

海南特区的体制和政策探讨

Systems and Policies in Hainan Special Zone

胡 平

(中国科学技术促进发展研究中心,研究员)

提 要 基本模式:建立以市场经济为基础,多种所有制并存,以引进外资和发展贸易为主要依托,贸工农旅各产业协调发展的外向型经济。体制和政策:建立特别免税区;货币可以自由兑换;削减政府财政开支,增加财源;对外贸易全面放开经营,允许海南热带农、林、水产养殖产品自由销往大陆,免征产品税;资金融通以吸引外资为主,增加内部储蓄为辅;价格尽快全面放开,同时加强管理;土地利用最好采取低价政策,将土地作为投资要素,以吸引外资共同开发;树立效益、竞争力和科技进步三位一体的观念,走“科技兴省”的道路。组织依托:调整和改造政府机构职能,建立“小而有效”的政府;改造和重建微观生产组织;发育中间组织。

海南岛于1988年4月正式建省,并被宣布为继深圳、珠海、厦门和汕头之后的第五个经济特区。与其他几个特区相比,海南不仅地理幅员最大,人口最多,行政建制级别最高,而且可以实行更加灵活、更加开放的经济政策。海南兴办经济特区,目标高,起点低,要使经济快速发展,不能依靠常规的办法和原有的体制来实现。作为最大的改革开放实验区,海南将采取哪些更为特殊的体制和政策,这不能不成为人们普遍关注的重点。

中国科学技术促进发展研究中心受海南省政府的委托,在联合国开发计划署与国家自然科学基金会的资助下,从1989年至1990年组织了国内外的专家,对海南的发展战略进行了研究。研究的重点是从中长期观点出发,探讨海南特区的模式和运行机制,把目标集中在设计一套有助于海南外向型经济运行的体制和政策上,尤其重视体制和政策的创新。下面谈到的意见,主要反映了这项研究的基本观点。

一、海南经济发展的基本模式

海南建省和创办经济特区,其根本目的在于加速发展经济,积极进入国际市场,为整个中国的改革开放积累经验。它必须实行更加深刻和全面的改革和开放政策,建立一种既不同于内地,也不完全同于其他经济特区的模式,才能适应发展的需要。

海南经济发展的基本模式应是建立以市场经济为基础,多种所有制同时并存,以引进外资和发展外贸为主要依托、贸工农旅各产业协调发展的外向型经济。这种经济受到社会主义国家政策的宏观指导与调控,所以不同于资本主义的市场经济。同时,它又按照国际经济

发展的一般规律,采取各种灵活政策,与国际经济接口,促进国内外资金、技术、商品、人员的自由流动。

海南采取这种外向型经济的发展模式是由经济发展的实际需要决定的。海南开发需要巨额资金。从国家财政情况看,中央政府不可能给海南很大的资金支持。内地各省区的资金流量也十分有限。这使得海南特区从一起步就面临很大困难。同时,海南也不可能象有的特区早期做过的那样,大量进口高档消费品,转手向内地销售,利用价差短期内迅速积累资金。海南特区要得到发展,根本的出路在于尽快转向国际市场,充分利用自身的自然环境和资源优势,依靠特殊的体制和政策,大量引进外资和技术,推动外向型经济的发展。这是海南实现经济腾飞的必由之路。

国际经济发展的经验表明,在一定条件下,发展外向型经济,其效益与速度都远远高于内向型经济。内向型经济由于不能获得国际分工带来的规模经济和比较利益的好处,市场狭窄,缺乏竞争,效益一般较低。从海南的实际条件来看,如不能积极创造条件,尽快大胆地转向国际市场,势必长期停留在低技术、低水平、低效益的发展阶段,难于有大的作为。

90年代国际经济的发展为海南实现外向型经济提供了有利的条件。世界范围内劳动密集型产业的转移,国际经济发展的区域化趋势,国际资本流向的多元化,高新技术及其产业的崛起,都给海南提供了改型转轨、实现经济起飞的机会。当然,实行经济转轨,特别是在起步阶段,会遇到许多困难。就内部条件而论,海南旧有经济结构原始,发展水平低,基础设施不足,资金、人才短缺。就外部条件而论,世界贸易保护主义抬头,国际资本供给偏紧,周边国家和地区竞争激烈。海南在经济实力

和投资条件相对落后的情况下,其发展很可能处于不利的地位。正因为如此,建省初期有一段时间,在内外压力下,海南在转轨改型方面,显得有些迟疑。它希望得到两方面的好处,既从中央和内地得到原有体制下给它的许多照顾,又从改革开放中获得国际经济的支持。两者权衡,它对前者的期待似乎超过后者。然而这种期待并没有得到满足,却失去了推进外向型经济的许多宝贵时机。事实上,前面提到的那些困难并不是无法克服的。海南只要实行大改革、大开放,充分利用体制和政策创新的优势,就一定能闯开一条新路子。这是东亚一些国家和地区的经济所证明了的。对于特区经济的发展,人们往往过份重视它的速度。海南的经济发展应该有一个较高的速度,这是毫无疑义的。但什么是合理的高速度,对此应该有正确的理解。在海南发展的起步阶段,由于新的体制没有建立和健全起来,各种关系没有理顺,人员素质和管理水平低下,保证质量的高速度是难以达到的。短期的数量上的高速增长,往往会拖住长远发展的步伐。海南追求的应该是建立在完善的体制和管理基础上的,在较长的历史阶段(如20年至30年)发挥作用的较高的平均速度。这种高速度是好的经济体制和政策运作的结果,而不是主观设定的硬性指标。认识这一点,对海南来说特别重要。

二、建立外向型经济的体制和政策

海南建立外向型经济,需要对原有的经济管理体制进行全面的改革,建立起国家宏观指导和调控的,以市场经济为基础的新体制。这里最重要的是促进市场体系的发育和完善,坚持市场的开放性,推动公平竞争,尽量避免采用行政手段对经济进行直接干预。为了摆脱传统体制的影响,需要制定一系列配套的经济、社会政策,包括设立海南特别关税区,采取可自由兑换的货币政策,实行相对独立的公共财政政策、全面放开的贸易政策、优惠而简明易行的吸引外资的政策、完善的社会保障政策、有效的土地政策和技术创新政策,等等。所有这些政策是互相联系和互为补充的。任何一个单项的政策措施都不会取得预期的效果。建立这些体制和政策的若干基本思路如下。

1. 建立特别关税区

海南建立外向型经济的一个重要前提,是使海南在与内地保持一定程度的控制贸易的同时,按照国际通例,放宽资金、货物、人员的进出,扩大与国际市场的联系通道。要做到这一点,需要一项总揽全局的、具有边界限定性质的整体性体制创新。设立特别关税区就是这样的体制创新。

这一体制的基本构思是,在国家海关总署的指导下,在海南建立特别关税区。“一线放开,二线管严”。海南经济同内地的联系受海关管制,视同进出口。与此相适应,海南在中央授权的范围内,在经济上具有相对独立的地位和更大的自主权。原属中央部门管理的许多事务,除国防、外交等少数最必要的事务外,尽量交予海南管理。

建立特别关税区体现了在一个传统体制惯性极大的大一统国家开展体制创新的重要思路,即“局部优化”。事实证明,在幅员大、人口多、发展极不平衡、传统

体制根深蒂固的我国进行整体性改革,难度极大,协调成本极高,超越了任何发展中大国以往的经验。此时若在一个可封闭的局部区域内,利用可控性强的优势,进行全面体制创新的试点,进而将其成功经验推向全国,则可大大减少难度,降低风险。同时,“二线封住”,可以阻断海南大规模改革试验对内地的冲击,因而减少海南本身改革的阻力。建立特别关税区必须至少具备三个条件:一是封闭成本低,使封闭具有较大的可操作性;二是经济发展水平低,占全国经济总盘子的份额很小,对全国经济的影响不大;三是具有较大的空间范围和潜在优势,而非弹丸之地,封关后能有较大的回旋余地,能产生较大的效益。海南是全国唯一同时具备上述三个条件的区域。因此,在海南建立特别关税区,将对全国的改革与开放起重要的示范作用。

在现行体制下,中央给予海南的一些特殊政策很难兑现,对外资缺乏吸引力。目前,海南在经济活动中,许多事情无权作主,须层层上报中央有关部门审批。这种做法延误时机,降低效率,严重阻碍了发展。海南发展的逻辑顺序应该是:只有设立特别关税区,开展全面体制创新,投资环境才有可能根本改善,财政收入才会扩大,技术和人才才会源源不断地流入。如不及早设立特别关税区,则海南的外向型经济就步履维艰,内部、外部诸多矛盾难以解决,必将失去进入国际市场的大好机会。

2. 金融制度及政策

在建立特别关税区的总框架下如何形成资金的融通,是关税区能否具有实质性内容的关键。在这一意义上,海南金融制度的创新具有特别重要的意义。这一创新的重点则是货币的可自由兑换。

外向型经济的核心是与国际市场直接连通。特别关税区内的经济活动必须以国际市场的供求关系和价格变动为导向。在货币不可自由兑换的情况下,国际市场的变化很难直接、灵敏、准确地反馈于岛内市场。同时,由于固定的管理汇率扭曲了价格,这种误导将在总量和结构上制约着外向型经济的发展。国际经验证明,货币可否自由兑换,制约着商品、劳务、资本能否自由出入。这是联系国际经济总链条中最关键的一环。海南几年来的实践表明,发展外向型经济与现行的货币制度之间存在着难以克服的矛盾。尽管采取了建立“外汇调剂中心”之类的措施,但并不能从根本上解决问题。货币不可自由兑换以及由此产生的币值高估,已成为制约特区建设的主要矛盾之一。外商常常由于人民币不可自由兑换而不愿投资,或因不合理的汇率导致的非经营性风险过大而裹足不前。在外贸中,币值高估使海南出口商品失去竞争能力。因此,不解决货币的自由兑换问题,海南就难以建立真正的外向型经济。

海南实行货币的自由兑换,并不象有些人想象的那样复杂和困难。一个最简便易行的办法是利用现有的人民币外汇兑换券,加盖“海南流通”的字样,就能取代人民币,作为特区的自由兑换货币。发行主体是中国人民银行总行,但全权委托海南分行执行。有关货币政策由海南分行制订。由于外汇券不是一种新币,自然不涉及发行新币面临的困难和风险;也由于它不是普通的人民币,易于进行必要的控制和管理。专家论证表明,一种比较合理和现实的政策建议是:经过必要的准备,一年内即可实施,一步到位。

除了进行货币制度的改革外,还必须注意金融制度的配套改革。否则,目前海南金融工作中的许多问题,如人民银行宏观调控不力,专业银行实行条条垄断,信贷资金周转缓慢等,仍然无法解决,并可能阻碍自由兑换货币的实施。在配套改革中,首先应把传统体制中的“小银行,大财政”改为“大银行,小财政”,使银行真正成为具有权威的、有灵敏反应能力和有效处置权的机构,能指导宏观经济的走向。同时,大力扶持各类金融组织(包括外资银行),打破垄断,开展竞争,培育金融证券市场,改变指令性管理方式,逐步放宽外汇管制,变固定利率为市场利率,并完善各项金融法规。

3. 财政制度及政策

海南建省后,在财政上基本沿用传统制度。在外部,财政资金由中央各部委直接拨往海南各对口单位;在内部,财政承担了诸如直接投资、各种补贴等许多直接管理职能,致使收不抵支,赤字累累。这种“大财政”格局带来的问题不仅在于财政收支本身不合理,问题的关键在于政府包揽了许多不该管、也管不好的事务,并使企业的自主权受到抑制。同时,伴随着中央各部委下达的资金而带来的不必要的行政干预,明显地制约了海南的自主活动,降低了资源配置的合理性。这些情况都必须迅速改变。

海南财政制度改革的重点应放在削减开支、增加财源上。首先要转变政府职能,改变财政支出结构,缩减政府开支,实行国际上通行的“公共财政”制度。财政支出只限于与公共事业相关的一些支出,如基础设施投资和社会公益开支等。逐步取消非基础设施的直接投资和各种补贴(如企业亏损补贴和价格补贴等)。取消企业亏损补贴必须与企业改革和建立社会保障体系同时进行,并须与价格和收入分配制度改革配套进行。在增加收入方面,要按照国际通例,广辟税源和财源,征收各种税费,包括所得税、增值税、销售税、遗产税、财产税、土地租让费、公共资产出售费、使用费,以及关税,等等。同时,简化税制,加强税征,完善税管,制订严厉的纪律以杜绝税务部门的腐败行为和工商经营者的偷漏税现象。

健全海南的财政制度,还必须理顺中央财政与海南地方财政的关系。这可以用“整笔拨款”的方式来解决。所谓“整笔拨款”,就是将过去中央各部委给海南各部门的对口拨款,改为由中央财政统一拨款,即由过去多渠道的资金分流,转变为单一渠道的集合资金流动。这一措施可大大简化中央与地方财政的关系,增强海南的自主权,提高资源配置的效益。当然,海南省同时应该保证中央各部门的正当权益,按质按量完成自己对中央部门承担的各种任务。

4. 贸易制度及政策

海南建省后,中央给予海南进出口贸易一些优惠政策,但由于现行外贸管理制度的束缚,有很大一部分优惠政策没有兑现。从近期和长远的发展看,外贸部门给予海南的出口配额都远远不能满足海南的需要。这种状况不仅制约了外向型经济的发展,而且导致部分企业利用价差进行配额交易,扭曲了企业行为。海南外贸制度改革的核心,应是全面放开经营。国际贸易的理论和实践都表明,采取配额制的外贸管理制度无助于境内优势产业的发展和外汇收入的增加。想以这种制度维持某些产品在国际市场上的垄断地位,实际上也是办不到的。

实行主动配额,限制国内产品出口,只能给外国竞争者提供更多机会。只有放开经营,才能充分发挥海南的区位优势。海南外贸改革的基本目标是,对于海南自产产品的出口,在确保质量的前提下,取消主动配额和许可证的限制,对于被动配额的产品,也应在数量上予以照顾。这样就能消除海南外贸增长的“瓶颈”,大大刺激岛内出口产业的发展,鼓励外资来海南开办出口产业的积极性。这种“外需—外贸”的良性循环从根本上保证了外向型经济的发展。海南在全国出口贸易总额中所占份额极小,即使放开经营,决不致于给内地的出口以及给香港的市场造成大的冲击。

在大力推进外贸改革的同时,还应积极开展与内地的贸易和岛内贸易,努力克服管得过死的现象。在实行特别关税区制度后,还应确保内地进入海南的生产和生活资料的流通渠道,同时允许海南的热带农、林、水产养殖产品自由销往大陆,免征产品税。

5. 吸引资金的制度及政策

海南近年来引进资金的工作取得一定进展,但管理制度格局尚未稳定形成。建省初期吸引外资的制度基础是所谓的“23条”。人们通常认为它迈出的步子不大,是“特区不特”之缘由。后来又提出了“30条”,作为对原有“23条”的补充。但据在海南国外投资者中的调查,一半以上的外资企业认为,“30条”作为一项政策法规很不严密,对外资的吸引力一般较小。

海南吸引资金的主要对策应是以吸引外资为主,增加内部储蓄为辅。为此要大力改善投资环境,提高管理效率,向海外大规模宣传海南的发展优势、投资环境及优惠政策,同时借鉴台湾经验,采用储蓄利率始终高于通货膨胀率的高利率战略,增加内部储蓄。

在吸引外资的对象方面,目前及今后一个时期应确立以吸引亚洲“四小龙”资金为主的策略。欧、美、日本的资金市场偏紧,且发达国家之间双向投资大增,这将造成对发展中国家和地区资本供给的减少。而由于货币升值、成本上升和产业结构升级等原因,亚洲“四小龙”对亚太地区发展中国家的投资正逐年增多。特别是台湾和南朝鲜资本,已日益成为亚太地区的主要资金来源。在管理策略方面,可参照东亚国家和地区的成功经验,实行“先松后紧”的原则。即在开始阶段,适当放松管制(包括产业、股份、税率等),让外资大量涌入。然后,再逐步抽紧。在使用外资的重点方面,应本着“扬其优势,避其劣势”的原则,重点开发热带农、林、水产资源和某些矿产资源。在重视高新技术产业的同时,积极利用劳动力价格低廉的明显优势,大力发展劳动密集型加工工业。

6. 价格制度和政策

海南在价格改革方面较全国先走一步,除少数物资外,绝大部分生产资料和生活资料价格均已放开。但海南价格双轨制依然存在。特别是一些重点生产资料,仍须由计划调节安排。这些物资除少量用于国家重点建设项目外,大多用于预算内国有工业企业。这些企业中的相当一部分亏损十分严重。

海南价格改革的目标,是尽快全面放开,同时加强管理。所有生产资料都应按市场价格结算。对于计划内生产资料(包括国家向海南调拨的计划内生产资料),可采取二次结算的办法,将价差部分析合为生产资料基金。该基金可用于吞吐余缺,平抑物价。对于因放开价格

而受到影响的国有企业,视情况不同采取兼并、拍卖或变暗补为明补等措施处理。

在价格全面放开之初,由于市场发育尚不完善,需求超过供给,物价必然上涨。所以必须采取有效措施,建立各种商业法规,限定某些商品的最高价,以防止乱涨价,抑制不规则的供求关系对市场的影响。

7. 土地制度及政策

土地资源是海南目前最有优势的资源之一。据不完全统计,海南目前尚有未开发土地2000多万亩,加之海南光热资源丰富,降水充沛,光合潜力大,是一块污染甚少的“绿色宝地”,开发利用价值很高。遗憾的是,由于土地制度及政策尚不够完善,土地的有效利用率不高,炒买炒卖土地现象一度十分严重,不少单位购买大量土地,圈而不用,造成资源闲置。这种状况的持续,很可能导致海南土地资源优势的丧失。

对土地资源的利用,主要有两种类型。一是通过出租或出卖,直接增加政府财政收入。二是将土地作为要素资本,吸引外资共同开发。前者一般是在土地开发程度较高的情况下采用,其核心是制定较高的地价(如香港);后者一般是在土地开发程度较低的情况下采用,其核心是确定较低的地价。海南不具备香港的高地价的条件下,最好采取低价政策,将土地作为投资要素,以吸引外资共同开发。

为确保土地资源的合理配置,政府必须对土地使用权采取垄断性管理。不经政府批准,任何单位不得与外商洽谈土地出让问题,不得相互转让土地。严禁炒买炒卖,哄抬地价。对于占地一定时间而不开发者,政府应无偿收回土地使用权。同时,采用低价政策推进开发,其地价标准可相对低于国内其他特区和周边国家。对农业及基础设施用地,其价格可相对低于其他用途余地。对某些影响大、效益高的投资项目,可实行无偿使用土地或缓交土地使用费等办法。

8. 技术创新的制度及政策

海南经济社会的发展必须有科技力量作为支撑。实行外向型经济的必要条件,是从整体上提高产品在国际上的竞争力。海南经济越发展,对科技的需求会越大,科技在经济发展中的战略支撑作用也会越显著。因此,海南从一开始就应该牢固树立效益、竞争力和科技进步三位一体的观念,走一条由“贸易兴岛”到“科技立省”的道路。

目前,海南科技的基础甚为薄弱,但也有在困境中求进取的相对优势和特点。例如,海南在热带大农业科技方面有明显优势。海南实行市场经济,依靠技术进步的宏观环境较好,有可能避免大陆长期以来经济与科技脱节的痼疾。此外,海南还可充分利用内地的科技力量,背靠大陆推进技术进步,这是一条低成本、高效率的捷径。

海南科技发展的基本方向是,从适用技术起步,逐步向高技术过渡。首先,充分利用海南在热带作物方面的优势,以推行“星火计划”为核心,推进适用技术的发展。同时,积极创造条件,尽早着手发展高技术及其产业。发展高技术的途径是:第一步,引进大陆的科技成果与人才,与本地地区的特殊政策相结合,形成“技工(农)贸一体化”的联合体,加工生产出口商品。这实际上是一种技术增值型的转口贸易,可以结合“火炬计划”,通过兴

办新技术园区的办法来推行。第二步是借助高技术,开发当地优势资源以获得较高增值,如发展钛、锆等新材料产业和独具热带作物特色的生物技术产业等。第三步是进一步创造条件,开拓智力与政策相结合的产业,如计算机软件产业等。

海南的科技发展,一定要避免重蹈大陆重科研、轻开发、特别轻商业化批量生产的老路,坚决走发达国家行之有效的技术创新的新路,即以市场为导向,以产品为龙头进行研究开发,以技术成果商品化和产业化为目标。为此需要建立各种形式的技术创新基金,开发满足市场需要的信息引导系统,促进科技与经济的紧密结合。市场经济的发育为实现技术创新提供了最重要的外部条件。海南政府需要做的,首先是制定优惠政策,完善管理法规,为科技事业的发展奠定牢固的根基。

三、实现外向型经济的组织依托

外向型经济的顺利发展,必须有健全而有效的组织保证,这可以通过“组织创新”来实现。“组织创新”的基本内容可以概括为对政府机构和职能的调整和改造,对微观生产组织的改造和重建,以及对各种新型的中间组织的构造。

1. 政府机构和职能的调整和改造

在计划与市场双重不完备的环境中,政府的作用非常重要。它肩负着组织与指导经济发展、处理计划与市场调节等多种重任。因此,它是组织创新的核心。

政府作用重大,绝不是说政府的规模必须庞大。一个庞大的政府机构总是与高昂的运行成本和低下的行政效率共生,这是被许多国家的经验证明了的。作为宏观经济的组织者,政府的一切活动都必须讲求效率。如果没有以高效率的政府为核心的组织支撑,任何高速发展的努力都将沦为空谈。“小而有效”,这是对政府组织创新的基本要求。

要真正做到“小而有效”,就须对政府的职能有新的认识。这是至关重要的问题。我国长期的传统做法是,政府包揽一切,把许多不该管的事情都管了。结果是,一方面越俎代庖,管了许多不该管的事;另一方面,许多该管的事却没有管或没有管好。海南建立经济特区,政府的职能一定要有一个根本的转变:即从单纯的“控制者”的角色,转变为“促进者”的角色;从“经营者”的角色转变为“管理者”的角色;从“演员”和“运动员”的角色转变为“导演”和“裁判员”的角色。政府必须把大量的行政工作 and 经济工作交给社会组织去做,交给企业去做,交给市场去做。政府要做的主要工作,是维护法律与秩序,推进教育和培训,推动公共设施的建设和社会保障系统的完善等。在经济活动方面,政府要致力于宏观政策调控,为企业创造好的外部经营环境和激励机制,保持经济的稳定。而最重要的是促进市场的发育和完善,包括规划市场(有计划、有步骤地引导市场形成),组织市场(培育各类要素市场,有领导地放开市场),监督市场(采用经济与法律手段,保证市场行为的规范化与合理化),服务市场(向企业提供信息等)。只有当市场体系发育到成熟的程度,海南省政府才能真正成为“小而有效”的政府。

政府要实行有效的领导,还必须建立自我约束机制,防止“小政府”由于种种原因向大政府复归,并防止

少数公职人员的腐败行为。

2. 微观生产组织改造与重建

微观生产组织包括国有企业、集体企业、私营企业、三资企业、内联企业、国营农场、农户等。

海南国有企业的工业产值占整个工业产值的三分之二以上,但它们的经营情况普遍不好,亏损率高。如继续沿用旧的体制,对它们加以特殊保护,允许它们对行业和产业垄断,甚至用财政补贴维持其生存,这不仅使国有企业无法提高竞争力,还使市场主体之间具有不同的权利和机会,导致市场机制不能正常发挥作用,市场无序进行,要素流动受阻,市场内在联系被割裂。因此,深化国有企业改革的工作必须坚定不移地进行下去。改革的基本方向是实行股份制,按照政企分开的原则,妥善解决国有资产的产权和管理问题,消除无人负责的现象,使企业真正成为自主经营、自负盈亏的独立生产者。同时,抓好国营企业的兼并,发展企业集团。对于长期亏损的企业,实行破产和拍卖。在积极整顿和完善国有企业和集体企业的同时,海南须大力鼓励和支持三资企业的发展,保护私人企业的发展,使它们在特区经济中,各自发挥自己的作用。海南无须人为地规定企业所有制的比例。

海南目前农业生产组织结构原始,缺乏产前产后的服务体系。应在继续发挥家庭联产承包责任制作用的同时,积极建立和发展农村产前产后服务组织体系,推动传统农业向现代农业转化。对于原属中央管辖的农垦系统和国营农场,应划归海南省管辖,在其基础上可建立某些新型农场,有的也可建立分散的家庭农场。

3. 发育中间组织

政府组织和微观生产组织构成了组织资源的核心和主体。但在政府和社会之间,在生产组织与市场之间,还必须有大量的中间组织。政府职能转变后,大量工作从政府职能中划出来,必须有新的中间组织来承担,否则“大社会”无法存在,市场无法完善,政府也无法变成“小政府”。

所谓“中间组织”,包括投资服务组织、信息服务组织、贸易促进组织、职业培训组织、社会保障组织、法律事务组织、会计审计组织、社会调查组织、研究咨询组织、等等。这些组织的共同特点是,在政府、企业和社会之间沟通联系,协调关系,传递信息,交流技术,培训人才,进行咨询和服务。这些活动正是政府想做而不能做,企业想办而无力办的事情。

客观审视海南建省几年来组织变迁的过程,可以明显看到,几乎所有组织都有了或大或小的变化,唯独真正意义上的中间组织的发育仍然缓慢,占组织总数的比例甚小。中间组织的发育与政府职能的转变具有相关性。当政府包揽一切时,中间组织由于无事可做而无存在余地。当政府机构真正变成“小政府”以后,则作为“大社会”重要组成部分的中间组织才具备了存在和发展的前提。

为了促进海南社会各种中间组织的发育,首先要制定中间组织的章程和管理条例,明确其性质、地位和作用,规范其行为准则,同时还可借鉴香港、瑞典、丹麦等地的经验,研究需求时序,推动中间组织的尽快发育。

四、海南特区的社会发展政策

海南特区的建设,不能局限于经济本身的发展,而必须促进经济和社会的协调发展。首先要考虑经济高速发展可能给社会带来的影响以及社会可能承受的程度,决不可以为了一时的经济利益,去做影响社会长远利益的事,或勉强去做一些超过社会承受能力的事。这里特别重要的是经济发展与环境保护问题,经济发展与控制人口、提高人口素质问题,以及健全社会保障体系和维护防务安全等问题。

1. 经济开发必须在保护生态环境的前提下进行

海南的自然环境优美,是地球上仅存的少数未被污染的自然区之一。遗憾的是,过去几十年间,由于疏于管理,海南的热带雨林已遭到相当严重的破坏。原始森林覆盖率已由解放前的26.4%下降到目前的9%左右。原始林的生物量由10.9亿吨下降到1.2亿吨。植被物种量也由每亩91种下降到30种左右。由于刀耕火种等人为的破坏,现在平均每年毁林2700亩。另一方面,工业发展带来的废水、废气、废弃物的污染,已对海南的自然环境构成严重的威胁。

自然环境优美是海南最大优势之一。破坏了优美的环境,海南也就失去了优势和价值。因此,从战略上说,海南的建设必须把环境保护作为基本目标之一。海南的产业政策要充分考虑环境保护的需要,合理利用资源,维持生态系统的良性循环。海南的工业发展应选择轻型结构,采用少废或无废技术,把污染消灭在工艺过程中。同时,还要采取有效措施,加强农业环境管理(制止强度开垦和盲目追求多熟连作),加强热带森林和物种保护(封山育林,严禁乱砍滥伐),加强水资源和海洋环境保护(防止水污染和制止酷渔滥捕),等等。

2. 控制人口增长,提高人口素质

海南社会的一个严重问题是人口迅速膨胀和素质不高。据1990年人口普查统计,海南人口出生率高达2.34%;全岛具有大学文化程度的人只占1.24%,而小学文化程度以下的人则高达70%左右,且文盲数量十分巨大。如不尽快改变此种状况,必然构成海南经济发展的长远制约因素。因此,海南当局面临的一项紧迫任务是严格控制人口,并尽快发展教育,建立一支精干的、高质量的行政管理队伍和专业技术队伍,并建立一支数量足够的熟练劳动大军,这是海南经济快速发展的基本前提。对于行政管理人才与专业技术人才,仅从海南现有的人力资源中培养是不够的。必须大刀阔斧,制定各种优惠政策,从大陆和海外引进。这是能够立竿见影地解决人才紧缺的有效途径,也是东亚新兴工业化地区的主要经验。引进的重点应是海南发展外向型经济所急需的、精通国际经济与法律的经营管理人才和高层次专业技术人才。对于广大的劳动大军,则主要立足于教育和培训。要广开学路,鼓励和扶持社团及私人办学,建立各种职业培训网及短训班。根据经济发展的需要,制定教育培训计划,做到学用结合。

3. 建立社会保障体系

海南是一个社会层次跨度大、结构关系复杂的社会体系。随着经济特区的建立和特殊政策的实施,海南的社会结构发生了重大变化。首先,土地已改变了原有的保障地位,农民不再单纯依靠土地搞饭吃,而是向工业、

(下转第16页)

在符合上述条件并报请上级主管部门批准后,可向当地工商行政管理部门申请登记注册。

4. 有限责任公司改制设立的规范化

有限责任公司也可以由原有企业改制设立,比如说,某一国营企业或集体所有制企业准备吸收其他企业法人参股,并在此基础上改制为有限责任公司。在这方面,除了要经该企业上级主管部门批准外,最重要的问题是资产的核实、评估与折成股份,以及参股的其它企业投资的核实与非货币部分投资作价的确定。改制后建成的有限责任公司的董事名额应按股权分配。

无论是发起设立的还是改制设立的有限责任公司,股东所持有的股份如果要求转让的话,都应当由股东先向董事会提出申请,并提交全体股东讨论。股份转让一般在股东之间进行。如果其他股东并不一致同意某一股东转让其股份,那么该股份只好由其他股东出资购买。如果其他股东一致同意某一股东转让其股份,该股份可以转让给非股东(即新股东),但其他股东有购买该股份的优先权。这也反映了有限责任公司不同于股份有限公司之处。

私人或私营企业能否购买有限责任公司的股份?也就是说,私人或私营企业能否作为有限责任公司发起设立时的发起人,能否在有限责任公司改制设立过程中参股,作为股东之一?应当指出,这是容许的,但在投资范围与投资比例方面应当遵守国家关于私营企业的规定。

股份制的规范化是一个迫切的问题。假定我们希望股份制的试验获得成功,希望股份制能顺利地推广,那么我们应当使股份制在规范化的道路上被试验和被推广。一哄而起,不求规范化,有股份制之名而无股份制之实,都是极其有害的。应当及早避免这种混乱现象的发生。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第11页)

商业,甚至国际投资业渗透。其次,传统的工资制度已丧失了原有的保障地位。居民收入差距已经拉开,收入来源、方式更加多元化。传统的工资体系已无法体现收入分配的实际情况。再次,原有的住房、医疗、养老等福利性保障体系受到严重冲击,出现了由于企业收益不同而带来的分配不均。

总之,传统的收入方式和途径发生了变化,旧有的保障体系已不适应需要,出现了与原有的工资差别、城乡差别完全不同的分配不公。社会保障责任由企业承担使企业不堪重负。劳动力市场的建立也使失业与再就业问题日益突出。如不尽快对社会保障制度及收入分配制度进行改革,势必导致社会的不稳定。

海南建立新的社会保障体系的基本构思是:第一,在总收入合理增长的前提下,以平均工资低于周边国家与地区为原则,提高货币工资收入,减少福利性收入。第二,按照国家、集体、个人合理分担的原则,建立社会保障基金,承办社会保障业务。基金的筹集采取强制缴纳与税收鼓励相结合的办法。第三,在进行失业保险的同时,建立职业培训和介绍组织,以提供再就业的机会和有效的劳动力供给。在具体步骤上,宜采取“先易后难,分步实施;先行试点,分类指导;配套改革,渐进过渡”的办法进行。每一项改革措施,都应伴随着货币工资的增长和实际补贴的下降,并由暗补转为明补。例如,住房改革必须同工资改革配套进行。取消住房福利补贴,必须同时提高职工的货币工资,即把原来的住房补贴和住房投资,划入职工工资收入。否则人们是无法承受住房的商品化的。

4. 海南特区的安全和防务政策

海南是我国最大的海洋省,拥有140万平方公里的海洋面积。70年代以来,东南亚一些国家为夺取我国石油资源,相继对南中国海提出领土要求,使这一地区呈现军事对峙的紧张局面,并给海南特区带来不稳定因素和防务压力。这是海南特区不同于沿海其他经济特区的显著特点。

90年代,全球战略形势更为严峻,南中国海域的环境也可能继续趋于紧张。面对多方面的威胁与挑战,海南特区必须把防务问题放到应有的战略位置上。尽管如此,海南的发展战略,仍然必须以经济建设为主体,将防务活动控制在合理范围内,实行“以经济建设为中心,统筹兼顾防务”的方针。国际经济发展的经验表明,在一个地区,国际投资越多,投资额越大,则安全系数也越大。基于这种认识,海南特区只须维持适当的防务力量。军队的存在,其首要功能是提供特区的安全保障,创造较好的国际投资环境。同时,军队应积极参与与特区的经济建设,并通过士兵培训,提高初级劳动力素质,使经济开发与防务建设互为补充,互为支持,达到军民一致、军政一致、同心同德、共建特区的目的。

(责任编辑 孙立明)

(上接第16页)

换得向社会主义商品经济的早日转轨,然后在效益不断提高的前提下加速前进。这样,从长期看,不是慢了,而是更快。所以说,一切热心于经济发展,首先应当热心于改革开放。改革开放的速度应当加快。现在加快改革开放的条件很好,如果组织得好,在五年左右的时间里建立新经济体制的初步框架,为我国经济的长期高速发展奠定制度性的基础,是完全有可能做到的。随着改革的前进和效率的增进,增长速度在近期就会依据效率改善的状况逐步有所提高。至于某些先进地区,由于新经济体制形成的进度较快,经济富有更大的活力,把速度搞得更高一些也是理所当然的。

(责任编辑 蔡德诚)