

主 编：汝 信 副主编：何秉孟 陆学艺 刘 瀚 景天魁

“小政府大社会”的理论与实践

海南政治体制与
社会体制改革研究



社会科学文献出版社

DH40/33

“小政府大社会”的理论与实践

海南政治体制与社会体制改革研究

主 编 汝 信

副主编 何秉孟 陆学艺

刘 瀚 景天魁

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

“小政府大社会”的理论与实践:海南政治体制与社会体制改革研究/汝信等主编. -北京:社会科学文献出版社, 1998.3

ISBN 7-80050-990-7

I. 小… II. 汝… III. 政治体制改革-研究-海南
IV. D676.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 05548 号

“小政府大社会”的理论与实践 海南政治体制与社会体制改革研究



主 编: 汝 信
副 主 编: 何秉孟 陆学艺 刘 瀚 景天魁
责任编辑: 张敏英
责任校对: 范 迎
版式设计: 陈海力
封面设计: 孙元明
责任印制: 盖永东

出版发行: 社会科学文献出版社
(北京建国门内大街5号 电话 65139963 邮编 100732)

经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷: 中国人民解放军第一二〇二工厂

开 本: 880×1230 毫米 1/32 开
印 张: 14
字 数: 314 千字
版 次: 1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷
印 数: 0001-5000

ISBN 7-80050-990-7/D·167 定价: 29.80 元

版权所有 翻印必究

中国社会科学院

海南政治体制和社会体制改革课题组

- 总负责人:汝 信** 中国社会科学院副院长、研究员
总体设计、全书审定
- 执行负责人:何秉孟** 中国社会科学院副秘书长、研究员
总体设计、全书审定
- 陆学艺** 中国社会科学院社会学研究所所长、研究员
总体设计、全书审定
总报告执笔
- 刘 瀚** 中国社会科学院法学研究所党委书记、副所长、研究员
总体设计、全书审定
总报告执笔
- 景天魁** 中国社会科学院社会学研究所副所长、研究员
总体设计、全书审定
分报告之七执笔

- 成 员:**牛凤瑞 中国社会科学院社会学研究所农村室研究员
分报告之九执笔
- 陈世荣 中国社会科学院法学研究所法理室研究员
分报告之四执笔
- 单光霏 中国社会科学院社会学研究所青少年室主任、研究员
分报告之五执笔
- 夏 勇 中国社会科学院法学研究所法理室副主任、研究员
分报告之二执笔
- 潘小娟 中国社会科学院政治学研究所政治学理论室副研究员
分报告之一执笔
- 孙炳耀 中国社会科学院社会学研究所城市室副研究员
分报告之六执笔
- 张明杰 中国社会科学院法学研究所宪法行政法室副研究员
分报告之三执笔
- 李春玲 中国社会科学院社会学研究所青少年室副研究员
分报告之八执笔
- 宋家鼎 中国社会科学院科研局学术秘书、教授
参加调研与讨论

目 录

总报告

海南省政治与社会体制改革的实践	1
一、建省十年,改革和发展取得了很大成绩.....	2
二、关于“小政府、大社会”构想及其实践.....	15
三、“先立规矩后办事”符合法理和依法行政原则.....	25
四、健全法制,加强监督是海南改革与发展的必然 要求.....	34
五、稳步推进司法工作改革,严肃执法.....	37
六、海南进一步改革和发展的几点思考.....	41

分报告之一

海南推行“小政府、大社会”管理体制的探索和成效	52
一、实施新型行政管理体制的实践.....	52
二、思想观念的转变.....	59
三、实施新型行政管理体制的成效和特点.....	64

分报告之二

发展特区法制,加强民主监督——海南省人民代表

大会制度建设	80
一、海南省人民代表大会制度发展的条件	81
二、海南省人民代表大会制度的设立	88
三、海南省人大及其常委会行使立法权的情况	94
四、海南省人大及其常委会开展民主监督的情况	102

分报告之三

依法行政:海南行政执法改革的实践	120
一、行政执法主体的完善是依法行政的基础	121
二、“先立规矩,后办事”,以立法作为改革的先导	127
三、行政执法程序改革的实践	131
四、改革执法方式,提高服务质量	140
五、完善执法手段	142
六、加强行政执法监督	144
七、进一步完善相关因素,提高依法行政的水平	145

分报告之四

积极、稳步推进的海南省司法工作改革	147
一、公安工作改革	148
二、检察工作改革	162
三、审判工作改革	170

分报告之五

海南的社会秩序与安全	180
一、状态:社会秩序逐渐呈现出相对平稳形态	181

二、措施：加强社会控制力量，遏制社会失序	190
三、结语：特点、原因和问题	206

分报告之六

海南社会保障体制改革	215
一、改革进程的三个阶段	216
二、社会保险各项制度的改革	220
三、社会保险一体化	238
四、社会保险省级统筹	242
五、社会保障管理体制	246
六、社会保障法制化	251

分报告之七

构建市场化的新型劳动就业体制	256
引言	256
一、统一、公平、开放的劳动力市场	258
二、劳动就业法制化	261
三、全方位服务的职业介绍网络	264
四、健全失业保险	266
五、千方百计地做好就业和再就业工作	268
六、结束语	271

分报告之八

海南社会中介组织的培育及发展	274
一、社会中介组织的培育策略及发展状况	276
二、海南社会中介组织典型例子介绍	293
小结	311

分报告之九

海南的村民自治制度建设	314
一、实行村民自治的政治保证和组织保证	316
二、依法民主选举村民委员会	323
三、村民自治建设的制度化、规范化.....	329
四、夯实村民自治的物质基础	335

附录

党的十四大以来海南省改革措施概述	346
海南经济特区机动车辆燃油附加费征收管理条例	379
海南省人民法院第一审民事经济审判规程	390
海南省经济特区人口登记管理条例(审查稿)	407
海南经济特区城镇从业人员医疗保险条例	418
海南经济特区城镇从业人员医疗保险条例实施细则	431

总 报 告

海南省政治与社会体制改革的实践

海南建省十年来，不仅初步建立了社会主义市场经济体制的基本框架，而且，在建省之初，就以“小政府、大社会”的构想在全国率先着手进行建立了适应市场经济体制需要的行政管理体制改革，推行依法行政。在行政管理体制和社会体制改革卓有成效地进行过程中，对地方国家权力机关、司法机关和社会体制，也相应地进行了改革。海南在政治体制、特别是行政管理体制和社会体制改革方面一系列新的构想和做法，大多经过实践检验是成功的，其中不乏具有规律性、可行性和超前性的经验。对这些经验加以总结，不仅对正在建设有中国特色社会主义道路上继续阔步前进的海南有益，而且对全国也有参考借鉴意义。

中国社会科学院“海南政治与社会体制改革调研组”，于1997年12月，赴海南进行了调研。省委、省人大、省政府主要领导同志，若干省级机关和市、县、乡（镇）、村的有关同志热

情接待了我们，给我们介绍情况，提供资料，帮助我们实地考察，使我们不仅在深入基层、接触实际中学到了很多生动丰富的知识，而且在思想理论上也得到很多启发，受到很多教益。现将我们调研的情况写出总报告和九个分报告。总报告在分报告基础上侧重于总体情况分析和理论思考，分报告则侧重于对政治、社会体制改革的某一方面，作出专题报告。

一、建省十年，改革和发展取得了很大成绩

海南在建省前是一个典型的老少边穷地区。1927年就建立了红色苏维埃政权，琼崖纵队坚持革命，23年红旗不倒；全岛有16个少数民族，其中黎族有110万，占1987年全省总人口的17.9%；地处天涯海角，在祖国的最南端；1987年全省人均国内生产总值939元，只有全国人均国内生产总值的85%。粮食不能自给，当年615万总人口中贫困人口占23.6%，有145万人没有解决温饱问题；全省19个县市，国家级的贫困县有5个。海南就是在这样一个经济社会基础上进行改革和发展的超前试验，其难度是可以想见的。十年过去了，虽然几经风雨，但海南人民在党和政府的领导下，坚持执行党的基本路线，坚持改革开放，无论在改革还是在发展方面都取得了令人瞩目的好成绩。

1. 经济建设发展很快，人均国内生产总值已经达到全国平均水平

1988年建省以后，海南坚持以经济工作为中心，充分利用中央赋予的办经济特区的优惠政策，发挥本地得天独厚的自然和

资源优势，经济发展得很快，从1987年到1996年，9年功夫，国内生产总值从57.3亿元增长到389.5亿元，扣除物价因素，9年翻了两番，平均每年递增13.3%，比全国平均增长水平高3.5个百分点。1987年海南的国内生产总值只占全国的5%。1995年海南全省人口占全国总人口的6%，而国内生产总值占全国6.22%；1995年全省国内生产总值达到364亿元，人均5225元，超过了全国的平均水平。1996年海南全省遭台风突袭，损失很大，当年海南人均国内生产总值5500元，略低于全国平均5634元的水平，在全国31个省市自治区中，人均国内生产总值名列第十一位。

2. 热带农业优势得到发挥，农业高速增长

1987年以前海南人守着宝岛搞自给性生产，粮食不够吃，农民人均收入很低。1988年建省后，发展商品农业，大力发展反季节热带瓜菜，实行产业化经营，成效显著。1992年以后，农林牧渔业产值平均每年以10%的速度递增，冬季瓜菜源源出岛，对全国的菜篮子工程的贡献越来越大。1987年海南人均农业产值只有830元。1996年海南农业总产值达到224.54亿元，人均3059元。超过江苏（2565元）和新疆（2549元），比全国人均农业产值1914元高出60%，列全国第一位。海南从1993年就明确提出，要面向全国市场，以运销加工为中心组织农业生产，商品率达70%。热带农业连续高速增长，填补了90年代初房地产业热，1993年后又迅速降温造成的产业缺陷，大幅度增加了农民的收入，稳定了人口占75%的农村，也就稳定了海南社会，起了很好的作用。

3. 抓住机遇进行了大规模基础设施的建设

建省前，海南岛从北到南只有两条简易公路，省会海口市一直到1990年市区各交叉路口连个红绿灯都没有，电话多是手摇的，全省电力不够，经常停电，工厂常常只能开三停四，多数农村不通电。建省后，特别是1992年后，大量房地产资金涌入海南，有关方面抓住了这个机遇，上了一大批基础建设项目，进行了大规模基础设施建设，现在东线（海口——三亚）高速公路已经通车，西线高速路从海口已通到洋浦附近。已建成亿立方米以上的大型水库5座，总库容44亿立方米。新建成大中型火电站5座，总装机156万千瓦，1996年发电32.81亿千瓦时，比1987年翻了两番，因电力供大于求，有几个电站只好限制发电和停止发电。1996年邮电业务总量12.58亿元，比1987年增长71倍。新建三亚凤凰机场一座，海口的美兰机场正在兴建中，新建扩建港口和码头，吞吐量从1987年的600多万吨增长到1996年的1500多万吨。从1988~1996年全省基本建设投资共645亿元（其中国家投资39.77亿元），70%以上都投入了上述基础设施的建设，彻底改变了海南基础设施落后的面貌。问题是当时对全岛经济发展的估计过高了，基础设施建设的超前量留得过大，1994年以后经济发展速度回落，入岛的人员、企业流出过多，致使现在全岛的电、水、路、港、机场、电话通讯等设施都有很多闲置，初估闲置率在30%以上，这在全国各大中城市是少有的。但这些基础设施为以后的经济社会大发展奠定了好的基础。

4. 大量引进各类人才，为海南未来发展准备了智力、人力资源

1987年海南615万人，1996年公安厅户籍统计为714万人（统计局统计为734万人），还有相当部分未迁户口的常住人口和大量民工，所以全岛现在实有人口接近800万。其中有5万左右是各类知识分子和技术人员，还有一大批企业家和营销人员从各地涌到海南来谋求发展的。90年代初，登记了上万家企业，老总满岛飞。民间说：那时一个椰子掉下来，能砸倒几个老总。1994年以后经济整顿，跑了一批，但仍有相当多的人留下来了。建省后调入了约300个左右厅局、处级干部，后来调出了一些，多数也留下来了。我们这次在海口同省各厅局以及在儋州、洋浦、琼海、三亚等地访谈，会见了这些厅局和市县的主要领导，多数是外省和中央各部来的，都很精干、年轻，对地情和业务十分熟悉，是在本地扎根了。在我们中国社会科学院从事过研究工作和以及从我院毕业的博士、硕士在海南也有30多人，相当一部分已在厅局、市县担任领导工作，有的干得很出色。

5. 造就形成了一个安定有秩序的社会环境

建省初期，特别是1990年以后，几十万人下海南，求发财、求发展，鱼龙混杂，泥沙俱下。曾有一个时期，海南的社会秩序很混乱，本地的烂崽，流窜进来的犯罪分子互相勾结，为非作歹；加上旅游，娱乐业失控，黄色文化泛滥，把海南岛在全国的形象也搞坏了。1993年以后，特别是在省委执行江泽民同志视察海南时，做了关于经济特区“对内要促进两个文明全面发展起

到良好的示范作用，对外要成为宣传祖国文明和显示社会主义优越性的窗口”的指示以后，加强了政法机关的建设和改革，整顿执法队伍，查处大案要案，严厉打击各类犯罪分子，坚决查禁黄、赌、毒，对社会治安实行综合治理。经过几年的艰苦努力，海南的社会秩序已明显好转，城乡社会安定有序。我们在岛上两周，考察了海口、洋浦、琼山、儋州、琼海、三亚等城市和好几个乡镇，普遍感到社会安定，生产生活有序。就拿海口与同类城市相比，社会文明秩序是好的，出租车内司机与乘客之间的铁栅栏都已自动拆除了。这是社会治安较好的一个反映。1996年，海口市被评为全国十大清洁文明模范市。

海南建省十年就取得了如此巨大的成就，一个很重要的原因，是海南建省以后，根据中央“海南岛实行特殊经济政策，建立经济管理新体制，把海南岛建设成全国最大的经济特区”的指示精神，在以下几个方面进行了超前的（相对于内地）较为成功的改革试验：

1. 进行经济体制改革，初步建立了社会主义市场经济体制的基本框架

1988年8月海南省第一次人民代表会议和9月中共海南省第一次党代会都确定把建立“社会主义市场经济”作为改革的总目标^①。按照这个目标，进行了一系列市场取向的改革。经过多次变革，逐步使各级党政机关一律与原来下属企业脱钩，真正把企业推向社会和市场，省政府原有的政企合一的经济管理部门也

^① 转引自廖逊：《开放的成本》，第76页，南海出版公司，1994。

逐步转为经济实体。改革国有企业，转换经营管理体制，建立产权清晰，责权分明的现代企业制度。发展多种经济成分，形成以公有制为主体，各种经济成分共同发展的新格局。改革企业审批制为企业登记制，取消预算内企业和内外资企业在税费等方面的差别，实行国民待遇。较早地放开了物价统管，基本形成由市场供求关系决定价格的机制，建立各类商品市场、金融市场、劳动力市场、技术与信息市场、房地产市场和产权交易市场，形成市场体系。与此同时，海南还建立了总商会和律师、公证、会计、审计等各种各类中介组织，成为各类市场健康发展的重要因素。所以到 90 年代中期，海南已初步形成了社会主义市场经济体制的基本框架。1995 年 4 月 17 日全国人大第八届四次会议期间，江泽民同志在与海南代表团交谈时，明确指出：“目前海南已经为建立社会主义市场经济体制初步搭起了一个基本框架，积累了经验，奠定了基础。”

2. 进行了行政体制改革，转变政府职能，精简机构，在全国率先建立了“小政府、大社会”的管理体制

海南建省时，中央就指出：“海南建省后，各级机构的设置和人员编制的确定要符合经济体制和政治体制改革的要求，坚持党政分开、政企分开。机构要小，要多搞经济实体。机构的设置，要突破其他省、自治区现在的模式，也要比现在的经济特区的机构更精干、有效一些，使海南省成为全国省一级机构全面改革的试点单位”。^① 海南建省后就是按照中央这个精神，着手建

^① 见《中共中央国务院关于建立海南省及其筹备工作的通知》。

立比较精干有效的各级行政机构，并把这项改革和实践概括为“小政府、大社会”的构想和说法。可以说，十年来，海南在坚持这项改革方面，花的力量最多，遇到的阻力最大，各种议论也最多。上上下下、里里外外、左左右右，各种议论至今不绝。阻力既有来自上面的，也有来自下面的，既有来自外部的，也有来自内部的。因为是超前试验，实践中遇到了许多难题，也有来自理论上的非议，但“小政府、大社会”的改革有党中央指示的依据，而且是社会主义市场经济发展的必然要求，符合改革发展的客观规律，所以，海南省在实施“小政府、大社会”的改革构想过程中，虽然也曾有过犹豫，甚至在1991年、1992年走了一段回头路，但终于还是坚持下来了，特别是在1993年以后，重又进行了“小政府、大社会”为目标的第二次改革，实践的结果是好的。现在海南省的省级党政机构只有39个厅局，行政编制只有3845人，真正实现了机构要小人员要少的管理体制，这在全国省级管理机构中是首创的。由于海南在行政机构改革中，做到了转变政府职能，合理划分职责权限，理顺了各方面的关系，所以不仅做到了精兵简政，而且也实现了提高效率的目标。海南按照中央指示精神所进行的“小政府、大社会”的超前试点改革，突破了省、自治区已有的行政管理模式，取得了成功，很有创造性，不仅有创新的理论意义，而且有特别重大的现实意义。

3. 进行了农村体制改革，建立了以运销加工为中心的农业生产新体系

海南在实现家庭联产承包责任制的改革后，在1984年撤改人民公社“三级所有，队为基础”的体制时，没有和全国大多数