

欠发达地区市场化 过程中的政府“路径依赖”研究^{〔*〕}

○ 王可侠

(安徽省社会科学院 经济所, 安徽 合肥 230051)

〔摘要〕市场化改革十年来,我国中部地区与沿海地区的经济发展差距越来越大,不仅如此,“九五”期间,中部地区内部各省间的差距也在拉大。本文从中部地区经济市场化的基础出发,着重考察了经济落后省份的地方政府在已有基础上形成的路径依赖,这种依赖又是如何在经济的乘数作用下不断累积,造成地区经济的进一步落后,以及反“路径依赖”,经济欠发达地区应有的措施。

〔关键词〕欠发达;经济市场化;路径依赖;政府行为

〔中图分类号〕F121〔文献标识码〕A〔文章编号〕1002-1698(2004)-01-0089-16

如果从时段上看我国的市场化过程,这个时段就是自1992年邓小平同志南巡讲话至今的一个过程。确定这样一个时段,是要了解欠发达地区在一个什么样的起点上开始它的市场化进程,而这一起点又是通过怎样的“路径依赖”决定了政府在市场化过程中的经济行为。

一、中部地区与沿海地区的市场化基础比较^{〔1〕}

从1978年实施改革开放政策到1992年确立市场化目标,我们把这段时间

作者简介:王可侠,安徽省社会科学院经济所研究员。

〔*〕本文为复旦大学中国经济研究中心重点文科科研基地重大项目资助研究课题的一个部分。

〔1〕本章所考察的中部地区和沿海地区的划分:中部为黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽和江西九省;沿海为辽宁、天津、河北、山东、上海、江苏、浙江、福建和广东九省市,因海南建省晚,各类经济数据不全,且不具典型性,本章的沿海地区数据均不包括海南省。

视为市场经济的准备阶段, 它对其后各地的市场化进程具有深远的影响。

1978 年后, 为加快我国经济发展, 国家的投资政策发生重大变化, 即由过去实行以建设内地为主的均衡布局政策, 转向实施以发展沿海为主的非均衡发展战略。下图通过对比反映了这种投资格局的变化。

图 1 不同时期中部与沿海国有单位基本建设投资比重比较



资料来源: 刘国光:《中国经济改革和发展的新阶段》, 经济管理出版社 1996。

与沿海比较, 这种投资政策的变化对中部地区未来市场化的影响至少表现在以下几个方面:

1、拉开了中、东部之间的发展差距。由于资金是当时我国各地区经济发展的最大瓶颈, 国家投资流向直接影响到地区经济发展速度的快慢; 中部各省(除黑龙江)工业基础比较薄弱, 对国家投资依赖性强, 投资减少无疑会使其处境艰难, 而东部地区情况正好相反。因此进入 80 年代后, 地区差距逐步明显(见表 1)。1980- 1993 年, 东部地区 GNP 占全国的比重由 52. 17% 提高到 56. 77%, 中部地区则由 33. 6% 下降到 28. 5%。

表 1 1978、1992 年中部和沿海主要经济指标比较 单位: 亿元

	1978		1992					
	工农业总产值	人均值(元)	国民生产总值	人均值(元)	国民收入	人均收入(元)	社会总产值	人均值(元)
中部	2255	660	6687	1600	5589	1338	14262	3414
沿海	3785	1096	12108	2886	11867	2829	31529	7515
中部比沿海	60%	60%	55%	55%	47%	47%	45%	45%

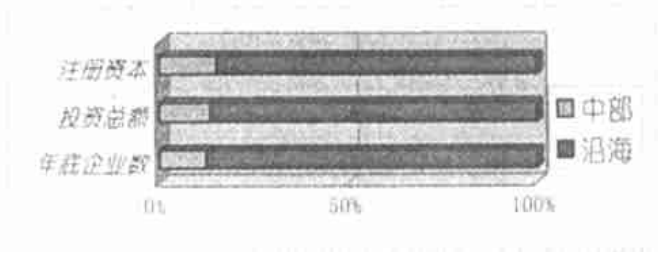
资料来源: 根据相应年份的《中国统计年鉴》计算。

注: 由于资料限制, 1978 年各省的可比数字只有工农业总产值; 1978 年的国民收入, 中部与沿海应该相差无几, 因为当时 个人收入来源主要为国家标准工资。

2、使中部地区与沿海地区处在完全不同的开放层次上。其实, 无论是地理位置、经济技术基础, 还是与国外的经济社会联系, 中部地区的开放条件都无法与沿海地区相比, 而国家不断推出的沿海开发、开放政策, 更是人为地扩大了这

种条件的不对等。自 1980 年以来,除了在深圳、珠海、汕头和厦门创办经济特区,国家还相继开放了大连、烟台等 14 个沿海港口城市,以及多个沿海经济开放区;尽管中部地区与沿海地区紧相毗邻,但在整个 80 年代,国家几乎没有出台任何重大举措以扩大中部地区的对外开放程度。因此,从 1992 年对外开放的多项经济指标看(见图 2),中部地区与沿海地区相比,其开放程度远不足以应对市场经济要求,中部九省外资企业的总数,仅相当广东一省外资企业数的 1/3; 前者的外商投资总额不足后者的 3/5。

图 2 中部与沿海外资企业状况比较



资料来源:《中国统计年鉴》

3、由于开放程度和发展机会不均等,造成中部地区与沿海地区观念意识上的巨大差距;观念意识上的落后反过来束缚人们的“手脚”,延缓甚至错过了改革的最佳时机,使市场化准备严重不足。这种状况反映在经济发展的指标上主要是国有经济比重过大,非公有经济发展迟缓(见表 2),1992 年,中部地区非公有经济的工业总产值为 107.9 亿元,还不足沿海地区 2237.8 亿元的 1/20。

表 2 1992 年工业企业单位数和工业总产值的经济类型比较 单位: %

	工业企业单位数			工业总产值		
	国有	集体	其他	国有	集体	其他
中部各经济类型所占比重(100%)	20.4	79.1	0.5	61.8	5.6	2.6
沿海各经济类型所占比重(100%)	14.4	80.1	5.5	51.4	35.0	13.6

资料来源:根据《中国统计年鉴》计算。

注:考虑到 1992 年以前,沿海地区私营企业挂靠集体企业“戴红帽子”现象很普遍,这里的集体企业数值其实包括了一部分私营企业的,因此,中部与沿海的非公有制经济发展的实际差距也应该大于表中数值。

综上所述,各地在 1978- 1992 年所形成的不同的市场化基础,很大程度上是国家政策的结果。从 1992 年的多项经济发展指标看中部地区的经济市场化基础可以得出这样几点结论: <1>经济基础薄弱,缺乏工业化起飞的物质基础。

它对市场化改革的影响表现在工业上,是难以支付国有企业改革的巨大成本,至使国企改革步履艰难;表现在农业上,是不能有效吸纳农村剩余劳动力,阻碍了农业产业结构调整 and 农业现代化的进程。(2)市场份额太小,市场化的负担过重。市场化的准备阶段应该是对公有制经济大力改革的阶段,改革的目的是要市场让出份额,改革的成效是看能为市场让出多大的份额。与沿海地区相比,中部地区等于把市场化准备阶段的大量工作推移到市场化的过程阶段,这不能不使其市场化进程大大延缓。(3)开放程度低,观念更新迟缓。开放程度与观念更新是两个相辅相成的概念,开放不够必然导致观念落后,观念落后反过来又进一步制约开放,制约市场化水平的提高。

一个地区经济市场化基础在很大程度上决定了它经济市场化的过程。市场化基础越差,越容易把地方政府的经济行为“锁定”在某种低效率的路径上,表现为这样一种循环累积过程:一方面地方经济的落后,政府从政绩出发有发展经济的迫切性,另一方面,财政分灶也使政府有发展经济的积极性;这两方面的原因都会使政府急于通过自身的努力来加快当地经济发展,而政府积极插手经济的结果,造成体制外经济力量生存空间狭窄,使本来就很脆弱的市场难以成长;市场份额越小,政府越有理由管理经济和引导改革;而政府对经济插手愈深,政府的经济职能愈加钢化于经济的方方面面;政府职能转变越困难,市场化的改革也越困难,由此造成的普遍寻租、开放度差和观念落后等问题与其它客观不利条件相互作用,导致了经济的进一步落后。1992年以后,地区经济发展的差距愈来愈大,正是已有的市场化基础条件不断加速或累积作用的结果。

二、市场化改革中的地方政府行为评述——安徽特例研究

在我国市场化初期的市场主体与政府主体相互博弈中,政府若不能对未来经济发展有清醒认识,并有意识地给市场让出资源配置的权利,市场的主体力量则难以在与政府的博弈中取胜;前者只有通过自身力量的不断积蓄来确立自己的经济地位,但这要付出时间代价,并因此导致落后。

1、地方政府的投资行为分析。

中部欠发达地区的市场化过程有两个共性的制约发展的因素:一是国有经济比例居高不下,2000年底,中部地区国有职工人数占职工总人数的比例为73.2%,而沿海地区的这一比例为62.9%;二是第三产业发展不足,如表3所示,中部地区三产发展水平不仅远远落后于东部,而且落后于全国平均水平。这些制约市场化的因素,受制于当地经济的基本格局;而地区经济的基本格局,是政府配制资源的结果。

表 3 中部与东部产业结构的比例关系比较 单位: %

	第一产业		第二产业		第三产业	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
中部	21.12	19.40	45.17	45.94	33.71	34.66
东部	13.19	11.97	48.18	48.78	38.63	39.25
全国	16.68	15.23	46.49	47.19	36.83	37.50

资料来源:根据 2001 年《中国经济年鉴》整理。

从安徽的政府投资行为看, 1992—1996 年是安徽国有资产迅速发展时期。五年中国有资产的总量分别为: 473 亿元、542 亿元、614 亿元、773 亿元、964 亿元; 其间环比增长速度为: 14.6%、13.3%、25.9%、24.7%; 1995 年, 安徽国有经济固定资产投资增长额已占全部投资的 56.7%; 在“八五”期间, 安徽国有经济固定资产增长 4.3 倍, 而同期全国平均增长为 3.7 倍。这一时期国有资产的快速增长, 对地区经济市场化的影响至少有以下几方面:

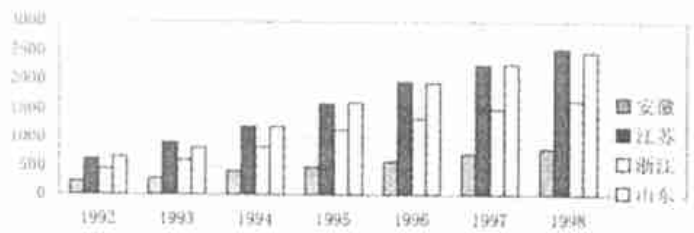
(1) 此时国有经济在很大程度上代表着传统经济体制势力, 处在被改革的地位上, 因此政府的这种投资行为, 加强了落后势力的博弈力量, 也加大了地区市场化改革的难度。同时, 由于政府投资的“挤出效应”, 使安徽非国有经济的投资长期在低水平上徘徊。1990—1998 年, 安徽非国有经济的投资总量, 仅相当于浙江的 20—30%; 从发展势头看, 1999 年安徽非国有投资比 1998 年减少了 26.6%。

(2) 这一时期正是国企改革步履维艰, 难以取得实质性进展时期。在此条件下加大国有资产的投资力度, 造成了企业存量资产利用不足, 增量资产难以消化的困难局面, 更加剧了国企原有的矛盾和改革难度。1996 年以后开始尖锐的国有资产严重流失问题、企业大面积亏损和平均资产负债率过高等等问题, 都与这一时期政府的投资行为有直接或间接的关系。1997 年, 安徽国有企业平均资产负债率高达 71.9%; 年度资产损失为 28 亿元, 资金挂帐 182 亿元, 不良资产 27.3 亿元, 三项合计共 237.3 亿元, 占资产总额的 11.9%, 占所有者权益的 42.8%。

(3) 政府把发展经济与发展工业等同的思维模式, 容易使政府对资源配置向第一、二产业倾斜, 忽视第三产业的发展。在欠发达地区, 政府思维更新的迟缓, 及其在资源配置中的突出地位等因素综合作用, 是第三产业发展不足的一个重要原因。图 3 通过安徽与相邻沿海省份比较, 显示出安徽的三产不仅基础薄弱, 而且发展缓慢; 同时在三产的层次和质量上也表现出同样的不足: 1999 年, 现代

服务业在安徽三产中的比重低于全国 0.2 个百分点, 对三产增长的贡献低于全国 9 个百分点。

图 3 第三产业各年增加值的省际比较



资料来源: 2000 年《中国第三产业统计资料汇编》。

2、个私经济发展中的地方政府行为分析。

个私经济发展程度是衡量一个地区市场化程度的标尺, 也是衡量一个地区经济活力的标尺。有研究表明, 私营企业就业比率每增加 1%, 人均收入可以增加 1640 元; 私营企业就业比率超过 5.2% 的省份, 人均收入都在 1.1 万元以上, 私营企业就业比率低于 1.5% 的省份, 都是人均收入低于 5000 元比较穷的省 (茅于軾, 2001)。安徽作为中部欠发达的典型省份, 经济落后的一个直接原因, 就是个私经济及其他非公有制经济发展缓慢。

表 4 1996 年安徽不同所有制工业企业主要经济指标 (%)

	企业单位数比重	全部职工年平均人数比重	工业总产值比重
国有经济	11.4	46.6	41.4
集体经济	85.2	47.3	47.0
私营经济	0.4	0.2	0.2

资料来源: 1997 年《安徽统计年鉴》。

表 4 反映了市场化初期阶段安徽私营经济发展的严重滞后; 表 5 反映了安徽“八五”期间非公有制经济落后的重要原因, 即相对于公有经济, 非公有制经济投资增长十分缓慢, 且投资主体单一。客观地说, 作为一个较封闭的农业省份, 个人创业意识不强是安徽民营化水平低的一个重要原因; 但是政府行为的影响对个私经济的发展是决定性的:

其一, 1992—1999 年, 政府的主要精力几乎都放在国企的发展和改革上, 对个私经济基本采取放任不管的态度。没有政策限制, 没有官员管制, 个私经济的发展环境应该宽松了, 其实不然。如前所述, 越是经济发展落后地区, 政府对市

场的替代程度越高;政府统管经济的结果,使任何一种经济形式的存在和发展都必须依靠政府;政府总是想把“蛋糕”都给自己管的“孩子”,而没人管的“孩子”吃不上“蛋糕”,活得就很无奈。表 5 的数字表明的就是这种情况。1990 年,安徽城乡个人的投资比重为 36.6,其后,由于政府不断加大了对国有经济的投资力度,到 1995 年,本应是个私经济大发展并见成效的时期,而城乡个人的投资比重却下降了 11.5 个百分点。1996 年,安徽私营企业的资本金平均仅为 70.9 万元;直到 1997 年,没有一家私营企业进入安徽五大支柱产业;80 年代初曾名噪一时的“傻子”、“胡大”等名牌瓜子,因始终未能摆脱传统的家庭经营方式,最终被沿海产品挤垮。政府可以不管私营企业的发展,但私营企业的发展却不能不靠政府,而与其说靠政府,不如说靠关系。在安徽省政协 2002 年所做的问卷调查(以下的问卷调查均为此项调查)中,对办企业遇到困难如何寻找解决途径的问题,各类民营企业选择找关系的比例都在 50% 以上,远远高出公有经济类型的企业家。

表 5 不同所有制单位“八五”期间固定资产投资增长安徽与全国比较 单位:亿元%

	安徽固定资产投资增长					全国固定资产投资增长		
	1990 年		1995 年		八五”增 长(倍)	1995 年		八五”增 长(倍)
	投资总额	比重	投资总额	比重		投资总额	比重	
总计	123.0		496.4		4.0	20019		4.5
国有单位	65.8	53.5	281.4	56.7	4.3	10898	54.4	3.7
集体单位	12.2	9.9	87.7	17.7	7.2	3289	16.4	6.2
城乡个人	45.0	36.6	124.8	25.1	2.8	2560	12.8	2.6
其他经济	/	/	2.7	0.1	/	3271	16.3	/

资料来源:《安徽统计年鉴》1996 年,《中国统计年鉴》1991、1996 年。

注:其他经济类型包括股份制、外资,以及中外合资等项目投资。

其二,改革开放后,政府部门乱收费问题愈演愈烈。政府部门乱收费的对象曾经主要为国企,但 90 年代后,随着国企经营危机加重和改革深入,政府部门更多把个私企业作为摊派各种费用的对象。2001 年的《新安晚报》曾刊登过一个豆腐坊主吐苦水的文章,文章抱怨合肥市民只知道豆腐坊的卫生太差,不敢吃豆腐,却不知卫生防预部门三天两头来收费,从没有要求过他们改善卫生条件;因为各种收费太多,他们也无力改善卫生条件。据安庆市调查,该市各县对个体私营企业的收费部门少的为 17 个,多的达 40 多个;收费项目有 40 多种,且多数属地方行为。如望江县一私企业主被有关部门要求征订的报刊杂志一年就达

1600 元(安徽省体改委, 1997)。前不久, 合肥一家私营连锁超市在二环路外开张, 因不知情放了鞭炮, 有关人士立刻到场对其罚款 7000 元, 但在商家请客数次, 送礼高档香烟十条之后, 罚款全免。在 2002 年的问卷调查中, 当问及发展民营经济存在的最主要问题是什么时, 个体企业选择“税费多”的比例远远高出其他经济类型, 为 31. 2, 这也是个体企业相对其他选项比例最高的一项。

3、政府自身改革行为分析。

沿海地区早在十年前就提出“小政府, 大社会”的概念, 不管这一提法的科学性如何, 至少在这种政府小, 管事少的思路下市场就能发展起来。当然, 沿海地区也有“强势政府”, 如上海和山东, 当地一些关键性的市场化改革就是在政府的强行推动下实现的。而中部地区则不同, 表现为越是市场化落后的省份, 政府的经济职能越强, 管得越多。造成这种差别的根源是复杂的, 但是无论如何我们发现, 越是不讲市场经济原则, 经济秩序较差的地区, 政府机构的管事, 与抓权、与“分肥”联系得越紧密。据悉, 河南郑州市为了让市民吃到“放心馒头”, 竟成立市、区两级“馒头办”。且不论成立这种“馒头办”是否滑天下大稽, 单就为是否越位收取了所谓的办证费问题, 在这两级“馒头办”不断引发的矛盾就能说明个中奥秘所在了(魏农建, 2002)。

经济落后, 财力不足, 而政府管事多, 机构臃肿, 地方财政收支自然难以平衡, 只有靠增设名目繁多的收费作为解决财政困难的渠道。比较各省财政收入数据, 我们发现在“罚没收入”和“行政性收费收入”栏目中, 市场经济发展滞后, 且经济秩序较差省份的历年数据明显高于市场化水平高, 且经济秩序较好的省份。表 6 从中部和东部各选两个较典型省份, 就其各年的罚没和行政性收费收入占各省财政总收入的百分比进行比较, 中部省份的各年数据及其平均增长速度明显高于沿海省份。

表 6 罚没和行政性收费收入占年度财政总收入百分比的省际比较 单位: %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	年均增长
安徽	7. 2	7. 9	11. 3	12. 5	13. 5	14. 0	1. 13
河南	10. 0	12. 1	13. 4	14. 1	13. 2	13. 6	0. 60
浙江	2. 5	2. 9	3. 0	3. 1	4. 2	5. 1	0. 43
江苏	4. 3	4. 3	4. 8	4. 9	5. 6	6. 0	0. 28

资料来源: 根据《中国财政年鉴》相应年份的收入决算数计算。

罚没收入和行政性收费收入过高是政府部门自我恶性膨胀的结果。“执法机构过多, 编制过大, 而经费不足, 就只得雇佣临时人员, 靠罚没收入来维持经常

性开支,也就是靠收费养人,养一批人去收费,结果编制像滚雪球一样越滚越大,甚至一些二流子也乘机混入了执法队伍”(李岚清,2002)。

4、国企重组中的政府行为分析。

安徽对国有企业产权制度的改革,是在1997年企业兼并重组的序幕拉开以后。政府在这一时期里对企业的兼并重组采取了积极引导和参与的态度。政府的引导和参与是必要的,但是,政府的引导和参与如何能够既有效发挥政府作用,又给企业和市场留下了充分的活动余地?在调查中,我们经常可以发现这样一种有趣的情况:同样一个企业,他在抱怨政府干预太多的同时,也会抱怨政府“管”得不够,希望政府能多给于帮助,多解决问题。产生这类问题的原因,主要是政府作用的边界不清造成的,即该管的事没管好;不该管的事却频频插手。例证一,某兼并企业拟在被兼并企业原址上建一座居民小区,城建部门坚持要其在小区内建一所小学,可是附近原有的职工小学都招生不满,建小学的意义何在?企业投资的效益何在?但城建部门不管这些,他们不仅要建小学,而且强行为其选定校址,并收取高额“选址费”;例证二,某兼并企业的产品市场销路不错,企业为赶订单要工人加班,这本是企业正常的生产行为,但劳动部门却以企业“延长劳动时间,违背了职工保护法规”为由加以干涉;例证三,某地白酒厂已经破产,除了厂房场地,其他几乎一无可用价值。对于这样一个该关门走人的企业,政府却要面对市场激烈竞争已是处境艰难的啤酒厂“背”下来。总之,这样的例证在企业兼并重组中举不胜举。据我们调查,1997、1998两年中合肥兼并重组企业二十八户,而真正成功的比例不足10%,相当一部分企业重组后处境仍然十分困难。

在企业兼并过程中,政府作用主要靠政策体现。而现实中的政策落实至少会遇到这样三重障碍:(1)政府信用障碍。这种障碍主要由两个原因造成:一是政府为促成企业的兼并重组而重承诺,轻兑现;二是在制定政策或签订合同时,超越自己权限或力所能及的范围去承诺无法兑现的条款。(2)部门执行障碍。在企业兼并重组过程中,政府给出的许多优惠政策在部门的具体落实中不能兑现。如按政府政策该减免的一些费用,部门却照收不误,因为一来他要完成“条条”下达的指标;二来他有提留一定比例的集团利益。(3)政府效应递减障碍。在国企产权制度改革中,政府的确会有一些好政策,但在下达落实中往往会“走样”,难以取得预期效果。这主要因为政策在落实过程中,由于各级操作人员的政策水平呈递减趋势,最终导致政策的低水平分解,使原有的政策内容和精神不复存在(王可侠,1999)。

5、造成中部地区内部差距的政府行为分析。

表 7 中部各省国内生产总值数据比较 单位: %、亿元

	“九五”国内生产 总值平均年增	2000 年国内生产总值		
		国内生产总值	人均(元)	比上年增长
山西	7.6	1640.1	4975	7.7
内蒙古	10.0	1403.9	5909	9.9
吉林	9.8	1831.1	6712	9.0
黑龙江	8.5	3252.0	8815	8.1
安徽	10.3	3031.8	5065	8.0
江西	7.9	2000.0	4831	8.0
河南	10.1	5126.1	5538	9.4
湖北	10.8	4276.3	7094	9.3
湖南	9.2	3688.9	5728	9.0

资料来源:根据《中国统计摘要 2001》整理。

表 8 “九五”中部各省资本形成率和最终消费率比较 单位: %

	资本形成率					最终消费率				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
山西	37.4	38.7	48.3	45.6	45.6	57.9	57.9	53.4	57.1	57.8
内蒙古	46.2	43.7	44.9	44.2	44.1	59.3	59.1	56.8	57.7	56.6
吉林	44.8	37.6	39.1	39.2	37.0	60.6	63.2	61.7	61.3	63.4
黑龙江	35.3	34.8	38.7	33.4	31.0	60.4	58.8	57.3	60.2	58.3
安徽	41.7	39.9	39.8	36.1	36.0	58.5	60.4	60.3	64.0	64.1
江西	36.0	38.7	39.1	39.1	36.2	64.9	61.9	61.3	61.3	64.1
河南	41.0	41.8	42.9	42.9	42.2	53.1	52.8	51.3	51.5	53.7
湖北	41.4	44.5	45.8	47.6	47.0	56.1	52.9	53.6	52.1	51.7
湖南	33.8	34.1	33.3	34.0	34.5	66.2	65.4	66.2	66.5	64.6

资料来源:同上。

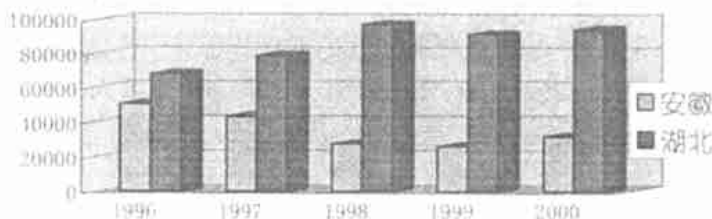
“九五”期间,不仅中部与沿海的地区经济发展差距继续扩展,在中部地区内部,各省之间的差距也在不断拉大。表 7 反映了中部各省 GDP 的增长及变化情

况。综合分析比较表中数字可见,安徽在这一时期 GDP 的平均增速处在较高水平,主要是依靠这一时期最初两、三年的高速度,从 2000 年的数字看,安徽落后的速度在中部地区当属最快;而湖北 GDP 的人均水平和增长速度却呈现稳健发展的走势。安徽和湖北,基本上代表了中部地区经济发展差距加大走势的两极。而表 8 所反映的各省资本形成率和最终消费率也支持了这一判断:凡经济发展势头较强省份,“九五”期间的资本形成率不断走高,而经济发展后劲不足省份此项指标呈下滑走势;相反在最终消费率上,发展势头好的省份呈下降趋势,而落后省份的指标不断走高。

如上所述,中部省份的经济有许多共同特点,且在市场化过程中有着许多共同的制约因素,为什么会在“八五”以后差距拉开?为此我们从这种变化两极上的两个省份——安徽与湖北的比较中,分析他们在共同的地区特点和制约因素下,如何因政府的某些不同行为造成发展的不同速度。

(1) 从开放程度看,两省对外开放的速度不同,直接影响到经济发展的不同水平。图 4 反映了两省对外资的利用情况。“九五”期间,湖北的外商实际投资额年均增长 5.6%,安徽的年均增长则为-7.4%。两省外商的直接投资额差距正在不断拉大,表明了二者对外开放的基础,以及与之相配套的各项工作的差距。同时,两地的国际旅游接待情况也能充分反映其对外开放的程度,从表 9 的数据看,两省的差距也很明显。首先,安徽的旅游资源并不在湖北之下,但接待游客数量却远远落后于湖北。其次在游客人数中,二者的外国人所占比例也有很大差距。为什么外国人厚此薄彼?举一个例子:紧靠黄山的西递古民居是徽派建筑的一处集中代表,且地处旅游胜地。因此许多外国游客慕名前往,却被拒之门外,因为此处有一条不成文的规定:外国人要进得古民居必须持有县公安局的批条,而县公安局又远在不何处,也不知以何种方式才能获得此批条。

图 4 安徽与湖北“九五”外商实际直接投资额



资料来源:同上。

表 9 安徽和湖北国际旅游接待情况 单位: 万人次、亿美元

	1999 年			2000 年		
	旅游人数	外国游客比重	旅游创汇总额	旅游人数	外国游客比重	旅游创汇总额
安徽	25. 12	55%	0. 67	31. 84	53%	0. 86
湖北	30. 54	73%	1. 05	45. 08	79%	1. 46

资料来源: 同上。

(2) 从“大力实施科教兴国”的战略看, 一般来说, 经济落后, 科技也落后, 但安徽的科技并不落后。安徽具有多项尖端产品的研发生产能力。如计算机, 安徽是中部各省最早开始生产微型计算机的, 其产量一直稳居中部各省第一。可是 IT 早已风靡全球, 美国由此进入一个长达十年的经济辉煌期, 安徽为何没有就此形成一个以 PC 生产为核心的 IT 产业, 或因 IT 技术的领先带动传统产业升级? 在安徽, 一方面因有国家级的科研力量——如中国科技大学和中国科学院等, 在科技上显得实力雄厚, 人才济济; 另一方面在生产领域, 产品因技术含量低而处在低加工度、低附加值水平上; 产业因生产工艺落后缺乏延伸性; 电子高技术类产品、精密机械类产品, 甚至包括纺织和食品中具有科技含量的精加工产品都几乎是空白。从信息消费水平看, 1998 年安徽每千人拥有电话 43. 9 部, 比全国每千人平均水平低 26. 4 部; 邮电业务量全国平均每人 195. 5 元, 安徽人均只有 91. 8 元。

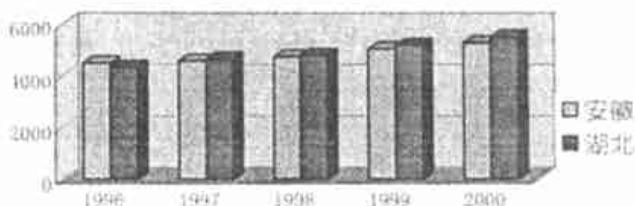
为什么在安徽会出现高科技水平与低生产能力、低信息消费水平并存这样一种独特的二元格局? 为什么现有的科技水平和研发能力在安徽, 甚至在合肥都难以转化为对产业有影响作用的生产能力? 关键问题是教育落后。安徽的教育水平不仅与湖北比差距很大, 即使在整个中、东部地区, 安徽的各项主要文化教育指标都位居最末。

安徽的高科技产品主要产生于在皖的国家一级科研机构, 因此其水平可以不受制于本地的教育水平, 而本地的科研转化能力, 及现代工业的生产能力一定会受制于本地的教育水平。这种制约主要来自产业工人、企业管理者和政府官员对现代科学技术的接受障碍。知识和能力的限制, 使政府官员对科技转化的疏导、使企业经理和工人对现代工艺和技术装备的引用, 都会因力不从心而敬而远之。2000 年, 合肥开发区高新技术企业的总收入为 109. 2 亿元, 而武汉的这一数值是 252. 4 亿元; 从企业规模看, 全国目前已拥有上百家高科技企业集团, 而安徽没有一家高科技企业集团。

对比湖北值得一提的是, 武汉这几年在光电子信息技术领域, 以其不可替代

的独特技术优势带动了光电子产业的发展。在武汉东湖新技术开发区内聚集了 56 个国家级科研设计单位, 10 个国家重点开放实验室, 4 个国家工程技术中心, 以及数万名从事光电子信息技术及相关研究的各类科技人员。2000 年, 武汉“中国光谷”实现科工贸总收入 242 亿元(课题组, 2002); 而作为国家火炬计划软件产业基地的合肥软件园, 2000 年的科工贸总收入还不足 4 亿元。安徽与湖北的经济发展差距表明, 即使在同样的资源禀赋条件下, 因政府在市场化过程中对不同路径的选择, 或者说因政府对资源配置的不同偏好, 导致了经济发展的不同后果; 并且, 政府对路径选择的依赖还将继续扩大这种发展差距。从人民生活水平看(见图 5), 1996 年, 安徽的人均收入高于湖北 149 元, 到 2000 年, 这项指标已经演化为湖北人均收入高于安徽 231 元; 从财政收入看, 1997 年安徽的财政收入还略高于湖北, 到 2000 年, 湖北的财政收入高出安徽 35.6 亿元。

图 5 “九五”安徽与湖北城镇居民人均可支配收入比较



资料来源: 同上。

三、改善政府行为, 加速地区经济市场化的对策研究

这里要探讨的是, 国家一级政府如何从客观政策环境上提供有利条件改善中部现有落后局面, 以及中部地区地方政府如何加大政府机构改革的力度和进度, 以增进政府推进市场化改革的动力机制。

1、改善政府行为, 加快地区经济发展的外部条件分析。

回到本章开头部分, 我们知道, 中部与沿海的最初发展差距很大程度上由改革开放后国家政策的倾斜造成; 而这种差距在经济和观念不断交错的“乘数”作用下, 导致了不同的市场化路径依赖和经济发展的巨大差距。近两年, 国家对西部的政策倾斜促进了西部省份的发展, 西部正以较中部更快的经济增长速度赶超中部。鉴于此, 一些学者惊呼: 谨防中部塌陷! 其实, 在市场化改革问题上, 中部与西部几乎“同病相怜”, 中部与西部同样需要借助外部力量推动, 需要借助国家政策扶持走出某种“路径依赖”的困境。如国有经济比重过大是落后地区市场化进程缓慢的主要原因。因为经济落后, 政府财政需要依靠国有经济, 政府部门

需要管理国有经济,其结果是市场化的落后和经济的进一步落后。对于中部的这些落后省份,国家如能在国企改革问题上给予必要的政策优惠和扶持,可以帮助他们尽早走出这种“怪圈”。再如,中部的发展也背负着沉重的“老、少、边、穷”包袱,解决地区内的经济发展不平衡问题是中部许多省份财政的一大负担。

图6 “九五”中部和沿海支援不发达地区财政支出比较 单位:亿元



资料来源:根据相关年份的《中国统计年鉴》计算。

图6显示,中部地区为解决这类问题的付出远远高于沿海地区。这类客观发展条件的差别应该得到国家政策的帮助。中部虽然在市场化过程中面临的许多问题与西部相同,但是因其基础较好(即对比西部有较好的地理条件、经济条件、人文条件等),因此其问题较之西部容易解决;而解决中部的问题有助于积累经验,积蓄力量,带动西部的发展。另外,由于中部人口较为密集,解决中部问题对缓和地区发展不平衡问题,及由此产生的全国人均GDP增长下降趋势作用明显;同时对于实现“十六大”报告提出的“全面建设小康社会”意义重大。

2、转变欠发达地区地方政府经济职能的两条重要途径。

(1) 大力精简政府机构,建立适合市场需要的政府用人制度。如通过工作业绩、民意测试等指标的定期考察,建立政府人员的上、下岗机制,由此形成一个政府人员待岗的“蓄水池”,加强在岗人员的危机意识,使政府机构变得廉洁、有效。

毫无疑问,精简政府机构对于加速国企改革、改善经济环境和促进市场化等意义重大,但是精简政府机构对于当地经济发展的意义还远不止这些。首先,从人才资源的有效利用角度看,政府机构占用了大量高学历人才。由于机构臃肿,人浮于事,许多人才不能施己之长,由此造成人力资源浪费,而人力资源恰恰是欠发达地区最稀缺资源之一。如安徽,每百万人口中,近50%的人口为小学文化和文盲,2%的大专及以上学历的人口如再不能很好地被用于财富创造,经济靠什么发展呢。其次,从社会资源节约角度看,目前政府机构的行政管理费增长已经到了惊人的地步。如果按行政事业单位一名工作人员一年的开支费用21830元计算(傅光明,2002),由财政供给的行政事业单位如此庞大的冗元一年要耗费多少财富!对于欠发达地区来说,这是一笔不小的负担,它直接影响到地

区的经济实力和发后劲。“九五”期间,安徽财政收入年均增长 7.17%,而财政支出年均增长 8.92%,收支缺口由 1996 年的 64.1 亿元,扩大到 2000 年的 143.8 亿元。

精简政府机构必须依靠政府自身革命,这正是解决这一问题的最大难题。越是落后的地方,精简机构的问题越迫切;但越是落后的地方,因落后观念意识的束缚,政府的自我革命精神越差。改革国有企业,我们遇到的最大“门槛”是解决企业冗员问题,但是这个“门槛”在政府和市场的双重作用下终于被跨过去了。那么解决政府的冗员问题,我们有什么力量可以借助呢?除了国家政策一定程度的作用外,我们只有借助社会舆论的力量,在观念更新中促进政府的自我革命意识。

(2) 通过制定政策促使机构“消肿”,同时简化政府机构在经济领域的作用范围和作用程度,“数管”齐下,最终达到政府职能转变的目的。

在经济欠发达地区,政府经济职能的钢化使其转变有一定难度,同时,精简政府机构的各种阻力也需要时间来消化。但是,与转变政府经济职能的目的相配合,各级政府应有步骤地出台一系列政策,逐步简化政府在经济领域的审批手续,乃至取消政府在某些方面的审批权,并缩小政府对经济过程参与的范围和程度。如为了节约财政支出,防止机构臃肿,沿海许多地方政府对一些行政事业单位,以及一些单位对其下属机构早就采取按计划编制发放经费,单位用人少于计划编制可以吃“空额”的办法,由此大大提高了“在岗”人员的办事效率。再如对中小企业的征税问题,因中小企业的财务透明度较差,加上执法人员的素质问题,一些地方对中小企业征税有很大的随意性,这不仅加重了企业与税务的交易成本,而且往往因过高征税,杀鸡取卵,严重危及了中小企业的生存和发展。安徽某市近年来的工业产值年增长不过 7-8%,以工业为主的税收年增长却达 20-30%,因此,当地中小企业发展缓慢,工业水平长期保持在低水平上。其实,只要有一个如浙江对中小企业采取“定税制”这样的政策,不仅能很好的解决这类问题,而且能以此激励中小企业扩大生产规模,提高产品的产销量。

3、经济欠发达地区地方政府观念转变问题。

观念落后是落后地区发展经济的一个根本制约因素。这种制约表现为:(1) 政府行为短期化,缺乏长远战略的决策措施。例如,因本地的工业化率低,政府就出台发展加工制造业,建工业基地的政策;因当地的外资投入不足,就发文下指标令各级政府去拉外商。殊不知,不从制约经济发展的根子上解决问题,靠这些政策更多产生的是无效投入、造假等负面作用。(2) 没有从思想上解决“三个代表”问题,常常好事办坏。举一个简单例子,某省对领导干部出国考察有一条

不成文的规定: 出国名额要先让单位领导班子中年龄最大、要退下的人先行, 因此花大把外汇换来的学先进、转变观念的机会, 变成了退位前的出国旅游。至于政府在经济领域好事办坏的例子更是数不胜数。(3) 地方保护主义是以权力为重心的, 一些政府机构滥用权力的结果。一些落后地区因缺乏好的经济发展环境和人们展示才能的市场, 容易助长经济领域的寻租和人们追逐权力的欲望, 这种结果又容易使掌握权利的人不能很好使用权力, 由此产生了那些独霸一方的“土皇帝”。他们在“肥水不流外人田”的小农意识支配下, 把本地经济与外界市场分割开来, 大搞有利于本地财政增收的“土建设”, 最后总是富了“公仆”, 穷了一方老百姓。

解决欠发达地区的观念落后问题, 根本出路是要大力发展教育, 尤其是基础教育。教育水平决定了人的素质水平, 人的素质又决定着经济发展的总体水平。广东省省长卢瑞华在谈广东省如何集中财力大办基础教育时举了一个很好的例子: 芬兰只有 500 万人口, 却能拥有一个世界知名品牌——诺基亚, 如果广东 8000 万人口的素质能提高到芬兰水平, 应该能有多少世界知名品牌! 提高基础教育水平光靠投入不够, 还要重视政策环境建设, 要为发展教育提供制度保证。在一些落后的地方已经形成这样一种恶性循环: 经济越落后, 政府越是要将财政投入经济领域——办企业, 再为企业填债, 搞项目, 再为项目补亏; 而政府深陷经济和不重视基础教育的双重结果, 使当地经济愈加落后。重视教育, 首先要有得力的政策措施, 如把当地的就读率、升学率等作为考察各级政府业绩的重要指标, 并附以严格有效的奖惩办法; 其次为解决地区的人才流失问题, 经济落后省份要更多地建立自己的高层次人才培养机构。一些在省内大学拥有较多博士点的省份, 如湖北、陕西、四川等, 能较好解决本地发展所需的人才, 并因人才较为集中而相对集聚了某些方面的优势。

〔参考文献〕

- [1] 茅于軾、张玉仁. 中国民营经济的发展与前景[J]. 国家行政学院学报, 2001, (6).
- [2] 魏农建. 政府经济作用定位的分析[J]. 上海经济研究, 2002, (3).
- [3] 李岚清. 按照“三个代表”要求, 转变政府职能, 进一步完善社会主义市场经济体制[N]. 《经济日报》, 2002-5-20(9).
- [4] 安徽省体改委送阅(调查)材料. 我省非公有经济发展调研报告[R]. 1997-9-5.
- [5] 王可侠. 政府在企业兼并中的行为与成效亟待改善[J]. 改革, 1999, (2).
- [6] 课题组. 中部经济发展的战略定位[J]. 领导之友, 2002, (1).
- [7] 傅光明. 政府运行成本过高的深层原因与改革思路[J]. 改革, 2002, (4).

〔责任编辑: 李本红〕