

国家哲学社会科学
研究规划

顺德

综合改革的 理论思考

基金资助课题

- 主 编 钟生坦
- 副主编 张长生
杨 平

广东人民出版社

国家哲学社会科学规划

基金资助课题

顺德

综合改革的

理论思考

● 主 编 钟生坦

● 副主编 张长生
杨 平

● 广东人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

顺德综合改革的理论思考 / 钟生坦主编. —广州: 广东人民出版社, 2002. 1

ISBN 7-218-03844-1

I. 顺... II. 钟... III. 体制改革—研究—顺德市
IV. D676.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 077663 号

出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东广彩印务有限公司
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 32 开本
印 张	10,125
插 页	1
字 数	24 万字
版 次	2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷
印 数	5,000 册
书 号	ISBN 7-218-03844-1/D·144
定 价	20.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

售书热线: (020)83790667 83791084

“顺德综合改革的理论思考” 课题组

课题主持人：钟生坦

课题组成员：张长生 杨 平 郑志国
谢仁寿 杨 劲 蔡 兵

目 录

第一篇 综 述

第一章 顺德综合体制改革的回顾与展望·····	3
一、综合体制改革的动因和条件·····	3
二、综合体制改革的内容和特点·····	8
三、综合体制改革的阶段和成效·····	17
四、改革发展新宏图——率先基本实现现代化·····	27
第二章 顺德综合体制改革的基本经验和理论思考·····	44
一、综合体制改革的基本经验·····	44
二、综合体制改革的理论思考·····	55

第二篇 经济体制改革

第三章 所有制结构的战略性调整·····	84
一、顺德所有制结构的调整过程·····	84
二、所有制结构调整的主要特点和战略性意义·····	95
三、所有制结构调整中的深层理论问题·····	102

第四章 企业制度的改革与创新 ·····	109
一、敢为天下先，改革企业产权·····	109
二、顺德产权改革的实践意义·····	119
第五章 公有资产管理和运营体制改革 ·····	122
一、公有资产管理体制构建及其运行机制·····	122
二、构建新型公有资产管理体制的配套措施·····	126
三、公有资产管理的新特点·····	127
四、顺德构建新型公有资产管理体制的启示·····	129
第六章 建立社会保障制度的有效探索 ·····	135
一、综合改革呼唤创建新的社会保障制度·····	135
二、顺德创建新的社会保障制度的探索·····	137
三、进一步完善社会保障制度·····	146

第三篇 政治体制改革

第七章 政治体制改革的背景和过程 ·····	152
一、政治背景·····	152
二、经济背景·····	154
三、社会思想文化背景·····	157
四、政治体制改革的历史过程·····	160
第八章 重建顺德政治体制新构架 ·····	173
一、规范权限，明确职责，互不交叉的党政分开体制·····	173
二、政企分开，构建地方公有资产管理运营系统·····	179
三、转变政府职能，规范收支两条线管理·····	186
第九章 对我国政治体制改革的启示 ·····	198
一、行政体制改革有赖于理论突破·····	198
二、顺德政改模式对我国行政体制改革的启示·····	205

第四篇 农村体制改革

第十章 农村产权改革与经济组织创新·····	213
一、农村土地产权制度改革的探索·····	213
二、对农村产权制度改革的评价和规律性的认识·····	221
三、进一步深化农村产权改革·····	225
第十一章 农业产业化推行与发展·····	227
一、推进农业产业化经营的主要过程和经历·····	227
二、农业产业化是现代农业发展的必然选择·····	235
三、进一步推进农业产业化经营·····	238
第十二章 建立农业宏观调控机制·····	245
一、农业宏观管理与调控的主要内容和主要经验·····	245
二、政府对农业实行宏观调控是农业持续稳定发展的保证·····	257
三、完善市场化的政府农业宏观调控机制·····	259

第五篇 文化事业改革

第十三章 科技事业的改革与发展·····	262
一、科技事业的改革·····	262
二、科技在顺德市经济发展中的作用与成就·····	272
三、进一步推进科技事业发展·····	276
第十四章 教育事业的改革与发展·····	281
一、教育改革与发展的举措·····	281
二、教育改革与发展的成就·····	290

三、深化教育改革与发展的总体目标、任务和政策 措施·····	292
第十五章 文化事业的改革与发展·····	296
一、文化事业的改革举措·····	296
二、文化事业改革与发展的成就·····	300
三、顺德文化事业的未来发展·····	307
后 记·····	316

第一篇 综 述

顺德市地处广东省中南部，珠江三角洲腹地，现总面积 806.08 平方公里，常住人口 108.17 万人，流动人口 47 万人，旅居港澳台乡亲及国外华侨 40 多万人。从明景泰三年（1452 年）设顺德县以来，已有 500 多年的历史。在 19 世纪 70 年代机器缫丝工业勃起，顺德曾被誉为“南国丝都”、“广东银行”；新中国成立后前 30 年，成为鱼米之乡。顺德人在农业经济时代创造了“果基鱼塘”、“桑基鱼塘”这一驰名中外的生态农业系统。改革开放为顺德人提供了前所未有的新机遇，在 1978 年底至 1992 年的改革发展中，他们解放思想，敢破、敢改，实现了从农业经济到工业经济、从封闭社会到开放社会的第一次飞跃，成为国内外闻名的广东“四小虎”之一；1992 年以来，他们敢闯、敢立、敢创新，进行了政治、经济、文化三大体制的综合改革，在一个县级市的范围内率先初步建立社会主义市场经济体制，经济步入了良性发展的轨道，物质文明建设与精神文明建设协调发展，实现了经济社会发展上更为举世瞩目的第二次飞跃，引起了世人的关注、惊讶、争论、赞誉。2000 年，顺德全市实现国内生产总值 332.03 亿元。工农业总产值 795.03 亿元，其中工业总产值 749.74 亿元，农业产值 45.29 亿元。全部财政收入 62.39

亿元，其中地方预算内财政收入 21.6 亿元。职工人均工资 12290 元，农民人均纯收入 5030 元。年末城乡居民储蓄余额 407.94 亿元。社会消费品零售总额 93.18 亿元。全市各类金融机构 739 个，全年股票交易额 560.94 亿元。进出口总额 47.42 亿美元，其中出口 25.94 亿美元。至 2000 年底，全市实际利用外资 27.8 亿美元。顺德综合体制改革的成功实践，从一个市的范围回答了两大课题：社会主义市场经济体制以及与此相适应的政治体制、文化体制能否建立起来？怎样才能建立起来？在新世纪开初，回顾、总结顺德综合改革的经验，并上升到理论高度，这对于坚持和发展邓小平理论，对于更好实践江泽民同志关于“三个代表”的重要思想，对于广东以及全国各地更好地进行综合体制改革，加快建立和完善社会主义市场经济体制，加快社会主义现代化建设步伐，无疑具有重大的理论意义和现实意义。

第一章 顺德综合体制改革的 回顾与展望

一、综合体制改革的动因和条件

顺德能在八年左右时间（1992—1999年）基本完成政治、经济、文化三大体制的综合改革，是有其客观必然性和有利条件的。

（一）综合体制改革的动因

1. 经济发展阶段的转变，要求制度创新。

在漫长的农业经济时代，勤劳智慧的顺德人创造了“果基鱼塘”、“桑基鱼塘”这一当时先进的生态农业系统，成为著名的鱼米之乡。在19世纪后半叶至20世纪初叶中国工业化开始起步之时，顺德人曾一度走在前面。19世纪70年代顺德已有机器缫丝厂100多间，工人6万多人，超过当时上海和天津产业工人的总和。20世纪30年代，世界性经济危机、日本侵华战争和十年内战的先后爆发，使顺德人的工业化之梦破灭。解放以后的前30年，由于受计划经济体制和“以粮为纲”产业政策的束缚，经济发展基本局限于农业。党的十一届三中全会揭开了改革开放的序幕，顺德人抓住这一机遇，以改革开路，冲破了旧体制的束缚，仅用14年（1978—1992年）时间就实现了社会经济发展的历史性飞跃。

第一，实现了农业县向工业县的转变。改革开放前的 1978 年，顺德全县工农业总产值为 16.3 亿元（按 1990 年不变价计算），其中农业产值占 50.3%，工业产值只占 49.7%。经改革开放后的发展，到 1992 年工农业总产值已跃升到 175.1 亿元（按 1990 年不变价计算），其中农业产值只占 7.7%，工业产值已占 92.3%。工业行业已从原来的缫丝、制糖发展成包括家用电器、金属制品、机械、纺织、塑料制品、服装、家具、食品等 20 多个行业为主体的现代工业体系，成为全国著名的轻工业品生产基地，产值亿元以上的企业已有 25 家，家用电器和燃气用具的生产规模居全国之冠。

第二，实现了乡村社会向城镇社会的转变。以乡镇工业崛起为特征的工业经济的兴起，使原来从事农业生产的 30 多万劳动力中的 2/3 转移到第二、三产业，农村中从事农业的劳动力占农村人口的比例已由 1978 年的 78% 降到 1992 年的 37%。乡镇工业产值从 1983 年起就占全县工业总产值的半数以上。全县三大产业的国内生产总值构成比例已由 1978 年的 49.7:30.5:19.8 演变为 1992 年的 11.8:64.3:23.9。城镇不断扩充，经济实力不断增强，县城和 10 个建制镇均为珠江三角洲的工业卫星镇，1991 年全国十大乡镇企业中顺德占了 5 个。城乡一体化进程快，乡村城镇化水平较高。

第三，实现了从封闭、半封闭经济向开放经济的转变。对外开放使具有地缘、人缘优势（临近港澳，拥有 40 多万华侨、港澳台同胞）的顺德迅速与国际市场连在一起，“三资”企业从无到有，1992 年已超过 800 家，外向型经济发展迅猛，工农业产品出口已达 44 亿元，占全市工农业产值的 1/4。在对内开放方面，建立了家具、钢材、花卉、塘鱼等专业市场，使购销成行成市，市场辐射面不断扩大。

生产力决定生产关系、决定经济体制，顺德经济跃上了工业化台阶，这就使原来建立在农业经济、产品经济基础上的社会经济体制与工业经济、商品经济的发展不相适应，必然要求相应进行体制变迁。

2. 政府主导型模式的缺陷日趋严重，要求体制模式转变。

20世纪70年代末至90年代初，顺德的工业化在很大程度上是由县、镇两级政府推动的。期间顺德的工业企业大多是由两级政府直接投资或提供贷款担保，靠负债经营发展起来，并靠政府减免税收和税前还贷等优惠政策壮大起来的。这种体制其实是把中央下放的权力掌握在县、镇两级政府手中，只是把过去中央的大统制经济变为地方的小统制经济，可称为地方政府主导型经济。这种体制模式的产生在当时确有其必然性和积极作用，它成为对当时刚发育、未成熟市场的弥补，缓解了工业化的起步与资金不足、市场发育不全的矛盾。但是它也带来了新的四大矛盾：（1）政府有限投资能力与无限投资饥渴的矛盾。（2）政府有限利益与无限风险的矛盾。（3）政府作为直接投资主体与企业市场主体地位的矛盾。（4）政府社会管理职能与商务困扰的矛盾。据农业银行1993年对全市乡镇集体企业的调查，有259家企业已成为“包袱”，经济包袱达8.2亿元，结欠银行贷款21亿元。另据统计，当时顺德企业的负债率平均在85%以上，且呈上升趋势。这些矛盾随着经济的发展而扩大和深化，客观上要求顺德进行体制模式的转变，围绕建立市场主导型模式而进行配套改革。

3. 经济与社会在发展、改革上的不协调，要求进行综合体制改革。

改革开放以来各地几乎都热衷攀比经济增长率，顺德也不例外。1979—1991年全县工农业总产值年递增18.8%，13年翻了三番。由于当时上级领导主要以产值考察下级干部的政绩，各级

干部都热衷于争项目、跑资金，结果造成城镇规划落后，城乡管理较混乱，治安形势严峻，环境质量下降，这些均是政府职能错位、越位、不到位的表现，要解决这些经济与社会发展不协调的矛盾，必须进行政府管理体制的改革。

顺德 20 世纪 80 年代的体制改革基本上是经济体制改革，这样一段时间后，必然出现先行改革的经济体制与滞后的政治体制的矛盾，而政治体制改革滞后也必然影响经济体制改革的深化。顺德主要领导当时就正确地认识到：解决政企不分的前提是解决政资不分，解决政资不分的关键是转变政府职能。因此企业体制改革的深化必须与政府职能转变、政府机构改革同步进行。

由于当时不少领导都热衷于抓经济，仅把经济建设看成是硬任务，结果出现了物质文明建设与精神文明建设不同步，一手硬一手软的问题。改革开放实践的发展使顺德干部认识到：社会主义的现代化，不仅要有发达的经济，还要有繁荣的文化。因此必须加快文化体制改革，促进精神文明建设与物质文明建设协调发展。

（二）综合体制改革的条件

顺德于 20 世纪 90 年代初进行的综合体制改革不仅有其客观必然性，而且有其成功的重要条件，这些条件主要有以下四个：

1. 改革的政治环境好。

1992 年春邓小平同志南巡，第二次到顺德视察。他充分肯定了顺德改革开放的成就，并鼓励他们思想要更解放一点，胆子要更大一点，步子要更大一点。邓小平同志的南巡讲话掀起了全国改革发展的新浪潮，促使顺德人增创改革的先行优势。同年 10 月，党的十四大召开，明确我国体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出了 90 年代改革开放和建设的主要任务；次年 11 月，召开了党的十四届三中全会，全会通过的报告勾画

了社会主义市场经济体制的基本框架，制定了继续深化改革的总体蓝图；1994年9月，召开了党的十四届四中全会，全会通过了关于加强党的建设几个重大问题的决定……党的十四届、十五届各次中央全会决议，进一步解放了人们的思想，对顺德的改革都有极其重要的指导作用。

顺德的综合体制改革还得到广东省委、省政府的指导、支持和帮助。1992年初，广东省委、省政府决定将顺德作为综合改革试验市，要求顺德无论在经济领域还是社会各领域的改革都要先走一步。1992年9月，广东省政府作出了《关于支持顺德市开展综合改革试验，加快经济发展步伐问题的批示》，加大顺德市九项管理权，让其在综合体制改革上有更大的自主权。顺德综合改革开展后，广东省委、省政府的领导还经常下去视察指导，有时则请顺德市的领导到省里来研究问题、解决问题。

总之，邓小平理论、中央正确路线的指引和上级领导的直接指导、大力支持，为顺德综合体制改革提供了较好的政治环境。

2. 改革的经济环境较好。

在顺德综合改革处于震荡期（1992—1995年）之时，国内的经济增长较快，1992年至1995年间，无论是全国还是广东，各年经济增长均在10%以上，通货膨胀率较高，但已开始下降，失业率较低，全国经济正处于软着陆过程中。顺德综合体制改革前夕的经济形势也很好，1991、1992年顺德的国内生产总值分别增长24%、36%（按1990年不变价计算）。

在顺德综合改革处于震荡期之时，世界经济和我国外向型经济的发展势头均较好，世界经济年增长率在3%左右，世界贸易的增长为经济增长的2倍左右，跨国投资的增长又为世界贸易增长的2倍左右，东亚仍是全球经济增长最快的地区。我国的外贸出口、利用外资的增长率仍较高，广东的外贸出口的年增长率在

20%以上，实际利用外资的年增长率在30%以上。

较好的国内外经济发展形势为顺德的综合改革提供了较好的经济环境。

3. 改革的群众基础好。

地处珠江三角洲的顺德市历史上商品经济和对外贸易比较发达，人们的市场观念也比较强，在长期的经济社会发展中形成了一种永不满足、不断创新意识，因而在改革开放以来，不固步自封，不墨守成规，不迷信，敢正视现实，有强烈的改革进取欲望。20世纪80年代经济社会发展的辉煌成就，并没有使他们陶醉；20世纪90年代初的挑战，并没有使他们退缩；改革发展的新机遇，他们决不会放过。破旧立新，要付出新的代价，但通过改革，可换取新的发展，这种代价的付出是值得的。正因为群众有如此认识，他们才会积极投身于综合体制改革之中，并坚持到最后。

4. 领导改革的干部队伍强。

俗话说，火车跑得快，全靠车头带。顺德的各级干部在综合改革中起着关键的作用。首先，干部有综合改革的共识，有强烈的责任感和事业心；其次，他们有率先改革的胆识，不怕非议，不怕困难；再次，他们有团结拼搏的传统，不搞内耗；最后，他们有敢于革自己命的精神，能以大局为重，发挥了干部的表率作用。

二、综合体制改革的内容和特点

（一）综合体制改革的主要内容

顺德综合体制改革的实质是社会主义经济体制、政治体制、文化体制的创新，主要包括以下内容：

1. 行政体制创新。

顺德市领导以邓小平关于政治体制改革的理论为指导，从实际出发，从精简机构入手，以转变政府职能为中心，进行了政府行政机构创新和职能转换。第一，建立“一个决策中心，五位一体”的市领导体制。坚持党的领导是我们工作的根本原则，据此，顺德确立市委常委会会议作为重大事项的决策中心，市委、市政府、人大、政协和纪委的主要负责人均参加常委，组成决策中心，市里的每项主要工作各由一位领导主管，规范权限，明确职责，分工不交叉重叠，真正做到权责明确。

第二，精简政府管理机构。按照精简、统一、效能的原则，顺德市原来的 56 个党政机构精简为 32 个，部门内设机构减少 125 个，临时机构撤销了 100 多个；镇办公室由 18 个精简为 10 个。

第三，精简机关人员，加强公务员培训。机构精简必然带来人员的精简，市一级机关人员从原来的 1200 多人减少到 900 余人，镇一级机关工作人员从 1236 人减少到 933 人。人员减少了，但人员素质提高了。市定期举办科局长的学习班和公务员轮训班，坚持思想政治教育和业务培训，坚持考核制度，不断提高干部素质。

第四，实行政企分开和政资分离。设立了市公有资产管理委员会，专门负责公有资产的管理，原行政部门的直属企业全部脱钩，划归公有资产管理委员会管理，行政干部一律不得既当行政干部又经营企业。

第五，推行“六个行政”和“两公开一监督”制度。全面推行依法行政、规范行政、透明行政、高效行政、服务行政、廉洁行政；大力推行公开办事程序、公开办事结果、接受群众监督的“两公开一监督”制度。如，行政事业收费公开，行政干部公开