

特稿

东部地区基本现代化的政府推动与制度安排

刘志彪, 陈 柳

(江苏省社会科学院, 江苏 南京 210013)

[摘要]政府是推动国家和区域现代化的重要力量。我国东部地区在实现现代化的过程中,形成了各具特色的现代化模式:由政府主导制度变迁与发展的江苏模式、以市场形成为主内生型发展的浙江模式、由政府推动大都市发展的上海模式以及制度与开放超前领先型发展的广东模式等。这些不同的发展模式在相互竞争、相互学习中出现一定的融合。现代化发展对经济转型升级、城镇化、生态文明提出了更高的要求。多元现代化导向不仅要求政府进一步强势推进现代化目标,而且需要进一步发挥市场机制的深层次调节作用,重构市场与政府之间的关系,形成“强政府+强市场”的发展动力机制。

[关键词]基本现代化;政府推动;市场推动;发展模式;经济体制改革;制度创新;产业结构转型;区域现代化

[中图分类号]F014.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2014)01-0003-08

一、地方政府推动与制度创新:推进区域现代化的基本力量

中国作为后发国家,改革开放以来,走的是一条赶超型的现代化道路。改革开放实质上是一场对既有制度的结构性变革,以形成容纳和支撑我国赶超型现代化所必需的新政治经济体系及体制机制与组织架构。改革开放在国家层面上的制度创新就是对“计划体制”现代化模式的全面反思和超越,逐步确立社会主义市场经济体制的现代化模式,因而面向市场化的制度安排和制度结构的持续演进就成为改革中推动我国现代化的主要力量。

在以经济发展为中心的市场化改革过程中,中央政府通过分权化改革重新梳理中央与地方关系,赋予地方政府一定自主权,使地方政府兼具双重身份:一方面,它依然是中央政府在一个地区的代表,是中央政府政策得以贯彻和执行的代理人,在压力型体制下必须服从中央指示;另一方面,它又是地方利益的代表,力图维护地方利益并促进地方发展。地方政府在决定和处理本行政区域内的政治、经济和社会事务方面拥有了越来越多的自主权。中央和地方关系的制度创新,极大地调动了地方政府发展区域经济的能动性和创造性。在向现代化工业社会转变的过程中,地方政府以推动经济发展为主要目标,是经济发展的主体推动力量。在以区域竞争为基础的发展主义导向下,地方政府向“公司化”方向转型^[1],形成了以“全员招商”为核心的“动员-压力-运动治理”的发展逻辑,并且采用了“领导挂帅、部门联动、对外驻点、目标倒逼、强化考核、责任管理、合力招商”的行动方针。这种由地方政府与当地工商业结合而形成的“公司化”地方政府也成为中国工业化和经济改革的制度基础,构成了改革开放30年来中国经济增长绩效的基本动力。

地方政府作为中央政府与地方、个人及团体之间的联系中介,既是我国国家决策执行系统的“空间-权力”安排,也是区域现代化中制度创新的行为主体。地方政府之所以能够在推动制度创新方面发挥主体性作用有以下几个基本原因^[2]:一是地方政府直接接触当地的个人和团体,能够及时了解

[收稿日期]2013-09-11

[基金项目]国家社会科学基金重大项目(11&ZD001);江苏省社会科学基金项目(13WTB021)

[作者简介]刘志彪(1959—),男,江苏丹阳人,江苏省社会科学院党委书记、院长,南京大学特聘教授,博士生导师,从事中国经济和产业经济研究;陈柳(1979—),男,江苏金坛人,江苏省社会科学院区域发展研究中心副研究员,博士,从事中国经济和产业经济研究。

来自个人和团体自发产生的创新意图以及新制度的预期收益,使新的制度安排在没有获得全面的合法性之前,具有局部范围内的合法性,避免新制度安排在没有取得效果之前就出现既有制度阻断。二是作为中央政府与地方、个人及团体之间的联系中介,地方政府是“诱致性制度变迁”与来自中央政府的“强制性制度变迁”之间转化的桥梁。在制度创新过程中,一方面地方政府在保护“诱致性制度”安排的积极功能的同时,设法提高“诱致性制度”安排的规范化、制度化水平;另一方面地方政府根据本地实际情况进行选择或转化“强制性制度”安排,以提高其动力水平和降低政治成本。三是地方政府推动的制度创新往往是试验性的,具有收益大、风险小的优点。任何制度创新都是有风险的,由于我国幅员辽阔,地区差异极大,在这种情况下,如果一开始就由中央政府来进行新的制度安排,不仅推行的难度大、效果差,而且风险非常大。

从改革开放以来我国现代化实践的进程来看,地方政府制度创新的能力差异已经成为影响区域现代化速度、规模与质量的关键因素。对于地方政府而言,尽管每一步的制度创新都必须确保在国家层面的体制机制空间内,但是由于各地的资源禀赋、历史文化不同,地方核心行动者的战略选择和运作机制也千差万别,因此在制度创新中涌现了各具特色的地方和基层实践模式。

以家庭联产承包责任制为例,其上升为全国性的制度安排所遵循的路径就是:个人以及由个人自愿组成的团体自发安排→地方政府的默认或局部肯定→中央政府的局部肯定和全面肯定^[3]。具体而言,构成这一基本动力的重大制度创新至少包括:“诱致性制度创新”形成的家庭联产承包责任制,这一制度安排通过土地产权的划分与界定,尤其是土地经营使用权通过承包方式让渡给农户,一段时期内在农业部门产生了十分显著的经济效应;对体制内的国有企业尝试改革,通过承包制、产权改革、股份化、职工持股、减员增效、抓大放小、退出竞争性市场等战略性调整措施等,最终形成与市场经济相适应的现代企业制度;实行新的财税体制——分税制,这一重大制度创新是对财政包干体制的否定,在中央与地方的“主-从”博弈关系上,使中央集税和宏观调控能力得到极大加强。可以说,改革开放以来的一系列重大的制度变革与创新,从根本上改变了中国现代化建设的外部制度环境与内在运行机制,是我国现代化建设取得举世瞩目成就的关键原因所在。

二、东部地区政府推动区域现代化的模式及比较

地处长三角的苏、浙、沪以及地处珠三角的广东,是中国东部率先发展的代表地区。作为改革开放前沿的广东,从20世纪90年代即开始了对现代化理论和实践的探索。长三角地区作为一个国家层面上整体规划区域,2010年国务院批准实施了《长江三角洲地区区域规划》,明确提出到2020年基本实现现代化的目标。在东部地区基本现代化的建设中,由于经济文化历史的差异、制度起点的不同,政府制度创新的结果也不相同,东部地区形成了江苏的“苏南模式”、浙江的“温州模式”、上海的“经济国际化模式”、广东的“深圳模式”等重要的差异化发展模式^[4]。

(一) 江苏:强政府型的制度变迁与发展模式

就政府作用而言,江苏在实现经济社会现代化过程中具有强烈的体制内“强制性制度变迁”的特征。历史上南京曾经是六朝古都,明清和民国时期与中央政府都有着特殊的密切关系,江苏相对受政府文化的影响比较深。正是受到这样的文化影响,江苏在经济发展中一直具有稳中求进的特征,在规避政治风险的同时,寻找政策发展的空间。这一点在“苏南模式”兴起、“企业改制”以及利用外资集聚改造“苏南模式”的过程中表现得尤为充分。

苏南通过乡镇企业的发展开启工业化的方式,具有政府主导的特征。地方(社区)政府在20世纪80年代和90年代的发展中,一定程度上扮演着企业家的角色。苏、锡、常地区采取以乡镇政府为主的资源组织方式,政府出面组织土地、资本和劳动力等生产资料,并出资办企业,由政府指派能人来担任企业负责人。这种组织方式将能人(企业家)和社会闲散资本结合起来,很快跨越资本原始积累阶段,实现了苏南乡镇企业在全国的领先发展。在计划经济向市场经济转轨初期,政府直接干涉企业,动员和组织生

产活动,这种形式具有速度快、成本低等优势,在一定程度上避免了产权问题的争论,因而成为首选形式。20世纪90年代中后期“苏南模式”逐渐暴露出政企不分的弊端,企业活力开始减弱,并形成了低水平重复建设,从而导致“苏南模式”发展缺乏活力。针对这点,同样由政府主导,形成了90年代末期的“乡镇企业改制”浪潮。苏南地区对乡镇企业实施多次产权制度改革,即把乡镇集体企业改制成集体控股的股份制或者股份合作制。之后地方政府又进行了“二次改制”,即打破“地方产权制度”,退出原来在乡镇企业中的股份,同时也完全撤出对乡镇企业的直接支配权。到20世纪末,苏南地区95%以上的企业完成了改制,通过把乡镇企业改制成民营企业或股份制、股份合作制企业,从而明晰产权,激发了苏南企业家的精神。从苏南乡镇企业和民营企业的演进过程中可以看出,改革开放之初受制于意识形态和道路之争,走集体经济的道路是地方政府在约束条件下的良性选择,之后的产权改革,涉及资产价格、企业家合理甄别等问题,同样也是在政府部门的强烈推动下完成的。

在“新苏南模式”中,除了乡镇企业改革之外,利用外资发展外向型经济也是重要内容。江苏推动开放型经济首要是“工业园区发展”。开发区经济发展的关键是政府建设的高标准和行政的高效率。在将各类经济技术开发区打造成为外向型经济发展载体的过程中,苏南政府高效的管理能力得到了充分体现。依靠工业园区为载体,江苏在全国较早实施政府招商引资战略。为人所熟知的“昆山之路”,即昆山抓住浦东大开发良机,以开发区建设带动城市扩容增量,推动工业化,着重引进来自台湾的资本和电子信息产业,在20世纪90年代到21世纪初这段战略机遇期成功实现了经济“内转外”。

(二) 浙江:市场形成为主的内生型发展模式

改革开放之后,历史上形成的“外流”传统使浙江人遍布于中国的大江南北,甚至世界各地。浙江一无地缘优势、二无资源优势、三无政治背景,其崇尚创业和冒险的精神作为一个“财富标本”有着极强的借鉴价值。浙江在政府推动发展和实现现代化的过程中,更多显现的是民营经济的活力特征,形成了“民本多元”的发展模式。

国内有些学者认为浙江,特别是温州,其发展得益于政府早期的放任,但我们认为浙江民营经济发展的制度创新具有原生和先发性,并不是很多人认为的政府作用弱化。在改革开放早期的市场经济制度建设过程中,“维持市场的作用和力量”也需要政府部门解放思想和不懈努力。长期以来,温州作为浙江经济的代表,地方政府往往是被视作“无为而治”,然而仔细分析温州地区经济发展各阶段的变化,我们可以发现,地方政府在不同发展阶段采取的差异化行为模式,对温州地区经济发展起到了相当大的作用。改革开放前,温州地区人均耕地较少的客观现实导致大量农民外出经商,因此家庭工商企业成为当时的微观经济主体。温州政府以默许、“合谋”甚至保护的态度与上级政府权衡博弈,从而导致工商企业迅速发展起来。然而,随着经济发展和市场竞争的加剧,家庭工商业的弊端逐渐暴露出来,温州政府开始新的政策创新——股份合作制的改造。股份合作制替代了资本市场和人力资本市场的部分功能,从而成为温州地区经济发展的主要力量。

浙江虽然是以民营经济为主,但民营经济的导向却是出口经济,这是其开放型经济的主要形式。在推动对外贸易制度创新上,浙江较早降低了对自营进出口权的审批门槛,由原先多级审批改为登记备案制,较早发挥外贸体制中的企业家功能。随着外向型时期产业集聚的发展,在“一镇一品”的初始条件基础上,政府推动建立了专业化市场,如义乌小商品市场、绍兴轻纺城、海宁皮革城等知名的专业化市场,这是浙江商品占领国际市场的重要保障。毫无疑问,在浙江经济现代化发展的过程中,政府的作用是无法忽视的。但可贵之处在于,政府的作用主要体现在保护市场机制、发挥民众的首创精神、推动政府制度改革等方面。

(三) 上海:政府推动高定位的大都市发展模式

上海与中国其他地方相比是最乐于接受外来文化的,与外来文化的融合性也最强。近现代以来,上海从中西文明交融中形成了地方独特的经济、社会、文化个性。20世纪90年代初的浦东大开发更是开启了中国新一轮的对外开放。上海的发展是以工业重地和国际化大都市为特征的。工业化

的支柱主要来自两个方面:一个是大型的国有企业集团;另一个是位于世界前列的跨国公司。但上海发展大都市经济的最重要特征是发展金融为主的现代服务业。20世纪90年代,上海主要是利用政策、区位、服务的优势,吸收高水平外资,整个90年代上海累计吸收了300多亿美元的外商直接投资,全球500强跨国公司中一半以上均落户上海。进入21世纪以来,上海开启了“四个中心”(国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心和国际航运中心)的城市建设之路。

上海上述发展特征的形成与政府作用密切相关。浦东模式是上海发展的最好写照和缩影。浦东的开发开放,是中央策划的一项重大国家开发战略。浦东开发的目标与功能定位、产业结构安排、重点小区的规划、重大项目的引进等决策,都体现了党和政府的意志与要求,体现了强烈的政府推动色彩。浦东良好的环境增加了对内外资本的吸引力。上海市政府显示了强政府推动力和高效的行政能力。正是政府高效才能够在改革开放中逐步形成经济运行机制比较发达、市场行为比较规范的经济运行体系,从而使上海成为市场经济集聚与辐射功能充分发挥均比较理想的地区。

(四) 广东:制度与开放超前领先型的发展模式

广东是中国改革开放的先行区,市场发育程度较高,因此广东在现代化过程中敢于率先改革,其经济社会制度改革和对外开放水平都走在了全国的前列。广东敢闯敢试的发展模式,与中央给予广东的特殊政策密切相关。早在1979年,中共中央和国务院根据粤闽毗邻港澳的独特优势,对广东实行外汇收入和财政定额包干,在国家计划指导下,物资、商业实行新的经济体制并适当利用市场进行调节;在计划、物价、劳动工资、企业管理和对外经济活动等方面,扩大地方管理权限。这在当时的环境下,广东无疑是“先走一步”。20世纪80年代初,当全国还在争论计划和市场关系时,深圳就提出了“四个为主”,即建设资金以引进外资为主、经济成分以发展外资企业为主、经济运行以市场调节为主、产品销售以外销为主。深圳率先在全国建立起市场经济的基本体系和运行机制,使市场在资源配置中的基础性作用得到充分发挥。又比如,在改革土地管理体制上,深圳于1980年签订了全国第一个土地有期、有偿使用协议书。1987年,深圳又率先采取土地使用权公开拍卖、公开招标、协商议价3种有偿出让方式,允许土地使用权的转让、再转让和抵押。国有土地使用权的公开拍卖,开创了我国国有土地商品化经营的先例。再比如,在劳动关系上,广东率先实行招聘录用、竞争上岗、合同用工,成为首开劳动力商品化的先河省份。深圳首先在三资企业中对新招工人采用劳动合同制,后又分步骤地对全市所有企事业单位新招工人实行合同制。

“特区建设”、“财政包干”、“劳动制度变革”、“审批权限下放”,这一路走来,广东在经济社会制度上始终率先突破,这也得益于中央政府的政策支持,使得广东的建设者避免了政治风险^[5],不把精力用于抽象地争论姓“资”还是姓“社”的问题上,而是对于看准了的,就大胆地试、大胆地闯。制度和意识超前引领,使得广州和深圳实现经济快速发展,显现了罕见的工业化、城市化和现代化发展速度,经济实力迅速走到全国的最前列,成为全国改革开放的一面旗帜。

(五) 东部地区政府推动现代化发展的模式融合

从人文精神上来看,上海的高效有序和国际化胸怀,江苏的人文关怀和浓厚的文化积淀,浙江的灵活经营和市场意识,广东的思想开放和实干精神,这种文化差异是各地方政府推动发展自我模式和现代化形成不同特色的重要原因。21世纪以来各地为追求各自区域实现更好的发展,在竞争合作的过程中,作为制度设计者,江、浙、沪、粤各地政府之间相互学习、取长补短,在策略抓手上形成了一定的相似性。东部率先发展的地区正在共同率先实现区域现代化的目标。近年来浙江民营企业的创业、创新精神在长三角地区引人注目,对江苏和上海两地形成了很大的冲击,在理论界,“温州模式”也一度被认为超越了“苏南模式”而在全国成为示范,浙江冒险、创业的文化为江苏和上海两地广泛宣传 and 效仿。2007年底时任上海市委书记俞正声提出了“上海为什么没有马云”的讨论,直面上海缺乏创业土壤,引起了很大的反响。同样,江苏的民营经济近年来得到长足发展,“十一五”期间,民营企业增加值占GDP的比重由45.1%提高到52.8%。被认为外资高地的苏州、无锡的民营企业增加

值占 GDP 的比重约为 60%。改革开放以来广东虽然经济总量长期处于全国第一,但是长三角地区的经济社会协调发展、科教文化优势也冲击着广东的发展理念。2008 年金融危机之后,广东官方首次大规模考察学习长三角,提出要继续解放思想,坚持改革开放,争当实践科学发展观的排头兵。

三、政府与市场的关系:区域基本现代化中的政府改革

现代化过程中政府需要更加重视市场机制的作用,更好定位政府与市场的关系,也就是说,区域基本现代化过程中需要政府与市场关系的再定位。

我们认识到率先实现基本现代化的重要核心是产业转型升级,当产业发展到新阶段时,政府必须强化市场的作用以及弱化全能型政府作用。在工业化的初期,强政府模式作用很大,政府通过产业集聚等方式实现工业规模效应,而当前以长三角为代表的东部地区已经进入发展现代服务业、先进制造业的关键时期和发展以研发、金融、营销等高端第三产业时期,因此市场的作用就逐渐超过政府的作用。

过去我们集中行政资源进行城市化,主要是形成以大都市为主体的城市化,在形成规模效应的同时也出现了一系列的问题,如房价高企、交通拥堵、空气质量差等。而在率先实现基本现代化的形势下,政府应重点打造宜居、开放的中小城市。环境优美的中小城市若能实现国际化的设施、国际水平的城市管理、符合国际惯例的商业环境,吸引力不一定弱于大都市。从世界范围来看,国际化程度高的城市也未必都是大都市,威尼斯不到 30 万人口,阿姆斯特丹也就 70 多万人口,200 多平方公里。政府行政资源过度集中的模式难以形成环境优美的卫星城市带,这就要政府摒弃形象工程的思维,学习欧洲中小城市建设的政府管理模式,着力打造产城互动、生态宜居、和谐发展的国际化中小城市和城镇。

工业化过程中的生态环境恶化与我们的发展模式密切相关。过去 GDP 至上的招商引资,虽然大规模引进了 FDI,但跨国公司将发展中国家定位于劳动密集型和资源消耗型的低端。中国企业以大量低附加值产品出口,不仅破坏了生态资源,还引发了贸易摩擦。真正发展民营经济和自主创新作用,就需要地方政府在驱动地方发展的过程中,放弃政绩锦标赛、弱化 GDP 和外资规模等增长性指标。

为适应现代化的要求,以往的全能型政府必须向有限的服务型政府转变,以更好地服务于经济社会发展的新需要。具体来说,就是要在厘清政府与市场、社会关系的基础上,通过政府机构改革来转变政府职能。早在 1992 年党的“十四大”就明确地将“社会主义市场经济”作为我国经济体制改革的目标,以发挥市场作为配置资源的基础性手段。尽管经过 30 多年的改革开放,市场已经在许多方面完成了对政府配置资源功能作用的替代,但是政府在产业准入、投资管理、资源型产品定价等领域以及在政府宏观管理部门的工作方式上,仍然没有充分放开。政府对经济社会生活的干预还是显得过多,国有企业在国民经济中的比重还是偏大。改革开放以来国务院的机构改革已经走过了七轮,但是在一些领域政府越位、缺位、错位的现象仍然存在。正因为如此,党的“十八大”报告再次强调“经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系”,并且把“尊重市场规律”置于“发挥政府作用”之前加以阐述。这一论述既揭示了我国经济体制改革推进进程正处在重要的关键性阶段,也揭示了政府的调控之手必须尽量减少对市场的直接干预,要让市场充分发挥作用;在市场作用失灵时,政府才不得不出手加以调控,而且这种政府调控必须符合市场自身的客观规律。

四、政府管理和制度现代化:江苏的经验与演化趋势

(一) 改革开放以来江苏“强政府、弱市场”模式迎来快速发展期

美国政治学家塞缪尔认为,后发展国家特别是战后发展中国家社会生活不稳定和动荡的根源不在于落后,而在于现代化程度不足^[6]。刘易斯也提出,国家越落后,一个开拓性的政府作用范围就越大,软弱的政府是不能维持秩序的^[7]。改革开放之初,无论是经济发展水平、发展质量还是发展手段,中国与发达国家之间都存在着巨大差距。面对如此大的差距,对于中国这样迫切需要发展的大

国,发展快慢关系到国家的前途,因此我们没有慢的资本。发挥政府主导作用是“中国道路”必然的选择。“强势政府”本质上是一种“经济发展模式”,即实行政府导向型的经济发展战略。由于市场经济建立的初始条件并不具备,市场机制运行的制度和规则有待建立,市场主体结构和行为也是扭曲的,市场力量无法有效地配置资源。此时依靠市场行为不能有效推进工业化和经济发展,残缺的市场结构也导致市场信号的阻滞和失真,难以为决策提供准确的信息^[8]。经济转轨时期,地方政府是我国最重要的经济发展主体,因而“为发展而竞争”成为我国经济体制运行中最重要的内容和最显著的特征,“强政府、弱市场”的经济发展模式在当时也成为江苏的最优策略。

江苏利用强势政府的优势,通过行政、法律等手段,替代一部分尚未发育的、残缺的或运行“失效”的市场机制从而实现资源的合理配置和有效运用,迅速推动经济增长。第一,江苏通过政府招商引资,引进了大量 FDI,较早地缓解了工业化过程中资本稀缺的矛盾。第二,政府推动了企业产权制度创新。在短短二十年内苏南大地历经了两次重要的产权改革,江苏人审时度势,在政策的弹性空间内大胆探索,以“集体经济”和“产权改革”保证了苏南区域经济的活力。第三,推动基础设施建设。江苏的高速公路建设全国领先,所有县市区均可在半小时内进入高速公路网,13个省辖市都有高速公路连通,成为全国高速公路密度最高的省份。第四,快速推动城镇化,实现与工业化互动。江苏在城市化的形态上主要呈现为“重点城市”加“园区城镇化”的格局,由此形成数量众多的“一镇一品”的特色产业群,推动了农业现代化、城乡一体化等多项区域现代化事业的发展。第五,推进科教兴国和科技创新战略。近二十年江苏集中政府资源投入科教,大力开发人才资源,促进科技进步和科技创新,为结构调整和经济发展提供了强大动力。

但是我们也应该客观地看到,地方政府导向型的经济发展模式也造成了一系列困扰中国经济社会发展的深层次问题,尤其是“治理危机”问题(即地方政权重经济发展或者经济利益,疏社会管理和公共服务职能问题)。2008年世界金融危机以来,中国经济增长率连续跌下了10%和8%的两个平台,过去被称作为“中国模式”重要组成部分予以正面肯定的发展经验,现在却因越来越饱受政府债务的困扰而被许多人质疑。很多学者认为,中国经济体制改革的中心环节是要正确处理政府和市场的关系,为此必须首先抛弃“地方政府主导经济增长”的模式,把中央政府、地方政府和企业这样“三维”主体结构的格局,改变为标准市场经济中的“二维”主体结构。这一观点的核心是要在市场取向的改革中“去地方政府化”。主要依据是:地方政府几乎等同于在市场中单纯追求经济利益的公司,地方政府领导则犹如董事长、总经理,其“政绩”主要表现为公司领导的集体升迁,从而实现行政集团的福利最大化,忽略了政府的社会责任,造成了以追求经济增长特别是财政收入为最高动力的政府逐利化或公司化问题,给社会治理带来了困境。随着西方不少唱衰中国经济的论调出现,现在很多人认为,地方政府作为具有类似于公司职能而参与竞争的体制,是导致中国经济风险和问题的主因。

(二) 新时期形成“强政府、强市场”模式实现协调发展机制

强大的政府是发展中国家经济“起飞”阶段的重要推动力。在工业化初级阶段以后,是否还需要“强势政府”来继续引导经济增长,这值得我们思考。一种观点认为,继续强调“强势政府”是有必要的,认为中国虽然已经脱离贫困,但与发达国家尚有较大差距,国内不稳定因素还没有完全消除,有必要继续依靠“强势政府”的推进。另一种观点认为,政府主导经济社会发展模式出现了问题,只有选择如同欧美等西方国家的那种自由市场制度才能克服^[9]。

中国经济目前面临的风险确实与地方政府参与竞争的制度安排有直接的关系,但是这种风险是在财权、事权和调控权不对称的中央地方关系中发生的,是在土地财政的大背景下发生的,是在中国地方政府体制改革动态中所形成的特殊举债融资机制下发生的。严格来说,这种债务风险的发生与地方政府之间竞争的制度安排并没有逻辑的、必然的对应联系,而只与不完善的制度设计有关,反映了过去十多年中改革基本停滞的事实。未来我们完全可以在保持地方政府主导增长模式的优势前提下,通过改革和完善这个中国特

有的竞争体制,通过财政金融体制改革的配套,继续维持中国经济增长的强大动力,同时防止其可能出现的金融风险。引用一句外国谚语表述就是,我们不要在倒洗澡水时,连婴儿也一起倒掉。

从中国和江苏的客观实际出发,实现“中国梦”仍然需要实施赶超战略,“弯道超车”、跨入发达国家行列、实现民族复兴都要求我们继续发挥“强政府”对经济发展的主导作用。但是,强势政府的着力点要改变,应当由政府直接干预经济乃至扭曲价格转变为向企业提供“强势服务”、打造公共产品的“强势平台”等。同时,从江苏的发展来看,在“第一个率先”中设计的小康指标体系,较多地侧重于经济发展,繁荣的过程中也累积了贫富差距以及某些社会经济矛盾,因此不可能通过停滞不前或返回旧的发展轨道来解决,也不能完全通过强势政府进行解决。近年来江苏决策者意识到,推进全面小康和率先基本现代化,需要继续发挥“强政府”的作用,且“强市场”和“强政府”缺一不可。

近年来江苏的实践表明,运用率先实现基本现代化指标体系,完善政府和市场的互补作用,推动经济社会事业发展,已经取得了一些初步成果和经验。第一,启动关键领域的体制机制改革,转变政府职能。比如,江苏通过机制改革推动产业结构转型,继上海之后进行服务业增值税征收试点,力图放弃地方短期税收利益,大力发展服务业,调整产业结构。第二,政府目标由经济增长优先转向富民和扩大内需,实施富民强省的重大战略。江苏现代化指标体系提高了消费对经济增长的贡献率,将该贡献率的目标值设定为53%,这直接体现了国家扩大内需的政策导向,另外江苏提出了把城乡收入差距的目标值控制在1:2.4,基尼系数的目标值控制在小于0.4的区间内。江苏启动居民收入七年倍增计划,从基础上为扩大内需提供条件。第三,政府的强势作用由“招商引资”转变为“招才引智”,推动科技人才高地建设,尤其是苏南地区实施人才战略的投入强度力度前所未有。第四,推动文化发展和繁荣,打造江苏的“软实力”。江苏在2009年全省文化产业增加值超过1000亿元的基础上,到2015年文化产业总收入要超过1万亿,增加值占GDP的比重要超过6%。政府主导的文化体制改革中,江苏以路线图指明发展路径,以时间表倒逼改革加速,成就了文化体制改革的“江苏速度”。

从发展水平来看,目前江苏已经全面进入高水平小康社会阶段,正在奋力迈向率先实现基本现代化阶段。现在中国仍然处于发展的重要战略机遇期,但是机遇期的内涵和条件发生了根本的变化。党的“十八大”报告把全面改革开放作为未来一个时期最需要完成的任务,指出经济体制改革的核心是要重新构建政府与市场的关系。新一届政府强调“改革是中国最大的红利”。从发展的动力结构来看,江苏适时地把“强政府+弱市场”的调节机制逐步转化为“强政府+强市场”有效结合的机制,是率先实现基本现代化的必然要求。也就是说,江苏未来发展道路的选择,在动力结构上除了要发挥政府的有效作用外,还应该通过经济转轨不断形成以市场为基础的资源配置机制。在市场失灵的地方,不是简单地通过引进政府调节的方式,而是通过不断完善市场的方式去解决,如放松政府管制,着力完善产品市场和要素市场。只有在市场不能发挥作用的领域,才通过政策解决或者引入政府来提高资源配置的效率,如基础设施领域和创新驱动的高新技术产业领域。

当前和今后一个阶段,政府如果实施中国特色、江苏特点的经济发展和追赶战略,坚持走“强政府+强市场”有效结合的道路,那么根据当代中国发展的现实,最重要的机制结构改革问题有三个。

1. 对“强政府”功能的重新定位。过去江苏发展的经验证明,“强政府”不是干预力度大、干预手段多的政府,而是坚守自己的公共调节职能,坚定不移地控制住自己不成为干预企业经营投资的冲动型政府,是坚守政府理性边界、只做适合于自己在市场经济中角色的政府。就政府行为动机而言,相对于干预经济,“控制住自己不干预”是更加困难的行为,是更强势的政府。通过取消和下放行政审批的内容,政府可以从繁杂的微观事务中退出,将更多的精力放在强化宏观管理上,为市场和社会提供优质的公共服务。

2. 变“弱市场”为“强市场”。政府应明确其与市场的边界,坚决发挥市场配置资源的基础性作用。经济发展的主体力量在于市场,企业和民众才是创造财富的主体。政府通过保护市场主体的合法权益和公平竞争,激发社会成员创造财富的积极性,增强经济发展的内在动力。在底线范围内政府

应放宽宏观经济指标的波动区间,充分调动经济体的自我修复能力,遵循经济基本规律,强化竞争机制和减少垄断领域,大力推进金融领域价格体系改革,扩大市场调节范围。在投资规模较大的重点领域,政府应多运用价格调节杠杆,放宽市场准入,吸纳更多社会主体参与,退出部分市场空间,让社会提供服务,公平对待国有企业和民营企业,预留市场盈利空间,鼓励创新商业模式。

3. 在实现“强市场”的基础上,实施“强政府”的有效调节。政府重点目标放在维护经济金融稳定,预警可能的局部性金融风险,防范国际金融体系的风险和冲击;保障国内经济运行在合理区间,通过宏观调控让经济增长率、就业水平等不滑出“下限”以及物价涨幅等不超出“上限”;规范经济发展的外部性,守住环境保护、收入分配差距、区域不平衡等转型过程中的社会底线。因此,未来政府与市场关系的改革,就政府改革而言,至少应涉及以下几个方面的问题:第一,政府的规模、比重、边界、职能改革,重点解决政府管理“不越位、不错位、不到位”问题,充分发挥市场的自调节作用。第二,政府内部的关系,尽快启动中央和地方就财权、事权和调控权的对称化改革,降低地方政府发展的风险,强调各自的责任和财力的匹配。就省级层面来说,关键是省管县、省管市体制的改革。第三,政企关系改革。过去的改革是解除直接命令体制,现在改革的重点是消除政府与企业的依赖关系,让企业真正独立自主决策、独立承担责任和风险。这就需要改革地方政府“公司化”倾向,更多地从事公共领域的管理和调节,即使是管理经济也要用市场的办法而不是用行政的办法。第四,国有企业改革。政府应该在巩固和壮大公有制的同时,协调地、对称化地加快发展民营经济。

参考文献:

- [1] Jean C. O. Rural China takes off; institutional foundations of economic reform[M]. Berkeley: University of California Press, 1999.
- [2] 郭小聪. 中国地方政府制度创新的理论:作用与地位[J]. 政治学研究, 2000(1): 67-73.
- [3] 辛传海. 地方政府制度创新研究[J]. 甘肃社会科学, 2005(6): 30-34.
- [4] 陈柳, 于明超, 刘志彪. 长三角的区域文化融合与区域经济一体化[J]. 中国软科学, 2009(11): 75-85.
- [5] 钟坚. “深圳模式”与深圳经验[J]. 深圳大学学报:人文社会科学版, 2010(3): 27-34.
- [6] 塞缪尔. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华等, 译. 上海: 上海三联出版社, 1989.
- [7] 刘易斯. 经济增长理论[M]. 周师铭等, 译. 上海: 上海三联出版社, 1990.
- [8] 王文章. 我国现代化模式的现状与转型[J]. 理论探索, 2010(2): 16-20.
- [9] 刘志彪. 新形势下全面提升我国开放型经济发展水平的战略及政策[J]. 审计与经济研究, 2012(4): 3-9.

[责任编辑:杨志辉]

Government Promotion and System Arrangement in East China's Basic Modernization

LIU Zhibiao, CHEN Liu

(Jiangsu Provincial Academy of Social Sciences, Nanjing 210013, China)

Abstract: Government plays a significant role in the process of both national and regional modernization. The local governments of East China form their characteristic modernization models: government-oriented institutional and developmental Jiangsu Model; market-oriented endogenous Zhejiang Model; government-oriented municipal development Shanghai Model; and the pioneering system and opening Guangdong Model. In the meantime, modernization creates greater demands on economic transition and upgrading, urbanization and ecological civilization. In the context of multiple cultural orientations, the government needs to promote modernization objectives; on the other hand, it needs to strengthen the regulatory role of market mechanism, and restructure the relation between market and government to form a dynamic mechanism of “strong government and strong market”.

Key Words: modernization; governmental promotion; market mechanism; development mode; economic system reform; system innovation; economic development; regional modernization