

DIFANG ZHENGFU YU DIQU FAZHAN

汪德和 罗来武 / 著

地方政府与 地区发展

——论江西经济发展
LUN JIANGXI JINGJIFAZHAN



经济科学出版社

地方政府与地区发展

——论江西经济发展

汪德和 罗来武 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨晓莹

版式设计：周国强

技术编辑：邱 天

地方政府与地区发展

——论江西经济发展

汪德和 罗来武 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编辑电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

富达印刷厂印刷

德利装订厂装订

880×1230 32 开 9.625 印张 250000 字

2004 年 11 月第一版 2004 年 11 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-4490-3/F·3762 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



作者简介

汪德和，现年 54 岁，江西波阳人，北京大学研究生班毕业。曾任江西月兔集团董事长、江西省广丰县县长、江西省上饶市副市长、中共江西宜春市委副书记，现任江西省新余市人民政府市长。

罗来武，现年 34 岁，江西永修人，1997 年毕业于中国社会科学院研究生院，获经济学博士学位。

现任江西师范大学副校长、兼财政金融学院院长，出版专著 8 部，在《经济研究》等刊物发表文章二十余篇。

前言

摆在读者面前的是一本文集，有的已经在国内公开刊物发表，大部分尚未公开发表。该书是作者在江西工作多年的认真思考。两位作者是忘年交，都是“吃红薯饭、喝南瓜粥”长大的江西人，对家乡的发展有着拳拳之心。每次我们两位在一起的时候，总是就江西每一阶段的经济与社会发展的重大问题进行讨论和对话。这本文集就是在我们对话的基础上写成的。改革开放以前，江西在全国的发展地位是十分不错的。改革开放以后，江西在20世纪80年代初就和沿海开放地区拉开了发展差距，这是可以理解的事情；但是，20世纪90年代以后江西开始和条件类似甚至条件更差的中部地区的省份拉开发展差距，实在让人不可理解和深感叹息。怎样解释改革开放后江西的落后？江西能否在落后中崛起以及怎样崛起？等等，这些问题一直萦绕在作者心中，并力图在理论上探讨或在一定的层面上实践这些江西人都关心的问题。这本书就是这种探讨的理论成果和某些实践的经验总结。

汪德和是一位实际工作者，他怀着发展和振兴家乡经济的心愿，在广丰进行了从厂长到县长、从企业家到政府官员的大约7年时间的实践和努力，通过和广丰人民的共同奋斗，最后使一个全省最落后之一的县发展为一个全省最强的县。广丰的成功经验证明，

落后地区的崛起是完全有可能的，关键在于领导和发展政策。本书收录了李建德教授的《解读“广丰奇迹”》一文，读者可以从该文充分了解到广丰经济快速发展的过程。另一位作者罗来武从北京接受过系统的现代经济学教育，毕业后就回到自己的家乡，大部分时间在大学从事关于江西经济问题的研究，其间在全国各地特别是经济发达地区进行过广泛而深入的调研。两位作者一位是实际工作者，一位是理论工作者，应该是理论与实践的交融。理论的分析与实践的事例，都说明江西实现在中部地区的崛起是完全有可能的，关键在于思路、政策和执行。作者就江西的崛起提出了自己的一些看法，目的是抛砖引玉，希望更多的理论工作者和实际工作者都来关心和研讨江西的崛起问题，为振兴江西经济出谋划策。

本书的完成也得益于许多朋友的思想启迪，我们从和徐毅、肖四如、漆权、李建德等人的对话中获益匪浅。尤其值得一提的是，省委孟建柱书记、吴新雄副书记、省委组织部董君舒部长、宣传部刘上洋部长、副省长赵智勇、副省长危朝安等省领导对我们的研究给予了很多关心、鼓励和支持，领导的关心既坚定我们的研究信心，也使我们得到了很多很必要的指导。在此，对所有帮助、关心和支持我们的朋友和领导，表示衷心的感谢！同时也希望广大读者特别是江西的读者，对我们的管窥之见提出宝贵的批评意见。

感谢经济科学出版社对本书出版的支持，感谢责任编辑吕萍所付出的辛勤劳动！感谢雷蔚和李霞在本书编辑上的大力帮助！

作者 二〇〇四年八月于南昌

目 录

关于江西经济发展的几个关键问题·····	(1)
近两年来江西经济发展的回顾与前瞻·····	(13)
降低执政成本 提高执政能力·····	(30)
从博弈和知识的角度看投资环境的建设·····	(45)
探寻地区竞争优势·····	(56)
产业集聚的形成机理与地区发展对策·····	(65)
三农问题的演进历程·····	(80)
化解三农问题的战略思路与十大对策·····	(94)
经营城市与城市经营·····	(110)
构建江西中部崛起的框架·····	(121)
提高落后地区地方领导干部的经济管理水平·····	(131)
环境重于成本——德安调研的启示·····	(142)
论地区社会品牌管理·····	(153)
对三个重要问题的思考——历史品牌的经营、主导 产业的发展和商业文化的建设·····	(159)
地方国有企业改革：要用新的思路和策略·····	(169)
统筹江西城乡发展的关键·····	(180)
“科学发展观”认识大纲·····	(184)
企业靠什么发展——一种进化论的观点·····	(189)
大学的发展与治理·····	(200)
从机构观到功能观：中国农村金融制度	

创新的路径选择·····	(210)
经济互补与赣港合作：战略性双赢·····	(223)
论中西部发展中的制度陷阱·····	(227)
解读“广丰奇迹”：地方政府行为与区域经济发展·····	(248)

关于江西经济发展的几个关键问题

内容提要

改革开放后，江西经济一直落后的根本原因在于：第一，政府核心能力一直不能到位，缺乏引导市场机制形成和提供良好公共物品等关键服务，从而驱动地方经济发展的基本能力；第二，受弱政府的影响，作为赢利中心的企业部门的竞争能力较弱。改变江西的根本办法，是先改变博弈规则，和发达地区进行制度对接，并大力发展交通，使江西的区位优势真正突显出来。

一、改革开放后，江西为什么会落后

“有条件的地方优先发展”，是 20 世纪 80 年代国家经济改革与发展的战略。优先的好处和根本主要不是中央资源的投入和税收的优惠，而是采取发展的新办法即制度创新先行的权利，核心是市场化的优先权。这是一种不平衡的地区发展政策，容易引起地区资源的重新配置，进而造成地区间经济发展的差距。

在差异化的制度背景中，非优先发展地区需要依靠强政府或强民间部门的推动，敢于在地方自发地从事制度创新和市场化活动（核心是促成市场机制的形成），激发当地企业部门的活力（核心是确立有效率的产权制度），用新体制增强本地的资源配置能力，与制度创新先行的地区进行竞争。比如浙南就是靠强民间的力量推

动，浙北、苏南等地则是靠强政府的力量来推动。如果两种能力都不强，甚至是很弱，那么该地区不仅会与优先发展地区的经济差距拉大，也会与政府能力或民间能力比自己强的同类地区的经济差距拉大。

江西在 20 世纪 80 年代形成了与沿海地区的经济差距；在 90 年代又形成了与条件类似甚至条件更差的内陆省份（比如安徽、湖南等）的差距。为什么江西在 80 年代走下坡路后，在 90 年代继续走下坡路，无法扭转一直下滑的趋势呢？

我们的研究认为，江西经济一直落后的根本原因在于：第一，长时期以来，政府核心能力一直不能到位，缺乏引导市场机制形成和提供良好公共物品等关键服务，从而驱动地方经济发展的基本能力；第二，受弱政府的影响，作为赢利中心的企业部门的竞争能力较弱。

（一）政府核心能力的不足：缺乏驱动市场机制形成和提供公共物品的能力

如上所述，从根本（制度）上说，改革开放后中国经济发展的成就主要来源于有效的企业组织在新体制成分即市场机制中的活力，表现为由市场化带动的工业化。地方经济发展速度的快慢，取决于市场机制形成速度的快慢，从而工业化速度的快慢。

在体制转轨过程中，地区市场机制的形成依靠几方面的力量：第一，民间部门（主要是企业组织）驱动的诱致性“形成”（变迁），可以称为民间驱动模式；第二，政府推动的强制性“形成”，可以称为政府主导模式；第三，上述两种力量的结合。现实中可能由哪种模式来主导，和两个因素相关：一是传统地方政府的规模和力量；二是当地企业组织和民间部门的创新能力。在江西，计划体制时期的地方政府规模和力量很大，国有企业比重很大，农村的工业化活力又很弱，因此政府的驱动十分重要。

改革开放后，政府驱动的核心能力体现在两个方面：一是引导

和推动市场机制形成的能力；二是提供公共物品及其他关键服务的能力。但是，江西政府的主导和驱动能力一直很弱，致使江西的市场机制形成速度始终较慢；由于缺乏市场机制和新办法，企业组织的能力没有得到解放。弱政府是解释江西经济落后的关键。

在江西，政府官员能力下降引致了政府体系两个很不好的行为方式和环境：其一是思想保守，不敢创新；其二是政府努力不足，“做官不做事”是主体环境。在低效率任人惟亲机制的作用下，政府官员把精力放在拉关系上（努力成为上级的亲信）的边际收益大于做事的边际收益（升官的概率大）；由于做事越多，失误的概率因而机会成本就越大，同时政府不做事所带来的地方经济欠发展的社会成本，最终并不由政府官员来承担（是普通老百姓承担）。由此，在政府体系形成了“做不如拍，做不如看”的内在机制和行为环境。

由政府能力脆弱所内生的不敢创新和“做官不做事”的行为方式，导致需要创新才能进行的市场机制的形成速度缓慢；在缺乏市场机制的环境中，企业部门的能力和活力长期处于被压制状态，因而地方经济增长速度就上不去，而经济增长速度上不去进一步加大了创新的风险，产生“保守—落后—进一步保守—进一步落后”的劣性自增强机制。

由于经济增长缓慢，进一步影响了政府提供公共物品的规模和速度（比如基础设施和城市化建设），也难以提供其他的良好服务，而公共物品提供不足和其他关键服务的不到位，又进一步降低了经济增长的能力。由于经济增长速度上不去，而政府部门的开支又不断增长，政府很难从经济增长中获得与日俱增的公共开支，从而不得不加重对民间经营部门的收费，到处设卡设证，形成“恶”政府的机制。这样一来又加重了民间部门的负担，损伤了赢利部门的生存和竞争能力，使老百姓不堪重负，从而在整个江西造成了“越穷越收、越收越穷”的恶性循环，长期困在“拉费陷阱”中难以自拔。

(二) 企业与民间部门的竞争能力较弱

改革开放后，江西的现有企业整体竞争能力较低，新创企业数量和规模从来就不足；在整体上，江西不仅国有企业不行，非国有企业也不行。从根本上说，这是政府能力不足和行为方式低效率的产物。

第一，国有企业竞争能力弱。国有企业低效率是一个全国普遍现象，大体原因也差不多。江西的问题是由于政府能力弱和不敢创新，没有采取措施减少国有企业的数量和规模，因而使国有企业的问题越积越多，负面影响越来越大。

第二，非国有企业力量弱小。江西非国有企业力量的弱小在本质上也是政府能力不足的产物，核心问题是政府没有为民间部门提供市场化的良好条件。由于缺乏市场化空间：其一，非国有的民间部门缺乏边干边学的环境，造成市场化能力与经营能力落后；其二，造成本地有市场化能力与经营能力的企业家人才和技术人才的流失，从而丧失地方经济发展的“核心能力要素”，大大削弱了本地企业组织生存和发展的基础。

第三，和浙江等地相比，江西的民间部门确实存在能力脆弱的地方，主要表现为农村的市场化和工业化能力的不足，即由于缺乏农民企业家资源和信息资源，在政府给予的有限的市场化空间中，依靠农业和农民资源的乡镇企业在江西发展不力。

这既是江西经济发展路径演进的结果，也是政府以农为主发展战略导向的结果。江西乡镇企业经营的市场全国化的能力比较低，因此规模一直上不去，同时由于地方政府缺乏专业化推动能力，未能配合本地企业就本土的优势产业在当地建立工业和产业体系，形成专业化的垄断势力。当竞争加剧到一定程度时，江西的绝大部分乡镇企业由于没有做大和缺乏地区工业体系的原因，纷纷倒下了，因而江西经济也塌了半边天。

二、当前条件下，一个振兴江西经济的理由和行动战略

(一) 振兴江西经济大有希望

在现在的激烈竞争条件下，在经济落后的基础上，振兴落后的江西经济有无希望？有！理由如下：

第一，经济发展过程中的旁侧（扩散）效应开始发挥作用。可以从两个角度来分析江西将获得较强的旁侧效应的机理及过程。从收益的角度，江西正成为发达地区资本的角逐之地。由于市场机制形成速度快，中国的发达地区通过极化效应和资源积聚的能力，吸收了附近地区乃至全国的落后地区资源，与落后地区形成较大的发展差距。发展到一定程度之后，虽然企业资本规模做得很大，企业家和技术等要素资源也十分丰富，但由于竞争加剧和城市化升级的原因，边际报酬率逐年下降。这时，该地区的资本和企业家开始寻求出路，其中很重要的一条出路就是向落后地区寻找投资和发展的机会，这就是所谓的旁侧效应（也可称为扩散效应）。江西是离广东、福建、浙江、上海等经济发达地区最近的一个有发展条件的落后地区，而且具有较好的要素供给条件（即梯度差较小），因此接受发达地区旁侧效应的机会最大。

从成本的角度，产业结构的地区性重新洗牌（Reshuffle）为江西带来机会。在当前条件下，全球的产业结构和全国的产业结构都在发生快速的变化，制造业领域的激烈竞争使得企业不断寻找降低成本的方式，包括向落后的低成本地区布置或转移生产基地；一些大企业随着产业成本的演变而不断更新自己的产业结构。这将是一个重新洗牌的过程。江西完全可以主动地把广东、福建沿海、上海等发达地区不得不抛弃的产业接过来，通过低成本的优势加以链接。

第二，江西大有未被“后天优势”有效整合与利用的先天优势

资源。可以说，江西从南到北有一省的好山好水，旅游资源十分丰富（先天优势）。当然，旅游资源丰富的地方在中国很多，但是像江西这样靠近广东、福建、浙江、上海、江苏等经济发达地区、从而靠近消费群的旅游区并不多见。然而，由于江西缺乏发挥先天资源优势的“后天优势”，我们的旅游资源远远没有得到发挥。江西大有未被充分挖掘的资源。

第三，在一些大规模行业，率先利用产业组织政策获取巨额利润的空间很大。在现代市场经济条件下，政府推行产业结构政策失败的可能性较大。但是，并不是说政府在产业发展中不能起到积极的作用。我们认为，在中国现行的竞争结构状况和国有企业占比较重的情况下，政府在产业发展中的作用应当是推行产业组织政策。产业组织政策的核心是对行业竞争结构进行重组，改变企业的数量和组织结构，将过度或低效率的行业竞争结构改组为适度或有效率的结构，用通俗的话来说就是“收回五个指头，握成拳头打出去”。在江西，利用产业组织政策增强地方产业的竞争力而获取巨额收益的空间十分广阔，最典型的是烟草、旅游、矿藏开发等资源产业部门。

第四，非国有企业发展和国有企业改革改组的潜力很大。如上文所言，江西的非国有企业组织之所以没有活力，在根本上是我们的政策没有到位；国有企业之所以不行，是我们的制度和改革没有到位。只要政府在改革、改组和发展等方面的政策（包括前沿创新政策）到位，非国有企业发展的潜力十分巨大，国有企业改革的前途也是光明的。在江西，由成功的改革和改组带来的收益是不可估量的。

（二）抓住和解决要害问题，推行有效的经济发展战略，超常规发展江西经济

1. 先解决要害问题：快速解决政府核心能力不到位的问题。由于政府能力脆弱是江西经济落后的根本原因，因此振兴江西经济

的第一步是着手解决政府核心能力不到位这个要害问题。

(1) 改变政府行为模式：先立后破，确立新的收益规则和成本规则，用新的规则来解放人们的思想，快速改变江西的政府行为方式。在解决政府能力不到位的问题之前，先要改变政府的行为方式和行为环境。要改变这些东西，不能走只靠宣传鼓动等传统的解放思想的老路子，而要采取新的思路 and 办法。新办法的核心是，要确立新的收益规则和成本规则，使干事的边际收益大于拉关系的边际收益、干事的边际成本小于拉关系的边际成本，以新规则来建立“干而非拍”的各级政府新行为方式。只有用这种先立后破的办法，才能彻底铲除在历史派系斗争的基础上演进而成的“做官不做事”的模式。

从博弈论的角度看，解放思想的实际办法很简单，就是江西的领导人一定要确立可以置信的承诺和威胁，“承诺”能干就上，“威胁”不能干就下，以实际的行动和案例来显示承诺和威胁的可置信性。只要政府官员的思想解放了，各种限制民间部门发展和创新的规则改变或放松了，在利益机制的作用下，民间部门的积极性和创造性很快就能得到发挥。

(2) 组建能干的各级地方政府，以任人惟贤规则重组部分人事，使政府核心能力基本到位。确立新规则和解放思想虽然是当前的头等大事，但是光靠解放思想并不能够立即解决江西的问题。虽然在新规则或新机制的作用下，各级政府官员都会努力解放思想和干事，但思想解放只是解决一个敢不敢干的问题，江西的事业不仅是需要一个敢干的政府，更需要一个会干和能干的政府，一个具有管理现代市场经济核心能力（在早期是促进市场形成，现在主要弥补市场缺陷和增强市场功能）的政府。对具体的政府官员而言，敢干的问题可以在短时间之内解决，但是能干的问题则是一个长期问题。然而，面对越来越激烈的地区竞争，我们必须只争朝夕。

所以，在江西发动解放思想活动的同时，需要在较短的时间内组建能干的各级政府，当然，核心是重组部分人事。重组的规则是

任人惟贤，让懂市场经济、善于管理和驱动地方经济发展的贤士掌握经济管理决策权。根据当前局势对不同层次政府能力要求的轻重缓急，我们需要尽快解决地市级（特别是后文谈到的作为增长中心的地级城市）、省级经济职能管理部门、县级三个层次的政府官员的能力问题。当通过政治的博弈确立以能力为核心的组织规则之后，在技术上解决政府官员的能力问题是一个简单的难题，取决于可供选择的贤士规模和识别与选择方式。

2. 处理好当前的经济战略问题，使政府驱动经济发展的关键作用快速到位。组建能干的地方政府的关键，是使地方政府在经济发展中的作用或功能到位。在当前条件下，地方政府既要做弥补市场缺陷的工作，又要做增强市场的工作。从发展战略上讲，我们必须走“内外并举”的道路，江西的经济发展战略必须涵盖“借助外力”和“整合内部”两方面的内容。

(1) 江西经济发展的战略问题 A：启动旁侧效应，借助外部的市场力量。

战略问题 1：快速发展基础设施。

要推动江西经济的快速发展，必须尽快启动旁侧效应的作用。要使江西的区位条件成为竞争旁侧效应的优势，前提条件是交通设施必须到位，在当前条件下，尤其重要的是高速公路。快点修路是当前江西经济发展的第一战略问题。

江西主要从两个大的方向接受强旁侧效应。一是从东南部接受广东（包括背后的香港）和福建（关键是背后的台湾）等发达地区的辐射；二是从东部接受浙江和上海等地的辐射。因此我们必须尽快把通往广东和福建的高速公路和通往浙江、上海的高速公路修通。修路的秩序是先从资本的家门口开始，即从外往里修，而不应该从江西境内往外修，营销的基本原则是先要方便自己的顾客，而不是方便自己。

战略问题 2：营造良好的投资环境，高标准推进城市化建设，推行开放型经济发展主战略。

投资环境是硬件设施和人文环境的统一，江西要竞争旁侧效应，首先要营造优越的投资环境。路是硬件设施中的第一要素，硬件设施中的第二要素是城市化建设。现代工业企业对城市规划的要求早已超过三通一平，而是进一步提出了对环境的要求。因此，我们的城市化工作既要搞好设施建设，也要搞好美化建设。

人文环境的建设包括很多方面，最主要的几点是：第一，生产和生活的安全性；第二，竞争有序的市场秩序；第三，高效的政府服务；第四，轻松愉快的业余生活和良好的人际关系环境。良好的人文环境需要政府和民间部门共同努力，但政府的努力是关键。不管什么工作，最基本的规则是严格执法和执规，只有依靠严格的法律和制度才能建设良好的地区人文环境。

战略中的策略：根据各地的区位经济特征，推行非均衡的地区发展政策，以城市化工作为基础，确立经济增长中心，以增长中心为依托重新规划行政区域。

城市化是需要巨额投资的，投资的主体是政府（不排除有些项目可以和民间合作）。问题是江西政府的财政能力比较弱。在这种条件下，需要我们集中财力，先着力规划建设好几个有快速发展潜力的城市，确立江西的经济增长中心，实行非均衡的发展政策。当前的任务是明确一级和二级增长中心。

首先，一级增长中心是南昌。从综合条件来说，把南昌确定为一级增长中心是毫无疑问的，这意味着江西城市化的投资将主要用在南昌；其次，二级增长中心是赣州、上饶和九江等地级城市。把这些城市确定为二级增长中心的依据是它们比其他地级城市靠近资本，是旁侧效应中接受辐射最近的地区。如果确定这些城市是二级增长中心，那么继南昌之后，江西的总体城市化投资将向这些城市倾斜。

对城市化建设，我们提出的几点建议是：第一，对这些城市的规划要长远、眼界要高，架子要拉得大，南昌要往特大城市的方向发展，赣州、上饶和九江要往大城市的方向发展，以这些城市的发