

26-29

改革开放 20 年来,东莞可谓是“任凭风浪起,稳坐钓鱼台”,用东莞人自己的话来说,“全国未动,广东先行;广东未动,东莞先行”。这个先行者背后是具有非常重要推广价值的一

民营经济发展的“东莞经验”

元 F127.65

去年以来,如何保持政府高强度投资对经济回升的持续的积极效应,保证内需的有效扩张已经成为各界关注的重点。因为伴随着政府投资扩张、私人投资仍然保持谨慎的观望态度,其统计特征呈现出零增长或徘徊的局面。显然,拓展政府投资需求对经济增长的拉动作用,需要私人投资的后续支持、加快民营经济的发展成为一个不可或缺的现实选择。

今年初,国家发展计划委员会和国家信息中心的部分同志对东莞民营经济的发展进行了调研。在调研中发现,东莞民营经济的发展不仅走在全国的前列,而且相对于经济发展比较快的长江中下游地区也是“棋高一着”。在东莞,民营经济已经成为名实相符的经济发展主体。简要地说,民营经济发展的“东莞经验”可以概括为:明确主体、提供政策配套服务;创造条件,强化地理优势,鼓励产业聚群;激励自主创业,强化竞争。

1. 东莞经济增长与发展的基本格局

东莞位于广州—深圳—香港经济走廊的腹地,一直是珠江三

角洲经济增长的一个增长点。伴随着改革开放的不断深化,东莞市经济已经获得了长足的发展。从一个农业区已经成长为一个新兴的工业城市。

第一、国内生产总值稳步增长,东莞已经成为珠江三角洲的新兴的工业城市。

在改革开放初期,东莞基本是一个农业区,农户占整个年末总户数的比例高达 81.72%。改革开放以后,东莞的经济发展直接沐浴改革开放的春风,同时收益于特区的建设和发展、经济水平不断提升,呈现出农业产值份额稳定下降的趋势,顺利实现和完成经济转型,向新兴的工业城市跃进。

第二,实际利用外资稳定增长。东莞是我国著名的侨乡,在整个珠江三角洲一直是吸引外资的一个主要的城市。从 1980 年开始,实际利用外资额稳步增长。1980 年实际利用外资额仅为 0.11 亿美元,1997 年实际利用外资累计达到 80.84 亿美元。外商投资的增长有效地推动了全市进出口的发展和经济的国际化。

第三,人均储蓄存款余额快速增长,金融环境宽松,存差不断扩大。

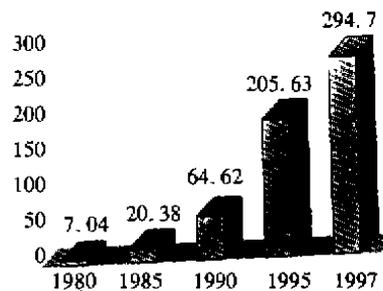
东莞在经济结构转型的初期

曾经一度受制于偏紧的金融环境,全市的金融条件呈现贷差等局面。但是,随着经济转型的不断推进和人均收入水平的提高,整体金融环境逐步走向宽松,从 90 年代开始,一直保持存差的局面,且存差的规模不断扩大。见下图。在调查中,我们了解到 1998 年,全市的存差规模已经高达 500 亿元。

第四,基础设施条件不断改善,有效地推动了经济增长。

以公路为例,1980 年,人均公路密度仅为 49.70 公里/百平方公里,1997 年已经上升到 94.52 公里/百平方公里,电话机的普及率从 1985 年的 1% 上升到 1997 年的 32%,远远高出全国平均水平和一些省会城市的普及率;总供电量从 1980 年的 2.17 千瓦时,上升到 1997 年的 94.93 千瓦时。

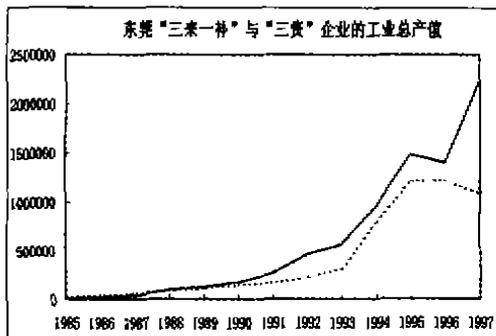
东莞市国内生产总值的增长(亿元)



2. 东莞民营经济发展的三个阶段

“三来一补”的经济阶段

在这一阶段,大量的东莞人利用“侨乡”所蕴含的海外亲缘关系,实行内外分工,以“三来一补”为特征的出口加工业迅速蓬勃发展。见下图



但是,在1994年整个亚洲地区的出口加工区建设开始承受国际价格冲击时,东莞的“三来一补”经济开始下滑。1995年,东莞的“三来一补”经济开始发生转折,用东莞人自己的话来说,“三来一补”经济已经为东莞民营经济的发展创造了资本积累、技术、市场经销渠道和管理等方面的条件。国际市场发生转折的机遇极大地刺激了东莞人创业的积极性。东莞人已经不再满足在“三来一补”经济发展过程中被他人“砍三刀”为他人作嫁衣裳的局面。所谓“砍三刀”就是在进口设备、进口原材料和出口产品等三个环节上受外商层层盘剥。结果是在“三来一补”经济发展过程中,东莞人通过“边干边学”形成了强烈的创业冲动。

转型和试探阶段

“边干边学”和创业冲动是东莞民营经济发展第二阶段的典型特征。1995年,东莞市政府针对国

际经济形势的变化,因势利导,颁布了《关于加快东莞民营经济发展的若干决定》(在东莞简称43条)。“四十三条”颁布为民营经济大胆发展制定了一个形式化的规则,同时,意味着地方政府已经明确将民营经济看成地方经济发展的主体。

高速增长阶段

虽然“四十三条”是一个形式化的制度措施,但是,它仍是东莞民营经济发展的强心剂和兴奋剂。首先,它纠正了在民营经济发展方面的迷盲和误区,使得有关民营经济发展规模小,见效慢以及速度缓的思想认识得到了统一;其次,由于民营经济的产权关系相对明晰,投资行为尤为谨慎,需要一系列的政策配套环境,“四十三条”颁布后,政府规定可以采取赎买经营的办法,将产权明晰化。1998年,原来的“四十三条”又扩展为“四十七条”,大大丰富了发展民营经济的政策维度。

完善的规则带来了民营经济的高速增长。根据东莞市乡镇企业局的统计口径,1997年联户企业1294家,营业收入39.08亿元,利润4.15亿元,税金0.99亿元;个体工商户已达15206户,营业收入20.92亿元,利润1.7亿元,税金0.64亿元。根据全市的统计,1998年民营经济实体已达5974,个体工商户104456户,从业人员185426人(其中民营企业的从业人员达到71735人),民营企业的注册资本已达49.4218亿元,个体工商户的注册资本为37.0483亿元;民营企业的总产值60.598亿元,个体工商户19.786亿元;民营企业的营业收入56.922亿元,个体工商户的营业收入12.5372亿元;民营企业上缴税

金6.173亿元,个体工商户的上缴税金4.4215亿元。整个东莞市的民营经济已经导入了高速成长的快车道。

在东莞,民营经济的发展是与一定规模的产业聚群联系在一起的。东莞没有县一级单位的建制,市一级向下就是镇。在镇一级,行政一级的管理机构是镇管理委员会。这种建制的一个直接的经济效应是促进了各镇之间的经济分工和产业聚群效应,从而也为政府鼓励民营经济的发展提供了明确的产业引导方向。

以东莞最大的镇之一长安镇为例,在1983年,只有一个外商投资的五金厂,吸纳有限的当地农业转移的劳动人口。1992年邓小平“南巡讲话”以后,从这家五金厂脱离出来的人,一下子兴办了6家五金厂,其中利华五金厂的固定资产规模已经达到了4000多万元。现在,在长安镇,围绕五金产品服务的外资企业、乡镇企业和民营经济实体已经达到了1500余家,成为名副其实的五金镇。目前,东莞的镇区都具有一定的产业聚群效应,虎门镇是珠江三角洲的服装加工交易和彩印的重镇;大朗镇是毛纺织品加工和交易的重镇;厚街镇是家具生产和建筑装饰产品的重镇。我们在厚街调研时,参观了东莞市兴业集团有限公司,这是主要以大理石产品为主的私营公司,产品的规格和款式多达30余种,同时这家公司已经接通了出口、融资的国际通道,并在陕西、福建等地承租了50年的矿产开采权。据这家公司的所有者介绍,他所领导的企业已经成为亚洲地区最具竞争能力的厂商。

产业聚群效应是东莞民营经济发展的显著特征。从理论上讲,

产业聚群不仅降低了企业间交易成本和产业之间相互学习的成本,在实践管理上,便利了政府管理协调和产业引导。东莞民营经济发展的一个直接的结果就是不同的镇都成了独具特色的“产业镇”,成为东莞经济的增长点。

4. 民营经济发展的 “东莞经验”:总结性评价

东莞市发展民营经济的经验是非常值得总结的。如果我们将“东莞经验”放在长期经济发展战略调整——特别是向内需调整的角度来看,我们可以对“东莞经验”做以下的基本总结:

第一、为民营经济的发展提供一个稳定的制度或管理框架。

这一制度框架的实质含义不仅是明确和澄清理念上争议、盲点和误区,而且体现在理顺经济管理部门与实际产业部门之间的关系,摆正各自的位置,将政策鲜明地导向服务。从一个规范的经济发展战略转型的角度看,东莞所设计的民营经济管理体制,在没有对传统的政府管理机构作出重大的改革的前提下,取得了改进效率的结果。在民营经济实体登记的过程中,执行“先照后证”的灵活变通的管理办法,不仅为登记注册者解除了后顾之忧,而且极大地提高了各个部门整体配合的服务效率。同时,在民营经济的注册管理上,“以承促廉”,以服务承诺制促进廉政建设。国家工商管理部规定,在企业注册管理上,从受理登记手续之日起,30天之内发放营业执照,东莞推行“以承促廉”制度建设之后,不仅将受理权下放到各级镇工商所,而且向社会公开承诺7天之内办完相关的手续,极大地鼓励和提高了民营经



民营经济发展的“东莞经验”可以概括为:明确主体,提供政策配套服务;创造条件,强化地理优势,鼓励产业聚群;激励自主创新,强化竞争。图为东莞市邮电大楼

济和个人创业的积极性。

第二、政府搭台,企业唱戏。“东莞经验”告诉我们,将民营企业的发展明确为地方经济的主体,这不仅是政策导向问题,实际上,许多地方都暗自肯定了民营经济对地方经济发展所作出的贡献,但是,在许多方面尚不敢大张旗鼓,“犹抱琵琶半遮面”。东莞的经验是“政府搭台,企业唱戏”。1995年,东莞市人民政府转发了“四十三条”,1996年12月,政府召开了民营经济发展表彰大会(“六千人大会”),明确要像发展外向型经济那样大力加快民营经济的发展,在会上,政府公开表彰了“东莞民营经济100强”,明

确民营经济在信贷、用工、税收等领域的“主体待遇”。比如,在税收或各种费用等的征收上,政府明确规定,一切都必须经由政府批准。近两年来,政府投资兴建了各类市场231个,同时,在一些独具产业特色的镇举办了全国性的产业订货会和会展。同时,“政府搭台”的另一个体现是“为发展提供基础设施”。近几年来,东莞市政府累计的基础设施投资已达200亿元。

第三、突出地理优势,规范产业聚群。“东莞经验”一个不可忽视的方面是它的地理条件。从改革开放发展的历程上看,东莞历经每一阶段开放和发展的主题变换,可谓“任凭风浪起,稳坐钓鱼

船”用东莞人自己的话来说，“全国未动，广东先行；广东未动，东莞先行”。同时，东莞的地理优势可以说是东莞的专用性资产，而且被人地方便了这种专用性资产的变异，为东莞的产业聚群提供了不可替代的地理基础。我们在调查中发现，东莞现时的民营经济主体的一个直接来源是“三来一补”出口加工业，早先的“三来一补”经济就是根据东莞的地理优势“作巢”的，并形成了一定的产业聚群效应，现在随着产业升级和各镇产业分工的明晰化，产业聚群效应更加显著。而政府由于经历了“三来一补”经济时期的产业聚群，因而更加富有经验管理民营经济产业发展过程的聚群效应。

第四、鼓励自主创业，激励竞争。现代企业家理论告诉我们，企业家的职能在于发挥其独具的市场警觉和机敏，他能够将市场环境的不确定性转化为企业内部的效能，并将这些效能与生产要素组合起来实现利润。因此，在市场经济条件下，政府管理经济的一个重要的方面就是发现和识别企业家，在发展民营经济的过程中，可以说东莞政府的主要职能就是发现和识别企业家，具体地说，就是鼓励自主创业，激励竞争。根据流动经营或异地经营的相关规定，国家工商部门规定，异地经营必须先持有户籍地的执照，然后再到流入地办理换照手续。“流出一流入，人海两茫茫”，不仅抬高了市场的进入成本，而且提高了交易费用，而东莞的做法是，针对流动人口巨大的特点，直接向流入人口发放营业执照，并且与当地入一视同仁，这不仅吸纳了大量的流动人口扎根东莞，而且增加了地税收入，同时，在鼓励创业的管理措

施上简化手续，提高协调效率，降低交易费用。东莞市明确规定，外来人口到东莞“打工”，实行“统一收费，然后分帐”的原则。现在，一个外地人到东莞从事经营的暂住证费已经从原来的200元降低为40-50元，同时，连计划生育的管理等也可以在一个部门统一办理。这样，东莞就为自主创业划定了一个激励竞争的统一的起跑线。

5. “东莞经验”推广过程应该注意的问题

民营经济发展的“东莞经验”无疑具有非常重要的推广价值。但是，由于调研时间紧，很多方面仅形成了感知上的判断。在此，我们提出以下的一系列问题供有关方面判断：

第一、如何向民营经济进一步开放投资或产业领域。在东莞，我们发现，民营经济基本上集中在农产品加工业、渔业、建筑业、社会服务业以及餐饮业等，但是基本上没有参与基础设施领域。我们在调查中发现，在东莞实际上存在民营经济参与基础设施建设的可能性和积极性。比如市政工程中的一家自来水公司，实际上是一家私营企业，但是仍然挂靠市自来水公司，业主也不想增加投资，其主要原因是水价不能随着自来水的市场需求而定，水价的制定权在于政府部门。同样的例子，在虎门港荣轩集装箱码头的建设中也体现出来。无论是政府部门，还是民营经济主体，在发展基础设施方面仍然保持等待和徘徊的态度，急需政府作出明确的政策安排。因此，我们建议，政府应尽快制定一个向民营经济开放投资的产业或基础设施名录。

第二、如何缓解宏观经济政策与地区经济发展方式之间的摩擦。目前，我国的经济政策重点向内需调整。可以说，一切有利于内需调整的经济政策，都是积极的经济政策；一切有利于启动内需的制度安排，都有利于长期的经济增长。但是，如何结合各地的实践，这方面的政策调整就必须因地制宜，因时制宜，以化解宏观经济政策与地区发展方式之间摩擦。在调查中，我们发现，在国际油品价格下跌的过程中对于石油进口作了明确的限制，结果导致了东莞许多民营企业自身的发电能力不足，严重影响了生产。

第三、东莞以市——镇——管理区进行辖制，同时，一直就是一块“发展的飞地”，每年大约拥有200多万的流动人口，同时，许多镇区的人口规模也超过30万，如何规范地引导城市化的战略是一个亟待解决的战略问题。

第四、民营经济发展已经成为一支不可忽视的主体，但是民营经济的发展在产权、管理规制、用工制度、市场营销制度等方面与国有企业存在着巨大的反差，如果仍然按照管理国有企业的办法对待民营经济，势必适得其反。因此，针对民营经济的新崛起，势必要求修正和变更相关的企业法规和管理规制，以便为民营经济的发展创造一个更加有利的条件，促进民营经济的健康发展，为国民经济的持续稳定和健康发展作出更大的贡献。^[3]

(国家计委发展规划司、国家信息中心发展研究部的部分同志在国家信息中心常务副主任刘鹤同志的带领下，对东莞民营经济的发展进行了调研。本报告是在调研的基础上形成的，由国家信息中心发展研究部秦海同志执笔。)