

## 试论中国行政区经济的特点以及地方政府的推动作用

石霞教授

### 前言

行政区经济是我国转轨期间出现的，一种特殊类型的区域经济。它是以行政管辖区为依托、在地方政府的推动下，形成的“独立”经济系统。从目前来看，由于我国处在转轨时期，经济区经济尚处萌芽状态，发达的行政区经济就成为了现阶段区域经济运行的主体。早在 90 年代初，就有学者提出“中国区域经济，实际上就是行政区经济<sup>①</sup>”。区域经济的这种“中国特色”，无疑将行政区经济的探讨置于极为重要的地位。因此，本文拟对行政区经济运行特点以及地方政府推动作用做一个粗略探讨。

### 一、行政区经济运行的特点

如上所说，行政区经济是一种地方政府推动的经济，它与以市场机制为导向的行政区经济有着重大的差别。而随着市场经济的发育，现阶段的行政区经济又与 90 年代初，被称之为“诸侯经济”的行政区经济相比，有了新的运行特点。可以概括如下：

#### 1、政区经济的政府导向性。

地方政府是行政区的管理者，对行政区事务负有全部责任。发展经济既是搞好各项工作的基础，也是政府政绩的重要标志。这样一来，地方政府必然会依据自身的偏好，利用多种方式，引导地区经济的发展。

地方政府对行政区经济的导向，主要表现在：一是确定战略定位。地方政府会依据对未来经济走势和竞争格局的预测，参考本地经济区位特点，确定发展目标，用以指导地区中长期的经济发展。二是扶植重点产业。地方政府在统筹考虑各种因素的基础上，确定了本地区重点发展的产业，加以扶持。从各地的规划看，产业重点一般都集中在“价高税大的、资源特色的、劳动密集的”产业上。三是引导资源配置。地方政府经常利用各种手段，调节资源配置，以提高本区产业和企业的规模效益和抗风险的能力。四是优化发展环境。地方政府通过强化软硬件的建设，改善经营条件，为各类经济组织创造良好的经营环境，以推动经济的快速发展。

#### 2、行政区经济的有限开放性。

现阶段的行政区经济与 90 年初的“诸侯经济”相比，开放程度有

<sup>①</sup> 见刘君德教授为舒庆的《中国行政区经济与行政区划研究》所作的序。中国环境出版社 1995 年版。

了很大的提高，并积极与国际接轨

但是，仍然存在着某种变相的“地方保护主义”，它的表现就是对外开放、对内封闭。

所谓对外开放，就是对于区外的各种经济资源，政府通过提供各种优惠条件、甚至给予超“区民的待遇”，吸引其大量流入，以增强本地区的经济实力。所以，从这点说，行政区经济是开放的，甚至是与国际接轨的。而对内封闭，则是对于区内各种经济资源而言的。本地政府为了维护区域的既得利益，必然利用各种手段，阻止和阻碍经济资源，如重点企业、新兴技术、稀缺信息和优秀人才等等的外流，以防止削弱本地区的经济实力和后劲。尤其是一些关乎政府政绩（税收定额、财政收入以及就业任务等）的外流行为，更是予以阻止。可见，行政区经济开放是有限的。

### 3、 行政区经济结构的完整性。

在市场经济条件下，地区产业的发展 and 布局，主要受比较经济效益原则所支配。各地区由于资源秉赋和历史基础不同，因而比较优势的产业也就不同，所以，在各地区之间就会形成互补性的产业分工。然而，在经济转轨期间，情况却有不同。在市场机制和政府偏好的共同导向下，行政区经济结构呈现出完整性的

趋向。具体地说，就是一方面，要按照市场的导向，发展比较优势、高利润率的产业，以确保本区域的竞争力；另一方面，又要受政府职责的约束，为完成某种政治和社会的目标，不得不发展非优势产业，如农业、劳动密集型产业等。与此同时，还要适应国际经济一体化的潮流，培育高新技术产业，作为将来经济的增长点。如此等等，其结果是各个行政区经济结构相当完整，差异甚微，呈现趋同化现象。

### 4、行政区经济利益的排他性。

随着中央政府分权改革的深入和分税制的实行，行政区拥有了独立的经济利益。这种利益的多寡与本区域的人民生活水平和质量、与政府的政绩息息相关。因此，这种利益具有很强的排他性。

积极扩大经济利益，已成为地方政府的最高目标。从调查中我们发现，追逐稀缺资源的垄断权，进而获得垄断利益，是地方政府扩大区域经济利益的一条重要途径。例如，向上级政府争取改革的试点权、各种特殊政策、各类重要项目，甚至企业上市额度等等。而尽量避免资源管辖权、行政区划和现有经济政策的调整，又是地方政府保护既得利益、防止利益流失的另外一种方式。资源管辖权是指国有资产的管理权，如部属国有企业、特殊矿产资源等；行政区划是指管辖地区的范围。因为，无论是

国有资产管理权的调整，还是行政管辖区的改变，都会直接的影响地方的既得利益。所以，在调整中就会出现地方政府与中央政府之间的博弈。博弈的结果往往是地方政府保住原有利益，中央政府得到增量利益，实现了双赢。这种情况在我国的改革过程中屡见不鲜。

虽然行政区作为区域经济运行的主体，特定历史阶段的产物，它将最终让位于经济区经济。但是，在相当长的时行政区经济的运行特点和规律，都会影响中国区域经济运行的格局。

## 二、行政区经济发展中地方政府的重要作用

改革开放以来，我国经济的持续发展，与行政区经济的高速增长直接相关。而行政区经济之所以能如此迅速的腾飞，又都与地方政府不遗余力地大力推动和扶持是密不可分的。笔者在对若干个行政区调查中发现，地方政府主要从制度重新、资源整合、环境优化以及形象塑造四个方面，推动行政区经济的发展。

1、制度创新是地方政府推动地区经济发展的重要途径。

制度经济学认为制度是影响经济发展的一个重要因素，制度的不断创新必然会推动经济的发展。所谓制度创新，就是不断改变原有制度规定和界限，以最小的成本换取最大利益的活动，也可以说

是，通过建立新制度获取增量利益的行为。我国渐进式改革，就是不断对计划体制“越轨”的过程，带有突破性的制度创新一般都来自基层的试验。地方政府在其中扮演了支持者和保护者的角色。地方政府之所以甘冒巨大的“政治风险”，推动制度创新，主要是因为：能够通过创新获得巨大的经济利益，带动地区经济社会的发展。同时，也能在政府间的竞争中占据有利地位。因此，各个地方政府都会以制度创新为动力，推动地区的发展。

地方政府的推动作用，主要集中在扶植和保护方面。对于率先改革的基层组织，给予政策优惠和政治荣誉，在形成“示范效益”后，利用各种手段诱导其他经济组织尾追效仿，从而快速地形成地区的制度优势。在创新活动遇到风险时，政府或是想方设法减轻风险，或是主动承担风险，因而保证了制度创新的继续进行。一个有趣的现象是，地方政府往往是利用行政手段，发育市场体制，在不断的“越轨”的中，发展地区经济。

很显然，制度创新已经成为发展区域经的有效途径，在相当长的转轨期间，这种途径还有其发展的空间。从这意义上讲，改革开放以来，行政区经济发展的历史，就是一部制度创新的历史。

### 1、 资源整合是地方政府

动区域经济发展的重要方式。

一个地区经济发展的水平，集中体现在产业的竞争力上。国内外成功崛起地区的经验表明，地区经济发展必须依靠特色产业在一定时间内的快速聚集。而产业集聚的条件，就是资源，尤其是存量资源能够在时间上和空间上，自由的流动和有效的集中。从转轨期间来看，产业成长面临着两大困难：一是市场调节盲目性约束。市场自发调节资源聚集的时间过长。二是传统的资源所有制的阻碍。改革 20 多年来，资源的“部门所有”和“不同所有制分管”的体制，并没有真正改变，既得利益作梗，已严重地影响了资源的合理流动和优化配置。为了克服上述困难，地方政府充当了资源的整合者，在“中观”层面上，调节资源的配置。地方政府整合资源不是要替代企业直接运作资产，而是在政府的主导下，通过市场方式的运作、改革的推动，引导和拉动资源，尤其是存量资源向特色产业集中，以便促进具有规模效益、竞争优势、关联效应的产业快速成长。由此可见，政府整合资源是其推动经济发展的一种重要方式。

地方政府主要从四个方面整合资源：一是调整资源的空间布局，推进产业的集中化，借此来提高规模效应。地方政府通常利用规划，引导工业向城镇和园区集中；引导农业生产区域化。二

是培育产业间有机联系，促进产业的一体化。政府大力改革传统管理体制，消除产业融合的障碍，为相关产业的一体化创造条件。三是鼓励资本兼并重组，推动企业的集团化。政府通过实施国有资产管理体制、企业产权制度改革，打破了国有集体资产的“部门所有”、“企业分割”的格局，剥离出优质资产，以兼并和合并的方式，注入优势企业，以便形成具有主导能力的企业集团。四是实施优惠政策，大力促进中小企业的群体化。五是整合政府机构和权能，保证政策实施的协调化。我国政府体制改革和职能转变严重滞后于经济的发展，过去那种部门林立、职权分散的管理体制，导致了政出多门、政策失效、部门掣肘、利益刚性等状况，已经不适应、甚至制约了经济发展，所以，改革政府机构、整合管理权能，也是地方政府资源整合的题中应有之义。

通过地方政府实施战略整合，不仅改变了产业布局分散、企业规模狭小、支柱产业没特色的现状，而且，理顺了产业之间的关系，组建了一定规模的企业集团，促进了具有地方特色和竞争优势的产业集群的形成，从整体上提高了资源的配置的中观效率，为地区竞争能力的提高奠定了基础。为此，整合资源也就成为地方政府推动地方经济发展的有效方式。

## 2. 优化是地方政府推进区域经济发展的的重要手段。

这里的环境，主要是指投资环境，是企业赖以生存的外部条件。它的好坏对企业的经营活动和资源的流动有直接的影响。因此，各地方政府都把创造良好的投资环境，作为发展区域经济发展的重要手段。所谓良好的投资环境，就是指该地区具有使企业获得地域比较利益以及便于生产要素流动和配置的条件。这种外部条件是多方面的，仅就直接条件而言，也包括制度、政策、设施、教育等。所以，地方政府把优化环境放作为促进的地区发展的重要手段，全方位地进行环境建设。

首先，搞好设施环境。地方政府通过硬环境，如交通、供水、供电，尤其是信息通讯等的建设，保证地区间物流、人流、信息流能够顺畅流动和企业能够高效率的运营。

其次，建立和完善制度环境。制度是制约各种经济主体行为的准则、是保证正常经济秩序的规范。现阶段的制度建设主要集中在完善和健全市场经济制度上，如维护公平竞争、反对垄断的制度；保护产权，鼓励发明等等制度。通过制度的保障，为企业经营创造公平、有序的市场环境，因而形成地区新制度的优势。

其三，创造优惠的政策环境。地方

政府在中央授权的范围内，综合运用经济政策，如土地使用政策、税收减免政策、特殊资源的开发政策以及收入的分配政策等，降低市场主体进入本地区经营的门坎，进而形成区域比较经营优势，俗称“政策洼地”。

其四，构建人才环境。随着知识经济的到来，人才已成为影响经济持续发展的第一要素。拥有人才优势，不仅能形成本地区的自我创新能力，包括技术创新、制度创新和管理创新等，而且还是吸引外部资源流入的“物质”基础。这一点越来越得到地方政府的共识。人才环境，包括人才培养和人才流动环境。人才培养环境，主要是指教育体系，即国民教育、技术教育、终身教育等体系。通过这些教育体系的建设和完善，为人们的义务教育学习和继续教育学习创造良好的条件，以便人才的成长。人才流动环境，主要是指合理的用工制度和劳务市场。通过建立和完善用工制度和劳务市场，以便能够推动人才的有效使用和合理流动，避免人才的浪费。可以说，地方政府越来越把经济环境的建设和优化，做为撬动地区经济发展的杠杆和手段。

## 3. 形象塑造是地方政府推动区域经济发展的重要战略。

随着市场经济的发展，形象在竞争中的突出作用，越来越被地方政府所认

同。塑造良好的地区形象已成为政府促进经济发展的重要战略之一。所谓地区形象是人们（区内外公众）对一个地区的内在综合实力、外显活力和未来发展前景的具体感知、总体看法和综合评价。一个地区形象的好坏，会直接影响着该地区的竞争力和发展机遇。为此，地方政府都十分重视形象塑造，把它作为一个系统工程来抓。

通常地方政府抓这样几方面的形象塑造：首先，城市形象。城市建设是一个地区经济、文化水平和质量的外在体现，是人们认识和感知一个地区的着眼点。所以，各地政府都十分重视城市的规划、绿化和文化氛围的营造，力图给人以耳目一新的感觉。其次，政府形象。政府既是行政区的管理者，也是地区的代表。公务员工作的态度、方式和效率，都直接映衬出政府的管理水平和能力。所以，一个政府能否在区内树立起“公正、廉洁、高效”的风范、对外塑造出“开明、务实、精干”的形象，会直接影响地区的整体形象，进而影响区域间竞争的效果。因此，各地政府通过职能转变、机构改革、反对官僚主义作风等方式，全方位地以“企业家的精神”来改革政府，重新塑造政府的形象，以博取公众的信赖。其三，企业形象。这里的企业形象是指企业的群体形象，包括本地产品的市场占有份额、质量信誉、

知名品牌含金量；本地企业的实力评估、企业家的知名度、上市公司的数量等。地方政府极为重视地区企业整体形象的塑造。对本地区企业在全中国 500 强或全国 200 强以及 500 强排名的位置和数量、企业家的知名度、著名品牌的含金量等，都给予了高度的关注。并积极创造条件，如召开商品博览会、定期举办文化节以及率团赴国外招商引资等等，扩大企业的国内外影响。其四，市民形象。地方政府特别注意市民精神文明的培养，纠正过去不好的影响，树立新的精神风貌。政府通过法规约束、媒体宣传、标兵树立等方式，培育地区公民的行业规范、职业道德、文明行为，以提高公民的道德和文明水准，形成现代公民的形象。

很多地区通过形象工程的建设，风貌大为改观，取得了社会的认同和赞誉，提高了地区的竞争实力，甚至直接带来了巨大的经济收益。有些地方提出了“形象也是生产力”的口号，表明地方政府对此的高度重视。

综上所述，在行政区经济发展中，地方政府发挥了巨大的作用，有力地推动了地区经济的腾飞。根据中国经济发展的实际，可以预计在相当长的时间里，地方政府还将继续扮演地区经济推动者的角色，影响地区经济的发展，乃至中国经济的增长。

