

沿海中心城市经济体制改革刍议

王 谦 光

一、沿海中心城市的目标功能

改革不是目的，而是手段。改革沿海中心城市经济体制，目的在于充分发挥其应有的功能作用。因此，探讨沿海中心城市经济体制改革，首先必须弄清这类城市的应有功能，或曰目标功能。沿海中心城市的目标功能包括两个方面。一方面，它作为中心城市，具有一般地区的城市的经济功能。如它应是一定区域的工业中心、商品信息中心、资金融通中心、信息集输中心、物资调剂中心、生活资料购买中心和交通、邮电通讯中心等。同时，它作为沿海的中心城市，还应有一些特殊的功能要求。正是这些特殊的功能，才使得沿海中心城市在我国国民经济中居于特殊的战略地位。沿海中心城市的特殊功能集中在三个方面：

（一）我国外向型经济的生长点。与内地的中心城市相比较，沿海中心城市，由于它位于沿海，贴近国际市场，因此它在发展对外经济贸易等关系中，具有信息及时、交通便捷、传递迅速等特点，对外商外资更富吸引力。沿海中心城市，一般都有较好的工业生产基础，生产技术和商品经济经营素质相对高些，对世界先进的技术和管理经验的吸收、消化能力较强，能较快地形成参与国际市场竞争的经济力量。加上一些沿海中心城市，如上海、广州、天津等，同国际市场和发达商品经济国家，历史上就有着较为密切的经济贸易关系。因此，沿海中心城市将理所当然地承担起我国外向型经济的主要生长点的历史重任。

（二）我国国际化经济阳光地带的支柱。经济的国际化趋势，作为生产社会化高度发展的一种表现形式，自第二次世界大战后，越来越明显。所有商品经济国家不管你愿不愿意，自觉不自觉，为着发展社会生产力，都程度不同地参与了国际化的经济活动。我国自改革开放以来，在这方面作出了重大努力。确立4个经济特区、14个沿海开放城市和全面开发海南岛，去年又决定开发上海浦东并相应地给出一系列特殊政策，即为这个方面的重大步骤。参看世界各国走过的道路，可以发现，一个国家发展国际化经济，一般总要选择那些各种条件较好的地区和城市，形成阳光地带。对那些幅员比较辽阔的国家来说，更是如此。我国正是以14个沿海开放城市和4个经济特区为支点，建立起东部沿海我国国际化经济阳光地带。上海、广州、天津、大连、福州等中心城市则是这个阳光地带的支柱。

（三）我国经济结构高级化的牵引机。从社会发展的规律来看，经济结构的逐步高级化是一种历史的必然。不同的国家由于经济、社会、政治情况的差异，其经济结构升级的过程，各有不同的特点。但有一点却是共同的，即：经济结构的逐步升级，并不是各类地区平衡推进的结果，更不是经济落后地区推动的结果，而总是由少数几个城市率先实现产品和技术升级，由此带动和牵引其辐射圈内区域经济产业结构和技术结构的升级，最终将整个国家的经济结构推上新的层次。这些城市地区是整个国家经济结构高级化的牵引机。世界各国的实践表明，充任这个牵引机的总是那些本身经济实力较强、与国际市场和世界文明交往最密

切的因而具有最新观念和最新行为手段的城市和地区。在我国，沿海中心城市就是这样一些具有牵引功能的城市。如上海，其产业结构能级本来就比较高级，开发浦东改造浦西的战略实施后，其产业能级将有一个新的飞跃。广州，则更多地与周围经济特区相互感应，在产业结构的推进上，势必要比一般地区的中心城市和沿海一般城市更快些。沿海中心城市这种以国际市场为导向、由发展先进技术支持的产业结构，无疑是我国整个经济结构升级的牵引机。而且，沿海中心城市这种牵动功能是其它城市和地区所难以具备的。

二、目前沿海中心城市功能缺陷的体制原因

改革开放以来，尤其是1984年以后，沿海中心城市在实施我国沿海地区外向型经济发展战略中作出了重大贡献。但是，按前述目标功能要求，目前沿海中心城市的功能作用似乎还有诸多不足之处。如积累能力不足，城市本身缺乏活力；横向经济联系阻碍效应大，作为全国性或地区性经济中心的效应不理想；向外开拓的宽度、深度均不够；等等。

造成上述问题的浅层原因主要是：1. 我国沿海中心城市虽然都有相当悠久的历史，但作为现代商品经济的中心，这些城市目前尚处于发展和扩张阶段。一般来说，处于发展和扩张阶段的中心城市，它在与周围城镇和农村的经济联系中，往往会凭借技术优势和国家的优惠政策，获得更多的好处。随着改革的深入，这种利益倾斜政策愈来愈受到挑战，横向经济联系中的阻碍效应也将日益明显。这样，就在相当程度上影响了城市聚集效应的发挥。反过来，中心城市的辐射功能、吸纳功能也受到影响。2. 城市“年久失修”，基础设施欠帐太多。40多年来，我国沿海中心城市始终处在紧运行之中。尽管在其间也进行了一些改造和建设，但与它们在对外开放中所担负的历史任务仍然不相适应。3. 企业活力不足，经济效益不理想，影响整个城市经济实力。

造成沿海中心城市功能缺陷的深层原因在于体制不适应。具体有以下几方面：

(一) 企业尚未摆脱政府部门附属物的地位，仍然不是自主经营、自负盈亏的独立的商品生产(经营)者。迄今为止，以搞活企业为中心的城市经济体制改革，给企业带来的最大好处是：在企业与政府的利益分配中，企业得到的要比以往多一些。但是，企业经营机制这个根本问题仍未解决。原因是，企业仍未取得独立的商品生产(经营)者的地位。中央、省权力下放后，企业只不过由条条(中央和省部门)的附属物变为块块(市政府)的附属物。由此，企业缺乏活力，城市也就缺乏发展的经济基础。

(二) 未形成以中心城市为基本支点和骨干枢纽的市场体系。这是因为，现行的经济与管理体制，虽经改革，但仍未摆脱旧体制的框架。如计划体制、财政体制等。或“条条”，或“块块”，变来改去均仍以行政区划为基础，以协调行政单元或部门的利益为取向。因而所有经济单元，包括中心城市，都处在条块分割、块块阻隔、区域封锁、地方(部门)保护的格局之中。市场的发育只能停留在行政区域市场阶段，经济区域市场发育困难重重，以中心城市为枢纽的全国统一市场就更难以形成，直接影响生产的社会化和专业化协作的发展。而在中心城市内部，各地区、各部门也处在类似的环境之中。因而，中心城市本身也未形成高度发展的统一市场。

(三) 未形成以中心城市为依托的宏观调控体系。有计划商品经济运行模式的中心，是市场。市场需要一个依托。中心城市就是这个依托。沿海中心城市则是外向型经济运行的支点和关键调控层次。但目前沿海中心城市(以及其它中心城市)依然仅仅作为一级政府管辖

的一个行政区域。城市政府只能在其行政辖区内行使经济管理职能。中心城市的功能难以发挥。城市与城市、城市与地区之间存在的内在经济联系，由于行政区划的阻隔而割断，有效的宏观调控体系也就难以建立。

三、改革思路与具体对策

根据沿海中心城市发展的目标功能要求和目前沿海中心城市的功能障碍，我们考虑如下改革思路：以机制转变为目标，外部环境的改善与城市内部的改革相配套，在企业、市场体系、外向型经济宏观调控体系这三条线上推进改革。具体对策如下：

（一）深化企业改革，实现制度创新。1. 盈利性国有企业在完善承包经营责任制的同时，积极地、有步骤地走出承包制框架，扩大股份制试点，逐步使股份制成为沿海中心城市工业企业产权制度的主体。股份制并非私有制的代名词，更不能与资本主义划等号。股份制并非只朝私人经济开放，而是包容国家、集体和个人三者。股份制既是一种资金集合从而形成生产力的形式，又是一种有效的资产管理形式。同时，它还是实现资产增量投向选优、改变资产存量结构、最终实现产业结构优化的有效形式。股份制对股权者从而企业来说本身就是一种动力机制和约束机制。2. 对于尚未实现股份制的国有企业，城市政府与其建立起两种关系：一是通过法规和行政制度，建立作为政权管理者的国家的代表与作为社会基层单位的企业之间的政权管理关系；二是通过国有资产管理机构，建立作为资产所有者的国家的代表与作为国有资产经营者的企业之间的经济关系。通过这两种关系，规范城市政府行为，也规范企业行为。这样，从根本上确立了企业的自主经营、自负盈亏的独立的商品生产（经营）者地位，也才谈得上构造企业应有的经营体制。

（二）调整所有制结构，加大“三资”企业的比重。统计资料表明，“三资”企业的经济效益目前要比其它成份的企业好。改革开放以来，我国沿海中心城市在发展“三资”企业方面取得了可喜成绩。与内地相比，步子不算小。但从需要和可能来看，还远远不够。以上海为例，1989年工业总产值（当年价，乡及乡以上）1406.86亿元，其中“三资”企业产值为58.50亿元，占工业总产值的4.16%。显然，这个比重是很小的。作为我国外向型经济的生长点和国际化经济阳光地带的支柱，沿海中心城市可以而且应该在利用外资和国外先进技术以及管理经验方面有较之内地中心城市（更不必说一般城镇和农村）更为突出的作为。

（三）以提高社会化、专业化水平，实现规模效益，增强竞争能力为目标，发展沿海中心城市与周围城市、集镇和乡村之间的横向经济联合。沿海中心城市的企业一般分为三个类型：一是优势部门，一般集结在大中型企业；二是宜于扩大生产规模，但在技术和生产上并无优势的部门和企业；三是不宜组成企业公司的大量的小企业。相应的做法是：对第一类企业，可以以沿海中心城市大中型企业为龙头，按产业组成全国性的或区域性的企业公司、企业集团；对第二类企业，可以组织参加处于优势地位的其它城市和省区的联合；对第三类则可成立行业协会，实行业管理，促进其技术进步和产品升级。当前，前二类企业的联合尤为重要。因为，这不仅是中心城市的要求，也是周围其它城市和乡村的需要。更为重要的意义在于这种横向联合，可以有效地打破至今仍然存在的地区封锁、行政阻隔、条块分割的旧体制，有效地提高生产的社会化、专业化水平，促进市场体系的形成。

（四）以沿海中心城市（和一般地区中心城市）为基本支点和骨干枢纽发展全国性市场。这就要求在沿海中心城市，建立区域（不是行政区域而是经济区域）性和全国性的各种

交换中心,如消费品购买中心、生产资料交易中心、对外贸易中心、资金融通中心、货物集散中心、技术交流中心、信息交换中心,打破行政区划。按经济的内在联系商品交换规律,组织市场活动。这里的关键是沿海中心城市应被看作为经济中心,而不是什么行政性中心。中心城市政府和有关市、县以及地区的政府,要在这一点上达成共识,并共同为这中心市场的发育提供必要的条件和社会环境。当然,市场体系的形成,还须有其它改革相配套,如计划体制、财政体制、价格体制、金融体制等。如果继续维持按条条块块的行政系统为基础的计划管理体制,继续维持地方包干财源不确定的财政体制,继续维持不反映价值规律要求的价格机制和价格管理体制,那么,市场的发育将是极其有限的,完整的开放的全国统一的市场体系终难形成。

(五)建立沿海中心城市计划体制。目前,沿海中心城市都已实行了计划单列(有的本身就是直辖市)。现在需要在落实“享受省级经济管理权限”的基础上,进一步建立沿海中心城市计划体制。这个计划体制的基本点是:1.除了那些竞争性产业和少数战略物资外,所有计划均由城市根据市场状况自主决策。2.城市政府与企业不再发生直接的经济联系和行政组织联系。政府不再任命企业领导。取消企业行政级别。企业根据市场信号和城市政府有关经济管理机构提供的有关信息决策。

(六)建立独立的财政体制。要率先改变目前的地方包干、定额上交的财政体制,实行分税制。按权力与义务相协调、利益与责任相对称的原则,划定中央税种与城市税种、中央与城市两级共享税种及其分成比例,确定中央与城市两级合理的支出范围,使沿海中心城市有较固定的收入来源(中央财政的财源也可有保障),事权与财权相一致,以便于城市制定与经济发展战略相适应的财政发展战略。考虑到历史原因,沿海中心城市的基础设施建设欠帐较多。目前又处在外向型经济起步阶段,产业调整需较多的配套资金。国家在若干年内应实施重点支持政策,以弥补沿海中心城市社会资金的不足。建议:1.对少数具有国际影响或在优化城市建设布局方面具有普遍意义而又需要较多资金的城建项目,由中央财政部分拨款;2.成立专门为沿海中心城市建设提供资金的专业化银行;3.由国家和城市政府以及公共事业团体,发行“沿海中心城市建设债券”。

(七)制订有利于促进国际化经营的政策。作为国际经济联系的新发展,国际化经营是一种顺乎世界政治经济总趋势的经济行为。目前,国际化经营在发达国家已很普遍。我国国际化经营起步较晚,至今仅有少数外贸单位参与这类经营活动。但是实践已表明,国际化经营效果是好的。它不仅可以使我国的企业真正立足于世界市场直接参与国际分工和交换,同时吸收各国的先进技术和管理经验,从而增强国际市场竞争能力。我们应该有更多的企业直接站立国际市场上。沿海中心城市,理应成为我国国际化经营的先导和主力。国家应制定鼓励沿海中心城市发展国际化经营的政策。沿海中心城市则要积极创造条件,逐步扩大国际化经营面。根据目前的经验,应选择具备下述条件的外贸企业参与国际化经营:1.有相当经济实力,并享有良好的国际信誉,能承担一定风险;2.在主要的国际市场上已有自己的分支机构,拥有比较健全的国际销售网和信息网;3.有一大批具有国际化经营素质的人才;4.拥有相当的经营规模和现代的管理手段。

(八)明确沿海中心城市调控边界和调控内容,并建立相应的经济管理机构。沿海中心城市,作为行政区划。它的政府只能在行政区内行使行政权。但是,它作为国家宏观调控体系的一个支点、一个层次,它对经济的调控就不是以行政区划为边界,而应(下转第45页)

率。二是适当扩大经营范围。为减少市场供求波动对股份制企业的影响,企业商品不宜单一,应允许一业为主、多种经营,适当放宽经营范围。

(五) 加强对股份制企业的管理。

对国营企业改造成股份制公司的,可分两种情况进行管理。一是凡内部发行股票的公司,仍由原主管部门承担劳动用工、人事调动、出国人员政审等行政管理的职能。二是公开上市发行股票的股份公司,原主管部门行政管理职能有困难的,可暂时划归主管局管理,并积极创造条件,尽快实现统一管理。

(六) 加快有关股份制的立法。

应制定深圳特区公司法、企业破产法、股票交易条例、国营企业资产管理条例以及税收办法,使企业股份化推行和发展有一个良好的稳定的法律保障。要实施国营股份制企业定期公布财产状况,公开帐目,增加企业经营透明度,为加强对股东和社会对国营股份制企业的监督创造条件。

(七) 大力加强对国营企业推行股份制改革的宣传和理论实证研究。

国营企业推行股份制,是深化企业改革的一种必然趋势。它涉及到经济体制改革领域,同时也涉

及政治体制改革的某些内容,影响面广,情况复杂,政策性强。工作跟不上,就会陷于波动,影响其进一步推进。建议定期召开深化国营企业体制改革的研讨会,以统一思想认识,加强国营企业股份化的研究和宣传。

(八) 勇于探索,积极稳妥地推进国营企业股份制改革。

1. 国营企业的股份制改革,应由市体改委会同市投资管理公司、经发局及其它主管部门,尽快提出分期分批改造企业的名单和计划,对已经委派董事长的集团公司、直属公司应尽快实施股份制改造。2. 合资、内联企业,在征得投资各方同意后,可改造为股份有限公司。有条件的也可改为上市公司。3. 加快对宝安县和各区村、乡镇股份制改革步伐。根据宝安县的试点经验,可先在自然村一级,将村办经济股份化,完善村一级的经营管理,巩固、发展农村集体经济。4. 在实行股份制改造中,要防止两种倾向,一是利用股份化改造,划一些盈利高的单位,私人入股,而把其它企业的利润转移到股份企业中去;二是为搞股份化而搞股份化,应根据企业发展的实际需要,计算筹资成本和派息的能力。

(上接第53页)视其经济辐射圈之大小而定。目前,在实际经济生活中,相对固定的经济联系已经大致勾勒出各沿海中心城市的调控边界,但在文字上还没有明确的认定,更没有具有法规意义的界定。同时,调控内容也不太明确。这种状况不利于充分发挥沿海中心城市的调控功能,从而影响以(沿海)中心城市为依托的宏观调控体系的建立。建议中央通过适当办法,以适当的形式,明确沿海中心城市宏观调控边界和具体调控内容。为了有效地行使沿海中心城市宏观调控职能,必须设立相应的经济管理机构。这个机构属于中心城市及其辐射范围的整个经济区域,而不仅仅属于这个中心城市。借鉴一些中心城市的有关经验,这个以沿海中心城市为中心的经济区域的经济管理机构,宜由中心城市和调控所及地区的政府经济管理职能部门派员组成。它是该经济区域宏观调控最高机构。它不属于区域内任何一个地区的政府,也不属于中心城市政府。

(九) 中央设立专门处理沿海中心城市事务的机构。沿海中心城市的改革和发展,关系重大,有必要在中央设立一个专门机构,负责处理沿海中心城市在发展和改革中的一些事务和必须由中央出面协调的问题。鉴于目前国务院已有特区办公室,而沿海中心城市与特区既处于同一地带,又在许多方面相通,是否可容二者于一室,改名“沿海中心城市和经济特区办公室”。