

试点何以扩散：外资引进、乡镇企业演进与 中国改革开放的路径生成

陈 麟

摘要：中国改革开放的路径并非整体设计，而是依托“试点—扩散”机制逐步演进的渐进实验。经济特区、沿海开放城市与内陆地区形成梯度开放格局，特区作为制度创新的压力测试场，沿海城市引领产业升级，内陆探索差异化路径。外资引进与乡镇企业的互动构成核心动力，外资倒逼乡镇企业明晰产权、优化治理，推动模糊的集体产权转向现代企业制度。地方经验上升为全国性制度安排，是一个集顶层设计、专业支撑、规则完善与区域协同于一体的系统演进过程。试点扩散的成功，关键在于实现政治稳定与经济活力的有机统一、中央统筹与地方创造的良性互动、战略坚定与策略灵活的辩证平衡。

关键词：外资引进；乡镇企业；产权改革；政策扩散；制度创新

基金项目：国家社会科学基金一般项目“改革开放与浙江省乡镇企业演进机制研究（1978—2000）”（25BZS094）

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X（2026）05-0046-11

制度变迁从来不是一蹴而就的总体设计，而是时空交叠中层层展开的渐进实验。1978年，改革开放的浪潮拍击着计划经济的堤岸，中国以“试点”为楔，凿开制度裂隙，让市场因子在可控空间中萌芽、生长。从经济特区到沿海城市，从乡镇企业的产权裂变到地方经验的纵向上升，这场改革开放实践既是区域差异化的空间经济史，更是中央与地方互动博弈的制度生成论。外资促进中国企业的产权改革觉醒，“试点—扩散”的机制淬炼则揭示了大国转型中稳定与变革的动态均衡。回溯这一进程，本文意在透视我国如何开辟独特的市场化路径，并对新时代中国经济社会发展提供启示。

一、区域试点的制度梯度与战略布局

20世纪末，中国的改革开放并非整齐划一的总体动员，而是精心布局、逐步开展的战略行动。面对怎样开放才不致引发系统性风险的核心难题，党中央创造性地采用了“梯度开放”战略，通过赋予不同区域差异化的政策工具箱，人为构建起由外而内、由点到面的制度势能差。从经济特区的制度创新到沿海开放城市的产业升级，再到内陆地区的适应性调整，政策强度与功能定位呈现清晰的阶梯状分布，构成了改革开放初期独特的“地理经济学”实践。这一设计有效管控了开放风险，

并通过区域间的竞争与模仿形成制度创新扩散的动力，但其带来的区域发展失衡也成为后续国家治理必须面对的重要课题。

（一）经济特区：制度创新的“综合实验室”与“政策尖兵”

设立经济特区是中国打破计划经济坚冰的第一次大胆凿击。1979年7月，中共中央、国务院决定试办“出口特区”，次年定名为“经济特区”。这一决策的深层意图是在计划经济边缘设立可观测、可控制的“制度隔离区”，进行全方位改革实验。“出口特区，可先在深圳、珠海两市试办，待取得经验后，再考虑在汕头、厦门设置的问题。”^①特区之“特”，远远超越税收减免，其核心在于被授予了在传统体制外进行“压力测试”的超级权限，充当了整个国家转向市场经济的“政策尖兵”。

首先，“立法变通权”的授予为特区“大胆地试”提供了合法性基石。1981年11月，全国人大常委会第二十一次会议通过授权两省制定特区单行经济法规的决议，这是一项破天荒的制度安排。^②它意味着特区可以在不立即修改全国性法律的前提下，就地方法规进行突破性试验。据此，广东省于1983年颁布的《深圳经济特区商品房产管理规定》，率先确立了土地使用权有偿转让、抵押的制度，事实上冲破了宪法关于土地不得买卖的禁锢；1984年颁布的《深圳经济特区涉外经济合同规定》则引入了国际商事规则，保障了外资的经济自主权。^③这种“局部立法先行”的模式，巧妙地解决了改革合法性难题，使特区成为国家立法的“预演场”。

其次，外汇管理改革在特区率先破冰，探索了从计划管制走向市场调节的艰辛路径。在价格双轨制时代，外汇是管制最严的战略资源。1985年11月，深圳外汇调剂中心成立，允许企业间在一定范围内协商买卖外汇额度，形成了非官方的汇率。这一举措虽显稚嫩，却意义非凡：它第一次承认了外汇作为一种要素具有市场价值，并尝试用市场手段进行配置。特区在此过程中积累了管理汇率波动、防范投机风险的经验，为1994年全国统一的、以市场供求为基础的外汇市场建立，提供了宝贵的“压力测试”数据。

最后，“三来一补”模式的兴起与扩散，是基层实践倒逼国家政策认可的经典案例。1978年东莞太平手袋厂的合作，开启了以土地、厂房和劳动力换取外资资金、设备和销售渠道的合作模式。^④它极致简化了合作界面，绕过了国内资本稀缺、外贸专营和体制僵化三大障碍。到1985年，广东“三来一补”工缴费收入已成为地方资本积累的活水之源。正是基于特区这些经验，国务院在1986年《关于鼓励外商投资的规定》中对加工贸易进行规范引导，使其从自发民间合作上升为国家政策。^⑤

（二）沿海开放城市：渐进开放的“第二梯队”与产业升级“前沿阵地”

在经济特区初步验证了对外开放的可行性后，中国需要一个范围更广、层次更丰富的“第二战场”来深化和扩散开放成果。1984年5月，中共中央、国务院决定开放14个沿海港口城市。与特区“综合改革实验区”的定位不同，沿海开放城市的使命更具产业针对性和战略协同性。它们不仅是开放政策的扩大化试点，更是中国产业体系与国际资本、技术进行深度对接的“前沿阵地”，承载着推动国内产业升级的厚望。

经济技术开发区的设立，标志着改革开放政策进入标准化复制与聚焦深化的新阶段。经济技术开发区将优惠政策严格限定在几平方公里范围内，如同在传统工业城市中植入“制度飞地”。例如，上海虹桥开发区侧重对外贸易，闵行开发区主打先进制造业。^⑥这种设计一方面实现了改革开放政策的风险可控性扩散，避免了对老城区原有体制的即刻冲击；另一方面也使得政策资源能够高度集中，

快速形成产业集群效应。然而，开发区的“孤岛”特性也使其与周边区域的联动初期往往不足，“墙内市场经济、墙外计划经济”的现象一度突出，如何发挥开发区的辐射带动作用成为后续改革的重要议题。

“以市场换技术”的战略在沿海城市获得了最具代表性的实践。以上海大众汽车合资项目为例，合同精心设计的动态技术转让条款和国产化目标，体现了中方明确的战略意图：不仅引进一辆车，更要引进一套现代化的汽车工业体系。到1991年，桑塔纳国产化率超过90%，意味着中国轿车工业供应链的整体重塑。^⑦但这一过程也揭示了“市场换技术”的复杂性：核心技术的转移绝非易事，外资始终倾向于控制价值链高端；同时，对国产化的硬性要求，在初期也导致了成本上升和质量波动。沿海城市的这些实践，为1992年国家正式将“以市场换技术”确立为方针提供了充满细节的实证依据，也促使政策思考如何从“强制性国产化比率”向更灵活的“创新合作”演进。^⑧

此外，沿海老工业基地探索出了通过外资嫁接进行改造的独特路径，为国有企业改革提供了缓冲空间。例如，天津探索出的国营老厂合资模式，将尚有活力的车间剥离，与外资组建合资公司，而将历史包袱留在母体老厂。^⑨这种“一厂两制”的办法，是一种务实的渐进主义策略，它避免了整体改制可能带来的剧烈震荡，让新机制在局部生长，并用合资企业的收益反哺老厂，维持了社会稳定。这种模式为20世纪90年代末全国范围内以“抓大放小”“分离分流”为特征的国有企业战略性重组提供了重要的思想准备和经验借鉴^⑩，证明了利用外资可以是国有企业改革一个有效的过渡工具和催化剂。

（三）内陆地区的探索：制度模仿、适应性调整与后发困境

内陆地区在1992年“南方谈话”后，迎来了政策层面的普遍开放。内陆的开放在时间和强度上均滞后于沿海，呈现出明显的“制度传导”与“政策衰减”效应。

政策递推效应导致了明显的执行落差。中央政府给予内陆开放城市的政策名义上类似沿海，但实际力度往往“逐级衰减”。面对统一政策与本地需求的矛盾，内陆地方政府发展出灵活“对策”：一方面“化整为零”，将大项目拆分报批^⑪；另一方面“特事特办”，通过地方性承诺弥补政策不足。^⑫这些变通虽在一定程度上打破了僵局，但也增加了交易成本。这深刻反映了在中央统一部署下，地方政府作为理性行动者，面对非均质的发展条件，会产生政策执行落差。

资源型地区探索了“资源换资本”的独特路径。以山西引进外资开发煤炭为例，“资源入股、固定回报”的模式在资源价格飙升时可能导致国民收益流失，外方易产生掠夺性开采倾向。^⑬这种实践直接推动国家在1996年修订《矿产资源法》，强化资源国家所有权，建立资源有偿使用制度和生态补偿机制，标志着利用外资开发资源从“粗放让利”向“规范管理”的转变。^⑭

值得注意的是，部分内陆中心城市通过“适应性移植再创新”实现了局部超越。例如，武汉东湖新技术开发区（光谷）依托本地高校与科研院所，首创“科技成果入股”的转化机制。1998年，华中科技大学激光技术以股权形式与企业合作，让科研人员成为“股东”，开辟了以知识密集型产业为突破口的开放路径。^⑮这一地方经验迅速被国家采纳，吸收进1999年的《关于促进科技成果转化的若干规定》，成为全国性政策，证明了内陆试点探索出的成功案例同样可以为国家制度创新贡献独特智慧。

从成效上看，梯度开放的战略布局无疑取得了历史性成功。在空间上，它如同设置了一道道“防

火墙”，将开放的风险和不确定性隔离在特定区域，保障了国家整体的稳定。在时间上，它形成了“试点、观察、调整、推广”的反馈循环，使国家决策建立在扎实的实践依据之上。在产业上，它引导外资流向呈现清晰的演进路径：从特区、沿海的劳动密集型加工制造，逐步向内陆的资源开发和部分技术密集型产业扩散。然而，这一战略也加速并固化了东西部之间的发展差距，催生了 21 世纪以来的西部大开发、中部崛起等区域协调发展战略。

二、产权改革的内生动力与多元路径

乡镇企业的异军突起，被誉为中国农民的“伟大创造”。将乡镇企业置于改革开放背景下审视，其与外资的互动史绝非简单的“引资合作”史，而是从被动适应到主动利用外部规则、从要素互补到制度博弈的演进史。这一过程触及了中国市场化改革中最核心的议题，加速了产权明晰化。外资的进入既是对模糊产权的挑战，也为产权改革提供了外部压力与参照模板。

（一）20 世纪 80 年代：两种经典模式的路径分化与制度根源

改革开放初期，乡镇企业的发展呈现出强烈的地域色彩，苏南模式和温州模式代表了两种截然不同的路径。

苏南模式的核心特征是“地方政府公司主义”下的外资嫁接。^⑩在苏南地区，乡镇企业脱胎于社队企业，法律上的“集体所有制”在实践中演变为由乡镇政府实质控制的“社区政权经济”，形成了“政企合一”的紧密格局。这种产权安排虽然模糊了所有者边界，却产生了奇特的“强激励”：乡镇官员将企业视作“准本级财政”和政绩工程，有极强的动力推动其发展。^⑪在这一模式下，外资的引入被地方政府主导和规划。政府出面打包招商、协调土地、担保承诺，极大地降低了外资与分散乡镇企业单独谈判的交易成本。例如，张家港沙洲纺织印染公司通过外资引进先进生产线后迅速壮大，便是这一模式的成果。^⑫然而，这种政府主导的嫁接，虽然在短期内高效地做大了企业规模，却进一步固化了“政企不分”的产权内核。外资合作的成果，往往被用于扩大再生产或社区福利（如建路修桥），而非用于厘清政府、集体、经营者与职工之间的产权份额。^⑬外资方也常常默认或利用这种地方政府的强力角色，通过与政府建立良好关系来保障自身利益，从而在无意中成为了旧体制的“共谋者”而非“改革者”。

与此形成鲜明对比的是温州模式的“人格化交易网络”中的外资渗透。温州的集体经济基础薄弱，乡镇企业从萌芽之初就带有强烈的个体、私营色彩。但在改革开放初期，私营经济面临巨大的政治与法律风险，温州人创造性地发明了“挂户经营”等变通形式，即个体户挂靠在集体企业名下，实质上是“戴红帽子”的私营经济。^⑭1987 年，温州成为改革试验区后，更是率先探索股份合作制，试图用“股权证”这种相对清晰的形式来确认和保障私人投入的产权。^⑮在此基础上，温州企业与外资的结合主要依靠血缘、地缘为纽带的民间社会网络。超过 40 万温籍海外华侨构成了一个庞大而高效的跨国商业信息与资本网络。^⑯外资（主要是侨资）通过亲属、同乡关系进入，采用“隐名投资”等灵活方式。这种基于人际信任的合作降低了契约执行成本，但合作范围深受人际关系半径限制，难以吸引大规模国际产业资本，也阻碍了现代公司治理结构的引入。

由此可见，整个 20 世纪 80 年代，苏南模式与温州模式沿着不同路径发展，都取得了巨大成功，

也各自陷入了不同的“制度陷阱”。苏南模式的制度陷阱在于繁荣掩盖了产权模糊的终极隐患，温州模式的制度陷阱在于社会网络的非正式性限制了企业规模化升级。它们共同预示着一场旨在明晰产权、建立普遍性市场规则的深刻变革已势在必行。

（二）20 世纪 90 年代：产权明晰化与治理转型

1992 年，社会主义市场经济体制改革目标的确立以及外资涌入新高潮，彻底改变了乡镇企业发展的游戏规则。外资尤其是以并购和战略投资形式进入的跨国资本，对产权清晰、财务透明、治理规范的要求，如同一把锋利的手术刀，直指乡镇企业最模糊、最脆弱的产权内核，成为推动其制度根本性变革的关键外生变量。

首先，外资并购的“产权显微镜”效应，迫使模糊的产权变得清晰。当跨国公司意图整体收购或控股参股一家乡镇企业时，第一个无法回避的技术性问题就是：“这家企业到底是谁的？”乡镇企业名义上归社区全体成员所有，但其控制权实际上掌握在乡镇基层政府手中；企业家的实际贡献有时又与其“利润分享权”不对称。^②在苏南模式中，企业资产构成异常复杂：既有乡镇政府的初始投入（可能来自公社积累），也有企业多年的利润留存滚动，还有银行贷款（常由政府担保），甚至可能有经营层和职工的集资。^③这些资产从未进行过法律意义上的清晰界定，这与外资企业严谨的财务制度与法律体系格格不入。这种国际商业规则与地方习惯法的剧烈碰撞，产生了强大的倒逼力量^④，迫使地方政府和企业启动“清产核资”运动，追溯资产来源，划分产权归属。

其次，在合资过程中创造性发展出的“股权量化”改革，成为解决历史遗留问题的现实方案。苏南地区在 20 世纪 90 年代中后期将“吸引外资”与“内部改制”合二为一，先将企业资产区分为社会性资产与经营性资产，实现“企社分离”；然后对经营性资产进行贡献追溯，区分“集体股”与奖励给经营者的“贡献股”；最后将量化后的股权结构作为与外资谈判合资的基础。这一过程实质上是对模糊产权的一次“历史性结算”。国家后来出台的《乡镇企业资产评估管理办法》等，正是对这种地方性实践经验的总结与推广，使产权改革从地方个案上升为全国性的政策规范。

更为深远的影响是，外资对现代企业治理结构的强制性要求，直接塑造了乡镇企业的制度现代化。^⑤外资特别是欧美资本，在合资协议中几乎毫无例外地要求建立董事会、监事会，明确股东权利，实行规范的财务审计和信息披露。例如，广东顺德在 90 年代初率先开展的“产权革命”，正是将这种外部压力转化为内部改革动力的典范。^⑥当乡镇政府持有的集体股权被迫委托给集体资产管理委员会时，传统的“政企不分”在组织上被切断；当企业经理必须由董事会聘任而非上级任命时，“企业家”角色得以凸显。外资带来的不仅是资本和技术（硬件），更是市场经济的游戏规则和制度模板（软件）。产权改革的绩效，在数据上得到了清晰的印证。1994—2000 年间，全国超过 95% 的乡镇企业完成了不同形式的产权制度改革。^⑦改革之后，乡镇企业与外资的合作发生了质的飞跃。1999 年底，苏州乡镇企业资产总额中镇村集体（包括股份制、股份合作制）企业占比为 45%，外商投资企业占比为 30%，个体私营企业占比为 25%，经济总量占比分别为 36%、31% 和 33%。^⑧这表明，外资从试探性合作转向战略性长期投资，改制后企业的财务规范性与治理透明度大幅提高，使之能够更好地融入全球产业链和资本市场。

（三）模式的趋同、融合与路径依赖的消解

至 20 世纪 90 年代末，在全球化浪潮席卷和国内统一市场加速形成的宏观背景下，曾经泾渭分

明的苏南模式与温州模式，呈现出显著的制度趋同趋势。这并非简单的谁同化谁，而是两种模式在各自克服自身“路径依赖”的过程中，不约而同地走向了以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为特征的现代企业制度。在这一趋同进程中，外资所代表的全球化标准，扮演了不可替代的“制度趋同压力”和“改革催化剂”角色。

苏南模式经历了“二次改制”的民营化终极冲刺。1997年亚洲金融危机后，过度依赖集体信用扩张和政绩驱动的苏南乡镇企业，债务问题和“内部人控制”问题集中爆发。地方政府从“保护者”变成了“风险承担者”，原有的“地方政府公司主义”难以为继。^⑧从1998年开始，苏南乡镇企业掀起了以“集体股退出”为核心的“二次改制”浪潮。通过出售、租赁、股权转让等多种方式，乡镇企业将大部分集体股权转让给企业的经营层和职工，政府仅保留象征性的“金股”或在某些关键领域保持影响力。^⑨这次改制，实质上是地方政府的一次“战略性撤退”，从乡镇企业的直接经营者与所有者，回归到公共服务提供者和市场监管者的本位。^⑩至此，苏南乡镇企业从产权结构上基本完成了向民营股份公司的转型，其与外资合作的基础也从过去的政府信用背书转变为企业资产与市场信用背书。

与此同时，温州模式则开启了“规范化运动”的公司化升级。面对中国加入WTO后更激烈的市场竞争，温州家族企业依赖个人权威、关系网络的非正式治理模式在规模扩张、技术创新和国际化经营中遇到了瓶颈。家族内部矛盾、接班问题、专业管理人才引进困难等弊端日益凸显。为了解决这些问题，温州市政府推动的企业规范化改造，旨在引导企业突破家族窠臼。一方面，鼓励正泰、德力西等龙头企业引入职业经理人，实行所有权与经营权分离；另一方面，积极推动条件成熟的企业上市，利用资本市场严格的监管要求，倒逼企业完善法人治理结构、规范财务管理。^⑪更为深刻的变化是，外资的来源也在不断升级。过去以亲情纽带维系的侨资，逐渐被更为规范的风险投资和私募股权所补充，这些新型外资深度介入企业战略规划与治理改善，加速了温州家族企业的现代化进程。

苏南模式与温州模式的趋同揭示了市场经济发展的内在规律：无论是苏南模式，还是温州模式，当它们需要融入全球市场时，都不得不接受产权清晰与治理规范的普适性商业规则。外资作为这些规则最执着的携带者，迫使苏南乡镇企业割断了政企不分的脐带，也迫使温州家族企业打开了家族管理的藩篱。当然，路径依赖的痕迹并未完全消失。苏南乡镇企业在治理中可能仍残留着与地方政府千丝万缕的联系和某些“社会负担”的隐性记忆；^⑫温州家族企业在股权结构和文化上可能依然保有深厚的家族印记。^⑬但在正式的产权制度和治理架构上，两者已共同汇入了现代企业制度的洪流。

三、试点扩散的机制分析

地方经验上升为全国性的制度安排，是理解中国改革模式的关键环节。这一过程并非简单的经验搬运，而是存在着涉及试点筛选、权威确认、规则提炼与空间扩散的复合机制。

（一）试点筛选的空间逻辑

改革试点的空间布局呈现出高度的策略性。首要考量在于战略条件与改革需求的精准匹配。早期经济特区选址广东、福建两省，既依托毗邻港澳、侨乡资源密集的区位优势，也因这些地区产业结构多元、市场活力充沛，具备率先对接国际分工体系的良好基础。中央以经济特区作为改革开放

的战略支点，赋予其先行先试的制度空间，使其在保持全局稳定的前提下率先探索市场经济运行规律，为全国层面的制度创新积累可复制、可推广的经验。与此同时，中央政府选派具有开拓精神的干部主政，以充分的治理授权激发地方首创精神，形成了上下联动、鼓励探索的良性改革生态。^⑧

其次，试点选择注重区域代表性，通过覆盖资源型省份、老工业基地、交通枢纽及边疆城市等多元类型，充分检验政策在不同发展条件下的适用性与创新空间，为形成因地制宜的区域发展策略积累系统性经验。^⑨1992年后内陆开放城市的布局，正是基于这种科学谋划，使各地能够结合自身禀赋探索差异化路径，为后续区域协调发展战略提供了丰富的实践参照。^⑩

最后，优先选择基础条件扎实、发展潜力突出的地区作为推广节点，通过培育一批高质量的成功范例，形成强大的示范引领效应与说服力。^⑪沿海14个开放城市依托港口优势与产业积淀，率先形成可复制、可推广的改革经验，以点带面激发各地学习借鉴的积极性，确保制度创新势能持续传递、梯次展开，为改革全局注入强劲动能。

（二）经验转化的多层通道

地方经验上升为国家制度，依赖于一个由多种机制复合驱动的系统。这些机制并非彼此孤立，而是在不同层面、不同阶段交互作用，共同构成了试点扩散的“中国式道路”。

第一，顶层统筹机制构成了经验转化的关键环节。改革开放初期，地方先行先试的探索为理论创新提供了丰富的实践素材。中央政府通过深入调研与战略研判，及时总结地方经验并予以肯定，为改革方向的确立发挥了不可替代的引领作用。1984年，邓小平视察深圳时的题词“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”^⑫，标志着特区探索从地方实践上升为国家战略的重要组成部分。1992年，邓小平在“南方谈话”中提出，“改革开放胆子要大一些，敢于试验”“看准了的，就大胆地试，大胆地闯”“就是要有创造性”^⑬，进一步明确了鼓励探索、宽容试错的改革导向，为证券等新兴领域的实践创新提供了理论支撑。这种自上而下的战略与自下而上的实践反馈良性互动，推动了地方经验向国家制度的转化。

第二，行政体系的专业化整合发挥了制度转化的枢纽功能。在顶层方向确立后，中央政府通过深入一线的联合调研，系统梳理地方实践中的有效做法，将其提炼为具有普遍适用性的制度规范。例如，东莞“三来一补”中成熟的工缴费结算与海关监管经验，被转化为可供各地参照执行的标准化条款；顺德乡镇企业改制中探索出的政资分离路径，被上升为产权改革领域的原则性指引。这一过程超越了特定地域条件与人际网络的局限，萃取其制度内核，并纳入国家制度规范体系，形成可执行、可监督、可评估的制度安排，为改革经验的规范化推广奠定了坚实基础。

第三，区域间的互学互鉴与示范带动，形成了制度扩散的良性网络。先行地区的成功经验迅速转化为可资借鉴的实践范本，各地在吸收消化基础上结合自身实际进行再创新，形成了比学赶超、协同共进的改革氛围。例如，苏州工业园区引入新加坡规划理念后，其先进经验带动全国开发区建设标准的整体提升^⑭；浙江“最多跑一次”改革在全省系统推进，激发了各地各部门积极探索、改革创新的热情^⑮，2018年被写入国务院政府工作报告，并作为深入推进审批服务便民化的典型经验向全国推广。这种由点及面、层层递进的扩散方式，既尊重了地方差异，又实现了制度创新的高效传播，彰显了全国一盘棋下地方首创精神的蓬勃活力。

（三）制度演化的方法论特征

从外资引进与乡镇企业演进的完整历程中，可以提炼出中国制度创新模式的若干显著特征，这些特征相互支撑、有机衔接，共同构成了改革行稳致远的方法论基础。

一是渐进性。改革遵循“先增量后存量、先体制外后体制内、先局部后全局”的有序开展路径。^④“三来一补”率先在特区培育新的经济增长点，为完善对外经济体制探索经验；乡镇企业的蓬勃发展，为国有企业改革提供了有益的市场参照和稳定的就业支撑。这种循序渐进的推进方式，体现了对改革发展规律的深刻把握，通过逐步优化利益格局，实现了改革力度、发展速度与社会可承受度的有机统一，在保持大局稳定的前提下持续释放发展活力。^⑤

二是适应性。政策设计坚持从实际出发，注重对现实条件与发展需求的精准回应。乡镇企业“股份合作制”的探索便是生动例证：在坚持社会主义基本经济制度的前提下，通过产权形式的创新有效激发了个体积极性与创造活力。这种适应性彰显了实事求是的实践理性，表明制度安排始终服务于高质量发展目标，并能够随内外环境变化而主动优化、动态升级。

三是实验性。“摸着石头过河”的改革智慧，为地方探索预留了充分的创新空间。中央政府鼓励各地政府结合本地实际大胆试、大胆闯，温州“挂户经营”等有益做法正是在这一氛围中被及时发现并总结推广的。^⑥这种改革模式充分尊重基层首创精神，将实践探索作为制度完善的重要源泉。中央政府主要负责把握方向、营造环境、总结规律、推广经验，地方政府具体落实，形成了国家顶层设计与基层探索良性互动的生动局面。

四是反馈性。政策执行中建立了持续完善的动态优化机制。从经济特区的工作定期汇报到外商投资企业的规范化管理，形成了畅通的信息反馈渠道，确保实践中的经验与问题能够及时上传、科学研判。1993年，针对经济运行中出现的新情况适时加强宏观调控，正是基于试点反馈进行科学决策、精准施策的典范。^⑦这种强大的学习调适能力，使制度创新能够在实践中不断检验、修正和提升，确保改革始终沿着正确方向蹄疾步稳地推进。

综上所述，中国的试点扩散与制度创新，是在中国共产党的坚强领导下，充分发挥中央和地方两个积极性，集顶层设计、专业支撑、规则完善与区域协同于一体的系统演进过程。它在保持国家统一、社会稳定的前提下，成功实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的历史性转变，为发展中国家探索符合本国国情的发展道路提供了中国智慧与中国方案。

四、历史启示、理论思考与当代映照

回顾1978至2000年间外资引进与乡镇企业演进的壮阔历程，可以看到的远不止经济增长的数字奇迹，更是一场深刻而独特的制度变迁。这段历史淬炼出一套行之有效的改革方法论，其内在逻辑持续映照着新时代的国家治理实践。

（一）历史意义的再审视

外资与乡镇企业的良性互动，推动中国实现了世界经济发展史上具有里程碑意义的伟大跨越。一方面，这一进程书写了人类历史上规模空前的工业化篇章。数亿农民以“离土不离乡”或“离土又离乡”的方式，依托乡镇企业这一重要载体有序融入现代产业分工，开创了城乡融合发展、区域协调共进的独特路径，创造了在社会大局持续稳定前提下实现劳动力大规模转移的发展奇迹。^⑧另一

方面，这一进程开启了中国深度融入世界经济体系的崭新篇章。外资作为连接国内国际两个市场的重要纽带，有效促进了国际先进资本、技术、管理经验和市场规则与国内产业体系的对接融合。乡镇企业从参与国际产业分工起步，在生产实践中掌握国际质量标准，在商务往来中熟悉现代市场规则，逐步成长为具有全球竞争力的市场主体，为中国深度参与全球经济治理、推动建设开放型世界经济奠定了坚实基础。

尤为重要的是，这一历史进程深刻重塑了中国企业的精神面貌与能力结构，系统培育了第一代具有现代意义的中国本土企业家群体。他们源自乡镇企业的基层实践，立足中国国情、发扬首创精神，既传承了艰苦奋斗的优良传统，又展现出开拓进取的现代企业家素养，在与外资的合作竞争中不断拓宽国际视野、提升专业水平，实现了从本土创业者到现代企业家的华丽转身。^⑥ 这一群体的成长壮大，为中国特色社会主义市场经济注入了充沛的主体活力，其创业创新的生动实践形成了激励后人的宝贵精神财富。因此，这段历史不仅是物质财富的创造史，更是人力资本积累与企业家精神培育的辉煌篇章。

（二）试点机制的成功密码

取得如此成就的背后，是“试点先行、逐步推广”这一中国式改革方法论的成功运用。其深层逻辑体现为三重优势的有机统一：国家顶层设计与基层探索的良性互动，确保了改革方向与实践创新的辩证统一；中央统筹与地方创造的协同发力，实现了全国一盘棋与区域差异化的有机结合；理论指导与实践检验的辩证统一，保障了政策制定与执行反馈的闭环优化。三者相互支撑、动态融合，共同构成了改革行稳致远的坚实制度保障。

首先，战略定力与探索活力的有机统一为改革提供了根本政治保障。改革始终坚持社会主义基本方向，确保国家发展大局的连续稳定；同时，对经济领域的创新实践给予充分尊重和积极支持，形成了顶层统筹与基层探索良性互动的生动格局。中央对个体工商户从审慎关注到积极扶持的转变，对资本市场从试点探索到规范发展的引导，都体现了在坚持基本原则前提下鼓励先行先试的卓越政治智慧。

其次，中央与地方协同机制充分释放了改革的内生动力。通过合理划分中央与地方事权与支出责任，特别是财政管理体制的积极探索，有效调动了地方发展经济的主动性和创造性。^⑦ 各地在中央统一战略部署下，立足本地实际，竞相优化营商环境、学习借鉴先进经验、主动探索制度创新，形成了千帆竞发、百舸争流的生动局面。这种上下联动、条块结合的工作格局，将国家顶层设计精准转化为地方治理效能，使改革成为中央与地方同频共振、区域之间互学互鉴的合力推进过程，持续释放出磅礴的制度创新能量。

最后，实事求是的思想路线奠定了改革的认识论根基。坚持“实践是检验真理的唯一标准”，彰显了马克思主义认识论的科学品格，指引改革始终立足中国实际、回应时代课题。将发展成效作为检验政策得失的根本标尺，充分体现了对客观规律的尊重和对人民首创精神的尊重。重视基层探索中积累的鲜活经验，强调从生动的改革实践中汲取智慧，使国家顶层设计与基层创造形成良性互动，构建了“从群众中来，到群众中去”的良性循环。

以上三者构成的有机整体，如同协同运转的精密系统：战略定力锚定前进方向，中央与地方协同激发整体效能，实事求是思想路线则提供科学方法，共同驱动中国改革航船行稳致远。

（三）新时代的映照与超越

中国特色社会主义进入新时代，面对世界百年未有之大变局与中华民族伟大复兴战略全局的历史交汇，中国的发展环境呈现出新的特点。在此进程中，“试点—推广”这一经过实践检验的改革方法论，不仅展现出强大的历史穿透力，更在守正创新中实现了内涵升华与形式拓展，焕发出旺盛的时代生命力。

其一，自由贸易试验区的纵深推进，标志着开放型经济体制从政策激励向制度创新的范式跃升。新时代试点的核心任务，聚焦于与国际高标准经贸规则相衔接的基础性制度构建。负面清单管理、国际贸易“单一窗口”、事中事后监管等首创性改革举措，均在自贸试验区先行先试、成熟定型，进而辐射全国。这表明，试点工作的重心已从要素流动型开放稳步转向规则、规制、管理、标准等制度型开放，这是中国深度融入全球经济体系、提升国际经贸治理话语权的关键步骤。

其二，“一带一路”倡议与海外园区建设，彰显了中国从学习借鉴到贡献方案的角色跃迁。中国在海外建设运营的各类产业园区，系统梳理并模块化输出国内经济技术开发区、高新技术产业开发区“筑巢引凤”的成功经验。这标志着中国在完成前期制度学习的基础上，正以自身的成功实践为参照，积极参与全球经济治理体系改革，为发展中国家探索现代化路径提供了有益借鉴，展现了负责任大国的担当与自信。

其三，乡村振兴战略中的产业新图景，书写了历史经验与数字时代交融共生的崭新篇章。浙江“淘宝村”、江苏“跨境电商镇”等新业态的蓬勃兴起，既是数字经济赋能农业农村现代化的生动实践，也与乡镇企业时期“离土不离乡”的就地工业化逻辑一脉相承。它们依托农村特色资源禀赋，借助平台经济、风险投资与全球供应链，以网络化、集群化的微型企业形态深度嵌入国际市场，堪称信息时代“块状经济”模式的创造性转化与创新性发展。

由此可见，试点扩散的成功关键在于实现政治稳定与经济活力的有机统一、中央统筹与地方创造的良性互动、战略坚定与策略灵活的辩证平衡。新时代的制度型开放、国际经验分享与数字乡村建设，正是这一方法论在新历史条件下的创造性运用与升华。展望未来，无论外部环境如何变化，只要始终坚持尊重实践、鼓励探索、善于总结、稳妥推广的改革智慧，持续推动有效市场与有为政府的更好结合，中国必将在全面建设社会主义现代化国家的新征程上不断破解发展难题，持续谱写制度创新的时代华章。历史已经证明并将继续证明，中国的改革方法论，始终闪耀着马克思主义实践理性的真理光芒。

注释：

① 中共中央党史和文献研究院编：《全面建成小康社会重要文献选编》（上），人民出版社 2022 年版，第 13 页。

② 全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第八届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，人民出版社 1994 年版，第 122 页。

③ 人民出版社编辑部编：《中国涉外经济法规汇编（1949—1985）》，人民出版社 1986 年版，第 976—996 页。

④ 郭跃文、王峻编：《国家能力支撑下的市场孵化——中国道路与广东实践》，人民出版社 2019 年版，第 180—181 页。

⑤ 人民出版社编辑部编：《中国涉外经济法规汇编（1986—1987）》，人民出版社 1988 年版，第 363—366 页。

⑥ 郑谦、张化：《中华人民共和国史 1966—1976》，人民出版社 2010 年版，第 322 页。

⑦ 陈虢：《技术引进与本土供应链体系的生成——桑塔纳轿车横向国产化问题考察（1985—1991）》，《上海经济研究》2022 年第 11 期。

⑧ 《跨世纪的战略抉择——学习全国人大八届一次会议政府工作报告》，人民出版社 1993 年版，第 151 页。

⑨ 国务院研究室课题组：《增强国营大小型企业活力政策取向》，人民出版社 1992 年版，第 92 页。

- ⑩ 中共中央文献研究室编：《回忆邓小平》（下），中央文献出版社 1998 年版，第 39—40 页。
- ⑪ 陈国权、陈洁琼：《名实分离：双重约束下的地方政府行为策略》，《政治学研究》2017 年第 4 期。
- ⑫ 袁幸：《改革开放以来我国政府治理中的“特事特办”制度》，《新视野》2018 年第 5 期。
- ⑬ 赵永斌：《山西省利用外资变迁与效益研究（1978—2018）》，山西大学 2021 年博士学位论文。
- ⑭ 国务院发展研究中心发展战略课题组：《21 世纪初的中国经济》，人民出版社 2001 年版，第 205 页。
- ⑮ 国务院研究室编写组：《十届全国人大三次会议〈政府工作报告〉辅导读本》，人民出版社 2005 年版，第 256 页。
- ⑯ J. C. Oi, Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China, World Politics, 1992, 45(1), pp.99-126.
- ⑰⑳ 张建君：《政府权力、精英关系和乡镇企业改制——比较苏南和温州的不同实践》，《社会学研究》2005 年第 5 期。
- ㉑㉒ 陆允昌、高志武编：《苏州对外经济五十年（1994—1999）》，人民出版社 2001 年版，第 142—144、151 页。
- ㉓ 陈家建：《法团主义与当代中国社会》，《社会学研究》2010 年第 2 期。
- ㉔ 渠敬东：《占有、经营与治理：乡镇企业的三重分析概念（下）——重返经典社会科学研究的一项尝试》，《社会》2013 年第 2 期。
- ㉕ 戴海东：《温州模式与邓小平理论》，《马克思主义与现实》1999 年第 4 期。
- ㉖ 李晓敏：《非传统威胁下中国公民海外安全分析》，人民出版社 2011 年版，第 226 页。
- ㉗ M. L. Weitzman, Xu Chenggang, Chinese Township—Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives. Journal of Comparative Economics, 1994, 18(2), pp.121-145; 周其仁：《“控制权回报”和“企业家控制的企业”：“公有制经济”中企业家人力资本产权的个案研究》，《经济研究》1997 年第 5 期。
- ㉘ 姜长云：《乡镇企业资金来源与融资结构的动态变化：分析与思考》，《经济研究》2000 年第 2 期。
- ㉙ 宝贵敏：《乡镇企业的集团化与跨国化》，《亚太经济》1996 年第 2 期。
- ㉚ 范从来、路瑶、陶欣等：《乡镇企业产权制度改革模式与股权结构的研究》，《经济研究》2001 年第 1 期。
- ㉛ 高尚全：《中国改革新论》，人民出版社 2012 年版，第 221 页。
- ㉜ 李静、韩斌：《中国农村市场化研究报告》，东方出版社 2011 年版，第 53 页。
- ㉝ 姚洋、支兆华：《政府角色定位与企业改制的成败》，《经济研究》2000 年第 1 期。
- ㉞ 姜长云：《乡镇企业产权改革的逻辑》，《经济研究》2000 年第 10 期。
- ㉟ 本书编写组：《改革开放与中国城市发展》（中卷），人民出版社 2018 年版，第 484—486 页。
- ㊱ 周怡：《寻求整合的分化：权力关系的独特作用——来自 H 村的一项经验研究》，《社会学研究》2006 年第 5 期。
- ㊲ 朱康对：《小农家文化与温州农村家庭经济》，《浙江社会科学》1997 年第 5 期。
- ㊳ 孙培军、李骥：《中国式政治授权过程探究》，《广东行政学院学报》2015 年第 5 期。
- ㊴ 黄飏：《试点：一种重要的中国公共政策机制》，《治理研究》2024 年第 1 期。
- ㊵ 刘军强、胡国鹏、李振：《试点与实验：社会实验法及其对试点机制的启示》，《政治学研究》2018 年第 4 期。
- ㊶ 周望：《如何“由点到面”？——“试点—推广”的发生机制与过程模式》，《中国行政管理》2016 年第 10 期。
- ㊷㊸ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 239、372 页。
- ㊹ 查振祥：《深圳企业实施“走出去”战略研究》，人民出版社 2010 年版，第 221 页。
- ㊺ 郁建兴、高翔：《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》，《浙江社会科学》2018 年第 4 期。
- ㊻ 王岩、竞辉：《新时代中国对外开放的方法论研究》，人民出版社 2020 年版，第 40 页。
- ㊼ 卓勇良：《民间的边际革命——义乌发展经验再认识》，《浙江社会科学》2006 年第 6 期。
- ㊽ 黄加劲：《温州的挂户经营及其完善问题》，《浙江学刊》1986 年第 5 期。
- ㊾ 中共中央文献研究室综合研究组、《党的文献》编辑组编：《三中全会以来的重大决策》，中央文献出版社 1994 年版，第 514—515 页。
- ㊿ 《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982—2014）》，人民出版社 2014 年版，第 22 页。
- ① 折晓叶、陈婴婴：《资本怎样运作——对“改制”中资本能动性的社会学分析》，《中国社会科学》2004 年第 4 期。
- ② 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014 年第 6 期。

作者简介：陈麟，浙大城市学院马克思主义学院副教授，浙江杭州，310015。

（责任编辑 陈 艾）