

[文章编号] 1005-1597(2024)05-0114-09

改革开放初期广东、福建两省会议述论

■ 谢 涛

【摘 要】广东、福建两省“先走一步”，是改革开放起步阶段中共中央作出的一项重大战略决策。为推动这项决策的落实，中共中央、国务院不定期召开以广东、福建两省会议为枢纽的高级别的协调议事性会议。5年间，广东、福建两省会议共召开7次，主要聚焦解放思想、统一认识，决策细化、落地落实，加强领导、总结经验等问题进行讨论。这些会议及会后批转的会议纪要，对于两省“先走一步”的推进特别是经济特区的创办起到了关键作用。当决策受到质疑，改革者们的思想、视野打不开，迈不开脚步时，两省会议的及时召开，起到了推动思想解放和鼓舞人心的作用；当决策的落地因为实际情况的限制而举步维艰时，两省会议的及时召开，起到了指导决策落地，进一步明确方向的作用；当实践中遇到各方面矛盾及沟通的困难时，两省会议的及时召开，起到了讨论交流、协商融合的作用；当决策在实践中遇到偏差，出现不良倾向时，两省会议的及时召开，起到了总结经验，稳定航向，使决策不变质、不变向的作用。

【关键词】改革开放；“先走一步”；广东；福建；两省会议

【中图分类号】K27

【文献标识码】A

改革开放是一项前所未有的事业。正因如此，在改革开放起步阶段，其推进是十分谨慎的。为此，常采用局部地区或局部领域先行模式。无论是从规模，还是从成效看，广东、福建“先走一步”都称得上是改革开放局部先行的典型范例。特别是广东，因其“先走一步”的成功实践而成为改革开放的“排头兵、先行地、实验区”^[1]。

在前期充分酝酿的基础上，1979年7月15日，中共中央、国务院正式批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告，即中发〔1979〕50号文件，两省“先走一步”拉开序幕。作为一项重大战略决策，两省“先走一步”的实践为期5年。5年间，中央鼓励、支持两省先行先试，“摸着石头过河”；同时，不定期召开广东、福建两省会议，以加强统筹协调。1980年至1984年间，两省会议共召开7次。其中，正式召开的两省会议共有5次，中央书记处还召集了2次听取两省工作的汇报会，这些会议及会后批转的会

议纪要，对于两省“先走一步”的推进特别是经济特区的创办起到了关键作用。关于两省会议，目前学界尚未有专门探讨，仅在个别有关广东实行“先走一步”的史实回顾和学术探讨中有简要提及。^[2]本文立足文献汇编、地方档案、口述回忆等基础性史料，拟对5年间召开的两省会议作一系统梳理和探讨，以期丰富改革开放史特别是起步时期历史研究的内容和视角。

一、两次中央工作会议与广东、福建“先走一步”决策的出台

广东、福建两省会议的召开，源于中央确定广东、福建两省“先走一步”的重大决策；而这项重大决策的确定，离不开1978年底和1979年4月间召开的两次中央工作会议。众所

[1] 习近平：《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2020年10月15日。

[2] 相关成果参见王莹：《广东先走一步决策的演进——从〔1979〕50号文件到〔1981〕27号文件》，《百年潮》2020年第3期；谢涛：《改革开放起步阶段中央与地方的互动——以广东省“先走一步”相关政策的出台为个案》，《当代中国史研究》2015年第5期；罗木生、王琢、李美清：《广东改革开放“先走一步”的由来与初期探索》，《广东经济》1998年第4期；等等。

周知,1978年11月10日至12月15日召开的中央工作会议在十一届三中全会前举行,会议本来是要讨论经济工作的,但会议议程后来发生改变。邓小平在12月13日闭幕会上发表的《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的重要讲话,实际上成为随后召开的十一届三中全会的主题报告。也正是在这次中央工作会议上,有关广东利用独特优势加快发展的初步设想由广东省委负责人习仲勋提了出来。习仲勋在会议中南组的发言中集中谈了“广东的建设如何大干快上”的问题,他提出,希望“中央能给广东更大的支持,同时多给地方处理问题的机动余地”,并建议中央考虑,“凡是来料加工、补偿贸易等方面的经济业务,授权广东决断处理,以便减少不必要的层次和手续”。^[1]习仲勋的这一发言,与邓小平在闭幕会讲话中提出的“在全国的统一方案拿出来以前,可以先从局部做起”^[2]的精神是契合的。事实上,早在1977年11月,邓小平在广东视察时,就针对广东在发展中遇到的一些具体问题作出过类似指示。他提出,“最大的问题是政策问题”,要求广东“写个报告给中央,把问题分析一下,什么是自己要解决的,什么是需要外省和中央解决的”。^[3]这一表态虽然没有明确提出广东可以先行先试,但实际上已经表达了广东可以提出符合自身“特殊性”的政策诉求。而在实践层面,从1978年春夏开始,广东便已经在中央有关部门的支持下,部署在宝安、珠海(1979年初宝安县改为深圳市,珠海县改为珠海市)两地创办出口基地以及在宝安蛇口创办工业区的相关筹备工作。在此基础上,广东省委才在1978年底的中央工作会议上初步表达出在对外开放中“先走一步”的设想。

十一届三中全会召开以后,广东省委进一步坚定了在对外开放中“先走一步”的决心,

特别是在筹办深圳、珠海出口基地的实践中,有关“先走一步”的政策考虑也得到不断丰富和完善,从单纯的对外开放扩充到体制改革和对外开放两个领域。与广东逐步形成“先走一步”设想的同时,福建省委也在贯彻落实十一届三中全会精神的过程中,开始不断推动工作重点转移,以努力实现1979年首季“开门红”,并在大量调查研究的基础上提出“突破中间,武装两头”的发展设想,即先大力发展轻工业,依靠华侨拓展海外市场,发展对外贸易,赚取外汇,来支援农业和重工业的发展,这初步奠定了福建轻型经济结构框架。这一发展设想的实施,有利于充分发挥福建在对外开放中具有的独特人缘优势。1979年2月,福建省委召开全省侨务工作会议,明确提出,要“调动归侨、侨眷和海外华侨为社会主义现代化建设服务的积极性”,“大力发展旅游事业,积极争取旅游外汇”。^[4]从两省的实践探索和发展设想的形成来看,到1979年初,“先走一步”的现实条件和政策条件已基本具备。

1979年4月5日至28日,中央工作会议再次召开,正式确立了对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的方针,决定从1979年起用3年时间完成国民经济调整任务。找到符合自身实际的发展和改革路径是做好经济调整的关键前提。为此,在4月7日和8日接连两天举行的会议中南组讨论中,代表广东省委出席会议的第一书记习仲勋、书记王全国均结合广东的具体情况着重谈了调动地方积极性的问题。特别是习仲勋在4月8日的发言中明确提出,“广东邻近港澳,华侨众多,应充分利用这个有利条件,积极开展对外经济技术交流”,“这方面,希望中央给点权,让广东先走一步,放手干”。^[5]在这里,习仲勋代表广东省委,正式向中央提出在对外经济技术交流中“先走一步”

[1] 《习仲勋文集》上卷,中共党史出版社2013年版,第416、423页。

[2] 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第150页。

[3] 《邓小平年谱(1975-1997)》(上),中央文献出版社2004年版,第238、239页。

[4] 《中共福建省委关于认真贯彻中央〔1979〕7号文件积极开展侨务工作的意见》(1979年4月4日),中共福建省委宣传部、福建省档案局编《福建省改革开放三十年重要文献选编》(上),福建人民出版社2008年版,第19页。

[5] 《习仲勋文集》上卷,第508-509页。

的诉求。听到广东省提出“先走一步”的建议，参加会议的福建省委第一书记廖志高认为，福建华侨也不少，又面对台湾，希望中央比照广东，对福建省也实行相应政策。^[1]4月17日，中央政治局召集中央工作会议各组召集人汇报会议，习仲勋进一步阐述了广东希望可以利用有利条件“先走一步”的诉求，并提出，广东打算仿效外国加工区的形式，进行观察、学习、试验，运用国际惯例，在毗邻港澳的深圳市、珠海市和重要侨乡汕头市划出一块地方，单独进行管理，作为华侨、港澳同胞和外商的投资场所，按照国际市场的需要组织生产，初步定名为“贸易合作区”。^[2]习仲勋的提议得到了中央领导同志的重视。邓小平当即指出：“广东、福建实行特殊政策，利用华侨资金、技术，包括设厂，这样搞不会变成资本主义。”“如果广东、福建两省八千万人先富起来，没有什么坏处。”会议期间，他还专门就“贸易合作区”的名字表态：“还是叫特区好，陕甘宁开始就叫特区嘛！中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。”^[3]

根据邓小平的建议，这次中央工作会议正式讨论了广东、福建两省的提议，并作出关于充分发挥广东、福建两省的有利条件和在深圳、珠海、汕头、厦门等地试办出口特区的决定。自此，广东、福建“先走一步”的若干设想，正式成为中央一项重大决策。会后，中央迅速成立了由国务院副总理谷牧带队的工作组，专门赴两省调研并与两省讨论起草有关两省“先走一步”的中央文件。^[4]此次调研，历时26天，其中在广东18天、福建8天，其间既有不断深入相关地市的实地考察，又有中央工作组与地方你来我往地讨论、“算账”。经过充分调研论证，1979年6月初，报告框架基本确定。

[1] 参见曹普：《中国改革开放四十年简史（1978—2018）》，外文出版社2019年版，第69页。

[2] 参见《习仲勋传》（下），中央文献出版社2013年版，第453页。

[3] 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第506、510页。

[4] 参见《谷牧回忆录》，中央文献出版社2009年版，第347页。

7月15日，中共中央、国务院以中发〔1979〕50号文件的形式批转了广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告，宣布对两省对外经济活动实行特殊政策和灵活措施，给地方更多的自主权，使之发挥优越条件，抓紧有利的国际形势，先走一步，把经济尽快搞上去。文件对两省“先走一步”的重大决策作出具体的制度安排，内容涉及两省初步规划设想、实行新的经济管理体制、试办出口特区、需要中央解决的问题、加强党对经济工作的领导等诸多问题。^[5]

二、广东、福建两省会议的基本情况

中发〔1979〕50号文件下发以后，贯彻落实文件就成为广东、福建两省的一项中心工作。

“先走一步”，特别是试办出口特区，不仅是一个新生事物，需要大胆探索；而且，作为中央对外开放、对内搞活的一项重大决策，在当时的计划经济体制之下，往往都需要中央相关部门支持，组织实施的工作非常具体，十分复杂。^[6]因此，建立起一个央地之间就重大问题、重要事宜进行日常性沟通的渠道成为当务之急。

1979年12月，谷牧在北京听取广东、福建两省负责同志汇报，在作出一些具体指示以后，他要求两省把贯彻落实中发〔1979〕50号文件作为省委工作的中心，并提出在1980年3月到广东、福建找一个地方开会。^[7]谷牧的这一提议，可以说是召开两省会议的最初动议。经中央批准，两省会议的召开很快付诸实践。1980年3月至1984年12月，正式的两省会议（包括座谈会）共召开了5次，包括1980年3月谷

[5] 参见《中共中央 国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》（1979年7月15日），广东省档案馆编《改革开放三十年重要档案文献·广东》（上），中国档案出版社2008年版，第15—16页。

[6] 参见《谷牧回忆录》，第350页。

[7] 参见《谷牧同志听取广东、福建两省负责同志汇报时的讲话》（1979年12月17日），深圳市档案馆编《建国卅年深圳档案文献演绎》第4卷，花城出版社2005年版，第2826页。

牧受中共中央、国务院委托在广州召开的广东、福建两省会议；1980年12月由时任中共中央总书记胡耀邦在北京主持召开的广东、福建实行特殊政策、灵活措施座谈会；1981年5-6月间国务院在北京召开的广东、福建两省和经济特区工作会议；1982年2月中共中央书记处在北京召开的广东、福建两省座谈会；1984年12月由谷牧召集在福州召开的广东、福建两省工作座谈会。此外，围绕两省“先走一步”决策的落实，中共中央书记处还于1980年9月、1982年11月分别召集了中央领导同志听取两省工作的汇报会。

广东、福建两省会议实际上是一组同主题的系列会议。就召开时间而言，会议通常不定期召开，除了1983年以外，基本上每年会召开1-2次。每次会议有长有短，最长的一次是1981年5-6月间国务院在北京召开的广东、福建两省和经济特区工作会议，长达19天；最短的一次是1980年12月在北京召开的广东、福建实行特殊政策、灵活措施座谈会，仅半天。会议召开地点同样不固定，在广州、福州各召开1次，其余5次都在北京召开。会议形式、召集单位（人）也不尽相同。其中，正式会议包括两次工作会议、3次座谈会，还有两次为非正式的汇报会。各次会议虽然存在形式上的不同，但主题和目的却是一致且集中的，一般由中央层面牵头，与会中央领导、中央部委负责同志、中央驻港澳机构负责同志、经济领域专家等与两省负责同志一起，通过汇报、总结、交流等方式来探讨解决两省在“先走一步”过程中遇到的各类省级层面难以单独解决的棘手问题及一些紧急突发性的需要中央统筹的重大问题。更重要的是，会上形成的共识，一般在会后会以批转会议纪要的形式予以固定下来，形成此项重大决策逐年落实、层层推进的制度性安排。这些文件包括：中共中央、国务院于1980年5月批转的《广东、福建两省会议纪要》（中发〔1980〕41号文件）；中共中央办公厅于1981年1月批转的《广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施座谈会纪要》（中办发〔1981〕5号文件）；中共中央、国务院于1981年7月批转的《广东、福建两省和经济特区工

作会议纪要》（中发〔1981〕27号文件）；中共中央于1982年3月批转的《广东、福建两省座谈会纪要》（中发〔1982〕17号文件）；中共中央、国务院于1982年12月批转的《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》（中发〔1982〕50号文件）；国务院于1985年3月批转的《关于广东、福建两省继续实行特殊政策、灵活措施的会议纪要》（国发〔1985〕46号文件）。

三、广东、福建两省会议聚焦的主要内容

广东、福建两省系列会议虽然持续5年，召开了7次，但却并非中共中央、国务院常态化或定期召开的例行会议，而是为推动重大决策的贯彻落实因事临时召开的会议。因此，它的主题具有一定延续性且十分明确。这一点，从每次会议的名称就可以明显地看出来，如“广东、福建两省会议”“广东、福建实行特殊政策、灵活措施座谈会”“广东、福建两省和经济特区工作会议”等。顾名思义，主题就是围绕如何落实中发〔1979〕50号文件，推进两省“先走一步”的诸多事宜展开，聚焦与之相关的解放思想、政策落地、经验总结等方面内容。

（一）关于解放思想、统一认识的问题

无论是从文本的层面，还是从实践的层面，中发〔1979〕50号文件的贯彻落实，都是新问题，按文件本身的提法，这就是一项试验。文件中所提到的“新的经济管理体制”和“出口特区”到底是什么，这项工作的突破口以及管理的界限在哪里，等等，这些问题都需要在探索中解决。文件指出：“对两省采取对外经济活动的特殊政策和灵活措施，是一项新的工作，各方面都缺乏经验，特别是对外经济活动方面，我们很多东西还不懂。”^{〔1〕}一方面，文件的内容是相对宏观、试验性的；另一方面，当时整个社会尚处在受高度集中的计划经济模式思维方式和意识形态惯性影响较大的氛围之下。这使得在

〔1〕《中共中央 国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》（1979年7月15日），广东省档案馆编《改革开放三十年重要档案文献·广东》（上），第16页。

文件下发以后,如何创造性地理解文件内容,在推动解放思想、统一认识中,尽快把干部群众的积极性和主动性调动起来,成为首先要解决的问题。

中发〔1979〕50号文件下发以后,两省进入贯彻落实阶段。然而,在最初的几个月内,进展并未如想象中的那么快,主要是因为两省一些干部存在一定程度上的疑惑和顾虑而打不开思路、迈不开脚步。1979年9月,谷牧到广东视察,针对广东提出的“先走一步”到底是小搞、中搞还是大搞的问题,明确指出:“不能有第二个方针,只能下决心大搞快搞”,“广东非得快马加鞭不可,要抢时间走在全国的前面”。他还打了一个比方:“你们的两个特区,全省对外经济活动实行特殊政策和灵活措施,要有点孙悟空的精神,受条条框框束缚不行,要改。”^[1]12月,谷牧在北京听取广东、福建两省负责同志汇报,他认为两省的步伐还要加快才行,并要求两省尽快把贯彻落实文件的全面规划做出来,到1980年3月召开工作会议时予以讨论确认。某种程度上讲,1980年3月的广东、福建两省会议,本身就是解放思想、统一认识的产物。这次两省会议定下的一个基调,就是为两省“先走一步”鼓劲,肯定“两省工作有很大进展,成绩是显著的”,对于两省在试行新体制过程中出现的一些问题,则明确提出这是“前进中的矛盾”,要求两省继续解放思想,加快经济的发展。^[2]此后几年间,两省“先走一步”的实践,一直存在着或多或少的内部和外部的阻力。因此,在陆续召开的几次两省会议中,解放思想也一直都是会议的主基调。

[1] 谷牧:《关于执行〈中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告〉的若干问题》(1979年9月22日),深圳市档案馆编《建国30年深圳档案文献演绎》第4卷,第2804、2805、2809页。

[2] 参见《中共中央、国务院关于〈广东、福建两省会议纪要〉的批示》(1980年5月16日),教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑,社会科学文献出版社2010年版,第37页。

特别是1981年5-6月间召开的广东、福建两省和经济特区工作会议,一个总的取向,还是认为思想解放程度不够,该做的没有大胆去做。会议充分肯定了广东省委提出的“三真”方针(即特殊政策真特殊、灵活措施真灵活、先走一步真先走)^[3]。在会后的会议纪要中,还用了较多篇幅专辟一个部分来谈如何“解放思想,统一认识”,明确提出,我国特区是经济特区,不是政治特区;特区会不会变成租界,是不是殖民地,这些质疑都是没有根据的;对两省实行对外更加开放,对内更加放宽,扩大自主权的政策,和全国改革方向是一致的。^[4]

从两省“先走一步”的具体实践来看,两省会议所要解决的一个首要问题,就是解放思想、统一认识的问题。正是因为5年中两省会议持续不断地督促、鼓劲,才使得两省改革者得以保持解放思想的紧迫性,从而不断地更新观念,突破旧的思想桎梏,逐步开创出一个新的局面。

(二) 关于决策细化、落地落实的问题

根据中发〔1979〕50号文件,两省“先走一步”,主要是在两个方面探索,一方面是实行新的经济管理体制,另一方面则是试办特区,内容基本上涵盖了体制改革和对外开放两大领域的方方面面。如前面所提到的,文件的文本是相对宏观的,除突出体现出放权、搞活和引进三大指导性思想以外,一些具体做法,比如对两省具体放哪些权,怎么去放?包干具体怎么包?比例是多少?两省的金融、海关、税收、物资供应究竟采取什么方式去搞活?特区的总体规划是什么,如何进行管理?这一系列的问题,都需要两省和中央有关部门一起在实践中去思考和磨合。

在1980年3月召开的两省会议上,与会央

[3] 参见任仲夷:《关于特区建设和对外经济工作的讲话》(1981年5月18日),张岳琦、李次岩主编《任仲夷论丛》第2卷,广东人民出版社2000年版,第128页。

[4] 参见《中共中央、国务院批转〈广东、福建两省和经济特区工作会议纪要〉的通知》(1981年7月19日),教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑,第66页。

地代表围绕大半年以来实践中产生的问题讨论得很热烈，一些问题也在热烈的讨论中越辩越清晰，产生不少共识。可以说，效果非常显著。比如，对于“出口特区”这一名称，从文件对于特区功能的定位以及实践中的成效看，仅限于“出口”的话，完全反映不出特区对外开放“窗口”和体制改革“试验场”的功能，与会代表形成高度一致的意见，就是同意广东省所提出的，将“出口特区”改为内涵更加丰富的“经济特区”。^[1]在会后形成的文件中，“经济特区”的称呼正式面世，成了特区标准名。在这次会议上，还确立了许多操作性强的具体方针和办法，以便于两省特殊政策和灵活措施的落地。包括两省实行财政包干和外贸包干的包干额及包干期限；为缓和燃料动力供应紧张状况，允许广东省自己用外汇免税进口石油，使黄埔电厂满负荷发电；除国家统一安排投资加快京广南段复线建设外，两省可利用侨资、外资进行广深铁路电气化改造等交通基础设施建设；两省派驻港澳贸易机构接办华润统一经营的有关外贸业务，应在坚持统一对外、有利于出口的原则下，有区别有步骤地进行；原则同意两省增设口岸和海关，具体事宜由省提出方案，报国务院批准；对两省资金信贷给予必要支持；采取措施搞好市场安排和物资供应；等等。在经济特区建设方面，提出“既积极、又慎重”的方针，对于深圳特区建设，同意广东省所划定的范围，强调一定要做好总体规划，分片、分期进行建设。此外，原则同意广东省起草的《经济特区暂行条例》（后改为《广东省经济特区条例》^[2]），待经进一步修改后报国务院

批准实施。^[3]1980年12月召开的广东、福建实行特殊政策、灵活措施座谈会上，重点对几项具体政策予以确定，提出广东、福建要千方百计充分利用外资；要坚决简化各种审批手续，将部分审批权下放到两省；等等。^[4]

到1981年5月，两省“先走一步”实践近两年，为总结经验，解决新问题，国务院召开了广东、福建两省和经济特区工作会议。在这次会议上，确立了推进两省经济体制改革的“几条大杠杠”：一要坚持四项基本原则；二要遵守党和国家统一的大政方针；三要服从国家统一计划的指导和全国综合平衡；四要完成国家下达的任务；五要坚持统一对外。除此以外，两省可以放手去探索。比如，计划体制在中央的方针、政策和统一计划的指导下，实行条块结合，以省为主；两省交通、通讯等方面的部属建设项目，国家资金安排有困难的，可由中央与地方合资联营建设，或利用外资建设，共同商定偿还办法；两省在完成财政包干基数任务的前提下，可以自主支配自己的财力；在现行体制和管理制度的基础上，扩大两省银行的经营自主权；两省对港澳出口商品，由两省及其驻港澳机构经营；两省可接受委托，代理各地出口外贸专业总公司统一成交以外的商品，并分别核算及计算外汇分成；引进技术、合资经营、来料加工装配、补偿贸易、合作生产项目，凡不涉及国家综合平衡的，可由两省按照中央关于利用外资的方针、政策规定自行审批，报有关主管部门备案；两省用进口原材料加工后出口的商品，其进口的主要原材料和零部件可以免征关税，其中转内销部分要补征关税；等等。在经济特区的建设方面，会议确立了深

[1] 参见李岚清：《突围——国门初开的岁月》，中央文献出版社2008年版，第101-102页。

[2] 在中央领导同志的支持下，《广东省经济特区条例》后来经国家进出口委牵头组织修改，先后13易其稿，于1980年8月26日由国务院提请第五届全国人大常委会第十五次会议审议通过并公布。参见《谷牧回忆录》，第352页。

[3] 参见《中共中央、国务院关于〈广东、福建两省会议纪要〉的批示》（1980年5月16日），教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑，第38-44页。

[4] 参见《中共中央办公厅转发〈广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施座谈会纪要〉》（1981年1月21日），教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑，第56-57页。

圳、珠海的特区应建成综合性特区的定位，厦门、汕头的特区目前应建成以加工出口为主的、同时发展旅游等行业的特区的功能定位。此外，对特区的社会经济发展规划以及关税、出入境审核、劳动工资制度、货币支付、建设资金筹措、基础设施建设、边界治安管理、单行法规制度等各方面，均作出了细致规定。^[1]

1981年的这次两省会议以后，有关两省的特殊政策和灵活措施以及经济特区建设的主要问题已经大致有了较为明确的规定，此后的几次两省会议，虽然在某些具体政策上有调整，但是基本内容和框架没有变化。值得注意的是，在1982年下半年中央书记处听取两省工作汇报以及国务院有关部门与两省负责同志座谈讨论以后，中共中央、国务院下发《关于批转〈当前试办经济特区工作中若干问题的纪要〉的通知》，除重申经济特区的有关放权的举措以外，特别强调了对经济特区加强管理的问题，明确规定，四个经济特区“必须逐步建立一套适应特区要求的经济管理体制”，“方针政策和总体规划，由国务院直接掌管”。^[2]

从实践中可见，两省会议的一个重要功能，就是将阶段性探索成果以会议讨论和会后纪要的形式予以确立。通过连续召开两省会议，中发〔1979〕50号文件所规定的两省“先走一步”的初步规划设想以及实行新的经济管理体制和试办特区的若干举措，有了更加符合实际的具体化和制度化的规定，为“特殊政策和灵活措施”落地落实奠定了政策基础。

（三）关于加强领导、总结经验的问题

中央作出两省“先走一步”的重大决策，从决心上来看，是非常坚定的；从执行的策略

上来看，则是十分稳妥、谨慎的。这7次两省会议，不仅每一次都强调、重申了两省的特殊性和灵活性，而且每一次都特别地突出了加强领导、总结经验的重要性。

如何在两省“先走一步”中加强领导、总结经验，涉及面很广，集中起来，实际上就是三个方面的问题，即：协调好中央和两省、两省和全国的关系；时刻做好反腐败斗争；做好两省和经济特区的内部管理。1980年3月召开的两省会议特别讲到要“集中统一”和“大力协同”。在“集中统一”方面，明确凡涉外方针政策必须经中央批准颁布执行；外汇必须集中统一管理；关税的减免必须报中央批准；必须严格执行中央统一规定的财经纪律和外事纪律；等等。在“大力协同”方面，要求中央各部门的同志多体谅地方的困难，保护、支持地方更好地发挥积极性和创造精神，及时解决存在的问题；同时，也要求地方的同志把局部和全局联系起来，多为全局着想，发挥主动性，自力更生，克服困难。^[3]1980年12月召开的两省会议把反腐败斗争提到了一个非常重要的位置，强调两省既要把经济搞活，又要在“抵制资产阶级腐朽思想和西方资本主义社会风气的侵蚀”方面认真探索，为全国的经济开放提供经验。会议还提出一定要妥善处理好两省和全国的关系，例如，从海外进口很多高级消费品拿到内地卖，同保护内地工业发生矛盾，涉及到内地的问题，中央就要干预等。^[4]1981年5-6月间召开的两省会议，除了提出要深入持久地开展反腐败斗争以外，还着重讨论了中央各相关部门和两省关系的协调问题。会议强调，国务院各主管部门要深入了解情况，下达文件时，应考虑两省的特殊情况，按照中央文件精

〔1〕参见《中共中央、国务院批转〈广东、福建两省和经济特区工作会议纪要〉的通知》（1981年7月19日），教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑，第67-73页。

〔2〕《中共中央、国务院关于批转〈当前试办经济特区工作中若干问题的纪要〉的通知》（1982年12月3日），教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑，第94页。

〔3〕参见《中共中央、国务院关于〈广东、福建两省会议纪要〉的批示》（1980年5月16日），教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑，第44页。

〔4〕参见《中共中央办公厅转发〈广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施座谈会纪要〉》（1981年1月21日），教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑，第56页。

神区别对待,有些问题可以商定变通执行办法。国家进出口委要设立精干办事机构,做好对两省及特区工作的有力指导。^[1]

实行对外开放政策以后,经济领域的不正之风和违法乱纪行为,当时突出表现为走私贩私活动。特别是广东、福建等东南沿海城市实行特殊政策、灵活措施后,走私活动十分猖獗。^[2]1982年1月5日,中央纪律检查委员会第一书记陈云将报送给他的题为《广东一些地区走私活动猖獗》的《信访简报》批转给胡耀邦、邓小平等人,并写下对“严重的经济犯罪分子”要“严办几个,判刑几个,以至杀几个罪大恶极的,并且登报”的批语。几位领导人阅后均批示同意,邓小平还在陈云批语中加了“雷厉风行,抓住不放”八个字。^[3]1月11日,中央书记处召开会议,讨论中央政治局常委1月5日关于打击严重走私贩私、贪污受贿等违法犯罪的批示精神。当日,中央下发紧急通知,对查处严重经济犯罪活动进行了部署。紧急通知下发后,两省在接下来的一段时间内,将加强领导、总结经验作为“先走一步”各项工作的重点。2月11日至13日,中央书记处专门以如何更坚决、更有效地贯彻执行中央紧急通知,认真总结经验,端正对外经济活动的指导思想,更好地实行特殊政策和灵活措施为议题临时召开了一次两省座谈会。会议特别强调,“开的虽然是两省会议,但讨论和解决的却是涉及到全党、全军和全国范围的重大问题”^[4]。会议除了用大量时间讨论开展这场反腐败斗争的紧

迫性和必要性以外,还突出地提出了两省实行特殊政策、灵活措施需要牢牢把握的若干原则、底线性问题,比如必须坚持四项基本原则,坚持综合平衡,坚决反对和切实纠正那种“工农兵学商,一齐来经商”的危险现象,采取有效措施稳定物价,大力整顿党风和严肃党纪,等等。座谈会后不久,广东省委、省政府按照陈云关于“特区第一位的问题是总结经验”^[5]的讲话精神,向中共中央、国务院上报《关于试办经济特区的初步总结》,除汇报试办经济特区的主要成绩以外,着重分析了工作中的主要缺点和问题,以及初步体会和迫切需要解决的问题。陈云看后作出批示:“特区要办,必须不断总结经验。力求使特区办好。”^[6]

以1982年初的中央紧急通知下发为界,两省会议的主题和两省“先走一步”的实践发生了一个较为明显的变化,即“总结经验”日益提到一个重要位置。这样的变化,并不是“踩刹车”,而是继续前进过程中确保正确方向的必然举措。当时,针对香港投资者担心的“政策是不是会变”,中央通过两省会议明确提出,总结经验,是为了发扬成绩,克服缺点,纠正错误。只有总结经验,才能更好地执行特殊政策和灵活措施,进一步试办好经济特区。^[7]

四、余论

在改革开放起步阶段,广东、福建两省“先走一步”,是一项重大战略决策,目的是希望两省能够帮全国在建立“新的经济管理体制”和开展对外开放上闯出一条新路。“先走一步”启动以后,中央负责同志经常到两省视察和指导工作,两省负责人更频繁到中央汇报工作。不仅如此,中共中央、国务院还专门为指导两省改革发展搭了班子,不定期召开以两省会议为枢纽的高级别的协调议事性会议。事实证明,

[1] 参见《中共中央、国务院批转〈广东、福建两省和经济特区工作会议纪要〉的通知》(1981年7月19日),教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑,第74-75页。

[2] 参见《陈云传》(四),中央文献出版社2015年版,第1737页。

[3] 参见《陈云年谱》(修订本)下卷,中央文献出版社2015年版,第330页。

[4] 《中共中央批转〈广东、福建两省座谈会纪要〉的通知》(1982年3月1日),教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑,第77页。

[5] 《陈云年谱》(修订本)下卷,第333页。

[6] 《陈云年谱》(修订本)下卷,第355页。

[7] 参见《中共中央批转〈广东、福建两省座谈会纪要〉的通知》(1982年3月1日),教育部人文社会科学重点研究基地深圳大学中国经济特区研究中心编《中国经济特区文献资料》第1辑,第82页。

两省会议确实充分发挥了这样的枢纽作用。当决策受到质疑,改革者们的思想、视野打不开,迈不开脚步时,两省会议的及时召开,起到了推动思想解放和鼓舞人心的作用;当决策的落地因为实际情况的限制而举步维艰时,两省会议的及时召开,起到了指导决策落地,进一步明确方向的作用;当实践中遇到各方面矛盾及沟通的困难时,两省会议的及时召开,起到了讨论交流、协商融合的作用;当决策在实践中遇到偏差,出现不良倾向时,两省会议的及时召开,起到了总结经验,稳定航向,使决策不变质、不变向的作用。

1984年初,两省“先走一步”的实践进入第5年,作为这项决策特别是试办经济特区的倡议者,邓小平首次来到经济特区视察。两省所取得的瞩目成绩得到邓小平的高度肯定,他还专门为深圳、珠海、厦门经济特区题词,让两省备受鼓舞。邓小平回到北京后在和几位中央负责同志的谈话中提出:“我们建立经济特区,实行开放政策,有个指导思想要明确,就是不是收,而是放。”^[1]10月,中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》。从实践层面看,1984年成为一个标志性的年份,中国的经济体制改革和对外开放均迈进了一个全面展开的新阶段。从1983年开始,有关珠江三角洲经济开放区的设立和海南岛的开发建设成为中央领导层关注的重点。1984年3-4月间,中央书记处和国务院在北京召开了沿海部分城市座谈会,会议充分肯定广东、福建两省实行

特殊政策和灵活措施的成绩,提出要在此基础上进一步开放14个沿海港口城市,同时,逐步兴办经济技术开发区。^[2]这是继创办深圳等4个经济特区后又一次对外开放的重大部署,我国对外开放呈现由点到面、由沿海到内地滚动发展的良好态势。在此背景下,受中共中央、国务院委托,谷牧于1984年12月在福州召集两省和国务院有关部门的负责同志召开工作座谈会,以研究实施特殊政策、灵活措施5年期限到期后两省如何进一步深化改革和扩大开放的问题。会议建议中央批准两省在5年内(即到1989年),继续实行特殊政策、灵活措施,并从10个方面作出具体规定。此后几年,随着两省的“先走一步”实践逐步融入国家沿海经济发展和经济特区建设的整体战略,意味着其作为国家重大战略决策的历史使命也告一段落。因此,1984年12月召开的广东、福建两省工作座谈会成为最后一次两省会议,其相关职能也被20世纪80年代中后期至90年代常态化召开的沿海开放和特区工作联合办公会议及经济特区工作会议所承担。

〔作者谢涛,中共广东省委党史研究室第三研究处处长、一级调研员,广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员,广东广州 510623〕

(责任编辑:程莹莹)

[1] 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第51页。

[2] 参见《中共中央、国务院关于批转〈沿海部分城市座谈会纪要〉的通知》(1984年5月4日),《新时期经济体制改革重要文献选编》(上),中央文献出版社1998年版,第221、222、225页。