

综合篇

后发优势源于改革先行

——广西南宁“改革立市”述评

中国经济时报记者 车海刚 李银雁 尚志新

在中国的城市版图上，南宁并不是一颗耀眼的明星。

这座偏居南国一隅的多民族都会，虽然已有 1600 多年的历史，却在诸多名城大邑的光彩遮掩下，一直显得恬淡而沉静。在许多外省人眼里，南宁的声名还比不过同省的兄弟城市桂林。

新中国成立后，南宁被确定为广西省省会（后为广西壮族自治区首府），当时的南宁“城区面积只有 4.5 平方公里；直城三里七、横城七里三”是它的形象写照。“荣升”省城，也许可以视为这个边陲小镇向一座真正意义上的现代城市转型的开始。然而，在其后相当长的一段时期内，这个名分并没有给南宁带来太多“实惠”。由于特殊的时代背景，地处国防前

沿的南宁甚至连多享受片刻和平的空气都成为一种奢侈，经济和社会发展受到很大制约。

直到 20 世纪 80 年代末 这座城市才彻底摆脱战争的阴影 可以安下心来谋划城市的发展问题了。1992 年 经国务院批准 南宁开始享受沿海开放城市政策。彼时 距中国宣布打开国门已经过去了十年时光。可以说，在全国改革开放的总体布局中，南宁——这个既沿海又沿边省份的首府，其实是个后来者。

就是这样一个几乎不被历史机遇眷顾的城市，却在最近的 20 多年里 以一种不怨天尤人、不自暴自弃的态度 以一种自我施压、自我革命的精神 向人们诠释了“自助者天助之”的道理。

“穷则思变”、“笨鸟先飞”是本报记者组深入南宁采访后的一个突出感受。南宁通过 20 多年持续不断、循序渐进的改革开放 为自己在中国的城市之林中赢得了一个受尊重的位置。用广西壮族自治区党委副书记、南宁市委书记李纪恒的话说，“这 20 多年，是南宁历史上发展最快的时期，是城市变化最大、综合实力最强、人民得到实惠最多的时期”。

数据显示，2003 年 南宁市实现国内生产总值 501.75 亿元 财政收入达到 61.06 亿元，城镇居民人均可支配收入 9162 元，农民人均纯收入 2224 元。1991 年 南宁首度跻身“中国城市综合实力 50 强”名列第 48 位；

2003年 在‘中国城市综合实力 50强’中排名第 30 位。

引领潮流的南宁改革

自 1978 年以来 南宁陆续出台了一系列改革开放措施。从农村到城市，从微观经济机制到宏观经济管理，从经济基础到上层建筑，从对内搞活到对外开放……进行了系统而有序的改革实践。

按照南宁市自己的总结，他们的改革开放大致经历了四个阶段：1978—1983 年的探索、试点、起步阶段；1984—1988 年的改革全面铺开阶段；1989—1991 年的治理整顿和深化改革阶段；1992 年至今 对外开放进一步扩大，改革力度进一步加强，经济和社会发展进入突飞猛进阶段。

纵观这四个阶段的改革开放，总体而言是按照中央的统一部署逐步推进的。但在这一过程中，有很多具体的改革举措都是南宁人率先大胆摸索、主动付诸实践的，他们曾经为此冒着巨大的舆论压力和政治风险；有些改革是在全国尚不具备成熟条件的情况下，南宁人积极向上级争取，从而获得试点资格 积累经验之后推向全国的。据介绍 当初为挤进‘全国综合配套改革试点城市’行列 南宁市领导几次进京 终于在 1994 年使南宁成为‘全国综合配套改革试点联系城市’，1996 年被正式列入试点城市。

从战争的前线到改革开放的前沿。改革立市、改革兴市 成为南宁近 20 多年来城市发展的一根主线，也成为南宁进射“后发优势”的动力之

源。

南宁市原体改办主任张志浩——一位学者型的官员，向记者列举了南宁这些年来走在全国前列甚至起了引领作用的诸多改革探索：

——企业改革。早在上世纪 90年代初 南宁就出台多项政策 鼓励优势企业兼并劣势企业或在企业间开展资产重组。从 1988 年首开企业兼并先河到 1995 年 先后有 30 多户企业兼并被兼并。1996 年南宁被国务院批准为第二批优化资本结构试点城市后，加快了以产权制度改革为核心的企业改革步伐，接连制定了 18 个政策性文件，着重抓大型企业集团组建 全面推进中小企业改制 大力推进企业间兼联合。1998 年以来 又采取公司制改造、股份合作制、分立重组、出售等多种形式 将国有中小企业全面放开搞活。到 2001 年底 全市 129 家国有及国有控股企业的 90% 以上都已放开。

—— 国资经营管理体制改革。从 1995 年起 南宁即按照“政企分开”的原则，在工业系统内部组建了南宁市国有资产工业投资公司。1997 年，进一步撤销了一批行业主管部门和国资工业投资公司 先后成立“振宁”、“壮宁”、“沛宁”三家资产经营有限责任公司 分别授权其经营不同行业企业的数十亿元国有资产。从而在广西率先建立起“国有资产经营委员会—国有资产经营公司—企业”三个层次的国资经营管理体制，初步形成并完善了企业国有资本出资人制度和企业法人财产制度。

2002年 南宁又将国资管理体制改革延伸到各行政事业单位 把这些单位的 30多亿元国有资产集中起来，成立威宁资产经营有限责任公司，实行企业化管理和运作。不仅较为有效地解决了国有资产“部门化”等问题，而且将以往静态的非经营性资产变成了具有巨大增值潜力的经营性资产。此项改革被国务院国资委、国务院发展研究中心等机构认为“对我国行政事业性国资管理体制具有示范和借鉴意义”。

——投融资体制改革。改革开放以来 南宁市适应不同时期的形势要求，有针对性地制定不同的投融资策略。特别是 20世纪 90年代后 依靠“以项目资金带开发 开发一片建设一片”的滚动式发展思路进行房地产开发和城市建设 近年又通过拍卖土地使用权、公用事业和基础设施广告经营权等方式 通过资本运作进一步完善投融资体制改革。应该说 南宁在“经营城市”方面 是国内城市当中较早的探路者之一。尽管这种思路后来在一些城市被不同程度地异化 衍生出许多问题 但不可否认 早期“经营城市”的探索为南宁这些年的巨变提供了坚实支撑，一个直接的结果是，这座城建欠账较多而财力又不丰厚的城市每年能够投入 100多亿元用于城市改造和建设。

在投融资改革领域最为南宁人津津乐道的突破 是以“四桥一路”为标志的中外合作经营融资方式。1997年 南宁市高新技术投资开发公司与香港中海公司合作经营南宁“四桥一路”的收费经营权，至 2001年五年

间，中海公司先后三次共投入资金 5454 万美元。随着政策的变化和调整，高新公司以并购贷款方法，向中海公司收购大部分投资。这样，既大大减少了每年固定回报给外方的金额，减轻了财政负担，又可以利用高新公司这一融资载体，以更低的成本向银行取得贷款，支持南宁的基础设施建设。同时中海公司也能提前收回投资，规避今后政策和市场变化的风险，银行则实现了金融业务创新。

——住房制度改革。早在 1988 年，南宁市武鸣县就在广西率先进行按标准价出售公有住房的改革试点。从 1992 年起，南宁在全市铺开以买房为重点的住房制度改革，之后，逐步向包括建立住房公积金制度、开展住房公积金个人抵押贷款业务、提高公有住房租金、支持职工集资建房、实施安居工程等在内的综合性改革推进。这些做法在今天看来已属平常，但退回到十几年前，却不啻为惊世骇俗之举，南宁为此经受了各种各样的争议和指责。但“既然我们已经实现了‘耕者有其田’，为什么不能做到‘居者有其屋’？”张志浩说，这是南宁当初顶住压力、下决心推行房改的朴素动机。

——尝试非上市公司股票托管。上世纪 90 年代初，南宁积极进行股份制试点，一批股份制企业应运而生。这些股份制企业大都是非上市公司，如何处理内部股权证成为当时亟待解决的难题。1993 年 5 月，南宁成立了全国第一家股权证托管中心。次年，在南宁召开的“产权流动与非上

市股票规范化管理及转让研讨会”上 来自国家体改委、财政部等国家有关部门及外省市的与会专家，对南宁集中管理非上市公司股票的探索给予肯定。在当年的语境里，“股权”“产权”都还是些殊为敏感的名词 南宁的这一改革显得大胆而前卫。

正如大浪过后的平静一样，也许人们只能从沙滩上留下的美丽波纹去遥想狂涛拍岸时的惊心动魄。但毕竟 改革者们的弄潮之举已经定格在奔涌向前的历史长河里。

南宁市长的“改革观”

据不完全统计，即便按最粗略的分类方法，南宁自 1978 年以来陆续推出的改革探索也有二三十项之多。

同其他许多地方一样，迄今为止南宁所走的是一条政府主导下的改革路径。20 多年来 南宁市的党委、政府更换了几届 勇于探索、锐意改革的作风和市场化的改革取向却从未动摇，就改革的执著和改革措施的开创性、连贯性而言 南宁比起一些‘得风气之先’的东南沿海城市也不逊色。这期间当然并不总是坦途，也走过不少弯路，有过一些失误甚至失败。但南宁的历任决策者始终认准一点 对于一个体制陈旧、观念落后、经济社会发展水平偏低的城市来说，改革开放是它唯一的突围之路。

正是依靠持之以恒并不断推向纵深的改革 南宁才能“后来者居上”，

从一座不起眼的边疆小城崛起为中国西南出海通道上的枢纽城市和区域性核心城市。2003年 南宁又获得‘中国—东盟博览会’的永久主办权 在与东盟的经济合作中抢得先机 成为中国通往东盟的前沿城市。首届中国—东盟博览会将于 2004年 11月举行。

从许多地方的改革实践看，很多时候，改革的巨大阻力并非来自外部 而是来自内部 尤其是当涉及到切身利益调整的时候。如果说 早期的改革由于符合大多数人的利益而受到普遍拥护 改革越向深层发展 则越容易触及既得利益者的‘敏感神经’。特别是这些既得利益者往往就存在于政府部门当中 或与政府有千丝万缕的联系 改革因此变得格外举步维艰。在本系列报道关于南宁‘行政事业性国资管理体制改革的’记述中 读者将会看到这两股力量之间的交锋是何等激烈。

南宁是怎样冲破来自外部与内部的重重障碍，将敢闯敢干的瞬间冲动演化为持续创新的长期实践 现任南宁市市长林国强 曾担任南宁市常务副市长兼市体改办主任 是南宁多项改革的重要决策者和参与者。他在接受记者采访时用一套平实的语言阐释了南宁人的‘改革观’：

“只要是善意的、有利的突破 就不要等 不要争论。”

“要把握火候 时候到了就大胆地干。”

“历史地看 改革经常有局部推动全局、地方启发中央 但地方的改革并不一定完全对 对了 中央会发现、认可、采纳、推广 做得不好 中央就

不会认可。所以 改革必须掌握好尺度、火候 力争成功。”

“ 改革最大的困难在于人们不理解 从孕育到实践 要经过长时间扎实的工作。 ”

“ 要不断地下毛毛雨 ,下够了 湿透了 事情就好办 没有湿透 就容易起火。 ”

新一轮改革顺应科学发展观

进入 21 世纪 特别是中国加入 WTO 和中共召开十六大之后 南宁改革的走向明显呈现两大新的特征：

一方面 加快了改革由微观层面向宏观层面、由经济基础向上层建筑领域的递进，下一步改革目标直指政府自身。2001 年 南宁的行政审批事项已由此前的 1000 多项减少到 400 项。记者今年 6 月到南宁采访时 该市各政府部门正对照新颁行的《行政许可法》，对审批事项进行进一步清理。同时 针对政府部门及公务员的行政效能评价也在南宁逐渐步入规范化、日常化的轨道。记者在与该市一些政府部门的接触中感受到 尽管部分公务员还有些许的不理解和不适应，但“ 变管理型政府为服务型政府 ” 已经成为多数人的共识，他们正在努力调整自己的心态和行为方式。

另一方面 十六届三中全会提出的‘ 以人为本 ’的科学发展观日益成为南宁改革的核心准则。记者在采访中发现 南宁近几年推出的改革措施

正从早期的以“效率”为主要诉求 朝着更加注重“公平”的方向转变。一个有代表性的例子是，从 1997 年开始，南宁以试点养老金社会化发放为切入点逐步推开社会保障制度改革，几年时间里，以其经济实力不算太强、社保基金积累不算雄厚、收缴仍存在较大困难、老龄化程度相对较高的市情 却在养老金社会化发放、提高抗风险能力、扩大社保覆盖面等诸多方面走在了全自治区乃至全国的前列。

“党和政府同人民利益的一致性，是我们推进改革的基本出发点。”
“中国的国情决定了不能搞突变，只能搞渐进式改革，但渐进的标准是——不能低于老百姓的期望和要求。”林国强这样对记者说。

（ 2004 年 9 月 9 日）

极望关山兴不穷

——南宁市追赶型发展之路

中国经济时报记者 陈宏伟 邹建锋 李银雁

家住东葛路、现均已退休的南宁市民陈中平老夫妇，每天生活中的固定安排，是晚饭后花上将近两个小时到南湖公园散步。

2005年8月的一天晚上，老夫妇俩在景色优美的南湖之畔，作出了一项重大的家庭决策：全家筹资数十万元，在离家不远的东新村再买一套面积140多平方米的房子。

“经济压力是大了一点，但至少可以当成一项投资吧。这地段升值潜力太大了！”在接受中国经济时报记者采访时，已经住着100多平方米产权房的陈中平先生说。

陈先生的判断并不难作出：东新村西侧紧邻市区，东边隔着环城公

路厢竹大道段，与青秀山风景区和石门森林公园相望。无论是自然条件，还是生活便利化程度和人文环境，在南宁市都首屈一指。

如果是 10 年前，陈中平一家无论如何也不可能作出这项决策：经济实力当然根本不允许，更重要的是，东部地区当时还是一片荒地，“一条像样的路都没有，更别说住人了。”

事实上，10 年前，陈中平想得更多的是回老家江苏定居——30 多年前，因为工作需要，陈中平一家由江苏移居南宁。

南宁的诠注

“现在哪里也不想去了。”陈中平笑着说。在南宁依然举目无亲的陈中平全家，已经彻底认同了这个虽偏居南国一隅，但环境优美、生活便利、知名度正日益提高的城市。

从某种角度说，陈中平由衷的笑容，是南宁 20 多年改革开放的诠注，也是南宁改革者希望看到的结果。

南宁改革开放的另一个诠注，是已经成为南宁一张国际化名片的中国—东盟博览会（永久落户南宁）。

2004 年 11 月 3 日至 11 月 6 日，首届中国—东盟博览会在南宁举行。100 多名中外副部级以上高官和 3 万多名中外客商云集南宁。

据统计，短短 4 天的中国—东盟博览会累计贸易成交额 10.3 亿美

元 签订涉外投资项目 129个 总投资 49.68亿美元 签订国内合作项目 102个 总投资 475.4亿元人民币。

作为中国—东盟博览会东道主的南宁市，还在相关产业的拉动方面实实在在地分得了一杯羹。据估算 中国—东盟博览会的召开使南宁市的 7个相关行业直接增加了约 5000万元的收入。

除了现实的“真金白银”南博会为南宁带来的战略地位提升更使南宁人兴奋。因为这座昔日的南国边城终于成了中国对外开放的前沿阵地。南宁市由一个不太引人注意的城市一跃成为国际性的知名城市。

无论是从各种略显枯燥的数字本身 还是专家们的理论分析 乃至南宁人生活环境及心态的变化 都可以发现 对于第三产业在产业结构中的比例达到国际发达国家水平和把人居环境发展放在经济工作首位的南宁来说，中国—东盟博览会无疑是一台新的发动机。

“怎么评价中国—东盟博览会的意义都不过分！”南宁市市长林国强在接受中国经济时报记者采访时说。

为什么是南宁

为什么是南宁？这不仅是当初与南宁竞争中国—东盟博览会而落败的那几个城市想问的 也是众多海内外客商、中外投资者以及所有关心南宁的人想问的。

栽好梧桐树 自有凤凰来。商务部副部长高虎城曾表示 日趋完善的基础设施和逐渐配套的城市功能，是南宁市成为中国—东盟博览会永久举办地的重要物质基础。

当然 这并不能完全概括南宁成功的原因。通过数次对南宁不断深入的采访 记者感觉到 与引来中国—东盟博览会这只“金凤凰”相比 更值得关注、探讨和总结的 则是 20 多年来 几代南宁人脚踏实地、大胆开拓，而又有些默默无闻地培植“梧桐树”的过程以及其间稳健而平和的心态。

和其他城市乃至全国的发展脉络一样，如果用最简单的词来概括南宁 20 多年来的变化过程和原因 那就是——改革开放。

采访中，南宁人这样分阶段描述他们的改革过程：

从 1978 年 12 月至 1983 年 是探索试点阶段。主要是贯彻落实中共十一届三中全会精神，农村推行家庭联产承包责任制，城市扩大企业自主权 推行承包制 对外开放方面 开展“三来一补”业务。

1984 年到 1988 年 是全面铺开阶段。在中共十二届三中全会《关于城市经济体制改革的决定》指引下 南宁成立体改办(后改为体改委)制定了改革开放的整体思路 出台 40 多项配套政策和措施。

1989 年到 1991 年 是治理整顿和深化改革阶段。根据《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》精神 逐步解决经济运行中存在的问题 同时 探索建立宏观经济调控机制的改革途径。

1992年至今 是南宁对外开放进一步扩大 社会 and 经济发展突飞猛进阶段。伴随着小平南方谈话发表后全国掀起的改革开放新高潮 南宁在市场体系培育、企业改革整顿、扩大招商引资、开发区建设、社会保障制度完善等方面进行大刀阔斧的改革，为南宁快速发展奠定了扎实的基础。

值得一提的是 在这一阶段 国家实施西部大开发战略 使南宁成为中国唯一既享受东部沿海开放政策 又享受西部地区优惠政策的城市。为南宁的对外开放和经济腾飞带来更大的机遇。

为使城市建设与南宁对外开放的地位相称 2002年以来 南宁确定了以建设‘中国绿城’为目标的新的战略规划 实施城市建设‘136工程’（一年小变化、三年中变化、六年大变化）计划到 2007年 城市开发建设实现市场化运作 城市管理实现长效管理 将南宁建设成为经济繁荣、布局合理、环境优美、功能完善、管理科学的现代化、生态型、山水型首府中心城市。

南宁改革的独特性

如果对这过程的描述不加细究，也许不会发现南宁改革有什么独特之处。

事实上，正如林国强所说，改革既是历史的产物，也是大环境的产物。任何一个局部的改革都不可能超越历史 超越大环境。而局部改革最