

# 海南开发：政府模式的重新选择

DEVELOPING HAINAN PROVINCE: RESTRUCTURING THE MODEL OF GOVERNMENT

陈 实

将海南岛作为我国最大的经济特区进行开发，其意义远比一般人所理解的要深远和重大。开发海南的真正目的，与其说是将贫穷落后的海南建成富裕发达的海南，不如说是要从中探寻一条进一步深化我国改革的新途径。

### 一、改革的困境：政府职能的紊乱

我国前十年的经济改革，重点是搞活企业，一系列的改革方案和改革措施都是围绕企业展开。无论从形式上还是在实质上，这都是一种不平衡的改革。这样作在改革的初期阶段是必然的。在传统的计划经济中，作为经济躯体细胞的企业，在产、供、销和人、财、物方面都没有经营自主权。一切权力集中在上级行政机关和计划单位，企业缺乏自身的动力和活力。因此前期的改革，主要是政府给企业松绑、放权和让利。近几年又在我国工业企业中推行承包经营责任制。这些改革措施虽然使企业在一定程度上有了权力、动力和活力，但政府与企业之间的关系并没有得到彻底解决，企业并没有真正摆脱行政机关的控制和干预。近几年来推行的承包制虽然通过承包合同确定了经营者的地位，但并没有明确财产所有权的实际代表主体，这是一种在不改变原来所有制关系前提下企业制度的改良，企业活动仍然带着官僚主义的阴影。

顺着前一阶段改革思路的惯性，许多人仍然以企业改革为中心来设计下一阶段的改革战略。但是，从改革的全局来看，这种战略已属于超前

改革方案。前一阶段不平衡的改革已经导致了改革本身的不平衡。相对于企业改革的步伐，政府职能方面的改革已经远远落后了。从前一阶段改革的结果来看，如果不在政体上明确政府的经济职能，任何企业方面的改革措施都不能得到真正的执行，下放给企业的权力也得不到长期的保证。因此摆正政府与企业之间的关系，明确政府的经济职能，应该是下一阶段改革的重点和方向。

我国经济体制改革的目标理论上已经明确，就是要建立一种以“政府调节市场，市场引导企业”为特征的新型市场经济模式。这里的困难不在于“市场引导企业”（这完全是一个市场机制自发作用的过程），而在于“政府调节市场”。新型的市场经济模式要求政府职能明确可辨。首先，要将政府的行政管理职能和经济管理职能区分开来；其次，要将政府作为国有财产所有者的职能和市场调节者的职能区别开来。

我国的经济在很长时期里一直是一种产品经济或指令经济。在这种经济里，政府的行政管理职能和经济管理职能是混淆在一起的，政府作为国有财产的所有者职能和市场调节者职能也是不分的。政府从行政上干预经济的许多做法由来已久，有的是在建国初期国内国际环境中为加快奠定工业化基础采取的，有的是从革命战争年代沿袭下来的。因此，在我国要明确政府的经济职能，并且根据市场经济的原则摆正政府与企业之间的关系，是一件十分复杂和艰巨的工作，它涉及到政体的重新塑造和政府职能的重新选择。在这方面改革的任何失误都会导致经济生活的剧烈波

陈实 (Chen Shi) 中国社会科学院研究生院经济学博士生。

动，甚至造成社会动乱。正是由于这种工作的复杂性和艰巨性，所以我国经济体制改革一开始就绕开了这个问题，而是从搞活企业入手来推动整个改革的进程。但是，搞了十年的改革又回到这个问题上来了。政府职能的紊乱使得我国的改革面临困境。看来，“明确政府的经济职能是一个绕不开的难题。当此改革遇到困境时，将海南岛作为特区省进行开发，显然是要开辟一块改革政府职能的实验区，并从海南实验中寻找一条重塑政体，摆脱困境的新道路。

按照我国经济体制改革的目标模式，政府不再和企业发生直接关系，而是通过调节市场来间接引导企业。从这种新型的市场经济模式出发，海南省的社会经济组织将是一种“小政府、大社会”的形式。“小政府”是新的市场经济模式要求塑造的一种新的政体。“小政府”并不意味着不要政府，而是指政府不再直接干预经济单位的生产经营活动。那么，“小政府”的经济职能是什么呢？早在1776年亚当·斯密在《国富论》中就提出了自由放任的经济制度下政府的职能。他明确指出，按照自由放任的制度，政府只有三个应尽的义务。第一，保护社会不受侵犯；第二，维护公正与秩序；第三，建设并维持一定的公共事业及一定的公共设施。后来的经济学家把只具有这三种职能的政府称做“廉价政府”或“小政府”。结合我国新型市场经济体制的要求和海南省的具体情况，我认为海南省一级政府的经济职能主要有两种，一是制定市场规则和维护市场秩序，一是建设并维持一定的公共事业及一定的基础设施。

## 二、市场规则：投资的软环境

市场实质上是一种高效率的资源分配机制，它依靠各种市场行为主体之间的相互竞争推动着经济合理的高速增长。海南岛的经济和大陆经济一样，是在一种高度集权的指令性经济中成长起来的，市场发育极为不良，甚至根本不存在市场。要迅速开发海南，必须让市场机制来调节经济活动。这首先就需要组织市场、培育各种市场力量。政府制定市场规则是组织市场的最有效途径。中央已经制定和公布的关于海南省的特殊政策都是些原则性的和指导性的。海南省地方政府还必须制定出可供操作的具体条例。从国内和国际资金市场的供求状况来看，开发海南所需要的资金看来主要来自国际市场。要将外资引入海南岛，并将海南岛办成一个国际市场，海南省地方政府必须按照国际惯例制定一整套市场规则。

市场规则是政府凭借其力量对市场形式及市

场中的行为主体作出的某些强制性限定和保证，它们最终都以立法机构颁布的法令形式出现。从市场经济发展的历史来看，市场规则的产生主要有两种形式。一种是在长期的市场活动中约定俗成的行为习惯。经济活动从一开始就是在既定的文化环境中进行的，在这种环境里，每个人都具有遵守自己所属群体习俗和行为模式的倾向。后来，这些习俗和行为模式以政府法令形式确定下来，成为市场行为者的活动准则。另一类市场规则是政府强行制定并推行的市场行为准则。前者是人们在市场活动中自然而然地形成的，它需要一个相当长的形成过程。后者在形成和推行过程中虽然会引起经济生活的震荡，但规则形成所需要的时间较短。对于赶超中的国家来说，要尽快建立一个完善的市场和培育出各种市场力量，就不能等待市场规则自然而然地形成，政府必须承担起直接制定市场规则的任务。战后的联邦德国、日本以及一些发展中国家，都是依靠政府来制定市场规则和组织市场的。

市场规则按其作用的范围可以分为两类：制度性市场规则和运行性市场规则。

制度性市场规则是对市场的形式和构成市场的基本要素的限定，是市场形成的最基本规则，一旦确定下来，就具有长期性和稳定性。具体说，制度性市场规则主要是一套承认和解释不同财产所有权的法律制度，它们要保证各市场行为主体的财产以及财产所有权带来的利益不受侵犯。财产种类和数量上的差别造成了不同的利益主体，它们是市场建立的基本条件。因为市场交换实质上是一种财产所有权在不同利益主体之间的转换，如果财产关系不明确界定，就不能形成不同的利益主体，就不会有真正的市场和市场交换。制度性市场规则除了在财产关系上作出一系列规定外，还对货币、银行、价格等市场构成要素作出一整套规定。

运行性市场规则是对市场行为主体的限定，它要为市场行为主体确定行为规范和处理相互关系的准则。市场行为主体在市场的活动是要追求自己的最大利益和经营竞争的自由，市场为它们提供了实现这种追求的理想场所。但是，这种追求不得妨碍别人的自由，损害他人和社会的利益。运行性市场规则就是要通过拆除阻止人们自由竞争的障碍来保证市场外部环境的公平与效率。运行性市场规则还要求市场行为主体的活动要具有社会可接受性，如食品卫生条例、保护环境法、建筑安全规定等都是对市场行为主体的限制，是对有害性的市场活动的禁止。

从发展中国家和我国已有的一些做法来看，

目前最主要的问题还不是没有市场规则，而是名义上的规则与实际执行的规则不一致。实际执行的规则是不明确的、多变的，一连串含意不明的法律虽然使政府可以作灵活的解释，有回旋的余地，却使投资者感到经济权利没有保障。特别是，市场规则建立在可以商议的基础上，法律环境仍然带有官僚主义行政控制的影子，法律本应具有的稳定性抵挡不住政策的多变，企业在一种不确定、不稳定的环境中运行，这自然会降低投资者的信心。因此，海南省级政府制定市场规则必须一开始就体现规则的权威性和严肃性。为此，必须使海南省拥有自己相对独立的和真正起作用的立法司法机构和程序，在这个基础上根据国际惯例以地方法律的形式制定和公布市场规则。市场规则和经济政策不一样，政策是可以随时改变的原则，规则则是相对稳定的法令。一切经济活动和纠纷都按市场规则来解释和裁决，不受党派、行政机关、所有制关系的影响。这样才能使来海南的投资者感到经济权利有根本的保障，从而增强投资者的信心和决心。地方政府拥有自己相对独立的立法机构，这是对传统政体的一种突破。

### 三、基础设施：投资的硬环境

投资的硬环境是指能源、通讯、交通运输等基础设施的状况，也就是我们通常所指的投资环境。良好的投资硬环境意味着能源供应充足，通讯联络方便和交通网络发达。

和大陆经济一样，海南岛的产业结构也是十分不合理的，而且比大陆的情况更为严重。这主要表现在基础设施极为落后。比如说能源，海南缺乏煤碳资源，水力发电受自然条件的限制，在旱季以及雨季降雨不多的时候，电力供应尤为紧张。海南岛的现有企业由于电力供应不足，一半以上的生产能力不能发挥作用。再说交通，近几年来海南岛内的公路交通状况有了很大的改善，目前又正在加紧对东线公路（海口到三亚）进行改造，把原来320公里的路程缩短为280公里。这样，连同西线的公路和铁路、中线的公路，整个海南岛将连成一个陆上交通网络。但是，作为一个海岛，海南水路交通比陆路更为重要，因此水路应该比陆路更畅通，更发达。但事实并非如此。海南岛的港口、码头的设备非常落后。更为严重的是，海南没有自身的船队，这严重妨碍了海南岛的物质和人员的进出。其他方面的基础设施，如机场、通讯、教育等等，也都十分落后，有的甚至还是空白。

海南岛基础设施的落后和不足，在过去、现

在和将来一段时间里都是制约海南经济迅速发展的重要因素。由于基础设施本身具有下述三大特点，使得政府在加速基础设施的建设中占有极其重要的地位。

第一，经营的规模性。基础设施行业的经营要考虑规模经济。只有当经营的规模达到一定的程度时，基础设施行业才能提供平均成本较低的产品和服务。一般地说，规模越大，平均成本越低。基础设施行业的这个特点决定了在这些行业的投资是“整笔”的和巨额的，不可能依靠小规模经营和逐渐积累来实现。

第二，非竞争性。在基础设施行业里，独立的生产者和经营者之间不可能展开有效的竞争，竞争甚至会导致低效率和资源浪费。最典型的例子是两条或多条平行的铁路之间的竞争。这类竞争付出的代价远远超过竞争带来的利益。这一特点使得政府经营基础设施行业的效益大大高于私人企业经营的整体效益。

第三，非盈利性。基础设施行业的投资创造的各种收益不是直接回到投资者的手里，而是以间接的渠道渗透到整个社会。在这些行业，生产者直接向用户收取费用的方法是非常麻烦的和没有效率的。这一特点决定了需要政府来经营这些行业。在难于向用户收费的情况下，政府可以征收间接使用费，例如征收汽油税和牌照税为修建公路提供资金。

从海南的情况看，基础设施的建设主要是个资金问题。解决资金问题目前有两个办法，在这两种办法中，海南省政府都起着主要的作用。

第一种办法，政府自己筹集资金，并且直接参与基础设施的建设和经营。政府自己筹集资金有三个来源，一是中央政府和地方政府的财政拨款，二是政府向银行贷款，三是政府向社会发行基础设施建设债券。从海南省的情况看，靠财政拨款不是长久之计，因为中央政府的拨款是一次性的、短期的，而地方政府由于实行免税和轻税的优惠政策，财力严重不足。因此，海南基础设施建设所需资金主要依靠政府向银行贷款和向社会发行债券。政府的信誉（甚至权力）使政府很容易获得大笔银行贷款和大量发行债券，但也容易造成资金浪费和效率低下。为了杜绝政府经营的浪费和低效率，政府必须成立专业性公司按市场原则进行经营，甚至可以通过订立出租和管理合同的形式，使政府资金的经营权力私有化。

第二种办法，政府制定极为优惠的政策和措施，鼓励私人资本和其他资本在基础设施行业进行投资。在基础设施行业投资具有很大的风险性，如果政府不给予十分优惠的条件，资金是不会自

动流向这些行业的。海南省政府可以在两个方面提供优惠条件。一个方面是从财政上保证投资者至少能够获得平均利润,具体做法有减税、免税和直接的财政补贴。另一个方面是政府给投资者非财政性的优惠。比如,如果投资修筑公路,地方政府可以将公路两旁若干面积的土地奖励给投资者,70年内归投资者所有、支配。这样必定鼓励投资者投资于公路建设,并且可以由此带来公路两旁建筑业的发展。从海南地方政府目前的财力来看,为基础设施行业提供大量财政性的优惠条件,看来是不现实的。海南省政府如果在非财

政性优惠条件方面作出高瞻远瞩的决断,那将起到比财政性优惠政策更佳的激励效果。

海南省政府除了按以上两种办法来动员和筹集资金建设基础设施外,还有一种作法也可以考虑。这就是将那些亏损的和效益不好的国营企业在企业市场上出卖,将所获资金投入基础设施行业。这样做不仅可以减轻政府的财政负担,增加投入基础设施行业的资金,更重要的是能使政府从一般性行业的生产经营活动中摆脱出来,把主要的精力放在基础设施行业的经营以及市场规则的制定和操作上。

## 美国新墨西哥州的高技术

(彩图说明)

美国新墨西哥州现在高技术产业的发展正为世人瞩目。这个州现在有两个全国性的实验所,一个是位于圣菲西北赫梅斯山中的洛斯阿拉莫斯国家实验所(Los Alamos National Laboratory),另一个是位于阿尔伯克基的桑迪亚国家实验所(Sandia National Laboratories)。此外,还有70多家高科技公司。

桑迪亚国家实验所是美国电话电报公司技术部的一个非营利附属机构。它在核聚变发电研究方面居领先地位,在开展火箭技术的实验研究方面也相当活跃。

桑迪亚国家实验所可以测试火箭部件对巨大外力的承受能力。该所设计的试验装置,可将铝圆柱体悬挂在三角架上,使其承受比天然闪电更强大的人工闪电的冲击(见封面彩图)。

桑迪亚国家实验所能用火箭前锥体撞击水上的靶区,进行实物落体试验(见封底下图)。该所设在地下的巨型离心机能使9米长、7吨重的长臂在旋转时产生比地球引力大100倍的有效载荷,它起初是为试验导弹部件设计的,现在也用来试验材料和模型(见封三)。

桑迪亚国家实验所可进行核料罐严重破损试验,即将核料罐装在时速130公里的火车车厢中,与临面的一堵墙壁撞击,碰撞后又以高达1000℃的喷气机油加以燃烧,以试验运送放射性核废料的安全可靠性(见封底右图)。

桑迪亚国家实验所还可以利用粒子束聚变加速器进行聚变试验。它的第一台粒子束聚变加速器PBTA-I型可在400亿分之一秒内产生30万亿瓦的功率(封三)。

洛斯阿莫斯实验所的介子物理研究室有一个长达800米的巨型质子束直线加速器,可用于测定靶子蜕变时的特性。加速的质子束强度比世界上其它类似加速器合在一起所产生的强度还大(见封三)。

洛斯阿莫斯的高技术也被其他公司用来改进各种仪器,例如,梅沙诊断仪器公司用激光快速识别细菌和病毒,可从几天缩短到几小时(见封三)。

(所有彩图转载自《交流》杂志1988年2期)

### · 简讯 ·

## 材料行业又一信息窗口

——《材料工程》公开发刊

为适应改革、开放形势的发展,《材料工程》双月刊经国家科委、新闻出版署共同批准向国内外公开发刊。该刊为应用性综合科技刊物,由航空航天部主管,航空材料研究所主办。该刊前身为《航空材料》(内部发行),创刊于1956年,有30多年办刊历史,受到广大读者的欢迎,享有一定声誉。

该刊旨在报道材料科学及工程应用技术的进展,反映我国材料行业科研、生产、使用和管理水平,促进国内外技术交流、技术合作及技贸活动,为科技进步、经济建设服务。

主要栏目有:总览与管理、高技术、材料应用、工艺、测试技术、标准通讯、设计选材、综合述评、国外科技、信息与咨询、简讯等。

读者对象主要是材料科研、生产、使用单位及有关院校的科技、管理、教学人员。

该刊承办材料及其产品、热工艺和测试技术及相关设备仪器、厂家商户经营项目等广告业务。

(通讯员 洪凡)