

参事文萃

第二辑

广东省人民政府参事室

参事文萃

第二辑

广东省人民政府参事室
1999年11月

名誉主编
主编
副主编
编辑人员

陈坚
周毅
陈扬钊
黄尤
邓小群

程良洲
罗康宁
侯培沪
俞晓惠

王铁文
胡志敏

序

广东省副省长 游宁丰

参事工作是我党统一战线在政府工作中的一个具体体现，是实现政治协商和多党合作的一种有效形式，也是尊重知识、尊重人才，加强领导决策民主化、科学化的一项好制度。新中国的政府参事工作，伴随着共和国的建立而诞生，迄今已经走过了半个世纪的历程。这段历程既有坎坷，也有辉煌。改革开放以来，在邓小平理论的指引下，根据党中央、国务院的方针、政策和新形势的要求，对政府参事工作进行了改革，逐步建立起一个以党外专家为主体的聘任参事制度，为人大的立法和政府的决策出谋划策，参事的作用日益得到发挥，有中国特色的社会主义参事工作日臻完善。

省政府参事室于 1996 年首次对省政府参事的建议与调研报告进行筛选，编成《参事文萃》，出版后，受到普遍欢迎，反映较好，政府参事工作已引起各级领导机关和社会各界人士的高度重视。近年来，围绕党的十五大提出的把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪的伟大战略目标和江泽民总书记对广东提出的“增创新优势，更上一层楼”和“率先基本实现现代化”的总要求，围绕广东改革开放中的热点、难点问题，省政府参事室组织参事开展调研活动，提出了一批有份量的调查研究报告和参事建议，直接呈送省委、省政府领

导，或刊登在各种内参及中央、省市报刊上，得到了有关领导和政府机关的重视与采纳，这也是对新时期政府参事工作的地位和作用的充分肯定。

《参事文萃》第二辑，将上述参事的建议、文章，加以收集、整理，作为省政府参事的议政成果汇集成册，有利于将调研和理论研究成果更好地指导实践，更好地服务于广东的改革开放。

在新世纪即将到来之际，我们期待着德高望重的省政府参事更好地发挥政府高参的作用，与各界人士一道，为广东率先基本实现现代化贡献力量。

1999年11月

目 录

序	游宁丰 (1)
---------	---------

经济篇

广东经济发展新阶段的特征与今后发展的建议

.....	张元元 周 毅 (1)
-------	-------------

增创新优势：我们的战略对策和措施	张元元 周 毅 (7)
------------------------	-------------

加快改革的步伐，努力增创广东体制改革的新优势

.....	周 毅 (15)
-------	----------

正确抓住实现“两个根本性转变”的关键

——向推进经济决策方式民主化的转变	方昶熙 (19)
-------------------------	----------

正确抓住实现“两个根本性转变”中分配决策的关键

——分配决策向以人的现实需求为中心的转变	方昶熙 (28)
----------------------------	----------

加速我省“两个根本性转变”增创新优势的特优抉择及其措施

——把国有企业改革与粤港合作发展结合起来	方昶熙 (35)
----------------------------	----------

搞好“两个根本性转变”的微观基础

——对国有企业改革几个问题的建议	方昶熙 (43)
------------------------	----------

增创广东发展新优势战略对策之我见	方昶熙 (49)
------------------------	----------

顺德政府经济职能转变的思考	张元元 朱卫平 (54)
---------------------	--------------

对当前广东经济工作的三点建议	张元元 (70)
----------------------	----------

以产权改革再创广东竞争新优势	冼振熙 王 珺 (74)
----------------------	--------------

民营企业实现经济增长方式转变的思考	简乃强 (77)
-------------------------	----------

解决广东产业结构趋同化的几点建议	经济组 (83)
------------------------	----------

重建社会信用体系 发展现代市场经济	张 期 (87)
亚洲金融危机对我们的启示	张元元 (97)
防范化解金融风险的战略对策和措施	
——对亚洲金融风波的认识及启示	周 毅 (101)
关于防范和化解我省地方金融机构风险的建议	
.....	张元元 周 毅 刘士焜 (108)
关于进一步做好引进外资银行工作 促进粤港金融合作的建议	
.....	方向南 (114)
发展我省风险基金 促进高新技术产业发展	陈云贤 (124)
关于申请设立广东省高新技术风险投资基金的建议	
.....	王铁文 (128)
创新引资模式 拓宽投资领域	
——对增创广东科技发展新优势的思考	周裕新 (131)
关于粤港合作建立高新技术产业创业资本机制的建议	
.....	刘士焜 (138)
珠江三角洲农业现代化可行性调研报告	简乃强 (143)
关于广东林业经济布局 and 经营策略的若干建议 ...	简乃强 (154)
广东食品工业的发展状况、存在的问题和解决办法	
.....	陈永泉 (158)
让纪念硬币等值流通并加强管理	冼振熙 (164)

科技文教篇

对发展广东信息产业的想法和建议	周浩华 (166)
要保护华南珍稀濒危植物资源	冯志新 (173)
紧急控制松材线虫病在我省的扩散和蔓延	冯志新 (175)
关于建立我省农副产品市场信息中心的建议	何远康 (177)

关于扩大我省高产、优质稻米种植面积的几点建议

- 彭惠普 (180)
- 关于“科技兴糖”的建议 钟炳南 (182)
- 关于治理广东水质污染的几点建议 何远康 (184)
- 生态文明观与可持续发展 甘子钧 (188)
- 改革人才培养模式
- 由“应试教育”向全面素质教育转变 陈其光 (199)
- “建设教育强省”几个深层次问题的思考..... 陈其光 (203)
- 实施素质教育需要研究解决的几个问题 陈锦铎 (208)
- 加快培养我省高层次科技人才的步伐
- 对我省人才建设的一点建议 陈曾侠 (210)
- 推进 3+X 要力戒浮躁 陈武光 (212)
- 扩大内需应重视高等教育消费的需求 洗振熙 (214)
- 跟上世界文化时代 启开珠江文化工程
- 论证和建设岭南文化古都的意义 黄伟宗 (217)
- 发展文化旅游 使旅游业文化化 黄伟宗 (222)
- 建设“西江文化走廊”刍议 黄伟宗 (227)
- 广州及各历史文化名城在城市建设中应注意保留
- 一定地段的传统街道风貌 黄伟宗 (231)
- 建议加紧抢救封开大梁宫 叶国泉 (233)
- 关于扶持本省文学创作的建议 黄伟宗 (235)

政法篇

略论“九七”以后粤港两地司法协助的指导思想、原则和途径

- 粤港司法协助问题探讨之一 李启欣 (241)

“九七”后香港和内地的法律冲突应如何解决

——粤港司法协助问题探讨之二	陈致中 (247)
谈谈审理涉港民、商事案法律的适用问题	
——粤港司法协助问题探讨之三	李宣汉 (254)
关于提高依法治省水平的若干建议	李启欣 (263)
优化执法环境 促进司法公正	陈曾侠 (269)
实行错案责任追究制度的建议	陈曾侠 (275)
影响“依法行政”的因素及其解决的办法	李宣汉 (279)
关于认真执行《行政诉讼法》的几点建议	政法组 (282)
关于修订《广州市房屋租赁办法》加强房屋 租赁管理的几点建议	李宣汉 潘兆良 (285)
关于加强海洋法律研究的建议	陈致中 (289)
加强海上执法 维护海洋权利	陈致中 (292)
依法治林, 全面推动我省林业现代化	张增强 (295)
关于正确处理群体事件确保社会稳定的建议	陈曾侠 (299)

附 录

广东省人民政府参事室简介	(304)
作者简介	(307)
后记	(319)

广东经济发展新阶段的特征 与今后发展的建议

张元元 周 毅

改革开放以来，广东经济经历了一个重要的发展阶段，其主要特征是：经济高速增长，人民收入提高，消费和投资需求增加，市场容量迅速扩大，社会总需求大于总供给，企业发展的空间充分，因而各种类型的企业纷纷兴起，出现了一个具有中国特色的资本原始积累过程。现在，这种情况正在发生变化。由于广东改革开放先行一步，这种情况的出现也早于全国。总结广东经济发展变化的特点，探讨未来发展的路向，具有十分重要的现实意义。

一、经济变化的主要方面

1、从卖方市场向买方市场转变。

改革开放后，人民收入开始增加，而社会供给由于计划经济长期造成的短缺经济状态一时未能改变，为了满足即时需求以及填补长期短缺的需要，购买力旺盛，供不应求，从而形成卖方市场。10多年来，除了由于宏观调控防止经济过热，中间出现过几次周期性的压缩需求以外，这种格局一直没有改变。但是近年来，这种格局变了。由于生产发展的积累，长期短缺的填补，居民消费基本得到满足，因而消费变得谨慎，选择性增强。加之生产增长和人民收入的增幅趋缓，投资和消费的需求相对减少。现在的情况是，一方面社会零售商品供应总额仍有较为正常的增长，另一方面商品库存积压较多（约占国内生产总值的10%左右），社会商品总供求中极大部分供过于求或供求平衡，市场上出现“消费无热点、投资无热点”的现象。这种情况说明，我们经济生活中的买方市场已经出现，这不是经济周期波动中的短期

现象，而将是一种长期支配我们经济生活的格局，我们已经告别了短缺经济的时代。

2、从高速增长向适度增长转变。

改革开放以来，由于政策推动和需求拉动，我省的经济出现了高速增长的局面。需求拉动主要是卖方市场引起的消费需求和投资需求，为缓解瓶颈制约而引起的基础设施和基础产业投资的需求，为实施外向型经济发展战略而引起的出口需求。近两年，我省的国内生产总值增速有所回落，由于我省外延粗放的经济增长方式尚未根本转变，目前经济增长的适度区间应在 10% - 13% 左右，这个水平是适度的。今后随着经济增长方式的转变，这个区间还会往下调整。我省经济增长幅度下降的原因，主要是买方市场形成；基础设施制约基本缓解；出口也不是没有节制地增长的，从目前情况来看已不是总量问题，而是结构和效益问题。所以，保持适度的经济增长，将是我省今后一个时期发展的基本格局和努力目标。

3、从资本原始积累向企业优胜劣汰转变。

改革开放以来，我国由于体制双轨并存，国有企业改革，多种经济成分发展，也出现了一个资本原始积累的过程。我国社会主义初级阶段的资本原始积累和资本主义社会早期的资本原始积累不同，它虽然也有投机倒把、官商勾结、市场混乱、假冒伪劣种种不法现象，但主要是供应紧缺，市场容量迅速扩大，经营利润率高，各类企业发展较快。有的通过民间集资起步迅速积累资本，有的依靠政府担保银行贷款搞负债经营而扩大规模，其中虽然也有破产倒闭的，但不少企业还是发展成长，成为新的市场主体。这个过程虽然带有杂乱和不规范的性质，而对于市场经济的兴起，却是不可或缺的。但是这个过程现在也已经结束了。由于买方市场出现，市场容量饱和，加之市场秩序的整顿和市场行为的规范化，企业之间为了争夺市场份额必须通过激烈竞争，因而

企业之间的优胜劣汰机制形成，企业两极分化，资本向大企业集中。从现在开始这个过程，表明我们的社会主义市场经济已进入了正常发展的形态。

4、银行资金供求关系，从趋紧向缓解方面转变，但风险也增大。

改革开放以来，由于金融体制和国有企业体制改革滞后，“资金供给制”和“投资饥饿症”继续存在，资金有效使用意识淡薄，加之国家拨款改贷款，企业又过度负债经营，因而造成一方面国有银行信贷资金供不应求，十分紧缺，企业三角债占国内生产总值 20% 左右。另一方面国有企业资产负债率过高，无力偿还，有的甚至资不抵债，从而使银行不良资产增加，形成金融风险。同时，也正因为信贷资金短缺，供不应求，引发银行违规经营，社会非法集资造成金融秩序混乱，金融风险加深。但是 1998 年以来，银行资金供求的情况也开始发生了变化。这是由于几年来中央银行加强监管，商业银行的风险意识增加，虽然目前银行体制还没有根本性的改革，积累的金融风险也还没有根本化解，企业互相拖欠以及由于泡沫经济破碎形成的资金沉淀也还没有解决，而银行的贷款谨慎了，对那些负债高、效益差的企业不敢再给贷款，企业借钱也变得慎重，于是出现了银行贷款放不出去的情况。银行的存差增多，贷款规模控制失去了意义。这种现象虽然刚刚出现，却是一个信号，值得我们注意。

综上所述，是否可以说，在我们经济生活中市场供求的自我伸缩机制和调节机制已在发挥作用，市场这只无形的手已经在支配着人们的经济活动。当然，还不能由此说我们的市场经济体制已经形成，更不能说已经成熟。但是市场经济的功能和作用已经可以感觉得到，触摸得到，这是我们近 20 年来经济体制改革和经济发展积累的效应，是一种不可逆转的趋势，已是确实无疑的了。它表明我省经济发展中一个历史阶段的结束和一个新阶段的

开始。

二、今后发展的几点建议

面对我省经济运行中出现的新情况，我们必须因势利导，同时使我们的各项工作适应新的情况。在这里，我们对当前经济发展中一些较为突出的问题提出若干建议。

1、解决国有企业改革的难点问题。

在深化国有企业的改革中，现在大家对产权制度改革似乎已经有了共识。但是，产权改革的关键是政府的职能转变和政府机构的改革，这个问题已成为当前国企改革中的焦点和难点。由于部门利益格局的制约，只有政府机构改革了，才谈得上政府职能的转变。而政府机构的改革，不仅仅为了精兵简政，更重要的是为了适应市场经济的要求，应该按照市场经济体制中政府应该做什么不应该做什么的原则来界定。过去机构改革失败的原因，就在于没有遵照这个原则，旧的格局没有打破，结果越改人员越多。这里还要提到的是国有资产管理体制的改革，政府行政管理职能和资产管理职能的分离，只有政资分离了，才能做到政企分离，做到国有资产的保值、增值；政府对各种类型的企业一视同仁，使它们在市场上公平竞争。要建立一个企业围绕市场转，机制围绕市场建的发展氛围。

2、抓好产业结构的调整升级。

广东今后的产业发展路向，我们认为，要抓好三个方面的产业。一是高新技术产业，这是新的经济增长点的重要基础，尤其应抓好高新技术产业区的建设和发展。二是抓紧发展支柱产业，先巩固发展“三大传统支柱产业”，即纺织服装业、食品饮料加工业、建筑材料加工业；再突出力量抓好“三大新兴支柱产业”，即电子通信设备制造业，家电、电气机械及专用设备制造业，石化及化学工业。三是加快发展第三产业，在第三产业中重点要抓好商贸、金融、保险、旅游、信息、咨询和房地产。在产业结构

调整中，对各个地方产业的选择，要尊重市场选择的原则，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。政府可以组织专家进行研究和论证，但切忌长官意志。所谓产业政策，要十分慎重，只宜作方向性的引导，不可过多、过细、过于具体，以免误导。企业优胜劣汰，兼并重组，向大企业大集团发展已成趋势，政府应该在政策上引导，法制化规范，但不要包办代替，更不要用行政办法拼凑，同时，要解决已办的集团公司“集而不团”的诸多问题。如认为社会主义可以集中力量办大事，等同于用行政办法划拨国有资产组合，这是一种经济思维的误区，是不可取的计划经济产物，并不会促使市场机制的形成、效益的提高和规模的扩大。韩国在这次金融风暴中出现大集团接二连三破产的事实，说明政府主导型经济抗风险能力并不强，也不成功，这很值得我们深思。

3、金融要作为经济工作的重要问题抓紧抓好。

金融仍然是我省经济发展的突出问题。银行借贷的积极作用要予以充分肯定，存在问题要认真加以解决。金融管理体制既要适应和服从社会主义市场经济体制的总体要求，又要促进市场经济体制的完善。要建立一个统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。目前要重点解决一些金融机构带病运行的问题。要盘活前几年不良的经济因素造成的沉淀资金，化解银行的不良贷款。这次亚洲金融风波形成的深层次原因，我们应引以为戒。要做好非国有金融机构的规范与发展工作；试办好中外合资金融机构；逐步开放金融中介市场。同时对股份公司的上市，要严格把好质量关，切忌弄虚作假，也不要把股票上市作为企业“扶贫”、“解困”的手段。目前还要积极探索政策性银行与商业性银行的管理机制，建立一套灵活、有效、准确的金融监控体系，切实防范金融风险，保证国家经济运行的安全。

4、要加快社会保障制度改革步伐。

随着我省改革的深化，企业之间竞争加剧，特别是国有企业实行战略性调整，社会保障问题将会越来越突出起来。要建立一整套覆盖全社会、适应市场经济体制的社会保障制度，包括养老、失业、疾病、人身意外伤害、生活救济等等，有的由政府统筹解决，有的可以由企业和个人自己通过商业保险方式来解决，但是要由政府来宣传、推动和管理。现在国务院对企业职工的基本养老保险制度已作了统一规定，由各级政府统一办理，要抓紧落实并不断完善。但是这也只能保障最低限度的生活需要。因此要鼓励有条件的企业和个人通过商业保险方式实行补充保险。目前我国商业保险公司费率较高，同国外的差距较大，这不仅不利于它的普及，而且在我国保险市场日益开放的情况下无法和国外保险公司竞争。因此要规范保险市场，同时促进保险公司提高经营效益，以降低费率，使它们在保障社会稳定中发挥应有的作用。

以上几点建议，远没有涉及当前存在的全部问题，但都是当务之急。总的来说，就是要充分认识我省经济中正在成长的市场功能和机制，要按照市场规律办事，真正把我们的工作思路和方法，从传统的计划经济转变到市场经济的轨道上来。我们相信，随着情况的变化，矛盾的解决，我省定会出现经济良性循环、稳定持续发展的新局面。

(1998年3月)

(此文刊登在1998年3月28日《南方日报》新论丛；中共广东省委政策研究室《广东调研》1998年第5期；《学术研究》1998年第6期；入选1999年《中国改革发展系列丛书》)

增创新优势：我们的战略对策和措施

张元元 周 毅

如何贯彻江泽民总书记提出的广东要“增创新优势，更上一层楼”的要求，1998年上半年，广东省委、省政府作出了开展“增创广东发展新优势”的专题调研决定。中共中央政治局委员、省委书记李长春在广东省第八次党代会上，明确提出广东要增创体制、产业、开放和科技四个方面的新优势。如何实现这些新优势，我们的战略对策和具体措施是什么？本文想就这些方面作些探讨。

一、体制改革方面

广东要在体制改革继续先走一步，加快建立社会主义市场经济体制，增创体制新优势。必须全面贯彻落实党的十五大精神，加快改革的步伐，特别是在以下几个方面取得成效，有突破性的进展。

1、要按照“抓大放小”的方针抓紧完成国有企业的改革工作。

“抓大”要遵循市场经济的规律和要求，通过优胜劣汰实现资产重组和结构优化，不要用行政手段划拨国有资产，搞人为的拼凑。特别不能搞由政府强制银行对企业进行“保驾护航”式的扶持。这次亚洲金融危机中出现的韩国、日本的金融机构和大企业纷纷倒闭的事实，说明政府、银行、大企业结成“铁三角”的做法并不成功，我们要引以为戒。“放小”要按照“三个有利于”的原则，彻底放开，要结合实际，采取多种形式，积极探索，勇于实践。对困难的地方和企业，也可以大胆实施职工负债持股改造，并进行规范性的运作。当前还要抓住“三个不放松”，即抓住盈亏大户不放松；抓住重点困难行业的扭亏减亏工作不放松；

抓住供大于求的产品，做好限产、压库、保价、促销工作不放松。

2、采取积极的措施，大力发展个体、私营经济。

全省个体、工商户、私营企业至1997年底止，共有153.53万户，从业人员422.8万人，注册资金达1263.3亿元。个体、私营经济是我省经济发展的新增长点。我们要按照党的十五大精神，进一步提高认识，解消顾虑，排除偏见，加大发展个体、私营经济的力度，要全方位支持、扶植个体、私营经济，各地都要创造一个发展个体、私营经济好的氛围。尤其是制定优惠的政策措施鼓励个体、私营企业利用外资和经营进出口业务。在这方面也要享受国有和集体企业的同等待遇，采取多种途径的扶持。要使个体、私营经济不断向生产型、科技型、综合型、外向型、公益型、效益型发展，达到上规模，上档次，使它对社会主义市场经济的建立发挥积极的作用。

3、进一步建立健全市场经济体制下的社会保障体系和以要素市场为重点的市场体系。

要推进市场经济的发展必然要构造好社会保障与市场体系，这是相辅相成的两个方面。当前要重点建立社会养老、失业、医疗保险、最低工资和国有企业下岗职工基本生活保障、社会救济等制度；完善资本、保险、证券、产权、技术、人才、信息、咨询、劳动力、房地产等市场。建立一个能覆盖全社会的社会保障体系和规范完善、统一开放、竞争有序的市场体系。

4、搞好政府机构改革，积极推进政府职能转变。

机构改革，中央已经带了头，我们要坚决按照中央部署搞好政府机构改革。各级政府都要做到高效、协调、规范、科学的行政管理，按照市场经济的要求，切实转变职能，坚持依法行政和依法管理社会，提高经济管理和水平。

二、对外开放方面