

# 我国制度创新的战略决策：以“点”带“面”

许经勇

**摘要：**社会主义国家实行市场取向改革，没有成功的先例可供借鉴，只能在实践中创造性地探索。其切实可行的策略，就是采取渐进式的改革方式，选择若干个先行先试，取得经验后，逐步推广至面上。我国先后创建的经济特区、综合配套改革试验区和自由贸易区，就是适应不同阶段改革开放的要求，体现渐进性、阶段性、顺序性与可持续性，因势利导地发挥集聚、转换和示范作用，推动面上的改革开放不断向纵深发展。

**关键词：**制度创新 典型试验 示范作用

我国经济制度变迁，没有现成的模式可供借鉴，不宜一下子全面铺开，只能在实践中不断探索，“摸着石头过河”，以便把改革风险降到最低限度。换句话说，制度创新的战略决策只能选择“以点带面”，走以局部创新带动全局创新的路子。这种以局部带动全局的制度创新，突出表现在根据我国改革开放不同阶段面临的突出问题，以及攻克这些难题所应采取的重大举措，先后相继建立了经济特区、综合配套改革试验区以及自由贸易区。它们之间存在着严密的内在逻辑关联，体现我国改革开放的渐进性与可持续性，其渐进性表现在三者是依序出现的；其可持续性表现在三者是长期并存的，不存在着谁代替谁的问题。无论是经济特区、综合配套改革试验区以及自由贸易区，都是通过顶层设计、自上而下推进，是属于供给主导型的制度变迁。

## 创建经济特区

经济特区这个概念是我国在特殊条件提出来的。指的是一个主权国家或地区在其管辖范围内，专门划出一块地方，在对外经济活动中采取更加开放、更加优惠的政策，大量吸引外商前往投资办厂、兴办各种企事业单位的区域。创办经济特区的目的，是为了扩大对外开放，引进外资和先进技术以及管理经验，在加快经济特区发展步伐的同时，带动全国的改革开放和发展。由于计划经济体制与市场经济体制是两种不同性质的经济制度。要实现从计划经济制度向市场经济制度转变，其长期性、艰巨性、复杂性是难以想象的，阻力也是相当大的。为了使经济制度变迁能够较为顺利地进行，我国经济制度变迁首先采取“体制外”增量改革入手，而创建经济特区就是“体制外”增量改革的具体形式。这种渐进式改革的特征，就是在旧制度改革受阻的情况下，首先在旧制度周围培育和发展新体制，随着新体制发育到一定程

度，再把重点转移到深化旧制度改革。经济特区便因此应运而生。设置经济特区符合“帕累托改进”，通过资源的重新配置获得新的收益，以便使改革能够在短期内取得突破性进展。也就是说，通过中央政府给予政策优势，加上自身的区位优势，使特区经济以超出一般地区的速度增长，成为对外交流的窗口和对内示范的榜样。1979—1980年先后建立了深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区，1988年又建立海南经济特区。经济特区是以引进外资、发展非公有制经济为主的区域。经济特区一般是设置在地理位置较为优越、公有制经济（尤其是国有制经济）比重较低、计划经济制度较为薄弱的地区。这些地区受传统计划经济制度制约较小，非公有制经济尤其是外资经济比较容易发展。我国经济特区创建初期，处在与世隔绝的国际环境和国内经济体制改革尚未全面启动，国内法律体系不健全，投资环境不完善，为了



吸引外资到这些地区落户，中央赋予这些地区特殊优惠政策。这些特殊优惠政策除了税收优惠，还有金融优惠，土地、厂房使用权优惠，固定资产折旧优惠以及放宽外汇管制，等等。赋予经济特区特殊优惠政策，对扩大对外开放、加快引进外资发挥了积极的作用，也构建了经济特区独特的竞争优势，以超常速度促进该地区经济繁荣和社会进步，为全国的改革开放发挥了“窗口”和“试验田”作用。

必须指出，虽然赋予经济特区特殊优惠政策，对于瓦解旧制度、建立新制度起过一定的促进作用，但其固有的负面效应是，不符合市场经济所固有的公平竞争规则，不符合我国经济制度变迁的最终目标，即建立完善的社会主义市场经济体制。因为特殊优惠政策是由政府指令性配置资源的一种方式。不同于一般政

策，特殊优惠政策是一种稀缺资源，这种稀缺资源配置给谁，不配置给谁，完全取决于政府的意愿。对于没有机会获得特殊优惠政策者来说，是一种歧视，也可以说是不公平，这是不符合市场经济所通行的公平竞争原则。随着社会主义市场经济体制的建立，客观上要求必须从以往注重特殊优惠政策，转向注重政策的普惠性与平等性。与其相联系，要求经济特区的发展必须从主要依靠特殊优惠政策，转向主要依靠制度创新和技术创新，实现经济特区发展的战略性转变。制度创新方面，主要是通过全面深化改革，在全国率先构建高水平社会主义市场经济体制，以及在这个基础上，把体制创新和科技创新有机结合起来，实现“双轮驱动。”当前要把体制创新的重点放在完善产权制度和要素市场化配置，这两者是相辅相成的。无

论是全国或者是经济特区，相对于商品市场，要素市场是严重滞后了。惟有推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，健全要素市场化运行机制，始能提高全要素生产率，推动经济增长方式由追加要素投入向提高要素效率转变，以及实现价值链从中低端向中高端转变，实现经济增长由速度型向质量型转变。在科技创新方面，要加强基础研究、注重原始创新，打好关键核心技术攻坚战，在全球科技革命和产业变革中赢得主动权。当今世界的竞争说到底就是科技的竞争。我国经济特区应当在这方面发挥排头兵的作用。

### 创建综合配套改革试验区

经济特区经过 20 多年的改革探索，成功地完成了国家赋予的历史使命，改革逐步进入“深

水区”，各项改革正在向深层次挺进，必须对利益关系和政府结构进行重构和调整。改革的原动力从国家政策支持转向地方制度自主创新。改革的目标从单纯的经济改革转向复杂的综合性改革，即涉及经济、行政、文化、资源、环境等全方位改革。正当我国经济体制改革处在从重点突破向全面推进的关键时刻，我国又先后建立了一批包括深圳、厦门经济特区在内的12个综合配套改革试验区，被人们称之为第二批经济特区，亦即“新特区”。这些综合配套改革试验区从主题划分，可以区分为开发开放的，如上海浦东新区、天津滨海新区以及深圳、厦门经济特区；有新型工业化道路探索的，如沈阳经济区；有农业现代化道路探索的，如黑龙江省两大平原；有资源型经济转型的，如山西省，等等。综合配置改革试验区是我国经济制度变迁从以往的重点突破、单方面改革向综合配套改革转变的必然产物，是完善社会主义市场经济制度的必然选择。顾名思义，综合配套改革试验区的“核心”，在于全局性、系统性、链条性，从生产、流通、分配、消费以及经济、政治、社会文化、城乡以及生态等方面多领域进行制度创新，形成相互补充、相互配套的制度体制和运行机制。以增强各方面、各领域、各层次的协调性，实现可持续发展。综合配套改革试验区，首先

要解决的是本地区改革发展面临的主要矛盾，但是解决这个矛盾又对全国某些地区有重要示范作用和借鉴意义，即“寓普遍性于特殊性之中”。综合配套改革试验区既有全国性的，又有区域性和城市个性。综合配套改革试验区的核心是体制转轨与政府改革，也可以说是综合性制度创新。其目标是率先建立完善的社会主义市场经济体制。通过先行先试权，发挥集聚辐射作用、结构转换作用以及体制示范作用。

综合配套改革试验区与经济特区相比较，其共同点都是为了通过局部性制度创新带动面上的制度创新，推动传统计划经济制度向社会主义市场经济制度转变，而二者的区别主要表现在以下几个方面：首先，经济特区在其发展的一定阶段，主要是依靠特殊优惠政策，而综合配套改革试验区则始终依靠创新驱动，这意味着综合配套改革试验区是改革发展更高阶段的实践；其次，经济特区的外向度很高，受国外境外的因素影响特别大，在其发展的一定阶段，主要依靠外部的力量来发展自己，而综合配套改革试验区则主要是依靠内部的力量，即自身的制度创新带动经济发展；第三，以引进外资外商为主的经济特区，把区位优势放在突出的位置，而综合配套改革试验区则不必考虑区位这一因素；第四，如果说创建经济特区是属于增量改

革，那么设置综合配套改革试验区则是属于存量改革，改革的难度更大。经济特区发展到今天，改革的重心逐渐转移到存量改革，一些经济特区（如深圳、厦门）也同时被列入综合配套改革试验区；第五，与经济特区不同，综合配套改革试验区的个性更加突出，有以统筹城乡为主的（如重庆市、成都市），有以“两型”社会建设为主的（如武汉城市圈、长株潭城市群），有以新型工业化为主的（如沈阳经济区），有以资源型经济转型为主的（如山西省），有以现代农业为主的（如黑龙江省），有以两岸交流合作为主的（如厦门市），有以国际贸易为主的（如浙江省义乌市），等等。

### 创建自由贸易区

自由贸易区也称免税区、免税贸易区、对外贸易区、自由贸易区等。这类区是划在关境以外，与自由港具有同等地位的地区。国外、境外的货物可以免征关税自由进出该区，允许货物在该区内自由储存、取样、分级、装卸、加工、重新包装等。但是，东道国规定不能进出口的商品不能进出该区。当前全球范围内出现一种新的趋势，即创建自由贸易区的数量和规模不断地扩大，自由化水平越来越高。我国经济发展进入新常态，又面临世界经济格局的大变革，“引进



来”与“走出去”正遭遇前所未有的新挑战。加快实施自由贸易区战略,是我国适应经济全球化新形势的要求,根据新时期国际环境和国内条件变化作出的重大战略决策,也是全面深化改革、构建开放型经济新体制的客观要求。当前发达经济体试图通过自由贸易区谈判,推出以某些大国为主导的经济一体化进程,使之获得全球竞争的新优势。对我国最大的影响将是国内企业对外出口更加困难。除了因为关税因素而造成的价格上没有优势外,还会受到严重的法律和社会歧视。为了适应新时代经济制度创新和进一步扩大开放的要求,十八大以来在全国范围内相继建立了上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西、海南、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江等 18 个自由贸易区。自由贸易区是指在国境内关外设立的、以优惠税收和海关特殊监管政策为主要手段,以贸易自由化便利化为主要目的的多功能经济性特区,原则上是指在没有海关干预的情况下,允许货物进口、制造、再出口。我国自由贸易区建设的力度和意义,不亚于 20 世纪 80 年代建立的深圳、厦门等经济特区,以及 20 世纪 90 年代开发的上海浦东新区。其核心是营造一个符合国际惯例的、对内外资的投资都要具有国际竞争力和国际商业环境。自由贸易区是以制度创

新为核心,通过深化改革和制度创新,加快商品、服务、人才、资本、技术、信息等自由便利流动,从要素开放上升到国际贸易投资规则的开放,使之成为深化制度创新和扩大对外开放的高地。截至 2020 年 9 月,各地自由贸易区已形成 260 项可复制可推广的制度创新成果,为我国更高水平开放发展提供了有力的支撑,为构建更高层次对外开放格局引航探路。

自由贸易区是适应对外开放新形势的要求而建立的,也是推动更高水平开放的大战略。当前我国面临的国内外环境正在发生深刻的变化,客观上要求我们必须构建“以国内循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局,以更高开放水平的国内国际双循环驱动我国经济的高质量发展。以国内循环为主体是世界上一切大国共同的惯例。我们要构建以国内大循环为主体的新发展格局,就必须畅通国民经济循环,化解阻碍全国统一市场的体制机制障碍,充分发挥我国超大规模市场优势,深化供给侧结构性改革,使制度创新和科技创新成为引领经济发展的第一动力。但是,以国内循环为主体并不能理解为完全封闭式的国内自我循环,而是开放式的国内国际双循环。这就要求我们必须以更加开放的国内市场,打造国际经济合作新优势,主动加入经济全球化进程。而自由贸

易区是当今世界最高水平的开放形态。自由贸易区的特点是“自由”,包括投资便利自由、服务贸易自由、货币进出自由、资金流动自由、人员往来自由、数据流动自由,并辅以普遍实行零关税,或低关税。从 5 个经济特区,到 12 个综合配套改革试验区,再到 18 个自由贸易区,意味着我国改革开放的力度越来越大,步伐越来越快。■

#### 参考文献:

- [1] 许经勇. 从经济特区到综合配套改革试验区 [J]. 北方经济, 2011, (12).
- [2] 吴建有. 国家综合配套改革试验区要能进能退 [J]. 中国经济时报, 2015, (9).
- [3] 徐留根, 胡明. 珠海横琴自贸区探索党建新路径的问题与对策 [J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2019, (12).
- [4] 陈振明, 李德国. 国家综合配套改革试验区的实践探索与发展趋势 [J]. 中国行政管理, 2008, (11).
- [5] 戴建华. 科学把握新发展阶段 [J]. 红旗文稿, 2020, (9).
- [6] 桑百川. 经济特区是中国发展和改革开放的助推器 [J]. 特区经济, 2005, (11).
- [7] 武建奇, 葛扬, 何自力, 颜鹏飞, 丁堡骏, 张子麟. “不断发展中国特色社会主义政治经济学”笔谈 [J]. 河北经贸大学学报, 2020, (11).
- [8] 张燕生. 推动更高水平开放的大战略 [N]. 经济日报, 2020-09-24.

(作者系厦门大学经济学院教授)

责任编辑:康伟