



• 开 放 的 海 南 ••••• 3

政策法规要览

郎艳芬 黎志毅 编著



66
中国环境科学出版社

(京) 新登字089号

图书在版编目(CIP)数据

开放的海南/海南省人民政府发展研究中心、港澳国际信托投资有限公司
编著. —北京: 中国环境科学出版社, 1998.3

ISBN 7-80135-451-6

I.开··· II.海··· III.社会主义建设—成就—海南 IV.D
619.66

中国版本图书馆CIP数据核字(98)第02194号

中国环境科学出版社出版发行

(北京海淀区普惠南里14号 邮政编码: 100036)

各地新华书店经销

深圳当纳利旭日印刷有限公司印刷

开本 128x208 1/32 字数: 540千字 印张: 0 0/0

1998年3月 第一版 1998年3月 第一次印刷

印数: 1-5000

装帧设计、卡通制作: 徐言

(共18册)定价: 65.00元



廖逊：海南省人民政府发展研究中心主任、研究员、海南省社会科学联合会副主席，《海南年鉴》主编。著作有《马克思恩格斯“小政府”思想与当代经济改革》、《小政府大社会－海南新体制的理论与实践》、《开放的成本》、《神趣集－特区社会经济发展研究》、《擎钵集－特区社会经济发展研究》、《莲钟集－特区社会经济发展研究》、《少菴集－特区社会经济发展研究》、《天涯时评·1994》、《天涯时评·1995》、《走出泡沫－海南经济发展战略选择》等。

王志刚：经济学博士研究生，高级经济师。曾任中国人民银行总行副处长、三亚市分行副行长。现为港澳国际信托投资有限公司总经理。发表出版有《试论人民银行制定利率政策的基础》、《利率政策与通货膨胀——1988年利率政策回顾与分析》、《宏观金融管理分析——中央银行导论》（合著）等多篇论文和论著，主编有港澳信托系列丛书——《精神家园》（作家出版社）、《人是万物之灵长》、《稳操胜券》（经济出版社）。





《开放的海南》编委会

主 编	廖 逊	王志刚	
副主编	邹良贤	周文彰	耶白堤 (执行)
	陆 武	饶浩雁	吴学军
编 委	张山克	张金良	张 凌
按姓氏笔画排列	何 琳	罗 新	倪定华
	夏鲁平	黄闻深	黄 骏
	韩 晖		

海南省人民政府发展研究中心
港澳国际信托投资有限公司

编

《开放的海南》序

廖 逊

这是我们海南省政府发展研究中心的研究人员和海南港澳国际信托投资有限公司的同志们，为海南建省办经济特区 10 周年，共同奉献的一份薄礼。《开放的海南》包含 18 个分册，从 18 个不同的方面扼要地介绍了我们十年来所走过的道路。出于我们珍视个人主动性，强调个性发展，提倡个人署名、文责自负的传统，我们没有在文体和文风方面强求一致，而是更多地保留了作者们的个人风格。

1988 年海南建省、办经济特区，是海南经济发展史上的转折点，从此结束了长时期的缓慢发展。这个转折，绝不仅仅是来自几项政策优惠，而是一整套发展战略的更新和经济政治体制的全面改革。其根本目的，就是要通过改革优化投资环境，通过优化环境吸引国外省外资本，从而解决长期困扰海南经济发展的一个根本问题——资金、技术投入不足。

值得海南人民自豪的是，就在这一年，我们比全国提前五年，正式把“建立社会主义市场经济”作为改革的目标。与此同时，我们还正式提出了要建立“小政府、大社会”体

2 开放的海南

制,要建立“多种成份平等竞争”的经济规则,这些在全国相当“超前”的改革思想,立刻在全国各地的知识界和企业界引起了强烈的共鸣,遂有“十万人才下海南,八方企业会琼州”的壮举。来自全国各地的专业技术人才和企业家人,特别是其中的优秀分子,在当时有个著名的口号,叫做“分享实惠不如创造机会”,因为他们懂得只有拥有发展机会,才能发掘潜在的、无限的实惠。当时还有一个著名的口号,就是“我们不能再像父辈们那样生活下去了”。

特别应当强调的是,1988年海南建省、办经济特区,确立了一整套新战略、新体制、新政策,所有这些都出自邓小平同志的决策和邓小平理论的指导。

如今,时间已经过去了整整十年,敬爱的邓小平同志已经离开了我们。海南的经济发展究竟怎么样?海南经济发展的新战略究竟取得了哪些成就?海南社会主义市场经济究竟建成了一个什么样的框架?海南“小政府、大社会”体制究竟运行得怎么样?各种经济成份的企业究竟能不能享受到相同的国民待遇,实行平等竞争?来自全国各地的专业人才和企业海南究竟获得了什么样的发展机会?新老海南人究竟建立了一种什么样的新生活?正是为了回答上述问题,我们才编写了这套书。

1998年是海南建省、办经济特区的第十年。从海南到全中国以至全世界的经济形势,都发生了巨大的变化。当年的“中美苏大三角”早已不复存在,绝大多数计划经济国家都已走上不同的经济市场化道路,既坚持改革开放又坚

持共产党领导的中国和越南,成为其中公认的佼佼者。中国的经济高速发展已经成功地保持了19年,最后6年达到年均两位数。从1993年起,我国实际利用外资总额一直在全世界排名第二。由于外资连年顺差,我国的外汇储备也连续两年保持世界第二位。我国的对外开放战略,事实上在近几年来,也已经处在调整的过程中。从国内来看,我国经济体制改革的目标已经先后在党的“十四大”和“十五大”两次代表大会上正式确认,是社会主义市场经济。1988年看来最困难的改革——价格体系改革,也早在几年前就进入尾声。目前正在开始的,是从前许多朋友认为最艰难、最不敢想像的国有企业改革和行政管理体制改革。与此同时,困扰我国40多年的短缺经济已经结束,有利于改革的“买方市场”已经到来。在今天这样的时刻,海南的开放与改革的正反两方面的经验,对于全国来说,比以往任何时候都更加具有参考价值。

正是着眼于此,海南省委省政府才要求我们撰写了这套书。由于我们的水平有限,时间又比较仓促,难免挂一漏万,欢迎各界广大读者批评指正。

十年拼搏 百年执着

——序《开放的海南》

王志刚

伴随着海南建省十年的风风雨雨，海南港澳国际信托投资有限公司与海南省政府发展研究中心共同走到了今天。

在这样一个值得纪念的日子里，我们与海南省政府发展研究中心共同编撰了这套书——《开放的海南》，作为哺育我们的这方热土的献礼；作为我们共同成长十年的一个纪念。

十年里，海南从一片待开垦的处女地发展到今天集工业、农业、旅游、金融于一体的新兴省份；

十年里，港澳信托从一个普通的信托投资公司发展成为全国知名证券商；

十年里，海南省政府发展研究中心从一个仅有十几人的研究机构发展成为拥有数十人的研究中心。

十年风雨，我们朝着一个目标，为这片土地的繁荣、富强流下了汗水，奉献了智慧，倾注了情感；

十年开拓，港澳信托在物质文明领域里为海南的富强

努力着；

十年耕耘，海南省政府发展研究中心在精神文明领域里为海南的腾飞奉献着……

如果说港澳信托投资一贯秉承的“物质文明与精神文明并驾齐驱”的精神为我们带来了今天总资产达 49.5 亿元，年创利能力达 8950 万元的业绩，那么，海南十年的飞跃也正是物质文明与精神文明共同的结晶。

多年以来，我们在创造物质财富的同时，亦不遗余力地投入健康的文化事业，形成了独具特色的企业文化。海南省政府发展研究中心是我们创建企业文化的亲密伙伴。我们企业的内部刊物《八面来风》得到过“中心”许多研究者的大力支持和帮助。在这样一个文化氛围的熏陶下，我们的公司不再是一个单纯的经济组织，我们的员工也不是只知创造利润的“经济动物”。我们充满着社会责任感、历史使命感和时代自豪感。我们努力建设自己的精神家园。

我们为能拥有 20 个证券营业部，股票代理成交量突破 700 亿元，实现利润逾 2 亿元感到骄傲；

我们为能拥有一支具有团结、廉洁、创业、创新、创誉精神，诚信敬业、尊纪耐劳的员工队伍感到自豪；

我们为能建成一个科学、民主、严谨、深受广大员工拥护的管理体制及灵活、有效的运作机制感到荣耀；

……

这一切都离不开社会各界的支持和帮助，更离不开这片哺育我们成长的土地。

6 开放的海南

如今,我们已提出了立足百年,做中国一流券商的新的奋斗目标。这将是我们的献给海南建省办经济特区更丰厚的礼物,这更是我们对广大支持我们、帮助我们、爱护我们的所有人的回报。

一 海南特区政策的制定及实施

(一)海南特区所享受的优惠政策

1. 全国人大及常委会关于设立海南省创办海南经济特区的决议

1988年4月13日,全国人民代表大会第七届委员会第一次会议批准设立海南省,并同时划定海南岛为经济特区。在设立海南经济特区的决议中明确规定,“授权海南省人民代表大会及其常务委员会,根据海南经济特区的具体情况和实际需要,遵循国家有关法律,全国人民代表大会及其常务委员会有关决定和国务院有关行政法规的原则制定法规,在海南经济特区实施,并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案”。

《宪法》早已明确规定了省一级地方人大及常委会的立法权限,海南省自然也应遵循《宪法》的规定,但七届全国人大一次会议在设立海南经济特区的决议中专门列出海南省的立法权限,说明海南作为全国唯一的特区省,其地方立法权限具有特殊性。主要表现在经济体制改革和对外开放方面的立法上,可以先行探索,只要遵循国家法律的原则精

2 开放的海南

神,在具体的个别条文上有所突破也是允许的。

2. 国务院发布的有关加快海南经济特区开发建设的优惠政策

(1) 关于海南岛进一步对外开放,加快经济开发建设的座谈会纪要。

该《纪要》是在海南建省前发布的,《纪要》明确提出,海南建省以后,实行比现行经济特区更加灵活的政策,进一步放宽搞活,加快开发建设的步伐。《纪要》在税收、进出口权限、许可证配额以及外资企业的审批权限、岛内自用办公物品的免税等方面给了海南最优惠的条件。此外,有关金融管制、人员进出方面也赋予了一些优惠措施。《纪要》于1988年4月14日由国务院批转,简称24号文件。

(2) 1988年5月4日,国务院发布了《关于鼓励投资开发建设海南岛的规定》,简称26号文件。26号文件可以说是上述《座谈会纪要》的规范化和具体化,它的主要内容就是第二条所提出的,“国家对海南经济特区实行更加灵活开放的经济政策,授予海南省人民政府更大的自主权”。具体体现在以下几方面:最长的土地使用权转让期70年,最低的所得税率15%;最优惠的进出口关税和外汇留成政策;最便捷的人员出入境办法——海口、三亚落地签证。此外,在进出口许可证、基础设施建设等方面也享有较优惠的政策。

3. 各部委贯彻国务院有关文件,制定的各项具体优惠政策措施

1988年6月24日由海关总署公布了《中华人民共和国海关对海南经济特区进出境货物运输工具、行李物品和邮递物品的管理规定》。

此外,国家外经委、国家外汇管理局等职能部门都就本部门范围内的具体措施作了规定。

(二) 海南特区制定的具体政策和措施

1. 落实优惠政策,制定配套的政策法规

为落实国务院1988(24)、(26)号文件,使之具体化,具有更强的操作性,海南省人民政府严格按照上述两文件的规定,制定了一系列扩大开放、促进经济发展的行政规章,具体有以下法规、规章。

(1) 海南省人民政府关于贯彻国务院[1988]26号文件,加快海南经济特区建设的若干规定。

(2) 海南省人民政府关于鼓励投资的税收优惠办法。

(3) 海南省人民政府关于进出口配额招标分配试行办法。

(4) 海南省土地管理办法。

上述规章、法规是海南建省后公布的第一批政策法规,正是由于这些政策法规的及时公布实施,吸引了大量的国

4 开放的海南

内外投资者,掀开了海南开发建设史上新的一页。

2. 创建“小政府、大社会”的管理体制

海南从建省办经济特区开始,就建立了一套与新的经济体制相适应的行政管理体制,逐步培育和实行“小政府、大社会”的新体制。

“小政府、大社会”体制的基本内容,就是下放权力,精简机构,转变职能,健全法制,加强民主,提高政治透明度。政府把原来大量的经济管理职能交给社会,交给企业,充分发挥个人、企业、社团组织的自主功能,扩大社会的经济自由度,政府不直接干预企业的经济活动,而是运用市场机制和法律手段,辅以必要的行政手段进行间接调节,充当引导、协调、监督全社会经济运行的中心和枢纽。

海南实行“小政府、大社会”体制在全国是一个首创,海南建省时政府行政机构和直属事业单位仅 27 个,比内地省市减少了约 1/3。海南的实践为全国的机构改革探索了道路,积累了经验。

3. 创建与社会主义市场经济相适应的法规体系

从建省办经济特区伊始,海南就确立了建立社会主义市场经济的发展方向。无论是此后一度出现的形势变化还是省领导的更换都没有动摇过发展社会主义市场经济的信念。尤其重要的是,海南不仅率先提出了发展社会主义市场经济的思路,同时也在全国率先确立了社会主义市

济体系的基本框架。

市场经济就是法制经济,建立健全配套的法规体系对社会主义市场经济体制的确立和顺利运行起着至关重要的作用。海南在率先建立社会主义市场经济新体制的过程中,高度重视并创建了与之相配套的法规体系,成为海南经济体制改革的一大特色。

海南的社会主义市场经济法规体系主要包括下列五类,第一类是规范市场主体的法规;第二类是规范政府社会经济管理职能的法规;第三类是调整市场活动和秩序的法规;第四类是对外开放的法规;第五类是社会保障的法规。此外,还有规范公安、司法、民政、民族、华侨事务方面的法规,调整教育、文化、体育、卫生事业管理等方面的法规。

二 海南地方立法概况

(一) 海南地方立法的原则

1. 依法立法的原则

依法是指依据全国人大、国务院关于设立海南经济特区以及规定特区优惠政策的决议、文件、规章来制定海南的地方性法规,也就是使优惠政策法律化、制度化的过程。在依法立法方面,海南一直严格遵循全国人大和国务院的决

6 开放的海南

议,给什么样的优惠政策就立什么样的法,决不超出中央所规定的优惠政策的范围。国务院发布 1988(24)、(26)号文件后,1988 年 8 月,海南省政府就制定并发布了《关于贯彻国务院[1988]26 号文件,加快海南经济特区建设的若干规定》,贯彻落实中央给海南经济特区的优惠政策,由此引发了十万人下海南的高潮,带来招商引资的新局面。

2. 注重经济立法的原则

经济特区是实行特殊的经济政策和灵活的经济措施,以吸引外国资金、技术和管理经验的地域。经济特区的本质决定了特区立法中最活跃、最繁重也是最具现实意义的当属经济立法部分。经济特区优惠的政策,灵活的措施必须以法律的形式确定下来,这就决定了特区经济立法具有特殊性,也就形成了特区经济立法的特点,包括:超前性、灵活性、实用性、适用国际经济惯例等。

3. 不违背国家基本法律和国务院行政法规立法精神的原则

《宪法》关于地方立法权的规定是“不与宪法、法律、行政法规相抵触原则”,而七届全国人大授予海南的立法权限则是遵循全国人大及常委会的决议及国务院行政法规的原则制定法规。这就意味着海南的地方立法权限相对来说比较宽松和灵活,只要符合国家法律和政策规章的基本原则精神,即使在个别条文上有所差异也是可以的。这一原则