

# 混合模式与政府制度创新

## 上 篇



## 温岭制度创新与现代化

温岭是一方充满阳光之地。2000年1月1日清晨6时48分46秒，新千年的第一缕曙光洒在了浙东温岭一个叫石塘的古镇上。据中科院天文台测定，它比大陆其他地方提前两分钟接受到太阳的辉煌。破晓时分鱼肚白般的海天之处，一阵海螺声，乘着海风声声入耳。世代的渔家男儿穿着花袄，涂着红腮，敲响了渔节时才演奏的“大奏鼓”。海天之间由浅黄而橘黄，一瞬间无数光柱喷薄而出，既绚丽又庄严。随即，一轮红日跃出海面，映红天际。几百名失聪儿童用手语向着太阳表述着对新世纪的希望和憧憬。

温岭又是一块充满活力之地。它离浙江省会杭州约320公里，地处浙江黄金海岸中部，三面环海，是一个古老而又新兴、正在崛起的滨海开放城市。明朝成化五年（1469年）置县，至今已有500多年历史，1994年2月经国务院批准撤县设市。全市陆域面积926平方公里，海岸线长317公里，大小岛屿170个，专属海洋经济区面积约为陆域的5倍左右，现辖11镇五个街道，有人口114万。

改革开放以来二十多年的温岭经济以平均两位数的速度迅速增长。2002年全年国内生产总值（GDP）218.4亿元，比上年增长11.5%，财政收入17.79亿元，增长25.1%，其中地方

财政收入 8 亿元 增长 33.7% 全社会固定资产投资 50.42 亿元 增长 24.3% 全市各银行存款余额 165.75 亿元。人均国内生产总值达 1.9 万元；城镇居民人均可支配收入达 12 651 元 农民人均纯收入 6 229 元 三项产业结构为 11.9:52.9:35.2；2002 年被浙江省委省政府确定为 17 个扩权县市之一 所属区域经济基本竞争力居全国百强市县第 15 位 社会经济综合发展指数位居全国第 27 位。

温岭从一个传统的农业、渔业县 土地资源贫乏 人均土地 0.41 亩 ) 而一跃为充满竞争活力 繁荣兴旺 朝气蓬勃的现代化工业城市。面对着温岭历史性的巨大变化，人们不禁要问，它的活力来自于哪里？竞争力来自于哪里？明天的希望在哪里？

答案是清楚的 改革创新的活力来自于人民群众 竞争力来自于制度创新 来自于民营和非公有制经济的发展 而党的以经济为中心的基本路线成为推动历史前进的支点。

历史上远在新石器时代，温岭即是我们祖先繁衍生息之地 据史书记载 春秋时为“于越”的一部分 亦称“瓯地”。在秦、汉、晋、隋、唐战乱时期几经变动 直到明成化以前 温岭仍为黄岩、乐清两县的一部分。1469 年 宪宗成化五年 设太平县 是为温岭建县之始。民国三年 (公元 1914 年) 因与安徽、四川等省太平县同名 故取县西“峤山”之别称“温岭”为县名。1949 年 5 月 28 日温岭获解放 6 月 29 日成立温岭县人民政府 属第六地委台州专区 其间随台州几经合并，一度归属温州、黄岩、乐清等地、市，1994 年 2 月撤县设市至今。

历史上的战乱动荡 海洋的陶冶培育了温岭人“台州式的硬气”和敢为天下的精气。由于政治、军事上的一些原因 建

国后几十年国家对浙南的温台地区投资极少，阶级斗争和准备打仗成为人们生活的主题。温岭 100 多万人在浙东南一个没有铁路、没有港口、缺少资源、偏僻且地域狭小的区域内耕海牧鱼，日升而作，日落而归，封闭、贫瘠，单一伴随着人民的生活，压抑着人民的美好想象和潜在的巨大创造性。

1978 年党的十一届三中全会，开始了社会主义建设中的一个巨大转折，从以阶级斗争为纲转向了以经济建设为中心，从传统的计划经济转向了多元化的市场经济，从封闭走向了开放，从单一的国家、集体公有制转向了多种所有制。这一历史性的变革激发和调动了整个民族的积极性，并投入到富强、民主、文明的现代化建设中。以往传统的路线、方针、政策的坚冰被打破后，温岭人多年被压抑的创造冲动被激发和点燃，在传统社会主义理念中被认为是‘资本主义’的东西开始复活了。

其一 问君那来清如许，惟有源头活水来。

人流、物流带来的生命创造力。党的十一届三中全会之后，温岭人从海边走向各地。20 世纪 80 年代，一批批的温岭人从修鞋、做豆腐、卖塑料制品到搞建筑、石雕、跑供销，任何可以生存的行当都有他们的身影。温岭不乏能工巧匠，更富有聪明才智。这种水银泻地式的人流和物流，给人们带来了新的观念、新的意识、新的知识、新的眼界，也带来了最早的资金和积累、技术和管理。二十多年来，温岭从最初的几百人、几千人，到 21 世纪每年已有 20~30 万人在全国以至于在世界各地办厂、经营、开发和创造新的事业。当人们挣脱了被紧束于土地和局部区域的囿囿之后，进入一个新的天地，人民身上蕴藏的创造性便像火山一样爆发出来了。这种爆发使一个

传统的农业和渔业人口大县走向一个现代化的以机电、水泵、汽配、建筑等为特征的后工业化现代城市。

其二,制度创新,从单一所有,到民有、民营、非公有所有制。

长期以来,剥削、雇工、公有、私有,姓资还是姓社,一条条清规戒律像达摩克利斯之剑高悬在人们头上,越雷池半步就有走资本主义道路之嫌。不突破这一道关口,在所有制问题上实现制度创新,民营及非公有制经济就不可能发展。1982年12月,温岭县社队企业局批准登记温岭县牧屿公社牧南工艺美术厂等4家联户企业为股份合作制企业。据目前已有资料记载这是改革开放后我国第一个工商部门正式登记注册的股份合作制企业。

通过几十年的实践,我们现在可以说,股份制不仅是我国公有制实现的重要形式,而且其自身就是公有制,在一定范围内社会资金、资产、资源有效组合进行有效生产,并合理分配的一种新形式。非纯公有制的闸门一开,劳动者与财产、利润、分配的所属关系进入一番新的天地,人们对生产与创造价值的积极性空前高涨,每一寸土地都在创造性劳动中产生财富,每一个铜板都在流通和生产中奏响利润的乐章,每一个劳动者都在为社会创造中得到丰盈的回报。经过二十多年来在所有制结构、产权关系、利益分配等诸方面的创新、改革革命和整合,股份制经济、民营经济、非公有制经济已成为温岭经济的主体,这是经济活力之源。制度的创新是具有革命性、根本的变革,它所产生的社会效能无疑也是巨大的。

国有民营解决了所有权与经营权的关系,劳动者、管理者的劳动价值和回报得到了真实的反映和体现;非公有制经济

(我们也称“小狗经济”“草根经济”)充分调动了民间各种积极因素。劳动者从所有权、经营权、分配权上更直接地把握着自己的命运。无数个劳动者及其组合加速和加剧了市场的有效运行，他们在市场经济的海洋中充分发挥劳动者主体的创造性；所有制利益关系的调整，最直接的是开发了人的创造性。马克思所提倡的劳动者直接占有社会生产资料，按市场的价值取向进行社会生产的原则在这里得到了充分体现。

社会主义初级阶段的经济发展是不平衡的，需求是多样化的，因而所有制结构、生产形式也必须是多种多样的。作为一个局部区域经济，它必须从自己的经济、文化及地理、交通诸方面来考虑，设计其经济模式。理论上最好的最科学的并不一定适合在不同条件下的地方经济，而适合地方特点的，才是最有生命力和创造力。

股份制民营和非公有制这只展翼大鸟在总结了建国后近三十年的痛苦实践后，终于起飞了。毛泽东在 1949 年 3 月 5 日的七届二中全会上讲：“剧是必须从序幕开始的，但序幕还不是高潮。中国的革命是伟大的，但革命以后的路程更长，工作更伟大，更艰苦。”改革也是革命，是一种新的历史条件下的革命，是执政党对社会制度、体制和观念上的革命和创新。而体制创新实践正是温岭开创 21 世纪的根本，是温岭经济持续高速增长，并拥有强势竞争力的奥秘所在。

其三，市场经济条件下人民政府的职能转换。

政府是国家的行政管理机构，具体职能就是按市场规律，为社会经济发展服务。

温岭以股份制民营非公有制经济为基本框架的经济构成，要求政府职能和作为必须服务和服从于特定的经济活动，

必须从为传统的计划经济 全民所有制、集体所有制所构建的指令性大政府职能 转向为市场经济服务的廉洁、精干、有效政府，转向为各种不同所有制经济和每一个公民而服务。温岭地方政府一直以来在自觉地实践着这一职能转换。

### 一、政府是社会的“守夜人”

一个有为的政府首先应该为社会经济发展创造一个良好的生产环境，要为企业的生产扫除各种陈旧传统的制度障碍，清除不合理的规章，条规的约束。2002 年朱镕基总理代表国务院先后废除了 1 195 项政府的审批制度，将政府计划经济条件下的审批权限进一步放开。放权是为了搞活市场。温岭政府敢于在 20 世纪 80 年代初为企业的股份合作制度发放通行证 这个创新、放权 表明了观念上的一次革命 为企业创造了好的生产环境。不仅是权力、职能的转换 政府必须减少直接参与和干预市场经济活动，突出市场的主体地位。政府的审批权 行业垄断权 泛滥的地方政府制定权严重地破坏了市场内在运行轨道 改革创新 努力为社会经济创造和维护好社会经济发展环境 是有为政府改革的起点 目标是实现经济的最佳效应。

### 二、政府必须努力地为人们创造一个好的生活环境

人们的物质生产是为了提高人们的物质精神生活，一个良好的生活环境构建是满足人的全面发展的基础，政府在生态环境、社会公共设施、交通、购物、绿化、安全等方面负有最根本的责任。除了大的社会环境因素之外，很多问题地方政府是可以引导、控制、协调和监督的 如 土地价值、居民商品

房价值、物价价格、老年活动场所、公共福利设施、城市框架设计等等。政府的工作着重点应放到营造一个好的生活环境，减少要素成本，提供有效的社会服务，提供和谐的生态环境，营造安居乐业的社会氛围。

在改革开放的二十多年的实践中，温岭政府对社会环境的整合从粗放式到效益型。进入新世纪后，在原来城市建设和经济发展的基础上提出建立中心城区，以五个城区街道，并最终向中等城市扩展为五个城区的框架模型；建立以泽国、大溪、松门、箬横、新河为中心的中心镇，以此带动周边乡镇的发展。大溪镇目前已被联合国列入“可持续发展的中国小城镇”，石塘被列为“全国小城镇经济综合开发示范镇”，泽国镇被《浙江省城镇体系规划》确定为未来的小城市。

构建 21 世纪现代化，温岭政府提出“三大跨越”的战略目标。到 2010 年，把温岭建成经济实力雄厚、人民生活富裕、城市功能完备、生态环境优良、文化繁荣丰富、社会文明进步的现代化都市。在形态上实现向中等城市跨越，拉大城市框架，加快人口集聚，以城市整体建设作为最大的国有资产，为各种所有制经济和全体公民创造优良的生产环境，优良的生活环境。到下一个五年计划完成时，力争国内生产总值达到 368 亿元，年均递增 10.9%，人均国内生产总值达到 3.1 万元，约 3800 美元。城市区建成面积 40 平方公里，人口 36 万，城市化水平达到 54%。

### 三、努力建设一个勤政、廉政的有效政府

廉政是政府公务人员对法律应负的义务和责任，是人民政府起码的道德、义务和责任。政府的勤政建设则是政府职能

本身的涵义和要求。

政府是代表人民执行社会公正的国家行政组织，它要维护社会、政治、经济、文化秩序的有效运转，保证人民享受法律给予的权力，如生命权、生存权、劳动权、受教育权、选举权、被选举权等。一府两院是最直接的执行者，它要对社会的弱势群体给予支持、保护，要维护人的尊严和权力，政府要为民众营造一个和谐的文化环境，公平的工作环境。舒畅的人文环境，祥和政府与民众的协调，互信环境，人的全面的自由发展是社会发展的最高层次。

进入新世纪，温岭在党的建设、政府职能建设、基层民主政治建设方面进行了大胆的创新。全市 90% 以上的村开展了村“民主日”活动，对两委会村民自治取得了大量一手材料和实践经验，定期村民民主恳谈会成为将群众和村民自治组织与基层政府相互沟通、加强联系的一个有效形式和渠道，使得大量的问题和矛盾在沟通中化解，干部的一切行政行为更多地受到民众的监督，干部的提升更多地是通过公开选拔、公示评议、采取立体化推荐、立体化交流、立体化考核和立体化监督，对不称职的领导干部也逐步出台并推行辞职制，疏通了干部晋升、流动和淘汰的渠道，增强了干部队伍建设的活力，加大了阳光行政步伐，明确了政府公务员的责任和义务，这些制度和体制创新使人民公仆更加努力地为民服务，更加珍惜这种为民服务的权力和机会。

应该说，党和政府职能转换方面的制度创新，为温岭现代化的发展提供了最直接的活力和动力。

温岭，中国大陆太阳最早升起的地方，让我们为他充满活力、希望和自豪的明天而祝福！

# 现代化进程中私营经济的历史透视

众所周知,20世纪70年代末期以来人类历史发展的一项重大事件就是中国成功地启动并持续推进了她的现代化进程。二十多年来,在中国共产党的领导下,我国经济体制不断向社会主义市场经济目标迈进,创造了经济发展持续高速增长的奇迹,整个社会发生了前所未有的大面积、全方位的变动。在这不断向前迈进的历史进程中,当代中国私营经济的蓬勃兴起,震撼了国人,也震撼了世界。如何评价当代中国私营经济及其人格化代表——私营企业主群体的社会作用,这已成为备受社会各界关注的问题。长期以来,理论界和政府管理部门曾不断地组织实证调查和理论分析,并形成了许多共识。但由于研究对象的特殊性,至今人们对这一问题的许多方面还存在不同看法。本文拟从经济增长、体制转换、劳资关系、政治发展和文化变迁等五个方面对其社会经济、政治、文化作用作一分析,谈些看法,以期深入探讨。

## 一、私营经济与经济增长

改革开放以来,我国经济进入了高速增长时期,创造了举世瞩目的“中国奇迹”。1978年—2000年,我国GDP年均增长

超过9.5%，这不仅高于建国后前三十年经济年均增长速度（5.98%），也大大快于同期世界的增长速度。据1978年—1997年这20年的统计结果显示中国GDP年均9.8%的增长速度比同期世界经济年均增长率高6.5个百分点比发达国家高7.3个百分点比发展中国家高6.5个百分点比同期经济增长速度较高的新加坡、韩国、中国台湾省、马来西亚和印度尼西亚高出1.9~3.5个百分点<sup>①</sup>。经济的高速增长极大地增强了中国的综合国力显著地改善了人民生活大大地提高了中国的国际地位，随着新世纪的到来，一个拥有13亿人口的泱泱大国也随之从一个低收入国家跨入到中低收入国家的行列。

中国经济增长奇迹的出现，其原因又是什么呢？答案当然比较复杂，但其中私营经济的产生和发展就是一个重要的因素。

### 1. 私营经济对经济增长的贡献

根据西方经济学新古典增长理论、新增长理论、结构主义发展理论和制度变迁理论对经济增长的研究成果，经济增长的主要影响因素包括：①制度因素；②结构因素（包括需求结构和资源配置）；③供给因素（包括劳动力、资本、技术进步和规模经济等）根据分析这一框架我认为私营经济对中国经济增长的贡献主要从以下四个方面得到体现。

#### （1）多元化支持力量的重要组成部分。

从制度因素的所有制层面看，私营经济和多种非公有经济股份制经济一起形成了新的多元化支持力量从而支持了

<sup>①</sup>《中国经济时报》（1999.1.15）。

经济的增长。改革开放前，中国的经济增长基本上是由公有经济支持的。在农村经济中，人民公社、集体所有制基本上排除了其他一切经济。在工业经济中，国有工业和集体工业占全部工业总产值的 100%（1978 年）。改革开放以来，随着所有制结构的不断调整，个体经济、私营经济、港澳台投资经济、外商投资经济等各种非公有制经济日益发展，相继成为经济增长的重要支持力量，并在经济增长中发挥着日益重要的作用。特别是在 20 世纪 90 年代，随着国有经济和乡村集体经济对经济拉动作用的减弱，非公有制经济对经济的拉动作用更加明显，成为撑持经济增长的生力军。与之相适应，非公有制经济在国民经济中的比重，不断上升，1978 年非公有制经济占国民经济的比重仅为 1%，到 1997 年这一比例已达 24.0%<sup>①</sup>；而到 2000 年这一比例又有较大的提高。在这其中，私营经济亦占有相当的比例。

## （2）较高经济效率的市场主体。

从制度因素的企业内部层面看，私营经济与其他非公有制经济一样，由于具有相对明确的产权关系、相对有效的激励机制和比较灵活的经营机制，创造出相对较高的经济效率，从而加快了经济的增长。据国家统计局 1998 年的调查，仅以每元工资创造价值为例，在每元工资创造增加值指标中，私营企业为 5.97 元，外商投资企业为 5.72 元，股份制企业为 4.45 元，港澳台投资企业为 4.08 元，国家和集体企业分别为 3.35 元和 3.28 元；在每元工资创利税指标中，私营企业为 2.43 元，股份制企业为 2.1 元，港澳台和外商投资企业为 1.99 元，

<sup>①</sup>《改革开放 20 年活页文选（2）》第 4 页。

国家和集体企业分别为 1.16 元和 0.88 元<sup>①</sup>。据著名经济学家樊钢分析，在我国的经济中，目前非国有经济对 GDP 贡献已达 63% 对工业增加值的贡献已达 74% 而在全部银行信贷资产中，非国有经济使用的比率不到 30%，70% 以上的银行信贷仍然由国有部门利用（证券市场上的直接融资也主要是为国有企业服务的）而国有部门目前对工业增加值的贡献率只有不到 30%<sup>②</sup>。上述情况表明 在各种所有制经济中 非国有公有经济的效率高于国有公有的 而私营经济又为最高 它几乎是公有经济的 1.5~2 倍。

### (3) 产业结构调整是推动力量。

从结构因素看 私营经济和其他非公有制经济一起 推进了由需求结构变动所引发的产业结构变动，从而加快了经济的增长。改革开放前 我国的产业发展基本上是按‘重工业优先’的原则进行的 在 20 世纪 50 年代到 20 世纪 70 年代这 30 年左右的时间 政府以国家公有经济为主力 利用外援和国家积累 基本完成了现代工业体系的构造 使重工业具有一定的基础。但在这一产业结构中 农业发展缓慢 消费品工业及服务业严重滞后 社会居民的生活消费处于短缺 饥饿乃至萎缩状态。20 世纪 80 年代初发展起来的个体私营经济正是面对如此的需求结构进入的 他们虽然是中国工业化的迟到者 中国的农村 农业、农民为中国的工业化 提供了大量的廉价地，通过剪刀差和农村人民公社的形式，提供了大量的运行资本 并以最廉价的定位，为工业发展提供了劳动力资源。没有参与改革开放前中国工业化进程 但在 20 世纪 80 年代产生后，

《私营经济与浙江经济发展》第 53 页。

② 《光彩》(2001.4) 第 4 页。

迅速发展扩大填补了消费和服务的不足，形成了工业化进程中‘轻工业优先发展——轻重工业同步发展’中一种强大的推动力量，促使产业结构的调整和优化。其后，它们又凭借自身的积累，在工业化进程中特别是第三产业的发展中起到了十分重要的作用。

#### （4）生产要素集聚的新组织形式。

从供给因素看，私营经济和其他非公有制经济一起，集聚了生产要素，形成了新的生产力，支持了经济的高速增长。在改革开放的条件下，一方面，一部分人积累起较多的资金，另一方面，城乡都存在大量的剩余劳动力。如何集聚这些生产要素，形成新的生产力，非公有制经济利用它特有的市场配置手段，起到公有制经济起不到的特殊的作用。从国内看，先是个体经济，然后是私营经济与股份合作经济为主承担了这种集聚的功能。改革开放后，个体经济先于私营经济产生而发展，但到1992年以后，私营经济发展超过个体经济。据官方统计，20世纪90年代私营企业发展极其迅速：1990年私营企业有9.83万户，就业人员170万，注册资本为95.2亿元；1995年发展到65.5万户，从业人员956万人，注册资本2622亿元；2000年已发展到176.2万户（投资人为395.3万人），就业人员2011.1万人，注册资本13307.7亿元。在这其中，有限责任公司近97万家，股份有限公司300多家。

#### 2. 私营经济发展的前景

回顾历史，我们可以看到私营经济对经济增长的贡献是巨大的。展望未来，私营经济虽然受到许多的制约，但仍有许多机遇和发展空间，它必将是未来中国的经济增长的重要支持力量。

(1)从制约因素看 第一,20世纪80年代产生,90年代崛起的私营经济产生后所面临的便是日益发展的多种所有制共同发展的格局。虽然在一段时间内,私营经济凭借自身产权制度、经营机制的优势获得长足的发展,但随着国企改革的深入、外资经济的发展,特别是混合所有制经济的发展,私营经济的制度优势正在减弱。第二,作为中国工业化的姗姗来迟者,私营经济产生后不久面临的便是工业化中期的发展时空。短短十数年,他们便告别了短缺经济所提供的发展空间和机遇,迎来了产业结构、经济结构调整时期。在经济结构的调整过程中,它受到了产业升级重组和企业大型化和规模经济的双重压力。第三,正是上述两方面情况,决定了中国的私营经济在各种经济成分和企业规模及产业分布仍处在不利地位,并在今后的发展中受到多方面的制约。因此,当代中国的私营经济不可能走欧美国家工业革命时私营经济的发展道路,它不可能像那些国家历史上的私营经济一样,一开始就占据了棉纺、铸铁、铁路等第一代领先工业,成为工业化的先锋和主体,在国民经济中居主导地位,而只能在既定的产业格局和市场结构中,在多种经济成分共同形成的“硬约束”下,被迫定位在适合中国企业生存、发展的行业和领域。

(2)从机遇因素看 第一,十五大召开、全国人大九届二次会议对宪法的修改和1999年《个人投资企业法》的颁布,使私营经济获得执政党的完全承认和应有的法律地位,这解决了私营经济的法律保障问题。今年中央政府又提出要“取消一切限制企业和社会投资的不合理规定,在市场准入、土地使用、信贷、税收、上市融资、进出口等各方面对不同所有制企业

实行同等待遇。凡是对外资开放的领域，内资也可进入”<sup>①</sup>。这将进一步清除私营经济发展的政策法律障碍，从而为私营经济的发展提供了新的良机。第二，经济结构的调整也为私营经济的发展提供了不少发展机会。从长期看城乡二元结构的转换，会给私营经济提供发展的机遇和宽广的空间，以及企业发展所需要的时间，因为农村可以为私营企业提供大量廉价劳动力和巨大的商品市场。从近期看，以西部大开发为主要内容的地区结构调整将促使西部个体私营经济的发展；城乡结构调整中城镇化战略的推进，将促进私营经济的集聚和向城市发展。国有经济的战略性结构布局调整，将有利于私营经济的进入和替代。第三，从世界经济发展历史来看，以劳动密集型为主的中小企业的大量存在不但是必要的，也是必须的。而对于劳动就业队伍十分庞大的中国来说，发展中小企业尤为必要。近几年来，政府已逐步从发达国家的发展和现状中认识到中小企业存在发展的不可或缺性，认识到中小企业对解决中国巨大就业问题的作用，正在制定和完善扶持中小企业发展的政策体系。而这对于大多属于中小企业的私营经济来说，无疑是有推进作用的。同时，随着小康生活的实现，城市和部分农村居民的资产积累日增，私人投资需求和投资能力日益发展，私人财富的资本化已属大势所趋，而这也为私营经济的发展提供了一定的资金支持，所以可以认为私营经济对今后中国经济持续快速健康发展的支持仍然不可忽视。

摘自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》。