

建立海南特别关税区 可行性研究报告

本项目由联合国开发计划署
海南省人民政府委托资助

特别关税区课题组

主持人：迟福林

中国(海南)改革发展研究院

1992.12

752.5-58
9212
H

建立海南特别关税区，就是充分利用海南独特的地理条件和资源优势，实行“一线放开，二线管住”的特别关税制度和世界上通用的自由港经济政策，建立社会主义市场经济新体制，大量吸引外来资金，以高投入带动高增长，推动海南经济全面高速发展，实现中央把海南建成全国最大经济特区的战略意图。

前 言

早在1984年，中国改革开放总设计师邓小平就提出，“我们要开发海南岛，如果能把海南岛的经济发展起来，那就是很大的胜利。”海南岛地处南中国海，是中国连接东南亚国家的前沿地区，战略地位十分重要，把这里的经济和文教科技事业尽快搞上去，对于加紧开发南海海洋资源，加强中国同东南亚国家经济合作，巩固国防，完成祖国统一大业，都有着十分重要的意义。

1988年4月海南建省办经济特区。四年多来，海南的投资环境有了明显改善，经济社会发展取得一定成效。由于海南经济特区的起点低，各方面的基础十分薄弱，有广大的农村和500多万农民，是一个孤悬海外的岛屿，如何把海南办成中国最大的经济特区，需要作深入研究。

海南的经济带有明显的岛屿经济特征。世界上岛屿经济成功经验，特别是亚洲“四小”发展外向型经济的成功经验表明，海南要真正办成中国最大的经济特区，实现经济的高速发展，就必须实行高度开放的经济政策，大规模吸引外资，走以开放促开发的经济发展的道路。

海南省提出，海南经济特区要坚定不移地实行“大开放”的战

略方针。“大开放”不是一般意义的对外开放，它是能够完全按照国际惯例办事的全方位开放；是实行特殊优惠政策大量吸引外来投资和真正形成有利于各类企业平等竞争局面的深层次开放；是全岛3.4万平方公里的全范围大开放。实行“大开放”的根本性措施，是建立海南特别关税区。建立海南特别关税区，说到底，就是利用海南优越的地理条件和港口条件，再造社会主义的“香港”。

世界上实行特别关税制度的自由港或自由贸易区，是至今为止国际上公认的、对外开放程度最高的经济特区，它所实行的投资政策比一般经济特区更特。世界上有关国家和地区的实践证明，它是建立外向型经济结构，实现经济高速增长和社会全面发展的最成功的发展模式。建立海南特别关税区，目的是使海南经济特区走出一条比其它经济特区更特的新路子，由此真正实现早在1987年邓小平就提出的，在海南岛搞一个更大的特区，把海南岛的经济好好发展起来的战略意图。

中国（海南）改革发展研究院一建院，本着“立足海南，面向全国，走向世界”的办院宗旨，把建立海南特别关税区的研究作为重要课题。以常务副院长迟福林为组长的“建立海南特别关税区课题组”，于92年5月提出了“建立海南特别关税区可行性研究报告”（讨论稿），并广泛征求了海南省和中央有关部门以及中外专家的意见，先后在北京人民大会堂、海口中国（海南）改革发展研究院召开了“建立海南特别关税区可行性研究报告咨询会”、“建立海南特别关税区国际咨询会”，就建立海南特别关税区的可行性及其具体操作方案进行咨询。在听取咨询意见的基础上，课题组对研究报告又进行了修改。现在提交的是研究报告的修订稿。

研究报告分为五个部分：（一）建立海南特别关税区的基本含义，说明建立海南特别关税区的含义及其实行的政策原则；（二）建立海南特别关税区提出的背景，从多方面说明建立海南特别关税区的必要性；（三）建立海南特别关税区的方案建议，从海关、物资、外贸、金融、财政、税收等八个方面提出了建立海南特别关税区的初步方案；（四）建立海南特别关税区的可行性分析，从海南的地理条件、资源优势、投资环境和社会管理条件诸方面就建立海南特别关税区的可行性进行分析；（五）建立海南特别关税区的意义评价，阐明建立海南特别关税区对于海南经济发展、促进中国对外开放和推动中国统一的意义。

建立海南特别关税区，已成为海南六百多万人民群众的强烈呼声和迫切要求，是众多海外投资者普遍关注的焦点问题。相信本研究报告的提出，能为促成海南特别关税区早日建成作出贡献。

本报告是联合国开发计划署与中华人民共和国“中国（海南）改革发展研究院改革研究与培训项目”中的分项目。研究组组长迟福林，主要成员有翟力平、陈少白、何云霞、朱根发、刘春旭等。

目 录

前言.....	(1)
一、建立海南特别关税区的基本含义.....	(1)
二、建立海南特别关税区提出的背景.....	(3)
三、建立海南特别关税区的方案建议.....	(12)
四、建立海南特别关税区的可行性分析.....	(19)
五、建立海南特别关税区的意义评价.....	(25)
附表.....	(32)
附：中外专家主要咨询意见.....	(36)
咨询专家学者名单.....	(46)

一、建立海南特别关税区的基本含义

建立海南特别关税区，就是充分利用海南独特的地理条件和优越的资源条件，实行“一线放开、二线管住”的特别关税制度和世界上通用的自由港经济政策，建立社会主义市场经济体制，大量吸引外来资金，以高投入带动高增长，推动海南经济全面高速发展，实现中央把海南办成全国最大经济特区的战略意图。

1. 实行“一线放开、二线管住”的特别关税制度。

“一线放开”，即海南特别关税区与境外的资金、货物、人员进出基本放开。

“二线管住”，即在保证海南与内地正常的生产、生活资料交流的同时，严格管理海南免税进口的外国商品输往内地。

2. 实行世界上通用的自由港经济政策。

自由港是目前世界上开放度最高的经济政策，一般说来，它有四个重要的功能：（1）利用自由口岸的功能大大发展贸易特别是中转贸易，并通过中转贸易极大地拉动工业、农业等相关产业的发展。（2）利用生产资料进口和产品出口免税的有利条件，极大地发展免税出口加工业。（3）利用基本免除商品进口关税的优惠条件，加速形成价格低廉的购物中心，并由此带动旅游业和第三产业的大发展。（4）充分利用基本放开外汇管制、货币可自由交换的条件，加速形成和发展国际金融业，并由此促进和带动外向型经济的高速发展。

建立海南特别关税区，就是以相对隔离为条件，在遵循、借鉴国际惯例的基础上，采用国际通行的商务、投资规则，实行世界上通用的自由港经济政策，全面实现资金、货物、人员进出的基本自由。

实行放开经营的外贸政策。建立海南特别关税区，海南有充分的贸易进出口自主权，除国际被动配额和少数限制进口的商品外，取消配额和许可证制度，基本实现货物的进出口自由。

实行自由兑换的政策。建立海南特别关税区，通过放松乃至取消外汇管制，实现货币的自由兑换，为商品、资本、劳务的自由进出提供必要条件。

实行人员自由进出的政策。对境外人员的进出继续执行“落地签证”的政策，做到方便自由；对内地来海南的人员，须持有海南特别关税区通行证；对本地从事经济、科技、文化活动的业务人员出境予以放宽，并简化手续。

实行自由企业制度的政策。建立特别关税区，大规模引进内外资金，除了实行资金、货物、人员自由进出政策外，一个至关重要的政策，就是实行自由企业制度政策。除鼓励多种所有制企业的平等发展外，还要逐步形成自由办企业的制度。任何投资者都可以申请到海南办企业，经过最简单的审批程序，即可登记注册企业。与此同时，实行放开经营的企业制度，应逐步取消对各类企业经营项目的限制，允许各类企业在平等竞争的条件下放开经营。

3. 为保证海南省在中央的统一领导下享有充分的经济活动自主权，省内属于中央统一管理的外事、司法、海关、边防等方面的事务，建议由国家主管部门根据海南的特殊情况，制定专项管理办

法。其它凡是涉及海南经济发展的政策和体制等方面问题，由海南省根据实际自主决定，报中央备案。

4. 在国家宏观指导下，海南的改革要有更大的灵活性，建立和完善社会主义市场经济新体制。建立特别关税区，海南根据发展外向型经济的需要，在金融、货币、财政、税收等方面进行一系列改革，全面进行社会主义市场经济的试验。

5. 建立海南特别关税区，海南拥有广泛的经贸自主权，并逐步形成相对独立的贸易政策体系，其透明度和开放度高于全国的政策，关税保护的总水平也会低于全国平均水平。这些都和关税贸易总协定（GATT）中关于单独关税区加入总协定的要求相符合。因此，建立海南特别关税区以后，海南可以创造条件，谋求作为中国的一个单独关税区，加入关贸总协定，以中华人民共和国代表团成员资格参加有关关税和贸易谈判的地区性会议，就某些技术性问题发言，享受单独的国际被动配额分配。

建立海南特别关税区的目的，是进一步开放海南岛，在海南创造一个有利于国际资本全方位进入的宏观经济环境，大大提高海南的对外开放度，推进海南经济发展的国际化，经过若干年的努力，争取把海南建设成亚太地区新兴的旅游中心、贸易中心、金融中心。

二、建立海南特别关税区提出的背景

1. 建立海南特别关税区，是中央在海南建省办特区之初提出的战略意图，四年来，海南为此做了大量的工作。

从1987年下半年中央正式决定在海南岛办全国最大经济特区至今为止，提出和议论建立海南特别关税区问题已有4年多的时间。这个过程大体说来，可以划分为四个阶段。

(1) 1988年1月，中央财经领导小组在研究决策海南特区的重大方针政策时，明确提出要在海南岛的周围设关，使海南成为全国统一关税体制之外的第二关税区（即以后所称的“特别关税区”），把海南推向国际市场，走出比其它特区更特的新路子。由于当时海南处于筹备建省办特区之初，对如何办全国最大经济特区缺乏经验，担心一开始就设立第二关税区，外资能不能很快进来、内资进来会不会受影响、岛内物价飞涨怎么办等问题。建省筹备组主要领导向中央建议，等海南建设一、二年有了一些基础以后，再设立第二关税区。

(2) 1988年9月，在中共海南省第一次代表大会上，代表们呼吁，为了落实中央战略意图，应尽快建立海南第二关税区。这次党代会所通过的工作报告正式提出建立海南第二关税区，这对海南省广大人民群众是一个极大的鼓舞。

1988年10月，全国治理整顿开始以后，海南的开发建设遇到一系列困难。为保证海南开发建设的顺利进行，又不影响全国治理整顿的大局，中央领导和国务院特区办、经贸部等有关部委的负责人，又重新提出设立海南第二关税区的问题，并要求海南抓紧研究上报。1988年11月至12月，海南专门组织了由主要领导牵头、各部门负责人参加的建立海南特别关税区研讨小组，并在一个多月内先后五次召开重要会议，反复研究研讨小组提出的研究报告。1988年底，许士杰书记率团到东南亚有关国家就建立海南特别关税区后引

进外资问题作调查研究，泰国、新加坡的一些大财团都表示，海南特别关税区建立后，他们将很快前来投资。在充分研究论证的基础上，1989年1月，海南省正式向中央呈送了请求建立海南特别关税区的报告。

(3) 从1989年底到1991年底，由于某些情况的变化，建立特别关税区的问题处于一般性研究和议论阶段。但是，两年间对这个问题的研究和议论始终没有停止。1989年底，海南提出了海南特区发展的上、中、下三种方案，其中把建立海南特别关税区作为上案提出来。这个阶段，有关部门和专家学者，就建立海南特别关税区提出了研究报告、方案建议和学术论文。也有人建立海南特别关税区提出了许多疑虑，或者持反对意见。

(4) 从发表邓小平今年初视察南方重要谈话至今，海南上下形成建立海南特别关税区的研究、议论热潮，建立海南特别关税区，在海南再造社会主义“香港”成为街头巷尾、茶余饭后人们普遍议论的热点问题。中国(海南)改革发展研究院会同有关方面进一步深入研究和设计建立海南特别关税区的操作方案，并从多方面进行具体的准备工作。与此同时，国家体改委、经贸部、海关总署、国务院研究室、国务院经济社会发展研究中心、中央政策研究室、国家计委、中国银行等单位的有关领导和专家也为海南建立特别关税区出主意、想办法，积极做促进工作。

2. 关于海南经济特区发展出路的三种主张

第一种主张，认为海南基础条件和管理条件都比较差，办大特区的条件不具备，主张要按广东、福建等沿海开放地区的政策来考虑海南的长期发展问题。

这种主张如果仅仅从海南自身经济发展的条件来说不是一点没有道理。但是，如果从全国改革开放的大局和从海南的长远发展考虑问题，就会清楚地看到实行这种主张会造成两个后果：（1）改变一个现实，即海南岛不再是经济特区，更不是更特、更大的经济特区。（2）形成一个事实，即海南省的经济社会发展要长期落后于广东、福建等沿海地区。这是因为，在海南各方面基础条件还落后于广东、福建等沿海地区的条件下，海南又实行同广东、福建等沿海地区同样的开放政策，海南的经济社会发展不仅长期赶不上广东、福建等沿海地区，而且还会逐渐拉大现实已存在的差距。这样做，既有背于中央关于海南建省办全国最大经济特区的战略决策，直接影响中国改革开放的大局，又有背于海南600多万老百姓的意愿。海南为什么就要长期落后于广东、福建呢？海南为什么不能在改革开放中充分发挥自己的优势，尽快赶上去呢？海南的老百姓不会理解，所有关心海南改革开放的人们也不会理解。

必须指出，目前海南特区的政策同广东、福建所实行的开放政策之间的差距已经越来越小，当初给予海南的某些特殊政策，如今在广东、福建都可以实行。这是一个很严峻的现实。如果海南不进一步扩大开放，开放度不比广东、福建等沿海地区大一些，海南要实现本世纪末赶上国内发达地区水平的目标是十分困难的。

第二种主张，认为目前海南办大特区的条件不成熟，只能先搞一两个类似洋浦的“小特区”，即“大特区中套小特区”。

从成片开发的效益来说，这种主张有一定道理。但必须明确“小特区”同大特区的关系：（1）如果“小特区”执行的优惠政策没有突破，仍然是原来给予大特区的政策，那么就会造成这样的

事实，大特区已不复存在，海南只是几个几十平方公里的“小特区”，大特区变成了事实上的“小特区”。（2）如果“小特区”在政策的某些方面虽比大特区有突破，但没有全面突破，“小特区”也不可能起到带动大特区发展的作用。（3）如果实行封闭条件下的免税区政策，也有几个问题：第一，“小特区”的优势有了，大特区的优势发挥却难以很好解决。第二，“小特区”的封闭成本高，并且“小特区”周围区域的开发成本相对提高，这不利于整个海南特区的开发建设。第三，由于“小特区”的一些重要决策权仍旧归中央有关部委，这样，“小特区”就会遇到大特区开发建设中同样难以解决的矛盾和困难。

事实上，只有在海南特区实行大开放的条件下，类似洋浦的成片开发才能从体制和政策上得到保证。如果没有这样一个前提条件，成片开发是难以进行的。因此，在洋浦开发正式上马时提出建立海南特别关税区十分必要。不能等洋浦模式若干年被证明成功以后再推广到全岛，那只会延误大特区的发展。当然，在强调建立海南特别关税区全局性意义的同时，也要十分重视洋浦成片开发对于建立海南特别关税区的推动作用。洋浦的成片开发拉开了海南大开放的序幕，是建立海南特别关税区的一个缩影，应该抓紧时间，加快洋浦成片开发的步伐，把洋浦开发模式尽快推广到全岛，为建立海南特别关税区走出一条成功的道路。

第三种主张，尽快建立海南特别关税区。这种主张认为，海南建省办特区4年来的矛盾一直是现行体制与特殊政策不配套。虽然中央给予海南一些特殊政策，但是由于受现行体制的束缚，海南特区缺乏经济决策自主权，一些重要的政策事实上很难执行。一些重

要的经济政策、重要项目的审批，都要请示中央有关部委。中央有关部委不可能事事对海南特殊，事事对海南单独下文。如果遇到类似治理整顿的情况，实行全国“一刀切”，海南就更难办了，不得不“跑部前进”。所以，必须在理顺体制方面下功夫。建立海南特别关税区，就是从体制上理顺海南和中央部门的关系，在中央的统一领导下，把经济活动自主权下放给海南省。这样，使海南的政策真正“特”起来，使政策的执行能够得到体制的保证，从而高效率地推动海南的开发建设。

三种主张实质上严肃地提出一个问题：面对现实，海南特区是“进”还是“退”。前两种主张在某种意义上是“退”，后一种主张是“进”。目前，在全国改革开放的大好形势下，“退”是没有出路的。严峻的现实是，不进则退。在目前的情况下，不进，不在抓好洋浦成片开发的同时，尽快设立海南特别关税区，海南对外开放的总体优势不可能全面充分地发挥，大特区是特不起来的。这是一个严峻的客观现实。

3. 海南经济发展的根本出路

(1) 海南的发展道路选择

海南岛的经济具有明显的岛屿经济特征。我们知道，亚洲“四小”自60年代便根据本地资源（包括资本）不足、市场狭小的岛屿经济特征，转而采取出口导向的外向型经济发展战略，经济迅速起飞。在1966年至1986年的20年间，人均国民生产总值增长10倍，台湾、韩国增长20倍，在亚太经济乃至世界经济中的地位迅速上升。亚洲“四小”在经济高度开放的前提下走出经济起飞的成功道路，这对海南具有特别重要的借鉴意义。地处南中国海的海南岛，现有

工业基础非常薄弱，参与国内产业分工的程度很低。建省办特区，中央又明确主要给政策。海南要实现经济的高速发展，唯一的出路就是大量利用外资，发展外向型经济。发展外向型经济包括两个方面，一是进口替代，一是出口导向。因此，海南由于缺少重要的科技力量，运输成本和劳动成本同内地其他省份特别是发达地区相比，亦不具有明显的竞争优势，海南要发展以竞争国内市场为目标的进口替代工业和加工业是没有前途的。前途在于大力吸引内外资金，引进国内外的先进技术和管理经验，并借助它们已有的市场渠道，参与国际市场竞争，发展以国际市场为导向的外向型经济。发展外向型经济，首先必须创造一个适应国际经济交往的内部经济环境，主要有两个方面：一是要创造一个有利于国际资本进入的宽松条件，二是要为所有企业的产品出口提供一个自由公平的竞争机制。从这个意义上来讲，建立海南特别关税区是海南发展外向型经济的内在要求。

(2) 海南吸引外资的需要。

加速海南开发建设的主要困难是资金的严重缺乏。在国家不可能直接投入大量资金的前提下，出路在于吸引外国资本。这主要取决于两方面因素：一是当今国际资本流向给予海南多大的机会；二是海南的开放程度对外国资本有多大的吸引力。根据当前国际经济发展的大趋势和国际资本流动趋势，海南要大量吸引外国资本，关键取决于第二方面的因素。目前，国际资本市场日益发展，国际投资规模不断扩大。1960年，世界各国对外直接投资总额不过580亿美元，到1989年已突破1万亿美元。据有关资料统计，至1987年底，国际资本市场拥有的资金总额毛值达4万亿美元。虽然国际资

本主要流向是发达国家之间的相互投资，但由于一部分发展中国家和地区在劳动成本、地理位置、资源条件等方面的竞争优势，90年代仍将有相当一部分国际资本投向发展中国家和地区。此外，亚太地区积聚着大量货币资本。有统计资料显示，亚洲发展中国家和地区的外汇储备总额占全世界发展中国家外汇储备总额的1/2。特别是随着世界经济区域化、集团化趋势发展和亚太国家和地区关系的发展，亚洲的主要资本输出国（或地区）将逐渐增加对亚洲国家和地区的投资。由此可以肯定地说，只要中国继续推行对外开放政策，吸引外资的规模会逐步扩大。但是，必须十分清醒地看到，亚太地区在吸引外资方面存在着激烈竞争。海南要在这个竞争中占有优势，关键取决于在对外开放方面比其它国家和地区对外资有更大的吸引力。过去几年，海南每年吸引的外资只有1至2亿美元，这样一个规模同东南亚国家特别是象泰国、马来西亚每年吸收数十亿乃至上百亿美元相比，实在是非常有限的。究其原因，除了经济运行机制和自然条件外，投资环境不尽人意是一个重要原因。

目前海南经济特区主要依靠为外商投资提供具体的税收优惠政策来吸引外资，但是由于并非所有资本输出国或地区都对本国或地区赴海外投资所得利润实行税收饶让，因此减免所得税对外商投资并不具有普遍有效的吸引力。例如香港是实行税收饶让的地区，所以减免所得税对港商投资就非常具有吸引力；美国是实行税收抵免制的国家，即美国商人海外投资被豁免的所得税必须在本国补足，所以减免所得税对美商投资就几乎不具有吸引力。因此，必须考虑创造一种更加开放、更吸引外资的宏观经济环境，提高经济的整体开放度。目前世界上开放度最高，经济发展最成功的自由经济区

——自由港的发展经验也表明，在经济活动日趋国际化、多元化的今天，不仅要有一系列的税收优惠政策，还要有一整套适应国际经济活动的自由外汇、金融、贸易制度与税收优惠政策，同时还要有良好的投资环境相配合，才能全方位大规模吸引外资，推动经济全面发展。海南要想大规模吸引外商投资，实现经济的高速发展，就必须比照世界自由港政策，在继续改善投资环境的同时，全面实现货币兑换自由、资金进出自由、商品进出自由。

海南的自然资源和劳动力资源十分丰富，制约经济增长的主要因素是资金投入，大规模引入外资，就可以实现国民经济的高速增长。国际货币基金组织的有关资料表明，目前利用外资取得较好效益的发展中国家和地区，其利用外资的水平平均达到了国民生产总值的 $1/3$ 左右。亚洲“四小”在其发展过程中的外资利用水平更高。若海南利用外资能达到国际平均水平，按最低估算，八五期间年平均利用外资可能达8.5亿美元左右（不包括内资），同期的国民生产总值年均增长率可保持在15%，依此推算，到八五末期的1995年，海南的GNP可以达到191亿元人民币，比1990年翻了一番。如果八五期间年平均利用外资额能达到15亿美元左右，相应的GNP年均增长率可达到35%，到1995年，GNP将是425亿元人民币，比1990年翻两番。按现有18%的人口增长率计算，两种方案在1995年所达到的人均GNP分别为2682.7元人民币和5969.4元人民币。

（3）城乡经济协调发展的根本出路

与其它特区不同，海南岛3.4万平方公里的面积绝大部分是农村，670万人口中有500多万农民，如何实现城乡经济协调发展，保