

广东改革开放40周年回顾与展望丛书

陆军◎主编

广东经济改革 四十年

地方改革的逻辑



徐现祥等◎著



中国社会科学出版社

陆 军◎主编

广东经济改革 四十年

地方改革的逻辑

○…………○…………○

徐现祥 等◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

广东经济改革四十年：地方改革的逻辑 / 徐现祥等著. —北京：
中国社会科学出版社，2018. 10

(广东改革开放 40 周年回顾与展望丛书)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3457 - 0

I. ①广… II. ①徐… III. ①区域经济—经济改革—研究—广东
IV. ①F127. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 248672 号

出版人 赵剑英
责任编辑 喻苗
责任校对 胡新芳
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 10 月第 1 版
印次 2018 年 10 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 15
插页 2
字数 202 千字
定价 65.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

总 序

党的十一届三中全会，吹响了中国改革开放的号角，从此中国大地发生了翻天覆地的变化。时至今日，已经整整四十年，中国从一个贫穷落后的国家发展成为世界第二大经济体，外界称之为中国奇迹。四十年的改革开放，给中国人民带来了实惠，也给世界人民带来了福利，中国已经成为了世界第一贸易大国。四十年的风雨历程，四十年的探索前行，走出了一条中国特色的社会主义道路，向世人证明了中国特色社会主义制度的优越性。

广东地处华南，濒临港澳，是中国改革开放的试验田和排头兵。从蛇口工业区、经济特区到沿海开放城市，再到沿江沿边城市，形成全面对外开放的新格局，广东的先行先试以及“敢为天下先”的开创精神，为全国提供了很好的经验借鉴。2018年3月7日，习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时发表重要讲话，充分肯定了党的十八大以来广东的工作，深刻指出广东在我国改革开放和社会主义现代化建设大局中的重要地位和作用，对广东提出了“四个走在全国前列”的明确要求。“进一步解放思想、改革创新，真抓实干、奋发进取，以新的更大作为开创广东工作新局面，在构建推动经济高质量发展体制机制、建设现代化经济体系、形成全面开放新格局、营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。”从某种意义上讲，广东的改革开放就是全国的一个缩影，广东的经验就是全国

的经验。党中央在充分肯定广东成绩的同时，对广东也提出了更高和更大的要求。

1985年我还在中山大学攻读研究生，到深圳参加广东外贸体制改革课题的调研，当年深圳建设时期晴天黄尘漫天、雨天泥泞的道路至今印象深刻。珠江三角洲河网密布，水系发达，改革开放前广东、特别是珠三角交通很不发达，广州到东莞要过五六个渡口，要用6个多小时的时间。如今粤港澳大湾区城市群通过高速铁路、高速公路、港珠澳大桥等连成一体，成为世界上最发达的区域。改革开放初期，以习仲勋、任仲夷等为代表的老一代改革开拓者，以大无畏的改革精神和实事求是的探索精神，给广东的发展打出来一片新天地。广东从改革开放前的一个偏远落后的省份，如今已经连续29年经济总量位列全国第一。广东“以桥养桥”“以路养路”，率先到国际金融市场融资，率先成功采用BOT的建设方式，率先采用掉期等风险管理的方式，率先发行信用卡等，广东在中国不知有多少个全国第一！从经济特区的建立，对外开放以及“三来一补”的发展模式，助力广东取得发展的原始积累；到珠三角的迅速崛起，广东制造蜚声海内外；再到广东创造，成为创新创业的引领者，这中间不知凝聚了多少广东人民的勤劳和智慧。特有的广东经济发展模式，给各种所有制经济提供了发展的舞台，特别是民营经济以及家族企业开拓了一条特色发展之路。企业发展需要社会 and 政策的土壤，企业也在不断地回馈社会和国家，广东的企业家们也格外注重履行企业社会责任。经济的发展，更离不开政府的政策扶持和市场制度建设，金融、外贸、工业、财政、税收等各个领域的改革，在广东大地上全面推开。广东的发展离不开港澳两地的支持，同时广东的发展也给港澳的发展注入了新的活力。在“一国两制”方针的指导下，粤港澳经济合作的格局也在不断发展和壮大。最近粤港澳大湾区建设的战略设想，也给粤港澳合作提出了更高的要求，粤港澳三地人民将发挥更大的智慧来互补互助，解决发展的瓶颈

问题，将会给世界大湾区经济建设和制度创新留下浓墨重彩的一笔。然而，发展也存在一定的问题，广东的区域发展极不平衡，粤东西北等地区的经济发展甚至滞后于全国平均水平，最富在广东，最穷也在广东。2020年我们要全面步入小康社会，广东的扶贫攻坚工作也尤为艰巨。

中国、特别是广东的改革开放走的是一条创新开拓之路，没有现成的经验可以借鉴，是中国共产党人，带领全国人民披荆斩棘，共建美好家园的探索之路，所以有人把改革称之为摸着石头过河。既然是走没有人走的路，就会出现这样或那样的问题，也会遇到这样或那样的困难。我们把这些解决问题的思路和克服困难的方法总结起来，这就是经验，是希望给继续前行的人点上一盏明灯。

中山大学地处广东改革开放这块热土，中山大学的众多师生全程参与了广东的改革开放，见证了广东改革开放的奇迹。在我的记忆中，广东改革开放四十年的不同阶段碰到的重要的理论与实践问题，都有我们经济学人参与研究。从最早的加工贸易、“三来一补”，鲜活农产品输港问题，到香港珠三角“前店后厂”、国际经济大循环、珠三角发展规划、产业升级转型、大湾区建设、价格改革、外贸改革、金融改革、国企改革、农民工问题等，中山大学的经济学人都积极地贡献着智慧。1989年成立的中山大学岭南（大学）学院，本身就是作为中国教育部和中山大学在中国高等教育改革开放方面的一个尝试。得益于广东改革开放的伟大成就，经过近30年的建设，岭南学院已经通过了AACSB、AMBA和EQUIS等国际商学院的三大认证，跻身于国际优秀的商学院之列。自2017年初，岭南学院就计划组织校内外专家学者编写“广东改革开放40周年回顾与展望”丛书，从经济发展、经济改革、对外开放、区域经济发展、民营企业、广东制造、财政改革、金融发展、企业社会责任以及粤港澳合作等视角全方位回顾广东的发展历程，总结广东的发展经验，并展望未来的发展方向。丛书的编写

▶▶▶ 总 序

工作，得到了中山大学领导的大力支持，学校不仅在经费上全力支持，而且在总体布局上给予了诸多指导。当然，由于团队水平有限，写作的时间较短，难免有所疏漏，错误在所难免，还请广大读者批评指正。

中山大学岭南（大学）学院 陆军教授

2018年10月21日

目 录

总论 地方改革的逻辑	(1)
第一节 上级的约束	(2)
第二节 下级的改革	(3)
第三节 上级的认可	(10)
第四节 下级的同步	(14)
第五节 小结	(16)

第一篇 广东创办经济特区

第一章 广东创办经济特区的背景	(21)
第一节 英美市场改革	(22)
第二节 东亚经济奇迹	(28)
第三节 中国改革开放	(29)
第四节 广东面临挑战	(32)
第二章 经济特区的诞生	(36)
第一节 汕头成了策源地	(36)
第二节 国家寻找突破口	(38)
第三节 经济特区成立了	(40)
第三章 深圳的实验	(44)

第一节 蛇口工业区	(44)
第二节 效率就是生命	(47)
第三节 基建市场化改革	(49)
第四节 劳动力市场化改革	(51)
第五节 社会保险制度的建立	(59)
第四章 珠海的实验	(61)
第一节 三把火	(62)
第二节 补偿贸易	(64)
第三节 建设曲折	(67)
第五章 经济特区的成绩与争议	(72)
第一节 特区的经济增长	(72)
第二节 特区面临的质疑	(73)
第三节 特区的发展成就	(75)
第六章 小平第一次南方之行	(77)
第一节 南下深圳	(77)
第二节 南下珠海	(80)
第三节 全国经济特区热	(83)

第二篇 广东市场经济改革

第七章 广东市场经济改革的背景	(87)
第一节 全国出现了“卖粮难”	(87)
第二节 全国改革重点转到城市	(89)
第三节 全国搞起了财政承包制	(91)
第八章 广东的价格改革	(93)
第一节 放开鱼价	(94)
第二节 放开菜价	(99)
第三节 放开粮价	(102)
第四节 价格改革扬起新观念	(105)

第九章 广东的要素市场改革	(107)
第一节 基础设施商品化	(107)
第二节 科技体制改革	(111)
第三节 星期六工程师	(119)
第四节 农民工来打工	(122)
第十章 珠三角的兴起	(126)
第一节 东莞	(126)
第二节 中山	(128)
第三节 顺德	(131)
第四节 南海	(134)
第五节 明星企业的诞生	(135)
第十一章 小平第二次南方之行	(142)
第一节 广东市场经济改革的成就	(142)
第二节 广东市场经济改革面临的争论	(145)
第三节 小平南行定风波	(145)
第四节 全国从此一盘棋	(148)

第三篇 广东全面深化改革

第十二章 广东的发展环境变了	(153)
第一节 国际的发展环境变了	(153)
第二节 国家的发展战略变了	(154)
第三节 特区开始不特了	(156)
第四节 明星企业衰落了	(160)
第十三章 整合广东的市场范围	(165)
第一节 缘起 CEPA	(165)
第二节 泛珠三角	(167)
第三节 粤港澳大湾区	(170)
第十四章 做强广东的市场核心	(173)

▶▶▶ 目 录

第一节	广东双转移	(173)
第二节	佛山产业转移	(178)
第三节	深圳科技创新	(179)
第十五章	深化行政审批改革(1978—1991年)	(184)
第一节	顺德大部制改革	(185)
第二节	深圳大部制改革	(188)
第三节	商事制度改革	(190)
第十六章	中央的认可	(196)
第一节	广东经济回来了	(196)
第二节	新明星企业的诞生	(198)
第三节	泛珠高铁网	(200)
第四节	中央的认同推广	(203)
第十七章	地方改革的逻辑与实践	(206)
第一节	广东改革的逻辑	(207)
第二节	广东改革的未来	(214)
第三节	地方改革研究	(216)
参考文献	(218)
后记 1	(222)
后记 2	(225)

总 论

地方改革的逻辑

时间匆匆而过，中国的改革已经到了不惑之年。在过去的40年间，中国改革的一个显著特征是，伟大的改革事业总是始于某些先行一步的地方改革。比如，农村家庭联产承包责任制改革中的小岗村，市场经济改革中的深圳经济特区等，民营经济改革中的温州等，国企改革中的诸城，住房商品化改革中的上海，政府大部制改革中的顺德区等，商事制度改革中的东莞大朗镇等，对外开放新格局中的自贸区等，以及践行新发展理念中的雄安新区……在先行一步的改革书页里，这是一份长长的名单。

站在不惑之年这个时间节点上，回顾这份地方改革的名单，人们会困惑，地方为什么会率先改革呢？其中改革的逻辑又是什么？放眼未来，人们自然也会好奇，地方改革将会走向何方？这些问题，是中国改革进入不惑之年的应有之问。

如果把时间尺度拓展到千年，追问地方改革的逻辑也是应有之问。在中国两千多年的历史长河中，从管仲变法、商鞅变法，到汉武帝变法、王安石变法、张居正变法，再到戊戌变法，历朝历代的著名改革也是一个长长的名单。尽管这些改革中涉及地方，如由地方来落实中央的改革措施，但是这些改革始终是中央顶层设计的，而不属于地方的先行一步，因而都是国家改革，算不上是地方改革。国家改革不同于地方改革，我们不能把国家改革的逻辑直接移植到地方改革上来。

如果把视野放宽到全球，追问地方改革的逻辑更是应有之问。在

全球范围内，改革更是不胜枚举，各个大洲、各个国家或地区都有。据文献，这些改革往往是以国家为单位展开论述的，以至于诺斯教授，新制度经济学派的代表性人物，在构建制度变迁理论时，专门构建了国家理论，并以此作为制度变迁的理论基础。由此可见，地方政府只是中央下辖的下级行政单位，我们无法直接套用基于国家的制度变迁理论去考察地方的改革。

因此，我们有必要基于中国地方先行一步的改革实践，专门考察地方改革的逻辑。基于地方改革的逻辑，我们既可以系统地回顾中国40年来的地方改革，又可以基于一致的内在逻辑去展望中国地方改革的未来。这是经济学人在中国改革进入不惑之年的应有之举。

第一节 上级的约束

在考察地方改革的逻辑之前，先要明确地方所面临的约束。地方作为上级政府的一个辖区，受其管辖。地方主政官员由上级任命，执行上级所统一实施的法律规章制度政策等，对上级负责，这是下级所面临的硬约束。

当然，地方也是泛指，并未明确到哪个层级。就中国行政区划而言，在2016年，全国可以分为31个省级区划，334个地级区划，2851个县级区划。相对于中央政府而言，省级、地级和县级政府都是地方政府，执行国家统一的法律法规、制度政策等。为了表述的方便，我们将其分为上级与下级两级政府，集中考察下级政府的改革逻辑。

其实，上下级政府的简化并不失一般性。比如，我们把中央视为上级政府，那么下级政府就是31个省级政府。如果我们把上级视为某一个省级政府，比如广东省，那么下级就是广东省所下辖的21个市。当然，我们也可以把上级视为某个地级市，比如佛山市，下级就是佛山市下辖的4个区。总之，一个上级将下辖多个边界清晰的下级政府。

上级官员直接任命下级官员。在这个由一个上级、多个下级构成的经济体内，上级官员具有任命其下辖多个下级地方政府的权力。这

也就意味着，这个上下级就构成了一个标准的买方垄断市场。因为，一个上级是唯一需求方；多个下级官员是多个供给方，将为上级官员的需求而竞争。比如，上级官员强调“发展是硬道理”，下级官员将为辖区经济增长而竞争。再比如，上级官员强调“高质量发展”，下级官员将转向为发展的高质量而竞争。

上级制定制度政策，下级执行制度政策。上级官员由上级任命，对其负责，自然要负责落实上级制定的制度政策等。具体而言，有以下三点需要明晰：

第一，政策具有统一性。上级出台的政策，每个下级官员都要执行。在经济体里，每个下级实施统一的政策。第二，政策具有边界。辖区的行政边界就是政策的边界。上级出台的政策，下辖的每个下级政府都必须执行，但其辖区外的其他政府未必实施。下级地方政府如果出台某项政策，也是只在其辖区内执行，其他地方政府未必执行。第三，上级看重下级执行政策的绩效，而非执行政策的过程。这一点非常关键。如果上级只看重下级地方政府执行政策的过程，那么下级地方政府将为“执行政策的过程”而竞争。结果，各地将会选择尽可能不折不扣地，甚至层层加码地，一味通力执行上级政策，就不会带有变通地提出改革之法。反之，如果上级更看重政策的绩效，那么下级地方政府将为“执行政策的绩效”而竞争，由政策绩效自证政策执行的合理性。如果下级地方政府发现，在本地实施上级政策无法实现其预期绩效时，改革现有政策也就成为一个可能的选择。

第二节 下级的改革

本小节主要考察，下级地方政府官员为什么会选择改革。首先要界定地方改革的定义。地方改革是指下级官员主动采取不同于上级要求的新政策，以期获得更好的绩效。对于这个定义，有以下三点值得强调。

第一，地方改革的核心是采取不同于上级要求的新政策。在经济体内，上级政策具有统一性，若各个下级地方政府全部采取“统一”，

自然不存在地方改革。如果出现了地方改革，必然是某个下级地方政府采取了不同于上级要求的新政策。因此，地方改革是新政策替代旧政策的过程。

第二，地方改革的主体是下级地方官员。下级官员由上级任命，对上级负责，面临着执行上级政策的硬约束。地方改革，显然是下级地方官员主动打破这种“硬约束”的过程，需要很大的智慧和担当。因此，地方改革是下级官员创造性破坏的过程。

第三，地方改革是为了取得更好的绩效，而不是为了对抗上级。这一点很关键，需要与地方叛乱区分开。历史上不乏地方叛乱的案例，地方叛乱也源于地方采取了不同于上级的做法，只是上级把这些做法定性为以下犯上、对抗上级，不是地方改革。因此，地方改革旨在在上级的领导下取得更好的绩效。

为了表述的方便，我们把地方改革限定为先行一步。^①也就是说，与经济体的其他地方相比，改革的地方主动采取不同于上级要求的新政策，只是先行一步。因为，如果上级认可这个新政策，将推广这个新政策，其他地方也将采取这个新政策，从而经济体内各个地方将执行统一的新政策；如果上级不认可这个新政策，将勒令停止这个新政策，从而经济体内各个地方依然执行统一的“旧”政策。

接下来我们讨论，假定先行一步的地方已经存在，地方改革需要满足什么条件。这个问题看似有点抽象，但其实从实践的角度看，我们是尝试总结地方改革能出现的经验；从学理的角度看，我们是考察地方改革的必要条件。

地方改革的必要条件是上级的默许、同意、支持。下级官员由上级任命，对上级负责，统一落实上级所要求的政策。如果某个下级地方官员主动实施了有别于上级要求的做法，必有上级的默许，甚至是同意与支持。原因很直接，如果上级不认可下级地方官员的改革，完

^① 傅高义 (Ezra F. Vogel) 曾把广东的率先改革概括为先行一步，并详细表述了广东在 1978—1988 年间改革开放的探索历程。参见傅高义《先行一步》，广东人民出版社 2008 年版。

全可以以失职的名义辞退甚至处理这个地方官员，任命新的地方官员重新执行统一的政策，从而终结地方改革。从实践看，每一个成功的地方改革背后，都有支持改革的上级。比如，率先实施家庭联产承包责任制的小岗村。小岗村队长严宏昌联合 18 位农民捺下鲜红的手印，签订“秘密协议”，搞起了大包干。大包干有别于当时的国家政策，是地方改革。当时的县委书记陈庭元和省委书记万里都是支持的。再比如，率先进行市场经济改革的特区。1979 年 1 月，吴南生等在汕头提出了建设贸易加工区的建议。同年 4 月，习仲勋代表广东省委向中央提出在深圳、珠海、汕头创建贸易合作区的设想。邓小平非常同意这个设想，当听说贸易合作区的名称悬而未决、大家意见不一致时，深思熟虑后说“还是叫特区好，陕甘宁开始就叫特区嘛”。从此，广东先行一步，创办经济特区。^①

上级默许、同意、支持下级改革的一个具体表现是，上级划定地方改革的清晰边界。正如《春天的故事》所唱的，“一九七九年那是一个春天，有一位老人在中国的南海边画了一个圈”。特区具有清晰的边界。最初的深圳特区北边以山为界，南边以深圳河为隔，西至珠江口岸，东到小梅沙，总面积约为 327.5 平方公里，珠海特区则是 6.81 平方公里，汕头特区是 1.6 平方公里，厦门特区是 2.5 平方公里。特区执行的“特殊政策”也是有边界的，确切地说，上级划定了地方改革的边界。时至今日亦是如此，无论是当下的各大自贸区还是雄安新区，都有清晰的边界。相应地，地方改革在边界内进行。

最后，我们讨论地方改革的充分条件，即下级官员为什么愿意或被逼改革。为了讨论的方便，我们不妨假定在初始时刻，没有一个下级官员进行地方改革，都执行统一的上级政策，如图 0—1 所示。在图

^① 经济特区执行的“特殊政策、灵活措施”是中央授予的。中央关于创建经济特区的第一个书面文件“中发〔1979〕50号文件”明确，广东、福建两省对外经济活动实行特殊政策和灵活措施，给地方以更多的主动权，使之发挥优越条件，抓紧有利的国际形势，先行一步，把经济尽快搞上去。另外，经济特区的法律框架《广东省经济特区条例》，不是由广东省人大审议通过的，而是由时任国家进出口委员会副主任江泽民代表国务院向全国人大常委会做说明，全国人大常委会审议通过的。

0—1 中，横轴和纵轴分别表示时间和政策，圆圈表述下级官员。五个下级官员排成一排，表示他们执行统一的上级政策。地方改革的本质是，下级官员创新出政策，并替代上级统一政策的过程。因此，从经济学的逻辑看，对于理性的下级地方官员而言，地方改革的充分条件是，新政策的净绩效足够大。也就是说，地方执行新政策带来的绩效要远远大于执行统一政策带来的绩效。这个充分条件，具体而言，可以分解为以下三点。

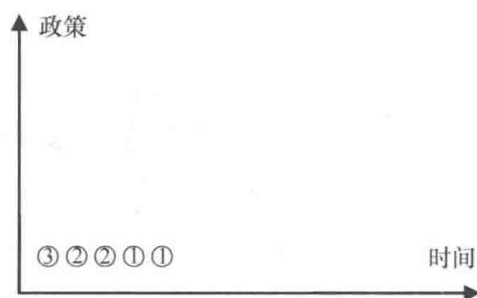


图 0—1 地方改革的初始状态

第一，执行统一政策的绩效足够小。由于地方本身存在差异，因此各地实施统一的上级政策后，绩效总是存在差异。这时，给定新政策的绩效，执行统一政策的绩效足够小，执行新政策的净绩效则足够大，下级地方官员进行改革的意愿就越强。如图 0—1 所示，5 个下级地方的绩效存在差异，为了简单起见，我们把绩效表示为三类：1、2 和 3。在一个各地为绩效而竞争的经济体里，绩效为 3 的地区，执行上级统一政策的绩效已经脱颖而出，排位第一，自然没有进行地方改革的动机。因为，改革如果成功，在经济体的排位依然是第一；如果失败，则可能失去第一的排位。绩效为 1 的地区在竞争中无疑处于劣势，如果不弃赛，绩效为 1 的地区内心最为酸楚，更易“被迫”尝试潜在的新政策，率先改革。因为，改革如果失败，在经济体里倒数第一的排位并不会发生改变；如果成功，则可能告别倒数第一的排位，向前跃进。