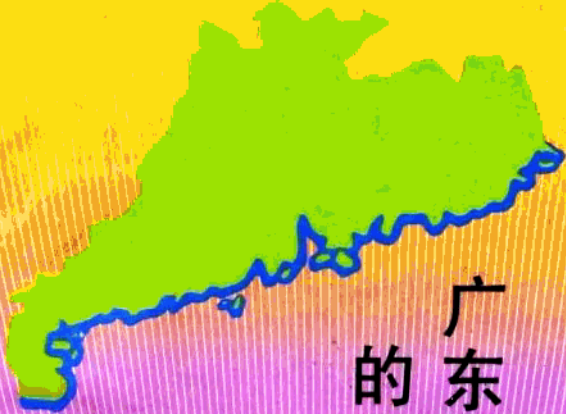




广东改革开放 的实践与探索

中共广东省委党史研究室编

中共党

序 言

中共广东省委副书记 张帼英

党的十一届三中全会以来，中共广东省委带领全省党员和人民群众坚持党的基本路线，坚持解放思想、实事求是的思想路线，坚持以发展生产力为基本任务，坚持“两手抓”的方针，认真贯彻执行党中央的路线、方针、政策，并结合广东的实际，把“特殊政策、灵活措施”具体化为“对外更加开放，对内更加搞活，对下更加放权”，取得了举世瞩目的成就。全省综合经济实力大大增强，人民生活水平有了明显提高，精神文明建设和各项事业有了较大发展。

在改革开放和经济建设中，中共广东省委着力抓好四方面的工作和改革：一是以经济建设为中心，把发展生产力作为根本任务不动摇。改革开放以来，无论在什么情况下，都紧紧围绕发展生产力这个中心，抓紧发展经济不放松，使广东经济稳定发展。二是以市场经济为取向，重点抓价格机制、流通机制、投资机制和企业机制的改革，促使各项改革逐步推进，配套发展。这是广东不断解放和发展生产力，使整个经济发展逐渐进入良性循环的成功之路。价格机制是建立和完善社会主义市场经济的核心问题。广东的价格改革成功地采取了“放调结合，以放为主，放中有管，分步推进”的方针，逐步建立起大部份商品价格由市场竞争形成的新的价格体制。随着价格改革的逐步深入，鼓励国有、集体、个体企业打开大门参与流通竞争，并大抓贸易市场建设，促进省内外流通网络的形成。投资机制的改革则采取有偿使用的办法，

闯出一条“以桥养桥，以路养路，以电养电”的投资体制改革新路子，大大加快了基础设施建设和基础产业发展的速度。企业机制改革的重点是转换经营机制。广东在全面推行经营承包责任制的基础上，扩大企业的自主权，积极稳妥地推行股份制改革，给企业注入了蓬勃生机，经济效益迅速提高。三是扩大对外开放，发挥毗邻港澳、侨胞众多和商品经济较发达的优势，大力发展外向型经济，带动整个社会经济的迅猛发展。以开放促开发、促发展、促提高已成为广大人民群众的认识和实践。四是转变政府职能，向下放权。1980年起，广东实行的财政大包干体制，实质是赋予地方更大的财政自主权，以体现权、责、利三者的统一。放权不仅是省对市，而且市对县、县对乡镇也放权，从而调动了各方面的积极性、创造性，促进商品经济的发展，增加了国家财政收入。

在改革开放中，广东始终坚持“两手抓”的方针，在具体工作中，体现为一手抓物质文明，一手抓精神文明；一手抓经济建设，一手抓打击经济犯罪和刑事犯罪；一手抓扫除“七害”，一手抓发扬社会新风和繁荣文化生活。针对资本主义腐朽的思想文化乘隙而入的现象，广东省委及时提出“有所引进，有所抵制”，“排污不排外”，“提倡有益的，允许无害的，抵制有害的，打击犯罪的”工作方针，并要求各级党组织认真贯彻落实，从而保证了广东改革开放和经济建设的健康发展。

改革是一场深刻的社会变革，没有现成的路子可走，必须勇于实践，认真总结经验。对于已被实践证明是成功的做法，应该支持，并在实践中不断发展。中共广东省委党史研究室黄慰慈同志主编的《广东改革开放的实践与探索》一书，汇集了我省部分市、县领导同志和办公室、政策研究室、党史研究室的同志，以及理论工作者撰写的文章45篇，从多角度、多层次反映广东实行改革开放所取得的成就和经验，这是我省党史工作部门研究和总

结广东改革开放的成就和经验的一个良好的开端。它将有助于研究中共广东省委领导经济建设历史的深入开展，对组织领导经济建设工作的同志，也有一定的启示和借鉴作用。

江泽民同志指出：“党史研究工作要实事求是，注意社会效益，以便发挥党史的教育功能和历史借鉴作用。党史研究应该走出书斋，和社会实践，和党的当前工作进一步紧密结合起来”。省委党史研究室的同志贯彻江泽民同志的指示，迈出了可喜的一步。研究改革开放是新时期赋予党史工作者义不容辞的责任。广东是我国实行改革开放的试验区和先行点，在全国有特殊地位，在国际上也有影响。我省的党史工作者，要下大气力，广泛系统地征集研究广东党组织领导全省人民进行改革开放的资料，认真总结这一伟大实践的历史经验，发挥党史工作的资政功能。

目 录

序言	张帼英 (1)
广东财政体制改革及其深化发展问题	黎旭东 (1)
广东金融体制的市场化改革	朱家健 李 格 (11)
广东在改革开放中加强精神文明	
建设	林华景 林耀明 (23)
广东干部制度改革的实践与思考	王高岑 王叶敏 (31)
广东改革开放与党风和廉政建设	秦通海 (43)
华侨华人港澳同胞与广东的改革开放	利 丹 (53)
开放时代的珠江三角洲文化透视	吴义宏 (59)
广州经济体制改革述论	米 力 利 丹 (70)
深圳经济特区在改革开放中的地位和作用	徐太宏 (78)
改革开放与珠海经济特区的	
发展	中共珠海市委党史研究室 (87)
在改革开放中发展优质高效创汇农业	梁广大 (96)
外引内联 向外发展	杜松年 (104)
——汕头贵乡振兴经济经验探讨	
佛山探索社会经济发展良性	
循环的路子	中共佛山市委政策研究室 (115)
	中共佛山市委党史研究室
试论惠州经济的崛起	李 军 (126)
搞好侨务工作 促进江门的对外开放	陈贤芳 (139)
侨乡道德风尚建设初探	李玉铭 余云飞 (144)
肇庆市建设山区、发展经济的	

基本经验·····	曾冠群 李海鹰 (152)
韶关市以改革促资源开发 推动	
山区经济的发展·····	朱瑞钦 (161)
梅州结合山区侨乡特点 开拓致富之路	
·····	张剑平 钟荣熙 谢 航 吴宝海 (168)
党的改革开放政策指明了清远新市	
发展的方向·····	蔡森林 (178)
茂名市在改革开放中发展有地方特色的经济·····	罗有荣 (184)
潮州市发展外向型经济的经验·····	许崇群 (193)
东莞改革开放的启示·····	傅泽铭 (199)
改革开放为中山市敞开了繁荣兴旺之门·····	谢明仁 (209)
顺德经济成功的昭示·····	张振宇 曾 节 (223)
全方位发展生产力 增强农村综合	
实力·····	梁 山 詹小美 欧阳效广 何克承 (234)
——南海巨变的特点、经验和启示	
变资源优势为商品优势 促进全市	
经济发展·····	陈立平 黄达勋 (244)
——云浮市发展山区经济的一个成功经验	
改革开放使三水迈上富裕之路·····	王恒韶 (252)
鹤山县以工业为主发展经济的	
路子·····	何 锐 谢兆恩 郭文虎 张燕文 (261)
番禺市乡镇企业发展道路初探·····	潘竞跃 吕硕文 (267)
吴川县加速发展乡镇企业的	
做法·····	林 平 潘观生 骆 骋 (275)
南雄县抓好支柱产业 带动全县	
经济发展·····	钟祥胜 林应良 (286)
按商品经济要求搞好湛江开发性农业·····	陈辉南 (297)
饶平县开发性农业探索·····	刘谋达 (307)

电白县农业商品生产基地的建设·····	刘俊生 (315)
肇庆市鼎湖区科技兴农的做法·····	钟润生 (323)
廉江县农科教相结合发展农业经济·····	赖炳琨 (333)
高明县科技兴县的实践·····	何祖坚 (345)
罗定山区县发展外向型经济的成功尝试·····	陈忠能 (353)
以开放促开发 用开发促开放·····	罗达明 (360)
——广宁县发展山区经济经验初探	
宝安经济崛起的奥秘·····	中共宝安委员会 (368)
发挥本地优势 振兴惠东经济	
·····	叶楚中 周桂花 苏 克 (376)
加强横向经济联合 发展资源型	
工业和开发性农业·····	李景昌 (385)
——曲江县发展经济的探索	
梅县山区经济与资源的协调发展·····	杨金兴 (391)
大亚湾经济开发区崛起原因初探·····	陈楚明 (399)
后记·····	(404)

广东财政体制改革及其深化发展问题

黎旭东

改革开放以来，广东财政迅速崛起，财政收入由1980年的36.1亿元增加到1991年的177亿元，由全国的第七位跃到全国第一位。1981——1991年年均增长速度达15.6%。

一、广东财政体制改革的回顾

（一）财政包干体制的实施。过去，我国实行的是统收统支的财政管理体制，极大地束缚了地方经济的发展。1979年7月，中共中央和国务院决定对广东、福建两省在对外经济活动中实行特殊政策、灵活措施的方针，从政策和体制上赋予地方更多的自主权。

1、大包干：广东财政体制改革的基础。

1980年，按照放权搞活的设想，在全国多数地区实行“划分收支，分级包干”体制的大背景下，中央对广东实行“划分收支，定额上缴，5年不变”的财政大包干体制。根据划定的收支范围，以1979年财政收支预计数为基数，确定每年定额上交中央财政任务10亿元，一定5年。1988年起，中央对广东省继续实行定额上缴的包干办法，并按照“划分税种”的统一规定，结合国家大中型企业上划中央管理对广东财政收入的影响，对包干范围作了相应的调整，并且仍然确定为“5年不变”。

1988年，中央改变了对广东的大包干、预算管理体制，改为

递增包干，以1987年上缴数（包括压支上借款）为基数，每年递增9%，一定3年。

2、层层包干，广东预算体制改革的深化。

根据中央对于广东财政体制的改革，结合广东的实际，广东对所属市、县财政预算管理体制改革围绕分级管理的思路，进行了三次变动。

1980年，广东对所属市、地、县的财政管理体制，除广州、深圳、珠海三市外，试行“收支挂钩，增收分成”的办法，对深圳、珠海经济特区实行“收入留用”的体制。对广州市，1981年实行“一边挂”的包干方法，1982年至1984年实行总额分成方法。

上述政策的实行结果，促进了经济的发展。1980—1984年，全省国民收入增长66.8%，国内生产总值增长71.5%。但由于经验不足，这次改革基本上没有跳出统收统支的旧圈子。这5年的财政收入仅增长43.8%，财政收入占国民收入的比重由16.2%降至12.3%。

鉴于此，从1985年起，针对当时广东省财政体制暴露出来的问题，根据各市、地的经济条件和财政状况，分别实施不同于第一个包干期的办法。主要内容是：对深圳、珠海和汕头经济特区，实行收入全留的特殊体制；对广州市实行“核定基数，定额上缴，增收分成”的办法，超基数部分，上交省财政收入40%，市留60%；对收大于支的5个市，实行“递增包干”的办法，其中佛山、江门、韶关、茂名市上缴递增比例为7%，湛江市为6%；对汕头、肇庆、惠阳、梅县地区和海南行政区实行定额补贴的办法；对少数民族地区实行“定额补贴”，每年递增10%的办法。

在这个基础上，各市（地）也同时对所属的县实行包干。随着乡镇一级财政的建立，县对于乡镇也实行财政包干，在全省范

围里面形成了与中央对省大包干相适应、相配套的层层包干的新的财政管理体制。

1988年，根据中央改变对广东的财政管理体制和广东行政区划变化较大的情况，广东对有关市的上交任务和体制进行了调整。为了完成新增的财政上缴任务，广东在保持财政包干体制基本不变的情况下，根据各市的财政经济状况，按照富裕的地区多负担，一般的市少负担，财政比较困难的市免予负担的原则，分配落实了增加上缴任务。为发挥广州中心城市的作用，对广州市的财政体制由原来的“核定基数，增收分成”改为“定额上缴”。通过这次调整，中央对广东省，广东省对所属市，市对县，县对乡镇各级财政层层包干的新体制在全省已经初步形成。

从中央集权的统收统支体制到分级管理的包干制，广东经历了一个从财政收入长期低速到改革后持续稳定增长的历史发展过程。从已经实行的体制来进行比较，目前只有包干制才最有利于综合国力的增强，有利于经济的发展，有利于提高人民的物质文化生活水平。正如珠江三角洲地区财政部门所总结的，包干体制划定了两条保护线：首先，是保证了上级利益不减少，保护了上级利益；其次，是地方在缴足了上面的剩下的就是地方的，地方可以自主支配，有利于调动地方政府的理财积极性，有利于地方合理安排自有财力。因而，它促进了市场机制的成长和发展，开辟了财源，增强了改革开放的经济承受力，促进了生产力的发展。1984—1988年，全省国民收入年均递增15.2%，而按可比口径计算的各市县财政收入，1988年达130.18亿元，年均递增达27.4%，比第一阶段包干增长速度超出17.9个百分点，大大超出国民收入的增长速度。

（二）“放水养鱼”：国家与企业分配关系的改革。企业是现代经济中最活跃的细胞。然而，计划经济则使其成为政府的附属物，失去了应有的活力。因此，财政体制改革的任务之一，就是

要搞活企业。改革开放以来，广东在实行财政大包干的基础上，调整了国家与企业的分配关系，先后试行企业基金、利润留成、盈亏包干、利改税以及承包经营责任制和股份制等多种形式的分配制度。虽然在大的方面与全国的步伐相一致，但是在具体执行过程中，广东则更灵活地照顾企业的利益。如1984年开始的第二步利改税，广东在执行国家统一的利改税政策的基础上，在三个方面采取了一些灵活的措施：一是核定调节税时，财政对企业让了一部份利润，相应提高了企业的留利水平；二是根据广东的物价水平，人平留利额比规定略高一些；三是大中城市小型企业的划分标准比国家规定略宽一些。在第二步利改税措施的基础上，1987年开始全面推行多种形式的承包经营责任制。在承包过程中，对承包企业超基数部分，由财政部门直接返还企业。

改革和完善税收制度，充分运用中央给予的权力，发挥税收杠杆对经济的调节作用。1981年，中共中央、国务院在《广东、福建两省和经济特区工作会议纪要》中指出：广东省在完成财政包干基数任务的前提下，可以自主地支配自己的财力。据此，在保证税法的统一性前提下，广东较充分地对待和运用中央给予广东税收政策的优惠权力，对符合宏观经济发展方向、产品有销路、原材料有保证、经济效益好的企业在税收上给予适当的扶持，实行“放水养鱼”、“养鸡下蛋”的政策，采取了减免税、以税还贷、税前还贷等优惠政策，支持了企业的发展。对企业实行“放水养鱼”的政策，关键在于各级政府要正确处理好眼前利益与长远利益的矛盾关系。珠江三角洲的财政部门能够正确处理眼前利益与长远利益的关系，一方面收紧政府的开支，另一方面把资金尽可能更多地留给企业，让企业更快地发展，从而培养了财源。如顺德市的财政收入超4亿元，所辖桂洲、大良两镇财政收入超7000万元，其主要来源于乡镇企业的发展，这又与顺德市政府实施财政税收优惠政策有着密切的关系。

（三）打破支出管理上的供给制。在统收统支体制下，财政支出管理上存在的问题主要是供给制，财政包揽过多，助长了吃国家“大锅饭”等不合理现象。改革开放以后，我省对此进行了改革和探索。

首先，打破财政统揽各项支出的格局，积极鼓励多渠道、多层次、多形式筹集资金办事业、搞建设，缓解财政资金的供需矛盾，在经济建设领域鼓励多元化。据统计，1991年全省基本建设投资214亿元，其中对财政预算内安排的仅有23.46亿元，占10.96%，其余的资金主要靠银行贷款、利用外资、自筹及采用其它办法解决。在社会事业发展方面，明确提出“几个一点”办事业的口号，经过多年努力，筹集了大量办事业的资金。例如，全省用于发展教育事业的资金，1990年达47亿元，属于国家资金部分占60%，社会集资等占了40%。另外，改造中、小学危房投入了24亿元，财政只拨了几亿元，其余部分靠社会集资解决。

其次，根据多渠道集资办事业，单位创收能力增强和业务收入增加的情况，在财政支出管理上完善了单位经营的预算包干办法，根据单位不同性质和类型，确定预算管理形式，鼓励、支持事业单位由全额向差额、差额向自收自支或企业化管理的转变。为支持事业发展，广东省还建立了“基金”，用“基金”利息解决事业发展所需的经费开支。目前，已设立的基金有“社会科学基金”、“教育基金”、“专项发展基金”、“高科技发展基金”等十几种。

（四）实行有偿投资，搞活财政资金。为了克服财政无偿投资，缺乏利益机制的约束，造成效益低，损失浪费严重的问题，从1979年开始，改革建设基金的供应办法，实行投资有偿占用的试点工作，即基本建设投资全部改为贷款。与此同时，广东还用活地方财政资金为主，同时多渠道筹集资金，建立了以下几项周转金：（1）预算促产周转金。为了增强困难地区的投入产出观

念，1983年设立财政支持山区困难县发展生产周转金，主要用于支持经济基础较差，财政困难较大的山区困难县发展生产，开辟财源，增加财政收入；（2）财政支农周转金。1980年建立，重点放在扶持农口企业、事业单位，开展多种经营和支持乡镇企业，特别是支持出口创汇的乡镇企业；（3）支持企业技术改造和扭亏增盈周转金；（4）预算外促产周转金。

为了使企业和社会基础设施建设获得更多的资金来源，社会性投资已越来越多地以社会集资形式来实现，产生了集资建桥、集资办电、集资办学以及允许企业发行债券、企业内部筹措资金的形式，从而打破了财政包揽了一切社会投资的局面。而财政则通过“拼盘”方式，提供垫底，贴息资金，为企业生产发展与更新改造提供支持，起到引导资金投向的作用。

二、广东财政改革的功效

广东财政10年改革的成就是显著的。从大的方面来讲，主要是表现在以下几个方面：

（一）支持了改革开放。首先是积极、主动地支持物价改革。从1980年至1991年，广东支持各项改革的资金相当于同期财政收入的40%左右。在物价改革中，改暗补为明补，改生产流通环节补为分配环节补，使绝大部分日用品、食品、副食品的价格得以放开经营，既理顺了价格，最终又减轻了财政的负担，促进了生产的发展和市场的繁荣。

其次是支持了特区的发展。广东的深圳、珠海、汕头三个经济特区，是经济体制改革开放的综合试验区，广东省财政一直给予大力支持。在体制上，经济特区一直实行自收自支的预算管理体制，促进了经济特区财政经济的迅猛发展。深圳特区由初办时的1700多万元的财政收入，到1991年的一跃近30亿元的财政收

入，11年间增长了165倍，年均递增53%，从而保证了深圳改革开放和各项事业发展的资金需要。

同时，广东财政还支持了企业管理体制、外贸管理体制的改革和行政、事业单位财务管理体制的改革。

（二）支持企业增强活力。大包干的财政体制，有力地支持了广东的企业向着政企两权分开、自主经营、自负盈亏、自我发展的企业体制模式迈进。特别是广东的企业集团的规模越来越大，不断引进外资，引进国外先进技术，使广东的工业产品在国内外都具有较强的竞争力，有效地开辟了国际、国内、省内三个市场。

（三）财政收入规模不断扩大。广东的财政收入从1980年的36.1亿元，增加到1991年的179亿元（不包括收入划分改变减少地方收入约20亿元的元素），增加了141亿元，年平均递增12.27%，增长幅度居全国各省市的榜首，财政收入总额也由全国的第七位跃升到全国的首位。在大包干财政体制下，广东省各种类型地区的财政收入全面增加，1990年全省共有顺德、南海、番禺、宝安、新会、台山、三水、开平等8个财政收入亿元县。

（四）广东对中央的贡献大幅度增长。随着广东省经济的发展和财力的增强，广东上交中央的财政收入有了明显增加。据统计，1980年至1991年全省财政上交中央财政的各项收入总额达到342亿元。1991年上交中央财政各项收入总额达到70亿元，是1979年上交数的7倍多，平均递增19.6%，超过同期广东财政收入总额年均增加15.6%的增长速度。另外，购买国库券、保值公债、重点建设债券，也是广东对中央多作贡献的一部分。

三、广东财政深化改革与加快发展的思考

目前，广东全省上下在为完成20年内赶上亚洲“四小龙”，

基本实现现代化的任务而不断深化改革，扩大开放，加快经济建设的步伐。财政改革、转变职能也正在酝酿之中。如何进一步发展广东省财政？笔者认为走市场经济道路是广东财政的唯一出路。

（一）按市场经济的要求，深化广东财政改革。目前，企业面临着转换经营机制改革，财政同样也面临着转换财政职能问题。与企业体制改革相匹配，财政进一步改革的核心问题，就是要“两权分开”。所谓“两权”，是指目前我国财政所行使的社会管理权和资产所有权。这两权的结合，混淆了它们二者之间的质的规定性，使两种权力互相遏制，结果那一种权力都没有用好。因此应当实行“一府两线”的管理体制，即将行使资产所有权的职能部门与行使社会管理权的职能部门明确划分开，各司其职，并且使分散的资产所有权重新归于一体。这样更有利于企业体制改革，更有利于微观放开搞活、宏观管理经营好。

建立社会主义市场经济体系，财政就应当充分发挥其社会管理者的职能作用。一方面要深化财务会计方面的改革，按市场经济要求建立统一的会计准则和财务通则，使企业会计核算建立在能够准确核算企业经营的成本利润的基础上，保证企业再生产的顺利进行；另一方面要充分发挥财政的宏观经济运行稳定器的作用，利用财政收支手段来调节市场的总供给与总需求，调节经济停滞或过热的问题。

建立社会主义市场经济体系，还必须建立和健全社会福利和保障制度，财政应当参与社会保障体系的建立。就业、养老、医疗保险制度是保证社会稳定的基本制度，财政应以一个社会管理者的身份，在社会保障制度、立法、保险机构的建立和管理方面起积极促进作用。

深化改革，转换政府机制，财政必须采取果断措施，积极主动支持政府机构的改革，凡属资产性管理的政府机构，都应从财

政供给系列中退出，由经营性资产收益解决其经费供给问题。

（二）进一步完善包干制所建立起的层层分权体制。进一步完善包干制所建立的层层分权体制，关键在于解决包干基数与事权与财权不一致的问题。

第一，目前一轮包干体制是在1985年确定的，原定包干期已过多年，经济形势已发生了变化，而原来的包干制没有相应地加以改进，影响了预算体制对贫富地区财力的调节作用的发挥，有必要调整体制。在新的包干期，必须明确划分省、市、县、乡镇各级政府的事权范围。在此基础上，按零基预算法核定包干基数，从而能够适应已经发生很大变化的实际情况。

第二，目前的包干制存在着收入上包干了，而在支出上还在吃“大锅饭”的问题。上级开口子，下级出钱，或者上下级政府之间互相“钓鱼”的项目等问题，都影响了包干制的严肃性，影响了层层分权体制的实效。今后当应坚决贯彻“谁出主意谁出钱”的原则，坚决制止任意向下级政府开减收增支口子的政策。

第三，目前广东省面临着艰巨的产业结构调整的任务，这是追赶亚洲“四小龙”最基础性的工作，特别是在能源、交通、通讯等基础设施方面的建设任务十分繁重。对此，财政应在财力可能的限度内，增加对这些方面的投资，在政策上进一步对这些方面的建设给予优惠，税收、财务制度等方面更加灵活一些，支持多元投资渠道的建立。

第四，根据建立社会主义市场经济的理论，必须要对财政基本理论进行修改，变资产配置为“资源配置”，变资产性财政为社会管理性财政，恢复财政职能的本来属性。即财政分配是对再生产一般分配和生产关系分配的一种“社会必要扣除”。扣除的目的，就是为了满足实现再生产一般分配和生产关系分配所必不可少的共同需要。只有将目前财政所拥有的社会管理者职能和资产所有者职能划分开，并全面恢复社会管理者职能，才有可能真

正实现财政的“社会必要扣除”，来满足社会公共需要的本来属性，才有可能克服几种分配方式不分的条件下，财政包揽社会一切支出的局面，方有可能实现财政分配这种社会资源配置手段对社会公共需要所需资源的合理配置。

（作者单位：广东省财政厅）