

海南岛屿经济 法律规制研究

梁亚荣 刘云亮 著

Hainan Island's Economic
and Legal Regulation Research

全书紧扣海南经济法制建设的主题,从海南岛屿经济的实际情况出发,分析了海南经济发展的影响因素及其岛屿经济的发展模式、发展趋势以及海南经济法制建设面临的新形势,海南经济法制建设的总体方向。



海南大学
法学文丛

法律出版社

海南岛屿经济 法律规制研究

Hainan Island's Economic
and Legal Regulation Research

梁亚荣 刘云亮 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

海南岛屿经济法律规制研究 / 梁亚荣, 刘云亮著.
—北京: 法律出版社, 2009. 12
(海南大学法学文丛)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 0139 - 5

I. ①海… II. ①梁…②刘… III. ①经济法—研究
—海南省 IV. ①D927. 662. 290. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 210096 号

海南大学法学文丛	海南岛屿经济法律 规制研究	梁亚荣 著 刘云亮	责任编辑 王 扬 装帧设计 乔智炜
----------	------------------	--------------	----------------------

© 法律出版社·中国

开本 A5	印张 12.25 字数 294 千
版本 2009 年 12 月第 1 版	印次 2009 年 12 月第 1 次印刷
出版 法律出版社	编辑统筹 独立项目策划部
总发行 中国法律图书有限公司	经销 新华书店
印刷 北京民族印务有限责任公司	责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939659

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0139 - 5

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛书编辑委员会

编委会主任：王崇敏

编委会委员：谭 兵 王崇敏 徐 民 邹立刚

李建华 彭真明 李荣珍 叶英萍

宁清同 陈秋云 宋 强 毛卫民

童伟华 王 琦 刘云亮

总 序

《海南经济特区法制研究》丛书是海南省重点学科建设项目课题《特区法制与公共管理研究》的子课题——《海南省岛屿经济法律规制研究》的最终成果之一。2007年8月,在原海南大学和原华南热带农业大学合并成立新海南大学后,海南省政府资助海南大学设立海南省重点学科建设项目课题——《特区法制与公共管理研究》,目的在于推动海南大学的学科建设、促进海南特区法制建设的加速发展。

海南是我国最大的经济特区,其建设、发展过程就是市场经济、民主法制逐步建立和完善的过程。二十年来,海南经济特区通过特区立法权的行使不断进行体制、机制创新,使海南成为中国改革开放和探索新经济体制的试验田,为国家全方位、多层次、宽领域的对外开放以及融入经济全球化的探索提供了宝贵的经验。海南大学法学院是海南特区最重要的法学研究和法学人才的培养基地,其中民商法、诉讼法是海南省省级重点学科,学院设有“特区法制研究所”,因而成为海南经济特区法制建设、体制、机制创新研究的重要阵地。

海南大学法学院自成立以来,一直走在海南特区法制建设的最前沿,为海南特区法制建设的理论和实践做了很多开拓性的工作,有代表性的成果如下:在海南设立洋浦经济开发区的谋划初期,海南大学法学院的首任院长王俊岩教授作为特邀专家就全程参与了洋浦经济开发区的论证,所提出的洋浦开发区的法律定位、开发模式、具体制度设计在当时引发了党内外较为激烈的争论,但最终证明是正确的并被采纳,为

洋浦经济开发区建设做出了突出贡献;1988年在讨论制定《海南经济特区土地使用权有偿出让转让规定》的过程中,海南大学法学院提出了以下建议被采纳:国有土地使用权有偿出让、出租同时进行,允许集体土地使用权有偿出让、转让,以及规定有偿转让国有土地使用权或以国有土地使用权作为联营条件的,除地价款和上交的税、费外,在该幅土地投入的开发建设资金应达到土地使用权出让合同规定的建设投资总额的25%以上,当时在全国处于领先地位;1992年由谢怀栻教授主持、海大法学院徐民老师起草的《海南经济特区股份有限公司条例》开拓了私营企业、外商独资企业、自然人参与公司发起设立的新局面,使得公司这一市场主体能够与国有企业平等地在海南获得发展,这在当时全国范围内都有先进性,对当时的股份制改革起到了规范和保障的作用;近年来,在海南红树林保护、海防林保护等立法过程中,都采纳了海南大学法学院院长王崇敏教授和邓增甲教授、梁亚荣教授等提出很多有益建议;王崇敏教授还主持了《海南知识产权保护纲要》的起草工作。这些工作为海南特区的法制建设贡献了自己的应有力量。

随着改革向纵深发展,特区在政策方面的优势逐渐减弱,而世界经济一体化进程加快,使海南面临国内外市场强有力的竞争,需要大力创新与迎接挑战。近年来,随着博鳌论坛的设立、航权的开放、落地签证的开放、生态省建设目标的提出、洋浦成为全国第四个保税港,国际旅游岛建设的实施、海南农垦改革的启动、南海合作开发的提出、海南与台湾、香港、泛珠江流域地区的经济合作以及东南亚区域经济合作的加强等,加上党中央和国务院十分重视海南的发展,为海南的进一步开发带来了机遇。胡锦涛总书记在2008年博鳌论坛发表主旨演讲,要求海南更好地发挥改革开放排头兵的作用,要探索构建具有海南特色的经济结构和充满活力的体制机制;李克强副总理在海南省和经济特区建立二十周年庆祝大会上致辞,指出海南要在改革重点领域、关键环节突

破方面为全国提供新经验。种种迹象表明,海南正面临新一轮的改革热潮,海南应充分利用其独特的地缘优势和特色资源,谋划构建有海南特色的特区体制、机制,迎接机遇与挑战。

面对海南特区的新一轮改革,海南大学法学院一如既往地海南特区法制建设出谋划策,所承担的《海南经济特区法制研究》课题的六个子课题:《南海合作与开发法律问题研究》、《海南岛屿经济法律规制研究》、《保税港区法律问题研究》、《基于民商法基本原理的产业振兴法研究》、《海南少数民族与法制和谐》、《海南省未成年人犯罪人文区位分析》,关注的都是海南特区体制、法制建设的热点、前沿问题,努力为海南特区的立法、执法提供理论支撑和实践对策支持。希望作为《海南经济特区法制研究》最终成果之一的《海南经济特区法制研究》丛书的出版,能为繁荣特区法制建设理论研究、为海南特区法制建设实践略尽绵薄之力。

海南大学法学院院长

王崇敏

2009年4月于海大东坡湖畔

目 录

第一章 海南特区经济发展及其法律规制的总体方向分析 1

第一节 海南经济发展及其影响因素分析 2

一、建省以来海南经济发展的简要回顾 2

二、海南经济发展的影响因素分析 8

三、海南省岛屿经济的发展模式、原则及总体方向分析 23

第二节 海南经济法制建设现状 26

一、海南经济法制建设的成就 27

二、当前海南经济法制建设存在的主要问题 42

第三节 海南经济法律规制创新分析 45

一、海南经济法制建设面临的新形势 45

二、海南经济法制建设的总体方向和规制的重点 47

三、海南岛屿经济法律规制的具体问题分析 48

第二章 海南岛屿经济的产业政策法律问题研究 57

第一节 产业政策的理论基础 57

一、产业政策的概念、作用与地位 57

二、产业政策立法 65

第二节 海南的产业发展与产业政策 72

一、建省以来海南产业发展概况 72

二、建省以来海南产业政策发展概况	76
第三节 海南的产业政策立法	93
一、海南产业政策的立法进程	93
二、海南产业政策立法的主要成就	95
三、海南产业政策立法存在的主要问题	99
四、未来海南产业政策立法的重点	103
第四节 海南产业政策法实施相关问题分析	118
一、法的实施概述	118
二、海南产业政策法实施中的守法问题分析	119
三、海南产业政策法实施中的执法问题分析	122
四、海南产业政策法实施中的司法问题分析	127
五、产业政策相关立法实施的监督问题分析	128

第三章 海南经济发展中的环境保护法律问题研究 132

第一节 海南环境保护法律问题的总体分析	132
一、海南省环境保护现状	133
二、海南环境保护立法现状	139
第二节 海南环境保护具体法律问题研究	145
一、海南生态补偿法律问题研究	145
二、海南省环保产业法律问题研究	175
第三节 海南经济发展中资源保护法律问题研究	182
一、海南省海洋资源保护法律问题	183
二、海南省土地资源保护法律问题	189
三、海南省气候资源保护法律问题	194

第四章 海南岛循环经济产业发展的法律思考 207

- 一、循环经济的法律内涵 207
- 二、发展循环经济产业是海南岛屿经济的必然的选择 220
- 三、海南省循环经济产业现状 224
- 四、发展海南循环经济产业的立法构思 232

第五章 海南适度发展博彩业法律问题研究 240

- 第一节 博彩业概述 240
 - 一、博彩业的概念与特征 240
 - 二、博彩业的性质、作用与种类 242
- 第二节 域外博彩业发展及其立法启示 245
 - 一、域外博彩业发展及其立法概况 246
 - 二、域外博彩业的立法启示 253
- 第三节 我国博彩业的现状 254
 - 一、我国博彩业发展概况 254
 - 二、我国博彩业立法现状 262
 - 三、关于适度开放博彩业的争论 267
- 第四节 利用特区立法权优势,适度发展海南博彩业 269
 - 一、海南适度发展博彩业的必要性、可行性分析 269
 - 二、海南适度发展博彩业的具体对策 273

第六章 海南岛屿经济进一步开放的法律问题研究 277

- 第一节 建设海南国际旅游岛的法律问题研究 278
 - 一、海南国际旅游岛的法律内涵及其战略地位 279
 - 二、海南国际旅游岛法律规制的主要内容 287

三、制定和完善建设海南国际旅游岛的法规 296

第二节 海南航权开放的法律问题研究 300

一、航权的一般法律原理 301

二、航权开放对海南岛屿经济的意义及影响 313

三、航权开放的法律制度主要内容 320

四、海南航权开放中存在的主要问题 329

五、进一步开放海南航权的法律思考 333

第三节 海南岛自由贸易区的法律问题研究 338

一、自由贸易区一般的法律理论 338

二、建立海南自由贸易区是进一步开放和开发海南岛屿经济的重要
选择 352

三、海南岛自由贸易区法律制度的主要内容 354

四、建立海南岛自由贸易区的若干立法建议 360

参考文献 367

后记 376

第一章 海南特区经济发展及其法律规制的 总体方向分析

1988年4月海南建省,同时设立了全国最大的经济特区,海南经济的发展翻开了新的一页。海南特区的建设、发展过程就是市场经济、民主法制逐步建立和完善的过程,需要逐步建立、完善包括以公有制为主体的现代企业制度、全国统一开放的市场体系、合理的个人收入分配和社会保障制度、适应国际通行规则的对外经济体制、健全的宏观经济调控体系等在内的社会主义市场经济的基本框架。一方面,这些基本框架的建立会推动保护财产、规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障等方面的立法项目的发展;另一方面,我国市场经济体制的确立完善也是以这些法律制度的建立为前提的。国家赋予了海南以最优惠的政策和最特殊的体制,并使其拥有了开发政策规范化的途径——特区立法权,使海南成为了中国改革开放和探索新经济体制的试验田。海南对市场经济及其法制建设进行了有益尝试,取得了很大成绩,也经历了很多挫折,需要冷静总结,以认清未来发展的方向。

第一节 海南经济发展及其影响因素分析

一、建省以来海南经济发展的简要回顾

建省办特区以来,海南经济的建设走过了曲折的历程,既成为过全国经济开发的最热点,也成为过泡沫经济衰退的典型。从总体上看,其经济开发潮起潮落,大致经历了以下几个时期。

1. 初创阶段的无序期

1988年海南特区成立,各种投资蜂拥而至,随之出现了第一次海南投资热潮,但因缺乏正确的引导、规制而混乱。这一时期又可以细分为以下几个阶段:

一是1987年下半年到1988年9月,是海南省创办经济特区的初始阶段。20世纪80年代中后期,中国的改革开放迎来了第二次发展高潮,这期间海南的发展无疑算是一个最大的巨浪。1988年5月,国务院正式批转了《关于鼓励投资开发海南岛的规定》,授予了海南省人民政府较大的地方管理自主权、体制改革自主权、利用外资自主权、基本建设和技术改造及利用外资项目审批权、土地有偿出让自主权、矿藏资源开采批准权、税收减免权、旅游外联权、外商投资企业审批权、对外国人的入境签证权;给予了海南关税、进出口贸易、金融、矿产资源开发、土地、企业经营、人员出入境等方面一系列优惠政策。全国人大还授予海南省人大及其常委会特区立法权,使海南有条件将其促进开发的政策规范化、条文化。政策和体制的优势,使海南在海内外引起了“轰动效应”,海内外大量的资金、技术和人才纷至沓来,形成了“八方风雨会琼州”的“公司热”和“十万人才下海南”的“人才潮”。热潮乍起,成为中

华人民共和国成立几十年来海南开发建设史上最为壮观的景象。^①

二是1988年9月至1989年春夏之交,海南的经济发展进入了一个低潮时期。海南在经历了短暂的春天后,随着全国的治理整顿和国内政治形势的变化,使得海南骤然丧失了迅速发展的国内条件。^②1988年9月下旬,党中央十三届三中全会召开,决定把1989、1990两年改革和建设的重点放到治理经济环境和整顿经济秩序上来。从当时的经济发展形势来看,这是必要的,但在实际工作中也出现了“一刀切”的现象,经济大起大落的现象再次出现。正是在这种形势下,海南迎来了建省以来的第一个经济发展的困难期。首先,由于治理整顿,国务院赋予海南特区的很多特殊政策或被收回,或被取消,或不预兑现,使海南南特区刚刚起步的改革政策和开发建设陷入了进退维谷的困境。其次,压缩投资规模中预算外的基本建设投资成为治理的重点对象,这使得海南的基础设施建设和开发建设处于进退两难的境地。最后,治理整顿使得海南特区资金紧缺的矛盾更加突出,治理整顿开展后的3个月内海南特区的存款额下降了接近3个亿,许多内地投资企业抽走了大量资金,海南的许多发展项目就此停滞。^③海南经济发展的第一风波——“洋浦风波”^④更是彻底打击了海南本已脆弱的经济。

三是从1989年的政治风波起至1992年,是海南经济在打基础中稳

① 伍奕:《海南经济法制综合研究——历史、先转与未来的开发法学思考》,海南出版公司2002年版,第29页。

② 鲁兵、徐冰:《海南大特区的十年变革》(上册),海南出版社、南方出版社2008年版,第156页。

③ 同上,第164页。

④ 1988年海南建省办大特区,拥有天然深水良港的洋浦成为海南开发建设的“排头兵”。同年6月,熊谷组(香港)有限公司与海南省政府达成初步协议,由海南省政府在洋浦半岛划出30平方公里土地作为开发区,区内土地使用权一次性出让给熊谷组,期限为70年。然而,正当人们为洋浦的开发前景欢欣鼓舞的时候,一场意想不到的风波以空前猛烈的强度骤然掀起。1989年3月,5名全国政协委员在全国政协七届二次大会上联合发言,公开指称“洋浦模式”是将大片国土送给外国人的新“国耻”,“何异引狼入室”,斥之为“出卖主权”、“丧权辱国”。随即,123名政协委员联名向全国政协递交了提案,在国内外激起强烈反响。正在国内外舆论沸沸扬扬的时候,1989年4月,邓小平同志在海南省委的报告上批示,明确表态支持洋浦开发。此事件史称“洋浦风波”参见“1989年波折难阻海南前行路”,载海南省人民政府网:<http://www.hainan.gov.cn/data/news/2008/04/50296/>,浏览时间:2008年4月27日。

步前进的阶段。由于“洋浦风波”等一系列的沉重打击,人们对1989年后海南经济特区的发展前景产生了各种疑虑,香港一些报纸甚至开始怀疑海南特区的前途。就在这种关键时期,1989年9月7日,时任国务院总理的李鹏在接见海南省省长刘剑锋时指出:海南的政策不变,24、26号两个文件继续执行,要保持政策的连续性。1990年5月,江泽民总书记到海南视察工作时再次肯定:中央关于海南省办特区的战略决策是正确的,对海南特区的方针、政策不会变。中央的这两次表态稳定了海南特区的人心。海南特区的经济发展看到了一丝曙光。这一时期的海南省政府也在努力探索恢复海南特区发展的政策,1989年8月起召开的海南省以经济工作分析为议题的省委常委扩大会议将海南经济发展政策概括为“用政策、打基础、抓落实”的九字方针,强调要扎扎实实做好开发建设中的各项基础性的工作,为第二次的海南经济热潮奠定了基础。

四是1992年至1994年初的“泡沫经济”阶段。这段时间进入了所谓“大改革、大开放、大开发、大建设”时期,也是海南宏观经济失控,经济秩序最为混乱的“泡沫经济”时期。1992年初是全国改革开放吹来春风的一年,邓小平同志的南巡讲话深入人心,中国的经济发展开始了新的腾飞,恰是这一年海南迎来了第二次改革发展的高潮。1992年3月13日,国务院正式批准吸收外资来开发洋浦经济开发区,由此拉开了第二次海南潮的序幕。同年4月3日至7日,首届海南国际椰子节开幕,在短短的几天中累计共批准投资项目111个,其中外商投资项目65个,总投资额6180万美元;国内投资项目46个,总投资额2.56亿元人民币。随后,国家批准三亚设立亚龙湾国家旅游度假区,享受一系列特殊优惠政策等。这些政策和措施促使海南经济的开发迅速升温,仅1993年四、五月份在海南注册登记的企业就达5000多家,注册资金高达200

亿元。^① 全国和海外大量资金流向海南,房地产业异军突起,带动了相关产业的发展,海南的经济出现了超常规发展态势。1992年,GDP增长40.2%,当年海口市人均GDP从9792元陡升为20,029元。^② 这一速度不仅大大超过了全国的平均水平,也为世界所罕见。面对突如其来的经济高潮,海南省的经济法制建设显然准备不足,政府对经济的调控和干预职能几乎没有发挥,宏观经济严重失控,对海南的产业结构和经济的健康发展产生了严重影响。海南的房地产热就是在这种环境下不断膨胀的,其造成的严重后果也显而易见——人为炒作和投机经营造成了严重的泡沫经济现象。

2. 经济回落期

从1994年初至1998年初,海南潮再次回落。1993年6月底,中央又一次对经济进行宏观调控,其调控对象正是海南赖以快速发展的条件,致使从1994年起第二次海南潮在无奈中戛然而止。一方面,由于前两年的房地产热,造成了海南特区200亿资金(大多数为国有资产)的积压、280万平方米竣工商品房的空闲和580万平方米商品房停建,同时出现了自1989年以来最严重的通货膨胀。^③ 另一方面,对于蜂拥而来的数千家企业,在当国家宏观调控进一步加强时,这些公司就失去了炒作的机会,他们旋即自生自灭。而海南并无健全的市场退出法律制度,许多公司并没有进行清算,没有办理注销登记就将资金抽走,于是报纸上常整版刊登因没有开展经营活动或没有办理年检而被注销登记的企业名单,但却没有一家企业或其负责人因其在设立和终止企业过程中的违法违规行为遭受处罚。大量的社会经济问题,使海南经济

① 《流行语》椰子节:“让世界了解海南让海南走向世界”,载南海网:<http://www.hinews.cn/news/system/2008/12/04/010372805.shtml>,浏览时间:2008年12月4日。

② “20世纪90年代海南发展之简介”,载海南省人民政府网:<http://www.hainan.gov.cn/data/news/2008/01/44913/>,浏览时间:2008年1月16日。

③ 鲁兵、徐冰:《海南大特区的十年变革》(上册),海南出版社、南方出版社2008年版,第299~300页。

从1994年起在较长时期处于低谷,经济发展速度低于全国平均发展水平,甚至出现负增长。加上亚洲金融危机的爆发,作为海南外资主要来源的东南亚国家的经济出现倒退,使海南经济的发展受到了极大的冲击,经济运行更加步履艰难。面对经济开发的巨大困难和严峻形势,海南省政府加大了对经济干预的力度,全面规范市场,化解金融风险;大力投资进行基础设施建设;加强了对经济建设的宏观规划和指导;加大了产业结构调整的力度。^① 这一系列经济措施为海南经济步入稳步发展的阶段打下了基础。

3. 稳步发展期

从1998年初至今,海南经济的运行走出了低谷,步入了稳定的发展阶段。由于前一阶段治理整顿措施的落实,海南经济逐步走出了低谷,从1998年起,全省国内生产总值的年均增长速度高于全国平均水平。海南经济增长的质量和效益不断提高,基础设施建设取得了长足发展,环岛高速公路全线贯通,美兰机场通航,粤海铁路通道进展顺利,电信业发展迅速,全省电话普及率高于全国平均水平,通信技术水平更是居全国前列,环岛光纤系统已建成,海南已从昔日基础设施严重不足、发展十分落后的地方,一跃成为全国基础设施相对发达的省份。与此同时,海南的产业结构逐步趋于合理化,热带高效农业方兴未艾,持续多年高速增长,冬季瓜菜、热带水果、海洋渔业等优势产业发展迅猛,农民收入也有所提高。海岛旅游业欣欣向荣,接待设施日益完善,形成了极富特色的海南旅游新产品。以生物制药和电子信息为代表的高科技产业和海洋经济成为新的经济增长点。在此期间,海南省政府加大了对经济的调控力度,出台了一系列促进热带高效农业发展的政策;针

^① 伍奕:《海南经济法制综合研究——历史、先转与未来的开发法学思考》,海南出版公司2002年版,第30~33页。