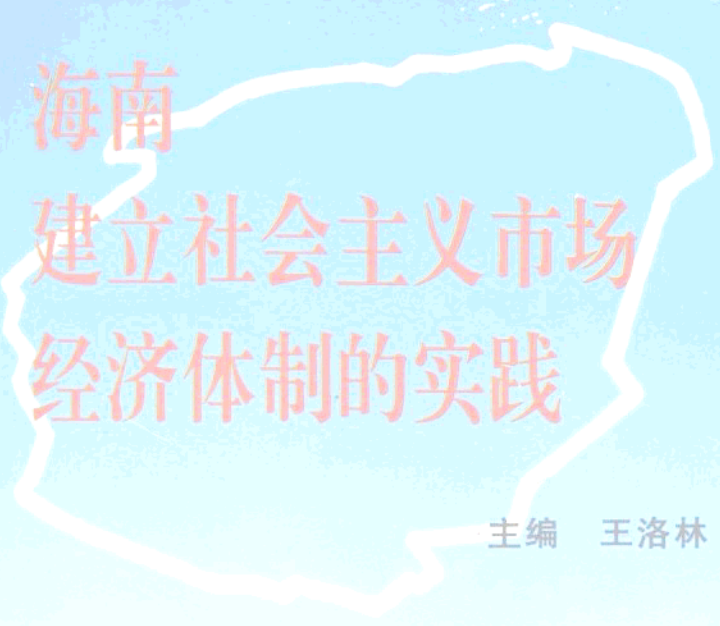


A large, light blue silhouette of Hainan Island is centered on the page. The title is written in red characters across the island's shape.

海南 建立社会主义市场经济 体制的实践

主编 王洛林



社会科学文献出版社

PDG

中国社会科学院 海南经济体制改革调研组 名 单

- 总负责人：**王洛林 中国社会科学院副院长、研究员
总体设计；全书审定
- 顾问：**刘国光 中国社会科学院特邀顾问、研究员
总体设计；全书审定
- 执行负责人：**李京文 中国社会科学院经济学科片领导小组组长、数量经济与技术经济研究所所长、研究员
总体设计；全书审定
- 刘树成** 数量经济与技术经济研究所副所长、研究员
全书审定；总报告执笔
- 王保树** 法学研究所副所长、研究员
全书审定；分报告之二、之三执笔
- 成 员：**赵京兴 数量经济与技术经济研究所数量经济理论与方法研究室主任、副研究员
分报告之一执笔

- 陈 甦 法学研究所商法经济法研究室副主任、副研究员
分报告之二执笔
- 邹海林 法学研究所民法研究室副主任、副研究员
分报告之三执笔
- 黄速建 工业经济研究所所长助理兼企业制度研究室主任、研究员、博士
分报告之四执笔
- 李成贵 农村发展研究所农村宏观经济研究室博士
分报告之五执笔
- 王 军 财贸研究所金融研究室副研究员、博士
分报告之六执笔
- 王松奇 财贸研究所金融研究室副研究员、博士
分报告之六执笔
- 李 薇 中国社会科学院办公厅副研究员、博士
参加调研与讨论

目 录

总 报 告:

海南已初步建立社会主义市场经济体制基本框架 … (1)

分报告之一:

政府职能的转变是建立新体制基本框架的关键

(附录:海南省政府机构) …… (30)

分报告之二:

海南社会主义市场经济法规体系正在形成

(附录:社会主义市场经济立法框架) …… (54)

分报告之三:

海南社会保障体系基本形成 …… (101)

分报告之四:

构筑海南新体制的微观基础

(附录:现代企业制度的基本内涵) …… (137)

分报告之五:

海南农村经济体制:从计划到市场

(附录:对市场经济和发达国家农村市场经济的
阐释) …… (201)

分报告之六:

海南:发展中的市场体系 …… (248)

后 记 …… (285)

• 总 报 告 •

海南已初步建立 社会主义市场经济体制基本框架

1988年4月，经党中央、国务院、全国人大常委会批准，海南正式建省办特区。中央赋予海南的任务是：“要建立主要是市场调节的新体制框架”（国发〔1988〕24号文件）。由此，海南成为建立新体制框架的超前试验区。从1988年到1996年，在中央的领导与关怀下，在海南省委、省政府、省人大的直接带领下，全省人民经过8年多的努力，成功地进行了改革的超前试验。到目前，可以说，海南已初步建立社会主义市场经济体制基本框架，为全国、为各地区、为各经济特区提供了许多有益的宝贵经验。

中国社会科学院“海南经济体制改革调研组”，于1996年12月，赴海南进行了考察。这对我们来说，是一次很好的学习机会。现就考察与调研情况，写出此总报告，并六份分报告。

一、社会主义市场经济体制基本框架的含义

1. 就全国来说，社会主义市场经济体制基本框架的含义

1993年11月召开的中共十四届三中全会，通过了具有重要历史意义的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》提出了社会主义市场经济体制的基本框架。1996年3月，全国人大八届四次会议通过了跨世纪的伟大纲领：《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》进一步充实和丰富了这一基本框架。根据《决定》和《纲要》的精神，这一基本框架由五个主要环节及相应的法律体系所组成。

五个主要环节是：

（1）建立现代企业制度，形成市场经济的经营主体

要点：① 所有制结构：形成以公有制为主体、多种经济成份共同发展的新格局。② 国有企业：进一步转换经营机制。③ 组织形式：建立适应市场经济要求，产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学的现代企业制度。

（2）建立市场体系，形成市场经济的运行载体与价格机制

要点：① 组织结构：建立全国统一开放的市场体系，包括：各类市场和各种市场中介组织。各类市场主要有：商品市场、金融市场、房地产市场、劳动力市场、产权交易市场、期货市场、技术与信息市场等。各种市场中介组织主要有：行

业协会、商会、会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、公证和仲裁机构、计量和质量检验认证机构、信息咨询机构、资产和资信评估机构等。② 运行杠杆：建立市场形成价格的机制。③ 市场管理：建立正常的市场进入、市场竞争、市场交易秩序，保证公平交易、平等竞争，保护经营者和消费者的合法权益。

(3) 建立宏观经济管理与调控体系，形成市场经济的新型管理者

要点：① 职能：转变政府职能，把不应由政府行使的职能转给市场、社会中介组织和企业。② 机构：按照精简、统一、效能的原则，改革政府机构。③ 运作：建立以间接手段为主的宏观经济管理与调控体系，制定产业发展政策。

(4) 建立收入分配制度，形成市场经济的分配机制

要点：① 原则：以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平。② 目标：鼓励一部分地区一部分人先富起来，走共同富裕的道路。

(5) 建立社会保障制度，形成市场经济正常运行的保障机制

要点：① 社会保障体系：建立多层次的社会保障体系，包括：社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险等。② 管理机构：建立统一的社会保障管理机构，包括：社会保障行政管理机构、社会保险基金经营机构、社会保险基金监督机构等。

围绕以上主要环节，建立相应的法律体系，形成市场经济的运行规则。

要点：① 规范市场主体的法律；② 规范市场主体行为的法律；③ 规范市场秩序的法律；④ 规范宏观管理的法律；⑤

规范政府行为的法律；⑥ 规范劳动及社会保障的法律；⑦ 对外经济法；⑧ 程序法，等。

以上五个主要环节和相应的法律体系综合列于表 1。

表 1 社会主义市场经济体制基本框架

五个主要环节	要 点
(1) 建立现代企业制度，形成市场经济的经营主体	①所有制结构：形成以公有制为主体、多种经济成份共同发展的新格局。 ②国有企业：进一步转换经营机制。 ③组织形式：建立适应市场经济要求，产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学的现代企业制度。
(2) 建立市场体系，形成市场经济的运行载体与价格机制	①组织结构：建立全国统一开放的市场体系，包括：各类市场和各种市场中介组织。 各类市场：商品市场、金融市场、房地产市场、劳动力市场、产权交易市场、期货市场、技术与信息市场。 各种市场中介组织：行业协会、商会、会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、公证和仲裁机构、计量和质量检验认证机构、信息咨询机构、资产和资信评估机构。 ②运行杠杆：建立市场形成价格的机制。 ③市场管理：建立正常的市场进入、市场竞争、市场交易秩序，保证公平交易、平等竞争，保护经营者和消费者的合法权益。
(3) 建立宏观经济管理与调控体系，形成市场经济的新型管理者	①职能：转变政府职能，把不应由政府行使的职能转给市场、社会中介组织和企业。 ②机构：按照精简、统一、效能的原则，改革政府机构。 ③运作：建立以间接手段为主的宏观经济管理与调控体系，制定产业发展政策。

续表 1 社会主义市场经济体制基本框架

五个主要环节	要 点
(4) 建立收入分配制度, 形成市场经济的分配机制	①原则: 以按劳分配为主体, 效率优先、兼顾公平。 ②目标: 鼓励一部分地区一部分人先富起来, 走共同富裕的道路。
(5) 建立社会保障制度, 形成市场经济正常运行的保障机制	①社会保障体系: 建立多层次的社会保障体系, 包括: 社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险等。 ②管理机构: 建立统一的社会保障管理机构, 包括: 社会保障行政管理机构、社会保险基金经营机构、社会保险基金监督机构等。
法律体系	要 点
建立相应的法律体系, 形成市场经济的运行规则	①规范市场主体的法律; ②规范市场主体行为的法律; ③规范市场秩序的法律; ④规范宏观管理的法律; ⑤规范政府行为的法律; ⑥规范劳动及社会保障的法律; ⑦对外经济法; ⑧程序法。

2. 就一个地区来说, 社会主义市场经济体制基本框架的含义

以上五个主要环节及相应的法律体系, 就其之间的相互关系来说, 具有内在的统一完整性; 而特别是其中的市场体

系、宏观经济管理与调控体系、法律体系等，又具有全国的统一完整性。因此，就一个地区（省）来说，不可能建成独立的、完整意义上的社会主义市场经济体制。

但是，一方面，社会主义市场经济体制又有其统一性与层次性。就市场体系讲，在国家一级与地区（省）一级，各有其不同的功能。既要有国家一级的市场体系，又要有地区一级的市场体系。就经济与社会管理、法律制定讲，中央一级与地方（省）一级也各有其不同的权限划分。既要有中央一级的宏观经济管理与调控体系，又要有地方一级的宏观经济管理体系；既要有中央一级的法律体系，又要有与国家法律、法规不抵触并作为其补充的省一级地方性法规体系。

另一方面，社会主义市场经济体制的建立是一种开创性事业，具有探索性和渐进性。需要由点到面，不断取得经验，逐步推进。同时，我国幅员辽阔，社会主义市场经济体制的建立也必然会有空间上与时间上的非均等性。

因此，就一个地区（省）来说，不仅可以在建立新体制的过程中就某些方面进行单项的超前试验，而且可以在建立具有地方性的、相对完整意义上的新体制框架方面进行综合的超前试验。与前面就全国来说的社会主义市场经济体制基本框架的五个主要环节及相应的法律体系相对应，就一个地区（省）来说，建立新体制框架的超前试验可包括：①在创建以公有制为主体、多种经济成份共同发展的新格局和建立现代企业制度方面的超前试验；②在建立地方性市场体系方面的超前试验；③在建立地方性宏观经济管理体系、转变政府职能方面的超前试验；④在建立新型的收入分配制度方面的超前试验；⑤在建立社会保障制度方面的超前试验。此外，

经济特区经全国人大授权，可以在建立地方性法规体系方面进行超前试验。

海南从1988年正式建省办特区起，就开始了建立新体制框架的综合性超前试验。与其他地区相比，海南作为一个经济特区，在政策的灵活性上和特别立法权上具有超前试验的条件；与其他地区相比，海南作为一个新建省，旧体制性的包袱较小，没有旧体制下庞大的政府机构和大量的国有企业；与其他经济特区相比，海南作为一个完整的省份，可以在更广阔的范围、更全面的领域进行综合的超前试验。海南充分利用了这些有利条件，积极推进与深化改革。海南在初步建立社会主义市场经济体制基本框架过程中所取得的经验，在许多方面对于全国、对于各地区、以及对于各经济特区，都具有一定的普遍意义。

3. 社会主义市场经济体制的建立是一个动态过程

建立社会主义市场经济体制的过程可以分为两个大阶段：第一，形成新体制阶段；第二，完全建成新体制阶段。就第一个大阶段来说，又可以分为三个小阶段：第一是初创基础阶段；第二是初步建立新体制框架阶段；第三是逐步完善新体制框架阶段。也就是打基础、建框架、完善框架三个小阶段。所谓“完全建成”是指：生产力发展和市场发育达到较高水平，资源配置和产业结构更加优化；现代企业制度和社会保障制度更加成熟、完备；宏观经济管理与调控体系更加健全、灵敏与有效；人民生活更加富裕；经济与社会管理的法制化达到更高水平（见表2）。

表 2 建立新体制的动态过程

大阶段	小阶段	海南的进程
1. 形成新体制阶段	(1) 初创基础阶段	1988-1992 年
	(2) 初步建立新体制框架阶段	1993-1996 年
	(3) 逐步完善新体制框架阶段	1997-2000 年
2. 完全建立新体制阶段	标准： 生产力发展和市场发育达到较高水平，资源配置和产业结构更加优化； 现代企业制度和社会保障制度更加成熟、完备； 宏观经济管理与调控体系更加健全、灵敏与有效； 人民生活更加富裕； 经济与社会管理的法制化达到更高水平。	

在第一个大阶段中，从海南的进程看，1988—1992 年这 5 年为第一个小阶段，即初创基础；1993—1996 年这 4 年为第二个小阶段，即初步建立新体制框架；1997—2000 年这 4 年将为第三个小阶段，即逐步完善新体制框架。我们这里着重考察海南在第二个小阶段中的基本实践及其有关经验。

二、正确选择改革的战略重点，以转变政府职能这一关键环节作为深化改革的突破口，初步建立起“小政府、大社会”的体制框架，由此推动了改革全局

1. 转变政府职能是建立新体制框架的关键与先导

前面所述新体制框架的五个主要环节及相应的法律体系共六个方面，是相互联系、相互制约的。在改革进程中，这六个方面需要交叉进行，相互配套与协调。但是，这六个方面在建立新体制框架中的作用又不是并列的，而有其内在的逻辑重点。政府职能的转变是建立新体制框架的关键与先导。这是因为：

其一，政府在两种不同的经济体制下承担着不同的职能。在原有高度集中的计划经济体制下，政府处于核心地位，它既是管理者又是经营者。在社会主义市场经济体制下，它将只承担管理者的职能，而放弃作为经营者的职能；在管理者的职能中，又要以间接调控为主，而放弃以直接调控为主。这意味着政府要放弃许多不应由政府行使的权力。这一方面表明，如果政府职能不转变，市场经济的经营主体（具有独立法人地位的企业）就确立不起来；另一方面表明，如果政府的一些部门不愿意放弃应放的权力，那么将成为建立新体制的阻力。

其二，在由旧体制向新体制的过渡中，政府又承担着建

立整个新体制的设计者、领导者、组织者的责任。在构成新体制框架的其他各个方面，没有一个方面不涉及政府的领导责任，没有一个方面不涉及政府职能的转变，而其中，政府又无一不起到主导的作用。

海南省委、省政府正是清楚地认识到在建立新体制框架中自身及自身职能的转变所处的特殊地位与作用，正确地选择了改革的战略重点，以转变政府职能这一关键环节作为深化改革的突破口，提出“从自己的权力开刀”，高屋建瓴地致力于“小政府、大社会”的建设。

2. 克服种种困难与阻力，在全国率先建立“小政府”体制

具体说，海南在建立“小政府”体制的过程中走过了三段路：

第一段路：从1987年9—10月建省的筹备和1988年4月正式建省，到1989年。

在建省的最初时期，海南省政府就是本着突破其他地区现有的政府机构模式，按照机构要小、人员要少的“小政府”模式设置起来。但是，不久就遇到了种种矛盾。

首先，在上头，中央没改；在下头，市县没改；在左右，各种相应的社会机构尚未建立与健全。这使“小政府”的运行不十分顺畅。特别是中央一级的政府机构还没有改革，上下不对口，给工作造成困难。比如，当中央部门召开全国性会议时，往往要求各地区的厅、局级领导参加。这样，对于海南来说，要么是派去开会的干部不够级别而得不到承认，要

么是“小政府”的厅、局级领导光应付上面的开会与接待就已经忙得不可开交。

其次，省政府的机构虽然变小了，但原有的一些职能尚未改变。这样，办一件事要加盖无数的公章、要许多部门多堂会审的情况依然存在，一些部门仍然抓住“管人、管钱、管物”的权力不肯放弃，旧体制下“层次多、办事难”的局面仍无根本改观。

第二段路：1990—1992年。

为了缓解与中央政府部门上下不对口的矛盾，原来的18个专业经济管理部门和行政性总公司，由已经改为经济实体，又重新挂起专业局的旧牌子，行使政府职能。这使“小政府”的试验走了一段小小的回头路。

第三段路：1993—1996年。

这时，海南的改革已经历了最初5年的初创基础。在党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制这一改革目标的指引下，海南省委、省政府在总结已有的实践和经验教训的基础上，从重新界定“小政府”的职能入手，将改革推进到一个新阶段。

从1993年起，海南在省、市县、乡镇三级全面铺开机构改革。就省级来说，进行了“第二次政府机构改革”。用海南自己的话说，叫作“从政府自己的权力开刀”，“减少看门卖票的、增加打扫卫生的”。他们还将政府机构改革和转变职能与反腐倡廉紧密联系起来。他们认为：多一层审批，多一层成本；多一层审批，多一层不正之风，多一层腐败的可能性。反腐败，要有机制，要标本兼治。

海南省政府机构改革的力度较大，其作法主要有：

(1) 撤局摘牌

将绝大部分专业经济管理部门摘掉了行政局的牌子，重新转为真正的经济实体，只留下林业、水利等农业部门的行政局。

(2) 大类归一

将各有关的部门进行大类的统一合并。如：将机械、电子、纺织统一为工业厅；将文化、广播、影视、出版、体育、文物等统一为文体厅；将劳动与人事，内贸与外贸，内经与外经，医药与卫生，标准、计量与质量检验，民族与宗教分别合一。

(3) 两块牌子一个机构

如：体改办与法制局、信息中心与统计局，均改组为两块牌子一个机构。

(4) 恢复集体

将供销合作联社恢复为集体单位。

(5) 取消挂靠

原来一些社会机构，如律师事务所等，都要求有相应的政府部门作为挂靠单位。现在取消了这种挂靠，所有社团、企业的登记都与政府单位脱钩。

(6) 取消非常设机构

原来曾有 170 多个非常设机构，如各种领导小组、专设的办公室等。现在除保留与部队有关的外，均予撤销。若必须设的专门办公室，均放在有关的职能部门中去，且不增人。

海南省政府现有直属机构 31 个，其中 27 个厅，11 个经济管理部门。海南的实践与经验表明：政府的机构改革是转变政府职能的组织保证。但如果只是机构变化了，而职能不

变，也不行；而若没有机构的变革，职能的转变也将落空。

3. 大力发展社会中介组织，“小政府”必须有“大社会”相配合

海南的实践告诉我们：在市场经济条件下，如果没有一大批功能齐全、布局合理、运作规范的社会中介组织，那么，政府“小”不了，政府的职能变不了，同时，市场也运行不起来。

1993年以来，海南的社会中介组织得到迅速发展，并发挥了政府的左膀右臂、市场的纽带和桥梁的作用。其中，重要的有：商会、各种行业协会、会计事务所、审计事务所、律师事务所等。海南省政府十分重视提升商会在特区政治、经济、社会生活中的地位与作用。海南的商会不同于其他地方现有的统战性的工商联，而是与工会（雇员的会）并列的、民间性的“雇主的会”，是与国际商会接轨的。会员包括国有企业、股份制企业、民营企业、外资企业等一切企业。使商会起到企业界龙头的作用和政府管理企业的助手作用。海南还率先在全国取消了政府的税收专管员制度，建立起纳税人主动申报纳税、社会中介组织代理办税、电子计算机照章计税、税务部门统一收税、司法部门处理违法逃税的税收征管新体制。这一方面改变了税收专管员挨家挨户上门收税的烦杂、被动局面，提高了税收工作的效率；另一方面堵塞了逃税漏税，使税收明显增加；再一方面，杜绝了税收中的不正之风，加强了税务机关的廉政建设。