

社会主义市场经济条件下

海南特区政府管理

郁奇虹
殷志静 著

中国物资出版社

本项目是 1994—1995 年度国家社会科学基金资助课题

海南特区政府管理

郁奇虹 著
殷志静

中国物资出版社

海南特区政府管理

主编 郁奇虹 殷志静

出版 中国物资出版社
发行 新华书店经销
印刷 北京东旭印刷厂印刷
开本 32
印张 8.25
字数 210 千
版次 1996 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

书号 ISBN 7-80617-099-5/Z · 11

定价 12.00 元

声明: 1. 版权所有, 侵权必究
2. 如有缺页, 倒装, 由发行科负责退换



郝奇虹，男，1963年生于浙江鄞县。经济学副研究员。1984年以来，先后在中共中央办公厅，国务院办公厅从事政策研究等工作，期间挂职河北省获鹿县副县长，现供职于海南省政府办公厅。主要著作有：《调整改革提高发展》、《稳定经济深化改革》，主编《中华最新投资环境指南》、《世界名人论中国》丛书等。



殷志静，女，浙江宁波人。法学硕士、行政学副教授。长期在中国人民大学从事行政学的教学与研究。主要著作有：《机构改革启示录》、《建立社会主义市场经济体制》、《中国行政管理体制改革》等，主编《新世界秩序中的中国》、《中国经济调查》、《中国社会印象》、《走向2000年的中国》等。

序 言

《社会主义市场经济条件下海南特区政府管理》终于完成了。完成这一国家级社会科学基金资助课题是我们久有的心愿，也是我们到海南工作的一份自慰。海南作为全国最年轻的省份，又是全国最大的经济特区，省与经济特区双重身份兼有，使海南政府管理具有很大的自主权和无可比拟的优越性。“小政府、大社会”体制可以说是海南政府管理的一个基本特征，而海南在全国率先进行的，与国际惯例接轨的一系列改革更使海南政府管理卓有成效，呈现蓬勃生机。正是从这一意义上，我们认为解剖、分析、研究海南特区政府管理是一件非常有意义的事。我们中的一位已经身历过在乡镇、县市、国务院办公厅、中央办公厅工作的经历，十分必要到既作为经济特区又作为省的海南省人民政府机关补课，以期有更多的生活感受；另一位一直在中国人民大学行政学研究的岗位上，迫切需要对政府管理有更直接的感性认识和亲身体验，让学术研究更贴近现实。也正是基于这一点，我们才那么主动而紧迫地从北京来到海南。我们深深地感悟到，海南是一个多么美丽的宝岛，得天独厚的自然资源蕴藏着巨大的开发潜力和大量财富，一套符合国际惯例的经济运行机制正在逐步形成。当然，在发展的进程中，人的素质还有待进一步提高，功利性、对权力的追逐、对金钱的膜拜都还需要通过社会环境的营造，而加以克服。海南发展到今天，仍有许多领域期待着去开发、去深入。在这里，我们想说的一句话是，海南的人民是最淳朴、善良、勤劳和诚实的，谁为海南人民做了好事，海南人民就永远铭记他。所以，每一位立志投身海南建设的人们，无论何时何地都应该做对得起海

南人民的事情，切莫急功近利、利欲薰心。是为序。

作者

1995年12月8日

于北京

目 录

一、序言	(1)
二、总报告	(1)
社会主义市场经济条件下海南特区政府管理	(1)
三、分报告	(75)
第一章 海南特区经济发展战略	(75)
第二章 海南立法体制与法制建设	(99)
第三章 海南投资体制改革	(119)
第四章 海南财税体制改革	(130)
第五章 海南金融体制改革	(136)
第六章 海南农业和农村经济改革	(149)
第七章 海南社会保障制度改革	(161)
第八章 海南公路规费征收制度改革	(178)
第九章 海南企业法人直接核准登记制	(186)
第十章 海南国有企业经理聘任制	(195)
第十一章 海南产权交易市场	(203)
第十二章 海南现代税收征管制度	(213)
第十三章 海南产业化市场就业服务体系	(223)
第十四章 海南农村经济结构调整	(243)
第十五章 海南环境保护与经济发展	(253)
四、后记	()

总报告：

社会主义市场经济条件下 海南经济特区政府管理

海南自 1988 年建省创办经济特区至今已有 7 个多春秋了。海南自建省办特区的第一天始，就充分发挥社会主义市场经济的功能和作用，同时建立了符合现代社会发展潮流的“小政府、大社会”体制，引起了全社会的关注。我们认为，市场经济条件下海南特区政府管理体制尽管有许多不完善的地方，目前也面临相当的困难，但作为中国行政体制改革的试点，是成功的。海南经济特区政府管理的经验对于推动全国行政体制改革有着重要的现实意义。

海南经济特区的创立

党的十一届三中全会，标志着我国进入社会主义新的历史发展时期。改革开放的号角，吹遍了大江南北，也响彻在南中国海浩淼碧波之中的海南岛。海南的开发开放优先列入了中共中央、国务院的决策议程。1980 年 6 月 30 日到 7 月 11 日，中共中央、国务院在北京召开海南岛问题座谈会，国务院领导同志亲自听取了国务院 11 个部委、广东省和海南行署、海南黎族苗族自治州等部门的情况汇报，并作了重要指示。7 月 24 日，国务院以国发[1980] 202 号批转了《海南岛问题座谈会纪要》，指出：“鉴于海南的特殊地位，中央和广东省决定要对海南岛的经济建设给以大

力支持，各有关部门要切实办好这件事。”

1983年春，中共中央、国务院主要负责人相继来海南视察，对开发海南岛提出了新的要求，即要“以对外开放促岛内开发。”此后，国务院副总理谷牧召集有关部门负责人就加快海南政治经济体制改革问题进行了认真研究，形成了《加快海南岛开发建设问题讨论纪要》。4月1日，中共中央以中发〔1983〕11号文件批转了《纪要》，明确指出：“海南岛战略地位十分重要，开发建设好这个资源丰富的宝岛，对加强民族团结，实现国家四化，巩固南海国防都有重要的意义”。《纪要》对改革海南行政区的计划体制、财政体制、金融体制、劳动工资体制等提出了具体意见，并指出要给海南更多的自主权。

1984年2月24日，邓小平在视察了广东和福建之后，在北京与中央、国务院主要负责人谈话时指出：“我们还要开发海南岛。如果能把海南岛的经济发展起来，那就是很大的胜利。”

1987年1月，广东省顾问委员会主任梁灵光、副主任许士杰到海南进行为期十天的考察，写出了《关于视察海南的情况汇报》，报送中共中央、国务院。

同年6月，国务院秘书长陈俊生先后到广州和海南，与广东省和海南行政区、海南黎族苗族自治州负责人就如何理顺海南管理体制问题进行磋商。回京后，陈俊生向中共中央、国务院汇报了考察结果。

1987年6月12日，邓小平在会见外宾时又说：“我们正在搞一个更大的特区，这就是海南岛经济特区。海南岛和台湾面积差不多，那里有许多资源，有铁矿、石油、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。”

为了贯彻落实邓小平的战略意图，中共中央、国务院决定海南建省办全国最大经济特区。经过深入的调查研究，中央决定：海南要实行比深圳等四个经济特区更特殊的政策，海南建省势在必行。

1987年8月28日，国务院正式向第六届全国人大常委会第二十二次会议提出议案：建议撤销海南行政区，将海南行政区所辖区域从广东省划出来，单独建立海南省。9月5日，第六届全国人大常委会第二十二次会议决定，将国务院提请审议的《关于设立海南省的议案》提请第七届全国人大一次会议审议，并授权国务院成立海南建省筹备组，开展建省筹备工作。9月22日，海南建省筹备组组长许士杰、副组长梁湘飞抵海口。海南建省筹备工作正式开始。

1988年4月13日，第七届全国人民代表大会第一次会议，审议并通过了国务院《关于设立海南省的议案》，决定：

一、批准设立海南省，撤销海南行政区。海南省人民政府驻海口市。

二、海南省管辖海口市、三亚市、通什市、琼山县、琼海县、文昌县、万宁县、定安县、澄迈县、临高县、儋县、保亭黎族苗族自治县、琼中黎族苗族自治县、白沙黎族苗族自治县、陵水黎族自治县、昌江黎族自治县、乐东黎族自治县、东方黎族自治县和西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁及其海域。

同一天，第七届全国人民代表大会第一次会议，审议并通过了国务院《关于建立海南经济特区的议案》，决定：

一、划定海南岛为海南经济特区。

二、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。

同年8月23日到28日，海南省人民代表大会第一次会议在海口召开，大会选举产生了第一届海南省权力机关，行政机关，审判机关和检察机关。许士杰当选为省人大常委会主任，梁湘当选为省长，丁果为省高级人民法院院长，李天相为省人民检察院检

察长。

同年9月1日到4日，中共海南省第一次代表大会召开，许士杰当选为省委书记，梁湘、刘剑锋、姚文绪为副书记。至此，从领导体制上最终完成了海南建省。

海南建省标志着中国最大改革试验区诞生。八十年代初，根据邓小平建议，中共中央、国务院先后在深圳、珠海、汕头、厦门创办了四个经济特区，为我国政治经济体制改革积累了宝贵经验。但由于这些经济特区均属地区级行政建制，都是只有城市，没有农村，因此，缺少一定的示范性。中共中央、国务院之所以决定在海南建省，并不是为建省而建省，而是考虑到全国改革开放的总体战略，考虑到必须选择一个地理位置相对独立，便于与内地其它省份相对隔离，又便于同海外交往的地方，进行政治经济体制的综合改革试验，进行贫困落后地区通过发展外向型经济，实现经济超常规发展的改革试验。

相比之下，海南是比较理想的地方。海南地处我国东南沿海的最南端，处于对外开放的前沿阵地，与东南亚各国和港澳地区邻近，是日本到新加坡航线的中点，又是全国著名侨乡，与海外联系极为密切和方便。海南岛既是中国最贫困落后地区之一，又是中国资源最丰富的地区；海南岛人口不多，只有670万人，但农村人口占80%，其中少数民族占1/6；在海南进行改革试验，无论是经验还是教训，都具有指导全国的典型意义，这是深圳等经济特区缺少或条件不具备的。

海南建省办经济特区，最最重要的是政策。没有更“特”的政策，海南的优势很难发挥出来，战略目标就难以实现，海南也就很难成为全国最大的改革试验区。为此，中共中央、国务院先后多次召开会议，制定一系列文件，专门对海南经济特区的各项优惠政策作了明文规定。其中最重要的文件有：《中共中央、国务院关于建立海南省及其筹建工作的通知》（中发〔1987〕23号文件），《国务院〈关于海南岛进一步对外开放加快经济开发的建设的

座谈会纪要》的通知》(国发[1988] 24号文件)、《国务院关于鼓励投资开发建设海南岛的规定》(国发[1988] 26号文件)。这些文件的基本精神是,确保海南人员、资金、物资和土地等生产要素的自由流动和自由组合。

中共中央、国务院赋予海南的特殊优惠政策包括两个方面:

一是扩大海南省人民政府自主权。其主要内容有:

地方管理权。海南省内除原属于中央统一管理的外事、公安、边防、税务、海关、金融、邮电、民航等方面的工作外,其他方面的业务,海南省人民政府有权按照国家法律、法规和有关方针政策,结合当地实际情况灵活处置。

地方立法权。海南省人大及其常委会,有权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、法规原则制定地方性法规,在海南经济特区实施。

体制改革自主权。海南省的体制改革可以有更大的灵活性,在国家宏观计划指导下,建立主要由市场调节的新体制;建立国家调节市场,市场引导企业的经济运行机制;培育和建立合理开放的市场体系;建立适应市场发展需要的新型企业制度等。

利用外资自主权。海南省有权采用其他国际通行的经济技术合作办法来利用外资。海南省有权按自借自还的原则,从海外直接筹措资金进行开发建设。经国务院主管部门批准,也可以对外发行债券。

进口物资、基本建设、技术改造和利用外资项目审批权。海南省有权根据实际需要,自行审批和组织进口岛内自用的生产设备等商品。海南省人民政府有权审批总投资额在2亿元以下的基本建设和技术改造项目、投资额在3000万美元以下的国外贷款项目。

土地有偿出让自主权。海南省人民政府有权依法将国有土地的使用权有偿出让给投资者,土地使用权出让一次签约最长年限为70年。

此外，海南省人民政府有矿藏资源开采批准权、税收减免权、旅游外联权和签证通知权、驻外机构派设权、外国人、港澳同胞入境签证权等。

二是赋予海南省鼓励投资的优惠政策。其主要内容包括：

（一）固定资产投资政策

海南省总投资在两亿元以下的基本建设和技术改造项目，凡属建设、生产、产品销售、外汇等条件能够自行平衡，并有偿还能力的，均由海南省自行审批，报国家计委备案。投资额在三千万美元以下，建设和生产经营条件不需国家综合平衡、不涉及国家出口配额的，也由海南省自行审批，报国家计委备案（国发[1988] 24 号第十一条）。

（二）税收政策

在海南岛举办的企业（国家银行和保险公司除外），从事生产、经营所得和其他所得，均按 15% 的税率征收企业所得税（国发[1988] 26 号第十二条）。其中：

1. 从事港口、码头、机场、公路、铁路、电站、煤矿、水利等基础设施开发经营的企业和从事农业开发经营的企业，经营期限在十五年以上的，从开始获利的年度起，第一年至第五年免征所得税，第六年至第十年减半征收所得税。

2. 从事工业、交通运输业等生产性行业的企业经营期限在十年以上的，从开始获利的年度起，第一年和第二年免征所得税，第三年至第五年减半征收所得税，其中被海南省人民政府确认为先进技术企业的，第六年至第八年减半征收所得税。

3. 从事工业、农业等生产性行业的企业，在按照规定减免企业所得税期满后，凡当年企业出口产品产值达到当年企业产品产值 70% 以上的，当年可以减按 10% 的税率缴纳企业所得税。

4. 从事服务性行业的企业，投资总额超过五百万美元或者二千万元人民币，经营期限在十年以上的，从开始获利的年度起，第一年免征所得税，第二年和第三年减半征收所得税。

（三）金融政策

经国务院主管部门批准，海南省可以对外发行债券；授权中国人民银行海南省分行批准少数有经营能力的金融机构或其它企业办理上列业务（国发〔1988〕24号第四条）。

（四）土地政策

海南省的国家所有土地实行有偿使用制度，土地使用权可以有偿出让或转让。国有土地使用权出让，一次签约期限最长为七十年，期满后可以申请续约。境内和境外的投资者（统称投资者）可以在海南成立合营或独资的开发公司，成片开发土地（含国营农场）。投资者开发的土地，在土地使用权的有效期内可以转让，也可用作向银行抵押贷款（国发〔1988〕24号第二条）。

（五）商贸政策

1. 海南省向海外派出贸易机构和旅游机构，到海外办企业，除到国家特殊规定的国家（地区）以外，均授权海南省审批，同时报外交部和经贸部或国家旅游局备案（国发〔1988〕24号第九条）。

2. 海南省外贸主管部门可在292家总数内对外贸企业进出口经营权（省内）进行调整并报外经贸部备案。外经贸部对海南省出口创汇1000万美元以上的进出口企业可赋予全国经营权，对出口创汇500万至1000万美元的进出口企业可酌情少量解决。

3. 海南省儋州白马井、东方八所口岸可开展对越边境贸易。

（六）出入境政策

国发〔1988〕24号第九条规定：与我国有外交关系或官方贸易往来的国家（地区）的外国人，到海南岛洽谈商务、从事科技交流、探亲、旅游的，凡在海南岛停留不超过十五天者，可以临时在海口或三亚口岸办理入境签证。如有正当理由需要延长在海南岛的停留或转往内地，以及原仅申请到海南岛如要转往内地的，可按有关法律和规定申办签证延期或加签手续。

在海南省常驻的外国人和在海南岛投资参加开发建设的外国

人以及他们的随行眷属，海南省有关部门可根据其申请，颁发前往海南岛的多次入境签证。

港、澳、台湾同胞和华侨，凡持有国务院主管机关及其授权的机关签发的有效护照或其他有效证件的，前往海南岛以及转往内地或出境毋需办理签证。前往海南岛的台湾同胞，可以直接在海南省的有关口岸申领“台湾同胞旅行证明”。

为保证上述优惠政策的贯彻执行，海南从筹备建省开始就着手地方性经济法规的制定，将中共中央、国务院赋予海南的优惠政策进一步细化。1988年8月1日，海南省人民政府颁布了《海南省人民政府关于加快海南经济特区开发建设的若干规定》和《海南省人民政府关于调整外汇分成办法的通知》。8月5日，海南省人民政府又发布了《海南省人民政府关于鼓励投资的税收优惠办法》（即“税收二十条”），在国务院授权的范围内，对投资者实行进一步的减免税优惠。

上述特殊优惠政策的公布实施，使海南成为名符其实的中国最大最特的经济特区，受到境内外投资者的普遍欢迎。

建省办经济特区以来，海南充分利用自身的地理、资源优势和国家赋予的优惠政策，把创造良好的投资环境作为开发建设的重点，对基础设施建设实行资金、政策倾斜，取得了较好的效果。七年来，全省固定资产投资累计达590.6亿元，1994年比1987年增长11.8倍，年均递增42.6%。目前，全省基础设施已基本具备了大规模开发建设的条件。全省电力装机容量已达103.5万千瓦，比建省前增加了一倍多；南山电厂1、2号机组，大广坝水电厂三台机组相继并网发电。全省公路通车里程已达1.3万公里，是全国公路密度较高的省份之一。海口至三亚东线高速公路单幅已全线开通。68个天然港湾已开发24个，万吨级以上泊位由建省前的2个增加到了11个。全省空中航线由建省前的4条增加到了46条，每周有270个航班往返国内外各大中城市。海口机场客流量已进入国内十大航空港之列。三亚凤凰机场已建成通航。海口美

兰机场已动工兴建。琼州海峡火车轮渡工程正在做前期准备工作。全省通讯设施已形成较完整的体系，数字微波、光纤通信、卫星通信、程控电话、移动电话、无线寻呼、分组交换等各种先进的通信技术设备已建成投入使用；全省现有长途电路 9800 条，可直拨全国 1400 多个城镇和 210 个国家和地区；市话装机容量达到 31.5 万门，比建省前的 1.9 万门增加十几倍；电话普及率达每百人 4.27 部，超过全国平均水平，其中海口市普及率达每百人 41 部，居全国省会城市首位；全省市县以上及省级开发区全部实现电话交换程控化和长途传输数字化。

随着投资环境的不断改善，全省国民经济得到了健康、快速的发展。1994 年全省国内生产总值达 359.7 亿元，比 1987 年增长 2.18 倍，年均递增 18%（速度按可比价格计算，下同）。其中，第一产业 106.3 亿元，比 1987 年增长 88.3%，年均递增 9.5%；第二产业 86.1 亿元，比 1987 年增长 3.3 倍，年均递增 23.3%；第三产业 167.3 亿元，比 1987 年增长 3.7 倍，年均递增 24.9%。三次产业蓬勃发展，产业结构日趋合理。1994 年全省工业总产值 117.9 亿元（1990 年不变价格），比 1987 年增长 3.02 倍，年均递增 22%。农业总产值 100.76 亿元（1990 年不变价格），比 1987 年增长 84%，年均递增 9.1%。全省外引内联取得了较大成绩，引进的国外资金、技术及先进的管理经验有力地促进了经济的发展。七年来，全省利用外资新签协议合同累计 7369 宗，累计协议合同投资总额 134.55 亿美元，累计实际利用外资 38.07 亿美元，其中，1994 年 12.9 亿美元，比 1987 年增长 142.22 倍。外贸进出口有了较大的发展，进出口商品结构不断优化，平等竞争的市场环境逐步形成。1994 年全省外贸出口总值 9.87 亿美元，比 1987 年增长 7.58 倍，年均递增 35.9%；进口总值 17.1 亿美元，比 1987 年增长 8.66 倍，年均递增 38.3%。旅游业有了较大发展。1994 年全省涉外宾馆接待国内外旅游者 289 万人次，比 1987 年增长 2.86 倍，年均递增 21.3%，其中，国际旅游者 24.73 万人次，比 1987

年增长 42.9%；旅游外汇收入 4.96 亿元，比 1987 年增长 11.1 倍。社会商品零售总额 93.47 亿元，比 1987 年增长 2.62 倍，年均递增 20.2%。全省市场繁荣，购销两旺，商品流通日渐活跃。1994 年全省城镇居民人均生活费收入 3556 元，比 1987 年增长 2.65 倍，年均递增 20.3%；农民人均纯收入 1274 元，比 1987 年增长 1.54 倍，年均递增 14.2%。人民生活水平有了显著改善。

在国民经济高速发展的同时，全省社会事业也有了稳步发展。海南七年来共颁布各类地方性法规和行政规章 183 件，较完整的地方性法规体系正在形成。科技进步在国民经济增长因素中的比重逐年上升，七年来全省共取得各类科技成果 1000 多项，获国家和省部级奖励的科技成果 360 多项，推广了一大批新成果、新技术、新产品，许多科技项目产生了良好的经济效益。教育投入逐年增加，办学条件不断改善，各类教育，特别是职业教育发展很快。文化体育事业呈现繁荣景象，影视、出版、文学、艺术都取得了可喜成绩，全省共举办各类群众体育运动会 1000 多项次，运动员们在国际国内重大比赛中取得了优异成绩。医疗卫生条件不断改善，防病治病能力不断提高。全省人口自然增长率由建省前的 18.13‰ 下降到 1994 年的 14.5‰。

在酝酿筹建海南省并设立海南经济特区时，中共中央、国务院明确要求，海南经济特区的省级机构建制要小于国内其他省市自治区，也要小于原海南行政区，实行“小政府”的新体制。

1987 年 9 月 26 日，中共中央、国务院在《关于建立海南省及筹备工作的通知》（即中发 [1987] 23 号文件）中，对海南建省后的行政体制作了具体规定：（1）海南黎族苗族自治州，作为省县之间的中间层，应予撤销，建立省直接领导市县的地方行政体制；（2）中央和广东省在海南的企业、事业单位，原则上应下放给海南省；（3）各级机构的设置和人员编制的确立，要符合经济体制和政治体制改革的要求；（4）坚持党政分开、政企分开、机构要小，多搞经济实体；（5）机构设置要突破其他省、自治区已有的