

中央地方市場三者角色分明 放權讓利 激活經濟

佛山模式成內地改革範本

《從佛山看中國改革》研究要點

- 一個城市：佛山
- 兩個主體：政府和市場
- 三個秩序：經濟，社會和生態秩序
- 四個分析層次：微觀、中觀（制度）、宏觀和元觀（系統）
- 五個發展階段：1949–1978（建國後至改革開放前）；1979–1991（改革開放初期）；1992–2000（出口導向的增長）；2001–2012（中國融入全球經濟）；2013–2025（為避免中等收入陷阱而創建新的增長秩序）
- 六個市場或供應鏈：（1）產品市場及供應鏈；（2）土地和房地產市場；（3）基礎設施供應鏈；（4）金融服務市場及供應鏈；（5）人才市場及供應鏈；（6）政府服務供應鏈。

改革進行時

三中全會全面深化改革的《決定》出台，中央與地方的關係是將來的改革重點，改革的可行性及執行力也為各界關注。在最新出爐的研究報告《從佛山看中國改革》中，提供了中央政府、地方政府與市場逐漸明確的角色劃分與良性互動的範本，其經驗可在中國大部分城市複製生效。本報記者昨日採訪了該研究報告第一作者——國家發改委學術委員會秘書長張燕生，他進一步釋義了佛山政府與市場互為促進、為中國的下一步改革提供城市層面的經驗及教訓。

■香港文匯報記者 李叢書 廣州報道

過去35年，既不是特區，不是省會城市，也不是國家戰略產業重點發展地區的佛山，2012年工業總產值位居廣東第二，中國第五。成功培育了高度發達而充滿活力的製造業市場、土地市場、基礎設施市場以及人才市場，民營經濟增加值4,088.48億元人民幣，佔全市生產總值的60.9%，為其進入高收入行列奠定了基礎。張燕生指出，政府和市場的正能量有效結合，通過放權讓利激活了市場經濟的活力。這是佛山模式的主要經驗。

政府市場互補互促

張燕生的研究報告顯示，在改革開放初期，佛山把握住市場經濟全球化、科技革命的戰略機遇，通過把政府的財權事權下沉到最基層的村鎮，把資源配置和經濟決策權分散到最微觀的鄉鎮企業和個人，把政府有形的手、市場無形的手、企業創業的手和向外來競爭壓力的手結合在一起，推動市場經濟內生性增長因素的萌芽不斷培育成長、轉型和發展。

佛山的高增長還得益於中央政府、地方政府與市場之間明確的角色劃分與良性互動。政府通過簡政放權引導和培育市場因素的形成與民營經濟的發展；隨著佛山經濟的發展，市場又反過來推動政府提供基礎設施和社會服務，推動政府改革。政府與市場不斷演進的互補互促是佛山模式的精髓。從5個強區到33個專業強鎮，再到成千上萬個個體經濟和鄉鎮企業、民營企業，佛山走出了一條政府簡政放權、高度分權、空間集聚、產業集群、精細分工、價值鏈合作的中國特色的市域經濟、縣域經濟、鎮域經濟發展道路。內生型經濟發展模式使得佛山得以承受2008年全球金融危機的衝擊。

逐步形成「小政府大社會」

由於上級政府向基層政府放權，奠定了地方經濟體的協作與競爭活力。1980至2012年，佛山市級財政收入佔佛山財政總收入比重從34%降到14%。1998至2011年，順德和南海每年的財政收入都高於市本級；2009年起，禪城財政收入開始超過市本級；2011年三水財政收入也接近市本級。分散化決策機制使得最貼近市場、最了解需求的基層政府能夠最優配置資源、進行制度創新給予市場發展空間，促進了當地市場經濟的快速形成與發展。

由於政府向市場放權，早在80年代，佛山地方政府就得以「放水養魚」，對企業減稅、多予、少取，鼓勵內生性市場因素的快速發展。90年代，面對公有制企業暴露出的種種弊端，順德政府甘冒政治風險觸動了產權這一敏感「禁地」，通過「租」（租賃）、「股」（股份合作）、「賣」（產權出售）等方式，率先把公有制企業推向市場，成為全國公有制企業產權制度改革的先行者；由於政府向市場放權，催生了民營企業及土地市場。

由於政府向社會放權、建設型政府向服務型政府轉變，佛山促進了社會穩定，逐步形成「小政府、大社會」模式，目前成為全國唯一一個社會團體和民辦非企業單位均超過1,000個的地級市。同時，為市場的運轉提供良好的支撐與外部軟環境，吸引外來人才及為投資奠定基礎，2011年外來人口達到50%以上，外來就業達到三分之二。

做好三方面職能「回歸」

張燕生告訴記者，「中央政府正着手啟動新一輪轉變政府職能的重大改革，系統應對已經出現苗頭的結構性經濟、社會、環境風險及相應的增長阻力。佛山研究揭示出實現改革目標的關鍵在於理順政府與市場的關係。為促進增長秩序，需要管好政府看得見的手，用好市場看不見的手，促使中國實現公正、規範、有序、透明與法治，釋放改革紅利。

張燕生指出，要像佛山一樣讓市場在資源配置中起決定性作用，意味著中國將全面推進生產要素的市場化，在土地、勞動力、資本、技術市場等領域的縱深改革。政府從市場資源配置活動退出來後，要做好三方面職能的「回歸」，一是為經濟活動、社會發展、生態文明建設培育良好的發展環境；二是提供良好的基本公共服務，三是維護社會的公平正義。「因為市場只解決效率問題，不解決公平問題。市場和政府並不對立，而是一枚硬幣的兩面，應當良性互動，激發各自正能量，才能合力解決市場失靈的問題。」



■佛山的高增長還得益於中央政府、地方政府與市場之間明確的角色劃分與良性互動。圖為佛山亞洲藝術公園俯瞰照片。網上圖片

抓住機遇打造製造業

佛山模式的成功之處除了當地政府與市場明確的角色劃分與良性互動外，從「三來一補」到內生型增長、引入外來競爭壓力，鼓勵差異化產業發展等經驗，也奠定了佛山實體經濟的堅實基礎。

在改革開放初期，台港澳及海外華人企業家開始來珠三角，從輕加工製造業的「三來一補」開始做起，利用當地低成本的勞動力、土地和其他要素稟賦優勢，參與跨國公司全球價值鏈的工序分工體系。佛山人通過港澳市場和生產性服務中介獲得境外訂單、通過引進境外先進設備和技術、外聘國有企業的「星期六工程師」學會為市場經濟組織生產，發展出非國有經濟、非外資經濟的集體經濟並轉製成民營經濟的佛山模式。後來，轉向民營獨資自主創業，發展出混合經濟成分、以自主設計、自主

生產、自主營銷為主，門類相對齊全、產業價值鏈基本完整、以勞動密集型為主的輕加工製造業。「佛山製造」成為佛山的城市名片，第二產業佔GDP的比重高達60%以上使得「製造業城市」成為佛山最鮮明的特徵。

各級政府間合作互補

在引入外來競爭壓力的情況下，各級政府引導鼓勵差異化產業發展，初步形成了「一鎮一業，一村一品」專業鎮，並且不同村鎮之間進行合作形成了跨地域的產業鏈，提升了佛山作為製造業城市的實力，使之能夠有實力與外部對手在市場上競爭，確立了滿足國內需求為主、國際需求為輔的市場結構。政府引導與市場作用的相互配合和有效互動，奠定了製造業發展的佛山模式。



■佛山祖廟商務區。網上圖片

轉變政府職能是廣東改革關鍵

香港文匯報訊（記者 李叢書 廣州報道）在機構改革和轉變政府職能的過程中，佛山一直甘當廣東、全國探路先鋒。廣東省社科院區域競爭力研究中心主任丁力表示，佛山模式獲得成效，也為亟待啟動新一輪全面深化改革的廣東提供着力點和新動力，通過機制體制創新造出新的改革紅利。廣東將以轉變政府職能為繼續深入改革的突破口，同時將進一步改革行政審批制度，為全國先行先試。

丁力表示，廣東全面深入改革的關鍵是轉變政府職能，政府職能轉變與機構改革密切相關，機構設置隨政府職能而動。「廣東將加快推行決策民主化和扁平化，執行集中化、監督外部化和獨立化，在更大範圍創新決策、執行、監督體制機制。構建『小政府、大社會』格式，推進了政府職能轉變，提高了行政效率，方便群眾和企業辦事。」

深化商事登記改革初見成效

另外，丁力表示，廣東還要進一步改革行政審批制度，建設廉潔高效型政府。「轉變政府職能的關鍵在於行政審批制度改革。行政審批是權力的集中表現。過多過濫的行政審批存在很多弊病。」佛山順德等地大力整合行政資源，推進公共服務「系統集成」，從多頭服務轉向集中服務，也將會是廣東省其他地市一個很好的範本。「目前，以深化商事登記改革等工作已釋放出新的改革紅利，廣東或將擴大試點範圍。」



改革先鋒臨挑戰 轉型需「借力」

儘管取得驕人成就，由於中央和地方政府仍然在許多領域中未能和市場形成互補，像中國其他城市一樣，佛山在製造業轉型升級、地方政府債務、金融服務與資源環境等領域仍面臨挑戰。張燕生指出，佛山過去的成功，能否繼續支撐未來的成功，

這是當前必須認真思考的一個問題。「市場這個孩子在佛山已成長起來了，但是，小伙子也有很多壞毛病，需要政府去更好地發揮矯正的作用。」

製造業轉型不算成功

佛山過去35年間培養出大量產值超千億元的產業集群，但張燕生認為，「當前佛山大部分的產業集群的轉型，仍不太成功。」即使是美的集團這樣的巨無霸，也依然面臨著日本索尼那樣成為沒落帝國的困境。「佛山過去的成功主要建立在低成本勞動力、廉價土地、犧牲環境等條件形成的粗放型生產模式之上，這些競爭優勢已經不復存在，傳統產業往下只有兩條路可走。」張燕生指出，一是通過更便宜的材料、設備與人力，降低生產成本，「但這是一條溫水煮青蛙的死路」；另一條路就是通過提高產品的技術含量，提高產品的附加值來轉型升級。但產業的轉型升級必然意味着要有更好的人才，

更多的創意、創新的投入，意味着巨大的風險。另外，企業當前在轉型升級中還普遍面臨缺技術、缺人才、缺渠道、缺規劃、缺融資等「五缺」問題。在張燕生看來，佛山要更好發揮政府的作用就要探索破解這些單靠市場無法解決的難題。

要與境外創新資源合作

他建議，佛山關鍵是要善於借力，一方面是要用好國家的創新體系，與全國各大科研院所、研發機構以及龍頭大企業合作，一方面要與歐美日韓、港澳台的創新資源合作，搭建起一個完善的創新網絡，幫企業解決技術來源、技術開發、技術轉讓、技術諮詢與服務等問題。「轉型是一條漫長而痛苦之路，地方政府也要轉型，關鍵是要將發展的理念與實踐轉到提升發展的質量和效益上來，不能再一味追求發展的速度與規模。」張燕生說，佛山現在站在又一個35年的新起點，而其發展的方向和路徑也是中國大部分城市改革的未來。

林毅夫：創新關鍵是人才

香港文匯報訊（實習記者 帥誠、尹雪帆 廣州報道）著名經濟學家林毅夫在珠江創新峰會上表示，要做到技術不斷進步，產業不斷升級，產品不斷創新，新的商業模式不斷湧現，政府治理不斷完善，這些變化都是創新，而創新最關鍵的是人才。

第十六屆留學人員廣州科技交流會暨第三屆廣州創新博覽會12月18-19

日在廣州白雲國際會議中心舉行。來自國內北京、上海及台灣地區等一百多家單位共1,000多人參展參會。中央政治局委員、廣東省委書記胡春華，廣東省委副書記、省長朱小丹，人社部副部長王曉初以及廣東省有關領導出席了交流會。

在珠江創新峰會上，林毅夫談到中國經濟如何快速發展。他表示，要做

到技術不斷進步，產業不斷升級，產品不斷創新，新的商業模式不斷湧現，政府治理不斷完善，這些變化都是創新，而創新最關鍵的是人才。

廣東5年攬九千留洋博士

此外，自2008年以來，廣東省共引進留學回國人員2.7萬多人，引進以留學人才為主體的創新團隊180多個。其中，終身教授或資深研究員110餘人；具有副高以上職稱人員和企業技術主管8,000多人，約佔

30.7%；具有博士學位人員9,000多人，約佔34.6%；35歲以下留學回國人員2.2萬人，約佔84.6%。目前，廣東全省留學回國人員總數已達7萬多人。



■林毅夫在珠江創新峰會上發言。中新社