

國家發展研究 第五卷第二期  
2006 年 6 月 頁 95-136

# 經濟特區與其演變進化

田澤隆史<sup>\*</sup>

收稿日期：2007 年 3 月 5 日

接受日期：2007 年 4 月 12 日

---

<sup>\*</sup> 台灣大學國家發展研究所博士生。

## 摘要

鄧小平於1978年12月在十一屆三中全會拿回黨政軍全面權力且宣告把工作重點從階級鬥爭轉移到經濟建設，接著在第二年提議了把「經濟特區」設於廣東省深圳市此一暗示改革開放方向的措施。其方向就是透過經濟特區這塊飛地與世界資本主義體系接軌且從西方世界那裏引進豐富資金和先進技術以圖不但要進行資金的累積還要進行技術的累積甚至要進行市場經濟上所需的管理的累積，因為中國大陸缺乏這三個因素故對這些垂涎三尺，勢必讓中共把經濟特區的政策重點放在把外商吸引到經濟特區投資設廠的優惠政策上面。其優惠的對象大致被分為納稅和土地利用兩大方面。鄧小平這種放權讓利的手法不僅被用於吸引外資的上面而且被用於調動官民積極性上面，特別是經濟特區屬於區域經濟，中共在經濟特區的政策上把很多方面的自主權讓給地方。針對法制而言，在中共設於國務院裏面的「經濟特區辦公室」的一般性領導之下，全國人大各自把立法權授給全國5個經濟特區的特區人民政府，以讓各個經濟特區可以先行於全國而制定法律的「超前立法權」按照各自的實際情況而應機立斷地制定法律來為各自與該地情形採取相對應的立法措施。

除了放權讓利以外，中共把輻射作用課於經濟特區身上，換言之，透過經濟特區這塊地把經濟特區所受的經驗和所達的成果波及到中國大陸其他地區。正如中共所預期，經濟特區作為經濟發展的火車頭帶動中國大陸整個國民經濟的發展，把中國所收進的外資總額帶頭牽引到世界排名第一。除了資金以外，經濟特區以本身演變進化的方式把技術進步和管理經驗擴大到大陸其他地區。就其演變進化而言，本來主要作為「出口加工區」的經濟特區隨著不斷發展而跨越出口加工區的功能使產業又多元化又升級化，同時把其「自由貿易區」的功能特化為「保稅區」；把其技術昇級的功能特化為「開發區」，對經濟

特區向全國輻射功能起了很大的作用。當然經濟特區發展過程中產生了一些急待解決的問題，總括而言就是由於過度進行放權讓利之餘使地方政府祇為了本地利益著想而不顧經濟特區本來作為改革開放先鋒而帶動整個國民經濟的飛地作用，特別多干預保稅區做隔開內地的獨立地位也由於把開發區設於自境內來招攬外資以便私下進行尋租活動，失去了對保稅區在海關控制之下作為隔離政策載體的獨立性和完整性，以及因過多設立開發區而造成了土地爭議。

為了克服這些失控現象，一方面整頓法制來把特區立法系統弄清楚以使職權分明且牽制地方政府對特區業務的任意干預，另一方面把特區工作的重點從以誘利優惠來支持重點發展地方局部的傳統方法轉向在以中央政府為營造區域創新的主體之前提之下透過特殊政策的運用和優良環境的創造來實現社會整體的最大福利。具體而言，後者被體現為「國家綜合配套改革試驗區」在上海浦東和天津濱海地區的設立上面，在此地任何個人或組織被要求有合法性基礎建立法制理念，不讓任何個人或組織超越被授予的職權。這種潮流明顯與因加入WTO而在對內外投資者的平等國民待遇之下被迫削弱特區特殊政策優越性，以及在像毛鄧那樣的跨越法制個人統治的方式不能被支撐之下被迫從經濟特區時代「摸著石頭過河」方式走向可控又可預見的方向發展國民經濟的時代要求完全配合，這可算是中共新的挑戰。

關鍵字：經濟特區、保稅區、開發區、外國直接投資、地方政府。

## 壹、前言

我是來自日本的留學生。因為我對各自位於日本西邊和北邊的中國和俄羅斯這兩個鄰近大國的歷史文化和政治經濟都有興趣，尤其是兩國先後採用之後不管成功或失敗均給各自帶來很大變動的社會主義制度的變遷始末令人深思無窮。俄羅斯已名副其實地放棄社會主義；中共在形式上堅持它但實際上等於放棄它。反正，兩國都是從計劃經濟轉移到市場經濟的轉型國家。俄羅斯先改政治後改經濟，在沒有建立好市場機制之前吃了因以計劃經濟為主的國民經濟破壞而引起的超級蕭條之苦；中共先改經濟但未大改政治，先享受了開始慢慢且越來越快速成長的市場機制所帶來的經濟繁榮之樂。中共這種的經濟轉型被叫做「漸進的」或「雙軌的」，換言之，讓在政左經右的畸型結構之下市場成分以體制優勢不斷地蠶食計劃成份，隨著市場不可逆流的發展而應機立斷地補充與此相對應的措施。這種不斷加添修整特別被反映在經濟法條上面。因此，研究中共對經濟法所施的補改變遷可以說是對中共經改演變的研究。

在經濟法裏面，從中俄關係研究的角度來看，我特別注意的是有關「經濟特區」(special economic zone: SEZ)的法規。因為我認為中共之所以能夠成功於經改主要是由於中共所設的各種經濟特區向市場經濟轉軌開闢正路所致；相反地，俄羅斯所設的所謂「自由經濟區」(free economic zone: FEZ)發揮不了被寄望的功能，俄羅斯 1990 年代經濟破壞的大蕭條可以部份歸咎於自由經濟區在引進外資且與世界資本主義接軌方面的失敗上。那，中共所設的經濟特區為什麼成功？當然有很多理由可以討論，我在此篇報告裏面專門著眼於法制上面去分析討論，要在法律內容與其演變中探討中共經濟特區的成功因素之所在。

## 貳、中共經濟特區的興起

### 一、中共經濟特區的定義

#### 1 經濟特區的起源和功能

鄧小平於 1978 年 12 月在十一屆三中全會上恢復了黨政軍的所有職位，且在他的領導之下正式決定了把工作中心從階級鬥爭轉移到經濟建設的上面去，接著於第二年提出了在廣東省深圳設立經濟特區的提議。而經濟特區到底是什麼東西？

「所謂經濟特區泛指一個國家或地區在交通便利的地方，劃出一定範圍，在對外經濟活動中實行更加開放的特殊政策，用減免關稅，提供良好的基礎設施等優惠方式，發展貿易和轉口貿易；利用外貿和技術，發展加工出口工業和其他經濟事業，以增加就業、擴大出口、賺取外匯、促進本國或本地區經濟發展，它是特殊經濟性區域的專用名詞」<sup>1</sup>

經濟特區的歷史溯源到 16 世紀的義大利，之後隨著世界經濟的發展，特區的數目飛躍增加，除了數目以外種類也變多。上述定義把如此多樣性的特區歸納為一句話。特區雖然是多樣的也可大致被分為 (1)「貿易型經濟特區」：減少或免繳稅金用以吸引外商、外貿、外輪及各種商品，促進對外貿易和轉口貿易，是一種主要把商業盈利作為目標的經濟特區；(2)「工貿型經濟特區」：主要採取減免關稅的優惠政策，用以吸引外商讓它直接在區內投資、生產和出口各種加工產品，也就是說，把貿易型的經濟方式與生產型的經營方式結合在一起，兼備工業生產與出口貿易兩種功能，是一種主要把生產收入作為目標的經濟特區；(3)「綜合性經濟特區」：在貿易型和工業型這兩種基礎上形成和發展的，橫跨生產、流通這兩個領域，是一種以生產出口和商品作為目標，也把發展商

---

<sup>1</sup> 李泉斌、葉衍、耿光純，《國際經濟地理》，臺北：五南，1998 年，頁 209。

品質貿易作為目標的更先進的新型經濟特區；(4)「科技型經濟特區」：它的典型形成為科學工業區，類似稱為工業科學園、科研工業區、新產業開發區、高技術園區、科學公園、科學城、技術城等，設在大學和科研機構，透過吸引外資、科技來創立高新科技出口產業，是一種主要把研究、生產和出口高新技術產品作為目標的經濟特區。<sup>2</sup>

如上所述，經濟特區按功能大致被分為4種：「貿易型經濟特區」、「工貿型經濟特區」、「綜合型經濟特區」和「科技型經濟特區」。在亞太地區常見的「出口加工區」(export processing zone: EPZ)屬於「工貿型經濟特區」。在東亞的新興工業國家和東協國家的以出口為導向的貿易戰略中，出口加工區扮演了重要的角色。出口加工區的特徵是把適於出口的地點選為開發的對象，而且把港口和電力等設在該地方。亞洲第一個出口加工區於1965年出現在臺灣的高雄，馬來西亞把屬於貿易型經濟特區的「自由貿易區」(free trade zone: FTZ)設在檳城(Penang)，於1984年在中國大陸廣東省深圳市出現了具備出口加工區功能的「經濟特區」(special economic zone: SEZ)。除了這些以外，其他東亞的新興工業國家和東協國家有了出口加工區。出口加工區具有政治和宏觀經濟的安定和良好的治安，有這些條件才能夠吸引外資，特別是物價安定和國際收支的均衡關係到宏觀經濟的安定，也把匯率安定下來，把外資引進到國內市場，對僱用增加、出口擴大、技術轉移也有一定的進步，能夠期待成長效果波及到整個國家，在很短的時間內實現高度成長。<sup>3</sup>在這一點上，經濟特區的政策力度被著重於區域經濟的發展和區域經濟發展對整個國家經濟波及的效果上面。

---

<sup>2</sup> 懷谷，〈世界經濟特區的演進與發展趨勢〉，《國際經濟》，第4期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996年6月，頁13-4。

<sup>3</sup> 朽木昭文，〈アジア成長の要因とボトルネック〉〔亞洲成長的重要原因和瓶頸〕，《經濟セミナー》〔經濟學學習班〕，1500期，東京：日本評論社，1996年9月，頁7-8。

「從經濟發展的角度來看，區域經濟發展有兩個基本的目標：經濟的增長和區域均衡，從長遠來看，生產力、城鄉和人口在區域間均勻分佈，有利於充分合理地利用有限的空間和資源，更有效率地解決環境問題，從而實現社會經濟的更大發展」<sup>4</sup>而區域經濟與全球一體的經濟密結在一起，因為經濟全球化使主權國家對國民經濟傳統的作用被抽掉，按照經濟原理，每個經濟活動單位越過國境直接互動，該單位包括企業和區域。經濟的全球化與區域化是表裡如一。因此想到區域經濟的發展就有兩面：國家經濟成長戰略的一部分和全球經濟裏面的一環，把這兩方面結合在一起的譬如說是對某些區域的「外國直接投資」(foreign direct investment: FDI)。特別是針對發展把經濟特區設在國家的某一個地方，以期外資的引進且透過特區區域的經濟發展帶動整個國家的經濟發展。

中國的經濟特區也不是例外，目的主要在於吸引外資及吸收先進技術和豐富資金來發展特區區域的經濟，一方面把其效果波及到其他區域來帶動整個國民經濟的發展，另一方面透過特區使中國經濟接軌到世界資本主義體系以促進中國的市場經濟化。

因此，很明顯地說，經濟特區的功能是發展中國家快速發展經濟的火車頭。特別是在東亞，經濟特區尤其出口加工區在經濟發展中扮演了關鍵性角色。亞洲是在世界上有最完善的和最活躍的出口加工區的地區之一，全世界差不多一半以上的出口加工區在亞洲。出口加工區指一個國家在港口和機場附近等交通樞紐地方劃出一定的區域，作好水電、道路、通訊和廠房等基礎設施，使用優惠方法吸引外資，並且准許外國企業在區域裏面設立擁有國際市場競爭力的加工工業，享受關稅的優惠待遇；外國企業可以減免稅金；進口加工製造所需要的機器、零件與原料；把生產的產品也可以減免稅金全部出口，因此達到外資的利用、

---

<sup>4</sup> 範從來、陳超，〈論區域經濟的非均衡可續發展戰略〉，《中國經濟問題》，第3期，福建省三明：廈門大學經濟研究，2000年5月，頁43。

技術的利用、就業的增加、出口的擴大、外匯的賺取等目的的特定的經濟性區域。<sup>5</sup>

以中共的官方說法，把中國大陸的經濟特區的類型弄清楚，例舉其功能：(1) 大陸經濟特區的發展主要依靠吸引外資，主要把產品挪用到出口，特區經濟在中共社會主義的領導下，以「中」外合資和合作經營企業以及外商獨資企業為主，是多種經濟並存的統合體；(2) 在特區的經濟活動裏面，可以充分地運用價值規律和使市場調節發揮作用；(3) 特區實行與大陸其他地區不同的管理體制；(4) 特區為了鼓勵外商前往投資而在企業設備、原料、元件進口和產品出口、公司所得稅的稅率、外匯的結算和利潤的匯出，以及土地的使用等方面提供優惠條件。<sup>6</sup>可見，其功能大致與出口加工區一樣，也就是說，在各種優惠條件下吸引外資，引進技術設備，扶植加工業，加強出口及賺取外匯。

這種從經濟特區的「點」所開始的經濟發展慢慢輻射到大陸其他地區的發展動態以形狀而言像是以經濟特區為把手的扇子，就是從點連到線，而後從點到面的重疊式發展。這種發展模式與在東亞地區所進行的「雁行型經濟發展模式」彷彿，這個「雁行型經濟發展模式」是「在亞洲，後發國與先發國家的結構變動所帶來的貿易、投資機會迅速反應而轉換自己的結構，依靠更高成長來向先發國追蹤過去的『重層性追蹤過程』被形成」<sup>7</sup>鄧小平的經濟特區政策或他向中共官員更具體所指示的「再造幾個香港」的用意就在於把東亞出現的「雁行型經濟發展模式」移植到中國大陸裏面去，就是說，「後進國家在改革和發展過程中可以通過、比較、借鑑而選取目標」<sup>8</sup>，而如果這個「後進國家」被置換為「後進地

---

<sup>5</sup> 李泉斌、葉衍、耿光純，《國際經濟地理》，臺北：五南，1998年，頁221、224。

<sup>6</sup> 〈中共術語解讀〉，《中共研究》，第2卷第7期，臺北：中共研究雜誌社，1996年7月，頁98。

<sup>7</sup> 平野健一郎，《講座現代アジア 4 地域システムと國際關係》〔講座現代亞洲 4 區域系統和國際關係〕，東京：東京大學出版會，1994年12月20日初版，1997年5月15日第2刷，頁82。

<sup>8</sup> 櫻繼偉，《中國改革：波浪式前進》，北京：中國發展出版社，2001年6月，頁101。

區」的話就是中國大陸的把以經濟特區為「點」而後連線的沿海地區做為「先進地區」而把此地所推動的經濟發展波及到作為後進地區的內陸地區的發展模式。

## 2 經濟特區法制體系

從法制的觀點來看，中國的經濟特區在圍繞著如何吸引外資而絞盡腦汁此一點上應被著重於對外資優惠政策的法規上面，而這種的法制應被歸納為對外經濟合作法規和對外資優待法規。

以前者而言，是針對外國投資者而定的法制。在中共，以外國投資者為必要投資主體被稱為「外商投資企業」。傳統上，外商投資企業分為「中外合資經營企業」和「中外合作經營企業」以及「外資企業」。<sup>9</sup> 中國經濟特區所謂的「特」在於實行國家所規定的特殊經濟政策，而其內容極為廣泛，主要的特徵是讓利，也就是說透過關稅的減免和對企業和個人所得稅率的優惠條件，向國外投資者提供讓利。從讓利來看，重點在於提高對外資的吸引力。<sup>10</sup> 為了建立一個對外資具有吸引力的投資環境而必須在法律方面加以規範，於 1979 年 7 月頒佈和實施了《中華人民共和國中外合資經營企業法》，其中以明文規定了允許外商在大陸以合資和合作以及獨資的方式投資設廠，從此以後，「三資企業」就成為投資於大陸的主要方式。於 1983 年所公佈的《中外合資經營企業法實施條例》規範了設立企業及進行投資的方式、董事會和經理管理機構和經營的職限，以及外匯管理和稅務等事項，進一步確立了外資企業可以投入的行業。<sup>11</sup>

針對特區而言，中共國務院於 1982 年 6 月成立了「經濟特區辦公室」以加強對建立經濟特區的工作進行監督和執行，以及協助以下 4 點問題：其一，在發揮臨近港澳地區的優勢之下運行使用特殊的優惠政策，

<sup>9</sup> 馬紹春，《經濟法學》，杭州：浙江人民出版社，2000 年 8 月，140-1。

<sup>10</sup> 方寧生，〈向第二代經濟特區邁進〉，《特區與開發區經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996 年 7 月 26 日，頁 17。

<sup>11</sup> 陳永生，〈外國直接投資與中國大陸的經濟發展〉，《中國大陸研究》，第 44 卷第 3 期，臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2001 年 3 月，頁 22-3。

比較容易吸引外資和引進技術以及擴大對外貿易；其二，以與外商接觸的較多機會，可以獲得有關國際經濟的資訊，也可以培養且歷練各方面專門人材，藉此提昇技術水平；其三，可以給經改提供摸索的經驗；其四，可以得到中共推行現代化工作的認同，以資政治宣傳。中共把經濟特區的吸引力放在特殊的優惠與方便上面，其主要表現有 3 個方面：其一，所得稅率為 15%，特區人民政府自行決定進一步的減徵和免徵的優惠條件，匯出利潤就免徵所得稅；其二，特區廠商把必須之設備與設備進口的話在關稅方面就免徵工商統一稅，按法律規定減半徵收課於煙酒等生活用品的關稅；其三，外商在特區要投資設廠就可以申請土地使用，使用期間期滿後，特區主管部門核准可以繼續契約。<sup>12</sup>

## 二、中共對經濟特區的法制概念

### 1 獨立性

以如上所提的《中華人民共和國中外合資經營企業法》和《中外合資經營企業法實施條例》而言，都是全國性的法律，也就是說中共中央級的法律。「根據我國的憲法，現行立法體制是一個兩級、多層次的立法體制。兩級即中央與地方。多層次中，中央層次包括國家最高權力機關及其常設機關、國家最高行政機關；地方層次則包括地方權力機關和地方政權機關，如全國人大授權深圳市享有省級立法權，使廣東出現了兩個層次的立法權」<sup>13</sup>全國人民代表大會常務委員會於 1981 年 11 月授權廣東省和福建省根據有關的法律和法令以及政策規定之原則，以及鑑於廣東省和福建省經濟特區的具體情況和實際需要而制定了特區的各項單行經濟法規。全人大常務會於 1988 年 4 月和 1992 年 7 月及 1994 年 4 月分別授予海南和深圳及廈門 3 個經濟特區以立法權。

---

<sup>12</sup> 劉承宗、李化成、王官德，《中國共產黨史》，臺北：五南，2003 年，頁 524。

<sup>13</sup> 姚梅鎮，《比較外資法》，武昌：武漢大學出版社，1993 年 9 月，頁 919。

## 2 超前性

在法律性質上，特區立法屬於「超前立法」。「特區超前立法的含義有兩個方面：一是超前於全國立法。特區是改革開放和現代化建設的先行區，總是先於全國不斷出現一些需要法律調整的新的問題和新的經濟關係。因此，必須及時先行立法。二是超前於實踐立法，通俗地說，這叫做『先立規矩後辦事』」<sup>14</sup>如《深圳經濟特區涉外合同條例》、《深圳經濟特區技術引進暫行規定》、《深圳經濟特區工地管理條例》全都是走在全國同類涉外經濟立法之前所規定的首創。特別是《深圳經濟特區土地管理條例》是由於在於 1981 年公佈的《深圳經濟特區土地管理暫行規定》所規定的土地使用費標準高於臺灣和香港及新加坡等各出口加工區的同類標準之下缺乏競爭力，使得廣東省人大委會在授權深圳市政府調整土地使用權費標準之後於 1985 年實行的《深圳經濟特區土地使用費調整及優惠減免辦法》加上以土地有償出讓、轉讓抵押和收費標準以及地政管理上所累積經驗之後於 1987 年重新制定的。後來，中共中央倣照《深圳經濟特區土地管理條例》而頒佈了相應的全國性法規。<sup>15</sup>

# 參、經濟特區優惠措施

## 一、中共對經濟特區的政策

### 1 政策框架

中共中央於 1979 年 7 月作出的重大決定就是對經濟特區的舉辦。中共中央在創辦過程基本上沒有給資金而祇給優惠政策：對特區經濟管理權限的擴大，讓特區政府可以自行審批 1 億人民幣以下的投資項目；對特區機動財力的擴大，讓特區增加銀行信貸資金，以全部留用外匯收入

<sup>14</sup> 周文彰，《特區導論》，海南：海南出版社，1995 年 10 月，頁 216。

<sup>15</sup> 姚梅鎮，《比較外資法》，武昌：武昌大學出版社，1995 年 10 月，頁 920。

的方式新增財政收入，向中央免徵課於特區所進口的基本建設所設物質的關稅等等。

中共中央也在特區給外商投資的優惠方面提供優惠政策：(1) 和中共中央對沿海沿江內陸省曾開放城市所定的外商投資企業的稅率 24% 和對內地所定的所得率 30% 相比，對特區外商企業祇按 15% 徵收；(2) 給特區外商提供包括外匯自由匯出、補貼和優惠貸款以及加速折舊等在內的金融優惠；(3) 給特區外商提供對水電路訊的優先保障，降低對土地和廠房等的收費標準且延長其使用年限；(4) 在包括投資的申請、審批的程序、企業的註冊、資金的轉移和對勞動用工且對人員進出境的事宜方面在內的管理上給特區外資提供簡化手續和一系列規定的優惠。<sup>16</sup>

中共中央按照於 1979 年 7 月所決定的經濟特區舉辦事宜於 1980 年與國務院決定了在廣東省的深圳市、珠海市和汕頭市以及福建省的廈門市各自一定範圍內劃出區域試辦經濟特區。接著，中共於 1980 年 8 月 26 日在 5 屆人大常委會上正式批准了《廣東省經濟特區條例》，把經濟特區設於廣東省的深圳市、珠海市和汕頭市以及福建省的廈門市。在試辦經濟特區上，以對財政和外匯收入實行定額包乾和使物資、商業在國家計劃指導之下適當利用市場調節，以及給地方擴大在計劃物價、勞動工資和企業管理及對外經濟活動方面的許可權加以擴大。<sup>17</sup>

為了落實如上所述的特區權力而需要給經濟特區以立法權。於是，全國人大常務會於 1981 年 11 月授權廣東省和福建省根據與法律和法令及政策規定的原則，以及按照此兩省經濟特區的具體組織和實際需要而制定特區各項單行的經濟法規。全國人大於 1988 年 4 月、1992 年和 1994 年 4 月分別授予海南、深圳和廈門 3 個經濟特區以立法權。<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> 經濟特區問題研究課小組，〈特區經濟發展機制創新研究〉，《特區與開發區經濟》，第 3 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1995 年 4 月 26 日，頁 11。

<sup>17</sup> 劉承宗、李化成、王官德，《中國共產黨史》，臺北：五南，2003 年，頁 523。

<sup>18</sup> 周文彰，《特區導論》，海南：海南出版社，1995 年 10 月，頁 215。

## 2 特區的立法主體

在經濟特區上面，行使立法權的主體是被全國人民代表大會授權的「特區人民政府」，而特區人民政府看每個經濟特區而定其組織屬性。在 5 個經濟特區（深圳、珠江、廈頭、廈門、海南）裏面，深圳和海南各自都是在建立經濟特區的需要上特別設置的特區市和特區省，因此深圳市人民政府和海南省人民政府是特區人民政府。珠江和汕頭及廈門各特區在很長的時間內祇是珠海和汕頭及廈門各市的一小部門，由 3 個市政府的「特區管理委員會」來負責開發管理。

詳細而言，5 屆全國人大於 1981 年 11 月在第 21 次會議上授權廣東和福建省人大和其常委會制定所屬經濟特區（深圳、珠海和汕頭及廈門）的各項單行經濟法規。那時，特區裏面的立法體制是中央和省兩級的立法體制。全國人大於 1988 年 4 月把立法權授權給海南省特區人民政府，於 1992 年 7 月把立法權授權給深圳特區人民政府；於 1994 年 4 月把立法權授權給廈門特區人民政府。因此，海南和深圳及廈門各個經濟特區的立法主體分別是海南省人民政府和深圳市人民政府及廈門市。在深圳和廈門兩個經濟特區裏面，有中央級（法律）和省級（法規）以及特區層次（行政法規）的立法體制，在海南特區祇有中央級（法律）和省級（法規）的立法體制。而在珠海和汕頭兩個特區裏也有中央級（法律）和省級（法規）的中央地方兩級立法體制。

## 二、特區對稅收和土地使用的優惠法制

中共剛辦經濟特區時借鑑了海外的出口加工區的經驗之後逐漸結合中國國情加以創新而形成了獨特的特區模式：其綜合性的產業結構使其有別於出口加工區；其半封閉性的管理方式使其有別於國內飛地的自由貿易區；其獨特的改革試驗和示範作用使其有別於海外各種經濟性特區。中國的經濟特區不是一個單純的外向型的孤島而是聯繫到內地經濟且國際市場的窗口和橋樑及樞紐，又是透過學習外國管理的經驗來推進

中國經濟改革的試驗場。<sup>19</sup>綜合型經濟特區的主要特徵既可以以生產出口產品為主也可以以發展商品貿易為主，同時發展工、農、牧、漁、商和金融以及旅遊等各項業務，其主要特徵相似以出口加工型特點：把減免關稅和所得稅當做主要的優惠政策；以吸引外資直接投資於區內且生產和出口各種商品。但綜合型經濟特區的規模和經濟範圍比出口加工型經濟特區更大，是一種多元化的特區經濟模式。<sup>20</sup>

### 1 稅制方面

稅收優惠部份被分成兩塊部份：一塊是對關稅和進口環節流轉稅兩方面的優惠；另一塊是對企業所得稅和個人所得稅方面的優惠。

前者是指免徵進口各稅；出口時增值 20% 以上的貨物出口免徵出口關稅；企業在特區內祇繳課於所使用之原油、成品油、油、酒的法定稅率之一半的產品稅或增值稅，除了電力以外均免徵產品稅或增值稅；特區內企業對從加工裝配出口產品的加工裝配中所得的收入免徵 3 年營業稅；對外貿部門批發出口商品和自營進口商品、醫療保健、公共文化場所的收入等進行暫免徵營業稅等。<sup>21</sup>

但經濟特區流轉稅制採用了把稅率包括價格在內的價內稅，稅收被表現為價格的一個內在組成部份，在商品價格主要由市場決定的條件之下使稅收對於與價格相應地調節生產和消費的功能大為削弱。<sup>22</sup> 這是一個要解決的問題。

後者是指，(1) 從事生產的企業針對經濟所得和其他所得而言均以 15% 的稅率繳納企業所得稅，免繳地方所得稅；(2) 從事港口、碼頭開發經營的特區企業在經營期 15 年以上之下從獲利年度起在第 1 年至第 5

---

<sup>19</sup> 李海岩，〈中國經濟特區及其投資環境分析〉，《特區與開放城市經濟》，第 4 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 5 月 26 日，頁 15-6。

<sup>20</sup> 何成穎，〈市場經濟下特區經濟模式的選擇〉，《特區與開發區經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 7 月 26 日，頁 3。

<sup>21</sup> 周文彰，〈特區導論〉，海南：海南出版社，1995 年 10 月，頁 41-2。

<sup>22</sup> 劉子基，〈特區市場經濟與深化稅制改革〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 2 月 26 日，頁 30。

年免繳企業所得稅，在第 6 年至第 10 年減半繳納企業所得稅；(3) 從事工業、農業、交通運輸等生產性行業的特區企業在經營期 10 年以上之下從獲利年度起在第 1 年和第 2 年免繳所得稅，在第 3 年至第 5 年減半繳納所得稅，還有屬於基礎工業和經當地政府確認為先進技術企業的特區企業在第 6 年至第 8 年減半繳納所得稅；(4) 從事服務性企業的特區企業中投資總額在 500 萬美金或 2000 萬人民幣且經營期 10 年以上的從獲利年度起在第 1 年免繳所得稅，在第 2 年和第 3 年減半繳納所得稅；(5) 在年度虧損的企業可以從下一年度的所得中提取與前一年虧損相應的數額彌補，不足彌補的企業可以逐年提取所得彌補，但最長不得超過 3 年，外商投資企業最長不得超過 5 年。<sup>23</sup>

在加強經濟特區地方立法的同時，還必須注意到地區間對投資立法的協調，譬如在優惠政策上各地一度出現了「競相給付」的現象，優惠濫施使減稅無限。<sup>24</sup>

還有，「創辦經濟特區之初，形成了對內、對外分別適用兩套不同稅制的所謂『內外兩制』格局。即使就特區企業所得稅來看，雖已統一按 15% 的比例稅率徵收，但由於具體討稅辦法各異，實際上仍然是根據企業經濟性質的不同實行『一稅多制』的辦法。特區稅制中『內外兩制』與『一稅多制』並存的格局，不僅導致稅制失去了應有的簡明性，難以使納稅人理解掌握，特別是外商對此覺到陌生，而且，一定程度上的稅負不平，對於經濟特區充分發揮市場機制的作用，促進平等競爭具有較大的消極影響」。<sup>25</sup>

<sup>23</sup> 周文彰，《特區導論》，海南：海南出版社，1995 年 10 月，頁 42-3。

<sup>24</sup> 陳竟，〈對經濟特區外資立法的思考〉，《特區與開放城市經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 7 月 26 日，頁 12。

<sup>25</sup> 劉子基，〈特區市場經濟與深化稅制改革〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 2 月 26 日，頁 29。

## 2 土地使用方面

中華人民共和國 1982 年憲法第 6 條和第 10 條規定了在中國實行的是「全民所有制」和「勞動群眾集體所有制」組織的「社會主義公有制」：城市的土地屬於國家所有；農村和城市郊區的土地屬於集體所有。82 年憲法第 1 條第 4 款規定了任何人或組織不得把土地侵佔、買賣、出租或轉讓。但在改革開放年年變熱，中共決定了在上海、天津、廣州和海南島實行有償轉讓土地使用權的試點。針對外資，中共早就開始了在土地屬於國家所有的前提之下實行的土地使用權和所有權分離的模式之推廣。如全國人大於 1979 年 7 月公佈了《中華人民共和國中外合資經營企業法》，為順應改革開放而在其第 5 條和第 3 條規定了把「場地使用權」（含土地使用權）當作中國合營者投資的一部份，就是中國國有土地使用權有償轉讓的開始。從 1988 年「十三大」以後，中共加快了改革開放的步伐，決定了把上海、天津、深圳和廣州以及海南島作為實行土地使用權有償轉讓的試點。<sup>26</sup>

土地使用費是土地使用者為獲得土地使用權而付的費用，而土地使用費是由為使用土地本身而付的真正地租和對國家長期對土地進行長期大量投資而形成的土地資本以付地租的方式支付的「利息性地租」以及為彌補土地使用上所生的損害而以支付地租的方式來付的土地資產的補償組成的費用，在中國大陸土地使用費可以被置換為地價。土地使用者是中國大陸把土地所有權和土地使用權相分離的具體表現，也可以說土地所有權的經濟實體。而土地稅是國家用行政權力力量強制向土地所有者所徵收的稅。中國大陸土地屬於國家所有，身為所有者的國家祇能向土地使用者（企業和其他土地使用者）徵收土地使用費，而不應再用行政力量來徵收土地稅。國家是土地所有者，如果國家徵收土地稅就等於自己向自己徵收的不合理局面，也增加徵收成本。此外，國家如果不僅

---

<sup>26</sup> 鄭衍杓，《中國沿海開放城市利用外資法律問題》，上海：上海社會科學院出版社，1994 年 5 月，頁 153-4。

徵稅土地使用費而且徵收土地稅就必然會使土地稅的稅收加入產品成本，祇能致使對消費者的負擔增加，且引起物價上漲。<sup>27</sup> 在這個意義上，深圳經濟特區的「少稅種」有意義。「少稅種」是指，針對全國現開徵的稅種而言少開徵稅種。深圳開徵的稅種有 9 種：增值稅、消費稅、營業稅、城市維護建設稅、企業所得稅、個人所得稅、房廠稅和車船使用稅以及印花稅。和全國相比少開了土地使用稅、土地增值稅和固定資產投資方向稅以及屠宰稅。<sup>28</sup>

深圳市政府於 1987 年 9 月以每平方米 200 人民幣把一塊 5000 多平方米的土地使用權出售給中國航空技術進出口公司深圳工貿中心。這是土地使用權有償轉讓給中國內地公司的第一例子。於 1988 年 6 月，在上海把土地使用權第一次有償轉讓給外商之後，海南島經濟特區也出現了向外商出讓土地使用權的實例。在國有土地使用權有償轉讓的如上實踐基礎之上，以堅持城市土地國有為前提，於 1988 年 4 月審議通過的憲法修正案把 1982 年憲法第 10 條第 4 款所寫的條文：「任何組織或個人不得侵犯、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地」修正為「任何組織或個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地的使用權可以依照法律的規定轉讓」。這是中國大陸實行國有土地所有權與使用權的分離，對國有土地的使用權實行有償轉讓提供了法律上的根據。國務院根據憲法的修正案以及在幾個試點城市所累積的經驗於 1990 年 5 月 19 日同時制定且發佈了《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫時條例》和《外商投資開放經營城市土地管理辦法》。在《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫時條例》第 2 條開宗明義規定了「國家按照所有權與使用權分離的原則，實行城鎮國有土地使用權出讓、轉讓制度，但地下資源、埋藏物和市政公用設施除外」。在《外資投資開放

<sup>27</sup> 張朝尊，《中國社會主義土地經濟問題》，北京：中國人民大學出版社，1991 年 7 月，頁 167-72。

<sup>28</sup> 章家壽，〈經濟特區應選擇怎樣的稅制模式〉，《特區與開發區經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1997 年 7 月 26 日，頁 3。

經營成片土地管理辦法》中的所謂「開放經營成片土地」是指：在取得國有土地使用權之後，按照規劃對土地進行以平整場地和建設供排水和供電及供熱的以及道路交通和通信等的公共設施為主的綜合性開發建設，以形成工業用地和其他用地條件，然後進行對土地使用權的轉讓和經營公用事業；或者進一步建設通用的工業廠房和相配套的生產以及生活服務設施等的地面建築物，且對這些地面建築物從事從轉讓或出租組成的經營活動。<sup>29</sup>

深圳經濟特區從試辦一開始的 1980 年至 1987 年，按行政方式規撥了 32 平方公里土地的同時，向用地單位收取了 5250 萬元的土地使用費；在全國率先從 1987 年下半年起取代行政規撥用地制為以協議和招標以及拍賣有償出讓土地的方式，於 1987 年 12 月 1 日在中國大陸第一次公開拍賣一幅面積有 8588 平方米的土地，以 525 萬成交了。<sup>30</sup>如此，深圳經濟特區從 1987 年開始進行對土地使用制度的改革是掌握「低價格」的改革。如果在出讓土地使用權上所定的租金或地價偏低，用地單位就能在正常地租的範圍內被加價轉賣或轉租，把從而獲得的一部份當做應歸國家的超額利潤。就算通過出賣集中一筆資金至少也能把土地投資取向，但是按照原來的底價出賣就必定造成收益流向的倒置。<sup>31</sup>這就算是經濟特區在土地使用方面提供土地使用者的優惠。

---

<sup>29</sup> 鄭衍鈞，《中國沿海開放 城市利用外資法律問題》，上海：上海社會科學院出版社，1994 年 5 月，頁 154-6。

<sup>30</sup> 張旗，〈特區房地產業發展初探〉，《特區與開放城市經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 7 月 26 日，頁 17。

<sup>31</sup> 張朝尊，《中國社會主義土地經濟問題》，北京：中國人民大學出版社，1991 年 7 月，頁 181。

## 肆、經濟特區演變進化

### 一、保稅區

#### 1 保稅區之定義

從深圳經濟特區於 1989 年底設立了沙頭保稅區之後，到了 1990 年代初，每個經濟特區基本上都設立了「保稅區」。此與以向投資者讓利為特徵的經濟特區優惠政策已經歷的一個－實施－完善－深化－取消的過程已完成一個操作周期此一事相對應，因為必須規定符合國際慣例的且不以讓利為特徵的特殊政策纔符合使保稅區發展的要求。<sup>32</sup>「國內各保稅區在實際工作中祇能各取所需，特別是在對外招商工作中，往往把保稅區稱為自由港，自由區或自由貿易區。在對外招商資料中把保稅區翻譯成為『Free Trade Zone』」<sup>33</sup>

中共所設的保稅區的功能除了之前特區就有的「出口加工區」的功能以外還具備以字義上所提的「自由貿易區」的功能：從一個國家或地區的港口區域或離港口很近的區域把其土地劃分出來，准許從海外把物品自由引進到該地區也從該地區推出；因此除了報備以外不需要向海關機構申報，換句話說，把從境外進入該地區的貨物視為未進口而實行免稅或保稅：海關對特定範圍的應稅進口貨物暫緩徵收關稅，在貨物離開該區域時視其貨物真實流向再決定是否徵稅。<sup>34</sup>括而言之，保稅區是海關在該區域內對自用的部份物資實行保稅免稅的經濟特區。<sup>35</sup>

<sup>32</sup> 方寧生，〈向第二代經濟特區邁進〉，《特區與開發區經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996 年 7 月 26 日，頁 17。

<sup>33</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 14 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 3。

<sup>34</sup> 張鳳清，〈加入世界貿易組織對我國保稅區的影響及其對策〉，《外國經濟與管理》，第 22 卷 5 期，上海：外國經濟與管理編輯部，2001 年 5 月 20 日，頁 2。

<sup>35</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 16 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 3。

## 2 保稅區之內涵

### a 特區功能的擴大

剛設立經濟特區時其功能大致被限於「出口加工區」：在一個國家或地區的港口或離港口很近的地方把一定範圍的區域劃為投資家設立「兩頭在外」（在資本方面靠外資；在市場方面指向海外）的加工企業享受關稅優惠待遇的區域。但隨著特區企業質量兩方面的發展，接著深圳和珠海兩個經濟特區，其他 3 個經濟特區也向建成兼營工業、農牧業、商業和住宅以及旅遊等多種行業的綜合型特區的方向發展。在從 1985 年底至 1986 年初舉辦的「經濟特區工作會議」上重新把特區的經營模式規定為「努力建立以工業為主，工貿結合的外向型經濟」<sup>36</sup>這是 5 個經濟特區進入 1990 年代以後在境內普遍設立把出口加工區和自由貿易區結合在一起的保稅區之重要背景。

國務院於 1990 年 6 月批准了在上海外高橋設立第一個把出口加工區和自由貿易區結合在一起的保稅區。接著，天津、深圳的福田和沙頭角等 10 個保稅區從國務院那裏獲得了批准。上海是中國改革開放的象徵也是前線。中共由於把第一個保稅區設於上海的方式向因為以武力鎮壓 1989 年民運隨後開始對經濟實行緊縮政策（治理整頓）而對中共是否繼續對外開放產生懷疑的外商宣告：中國改革開放不會改變反而不斷深入。<sup>37</sup>

### b 優惠政策

保稅區為了充分發揮自由貿易區的功能：「從一個國家或地區的港口區域或港口附近劃分出來，准許境外物品自由出入該區而勿需向海關機構申報（祇需報備），對於從境外進入該區域的貨物視同未進口而實行免

---

<sup>36</sup> 方寧生，〈向第二代經濟特區邁進〉，《特區與開發區經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996 年 7 月 26 日，頁 17。

<sup>37</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 16 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 4。

稅或保稅管理」<sup>38</sup>以與國際經濟直接接軌，該國內企業在進入保稅區之後像進入國際經濟循環圈那樣可享有國際貿易商和投資商接觸進行國際貿易：以外幣作為計價和結算的工具；以豁免關稅在區內使貨物與境外自由來往；讓本來沒有出口經營權的國內企業對外直接簽約權享有進口經營權，<sup>39</sup>「通過開展國際貿易，均較好地掌握了國際貿易中的詢價、報價、談判、報關、開信用證、外匯收付等外貿實務知識，成為一個能參與國際競爭的外向型人才」<sup>40</sup>

財政部於 1990 年 9 月頒佈了《關於上海浦東新區鼓勵外商投資減徵免徵企業所得稅和工商統一稅的規定》，規定了上海外高橋保稅區的稅收政策和其他保稅區在國內稅方面的規定主要以此《關於上海浦東新區鼓勵外商投資減徵免徵企業所得稅和工商統一稅的規定》作主要依據。國家稅務總局於 1991 年以國稅函發[91]1123 號文《國家稅務總局關於天津保稅局有關稅收問題的通知》對天津保稅區的稅收政策作了規定。此後成立的各個保稅區都由所在地的地方政府比照這兩個區域的稅收政策自行決定其執行。國務院於 1997 年 6 月批准了海關總署發佈了《保稅區海關監督辦法》，以此統一了保稅區關稅和進口環節稅的政策。<sup>41</sup>

針對外商，允許區內投資的生產性企業在經營期 10 年以上從獲利年度起對所得稅免徵 2 年，徵收減半 3 年，把稅率規定為 15%。不管內外也不論其經濟成分，祇要是區內企業均可以外匯開戶；對經營所得的外匯進行保留現匯且周折使用。<sup>42</sup>

<sup>38</sup> 張鳳清，〈論保稅區在實施“大經貿”戰略中的功能作用〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1998 年 2 月 26 日，頁 16。

<sup>39</sup> 張鳳清，〈論建構保稅區經濟運行體制的原則與框架〉，《外國經濟與管理》，第 17 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1997 年 2 月 20 日，頁 26。

<sup>40</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 16 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 4。

<sup>41</sup> 劉克崗、王剛、李穎，〈我國保稅區發展總體設想與稅收政策選擇〉，《特區與開發區經濟》，第 12 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1999 年 1 月 26 日，頁 76。

<sup>42</sup> 張鳳清，〈加入世界貿易組織對我國保稅區的影響及其對策〉，《外國經濟與管理》，第 22 卷第 5 期，上海：外國經濟與管理編輯部，2001 年 5 月 20 日，頁 3。

此外，保稅區所執行的政策主要內容如下。對進出口稅而言，《保稅區海關監督辦法》除法律和行政法規以外另行規定對進口貨物關稅和進口環節稅還規定為：(1) 對區內生產性基礎設施項目所需進口的機器和設備以及其他基建物資都予以免稅；(2) 對區內企業自用的生產和管理設備以及自用合理數量的辦公用品及其所需的維修零配件，還對生產用燃料，以及在建設生產廠房和倉儲設施上所需的物資及設備都予以免稅；(3) 對保稅區行政管理機構自用合理數量的管理設備和辦公用品以及其所需的維修零配件都予以免稅；(4) 對區內企業為加工出口產品而需要的原材料、零部件和包裝物件以及元器件都予以保稅。如果把以上(1)到(4)所規定的範圍以外的貨物或物品從境外進入保稅區的話就應當依法納稅。對流轉稅而言，按照上海市人民政府於1990年9月所發佈的《上海市外高橋保稅區管理辦法》中所規定的規則：保稅區企業所生產的在保稅區內被銷售時免徵生產環節的工商統一稅或者產品稅和增值稅，各保稅區都自行比照辦理。1994年的稅制改革取消了產品稅和工商統一稅，但就增值稅和消費稅而言沒有作出統一規定，各個保稅區自行規定歷來所仍沿用的政策。針對出口退稅而言，按照上海人民政府於1990年9月所發佈的《上海市外高橋保稅區管理辦法》的規定，把從非保稅區運入保稅區的包括供生產出口產品的原材料、零部件和元器件及包裝物料等在內的貨物視為出口予以退稅。針對其他稅而言，保稅區所在的省和市人民政府在其他稅收政策方面還自行作出了一些規定：在保稅區內所開發的建設單位內暫不徵收固定資產投資方向調節稅；對在保稅區購買或建造自用房產的企業在5年內免徵房產稅等。<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> 劉克固、王剛、李穎，〈我國保稅區發展總體設想與稅收政策選擇〉，《特區與開發區經濟》，第12期，北京：中國人民大學書報資料中心，1999年1月26日，頁76。

### c 法制問題

保稅區不受中華人民共和國在非保稅區的其他地區所實行的經貿政策，實行了隔離管理。至於保稅區的管理，中共於 1994 年 6 月初在天津所召開的「全國保稅區工作會議座談會」上明確規定了在保稅區祇設立「管理委員會」和「海關」兩個機構，把保稅區置放於管理委員會和海關共同管理之下。管理委員會按照管轄含蓋保稅區的區域之地方政府所授與的職權對保稅區施行行政管理。即保稅區所在的地方政府及其職能部門的管理職權由管理委員會在保稅區內行使。<sup>44</sup>國務院設立保稅區時在宏觀管理方面要經濟特區辦公室負責，但在保稅區成立後，中共中央對經濟特區辦公室並沒有賦予管理和協調保稅區事務的職權，而且 1994 年的行政機關改革把經濟特區辦公室併入國務院體內，因此管理和協調保稅區的工作由國家的海關總署負責。但保稅區屬於地方政府行為，使得保稅區的行政管理體制更是複雜。由於保稅區在地方政府行為之內，管理保稅區的事務更多被表現為地方政府的管理。每個保稅區所設立的管理委員會作為當地政府的派出機構在保稅區進行負責管理的日常行政事務。<sup>45</sup>

每個保稅區所在的地方政府都把管理委員會當作自己的派出機構，因此地方政府的各職能部門在保稅區內對管理委員會進行干預，「這就產生了「條塊」矛盾，即政府授與管委會的權力與政府職能部門權力之間的衝突」<sup>46</sup>每個職能部門的上級要求認真貫徹執行各個部門的「條條」政策，難免造成對保稅區管理委員會的不當干預。管理委員會為保稅區的前途著想往往以顧全大局的態度對來自地方政府各個職能部門的干預作出讓步，使得地方政府許多職能部門紛紛駐到保稅區，造成了保稅區

<sup>44</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 16 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 5-6。

<sup>45</sup> 張鳳清，〈論我國保稅區發展模式定位〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 7 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 7 月 26 日，頁 24。

<sup>46</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 16 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 6。

機構膨脹且增加辦事的複雜性。<sup>47</sup>而在「條條」矛盾之下，每個保稅區受到有關部委對管理政策的經常性調整，使保稅區的管理委員會和企業難以適應，往往把很大精力花在應付政策的調整上面，也有不少情況保稅區當地人民代表大會支持制訂了各個保稅區的管理法規，導致保稅區的管理委員會政策與地方法規常常衝突。<sup>48</sup>

面對這些問題，除了需要把管理系統整齊化且把管理組織簡單化之外，還需要使體制健全化，以免使中央法律和地方法規之間不一致和矛盾的現象出現。與此同時也要法規齊全和明確及具體且不讓它模稜兩可，特別需要專門的涉外法規來保障外商的權益。這些法規應當包括外資引進、技術引進、企業登記管理和土地使用及稅務等各方面的法規以及實施細則。譬如深圳市福田保稅區所出臺的《深圳經濟特區福田保稅區條例》就是中國大陸保稅區走向法制化的第一步。<sup>49</sup>

## 二、開發區

### 1 開發區之定義

正式名稱是「經濟技術開發區」：「在沿海開放城市和部分內陸城市劃出明確的地域界線，實施減免稅收等特殊經濟政策，通過外引內聯發展新興工業和科研項目的特殊區域」<sup>50</sup>「總體目的在於，通過營造有利於外商投資的良好環境，來吸引國外的資金、技術和設備，針對國內外市場，擴大出口創匯，推動所在地區經濟發展」<sup>51</sup>中共於 1984 年 4 月把

---

<sup>47</sup> 張鳳清，〈論建構保稅區經濟運行體制的原則與框架〉，《外國經濟與管理》，第 17 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1997 年 2 月 20 日，頁 27。

<sup>48</sup> 張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 16 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 7。

<sup>49</sup> 李振興，〈中國保稅區運作應與國際慣例接軌〉，《特區與開發區經濟》，第 10 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1998 年 11 月 26 日，頁 71。

<sup>50</sup> 曾崇富，〈保稅區與開發區比較研究〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1998 年 2 月 26 日，頁 72。

<sup>51</sup> 陳益升、陳宏愚、湛學勇，〈經濟技術開發區與高新技術開發區未來發展分析〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 10 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 10

大連、秦皇島、天津、煙臺、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江和北海以及海口決定為「沿海開放城市」，<sup>52</sup>而開發區是開發城市經國家批准而興辦的。其用意是，引進中國大陸所急需的先進技術，集中舉辦三資企業和中外合作的科研機構，發展合作生產和合作研究設計，開發新的技術，研究製造高檔產品，增加出口創造外匯，向外傳播新的工藝和技術以及科學的管理經驗，來提昇這些城市對外開放的功能和實力，以加快這些城市發展且建設社會主義現代化的進程，使其為國民經濟翻兩番的總目標服務。<sup>53</sup>總括而言，中共之所以興辦開發區是因為透過引進外資而納入中國大陸急著要的先進技術之後加以與外商共同研究出口產品創匯以提昇產業結構。從另外角度窺視，鑑於開發區開始被設立的時代環境，中共面對 5 個經濟特區還沒起作用到所期待的程度，使中共借在外貿經驗和技術水準為高的沿海城市的開放來推動對外開放，同時，由於開放 14 個沿海城市的方式使外商因中共從 1983 年底所開始進行的「反精神污染運動」而對中共開放政策的持續之可信性所生的疑慮雲消霧散，<sup>54</sup>可見興辦開發區的最大意義在於接著 5 個經濟特區的設立而更進一步加深對外開放且以研發先進技術對委託特區的以開放為主的局限性加以重大突破，推動經濟特區政策的第二階段演變發展。

開發區在城市上按地域過程分類被分為「拓荒型」：把大量基建投入遠離老城的內地上之後先把基建設施搞好再新建一整套城市生活服務的功能；「邊緣型」和「中心型」：分別在城市邊緣和城市老區內充分利用原有基礎設施和生活服務設施的功能；「衛星型」：在外城周圍的衛星域內在利用原有的基礎設施和生活服務設施的基礎上少新建而發揮老城市的輻射能力之功能。針對以上的 4 種類型而言，「邊緣型」和「中心型」

---

月 26 日，頁 23。

<sup>52</sup> 劉承宗、李化成、王官德，《中國共產黨史》，臺北：五南，2003 年，頁 524。

<sup>53</sup> 林漢川，〈中國開發區的發展模式研究〉，《特區與開發區經濟》，第 9 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 10 月 26 日，頁 37。

<sup>54</sup> 劉承宗、李化成、王官德，《中國共產黨史》，臺北：五南，2003 年，頁 524。

及「衛星型」不像「拓荒型」需要新建一整套城市服務設施以吸引牽動力那樣在利用老城市既有設施上投入那麼多的資本新建基建有利於節約投資降低成本，<sup>55</sup>使得外資較容易進來投資合作研製新的技術。

## 2 開發區之內涵

### a 優惠政策

開發區最重要的目的在於對中國急著要的科技的引進，因此對生產類企業規定企業所得稅稅率為 15%；就生產性企業經營期 1 年以上的，自獲利年度起免徵所得稅 2 年，以第 3 年起減半徵收所得稅 5 年；對於先進技術企業從第 4 年以後再延長減半徵收所得稅 3 年；對出口佔產值 70%以上的企業從第 4 年以後規定企業所得稅為經營所得的 10%。<sup>56</sup>

針對進出口稅和工商統一稅而言，對區內用於在建設基礎設施上所需進口的機器和設備以及其他基建物資予以免稅；對區內企業所進口自用的建築材料、生產設備和生產用燃料以及合理數量的生產用車輛都予以免稅；對區內企業專為生產出口而所進口的實際消耗用原材料和零部件以及元器等都予以免稅；把區內企業使用內地原材料做的產品包括在內的區內產品中經過區內實際性加工後增值 20%以上的產品視為區內產品，對它免徵出口稅。<sup>57</sup>

### b 法制問題

開發區與保稅區一樣均由所在地人民政府直接進行管理，把其地方政府派出的管理機構設立為在區內統一管理各項行政事務的「管理委員會」。中共中央政府把與其所在地地方政府同等的經濟事務管理權授與管

---

<sup>55</sup> 何興剛，〈城市開發區：區位選擇、投資環境、產業結構〉，《特區與開發區經濟》，第 8 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 9 月 26 日，頁 29。

<sup>56</sup> 湯之敏，〈中國大陸對外開放地區的優惠政策比較〉，《特區與開發區經濟》，第 11 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1995 年 12 月 26 日，頁 40。

<sup>57</sup> 林漢川，〈中國開放開發模式系統比較〉，《特區與開放城市經濟》，第 3 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 4 月 26 日，頁 4。

理委員會。<sup>58</sup>管理委員會作為所在地政府的派駐機構且代表所在地政府在區內實行統一的領導、規劃和政策以及管理。在包括經濟計劃、外經外貿、項目審批、規劃建設、財政稅收、勞動人事和土地以及工商在內的各方面享有獨立性較大的管理權限。被要符合國家政策的規定，就應由管理委員會自行行使被授與開發區的各項職權。在所在地的地方政府派駐到開發區的一些辦事機構直接把管理委員會隸屬於下面，不讓管理委員會具有獨立權，不讓應享有的權力全部到位。<sup>59</sup>

隨著地方主義的猖獗，所在地的地方政府之間的惡性競爭引起了利用自己控制的開發區的優惠政策來招商引資的無秩序競爭。「各地開發區為吸引外資而進行相互攀扯和競相壓價的行為，在包括地價和廠房租售價格及稅收在內的各方面推出了地方性的一系列優惠政策，很多地方越過了有關國家土地和稅法有關的法規以及中央政府所定的相關政策的範圍。地價越來越低，甚至有些地方提出免收土地出讓費」<sup>60</sup>開發區招商引資的惡性競爭正反映了中國大陸現在普遍性地方性現象：「被協議的轉讓跟在透明的過程相比，更發生於不透明的，而且那些不被有效規定所控制。因此，被協議的轉讓為公共權力與個人利益之間的交易提供很好機會。譬如說，政府官員可能會隨意降低出租土地的費用或為幫親屬或朋友得到有利於完成土地契約的銀行貸款而利用他們 *guanxi*（關係）」<sup>61</sup>，這就是開發土地管理中常發生的問題即不以有償出讓方式供應土地而以協議方式出讓土地的問題。這種用行政手段劃撥土地的現象使土地管理秩序混亂，造成了國有土地資產嚴重的流失，有時把用行政權力所得到的土地拿到市場上交易，破壞了市場公正競爭。隨之，在開發區用地上，

<sup>58</sup> 張曉平，〈我國經濟技術開發區的發展特徵及動力機制〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第12期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002年12月26日，頁13-4。

<sup>59</sup> 李華，〈論經濟技術開發區軟環境的塑造〉，《特區與開發城市經濟》，第12期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994年1月26日，頁46-47。

<sup>60</sup> 樊寧，〈開發區“招商引資優惠戰”何時休〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第12期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002年12月26日，頁27。

<sup>61</sup> Ting Gong, “Corruption and Local Governance: the Double Identity of Chinese Local Governments in Market Reform,” *the Pacific Review* Vol. 19, No. 1, 2006, p.90.

越權批地，未批先亂佔濫用土地的現象時有發生。完全無視國家所定的《土地管理法》。<sup>62</sup>所謂「開發區熱」也致使中國大陸現在變成重大社會問題之一的「三農問題」更嚴重。「由於土地公有制所擁有的強制力量被亂用於由地方政府所徵的土地開發的方式，導致帶來嚴重弊病的事。地方政府在土地公有制之下容易於徵收農民所承包的農地而為土地開發以從農民那裏把土地回收的行為以開發區的形式席捲於中國全土。還有因對農民沒有承認土地所有權而造成了透過土地開發而所帶來的利益沒有十分分配給作為土地使用者的農民的現狀。這種利益的大部份是由地方政府和開放業者所獲得的。在某個意義上，不能不說土地公有制以土地圍獵的形式為獲得開發資源而被惡用」<sup>63</sup>

開發區大部分由對區內各項經濟活動的監督和管理權協調行使職權的管理委員會是管轄的，但是受到中國大陸整個管理體制條塊分割的影響，被中央授與管轄權的管委會和地方政府的職能部門之間的「條塊」矛盾，使得管委會的管理權不能落實，<sup>64</sup>其實際的開發經營管理依附於地方政府的程度仍然嚴重，地方政府在土地的所有權和使用權致使地價和土地供求相脫離之下對增加土地供應量不必付出任何實際代價而祇須動用行政權限，造成地方政府對土地供應量的無限放大和地價不斷的下降，<sup>65</sup>為糾正這種扭曲而必須恢復管理委員會被中央賦與的對開發區所進行的管理權限，為了不讓國有土地資產流失得不合理而必須按成本地價出讓。但如此有可能使其高於開發區外土地的地價，雖然開發區不賠

<sup>62</sup> 郭敬，〈對開發區用地管理的調查與思考〉，《特區與開發區經濟》，第10期，北京：中國人民大學書報資料中心，1995年11月26日，頁76。

<sup>63</sup> 周牧之，〈中国高度成長を支える地域間競争の構造と課題——開発区による土地の囲い込みを事例に——〉[支撐中國高度成長的區域間競爭的結構和課題——以由開發區方式的土地圍獵為事例——]，《東京經大學會誌》[東京經大學會誌]，第249號，東京都國分寺：東京經濟大學經營學會學會誌編輯委員會，2006年3月8日，頁51。

<sup>64</sup> 林漢川，〈我國政府管理開發區的幾種模式〉，《特區與開放城市經濟》，第10期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993年11月26日，頁41-2。

<sup>65</sup> 候景新、李明肖，〈中國開發區建設的優化構思〉，《特區與開發區經濟》，第1期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996年2月26日，頁48-9。

錢卻使招商難度變大；降低出讓土地的價格雖然使招商較容易進來卻造成了對開發區沉重的負擔。為解決此困境而應該把地價分為土地使用出讓金和土地使用費，因為前者在獲得土地使用權時一次付清；後者在土地過程中按年繳付，以在開發區內實施有效的地方性法規可以適當降低土地使用出讓金的價格而相對提高土地使用費，以減輕企業進入開發區時一次支付的土地出讓費用來提昇從外招商的吸引力。<sup>66</sup>

## 伍、結論

鄧小平在於 1978 年召開的十一屆三中全會上在黨政軍全面拿回權力且把工作重點從階級鬥爭轉移到經濟建設之後的第二年提出了在廣東省深圳設立經濟特區的提議，是改革開放的一個象徵性開端。接著深圳繼續被設的共有 5 個經濟特區作為中國大陸對外開放的經濟火車頭帶動了整個大陸的經濟發展。時隔 25 年，不用說 5 個經濟特區成為引進外資的導火線把中國大陸拉上到收進世界最大投資額的國家，整個中國大陸 15 家保稅區於 1999 年在總共佔 29 平方公里的土地上達成了進出口總額 104.9 億美元（佔到整個中國大陸進出口總額的 2.9%）；<sup>67</sup>整個中國大陸 43 家開發區於 2000 年達成的國內總產值為 1861.38 億元，達成的工業總產值為 170.30 億元，上繳的稅收總額為 295.20 億元，達到協議的利用外資金額為 88.91 億元，實際利用的外資金額為 46.38 億元，新批外資投資項目有 1376 個。<sup>68</sup>雖然保稅區和開發區有很多問題急待解決，特別是「開發區熱」所加深的地方政府之間招商引資的惡性競爭，但總體而言，保稅區和開發區針對當初目的：引進外資促進出口創出外匯來提昇產業的

<sup>66</sup> 李華，〈論經濟技術開發區軟環境的塑造〉，《特區與開放城市經濟》，第 12 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 1 月 26 日，頁 47。

<sup>67</sup> 陳志宏、吳蓉，〈保稅區的局限性及其轉型研究〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 11 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 11 月 26 日，頁 20。

<sup>68</sup> 高國力，〈我國經濟技術開發區發展的經驗與問題〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 7 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 7 月 26 日，頁 11。

戰略目標而言肯定有不少貢獻，的確，「中國經改中的經濟的和政治的制度性佈局可以被描寫為市場保管的聯邦主義。聯邦主義的此種類型要求地方對它們經濟擁有主要的自治權和責任以及受到硬性預算的限制，而且不可把它們經濟隔立於境外競爭。市場保管聯邦主義對外國投資者而言擁有重要的區位性涵意（locational implication）。從整體來看，根據經驗的分析提供了一個支持區域性分權促進外國直接投資流入的強有力證據」。<sup>69</sup>

中共在十六屆五中全會上提出了中央制定的《「十一五」規劃建議》，指示了繼續加快經濟特區和上海浦東新區的發展，以及對開發開放天津濱海新區等條件較好地區的推進，以促進大陸區域經濟的發展。10 屆全國人大 4 次會議通過的中共「十一五」規劃綱要也要進一步提出了要在經濟發展中繼續發揮經濟特區和浦東新區的作用，加快天津濱海新區的開發開放。<sup>70</sup>在加入 WTO 使中共對國內外投資者一律實行國民待遇且在全國實行統一的貿易政策的情況之下，中共面臨了各種區域性的和局部性的特殊經濟優惠政策的取消導致對經濟特區特殊政策優勢的削弱，使得中共從以完全扶持和利益優惠等傳統方法支持重點發展地方的局限性轉向在中央政府營造區域创新的主體之前提下通過特殊政策的運用和優良環境的創造實現社會整體的最大福利。接著上海浦東，中共把第 2 個「國家綜合配套改革試驗區」設於天津濱海新區，其用意在於應付如上所述的需要，中共要透過以經濟特區和開發區及保稅區的經驗可資借鑑，從之前經濟特區時代的「摸著石頭過河」走上可控又可預見的方向發展國民經濟，<sup>71</sup>因此「開發區和後來建立的保稅區都是屬於濱海新區的重要組成部份」。<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> He Canfei, "Regional Decentralisation and Location of Foreign Direct Investment in China," *Post Communist Economies* Vol.18, No.1, 2006, p.48.

<sup>70</sup> 皮黔生，〈實施國家發展戰略，加快建設濱海新區〉，《天津師範大學學報》，第 5 期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006 年 8 月 20 日，頁 1。

<sup>71</sup> 郝壽文、張換兆、趙軍，〈國家綜合改革試驗區的理論模型〉，《天津師範大學學報》，第 4 期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006 年 8 月 20 日，頁 3。

<sup>72</sup> 李家祥，〈為加快推進濱海新區開發開放提供理論支撐〉，《天津師範大學學報》，

中共已不能依靠像毛澤東和鄧小平那樣跨越制度進行人治的強人式的治國政策，勢必最高領導權的轉移往制度化的方向發展，以減少中共統治會不會能有合法性的不確定性。在這種潮流中，第四代領導胡錦濤要鞏固改革開放的巨大成果而深化經改的同時把其基礎鑲嵌於制度法律裏面，也在全球制度競爭體系之下提昇與世界市場接軌的程度。在國家綜合配套改革試驗區裏面，中央政府職能定位被要求有合法性基礎上建立法治觀念，不讓任何個人超越法律所授與的職權行使權力，也不讓任何個人或組織超越法律所規定的範圍任意設立行使權力的行政組織或機構，以對抗地方保護主義和加強中央層次調控能力。<sup>73</sup>

從國家綜合配套改革試驗區的建立中可見，中共努力改變以特殊法律促進區域經濟來帶動整個國民經濟發展的經濟特區模式成為以特化條件促成資本、信息技術和高級人材以及現代經營管理聚集的核心，以圖穩固改革成果且深化將來可續性，<sup>74</sup>以法定型，來相應來自內外各方面向中共政權的挑戰以在未來更加多樣化的世界裏面提昇可耐性。

---

第4期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年8月20日，頁1。

<sup>73</sup> 王淑莉，〈淺析國家綜合配套改革試驗區的政府管理職能定位〉，《天津師範大學學報》，第5期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年10月20日，頁14。

<sup>74</sup> 王家庭，〈國家綜合配套改革試驗區與區域經濟發展研究〉，《天津師範大學學報》，第4期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年8月20日，頁3-5。

## 參考文獻

### 一 專書

#### 1 中文部份

李泉斌、葉衍、耿光純，《國際經濟地理》，臺北：五南圖書出版股份有限公司，1998 年。

周文彰，《特區導論》，海南：海南出版社，1995 年 10 月。

姚梅鎮，《比較外資法》，武昌：武漢大學出版社，1995 年 10 月。

馬紹春，《經濟法學》，杭州：杭州人民出版社，2000 年 8 月。

張朝尊，《中國社會主義土地經濟問題》，北京：中國人民大學出版社，1991 年 7 月。

鄭衍杓，《中國沿海開放城市利用外資法律問題》，上海：上海社會科學院出版社，1994 年 5 月。

劉承宗、李化成、王官德，《中國共產黨史》，臺北：五南圖書出版股份有限公司，2003 年。

櫻繼偉，《中國改革：波浪式前進》，北京：中國發展出版社，2001 年 6 月。

#### 2 日文部份

平野建一郎，《講座現代アジア 4 地域システムと国際関係》，東京：東京大學出版會，1994 年 12 月 20 日初版、1997 年 5 月 15 日第 2 刷。

### 二 期刊

#### 1 中文部份

〈中共術語解讀〉，《中共研究》，第 2 卷第 7 期，臺北：中共研究雜誌社，1996 年 7 月，頁 98。

- 王家庭，〈國家綜合配套改革試驗區與區域經濟發展研究〉，《天津師範大學學報》，第4期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年8月20日，頁12-16。
- 王淑莉，〈淺析國家綜合配套改革試驗區的政府管理職能定位〉，《天津師範大學學報》，第5期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年10月20日，頁12-16。
- 方寧生，〈向第二代經濟特區邁進〉，《特區與開發區經濟》，第6期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996年7月26日，頁17-18。
- 皮黔生，〈實施國家發展戰略，加快建設濱海新區〉，《天津師範大學學報》，第5期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年10月20日，頁1-6。
- 何成穎，〈市場經濟下特區經濟模式的選考〉，《特區與開發區經濟》，第6期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994年7月26日，頁3-5。
- 何興剛，〈城市開發區：區位選擇、投資環境、產業結構〉，《特區與開發區經濟》，第8期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994年9月26日，頁24-30。
- 李華，〈論經濟技術開發區軟環境的塑造〉，《特區與開放城市經濟》，第12期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994年1月26日，頁45-48。
- 李家祥，〈為加快推進濱海新區開發開放提供理論支撐〉，《天津師範大學學報》，第4期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006年8月20日，頁1-2。
- 李振興，〈中國保稅區運作應與國際慣例接軌〉，《特區與開發區經濟》，第10期，北京：中國人民大學書報資料中心，1998年11月26日，頁71-74。

- 李海岩，〈中國經濟特區及其投資環境分析〉，《特區與開放城市經濟》，第 4 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 5 月 26 日，頁 15-16。
- 林漢川，〈中國開放開發模式系統比較〉，《特區與開放城市經濟》，第 3 期，京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 4 月 26 日，頁 3-5。
- 林漢川，〈中國開發區的發展模式研究〉，《特區與開發區經濟》，第 9 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 10 月 26 日，頁 37-46。
- 林漢川，〈我國政府管理開發區的幾種模式〉，《特區與開發區經濟》，第 10 期北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 11 月 26 日，頁 41-43。
- 侯景新、李明肖，〈中國開發區建設的優化構思〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996 年 2 月 26 日，頁 47-52。
- 郭敬，〈對開發區用地管理的調查與思考〉，《特區與開發區經濟》，第 10 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1995 年 11 月 26 日，頁 75-76。
- 郝壽文、張換兆、趙軍，〈國家綜合改革試驗區的理論模式〉，《天津師範大學學報》，第 4 期，天津：天津師範大學學報（社會科學版）編輯部，2006 年 8 月 20 日，頁 2-7。
- 陳永生，〈外國直接投資與中國大陸的經濟發展〉，《中國大陸研究》，第 44 卷，第 3 期，臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2001 年 3 月，頁 17-44。
- 陳竟，〈對經濟特區外資立法的思考〉，《特區與開放城市經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 7 月 26 日，頁 10-12。
- 陳益升、陳宏愚、湛學勇，〈經濟技術開發區與高新技術開發區未來發展分析〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 10 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 10 月 26 日，頁 22-24。

陳志發、吳蓉，〈保稅局的局限性及其轉型研究〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 11 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 11 月 26 日，頁 19-24。

高國力，〈我國經濟技術開發區發展的經驗與問題〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 7 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 7 月 26 日，頁 21-21。

張旗，〈特區房地產業發展初探〉，《特區與開放城市經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1993 年 7 月 26 日，頁 17-18。

張鳳清，〈加入世界貿易組織對我國保稅區的影響及其對策〉，《外國經濟與管理》，第 22 卷第 5 期，上海：外國經濟與管理編輯部，2001 年 5 月 20 日，頁 2-7。

張鳳清，〈論我國保稅區發展模式定位〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 7 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 7 月 26 日，頁 23-26。

張鳳清，〈論保稅區在實施“大經貿”戰略的功能作用〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1998 年 1 月 26 日，頁 74-78。

張鳳清，〈關於我國保稅區發展的若干問題思考〉，《外國經濟與管理》，第 6 卷第 2 期，上海：外國經濟與管理編輯部，1996 年 2 月 20 日，頁 3-7。

張曉平，〈我國經濟技術開發區的發展特徵及動力機制〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 12 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 12 月 26 日，頁 12-22。

湯之明，〈中國大陸對外開放地區的優惠政策比較〉，《特區與開發區經濟》，第 11 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1995 年 12 月 26 日，頁 39-40。

章家壽，〈經濟特區應選擇怎樣的稅制模式〉，《特區與開發區經濟》，第 6 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1997 年 7 月 26 日，頁 33-34。

曾崇興，〈保稅區與開發區比較研究〉，《特區與開發區經濟》，第 11 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1998 年 12 月 26 日，頁 72-73。  
經濟特區問題研究課小組，〈特區經濟發展機制創新研究〉，《特區與開發區經濟》，第 3 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1995 年 4 月 26 日，頁 11-18。

樊寧，〈開發區“招商引資優惠戰”何時休〉，《特區經濟與港澳臺經濟》，第 12 期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002 年 12 月 26 日，頁 27-28。

劉子基，〈特區市場經濟與深化稅制改革〉，《特區與開發區經濟》，第 1 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1994 年 2 月 26 日，頁 29-32。

劉克崙、王剛、李穎，〈我國保稅區發展總體設想與稅收政策選擇〉，《特區與開發區經濟》，第 12 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1999 年 1 月 26 日，頁 75-80。

範從來、陳超，〈論區域經濟的非均衡可續發展戰略〉，《中國經濟問題》，第 3 期，福建省三明：廈門大學經濟研究所，2000 年 5 月，頁 43-48。

懷谷，〈世界經濟特區的演進與發展趨勢〉，《國際經濟》，第 4 期，北京：中國人民大學書報資料中心，1996 年 6 月，頁 12-16。

## 2 日文部份

朽木昭文，「アジア成長の要因とボトルネック」，經濟セミナー 1500 期，東京：日本評論社，1996 年 9 月，頁 6-9。

周牧之，〈中国高度成長を支える地域間競争の構造と課題—開発区による土地の囲い込みを事例に一〉，《東京経大会誌》，第 249 号：

東京都國分寺：東京經濟大學經營學會學會雜誌編輯委員會，2006年3月8日，頁45-58。

### 3 英文部份

He Canfei, "Regional Decentralisation and Location of Foreign Direct Investment in China," *Post-Communist Economies* Vol.18, No.1, Oxford: Carfax, March 2006, pp.33-50.

Ting Gong, "Corruption and Local Governance: the Double Identity of Chinese Local Governments in Market Reform," *the Pacific Review* Vol. 19, No.1 Abingdon: Oxford University Press, March 2006, pp.85-102.

# Special Economic Zone and Its Changes and Evolution

TAZAWA TAKASHI

## Abstract

Deng Xiaoping took back power in all its aspects of the organizations in the party, the government and the army, then proclaimed changing the most important point of work from the class struggle to the construction of economy at the third plenary session of the central committee elected in the Eleventh Congress composed of national representative of the Chinese Communist Party held in December 1978. Successively he made a proposal in the following year to set “ the Special Economic Zone “ down to Shenchon City in Guangdong Province, that is the measurement which hinted the direction of Reforms and Opens. The direction is connecting to the world capitalism system by this detached estate of the Special Economic Zone, and to draw abundant money and advanced technologies from the West under a intention of accumulating capital, accumulating technologies and to crown all accumulating administration necessitated for the market economy, because the

motherland of China is so from want of these three factors to desire eagerly these, which inevitably drive the Chinese Communist Party to place an important point of the Special Economic Zone to a side of preferential treatments enticing foreign companies in them to the accompaniment of investment and construction of factories. The objects of the preferential treatments concerned is mostly classified to the most important two aspects: the payment of taxes and the use of estate. The methods of this kind entrusting powers and transferring interests downstream given by Deng Xiaoping is not only used to the side for enticing foreign investment but also by the side for stimulating positiveness in officialdom and citizenry, especially given that the Special Economic Zone come under the category of regional economy, the Chinese Communist Party has transferred the autonomous powers about many aspects to regions on policies in relation to the Special Economic Zone. Concerning with the system of law, a conference of deputies for people in all nation respectively granted the legislative power to the people's government settled in the five special economic zones in all nation under the general guidance of "the Office to the Special Economic Zone" attached to the House of State Affairs so as to let every special economic zone quickly enact laws seizing an opportunity corresponding to every realistic circumstance in dependence on "the Right to enforcement of laws taking the lead with precedence" by which it may enact laws preceding all nation , thereby respectively adopts legislative measurements in answer to the region concerned .

Apart from entrusting powers and transferring interests downstream, the Chinese Communist Party assigns the working of radiation to the body of the Special Economic Zone, that is, exerting the experiences

which they had and the results which they obtained on the other areas of the motherland of China through these detached estates of the special economic zones. Just as the Chinese Communist Party expected, the special economic zones have moved the development of the whole economy in the motherland of China as the top of a steam train, pulled up the amount of foreign investment which it has received to the degree of the number one in the world. With the exception of capital, the special economic zones have spread the technologies and the experiences of administration out toward the other areas of the motherland of China in the style of its own change and evolvement. To say its change and evolvement, the special economic zones originally having play the act of “Export Processing Zone” have got to exceed the function of it with the ceaseless development of the special economic zones, making the industry uprise in sort and level. At the same time, specializing the function of “Free Trade Zone” to become “Reservation of the Payment of Tax Zone” and specializing the function of upgrading technologies to become “Economic and Technological Development Zone”, wherefore have mighty function radiating toward the whole country. Of course the special economic zones have caused some problems which must be worked out quickly, generally speaking induced to the fact that the degree in the excess of their being entrusted and transferred interests downstream has made the local governments especially interfered too much with the independent position as being separated from the mainland, and also solicit the foreign capital by setting the economic technological zones within their boundaries in order to being contributed to the practice of the action to levy profit margin underground only for the benefit of its own place without respect to the original function of the special economic

zones charged with a detached estate as vanguard of the Reforms and Openings moving the whole national economy upward , which has given rise to losing the characters of independence and completion in the zones for the reservation of tax payment given as matrix doing the isolated policy under the control of customs and then has got into trouble at strife concerning sites for the economical and technological development zones on the ground of setting much them .

In order to get these uncontrolled phenomena under control, the Chinese Communist Party in the one hand puts laws in order thereby get legislative system in the special zones unleashed from the entanglement so as to clarify their duties, and restrain their recklessly intervention added to the business in the special zones by the local governments. In other hand it converts an important point of the works imposed to the special zones from the sustain of the development inclined to limited parts of the locality by instrument for interests and preferences toward realizing the maximum well-being of the whole of a society through the use of particular measurements and the creation of excellent environments on the premise making the central government take the initiative in hammering out the regional innovation. To put it in the concrete, the latter is embodied as side of setting up “the Test Zone for the Synthetic Reforms Combined each other by State” at the areas of Putong in Shanghai and the Marine Zone in Tianjing, where every person and every organization is requested to have legal base for constructing legislative idea, which does not allow any person nor any organization go beyond his or its powers granted to his or its occupation. It is obvious that the ebb and flow like this perfectly swim with the request in the time when the style “to cross a stream stepping on stones spread over the

riverbed by feel” in the era of the special economic zones is forced to move toward the direction for the development of the national economy which one can command to a view of under control on the ground that the superiority of the measurements given to the specific zones is compelled to weaken under equivalent treatment as citizen irrespective of the insight or the oversight of investors because of adding to WTO , and the style of the rule by exerted an influence depending on will of a person as Mao and Deng who had deviated from laws has been losing the efficiency beyond the term of validity. This deserves to be called a new challenge of the Chinese Communist Party.

keyword: special, economic zone, free economic zone, economic development zone, local government, foreign direct investment