

经济特区

财政若干问题研究

邓子基\等著

本书是我国著名财政学家邓子基教授主持编写的最新一部研究特区财政理论与实践的专著。作者在总结 10 多年来特区财政改革实践的基础上,选择财政发展模式、国有资产管理、社会保障制度、财政体制和财政调控等重要方面,就其基本做法、成功经验以及存在的问题,进行了专题研究,提出了有重要参考借鉴价值的对策与建议。

★特区经济丛书★

3



鹭江出版社



经济特区财政若干问题研究

◆特区经济丛书◆

邓子基\等著

鹭江出版社

[闽]新登字08号

特区经济丛书(8)

经济特区财政若干问题研究

邓子基 等著

鹭江出版社出版·发行

(厦门市莲花新村观远里19号)

邮政编码: 361009

福建第二新华印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 5.375印张 4 插页 124千字

1993年12月第1版

1993年12月第1次印刷

印数: 1—2000

ISBN 7-80610-000-8

F·1 定价: (平) 5.82元
(精) 10.80元

XAK76/13

编者的话

自1980年全国人大常委会批准设立经济特区以来,经过10年的发展,我国各经济特区在改革和建设事业中都取得了巨大的成就,真正成为我国社会主义改革的“试验场”和对外开放、引进先进技术及管理经验的“窗口”,为建设有中国特色的社会主义提供了宝贵的经验。

10余年的探索,使经济特区初步形成了一定的模式。在我国加速向社会主义市场经济转轨的新形势下,对特区模式进行全面的理论总结与前瞻研究,无疑具有重大的理论和现实价值。为此,我们编辑出版了这套《特区经济丛书》。

本丛书将系统地反映国内对特区经济研究的最新成果。我们提倡不同学术观点的交流与争鸣,竭诚欢迎读者提出批评和建议。

《特区经济丛书》编委会

总 序

刘 国 光

邓小平同志南巡讲话发表后，全国上下掀起了改革开放和经济发展的新热潮。在此之际，鹭江出版社推出了国家“八五”出版规划重点图书——《特区经济丛书》。这套丛书以系统介绍特区经济成就，总结特区成功经验为宗旨，反映国内对特区经济研究的新成果，具有很强的现实意义。我相信，它将对中国改革开放的深入发展发挥积极有益的作用。

80年代以来，我国的经济特区作为改革开放的“试验场”和“排头兵”，取得了举世公认的成就。实践证明，中国的经济特区不仅借鉴了国外的“自由贸易区”或“出口加工区”的有益之处，并在发展中逐渐增添了更加广泛和丰富的内容。中国的经济特区与国外的“自由贸易区”或“出口加工区”的主要区别是：国外这类区域一般是单一功能，而我国经济特区是综合功能；国外这类区域一般面积很小，基本上是无居民居住区，而我国的经济特区面积较大，有的已有百万以上居住人口；国外一般限于区内贸易或加工，仅对外不对内，而我国的经济特区在功能上则是外引与内联相通，并向内地辐射。显然，这是有中国特色、在国际上有创新意义的社会主义的经济特区。

90年代，在当前国际经济、技术竞争加剧，国内加快改革开

放和经济发展的新形势下，经济特区应继续当好全国改革开放的“排头兵”，率先建立社会主义市场经济新体制，促进产业结构优化，使经济发展水平再上一个新台阶，把特区建成以高新技术为龙头，先进工业为主导，第三产业兴旺发达，农业现代化水平较高，社会安定，经济繁荣，人民生活富足的综合性、多功能的开放经济区，在“造香港”、“赶小龙”中发挥积极的作用。如果说，80年代中国在经济特区拉开了对外开放的序幕，并逐渐带动内地，那么，在90年代，经济特区将进一步展现中国改革开放的不断深化和发展。在一定意义上，可以说，经济特区是中国改革开放的象征，她体现了中国人民奋发图强、不断创新、赶上世界先进水平的决心和意志。中国的经济特区已走过了创业和初步成型的两个阶段，为下一步发展奠定了坚实的基础。展望未来，我相信，经济特区将在我国实现第二、三步战略目标中起重要的作用。

我希望，《特区经济丛书》通过组织高质量的作品，反映特区在各个方面充当全国改革开放的“排头兵”，敢于冲破禁区，勇于探索的实践历程与理论脉络；同时，也希望它进一步探讨特区在我国全方位开放，发展社会主义市场经济新格局下的使命与作用。这样，《特区经济丛书》必将对推进我国改革开放和现代化建设作出积极的贡献，受到广大读者的好评。

1992年7月20日

自 序

党的十一届三中全会以后，我国实行了改革开放，党中央提出了“一个中心”、“两个基本点”的基本路线，作出了兴办经济特区的正确决策，在我国东南沿海相继创办了深圳、珠海、汕头、厦门和海南五个经济特区。10多年来，我国经济特区迅速发展，取得了举世瞩目的成就。实践证明邓小平同志关于创办经济特区的思想与政策是完全正确的。如今，五个经济特区犹如我国东南沿海的五颗灿烂的明珠，对于全国具有夺目的辐射作用。特区首先进行了市场调节为主的经济实践，这对于我国社会主义市场经济理论的形成发挥了十分重要的试验场作用，对于我国实行沿江、沿边和内陆省会城市的开放也提供了宝贵的借鉴经验，因而具有十分现实而深远的意义。在我国经济特区的发展过程中，特区财政不论是作为特区筹集建设资金的手段，还是作为特区宏观经济调控的工具，都发挥了重要的促进作用。目前，我国正在大力发展社会主义市场经济，实行沿海、沿江、沿边和内陆省会城市多层次、全方位的对外开放，经济特区也进入了新的发展阶段，正面临着追赶亚洲“四小龙”的历史任务。在这种新形势下，开展特区财政研究，总结特区财政取得的成功经验，揭示特区财政存在的问题，探索特区财政发展的新路子，以促进特区经济的高速发展和发挥特区的“窗口”作用，无疑具有重要的理论和实践意义。

由于特区财政虽已形成一套基本的做法，但在理论上尚不够

成熟，而且又有待于继续实践与总结，因而本书并没有完整的体系。我们仅就特区财政的基本做法，对若干主要问题进行专题性的研究，大致包括以下六个方面的内容：

1. 特区财政发展模式论。从剖析我国创办经济特区的必要性和目的出发，研究特区财政的作用、性质及其目标模式。

2. 特区税制及其优化。对特区税制的产生与发展、特区税制的目标模式和过渡模式、特区税制与全国税制的关系及其法律问题专门研究。

3. 特区国有资产管理初探。在剖析深圳经济特区国有资产管理改革实践的基础上，对特区国有资产管理改革的理论、特区中外合资经营企业中的国有资产管理以及特区如何强化境外国有资产管理作了初步探讨。

4. 特区社会保障制度改革。专门探讨了特区社会保障制度的建立、特区社会保障分配的原则以及特区社会保障制度改革。

5. 特区财政体制展望。从分析特区财政体制面临的使命与现状出发，结合特区财政体制的特点，对全面深化特区财政体制改革和特区财政体制的发展思路作了探讨。

6. 特区财政宏观调控。从分析特区经济宏观调控的新机制入手，对特区财政宏观调控机制和特区财政宏观调控的实现条件进行了探讨。

本书的写作得到国务院经济特区办公室、深圳、厦门等经济特区及其财税部门的支持；本书出版得到厦门经济特区鹭江出版社的帮助。在此我们深表感谢。

本书由我负责并组织我的五位博士生共同参加研究。首先由我提出整个研究框架，大家一起讨论、调研，然后各自负责写出初稿。具体分工为：第一章汪异明，第二章由我撰写，第三章由我与王家春共同负责，第四章时建龙，第五章李保民，第六章王

目 录

第一章 特区财政发展模式论	(1)
第一节 为什么要办经济特区.....	(1)
第二节 特区财政的作用与性质.....	(5)
第三节 特区财政的目标模式.....	(9)
第二章 特区税制及其优化	(17)
第一节 特区税制的产生与发展.....	(17)
第二节 对现行特区税制的基本评价.....	(22)
第三节 特区税制目标模式的设计.....	(27)
第四节 特区税制过渡模式的确定 ——现行特区税制的深化改革.....	(34)
第五节 特区税制与全国税制的关系及其法律问题.....	(41)
第三章 特区国有资产管理探讨	(46)
第一节 国有资产运作体系的改造.....	(46)
第二节 承包制的缺陷与改进.....	(52)
第三节 国有企业股份化.....	(59)
第四节 中外合资企业中国有资产权益的保障.....	(71)
第五节 境外国有资产流失的防范.....	(76)
第四章 特区社会保障制度改革	(80)
第一节 特区社会保障制度的建立.....	(80)
第二节 改革特区社会保障制度的必要性.....	(89)

第三节	特区社会保障制度改革.....	(95)
第五章	特区财政体制展望	(115)
第一节	特区财政面临的现状	(115)
第二节	对特区财政体制特征的再认识	(121)
第三节	特区财政体制的改革取向	(128)
第六章	特区财政宏观调控	(140)
第一节	特区经济宏观调控的重要性	(140)
第二节	特区财政宏观调控机制	(144)
第三节	特区财政宏观调控的实现条件	(154)

第一章 特区财政发展模式论

第一节 为什么要办经济特区

要认识特区财政，首先要认识特区本身。我国经济特区是改革和对外开放的产物。我们知道，当代国际经济关系越来越密切，任何国家都不可能在封闭状态下求得发展。在一个经济落后的国家里建设社会主义，尤其要积极开展对外经济技术交流和合作，努力吸收利用人类文明的一切成果，逐步缩小同发达国家的差距。这是我党总结几十年经济建设经验教训得出的科学结论。从十一届三中全会起，我党就把对外开放作为我国的一项长期基本国策确定下来，并进行了一系列伟大的实践。其所以如此，是基于如下的认识：

首先，国际经济关系的日趋紧密和生产的国际化是社会发展的必然趋势。当今世界各国在经济上是相互依存、互相渗透的。由于社会化的大生产，技术日新月异的发展，对资源的利用也正向广度和深度发展，没有任何一个国家能掌握世界上全部新技术；对本国的资源，任何一个国家也不能完全满足需要，因而需要交换的扩大，并从一国国内的交换扩展到国际交换。这说明在当今世界上，生产和消费是具有国际性的。当今世界市场的广大，国际交换和分工的发展程度，国际贸易和资本流动的规模，都是旷古

未闻的。它们用相互依赖的纽带把各个不同的民族联系起来，这一过程是生产力蓬勃发展的反映，也是人类进步的必然趋势。

第二，对外开放是社会主义商品经济发展的客观要求。商品是天生的平等派，它的本性就是交换，就是流动。随着商品经济的高度发展，生产的国际化，世界市场的形成和发展，商品交换不断打破地域和国界的限制，使世界市场急剧扩张。人类的一切进步通过商品这一纽带传递到世界各个角落，把世界经济的发展又推向更高的阶段。当今世界任何一个国家的生产力的发展，如果脱离世界经济联系网络的合力作用，将必然处于停滞落后状态。闭关锁国的时代已经一去不复返了。任何一个国家要振兴经济，加速科技进步，就必须积极扩展对外技术交流，吸收外来的资金、先进技术与先进管理经验，必须面向世界和未来。

第三，对外开放是我国实现社会主义现代化建设的迫切需要。我国经济长期落后，面临资金短缺、经验不足、技术落后等一系列问题，要在一个不太长的时间里赶上世界先进国家，必须在自力更生基础上大力引进国外资金、先进技术和经验，以弥补自己的短处，否则会在激烈的国际竞争中被远远抛在后面，面临被开除“球籍”的危险。在国内改革的同时，实行对外开放是实行社会主义市场经济、振兴中华的唯一明智的选择，否则就是“死路一条”。

设立经济特区是我国对外开放政策的具体体现。其必要性和目的可以从以下几方面看。

第一，经济特区是集中吸收利用外资，引进国际先进技术和经验的需要。我国现代化建设需要巨额的资金、先进的技术和科学的管理经验，而资金短缺、技术落后、管理不善是我国经济长期存在的问题，如果仅仅依靠国内积累建设资金，完全自行研制先进技术设备，探索管理经验，那就会贻误时机。因此，利

用外资，引进先进技术和管理经验是我国实行对外开放的重要目的之一。我们知道，利用外资，引进技术设备和管理经验有多种途径和方式。如利用外资可向外国政府和国际金融机构借款，通过我国有关银行等金融组织在国外进行拆借、发行债券，利用国际间的商业性借款和外商来我国进行直接投资等。引进技术设备和管理经验可通过外贸进口从国际市场上直接买进技术设备，聘请外国管理专家来华传授或派出学习，也可通过外商直接投资办厂或经营其他经济事业。结合我国具体情况来权衡上述几种途径和方式，应以外商直接投资，开办工厂和经营其他事业为佳，因为可以通过它们带进先进的技术、设备和管理经验，因而对我们更为有利。

我们办特区，划出一定范围，实行有别于其他开放城市、开放地区的特殊政策和更多的优惠待遇，利用其有利的地理位置，通过更加集中、更加大量地吸引外商前来特区进行直接投资，实行多种方式的中外经济技术合作，可以使引进外资和先进技术的战略任务更有效地得到实现，可以更快地培养出成批的适应现代化建设要求的技术和管理人才。

第二，经济特区是对外经济技术合作的试验场地，沟通国内外信息的桥梁，发展对外关系的基地。办特区不单是为了解决就业问题，也不是单纯去追求产值。邓小平同志说：“特区是个窗口，是技术的窗口，管理的窗口，知识的窗口，也是对外政策的窗口。从特区可以引进技术，获得知识，学到管理，管理也是知识。”10多年来，经济特区利用自己的特殊有利条件，通过开办三资企业等，在中外经济技术合作方面进行多种多样的试验，从中总结经验教训，供内地省市借鉴。

经济特区处于我国对外开放的第一线，与国际市场有着密切的联系，国际经济技术信息比较灵通，特区又与内地有着密切的经

济联系，熟悉内地的经济技术情况。因此，特区可以在经济技术信息方面成为沟通国内外的桥梁。通过特区，内地可以“借船出海”，发展与国外的经济技术合作，发展对外经济关系。总之，经济特区可以在吸收外资、引进先进技术与管理经验方面起先行者和试验场的作用，在自己的实践中先取得经验，供内地参考借鉴，促进全国积极发展对外经济关系，加强与外国的经济技术合作。

第三，特区是我国发展社会主义市场经济，走向世界，参加国际分工和国际市场竞争的前沿阵地。我国在经济特区实行特殊经济政策和优惠待遇，依据价值规律，发挥市场调节作用，更多地利用人类文明成果，采用资本主义行之有效的社会化大生产的管理方法，允许外商按照国际惯例经营企业，这是我国实行社会主义市场经济，走向世界，参加国际分工和国际竞争的第一个标志。我国对外经济开放，建立外向型经济，是有步骤、分层次、分批分期进行的，是按照“经济特区——沿海开放城市——沿海经济开放区——内地”这样的格局进行的。在这一格局中，经济特区处于对外开放的最前沿。

第四，经济特区是我国经济体制改革的试验区。经济特区作为进行经济体制改革的试验区，还可以发挥其闯新路的作用。在特区范围内进行改革，思想可以更解放一点，胆子可以更大一点，步子可以更快一点，成功的经验可以推广，失败了也不要紧，对全局关系不大，还可以吸取教训。事实上，在特区范围内已经进行的计划、投资、财税、金融、价格、商业、外贸、国有企业经营等一系列经济体制改革，新的劳动工资制度、社会保障制度和就业制度的建立以及机构改革等，其经验与成就对全国都产生了引路的作用。

第五，经济特区是促进祖国统一大业的重要纽带。经济特区毗邻港澳台，它们历史上联系紧密，文化、生活习俗等相仿，相

互之间经济与社会交往非常密切。社会政治制度虽不相同，但在经济形式和经济管理上可以相互借鉴。经济特区的发展和繁荣对港澳台地区的繁荣和发展是很有意义的。通过办好特区，加快特区经济发展，并保证投资者的合法权益，对于增强港澳台对祖国的向心力，促进祖国和平统一具有深远影响。

总之，我国兴办特区，决非为着某些暂时的利益而采取的权宜之计，而是具有长远战略意义的重大决策，也是实行社会主义市场经济，体现有中国特色的社会主义现代化建设的一个重要先行部分。经济特区作为“四个窗口”将发挥其愈来愈重要的作用。

第二节 特区财政的作用与性质

一、特区财政的作用

经济特区创立以来，特区财政发挥了重要作用。

首先，特区财政以鼓励、优惠为主的税收政策，在吸引外资方面发挥了巨大作用。特区已成为我国集中利用外资的特殊区域。由于对外商在特区的投资给予各种减免税的特殊优惠待遇，有效地吸引了外商在特区的投资。到1992年末为止，在深圳市工商注册的“三资”企业达5757个，注册资金95亿美元。其中外商认缴出资额65亿美元，占注册资金的68.3%。单是1992年，就与23个国家和地区外商新签利用外资合同1561项，合同外资金额25.2亿美元，实际利用外资7.2亿美元。^①1992年厦门全市新批准签订直接利用外资合同443项，合同投资总额18.91亿美元，其中外商计划投资16.98亿美元，实际利用外资5.64亿美元。^②

^①资料来源：《深圳商报》，1993年3月21日第2版。

^②资料来源：《厦门日报》，1993年3月25日第7版。

第二，特区财政在初创时期，为支持特区基础设施建设，塑造良好投资环境立下了汗马功劳，为培育特区财源奠定了牢固基础。我们知道，大量吸引外资，首先必须创造一个良好的投资环境，完善基本的投资设施和生活设施。为此，在特区建设的奠基阶段，就要投入大量基建资金，搞“七通一平”，进行开发建设。各特区政府为此想方设法争取资金，特别是深圳特区在初创时的1978年，财政收入只1000多万元，财源短缺。在这种情况下，深圳特区大胆地采取由财政担保，向银行贷款搞“七通一平”的做法。从1979年到1985年，财政向银行借款总额达7.3亿元，经过几年建设，交通、电讯设施大为改观，形成了一个良好的投资环境。

第三，特区财政通过变动自身参与国民收入分配的一系列比例，促进了国民经济持续稳定协调发展。虽然特区财政参与国民收入分配的程度远不如内地深，但仍然占有一定的比重。通过调节特区财政收入占国民收入的比重及合理安排积累与消费的比例，特区财政制约着整个特区经济发展的规模。更进一步说，通过财政投资在不同使用方向上的安排，有效地调节了产业结构。虽然财政生产性支出只是特区建设资金的一小部分，但这部分投资去向对全社会资金投向起引导和配合作用。通过财政参股，与其他社会资金配合，有限的财政生产性投资起到了“四两拨千斤”的作用，使整个社会投资结构比较合理，从而达到优化特区产业结构的目的。

第四，特区财政对企业实行轻税政策，增强了企业活力，刺激了经济发展，有利于增强企业的国际竞争力。

二、特区财政的性质

（一）特区经济的所有制构成与特区经济性质

我国经济特区存在着多种所有制形式，包括国家资本主义经