

政府与市场

中国经验

张燕生 肖 耿◎著



市场经济将向何处去？

中国的“小政府、大社会、好市场”的典型在哪里？



中信出版集团 CHINACITICPRESS

政府与市场

中国经验

张燕生 肖 耿◎著

图书在版编目(CIP)数据

政府与市场 / 张燕生, 肖耿著. -- 北京: 中信出版社, 2017.1

ISBN 978-7-5086-6945-8

I. ①政… II. ①张… ②肖… III. ①行政干预—市场经济—研究 IV. ①F014.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第263264号

政府与市场

著 者: 张燕生 肖耿

策划推广: 中信出版社(China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承印者: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印 张: 27.25 字 数: 368千字

版 次: 2017年1月第1版 印 次: 2017年1月第1次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-6945-8

定 价: 88.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由销售部门负责退换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

前 言

2013年11月,全球的目光再次聚焦中国,中国共产党十八届三中全会召开,开启中国全面深化改革的新纪元。全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出面对新形势新任务,全面建成小康社会,进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须在新的历史起点上全面深化改革。

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会,中国第一次释放了改革开放的巨大红利,成就了中国过去35年举世瞩目的发展业绩。1993年召开的中国共产党十四届三中全会,做出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出发挥市场基础性作用的改革框架。如今,中国的发展前景受到世人注目,人们更关注中国发展的路径,即过去是如何走过来的,现在已经到达了哪里,下一步又将走向哪里。

为了探索和回答这一问题,2012年,国家发改委学术委员会办公室与香港经纶国际经济研究院合作,尝试以一个城市变革的故事作为案例,通过解剖一只“麻雀”来揭示政府与市场在中国现代化发展中的作用。谁是这只“麻雀”呢?在过去35年,上海更国际化,北京更历史化,深圳更特区化,谁更草根、更能反映珠江三角洲的改革的故事,唯有佛山。

在历史上，佛山曾是中国四大名镇、三大郡之一^①。早在新石器时代，佛山已是一个人口相当密集的聚落。唐宋时期，佛山成为工商业城镇，明清则成为中国名镇。鸦片战争以后，佛山手工业受到了洋货冲击而被迫转移、转型以至凋零。清末，佛山诞生了全国第一家新式缫丝厂和第一家火柴厂，并建立了“南洋兄弟烟草公司竹嘴厂”。佛山是“中国陶瓷名都”，制陶工艺有 700 多年历史。佛山的古方正药有 400 余年历史，涌现出“黄祥华”如意油、“冯了性”药酒、“源吉林”甘和茶等一批老字号名药。佛山的铸造业始于 2 000 多年前。佛山在宋代时所铸鼎、锅、钟、塔等闻名全国。鸦片战争期间，佛山所铸大炮为抗击外来者入侵发挥了重要作用。

佛山的侨乡传统和毗邻香港的区位优势促进了外向型经济、开放型经济的发展，并在此基础上发展出内生性的自主生产产业。改革开放初期，港澳台及海外华人企业家开始来珠江三角洲地区发展，他们从轻加工制造业的“三来一补”^②做起，利用当地低成本的劳动力、土地和其他要素禀赋优势，积极参与跨国公司的工序分工体系，使得本地企业有了“干中学”的机遇。在这一阶段，佛山和东莞选择了不同的发展路径。东莞主要沿着“三来一补”的路径发展壮大加工贸易和外资经济；佛山则沿着社队企业、乡镇企业、民营企业成功与失败的改制，逐步学会了自主生产、自主销售、自主服务技能，发展出非国有、非外资、以民营为主的混合经济成分的佛山模式，较早形成了分工协作的专业化生产体系。截至 2011 年底，佛山有 7 300 多家境外投资企业，民营企业超过 34 万户，民营经济增加值达 3 992.9 亿元，对经济增长的贡献率达 62.7%。对此，时任广东省副省长的陈云贤博士说，在历史上，佛山是少有的由市场和商品经济催生而成的城市，行政有界而市场无界。正因为让无界的市场机制、

① 中国四大古镇，指广东的佛山镇、江西的景德镇、湖北的汉口镇、河南的朱仙镇。三大郡，指南海郡（现在的佛山南海区）、桂林郡、象郡。

② “三来一补”即来料加工、来件装配、来样加工，补偿贸易。

价格信号和外来竞争压力发挥积极作用，从而激发了个人、企业、村镇和全市发展经济的活力和动力。

佛山像一面镜子，记录了中国改革开放 35 年的发展轨迹。解读佛山故事，认识具有中国特色的政府与市场关系很有意义。为此，由张燕生秘书长带队的国家发改委团队、刘明康和肖耿带队的经纶国际经济研究院团队及佛山市发改局研究团队和佛山市中德工业服务区支持团队合作完成了佛山案例研究项目。包括由国家发改委学术办研究团队完成的一篇总报告和十五篇专题报告，由经纶国际经济研究院研究团队所完成的英文版总报告和专题报告，则另行出版。

本研究得到了国内外专家学者以及政府和工商领袖们的大力支持，在此对他们表示由衷的感谢。特别感谢国家发改委学术委员会主任王春正、经纶国际经济研究院专家及领导，包括迈克尔·斯宾塞（Michael Spence）、吴敬琏、冯国经、沈联涛、威廉·欧尔霍特（William H. Overholt）、唐纳德·莱萨德（Donald Lessard）和约翰·麦克阿瑟（John McArthur）对本研究长期以来的指导和大力支持。

本书主要由国家发展和改革委员会学术委员会秘书长张燕生带领的研究团队撰写。执笔人为：第一章（佛山研究）：张燕生、肖耿、杜月；第二章（佛山市政府治理探索与创新）：孙长学、赵雪峰；第三章（五年规划引领经济社会发展和社会契约关系）：黄卫挺；第四章（从佛山财政变迁透视政府与市场关系的变革）：杨长湧、孙春雷；第五章（佛山市土地制度变迁研究）：黄征学；第六章（佛山故事之“中国式电荒”的演进与应变）：吴疆；第七章（佛山故事之“交通基础设施”）：李连成、王阳堃；第八章（下放管理权限，建立水资源管理新体制）：姜润宇；第九章（抓住改革开放机遇，壮大自主生产模式）：刘厉兵、解运亮、刘桓；第十章（从佛山看金融服务实体经济发展的难点和焦点）：吴亚平；第十一章（教育中的政府与市场——佛山的故事）：

万海远、田志磊；第十二章（佛山市医疗卫生体制发展改革演进历程及推进建议）：李璐、马强；第十三章（佛山的故事：就业与劳动关系）：谭永生、王阳；第十四章（住房：实现住有所居的梦想）：邢伟、魏国学；第十五章（中国养老金体系的发展演进）：张璐琴、关博。

英文版主报告由经纶国际经济研究院团队撰写。主报告执笔人第一章（佛山案例要点和启示）：肖耿、谢嘉仁及奥利弗·蔡斯（Oliver Chase）；第二章（研究方法与框架）：肖耿、黎晨、Oliver Chase 及谢嘉仁；第三章（治理结构）：肖耿、朱岩、杨诗鸣、万千、Oliver Chase 及谢嘉仁；第四章（产业）：肖耿及万千；第五章（土地）：肖耿及万千；第六章（基础设施与环境）：肖耿及朱岩；第七章（金融）：肖耿、胡文静、马静及 Oliver Chase；第八章（人才与社会）：肖耿及杨诗鸣。肖耿、张燕生、Oliver Chase 及谢嘉仁对各章进行了校订和统稿。编写组对研究院团队成员的贡献表示感谢，包括：高惟敏、黄浩伦、黎晨、梁松怡、卢宝恩、罗建一、马静、史梦宁、孙文彬、唐文略、周梓芳。

在此由衷感谢佛山市李贻伟书记、刘悦伦市长、李子甫常务副市长、佛山发改局李厚成副局长及佛山中德工业服务区赵海主任、徐平副主任以及参与佛山 35 年改革历程报告撰写的相关人员对本研究的支持。

同时，团队向为案例研究提出深入指导意见以及献计献策的各位专家表示深深的谢意。经纶国际经济研究院的内部专家还包括安德鲁·柯安德（Andrew Caine）、路易斯·库依斯（Louis Kuijs）、李效良、马家敏、帕特里克·洛（Patrick Low）、萨拉·蒙克斯（Sarah Monks）、张家敏。参与本课题的内地专家还包括白和金、蔡昉、陈文玲、陈小洪、褚福灵、杜创、高培勇、葛延风、龚慧明、韩晓平、李玲、李剑阁、林兆木、刘吉、刘琳、刘守英、刘宪法、刘燕斌、吕萍、吕政、马骏、毛寿龙、莫荣、裴长洪、齐传君、丘海雄、宋立、宋敏、宋晓梧、孙志军、谭以安、王沅、武剑红、吴建民、许小年、许云霄、

杨河清、姚裕群、袁连生、岳修虎、张汉亚、张礼卿、张粒子、张曙光、张玉阁、郑秉文、郑功成、钟庭军、祝瑞祥。佛山及广东的地方专家包括丁力、范劲松、杨望成、杨兆华等。

研究项目伊始，博斯公司团队的潘玥昉、徐沪初、余婧对本研究给予了大力支持。在整个项目过程中，经纶国际经济研究院行政及媒体组成员，包括数安妮·利伯吉斯（Anne LeBourgeois）、阿瑞安·哈萨尼（Arian Hassani）、卡拉·席尔瓦（Carla Silva）、陈小冰、杜纲、黄琳、梁思华、麦淑玲、吴子强、徐子君、姚博元等对本研究给予了有力配合。没有上述朋友们的无私奉献和鼎力相助，很难想象我们能够这样顺利地完成此项艰巨的研究工作。

目 录

前 言 /001

第一章 佛山研究

- 一、佛山已成为全球高收入城市及中国跨越中等收入陷阱的先锋 / 002
- 二、佛山的发展经验 / 003
- 三、佛山面临的挑战 / 007
- 四、佛山故事的启示 / 009

第二章 佛山市政府治理探索与创新

- 一、改革开放以来佛山市政府治理的发展演变 / 011
- 二、佛山向市场放权：政府将经济竞争的角色交给民营企业 / 016
- 三、佛山向基层放权：政府将区域竞争的角色交给镇街 / 019
- 四、佛山向社会放权：政府培育发展社会组织和基层民主自治 / 023
- 五、政府服务供应链：政府扮演双重角色 / 026
- 六、政府治理的未来探索：从转轨中政府走向规范化政府 / 030

第三章 五年规划引领经济社会发展和社会契约关系

- 一、体制转轨与国家五年规划 / 040
- 二、“中央—地方”关系调整下的佛山五年规划 / 044
- 三、佛山五年计划的编制：合理性及契约性质 / 052
- 四、佛山五年规划的引领作用：引导与约束 / 059

第四章 从佛山财政变迁透视政府与市场关系的变革

- 一、佛山财政体制变迁概况 / 068
- 二、佛山财政收入变迁历史及从中体现的两个关系的特点 / 072
- 三、佛山财政支出变迁历史及从中体现的两个关系的特点 / 081
- 四、佛山如何实现财政收支的平衡 / 087
- 五、佛山预算管理制度的逐步完善 / 093
- 六、顺德改革试点：艰难的探索 / 094
- 七、从佛山实践看未来中国分税制财政管理体制的完善方向 / 096

第五章 佛山市土地制度变迁研究

- 一、佛山市土地有偿使用制度的初步确立 / 098
- 二、佛山市农村土地股份合作制的形成 / 100
- 三、集体建设用地流转的逐步规范 / 102
- 四、佛山市“三旧”改造的探索发展 / 106
- 五、佛山市土地征用制度的创新发展 / 111
- 六、佛山市国有土地制度的演变历程 / 116
- 七、几点启示 / 120

八、土地制度变迁的方向 / 121

第六章 佛山故事之“中国式电荒”的演进与应变

一、电荒概述 / 124

二、1978~1996 年的电荒 / 127

三、2003~2006 年的电荒 / 130

四、2008 年以来的电荒 / 135

五、电荒应对的理论与实践 / 141

六、未来还可能出现的电荒 / 145

七、电荒下的发展之路 / 151

八、结语 / 160

第七章 佛山故事之“交通基础设施”

一、佛山交通基础设施发展历程及现状 / 162

二、政府与市场：佛山交通基础设施发展的案例研究 / 167

三、由佛山交通发展经验看我国交通基础设施的发展 / 188

第八章 下放管理权限，建立水资源管理新体制

一、下放管理权限，促进城镇供水和污水处理事业发展 / 192

二、水价：管理权下放和整合区域供水价格 / 194

三、污水处理厂与污水集输管网的均衡发展 / 196

第九章 抓住改革开放机遇，壮大自主生产模式

一、顺势起航（1978~1990 年） / 225

二、蓬勃发展（1991~2002年） / 232

三、扬帆远航（2002~2008年） / 238

四、砥砺奋进（2009年以来） / 244

五、经验启示 / 249

第十章 从佛山看金融服务实体经济发展的难点和焦点

一、改革开放以来佛山金融体系变迁 / 253

二、地方政府融资平台何去何从 / 261

三、中小企业融资性担保公司存在什么问题 / 268

四、中小企业贷款成本难以承受之高 / 272

五、村镇银行的现实与理想有什么差距 / 275

六、如何通过金融创新助推产业转型升级 / 278

第十一章 教育中的政府与市场——佛山的故事

一、佛山职业教育要跟进技工培养的市场需求 / 284

二、免费教育是破解“技工荒”的灵丹妙药？ / 299

三、建立需求导向的现代职业教育体系 / 307

第十二章 佛山市医疗卫生体制改革演进历程及推进建议

一、第一阶段（新中国成立—改革开放—1992年）：医药卫生初步发展 / 314

二、第二阶段（1992~2002年）：第一次医改 / 317

三、第三阶段（2002~2008年）：医院向公益性回归 / 322

四、第四阶段（2009年至今）：新医改实行 / 323

五、思考和讨论 / 328

第十三章 佛山的故事：就业与劳动关系

- 一、就业配置中的政府与市场角色 / 334
- 二、农村劳动力转移就业与技能培训 / 340
- 三、劳动关系与就业质量 / 347
- 四、产业转型与后危机时代的就业 / 354

第十四章 住房：实现住有所居的梦想

- 一、住房制度演变和政策变迁 / 361
- 二、佛山住房状况的总体特征 / 364
- 三、佛山保障性住房的建设背景 / 368
- 四、保障性住房为谁而建 / 370
- 五、保障性住房如何建设 / 374
- 六、商品房为何限购 / 379
- 七、启示和建议 / 383

第十五章 中国养老金体系的发展演进

- 一、计划经济时期的佛山养老金制度（1951~1984年） / 388
- 二、养老金体系改革的初步探索（1985~1996年） / 391
- 三、构建统一的“统账结合”的养老金制度（1997~2002年） / 396
- 四、建立全覆盖的养老金体系（2003~2012年） / 403
- 五、养老金体系何去何从？（2013年至今） / 409
- 六、佛山养老金体系建设路径小结及未来展望 / 414

参考文献 / 418

第一章 佛山研究

从佛山看中国——一个政府与市场互动的故事

2012 年底，国家发改委学术委员会与香港经纶国际经济研究开展合作研究佛山的经济增长案例，希望透视佛山的过去、现在和将来，为中国的下一步改革提供城市层面的经验及借鉴。该项目采取了一种“123456”的分析框架。

1 个城市：佛山；2 个主体：政府和市场；3 个秩序：经济、社会和生态秩序；4 个分析层次：微观、中观（制度）、宏观和元观（系统）；5 个发展阶段：1949~1978 年（新中国成立后至改革开放前）、1979~1991 年（改革开放初期）、1992~2000 年（出口导向的增长）、2001~2012 年（中国融入全球经济）、2013~2025 年（为避免中等收入陷阱而创建新的增长秩序）；6 个市场或供应链：产品市场及供应链、土地和房地产市场基础设施供应链、金融服务市场及供应链、人才市场及供应链、政府服务供应链。

我们的研究框架把政府和市场视作硬币的两面。政府提供市场运作需要的产权基础设施，包括界定与注册产权、提供产权交易平台、保护产权、化解产

权纠纷、监管金融市场及提供宏观经济管理等制度。于是，政府与市场的关系就不再是“多一点政府还是多一点市场”的问题，而是政府如何提供支撑市场发展秩序的制度框架。在快速发展的新兴经济体中，了解政府和市场的互动以及这种互动如何演进对企业决策者和政策决策者都非常重要，也是我们这项研究的重点。本书简要介绍研究主要成果，详细研究报告正在整理中，包括十四篇专题报告、一篇总结报告和系列专题简报。

一、佛山已成为全球高收入城市及中国跨越中等收入陷阱的先锋

2010年，中国经济总量超过日本成为世界第二大经济体。2012年，人均GDP（国内生产总值）6156美元，正处于中等收入阶段；同年，佛山人均GDP高达14828美元，高于上海的13553美元；按照世界银行的高收入标准（12616美元），佛山已迈入全球高收入城市行列。

过去35年间，佛山成功培育了高度发达而充满活力的制造业市场、土地市场、基础设施市场以及人才市场，为其进入高收入行列奠定了基础。从未来发展看，与中国其他城市一样，佛山当前也面临一系列的挑战：庞大的地方债务、银行信贷错配导致的资金逃离实体经济而追逐暴利、工业污染导致的环境风险与失衡等。这些结构性挑战被称为“中等收入陷阱”，即经济体达到中等收入后所面临的增长难题。

既非经济特区，也无特殊政策，作为普通的地级市，佛山是如何达到高收入水平并超过上海的？作为领先城市，佛山如何应对具有系统惯性的全国性结构转型难题？佛山成为高收入城市的发展历程能否引领中国跨越中等收入陷阱？佛山的经验是什么？佛山经验值得复制、可以复制吗？佛山政府与市场的角色是如何演变的？新一轮改革可以从佛山得到什么启示？这些正是我们课题

组研究的重点。

佛山城市案例研究使我们相信，中国很有可能在今后十年至二十年跨越中等收入陷阱。第一，佛山能够成功进入高收入行列的关键在于当地政府与市场之间的良性互动；这一良性互动的关键因素能够持续发挥积极作用，并可能在大部分城市复制生效。第二，中央政府正着手启动新一轮转变政府职能的重大改革，以系统应对已经出现苗头的结构性经济、社会、环境风险及相应的增长阻力。佛山作为领先城市已经成为中国跨越中等收入陷阱的先锋，其经验与挑战值得深入探讨。

二、佛山的发展经验

把握外部机遇，启动内生型市场化的经济增长模式是佛山最主要的经验。在改革开放之初，面对严重的外汇短缺、资本短缺和商品短缺困境，佛山人不等不靠不要，把握住了对外开放、市场化改革和新科技革命的发展机遇，通过把政府的财权、事权下沉到最基层的村镇，“放水养鱼、藏富于民”，把资源配置和经济决策权分散到最微观的乡镇企业和个人，把经济利益留存给市场和企业，使政府有形的手、市场无形的手、企业创业的手和外来竞争压力的手结合在一起，推动了市场经济内生性增长因素的萌芽不断培育成长、转型和发展。

佛山的高增长还得益于中央政府、地方政府与市场之间明确的角色划分与良性互动。政府通过简政放权引导和培育市场因素的形成与民营经济的发展；随着佛山经济的发展，市场又反过来推动政府提供基础设施和社会服务，推动政府改革。政府与市场不断演进的互补互促是佛山模式的精髓。从5个强区到33个专业强镇，再到成千上万个个体经济和乡镇企业、民营企业，佛山走出了一条政府简政放权、分散决策、精细分工、空间集聚、产业集群、价值链合作的具有中国特色的市域经济、县域经济、镇域经济的发展道路。

2012年，佛山民营经济增加值4 088.48亿元，占全市生产总值的60.9%。内生性经济发展模式使得佛山能够抵御全球金融危机的冲击。佛山的经验与内生性经济增长模式能够有效促进市场因素与市场机制发展与发挥作用，显示出在全国其他地区复制与推广的可能性。

（一）上级政府向基层政府放权奠定了地方经济体的协作与竞争活力

当市场经济尚处于“萌芽”之时，佛山政府逐步把部分政府权力下沉到村镇最基层（市级下沉到区县，再下沉至镇街），把部分资源支配权分散到社队企业改制后的乡镇企业和个人。1980年至2012年，佛山市级财政收入占佛山财政总收入的比重从34%降到14%。1998年至2011年，顺德和南海每年的财政收入都高于市本级；2009年，禅城财政收入开始超过市本级；2011年，三水财政收入也接近市本级。2010年至2012年，顺德区的四街六镇中，容桂、乐从、北滘三镇街财政收入入库数占全区比重都超过40%，财力进一步下沉到这些镇街。随着财权、事权的逐步下沉，佛山构建了更加适应市场经济发展的分散化决策结构。正是这一分权分散化决策机制使得最贴近市场、最了解需求的基层政府能够最优配置资源、进行制度创新给予市场发展空间，促进了当地市场经济的快速形成与发展。

（二）政府向市场放权催生了民营企业及土地市场

受益于财政包干体制与财力下沉，20世纪80年代佛山地方政府得以“放水养鱼”，对企业减税、多予、少取，鼓励内生性市场因素的快速发展。没有80年代财政包干制时代的减税，就没有美的、格兰仕、万家乐等著名企业，也就没有佛山今天的制造业基础。90年代，面对公有制企业暴露出的种种弊端，顺德政府甘冒政治风险触动了产权这一敏感“禁地”，通过“租”（租赁）、“股”（股份合作）、“卖”（产权出售）等方式，率先把公有制企业推向市场，