

改革开放40周年珠海经济特区发展启示录:

使命与担当:胸怀大格局

大格局破解大困境

大格局一定是为破除大困境而孕育和产生的,也只有大格局才能破解大困境。当珠海在上世纪八十年代末期实施西部大开发,珠海正处于发展经济学所表述的经济腾飞时期,经济高速增长甚至超高速增长。在同一个时期,国家宏观经济过热,物价上涨,采取压缩城市基建规模和社会集团消费成为宏观调整的主要手段。珠海也同其他城市和特区一样,年度固定资产投资总额一降再降。但珠海人始终坚信,国家赋予珠海经济特区的使命,并不是让珠海停留在磨刀门以东过特区的小日子,而是要站在中国面对世界的高度上,在珠江西岸把珠海建成中国的战略发展高地,不向国家伸手要,要为国家创大局。这就像一位竞技选手,既然到了竞技场,不是谁要我去拼搏,而是自己要拼尽全力站到顶峰。

(一)珠海困境的成因

困难是一个个具体的、客观的难题,困境则是长远的、根本性的主要矛盾。解决具体困难并不足以化解困境,只有解决根本性的困境,珠海才能连续解决一系列难题打开改革开放的发展局面。

珠海在改革开放之初面临的困难是改革开放后的中国普遍面临的困难,资金不足、人才不够、缺少能源、交通不便、设施落后、信息闭塞、商品低端、市场不畅,这些困难本来就要通过改革开放一个个攻克,并不是珠海独有的,带有根本性的难题。珠海发展的重大困境是自身的地理区位条件制约珠海无法高效地获得国际市场的优质资源配置,最关键的领域是珠海缺少顺畅连接国内外市场的物流通道。珠海在上世纪八十年代虽然也是国内引进外资的热土,国内外投资对珠海建立工业经济基础和产业结构调整也产生重大影

响,但技术领先的国际制造业企业在珠海的投资比重非常低,国内投资也只是利用特区优惠政策、特区品牌以及进出口便利等条件,将纺织、建材、电子、通用耗材与食品加工等中小规模消费类制造业配置到珠海。要建成一个技术先进、产业雄厚、经济发达的外向型国际化海滨花园城市,珠海必须拥有对接世界的空中、海上或者陆地枢纽,吸引优质制造业的资金、技术和人才等国际资源向珠海流动。这就是珠海在上世纪八十年代末开始对城市全面规划建设,实施西部大开发让珠海连通世界的出发点。

1. 处于区位比较劣势

国家和广东省创办经济特区是从实际出发,科学研究并实事求是明确了建设重点的。1980年5月,中共中央在批复广东、福建两省工作的会议纪要中就明确指出,“广东应首先集中力量把深圳特区建设好,其次是珠海”。这个决定非常清晰地表明,深圳所处的区位优势等先决条件最好,便于优先集中资源取得建设成果和发展经验。

虽然同处珠江入海口,但珠海与深圳两个经济特区距离国际市场的远近,成为国际贸易成本比较和资源配置的市场依据,也成为建设经济特区优先决策的科学依据。从实际情况看,珠海经济特区在1987年建成投入使用最重要的九洲港集装箱码头——香港喂给港航线开通,同一时期的深圳,广深铁路复线建成通车,广深高速公路、深圳机场和蛇口国际集装箱码头陆续建设。而在九洲港集装箱码头通航之前,珠海对外贸易主要依赖陆路交通,集装箱从珠海北上广州经过深圳再运至香港,需要绕过珠江口巨大的弯弓经过多次摆渡,每个集装箱运输成本比深圳高出数千元,高昂的物流代价让国际投资和贸易商对珠海望而却步,珠海无数次尝到外商投资考察

乘兴而来失望而去的切肤之疼,这种落后的物流状况严重制约包括珠海在内的珠江西岸对外开放水平。

“其次是珠海”的决定把准了珠海在对外开放中的区位优势,使珠海意识到必须在发展历史过程中依靠自身力量破解这个根本性矛盾。

2. 建设“两座城市”

珠海自身的自然地理条件也对城市建设和经济发展构成重大阻碍。西江流域的出海口将珠海陆地划成多块互不相连的区域,香洲与南屏、湾仔之间横隔前山河,磨刀门把特区与斗门分离。整个西部地区也被鸡啼门、虎跳门及其支流一块块分割开,在围海造地之前,金湾与斗门、高栏与平沙之间都隔水相望。在斗门县建设历史上,当地多个区域都流传着某某区域是珠海“西伯利亚”的戏称,而珠海的“双城结构”则成为城市规划和建设的常用称呼。

珠海要建设的并不是一座,而是“两座城市”。为连通城市内的交通,珠海的对内交通建设投入要远多于对外物流系统建设投资。道路、桥梁、港口的建设一直是珠海固定资产投资的重点,没有这些投资,珠海内部的生产要素都无法顺畅流通,城市发展空间也无法有效拓展,要改变珠海产业布局、推动经济发展和人口迁移,没有交通是难以想象的。珠海修了太多的路,但即便如此,珠海城市内部的现代交通物流体系至今也还没有完善,作为当代粤港澳大湾区的重要一员,珠海大交通建设的短板正待补齐。

(二)大困境孕育大格局

内外交通的综合困难使珠海对内不能有效调集区域内资源,对外无法引入国际优质资源,缺少现代化的交通物流条件成为珠海发展的根本性制约因素。交通严重制约了珠海的产业发展水平、

国际贸易能量、土地资源开发、环境资源保护和城市发展空间开拓,要打破这种困境,珠海必须以交通为主体,在城市发展总体格局上采取根本性的改变策略,对原有的交通格局、产业格局、环境格局、城市土地资源治理格局等进行重大调整,深刻改变特区低水平对外开放的窘境。

这就是珠海大格局产生的源头,而西部大开发则是珠海发展进入大格局时代最具代表性、也最有影响力的风向标。大开发时期并不是特指珠海单纯发展磨刀门以西,而是东西两翼包括海岛的全面开发,西部地区更加重要,因为这里是打开国际航线、国际航空的门户和重化工业的重镇。珠海历史上多次出现对西部大开发的误解,一种主要观点认为,特区范围还没建好,又把钱撒到海里。而后来者有不少人则认为珠海建设得太超前,浪费资源。首先,西部大开发是珠海大格局时代的开端,开启了珠海建设国家战略高地的大幕,珠海在各个领域的多项创举都在国内具有前瞻性,并被历史证明是走在前列的。而西部地区的开发只是整体发展格局中最突出的一个区域,其对奠定珠海今天的西部发展格局也具有长远影响。其次,大格局不仅是交通大格局,而且是包括城市功能布局与治理、产业布局与政策、土地管理与开发、环境保护与立法、对外贸易服务等多方位的系统性工程,而其中的交通大格局、土地管理、科技重奖以及航空航天博览会等尤为突出。第三,珠海确立的大格局发展方向是正确的,政策是积极有效的,代表了珠海在这个历史时期是以科学的方法解决问题,并且形成了珠海独特的生态文明发展道路。即使一些具体的建设项目受历史条件限制被延缓,历史最终也会证明,珠海在大格局时代并没有浪费国家资源,而是走在了历史的前列,创造了发展的新格局和新财富。

大建设实现大格局

建设大格局不单是建设项目,还要进行事关珠海发展的思想、制度和政策体系建设。任何一个建设项目都遵循整体利益要求,为大格局舍小利益,为未来发展放下眼前利益。珠海建设大格局的行动在当初并不是一条用精准的语言和排期设计好的,落实大格局建设,行动比文件有力,创新比守成有力。决策和执行者总是出现在推进重大建设项目一线,用脚步丈量工作深度,深入基层时刻掌握工作实情的方法是及时围绕大格局调整局部工作方案的有效手段。

(一)小细节牵动大格局

西部大开发与珠海电厂重点能源建设项目息息相关。这个案例既说明局部与整体利益关系,又说明了单个项目与整体行动的联动效应。上世纪八十年代末期,珠海为解决能源供给不足的困难,在唐家后环筹划建设珠海电厂和3万吨级码头,但包括金星门水道在内,珠海经济特区范围之内都不具备水深条件。而且珠海在1986年4月首次在国内开展低纬度沿海城市大气环境质量研究后发现,珠海电厂在唐家投产之后将会对珠海的大气环境造成严重污染,而当时的淇澳岛一带还被确立为建设“能源及其它基础工业项目”。为彻底解决珠海电厂的港口建设和环境保护问题,珠海市委、市政府多次沿着海岸线西行登上横琴、三灶一个个岛屿选址,并最终在大西国际水道北部的高栏列岛发现理想的港口与电厂建设地点。高栏列岛不仅成为国际集装箱码头,珠海电厂以及重化工业的落脚地,而且成为西部大开发的始发站。

从珠海电厂选址高栏列岛开始,珠海大格局的建设产生连锁效应。从高栏连岛大堤建设到珠海大道建设,从“命运工程”建设到经济功能区建设,从东部伶仃洋大桥到西部黄茅海大桥筹划,从国际港口到珠海机场建设,从实施科技重奖到引入国内外高素质人才,从土地管理创新到环境保护立法,珠海全境之内过去从没有联系的地域都通过大开发相互贯通,政府的各项政策都实行同步研究和调整。珠海的大格局建设吹响了改革开放的历史强音,吸引全国的人才和技术进入建设大潮。自珠海大格局建设拉开大幕开始,一大批来自日本、荷兰、德国、美国等国家和地区的世界500强企业纷纷入驻珠海,涌现出佳

能、兄弟、BP、飞利浦等一大批世界著名企业,珠海本土的格力电器、丽珠制药等企业发展壮大,金山、亚洲仿真等科技企业新星跃上历史舞台,一大批“隐形冠军”涌现蓬勃的发展活力。

(二)大思考统一大行动

面对大格局需要大思考,产生战略格局上的创造性思想,在困难重重的迷茫中定位战略方向,选择决定战略走向的重大决策,聚集奋斗的勇气和决心。

1988年,珠海经济特区范围第二次调整到磨刀门以东121平方公里,项目审批权限放宽到3000万美元,国务院同意珠海设立保税区、保税仓。但是国家在实施沿海发展战略同时实行宏观经济治理整顿,珠海在扩大特区范围的同时又实施覆盖东西部全域的发展战略,很多工作中的冲突和不同思想认识都相互搅结在一起,统一全市思想建设大格局成为当务之急。执行国家政策是国家大局必须服从,实施珠海大格局战略事关改革成败必须坚守,而且还需要全面调整珠海经济政策、土地、城市建设和环保等政策,建设高质量外向型经济的硬软件保障体系,没有坚定的信念就没有果敢的行动。

珠海市委接连召开市委常委会扩大会议以及全市处级干部、副科级以上干部大会,提出“跳出珠海看珠海”,从世界经济发展趋势判断珠海发展走向,借鉴世界发达城市成功经验解读珠海的战略抉择,认清珠海改革开放之后高速发展实际,甩开“全国扩大开放后,特区没有什么优势,没有多大作为”的悲观情绪,动员全市党员干部坚信党中央、国务院改革开放的决心,“抢占战略制高点”,不失机遇,不等机会,紧跟世界经济发展大势,用自己的力量建设珠海大格局。

(三)大激发支撑大建设

建设大格局需要促进市场要素密集有效地充分释放,而不是墨守成规锁住发展的咽喉。在这个历史时期,珠海依据国家法律法规,从珠海自身特点出发创造性制定一系列激励与约束制度,并最终上升到地方立法高度,将创造性发展成果转化为珠海迈向生态文明发展道路的奠基石,每一项创举都具有创造力、影响力和生命力。这一系列举措的核心就是围绕土地、技术、人才、环境等发展要素,创造性激活市场的巨大活力,同时约束了市场外部性的负面效应,为建设珠海大格局提供了强有力的支撑,对国内的一系列制度创新有直接的、重要的影响。这些创举之所以能在珠海建设大

格局的历史时期集中爆发,就是因为珠海牢记中国改革开放的伟大使命,将这座城市的全部创造性力量都贡献给中国的改革开放,为改革开放提供能够汲取的宝贵经验。

1. 创造土地管理“珠海模式”

1988年,珠海市政府发出的第1号、第2号文件分别是《珠海市城市土地管理暂行办法》《珠海市城市建设综合开发管理规定》,半年后正式实施由市人民政府代表大会常务委员会审议通过的《珠海经济特区土地管理实行“五个统一”的规定》,大刀阔斧推进以“五个统一”为主体的土地管理制度改革,实施国有土地“统一规划、统一征用、统一开发、统一管理、统一有偿出让”,形成政府主导国有土地的一级市场开发,由市场主导土地使用的二级出让和开发,清理回收土地,整治侵害国家和农民利益的圈地、占地行为,建立统一的房地产开发和经营市场,确定市属国有房地产业的税后利润分配比例,彻底改变无偿划拨、无限制使用土地的市场乱象,将土地开发和经营所得作为重要的建设资源投入大规模建设,发挥土地的最高经济效益。珠海在全国首创的“五个统一”的土地管理体制和有偿、有限期、可流转的土地使用制度成为全国沿海城市学习借鉴的“珠海模式”。

珠海通过土地管理创新扭转了极度扭曲的土地开发市场,甩掉了沉重的土地开发包袱,又通过围海造地储备了大量土地,使国有土地从长期亏损开发转变为发展资源,成为珠海建设大格局的重要支撑力量。

2. 首开重奖科技人才先河

早在1986年12月,珠海就制定了《珠海市科学技术进步奖励办法》。1987年10月23日,珠海市召开全市首届科技进步奖励大会,奖励表彰特区创办之后到1986年期间完成的获奖成果,一、二、三等奖分别为2000元和1000元。这个办法沿用的还是国家当时的制度,无法激励科技人员的创造性成果转化。珠海要在建设大格局中发展高质量的技术、知识密集型产业,必须突破旧体制激励科技力量为经济创造更多更好的财富。

1991年7月,珠海市分别出台《珠海市奖励为推动科技进步做出突出贡献人员暂行办法》《关于依靠科技进步推动经济发展的决定》,面向全市各类所有制企业,依据投入产出比、资金利润率、达到国内同行业先进水平等指标,以高于当时国家奖100倍的强度在全国率先实施科技重奖,吸引人才和技术为高新技术产业

注入新动力,大幅度提升珠海科技人口比重和经济发展的科技贡献率,珠海市、县(区)两级政府每年投入科技三项经费不低于财政总收入的1.5%,允许高新技术企业按月销售额的3%—5%提取科技发展基金,大力引进接受海外人才,通过行政事业单位免编制限制、技术职称评聘免指标限制、合法外汇收入免缴汇出税、来去自由等措施引入硕士以上学历海外人才。这是珠海经济特区在建设大格局的行动中创造出来的科技激励机制,“对珠海经济特区的未来发展将有重要的战略意义”。

3. 保护珠海“第一桶金”

就在珠海正式实施大格局战略的同时,1988年9月,珠海市首次开展国内罕见的城市环境容量与环境规划研究,将环境规划纳入珠海市国民经济发展规划,指导经济、城市和环境建设协调发展。这个研究共形成80项研究成果,其中对珠海产业布局产生决定性影响的是工业结构与合理布局环境规划,按照环境经济综合影响度排序对全市工业进行布局。根据研究成果,珠海明确了鸡啼门以东发展技术含量和附加值高的高新技术产业,禁止所有重污染行业以及化工与冶金业,以西地区的高栏、南水、北水允许达标排放的重化工业、能源制造业集中发展。同时,珠海限期停产、搬迁、关闭污染企业,搬迁市区内5家燃煤烟筒企业,关闭严重污染的水泥厂和玻璃厂,市区此后再无冒黑烟的“大烟囱”。1992年至1996年期间,珠海市出台城市建设管理“八个统一”和环境保护“八个不准”的规定,颁布了广东省内第一个污染物排放“地方标准”和珠海市第一部地方环境保护法规《广东省珠海市饮用水水源水质保护条例》。

珠海在大建设大发展时期不仅没有破坏环境,反而在国内、广东省内前所未有地将环境保护置于发展利益之上研究环境、科学使用环境。这种看似悖论的发展路径只有一种合理的解释,那就是无论是经济还是环境的发展,都要为人民、为子孙后代造福。有人认为珠海在改革开放初期就排斥有污染的企业,把很多大项目都卡死了不让进,使珠海失去了“第一桶金”。事实刚好相反,珠海的产业发展政策是保护了珠海的“第一桶金”,除保护了看得见的青山绿水,还保护了看不见的地下水和土壤。珠海在前所未有的地改变历史,也在前所未有的地创造历史,做到了经济发展与环境保护的和谐统一,这种最具“朴素”性建设发展理念和管控方式之后的城市可持续发展留下了很好的本底,同时也塑造出珠海与一湾之隔的国际化大都市——深圳不同的城市“性格”。

作者单位:珠海经济特区研究会

研史与思考

珠海经济特区研究会专栏

编者按:珠海改革开放历史上形成的代表性属性是创新发展、生态发展。这起于上世纪八十年代末开始的大格局发展时期,土地、科技、产业、人才、物流、生态等各个领域爆发出史无前例的连锁、密集创新,激活珠海发展要素集聚,闯出独有的发展道路。这段认清自我、奉献自我、创造自我的历史经历依旧对当代珠海“二次创业”有借鉴意义。

□特约撰稿 宋华

《马云:人生要有大格局》引用过马云在一次电商会议上的讲话。他说:“细节能成就一个人或一家企业,但如果没长远的布局,细节对成功则不再具备推动力。”无论是个人、企业、城市、社会或是自然,所有细节都只是宏大历史运行中的一个链接,大格局的视野和行动将决定长久发展的生命力。研究珠海经济特区历史的过程就不能不研究珠海大格局的历史,因为珠海大格局不仅决定了整体城市与产业布局、物流体系、城市治理和环境保护水平,而且决定了珠海独特的城市发展道路。珠海的大格局是什么?在什么历史条件下产生的?如何产生的?

珠海的大格局就是站在时代发展制高点,瞄准世界先进水平,实施最优化的系统发展方案,集中资源攻克制约城市发展的根本性矛盾,建设强关联的可持续发展生态链,不图短期利益,不惧收益的遥遥无期,为后代奠定不过期的硬软件基础。珠海大格局形成于上世纪八十年代末,以西部大开发为标志和起点,从工业化初期的基础设施、产业发展和组织体系很快过渡到城市发展大格局的体系性建设,这个大格局从整体影响到局部,又从细节扩散到系统,大格局形成的交通物流、生态发展、重奖政策等核心体系一直不断优化延伸到当今。当前的“大湾区时代”既是珠海大格局的历史延续,又是创造新格局的突破起点。保持大格局视野,怀有大格局胸襟,坚定大格局行动将对珠海最终实现远大目标产生深远影响。

历史事实告诉我们,胸怀大格局必须具有牺牲当前的精神,不计得失永不言弃,必须深知使命召唤的力量,敢担当敢闯路,必须创造激活市场的动力,调集人民的创造性劳动。改革开放从来就不是让人们裹足不前,而是最大限度激发人们敢闯敢试的活力的历史。珠海发展的新格局正是改革开放时代的必然产物,也是推动改革开放历史前进的动力。

庆祝改革开放40周年