

论海南设立特别关税区与海岸带 区域经济之关系

郑 锋

(广州地理研究所 广州)

摘 要 本文拟就设立海南特别关税区和发挥海南海岸带区域经济优势问题略陈浅见。

关键词 特别关税区 区域经济

设立海南特别关税区的提出和议论,伴随着海南大特区的诞生,至今已延续了4年之久。当洋浦经济开发区获国务院批准建立时,海南沸腾了,设立海南特别关税区再度成为热门话题。许多学者认为,海南大特区经过几年的建设,投资环境日臻完善,已经具备大规模的开发条件,设立海南特别关税区的时机业已成熟^[1,2,3]。

1 对海南大特区的再认识

海南是1988年继深圳、珠海、汕头、厦门之后成为我国第5个经济特区的。海南土地面积居5个特区之首,而经济实力和水平则列5个特区之末。海南与其他4个特区有本质区别:深圳、珠海、汕头、厦门均为点状开发,而且有城市化、工业化水平较高的城市作为依托,经济是以工业为主导的外向型经济。海南则不同,属面中有点的成片开发,全省城市化水平较低(1990年为24%,比全国平均水平还低2个百分点),工业基础相当薄弱,生活在广大五指山腹地的近百万少数民族迄今还没有脱离“刀耕火种”原始

落后的生产方式。根据热带自然资源的丰度和优越的地理环境,海南特区经济性质被确定为以市场为导向、贸工农旅协调发展的外向型经济。建省4年来,海南经济发展势头很好,但一直没有摆脱农业岛的地位。1991年全省工业总产值53.7亿元,农业总产值69.3亿元,两者之比为1:1.3,贸工农旅比翼齐飞的局面尚未形成。

大量引进外资、产品大进大出的外向型经济,是海南建省办大特区所刻意追寻的整体目标。然而,建省后海南每年平均引进的外资不超过2亿美元,内资也未愈12亿元,并没有出现人们所企盼的大量外资的涌入。从外资的结构来看,主要是港资和台资,经济实力雄厚的美国、日本、欧共体等国际资本的投入则很少。究其原因,主要是一方面海南处于当今激烈的国际竞争环境,在国内竞争实力又不如其他4个特区和上海浦东,另一方面,海南所实行的政策并不见得比其他特区更特。

海南建省后,始终在寻求建立一个机构精简、高效、富有灵活性的“小政府,大社会”的政治体制,被认为是我国经济特区政治体制改革的试验区。但是,从这4年的运行来看,由于“小政府”职能小,机构少,综

合性强,而中央和县的体制未变,造成上、下不对口,关系难以协调,出现了诸如宏观调控能力不足、管理部门职能划分不清或行为不规范等问题。为了完善运行机制,“小政府”呈现向“大政府”发展的趋势,与建省初期相比,1990年底省直属事业单位数量、编制、经费分别增长了50%、60%和70%。事业单位的改革步伐也比较慢^[4]。

以上则是目前困扰海南特区经济发展的三大难题。那么,克服这三大难题的根本出路在哪里?历史赋予海南的机遇又是什么呢?设立海南特别关税区便是希望和出路的选择。

2 设立海南特别关税区是紧握时机、把海南推向国际市场的关键性选择

何谓海南特别关税区?按照现在的理解,是指在遵守国家海关法和海关总署的管辖下,实行单独的关税制度,即对境外全面自由开放,对境内隔离管理。它具有如下的基本特征:政权性质是人民民主专政;经济成分是多元化的,外资和私营经济成分占有相当大的比重;经济活动实行市场调节;经济管理体制采用国际惯例;物资、资金和人员进出境是相当自由的^[3]。

设立特别关税区,意味着海南将在一种全新的体制下进行大特区运行,体现了在一个传统体制惯性极大的国度里开展体制创新的重要思路,即所谓特殊的“局部优化”。设立特别关税区后,海南在国家海关总署的指导下,“一线放开,二线管严”,与内地的联系受海关管制,视同进出口。海南可以直接对中央负责,在经济上具有相对的独立性和更大的自主权,在行政管理职能上有权处理除军事、外交、边防等少数最必要的事务外的各种省内外事务,体现了特殊体制下高效、灵活的“小政府”功能,政策优惠的连续性亦可以得到保证,这样可使海南经

济在参与国际大循环的过程中充满生机和活力,大大增强海南在国内、外两个市场中的竞争能力,以上所述的三大难题也就迎刃而解了。

当然,设立海南特别关税区是一种全新的实践,它超越了任何发展中大国以往的经验,要冒一定的风险。在特别关税区运行初期,可能会遇到一些意想不到的困难,如物价上涨幅度较大,货币汇率的变化调整机能不完备,财政困难,新旧体制交替下的政府部门在管理方面的不适应等。但是,随着特别关税区运行机制的完善,特别是投资环境的“软”件将迅速改善,这些问题是可以逐步得到解决的。由于海南经济水平低,占全国经济总盘子的份额小,设立海南特别关税区的成败与否,对我国经济整体结构影响不大。如果海南利用天然封闭的地理环境建立全封闭的特别关税区取得成功,这将对我国的全面改革与发展起重要的示范作用,在世界经济特区史上亦会独树一帜。相反地,倘若不尽早设立特别关税区,海南的外向型经济发展将步履维艰,开放、开发和建设海南的许多内外部矛盾很难解决,海南因而也就失去了进入国际市场的机遇。机不可失,时不再来!

3 发挥海岸带区域经济优势是设立海南特别关税区的空间突破口

海南经济的基础较差,底子薄,特别关税区的设立面临着资金严重不足问题。在生产力的空间布局上若采取在全岛范围全面铺开的形式,这无异乎“撒胡椒面”,收效可能不大。笔者认为,海南特别关税区的生产力布局宜采取以点带面,点面互补的宏观开发战略。这些“点”——经济生长极,应该到海岸带区域来寻找。刘国光等的《海南经济发展战略》(1989年)和中日合作

的《海南岛综合开发计划调查》(1988年),都十分强调海岸带区域经济在海南经济发展中的重要作用,二者均划出了相应的五大经济片。

海岸带是一个在地理意义上和社会经济意义上独具特征的区域,它蕴含着巨大的环境价值和经济价值。海岸带正在成为海南大特区经济开发的主战场,1990年沿海市县工农业总产值占全省工农业总产值的比例已上升到93%。建设以海岸带为依托的“海洋大省”逐步取得了人们的共识。

本岛海岸线全长1528公里,热带海岸带资源堪称丰富。从地理空间透视,海岸带资源系统结构由七大类组成:港湾资源、滩涂资源、渔盐业资源、热带植物资源、冲积海积平原土地资源、矿产石油天然气资源、旅游资源。这种多层次结构的资源空间组合具有宏大的经济开发潜力,也是海南特别关税区在海岸带寻求以点带面的客观基础。长期以来人们普遍认为海南的优势在于热带气候和热带植物资源,而忽视了海洋海岸带优势资源的潜在价值。因此,当前加强宣传树立海南“海洋大特区”意识有着特殊的意义。

在海岸带特殊区域寻求建立经济生长极的“点”——出口加工区、自由贸易区、金融贸易区、经济技术开发区等,宜尽量选择在有天然深水良港作为依托的地域。因为,离开深水港,这些“点”也就缺少走向国际市场的后盾,从而也就失去了存在的价值。香港是依靠维多利亚港而发展起来的自由港和国际化城市。新加坡在经济复苏,成为亚洲“四小龙”之一的过程中也一刻不能脱离新加坡港的中坚作用。新加坡港1990年吞吐量3.24亿吨,跃居世界第一大港,成为新加坡经济发展的坚强后盾。海南可以借鉴香港、新加坡等国际成功的自由港经验,大胆尝试,勇于开拓。

根据海岸分布的特点,本岛深水良港主要集中在分布在琼西北岸段,如洋浦港、金牌

港、八所港等。琼北洋浦—海口—清澜海岸带区域,既有省会海口城市经济体作为依托,又有得天独厚的建港条件,工业发展后劲很足。目前,这一区域的工业总产值约占全省的六成,社会总产值亦占全省的50%以上。可以推断,它必将发展成为大特区外向型工贸经济的重心,而未来海南大型国际枢纽港也将发挥这个港口群的效益优势中产生。洋浦经济开发区的获准设立,使海南向特别关税区迈出了关键性的一步。洋浦本身就是一个特别关税区的雏型,它将步入大型国际自由港之行列,前景十分喜人。清澜港是5000吨级港口,虽没有洋浦的优越条件,但亦可依托港口建立出口加工区来获得经济的高速发展。毗邻洋浦的临高红牌港,建港条件很好,目前仍处于开发初期,不存在土地纠纷问题,如果能引来外资这只金凤凰进行成片开发,那么在这里构造经济生长极也不失为一个明智的选择。海南特别关税区经济高速发展的突破口,宜选择在琼北这一海岸带区域,一方面可使外向型工贸经济在这里相对集中,彼此联系,形成规模经济群落;另一方面有利于海南大型国际枢纽港功能作用的形成。海南特别关税区在发挥这一海岸带区域经济优势的基础上,构造富集能量的经济生长极,可以对本岛形成自北而南的强大经济辐射场,带动全岛经济的超常规高速发展,应该说,这里便是海南走向国际市场的核心据点。八所港是本省的重工业基地,也要起经济生长极的作用。三亚是我国唯一的国际性热带滨海旅游城市,亦是本岛的旅游中心地域。三亚应发展成为以旅游为主导产业的经济生长极,起本岛经济高速发展的助推器作用。东部沿海地区城市化水平相对较高,也要充分发挥海岸带区域经济优势,积极参与推动特别关税区经济的向前发展。

总之,海南设立特别关税区的逻辑顺序应该是:首先在海岸带,尤其是琼北,构造

经济生长极,结合其他临海开发区,形成环型海岸带串珠状生产力布局,然后通过经济辐射带动全岛,特别是居住着500万农民的广大农村地区的经济起飞,实现高度工业化的自由贸易岛。

4 立法管理是海南特别关税区协调运作的根本保证

海南建省以来立法工作仍然是一个薄弱环节,迄今还没有制定一个从总体上规定海南经济特区的政治、经济、文化、科技等方面的制度原则的特区基本法规。省政府已经开始重视这个问题,在洋浦取得重大突破之际则成立了洋浦经济开发区立法领导小组,负责洋浦的地方立法工作,力图使洋浦一开发就纳入法制的轨道。洋浦立法将遵循三大原则:维护国家主权原则;有利于开发区经济发展原则;运用国际惯例原则。洋浦立法将着重体现“大胆改革开放、大胆试验”的要求,充分行使全国人大授予海南较为特殊的地方立法权,从洋浦的实际出发,制定有关土地管理、规划建设、环境保护、进出口、金融、税收、劳动管理、企业登记、人员进出境等多方面的法规、规章。省政府将在开发区内设立派出机构,全权代表省政府在开发区内统一行使管理职权^[6]。洋浦立法具有超经验性,难度很大,已引起社会各界的普遍关注。

洋浦立法属于海岸带特殊区域的地方立法,它不能解决全省综合性的海岸带问题。为了使临海开发区、资源开发、城市建设与环境保护协调发展,使特别关税区的设立能在海岸带区域顺利取得突破,海南省政府有必要加快海岸带立法管理步伐。当前,本省海岸带开发主要存在下列问题:生产力水平低,资源利用转化能力差;只顾经济效益,

忽视社会效益和生态效益,环境问题日益突出;缺乏全局观念,宏观调控机制不健全。海岸带立法要从综合开发利用的观点出发,着重体现大特区的优惠政策,在正确处理资源开发和保护之间关系的基础上,制定资源开发、临海工业区、海岸工程、城市规划建设、环境保护、土地管理等活动的行为规范。^[6]海岸带立法管理,将为海南特别关税区在发挥海岸带区域经济优势方面提供法律保障。

洋浦立法对海南特别关税区的立法有重大的启示作用。海南特别关税区立法是一个崭新的课题,同样也要遵循洋浦立法所遵循的三大原则。当前省政府应尽快建立“海南特别关税区立法领导小组”,组织学习考察和基础性的研究工作,从理论上对海关体制、货币体制、金融体制、财政税务体制等方面进行多方论证。如果海南特别关税区立法取得成功,那么,在海南再造社会主义“香港”为期就不远了。

· 本文承蒙湖南师范大学肖志斌教授审阅并提出宝贵意见,谨致谢意。

参考文献

- 1 刘剑锋.建立海南特别关税区是在海南再造社会主义“香港”的根本途径.海南日报,1992,4.19
- 2 迟福林.海南出路和希望的选择——论建立海南特别关税区.海南日报,1992,5.6
- 3 王峻岩.建立特别关税区、立法工作要先行.海南日报,1992,4.27
- 4 海南年鉴.新华出版社,1991,9:28~30
- 5 辛业江副省长就洋浦立法问题答记者问.海南日报,1992,5.3
- 6 郑锋.海南省海岸带资源结构特征与立法管理.地理学与国土研究,1991,8