

A GENERAL INTRODUCTION TO

主 编 常 征

副主编 陈书燕

CHINA'S
SEZ
LAW

中国 经济特区 法概论

广东人民出版社

中国经济特区法概论

主 编 常 征

副主编 陈书燕

广东人民出版社

中国经济特区法概论

常征主编 陈书燕副主编

广东人民出版社出版

广东澄海印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 9.41印张225,000字

1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷

印数 1—10,000册

ISBN 7—218—00246—3 / D·36

定价3.80元



编写说明

中国经济特区是“对外开放、对内搞活”这一基本国策的产物。目前,在党的十三大精神的指引下,我国的经济特区建设更加蓬勃发展,在四化建设中愈益发挥着“四个窗口”的重要作用。加强特区的管理,完备特区立法及健全特区法律制度,充分发挥特区在现代化建设中的作用,正确阐明特区的地位和作用,研究特区的新情况和新问题,是法律工作者面临着的一项重大任务。

经济特区创建以来,尤其从1980年8月全国人大常委会批准《广东省经济特区条例》开始至今,先后由国家和省的立法机关制定了一系列专门适用特区的法律、法规,把党和国家有关兴办特区的方针、政策进一步具体化和规范化了,但是,还有待完善,《中华人民共和国经济特区法》还没有正式颁布。为了加快和深化特区政治、经济体制改革,巩固和发展特区的建设成果,进一步发挥特区在对外开放中的窗口作用,急需完备特区立法,健全特区法律制度,运用法律武器保障特区的发展。这些在理论上必须得到正确和及时的反映,为此,我们编写了这本概论。本书系统地论述了我国经济特区法的基本内容、原则和体系,注意理论联系实际,力求反映我国特区的特点,可供特区管理工作、司法工作者和其他工作人员及大专院校法律专业师生、科研人员阅读应用。

本书由汕头大学法律系、中南财经大学法律系、中山大学法律系的部分教学、科研人员,以及汕头经济特区部分科研人员共同编写。由常征任主编,陈书燕任副主编。各章的撰稿人:

刘杰:第一章

常征:第二章

饶冬晓：第三章、第九章第二节

郭从军：第四章第一节、第十一章

杨林：第四章第二节

陈书燕、庄幼英：第五章

梁建达：第六章第一节、第九章第一节

蔡文海：第六章第二节

刘少标、古伟璇：第七章

艾昌清：第八章

林夏阳：第十章

王扬泽：第十二章

全书最后由常征、陈书燕统改定稿，由中国人民大学国际法副教授俞大鑫（汕头大学法律系特区、港澳法研究室主任）、汕头大学法律系副教授张哲编审。

由于我国的经济特区法研究刚刚起步，尚在探索中，加之受我们的政策理论水平所限，书中疏漏或不妥之处在所难免，欢迎有关专家、读者批评指正。

编 者

1988年9月

目 录

编写说明.....	(1)
第一章 经济特区概论.....	(1)
第一节 特区法的概念	(1)
第二节 我国特区的设立	(7)
第三节 特区的政治法律地位和经济性质	(18)
第二章 经济特区立法的基本原则.....	(30)
第一节 特区立法的概况、特点及必要性	(30)
第二节 特区立法的性质和任务	(36)
第三节 特区立法的基本原则.....	(39)
第三章 经济特区行政管理法律制度.....	(45)
第一节 特区行政管理体制及其特点	(45)
第二节 特区行政管理的基本原则	(50)
第三节 特区行政管理机构	(54)
第四章 经济特区的经济体制和企业管理法律制度.....	(60)
第一节 特区的经济体制.....	(60)
第二节 特区企业管理法律制度.....	(71)
第五章 经济特区的投资管理法律制度.....	(87)
第一节 特区投资管理概述.....	(87)
第二节 特区的对外引进.....	(98)
第三节 特区的对内经济联合	(106)
第六章 经济特区的外贸管理制度.....	(111)
第一节 特区的对外贸易	(111)
第二节 特区进出口贸易的法律规定及	

对外加工装配、补偿贸易	(123)
第七章 经济特区的金融管理体制	(140)
第一节 特区金融法概述	(140)
第二节 特区信贷管理的法律规定	(145)
第三节 特区外汇管理的法律规定	(151)
第八章 经济特区的财政和税收管理法律制度	(156)
第一节 特区财政管理法律制度	(156)
第二节 特区税收管理法律制度	(168)
第九章 经济特区房产和土地管理法律制度	(178)
第一节 特区房地产业管理法律制度	(178)
第二节 特区土地管理法律制度	(192)
第十章 经济特区的干部劳动人事制度	(201)
第一节 特区的干部管理制度	(201)
第二节 特区劳动人事制度	(210)
第三节 特区的社会劳动保险制度	(216)
第十一章 经济特区人员货物进出管理制度	(221)
第一节 概 述	(221)
第二节 人员进出特区的管理	(225)
第三节 商品进出特区的管理	(232)
第四节 特区海关及职权	(245)
第十二章 经济特区的精神文明建设	(254)
第一节 特区精神文明建设的意义	(254)
第二节 对外开放对社会主义精神文明建设 提出了更高的要求	(257)
第三节 特区精神文明建设的启迪	(261)

附 录.....(272)

广东省经济特区条例.....(272)

全国人民代表大会常务委员会关于授权广东省、福建省
人民代表大会及其常务委员会制定所属经济特区的各
项单行经济法规的决议.....(276)

中华人民共和国国务院关于经济特区和沿海十四个港口
城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定...(277)

中华人民共和国涉外经济合同法.....(283)

国务院有关负责人谈进一步开放沿海十四个城市
的若干政策.....(290)

第一章 经济特区概论

第一节 特区法的概念

所谓“经济特区”，有广、狭二义。广义上的经济特区，是指当今世界上有关国家或者地区在本国或者本地区内设置的，用以吸引外资、利用外资、采取特殊经济政策的地区。对此种特殊经济地区的称谓各国法律均有不同，如自由关税区、自由贸易区、出口加工区、自由港等等。狭义的经济特区概念，专指我国1980年根据第五届全国人民代表大会常务委员会批准的《广东省经济特区条例》而建立的各个经济特区。但是，无论是广义或者狭义的经济特区，在其作用性质上均有基本共同之处。因此，我们不妨把外国的自由港、自由贸易区及出口加工区等也简称为“经济特区”，以方便论述。

世界上最早的经济特区，是1704年设立的直布罗陀自由港、1819年设立的新加坡自由港和1842年设立的香港自由港。^①这些

① 也有的资料认为最早的自由贸易区是法国1228年马赛港内的自由贸易区，13世纪末的德国的“汉萨同盟”在汉堡和不莱梅设立的自由贸易区，1547年意大利在热那亚湾设立的莱克亨自由港。其中，莱克亨是世界上第一个被正式命名的自由港。（《港澳经济》

1984年第4期。）

自由港当时都是英国的殖民地。由于这些自由港所采用的免征进出口税等一些优惠规定，使得当地经济逐渐发展繁荣，以至为一些主权国家所仿效。到第二次世界大战前，世界上已有26个国家设置了75个自由贸易区。第二次世界大战后到1986年，全世界计有602个经济特区，分属于82个国家（地区）。其中，有183个分属于15个发达国家，419个分属于67个发展中的国家（地区）。①在当今天世界经济发展中，经济特区的作用日益突出。据统计，目前大约有国际贸易总额的10%流经各国经济特区，预计到1990年，这个比重将增加到20%。当前，由于贸易保护主义抬头，导致国际贸易发展困难。因此，世界各国，特别是发展中国家，对兴办本国的经济特区的兴趣日益增加。经济特区已成为许多发展中国家和地区的经济发展战略的重要组成部分。

由于世界各国争相设立自己的经济特区，在吸引国际投资方面，必然形成激烈的竞争。就外国投资者而言，必须考虑的首要问题，就是投资效益和风险问题。因此，投资者优先选择的投资环境，必定是一个有法律保障并且是稳定、优惠、方便的环境。投资地区的法律是否健全、稳定，对吸引投资者起着关键作用。正因为如此，各国在设立经济特区时，无不把制定有关的法律制度放在首要地位，予以高度重视，采用法律形式把本国经济特区的地位、性质、发展目标、各项优惠及保护措施明确规定下来，公之于世，以吸引投资者。例如，1934年美国的《对外贸易区条例》，60年代新加坡政府的《经济扩展奖励条例》，南朝鲜当局的《自由出口区设置条例》、《外资引进条例》，我国台湾省当局的《加工出口区设置管理条例》、《科学工业园设置管理条例》、《技术合作条例》、《奖励投资条例》等等。可见，从一般意义

① 《广东经济特区要览》1982年，广东省经济特区研究中心编。

上说，一个国家或地区的经济特区法，就是该国或地区的经济特区法律规范的总称。

一、特区法的概念

我国的经济特区（以下简称特区），是在党和国家关于“对外开放”、促进我国社会主义现代化建设的总政策指导下，在借鉴外国的有关经验基础上创立的。与其他国家作法相同，我国也十分重视特区的法制建设，在创设特区的同时，就用法律将特区的地位、性质、优惠政策和管理体制等基本问题规定下来，起到了吸引外资、引进先进技术和管理方法，促进经济发展的作用。几年来，我国特区的立法仍在不断发展、健全。

因此，我国的经济特区法（以下简称特区法），就是确立我国经济特区的地位、性质和管理体制的法律规范的总称。

在这一基本概念中，有几个问题应当明确。

1. 我国的特区法，是调整特区内的各种法律关系的规范，不适用于我国其他非特区的地方。因此，特区法与我国国内的一些法律规范有联系也有区别。联系表现在特区法与国内的其他法律均是由我国的立法机关统一制定颁布的，以不违背我国宪法的各项基本原则为前提，因此，它们具有相同的性质，都是我国社会主义法律体系的组成部分。区别表现在，特区法是特别法，它的目的是要在吸引和利用外资，引进先进技术和管理方法等方面体现特殊的政策和规定特殊的优惠，以鼓励投资，促进我国现代化建设。特区法中必须有相应的对外资的各项优惠和保护措施，并采取相应的行政、经济管理制度。因此，特区法的主体、权利义务规范的内容等方面具有与国内其他法律不同的特点。

2. 我国特区法的主要内容，是由确立特区的地位、性质、

和管理体制的法律规范组成。特区的地位及性质，是指我国各特区与国内非特区相比较的政治法律地位，以及特区的经济性质。用法律形式将特区的地位和性质规定下来，能使特区的特殊作用和地位更加鲜明、更有保障，也能使特区内经济的迅速发展得到法律的肯定和保护。党和国家对特区的政策，是指在我国各特区内贯彻实施的，为了吸引和利用外资、引进先进技术和管理方法而采取的优惠、保护、鼓励政策以及其他的有关财政、税收、海关等方面的基本政策。用法律将各项优惠政策具体化，能使政策保证兑现，增强投资者的信心，创造和维护良好稳定的投资、交流环境。特区的管理体制，是指我国特区内的行政管理体制、投资管理体制、企业管理体制、货物人员进出境管理体制、土地房屋管理体制等。由于这些均是特区赖以存在和发展的基本条件，因而必须用法律将其规定下来。

3. 我国建立特区的目的，是要通过鼓励外国公民、华侨、港澳等地区同胞及其公司、企业进行投资设厂或者与我方合资办厂、兴办其他企事业，达到促进我国现代化建设的目的。因此，特区必须在国家统一基本政策的基础上实行与非特区不同的对外经济活动的特殊政策，也必须把这些特殊政策用法律形式固定下来。但是，我们必须认识到，特区的特殊政策仍然是在党和国家统一的基本政策指导下制定和实施的。因此，特区的政策虽有特殊性，但绝不能特殊到背离四项基本原则的总轨道，不能离开发展对外经济合作和技术交流最终达到促进我国社会主义现代化建设的总要求。与此相联系，我国特区法，同样不能特殊到违背国家宪法的基本原则和其他基本法律的规定，背离社会主义法制的统一性。因此，我国特区法，是国家基本政策的原则性和特殊政策的灵活性相结合，是我国社会主义法制的统一性和我国经济特区的特殊性相结合而产生、制定的。

二、我国特区法的规范体系、表现形式以及分类

我国特区法，是由特区所在的省一级国家权力机关及其常设机关制定，并报经全国人民代表大会及其常务委员会批准或者备案后实施的，我们所说的特区法律的体系及其表现形式，与国家的法律体系以及法律表现形式的意义不同，是专指组成我国特区法律规范的整体结构以及法律规范的具体形式。

根据我国特区法律规范所调整的法律关系的对象不同，我国特区法的规范体系，基本是由以下各部分组成：

1. 确定和调整我国特区的性质、地位、发展目标的法律规范；
2. 确定和调整我国特区的行政管理体制的法律规范；
3. 确定和调整我国特区的经济管理体制的法律规范；
4. 确定和调整我国特区内投资管理体制的法律规范；
5. 确定和调整我国特区内工商企业管理体制的法律规范；
6. 确定和调整我国特区内外贸管理体制的法律规范；
7. 确定和调整我国特区内金融管理体制的法律规范；
8. 确定和调整我国特区内的财政和税收的法律规范；
9. 确定和调整我国特区内的土地、房屋的关系的法律规范；
10. 确定和调整我国特区内的干部、人事、劳资关系的法律规范；
11. 确定和调整我国特区内的人员、货物进出境的法律规范。

本书正是基本依据上述规范的体系结构，来建立自己的理论体系的。

根据我国特区法的规范特点，可以将我国特区法的具体表

现形式分为以下几类：

1. 关于我国特区的设置和管理的基本条例，如《广东省经济特区条例》。

2. 关于我国特区内某个具体方面的单行规定及暂行规定，如《深圳经济特区技术引进暂行规定》。

3. 关于我国特区内以及非特区的地区所共同适用的某个具体方面的单行规定或者暂行规定，如《关于鼓励外商投资的规定》。

根据制定、批准我国特区法律规范的国家机关的不同，还可以将特区法的表现形式分为以下几类：

1. 由国家最高权力机关及其常设机关即全国人民代表大会及常务委员会批准施行的特区法规。如：由第五届全国人大常委会第十五次会议批准施行的《广东省经济特区条例》（1980年8月26日）；

2. 由国家最高行政机关即国务院制定颁布的特区行政法规。如：《关于经济特区和沿海十四个城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定》；

3. 由各经济特区所在的省一级国家权力机关及其常设机关制定颁布并报全国人大常委会备案的特区法规。如：1981年11月17日广东省第五届人大常委会第十三次会议通过的《广东省经济特区入境出境人员管理暂行规定》、《广东省经济特区企业登记管理暂行规定》、《广东省经济特区企业劳动工资管理暂行规定》、《深圳经济特区土地管理暂行规定》。1984年7月14日福建省第六届人大常委会第八次会议通过的《厦门经济特区企业登记管理规定》、《厦门经济特区土地使用管理规定》、《厦门经济特区劳动管理规定》、《厦门经济特区技术引进规定》。

三、特区法与特区经济法的关系

所谓经济法，是指调整经济关系的法律规范的总称。经济法是社会主义法律体系中的重要组成部分。特区经济法，就是指调整特区内经济关系的法律规范的总称，是我国特区法律规范体系的重要组成部分。

特区经济法所调整的具体范围包括：（1）调整特区内经济活动中所发生的纵向经济关系。例如，特区内的财政、税收、金融等方面的关系。（2）调整特区内各组织之间在经济活动中所发生的横向经济关系。例如，特区内的中外合资合作、经济合同等方面的经济关系。调整特区内的国家机关、企业、事业单位和其他社会组织内部的经济关系。从上述特区经济法所调整的范围不难看出，特区经济法与特区法既有联系，也有区别。二者的联系表现在，特区经济法是属于特区法之中的一个独立部门，因而二者的“特殊”性质相通。二者的区别主要表现在所调整的社会关系的范围不同。特区经济法是调整特区内的各种经济关系的法律规范，特区法则将特区经济法包括在其中，它除了调整特区内各种经济关系之外，还要调整特区内的行政管理、工商管理、土地房屋管理、货物人员进出境管理等各方面的关系。因此，特区法与特区经济法的关系，是整体和部分的关系，包括和被包括的关系。本书所讨论的就是包括特区经济法在内的我国特区法的整体。

第二节 我国特区的设立

据统计，目前在全世界的602个经济特区中，只有28个属于

社会主义国家所办。其中罗马尼亚有一个自由港，南斯拉夫有几个自由关税区，匈牙利有11个免税区。可见，创办综合性经济特区，在社会主义国家之中，是由我国首开先例的，这是一个具有深远意义的大胆创举。

一、我国设立特区的理论依据

1. 设置特区，是马克思列宁主义关于科学社会主义和国家资本主义理论的具体运用。

马克思主义的历史唯物主义从来认为，生产力是一切社会发展的最终决定力量。生产关系和上层建筑只有适应生产力的状况，才能促进生产力的发展。社会主义社会的产生，社会主义从一个阶段向另一个阶段的推进，以至共产主义的实现，都离不开生产力的发展。这是马克思主义历史唯物主义的基本原理，也是我们建设科学社会主义的根本指导思想。在我国革命战争时期，我们必须把阶级斗争放在中心位置，这是因为只有首先推翻反动阶级统治，才能解放生产力。建国之后，经过社会主义改造，剥削阶级已经消灭。这时历史赋予我们的任务已从解放生产力变为大力发展生产力，因为社会主义优越性的充分发挥和吸引力的不断增强，归根到底都取决于生产力的发展。一切有利于发展生产力的，都是符合人民根本利益的，因而是社会主义所要求的或者所允许的。一切不利于生产力发展的，都是违反社会主义而为社会主义所不允许的。党的十一届三中全会以来，我们在对社会主义再认识的过程中，所解决的核心问题，就是必须破除离开生产力来抽象谈论社会主义的历史唯心主义观念，从根本上划清科学社会主义同种种空想的界限。离开生产力的标准，用抽象原则和空想模式来裁判生活，只能败坏马克思主义的声誉。因此，发展生产力，是建设社会主义的根本条件。建设特区，尽

可能利用外资，引进先进科学技术和管理方法，促进我国的经济建设，就是我国当前发展生产力的重要组成部分，是马克思主义关于科学社会主义的基本原理在我国革命实践中的具体运用。

其次，我国设置特区也是列宁关于国家资本主义理论的具体运用。在自由资本主义时代，马克思恩格斯曾经预言，无产阶级革命将在主要的发达的资本主义国家取得胜利，夺取政权的无产阶级只要改变资本主义生产关系，就可以在高度社会化大生产的基础上建立社会主义。但是，取得社会主义革命胜利的俄国，却是一个农村人口占全国人口82.4%的经济非常落后的以小农经济为主的国家。

列宁把马克思主义与俄国实际情况结合起来，指出了一条建设社会主义的新路子。他认为，在俄国这样一个经济落后、小农占优势的国家建设社会主义，主要是依靠本国人民的力量。但是由于经济落后，还必须充分利用资本主义国家一百多年来创造的物质条件即资金、技术和管理经验为社会主义服务。他指出：“在一个小农业生产者占人口绝大多数的国家里，实行社会主义革命必须通过一系列特殊的过渡办法”，即“应该利用资本主义（特别是要把它引导到国家资本主义的轨道上去）作为小生产和社会主义之间的中间环节，作为提高生产力的手段、道路、方法和方式。”^①“要善于吸收外国好的东西：苏维埃+普鲁士的铁路管理制度+美国的技术和托拉斯组织+美国的教育等等=总和=社会主义。”^②列宁根据实际情况，提出了“租让制”为代表的国家资本主义形式，他认为：“苏维埃政权‘培植’租让制这样的国家资本主义，就是加强大生产来反对小生产，加强先进生产

① 《列宁全集》第32卷，第203页，第342页。

② 《列宁文稿》中文版，第3卷，第94页。