

广东省与中央及其他省市经济关系的演变

Changes of Economic Relations between Guangdong Province and the Central Government, Other Provinces and Municipalities

朱家健

(中山大学经济系)

中国经济体制改革最重要的成果之一是极大地改变了原来以行政手段为主的、垂直的经济管理模式,强化了地方政府作为一级经济决策中心的地位,推动了各地区和各部门之间横向经济联合的发展。广东省作为全国改革开放的综合试验区,在这方面先走了一步。改革开放以来,中央政府与广东省逐步确立起新的经济关系,核心在于经济决策权力的划分和经济利益的分配;广东省与其他省市建立了经济协作关系,有力地促进了中国社会主义统一商品市场和资金市场的形成。研究广东省与中央以及其他省市经济关系的演变过程,对于全面深刻了解中国和广东省的改革开放都是十分有益的。

一

“如何正确处理中央与地方、条条(部门)与块块(地区)之间的关系问题,按照经济的内在联系组织经济活动,形成全国统一的社会主义大市场,是我国经济体制改革中最复杂、难度最大、反复最多的一个问题。建国以来的几次经济体制改革,主要是围绕着中央集权为主还是地方分权为主、条条管理为主还是块块管理为主进行的。”

——《国家经济体制改革委员会历史经验总结小组》

1. 中央与广东省经济决策权力的重新划分

1979年在中国大地开始的经济体制改革突破了过去的束缚,在运用经济办法管理经济,按照经济的内在联系组织经济活动方面迈出了重要的一步。正是在这一总体思路的引导下,广东省才能

重新确定与中央的经济管理权限的划分,发展与其他省、市的横向经济协作关系。1979年7月,中央决定对广东和福建两省实行特殊政策、灵活措施,在改革开放中先行一步。其主要内容包括:在国家统一的建设方针、政策和长远规划指导下,实行“条块结合,以块为主”的管理办法;生产、技术措施、基建、财政、物资、外贸、商品流转、劳动工资、文教卫生、旅游等计划,均以省为主制定;凡需要国家统一平衡的主要指标,由国家综合平衡后纳入国家计划;规定额度以下的基本建设项目由省自行审批;财政大包干和外贸财务包干,外汇按比例留成;试办经济特区。

制定经济计划的权力代表了经济决策的权力。国家下放一部分计划管理权给广东省,明确规定广东省的各项经济计划以省为主制定,事实上是重新划分了中央政府与广东省的经济决策权力范围。广东省在自身经济决策权力范围内进一步“对下放权”,把相当部分经济决策权力直接下放给企业以及下一级政府。这是广东搞活经济的重要因素之一,也是我国经济体制改革重要的经验之一。中央政府应该有效地掌握一些影响全国大局的宏观经济调控手段,而大部分经济决策权力下放给地方政府和生产企业,这样才能做到上面管得住,下面搞得活。改革计划体制,市场调节手段才有发挥作用的活动的空间。

正是由于有了一定的经济决策权力,广东省才能充分利用国内外经济资源,发挥本身的经济优势。有了一定的计划权和投资审批权,广东省主要依靠自筹资金和引进外资搞建设,1979~1988年全省全民所有制企业新增固定资产达669亿元,相当于前29年总和的3.6倍。10年中,广东固定资产投资总额1253亿元,中央投资所占比重很小。例如,10年中广东省投资30亿元修建了1200

座桥梁,中央投资占6%;省内铁路建设自筹资金投资近14亿元,电力投资58亿多元,中央投资比重不到14%;教育投资147亿元,其中,中央财政拨款约1亿元。新的投资促进了经济高速增长,整个80年代,广东省国内生产总值平均年增长率为12.3%,在全国排名第一。

2. 广东省对中央财政的贡献

1980年起,国家对地方实行“划分收支、分级包干”和“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制。其中,对京、津、沪三市实行“总额分成、一年一定”,对广东省和福建省实行“划分收支、定额上交(定额补助)、五年不变”的办法。中央政府与广东省之间新的财政体制,主要是确立了中央政府与广东省之间的新的财政收入分配关系,也就是确立了一个新的经济利益分配关系。从具体作法来看,10年中广东省财政包干办法有几次改变:1980年,中央对广东实行“划分收支,定额上交,五年不变”的财政大包干体制,即以1979年省财政收入为基数,每年上交中央财政10亿元。从1985年起,中央对广东省继续实行定额上交的大包干办法,并按照“划分税种”的统一规定对定额上交任务作了相应的调整;1988年开始实行递增包干,以1987年上缴的14.13亿元为基数,每年递增9%,一定三年不变;从1990年起,中央要求广东除原上交任务外,每年再多上缴10亿元。

改革开放以来,广东省经济实力大为加强,人民生活水平迅速提高。广东富裕了,广东省对中央财政的贡献也增加了。可以说,新的计划和财政体制富了广东,同样使中央财政得到更多的利益。第一,从广东省上交中央财政实际数来看,1980年约为10亿元,1990年已经超过了50亿元,年净上交额十多年间增长了约4倍,而同期广东省财政收入总计增长了2.8倍。广东省上交中央财政的增长率大大超过广东省财政收入的增长率。第二,广东省实际上交中央财政的数额占全省财政收入总额的比例不断提高。1980年,实际上交额占广东省财政收入的比重不到30%,1990年增加到40%。也就是说,随着广东财政收入不断增加,中央拿到的份额也更大了。第三,新的计划和财政体制搞活了广东经济,在广东省的中央企业经济效益也大为提高,他们通过“条条”关系上交中央财政的税金等相应增加。例如,广东关税上缴中央,1979年为1.08亿元,1988年增为50.06亿元;同期,银行系统上缴中央所得税等,从每年3.68亿元增长为34亿元。

3. 改革外贸和外汇管理体制

如果说在1979年以前,我国计划管理体制和财政管理体制经历过多次“放权”和“收权”的反复,那么,我国的外贸管理体制和外汇管理体制则

一直是国家高度集权的。自1979年以后,中央首先在广东省和福建省开始了外贸管理体制和外汇管理体制改革的试点。

1981~1983年,中央对广东省实行外贸出口大包干体制,具体作法有:广东省的进出口贸易由以经贸部管理为主转为以省管理为主;以1978年广东省货源出口实绩为基数,外贸出口收汇超过基数的部分实行中央与地方倒三七分成(即中央拿三成,广东省留下七成);广东省外贸出口亏损由省财政自行解决,中央财政不再给以补亏。

中央对广东省实行外贸大包干的办法,核心在两条:一是广东向中央承包上交出口外汇基数,超基数部分广东与中央实行分成;二是广东向中央承包外贸出口财务上的盈亏,包括上交中央的外汇和留成外汇财务上的盈亏。广东省外贸大包干三年中,外贸出口几乎没有增长。全省贸易出口(不包括“三资企业”和“来料加工”出口)额,包干前的1980年为21.1亿美元,包干第三年(1983年)为21.9亿美元,仅增长了4.1%。除了因为这三年恰逢世界经济不景气以外,也由于在实际执行外贸承包过程中碰到一些困难。过去,中央统负外贸出口财务上的盈亏。实行外贸出口包干新体制以后,广东省为了得到出口超基数留成的外汇,必须负担全部外贸出口(包括上交中央外汇基数、中央超基数分成部分和广东省超基数外汇留成部分)的亏损。一但由于省内外、国内外经济和贸易条件的变化使出口换汇成本上升,而广东运用超基数留成外汇的收益尚不足以弥补全部贸易出口换汇成本的上升,广东财政就难以承担这部分亏损。

广东省实行财政包干体制以后,没有足够的财力再实行外贸财务包干(主要是对上交中央的外汇实行财务包干)。因此,在1984年广东省结束了外贸大包干体制,在全国率先进行代理出口的尝试。1984~1987年,中央财政统负外贸出口财务上的盈亏,外贸出口收汇由中央、地方和出口企业三家分成。在这种外贸出口体制下,出口越多地方外汇留成越多,加上外贸经营权下放,刺激了广东贸易出口大幅度增长。1986年,广东外贸出口总额首次跃居全国第一位。

1988年,国家全面推行承包经营责任制,实行新的外贸承包经营责任制,广东省外贸出口又迈上一个新台阶。全年出口总值达74.8亿美元,完成国家下达计划的182.2%,比上年增长37.5%,占全国出口总额的六分之一强;其中,贸易出口58.8亿美元,完成计划176%,比上年增长近30%。1950~1978年的29年间,广东省出口额累计为131亿美元,而1979~1988年的十年间,广东省累计出口总额达335亿美元,相当于开放前29年总和的2.6倍。广东省10年累计上交中央外

汇(包括贸易和非贸易外汇)150多亿美元。

二

“横向经济联合是经济体制改革的重要内容,是发展生产力的要求;横向经济联合可以促进资源开发和资金的合理使用,促进商品流通和社会主义统一市场的形成,促进技术进步和人才的合理流动,促进经济结构和地区布局的合理化;横向经济联合是发展社会主义商品经济的客观要求,是社会化大生产的必然趋势,是对条块分割、地区封锁的有力冲击。”

——国务院《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》

1. 改革商业体制,促进省与省之间的商品流通

在改革开放以前,我国地区与地区之间、企业与企业之间几乎没有真正的横向经济关系。当时宏观经济管理体系的基本特征是高度集中,经济资源的配置和产品的分配是通过纵向的行政机构,以实物调拨的形式借助指令性计划强制实现的。商业体制改革,主要是改革了工、农业产品的购销政策,改革了过分集中的商业批发体制,放开了大部分商品的价格。这几项措施为商品在省与省之间流通消除了障碍,初步形成了全国性的统一的商品市场,使原来相对封闭的各省生产结构和市场结构产生了深刻的变化。

广东省在搞活商品流通方面走在全国的前面。一是率先逐步放开工农业产品的价格。二是改革市场流通体制。1980年10月广东省政府制订了疏通商品流通渠道,促进商品生产,搞活市场的12项措施,打破一、二、三级批发站和按行政区域纵向调拨产品的旧体制,允许批发和零售企业批零兼营。三是改革农副产品统购派购制度和减少工业品指令性计划范围,到1985年仅剩下粮、油、蔗、烟、麻、国营林场木材等6种;缩小工业品指令性计划,主要工业品指令性计划从1980年的179种减少到1986年的42种。

省与省之间商品流通和交换关系的发展,使各省可以突破行政部门和行政区域的限制,在一个更大的范围内实现资源优化配置和产业结构调整。省与省之间商品交换关系的发展,对各省原有市场供求结构和生产结构会产生一定的冲击,影响省内生产者、消费者和当地政府财政的利益。所以,广东省与外省商品流通和商品交换关系的发展并不是一帆风顺的,也发生过各种矛盾。广东省与外省商品经济关系的扩大,总的来说对双方是

有利的,可以促进竞争和互相取长补短,促进经济的共同发展。

2. 改革物资计划管理体制,扩大市场调节范围

长期以来,我国实行以产品分配调拨为主要形式的物资体制,把生产资料产品按其在国民经济中的重要程度划分为三类:一是国家统一分配的物资(统配物资),二是工业主管部门管理物资(部管物资),三是地方管理物资(三类物资)。1985年起,国家允许企业计划外生产的产品在完成国家指令性计划的前提下可以自销;从1985年起,大幅度减少了国家统一分配的物资目录,从1980年的256种减为27种,各部门管理的产品从1980年的581种减少到496种(其中,指令性计划分配的由316种减少为45种)。

广东省由于资源缺乏,生产资料大部分依靠从外省调入。自1979年以后,生产资料开始作为商品进入市场流通,广东省与外省之间的物资流通改变了过去实物调拨的关系,建立起等价交换的关系。随着生产资料流通体制改革不断深化,国家计划分配的物资比重逐年降低,广东省通过市场渠道从外省购入的生产资料比重逐年增加。1988年,全省物资系统计划外从市场购进的物资占购进总额的比重由1987年的74%提高到84%。如果包括非物资系统从外省购买的生产资料,广东省生产资料非计划分配的比重还要大。广东省对计划外分配物资的依赖性加大。

为了保证广东生产原材料供应的稳定,80年代初起广东省开始在外省投资兴建原料和燃料基地。从1984年开始,广东省每年都在外省新建立一批原材料开发和供应基地。这样既有利于支援内地省的开发和建设,又能保证广东生产所需生产资料的供应,逐步建立起一批相对稳定的资源基地和物资供应渠道。另外,通过投资补偿发展工贸联合,与生产单位或资源充裕地区联营办企业,还设立了一批生产资料专业化市场。

3. 生产要素省际流通

第一,资金省际拆借。改革前,我国实行高度集中的信贷管理。全部信用集中于银行,由中国人民银行总行向全国银行逐级分配存款计划。一切银行机构吸收的存款如数交中国人民银行总行使用。贷款由中国人民银行总行参照各地的上报计划逐级分配指标,各类指标之间不能流用。

从1979年起开始改革信贷计划管理体制,1984年10月,中国人民银行制定了《信贷资金管理试行办法》,对银行信贷资金实行“统一计划、划分资金、实贷实存、相互融通”的管理原则。其中,实贷实存,改变了信贷资金指标层层下达的作

(下转第27页)

都县青山镇城郊。五大连池地震火山监测站的建立,标志着我国火山监测研究的开始。

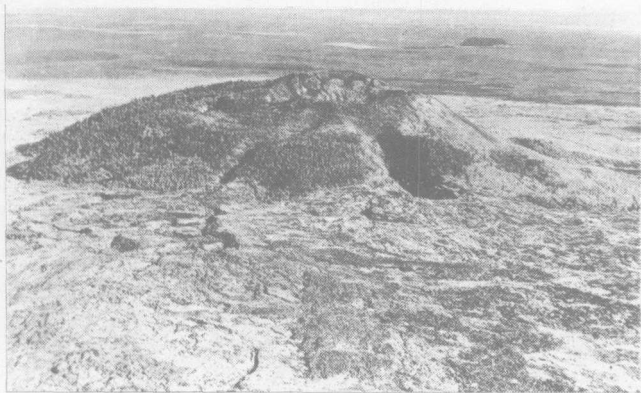


图3 五大连池火山中的老黑山火山

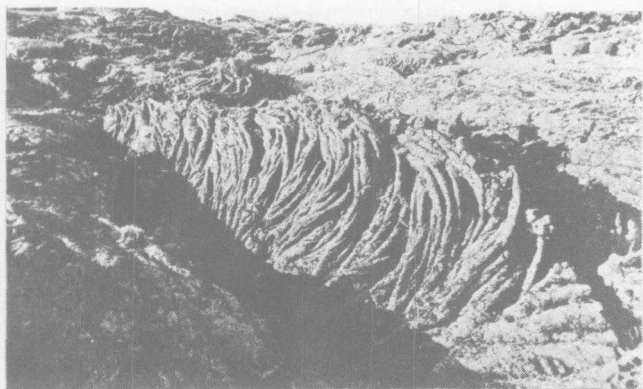


图4 图中的熔岩流仍然保持着当年桀骜不驯的奔涌状况

我国活火山较少,一些休眠火山存在着喷发的潜在危险。笔者认为,我国的火山监测研究应侧重于具有潜在喷发危险的近代休眠火山,同时开展火山灾害对策以及火山资源开发利用的研究。由于对具有火山喷发潜在危险的火山区尚未从火山监测研究角度进行全面深入的研究,因此,当前和近期的工作是搞清这些火山区及其附近地区的基础背景情况,必要时可适当建立火山—地震监测网。对于全国火山活动情况应以摸清我国火山分布和火山活动规律,评估其喷发的危险性等为主。

我国的火山监测研究既不能孤立进行,也不能只搞理论研究,而应把火山监测同地震监测紧密地联系起来。无论在观测手段的选择和观测网络的建立上,还是在选定科研课题和布置研究工程项目上,都要尽量兼顾地震预报和火山监测预报的共同需要,把火山区的地震地质、火山地质、地球物理和地球化学方面的基础研究同火山和地震的中长期预报结合起来,把微观和宏观的观测手段与火山、地震的短临预报结合起来。按照这样

的思路考虑我国的火山研究工作,将有利于完成地震和火山的三重监测预报研究任务。此外,还要注意探索开发利用火山资源的途径,为经济建设服务。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第16页)

法,地方银行分行对资金的使用方向有了一定的自主权;相互融通,就是允许资金横向调剂,把资金搞活,各银行之间可以相互拆借资金。在这样的情况下,广东开始尝试开展与外省之间进行资金跨省区的横向拆借活动。1986年,广州与重庆、武汉、沈阳、常州五个金融体制改革试点城市的银行系统,打破资金纵向分配的办法,组织起有11个城市各家银行参加的全国第一个跨省区资金融通网络。

外汇资金跨省调剂,是金融市场新的发展。自实行外汇留成制度以后,出现了外汇资金余缺调剂的客观要求。1980年,国家开始在一些大城市(包括广州市)试行外汇调剂工作;1986年,正式公布了外汇现汇和外汇额度调剂的规定和实施办法;1988年以后,相继设立了外汇调剂中心和扩大了外汇调剂的范围。现在,外汇资金开始通过外汇调剂中心实现跨省调剂,只是数量还不多。1990年,广东省(不包括三个经济特区和广州市)全年通过外汇调剂市场从省外调入5.38亿美元。

第二,外省劳动力流入广东省。改革开放以来,广东省经济发展很快,尤其是利用外资成效显著。至1990年底,全省办理了工商登记的“三资”企业12 232家,占全国总数的48%。在“三资”企业中就业的中方员工达117万余人。另外,全省还有2万多家对外加工装配企业,安排了137万人就业。外商投资企业的发展,提供了大量的就业机会。此外,珠江三角洲大批农民转入流通领域或加工工业部门工作,农业劳动力出现短缺。经济迅速发展使广东劳动力市场供不应求,工资水平高于其他省、市,吸引了外省劳动力流入广东省。

80年代初期,外省劳动力开始进入广东省。到80年代末期,在广东工作的外省民工已达数百万人,在一些县、市,外省民工竟然成为工业、农业或建筑业的主要劳动力。1989年初,大量外省人员流入广东,高峰时每天达10万多人,大部分是到广东省找工作的外省民工。大量外省民工流入广东省,缓和了广东省一度出现的劳动力不足的情况,为广东省经济发展作出了重大的贡献。但是,过多外省民工盲目涌进广东求职,为当地社会治安和经济生活带来不安定因素,也冲击了广东省的劳动力市场。广东省政府被迫采取措施限制企业盲目招收外省民工。

(责任编辑 孙立明)