

阮崇武 等著

海南省理论 研讨会论文集

海南出版社

琼新登字 03 号

海南省理论研讨会论文集

阮崇武等著

• 1995 •

海南出版社出版、发行

文昌县印刷厂印刷

海南省新华书店经销

开本：850×1168毫米 1/32 印张：24.5 字数：60万

1995年5月第1版第1次印刷

ISBN 7-80617-249-1/F·18 定价：24.00元

96
F127.66-53
1
1995/2

序

1994年1月,在阮崇武同志的倡导下,我们在中国(海南)改革发展研究院召开了第一次海南省理论研讨会,全省省、市、县各级主要领导干部在一起用3天的时间,从理论高度研讨海南改革、开放与发展中的一些全局性问题。大家普遍反映这样的活动开阔了眼界,启发了思路,增长了见识,使工作受益匪浅。95年春节前夕,我们又在中改院举办了第二次海南省理论研讨会,与会人员包括省、市、县的主要领导干部、省委省政府各部门的主要负责人以及民主党派、企业界和理论界的代表。与第一次研讨会相比,提交的论文由70篇增加到93篇,论文涉及的领域也更广泛了。研讨会上,不但有33位同志进行了专题发言,还有40位同志做了即席发言,使得我们对有关海南发展的一些重大问题讨论更热烈也更



C



· 1 ·

每年年初省、市、县的主要领导干部集中在一起开理论研讨会，应该坚持下去，形成风气。这样做，对领导干部提高理论水平和领导艺术有益，对改进政府作风提高工作效率有益，对海南的社会经济发展有益。一年中，我们做了许多事情，有些事做得比较好，有些事则可能不太理想，能否把这些感性的经验升华，从而使自己站得更高，看得更远，工作中有更多的自觉性更少的盲目性，理论在这里就显得十分重要了。“没有革命的理论就没有革命的实践”，古人云，“善学者，假人之长，以补其短”。我们必须学会借助前人和同时代人的理论宝库。在当前，尤其要努力学习邓小平建设有中国特色社会主义的理论，指导我们的实践。

学习理论必须联系实际。在这次研讨会上，与会同志大都围绕海南改革开放和发展中的一些重大问题进行理论的思考，例如，如何扬长避短、增创特区新优势的问题，市县一级特别是少数民族地区走出自己独特发展道路的问题，特区环境下如何加强党的建设和精神文明建设的问题等。正是因为我们是从常青的实践之树上摘下新鲜的果实进行理论的解剖，我们的理论研讨会才充满了

生气而没有多少学究气。

研讨会开完了，论文也编成集子出版了，下一步就需要把我们的理论学习和研讨的成果转化为行动。我们坚持实践第一的辩证唯物主义，不仅强调理论来自实践，而且强调理论必须还要回到实践中去。实践不仅是理论的源泉，更是理论的目的和归宿。物质的世界终究还要靠物质的力量来改造。“多学习，少应酬；多做调查研究，少些主观主义；多干实事，少说空话。”这是江泽民总书记去年年初对领导干部提出的要求，也应是今年我们继续发扬的一种作风。希望我们以江总书记的这句话共勉，在新的一年里创造出更多的新经验，升华出更多的新思想，再开一次更有成效的理论研讨会。

去年的研讨会，中国（海南）改革发展研究院不但出资支持，而且很认真地把全部论文汇编成集。今年，又用较短的时间编成了第二本论文集，做了一件很有意义的工作。相信这本论文集会同第一本一样，得到省内外专家学者和广大干部群众的欢迎。

编者

1995. 2. 15

• 3 •

目 录

序	(1)
社会主义市场经济必须坚持依法行政	阮崇武 (1)
构建海南特区开放新格局	杜青林 (10)
试论服从全局与从实际出发	王厚宏 (22)
改革开放中“放”与“管”的辩证关系	钟 文 (30)
增创海南经济特区的体制优势和产业优势	毛志君 (37)
做好“很了不起”这篇大文章	迟福林 (47)
顺应贸易自由化趋势, 加大海南对外开放的广度、 深度和强度	李 克 (64)
当前我省外引内联形势与对策	周宝成 (75)
优势主体, 效益导向	古克武、张国平 (81)
对当前海南经济发展中若干理论问题的思考	廖 逊 (91)
对增创海南特区新优势的几点思考	于 迅 (104)
发展资本优势, 拓展资本产业	熊学刚 (113)
洋浦的现状与对策	江上舟 (124)
企业改革的政策取向	汪啸风 (133)
关于我省国有工业企业改革和发展的思考	彭庆海 (140)
关于股份制改革的若干认识问题	任峻垠 (148)

论市场经济条件下政府在重点工程建设中

- 的宏观指导作用 白在林 (161)
建立现代企业制度发展海南民航事业 陈 峰 (169)

坚定实施经济开发与环境保护协调发展的基本方针

- 刘名启 (178)
海南环境保护发展战略的探讨 谢宗辉 (186)
关于海南产业结构调整的认识 黄宝璋 (194)
定位市场、发挥优势与绿色道路 夏鲁平 (202)
旅游龙头与海南经济 夏仲勋 (208)
三亚旅游发展战略思考及实践 黄向农 (216)
关于我省交通运输发展前景初探 陈求熙 (223)
创建安全、畅通口岸, 为我省经济建设服务 马文金 (231)
抓住机遇开发南海振兴海南经济 陆夫才 (238)

海南建省以来刑事案件尤其是重大案件上升的

- 原因和应采取的对策 傅传新 (246)
国家侵权赔偿责任制度的设立及其重要意义 田忠木 (256)
关于反贪污贿赂斗争如何服务特区经济建设的
几点思考 秦醒民 (265)
海南法制宣传教育工作探讨 习正宁 (273)
在市场经济条件下必须加大监督力度 吴振钧 (281)
社会主义市场经济与商检工作 黄 涛 (289)
浅谈市场经济与公安工作 胡志华 (293)

做好新形势下的统战工作, 为大特区的经济建设

- 服务 周 松 (301)
谈我省对外开放工作中的几个问题 陈东威 (310)

拓展侨务工作, 增创海南经济特区新优势	黎良端 (315)
做好争取台湾民心工作, 促进祖国和平统一	连介德 (322)

开拓市场经济条件下的特区民政工作	符桂谦 (327)
道德层次论与特区精神文明建设	金 汶 (335)
特区文化发展战略思考	杨志杰 (346)
强化维护职能, 赢得职工信赖	陈孙文 (353)
从珠江三角洲“社区大学”的崛起谈海南特区	

高等教育的发展	符鸿合 (362)
关于海南人文环境建设的若干思考	陈剑晖 (370)
科技兴琼战略思想刍议	刘须钦 (380)
人力资源配置与劳动力市场建设	罗席珍 (388)
技术创新是海南经济发展的必由之路	周新远 (397)
科学技术是第一生产力和科技经济一体化	李唯实 (405)
现代化首先是人的现代化	许 俊 (411)
论现代税收征管制度	郑 琦 (418)
必须建立与市场经济体制相适应的妇联工作新模式	
.....	黄玉梅 (428)

从规范化管理入手强化海南金融的优势	马蔚华 (435)
论财税机制改革	刘桂苏 (443)
海南建行商业化改革发展的战略思考	郭周祥 (450)
深化金融改革, 增强支持特区建设的能力	邬鹤龄 (459)
论优先发展金融业与增创特区新优势	徐士荃 (464)
关于金融证券市场开放搞活的几点思考	符大榜 (471)
论通货膨胀成因及其治理	萧育才 (481)

继续提高认识, 切实抓好农村政策落实, 充分	
发挥海南特区优势	姚文绪 (491)

保护农民利益是发展海南农业的首要问题	陈苏厚 (500)
扬长避短, 抓住机遇, 加快民族地区的经济发展	王学萍 (509)
论我省少数民族地区市场建设	李明天 (516)
海南农村经济改革和发展的形势与任务	翟守政 (526)
以工业为龙头, 加快澄迈经济发展	吴亚荣 (534)
试论建立有特色的县域经济发展战略与实施	林玉权 (542)
对加快贫困县经济发展的思考	卓其德 (550)
关于加速山区民族市县经济发展的思考	王家贤 (558)
扩大开放是振兴山区经济的必由之路	龙文 (563)
也谈我省不发达地区的经济发展	符孟彪 (569)
浅谈市场机制与屯昌产业结构调整	符乃雄 (577)
对建立海南瓜果蔬菜流通体系的初步探讨	赖勤维 (582)
走出一条农业发展的新路子	李言静 (591)
运转热带农产品产业链, 促进海南热带大农业发展	傅国华 (597)
积极探索有海南农垦特色的现代企业制度	王法仁 (602)
加速发展陵水农村经济之我见	扬登昌 (611)
小生产走向大市场的必由之路	王洪昌 (617)
小城镇建设在琼海的实践与思考	韩至中 (624)
用市场引导农民, 让农民奔向市场	符炳信 (632)
文昌县经济发展的回顾与思考	朱明国 (636)
合理利用热带农业气候生产潜力发展海南现代农业	邓昌松 (644)
坚持办社宗旨, 做好为农服务	潘家裕 (652)
拓展东方招商引资的若干思路	臧火贵 (658)
努力培养大批善于驾驭市场经济的领导干部	陈玉益 (667)

发展社会主义市场经济必须强化对党员领导

- 干部的监督 董范园 (674)
- 努力加强党员教育, 不断提高党员素质 刘学斌 (688)
- 深入调查研究, 搞好参政议政 林明玉 (698)
- 坚持党的基本路线, 培养选拔跨世纪的优秀
 领导干部 蔡长松 (704)
- 有人管事与有钱办事 陈全义 (711)
- 切实把农村党支部班子建设成为带领农民群众
 奔小康的坚强集体 张德春 (719)
- 论核心与中心的一致性 王富玉 (727)
- 社会主义市场经济条件下农村基层党组织建设面临的
 问题与对策 何利华 (734)
- 坚持和健全党的民主集中制的几点思考 肖景海 (741)
- 紧紧围绕发展社会主义市场经济抓好特区党的建设
 李洪波 (748)
- 关于我县农村党支部建设的调查与思考 符祥日 (756)

社会主义市场经济必须 坚持依法行政

阮崇武

—

依法行政是指各种行政行为都要有法律依据，都要遵照法律的规定。也就是说，政府的行政行为要规范，要有约束性，不得恣意妄为。这是依法行政的基本概念。依法行政是一种重要的政治思想和法律原则，同时也是一种政治道德和社会价值标准。

在我国古代奴隶社会、封建社会就有行政法律，如《周礼》、《秦律》、《唐六典》等，这是世界上最早最详细的行政法。基于当时落后的生产力和生产关系，它只体现了代表统治阶级利益的君主及官吏们的个人意志，而不可能反映和体现广大人民群众的利益和意志，还谈不上依法行政。

依法行政思想的产生和发展有着深刻的社会历史背景，它起源于欧洲资产阶级大革命时期，并发展沿续至今。在 300 多年前的英国，随着生产力的迅猛发展，商品经济的日益繁荣，英国新兴资产阶级的力量逐步强大起来，从其私有制的本质愿望出发，要求保护其私有财产权，维护其自身利益。因此，资产阶级在与国王的斗争中要求限制王权，特别是国王主掌的行政权；而国王和贵族当然要保护它们的既得利益，所以行政权成为双方争夺的焦

点。英国资产阶级大革命推翻了封建贵族的统治，为了防止君主专制卷土重来，确立了议会的立法权、征税权，议会还可以弹劾、审判大臣，从而剥夺了国王的行政权，建立了君主立宪政体，使国王成为无权的虚君。新兴的资产阶级宪政体制特别强调，政府的一切公共行政行为都必须依照法律的规定执行。200年前的法国资产阶级在大革命胜利之后又发展了这一思想，通过当时的有关法律文件和《宪法》进一步提出：凡行政机关限制人民的权利或使人民承担义务时，必须要有法律依据；通过对不法行为的监督和纠正，以保障公民的权益。法国资产阶级特别强调保护“人民”的利益，其实质是要更多地限制贵族的权力，以保障资产阶级的经济和政治利益。随着自由资本主义向垄断资本主义发展，面对行政权不断扩展的趋势，资产阶级有关法律规定：行政机关在不违反法律的前提下可以做出自由裁量，这种行政裁量也必须符合公益的目的并合乎常理。依法行政的思想逐步地发展成熟起来。

总之，依法行政是随着社会生产力和社会交往的发展，经济活动在政治和法律上的反映。它源于经济的发展，适应市场经济的需要，克服一些市场经济自身带来的局限性和消极因素，对市场经济的建立和发展起到了一定的积极约束和引导作用，巩固了资产阶级的利益和政治地位。

社会主义依法行政与资本主义依法行政的区别在于，我党的宗旨是全心全意为人民服务，我国的政体是人民代表大会制度，与资本主义国家政治制度根本不同。我国《宪法》明确规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”这是《宪法》的基本原则。政府与人民群众之间不仅仅是命令与服从的关系，也不是简单的平等契约关系。政府是人民的公仆，人民才是国家的主人。人民通过人民代表大会授权政府行使行政权，其根本目的

是为人民服务。政府有责任保证人民有参与的权力，保护人民不受违法行政的侵害。所以社会主义依法行政的着眼点，就是使政府更好地为人民服务。

社会主义市场经济又赋予依法行政思想以新的内容。党的十四届三中全会提出要在我国逐步建立社会主义市场经济体系。这是建设“具有中国特色的社会主义”迈出的新的一步。从传统的统一计划经济体制向市场经济体制的转变，要相应地转变政府职能，调整和改变公共行政权力关系，使政企分开，政府不再干预企业的经营活动；另一方面，政府通过大量的行政法规强化政府职能，主动地协调解决社会问题，缓和社会矛盾，有效地管理现代社会，使政府的权力得以合理的分配，职能得以合理的划分，人员得以合理的配置，成为权、责、职相统一的政府，依法行政是重要的前提和基础。

市场经济是以法制为基础的规则经济。随着社会主义市场经济的建立和发展，经济运行越来越脱离单一的行政管理手段，企业成为独立自主经营的市场主体。公平竞争、等价交换成为市场的基本行为准则。在这种情况下，利益集团日趋多元化，各种矛盾冲突日趋复杂，这就需要按照全社会公认的“比赛规则”，用不断完善法规和程序协调各方利益，解决各种问题。这就要求建立和不断完善适应市场经济需要的法规体系，使政府能够发挥宏观调控的作用，有效地管理国家事务，维护社会主义市场经济的正常秩序，营造和培植良好的社会环境。依法行政强调的是行政行为的规范化、合理化、合法化。随着社会的发展，政府要进一步强调行政的效率和科学的管理，这就要求用法律和法规进行规范和约束。依法行政是双重的约束和保证，既是管理者进行管理的规范性依据，又是管理者自身的约束性依据。一方面保障公民的合法权益；一方面保障行政机关有效地行使权力。因此，依法行政已经成为建立社会主义市场经济体系的迫切需要。

依法行政是我国政治体制和经济体制改革的重要内容之一。政府实施行政管理要靠一系列规章制度来正常运作。改革就是要革去不利于经济和社会发展的管理制度和管理办法，建立健全适应改革总体目标需要的法规体系。同时，改革的总体方案也要依靠新的规定和办法来不断丰富和发展。近年来，我省行政机关的改革都是从制定和实施新的法规开始的。先立规矩后行动，才可以保证国家工作人员和人民群众都明白改革的原则、方向和步骤，使政府具备有效推进改革的手段。从而保证改革能够克服障碍，有序进行，避免各行其是的混乱现象。在改革过程中新的思想和新的办法要从立法上加以确立，改革的成果最终要依靠不断地建立健全法规来稳定和巩固。随着社会的不断发展变化，政策和法规都需要及时地调整、补充和完善，但法律关系一经形成，就具有相对的稳定性、规范性和约束性。我们的改革经验必须上升为法规，才能巩固改革成果，使社会主义市场经济建设持续健康稳定快速地发展。因此，依法行政是促进改革最有效的方法。

在建立和不断完善社会主义市场经济体系的过程中，坚持依法行政有着突出的意义和作用。

二

在社会主义市场经济条件下坚持依法行政的思想是在建立社会主义市场经济体系和与其相适应的社会主义政治体制的背景下突出起来的。在统一计划经济时期，利益分配和价值取向都比较单纯，依法行政的问题还未引起足够的重视。在市场经济条件下，利益多元化必然导致价值标准和价值取向的多元化。不同的时期，不同的人，在不同的角度，对不同的问题，有不同的利益。要协调复杂多变的利益关系，实行合理的社会再分配，就必须依法进行调整。法从根源上讲就是调整利益关系。只有依法行政，才能

保证政府协调的权威性、合理性和稳定性。依法调整社会利益关系是政府的重要职责。

1988年七届全国人大一次会议《关于建立海南经济特区的决议》中，给予了海南较大的地方立法权，“授权海南省人民代表大会及其常务委员会，根据海南经济特区的具体情况和实际需要，遵循国家有关法律、全国人民代表大会及其常务委员会有关决定和国务院有关行政法规的原则制定法规，在海南经济特区实施”。充分运用我省的地方立法权，完善特区的社会主义市场经济的机制，对改善投资环境和发展经济，具有特别重要的意义。这两年，海南充分利用这一条件，发挥特区政策优势，在改进行政权力运作上下功夫，使特区环境有了较大的改善。

坚持依法行政首先要有法可依。建省六年来，我省在立法工作方面取得了很大的成绩，特别是近两年的立法工作抓得比较紧。两年来省人大共审议通过立法30项，预计1995年还将审议20余项法规；省政府还出台了大量的行政法规，70%的省政府常务会议是以研究立法工作为主的。有了依据，有了尺度，有了标准，依法行政就有了基础。

在重大决策出台前和制定法规时，要充分进行调查研究和立法预研工作，广泛听取各方面的意见和建议，仔细推敲，集思广益，充分发扬民主，力求顾及大多数人民的利益。对研拟的法规要求民主科学合理，又可以操作。在有关立法草案提出后，经过必要的民主程序，做出立法决议。在实施过程中，还要注意按法定程序办事，提高行政效率，以保障行政活动的顺利进行。例如，我省公路交通的养路费、过路费、过桥费、运管费实行“四费合一”，统一征收燃油附加费，这一改革是经过详细的论证，征求了方方面面的意见，坚持先立法后实施，严格执行，取得了超出预期的好效果，在全国率先取消了公路上的收费站卡，受到一致的好评。

政府的权力来自于人民的授权，人民群众的支持是政府权威的基础。如果政府事事按规矩办，老百姓就会感到政府是有原则的，是可以预期的，是靠得住的，老百姓就会放心，就拥护政府。我们常说的“不批条子，不认条子，一切按规矩办”就是坚持依法行政的意思。如果哪个政府部门不讲规矩，凭关系，凭长官意志，甚至向人家要“好处”，老百姓就会认为这个机关政策多变，不可捉摸，搞“暗箱”操作，是个腐败的“衙门”，从而丧失了对政府的信心，败坏社会风气，损害群众利益，阻碍经济发展。这样不成熟的环境，对投资者来说是最大的风险，谁还敢来投资？因此，依法行政是保护人民合法权益，促进社会经济可持续发展的可靠保证。

为了方便企业和群众，在体制改革的过程中，我们通过建章立制，尽可能减少审批环节，控制行政权力的膨胀。审批环节越多，行政权力越大，越容易造成矛盾和腐败现象。哪个单位审批权大，逢年过节门口就会人多、车多、送礼多。减化审批程序，会给企业和群众带来实际利益。然而政府向自己的权力开刀很不容易，世界各国公众都有这种要求，但实行起来都非常困难。我省坚决精减审批环节，在企业登记制度的改革中，一下子砍掉100多个审批章，只保留了24项许可证，不但方便了企业和群众，还为反腐倡廉起到了“标本兼治”的效果。我省积极倡导办事程序公开，办事过程公开，接受群众监督，在不少办事环节中实行一个大厅办公，一个窗口进出，有效地杜绝了“暗箱”操作，“红包”难以收授。我省率先取消了税收专管员管户制度，建立税务服务中心，企业在一个大厅里自动报税，办理全部征税手续，堵塞了税收方面的漏洞，受到了企业和群众的拥护和好评。

这两年我省对规划工作抓得比较紧，包括国土规划、城市规划等。规划工作往往涉及到方方面面的利益关系，既有整体的利益，也有局部的利益；既有长远的利益，也有短期的利益；还有

与之相关的各种利益集团的利益等等。政府应当本着对子孙后代负责的精神，从整体的、长远的利益出发，协调各方面的利益关系，对各种方案进行比较，征求专家以及各有关方面的意见，经过认真的测算，提出最佳方案，科学合理地制定规划。规划制定出来之后，通过人大立法，予以确立，使规划体现出权威性和约束性。规划一经立法，谁也不能随意更改，想改就必须再通过人大讨论，从而保证了规划的严肃性，这也是依法行政的一个重要方面。

三

有了规矩就要按规矩办。有法不依不仅等于没有法，而且还会破坏法律的严肃性，损害政府的威信。为了确保已经出台的法规的实施，首先要做到职责分明、责任到人、各司其职、各负其责，使行政权力与一定的行政责任相适应。这是依法行政的一个重要原则。横向的部门与部门之间、纵向的上下级之间的职责要分清。一个部门能做的事，不要几个部门都插手。地方能管的上级就少管一些，尽量减少交叉。需要的是增强配合与合作，减少扯皮，减少工作的随意性。总之，优质、高效、服务、办实事的政府才是好政府。

依法行政，关键靠人。所以要提高国家工作人员思想和业务素质，增强法制意识和依法行政的自觉性，使每一个政府工作人员都认识到，有了法就要依法办事。所有的政府工作人员都要学法，特别是要熟悉自己职责范围内的有关法规，决不能“以其昏昏，使人昭昭”。《国家赔偿法》已于今年1月1日开始实行，违法行政给人民造成损害，国家应依法给予赔偿。《行政复议条例》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》都是为了保障人民群众的合法权益不受伤害，对不当行政行为可以状告政府的重要法规。各级政