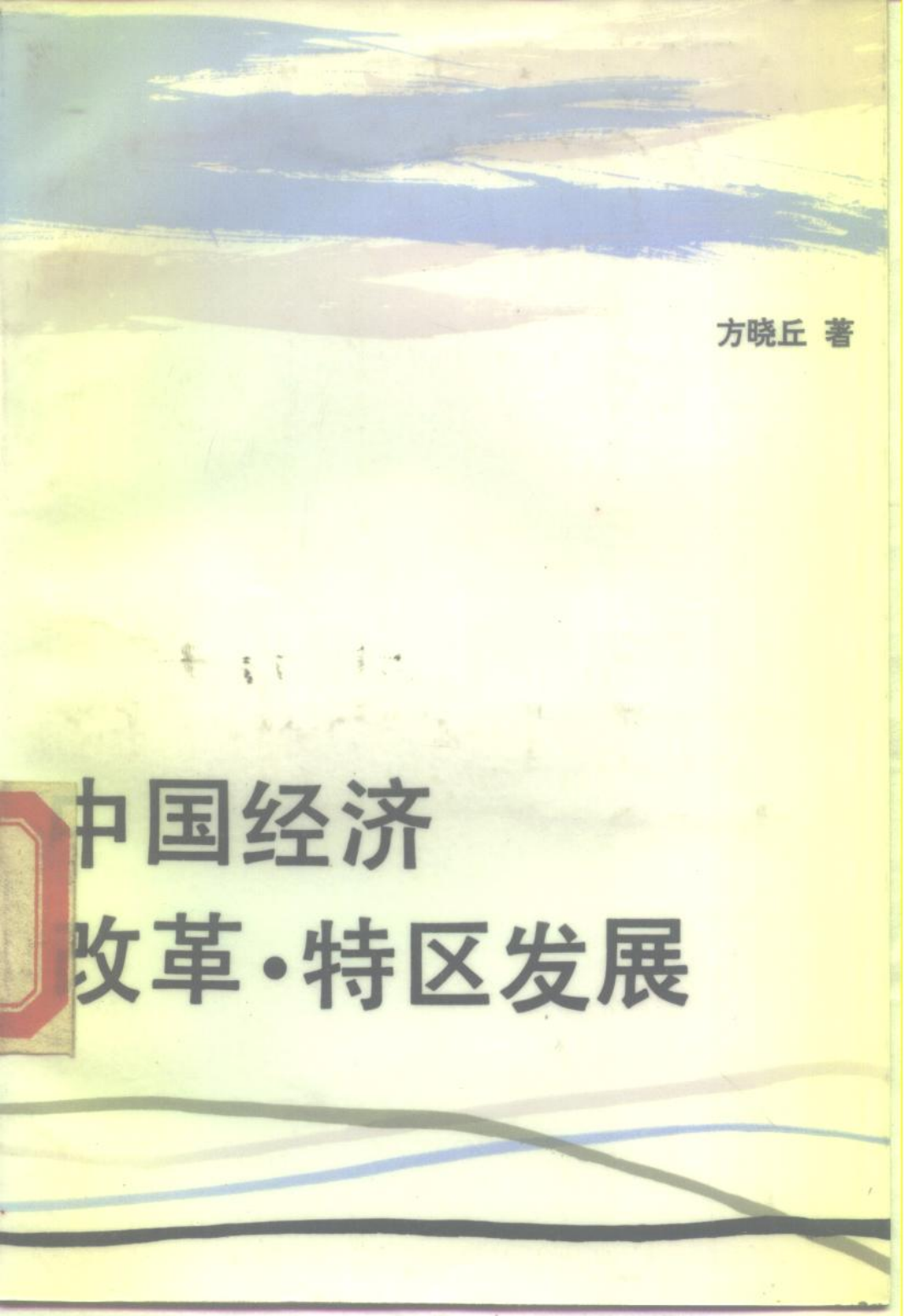




方晓丘 著

中国经济 改革·特区发展

中国经济改革·特区发展

方晓丘 著

经济科学出版社

一九八八年·北京

责任编辑：丁 乐
责任校对：王东萍
封面设计：习亚薇
版式设计：代小卫

中国经济改革·特区发展

方晓丘 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
一二〇一工厂印刷

850×1168毫米 32开 7.25印张 180000字
1988年12月第一版 1988年12月第一次印刷
印数：00001—8000册
ISBN7-5058-0168-6/F·143 定价：2.20元

序

自党的十一届三中全会实行经济体制改革和对外开放以来，我国社会主义建设事业取得了巨大的成就。

改革开放是一项开创性的事业，是一场极其深刻的社会变革。改革的目的是为生产力的发展排除障碍，扫清道路。改革的对象是上层建筑中不适应经济基础的方方面面和各个层次、各个环节，包括党和国家政府的方针、政策、规划和体制中不适应经济基础的部分，以及生产关系中不利于生产力发展的部分，把生产力的再生产和生产关系再生产的关系理顺，从而为社会生产力的发展创造一个良好的社会经济秩序和环境，使社会主义制度的优越性得以充分发挥。所以，方针、政策、规划、体制的改革，生产关系的调整，必然带来城乡社会关系的变化，必然对社会各阶层、各集团的利益分配关系进行调整，必然冲破原有的秩序。这就是说，通过改革在解决和克服旧矛盾的同时，也必将会产生新的矛盾。因而就有必要随着实践的发展，来研究新情况、新问题，找出解决新问题、克服新矛盾、建立新秩序的措施和办法，这就是深化改革的真谛。

科学的理论来自实践，又指导实践，并受实践的检验，随着实践的发展而发展。方晓丘同志在主持福建省社会科学院和福建省经济研究中心的工作中，以及1986年后主持财政部财政科学研究所工作时期，坚持理论联系实际、理论为现实服务的原则，深入实际调查研究，不断探索财政经济体制改革问题和开放搞活、引进技术、利用外资、发展经济特区和经济开发区等具有战略意义的课题，取得了一批可喜的科学研究成果。经济科学出版社为

了配合宣传党的十三大精神，推动深化改革，把方晓丘同志这些年来所写的论文、报告，汇编成集出版发行。我认为这对深化体制改革，加深对我国经济发展规律的认识，提高透明度，推动理论的发展都是很有价值的。实践在发展，改革在不断深入，文集集中的许多观点是针对当时实践中出现的问题提出来的，自当不能面面俱到。历史是在矛盾运动中发展的。我认为探索改革问题，有一件事是应该注意的，就是要注重研究这些现象的变化发展规律，它们是怎样由一种形式过渡到另一种形式的，它的条件起了什么变化，内因和外因的关系，以及运行机制的转换条件，等等。总之，在详细占有材料的基础上，经过分析，用准确的科学研究来证明，这些利益关系的调整同运行机制的调节，都要有利于调动积极性和有利于国民经济结构的优化，进一步巩固社会主义制度，而不是相反，并尽可能完全地指出那些作为他的出发点和根据的事实，而不是凭空臆造。所以，我们要坚持党的四项基本原则，在马列主义的一般原理指导下进行改革开放，牢牢掌握两个基本点，牢牢记住不要忘记基本的历史联系，牢牢记住时间、地点、条件的不同，对具体问题作具体分析，不要简单地一概否定或一概肯定。义愤不能推进科学，主观主义会迷失方向，抄搬模式的教条主义必须屏弃。为了解决中国的问题，必须从中国的实际出发，从80年代的中国国情出发，实事求是。在改革的实践中思想要解放，但行动要谨慎，而在理论的探讨上则应大胆，不要固步自封。借鉴各国经验既要吸取精华，也要区分社会制度，持批判态度。坚持百家争鸣，互相切磋，追求真理，勇于探索，善于开拓，不断前进，使我们的认识不断提高，透明度不断加深，理论不断发展，从而更好地指导我们的实践，为建设一个具有中国特色的社会主义作出应有的贡献。

许 毅

1988年2月26日

目 录

财政体制改革与财政科研任务·····	1
在经济改革中发展国家信用·····	19
按照党的十三大精神 进一步深化财政改革·····	33
财政形势与财政改革·····	38
促进“两个转化” 迎接农村经济的全面振兴·····	50
明确城市建设方针 加快城市经济发展·····	61
扩大流通渠道 促进商品生产发展·····	66
利用外资的理论与实践·····	69
浅谈利用外资的优惠政策·····	78
论我国试办经济特区的必要性及其基本特点·····	87
经济特区、开发区经济体制改革的若干问题·····	97
发展中的经济特区 ·····	116
厦门特区建设的战略转变 ·····	123
进一步解放思想 加快厦门特区建设步伐 ·····	136
论厦门经济特区引进技术改造老企业问题 ·····	142
区域经济发展战略问题的思考 ·····	159
福建经济发展战略初探 ·····	169
福建经济形势的回顾与展望 ·····	182
建立新型科研体制的探索 ·····	189

改善经济决策 迎接新技术革命挑战	199
瑞士经济发展的启示	
——访瑞考察报告	204
美国的咨询业和资本市场	
——访美考察报告	208

财政体制改革与财政科研任务*

一、经济形势和财政状况

经济形势和财政状况是相互联系、相互制约、相互促进的，总的来说，经济形势和财政状况是朝着同一方向运动的。经济形势好，必然带来良好的财政状况；良好的财政状况则是经济形势好转的重要标志之一。然而，经济形势和财政状况的这种相互联系，有时并不一定完全同步。经济形势好转带来财政状况好转，有时会有一个时间差。财政状况不好，收入尚可或收入不佳，支出超过了收入的增长速度，出现赤字。这对经济的影响，有时也要累积到一定程度才会反映到经济上来。因此，判断财政经济形势，不仅要看当年，而且要追溯过去和预测未来。

如何看待和判断当前的经济形势和财政状况，在经济理论界和实际工作部门看法很不一致。分歧的焦点：一是如何看待经济形势和财政赤字的关系；二是如何看待当前总需求和总供给的状况。以下就这两个问题和新形势下的财政职能问题谈谈我们的看法。

首先，谈谈如何分析和评价1986年经济形势和财政赤字的问题。

1984年下半年开始，总需求大大超过总供给。国民收入出现超分配后，党中央在1985年和1986年断然采取了一系列的宏观控制措施，使国民经济“过热”的紧张局面开始缓和。但是，宏观控制措施产生效果需要一定的时间，并不是每一项措施出台后马

* 原载《财政研究》1987年第6期，第20页。原题为《经济形势 财政改革 科研任务》。

上就能看到效果。尽管1985年开始加强宏观控制，但它的效果主要是在1986年才真正体现出来。因而1985年仍表现为经济的超高速增长，社会总需求过渡膨胀，经过“过热”的局面仍然较为严重。其表现主要是：原材料、能源、交通运输普遍紧张，外汇储备大幅度减少；货币发行量大量增加；市场物价上涨，等等。

经济“过热”必须对财政状况产生不良影响。超高速带来了工业总产值的大幅度增长，财政收入（主要是流转税）也随之有较大增长，加上物价上涨，多用外汇扩大进口带来关税收入大幅度增加，以及其他一些临时性因素，使财政增加了一大笔非正常的临时性收入。根据1985年国家决算分析，这一年的财政收入（国内部分）达到1837亿元，比上年增加370亿元，增长25.2%。这是历史上所罕见的。财政收入的大幅度增长，又促使急于求成的思想有所抬头，使财政支出盘子膨胀起来。当年国内财政开支达到1815亿元，比上年增加304亿元，增长20.1%，大大突破前两年平均每年增加开支200亿元左右的数字。

财政收入增长快，本来是一件好事。但我们必须清醒地认识到，在经济“过热”和生产超高速增长的情况下，财政收入的增长有很多临时性的因素，往往容易给人造成一种财政状况全面好转的假象，为不适当地扩大支出盘子提供论据。抬高了支出基数，给以后年度的财政平衡造成很大困难。因此，1985年财政的“宽松”不是真正的宽松，它掩盖着不少当时还未表现出来的矛盾。

1986年，中央的宏观控制措施和紧缩政策开始产生明显效果，同时配合一些改革措施的出台，进一步强化了各项宏观控制手段，使经济“过热”的局面开始缓和下来，总需求膨胀的势头得到一定程度的抑制，经济生活由全面紧张开始转向平稳。工业总产值比上年增长11.1%，低于比上年增长18%的速度；固定资产投资比上年增长16.7%，大大低于比上年增长38.8%的速度；市场零售物价指数上涨和消费基金增长速度也趋向缓和。国民经济结构进一步得到调整，发电量、原材料增长较快，煤炭和某些建筑材料供

应好转，外贸出口增长加快，进口有所控制。总之，国民经济开始向着健康、平稳的方向发展。因此，与1985年对比，1986年的经济形势相对来说是比较宽松的。但是，与这种相对宽松比较，1986年的财政状况则比较吃紧，出现了70.8亿元的财政赤字（我国的赤字是把国债列为收入后支出超过收入的数额）。

当然，1986年财政发生赤字，还与一些地方、部门急于求成的经济建设思想没有扭转过来有关。从财政收入方面看，完成计划103.7%。问题出在支出上，财政支出比计划增长了7%。这是说，1986年虽然通过加强宏观控制使总需求膨胀有所缓解，但总需求膨胀的局面并没有根本好转，固定资产投资规模仍然过大，消费基金和行政事业经费的增长显然过快。

关于1986年财政赤字对经济发展和经济改革的影响，理论界的看法也很不一致。一种观点认为，1986年虽然出现了赤字，但经济形势却逐步趋于好转。因此，认为财政赤字无害而有益，主张实行赤字财政政策。另一种观点则认为，在社会主义国家，经常出现的情况是总需求大于总供给，借了内外债已是有了赤字，如果再实行赤字财政政策，必然加剧总需求膨胀，引起物价上涨和经济混乱，到头来还得进行结构性调整，其结果必然是欲速则不达。因此，认为我国不宜实行赤字财政政策。我们基本同意后一种观点。关于1986年财政赤字对经济的影响，不能只从表面现象上进行分析。1986年财政赤字，是在经济形势转入正常的情况下出现的，因而它是上一年宏观失控和总需求超过总供给造成的。财政出现赤字，毫无疑问会对经济产生影响。至于它对经济发展会产生什么样的影响，看法也不一致。有人认为，赤字可以增加需求，它会促进经济发展，并且认为1986年经济形势的好转就是一例。其实，这是一种误解。1986年经济形势逐步转向宽松，主要是1985年以来加强宏观控制的结果，并非财政赤字所致。有人举日本50年代推行赤字财政政策、刺激经济起飞事例，来论证我国经济起飞阶段采取赤字财政政策的必要性。可是日本推行赤字财

政期间，劳动生产率每年增长10%，工资增长5%，低于同期劳动生产率，而且日本政府先后六次采取紧缩政策，防止经济“过热”现象发生，这与我国国情不同，不能生搬外国的做法。在总需求大于总供给的情况下，扩大财政赤字，只会加剧总需求膨胀，引起物价上涨，市场紧张，严重时甚至会影响安定团结。当然，财政赤字刺激需求膨胀，引起价格上涨，在时间上有个过程。1986年虽然出现了较大的财政赤字，但由于我们采取了相应的宏观控制措施，同时还采取了一些弥补财政赤字的应急措施，因而赤字对经济发展的不利影响表现得不很明显。但是，1986年财政赤字对1987年经济发展的影响，我们仍不能低估和掉以轻心。

其次，如何分析和评价当前总需求和总供给的状况。

国民经济中总需求和总供给的状况，是经济发展内在平衡状态的反映。总需求与总供给的平衡状态，对后继的经济发展必然会产生重要的影响。因此，如何正确分析和判断当前总需求和总供给的状况，关系到对下一步经济发展和经济改革战略决策的选择。可是，当前对总需求和总供给状况的看法很不一致。主要有以下三种观点。

第一种观点认为，近年来持续出现总需求大于总供给的情况是严重的，我国目前的经济水平，根本无法支持由粗放、低效的高速发展所造成的需求膨胀。加之我国居民对通货膨胀、物价上涨的承受能力很低，总需求的持续膨胀弄不好会给社会安定带来严重影响。因此，必须坚决采取紧缩需求的政策，以避免今后经济发展出现大起大落，造成巨大的经济损失，并可以为下一步的改革创造一个比较宽松的环境。

第二种观点认为，近年来总需求大于总供给的状况确实存在。但是，他们对总需求膨胀的严重程度和产生的消极影响，不象第一种观点估计得那样严重。他们认为，虽然总需求膨胀有不利的方面，但总的来说，我国近期内很难出现总供给大于总需求的“买方市场”。为了保持经济的长期稳步发展，对膨胀了的总需求不

宜采取过于严厉的措施。如果“急刹车”把经济发展速度降得过低，反而有可能使供需缺口进一步扩大。经济环境不但不能“宽松”，反而会更趋紧张。因此，对于当前出现的种种问题，应继续采取“慢刹车”、“软着陆”的办法。经过一段时间的“小调整”的努力，是可以使经济实现良性循环的。

第三种观点与前面两种观点完全相反。他们认为，当前经济中的主要矛盾不是总需求大于总供给，而是投资需求不足，宏观控制过紧，实际生产水平低于潜在的生产能力。宏观控制照此持续下去，经济会继续衰退，财政的状况也将继续恶化。他们还认为，现在体制变了，财政赤字的意义也完全变了。过去的赤字表明经济膨胀，现在的赤字反映经济紧缩。为此，他们建议采取“有利可图”的赤字财政政策，同时放松银行，进一步增加投资需求，以摆脱目前的财政困境，刺激经济增长速度较快上升。

我们认为，这几年总需求超过总供给，国民收入出现超分配，是一个不可否认的事实。继1984年总供需不平衡之后，1985年虽然财政结余22亿元，但总需求超过总供给达400亿元左右。1986年则出现了较大赤字。银行贷款和货币发行仍然增长过快，因此，连续几年的总需求超过总供给的缺口越拉越大。一些地方到处铺摊子、上项目的状况尚未改变，加工工业和非生产性投资的膨胀尚未控制住，更加剧了能源、交通、原材料的紧张，从而引起价格上涨过快，社会经济效益下降。据统计，1986年全国固定资产投资完成2967亿元，比上年增加424亿元，增长16.7%。其中，全民所有制更新改造投资完成601亿元，增长33.8%。值得注意的是，在更新改造中有不少是基本建设项目转过来的。因此，认为目前我国投资需求不足的观点是缺乏客观依据的。

总需求膨胀的原因是多方面的，但从根本上说，是经济工作中存在着急于求成、急于求富的思想，许多地区、部门和企业，企图通过“高积累”和“高消费”的所谓“双向驱动”，来提前实现“翻番”的目标。我国目前缺乏一套科学的、严密的决策体系，往往

在一些重大项目的决策上出现失误,盲目追求产值、速度,争投资、争项目,再加上滥发奖金实物,是引起总需求膨胀的主要原因。

总需求膨胀将对经济建设和经济改革带来严重的影响。

第一,总需求大大超过总供给,必然会有一部分购买力无法实现,必然引起价格的上涨。价格上涨又会引起企业成本上升,亏损企业增加。1986年企业成本上升中有50%是由于原材料等价格上涨造成的,致使企业亏损面扩大。

第二,影响国民经济结构的调整和经济效益的提高。总需求大于总供给,市场上商品短缺,使得一些质次价高的产品生产得以维持。商品的匮乏,又刺激固定资产投资的继续膨胀。短线资源支撑不了经济的超高速增长,经济速度被迫降低,产成品积压、企业开工不足、流动资金严重短缺等矛盾就会爆发出来,其结果是造成资源的浪费。

第三,总需求膨胀会引起外贸逆差和外汇储备下降。由于国民收入超分配,造成国内物资供应紧张,为了平衡国内物资的“缺口”,不得不进口大量生产资料和消费品;而出口却由于国内商品紧张以及资源制约、质量低劣等原因不能迅速增长,会导致外贸逆差和乱用外汇,使外汇储备下降。

因此,加强宏观控制,抑制总需求膨胀,消除国民收入超分配,是当前经济工作中的一项重要而艰巨的任务。抑制“过热”的总需求,特别是自筹投资需求、个人和社会集体需求,仍然是当前的重要任务。

再次,谈谈新形势下的财政职能问题。

财政部门是掌管国家财力和组织国民收入分配的主要部门,财政在国民经济中居于什么样的地位,它的活动范围有多大,主要取决于不同社会制度下国家的职能。财政职能与国家职能的内在联系,是由财政这种特殊分配活动的本质决定的,是不以人们的意志为转移的,而国家的职能又是由国家的社会制度所决定的。

但是,国家职能又是随政治经济形势的发展而变化的,在发

展有计划的商品经济的条件下,在经济体制改革的新的历史时期,除了国防、外交、文化教育等职能外,国家在经济方面,一般不再直接经营管理企业,政府的主要精力应放在制定经济发展战略、方针和政策,保证重点建设的完成,发布经济信息,运用经济杠杆等方面。

国家在组织和领导国民经济活动中的根本任务,是从宏观上自觉地、经常地保持社会再生产的比例协调和平衡。而在商品经济条件下,社会再生产比例的形成和调整,都必须从取得再生产投资开始。因此,国家财政作为有计划的分配国民收入、调节和控制国民收入分配比例和使用方向的主要手段,居于不可替代的重要地位,起着宏观调控中枢的作用。国家财政不仅通过直接的资金分配保证全国性重大基础设施和大型骨干企业的建设;在新的历史时期,更重要的是通过间接调节,即发挥财政、税收的经济杠杆作用,来诱导企业的投资方向,调整产品结构和产业结构,实现国民经济和社会发展规划所确定的基本比例关系,使社会再生产得以协调发展。这就是说,在新的历史时期,国家财政要在分配和监督两大基本职能的基础上,发展调节职能。否定财政的分配职能和在分配职能基础上派生并发展了的调节职能,是不符合实际的。

党的十一届三中全会以来,我国进行了一系列的经济体制改革,财政分配关系也发生了很大变化。我国过去的财政体制统得过死,不能充分发挥地方和企业的积极性。因此,在改革中给地方和企业下放了一系列的财权。例如,把折旧基金下放给企业,扩大了企业留利,在税收上给予企业必要的优惠,等等。总的来说,这些放权措施是正确的,对调动企业发展生产的积极性,增强企业自我改造和自我发展的能力起了重要作用。但是,能否认为财政的职能削弱了呢?我们认为,财政的职能不仅不应被削弱,而且应当逐步加强。从表面上看,似乎财政不直接参与企业的简单再生产,财政所掌握的预算内资金比重减少了。但是,我们应该看到,虽然在微观方面财政减少了对企业再生产的直接控

制，在宏观经济方面财政的调控职能却加强了。为了适应发展有计划商品经济的要求，经济体制改革的一个中心任务是，既要搞活微观，又要加强宏观控制。这就要求国家各级行政和职能部门由过去过多地干预企业的微观经济活动，转向以宏观调控和宏观经济管理为主，为企业生产经营创造良好的外部环境。财政作为国民经济中的一个重要职能部门，也必须自觉地实现这一转变。财政是主管国民收入分配的部门，它通过财政政策、财政体制、财政计划(国家预算)、财政税收杠杆、财政补贴杠杆、财政立法等手段，来组织和制约国民收入的分配和再分配，引导企业的生产经营和投资方向，控制总需求与总供给的平衡，促进国民经济的稳步协调发展，在国民经济宏观调控中起着重要的作用。因此，从总体上看，今后财政的宏观调控职能必须进一步加强，使它成为新体制下国民经济宏观控制的最重要手段之一。

二、进一步探索财政改革的途径

我国的经济体制改革，是以分配领域的改革作为突破口的，财政改革始终走在前面。八年来，财政领域进行了一系列大范围、多层次的改革和探索。这些改革措施围绕着扩大地方和企业的自主权，调动地方和企业发展生产的积极性，取得了良好的效果。回顾8年的实践，财税改革的方向是正确的，主流是好的，但也存在不少问题。主要是财力过于分散，国家财政特别是中央财政相当困难；各种价格补贴和亏损补贴数目越来越大，1979—1986年的8年时间内，达到2400多亿元，加上调整部分生产资料价格，财政减收增支700亿元，合计3140亿元（外贸亏损等不在内）。财政负担特别是中央财政背的包袱越来越重；改革企业财务制度财政做出了很大努力，企业留利迅速增长，可经济效益提高不快；外贸亏损猛增，超越了财政的承受能力。以上因素使财政收入上不去，支出又大幅度增加，以致不能不出现较大赤字。因此，任何

改革的构思必须考虑到：一方面，从财力上大力支持经济改革，是发展经济、茂盛财源的根本途径；另一方面，改革也要顾及财力的可能，一定要在财政平衡和稳定的基础上进行。

建立一个什么样的目标模式，是关系到财政改革成败的一个关键问题，这是与建立有计划的商品经济这一经济改革的总体目标模式相联系的。在有计划的商品经济中，财政既是为国家筹集资金的一个重要职能部门，又是国民经济宏观管理的一个重要方面。因此，具有中国特色的社会主义财政目标模式，必须有利于促进社会主义有计划商品经济的发展，有利于满足国家为实现其职能的财力需要，有利于加强国民经济的宏观管理和增强企业的活力。具体来说，它应该具有以下几个特点：

1. 新的财政体制应该是宏观经营管理型的财政体制。它通过财政政策、财政计划、财政杠杆、财政立法等手段，实施对国民经济的直接和间接的宏观控制，其中对企业的生产经营活动需由直接控制转变为间接控制。

2. 新的财政体制应实现适度集中和适度分散相结合；增强国家宏观调控能力与增强企业活力、增强地方财政活力相结合；事权划分与财权划分相结合。

3. 新的财政体制应具备较强的应变能力，不但能够合理地分配预算内资金，而且也应引导预算外资金合理使用，并能进行宏观管理和驾驭。

4. 新的财政体制需要有新的、科学的税收体系与之相配套，与分税制相适应，在税种、税目、税率的构成上，也要作进一步的改革。

总之，新的财政体制要能较好地解决和促进解决以下几个问题：

(1) 企业收入和财政收入分配上的权、责、利脱节；宏观调节手段单一和不灵等。(2) 增强微观经济的活力和留利上的苦乐不均。(3) 分配上的统支局面和吃“大锅饭”的弊病。

财政改革目标模式的建立，要围绕着如何正确处理中央与地方、国家与企业的分配关系这一核心来进行。具体来说，它包括以下几方面的内容。

第一，继续改革现行财政体制，建立以分税制为基础的分级财政。

国家预算体制是处理中央和地方分配关系的主要形式。我国的预算体制尽管经历了多次改革，但仍适应不了有计划商品经济发展的需要，还存在着不少需要解决的问题。例如，当前一方面是改革、建设和稳步改善人民的生活水平需要国家财政每年支付大量的财力；另一方面，各项改革的迅速进展迫使国家财力分散过多、过快。国内财政收入占国民收入的比重，由1979年的31.9%下降到1986年的24.9%；中央财政收入占国家财政收入的比重，由50年代的70%降为60年代和70年代的60%到现在仅占50%左右，使国家财政特别是中央财政面临很大的困难，财政的宏观调控职能难以充分发挥。解决这一问题的根本出路，固然在于发展生产，开辟财源，但进一步改革现行预算体制，建立科学的、具有中国特色的社会主义财政管理体制，也有着十为重要的作用。

纵观各国预算管理体制，中央和地方财政收入的分配方式主要有以下几种：（1）划分税源或特定税收分配法；（2）分成法；（3）财政补助法；（4）包干法等。各种分配方法都有自己的特点，但每一种分配方法都不可能解决财政收入分配中的所有矛盾。因此，没有哪一个国家单纯地使用一种分配办法。

8年来，我们在预算体制上进行了多种形式的改革探讨。如“总额分成”、“比例分成”、“增收分成”，以及“划分收支、分级包干”和“大包干”等多种形式。这些改革收到了一定的效果，但又都不完善。我们认为，进一步改革我国的预算体制，应吸取前几次改革中的成功经验，以及现行体制中的合理成分，也就是说“分灶”的原则仍应该坚持，因为“分灶”的基本思想就是实行统一领导，分级管理，打破统收统支的“大锅饭”局面，这与整个经济