

开放的成本

(第二版)

廖 逊 著

南海出版公司

开 放 的 成 本

——六年来的海南经济特区试验
(第二版)

廖 逊 著

南海出版公司

1994 • 海口

再 版 前 言

真没有想到，这本小书印成之后刚刚三个多月，3000本书便全部售出了。它几乎没有依靠发行渠道，除了几百本书摆放在海口的书店之外，其它全部是我在报告讲演之时，直接向听众发售的。

由企业界的朋友赞助出书，自然没有稿费，售书所得取之于社会、用之于社会，当然要用来再印新书。

它既非文学作品，又非名人所著，更不是“股票手册”、“房地产手册”之类赚钱工具书。它所以能够受到欢迎，是因为它以最小的篇幅，最简要地勾勒出了六年来海南改革开放、经济发展的轮廓。同时，又坦率地概述了我对有关问题的基本观点。

作为一个供职海南的粤籍北京人，我对海南的感情可能不及生于斯、长于斯的海南人。海南对于我来说，它的可爱仅仅因为它是中国的海南，正像中国的广东、中国的北京、中国的北大荒一样。然而这六年多来，我无时无刻不深切地感受到海南人民的厚爱和深情。在迄今为止并不算太短的一生里，我从来没有得到过像在海南这样多的鼓励。这样的知遇之恩，是足以令一个知识分子报之涌泉的。

我的事业在海南。

作者

一九九四年五月

目 录

再版前言	(i)
导言	(1)
一、海南对外开放的历史背景	(4)
二、计划经济的“大政府”体制是中国对外开放的 最大障碍	(9)
三、海南特区试验的主要措施	(13)
(一) 行政建制的调整——建省	(13)
(二) 旨在扩大经济自由的“特殊优惠政策”	(14)
(三) 经济政治新体制	(16)
(四) 制定经济发展战略	(19)
四、五年来对外开放的成效与问题	(22)
(一) “小政府、大社会”旗帜不倒.....	(27)
(二) 多种经济成分竞相发展，国有企业股份 化方向已明	(31)
(三) 市场经济框架已初步建成	(35)
(四) 基础设施建设初见成效	(38)

(五) 产业政策的若干争论	(43)
(六) 生产布局与经济二元化	(48)
五、更大的开放、更大的成本	(54)
(一) 有关“特别关税区”问题的来龙去脉	(55)
(二) 实行“特别关税区”的代价	(59)
(三) 扩大对外开放的现实途径	(65)
 注释	 (73)
附录：大有可为的一九九四年	(99)
附表	(117)
附 1993 年海南国民经济和社会发展的统计公报	(119)

导 言

所谓“成本”，就是达到某种目的所支付的代价。经济学是关于选择的科学，以具有稀缺性或有限性的要素和资源为研究对象。每一次选择，都同时意味着机会成本的支付。人世万物，凡是能沾得上“经济”二字的，都必须付出代价。人们充其量只能做到，以最小的代价换取最大的效益。要做到这一点，首先就必须正视代价，承认代价，然后才有可能求得代价的最小化。本书讨论对外开放的成本，指的就是最小化后的必要代价。

1991年初，一位来琼视察的中央领导人说：海南的优势在于开放，海南的改革与发展要围绕开放来进行。^{〔1〕}这个判断，鲜明地概括了中国最高决策层对海南经济发展的战略取向，那就是“以开放促开发”。这种观点从80年代初正式提出，几经周折，终于导致了1988年建省、办经济特区。^{〔2〕}及至1989年春夏之后，中共中央“第三代领导集体”又一而再、再而三地重申此方针不变。^{〔3〕}1992年初邓小平南巡讲话之后，海南与全中国的对外开放高潮再起。所有这些努力，都使海南的对外开放，呈现出不可逆转的历史趋势，也成为全省上下的共识。

然而，对于任何一个相对封闭的社会经济来说，走向开放绝非轻而易举之事。它们必须付出开放的代价。很可惜，这个问题至今没有引起人们的充分注意。在许多朋友心目中，总摆脱不了“世界革命井岗山”的思维定式，以为“只要我们想开放，就一定能实现开放”，或者，以为“只要中央批准我们开放，我们就能开放”。他们忘记了，无论是海南还是中央的决策人，都不可能“高高在上，君临一切”。我们只能以国际社会平等一员的身份，参加世界经济的一体化进程。我们只能学习按照国际惯例办事，克服自身的体制障碍和文化障碍。这本身就意味着深刻的变革，需要付出多大代价，就必须付出多大代价。我们的代价支付到什么程度，我们的开放就能进行到什么程度。所以，决定我们对外开放进程和速度的，不是主观上的开放愿望，而是实际的成本支付。开放的代价首先是改革，而正如邓小平所指出：改革是一场革命。^{〔4〕}

海南是中国最大的经济特区。海南特区试验，在全中国具有导向性的意义。因为中国的其它四个经济特区——深圳、珠海、汕头、厦门，都是城邦经济。它们的对外开放再成功，充其量也只对中国的沿海城市具有典型意义，而对于多数人口生活在农村的中国大陆来说，只有像海南这样一个农村人口占80%以上，工业化程度只相当全中国50年代初的水平，人均国民生产总值只相当全中国的83%，600多万人口中竟有100万生活在贫困线以下的地区，能够通过兴办特区，发展外向型经济，实现超常规发展，才能使邓小平的“对外开放”方针，得到经验的证明。

迄今为止，海南的特区试验已经进行了六年。它使海南的社会经济面貌，发生了历史性的变化，最艰难的“原始积累阶段”已告完成，人均国民生产总值已经超过全中国的平均水平，超常规的发展速度已经呈现。与其说这些变化来自对外开放，不如说来自对开放代价的支付。当海南经济的“起飞”刚刚进入第二阶段之际，做一个通盘的回顾，预计一下未来的开放进程和开放的必要代价，是非常必要的。

一、海南对外开放的历史背景

海南被中央遴选为“全国最大的经济特区”、改革开放的超前试验场，绝非偶然。主要原因在于海南具有独特的地理条件和历史传统。

从自然地理上看，海南的经度比大多数东南亚国家更加偏东，纬度比菲律宾、越南、老挝、缅甸甚至泰国北部的某些领土更加偏南，气候和自然资源也不同于中国大陆，而与东南亚国家相似。对于中国来说，海南是南中国海辽阔海域的管辖者，是与东南亚交往的前沿。而对于东南亚各国来说，海南又是它们最为邻近的中国领土。从更广阔的视角上来看，海南对外开放的区位优势更加明显。一些经济学者预言：下一个世纪世界经济的中心，可能转移到环太平洋地区。哪怕环太平洋只是世界上若干经济中心之一，海南等特区也将从中优先获益，因为它们刚好处于亚太经济圈中，经济比较发达的国家（地区）与经济比较落后的国家（地区）的结合部，是资本与其它资源相交换的连接点。

海南经济发展的全部历史表明，它是一个典型的外来要素注入型经济。无论是在传统农业时代，还是在近现代

工业化时代，岛外生产要素注入的程度，始终决定着本岛经济的发展程度。它不仅决定着经济的总量增长，而且决定着生产方式的变革，和生产函数的改变。

据目前史学界公认的观点，一切海南人都是外来移民。早在 3000 多年前，最先来到海南岛的居民——黎族同胞，就以其狩猎和刀耕火种，点燃了文化的黎明。

海南岛于秦统一中国的公元前 221 年，正式并入中国版图。假如“徐福东瀛说”可靠，海南便几乎是和日本同时接受华夏文明的。手执铁制农具、谙熟传统农艺、具有古代商品货币关系的汉族农民登岛，开始了海南的传统农业时代。汉族农民遇上了两大天敌——热带台风和热带传染性疾病。前者毁灭性的打击令人生畏，后者造成的灾难同样无法抵御。“优生劣汰”的法则，无情地夺去大多数北温带农民的生命，直到 1000 年后的隋朝时期，汉族移民总数从未超过 2 万人。

自汉代以来，中原大地上几乎每一次战乱都造成了农民的南迁，而几乎每一次南迁都使海南直接或间接地获益。中国经济重心不断南移，到了明清两代连珠江三角洲也成为新的经济中心，海南的汉族移民也不断增加。明代达到 47 万人，清代经过“康雍乾盛世”，在道光年间达到 150 万，终于在全岛绝大多数地区，普及了传统农业。

纵观整个传统农业时代，海南的经济开发始终受制于两个最大的难题：其一，经过长期进化和淘汰之后，最能适应热带生存条件的黎族同胞，农业化、封建化的进程异常缓慢；其二，具有强大的传统农业开发能力的汉族农民，

又苦于长期无力战胜热带疾病和台风。因此，决定性的生产要素——农业劳动力始终短缺。^[5]

当民国初年，五指山腹地设立了行政建制，终于普及了农业文明之时，历史又早已提出了新的要求，那就是工业化发展的决定性生产要素——资本。^[6]

最初半个世纪，几乎没有什么岛外投资，星星点点的工场手工业，完全依靠本地民间积累，发展异常缓慢。^[7]海南从未成为任何强大的地方割据势力的基地，又未被西方工业强国所占领，因而没有受到任何国内外财阀的关注。唯一的例外是1936年12月，祖籍本岛文昌县的国民党财阀宋子文，声称要投资3000万元兴建环岛铁路，掀起了一场“海南热”，然而仅仅半年，就被全面爆发的抗日战争所打断。一直到日本占领海南时期，征服者出于帝国主义侵略的需要，才进行了近代史上绝无仅有的大量密集投资。

时间是1939~1945年。日本人采取了民间为主、官方为辅的投资模式。由官方投入1亿日元发展基础设施，民间投入5亿日元发展农矿实业。这些资本的投入，使海南一下子建起了四个军用或军民两用机场，若干近代港口码头，其中包括拥有第一座万吨级泊位码头的八所港。日本人投资兴建了两条轻便铁路，共达200公里；兴建了环岛公路，共达1,354公里，以及若干条连结海口市及各县县城的公路。全岛14个县中，有12个开通了公共汽车。1939~1944年共架设通讯线3,470公里，联通所有的县城。这样强的投资力度，与抗日战争时期的其它沦陷区相比，可谓绝无仅有。^[8]

在此还应特别提及：第一，日本大批实业家、经济技术专家、工程技术人员涌入海南，1944 年曾达 3 万之众。单纯从技术经济的角度来看，也是冠绝本世纪的国外智力引进；第二，日本占领当局设立了包括下设农林课、工矿课、金融课、贸易课、专卖课、旁设产业试验所和植物检验所的经济局，形成一整套由专业人员组成的宏观管理机构，精干高效，发人深思。^{〔9〕}

日本投降之后，上述全部财富回到中国人民手中。国民党政府统治期间内战频仍，毫无建树。^{〔10〕}

直到全国解放初期，海南本岛的资本积累能力仍旧异常低下。在 1952 年，占全岛工商业比重 85.56% 的，都是规模极小的私人企业。10 人以上的工业企业，才刚刚达到 356 户，私人商业企业 1830 户。号称“海南 38 户大型工业企业”的私人企业，1952 年的总产值才仅仅 11 万元。1953 年翻了一番，也不过 23 万元，平均到每户不足 6,053 元。^{〔11〕}因此，即使没有后来的生产关系变革，完全依靠本地民间资本，也无法推动经济的高速发展。

就人均社会固定资产投资而论，中央政府在海南的投资不见得比其它地方少。^{〔12〕}然而这些投入的相当大部分，都集中用于经济效益较差的橡胶基地建设上。中央大力开发橡胶园的初衷，是为了打破国际帝国主义的经济封锁。这个目标在相当长一段时间里，也确实得到了胜利实现。但是到了中国实行对外开放的 80、90 年代，情况已经发生了根本性的变化。建设橡胶园的代价，是牺牲了制造业。假如把同样的经济资源投向制造业，海南今天的工业化程度，

至少也应达到全国的平均水平。当时没有发展制造业，除了资金投入的分散，也是出于国防战略上的顾虑。台湾海峡两岸局势长期紧张，南中国海周边国家一再发生动荡和战乱，使海南一直处于海防前线的地位，难以进行大规模的工业化建设。^{〔13〕}

当 70 年代后期，中国结束了长时间的政治动乱，终于有条件专心从事经济建设之时，中央政府又苦于百废待兴，处处需要投资。人们很自然就想到了海南独特的地理条件和历史传统，并逐渐摸索出了“以开放促开发”的新路子。

二、计划经济的“大政府”体制 是中国对外开放的最大障碍

改革前的旧体制僵化模式，与外部世界的经济运行机制无法对接，从一开始就注定要成为中国对外开放的主要障碍。早在深圳、珠海、汕头、厦门等第一批经济特区创办之初，就已经充分表现出来：

——外商到中国来兴办企业，需要自由雇佣劳动力的市场，分享中国专业技术人才和技术工人工资低廉的优势。而在旧体制僵化模式下，一切受过教育、受过训练的劳动者，均无择业自由。在其漫长人生中的每一分钟，到什么地方从事何种岗位、何种性质的劳动，都要听由“大政府”的有关部门统一调配。外商在计划中立不上户，因此根本得不到价廉物美的中国劳动力；

——外商到中国来兴办企业，需要对一切企业开放的金融市场，以便就地取得流动资金。而在旧体制僵化模式下，国家银行是唯一的银行，其资金放贷既不依据还贷能力、也不参照固定资产抵押的大小，而是根据政府的计划来投放：首先要保证国家重点项目，其次要保证省内重点

项目，再次是要保证国家大中型企业，复次是省内大中型企业，然后分别是普通国营企业、集体企业、个体企业、私人企业，在所有这些企业之后，才能轮上外资企业。按照这种“唯成分论”的次序排列，外商几乎注定不能在中国获得银行贷款；

——外商到中国来兴办企业，需要自由购买生产资料的市场，而在旧体制僵化模式下，各种生产资料均由政府计划部门集中分配，外商在计划中立不上户，无法就地取得生产资料，若是从外部世界取得，要么成本过高，要么难以取得进口许可；

——然而与行政事权相比，人、财、物三个方面的体制障碍，仍然是小巫见大巫。外商到中国来兴办企业，最大的困难还在于找不到一个说话算数的谈判对手。个人依附于企业，所以同个人谈没有用。企业依附于政府，所以同企业谈也没有用。于是外商只能去找政府进行商务谈判。然而一上了谈判桌就连呼“上当”！在谈判桌的一边坐着外商，也许还加上他的三两助手。即使助手再多，也是外商一个人说了就算。可是反观谈判桌另一边的中方代表，竟是密密麻麻的一大片。每个人代表着一个行政部门。这些行政部门之多、管理幅度之窄，都是在市场经济国家难以想像的。而每一个行政部门又直接受制于上一级政府的对口部门，手里都拿着中央对口部门的红头文件。这些红头文件的条文，又都是中国各级地方首长不敢惹、不敢碰的。于是中方代表团就好比一个小型的“联合国安理会”，每个部门的代表都好比“常任理事国”，都享有一票否决权。只要有

一个代表坚持不让步，谈判就无法取得成功。同时，几乎没有一个代表，敢于为地方块块利益而违背本部门的条条利益，任何妥协都要经过激烈的讨价还价。所以，外商不得不提心吊胆地观察每一位代表的反应。这样的谈判，成功率当然低。

改革前的旧体制僵化模式，是一种计划经济下的“大政府”体制。政府事无巨细地包办一切，社会的个人和企业缺乏起码的经济自主权。政府统制职能通盘覆盖，社会自治功能全面萎缩。它不仅不能适应对外开放的需要，而且其自身的潜力也早已挖掘殆尽。

首先，维持计划经济下的“大政府”体制，需要在整个社会经济中，推行国家所有制或变相国有的“集体所有制”。国家所有制几乎在一切国家，都走向了马克思理想的反面，成了“无主公有制”。由于不再有人对国有财产享有排他性的使用权，不再有人可以用它赚取排他性的收入，不再有人享有将其转让或售卖他人的权利，所以这些财产不再有人爱惜。于是所谓“国有财产”，便成了免费资源，不用白不用，不拿白不拿。在计划经济体制下的一切财产中，恰恰是国有财产被损耗和破坏得最快。

其次，要维持计划经济下的“大政府”体制，就必须最全面地抑制个人和企业的经济自由，以一元化的决策结构，代替多元化的决策结构，从而使除政府以外的一切经济当事人，都丧失了对经济的必要应变力；以纵向化的信息结构，代替横向化的信息结构，从而使除政府以外的一切经济当事人，都无法获取必要的经济信息；以行政命令

代替经济当事人对自身利益的追求，从而使除政府以外的一切经济当事人，都失去了从事经济活动的主动性。所有这些，不仅导致了行政费用迅速增大、行政机构急剧膨胀，而且大大降低了经济运行的效率。于是，一切都变得与马克思的预言截然相反：个人不是“自由人”，企业不是“自由人联合体”，政府也不仅仅是“必要的祸害”，不仅仅行使“必要然而非常有限的职能”。社会与政府的关系，完全被搞颠倒了。

再次，维持计划经济下的“大政府”体制，需要最大限度地压制社会的自治功能，最大限度地保证社会全体成员对政府的全面依附。为此，就要不间断地发动思想斗争，以清除人们头脑中的“私心杂念”。哪怕是只有一二十人的小企业、小单位，也必须配备专职脱产人员。而整个社会的全体成员，每天都要投入相当多的时间和精力，进行各种形式的非业务学习，以求得思想的净化。在“大政府”权势鼎盛的“文革”时期，这类活动每日每人长达数小时之久。制度成本之大，可谓登峰造极。

计划经济下的“大政府”体制是一种制度成本浩大、交易费用高昂、运行效率低下、资源浪费惊人的体制。它严重地束缚了中国生产力的发展，因而以铁一般的逻辑，必然要被历史淘汰。事实上，十几年来中国对外开放的进程，就是计划经济以及为它服务的“大政府”体制不断松动、不断瓦解的过程。在中国对外开放的窗口——经济特区，这一过程要比中国的广大非特区，来得更加迅猛。