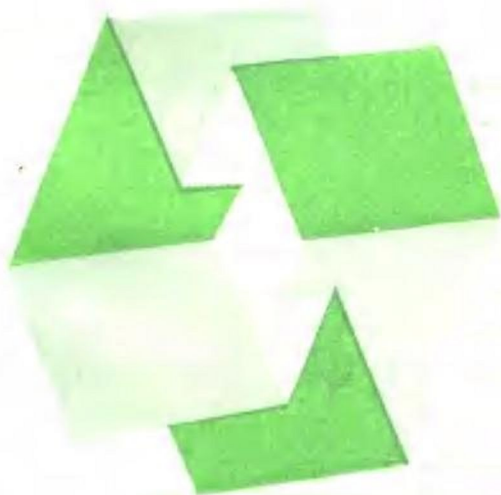


经济特区法教程

黎学玲 程信和 编著



299

中山大学出版社

经济特区法教程

黎学玲
程信和 编著

责任编辑：杨晓光 **封面设计：**方楚娟
责任技编：姚明基 **责任校对：**原 跻

中山大学出版社出版发行
广东省新华书店经销
南海系列印刷公司印刷

850×1168毫米 32开本 8.875印张 21.2万字

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数：1—3000册

ISBN7-306-00343-7

D·24 定价：2.30元

序

深圳经济特区创办很快就要纪念十年大庆了，它与相继建立的珠海、汕头、厦门和1988年成立的海南等经济特区，形成为我国对外开放的最前沿地带。它们的发展引起国内各界人士以至国际社会的瞩目。

有关经济特区的法制建设问题，国内外的学者近年来已有不少可喜的研究成果。1987年法律出版社出版了由深圳大学李泽沛副教授主编的《特区经济法教程》（高等学校法学试用教材），1988年汕头大学出版了《中国经济特区法概论》。国外学者的论述也相继问世：1986年法国友人迈克尔·奥博尼（Michael Osborne）出版了《中国经济特区》一书（发展中心丛书），已经译成中文，去年在香港上海书局出版，今年在美国又出版了威廉斯学院副教授关人杰（George T. Crane）著的《中国经济特区的政治经济学》（当代中国丛书）。这两部著作除根据中文资料，还引用了国外学者有关经济特区的论文，对我们有一定的参考价值。关人杰先生在1983—1984年曾来北京大学和中山大学进修。我们当年对经济特区的交谈很多，一个多月以前他再度来游，还津津乐道以前的种种议论。他回到美国完成博士论文后仍继续研究中国经济特区。他此次来访还关心广东省人大关于经济特区的立法情况，并说他从香港英文报纸看到我去年在全国人大的发言，详细询问有关深圳市设立人民代表大会的问题。由此可见，我国经济特区受到国外学术界的重视，还有一些我们不认识的学

者也在致力于此项研究。那么我们自己更应该加强这个专题的研究！

以上几本中外学者的著作各有优点，但是我们不能在经济特区的研究上停步不前。

在各经济特区，无论是政府各部门还是中方企业、公司和工作人员几乎每天都与外国公民、华侨、港、澳、台同胞及其企业、公司发生交往，在经济上和行政上必然会有许多特殊之处，这些，都要由立法加以规范。迄今为止，关于经济特区建设的法律、法规，全国人大常委会、国务院和广东、福建、海南三省总共制定了近三十项，有些法规还在积极拟订之中。执法方面亦取得了一定成绩。法制建设已成为经济特区创造良好的投资环境的一个重要方面。

经济特区是个新事物。如何加强经济特区的法制建设，确是一项崭新的任务。这里需要的是实践和探索，总结和创新。

呈现给读者的这本《经济特区法教程》是中山大学法律学系黎学玲、程信和两位副教授多年来研究经济特区法问题的一个比较集中的成果。著者们参加了有关经济特区的立法工作，参加了国家“六五”社会科学重点项目——经济特区法的研究，发表过一系列有关论文，开设过经济特区法课程，在此基础上，他们写成了本书。可以说，本书既反映了经济特区法制建设的发展过程，也反映了著者们对经济特区法制建设的认识过程。

这本教程从经济特区涉外经济法律事务的实际出发，以改革、开放为指针，以现行法律、法规为依据，从理论与实践的结合上，系统地阐述了经济特区经济关系、特别是涉外经济关系中的一系列法律问题，包括经济特区的法律地位、投资、技术引进、企业、合同、土地与商品房产、税收、金融等各个方面。除了阐述最早兴办的四个经济特区的法律问题外，还专门增添了关

于海南经济特区、关于沿海开放城市和沿海开放区的法律问题的研究。至于经济特区法制建设中尚待解决的某些问题，著者们也提出了有益的建议。本书的主要特点是：立论科学，体系内容安排较为新颖，理论性较强，而又切合实用。鉴于此，我祝贺黎学玲、程信和二位同志所取得的成就，也预祝读者们开卷获益。

我一向主张，经济特区的法制建设总的要求应当是依法治区，即经济特区的一切活动必须在宪法和法律所规定的范围之内进行，这与特事特办、新事新办的原则是一致的。我们一方面要加强必要的立法，而当前更重要的是另一方面，即要切实执行现有的法律、法规，使经济特区的建设纳入社会主义民主和法制的轨道，而决不是特殊到“突破”法律，滑到有法不依的地步。

同时，我还想与读者交流我一贯坚持的观点，即法学是一个整体，经济法学是法学的一部份，涉外经济法、经济特区法又是经济法学的一部份，我们不能将经济法、涉外经济法、经济特区法孤立看待。首先需要学习法学基础知识，尔后才有可能展开对部门法学的研究。

中国的改革、开放和社会主义现代化建设在发展之中，中国的经济法制在发展之中，中国的涉外经济法、经济特区法亦在发展之中，因此，我希望读者们能以发展的眼光来研究我们的法律和法学著作。

是为序。

端木正

于中山大学法学研究所

一九九〇年七月二十日

目 录

第一章 经济特区的建立和发展	(1)
(第一节 经济特区的概念和法律特征.....	(1)
(第二节 世界经济性特区的历史与发展.....	(3)
(第三节 中国经济特区的建立和发展.....	(7)
(第四节 经济特区的作用.....	(15)
第二章 经济特区法的概念与基本原则	(19)
(第一节 经济特区法的概念与立法概况.....	(19)
(第二节 经济特区法的特征与作用.....	(24)
(第三节 经济特区法的基本原则.....	(37)
(第四节 经济特区法的全面实施与监督.....	(45)
第三章 经济特区的法律地位	(51)
第一节 经济特区的性质.....	(51)
(第二节 经济特区是特别的经济区域.....	(53)
(第三节 经济特区的组织管理与特区自主权.....	(55)
(第四节 经济特区的立法权问题.....	(59)
第四章 经济特区涉外经济合同法律规定	(64)
(第一节 经济特区涉外经济合同的概念和法律特征.....	(64)
(第二节 经济特区涉外经济合同的订立及其效力.....	(66)
(第三节 经济特区涉外经济合同的履行与担保.....	(74)
(第四节 经济特区涉外经济合同的变更与终止.....	(76)
(第五节 违反经济特区涉外经济合同的责任.....	(77)
(第六节 经济特区涉外经济合同的法律适用.....	(80)
第五章 经济特区投资法律规定	(87)

第一节	经济特区的发展战略与投资导向·····	(87)
第二节	经济特区的投资方式与投资程序·····	(92)
第三节	经济特区投资的优惠待遇·····	(95)
第四节	经济特区对外商投资的法律保护·····	(101)
第六章	经济特区技术引进法律规定·····	(105)
第一节	经济特区技术引进的概念与基本原则·····	(105)
第二节	经济特区技术引进的范围与方式·····	(107)
第三节	经济特区技术引进合同·····	(110)
第四节	经济特区技术引进的审批与管理·····	(116)
第七章	经济特区涉外公司法律规定·····	(119)
第一节	经济特区涉外公司的概念与立法概况·····	(119)
第二节	经济特区涉外公司的设立及其法律地位·····	(122)
第三节	经济特区涉外公司的组织机构·····	(127)
第四节	经济特区涉外公司的资本·····	(131)
第五节	经济特区涉外公司的计划、购销与财会管理·····	(139)
第六节	经济特区涉外公司的期限、变更、解散和 清算·····	(141)
第七节	经济特区涉外公司的重整与破产·····	(147)
第八节	违反经济特区涉外公司法规的法律责任·····	(157)
第八章	经济特区劳动管理法律规定·····	(159)
第一节	经济特区劳动立法概况·····	(159)
第二节	经济特区的劳动合同制度·····	(161)
第三节	经济特区劳动报酬制度·····	(164)
第四节	经济特区社会劳动保险制度·····	(168)
第五节	经济特区企业工会和劳动争议的处理·····	(171)
第六节	违反经济特区劳动法规的法律责任·····	(174)
第九章	经济特区土地和商品房产管理法律规定·····	(176)

第一节	经济特区土地管理的立法与基本原则·····	(176)
第二节	经济特区土地的有偿使用和有偿转让·····	(180)
第三节	经济特区商品房产管理的立法与基本原则·····	(184)
第四节	经济特区商品房产的管理制度·····	(188)
第十章	经济特区税收法律规定·····	(197)
第一节	经济特区税收立法概况·····	(197)
第二节	经济特区的现行税种、税率及优惠措施·····	(200)
第三节	经济特区的税收管理·····	(210)
第四节	经济特区税收体制的进一步完善·····	(213)
第十一章	经济特区金融法律规定·····	(216)
第一节	经济特区金融立法概况·····	(216)
第二节	经济特区的金融管理体制·····	(218)
第三节	经济特区外资银行、中外合资银行的活动 和管理·····	(222)
第四节	经济特区抵押贷款法律问题·····	(226)
第五节	经济特区金融体制的进一步完善·····	(232)
第十二章	海南经济特区的法律问题·····	(234)
第一节	海南以开放促开发的历史回顾·····	(234)
第二节	加快海南经济特区开发建设的法律措施·····	(237)
第三节	海南与其他四个经济特区及与港澳台的 经济关系·····	(248)
第十三章	沿海开放城市和沿海经济开放区的法律问题···	(252)
第一节	进一步开放沿海地区的战略决策·····	(252)
第二节	开放沿海十四个港口城市的法律问题·····	(254)
第三节	兴办经济技术开发区的法律问题·····	(258)
第四节	开辟沿海经济开放区的法律问题·····	(265)
附录	经济特区与经济技术开发区法规目录·····	(269)

第一章 特区的建立和发展

第一节 经济特区的概念和法律特征

一、经济特区的概念与类型

经济特区是指在一个国家或地区内划出一定的地域，在对外经济活动中实行特殊的开放政策，用减免关税等优惠措施，吸引外资，引进技术，发展外贸，以达到一定经济目的的经济性特殊区域。由于各国的经济发展水平和产业结构不同，它们的自然、历史和社会条件不同，设区的具体目的不同，因而各国经济特区的名称也不尽相同。有的叫自由港、自由贸易区，有的叫出口加工区、自由工业区、自由关税区，还有的叫对外贸易区、投资促进区、保税仓库区、自由边境区、科学工业园区等等。在国外，一般称为自由港和自由贸易区。我国统称为经济特区。

经济特区的类型与规模也是各不相同的。从类型看，有贸易型、工业贸易型、综合型与科技型四大类。从规模看，有面积小到仅有6000平方米的南斯拉夫贝尔格莱德自由关税区，也有面积大到221万平方公里的巴西玛瑙斯自由贸易区，以及将整个国家全部辟为自由港的新加坡。

二、经济特区的法律特征

各类经济特区，尽管称谓、类型、规模不同，其内部存在着

诸多差异，但同世界上非经济特区的一般区域相比，又具有许多共同之处。主要具有如下共同的法律特征：

（一）设区目的的经济性。各类经济性特区的设立，无一不是以获取一定经济利益为目的的。例如，自由港与自由贸易区，其设区目的是为了从扩大国际贸易中获益；出口加工区，则是为了吸收外资，扩大就业，增加外汇收入；综合型特区，是为了吸引外资于各类经济事业，促进本国经济的全面起飞。科技型特区，则是为了引进先进技术、开发新产品、新工艺，促进科技进步和现代化建设。经济特区的这一特征是它不同于一般行政区域的主要区别。一般行政区域主要是根据地理特征与政权管辖来划分的。

（二）特定区域的隔离性。各类经济性特区，为了有效地在区域内实施区别于其他区域的特殊政策，一般划定有明确地理界线的区域范围，并以关卡或某些障碍将其与其他地区隔离开来，成为独立的特殊经济区域。例如，自由港是划在本国关境以外，不归属国家海关管辖的，所有居民和旅客均享受关税优惠的“独立关税区”；自由贸易区则是在本国关境以外的隔离地区，它对进入区内的货物给予免税或免受海关监督的便利；出口加工区指的是进口原料或元器件、辅料等，可以免税或免办海关手续进行指定加工作业的隔离区。这种特定区域的隔离性，构成了经济性特区独特的地理特征。

（三）政策的特殊性。经济性特区，“特”在实行不同于一般地区的特殊政策与管理方法。特殊政策的核心内容就是为鼓励外商投资和经营提供各方面的优惠措施，一般包括：（1）对进出口货物豁免海关管制和关税；（2）减免企业所得税及产品流转税，加速折旧（一般为5—10年）；（3）允许外商资本、利润自由汇入、汇出；（4）积极提供信贷支持；（5）建立精干高效的管

理机构，为开展各种业务活动提供一揽子服务；（6）提供完备的基础设施，且收费低廉；（7）提供低廉的、充足的劳动力。为此，特区一般不实行国内的海关管制、外汇管制与价格管理等。

（四）经济活动的更为开放性。经济特区是设区国或地区采取更为开放的政策的特殊区域，是设区国或地区对外开放的最前沿阵地，其经济活动更为开放。这种更为开放性，表现为经济活动的自由性与外向性。各类经济性特区都通过其在经济政策、海关管制方面的优惠，或经济管理体制上的特殊，使区内对经济活动的各种干涉减少到较低的程度，为外商在投资、贸易以及其他经济活动，提供比国内其他地区更为广阔的自由。区内的投资者与经营者主要是外籍厂商；区内的经济活动主要是面向出口生产、贸易等活动；区内生产所需的机械设备、原材料与元器件，先进的工艺技术管理方法，产品的销售市场，基本上是立足于国外；区内所需的高级技术和研究人员，也大都来自国外。这一特征，使经济特区成为国际贸易活动与国际资本流动的特殊场所。

第二节 世界经济性特区的历史与发展

世界上的各类经济性特区，是商品经济发展的产物。它是随着商品经济的发展，随着国际贸易、科学技术与国际分工的发展，逐步形成和发展起来的。

世界上最早的经济特区是自由港与自由贸易区。远在古代希腊时代，腓尼基人就将泰尔和迦太基两个港口划为特区，对外来的商船尽量保证安全航行，不受任何干涉，这是自由港的最早雏形。1228年，法国马赛港的一群资产者也曾曾在港内建立自由贸易区。13世纪末，德意志北部的几个自由市联合起来，建立了自由

贸易联盟，史称“汉撒联盟”，曾选定汉堡和不莱梅两地为自由贸易区。1547年，意大利宣布在热那亚湾建立雷格亨自由港。据认为，它是世界上第一个被正式命名的自由港。此后，自由港与自由贸易区便开始在西欧许多地方风行起来。

17、18世纪，随着资本主义的发展和对外贸易的扩大，欧洲的一些贸易大国先后把一些主要港口宣布为自由港，或划出一部分地区设立自由贸易区，例如，意大利的热那亚、那不勒斯、威尼斯，法国的敦刻尔克，丹麦的哥本哈根，葡萄牙的波尔多等。

19世纪以后，随着航海事业的进步与国际贸易的发展，特别是西方殖民主义的扩张，兴办自由港和自由贸易区之风，从西欧资本主义国家逐步发展到世界各地，许多被殖民主义者征服的重要港口，如直布罗陀、吉布提、亚丁、丹吉尔、香港、新加坡、澳门等地，成为殖民帝国主义进行转口贸易的重要场所。

至第二次世界大战前夕，全世界约有26个国家与地区建立了75个自由港与自由贸易区，这是世界经济性特区发展的第一个阶段。在这个历史阶段的经济性特区均属贸易型的。它通过进出口关税的免除，方便了商品的进出，发展了对外贸易与转口贸易，给设区国带来了极大的商业利益。

二次大战以后，特别是60年代开始，世界经济性特区进入了一个蓬勃发展的新阶段，即许多国家和地区，尤其是发展中国家和地区，纷纷建立以出口加工区为主的发展阶段。战后以来，一方面，西方发达国家从战争的破坏下复苏起来，经济上大有发展，但不能象过去那样强行输出资本；同时，科学技术的发展，引起了发达国家产业结构的变化，使得一些传统产业，特别是技术落后的部门趋向没落，而劳动密集型产业因工资升高而难以维持，需要拓展新的市场，寻求新的出路。另一方面，许多殖民地、附属国相继独立，要求发展民族经济，力图实现国家工业化。50—

60年代，这些国家大都实行“进口替代”的战略，即尽可能生产国内所需的进口商品，但因只有充足的廉价劳动力，缺乏资本和技术，国内市场又狭小，难以进一步发展。后来，许多国家与地区转而采取“面向出口”的发展战略，出口加工区也就应运而生。

出口加工区是自由贸易区与工业区的一种结合体，即兼具工业生产与出口贸易两种功能的工业——贸易型经济特区。设区国通过免除进出口关税，提供廉价劳动力和其他各种优惠，吸引外商直接投资，进行保税加工，发展面向出口的制造业，从而达到利用外资，扩大出口，发展经济的目的。世界上最早从事出口加工活动的，一般认为是1959年在爱尔兰设立的香农自由区，随后，在波多黎各和印度也相继出现。但第一个正式以出口加工区命名的，则是我国台湾省于1965年在高雄港建立的出口加工区。自此以后的几十年里，出口加工区这种新型的经济特区有如雨后春笋，风行于亚洲、非洲、中东和拉美的60多个发展中国家。在70年代，其总数达140多个，以后又增至240多个，使世界经济性特区的总数由75个猛增到80年代末的328个。

60年代是资本主义经济发展的黄金时期，一些发展中国家与地区利用了这个时期的许多优越条件，以出口加工区作为经济起飞的基地，大量引进外资与技术，发展出口工业，带动本国或本地区经济全面发展，实现了经济增长的目标，成功地缩小了与发达国家之间的经济差距。

从70年代开始的两次全球性石油危机，以及80年代初波及整个资本主义世界的经济危机，宣告了战后资本主义黄金发展时期的结束，中断了出口加工区持续猛增的势头。目前，替代出口加工区而起的是一个世界经济性特区多样化、全方位发展的新时期。这个历史发展的第三阶段，是“爆炸性”的大发展阶段。仅

从70年代末至80年代中的5年期间，各类经济性特区的数目几乎翻了一番，总数从328个增至597个（1984年底），目前发展到600多个。预计在短期内，将由目前的80多个国家扩展至全球的120多个国家与地区。现在，东欧与苏联也在兴办经济性特区。南斯拉夫设有11个自由关税区，罗马尼亚设有一个自由港和自由区，匈牙利有一个自由区和九个免税区。苏联对建立经济性特区，过去一直持否定态度。1984年末，苏联部长会议第一副主席阿尔希波夫访华期间，专程考察了我国深圳特区，并表示了极大的兴趣。目前，苏联正准备在远东地区设置经济性特区。

新时期，世界经济性特区的大发展有两个令人注目的特点：（1）经济性特区从单一型向多样化和全方位发展；（2）综合型与高科技型特区的崛起，使经济性特区具有新的强大的生命力。

综合型与科技型的经济性特区，既具有一般出口加工区或自由贸易区的特点，又有其质的区别。综合型经济性特区规模大，经营范围广，不仅重视出口工业与对外贸易，同时也经营农业、牧业、渔业、旅游业、金融服务业、交通电讯业及科学文化教育事业等等，对区域经济的发展具有重要意义。

科技型经济性特区则以大学和科研单位为依托，拥有比较雄厚的技术力量，以科学研究为主导，从事新产品、新技术和新工艺的研制，创立技术密集与知识密集的新兴产业，从而促进设区国的科技进步和现代化建设。

综观世界经济性特区的发展历史，我们可以看到：它的发展，经历了一个由小至多，由渐进到加速的发展过程，由西欧向全球发展，由发达国家向发展中国家发展的过程，由低级逐步向综合、高级发展的过程。

第三节 中国经济特区的建立和发展

一、创办经济特区的重大决策与经济特区的筹建

我国是发展中国家，经济发展水平远远落后于许多发达的资本主义国家，需要利用资本主义国家的资金、先进技术和科学管理经验，为社会主义现代化建设服务。列宁认为，“在一个小农业生产者占多数的国家里，实行社会主义革命必须通过一系列特殊的‘过渡办法’，这个办法就是应该利用资本主义（特别是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环节，作为提高生产力的手段、道路、方法和方式。”^①应该设法“把资本主义所积累的一切最丰富的、历史上是我们必需的全部文化、知识和技术，由资本主义的工具变为社会主义的工具。”^②遵循列宁的这一思想，我国建立经济特区的根本目的就在于利用资本主义的资金、技术与管理经验，建设社会主义。

从我国的国情与这个根本目的出发，我国建立经济特区的具体目的是有别于世界其他国家的各类经济性特区的。外国的经济性特区大都以吸引外资，增加外汇收入，扩大劳动就业和繁荣本地区或毗邻地区经济为主要目的。这种共同目的，为我国提供了有益的借鉴。但我国办特区，更重要的是通过特区吸引外资，引进先进技术和科学管理方法，经过消化、吸收向内地转移，加速全国的社会主义现代化建设，并为全国的改革与开放提供经验。

在我国创办经济特区，具体来说是在中共十一届三中全会路线的产物，是中共中央在新的历史条件下，总结国内外经验，为

① 《列宁全集》第32卷，第342页。

② 《列宁全集》第27卷，第386页。

加速社会主义现代化建设作出的一项重大决策，是我国实行对外开放政策的一个重要组成部分。1978年12月，中共十一届三中全会作出了把全国工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来的历史性决策，确立了坚持四项基本原则和改革、开放、搞活经济的基本国策。在这一正确路线指引下，1979年4月，中共中央工作会议期间，当时中共广东省委主要负责同志习仲勋、杨尚昆谈到要发挥广东的优势，扩大对外经济活动，改革经济体制，加快经济发展的问题，邓小平同志则首先提出了办特区的倡议。他说，可以划出一块地方，叫做特区。陕甘宁就是特区嘛。中央没有钱，要你们自己搞，杀出一条血路来。^①根据邓小平同志的倡导，中共中央和国务院派谷牧同志带领工作组赴广东、福建考察，同两省领导同志研究了试办特区的问题。1979年7月，中共中央和国务院批转了广东和福建两省的报告，同意这两省在对外经济活动中，实行特殊政策和灵活措施，并决定在深圳和珠海两市试办“出口特区”，“待取得经验后，再考虑汕头、厦门的设置问题。”1980年5月，中共中央、国务院下达文件，把特区的名称正式定为“经济特区”。同年8月26日全国人大常委会批准了由国务院提出的《广东省经济特区条例》，对外公开宣布“在深圳、珠海、汕头三市分别划出一定区域，设置经济特区”，正式宣告我国经济特区的设立。同年10月，国务院正式批准在厦门市西北面的湖里地区，设置厦门经济特区。

经济特区建立之初，中央提出的政策措施主要是：特区的发展方向主要放在出口加工业的同时，有条件的要逐步发展住宅、旅游业；特区建设要先着眼于基础设施建设；特区在坚持四项基本原则和不损害主权的条件下，按照市场调节为主方针，可以采

^① 参见曾建徽：《一项重要决策的诞生——对外开放的新步骤》，载《瞭望》1984年第24期。

取与内地不同的体制和政策，特区建设资金主要以吸收侨资、港澳资本和外资为主；特区要成为全国经济体制改革的突破口，为现代化建设提供经验，全国也要支援特区。根据中央的意图，对四个特区的建设主要采取以下措施：（1）划定区域。四个特区都划定了特区与非特区的分界线，以利于加强对特区管理和保护国内民族经济的发展；（2）从基础设施着手，改善投资环境。特区按照规划一片，开发一片，收益一片的方针，认真搞了“七通一平”（通电、通水、通路、通讯、通煤气、通排染、通排洪和平整土地）；（3）在税收、土地使用、劳动工资和外汇管理等方面，为投资者提供优惠；（4）建立一个事权集中、高效能、精干的领导管理机构；（5）加快制定各项特区单行法规，加强特区的法制建设。

二、经济特区的基本条件与基本情况

我国首批经济特区选址于深圳、珠海、汕头和厦门，这是与其特殊条件密不可分的。它们都具有地理位置优越、自然环境优美、土地较为广阔、劳动力充裕、物产资源丰富、与港澳同胞和海外华侨关系密切等得天独厚的条件。

深圳经济特区是广东省深圳市的一部分。它位于深圳市的南海之滨，毗邻港九，有28公里与港九新界陆地接壤，有109公里与香港隔水相望。有港澳同胞23万人，旅居国外的华侨和外籍华人12万多人，分布于世界上54个国家和地区。深圳特区面积经国务院批准为327.5平方公里，其中可供各种建设用地为110平方公里。深圳特区的筹建在四个特区中起步最早，是一个以工业为主，工贸并举，兼营农、牧、旅游、住宅和兴办科学、文化、教育各项事业的综合性经济特区。深圳特区按照地形和功能划分为东、中、西三片共18个功能区。东片包括沙头角、盐田和大小梅