

海南历史文化大系

海南研究精品卷

小政府 大社会

——海南新体制的理论与实践

廖 逊 著

◎ 海南出版社 / 南方出版社



海南历史文化大系

海南研究精品卷

小政府 大社会 ——海南新体制的理论与实践

廖 逊 著

海南出版社
南方出版社

图书在版编目(CIP)数据

小政府 大社会:海南新体制的理论与实践/廖逊著.
海口:海南出版社,南方出版社,2008.4
(海南历史文化大系.海南研究精品卷)
ISBN 978-7-5443-2658-2

I.小… II.廖… III.体制改革—研究—海南省 IV.
D676.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第028226号

海南历史文化大系

海南研究精品卷

小政府 大社会——海南新体制的理论与实践

廖 逊 著

责任编辑:孙丽娟

装帧设计:颜好强 陈哲寻

海南出版社/南方出版社 出版发行

地址:海口市金盘开发区建设三横路2号

邮编:570216

电话:0898-66822380

印刷:湖南新华印刷集团有限责任公司

版次:2008年4月第一版 2008年4月第一次印刷

开本:787mm×960mm 1/16

印张:24.75

字数:300千字

书号:ISBN 978-7-5443-2658-2

定价:49.50元

序 一

卫留成

重视文化工作是我党的一贯方针。毛泽东把中国共产党领导的中国革命的胜利看作复兴中华文化的转折点。建国后，毛泽东、邓小平、江泽民等党和国家领导人都亲自领导了重要的文化工作。十六大提出要大力发展社会主义文化，胡锦涛总书记在十七大提出兴起社会主义文化建设的新高潮。这说明，抓紧抓好文化工作是关系全局的大事，是全民族的大事。各级党委政府是否真正重视文化工作，能否真正抓好文化工作，成为一个重要的政治态度问题。

文化工作战线长，层次多。其中，繁荣和发展哲学社会科学是十分重要的组成部分，也是其他文化工作的基础。没有广大哲学社会科学工作者艰苦细致、默默无闻的劳动，没有他们在各个学科和经济、文化、社会等领域的研究成果，党和政府的决策就没有科学依据，民族文化就得不到很好传承，人民群众的生活就会失去文明要素中最重要的东西。中国历史上，海南长期远离政治、经济、文化中心，开发较晚，文化积累相对薄弱。这就更加需要广大哲学社会科学工作者加倍努力，深入挖掘、研究海南历史文化，宣传弘扬海南历史文化中的优良传统。

可喜的是，我省各级党委、政府越来越重视文化工作，而广大哲学社会科学工作者不负众望，成果丰硕。“海南历史文化大

系”就是诸多成果中较为突出的成就。这套丛书以十卷一百册的容量，凝聚了全省两百多位哲学社会科学工作者的劳动和智慧。从论证实施到完成，不到两年的时间，牺牲了无数个日日夜夜。这项工程由省委宣传部牵头、省社科联组织实施，既是一项全省重大的文化工程，又是一项宏大的民心工程。这项工程的顺利实施，说明我们的党委政府对全省哲学社会科学发展的领导是坚强的、有力的，我省的哲学社会科学队伍是团结的、有战斗力的、有水平的。

“海南历史文化大系”工程的实施，做了许多开创性的工作。特区卷十本著作把海南经济特区二十年发展的重要问题作了分门别类的梳理，在我们的头脑中建立了比较完整的海南经济特区理论体系。历史卷、社会卷、名人卷、文博卷、民族卷、华侨卷、文学卷等著作为我们展示了海南历史文化的广阔画卷。我相信，随着丛书的出版、发行和传播，我省的哲学社会科学研究水平将跃上一个新台阶，我省的历史文化内涵会有一个新提升，我省群众的文化生活中文化含量会更丰富。长远看，随着像“海南历史文化大系”这样的多项具体文化工程的落实，海南的文化形象也会有一个大的改观。

祝愿我省哲学社会科学界取得更大更好的成绩。

2008年1月28日

注：本文作者系中共海南省委书记、省人大主任。

序 二

周文彰

实施“海南历史文化大系”编撰工程，既是系统发掘、整理和研究我省历史文化遗产的全新尝试，亦是繁荣和发展我省哲学社会科学的重要举措。作为这项宏大工程的结晶，“海南历史文化大系”内含十卷，共计百本，涉及百个专题，卷帙浩繁，包罗万象，且各卷自成体系，相得益彰，殊为不易。可以说，这是一座集中展示宝岛历史文化风貌的五彩大观园。如此思接千载视通万里的鸿篇巨制，由两百余位专家学者披沙拣金、呕心沥血历时两年才最终完成，个中甘苦自不待言。当此大系付印之际，编委会邀我作序。作为大系的策划者和编委会主任，遂感义不容辞。在此，我谨代表编委会，向具体承担大系编撰工作的全体同仁，向关心支持大系编撰工程的社会各界人士表示诚挚的谢意！

海南岛历史悠久，虽长期远离政治、经济、文化中心，但在开发建设中也积累了丰富而独特的文化遗产。新中国成立以来，尤其是海南建省办经济特区以来，海南人民快马加鞭，争分夺秒，又创造了内涵丰富色彩斑斓的精神文化财富。不仅如此，我省人文社会科学工作者甘于清贫，兢兢业业，长期深入研究海南历史文化及发展进程，形成了不少宝贵的研究成果。如此浩繁的历史文化遗产亟待系统发掘、整理和研究，去粗取精，去伪存真，从而加以利用，推动社会主义文化大发展大繁荣。同时，海

南的历史文化领域还有诸多空白迫切需要填补。恰逢 2004 年，中央和省委提出关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见，我们深受鼓舞，很快酝酿实施“海南历史文化大系”编撰工程，并以此作为我省繁荣发展哲学社会科学、推动文化建设的重要载体。经过专家反复论证，最终确定大系内容为十卷：特区卷、历史卷、社会卷、名人卷、文博卷、民族卷、华侨卷、文学卷、海南研究精品卷和海南学者学术精品卷。其中，前八卷是新著，最后两卷收录的是研究海南的重要著作和海南著名学者的代表作。

编撰“海南历史文化大系”的主要目的有三个。一是系统研究梳理海南开发建设的历程和历史文化脉络。通过十卷百个专题组成的框架，力争把海南开发建设史上的重要历史事件、重要历史人物、重要文化建设成果，作系统的发掘和研究。因此，这既是一项系统的资料收集工作，更是一项开创性的研究工作，因为许多探索是填补空白的。比如，对冼夫人、黄道婆的研究，将历史上遗留下的零星资料进行全面收集整理，虽仍显单薄和不足，但毕竟是目前最全面的。另外，将海南作为相对独立的文化单元进行深入系统的研究，亦是为了总结海南开发建设的经验，使海南历史文化传统的脉络进一步清晰。当然，其中也渗透着抢救文化遗产的良苦用心。如果今天不及时发掘整理，有些独特文化现象消失后，再找就相当困难了。二是以实实在在的载体来繁荣海南哲学社会科学。中央和省委空前重视哲学社会科学，哲学社会科学的地位越来越高，其功能和作用也发挥得越来越好。中国改革开放的成功首先不是因为自然科学的长足进步，而是哲学社会科学取得了突破，产生了邓小平理论；苏联解体、苏共倒台的原因之一，不是因为自然科学出了问题，而是与哲学社会科学出了毛病有很大关系。回顾我国改革开放进程，国家出台的很多方针政策是来自专家学者们在学术上的超前探讨，许多重大决策

也是如此。建省办经济特区以来，海南哲学社会科学逐步形成了自己的学科特色和研究优势。我们推出“海南历史文化大系”，就是想借助实实在在的载体，进行集体攻关、兵团式的作战，从而把海南的哲学社会科学研究推向新的高度和广度。三是为发挥海南哲学社会科学工作者的积极作用提供具体的平台。海南的哲学社会科学工作者身在特区，敢为天下先，注重理论联系实际。他们热情地走出书斋，研究现实问题，热心参与海南开发建设中重大问题的研究和思考。由于有所作为，他们在有关部门和整个社会中的地位逐年提高，方方面面的委托课题也越来越多。过去我们动不动找外地“和尚”来念海南的“经”，进行各种策划和研究，结果，比较下来还是我们本地的学者更了解情况，提出的措施更适合海南实际。海南学者逐步打出了品牌，有了一支层次和水平很高的队伍。从省委省政府到各部门各市县，领导者在决策中遇到难题，也习惯找专家学者咨询。这是海南哲学社会科学工作者多年奋斗的结果，也是决策层对哲学社会科学重要性认识加深的结果，更是对我们队伍的智慧水平的肯定。我们提供编撰工程这个更大的平台，就是为了让海南哲学社会科学工作者进一步施展才华，发挥作用，促进我省文化的大发展大繁荣。

“海南历史文化大系”是海南多年来学术研究成果的大汇集，是海南文化形象的大展示，是对海南历史文化脉络的大梳理。实施编撰工程是盛世修典，功在当代，利在千秋。作为海南文化建设的一项基础性工程，我们强调历史性、学术性和经典性。在功能上，通过编撰工程，挖掘整理海南的文化宝藏，总结哲学社会科学的成果，培养一批在国内外有一定影响力的哲学社会科学研究人才，引导海南文化发展方向，为海南建省办经济特区二十周年献礼。在风格品位上，讲究历史性、科学性、史料性、可读性，力争反映海南地方特色、海南经济特区特色和侨乡

特色。在学术史上，是对海南建省办经济特区以来人文社会科学研究梳理、概括、总结，代表和展现这一时期学术研究的成就。大系总称“历史文化”，但这里的“历史”是广义的，不限于“过去”，还在一定程度上反映了海南解放后，特别是建省办经济特区二十年来的历史变化。

大系是一个宏伟目标，能不能完成这个任务，组织、机制、保障工作很重要。在组织领导上，我们提出两个保障。一是政治保障。我们成立大系领导小组，由省委宣传部领导班子组成，以保证工作的连续性。二是选题和成果质量的保障。我们实行两级责任制，一个是编委会，一个是分卷主编。编委会要确保一百本书当中的每个选题都有价值，保障研究成果的高质量，保障各项研究要如期完成。而编委会中，我负责创意策划，也负责领导和协调，具体主编责任是曹锡仁教授，我们跟他签约。曹锡仁教授抓分卷主编，分卷主编保证每个作者都能胜任工作。这两层保障，既是荣誉又是压力。这样，我们就形成三级负责体系：编委会对领导小组负责，分卷主编对编委会负责，作者对分卷主编负责。这就是责任制。与之配套的经济措施，简单易行，看得见、摸得着，就是我们事先给作者、分卷主编、常务副主编一定的稿酬、劳务补贴，等有关工作完成后，付清余下酬劳。总体经费少了点儿，但大家同舟共济，以奉献海南文化建设为己任。这也说明，领导机关和领导干部只要对哲学社会科学事业真心关心支持，就能得到真情回报。

编撰工程的顺利实施，展示了我省哲学社会科学界高度的责任心。我们这个工程是海南有史以来第一个系统的历史文化研究工程，所有参与工程的社会科学工作者表现了可贵的自豪感和责任心，这个责任心就是对历史负责、对自己负责、对后代负责。在史料选取、研究方法、研究结论以及文字表述上都表现出了应

有的科学严谨态度，保证了大系的较高水准。从总主编到分卷主编再到作者，包括我们领导小组成员，每个人都各负其责，同时相互配合，表现出良好的团队精神。这些说明，我省的社会科学工作者顾大局识大体，同时又有战斗力和凝聚力，是一支堪当重任的队伍。

编撰工程是系统工程。省委宣传部提供了坚强的领导保障工作，省社科联做了繁重复杂的组织工作，各位专家所在单位给予全力支持。在大系的编辑、印刷、出版阶段，海南出版社、南方出版社高度重视，专门成立了领导小组，动员精干的编校力量和设计人员，为大系的出版付出了艰辛的劳动。还应当说明的是，人民出版社、社科文献出版社、中央党校出版社、中国经济出版社、中国城市出版社、上海三联书店、郑州大学出版社、广西师范大学出版社提供了部分书稿版权，在此一并致谢。

党的十七大提出推动社会主义文化大发展大繁荣，无疑为海南的文化建设吹来了强劲的东风。“海南历史文化大系”的编撰，当是新的历史阶段海南文化建设的重要开端。我们要以此为契机，持续推进，不断创造新的平台，千方百计把海南文化推向大发展和大繁荣的新阶段。

由于时间有限，大系难免疏漏与不足。对此，编委会将尽快组织修订。在大系出版后，若能听到社会各界的评论，无论赞扬还是批评，每个参与编撰工程的人都会由衷感到欣慰。

谨以此书献给海南建省办经济特区二十周年！

2008年1月28日

注：本文作者系中共海南省委常委、宣传部长，“海南历史文化大系”编委会主任。

序 言

邓小平同志把当前的改革称为一场“革命”。这个说法并不过分。

中共中央十一届三中全会以来的改革，如此广泛地涉及到我国的经济生活、政治生活、社会生活和文化生活的各个领域，如此显著地改变着每一个中国人的命运，如此严酷地要求整个国家付出一切必要的代价，如此深刻地改变着五分之一的人类，乃至全人类的历史进程。假如说，1966—1976年的“文化大革命”，是建国以来历次政治运动必然的逻辑结果，它的全部过程充满了历史的惯性，那么，发端于1978年年底的社会主义经济体制改革，和1987年正式亮出旗号的社会主义政治体制改革，则表现为“物极必反”，表现为历史的转折与反弹。马克思主义经典作家曾经多次重申，革命的目的是为了解放生产力。根据这样的标准，与建国四十多年来历次政治运动相比，当前的改革无疑更有理由被称为“革命”。

一场静悄悄的革命正在中国最年轻的省份、最大的经济特区

海南进行。

海南的改革开放试验，至少在两个方面，为全国其他省、自治区、直辖市，和其他经济特区所不能取代：其一，它的成败将表明，在一个贫困落后、农村人口占绝大多数的地区，能不能通过开放改革、发展外向型经济，依靠非国家的投资，摆脱贫困，实现经济腾飞；其二，它的成败将直接决定着中国在整个南中国的战略地位，决定着负有守卫、管辖和开发南海蓝色国土之责的海南省，能不能尽快实现起飞和振兴，形成强大的经济实力和经济势能，加速南海经济资源的开发进程。海南的有识之士正在探讨，既然 1974 年中东战争引起的世界能源危机，曾经促进了北海石油天然气的大规模开发，那么 1991 年的海湾战争，以及此后变幻莫测的海湾局势，是否将会促进南海石油天然气的大规模开发？

海南的改革开放试验，依照 1987 年中共中央第 23 号文件，和 1988 年国务院第 24、26 号文件的精神，于 1988 年正式启动进行。此时，中国的改革开放事业已进入了第十个年头，经济特区试验也进入了第八个年头。因而从一开始，海南的改革开放，就具有比其他经济特区更高的理论起点。从 1987 年年底到 1988 年年初，建省筹备组的领导人，邀请中国社会科学院的理论工作者，设计了一整套新的战略、新的体制和新的政策，并直接影响了国务院第 24、26 号文件的制定。今天，我们可以在具体的某项提法、某项指标上，指出《海南经济发展战略》的不少缺点，然而从总体框架和总体思路上，海南经济特区的发展，从来没有超出它所涉及的范围。海南建省、办“大特区”后，一年就更换了省长、两年就更换了书记，可谓“政情多变”。然而令人惊叹的是，两次重大人事变动，都没有带来任何方向性、政策性的变化。至少在省级领导集体中，“把思想统一到国务院 24、26

号文件上来”，始终是指导海南经济特区工作的准则。

从发展外向型经济，以外引内联为主进行开发建设的客观需要出发，中共中央和国务院的有关文件中主张，在海南实行一整套既不同于国内其他省、自治区、直辖市，又不同于深圳、珠海、汕头、厦门等其他经济特区的新体制。其主要特征有三：第一，作为全国“以公有制为主的多种经济成分并存”的补充，海南实行多种经济成分的平等竞争；第二，作为全国“有计划的商品经济”的补充，海南实行“以市场调节为主的新体制框架”，或者，按照1988年中共海南省第一次党代会通过的报告，以及1988年海南省人代会第一次会议通过的报告的正式提法，是“社会主义市场经济”；第三，“政府机构的设置，要突破其他省、自治区现在的机构模式，注重精干、高效，实现小政府、大社会”。

推行多种经济成分平等竞争、社会主义市场经济和“小政府”的前提，在于海南陆地面积小，人口少，经济规模在全国国民经济中所占比重甚微。海南能以内地为倚托，建立联通世界经济体系的运行机制，实现“背靠内地、面向世界”。

多种经济成分平等竞争、社会主义市场经济和“小政府、大社会”，三者相互依存、互为因果，不可分割。去掉其中任何一者，其余二者便无法存在。人们不难设想，在一个实行以国家所有制成分为主的社会经济系统中，必然要导致计划经济比重的增大，必然要导致政府统制职能的扩大；在一个实行指令性计划经济为主的社会经济系统中，必然要求国家所有制的经济成分比重增大，必然要导致政府统制职能的扩大；在一个奉行“大政府、小社会”的社会经济系统中，国家所有制与经济指令性计划的通盘覆盖，更是人们痛切体验，深明其弊，因而正在努力改革的。所以，多种经济成分平等竞争、社会主义市场经济与

“小政府、大社会”，是一个有机的整体，是一个缺一不可的“铁三角”。

所以在海南，任何人在讨论“小政府、大社会”之时，都不可避免地要同时讨论“多种经济成分并存”，与“社会主义市场经济”。在讨论中国经济特区的体制模式时，我们很难指望一个对“多种经济成分平等竞争”，对“社会主义市场经济”持怀疑或否定态度的人，会真心实意地赞成“小政府、大社会”。

如今，这场静悄悄的革命，已经进行了三年。由于国际国内“大气候”的激变，由于“小政府、大社会”改革进程中不可避免的摩擦和困难，同时也是由于海南改革开放试验部分操作人员的变更，人们对“小政府、大社会”的理解，越发显得因人而异。

时至今日，仍然有人在说“小政府、大社会”的提法“不科学”。“什么叫政府？什么叫社会？怎么个大法？又怎么个小法？均不甚了了”。在一个连续几千年“社会”与“政府”浑然一体的国家，弄不清这些基本概念，原本不足为奇。问题在于，论者显然没有阅读过有关的著作和文献。更何况一切简洁的口号，都难免招致望文生义的曲解。

时至今日，仍有人在说，“‘小政府、大社会’是一句废话。自古以来政府里的人总是比社会上少”。换言之，他们根本不承认人类历史上有过什么“大政府”体制。他们对马克思关于普鲁士和拿破仑三世法国官僚体制的批判，可谓一无所知。

时至今日，仍然有人主张用“小政府、大市场”，来取代“小政府、大社会”。换言之，论者并不了解在经济学和政治学的概念体系中，“计划”与“市场”、“政府”与“社会”，才是严格的对偶概念。不过应当肯定，他们对于“多种经济成分平等竞争”、“社会主义市场经济”和“小政府、大社会”的总体

思想，是完全赞同的。因此，对“小政府、大社会”的全部指责，也适用于“小政府、大市场”。

时至今日，仍然有人断言，“小政府、大社会”只适宜于西方发达国家，不适宜于经济落后的海南。在我们心目中，海南的经济技术水平，要比19世纪中叶的西欧还要落后。而另一些人则相反，断言“小政府、大社会”只适宜于19世纪，不适宜于20世纪，因为越是现代化，政府管事越多，在我们的视野中，80年代美国和英国的“小政府革命”似乎并不存在。

时至今日，仍然有人在说，“‘小政府、大社会’方向是对的，但是在实践中行不通”。换言之，论者并非真正赞成“小政府、大社会”的改革方向。因为“在实践中行不通”的改革方向，不可能是对的。

时至今日，仍然有人在要求，“小政府、大社会”应当既能避免传统体制的弊害，又能获取传统体制的“好处”，特别是同中央国家机关的现行机构一一对口，从而保证获取国务院各部委的经济支持。换言之，他们不明白，“天下没有免费的午餐”，任何改革都要付出必要的代价。他们并没把海南经济发展的主要希望，寄托在对外开放上。

时至今日，仍然有人主张，“只要减少人员，即使设置同中央机关和其他省、自治区和直辖市一样多的机构，也算是小政府、大社会”。换言之，论者并不了解“小政府、大社会”同精减人员的本质区别。

时至今日，仍然有人在说，“我不管你搞什么样的社会、政府，只要人人各就各位、各得其所就行”。换言之，论者讨论的，根本就不是改革本身。

任何一种理论思想，都不会仅仅因为它得到了官方的认可，就能够直接变成全民共识。推行了三年的“小政府、大社会”

新体制，虽然已经极大地改变了人们的政治生活和观念文化，却远未发挥它的内在潜力，远未达到设计的理想状态。现在还不是写一本书，系统总结海南改革开放利弊得失、成败经验的时候。然而十分急迫的是，要使一切有兴趣讨论它的人，都能够“有书为证”、有的放矢，及早进入实质性的研究和探讨。就个人偏好而论，我并不喜欢出版文集，却不得不翻开书箱，收集旧作，辅之以必要的注解和说明，而且力求保存其本来面貌，奉献给读者。

此外，我必须从一开始就郑重声明，自从“小政府、大社会”被正式采纳和实行，它就不再是某一人的思想观点，而是集体的思想财富。它属于中共中央、国务院，属于海南省委、省政府，属于全体海南人民。无数的同志参加了它的再创造。直接协助省委、省政府以及编制管理部门进行“小政府、大社会”方面决策，决定增加或减少某一机构的，是省委政策研究室（又叫“海南省体制改革办公室”）。那个咨询班子先后由李克同志、迟福林同志及林道群同志领导。自从“小政府、大社会”被正式付诸实施之日起，我本人就不再是它的“权威发言人”。尽管这本书的书名，叫做《小政府 大社会——海南新体制的理论与实践》，我个人所应负全责的，仅仅是它的理论思想部分。在实践方面，我也着重选录那些与设计思想有关的论文、研究报告，着重讨论实践过程中遇到的理论问题。

二

1984年，系统论、信息论、控制论“三论”风靡全国，为刚刚显得有些沉闷的社会科学界，注入了勃勃生机。在中国社会

科学界，开始有人预言“三论”可以改造一切、包治百病。然而另外一些专门从事“三论”研究的学者，包括中国社会科学院数量经济与技术经济研究所经济系统分析研究室的专家们，却很快就摸到了“三论”的局限。他们清醒地认识到，至少有三个方面的问题，不可能仅仅靠数学方程式来解决：（1）社会经济系统中的社会系统与政府系统的关系；（2）社会主义经济系统中公有制的形式，社会自治功能与政府统治职能在其中的比重；（3）社会经济系统中的自动控制与手工控制，或者说市场调节与计划调节的比重。总之，不研究社会经济系统中的社会自治与政府统制，就不可能有效地研究社会经济系统。这已经不仅仅是数学和经济学的问题，它涉及到政治学、社会学、文化学等为数众多的知识领域。研究室主任王宏昌教授，提出要研究社会主义思想史上的经济系统观，其中特别是要研究斯大林以前的社会主义经济系统观，研究一个又一个理想模式和现实模式的演变规律。这个任务，幸运地落在我的肩上。

于是，我集中了一年的时间，搜集和阅读了五百多种文献，撰写了数十万字资料长编，才逐渐理清了思路。王宏昌先生说得对：“马克思主张政府只管少数必要的事，由于政府管事少，社会职能的比重就很大。近几年我国社会职能在恢复和扩大，与马克思的理想更接近了”。

在比较经济系统的众多方法中，我选择了当时我国最流行的DIM方法，运用马克思主义的基本原理加以改造，确定了以所有制、决策、信息、动力四项指标，为比较研究社会主义经济系统观的“参数坐标系”。然后将社会主义思想史上的各种理想模式，逐个代入，加以比较。方法似乎简单得可笑，结论却令人大吃一惊。我发现：80年代中国社会经济系统的演变轨迹，与从早期空想主义理想模式到19世纪的社会主义模式（包括马克