

广东改革开放40周年回顾与展望丛书

陆军◎主编

广东财政改革 四十年



林江 等◎著



中国社会科学出版社

陆 军◎主编

广东财政改革 四十年



林江等◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

广东财政改革四十年 / 林江等著. —北京: 中国社会科学出版社,

2018. 10

(广东改革开放 40 周年回顾与展望丛书)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3456 - 3

I. ①广… II. ①林… III. ①地方财政—财政改革—研究—广东

IV. ①F812. 765

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 248753 号

出版人 赵剑英
责任编辑 喻苗
责任校对 胡新芳
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 10 月第 1 版
印次 2018 年 10 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 22
插页 2
字数 296 千字
定价 89.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

总 序

党的十一届三中全会，吹响了中国改革开放的号角，从此中国大地发生了翻天覆地的变化。时至今日，已经整整四十年，中国从一个贫穷落后的国家发展成为世界第二大经济体，外界称之为中国奇迹。四十年的改革开放，给中国人民带来了实惠，也给世界人民带来了福利，中国已经成为了世界第一贸易大国。四十年的风雨历程，四十年的探索前行，走出了一条中国特色的社会主义道路，向世人证明了中国特色社会主义制度的优越性。

广东地处华南，濒临港澳，是中国改革开放的试验田和排头兵。从蛇口工业区、经济特区到沿海开放城市，再到沿江沿边城市，形成全面对外开放的新格局，广东的先行先试以及“敢为天下先”的开创精神，为全国提供了很好的经验借鉴。2018年3月7日，习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时发表重要讲话，充分肯定了党的十八大以来广东的工作，深刻指出广东在我国改革开放和社会主义现代化建设大局中的重要地位和作用，对广东提出了“四个走在全国前列”的明确要求。“进一步解放思想、改革创新，真抓实干、奋发进取，以新的更大作为开创广东工作新局面，在构建推动经济高质量发展体制机制、建设现代化经济体系、形成全面开放新格局、营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。”从某种意义上讲，广东的改革开放就是全国的一个缩影，广东的经验就是全国

的经验。党中央在充分肯定广东成绩的同时，对广东也提出了更高和更大的要求。

1985年我还在中山大学攻读研究生，到深圳参加广东外贸体制改革课题的调研，当年深圳建设时期晴天黄尘漫天、雨天泥泞的道路至今印象深刻。珠江三角洲河网密布，水系发达，改革开放前广东、特别是珠三角交通很不发达，广州到东莞要过五六个渡口，要用6个多小时的时间。如今粤港澳大湾区城市群通过高速铁路、高速公路、港珠澳大桥等连成一体，成为世界上最发达的区域。改革开放初期，以习仲勋、任仲夷等为代表的老一代改革开拓者，以大无畏的改革精神和实事求是的探索精神，给广东的发展打出来一片新天地。广东从改革开放前的一个偏远落后的省份，如今已经连续29年经济总量位列全国第一。广东“以桥养桥”“以路养路”，率先到国际金融市场融资，率先成功采用BOT的建设方式，率先采用掉期等风险管理的方式，率先发行信用卡等，广东在中国不知有多少个全国第一！从经济特区的建立，对外开放以及“三来一补”的发展模式，助力广东取得发展的原始积累；到珠三角的迅速崛起，广东制造蜚声海内外；再到广东创造，成为创新创业的引领者，这中间不知凝聚了多少广东人民的勤劳和智慧。特有的广东经济发展模式，给各种所有制经济提供了发展的舞台，特别是民营经济以及家族企业开拓了一条特色发展之路。企业发展需要社会 and 政策的土壤，企业也在不断地回馈社会和国家，广东的企业家们也格外注重履行企业社会责任。经济的发展，更离不开政府的政策扶持和市场制度建设，金融、外贸、工业、财政、税收等各个领域的改革，在广东大地上全面推开。广东的发展离不开港澳两地的支持，同时广东的发展也给港澳的发展注入了新的活力。在“一国两制”方针的指导下，粤港澳经济合作的格局也在不断发展和壮大。最近粤港澳大湾区建设的战略设想，也给粤港澳合作提出了更高的要求，粤港澳三地人民将发挥更大的智慧来互补互助，解决发展的瓶颈

问题，将会给世界大湾区经济建设和制度创新留下浓墨重彩的一笔。然而，发展也存在一定的问题，广东的区域发展极不平衡，粤东西北等地区的经济发展甚至滞后于全国平均水平，最富在广东，最穷也在广东。2020年我们要全面步入小康社会，广东的扶贫攻坚工作也尤为艰巨。

中国、特别是广东的改革开放走的是一条创新开拓之路，没有现成的经验可以借鉴，是中国共产党人，带领全国人民披荆斩棘，共建美好家园的探索之路，所以有人把改革称之为摸着石头过河。既然是走没有人走的路，就会出现这样或那样的问题，也会遇到这样或那样的困难。我们把这些解决问题的思路和克服困难的方法总结起来，这就是经验，是希望给继续前行的人点上一盏明灯。

中山大学地处广东改革开放这块热土，中山大学的众多师生全程参与了广东的改革开放，见证了广东改革开放的奇迹。在我的记忆中，广东改革开放四十年的不同阶段碰到的重要的理论与实践问题，都有我们经济学人参与研究。从最早的加工贸易、“三来一补”，鲜活农产品输港问题，到香港珠三角“前店后厂”、国际经济大循环、珠三角发展规划、产业升级转型、大湾区建设、价格改革、外贸改革、金融改革、国企改革、农民工问题等，中山大学的经济学人都积极地贡献着智慧。1989年成立的中山大学岭南（大学）学院，本身就是作为中国教育部和中山大学在中国高等教育改革开放方面的一个尝试。得益于广东改革开放的伟大成就，经过近30年的建设，岭南学院已经通过了AACSB、AMBA和EQUIS等国际商学院的三大认证，跻身于国际优秀的商学院之列。自2017年初，岭南学院就计划组织校内外专家学者编写“广东改革开放40周年回顾与展望”丛书，从经济发展、经济改革、对外开放、区域经济发展、民营企业、广东制造、财政改革、金融发展、企业社会责任以及粤港澳合作等视角全方位回顾广东的发展历程，总结广东的发展经验，并展望未来的发展方向。丛书的编写

▶▶▶ 总 序

工作，得到了中山大学领导的大力支持，学校不仅在经费上全力支持，而且在总体布局上给予了诸多指导。当然，由于团队水平有限，写作的时间较短，难免有所疏漏，错误在所难免，还请广大读者批评指正。

中山大学岭南（大学）学院 陆军教授

2018年10月21日

目 录

绪 论 为什么在改革开放四十年的今天需要探讨广东财政 改革四十年	(1)
第一节 广东财政改革取得的成就	(1)
第二节 广东财政改革存在的问题	(13)
第三节 广东财政改革需要走出去	(27)

上篇 财政改革

第一章 从财政“分灶吃饭”、分税制改革再到深化地方 财税体制改革	(33)
第一节 分灶吃饭,财政包干	(44)
第二节 分税制改革下广东相应调整和完善省以下财政 体制	(49)
第三节 深化财税体制改革下广东积极构建地方财税 体系	(53)
第二章 从基本公共服务均等化改革到财政公开透明化 改革	(58)
第一节 公共财政体制下广东政府的“钱袋子”如何花?	(60)
第二节 共享财政阳光——惠州“首吃螃蟹”	(62)
第三节 晒出明白账——广州财政公开领跑全国	(65)

第三章 广东预算管理体制改革研究	(69)
第一节 广东省财政转移支付制度改革	(69)
第二节 广东财政专项资金竞争性分配改革	(77)
第三节 广东全口径预算制度改革	(83)
第四章 “营改增”背景下减税减负以配合供给侧结构性改革	(87)
第一节 广东如何率先“破题”供给侧结构性改革以促进 经济转型升级?	(88)
第二节 “营改增”如何助力广东供给侧结构性改革	(97)
第三节 广东减负减税以配合供给侧结构性改革取得的 阶段性成果与经验	(103)

中篇 财政绩效

第五章 从建设型财政、公共财政到现代财政	(109)
第一节 广东实现从生产建设型财政向公共财政的 大跨越	(109)
第二节 广东公共财政建设取得的成效与经验	(120)
第三节 广东书写现代财政新篇章	(135)
第六章 广东财政支出:经济建设与民生改善	(147)
第一节 财税政策筑造广东“经济大省”	(147)
第二节 幸福广东,民生财政	(157)
第三节 广东财政支出绩效评价的实践	(167)
第七章 国有资本经营和社保基金收支与广东财政40年	(176)
第一节 广东先行:为全国国有资本经营树立先进典型	(176)
第二节 广东民生:社保基金收支坚持民生为本	(187)
第三节 国有资本经营和社保基金收支的改革效益	(199)

下篇 财政管理与创新

第八章 广东财税体制改革服务实体经济发展的经验分析	(209)
第一节 税收服务环境不断优化	(209)
第二节 精准实施财税政策	(213)
第三节 开展财税服务机制创新	(217)
第九章 广东地方政府债务管控及投融资体制创新研究	(223)
第一节 地方政府债务:定义、属性与功能	(223)
第二节 广东地方政府债务现状分析	(226)
第三节 广东地方政府债务风险控制经验分析	(232)
第四节 广东地方政府债务风险防控政策建议	(236)
第十章 广东自贸试验区深化财税改革的主要成绩	(240)
第一节 深圳前海蛇口片区的财税改革经验	(240)
第二节 广州南沙新区片区的财税改革经验	(243)
第三节 珠海横琴自贸片区的财税改革经验	(247)
附件 10A 前海税收优惠情况	(248)
附件 10B 广州南沙新区(自贸片区)产业发展资金管理 办法	(250)
附件 10C 珠海市横琴新区财政多措并举助力科技 金融企业发展	(253)
附件 10D 广州南沙新区(自贸片区)促进科技创新 产业发展扶持办法	(254)
总结与展望 广东财政改革四十年值得全国借鉴和反思 之处	(262)
第一节 广东财政改革可供借鉴的经验	(263)
第二节 广东财政改革值得反思之处	(271)

▶▶▶ 目 录

广东财政大事记(1978—2017年)	(275)
参考文献	(294)
延伸阅读	(299)
推进“一带一路”建设的财税协调机制研究	(299)
现代财政制度下的预算制度改革	(310)
基于VAR的财政支出与经济增长关系研究 ——以广州市为例	(323)
有效管控地方债务风险是深化财税体制改革的 重要挑战	(338)
后 记	(342)

绪 论

为什么在改革开放四十年的今天 需要探讨广东财政改革四十年

财政是国家治理的基础和重要支柱，服务于改革发展大局的财政体制改革是经济体制改革的重头戏。广东作为改革开放的先行区，自改革开放以来，一直将财政改革作为经济体制改革的重要内容，不断探索深化财政改革先行先试，争做全国财政工作排头兵，在深化财政改革中始终走在最前列。通过财政体制改革，广东财政切实保障了广东省经济的长足有效发展，取得了举世瞩目的成就，为其他省市提供了丰富的经验借鉴。

第一节 广东财政改革取得的成就

一 中央和省高度重视财政体制改革，广东财政改革不断向纵深推进

广东是改革开放的排头兵、先行地、实验区，在我国改革开放和社会主义现代化建设大局中占据着十分重要的地位，发挥着相当显著的作用。1978年12月的十一届三中全会拉开了中国对内改革、对外开放的大幕，初步建立了社会主义市场经济体制。1979年7月15日，中央正式批准广东、福建两省在对外经济活动中实行特殊政策、灵活措施，迈开了改革开放的历史性脚步。自此，广东在改革开放大潮中获得了先行先试的优势，担起了探索改革开放之路的重任。

1980年，中央对广东率先实行包干体制，改变了以往高度统收统支体制以及统一领导、分级管理体制，拉开了广东财政体制改革的序幕。根据中央对广东不同时期不同要求，广东探索建立了各种形式的包干体制。1981—1984年，在“划分收支，分级包干”的财政预算管理体制下，广东根据省内各市县的实际情况，对不同市县的包干层次和包干形式做了不同的划分。在包干层次上，区分为统一对省包干但省不直接管理县（市）和统一对省包干且省直接管理到县（市）。在包干办法上，采取了“总额分成”“一（二）边挂”以及“定额补贴”等各种形式。1985—1990年，在认真总结前一阶段财政体制改革经验的基础上，广东扬长避短、因地制宜地领会中央关于财政体制改革的精神，一是坚持“统一领导，分级管理”的原则，对包干层次进行改革，结合我国市管县的行政管理体制，将辖区内的县（市）由各市自行决定包干办法，而市作为一级财政，统一对省负责，形成一级对一级包干的格局；二是坚持“适当调整，不挤不让”的原则，对前一阶段的收支划分和包干基数进行适当调整，用省级财力状况适当照顾有特殊困难的地区；三是坚持“从实际出发，区别对待”的原则，多样化包干办法，如“定额上交”“收入全留、支出自行安排”“递增包干”“定额补贴”和“递增补贴”等。1991—1993年，为完成1988年开始的中央对广东上交收入年递增9%的新要求，广东调整了部分市的包干办法，调高了递增上交比例或者改定额上交为递增上交，保证完成对中央的财政任务。广东对财政包干制的实施和探索，为中央在其他省市开展包干制提供了良好的经验支持，进而启动了20世纪80年代末中央在全国范围内实施的不同省市不同形式的财政包干体制，为全国经济发展奠定了基础。

随着时代的发展和社会主义市场经济体制的逐步确立，财政制度中的包干制已圆满地完成了它的历史使命，1994年分税制登上历史舞台。广东省同样走在财政改革浪潮的前沿，探索了如何将财政体制由包干制平稳过渡到分税制的办法，进一步理顺各级政府间的事权和财权，促进了要素的合理流动和统一市场的形成，建立了省以下分税分

成的财政体制以及省对市县的过渡期转移支付制度，在一定程度上健全了地方政府财政收入增长的内在机制。1994年实施的分税制改革和后续相关改革，初步搭建起了适应社会主义市场经济体制要求的财政体制。地方与中央既有共享税也有独享税，保障地方权益的同时，也增加了中央财政收入，财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占财政收入的比重都有快速的增长。自分税制实施以来，确实更加快速地推动了广东经济的发展，但是这种制度仍是一种过渡性的安排，并不是真正的财政分权体系，与目标模式仍存在较大的差距，有待进一步完善。

2013年11月召开的党的十八届三中全会对我国财税体制改革进行了浓墨重彩的论述，将财政定义为国家治理的基础和重要支柱，从而将财税改革提升到了更加重要的地位，新一轮的财税改革拉开序幕。

财税体制在优化资源配置、转变经济发展方式、稳定税负、提高生产效率和管理水平、改进预算管理制度等诸多方面，具有十分重要的意义，可以为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供制度保障和战略支撑。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，深化财税体制改革，建立现代财政制度。2014年是我国全面深化改革的开局之年，中国发展进入新常态，新时代下国家对财政体制改革也有了新要求。2014年6月30日，中共中央政治局召开会议，审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，进一步明确了改进预算管理制度、深化税制改革、调整中央和地方政府间财政关系三大改革任务。2015年政府工作报告要求把改革开放扎实推向纵深，推动财税体制改革取得新进展。“实行全面规范、公开透明的预算管理制度，除法定涉密信息外，中央和地方所有部门预决算都要公开，全面接受社会监督。提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。推行中期财政规划管理。制定盘活财政存量资金的有效办法。力争全面完成‘营改增’，调整完善消费税政策，扩大资源税从价计征范围。提请修订税收征管法。改革转移支付制度，完善中央和地方的事权与支出责任，合理调整中央和地方收入划分。”

2016年政府工作报告要求进一步加快财税体制改革，“合理确定增值税中央和地方分享比例。把适合作为地方收入的税种下划给地方，在税政管理权限方面给地方适当放权。进一步压缩中央专项转移支付规模，今年一般性转移支付规模增长12.2%。全面推开资源税从价计征改革。依法实施税收征管。建立规范的地方政府举债融资机制，对财政实力强、债务风险较低的，按法定程序适当增加债务限额。各级政府要坚持过紧日子，把每一笔钱都花在明处、用在实处”。2017年3月十二届全国人大五次会议，李克强总理所作的政府工作报告要求深化重要领域和关键环节改革，继续推进财税体制改革，“落实和完善全面推开营改增政策。简化增值税税率结构，今年由四档税率简并至三档，营造简洁透明、更加公平的税收环境，进一步减轻企业税收负担。加快推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，制定收入划分总体方案，健全地方税体系，规范地方政府举债行为。深入推进政府预决算公开，倒逼沉淀资金盘活，提高资金使用效率，每一笔钱都要花在明处、用出实效”。2017年10月18日，党的十九大召开，为财政改革向纵深发展提供历史新机遇，要求财政体制建设必须提升到一个新高度。习近平总书记在党的十九大报告中指出，要“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系”。可见，自党的十八大以来，历次重要会议都将财税体制改革放在重要的位置上来统筹安排，其主要原因是财税体制改革事关我国一系列改革的成败。

广东深知财政是国家治理的基础和重要支柱，其改革成效密切关系到全面深化改革诸项改革的成败，所以广东省政府非常重视财政体制改革工作，要求省财政迅速行动，并且其各项工作必须服从服务于全省改革发展大局。广东省财政密切关注国家和省对财政工作提出的新要求，严格要求自己始终走在时代前列，牢记党和国家的要求，勇于改革，迅速行动，奋力推动财税体制改革取得新突破，为新常态下经济发展和财政收入增长保驾护航。

广东省财政紧紧围绕中央深化财税体制改革总体方案各项部署，以率先基本建立现代财政制度为目标，以深化预算管理制度改革、探索研究财政事权和支出责任划分改革、深化税制改革为重点任务，同时结合广东财政改革发展实际，将推进基本公共服务均等化、创新财政投入和资源配置一并纳入重点改革范围，实行重点突破，坚持先行先试，争取在全国起到引领示范作用。广东省财政于2014年11月颁布实施《广东省深化财税体制改革率先基本建立现代财政制度总体方案》（以下简称《总体方案》），《总体方案》明确了广东省推进新一轮财税体制改革的路线图、时间表以及总体目标，注重整体设计，形成一个总体方案加若干子方案的改革文件架构。在国家要求和这些方案的指引下，广东省财政紧紧围绕中央全面深化改革战略部署，以率先基本建立现代财政制度为目标，在财政体制、财政分配、财政管理等方面推进了一系列改革，在财政改革领域进行了多项改革和创新工作，使财政收支保持稳定增长，财政调控经济发展的手段更加灵活、更有针对性，民生财政投入持续增加，财税体制改革持续推进，确保政策支持到位、资金保障到位，为广东经济社会发展提供更加坚实的财政支撑，取得了一系列的成就，齐心协力推动宏伟蓝图变为现实。

具体而言，深化预算制度改革是中央《深化财税体制改革总体方案》的首要任务，在《总体方案》中也被摆到了首位。2014年，《广东省人民政府关于深化预算管理改革的实施意见》制定印发，坚持预算管理改革先行，突出预算管理制度的基础和龙头作用。细化预算编制，所有项目支出原则上细化到具体实施项目。以2017年预算草案为例，该年预算草案编制详细，超过3200页，大账明了，细账清晰。在零基预算改革上，2017年预算草案覆盖全部省级一级预算单位，实现预算安排由“基数+增长”向“动态+标准”转变。在全面推进项目库管理改革上，项目库管理改革范围涵盖基本支出之外的全部省级财政资金，预算管理不再“以资金分配为主线”，而由以前的“先定预算，再定项目”转变为现在的“先定项目，再定预算”，突出“以项目管理为主线”。在跨年度预算平衡机制的建立上，突出

中期财政规划，提前布局，“当年研究下年工作”，实施项目全周期滚动管理。在专项资金管理的规范上，修订《广东省省级财政专项资金管理试行办法》，建立省级财政专项资金管理平台，加大专项资金支出的信息公开力度和实时监督力度。在转移支付制度的完善上，弱化专项支出，强化省级一般性转移支付，提高市县理财自主权。通过强化预算约束，提高财政资金使用绩效。

在探索研究财政事权和支出责任划分改革方面，十八届三中全会后，广东财政先是在全省范围内展开详细的调研工作，之后于2017年3月印发《广东省省级与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案》，明确了省级与市县财政事权和支出责任划分改革的目标任务及实施路径，为率先基本建立现代财政制度提供重要支撑。

在深化税制改革方面，在中央税制改革的部署下，广东省财政迅速响应，为实施改革做好准备工作。营改增是深化财税体制改革的重大举措，在营改增试点上，广东是全国营改增试点户数最多、任务最重的地区。但广东财政立马着手推进营改增试点工作，并不断扩大试点行业，各项工作任务居于全国前列，仅2016年就累计实现减税788.44亿元，基本实现各行业税负只减不增的目标。除直接减税效应外，营改增还带来了多重积极效应，由于技术研发的中间投入，均能纳入增值税抵扣范围，增强了企业创新的内生动力，优化了经济结构。可以说，广东财政营改增试点工作启动迅速，运行平稳，见效很快，积极争取多项创新改革税收政策在广东先行先试。在地方税收体系的优化上，广东省财政在省内开展地方税收体系专题研究，因地制宜地提出建立符合广东实际的地方税收体系。在落实资源税改革上，扩大资源税改革范围，由从量计征改为从价计征，促进资源节约使用，为环境保护税的开展做好准备工作。在个人所得税改革上，积极参与中央个人与收入财产信息系统建设，推进综合与分类相结合的个人所得税改革。在促进旅游业改革发展上，广东启动境外旅客购物离境退税试点工作。

在推进基本公共服务均等化建设方面，制定《广东省基本公共服