

县域经济发展路径演进与政府治道变革

○ 武靖国¹, 毛寿龙²

- (1. 中国人民大学 公共财政与公共政策研究所, 北京 100872;
2. 中国人民大学 公共政策研究院, 北京 100872)

[摘要] 改革开放以来, 中国县域经济发展呈现出三个侧重点不同的阶段: 与民营经济创业有关的第一时期; 与企业改制有关的第二时期; 与招商引资和房地产有关的第三时期。每一阶段地方政府不同的行为选择, 对县域经济发展程度产生了显著影响。经济发展成功的地方, 都与当地政府长期以来采取的符合市场逻辑的行为选择有关。要实现县域经济长期健康发展, 地方政府的发展观念就必须从行政逻辑向市场逻辑转变。

[关键词] 县域经济; 民营经济; 企业改制; 治道变革

县域经济一直以来是发展经济学和区域经济学领域研究的热点。在以经济发展为中心的路线下, 地方政府为了促进县域经济发展会采取多种多样的行政干预, 包括各种“强县战略”、“跨越式”发展目标、中长期规划、“运动式”管理等措施。但县域经济会不会随着指挥棒起舞确实是个问题。研究一些成功地区县域经济发展与当地政府行为选择之间的关系, 能够为地方政府调整自身行政行为提供有价值的参考。

一、中国县域经济的特质

关于县域经济的概念, 很多人进行了大量趋同性的论述。如厉以宁认为县域经济是中国国民经济中具有综合性、相对独立性、基础层次性的行政区域经济^[1]。凌耀初认为县域经济是以行政区划为边界的区域经济, 具有农村性、地

作者简介: 武靖国, 中国人民大学公共财政与公共政策研究所博士生; 毛寿龙, 中国人民大学公共政策研究院执行副院长, 公共财政与公共政策研究所博士生导师。

域性、层次性和综合性的特点^[2]。刘俊杰认为县域经济是国民经济的基本单元和地域分工基础,是功能完备的综合性经济体系^[3]。总体来看,研究者对县域经济的行政区域性、相对独立性、与农业关系的紧密性、综合性以及地域分工性等特质具有一致认识。

(一)站在历史的角度看,中国县域经济处在中央集权“统治”与乡村单元“自治”的交叉点上。在中国古代“县”长期是最基层政府。县以下虽然还有乡、亭、里等,但均是自治性质的单元。1949年后,基于进行广泛政治动员以及实行计划经济的需要,政府触角开始向最基层延伸。1956年宪法明确了“省、县、乡”三级行政区划,县以下开始有一个名正言顺的乡级政府。但由于管辖跨度、机构规模等方面的限制,乡镇政府不可能像县级政府那样五脏俱全。多数行政部门的分支机构一般只设到县一级,即使在乡镇有分支,也变成派出机构或服务网点。特别是后来“农村税费改革”和“乡财县管”,使乡镇政府进一步失去了独立性。这样,乡镇作为一级政府的统治职能弱化了,但其公共服务职能得到保留并进一步强化。相对于功能不全的乡镇级政府,县级政府拥有相对独立的财政体系,具有出台与本区域经济发展相关政策的权力,以及调控区域内经济社会发展的职责。但也应看到,由于管辖地理范围较小,县域之间边界完全开放,县级政府本身级别较低,留给县级政府进行调控操作和政策设计的空间与权力并不多。

(二)站在府际关系的角度看,县域经济与市域经济之间存在不平等的竞争关系。这是由中国当前政治体制、政府隶属关系和行政区划层级所决定的。中国地方政府有省、市、县、乡四级,无论与世界各国相比,还是与本国历史相比都是层次最多的,这导致了两类严重弊端:各级政府之间的“职责同构”^[4]问题以及资源争夺问题。公共事务的性质和行政管理的特质都决定,中央和地方政府之间在公共产品提供中应扮演不同的角色。即使不同层级的地方政府之间也应有公共职能的分工。比如美国的县与市、镇之间的事权、财权的划分都以契约方式固定下来,井水不犯河水。否则就会造成职责同构,大量公共资源耗费在官僚层级组织自身的运作上,降低了财政资金的使用效率,并导致信息衰减,助长官僚作风。在中国,乡镇政府缺乏经济调控和政策制定方面的独立性,省级政府职能以宏观指导为主,经济发展的直接责任主要集中到了市、县两级。而这两者恰恰是职责同构程度最高的两级政府。更严重的是,市、县两级行政区划存在隶属关系。一个省辖市中有一个中心城市,同时下辖若干个县(县级市)。在资源分配过程中是偏向市区,还是偏向所辖的县,对于大多数市委书记和市长来说不是一个完全相等的选择。几十年来中国经济发展的现实也佐证了这一点。上世纪80年代明确“市辖县”体制并将地区改为省辖市,有通过城市优势带动县域经济发展、以工业促农业的初衷。但期待中的城市“带动效应”并未出现,相反的“极化效应”^[5]却成为普遍现象。城市就像一个个吸力巨大的磁铁,将周边县域的资金、人才源源不断地吸聚进去。城市的吸附效应本来是经济发展中无可厚非的自然现象,但“市管县”的行政体制为城市吸附效应人为扩大提供了制度方

便,客观上破坏了区域经济均衡发展的状态,加剧了城乡二元化差距。

(三)站在国家发展战略上看,县域经济长期不是发展重点,但在一定时期内曾经获得过发展优势。在关于县域经济重要地位的理解上,各类文献中多是重复了官方的权威性论述,如发展县域经济是巩固国民经济基础的必然要求,是解决“三农”问题的根本之路,是统筹城乡协调发展的关键环节,是吸纳农村转移劳动力的重要途径等等,这些论述忽视了县域经济在不同历史背景下真实地位的变迁。郑炎成就认为,县域经济在国民经济中的实际地位是由国家经济发展战略所决定的^[6]。计划经济时期优先发展重工业的国家战略中,县域经济不是发展重点。因为县域经济与农业密切相关,市域经济与工业密切相关,而中国计划经济时期的策略就是“高积累,低消费”,集中资源发展重工业。改革开放后县域经济获得了平等的发展机遇。尽管由于经济发展的初始状态不同和路径依赖惯性,县域经济在资源配置、产业集聚等方面仍然处于劣势,但中国经济体制改革最早在农村开始,县域经济距离农村更近,也就更早享受到了制度红利。在1980年代中期国有企业经营体制改革吹响号角以前,农村地区乡镇企业已经遍地开花。与城市经济中占主体地位的国有企业相比,在县域经济中占重要地位的乡镇企业经营方式上有产权制度优势,人力资源上有低成本优势。但当城市的区位、人才、资金和技术等优势发挥作用,国有企业产权制度改革全面推开后,县域经济的优势地位便逐渐消失了。

中国县域经济相对独立、贴近农业、自成体系,以及与市域经济间不平等竞争等特质,对县域经济发展策略选择以及策略效果产生了深远影响。

二、县域经济竞争的比较优势

改革开放以后,中国区域经济发展呈现出巨大差别。这其中固然有历史原因(如沿海率先开放政策的作用),亦有先天禀赋的影响(如资源富集地区的高速发展),但我们更关注的是地方政府的行为选择在县域经济发展中的作用是否显著。为此,首先需要对影响县域经济发展的一系列其他变量进行控制。笔者梳理了近年来关于县域经济的30多篇学术文献,对其中关于县域经济影响因素的结论性表述进行统计,得到了12项影响因素及出现频数(如下表)。表中各因素不是处在同一层级的问题,相互之间存在作用机制的交叉,但能够从不同侧面反映研究者们对县域经济发展动力结构的理解。

影响因素	出现频次	影响因素	出现频次
地理区位	10	省直管县及财政分权政策	3
资源禀赋	10	集中或极化效应	2
区域发展政策	7	民营经济	2
经济基础	6	区域文化	1
工业化程度或经济结构效应	5	政府角色定位	1
城市辐射效应	5	投资环境	1

(一)地理区位、资源禀赋及区域发展政策是被广泛认可的因素,这契合了人们对县域经济发展的直观感受。但这些元素对县域经济的影响并不如想像的那么简单。地理区位之所以对县域经济产生影响,是因为县域经济不是一个独立、封闭的单元,彼此之间存在相互辐射与能量交换,这一定程度上解释了中国县域经济为什么会呈现“块状发展”^[7]的格局。资源禀赋既包括矿产资源、农业资源也包括历史文化资源。矿产资源对经济发展的影响最为强烈,但与县域经济之间并没有严格的正相关,煤炭资源丰富的山西省县域经济整体发展水平比较落后,一些产煤县与周边无煤县相比也没有显著差别^[8]。而且,自然资源对县域经济是一把双刃剑。县级政府与当地居民在矿产资源带来的经济收益分配中并不占优势,结果是地方政府收获了GDP数字,付出了环境代价,却导致了经济结构畸型发展,抗风险能力羸弱。区域性优惠政策在县域经济发展中曾经发挥过重要作用,长期以来也被视为中央政府扶持某类地区发展的“撒手锏”。但区域性政策过多过滥之后,其边际效用必然递减。已经实施了十余年的振兴东北老工业基地的战略,并没有催生出能够与长三角、珠三角、胶东半岛相媲美的县域经济隆起带。如果把“省管县”看成一项政策,对县域经济有没有拉动作用呢?浙江是最早实行“省管县”的省份,在1982年中央发出51号文件提出实行市领导县的体制后,该省仍然保持了对县一把手的任命权,并在上世纪90年代4次“强县扩权”。但浙江与较早实行市管县的江苏相比,县域经济发展并无显著差别,不足以成为支持“省管县”体制与县域经济之间相关性的证据。近几年在各省兴起的“省管县”运动,由于时间不长其效果还需要继续观察。

(二)经济基础、经济结构、城市辐射效应等是比较被认可的优势,但其对县域经济的作用机制要进行客观分析。坚实的经济基础或工业化结构是县域经济发展的有利条件,但不是充分条件。苏南地区与东北地区的工业基础都比较好,但县域经济的发展存在巨大差别。中心城市的辐射效应固然算得上一种比较优势,但辐射效应与极化效应始终并存,一旦后者超过了前者,中心城市就成为县域经济发展的不利因素。有研究表明,在一定条件下城市的产业集中效应或极化效应会导致县域经济的显著差异,从而使毗邻城市的县比远离城市的县更加落后^[9]。两种效应的大小关系与中心城市的规模与体量有关。一般来说,省会及较大城市的辐射效应强一些,如武汉、郑州、长沙等省会城市相邻的县(县级市)经济实力普遍较强。普通的省辖市辐射效应弱一些,大多数省辖市相邻的县(县级市)经济实力并不突出。

(三)民营经济、区域文化、政府角色定位和投资环境等因素关注度虽然不高,但其背后可能是更深厚持久的驱动力。王德第、荣卓列举了中国7种县域经济成功模式(苏南、顺德、温州、晋江、中山、双流和增城),发现民营经济都占据着主要地位^[10]。民营经济不是拉动县域经济发展的唯一主体,但却是导致县域经济发展程度差异的重要因素。凡是民营经济发达的地方,县域经济都比较发达。而民营经济发展的好坏,与区域文化可能存在关联。改革开放之初,率先开

放的沿海地区处在同一起跑线上,广阔的内地同处在另一起跑线上。但沿海地区的县域经济在十余年之后开始出现分野。如果说苏南、珠三角县域经济的迅猛发展存在大城市的辐射效应,那么温州、义乌等地则更依靠经商传统与重商文化。即使在内陆地区,也可以找到因区域文化差异导致经济发展差异的案例。比如内蒙古东部与中部地区,各有资源富饶的优势。但蒙东地区与东三省地理位置相邻,居民重农轻商;蒙中地区大量居民是从山西通过“走西口”到来的移民后裔,他们思想开放,具有一定的商业头脑,这被认为是蒙中地区县域经济好于蒙东地区的一个原因^[11]。文化差异对区域经济发展虽有一定解释力,但仍然存在疑问:为什么在崇尚经商的区域文化中,有的发挥了显著作用而有的没有(比如晋商文化、徽商文化)?那些改革开放后发挥作用的区域文化中,存在什么共同的特征?关于徽商、晋商在清朝中晚期先后衰落原因的探讨,非本文能力所及,但相对于徽商、晋商对封建官僚势力的依附性以及与小农意识相关的封闭性,改革开放后领风气之先的浙商、闽商等则具备了一种外向性与开放性特质。有上海这个“资本主义”经济中心的辐射,有海外华侨文化的浸淫,有台港澳资本主义社会的影响,都使得东南沿海一带商业文化沾染了浓厚的现代化色彩。值得注意的是,一个地区商业文化的形成与特定的历史背景有关,同时也与先驱者的示范作用和其他人的学习能力有关。理性经济人的本性以及人类欲望的同质性都意味着,某一区域商业文化的出现不是绝对必然的。在改革开放带来的经济社会巨变面前,看似是崇商文化使某些区域率先成为经济发展的领头羊,但也可以这样说,正是改革开放的历史背景以及先驱者或创业能人们的示范作用,进一步塑造了当地的商业文化。

三、民营经济创业与县域经济发展的第一时期

通过以上分析发现,大多数比较优势是先天给定、不可选择的。对于县级政府而言,最具有可操作性的是其自身执政行为,但通过政府自身努力形成显著的比较优势是一项艰难的工作。在三十多年来区域经济发展实践中,排除其他有利条件后,仅凭政府自身努力就使得县域经济出类拔萃的案例不容易找到。但为数不多的成功案例也能说明,凡在促进经济发展中经受住了时间考验的“亲市场”的政策选择,无一例外有效激发了来自民间的经济活力,而这集中体现在民营经济的发展水平上。

为了分析政府行为对县域经济的影响,首先从一个对照案例开始:河南省兰考县与长垣县隔黄河相望,各方面条件都相似:长期受水患困扰,土地贫瘠,地下无资源,地上无矿藏,历史上人民生活举步维艰。而且兰考与长垣相比有两个优势:一是毗临陇海铁路;二是焦裕禄精神发源地。但改革开放以后长垣县民营企业雨后春笋般成长起来,逐渐形成了在全国具有重要地位的起重机、卫生器材、建筑防腐等产业集群。而兰考县则沦为经济发展的“洼地”。反差如此鲜明,于是有了著名的“兰考之问”。^[12]

在没有任何外在优势的情况下,长垣的民营经济为什么能够发展壮大?有人将其归功于政府的扶持及其正确的产业战略,但也有学者试图撇开政府的自我褒扬以及主流媒体宣传的干扰,寻找来自于民间力量与文化驱动的更深层次的原因。张静认为长垣现象的发生机理是“由于生存压力引起开放,增加了同外部市场接触的机会,发现市场信息并完成了初始资本积累,当企业家能人开始创业时,产生了区域性的学习模仿,催生了产业群的出现,本地工业化进程随之启动”^[13]。刘东勋注意到知识共享在其中发挥的重要作用,认为长垣民营经济发展的一个重要经验是“产业集群往往是从个别企业的成功创业、周边的群众性模仿逐渐形成的,而创业者往往是在参与外部经济活动中通过价格感知发现比较优势和赢利机会,通过返乡创业而取得成功”^[14]。在2014年河南省百强民营企业中长垣县有4家,从其当家人的创业史中可以印证上述判断^[15]:卫华集团董事长韩宪保1970年代开始卖爆米花、拉平板车、收购钢铁边角料、打农具、生产螺丝、修千斤顶,1988年办起重机厂;河南省矿山起重机有限公司董事长崔培军1979年外出经商,先后从事眼镜销售、起重门市、防腐等行业,1990年代创办防腐公司;克瑞实业集团董事长付进延1985年进入某国企当工人,1995年辞职创业;中原圣起有限公司董事长齐景光与韩宪保类似,也是先外出经商,后回乡创业。

无论是文献还是现实中,对长垣县民营经济萌芽的探寻都涉及到了生存压力、市场信号、学习模仿以及产业进化等关键词。事实上,生存压力的确是中国农业地区走向工业化的重要驱动力。一些自然地理条件与长垣相似的县,没有出现像长垣那样大规模的民营产业化集群,一定程度上可能是因为在特定的时期可以有别的方式解决吃饭问题。相比之下,长垣县没有这些可以依靠的因素,人们为了生存只有外出一条道路,只有外出谋生。类似的现象也发生在以温州为代表的东南沿海地区,做生意的温州人在改革开放之初就已遍布全国。上世纪70年代末80年代初,无论对长垣、温州、义乌还是其他民营经济发达的地区,都是草根企业家们的酝酿期。“春江水暖鸭先知”,外出谋生对于后来的创业先行者来说,是在社会剧变前期能够敏锐地捕捉到微弱市场信号的重要条件,也是开启事业征程的第一步。

相比较而言,苏南地区长期以来是中国工业化基础较好的地方,生存压力不严重。但1970年代社队企业在这里遍地开花时,摆脱贫困仍是村民们合伙办企业的主要动力。^[16]改革开放以后,这些社队企业马上转化为颇具活力的乡镇企业,为当地政府通过“地方政府公司主义”^[17]治理模式来搞政企合作、招商引资、发展外向型经济提供了坚实基础。另一个县域经济发展的模板——广东顺德,其民营经济的缘起也可以回溯到1978年,当地乡镇开始与香港人合作开办了第一家“三来一补”企业。

在长垣、温州、苏南与顺德这四个县域经济成功的案例中,都是在上世纪70年代末80年代初埋下了种子。至少从前三个案例来看,县级政府不是始作俑

者。在民营经济最初萌芽这件事上,地方政府是被动的,他们能够做的只不过是“无为而治”、“睁一只眼闭一只眼”而已。当1980年代中后期,全国大部分地方回过神来,接受民营经济的正当地位时,这些先行地区已经出现具有一定规模的民营企业群,或者一批具有市场眼光的潜在创业者,从而形成了比自然资源、地理区位等更可持续、更值得依靠、更健康的先发优势。

在改革开放前期,因为生存压力而外出谋生的不仅是长垣人和温州人,拥有社队企业的也并非仅有苏南一地。生存压力和摆脱贫困的愿望固然是农村工业化一个具有时代特色的诱因,但并不必然导致工业化,所以创业动机并不必然导致这一时期县域经济发展的差别。温州、长垣等地有比较浓厚的商业文化,在个体私营经济被当做“资本主义尾巴”批判的时候仍然有人天南海北“倒买倒卖”物资,这是成功县域与一般县域之间较明显的一个区别。但与温州不同,长垣县的商业文化并没有久远的历史,主要是改革开放前后由创业能人的榜样带动形成的,而且乡村能人的分布概率在各个地方并没有明显差异,每个地方都有率先从事工商业经营的先行者。但同样条件下民营经济发展水平出现的分野,应该还有其他原因。所以这一时期县域经济的成功发展,应该是脱贫动机、商业习惯、能人带动等多种因素综合作用的结果。此时地方政府符合市场逻辑的政策选择是“不做什么”,无为而治或者放松管制能够为民营经济萌芽提供良好条件。

但当时真正能做到这一点的地方政府并不多。1982年中央政治局通过了对民营企业采取“看一看”的方针,1983年又通过文件提出对个体私营经济雇工问题“不宜提倡、不要公开宣传、不要急于取缔”的“三不政策”。尽管中央的态度是开明的,但反复的政治运动使人们时刻身处“算旧账”的恐惧之中,民营经济未来的命运仍不可预料。所以,私营企业主为了规避政治风险纷纷采取了挂靠国有单位或戴上集体企业“红帽子”的方法。此时地方政府出于思维惯性和路径依赖,有多种手段和欲望去阻碍民营经济发展。如重庆市铜梁县一农民自办的工厂1986年被强行收编为集体企业,哈尔滨市某带“红帽子”的私人企业在1989年试图正名时被当地政府以防止集体财产流失为由收回营业执照。^[18]

到1980年代中期私营经济政策已经锚定,一些地方的民营经济也已经初具规模,私营工商业者已经形成了可以向地方政府传达利益关切的群体。在这以后,地方政府符合经济规律和市场导向的做法是“做点什么”,即既要为民营经济发展保驾护航,解开约束,又要进行监管和引导。如早在1983年浙江省台州地区行署就出台了“两水一加”^[19]政策,支持了当地市场繁荣。上世纪80年代末长垣县委、县政府提出了“民营经济立县、富县、兴县、强县”的发展战略,积极鼓励能人回乡创业,有意识地为创业群体提供优质服务,减少行政干扰^[20],上述四个长垣民营企业案例中,有三个是在这一时期回乡创业的。在“温州模式”中,政府初期采取了放任自流的态度,直到1987年才颁布第一个关于股份合作制的地方性规章,1994年出台了《温州质量立市实施办法》。在“苏南模式”中,

地方政府从一开始就比较强势。这是因为从“社队企业”演化而来的乡镇企业被定义为“集体性质”，地方政府可以不必冒政治风险给予支持，但也导致了苏南模式政企不分、政资不分以及“干部经济”“政绩经济”等弊端^[21]。针对这些问题，当地政府于1998年和2000年对乡镇企业进行了两次改制，进一步明确了产权归属，使得苏南奇迹得以延续。顺德的经济起步与政府行为转变之间关系也比较密切，在改革开放初期就抓住了国家对沿海地区实行对外开放的有利时机，采取大力发展乡镇工业和集体经济的战略^[22]，到1990年代又在政府主导下进行了企业产权改革。但也有一些地方政府没有迈出这一步，仍然停留在个体经济放任自流的阶段。如一些在改革开放初期商品经济活跃的县，后来沦为制假贩假的重灾区。

1970年代末民营经济的萌芽是人的理性与基本经济规律发挥作用的自然结果。温州、长垣模式是农民获取市场信号后，人们出于自利行为进行的积极回应；苏南模式是当地农村社队在相对强大的工业化基础以及上海经济中心的辐射面前，利用集体土地和劳动力等生产要素，进行积极回应的结果；顺德模式是香港地区活跃的资本与内地极度廉价的劳动力和土地等生产要素排除干扰并自然结合的结果。在这一时期，当地政府或者选择了宽容以待，或者选择了顺势而为、暗中支持。这种顺势而为的政策回应尽管仅仅是一小步，在当时的背景下却对民营经济发展产生了重要影响。作者不认为长垣、温州以及其他地方政府在本质上有什么差异，也没有证据支持穷县与富县居民发家致富的欲望以及经营能力存在差别。但关键在于，政府行为的细微差别以及当地人们文化习惯的差别，在特殊时期使他们最早捕捉到了机会。这种细微差别在市场经济迅速成长的过程中被急剧放大。就像气球上的两个点，球体很小时两个点紧挨着，当气球被吹得越来越大时，两点的距离也越来越大。对于民营经济发展成型的县来说，这是他们顺应市场趋势而获得的回报，而对于情况相反的县，这是没有及时解放思想、突破障碍所应当承受的代价。

四、企业改制与县域经济发展的第二时期

进入上世纪90年代后，县域经济发展的历史背景发生了深刻变化。一方面民营经济已经具备了难以撼动的合法性；另一方面民营经济先行者们在经过艰苦创业后形成了先发优势，并开始逐渐发挥对县域经济的支撑作用。这一时期，财政包干的深化与分税制的实施开始使地方政府之间出现竞争。县域政府要想实现跨越式发展，手中还有一张牌，就是众多效益低下的县办、乡镇办企业，这也是1990年代地方国有和集体企业民营化改革热潮的重要动因。张维迎、栗树和认为是财政分权制度导致的地方竞争，推动了中国国有和集体所有企业的民营化^[23]。地方政府一般会认为，企业改制越彻底，经理人的积极性就越高，政府从中获得的收益分成就越多，在与其他地方的竞争中就越能够占据优势地位。所以在这一阶段，地方政府不约而同开始主动引导经济主体进行合并重组、资源整

合。笔者收集了豫、鲁、苏、浙、鄂、晋六省民营企业百强数据,分析了部分企业的发展历程后发现,约有60%的民营企业源于1980年代及前后的创业热潮,另40%的民营企业是由地方国企或集体企业改制而来。1987年,中国开始普遍在国营和集体企业中推行“承包制”,再加上1992年社会主义市场经济方向的确立,国有资本逐渐从竞争性领域退出,都为企业改制创造了条件。

在这一过程中,地方政府思维的主流是一种“卖”的冲动,以及对公有制企业经营活力的失望,迫切想通过民营化来实现企业效益翻身,进而甩掉包袱,达到地方经济快速发展的目标。但由于公有制企业自身固有的权利人缺位以及当时法律政策的不健全,出现了国有资产贱卖以及掠夺性出售的现象,再加上国有企业职工的利益受损以及身份危机,成为当时社会不稳定的重要源头,这直接引起了一些人对当时国企改制方向的质疑。十多年后的今天,回顾当时的地方国有企业和集体企业改革和变卖的热潮,尽管存在不同的评价,但一个数量可观的民营企业群体借机崛起也是不争的事实。

值得注意的是,当一些县在企业改制中少有收获时,另一些县形成了不止一家具有支柱作用的民营企业集团,并拉动本地经济实现了迅速发展。比如,山东省广饶县有多家改制企业进入全国民营企业500强,长葛市(县级市)有3家改制企业进入了2013年河南省民营经济前十名。广饶县多次进入全国百强县,长葛市的经济实力也位于河南省前列。是什么原因造成了这种差异?姚洋认为造成乡镇企业和国有中小企业改制绩效差异的原因,是当地政府是否进行了深入的机构改革^[24]。地方政府通过改革削减了自身事后寻租的权力,增强了政府与企业之间的信任,有利于企业家长期稳定经营的信心。当经营者的未来预期不稳定、对政府不信任时,在参与改制过程中会倾向于“一锤子买卖”,不惜将企业搞垮,将资产变现为私人财富;当经营者信任政府,且有稳定的未来预期时,会倾向于把企业做大做强。从这方面来讲,地方政府机构改革本身确实能够影响企业改制的结果。

企业的改制过程是地方政府与潜在的企业家、掠食者之间相互博弈的过程。无论是承包、变卖还是出让股份,获得企业控制权的既有可能是潜在企业家,也有可能是“干一票就走”的掠食者。有一种情况是政府比较放心的,就是把企业卖给现有的承包者或者管理层。基于承包者已经获得的成就,以及企业职工对工厂的感情,政府可以减少信息不对称带来的问题。但要做到这一点也是有条件的,政府必须给这些人以合理的经济激励和稳定的未来预期,使创业者们认识到,把企业作为事业经营下去是有保障的。在这种情况下,无论政府是否进行机构改革,只要能够给经营者以稳定的预期及适当的产权激励,就能够有效激发经营者的企业家精神,实现企业的持续经营与发展。

当然,政府行为与经营者预期之间存在十分复杂的关系,政府同样的行为对不同的经营者会产生不同的理解与预期。顺德、苏南地区由于地理位置、发展程度以及全国关注程度等有利条件,企业改制方式有较全面的设计与充分的讨论。

但在广阔的内地由于缺乏上述条件,中小企业的改制过程要粗放、随意得多,成功的概率也更小。参与改制过程的既有掠夺者、投机者也有企业家,工厂最后落到哪种人的手中,一定程度上决定了企业的命运。即使落到企业家手中,在残酷的市场竞争面前也有可能归于失败。而且,市场竞争的残酷程度、企业生存的政策环境以及本人对未来预期的变化,也会影响一个人在投机者与企业家两个端点内游动。

五、招商引资、土地财政与县域经济发展的第三时期

当把所有的国有中小企业或集体企业通过改制、变卖推向市场后,县域政府必须搜寻新的竞争武器。特别是对于那些在第二波县域经济发展中企业变卖一空,经济发展仍然没有起色的县,寻找新武器的心态更加迫切。黄燕认为,地方政府的行为演变在1978至1994年之间是“经营企业”的阶段,1994年以后进入“经营城市”的阶段^[25]。这一阶段可供选择的主要手段有两个:一是招商引资;二是土地出让与房地产市场。

改革开放初期,招商引资主要局限于沿海开放地区对海外资本及港澳资本的吸引。1990年代以后,内陆地方政府也陆续开始招商引资。这时可供选择的招引对象变多了,除了台港澳资本、海外资本,还有国家资本,以及东南沿海产业成熟后具有内迁需求的民间资本,但竞争也更趋激烈。台港澳与海外资本更倾向于在沿海地区选址,国家资本一般不再介入竞争性行业。而在经过近十多年的艰苦创业之后,成功的民营经济先行者和创业者们已经积累了大量的资金,为了扩大再生产,必须为资金寻找出口。这些手持资金、寻找投资机会的资本家,成为地方政府招引的主力。

从县域经济发展阶段来看,地方政府展开招商引资竞争是不可避免的。但与第一时期的少竞争、第二时期的多竞争相比,这一阶段招商引资表现出一种残酷的“强竞争”。一方面,县域政府之间会为同一个项目而竞相压价,另一方面还要面对市域经济更优条件的竞争。招商引资饥渴症使得一些地方政府采取了畸型的行政手段,比如向各个职能部门下达招商引资任务,开展招商引资竞赛,搞目标考核“一票否决”等,导致了招商引资数据掺水以及招商成果的泡沫化。

社会资本在各个地方政府之间待价而沽,潜在投资者与相互竞争的地方政府形成了一种不同质的多方博弈^[26]。在这种情况下,参与竞争的地方政府都在土地、税收等成本方面出低价才能构成纳什均衡。但被招引来的企业不是县域经济中自然生长的,它在选址后需要融入新的生态环境。过低的土地价格及税收意味着企业在建成本和固定投入很低,也意味着企业有更多机会“拔腿就走”。所以招商引资过程是政府与企业之间、政府与政府之间的不断试错的演化博弈过程。企业家不但有初始的选择权,还有经营过程中重新选址的退出机制。这必然导致县级政府之间的竞争从单纯的要素成本竞争向政府行为合理性、效率性为核心的投资环境竞争转变。

在房地产领域,县域主体的获益水平无法与市域主体竞争,起步时间也比市域主体晚一些。由于地方政府作为土地供给方具有垄断性,在“土地财政”的支配下,地方政府对房地产市场存在过度干预的现象,导致了行业过度繁荣。政府干预产生了脱离市场基本面的扭曲信号,容易使民营企业把陷阱看成机会,从而做出不符合市场理性的选择。温州民营企业近年来遭遇到的危机,是企业转型的艰难过程与房地产虚假繁荣诱惑的叠加造成的,这在中国民营企业发展中具有代表性。

尽管房地产行业在国民经济中有重要地位,也成为地方政府获得财政收入,拉动 GDP 增长的重要手段,但截止目前还找不到通过土地经营和房地产富起来的县域案例。招商引资也一样,仅靠招商引资获得显著比较优势的案例也难觅其踪。在第一阶段,政府对民营经济管与不管,怎么管会产生明显的差异效应;在第二阶段,国企产权改革“怎么改”为地方政府提供了较大创新发挥空间。但在本阶段,政府对经济主体主动干预的权力基础已经明显弱化,可供运用的调节手段越来越间接,政府行为与经济增长之间的相关关系也越来越复杂。各地政府的经济调控措施也出现了趋同性,都难以提出胜其他地方一筹的经济激励措施,这应该是本阶段难以找到具有显著效果的案例的一个原因。

阶段	时间	主要路径	政府控制力	政府竞争性	企业主预期
第一时期	1970 年代末至 1980 年代中期	先行者创业; 社队企业 发展为乡镇企业	强	低	不稳定
第二时期	1980 年代中期至 1990 年代末	公有制企业承包; 企业 改制	中等	中等	半稳定
第三时期	2000 年代初至今	招商引资; 房地产	偏弱	高	稳定

六、阶段性比较与政府行为选择

在县域经济发展路径的三个阶段中,地方政府的控制力与竞争性,以及企业主对政府行为的预期都发生了单向变化。第一时期,政府的控制力很强,对民营经济的萌芽可以选择放手,也可以限制甚至掐灭;由于财政体制处于变化前夕,所以政府间的竞争性比较低;企业主无法对政府未来的行为形成预期,因为任何人都难以预料政策方向是不是会有变化。第二时期,由于中央关于私有经济政策的法定化,政府对经济主体的控制力下降,但此时国有与集体企业改制成为激活经济的重要手段,地方政府仍能在企业改制中保持一定的控制力;这一阶段由于分税制的确立,政府间竞争性增强;在企业改革过程中,企业主开始要求政府提供契约性的保证,实际上对政府行为的稳定性要求更高了。第三时期,中央关于所有制经济政策的法定性进一步增强,国有和集体企业民营化的基本完成,政府对经济主体的控制力前所未有地弱化。但也是由于同样原因,地方政府之间的经济发展竞争更加激烈。企业主对地方政府未来行为的预期越来越稳定,地方政府越来越难以在政策层面提出比其他地方更优越的措施,政府本身行为的

合法性、政府职能的转变程度更多地成为企业选址考量的主要因素。

县域经济一开始便呈现出内生性特点。这种特质表现为其对自身所生存的小生态环境的依赖,而地方政府行为是这种小生态环境最具变化性的影响因素。因此,在控制了一些不可选择的自然变量后,县级政府的政策设计与行为选择便成为影响县域经济发展差异的关键环节。从三个阶段的经验看,地方政府的正确选择都指向了尊重市场规律这一方向。在第一时期,政府正确的选择是不限制私营企业,最好为其提供保护,这实际上承认了市场机制的作用;在第二时期,政府正确的选择是在企业改制过程中,为企业当家人提供长期且稳定的政策预期与经济激励,这实际上是承认了企业主获得产权控制的合法性;在第三时期,政府正确的选择是通过职能转变与简政放权,创造良好的企业发展环境,这实际上是在调整政府与市场之间的关系。有些县域在经济发展中经过数年卧薪尝胆最终取得成功,无疑是当地政府在行为选择中遵从市场逻辑所收获的回报。

与市场逻辑相反的是行政逻辑。事实表明,通过行政命令的方式扶持县域经济发展难以产生可持续的效果。当前的地方政府都把发展经济作为“中心任务”,为了完成任务,习惯于采取政治动员、下发文件、招商引资目标考核等行政措施以达到效果。很显然,县域经济的发展不是靠贯彻政府的所谓“决策部署”得来的。上世纪90年代,河南省某市实施了“千村百万工程”,用下指标、压任务的方式强行要求每个村都发展乡镇企业,结果导致当地农村信用社贷款坏账率达40%,乡镇政府负债5.7亿元。^[27]类似的“政绩工程”不胜枚举,但最后的结果往往得不偿失。不但本级政府如此,即使上级政府通过行政命令扶持县域经济也难以取得预期效果。上世纪90年代河南省委省政府为了扶持兰考发展,出台了“十面红旗”帮扶项目,现在基本上都已经销声匿迹。经济增长速度、健康程度等是一个地方政治、经济和社会生态机理平衡的重要表现。在具备一定的政治、社会和文化环境时,县域经济会呈现出一种自然的发展状态。也就是说,经济增长越来越不宜成为地方政府的刻意追求,而应该是其摆正自己位置、正确行使职责之后的必然结果。

当前,随着政府与市场关系的厘定、政府职能转变的深化、简政放权的到位、以及全民创业的提出,县域经济发展有可能再次进入一个制度变革的红利期。但根据三十多年来县域经济发展的历史经验,这一轮的红利期要实现,关键取决于政府能够多大程度上在传统控制手段失灵的情况下,科学正确地因应挑战。

七、结 论

县域经济发展三个阶段的路径变化,是对以民营经济为代表的民间活力的体认过程。在这个过程中,企业家积极主动地捕捉市场信号,同时也会敏锐地觉察包括政府执政理念与行为态度在内的宏观环境,从而在长期性与短期性、永久性与投机性之间裁量自身的经济行为。县级政府逐渐失去了对经济主体的控制权,同时又要投身于激烈的同级竞争之中,这为县级政府的治道变革提供了挑战

与动力。

要促进县域经济健康快速发展,政府就必须为民间力量或曰市场主体捕捉市场信号提供更好的条件,也为市场信号的准确、完整传播创造更加完美的环境。要做到这一点,就必须把过去习惯性的行政逻辑转变为市场逻辑。这两种逻辑中,后一种是“有限政府”的思维,承认政府行为的局限性,相信民间自我演化的力量。前一种是“全能政府”的思维,认为发展经济可以通过传统的政治动员、行政命令和运动式手段来进行。所以地方政府不宜提出三五年内“跨越式发展”之类的目标并出台激进政策,不宜通过土地金融等措施搞城建“大跃进”,也不宜提供过分的招商引资优惠措施。这些手段不仅仅关系到地方债务、官员政绩观等问题,也可能对经济主体产生不正当的诱惑,引导企业做出不符合市场理性的抉择,最终导致巨大的风险。一个以“跨越式发展”为己任,热血沸腾、大兴土木的地方政府很可能一不小心,就跨过了政府与市场之间的界限。而要防止这些现象,需要中央政府通过制度顶层设计,防止地方官员的政绩激励与经济发展的个人激励出现方向反差。地方政府则应该从三十多年来的经验教训中汲取有价值的养分,有所为有所不为,把握好自己的角色。

注释:

[1] 厉以宁:《区域发展新思路》,经济日报出版社,2000年。

[2] 凌耀初:《中国县域经济发展分析》,《上海经济研究》2003年第12期,第3-10页。

[3] 刘俊杰:《县域经济与小城镇建设》,社会科学文献出版社,2005年。

[4] “职责同构”是指不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。这不仅是对中国政府间关系总特征的一个理论概括,而且在国家的法律和制度基础、政府经济与社会管理体制等领域有着多方面的表现,是政府职能转变不到位、条块矛盾突出等一系列重要问题难以解决的主要体制性原因。关于“职责同构”的文献甚多,可参见朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

[5] 极化效应是经济地理学或区域经济学中的重要概念,最早是由美国经济学家A·赫希曼1958年在《经济发展战略》中提出来。极化效应是指增长极由于其产业吸引力,拉动周围地区的要素和经济活动不断趋向增长极,从而加快增长极自身的成长。与极化效应相对的是扩展效应,即城市发展带来的大量生产要素向周围区域扩散,拉动了周边地区经济增长。

[6] 郑炎成、陈文科:《县域经济在国民经济中的现实地位变迁:理论与实证》,《财经研究》2006年第3期,第5-20页。

[7] 费孝通早在上世纪80年代就提出了“块状经济”概念。“块状经济”是指以集聚化的企业特别是中小企业为主体,立足于特定的地域和资源,面向市场,实行专业规模生产的经济组织形式。中国浙东、苏南以及珠三角地区成片的经济强县(区)是块状经济的表现,西部地区成片的落后县域经济也是块状经济表现。

[8] 王晓玲、周国富:《山西省县域经济发展差异的时空演化分析》,《地域研究与开发》2013年第6期,第32-37页。

[9] 黄勇、易法海:《县域经济差异:基于基尼系数的产业分解》,《农业技术经济》2014年第9期,第32-37页;廖翼、周发明、唐玉凤:《湖南县域经济差异变化的实证研究》,《经济地理》2014年第2期,第35-41页。

[10] 王德第、荣卓:《县域经济发展问题研究》,南开大学出版社,2012年。

[11]王芳、高晓路:《内蒙古县域经济空间格局演化研究》,《地理科学》2014年第7期,第818-824页。

[12]对兰考经济发展“洼地”的形容以及“兰考之问”,均来自2014年被主流媒体报道的新闻《兰考之问:为什么50年了依然是国家级贫困县?》。2014年5月8日,在兰考县委常委班子召开的专题民主生活会上,县委书记在发言中发出“兰考之问”:为什么守着“焦裕禄精神”这笔财富,50年了经济仍比较落后,10万人没脱贫?为什么兰考集体上访、越级上访还那么多,社会矛盾大事小事不断?事实上,近几年兰考经济发展已经开始加速,2014年GDP增幅11.1%,在全省10个省管县中排第一。

[13]张静:《内陆欠发达地区产业集群驱动的工业化道路——以河南“长垣模式”为例》,《特区经济》2010年第6期,第175-176页。

[14]刘东勋:《产业集群产生与演化中的知识共享机制——兼析河南长垣模式》,《学习与实践》2011年第12期,第44-51页。

[15]这4个案例的内容分别来自《韩宪保和他的起重机“中国名牌”》,中国商帮合作网,2011年11月18日;《搏击商海 回报社会——记河南省矿山起重机有限公司董事长》,《经济日报》2009年10月22日;《科技兴企的践行者——访河南省克瑞实业集团董事长付进廷》,《建筑》2009年第18期;《中原行·巍巍太行山》,《河南日报》2010年8月19日。

[16]关于苏南地区乡镇企业的源起,可参考的资料很多,如温铁军等人的《解读苏南》,顾介康的《改革开放30年:江苏经济发展的道路与特色研究》等。《解读苏南》一书中的永联村、蒋巷村和晟泰村,集体工业企业都是从上世纪70年代末开始的。

[17]美国斯坦福大学的政治学教授戴慕珍(Jean C. Oi)曾用“地方政府公司主义”来概括“苏南模式”的主要特点。其主要意思是,在经济发展的过程中,地方政府具有了公司的许多特征,官员们像董事会成员那样行动,地方政府与企业密切合作,是一种“强政府、弱市场”的治理模式。

[18]两案例均出自汪段泳编:《民营经济论文精品选》,北京大学出版社,2007年。

[19]“两水一加”是指水果、水产和农产品加工。农村家庭联产承包责任制后,台州地区农产品连年增产,为了解决销路问题,当地政府提出了此项扶持政策,促进了集市、个体工商户和加工厂的繁荣。

[20]何云景、晋民杰、李才超:《河南“长垣模式”的探秘与发展研究——基于支持理论的视角》,《科学决策》2013年第6期,第24-40页。

[21]夏永祥:《“苏南模式”中地方政府公司主义的功过得失》,《苏州大学学报》2012年第4期,第103-107页。

[22]郑年胜:《顺德改革发展的历史回顾和理论思考》,《南方经济》2005年第2期,第58-60页。

[23]张维迎、栗树和:《地区间竞争与中国国有企业的民营化》,《经济研究》1998年第12期,第13-22页。

[24]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,第3-10页。

[25]黄燕:《民营经济成长的地方政府管制性壁垒研究》,经济管理出版社,2010年,第28-29页。

[26]姚震宇:《不同质三方博弈——以招商引资为例》,《当代财经》2005年第3期,第15-21页。

[27]关于“千村百万工程”,可参见2000年8月20日《法制日报》上的文章《“政绩工程”劳民伤财》。读者还可以非常容易地在互联网上搜索到当年杂志上对“千村百万工程”的正面宣传报道。

[责任编辑:文 谊]