

洋浦模式论

潘正文 著



海南出版社

66

7

洋浦模式论

潘正文 著

海南出版社

琼新登字 04 号

洋浦模式论

作 者:潘正文

责任编辑:符永煜

※

海南出版社出版发行

(570105. 海口市滨海大道华信路 2 号)

海南省新华书店经销

琼海市大中印刷有限公司印刷

1997 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:5

字数:10.5 万 印数:5 千册

ISBN7-80617-217-3/F·54

定价:8.80 元

前 言

千百年来封闭落后、默默无闻的洋浦，今天已成为国内外关注的热点。这不仅是因为曾经出现过轰动全国的“洋浦风波”，更重要的是洋浦经济开发区创立了一种全新的模式。洋浦模式是继沿海开放城市、经济开放区、经济技术开发区、经济特区、保税区这样的开放格局后，又一个大的创造和突破，它的出现标志着我国的改革开放进入了更高层次。洋浦模式开创了我国利用外资成片开发的先河，对外开放度最大，对海南乃至全国的改革开放和现代化建设，将产生重大的影响。

笔者多年从事开发区工作，是个“老开发”。1985年，广州经济技术开发区（地址在广州黄埔新港，也称黄埔开发区）刚创立不久，便奉命从广东省政府机关调任开发区管委会办公室副主任，开始了拓荒的艰苦创业生活，除了具体负责综合、文秘、调研等繁忙的文字工作外，还参与政策、法规、规划等的制定，还奔走国内外招商引资。当一幢幢厂房、写字楼、商住楼在昔日荒

芜的土地上拔地而起，工厂冒烟，中央空调的豪华办公楼建好的时候，还来不及搬进，又奉命随领导调到海南，参加海南建省办经济特区的筹备工作。先跟省委领导当秘书，并兼任省委政策研究室综合信息处主要负责人。1988年12月，任海南省委办公厅秘书处处长。为适应省委办公厅从行政区机关升格为省级机关的运作需要，做了大量艰苦的基础性、建设性和开创性的工作，起草制定了一系列办文、会务、办事等制度，组建和改建了电脑室、资料室、总值班室、文件交换站、打字室，改造了机关印刷厂等，参与组织了许多全省重大活动和接待任务。1993年5月，因工作需要，又离开工作了五年多的省委机关，调任刚刚组建的海南省洋浦经济开发区管理局副局长，又再一次开始了拓荒的艰苦创业生涯。

洋浦经济开发区是1992年3月经国务院批准设立的新型的国家级开发区，占地面积30平方公里，规划预备地70平方公里。项目总投资1360多亿港元，其中土地开发商负责投资180亿港元用于基础设施和公用设施建设。用15年的时间，将洋浦经济开发区建设成为一个拥有40万人口，工业总产值达600亿元人民币（按1990年不变价格计算），以技术先进的工业为主导、第三产业相

应发展的外向型工业区。洋浦经济开发区是我国改革开放的试验地，是海南大特区中的“特中之特”，是海南省开发建设中的“重中之重”。

洋浦经济开发区与我国现有的经济特区、经济技术开发区、沿海开放城市、经济开放区和保税区相比，有三个显著的特点：一是土地使用权一次性出让，由外商成片开发。洋浦经济开发区内 27.353 平方公里的土地使用权，一次性出让给熊谷组（香港）有限公司（现为洋浦土地开发有限公司），期限 70 年，由外商以承包形式成片开发经营。投资开发建设基础工程和公用设施全部由外商承担，工业项目的招商也基本上由外商为主体，这是中国改革开放以来独一无二的特殊做法，在我国尚属首创。二是采取封闭式隔离管理的海关监管制度，实行保税区政策，“一线放开，二线隔离”，是最接近国际上自由港的外向型经济区。三是实行全新的经济体制和行政管理体制。开发区全面实行市场经济，按国际惯例办事，与世界经济接轨，在资金、货物、人员进出等方面措施灵活。开发区政府按照“小政府、大社会”的模式和“精干、高效、廉洁、权威”的准则服务于社会，以最少的行政干预，给企业最大的经济自由。

洋浦经济开发区具有自己许多独特的优势：

一、意义重大的政治优势。洋浦开发是中国改革开放的“综合试验田”，是中国人民改革开放的庄严承诺，得到了从中央、国务院、省委、省政府到各个部门的极大关心，从上到下都积极为洋浦解决困难和问题，从政治上保证了洋浦开发的顺利发展。

二、一枝独秀的政策优势。国家决定从1996年4月1日起，“对海南洋浦经济开发区仍执行国务院批准的有关保税区的税收管理政策”，其它各类特定区域享受的进口税收优惠政策全部取消。对洋浦开发区，除进口小汽车不减免税外，其它进口税收优惠政策保持不变。

三、国内首创的开发模式优势。洋浦由外商承包成片开发，土地出让开发是以法律形式确定的。由政府与开发商签订了商业合同，可以不受外部环境的影响，基础设施投资规模可按照总体规划自主决定。

四、前景广阔的资源优势。洋浦半岛南部和西部海域有含量相当丰富的天然气和开采潜力很大的石油，半岛一带还蕴藏着开采价值很高的盐、钛矿、褐煤、油页岩、石英砂和石灰石等。随着大化肥项目开工和天然气管道进区，这些资源将被有效地发掘出来，成为开发石化工业、盐化工业、钛工业、建材工业的重要依托。

五、得天独厚的区位

优势。洋浦位于海南省西北部，是环北部湾地区唯一的保税区。洋浦将与广西钦州正式通航，进而形成洋浦—钦州—越南海防的北部湾经济“金三角”，为洋浦辐射大西南奠定了基础，也为洋浦进一步向国际扩展打开了通道。六、事权集中的管理优势。洋浦经济开发区集保税区、特区、开发区以及港区、居民区于一体，事权高度集中，没有条块分割所造成的政出多门、互相掣肘的弊端，有利于统一管理和宏观调控。七、率先发挥的体制优势。开发区创立伊始就完全按照全新的市场经济体制运作，实行“小政府、大服务”，给企业以“最小的行政干预”和“最大的经济自由”。设立了执行机构、公务员实行了聘任制和主办制，整个政府机关高效、优质、有序运行。在国家进一步向市场经济过渡过程中，这种体制必将发挥出更大的作用。八、俊彦云集的人才优势。开发区人才资源全部市场化，各单位均采用竞争择优的用人机制，广招天下英杰，招揽一大批各行各业的拔尖人才，并且以其强大的吸引力不断迎来更多的人才，为开发区的发展提供了重要的人才保证。九、千载难逢的机会优势。国家特区政策的调整及经济增长方式的转变，为洋浦的发展提供了难得的机遇，在新一轮市场经济竞争中，起点

较高、无旧体制负担的洋浦可以借鉴其它开发区的成功经验，避免走弯路，直接快捷地向市场经济进入，后来居上，率先抢占经济发展的制高点。

十、重中之重的战略优势。在海南省的总体发展战略中，洋浦是西部工业走廊中最重要的化工基地，大化肥项目的实施和其它化工项目的上马，将带动洋浦迅速崛起，形成一种跨跃式发展的势头，从而进一步发挥“重中之重”的作用，带动海南经济的腾飞。

但洋浦经济开发区也存在不少困难和劣势：位置偏僻，经济落后，百姓贫穷；无任何基础设施且无中心城市依托；众多农民留在区内安置，社会改造任务艰巨；区内开发主体和管理主体“两个主体”的关系需要进一步协调等。

洋浦经济开发区的开发模式成败与否，关系到我国改革开放的整个大局，影响到我国改革开放的形象。这种开发模式前所未有，无先例可鉴，需要在开发建设的过程中，不断地进行理论上和实践上的研究、探索和总结，这对于加快洋浦开发建设的步伐，促进我国改革开放的进程，有着十分重要的现实意义和理论意义。

笔者服从工作需要，听从党的召唤，跟随时代步伐，从广东到海南，从“黄埔”到“洋浦”，

始终在改革开放第一线滚打，在艰苦创业第一线磨炼。耳闻目睹和亲自经历了洋浦经济开发区的风风雨雨，参与了洋浦经济开发区开发建设过程的实际工作，对洋浦经济开发区的开发模式有切身的体验和感受。作为洋浦模式的直接参与者和实际工作者，笔者在本书中将这些感受作一理论概括、总结和探讨，记录洋浦开发的历史，反映洋浦开发的现状，展示洋浦开发的未来，以期明晰洋浦模式的产生过程、理论依据、监管方式、发展目标、战略意义、成功实践以及今后发展的方向等，以消除思想认识上的障碍，减少开发过程中的失误和损失，保证洋浦开发建设的顺利进行。

目 录

前 言	(1)
一、洋浦模式的产生过程	(1)
(一)洋浦开发的史话	(3)
(二)洋浦模式的提出	(9)
(三)“洋浦风波”的发生	(15)
(四)洋浦模式的定论	(23)
二、洋浦模式的理论依据	(31)
(一)洋浦模式与“租界”有本质区别	(31)
(二)洋浦模式符合列宁“租让制”原则	(32)
(三)洋浦模式符合土地有偿使用理论	(37)
(四)洋浦模式符合法律规定	(40)
(五)洋浦模式适应国际惯例要求	(42)
三、洋浦模式的监管方式	(44)
(一)实行“境内关外”的特殊保税区	(44)
(二)实行“一线放开”、“二线隔离”的监管方式	(48)
四、洋浦模式的发展目标	(53)
(一)洋浦的发展总目标	(53)
(二)洋浦的产业定位	(55)
(三)洋浦的产业策略	(61)
五、洋浦模式的战略意义	(73)

(一)建设有中国特色社会主义理论的重要实践	(73)
(二)促进人们解放思想更新观念	(76)
(三)创造经济体制和行政管理体制的新经验 ...	(77)
(四)有效带动北部湾区域经济开发	(83)
(五)推动改革开放深入发展	(91)
六、洋浦模式的成功实践	(94)
(一)洋浦的基础设施国际一流	(94)
(二)洋浦的优惠政策一技独秀	(95)
(三)洋浦的社会事业发展迅速	(97)
(四)洋浦的招商形势一派大好	(100)
(五)洋浦的开发前景无限光明	(102)
附 录	(105)
1. 海南省人民政府关于外商投资开发经营洋浦开 发区三十平方公里土地项目建议书的请示	(105)
2. 国务院关于海南省吸收外商投资开发洋浦地 区的批复	(110)
3. 洋浦经济开发区国有土地使用权出让合同...	(113)
4. 国务院关于海南省洋浦经济开发区国有土地 使用权出让合同的批复	(118)
5. 海南省人民政府关于洋浦经济开发区总体规 划的批复	(119)
6. 海南省洋浦经济开发区条例	(121)
7. 洋浦经济开发区政策	(126)
后 记	(134)

一、洋浦模式的产生过程

洋浦,位于海南省西北部儋州市境内,是一个面积约150平方公里的半岛,即东经 $109^{\circ}11'$ 、北纬 $19^{\circ}43'$ 的交叉点上。离海南省会海口市公路距离120公里。洋浦半岛平均长度30公里,平均宽度5公里,三面临海,南面是洋浦湾,东面是新英湾,西、北面濒临北部湾。洋浦经济开发区位于洋浦半岛的南端,面积30平方公里,共有58个自然村,3981户,总人口约3.4万人,其中绝大部分为渔业和农业人口。人口密度低,村落建筑简陋。区内年平均气温 24.7°C ,相对湿度介于26%—82%之间,长年主导风向为东风及东北风。区内地势平缓,是一片未开发的荒芜之地,土地贫瘠,荒地约占70%,耕地利用面积仅1.32万亩,其中水田不足千亩。年降雨量1200毫米,年平均蒸发量1800毫米,降雨量少于蒸发量。因此,十年九旱,十种九不收。熟悉洋浦的人都知道洋浦的“三多三少”:石头多、仙人掌多、荒地多;树少、耕地少、水少。不毛之地上除了生命力极强、浑身是刺的仙人掌外,其它植物很难生长。曾有人称洋浦是海南的“西伯利亚”。生活在这里的3万多居民,历来主要靠打鱼织网为生。三都镇人均口粮不足300斤,3万亩耕地每亩收益只有20多元。1989年,农户人均收入不过200多元。贫瘠和干旱使洋浦人世代

代摆脱不了饥饿和贫穷的困扰。北宋谪臣、大诗人苏东坡,当年就曾有过“北船不到米如珠”的感叹。

然而,洋浦又是一块不可多得的风水宝地。洋浦的地理环境和资源条件具有得天独厚的优势。半岛附近资源丰富。据国内外专家分析,南部和西北部海域有储量相当丰富的天然气和开采潜力很大的石油。半岛上还有丰富的原盐和钛矿资源,开发石油化学工业、盐化工、钛工业有广阔前景。洋浦附近的儋州市、临高县境内还有褐煤与油页岩,优质的石英砂,高质量的石灰石矿等储量也十分可观,是生产玻璃与建材的理想原料。

洋浦海岸线长约 24 公里,港湾深阔,不冻不淤。由于大铲、小铲岛、洋浦鼻及洋浦浅滩的天然屏障,同时,由于海南岛五指山脉的阻隔作用,洋浦半岛受台风影响较小,港内风平浪静。水最深处达 27 米,平均深度为 11 米,港区可设 26 个泊位码头,绝大多数为 2 万吨级以上,最大泊位可达 10 万吨,堪称“中国不多,世界少有”的天然良港。洋浦港介于海口港和八所港之间,至海口秀英港 86.35 海里,至八所港 54 海里,至三亚港 174 海里,至湛江港 172.69 海里,至广州黄埔港 447.93 海里,至广西北海 125 海里,至越南海防 151.2 海里,至香港 389 海里,至澳门 345 海里,至日本大坂 1693.39 海里,至新加坡 1829 海里。洋浦地处亚太经济圈的中心地带和国际海运航道中心,具有巨大的转口贸易开发价值,可以发展成为国际货物的重要集散地。

(一)洋浦开发的史话

最早提出开发建设洋浦的“有识之士”，是晚清王朝的两广总督张之洞。张公进士出身，廷试高中一甲第三名（俗称“探花”），在同治、光绪、宣统三届皇帝手下先后担任过山西巡抚、两广总督、湖广总督、两江总督、满清中央军机处大学士等职。张之洞虽属满腹经纶的封疆大吏，但由于身处晚清王朝向西方学习阶段，因而主张发展近代工业以富国强民。张公是洋务运动后期领袖人物，名藻一时的“中学为体，西学为用”思想，就是他首先提出来的，并且深深地影响过几代人的开放行为。他在就任两广总督之时，曾经奋力筹措资金并请求中央财政支持，订购英、德等国的机器设备，准备在广东建一钢铁厂。为了运输海南的铁矿资源，1887年他亲临儋州视察，提出开发建设洋浦港。后因1890年张之洞调离广东任湖广总督，而将炼钢厂迁至武汉（即后来著名的汉阳钢铁厂），洋浦开发一事遂被搁置下来。

孙中山先生极力赞成海南建省，并且提出了在海南洋浦地区建港及相关的开发计划。由于孙中山始终没有能够消灭封建割据的军阀势力，未能夺取和建立全国统一的政权，加之1925年他逝世，所以洋浦建港和开发一事，一直只是一个美好而无法实现的计划，成了他未了的遗愿。

二战期间，日本帝国主义发动侵华战争并占领海南岛之后，曾一度把海南岛视为“不沉的航空母舰”，当作其

侵略和统治东南亚地区的后方基地。洋浦则成为这个后方基地的重要交通中转港。因此,日军曾投入大量人力、物力,对洋浦港附近地区进行了全面的勘探。为了打通从儋州到洋浦的通道,日军还修筑了一条近 100 公里的公路,经中和、木棠、峨曼,蜿蜒曲折一直通到了洋浦的干冲镇。

70 年代初期,周恩来总理在讨论国家新的经济建设总体规划时,把洋浦港的建设列入全国 200 个万吨级泊位码头的计划之中。不过,当时还仅仅是一个全国性的建港设想,至于何时动工,需要多少经费,钱又从何处来,谁来具体负责等事宜都未确定,与洋浦建港相联系的对洋浦地区社会经济的总体发展也没有任何具体的规划。海南行政区公署领导根据中央这个设想,于 1975 年组建了洋浦港建设筹备组,配备 20 多人,组织了一批专家进行了为期 3 年多的可行性研究,并完成了一批水文、地质、气象资料和两个万吨级泊位码头的图纸设计。但由于国家和海南难以集起足够的财力来完成洋浦港的建设投资。因此,已规划好的建港工程尚未正式上马便停顿下来,筹备组解散。

1983 年 6 月,乘着改革开放的浪潮,洋浦港筹备办公室再度挂牌。后改为“规划办公室”。1986 年,田纪云、林若、姚文绪、孟庆平等中央、省、区的主要领导考察洋浦,田纪云指出:“洋浦很有前途,应好好规划,好好建设,三五年或十年八年内这地方要搞成一个现代化的港口城市”。随后,冶金部长沙矿山设计院受洋浦规划办的委托,

着手拟定洋浦港的建设规划，国家交通部投资 1.8 亿元，用于建设包括 3 个泊位（两个两万吨、一个三千吨）、1 条疏港公路（60 公里）在内的洋浦开发起步工程。洋浦开发，迈出了可喜的一步。

1987 年 7 月，中央提议，并于 1988 年 4 月 13 日获七届一次全国人大通过，决定海南岛脱离广东单独建省，并建成全国最大的经济特区。

海南建省办特区之初，邓小平同志接见外宾时指出：“我们正在搞一个更大的特区，这就是海南经济特区。海南岛和台湾的面积差不多，那里有许多资源，有富铁矿、有石油天然气，还有橡胶和别的热带亚热带作物。海南岛好好发展起来是很了不起的”。邓小平同志对海南这片热土寄予了厚望。

海南特区路子怎么走？最终形成何种格局？这是摆在一个年轻而特殊的省份面前的重要课题。由于海南自身各种条件的限制，要按深圳等几个特区走过的路子发展，是很难行得通的。因为海南特区同深圳等几个特区相比，存在着三个差距：一是地理位置孤悬海外。海南交通不便，信息不灵，发展“三来一补”成本比深圳、珠海等地要高得多，而且可能受气候的影响而耽误交货日期，这方面显然处于劣势。二是起步迟，存在“时间差”。深圳等特区建立于 1979 年，海南在 9 年之后，才建特区，开放时间较晚，与港澳及国外的经济交往相对较少，已经失去了很多发展机会。三是政策并无多少优势。海南的政策，基本上是各特区优惠政策的汇总、复印、翻版，这些政策是在其