

ZHONGGUO DIFANG JINGJI FAZHAN FENXI

中国 地方经济发展分析

吴 昂 张建喜 著

中国经济出版社

CD18-2

中国地方经济发展分析

吴 昂 张建喜 著



中财 B0034050

中央财经学院图书馆藏书章

总号 424534

书号 F127/46

中国经济出版社

(京)新登字079

责任编辑：杨 岗

封面设计：高书精

中国地方经济发展分析

吴 昂 张建喜 著

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京三工印刷厂印刷

*

850×1168毫米 1/32 10印张 230千字

1994年3月第1版 1994年3月第1次印刷

印数：8000

ISBN 7—5017—2714—7/F·1901

定价：9.00元

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 主题概述.....	(1)
第二节 分析对象.....	(10)
第三节 分析方式与框架.....	(14)
第二章 地方经济运行的基本状态	(18)
第一节 经济总量的高速增长.....	(18)
第二节 区域经济增长极.....	(30)
第三节 产业结构同质化现象.....	(47)
第四节 投资主体机制的强化.....	(59)
第三章 地方经济发展政策及导向	(65)
第一节 地方发展政策的转化.....	(66)
第二节 地方发展政策框架.....	(72)
第三节 地方发展政策的导向.....	(80)
第四节 发展政策的总体评价.....	(95)
第四章 地方产业分布与发展	(103)
第一节 地域产业分布的理论规范.....	(104)
第二节 产业大迁移的图象.....	(110)
第三节 区域产业变动与成长的支持因素.....	(126)
第四节 区域产业一体化趋势.....	(141)
第五节 老工业基地的兴衰.....	(150)

第五章 滞后发展的西部地方经济	(172)
第一节 经济重心西移的重要性及依据.....	(173)
第二节 西部地方经济不发达的基本特点.....	(180)
第三节 西部地方经济不发达的基本动因.....	(202)
第四节 振兴西部地方经济的基本设想.....	(208)
第六章 转折中的区域农业	(238)
第一节 农业发展面临的问题.....	(238)
第二节 不同地区农业发展模式.....	(250)
第七章 地方政府行为及导向	(264)
第一节 改革以来地方政府行为的异化及内在 机理.....	(265)
第二节 两种思路之争.....	(281)
第三节 中央、地方关系的国际比较.....	(288)
第四节 地方政府行为的正确导向.....	(298)
第八章 地方经济的未来展望	(305)

第一章 导 论

中国十四年的改革进程中，地方经济的长足发展，是十分引人注目的。地域辽阔、人口众多的世界性大国，由中央集中统一的计划经济向二元化的中央、地方经济格局演变，无疑构成了八十年代中国经济突飞猛进的主动因之一。然而，面对这一历史性的转折，面对地方经济崛起所带来的传统运行机制、管理方式和利益关系的重大变革及强烈冲击，以及经济、社会、心理上的震荡，中国学术界和政府决策层无论在理论准备上，或是在具体动作上都大大滞后于发展现实。由于在理论和实践上始终处于模糊状态，是是非非的争论时起时伏。从而使中央与地方的经济关系一再陷入“收收放放”的恶性循环圈子。冲突、摩擦、封锁和无休止的讨价还价，使各自的优势很难进一步发挥。

九十年代，当我们放眼世界，积极选择恰当的经济发展战略和相应的政策，以期加快现代化步伐的时候，深深感到地方经济如何发展，显然在中国现代化这个大格局里占有举足轻重的位置。从这个战略视角出发，本书的主题是对近十多年来中国地方经济运行的过程展开多层次的分析，并提出进一步发展的基本方略。

对中国地方经济发展进行分析之前，有必要对地方经济的含义、历史沿革、各个不同时期的发展特点作一简述，以便我们

对当前地方经济的背景、对象和描述的方法有比较清晰和系统的了解。

第一节 主题概述

地方经济是中国经济改革以来，人们议论最多、使用频率最高的词组。与之相联系的，是一系列独特的经济现象，如：财政、信贷包干、投资切块、资源快速开发、生产要素自我调节、区域间贸易壁垒、产业同构化、竞相压价倾销等等。这些完全不同于中央统制经济下的产物，显然同改革后有了很大自主权的地方政府独立的经济行为密切相关。

经济学和政治学中有一些名称或许可以概括这种集中与分散的现象，解释其中某个方面的重要特征，如“区域”、“社区”等。但是，熟悉中国改革的读者都会发现，这些名词并不能十分准确地表述中国所特有的“地方经济”。

地方经济是什么？从实践来看，其内涵十分丰富，很难准确地用一段文字加以定义。然而，我们还是能够从中抽象出最主要的特征。第一，中央政府赋予的，由省、市（地）、县各级政府能够在各自行政区域内自主操作的投资、财政、金融、税收、贸易等管理权及运行体制。第二，在省一级行政区内，地方政府能够根据经济、社会、技术条件独立地制定、实施发展规划，动员、调配各种生产要素，而不受制于横向行政权力的约束。在某些重要资源的分配、流向上具有强烈的排他性，有时并不顾及商品经济的发展规律。第三，省（区）际间经济、贸易、技术往来，除中央政府明令外，一般是有偿交易，基本上做到了优势互补。第四，经济活动以行政区为界，与中观经济学意义上的经济

区域的显著区别是：虽然内在联系上不够紧密，但是操作系统和运行机制比较完整，能够在所管理的区域动用法律、行政、经济手段组织、支配经济资源，发展符合自身利益的产业。第五，地方经济运行是在中央政府统一确定的大框架中进行的，虽然有相对的独立性，但是管理、调控的权限不完全，省一级有部分的宏观决策权和调控权，地方调控权主要集中在省。市（地）、县一般只从事具体的操作和微调，形成了“一级调控、三级管理”的格局。即：省级调控，省、市（地）、县三级管理。

由于改革开放日益深入，由于市场经济日益居于主导地位，地方经济上述特征得到进一步强化，并且形成比较系统的发展格局。这表现在：

开放性。相对于国别经济而言，地方经济运行的自由度更大一些。其投入、产出、消费的过程相当大的部分，需要依靠区域间的交流、互补来完成。因为任何一个行政区域都不可能拥有它自身发展所需要的全部生产要素和消费品，它需要从界外引进资源投入才能实现其生产过程。产出品中，要有很大部分到界外销售。同时，当地居民的消费品，又有很大部分从外区购进。由此决定了地方经济不可能象一个国家那样，经济发展基本上自我循环，需要实现产品、资源、生产要素和劳务的大进大出。与国界比较，地方之间的经济、贸易障碍要小得多，相互之间的影响要大得多。

依附性。地方经济作为中央经济的子系统，首先是国家宏观管理的承受者，必须服从于中央政府的指令、命令和统一规划。并以此为据，对区域经济发展作出相应的实施决策和反应。这种依赖性使得地方经济很难摆脱宏观经济形势的影响、制约。特别是在中央集权经济制度下，地方经济只是统一模式的简单分解和

复制，产、供、销、人、财、物的调拨、分配、使用，完全由国家计划安排，地方与中央是典型的依赖关系。1979年以后的经济改革，中央政府以承包方式，赋予了地方较多的自主权，从而使这种关系发生了一些明显的变化。一方面，地方经济不仅仅是统一计划的简单分解，可以在承包的范围内，动员利用各种资源，加快发展。另一方面，由于可以运用的经济资源和经济杠杆有限，加上旧的管理方式和计划体制还在很大程度上支配着经济活动，各地利用各种手段，争取国家多让利、多投资、多立顶，强化对中央在多方面依赖的现象，仍然有增无减。

差别性。由于历史、地理、社会条件的不同，使不同类型行政区的经济发展呈现很大的反差。在计划经济的体制下，这种差别被人为地缩小或掩盖了，造成了资源的极大闲置和浪费。近十多年，随着地方政府组织发展经济权力的增大，以及中央政府给予沿海沿边地区一系列优惠政策的贯彻落实，在促进一部分地方经济更快地繁荣的同时，也使沿海与内地，资源省份与加工业省份在发展速度、利益比较、竞争实力上出现了明显的“一边倒”，区域间原有的差距不但没有缩小，反而更加扩大。

非均衡性。地方经济的开放性、依附性、差别性，使其在实现生产、交换、流通的过程和方式上与国民经济宏观循环有着显著的区别。地方经济运行实际上是在国家、地方、市场三重机制的调节下实现的，因而事实上是处于不断波动状态，尽管这种波动最高值和最低值不是无穷大的。

从市场供求来看，地方经济发展依赖于两类商品的充分满足程度，一是消费品，二是投资品。根据我国的经济非均衡状况，在商品市场上，货源是短缺与滞存并行，很难达到均衡状态。由此决定了以下两个基本的事实：（1）在一个区域里不可能提供生

产者、消费者所需要的全部商品。特别是日用消费品，结构弹性较大，选择性很强，即使在总量上产销平衡，但结构性短缺矛盾是难以缓解的。（2）投资品的供给无论在品种、价格上都受到社会需求的影响，而且还存在着双轨制价格体系的制约，地方政府并不能按照自己的需要控制和引导本地的投资品流向，有时往往采取行政手段人为地设置贸易壁垒，阻止重要产品调出。如果各地竞相效仿，势必破坏长期均衡的势头，导致区域内总供给与总需求的经常性失衡。

毋庸置疑，随着社会主义市场经济的进一步发展，带有浓厚行政分权色彩的地方经济还会有从量变到更高程度上质的转化。但是在现行的框架下，地方经济规模、利益、权力的日益放大，以及由此形成的完全不同于以往的运行机制，已经以各种不同的方式强烈地影响着从宏观到微观的经济生活。过去形成的理论、观念已经无法解释由此产生的许多矛盾的现象。特别是在人们没有能够理性地认识、把握地方经济这一事物的本质的时候，容易拘泥于某些片面的观点，往往责难大于肯定。例如，当我们一方面寄希望地方经济发展的更快一点，缓解或减轻中央政府不堪忍受的矛盾和包袱时，另一方面，好象又对地方政府过高的积极性有很大的疑虑，于是乎上收权力的呼声甚嚣尘上。理论界对“诸侯经济”的讨伐大有黑云压城城欲摧之势。然而，细细地探索，可以肯定这都是对地方经济的现代发展形势缺乏理性的认识和分析，只是简单地照搬与时代背景极不相同的某些经济现象进行类比，因而当然不能得出正确的结论。

在中国悠久的历史上，曾经存在过形式不同的地方经济（为了叙述方便，姑且统一使用此名词），例如，帝王分封的诸侯在其领地上建立起的自给自足经济。有时王公诸侯为了实现其政治

野心，也在极力膨胀自己领地的经济，以期与中央政府分庭抗礼。中央政权为了维护集权统治，也针锋相对地采取了一系列的抑制性措施。汉代桑弘羊力主的盐铁官营，便是一例。近代历史上，由于军阀割据以及革命根据地的存在，都发展起相当规模的区域性经济，尽管这与严格意义上的地方经济有着很大的区别，但在或多或少程度上反映着以行政区域为主体的经济行为与经济现象的特征。

新中国成立后，大陆上已经建立起统一的政权，有可能进行统一的布局，开展大规模的国民经济重建。由于缺少经验，建国初期在集中力量进行工业化建设，统一财税体制，加强外贸统制的过程中，忽视了地方的积极性，事无巨细均要中央或中央主管部门拍板决策，许多该办的事情，无法去办。五十年代中期，毛泽东已经敏锐地觉察到了这种弊端，指出：“地方的权力过小，对社会主义建设不利”。并在著名的《论十大关系》中专门阐述了中央与地方的关系。1958年、1970年，根据这一思想，曾经两度下放权力，将中央大部分企事业单位甚至连银行都下放给地方，还适当地扩大了地方的权利。在放权中又没有把政府和企业的关系区别开来，处理好，结果造成极大的混乱，带来上千亿元的损失。

1979年以后，中国的经济改革大体上沿着两条平行的方向展开，一是激发微观层次的活力。包括农村联产承包责任制和国营工商企业实行的经营承包制；二是再一次把发展地方经济放到了极其重要的位置。在采取包干形式上赋予地方更大、更多的经济支配权、自主权，实行特区政策，鼓励沿海一部分地区优先发展的同时，在宏观指导上注意汲取历史的教训，主动积极地利用了市场取向、竞争、商品经济等价值观念，制定成龙配套的政策、

法规，调节、干预、导向地方经济，从而避免了集权体制下盲目放权的弊端。当然，由于社会主义市场经济发育的不够成熟，许多方面仍旧或多或少地保留着旧体制的痕迹，在个别领域产品经济的观念、制度和运作体系还占有较大的优势，加之地方行政官员普遍存在的急功近利倾向，使地方经济的发展格局有待进一步调整、改进和完善。

从地方经济发展的历史比较可以看出，不同社会、不同时期，地方经济在形式上可能有似曾相似之处，但是从深层次透视，其实是大相径庭的，舍象掉具体的发展过程和内容，从生产力和所有制之间的关系来区别，无论是封建时代的诸侯经济，还是半殖民地经济中的军阀割据或红色根据地，以至1979年以前的地方经济，其社会形态和经济性质有很大的差异，但是它们都有着一个显著的共同点，即商品经济很不发展或基本上是自给自足的小农经济。这就从根本上决定了这些时期地方经济的规模、水平都是极其低下的，带有明显的封闭自守的特征，不可能出现跃迁式的进步。

1979年以后，随着市场经济日益发达，商品、货币、竞争、等价交换关系几乎渗透、融合进每一个经济领域。行政分权下的地方经济，由于行为主体的经济利益驱动，在资源配置、产业构成、增长方式、创新动机诸方面更倾向于从独立的“经济人”角度考虑问题，处理问题。正是商品经济优胜劣汰基本规律的作用，地方经济的发展开始摆脱“一拉平”的僵化状态，更倾向于追求效率、自我激励，突出个性的增长方式。改革十多年来，所有地区无一例外地出现了持续高速增长的势头，值得注意的是这种现象是在中央政府投资渐趋减少的条件下出现的，这在中国的历史上恐怕是没有先例的。当然在正效应的反面，商品经济初期

的一些弊端与行政指令的惯性作用相结合，也使一些消极因素相伴而来。企业正常运营越来越多地受到地方政府的干扰，不仅中央出台的政策要受到层层截留，“肠梗阻”问题日趋恶化，而且企业经常要以付出效益的沉重代价服从于当地政权机关的一己之利。作为宏观调控的最高当局中央政府也体会到地方离心力的加强，重要的生产要素在全国范围的统一调度、综合平衡，成为最棘手的问题。由于资源和生产力布局差异的存在，加上人为地制造区域间的政策、发展环境的不平等，南北冲突、东西矛盾更加突出，生产要素跨地区流动出现了种种的人为限制，形成以封疆自保、争夺资源为特征的割据局面，以至于英国人彼得·菲迪南提出，“苏联解体的情形会在中国重演吗？”这样似怪不怪的问题。总而言之，现代条件下的地方经济运行深刻影响改变着各个行政主体的关系，即：中央与地方、政府与企业、行政区之间的关系。

因此，如何观察度量这些特定条件下的经济现象，借助理论的抽象手段去粗取精，去伪存真，由表及里，由此及彼地对地方经济进行描述、分析，意义是十分重大的。

第一，我国幅员辽阔，区域间在要素禀赋、资产存量、技术构成、基础设施、市场发育、智力开发诸方面差别极大。历史已证明，用一种模式去搞平面推进，是最不成功的战略。对于这一点，匈牙利著名学者亚诺什·科尔内说得很清楚，“中国是庞大的，因此需要更多地注意区域方面的问题，注意行政管理的多层结构”。为此，打破均衡发展的传统观念，把市场竞争引进区域发展战略，在利益分配上侧重于区域效率，承认差别，允许优先发展。把各个行政主体，主要是中央与地方的经济关系，在一定程度上界定清楚，是构成充分开发资源，分散促进经济的有效激

励方式之一。从这个角度上讲，在保证国家基本的政治、经济制度统一的前提下，把发展经济的权利更多地地下放到地方，鼓励各个行政区域扬长避短、发挥优势，建立具有各自特色的产业结构，经济格局，是今后一个长时期加速中国经济发展的重要一着。

第二，中国人口众多，平均资源极为有限，如果不注意有效地提高资源利用率，很难维持一个持续的高增长速度（据分析九十年代中国经济发展速度为9%左右，方有可能赶上亚洲“四小龙”）。1949年以后的30年中，在中央统制经济的体制下，过多地重视了集中统一，在生产布局上只注意宏观的配置，忽视和抹杀了区域层次的特点，使大量资源和生产能力闲置白白浪费。当地方政府有了较多的自主权，同时，经济运行中又注入了商品、货币、市场等最为活跃的因素，做大蛋糕的利益动机促进各级政府采取一切可能的方式，发掘利用当地资源和生产要素。如山西省在八十年代初期提出“有水快流”的方针，加速煤炭资源开发，不仅为其它产业的发展积累了资本，而且使长期处于贫困状态的一些地区很快走上了富裕的道路。此外，人口的过度增长与就业机会的矛盾，也主要在地方经济的发展中自我缓解，尽管在其间有许多不当行为，但是总的看，由于地方政府的介入和区域开发的深入，资源动员能力和集约经营程度有了显著的提高，原来构成经济发展障碍的瓶颈环节和供给约束有了显著的改善。

第三，地方经济迅速商品化、市场化，使原来传统体制下小规模、隐性的区域间物资串换转向大流通、大市场，交换的种类、规格不仅呈现出量的增长，更重要的是符合社会化大生产分工协作的商品流、物资流日益多元化、多样化。无论是南北交流或是东西协作不再是过去由中央政府一竿子插到底的“拉郎配”，

而是各地区依据价值规律在平等互利基础上的交换。因此，从全社会集合的观点上来看，这种优势互补较之主观随意性很强的统一计划分配更合理一些。

由此可见，地方经济发展分析的深刻背景在于，如何认识商品经济发展新形势下，以政府为主体的区域经济的运行形式、发展趋势的问题。只有这样，我们才能对中国地方经济演变过程有一个客观的了解，才能用比较系统的政策、法律推进这个过程。

综上所述，地方经济的发展问题是一个复杂方程解，可以有许多不同的结果，存在着极为矛盾的两面性。对其来龙去脉的考察，实际上是为了确立我们进行分析的基本目标和判断与之相联系的经济现象的原则——提高我国地方经济市场化、现代化水平，加快发展步伐。从而也迫使社会主义经济的研究者详尽地阐明旨在说明这类问题的理论。

第二节 分析对象

地方经济发展分析的对象，无疑是中国地方经济由低级向高级运动的进程，是中央与地方之间，地方经济内部，各个行政区的相互关系，以及这种关系演变的特征与趋势。用经济学的术语来概括，分析的对象就是以地方政府为主体的经济体和运行机制的形成及其与区域经济活动相互作用的过程。

与其它各类型经济分析相比较，地方经济发展分析主要注意：

地方政府经济行为。不同的历史时期，作为中央政府之下的各级行政管理的政权组织对经济发展的关心程度是极不相同，究其原因，固然有许多经济、文化、社会等因素的影响，但是从比

较的角度上看，最重要的是管理经济体制变化所带来的利益关系大小的制约。其一是政府管理经济的办法，包括权限的划分、产出的分割和使用等。其二是由于这种权限的分配而产生的权利主体之间相互作用的方式。中国经济改革以来，由于人们几乎一致认为，在经济发展到需求日益复杂多变，社会化大生产的联系日益广泛，过于僵化的传统模式很难对变化了的形势作出迅速合理的反应，因此必须采用某种更为强调分散决策的形式。从这一思路出发，改革伊始，在注重增强农户、企业微观活力的同时，中央政府逐步下放了财政、计划、投资、金融、就业、进出口等方面的权限，赋予各级地方政府组织推进区域经济的权力和利益。这样，在中央和地方两个层次上也很快形成了相对独立的利益主体，即新的社会经济关系。

恩格斯曾经指出：“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来的。”在地方政府有了对资源利用和资源调节的支配权，存在着独立的经济利益条件下，相应地使其从单一的行政管理职能向行政、经济综合管理职能转换，便更多地出现了为维护自身利益而展开的冲突、协调、抗衡和联合等复杂行为。这时，地方政府经济行为包括三方面内容：一是发展行为。最大限度地调动集中一切可用资源，扩大区域内生产规模，尽可能地建立起比较完备的产业结构。二是对抗行为。在对资源配置和利益分割上，必须甚至必然要以利益调节为依托，中央与地方很容易产生不易用行政手段协调的矛盾与冲突，上有政策，下有对策，便是这种特定背景下常见的现象。三是协调与联合行为。商品经济条件下的地方政府行为毕竟在根本上有别于封建割据下的“诸侯经济”，大市场、大流通的出现，打破了传统体制下只能由中央计划统一分配的格局，由市场主导的“横向的”相互作用，使各地

能够取长补短，发挥优势，在突出个性的基础上又趋于新的联合与协作。

显而易见，系统地把握地方政府经济行为，是引导我们从体制上认识、理解地方经济发展的基本点。

地方经济发展水平。地方经济的发展在改革后的十多年间，无论在总量增长，还是在结构转换上都明显的高于以往任何一个时期。这种变化可以从两个方面衡量。第一，经济总量的增长速度非常之快。农业的实物量如粮食、棉花差不多增加了近两倍，一些传统的农业区象江西、吉林等都因此或多或少从中尝到了规模效益的好处（尽管“卖粮难”时时困扰着这些地方）。工业的产出能力也大大地增强了。下游产品发展的尤为迅速。代表着新一代消费潮流的耐用工业品、电视机、洗衣机、电冰箱等生产量大得惊人，凡有条件的地方都把这类行业作为致富的短平快项目，一涌而起。其它的产业也由于关联作用有了相应的发展。第二，产出结构和各部门投入分布的改变。地方政府在追求量的增长的同时，越来越多地注意了经济的整体协调发展，特别是根据本区域的优势去调整既存的产业构成。在上级政府没有很多拨款或投资的情况下，除了积极向上讨价还价外，把更多的力量集中在投入少、见效快的部门或产业上，如制定一些优惠的地方性法规、政策，鼓励非国有经济的发展等，温州的繁荣就是成功的一例。这一切都使增长和发展有机地融为一体。随着社会主义市场经济的形成，今后地方经济发展的或快或慢在相当程度上取决于增长与发展的促进和替代的相关度，对其的现状特征，演替的阶段序列、趋向，应当是我们作出恰当判断的重要方面。

地方经济发展环境。纵观各个地方经济发展状况，可以清晰地看到发展的反差是很大的，“马太效应”的阴影仍然笼罩着相