

县域经济发展的激励结构及其代价

——透视浙江县政扩权的新视角

李金珊 叶托

(浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 过去三十年里,浙江通过县政扩权改革发展出了一套有效的次省级政府的激励结构,主要内容包括:利用省管县财政体制扩大次省级政府的范围;实施一系列以GDP增长为导向的财政政策;推行以扩大强县经济管理权限为主要内容的强县扩权以及相应的人事制度改革。正是这套激励结构与民营经济发展之间形成的互利耦合关系培育出了浙江发达的块状经济。但是,随着市场供求关系从供给短缺转变为产能过剩,要素禀赋结构从资本稀缺转变为资本溢出,由县政扩权带来的区域分割和中心城市的要素集聚能力不强等问题使浙江经济难以实现经济转型和产业升级。因此,适时地发展出新的次省级政府的激励结构来推动次省级政府的行为转型,对于浙江未来的发展至关重要。

[关键词] 县政扩权; 约束条件; 块状经济; 次省级政府的激励结构

Incentive Structure for County Economic Development and Its Costs: A New Perspective on the Reform of "Expanding the Powers of County Government" of Zhejiang Province

Li Jinshan Ye Tuo

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: Over the past 30 years, the Zhejiang Provincial Government has made reforms to expand the powers of the county government, by increasing the number of sub-provincial governments through a financial system of province directly-administrated counties, implementing growth-oriented fiscal policies, enlarging the economic power of rich counties, and reforming personnel management system. The reform measures have built an incentive structure for sub-provincial governments. There is a mutual coupling effect between the incentive structure for the sub-provincial government and the development of a private economy such that the county-level economies of Zhejiang Province have been sufficiently rapid. In such circumstances, the county-level economies of Zhejiang Province are shaped by many prosperous massive economies, each divided along county boundaries. This led to regional segmentation and weakened

[收稿日期] 2009-11-29

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2010-01-28

[作者简介] 1.李金珊,女,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事公共经济和公共政策研究; 2.叶托,男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事公共政策和地方治理研究。

cities' ability to gather production factors. In the meantime, the shortage of market supply has been replaced by excess production capacity, and capital scarcity replaced by capital spillover. For the purpose of achieving an economic transformation and upgrading industry, it is essential to design a new incentive structure for sub-provincial governments.

Key words: expanding the powers of county; constraints; massive economy; incentive structure for sub-provincial government

一、引言

2009年7月,财政部发布的《关于推进省直接管理县财政改革的意见》明确提出,2012年底前,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。很多学者认为,推进省直接管理县财政改革很可能只是县政扩权的起步,最终目的是要以全面的省管县体制替代原来的市管县体制。

这一政策的推行离不开必要的理论准备、政治经济条件和实践探索。自20世纪90年代中期以来,理论界展开了对1983年开始全面推行的市管县体制的有力批判^[1-2]。任卫东和吴亮将市管县体制的弊端概括为三大“漏斗效应”,即财政漏斗、权力漏斗和效率漏斗^{[3]32-33}。而王吉平更是列举了市管县体制的十大“罪状”^{[4]32}。与市管县体制呈现出诸多弊端形成鲜明对比的是,一直实施省管县财政体制与积极推行强县扩权改革的浙江省培育出了全国最活跃的县域经济。进入21世纪后,政治经济条件的变迁使浙江省的示范效应被大大催化。在城乡统筹发展的时代背景下,经济发展进入了由偏重城市经济向城市经济和县域经济并重的阶段转换,因此发展县域经济具有战略意义。发展县域经济的要求最终转变为省级政府改革县政体制的内在激励,江西、吉林、山东等省陆续仿效浙江省推出了县政扩权改革试点。

遗憾的是,虽然各地都在仿效浙江省进行县政扩权,很多和县政扩权有关的关键问题却尚未真正弄清楚:第一,县政扩权到底如何推动县域经济的发展?摆脱了市政府的束缚,县政府伸出的到底是“攫取之手”还是“援助之手”?第二,县政扩权的作用难道仅仅在于成功避免了市管县体制的各种弊端吗?实际上,浙江的县政扩权改革之所以获得较大的成功,更重要的原因在于设计了一种有效促进县域之间竞争的激励机制。第三,县政扩权纠正了市管县体制的弊端,难道就不会产生其他新弊端?诚然,过去三十年的浙江经济高速发展让人印象深刻,但是我们也不应该忽视,近几年来浙江经济的发展遭遇到了不少棘手的难题:低水平模仿和同质化竞争现象严重,产业升级困难,企业外迁增加,中心城市的聚集能力和辐射能力不足等。如果对上述问题没有很好的认识,仿效浙江推行县政扩权改革无疑只会“得其形,失其神”。

本文试图回应上述问题,并提出一个一以贯之的理论逻辑来解释浙江县政扩权取得的成就和面临的挑战。笔者认为,浙江省过去高速的经济增长和近几年出现的发展难题都与浙江的县政扩权有密切关系。本文据此分析县政扩权给县政府带来的正面和负面激励。在浙江县政扩权的初期,正面激励(收益)要远远大于负面激励(代价),但随着约束条件的改变,负面激励所带来的损失正逐渐增大。

二、县政扩权与县域经济发展的激励结构

20世纪90年代以来,转型国家之间的经济绩效差异吸引了众多学者投入对政府治理、法律秩序等制度因素的跨国比较研究。在解释中国经济改革为何获得与众不同的巨大成就时,财政分权和地方竞争成为了研究重点,并且产生了丰硕的成果^[5]。然而,绝大多数的此类研究将地方分权假

设为中央政府与省级政府之间的分权,忽略了省以下分权如何影响经济增长这一重要命题。这一假设并不牢靠:省级政府的职能仍是制定宏观政策,经济建设的具体领导者和体制改革的微观操作者还是省以下政府,而且主要是次省级政府,因为再次一级的政府仅拥有相当有限的行政和财政资源,缺乏自由的行政意志。

(一) 县政扩权与次省级政府的激励结构

实际上,中国省以下分权一直没有具体划一的制度安排。1994年分税制改革只划分了中央与省级政府之间的财政分权,却没有对省以下的财政体制作出任何安排,省以下的财政分权体制均是由各地根据自身实际情况进行自主处理的。正是这种自主性让浙江政府得以不严格遵循分税制改革所提出来的“一级政府,一级财政”原则而保留了省管县财政体制,并持续推行四次“强县扩权”改革^①[6]30。类似中央对省的分权构成了省政府行为的激励结构,省以下分权也形成了省以下政府行为的激励结构,而多样化的省以下分权制度则意味着不同省的省以下政府可采用不尽相同的激励结构。从这个角度看,浙江县政扩权改革的本质便是浙江省政府给次省级政府提供的一个独特而复杂的激励结构。

首先,通过省管县财政体制扩大次省级政府的范围。在压力型体制下,一省的经济发展绩效往往取决于次省级政府之间的竞争关系以及相应的次省级政府行为^②。对于浙江省来说,由于从1953年以来一直坚持省管县财政体制(除了“文革”后期),县政府拥有与市政府相同的财政权、主要人事权和部分行政权,因此县政府与市政府同为次省级政府;而其他省份(除了海南省和台湾省)在20世纪80年代到21世纪之初的大部分时间内普遍实施全面的市管县体制,所以只有市政府可称为次省级政府。过去,我国地级市的经济实力普遍较弱,难以发挥“市带县”的作用,在建立社会主义市场经济体制的改革目标确立之后,市县之间的经济发展又呈现出明显的竞争关系。浙江省将县政府纳入次省级政府的范围不仅防止了“市剥削县”,也适应了由市场经济发展自发带来的县市之间的竞争性经济关系。

其次,实施一系列以GDP增长为导向的财政政策,形成对次省级政府的财政激励效应。从1995年开始,浙江省对所属68个市县(不含计划单列市宁波市及其所属县)实施“抓两头,带中间,分类指导”的财政政策,根据经济水平差异建立了不同的激励机制:对地方财政收入超过亿元的县(市),实行“亿元县上台阶”政策;对贫困县和次贫困县,实行“两保两挂”政策;对经济发达或较发达县(市),实行“两保两联”政策;对地级市实施“三保三挂”政策^③。这些激励兼容机制,即将县(市)增收和省对县(市)的财政补助挂钩,将县(市)增收和地方官员的奖励挂钩,产生了意想不到的良好效果,如浙江省从1995年起对17个贫困县和次贫困县实施了“两保两挂”政策,同年底便有15个县实现财政收支平衡。

再次,推行以扩大强县经济管理权限为主要内容的强县扩权,形成对次省级政府的行政激励效应。从1992年开始,浙江省先后进行了四轮强县扩权改革,陆续将大部分地市一级的经济管理权

① 第五轮的“扩权强县”改革也已于2008年底启动。由于该轮改革启动不久,且在有些重要方面区别于前四轮改革,所以本文暂不讨论。

② 压力型体制的主要特征是“靠各级行政组织从上到下规定各种指标任务,并靠各级行政组织从上到下根据这些规定的指标任务来考核选拔干部”,“带有靠行政命令推动的计划体制的痕迹”。可参见荣敬本、崔之元等《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,(北京)中央编译出版社1998年版,第2页。

③ “亿元县上台阶”政策,即对首次上亿元的县(市)一次性奖励30万元,以后每年以3000万元为一个台阶,每上一个台阶一次性奖励20万元。“两保两挂”政策中的“两保”即保证完成中央两税(增值税和消费税)任务和保证完成当年财政收支平衡,“两挂”即一挂体制补助随地方收入增长的1:0.5比例增长,二挂个人奖励为地方收入增长的5%。“两保两联”政策中的“两保”内容与前者相同,“两联”则为一按增收额环比奖励发展资金,二按增收额环比奖励个人。“三保三挂”政策即在“两保两挂”基础上增加“一保一挂”:一保所辖县(市)当年财政收支平衡,一挂城市建设补助与全市范围内增收额挂钩。

限赋予部分经济强县(市)。大多数学者都将强县扩权视为省政府帮助县(市)政府进一步摆脱市管县体制制约的手段。这种角色固然重要,但强县扩权还扮演了另一种重要角色,即通过特别奖励强县(市)来激励弱县(市)追赶强县(市)。拥有相当于地级市的经济管理权力对于县(市)来说,不仅意味着在地方经济发展方面的自主性增强,还象征着自身行政地位的提升。在浙江省的四轮强县扩权中,强县的范围一直是动态变化的:1992年是萧山、海宁等13个县(市),1997年则缩小为萧山、余杭两个县(市),2002年又扩大为20个县(市),2006年则只针对义乌市。每一次改革均会带来不同的激励效果。1997年的强县扩权促成了萧山经济的爆发式增长,其他县(市)“眼红不已”,不断要求享受同等待遇;2002年的强县扩权相当于省政府集中表彰了20世纪90年代以来经济发展绩效突出的县(市);2006年则使义乌成为了“全国权力最大县”。

最后,推行与省管县财政体制和强县扩权相匹配的人事制度改革,形成对次省级政府官员的晋升激励效应。对于晋升激励效应,周黎安评价道:“从20世纪80年代开始的地方官员之间围绕GDP增长而进行的‘晋升锦标赛’模式是理解政府激励和增长的关键线索之一”^{[7]38}。财政激励和行政激励无疑构成了次省级政府行为的重要动力,但县(市)党政一把手除了关注地方的财政收入和行政权力之外,可能更加关心自身的利益,而这种利益集中体现于官位晋升。从1983年起,浙江省县(市)党政一把手均由省委任命,他们的晋升与地方经济增长绩效密切相关。根据浙江省委组织部对20个经济强县(市、区)的情况分析,1992—2002年担任书记的共有56人(不含现职),其中有44人被提拔重用,占79%^{[8]17}。2006年,浙江省将提高义乌市主要领导人的行政级别列为第四轮强县扩权的重要内容,对义乌市和其他县(市)的主要领导人产生了强烈的激励作用。

一系列的县政扩权政策构建了次省级政府的激励结构,而该激励结构对县政府的激励强度要远大于市政府,这便在一定程度上解释了浙江县域经济高速增长的制度和政府因素。该激励结构促使浙江县域经济具有三个不同于其他省份的特征:一是县域经济的综合实力出类拔萃。国家统计局发布的全国百强县名单中,浙江省的百强县数量在2000—2005年一直高居全国首位。二是个别县(市)的经济实力超越了其所属的地级市。以2006年为例,义乌市的GDP、人均GDP和财政收入均超过金华市,平湖市、海盐县的人均GDP也略微高于嘉兴市区。三是区别于市的财力差异状况趋同,县(市)的财力差异状况趋异。用人均财政收入差异系数来表征各地的财力差异状况,则市县不同的财力差异趋势如图1所示:

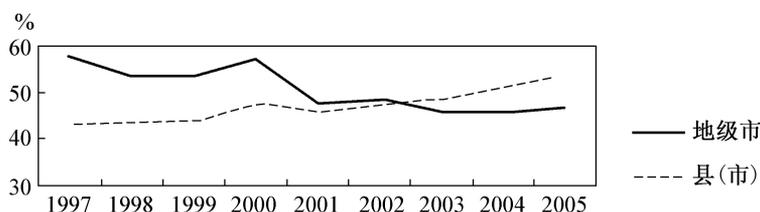


图1 1997—2005年浙江地级市和县(市)人均财政收入的差异系数^①

(二) 县政扩权与特定情境

县政扩权为浙江的次省级政府提供了一个有效的激励结构,但并非决策者在政策制定之前便能准确预测到一切且精心策划一切,而是在长期的历史演进中,省政府与县政府逐步意识到县政扩权政策和次省级政府行为之间的某种相关性,进而在推动经济发展方面形成一种良好的默契和互动关系。因此,简单地在县政扩权和浙江县域经济发展之间建立某种必然的联系明显是一种不负

^① 资料来源:刘强《浙江省地区财政能力差异与转移支付制度研究》,载《地方财政研究》2007年2期,第73—74页。

责任的研究态度,要更加深入地了解县政扩权在形成县域经济发展的激励结构中的作用,必须重视对该制度的特定情景分析(context-specific analysis)^[9]。

为某种目的而产生的制度或政策能够逐渐获得自己的生命,并又为了完全不同的目的而进行变化^{[10]14-16}。从制度演进的视角看,无论是省管县财政体制还是强县扩权,其初衷均不是为了构建一个次省级政府的激励结构,然而最终却“意外”促成了这一结果。1994年分税制改革时,浙江省三十多个发达县市的财政收入就占全省财政收入总量的70%。相比较而言,地级市在全省经济财政收入中的分量远远不如其他省份那样重要,而且浙江地域狭小,地级市和县的数量均较少。在这种情况下,如果实行市管县财政体制,其结果必然是两难选择:要么削弱省对地级市的控制力和影响力(损失集权能力),要么大幅提高省在财政总盘子中的分成比例(损失地方积极性)。保留省管县的财政体制是浙江省政府基于自身利益考虑的理性行为,而且还产生了外部效应,即为构建县域经济发展的激励结构奠定了基础。强县扩权也有类似的特征。事实上,1992年第一轮强县扩权并非是对省政府的奖励,也不是强县的经济发展的要求,而是浙江省为了“增强我省邻近上海几个县(市)对浦东开发区辐射的吸纳能力”^①,所以其扩权对象是邻近上海的县(市)。直到1997年的强县扩权,省政府才比较明显地赋予了行政激励的意图。1997年,杭州市为扩大市区范围,吞并了萧山市和余杭市的部分经济强镇,萧山市的工业产值由全省第一降至第七。为了弥补划镇调整对两市带来的不利影响,萧山市和余杭市联合向浙江省提出了扩大经济管理权限的要求。浙江省不愿因此事影响全省县(市)的发展积极性,便同意了两市的要求。可见,强县扩权最终成为次省级政府的激励结构是一个制度功能的变迁过程,而特定历史环境则深刻地影响了该过程。

任何激励结构的背后均会有建立在利益基础上的竞争和博弈关系,且处在动态变化之中。由县政扩权构建的次省级政府的激励结构蕴含固有的危机,即侵犯了地级市的“合法”利益。虽然中央政府没有对省以下的分权作出明确规定,但是按照中央出台的一些原则和全国的通例,市管县才是“合法”的,这意味着该激励结构存在政治张力。地级市政府曾借助中央决定全面推行“市领导县”体制的时机,在1993年和1994年先后以省管县财政体制是浙江中心城市经济实力不强的主因和分税制的“一级政府,一级财政”原则为由,要求具有管辖县级财政的权限。2006年,国家行政学院调研组在调查中发现,有些已下放的经济管理权限并未到位^{[11]26}。当相互冲突的省、市、县三方为了使激励结构朝着有利于自身的方向发展,政治张力将使激励结构的内容、规则和程序不断变化。浙江省政府没有因为改革中的质疑而变动次省级政府的激励结构,但迫于地级市的压力和加快建设中心城市的需求,作了不少妥协和让步。1999年,浙江省政府对地级市实施“三保三挂”政策;1992—2001年,温州、台州和杭州先后“吃掉”了邻近的经济强县。时至今日,县政扩权带来的政治张力始终没有撕裂有利于县域经济发展的激励结构,但无可否认的是,每一次的冲击均对该激励结构产生或多或少的影响。

(三) 县政扩权与浙江经济发展的特点

仅仅考察县政扩权与次省级政府的激励结构之间的关系,还不能发现浙江县域经济发展的全部秘密。世界银行的《1991年世界发展报告:发展面临的挑战》曾提出:“发展的核心是政府与市场的相互作用。”“当市场和政府协调一致地运行时,就会取得惊人的成就,而当它们相对立时,则会带来灾难性的后果。”^[12] 市场机制和政府行为在经济运行和发展中都存在自身无法克服的缺陷,只有两者的互利耦合才能产生最佳的经济发展效果。

浙江省经济发展的第一个重要特征就是自发生成的民营企业。改革开放初期,禁锢在计划经

^① 参见浙江省政府文件《浙江省人民政府关于扩大十三个县市部分经济权限的通知》(浙政发[1992]169号)。

济之中的市场活力逐步被解放,浙江的很多地方已经开始自发地从事个体经营活动。到了20世纪80年代初期,浙江的小商品生产、交易活动和个体经营经济呈现如火如荼之势。在1987年中央政府认可私营经济的合法地位之前,浙江各地就已经采用“戴红帽子”、“挂户”等做法保护和推动私营经济的发展。1992年邓小平的南方讲话和十四大的召开为市场经济的进一步发展提供了宽松的政治环境,浙江民营经济的发展更加迅速。2001年,浙江非公有制经济增加值占GDP的比重突破50%,并在2005年攀升至71.5%。

民营经济的蓬勃发展得益于浙江各级政府一直扮演“市场增进型”的“有效政府”角色,并根据市场体系发育的进程及其客观要求,不断调整自身的职能定位和行为模式^[13]。学界普遍认为,支持民营经济的发展是浙江政府在特定的改革初始约束条件下作出的必然选择。改革开放之后,在“以经济建设为中心”的政治背景下,各地方政府肩负起了发展地方经济的重任。当时的浙江,国有和集体经济非常薄弱,根本难以指望其振兴地方经济。以温州为例,1978年全市没有一家大型全民企业,中小企业也只有百余家,当年11.2亿元的工业产值中,国有企业仅贡献35.6%。这样的改革初始约束条件迫使浙江政府放弃依靠公有资本来发展地方经济,而转向支持民营化和市场化改革。

省级政府推动民营经济发展的想法需要借助特定的次省级政府的行为模式才能转变为推动民营经济发展的实际行动。如果特定的次省级政府的行为模式不具备“市场保护型”的特征,那么上述转变过程将会遭遇阻碍。然而,浙江通过县政扩权构建起来的次省级政府的激励结构恰好满足了民营经济发展对“市场保护型”政府的需求,这种一致性使县政府伸出的是“援助之手”,而非“攫取之手”。其结果是,由县政扩权构建的次省级政府的激励结构和浙江经济发展的第一个特征之间的这种互利耦合关系促使浙江经济发展呈现出第二个重要特征,即发达的块状经济。20世纪90年代之后,浙江的县(市)政府纷纷借鉴温州、台州、义乌等地商品市场“带动一片产业,活跃一地经济,富裕一方百姓”的经验,积极推进专业市场建设,形成了专业市场在全省遍地开花之势。截至2003年,浙江省工业总产值在50亿元以上的产业集群有35个,100亿元以上的有26个,200亿元以上的有6个。这些块状经济往往以县(市)为单位进行集聚,全省88个县、市、区中,有85个出现了块状经济,总产值5993亿元,约占全省工业总产值的49%。块状经济越发达,县域经济发展就越具有独立性,越试图摆脱市管县体制的束缚,也进而增强了县政扩权的动力。

三、约束条件变动与县政扩权的代价

对一个时期经济社会发展有利的制度对另一个时期则不一定具有相同的效果。制度的有效性取决于它对约束条件的适应程度,而约束条件也会随着制度的建立和延续而发生深刻变化,因此制度的有效性还取决于它适应这些变化的能力。改革开放至今,浙江经济发展所面临的约束条件已经发生了比较深刻的变化,但是县政扩权并未适应这一变化,进而出现了“水土不服”的征兆。尽管近些年浙江县域经济的发展势头并未减弱,却已存在很大的隐患。

(一) 约束条件变动与经济转型悖论

在县域经济繁荣的背后,浙江经济发展一直存在隐忧,那就是浙江经济长期停留在粗放型增长状态,低水平重复和过度竞争成为现阶段浙江县域经济的一大特征。尽管浙江省政府早在20世纪90年代初就有意识地强调产业升级转型的战略意义,但这一意图总是遭遇现实的困境。更加令人疑惑的是,经济转型的主要约束条件已发生较大的变动,但是产业却迟迟未升级。

1. 市场供求关系的变动:从供给短缺到产能过剩

改革开放初期,计划经济体制内生的短缺经济为浙江发展低层次、低成本的制造业提供了绝佳

的机会。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,国内需求日益得到满足,浙江民营企业又发掘了另一个巨大的市场空间——外贸出口,将生产过剩的产品销往海外。借助先发优势和组织优势(即以县为单位的产业集群),浙江产业集群在全国出类拔萃,其中全国市场占有率达40%以上的产品就有160多种。但是,这些产业集群集中于技术含量不高的低端行业,进入门槛低,很容易模仿和复制。目前,浙江经济赖以发展的条件正在发生深刻的转变。其一,国内需求由改革开放初期的全面短缺变为目前的结构性短缺,即高技术、高加工度的产品迫切需要依靠进口,低层次、低成本的产品出现产能过剩。其二,国际需求越来越受到人为的限制。2002—2005年,浙江遭遇来自美国和欧盟等提起的贸易摩擦案件125起,其中反倾销调查涉案84起,金额近15亿美元,占全国反倾销总涉案数和涉案总金额的40%以上。一旦国内和国际的市场供求关系同时发生激烈的异动,浙江的县域经济必然会遭遇重大危机。

2. 要素禀赋结构的变动:从资本稀缺到资本溢出

浙江的块状经济是在资本稀缺的约束条件下发展起来的。1952—1980年,浙江全民所有制单位固定资产投资总额为134.02亿元,仅占全国总投资额的1.56%;1953—1978年的26年中,浙江人均获得的国有投资仅411元,居全国末位。在这种情况下,劳动密集型产业成为发展县域经济的必然选择,而产业集群的组织形式又解决了资本稀缺带来的规模问题。在经历三十年的高速发展后,要素禀赋结构发生了根本性变化,资本的相对丰裕程度大大提高。但是,随着要素禀赋结构的提升,浙江的产业和技术结构并没有相应地升级,而是出现了资本溢出现象,即积累的资本远远超过省内现有产业的容纳程度,过剩的资本为了寻求“利润”不断地流往全国各地乃至国外。2005年,浙江省银监局公布的《浙江企业省外投资情况调查报告》指出,3.3万个在浙企业在省外投资额高达3000多亿元。更典型的是,还有浙江炒房团、炒煤团等巨额游资。

由此看来,浙江经济转型正在面对一个悖论:一方面,由于产能过剩,县域经济陷入了长期低成本竞争的陷阱,浙江的可持续发展迫切需要大量资本来推动产业升级;另一方面,由县域经济发展而积累起来的大量资本并没有反哺浙江的产业升级,而是“出逃”省外。如果任由这种情况持续下去,像上海这样的大城市继续吸引浙江的资本,中西部省份也凭借劳动力和资源优势诱使浙江民营企业走出浙江,浙江的经济将有被“掏空”的可能。

(二) 县政扩权的代价

浙江经济转型为什么存在这样一个悖论?究其原因,以块状经济为特征的县域经济是一个分散的、低资本密度的发展模式,根本容纳不了过多的资本,而浙江省中心城市的要素吸纳和集聚能力并不突出,因而只能任凭资本溢出。这是县政扩权的代价。

1. 区域分割

县与市、县与县之间的独立性和竞争性在浙江市场经济发展的初期确实有力地推动了块状经济的蓬勃发展,但是随着市场供求关系从供给短缺转为产能过剩,要素禀赋结构从资本稀缺转为资本溢出,区域分割所带来的负面效应逐步扩大,最终成为产业升级难以实现的关键因素。县政扩权赋予县政府发展经济的自主性,使其对地级市的依赖相对较小,同时县与县之间的经济联系也因行政区域分割而相对独立,由此浙江经济形成了“蜂窝状”的特征,每个块状经济都成了封闭的或自成体系的经济实体。这些块状经济以低附加值的传统制造产业为主,往往只需要整合单个县域的要素就能释放巨大的产能,极少需要跨区域的协作和分工。由于不存在跨区域协作的经济动力,县政扩权又大大削弱了地级市统筹各县发展的行政权力,县在追求发展的过程中通常忽视与其他区域之间的协调以及重复建设所带来的资源浪费。区域分割和产业分割相互强化导致块状经济“锁定”于特定的产业,阻碍了要素的自由流动和区域间的优势互补,从而不利于推进产业升级。积累的资本一

部分用于扩大产能来追求低额利润,另一部分由于超出了县域开发容量而被迫另觅“财路”。

2. 中心城市的要素集聚能力不强

由县域经济发展而积累起来的资本大量“出逃”省外,没有向浙江省内的中心城市聚集,是因为这些中心城市缺乏强大的要素集聚能力。以2002—2003年为例(表1),浙江地级市财政收入占全省财政收入的比例仅为50.69%,而广东、江苏和辽宁则均超过60%。县政扩权是浙江中心城市要素集聚能力不强的重要原因。其一,县政扩权延滞了极化效应的自然进程。赫希曼指出,经济增长空间传递过程中存在着两种效应:“滴流效应”和“极化效应”。滴流效应是指增长极区域影响其他区域经济发展的一种有利过程,而极化效应则反之^①。改革开放以来,我国的大多数地级市作为经济增长极,尚处于极化效应起主导作用的时期。地方官员出于政绩的考虑,往往借助市管县体制“刮县”、“卡县”以强化地级市的极化效应。浙江通过县政扩权成功避免了这种扭曲行为,但也带来了另外一种扭曲行为,即区域分割延滞了极化效应的自然进程。县政扩权带来的区域分割,特别是市县分割,导致了中心城市难以通过市场机制自然地集聚要素。其二,由县政扩权构建的次省级政府的激励结构对地级市政府的激励强度要远小于县政府。县政扩权的政策意图在于增强县政府发展县域经济的自主性,地级市政府在这一改革中扮演了“利益受损者”的角色。再加上省政府没有构建出一套针对地级市政府的、与县政扩权同样有效的激励结构,地级市政府发展地方经济的动力明显不如县政府。

表1 2002—2003年浙江和广东、江苏、辽宁的地级市财政收入比较 单位:%

省份	2002年	2003年	平均
浙江	49.74	51.63	50.69
广东	65.70	68.03	66.87
江苏	69.37	54.80	62.09
辽宁	70.18	64.77	67.48

资料来源:省财政收入数据来自国家统计局编的2003年和2004年的《中国统计年鉴》(中国统计出版社),地级市财政收入数据来自中国城市发展研究会编的2003年和2004年的《中国城市年鉴》(中国城市年鉴社)。

四、结 语

如果说浙江省前期的经济发展主要得益于县政扩权所带来的县域经济繁荣的话,那么下一步改革的重点就是如何减少县政扩权的弊端。在过去的三十年中,浙江通过县政扩权发展出了一套有效的次省级政府的激励结构,正是这套激励结构与民营经济发展之间形成的互利耦合关系极大地促进了浙江县域经济的发展。随着市场供求关系从供给短缺转变为产能过剩,要素禀赋结构从资本稀缺转变为资本溢出,县政扩权的弊端越来越凸显。如果浙江不能适时地发展出新的次省级政府的激励结构来促进次省级政府的行为转型,那么次省级政府的行为很有可能从前期的“援助之手”变成“阻碍之手”,使浙江难以实现产业升级。虽然我们尚未完全明白浙江应该构建一个什么样的新的次省级政府的激励结构以及如何构建起这个新的次省级政府的激励结构,但它至少应该包含以下内容:减少政府对市场的干预;有利于跨区域的要素自由流动;解决次省级政府之间的协调与合作问题;增强发展中心城市的激励等。

(感谢《浙江大学学报(人文社会科学版)》匿名审稿人的宝贵意见!)

^① 转引自华东师范大学西欧美地理研究所、城市和区域开发研究中心编《区域经济和城市发展研究》,(杭州)浙江教育出版社1993年版,第52页。

[参 考 文 献]

- [1] 毛寿龙:《中国地级政府的过去与未来》,《安徽教育学院学报(社会科学版)》1995年第2期,第1-5页。
[Mao Shoulong, "The Past and Future of Prefectural Government in China," *Journal of Anhui Institute of Education (Philosophy and Social Sciences)*, No.2(1995), pp.1-5.]
- [2] 周振鹤:《地方行政制度改革的现状及问题》,《战略与管理》1996年第5期,第17-22页。[Zhou Zhenhe, "The Status Quo and Problems of Administrative System Reform in the Local Governments," *Strategy and Management*, No.5(1996), pp.17-22.]
- [3] 任卫东、吴亮:《审视行政“第三级”》,《瞭望》2004年第23期,第32-35页。[Ren Weidong & Wu Liang, "A Reflection on the Third Level of Government," *Outlook*, No.23(2004), pp.32-35.]
- [4] 王吉平:《理论界对市管县体制改革的探讨》,《兰州学刊》2005年第5期,第32-33页。[Wang Jiping, "A Research Review of City-Governed-County System," *Lanzhou Academic Journal*, No.5(2005), pp.32-33.]
- [5] 张军、周黎安编:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2008年。
[Zhang Jun & Zhou Li'an (eds.), *Growth from Below: The Political Economy of China's Economic Growth*, Shanghai: Truth & Wisdom Press, Shanghai People's Publishing House, 2008.]
- [6] 陈国权、李院林:《地方政府创新与强县发展:基于“浙江现象”的研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2009年第6期,第25-33页。[Chen Guoquan & Li Yuanlin, "The Innovation of Local Governments and the Development of Prosperous Counties: A Study Based on Zhejiang Phenomenon," *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, No.6(2009), pp.25-33.]
- [7] 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期,第36-50页。[Zhou Li'an, "Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model," *Economic Research Journal*, No.7(2007), pp.36-50.]
- [8] 沈锡权:《强县经济撑起经济强省》,《今日浙江》2002年第24期,第15-18页。[Shen Xiquan, "Development of County Economy Leads to a Strong Economic Province," *Zhejiang Today*, No.24(2002), pp.15-18.]
- [9] A.Greif, "Historical and Comparative Institutional Analysis," *American Economic Review*, Vol.88, No.2(1998), pp.80-84.
- [10] [美]阿维纳什·K.迪克西特:《经济政策的制定:交易成本政治学的视角》,刘元春译,北京:中国人民大学出版社,2004年。[A.K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, trans. by Liu Yuanchun, Beijing: China Renmin University Press, 2004.]
- [11] 张占斌:《政府层级改革与省直管县实现路径研究》,《经济与管理研究》2007年第4期,第22-27页。[Zhang Zhanbin, "Study on the Government-Hierarchy Reform and the Path to Province Directly-Administrated Counties," *Research on Economics and Management*, No.4(2007), pp.22-27.]
- [12] 世界银行编:《1991年世界发展报告:发展面临的挑战》,北京:中国财政出版社,1991年。[The World Bank(ed.), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, Beijing: China Financial & Economic Publishing House, 1991.]
- [13] 何显明:《政府与市场:互动中的地方政府角色变迁——基于浙江现象的个案分析》,《浙江社会科学》2008年第6期,第2-10页。[He Xianming, "Government and Market: Role Transformation of Local Government in Mutual Promotion: A Case Analysis of Zhejiang Phenomena," *Zhejiang Social Sciences*, No.6(2008), pp.2-10.]