

深圳
财政十年

SHENZHEN CAIZHENG SHINIAN

序

张 鸿 义

值此深圳经济特区建立十周年之际，深圳市财政局编著了《深圳财政十年》一书，以此作为献礼，这是很有意义的。

几番风雨，几度春秋。伴随着改革开放的主旋律，深圳经济特区走过了十年艰苦创业的历程，并以其高速增长的经济而举世瞩目。如果说，特区十年取得的成就有赖于诸多外部和内部因素的作用，那么，其中特区财政体制改革与财政政策的实施无疑是十分重要的。《深圳财政十年》比较详细地介绍和总结了特区财政管理及改革方面的具体做法和成功的经验，并对今后特区财政如何更好地发挥宏观调控作用，促进特区外向型经济的发展做了有益的探索。将特区财政工作者这一理论与实践相结合的成果奉献于社会，以就教于同行和所有关心和支持特区的人们，其意义不失为引玉之砖。

财政是国家有计划地进行国民收入分配和再分配的主体，是国民经济的综合反映，是调节国民经济的经济杠杆。它与国家的职能、国家的政治、经济权威密切联系在一起。财政的上述特点和作用在深圳经济特区同样是存在的。十年来，深圳经济特区的财政部门充分利用中央给予的优惠政策，较好地发挥了职能作用，积极组织财政收入，合理安排财政支出，保证了财政收入逐年增长，并基本实现了收支平衡，略有节余。与特区建立前相比，财政发展的规

模和增长的速度已经翻了若干番。财政资金的大量投入,对改善特区的投资环境,促进特区的文化、教育、卫生事业发展,实现产业政策和投资结构调整都起到了举足轻重的作用;财政上缴的逐年增加,也体现了特区对国家的贡献日渐增大。与此同时,特区的财政改革还不断地深化——改革传统的资金来源渠道和分配方式,建立起以宏观调控为主体的分级管理体制,调动了全社会聚财理财的积极性;改革国营企业财务管理体制,立足于促产培财,开源节流,增强了企业活力;试行人民币和外汇两套资金的综合预算管理,使财政的功能向深层次、多元化方向幅射;配合税收体制的改革,实行税利分流,并开始建立了国有资产管理机制……诚然,特区财政工作的进步,离不开上级财政部门的关怀和指导,离不开全国各地和特区各行各业的支持和帮助,然而各级财政之间相互促进、相得益彰的效果是显而易见的。与特区外向型经济发展相适应的财政改革在某些方面,具有超前的意义和试验点的作用,可谓任重而道远。

创办经济特区是一项崭新的开拓性事业,各个领域都还有许多未被人们认识和改造的“必然王国”。我们必须清醒地看到,特区财政的体制和管理机制与迅速扩大的收支规模仍不尽适应,财政宏观调控能力仍然显得薄弱,财政制度的健全和完善,以及队伍素质的提高等方面,仍需要花大气力,下苦功夫才行。特区经济发展以外向型经济为主,在实行计划经济与市场调节相结合的原则下,市场调节的范围更大一些。与内地相比,特区企业的自主权要大一些,债务负担要重一些,保持财政收支平衡的难度也大一些。因此,如何在国家的大政方针指导下,结合特区的实际,改善和加强财政管理,建立和完善科学的、有效的宏观调控体制,做到管而不死,活而不乱,需要我们在实践中不断地努力探索。

生活之树常青,深圳经济特区的明天充满着希望和光明。我衷

心地期待并相信,特区的财政工作者,以及关心支持特区建设的各界人士,在未来特区财政管理与改革方面,一定能够锐意进取,勇于创新,谱写出新的篇章!

一九九〇年四月二十八日

目 录

上篇 深圳财政十年

第一章	总论:不断开拓创新的深圳财政	(3)
第二章	建立适应改革开放的财政管理体制	(24)
第三章	促进外向型经济发展的财政预算体制	(35)
第四章	企业财务管理体制改革的有益探索	(50)
第五章	在改革中发展的综合财政工作	(58)
第六章	发展财政信用,强化财政职能	(73)
第七章	蓬勃发展的农村经济与财务	(87)
第八章	促进深圳特区现代化发展的文教行政事业 财务	(101)
第九章	财政部门管理地方统筹外汇的尝试	(131)
第十章	日臻完善的财政法规体系	(142)
第十一章	注册会计师事业与会计改革方案	(151)
第十二章	财政科研与学会、协会活动	(170)
附录:表 1	1979—1989 年深圳市财政收入情况表	(181)
表 2	1979—1989 年深圳市财政支出情况表	(182)
表 3	1979—1989 年深圳市预算内财政收支年 平均增长速度	(183)
表 4	1979—1989 年深圳市预算内基建支出情 况表	(184)
表 5	1979—1989 年深圳市文教卫生科学事	

业费情况表	(185)
-------------	-------

表 6 1979—1989 年深圳市农口支出情况表	(186)
---------------------------------	-------

下篇 经济特区财政研究论文选

统一认识,树立信心,扎扎实实地做好治理整顿工作

——1990 年我市财政经济的形势和任务	陈锡桃(189)
----------------------------	----------

深圳市财政经济形势分析及财税对策	王添池 荣光新(194)
------------------------	--------------

关于深圳市“八五”期间财政发展战略的思考

.....	韩继东 赖蔚菁(207)
-------	--------------

特区财政工作如何适应改革的新形势	陈兆民(212)
------------------------	----------

关于深圳市“八五”期间财政体制的设想	荣光新(219)
--------------------------	----------

关于我市财政体制的思考	陈锡桃(228)
-------------------	----------

从特区财政看财政的建设职能	王添池(236)
---------------------	----------

论深圳特区财政之职能与地位	古少鹏(241)
---------------------	----------

谈谈深圳经济特区的财政问题	蔡自强 陈锡桃(251)
---------------------	--

深圳特区综合财政工作的有益探索	陈锡桃(258)
-----------------------	----------

试论预算外资金管理	陈兆民(266)
-----------------	----------

发展财政信用是有计划商品经济的内在要求

.....	陈兆民 荣光新(277)
-------	--------------

改革地方金库体制,提高财政资金使用效益

.....	王添池 荣光新(281)
-------	--------------

外经企业财务管理问题探索	古少鹏(286)
--------------------	----------

对深圳工业发展中一些问题的看法	伍秀琼(293)
-----------------------	----------

发挥财政杠杆作用,促进深圳商贸发展

.....	韩继东 陈方利(297)
-------	--------------

对深圳城市土地有偿使用实践中几个财政问题的

初步探讨·····	阎沁芬	赖蔚菁(309)
香港的财政管理及其对深圳特区的借鉴意义·····	刘伟	(315)
理顺财政支出格局,健全财政平衡机制·····	荣光新	(327)
谈谈深圳经济特区会计改革的主要思路·····	管元平	(334)
关于推行责任会计和决策会计的探讨·····	金明	(342)
搞活企业的会计对策·····	荣光新	(347)
试论企业资产价值重估问题·····	管元平	(351)
试论特区企业总会计师制度的建立·····	陆宗江	古少鹏(361)
企业股剖析·····	荣光新	(366)
关于为中小型企业代理记账的探讨·····	韩继东	赖蔚菁(370)
后记·····		(378)

上 篇

深圳财政十年

第一章 总论：不断开拓创新的深圳财政

深圳经济特区已经历了整整十个春秋。

深圳市的前身是宝安县，原属广东省惠阳地区管辖。1979年3月，经国务院批准，成立深圳市（地级市），全市总面积2020平方公里，北连东莞，南接香港新界。党的十一届三中全会确立了对外开放的基本国策以后，1979年7月，作为实行对外开放政策的一项重大突破，中央决定在深圳和珠海两市试办经济特区。深圳特区面积为327.5平方公里，是我国目前可规划发展面积仅次于海南省的特区。1979年11月，深圳市改为省辖市，受广东省直接领导。1980年8月，第五届全国人民代表大会第十五次会议通过并批准颁布了国务院提交的《广东省经济特区条例》，完成了在我国设立经济特区的立法程序，中国社会主义的经济特区正式诞生了。深圳市现辖罗湖、上步、南头、蛇口、沙头角五区^①和宝安县。1988年10月，深圳又成为计划单列市，享有省一级的经济管理权限。十年来，深圳特区充分利用中央和国务院给予的一系列特殊政策和灵活措施，发挥垦荒牛精神，努力开拓，锐意进取，在社会经济各个领域里

^① 1990年1月经国务院批准，成立了罗湖、福田、南山三个县级区，取消原五个管理区建制。

取得了令人瞩目的成就,社会财力迅猛增长,财政工作出现了一个新的局面。

第一节 深圳建市初期的财政经济概况

深圳建市以前是一个以农业为主,经济基础薄弱,社会发展比较落后的边境小县,财政收支规模很小。1979年试办经济特区时,全市预算内财政收入仅1721万元,其中工商税收1594万元,除去海关代征税679万元以外,本地税收仅915万元,只占全部工商税收的57.4%。1979年预算内财政支出2971万元,入不敷出,靠上级补助维持平衡。在预算内财政支出中,基本建设支出达892万元,是当年预算内财政收入的51.83%;文教卫生事业费495万元,是预算内财政收入的28.76%。

深圳特区建立之初财政困窘,其原因主要是经济基础异常薄弱,工农业生产发展缓慢。1979年工农业总产值只有1.75亿元,其中,工业总产值仅有6000多万元,只占工农业总产值的34.6%,而且这些现有企业经济效益不高,带给财政的是75万元亏损支出。

薄弱的经济基础带来一个入不敷出的财政。为了保证特区大规模建设的资金需求,十年来我市除了进行全国统一的财政改革以外,还根据自身的实际情况,在财政领域进行了一系列具有开创性的改革。

第二节 深圳财政改革的主要内容

十年来,在中央和省给予的“收入留用,自求平衡”财政体制下,我市各级财政部门利用中央和省给予的特殊政策和灵活措施,

从政策、财力和制度上,采取一系列措施,支持改革开放,有力地促进了全市国民经济和社会各项事业的发展,促进了我市财政从“供给型”向“经营管理型”转化。改革的主要内容有:

一、改革资金的使用制度,统筹安排财政资金和信贷资金,促进特区经济的发展

要建设经济特区,就要积极外引内联,就要有一个良好的投资环境,就要投入大量的建设资金。但建市初期财政收入仅可以解决“吃饭”问题,国家投资也很少,资金的供求矛盾很突出。为了解决建设资金不足问题,我市从 1981 年开始,大胆将银行信贷资金用于特区基础设施和公共设施建设,到 1985 年底止,共向内资银行贷款 7.84 亿元,其中,用于特区基础工程设施建设(七通一平) 5.25 亿元,占贷款总额的 66.9%;重点文化设施建设 6500 万元,占贷款总额的 8.3%;城市公共设施建设 1.94 亿元,占贷款总额的 24.8%。从而进一步改善了投资环境,引进外资越来越多,特区经济发展加快,财源也逐步扩大。1986 年,全市国民收入达 27.3 亿元,人均国民收入 3016 元,是建市初期的 6 倍;工农业总产值 38.2 亿元,其中,工业总产值 35.7 亿元,占工农业总产值的 93.5%;财政收入达 7.4 亿元。随着特区经济的发展和财政收入的增加,我市从 1986 年开始,逐年安排一部分资金还本付息,到 1989 年底止,共归还银行本息 6.59 亿元(支付利息 2.55 亿元)。其中,1982 年至 1985 年支付利息 6599 万元,1986 年还本付息 2.2 亿元,1987 年还本付息 1.32 亿元,1988 年还本付息 1.04 亿元,1989 年还本付息 1.37 亿元。实行信贷资金和财政资金统筹综合运用的办法,有效地解决了建设资金不足的问题,加快了特区建设步伐,促进了特区经济的发展,为财政收入的增长打下了坚实的基础。

二、建立不同形式的财政体制,兼顾各级财政的利益

随着全市经济的发展和城市规模的扩大,我市1982年恢复了宝安县财政局建制,同年设立罗湖区财政局,1983年设立沙头角区财政局,1984年设立上步区、南头区财政局,1985年设蛇口区财政局。市对区县实行一级财政管理体制,各年的体制如下:

1985年以前,市对宝安县实行“收入全留,定额补助”的财政体制,每年由市财政补助1400万元。市对罗湖、上步、沙头角、南头四个管理区,实行“划分收支,定额补助,超收节余留用,短收超支不补”的财政体制。市对各区的补助数按上年初下达的补助数,加上上年追加的教育、公安和工资改革经费,作为下年的定额补助数。对蛇口区实行“划分收支,定收定支,定额补助,超收、节余留用,超支不补”的财政管理体制,试行一年。蛇口区管辖范围内所征收的各项税收(不含海关代征税)均作为管理区的财政收入,其中属蛇口工业区提供的各种税收由管理区财政负责返还。

1986年,对各区的财政体制进行了调整。具体内容主要是:(1)把沙头角、罗湖、上步、南头管理区的财政体制改为“划分项目,核定收支,超收分成,超支不补,节余留用”的包干体制;(2)宝安县仍继续执行“收入全留,支出包干,超支不补”的财政体制。市对区、县的一般性补助改为专项补助,由市财政根据财力情况进行安排,一年一定。同时,对罗湖、上步、沙头角、南头四个区的超收部分采取市区“二八”分成的办法;(3)对蛇口区实行收入全额返还的办法。

1987年上级增加我市压支上缴任务7693万元,市对各区、县分配压支上解任务如下:宝安县536万元,蛇口区290万元,罗湖区198万元,上步区159万元,南头区116万元,沙头角113万元,同时取消超收分成。此外,考虑到当年我市压支任务较重,确定对

区、县的补助,从1986年的1500万元,压减到1987年的800万元。其中,罗湖区100万元,上步区200万元,南头区100万元,沙头角区100万元,宝安县300万元,专项用于老区、边区建设,弥补文教卫生事业费不足以及落实侨房政策的支出。

1988年,省要求我市对中央多作贡献,增加上缴2500多万元。在不改变财政体制的同时,市决定让区、县分担一部分上缴任务,比例是:市本级分担75%,区、县分担25%(罗湖、蛇口区增加上解100万元,上步、南头、沙头角增加上解75万元,宝安县增加上解200万元)。

到1988年底止,市对区、县的补助(包括一部分省拨专项补助)达2.08亿元,减去各区、县上解数(包括一部分中央借款和超收分成上解)7293万元后,净补助额为1.35亿元,对区、县经济的起飞和各项事业的发展起到了积极的作用。

从1990年开始,市对区县不再补助。

三、改革国营企业财务管理体制和税利缴留办法,增强企业活力

为了增强企业的竞争能力,我市不断扩大企业的自主权,允许企业按照市场需求安排生产,自主经营,确定产品价格,组织产品销售,实行以销定产等。1985年我们取消了国营企业税前还贷制度,实行与外商投资企业、内联企业一样缴纳15%所得税的新税制,使企业在同等税负条件下开展竞争。1986年,市政府为减轻企业负担,颁发了《企业减免税问题的补充规定》和《关于增强企业的活力的六项措施》。同时,在企业内部,推行经理(厂长)任期目标责任制。对小型企业试行租赁、承包制,探索企业所有权与经营权分开形式。积极组织行业协会,搞好企业间的协调、服务工作。

深圳市的国营企业,绝大多数是建市以后向银行贷款建立和

发展起来的。企业兴办初期,自有资金很少,还贷任务很重。根据这种实际情况,为了增强国营企业的发展后劲,我们在企业利润分配上注意正确处理国家与企业的关系,对不同行业和企业实行不同的减税让利政策。1985年以前,我们把企业分成四种类型,实行四种不同的利润缴留办法:(1)对旅游、物资、副食品加工等企业,实行利润全留的体制,使这些企业不断发展壮大。(2)对工交企业,实行“定额上缴,全额返还主管部门统筹安排”的办法,将工交企业上缴的利润集中返还给企业主管部门,由主管部门统筹安排用于工交企业发展生产。(3)对外贸企业,实行“包干上缴,超额全留”的办法,在保证完成上缴财政任务的情况下,对超额完成利润指标所增加的收入,全归企业,以调动企业的积极性。(4)对商业、供销企业,实行“定额上缴,超收分成”的办法,实行这种办法,企业多超可以多留,国家也可以多收。据统计,1983至1985年企业年平均实现利润2.74亿元,缴纳所得税1161万元(1985年才开始征收国营企业所得税),上缴财政利润1.08亿元,上缴税、利占实现利润的43.7%。其中,工交企业税利率为13.7%,食品企业为10%,商业企业为50%,外贸企业为40.8%,市办国营企业为49.8%。

1986年,我们对企业利润缴留办法进行了调整与改进,其作法是,在核定企业消费基金(即奖金、福利)的基础上,提高利润上缴比例。1986年企业利润上缴比例(不含15%所得税)达49.6%,比前三年平均上缴39.5%,提高10.1个百分点,对控制基建规模、抑制消费基金盲目增长,起到一定的作用。

我市国营企业的债务问题和商品积压问题比较突出,严重影响了企业的发展。据统计,截止1985年底,我市国营企业逾期未归还的银行贷款已达19亿元,占银行贷款余额的39%,欠缴贷款利息2800多万元。而且,1986年、1987年进入还贷高峰期。为了帮助企业解决困难,放下包袱,轻装前进,市政府及时采取措施,对企

业存在的问题进行综合治理。首先,在财政政策上,规定从1987年至1989年三年内,市属企业(除免税公司)税后利润,经财政部门批准,可以全部或部分留给企业,用于归还到期的固定资产贷款、摊销处理积压商品损失和补充自有流动资金。财政部门每年从国营企业所得税和企业上缴利润收入中,拿出一部分用于扶持困难企业。特区企业的固定资产折旧年限可按国家规定再缩短50%。其次,在税收政策上,对在特区销售的产品、新办的工业、特区生产出口产品的企业、用固定资产贷款新建的企业和项目,以及其他企业中用于归还固定资产贷款、按规定摊销处理积压商品损失的留利部分,给予减免税或减免能源交通重点建设基金的待遇。1987年,根据市政府有关规定精神,我们对企业一律实行“核定指标,比例上缴”的体制,即区别不同经济类型企业,根据企业的经营条件与盈利水平,下达企业利润计划指标,核定企业利润上缴比例,实行“见利分成”的征收办法。1987年企业上缴利润占计划利润的46.9%,比1986年下降2.7%,财政实际让利5000万元,在一定程度上帮助企业卸了包袱,为进一步搞活企业打下了基础。

四、改革资金的供给方式,实行部分资金有偿使用制度

为了提高财政资金的使用效益,适应财政从“供给型”向“经营型”的转变,近年来,我们在财政资金的拨付方面进行了改革。把一部分财政资金从过去无偿拨给改为有偿借给,周转使用,进一步提高了资金使用效益。

1. 设置文教周转金,支持文教科卫事业部门发展生产,兴办第三产业,扩大有偿服务项目,增加收入,减轻财政负担。从1986年到1988年底,我市各级财政部门通过多渠道筹集资金,共投放文教周转金995万元,扶持了36个项目。其中,用于勤工俭学的有

12个项目,投放周转金520万元。据统计,1988年中小学勤工俭学总收入500万元,比1987年增长1.4倍。其中,用于弥补教育经费不足和用于发展生产基金就占76%。如,1987年宝安县横岗镇教办兴建厂房,投资32万元。其中,向财政部门借用周转金10万元,不足部分自行贷款解决。厂房建好后,为了尽快实现效益,他们与外商签订了为期20年的租赁合同,外商一次汇足租金79万元人民币,这样,他们不但及时还清了借款,同时,还拿出30万元用于扩大再生产,其余部分用于补充本镇的教育经费不足,从而进一步促进了教育事业的发展。

2. 用好支农周转金,增加对农业的投入。在周转金的使用上,我们积极贯彻党中央提出的改革、开放政策和沿海经济发展战略,注意抓好选点、投放、使用、回收几个环节,支持乡村发展外向型的创汇农业,扶持乡镇发展合资、合作等多种形式的“三来一补”企业,取得了较好的经济效益和社会效益。首先,我们积极支持创汇农业的发展,几年来,累计投放金额达1600万元,办起33个种养殖场,开荒种植荔枝、龙眼、橙柑2万多亩;办起优质高档海产品养殖场8个,面积达2万多亩。如,宝安县公明镇楼村,过去贫穷落后,我们先后投放周转金400万元,帮助该村开荒4000多亩,种植荔枝、柑橙等果树。1988年,该村仅果树收入就达80万元。其次,我们积极扶持村镇工业,通过村镇工业的发展带动农业的发展。1988年以来,我们投放周转金2370万元,扶持福永、公明、观兰、坪山、大鹏、南澳等镇建造工业厂房10万平方米。现在,这些厂房已大部分竣工,并出租使用,解决就业人员2.5万人,租金及工缴费收入近千万元,为国家创汇1250万港元。又如,公明镇田寮村,以往生产发展较缓慢,1988年初,他们抓紧有利时机,从多方面筹措资金400万元,财政支持周转金200万元,建造工业厂房4万平方米,办起近十个“三来一补”企业,当年取得租金及工缴费收入110万