

# 改革开放初期深圳特区货币的历史考察

肖 安 森

〔摘要〕特区货币是改革开放之初国家计划在深圳经济特区发行的一种可与外币自由兑换的货币。发行特区货币的方案提出后，中央反复权衡、慎重考虑，最终决定不予实施。学界对于特区货币多有提及，但主要关注对外开放对于相关决策酝酿过程的影响。本文则在前人研究基础上，突出其中的地方因素，以及这一历史过程所反映的中央与地方关系。

〔关键词〕改革开放；深圳经济特区；特区货币；中央与地方关系

〔中图分类号〕D232；K275 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2024)-05-0075-15

## A Historical Study on the Shenzhen Special Zone Currency during the Early Years of Reform and Opening-up

Xiao Anmiao

**Abstract:** The Special Zone Currency was a proposed currency intended to be freely exchangeable with foreign currencies that was planned for issuance in the Shenzhen Special Economic Zone during the early years of reform and opening-up. After the proposal was introduced, the Central Committee carried out thorough deliberations and ultimately decided not to implement it. While academia has frequently referred to the Special Zone Currency, the focus has predominantly been on the impact of the opening-up policies on the decision-making processes. Building on previous research, this paper highlights local factors and the relations between the central and local authorities as reflected in this historical process.

特区货币是改革开放之初国家计划在深圳经济特区发行的一种可与外币自由兑换的地方性货币。相关方案一波三折，中央反复权衡、慎重考虑，最终决定不予实施。现有论著提及特区货币时，大多关注对外开放在其中的影响，而很少注意这一历史过程所反映的中央与地方关系问题。实际上，改革开放最重要的特征之一就是中央向地方适当放权，从而激发中央与地方两个积极性，推动中国经济的快速发展。对货币问题的历史学研究，恰恰可以很好地反映中央与地方之间的复杂关系。

### 一、广东省首提特区货币

第二次世界大战后期，布雷顿森林体系确立了美元的主导地位，美元代替黄金成为主要的国际外汇储备。美元与黄金以固定比价挂钩，其他国家货币与美元保持固定比价。这种金汇兑本位制度决定了欧美国家的货币大多是不可自由兑换的货币。20 世纪 70 年代后，布雷顿森林体系垮台。国际货币从金汇兑本位制货币变为以国家产品、技术等担保的信用货币。由于产品和技术的价格受市场供求关系影响，国际货币汇率随即从固定汇率制转向浮动汇率制。

反观中国，在计划经济时期，人民币不能发挥国际支付手段的功能。中美关系正常化进程启动后，中国与资本主义国家之间的外贸活动迅速增加<sup>①</sup>，两种经济制度、两种市场、两种货币之间的

① 1973 年 6 月 7 日，陈云在听取人民银行工作汇报时指出：“过去我们的对外贸易是百分之七十五面向苏联和东欧国家，百分之二十五对资本主义国家。现在改变为百分之七十五对资本主义国家，百分之二十五对苏联、东欧。供求关系、货币关系的变化通通反映到外贸上来了。”参见《陈云文选》第 3 卷，人民出版社，1995 年，第 217—218 页。

差异之处日益凸显，人民币改革逐步提上日程。1973年1月4日，李先念在全国外贸工作会议上提出要改变两种不同市场的定价问题：“国际市场价格与国内市场价格完全是两回事”，“把国内规定的成本加利润的作价原则，运用到国际市场上去，在实践上是有害的，在道理上也讲不通”，“国际市场是受供求关系指挥的，是受价值法则支配的。我们同资本家做生意，要学会运用这个规律，使外贸工作有利于国家建设”<sup>①</sup>。

当年，人民币汇价开始采取“一篮子货币”加权平均计算方法<sup>②</sup>。然而，由于各国贸易权重年年发生变化，加上人为增减某些货币的比重以保持人民币稳定，加权平均计算方法带有相当的主观性，无法真实反映对外经济贸易情况<sup>③</sup>。更重要的是，人民币汇价问题实质上是物价问题，主要表现为国内物价与国际物价的关系。在高度集中的计划经济体制下，国内物价由国家计划决定，而进出口商品的价格由国际市场决定。许多生活消费品和劳务费用的国内外比价、进出口商品的国内外比价相差悬殊，形成价格“双轨制”。“一篮子货币”加权平均计算方法的实行，并未消除人民币在国内市场和国际市场上的价格差异，两种不同的价格体系反映着两种不同的经济体制。很显然，彻底解决人民币汇价问题，需要更深层次的经济改革。

1977年5月9日，全国工业学大庆会议提出国民经济要掀起“一个全面跃进的新局面”<sup>④</sup>。7月26日，中共中央政治局听取和讨论国家计委《关于引进新技术和进口成套设备规划的请示报告》。该报告提出，“今后八年，除抓紧把一九七三年批准的四十三亿美元进口方案（简称‘四三方案’）中的在建项目尽快建成投产外，再进口一批成套设备、单机和技术专利，总额为六十五亿美元”。11月，国家计委提交的《关于经济计划的汇报要点》又计划“在已定的六十五亿美元引进方案的基础上，再增加引进一批项目，八年内共引进一百五十亿美元的新技术和成套设备”。<sup>⑤</sup>为此，中央首先在外贸方面施行多项改革。1978年4月22日，外贸部宣布实行六种“以前不能做、现在可以做”的外贸方式：补偿贸易，来料加工、来样加工，用外商商标牌号定牌，协作生产，寄售，分期付款、延期付款<sup>⑥</sup>。12月15日，对外贸易部部长李强在访问香港时又宣布解除政府向外国借款和引进外资两个禁区<sup>⑦</sup>。

香港到20世纪70年代已发展为亚洲重要的制造中心、航运中心和世界金融中心，其经济腾飞经验引起中央的兴趣，成为重要的学习和考察对象。1978年4月至5月，中共中央、国务院派出以国家计划委员会副主任段玉为首赴港澳经济贸易考察组，实地调查香港、澳门。考察组先后向中共广东省委和中央政治局介绍了港澳的发展经验，提出要把与港澳两地相邻的宝安、珠海建设成为“具有相当水平的工农结合的生产基地和对外加工基地”“吸收港澳游客的游览区”“新型的边防城市”（此即“三个建成”），“利用港澳大力发展对外加工装配业务”<sup>⑧</sup>。考察组的建议引起了各方高度重视。

广东省政府有较大的改革积极性。因港深两地经济相差悬殊，广东省长期面临着严重的私渡外逃压力。据惠阳地委副书记兼宝安县委书记方苞了解，1978年，香港新界农民人均收入为1.3万多港元，而宝安县农民年人均分配才100多元，收入相差几十倍<sup>⑨</sup>。当地盛传“辛辛苦苦干一年，不

① 《李先念文选》，人民出版社，1989年，第306—307页。

② 所谓“一篮子货币”加权平均计算方法，即选择若干与中国有经贸往来的国家或地区的国际通用的可自由兑换的货币，以这些国家和地区同中国进行国际结算金额占中国对外结算总金额的比例为权重，按照国际市场上这些货币对美元汇率变动的幅度，加权计算人民币的汇率。参见《当代中国的金融事业》，当代中国出版社，2009年，第347页。

③ 参见夏长源、卜英文：《对外贸易使用人民币计价弊多利少》，《国际贸易问题》1979年第4期。

④ 《工业学大庆——1977年全国工业学大庆会议文件和经验选编》，1977年印行，第1—2页。

⑤ 房维中编：《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》第1册，2004年印行，第31、41—49页。

⑥ 魏宏运主编：《国史纪事本末（1949—1999）》第6卷，辽宁人民出版社，2003年，第28页。

⑦ 《李强部长在港谈我外贸形势》，《参考消息》1978年12月19日。

⑧ 房维中编：《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》第1册，第114—120页。

⑨ 东莞市政协编：《方苞》（下），广东人民出版社，2020年，第1224页。

如人家八分钱”（指寄信到香港叫亲属汇款回来）、“内地劳动一个月，不如香港干一天”等言论。自1954年至1978年，广东全省共发生私渡外逃56.5万多人次，逃出14.68万多人<sup>①</sup>。毗邻香港的宝安县无疑首当其冲。1978年全县私渡外逃比以往更严重，外逃1.53万人次，逃出0.8万人。深圳建市前，宝安县人口已经不到30万人，但在香港和海外定居的宝安人据说高达35万人。这些情况被戏称为“道路不平，电话不灵，电灯不明，偷渡不停”。<sup>②</sup>为缓解这一压力，习仲勋等广东省领导人在听完考察组的介绍后，就提出要借鉴亚洲“四小龙”经济腾飞的经验<sup>③</sup>。在1978年底召开的中共中央工作会议上，习仲勋又提出希望中央允许广东吸收港澳华侨资金、开展“三来一补”等建议。

中央对经济体制改革的设想有一个变化过程。在“四三方案”提出后的一段时间里，中央主要是希望通过不断扩大对外引进的规模来实现现代化<sup>④</sup>，迫切需要大量外汇，但尚未考虑经济体制、市场及货币改革等议题。1979年初，陈云首先提出调整 and 改革经济体制问题，“不一定计划经济部分愈增加，市场经济部分所占绝对数额就愈缩小，可能是都相应地增加”<sup>⑤</sup>。陈云与李先念交谈过这一设想<sup>⑥</sup>。2月22日，李先念在听取中国人民银行负责人有关全国分行长会议情况的汇报时也指出：“计划经济和市场经济相结合，以计划经济为主；市场经济是个补充，不是小补充，是大补充。”<sup>⑦</sup>

“洋跃进”之后，中央开始对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”。“调整”不是否定“改革”，而是更好地进一步“改革”。在1979年4月5日至28日中央工作会议期间，邓小平明确表示：“广东、福建实行特殊政策，利用华侨资金、技术，包括设厂。”<sup>⑧</sup>会议通过《关于大力发展对外贸易增加外汇收入若干问题的决定》，决定深圳、珠海先行试办“出口特区”。出口特区“根据国家政策法令，允许华侨、港澳商人直接投资办厂，也允许某些外国厂商投资设厂，或者由地方同他们兴办合资企业，并由当地利用外资进行市政建设”<sup>⑨</sup>。5月，国务院副总理谷牧同广东省委、省政府干部谈话，明确提出：“要改革体制，就要研究如何搞计划经济和按经济规律办事，实行计划经济与市场经济相结合。哪些东西实行计划经济，纳入计划之内；哪些东西可以根据国内、国际和港澳市场的需要进行安排。你们和港澳打交道，基本上按照他们的办法去做。我们搞特区，还是在中央、省委的领导下，变不了资本主义。”<sup>⑩</sup>谷牧的讲话明确了深圳出口特区与香港、澳门之间的关系，即在经济方面基本上是按港澳的办法，实行市场经济。

按当时通行惯例，出口加工区一般面积很小，不需要发行新型货币。但是，深圳经济特区从一开始的设想就不仅仅是出口加工区，更是吸引外资、技术、设备、管理经验的“窗口”和向内地输送人才的“学校”<sup>⑪</sup>。1979年7月15日，中共中央和国务院原则同意《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》。中共广东省委在报告中提出深圳、珠海和汕头三市试办“出口特区”，“先搞加工装配、轻型加工工业和旅游事业等，逐步积累资金，再兴办加工程度高的项目”，“先重点抓好深圳市的建设”<sup>⑫</sup>。10月31日，中共广东省委召开的出口特区工作座

① 《习仲勋主政广东》，中共党史出版社，2007年，第68、77—78页。

② 舒国雄主编：《建国30年深圳档案文献演绎》第4卷，花城出版社，2005年，第2364—2365页。

③ 参见《习仲勋主政广东》，第228页。

④ 1978年7月，国务院务虚会议上，国家计委提出了一个850亿美元的引进方案。参见房维中编：《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》第1册，第137页。

⑤ 《陈云文选》第3卷，第247页。

⑥ 《陈云传》，中央文献出版社，2005年，第1632页。

⑦ 《陈云年谱》（下），中央文献出版社，2015年，第265页。

⑧ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第506页。

⑨ 舒国雄主编：《建国30年深圳档案文献演绎》第4卷，第2778页。

⑩ 《中央对广东工作指示汇编（1979—1982）》，1986年印行，第9—10页。

⑪ 李岚清：《突围：国门初开的岁月》，中央文献出版社，2008年，第101页。

⑫ 《改革开放三十年重要档案文献·广东》<sup>①</sup>，中国档案出版社，2008年，第18—22页。

谈会就认为,“出口特区”的说法已不能完全概括其全部事业,应改为“经济特区”更确切,“特区固然要以办工厂企业为主,但也要搞楼宇住宅和其他经济事业”,“住宅区主要提供给科学家、投资者、高级技术人员、华侨居住,为他们创造投资、工作、休息的良好环境”<sup>①</sup>。

由于缺乏搞市场经济的经验,当时深圳出口特区的经济建设主要参照香港这个自由港的一些做法。参照港币,发行一种能够自由流通的货币——特区货币,自然是建设经济特区的题中之意。1979年11月6日,叶剑英下榻广州南湖宾馆。习仲勋、李坚真等广东省委干部曾前往宾馆向叶剑英汇报和请示工作。叶剑英指出,十一届三中全会确定党的中心任务转移到经济建设上来,今后我们将要集中精力进行现代化建设。中央将给广东省特殊政策,在广东建立深圳、珠海、汕头经济特区。叶剑英还与他们谈到港澳的前途问题。<sup>②</sup>叶剑英将广东的“经济体制实验”与港澳的前途联系起来,鼓励了广东省在经济方面的大胆试验。11月14日,中共广东省委常委会议首次提出要考虑“特区内使用什么货币”的问题<sup>③</sup>。

应该指出的是,特区货币方案的提出,既是广东地方政府大胆进行经济试验的结果<sup>④</sup>,也是中央自主进行“松绑放权”的产物。鉴于国民党政府时期恶性通货膨胀的历史,人民币统一市场、货币发行权统归中央,长期是一条铁律。但是,随着对外开放的推进,在广东省提出发行特区货币之前,国家计划委员会就曾向国务院提交《关于进一步办友谊商店的若干意见》,提议“由中国银行在国内发行人民币外汇券”,以解决友谊商店的交易问题<sup>⑤</sup>。提出特区货币方案的目的是在一定程度上缓解国内计划经济与国际市场经济之间的矛盾。但随着广东省尤其是深圳特区改革的深入,上述矛盾逐渐影响了中央与地方之间的关系。

## 二、暂停发行特区货币方案

广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施和试办“市场经济为主”的经济特区,是与计划经济体制不同的“新事物”,必然与仍然实行计划经济体制的其他地区之间存在无法协调的问题。早在1979年7月19日,中共中央、国务院就已指出,“在闽、粤两省执行特殊政策过程中,各有关方面难免出现一些复杂情况”,要求“随时组织一个协调小组,随时了解闽、粤两省执行政策的情况,适时协调有关方面的关系,适时解决矛盾”<sup>⑥</sup>。

特殊政策的实施直接带来了外币流通问题。1979年12月17日,谷牧在听取广东、福建两省汇报时指出:“现在对广东反映很厉害,广州市黑市买卖港币,汽车司机收港币,饭店也收港币,北京军队、地方的高干子弟跑到广州去搞两用机。”谷牧的讲话既提到港币黑市买卖和流通等问题,还提到由此引起的“特区”与内地之间的“投机倒把”问题<sup>⑦</sup>。怎么解决这一问题?广东省委书记

① 《改革开放三十年重要档案文献·广东》<sup>①</sup>,第33页。

② 《习仲勋主政广东》,第259页。

③ 钟坚:《大试验:中国经济特区创办始末》,商务印书馆,2010年,第305页。

④ 1979年,广东和深圳私渡外逃现象仍然突出,广东地方政府改革意愿日益迫切。当年广东全省共发生私渡外逃29.25万人次,逃出7.58万人。深圳市私渡外逃8.4万人,逃出3.3万人,分别比上年增长560%和413%。参见《习仲勋主政广东》,第102页;舒国雄主编:《建国30年深圳档案文献演绎》第4卷,第2365页。

⑤ 商业部特需局、物价局编:《物价文件汇编(涉外价格)》,1981年印行,第149页。

⑥ 《中央对广东工作指示汇编(1979—1982)》,第19页。

⑦ 在当时,很多人将实行特殊政策、灵活措施的广东、福建省视为“特区”。事实上,中央政府也有这种意愿。1980年10月31日至11月6日,邓小平在接见任仲夷、梁灵光时就指出:“特区不是仅仅指深圳、厦门、珠海、汕头那几个地方,而是指广东、福建两个省。单搞那一点地方不行,中央讲的是两个省,要实行特殊政策、灵活措施。”参见中共广东省委党史研究室编:《任仲夷与广东改革开放》,中共党史出版社,2014年,第19页。按:为与深圳经济特区相区别,本文加上了引号。



王全国（当时设有第一书记）在这次座谈中认为：“发行外汇兑换券，就可以禁止港币流通。”<sup>①</sup>

12月19日，中国人民银行向国务院提交的《关于维护人民币统一市场禁止外币在国内市场流通的报告》指出，经国务院批准，外贸部在几个大城市办理外国烟、酒的寄售业务后，外币使用范围日益扩大，其中以广东省最为突出，引发不少问题：影响人民币的统一市场，损害国家的威信；影响人民币对外币的比价，造成外币买卖黑市；腐蚀干部群众，败坏社会风气；给华侨、外宾带来不便。报告提出：“明年中国银行发行‘外汇兑换券’”，“所有现在经过批准可以直接收取外币的单位，也不得以外币标价和计收外币，应改用人民币标价，收取外汇兑换券”。1980年1月5日，国务院同意中国人民银行的报告。<sup>②</sup>3月19日，国家外汇管理总局即发出《关于中国银行发行“外汇兑换券”的通知》，决定于4月1日起授权中国银行发行“外汇兑换券”。3月21日，国家外汇管理总局发出《关于寄售商品改收外汇券的通知》，规定可经营寄售进口商品的单位在外汇券发行后应全部改用人民币标价收取外汇券，用外汇券找零，不得再直接收取外币。

发行外汇兑换券的主要目的是避免外币流通冲击实行计划经济的非特区市场，但并未限制外币在深圳出口特区市场内的流通。1980年3月28日，广东省人民政府下发的《关于发行“外汇兑换券”的通知》，虽然规定禁止广州外贸中心和各地友谊商店等直接收取外币，要求压缩外国烟、酒、饮料的寄售点，但对深圳出口特区予以特殊政策，规定“深圳免税商店、深圳至罗湖桥头搬运行李、拱北口岸搬运行李以及直通的车、船、飞机上的餐厅、小卖部”等允许直接收取外币<sup>③</sup>。5月16日，中共中央、国务院批准《广东、福建两省会议纪要》，决定将深圳、珠海等“出口特区”正式改为“经济特区”，“经济特区主要是吸收侨资、外资进行建设”<sup>④</sup>。如何“吸收侨资、外资”？这一规定在实际执行过程中往往被理解为经济特区内允许外币流通。

允许外币流通，既是中央试办特区的题中之义，又是深圳特区实践经验的总结。例如，深圳境内的沙头角与香港一街之隔，双方常年互有来往。经济困难时期，不少沙头角居民逃到香港。1979年2月，广东省政府允许靠近香港边境的沙头角镇等地区社员进行以港币为交易媒介的农副产品“小额贸易”。为收回群众手中的港币，外币商店设立后还允许“对持有外币的当地群众也给予供应”<sup>⑤</sup>。1979年深圳社员人均拥有5000元港币，1980年则翻了一番，达到1万元港币。1980年11月，广东省委第一书记任仲夷视察沙头角，发现由于当地实行允许以港币交易的“小额贸易”，常年外逃的情况极大缓解，家庭收入大为提高，因此建议将“在沙头角实行某些政策”在全市实行。1981年5月18日，任仲夷在中共广东省委常委会议上总结特区的“特”：一是海关免税（除个别品种外，绝大部分进出口商品免税）；二是进出口比较自由（客商以及他们办企业所需要的物资、资金，进出都比较自由）。<sup>⑥</sup>5月24日，中共广东省委、广东省政府向中共中央、国务院呈报《关于我省试办经济特区的情况报告》，提出将“沙头角的办法”推广到整个深圳经济特区，即“允许特区在指定范围内和一些经批准的商店、单位直接使用外币”<sup>⑦</sup>。5月27日至6月14日，国务院在北京召开广东、福建和经济特区工作会议，同意将外币限制在指定的范围内使用。“指定范围”有多大、“一些经批准的商店、单位”有多少，当时并无确指，但从语境来看，范围和数量无疑大大扩展了。

① 《中央对广东工作指示汇编（1979—1982）》，第52页。

② 中国人民银行、中共中央文献研究室编：《金融工作文献选编（1978—2005）》，中国金融出版社，2007年，第10—14页。

③ 《广东省志（1979—2000）》（13），方志出版社，2014年，第567页。

④ 舒国雄主编：《建国30年深圳档案文献演绎》第4卷，第3029页。

⑤ 《深圳市革委会批转市商业局〈关于开设外币商店具体实施方案的报告〉》（1979年6月29日），深圳市档案馆藏，档案号G6-2-0002-017。

⑥ 《任仲夷与广东改革开放》，第62、106、326页。

⑦ 《20年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006年1月12日。

中央之所以允许和鼓励深圳经济特区打破“条条框框”，是因为一开始设想深圳经济特区实现进出“两头在外”策略，与非经济特区区隔开来<sup>①</sup>。1981年3月24日，中共深圳市委、深圳市革委会下发《关于坚决打击走私活动的意见》，提出要严格边防各种进出口管理制度。5月27日至6月14日的广东、福建两省和经济特区工作会议要求“简化入出境手续，方便人员往来”，“特区企业职工一律实行合同制，企业有权自行招聘、试用、解雇”，“人民银行要抓紧研究是否要在深圳发行特区货币的问题”。同时，会议正式提出“尽快建立特区与非特区的分界线，由人民边防武装民警部队组织巡逻”，“通往非特区的铁路、公路的通道上，由海关和武装民警设联合检查站，人行便道由武装民警设哨卡”；分界线建立之后，“凡经批准进口供特区使用的生产资料和消费资料，除烟、酒按最低税率减半征税、少数物品照章征税外，其他均免征关税。特区运往内地的货物、物品，应按一般进口的规定办理”；“特区市场需要的国内出口商品，可由特区向有关外贸公司提出订货，以外汇结算”。<sup>②</sup>这样，深圳经济特区与内地市场之间商贸往来实际上被视作了“外贸”关系。

随着深圳与香港之间经济关系的发展，深圳“直接使用港币”的范围不断扩大。到1981年底，深圳市商业系统销售总收入为14240万元。其中，人民币为10461万元，占73.5%；外汇券为2909万元，占20.4%；港币2901万元，折人民币870万元，占6.1%。<sup>③</sup>在货币流通领域中，人民币占75.2%，外汇券占19.6%，港币占5.2%<sup>④</sup>。这两项统计数据均按牌价计算，港币的实际流通比例可能更高。深圳市报告说：“港币虽然限定在一定范围内流通，但实际流通范围正在扩大。据推算，全市7.5万户居民户均拥有港币600元，即有4500万港币可能进入市场流通……当年，港币流通量800多万元约占货币流通总量10%。”<sup>⑤</sup>有估计甚至认为“现在全市港币流通总额已接近人民币流通量”<sup>⑥</sup>。另外，外汇券能购买到紧俏商品，受欢迎程度仅次于港币。广东省每年投放和回笼的外汇券约占全国的60%，而深圳经济特区又是广东省内投放和回笼外汇券最多的地区<sup>⑦</sup>。

深圳经济特区市场渐现港币、外汇券和人民币“三币演义”的局面，多种货币流通与多轨物价并存。这一问题在当时就引起了学术界的高度关注和广泛讨论，比如暨南大学袁式邦认为：“按1981年5月11日中国银行牌价，每百元港币可兑换外汇券或人民币31.17元，但黑市价格每百元港币却可兑换人民币45—50元。若用人民币换外汇券，通常要补30—40%或更多的贴水。”<sup>⑧</sup>中国社会科学院经济所成立港澳经济研究中心，该研究中心成员刘润华曾统计了深圳特区市场部分商品的三种价格（见表1）。

从表1可以看出，不同商品所体现出的人民币价格、外汇券价格和港币价格之间的兑换比例不相同。如一台“钻石牌”16英寸定时电风扇的售价，用人民币需233元，用外汇券只需140元，用港币按牌价折合人民币只要76.5元，三种货币的售价比约为3.05:1.83:1；一把自动折骨伞的售价，用人民币需9.8元，用外汇券则6.5元，用港币按牌价折合人民币只要2.7元，三种货币的售价比约为3.63:2.41:1；一支“美加净”大号牙膏的售价比为2.67:1.6:1。由此可见，受供求关

① 在1980年9月24日至25日召开的中共中央书记处会议上，国务院副总理姚依林就曾对习仲勋说：“如果广东能用铁丝网围起来，作特区也可以。”参见中国经济体制改革研究会编：《见证重大改革决策：改革亲历者口述历史》，社会科学文献出版社，2018年，第318页。

② 《中央对广东工作指示汇编（1979—1982）》，第174—176页。

③ 南开大学经济研究所、深圳市物价局编：《深圳价格管理》，中国财政经济出版社，1986年，第127页。

④ 孙孺、许隆主编：《中国经济特区的理论与实践》，经济科学出版社，1988年，第181页。

⑤ 《20年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006年1月12日。

⑥ 广东金融研究所资料组：《特区货币制度、银行体系如何适应经济发展的要求》，《金融研究》1981年第12期。

⑦ 1980年4月至12月，深圳共兑出外汇券5903万元，平均每月兑出656万元。1981年全年共兑出外汇券13749万元，平均每月1146万元，比上年增加75%。参见学术研究编辑部、深圳市经济学会编：《中国经济特区货币金融研究》，1984年印行，第72—73页。

⑧ 《中国经济特区货币金融研究》，第7页。

系影响，几乎每一种商品的三种货币售价比例都不相同。如按实际兑换价格，人民币的比价将更低。总之，无论如何比较，在市场调节的深圳经济特区，人民币购买力相对最低。

表 1 1981 年深圳特区市场以不同货币作价时商品价格的差异

| 品名    | 型号规格        | 人民币<br>价格<br>(元) | 侨汇券价格      |            | 外汇券<br>价格<br>(元) | 沙头角港币价格   |                     |
|-------|-------------|------------------|------------|------------|------------------|-----------|---------------------|
|       |             |                  | 人民币<br>(元) | 侨汇券<br>(张) |                  | 港币<br>(元) | 按牌价 10 : 3<br>折算人民币 |
| 电风扇   | 钻石牌 16 英寸定时 | 233              | 168        | 20         | 140              | 255       | 76.5                |
| 太空楼   | 大号          | 20.5             | 11         | 4          | 13.1             | 20        | 6                   |
| 自动折骨伞 | —           | 9.8              | 7.5        | 2          | 6.5              | 9         | 2.7                 |
| 牙膏    | 美加净大号       | 2                | 1.8        | 1          | 1.2              | 2.5       | 0.75                |
| 奶粉    | 1 磅罐装       | 4.24             | 3.1        | 2          | 2.8              | 8         | 2.4                 |
| 乐口福   | 1 磅罐装       | 3.37             | 2.7        | 2          | 2.6              | 7         | 2.1                 |
| 午餐肉   | 397 克       | 1.98             | 1.35       | 1          | 1.2              | 3.2       | 0.96                |

资料来源：《中国经济特区货币金融研究》，1984 年印行，第 74 页。

注：各种价格均以国营商店标价为准；电风扇带出沙头角要另交关税。

由于在经济特区港币比人民币更“值钱”，侨汇要兑换成人民币就会“缩水”。很多侨眷纷纷退回侨汇。1979 年深圳侨汇收入达 3625 万美元，到 1981 年深圳侨汇收入仅 352 万美元，比 1979 年减少 90.3%<sup>①</sup>。“1981 年侨眷将侨汇退回者达 100 多起，总额达 80 多万美元”，侨汇“一部分是‘以物代汇’，另一部分是直接带外汇现钞入境”<sup>②</sup>。另外，虽然 1980 年和 1981 年的深圳实际利用外资额较 1979 年有所增长<sup>③</sup>，但由于实物投资更划算，在实际利用外资中，“80%以上是各种设备和材料，真正的投资比重非常小”，外商“往往在国外买了现成的设备、原料等物资进来”<sup>④</sup>。受此影响，1979 年以来，深圳外汇结汇额连续两年下降。1981 年为 1.71 亿美元<sup>⑤</sup>，相当于 1979 年的 70%。换言之，由于人民币汇价影响，这两年深圳经济特区吸收侨资、外资的功能未能得到充分发挥。

更关键的是，深圳经济特区并未实现与非经济特区的区隔，这主要体现在以下几个方面。

首先，深圳特区建立之初的经济基础比较薄弱，需要内地资金、技术等方面的支持。1980 年，全区本地生产总值仅 1.96 亿元，工业总产值 0.71 亿元，地方财政一般预算收入 0.17 亿元，进出口总额 0.17 亿美元<sup>⑥</sup>。深圳市认为，要想加快引进外资和发展现代化工业步伐，就必须允许一批力量雄厚的国内企业和外资企业进入特区，这样才有利于外国先进技术和管理经验向全国辐射，加速国内工业的迭代，提高国际竞争力。1981 年，中共深圳市委正式实行外引与内联相结合的方针<sup>⑦</sup>。当年，工交、基建、财贸系统“内联”项目共 43 个，协议投资总额达 8993 万元<sup>⑧</sup>。在全市基建资金中，市统筹投资仅仅占 31%，其余均由国家投资、中央各部和省投资、内联企业投资和利用外资来

① 深圳市统计局编：《深圳市国民经济和社会统计资料（1979—1985）》，1987 年印行，第 174 页。  
② 《中国经济特区货币金融研究》，第 73 页。  
③ 《深圳市国民经济和社会统计资料（1979—1985）》，第 182 页。  
④ 《中国经济特区货币金融研究》，第 96—104 页。  
⑤ 《深圳市国民经济和社会统计资料（1979—1985）》，第 174 页。  
⑥ 深圳经济特区研究会、深圳市史志办公室编著：《深圳经济特区三十年（1980—2010）》，海天出版社，2011 年，第 310 页。  
⑦ 东莞市政协编：《方苞》（上），广东人民出版社，2020 年，第 262 页。  
⑧ 广东省经济特区研究中心编：《广东经济特区要览（1982）》，1983 年印行，第 11 页。



解决<sup>①</sup>。

其次，由于外来人口的增长和基础设施建设的逐步展开，深圳市场需求剧增，供求矛盾突出<sup>②</sup>。1981年，深圳市居民消费价格总指数比1979年增长了16.2%，商品价格零售总指数上涨17.9%。深圳市为此决定，从1980年起，农副产品供应除平价调进外，不足部分从外地议价购进。同年议价采购的粮食比重为14%，食油为40%，猪肉为20%，活鸡为20%，鲜鸡蛋为82%；1981年议价采购的比重继续上升，粮食为29%，食油为77%，猪肉为73%，活鸡为86%，鲜鸡蛋为89%。深圳建市时执行广东省规定的一、二类农副产品价格管理办法，市管的农副产品价格有110多种。1980年下放85种价格管理权限，1981年又下放5种。<sup>③</sup>由于深圳经济特区放开后的物价即市场价格与非特区物价即计划价格之间存在相当的差价，深圳经济特区曾到非特区地区提价收购工矿、农副产品出口<sup>④</sup>。

再次，由于非特区彩色电视机等高档消费品缺少，这些高档消费品从深圳特区转销内地的现象比较普遍。为照顾当地群众的物资需求，深圳市政府曾允许沿边区社员从香港托购电视机、电风扇、手表、缝纫机、单车、照相机、收录机、电饭煲等物品<sup>⑤</sup>。1979年，一台14英寸彩色电视机在香港的零售价为1850元港币，按牌价折合人民币592元<sup>⑥</sup>，而在湖南省、贵州省的零售价高达1900元人民币<sup>⑦</sup>，在江西省的零售价达1980元人民币<sup>⑧</sup>。若按牌价计算，其香港的零售价格仅相当于内地的31%左右。由于外汇券更能套购上述商品，大量外汇券涌入深圳抢购商品。1982年1月至9月，深圳投放外汇券仅12.34万元，回笼14902.7万元，净回笼约14890.4万元<sup>⑨</sup>。从外汇券的投放和回笼量来看，外汇券在深圳经济特区已基本上失去了市场竞争力。

1981年底，沿海、沿边的走私贩私、“投机倒把”活动受到广泛关注和批评。有人批评“广东已变成资本主义了”，“广东的红旗倒地了”；也有人批评经济特区是“国际资产阶级的‘飞地’”“香港市场上‘水货’之源”“国际走私的主要通道”“旧中国上海的‘租界’”；还有人批评“办特区是有人想和计划经济脱钩，想割一块出去自己搞”<sup>⑩</sup>。1982年2月11日至13日，中共中央书记处在北京召开广东、福建两省座谈会。会议印发了几份关于反对走私贩私的文件和书记处研究室编写的《旧中国租界的由来》，给深圳经济特区造成巨大压力。会议调整了下放给广东省及深圳经济特区的权限，要求广东、福建两省“坚持以计划经济为主、市场调节为辅”，“把一切重要的经济活动都要纳入国家计划。采取更加有力的措施，制止从国外进口日用消费品向内地倾销，制止以高价从全国各地收购农副产品向国外出口”；“除经国家批准的单位按国家规定的原则和程序进行外，严禁任何单位和个人进行对外经济活动”；“逐步增加国家对农副产品统购派购的比重，减少议购的比

① 《深圳价格管理》，第10页。

② 据广东省估计，1979年全省接待旅游、探亲等168万多人，所需主要食品，包括生猪22万头、家禽5000吨、蛋品700万斤、名酒4500吨、香烟2.3万箱等，“除外轮供应和两届交易会中央给予照顾外，其他都没有安排，只好挤掉了民用供应。由于旅游收入全部上缴中央，发展旅游事业需要的商品供应、道路、城市公用事业和服务设施等建设，以及旅游区的维修等，都要地方拿钱，这就出现了旅游事业越发展，地方背的‘包袱’越重的不正常状况”。由于紧邻香港，深圳是当时广东省接待和吸纳外来人口最多的地区，公共设施等财政开支迅速增长，1979年宝安县财政赤字1230万元，相当于当年财政收入的71.5%。参见《改革开放三十年重要档案文献·广东》<sup>①</sup>，第13页；《宝安县志》，广东人民出版社，1997年，第448页。

③ 《深圳市工商物价管理志》，方志出版社，2001年，第199、216页。

④ 陈夕主编：《中国共产党与经济特区》，中共党史出版社，2014年，第231页。

⑤ 《深圳市革委会转发九龙海关〈关于请严禁机关、企业、部队人员在沙头角镇外币商店或委托沿边社员从香港购买电视机、电风扇等物品进口的报告〉的通知》（1979年9月7日），深圳市档案馆藏，档案号G34-A2.2-0009-232。

⑥ 湖北省商业局物价处编：《湖北商业物价文件汇编（1979年度主要文件部分）》，1980年印行，第60页。

⑦ 《湖南省志》第7卷，湖南出版社，1996年，第325页；《贵州省志·物价志》，方志出版社，1998年，第657页。

⑧ 《江西省物价志》，方志出版社，2003年，第182页。

⑨ 《广东省志（1979—2000）》（13），第284页。

⑩ 《习仲勋纪念文集》，中共党史出版社，2013年，第510页。



重”，“制止滥发奖金”，“禁止全国其他地方任意派人到广东收购进口物资”；等等<sup>①</sup>。谷牧多年后回忆道：“我是分管经济特区和对外开放工作的，深感压力不小。特别是1982年上半年，很有些‘秋风萧瑟’的味道。”<sup>②</sup>

这场批评背后的原因非常复杂，主要表现为经济特区与非经济特区之间的矛盾。因此，会议多次强调要调整内地与沿海之间的贸易关系。1982年2月13日，有领导批评广东省（实际上主要是深圳经济特区）的对外经济工作：“可能有这样一个重大的缺点，就是过多地、自发地用抬高价格收购的办法挤掉了人民紧缺的农副产品，包括一些其他省份的农副产品，用于出口；同时又大量进口了不是或者不完全是为安排本省市场所必需的日用消费品。这就是说，出口和进口这两个方面，都有偏差。”<sup>③</sup>

在这次广东、福建两省座谈会之前，为限制港币等外币流通，中国人民银行副行长尚明带领调查组到深圳经济特区研究发行特区货币问题。但由于深圳经济特区处境艰难，发行特区货币的计划不得不搁置。1982年4月，人民银行总行向国务院汇报：“发行货币问题比较重大，涉及方面也较多，不宜仓促定论。发不发行特区货币，决定的因素不是具体的货币的具体政策，而是特区经济的性质和中央对特区的总政策，包括特区究竟‘特’到什么程度，以及我国对香港的政策。这些重大问题，在中央没有正式决策之前，还有待于在实践中探究。”<sup>④</sup>

### 三、第二次酝酿发行特区货币

正如人民银行报告所言，发不发行特区货币，不仅取决于中央对经济特区的总政策，而且取决于中央对香港的政策。由于深圳经济特区在经济上的主要学习对象是香港，故而中央对经济特区的政策在很大程度上反映出对香港的态度和政策。换言之，如何办经济特区，将对香港、澳门回归和解决台湾问题产生很大影响。

1982年上半年，中央开始考虑香港回归问题。4月6日，英国前首相爱德华·希思访华。邓小平在会见时首次表明对香港的政策：“中国要维护香港作为自由港和国际金融中心的地位，也不影响外国人在那里的投资，在这个前提下，由香港人，包括在香港的外国人管理香港我们新宪法有规定，允许建立特别行政区，由香港人自己组成政府，不管是华人、英国人或其他人都可以参加”，“香港的各种制度也不变，对外可用‘中国香港’的名字发展民间关系，如贸易、商业关系”<sup>⑤</sup>。香港回归将使中国拥有一个比深圳经济特区市场化程度更高、市场经济体量更大的经济实体<sup>⑥</sup>。因此，不能再采取“收”而只能采取“放”的方式来解决深圳经济特区前述所出现的问题，有关香港回归的外交谈判由此成为第二次酝酿发行特区货币的催化剂。

英国最初以中国缺乏现代管理经验、难以维持香港的“继续繁荣与安定”为由，提出解决香港问题的方案是“以主权换治权”，即承认香港主权属于中国，但仍由英国治理。中方不可能同意这一方案。由于双方存在严重的意见分歧，香港外汇市场承受巨大的抛售压力，港币对美元的汇率一再下跌。1982年8月，港币对美元跌到6元以上<sup>⑦</sup>。9月24日，邓小平同英国首相撒切尔夫人会

① 《中央对广东工作指示汇编（1979—1982）》，第308—309页。

② 鲁林等主编：《红色记忆：中国共产党历史口述实录（1978—2001）》，济南出版社，2002年，第269页。

③ 《中央对广东工作指示汇编（1979—1982）》，第275页。

④ 《20年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006年1月12日。

⑤ 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第812页。

⑥ 1982年，深圳特区国内生产总值仅5.55亿元人民币，当年港币对人民币汇率为3.2129。香港本地生产总值为1863.28亿港元，经换算为579.94亿元人民币。参见《深圳市国民经济和社会统计资料（1979—1985）》，第11页；港澳研究所编：《香港经济统计资料汇编》，中国统计出版社，1990年，第3、67页。

⑦ 李宏编著：《香港大事记（公元前214年—公元1987年）》，人民日报出版社，1988年，第159页。

谈，再次表明对港政策：“香港现行的政治、经济制度，甚至大部分法律都可以保留，当然，有些要加以改革。香港仍将实行资本主义，现行的许多适合的制度要保持。”<sup>①</sup> 9月27日，撒切尔夫人在香港举行的记者招待会上却坚持清政府与英国签订的不平等条约“有效”。港币汇价继续下跌。10月，港币对美元汇价跌至6.94元<sup>②</sup>，创二战以来最低纪录。

为打破英国政府对中国政府的现代管理能力的质疑，中央认为，继续推进深圳经济特区的建设，既是社会主义现代化建设的迫切需要，也有助于在香港回归问题上获得主动权，因为“特区办好了，对港澳、台湾和海外侨胞将产生很大影响，对香港问题的解决、祖国的统一，会起到有力的作用”，“这是关系全局的大事”。1982年10月14日，谷牧召集国务院有关部委和中共广东省委的任仲夷、梁灵光、刘田夫、王全国等人开会，指出：“中央决定在广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施，试办经济特区的方针是坚定不移的”，“要在总结经验的基础上，更好地执行中央的方针，把两省的事办好，把特区的事办好”。22日，广东省委、省政府向中共中央、国务院提交修改过13次的《关于试办经济特区的初步总结》，既承认经济特区在引进工作、规划和基本建设、管理工作和打击经济领域违法犯罪方面存在问题，也提出深圳特区的规划要“按照经济特区的性质、特点和应担负的特殊任务，并考虑到将来收回香港主权的因素，作进一步的研究后抓紧修订上报”，还重新提出“关于深圳发行特区货币问题，建议中央有关部门尽快研究，提出方案”。<sup>③</sup> 30日，陈云批示：“特区要办，必须不断总结经验，力求使特区办好。”<sup>④</sup> 陈云的批示说明“特区要办，力求办好”在中央层面达成了一定共识。

1982年12月3日，中共中央、国务院批转《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》。这份文件是在广东省提交的《关于试办经济特区的初步总结》基础上形成的，明确提出办好特区对香港回归、解决台湾问题具有重要意义。该文件批评经济特区对外引进外资不力，“与外商和港澳商人签订的经济合同，有的存在不同程度的缺点和问题”；对内基建摊子铺得大了，“到内地抬价收购工矿、农副产品出口，进口某些高档消费品低价转销内地，还发生了一些走私贩私、偷税漏税问题”以及货币流通比较乱等问题。但是，文件同时认为应该在贯彻“前松后紧”“外松内紧”原则（后称为“放开一线，管住二线”）的基础上给予经济特区更多自主权：对外，经济特区拥有更多自主权和各种税收优惠政策，建设发展的资金主要靠吸收利用港澳资金、侨资和外资，加快制定和完善经济特区的法律法规；对内，经济特区的总体发展规划由中央审批，所需物资和商品由国家统一调拨，物资允许通过进口、自身生产等四条渠道解决，严禁转销内地。<sup>⑤</sup> 简而言之，中央对深圳经济特区的原则是对外进一步放松，对内进一步收紧。

“放开一线”推动了深圳经济特区内港币的进一步流通。《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》指出，1982年“深圳居民手中的港币估计在一亿元以上，暗中与人民币、外汇券同时流通”<sup>⑥</sup>。有人认为这一估值可能偏低，1982年“深圳居民手持港币大约有2亿元左右，平均每户达2000元以上，基本接近香港居民1980年的人均持币量2050元的水平”，比1981年估计全市居民拥有港币量增加了1.55亿元<sup>⑦</sup>。1982年人民币的流通比例，按牌价计算从1981年的75.2%下降到64.6%<sup>⑧</sup>，

① 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），第854—855页。

② 李宏编著：《香港大事记（公元前214年—公元1987年）》，第161页。

③ 《中央对广东工作指示汇编（1979—1982）》，第366、360、377—385页。

④ 《陈云文集》第3卷，中央文献出版社，2005年，第516页。

⑤ 《沿海沿江沿边开放法律法规及规范性文件汇编》，法律出版社，1992年，第241—242页。

⑥ 《沿海沿江沿边开放法律法规及规范性文件汇编》，第242页。

⑦ 《中国经济特区货币金融研究》，第96—104页。

⑧ 孙孺、许隆主编：《中国经济特区的理论与实践》，第181页。

按实际流通计算则只有 54%（港币的实际流通比例则达 23.8%）<sup>①</sup>。由于人民币在深圳经济特区看似即将失去主导地位，发行特区货币显得更为必要和紧迫。

随着港币汇价的持续走低，且港币在某种意义上被视为英国殖民统治的工具，有人提出香港回归后用特区货币逐步取代港币。1983 年 1 月，中国社会科学院世界经济与政治研究所所长钱俊瑞、国务院国际问题研究中心总干事宦乡带领由国务院经济研究中心等部门组成的调查组，赴深圳、珠海、澳门等地调查各方对特区货币发行的态度。11 日，调查组与梁湘、周鼎等深圳市领导干部座谈。宦乡在座谈会上提出，发行特区货币“势在必行”，“这是考虑将来香港主权收回来的大事，其担负的任务不仅是特区本身需要的问题，而是从国家长远的战略任务来考虑问题。将来我们收回了香港主权，是不是也使用人民币？我看是不可能的，很大可能是和特区使用同一货币，即特区货币”<sup>②</sup>。然而，从经济实力上来看，深圳特区与香港相差悬殊，用特区货币取代港币的难度可想而知。

香港回归后要不要用特区货币取代港币可能并无定论，但香港回归将加强深圳经济特区与国际市场的联系，大量外商、外资必将涌入，首先就要解决货币兑换问题。这无疑加快了将发行特区货币提上议程的速度。1983 年 4 月 4 日，国务院副秘书长田纪云召集会议，宣布成立“国务院特区货币研究小组”，由中国人民银行副行长刘鸿儒任组长，并指示“小组的任务不是研究发不发特区货币，而是研究如何发行最好”。4 月 6 日至 18 日，谷牧在视察深圳时指出：“现在越来越明显，不发行特区货币是不行了，因为外商进来特区以后，必然会带来各种货币，怎么处理呢？要换成人民币，但人民币的汇率是我们自己定的，和外币兑换的实际币值并不一致，外商就会感到吃亏。如再不解决，外商就不会来投资。当然，小的投资，如搞些简单的来料加工仍然会有的，而大的投资，真正搞事业的，就不可能进来。”<sup>③</sup> 25 日，谷牧参加中共广东省委常委会议，明确指出特区工作“应当联系到一九九七年解决收回港澳主权这个历史遗留问题上考虑”，“我们办特区原来这个思想不大明确，现在我们应该明确提出这个问题”<sup>④</sup>。

当时，中央对深圳经济特区的新设想是与香港互为依托，“两家联合起来打进国际市场”。邓小平认为：“特区的发展，有个同香港统一规划的问题，不要本来香港已经有了很多的东西，特区又办，重复了，会成为包袱。”<sup>⑤</sup> 香港地域狭小、资源匮乏。随着经济的高速发展，高昂的地租和人工成本已经严重制约了香港的进一步发展。深圳经济特区的设立使香港经济获得了巨大的发展空间，不少港商都有强烈的兴趣到地租和劳动力价格便宜的深圳经济特区投资办厂<sup>⑥</sup>。香港回归后，香港与深圳经济特区之间的关系将更加密切。如何加强香港与深圳经济特区之间的经济协作，整合两个市场、两种经济，联合起来打进国际市场，就成为中央政府统筹考虑的重要议题。这些考虑无疑使更多人倾向于发行特区货币。

与此同时，港币汇率不断下降，港币地位不稳，在客观上加速了特区货币方案的推进。1983 年 9 月，香港外汇市场引发“九月风暴”。17 日，港币汇价大跌；24 日，中英第四轮会谈结束后第二天，港币汇价最低跌至 9.7 元。许多香港民众蜂拥至银行购买美元，一些超市出现民众抢购大米、花生油等物资的现象。<sup>⑦</sup> 港币的大幅贬值使很多人对保留港币失去信心。同月底，一位积极主张发行特区货币的全国政协常委向胡耀邦、陈云和薄一波写信，建议发行特区货币。10 月 15 日，胡耀

① 《20 年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006 年 1 月 12 日。

② 《钱俊瑞、宦乡等同志谈发行特区货币问题》（1983 年 2 月 24 日），深圳市档案馆藏，档案号 A1-5-0017-010。

③ 钟坚：《大试验：中国经济特区创办始末》，第 307 页。

④ 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，1986 年印行，第 51 页。

⑤ 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第 67 页。

⑥ 参见刘蜀永主编：《简明香港史》，三联书店（香港）有限公司，2016 年，第 368—370 页。

⑦ 李宏编著：《香港大事记（公元前 214 年—公元 1987 年）》，第 167 页。



邦在信上指示：“请陈云同志考虑决定。”23日，陈云批示，不同意发行特区货币。<sup>①</sup>

“放开一线”诚然是推动发行特区货币的动力，但“管住二线”才是能否发行特区货币的关键。从陈云在此前后的一些论述看，他担心管不住“二线”、特区经济冲击非特区经济。1983年10月20日，对外贸易部向陈云汇报，提及各地只注重外汇收入、对外削价竞销、不顾人民币盈亏的问题。陈云建议“走一走老路”，将外贸定价权收归中央。11月22日，陈云又致信国务院总理指出：“三位数的钞票发行情况绝不能继续了。地方、企业、农民的所得不能再多了。涨价问题，最后还得落在政府肩上。”<sup>②</sup>联系经济特区出现的物价混乱等现象<sup>③</sup>，陈云此时似乎更主张加强中央对货币发行的管理，而非将权力下放到地方。

于是出现了这样一种复杂局面：一方面，由于担心“二线”管不住，相当一部分高级干部希望暂时不发行特区货币；另一方面，由于“一线”的放开，不发行特区货币又将难以限制港币流通。1983年，深圳的人民币流通比例进一步下降。按牌价计算，人民币仅占总货币流通量的53.1%，港币已占30.7%<sup>④</sup>。由于深圳居民手中持有大量港币，有人估计人民币实际占比仅32%，港币已达51.8%<sup>⑤</sup>。11月30日，国务院副总理田纪云考察深圳特区时表示说：“有一种理论，我还没有想通，说是发行特区货币会把深圳变成‘第二个香港’，但我担心的是如不发行特区货币，特区会不会变成外币流通的市场，如果会的话，那么特区不是真正变成了‘第二个香港’吗？”<sup>⑥</sup>这表明，深圳经济特区“究竟‘特’到什么程度”的问题此时依然没有解决。换言之，深圳经济特区是否允许在经济上试办“第二个香港”这一问题，在香港前途未明的情况下尚无答案。

#### 四、第三次酝酿发行特区货币

1984年1月10日，新华社香港分社就香港回归问题发表《前途和希望》一文。22日，英国《星期日泰晤士报》发表《英国接受中国关于殖民地资本主义前途的“保证”——撒切尔夫人把香港交给中国》，披露英国已“原则上承认中国在一九九七年以后对香港既拥有主权又掌握治权”<sup>⑦</sup>。25日至26日，中英举行第八轮会谈，英方表示理解中国的主权立场，策略开始转为“确保香港在1997年之后，在中国主权下得到高度自治权，同时会使香港的生活方式及现行制度的本质得以维持不变的安排”。这意味着中国“一国两制”的方针将确定在香港进行实践，从而促使中央打破“框框”，正式考虑深圳经济特区能否在经济上建成另一个“自由港”的问题，发行特区货币因此再次提上日程。

1984年1月24日至26日，邓小平视察深圳。在听取中共深圳市委汇报时，邓小平问：“深圳现在流通多少种货币？”市委书记梁湘回答说：“三种：人民币、兑换券（即外汇券）、港币。现在想发行一种特区货币，但有争论，专家们意见未统一。这个问题如不尽快解决，对特区的发展会有很大影响。”邓小平担心发行特区货币将对非特区的人民币流通和经济体制造成影响，因此指示道：“要发行一种新货币，关键问题是要考虑对人民币的打击怎么样！你们要研究一下。”<sup>⑧</sup>2月8日，邓小平视察厦门，福建省委第一书记项南随行汇报。关于这次汇报的具体情况，项南后来回忆说：

① 《陈云年谱》（下），第390—391页。

② 《陈云年谱》（下），第390、392页。

③ 中央高层对深圳经济特区物价混乱问题应已形成共识。1983年2月，胡耀邦视察广东时就提出，发行特区货币的关键问题不是储备金，“主要是你采取什么物价政策”。参见《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第23页。

④ 孙孺、许隆主编：《中国经济特区的理论与实践》，第181页。

⑤ 《20年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006年1月12日。

⑥ 《深圳市志·第三产业卷》，方志出版社，2011年，第674页。

⑦ 《英国原则承认中国对香港拥有主权和治权》，《参考消息》1984年1月24日。

⑧ 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第133页。

“我们考虑，把厦门建成自由港，可以充分调动侨商、外商投资的积极性；对解决台湾和香港问题也很有好处。小平同志就问我，香港是不是自由港？自由港要实行哪些主要政策？我与在场的几位福建官员议论了一下答道，主要政策有三点：人员自由往来、货物自由进出、货币自由兑换。小平同志听后可表示，前两条可以。这后一条，你们拿什么跟别人兑换？我说，我们考虑发行特区货币。小平同志听后可想了想说，是你们单独发行特区货币，还是几个特区联合发行一种货币？这个问题要研究一下。”<sup>①</sup>

1984年2月24日上午，邓小平回京后同胡耀邦等人谈话，认为“搞特区，不仅经济方面、培养人才方面得到好处，还有一个对外影响的问题。搞好特区，先不讲对台湾的影响，至少对解决香港问题有利，对安定香港人心有利”，“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”。他还要求把整个厦门都划为特区，实行自由港的某些政策，增加对外开放的沿海港口城市。<sup>②</sup>另有材料显示，邓小平在这次谈话中特意谈道：“特区要搞特区货币，因为人民币不能浮动。搞特区货币外币就可以自由兑换，这样才能调动外商、华侨来投资的积极性”，“发行特区货币一要有中国银行担保，二要受中国银行监督。有这两条就没有危险”，“我担心的是对人民币的冲击，究竟有多大，是深圳、珠海搞一种货币，厦门、汕头搞一种货币，还是几个特区发行一种货币，可以研究”。国务院总理插话说：“我的想法是：深圳要搞活，没有自己的货币不行，现在深圳不发行货币，实际上以港币计算。”<sup>③</sup>27日，王震向胡耀邦及中共中央政治局、中央书记处作有关陪同邓小平视察情况的报告，提出邓小平要求着重研究深圳、厦门发行特区货币的问题<sup>④</sup>。由此看来，对于发行特区货币，邓小平在正反两个方面都有所考虑：一方面，担心对人民币造成冲击，主张仅在深圳、厦门两地试验<sup>⑤</sup>；另一方面，随着香港回归问题的顺利解决，为加快社会主义现代化建设，主张建设自由港、增加开放城市、扩大引进外资等。权衡利弊，发行特区货币似乎更为有利。

此后，发行特区货币的筹备工作紧锣密鼓地进行。1984年3月中旬，刘鸿儒带领国务院特区货币研究小组到四个经济特区调研，并提出了涉及汇价、外汇支持、货币关系、财政工资等问题的货币方案。3月26日至4月6日，中共中央书记处和国务院召开沿海部分城市座谈会，决定“把经济特区办得更快些更好些”，明确指出：“发行特区货币，允许外资自由出入特区，是吸引外商和华商更多地前来投资，引进先进技术的重要措施。由中国人民银行等单位组成的特区货币研究小组，正在拟定发行货币，并考虑接受我驻港澳银行、侨资银行、外资银行到特区开业的具体方案。这个方案报请中央和国务院审批后，先在深圳实施。”<sup>⑥</sup>4月7日，谷牧在四个经济特区的工作会议上说：“现在要把权用好，就差一个货币，如解决，就是一个自由港。”<sup>⑦</sup>6月，人民银行设立深圳光华印钞造币公司，并印出一批特区货币币样。特区货币的汇率计划用美元、日元、港币、英镑四种货币加权平均来确定。纸币币值为5元、10元、50元、100元、500元等五种，硬币面额为1分、2分、5分、1角、5角、1元等六种。<sup>⑧</sup>8月10日，国务院召开北戴河会议，拟同意深圳发行特区货币。

① 中共厦门市委党史研究室编：《厦门经济特区建设（1980—1991）》（上），中共党史出版社，2012年，第285页。

② 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第123—127页。

③ 周溪舞：《深圳拟发特区货币的前前后后》，《百年潮》2006年第12期。

④ 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第133页。

⑤ 1984年10月3日，邓小平接见香港国庆观礼团。全国政协常委、香港实业家安子介提出：“现在开放十四个城市，还要发行特区货币，是否二十几个开放城市都发行货币？我认为各个城市的物价不能差距太大。否则货币就会乱。”邓小平表示：“我们不会在二十几个城市都发行货币，我们只在深圳、厦门发行特区货币，这也只是个试验，试验不成功再改回来。”参见钟坚：《大试验：中国经济特区创办始末》，第310页。

⑥ 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第149—163页。

⑦ 《20年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006年1月12日。

⑧ 南方都市报编著：《深港关系四百年》，海天出版社，2007年，第203页。

1984年秋，中央将改革的中心逐渐从农村转移到城市。10月20日，中共十二届三中全会召开，会议通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，改革的基本任务是“建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制”，“改革计划体制，首先要突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念，明确认识社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济。商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件”<sup>①</sup>。这标志着以城市为重点的经济体制改革的全面展开。改革开放的进一步发展对正在酝酿的货币改革带来了新挑战，即在全国全面从计划经济转向商品经济的过程中，发行一种与市场经济相适应的地方货币——特区货币，是否合适？是否必要？

1984年第四季度，全国全社会固定资产投资增长33.9%，银行的工资性现金支出增长22.3%，银行各项贷款增长28.8%，市场货币流通量增长49.5%<sup>②</sup>。为迅速回笼货币，11月2日，中央财经领导小组会议同意《国家计委、国家经委关于利用国家结存外汇，促进经济发展意见的报告》，决定大幅增加进口市场紧俏商品的用汇。全国外汇储备从该年8月的138亿美元迅速降至年底82.2亿美元。深圳经济特区的定位是利用外资和引进先进技术、管理与设备，生产能够打开国际市场的产品，增加外汇收入。然而，此时深圳经济特区的经济实力与发达国家和地区之间存在较大差距，相当多的经济特区产品在国际市场上缺乏竞争力，只能转向内销。这非但没有实现打开国际市场、增加外汇收入的目的，反而挤压了生产基础薄弱的内地经济。原先深圳经济特区与非经济特区之间存在比较严格的界限（虽然效果一般），但随着改革开放的全面推进，这种限制作用还将进一步削弱，经济特区与非经济特区之间的矛盾必将进一步显现。

1984年11月12日，中共中央书记处召开会议，原则同意发行特区货币，认为“此事讨论几年，因为是在有限范围试验，不会出什么大问题。这个试验很重要，国内经济、金融改革，可以从中吸取经验，可以通过深圳观察世界金融变化”，但也指出有不少反对的声音，要求将有关经济和金融政策调整的文件送国务院处理，外资银行管理条例、特区货币条例等法律文件均送全国人大常委会讨论<sup>③</sup>。11月21日，国务院总理在视察广东时说：“特区的经济是‘外向型’的还是‘内向型’的呢？这个问题也要很好研究，不要搞大量加工装配、进口原料，产品大量内销。”<sup>④</sup>12月，谷牧召开广东、福建两省工作会议，会上再次出现特区赚内地的钱、基建战线过长、卷入海南汽车走私案等议论。1985年，有香港学者发表《深圳的问题在哪里？》等一系列文章，批评深圳经济特区没有做到广泛宣传的那样“以工业为主，以外资为主，以出口为主”，认为“深圳的繁荣，基本是依靠特区的特殊经济政策，以进口商品和物资来赚取国内市场的钱，与原来的构想、要求背道而驰。假若深圳的实践真的对沿海开放城市有重要的参考价值，这个参考主要是教训，不是成功的经验”<sup>⑤</sup>。日本、美国等海外新闻媒体对深圳经济特区的批评也逐渐增多<sup>⑥</sup>。

能否真正实现“放开一线，管住二线”，正是要不要发行特区货币的关键。1985年4月27日，国务院副总理姚依林视察深圳特区时说：“发行特区货币要积极准备，什么时候发要商量。我同意梁湘同志的话，发行特区货币要有利于特区经济向外向型转变，要与这个转变相适应。”<sup>⑦</sup>6月，六届全国人大常委会第十一次会议以“一个国家不宜搞两种货币”为由否决发行特区货币的议案。8月，国务院总理在关于深圳的谈话中明确指出：特区货币要看三年再说。15日，谷牧对中国人民

① 《改革开放三十年重要文献选编》（上），中央文献出版社，2008年，第347、350页。

② 《当代中国的金融事业》，第190页。

③ 《20年前发行特区货币的探索》，《南方周末》2006年1月12日。

④ 《中央对广东工作指示汇编（1983—1985）》，第207页。

⑤ 何佳声、周运源主编：《改革开放的理论研究》，暨南大学出版社，1992年，第308页。

⑥ 参见〔美〕莫里斯·迈斯纳等：《海外学者论中国经济特区》，中央编译出版社，2000年，第247—251页。

⑦ 钟坚：《大试验：中国经济特区创办始末》，第311页。



银行报送的特区货币样品批示：“同意，但暂缓印刷。”<sup>①</sup> 刘鸿儒曾向中共深圳市委通报：“特区货币搞了四五年，样票都有了，设计图纸也有了，最后未发，主要是条件问题，主要担心和内地的关系，不利于和内地的往来，不利于依靠内地推动深圳的经济。”<sup>②</sup> 谷牧也回忆说：“从特区的发展看，发行一种在特区流通的可以自由兑换的法定货币，有其一定的作用，但是需要国家提供巨额外汇作为发行基金，而且发行之后如何管理，是只在深圳发行还是4个特区都发行，如果在4个特区发行，就将在其他开放地区以至全国引起连锁反应，涉及面很宽，问题相当复杂。”<sup>③</sup> 在改革开放全面展开的大背景下，货币改革的重心从局部的货币改革逐渐转向全面的货币改革。

## 五、结 语

改革开放启动后，中国经济实现了从高度集中的计划经济体制到社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变。在转变过程中，以往研究大多注意到对外开放对沿海地区经济改革的作用，很少注意中央与地方关系、地方与地方关系对其的影响。实际上，沿海地区的改革开放只有放在中央与地方关系、地方与地方关系的视域下才能得到一个较为合理的解释。

不同的地区实行不同的经济制度，不同的经济制度要求不同的货币。经济特区设立后，中国经济地理可以大体分为三类：一是仍然实行计划经济的非经济特区；二是进行市场经济试验的“特区”（包含出口特区和经济特区两个时期）；三是高度市场化的港澳台地区。这三类实行不同经济制度的地区实现互动的中轴就是经济特区。深圳经济特区的改革开放，既要平衡经济特区与非经济特区的关系，又要协调经济特区与香港的关系。需要说明的是，深圳经济特区与当时的香港不同，它在政治上服从中央的领导，在经济上学习香港的经济经验，深港互动实际上取决于中央政策。如何妥善处理中央与地方的关系，既是推动改革开放的关键，也是中央是否同意发行特区货币的关键。随着改革开放的不断推进，改革开放的范围由点及面，逐步扩大。地方性的货币改革亦最终转化为全面性的货币改革，特区货币方案因而被放弃。

中国的改革开放具有复杂的面相，改革有内外之别，开放亦有内外之分。对外开放推动了中国市场与国际市场接轨，对内开放则逐渐整合了国内市场，使经济体制的改革从局部走向全局。如果把改革开放简化为一蹴而就的单一线性改革，把改革开放看得过于轻松而简单，就会在无形之中弱化其历史和现实意义，而改革开放初期深圳特区货币这一案例恰好可以呈现改革开放的复杂性和多样性。

（本文作者 湖南大学马克思主义学院助理教授）

（责任编辑 吴志军）

---

① 《深圳市志·第三产业卷》，第675页。

② 钟坚：《大试验：中国经济特区创办始末》，第312页。

③ 《谷牧回忆录》，中央文献出版社，2014年，第393页。