
REGIONAL COMPETITION AND
LOCAL ECONOMIC POLICY

区域竞争与 地方经济政策

谢显弟 著



四川大学出版社

REGIONAL COMPETITION AND
LOCAL ECONOMIC POLICY

区域竞争与 地方经济政策

谢显弟 著



四川大学出版社

特约编辑:刘卿钦
责任编辑:吴雨时
责任校对:楼 晓
封面设计:远近文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

区域竞争与地方经济政策 / 谢显弟主编. —成都:
四川大学出版社, 2012. 8
ISBN 978-7-5614-6099-3

I. ①区… II. ①谢… III. ①区域经济—经济竞争—
研究 ②地方经济—经济政策—研究 IV. ①F061. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 194045 号

书名 区域竞争与地方经济政策

著 者 谢显弟
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-6099-3
印 刷 成都白马印务有限公司
成品尺寸 142 mm×210 mm
印 张 7.125
字 数 190 千字
版 次 2012 年 9 第 1 版
印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷
定 价 24.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址: <http://www.scup.cn>

版权所有◆侵权必究

序

在研究区域经济的诸多学术著作中，讨论区域经济合作与统筹的有很多，在论及区域经济政策时，大多也与推动区域合作或区域经济统筹有关。然而，在一个地方政府官员把追求经济发展作为政绩的国家，地方政府之间为发展经济而进行的竞争却异常激烈，“招商引资”成为各地方政府的第一要务，争夺生产要素成为地方经济发展的关键。所谓区域经济合作与统筹，其前提应当是区域之间资源禀赋的差异和各自具有的其他优势，而优势的形成依靠的是竞争，合作与统筹如何在区域间进行分工，竞争力起着决定性作用。

近年来，学术界也开始关注地区间的竞争，相关的学术著作也开始增多。但学界对于这种竞争的评价却并不高，甚至将其指为“恶性竞争”，强调要加以制止。当然，也有经济学家对地方政府间的竞争评价极高，如张五常就认为中国经济增长的原因就在于形成了地方政府之间竞争性的经济制度；复旦大学的张军教授，也把中国经济改革以来经济持续增长的原因归结为地方政府间的竞争。而且，也有人对于地区间竞争的动力机制进行了研究。但这些研究都只有一种局部性的眼光，对竞争之于中国经济和社会的未来的价值则缺乏一种关注，对地方经济政策也缺乏相应的建议。

在古典经济学家如亚当·斯密的经济学思想中，对竞争的评价不乏思想之光，自由主义经济学家、诺贝尔经济奖得主哈耶克对竞争的思考，更是充满智慧。经济社会发展，并非可以人为加以设计，因为推

动社会进步是全体社会成员的共同行为,我们并不知道行为的结果,但通过竞争会发现什么是好的社会,从此告别人类社会历史中最黑暗的时代,即只允许单一价值观存在的时期。

多年来我一直关注市场经济对于中国社会进步的价值,针对经济自由与社会文明、金融危机的原因、“国进民退”对中国经济的损害等问题,在《经济学消息报》上发表了一系列的文章。竞争作为市场经济的效率之源,也是我最为关注的问题。但把这些思考变成一本书的想法却从未有过,直到研究生部三年前希望为区域经济专业研究生新开一门选修课时才决定写这本书。

写这本书对我来说是一个艰难的过程,从课题立项到交出书稿我拖延了两年,倒不是书中的内容让我为难,而是向来行文简单的我在借鉴参考别人的成果时比较保守,只愿意表达自己的思想和观点。加之缺乏吃苦精神,常常因为其他爱好而拖延了本书的写作,在此我对研究生部和同意本课题立项的各位教授表示歉意。

不过推迟交稿也让我有机会收集更丰富的材料,如课题立项后全球经济和中国经济的跌宕起伏就为我的思考提供了新材料和依据,我也对地方产业政策中的经济转型和产业升级进行了新的思考,这是一个至今仍然困扰中国经济发展的问题,需要大家去探索,我希望本书的读者能够感受到其中的理论探索和实践价值。

本书的第七章“人力资源竞争政策”,由我的硕士研究生李明良在我拟定的框架中完成,在此向他表示感谢!

谢显弟

2012年3月18日

目 录

CONTENTS

第一章 区域竞争推动中国区域经济发展

第一节 区域竞争与中国的改革开放	2
一、竞争是中国改革开放的原动力	4
二、区域竞争起于何时	11
第二节 决定地区经济增长的因素	12
一、资本	12
二、劳动力	14
三、技术进步	15
四、制度	16
第三节 区域竞争与国民经济发展	18

第二章 区域竞争的必然性

第一节 流动性要素的竞争	23
一、要素的稀缺性与区域竞争	23

二、技术转移和技术进步	24
第二节 非流动性要素的竞争	25
一、区位优势与竞争	25
二、产业差异与对经济要素敏感性的差异	27
三、区位优势的可转换性	27
四、市场与产业聚集	28
第三节 行政效率与投资环境	29
一、行政成本居高不下且缺乏约束	31
二、社会交易成本过高降低经济活力	33
三、国企垄断加剧导致效率损失	35

第三章 区域经济发展目标与模型

第一节 区域经济发展目标	38
一、增加地方财政收入	38
二、增加就业	39
三、增加公共商品供应,提高公共服务水平	40
四、实现经济社会可持续发展	41
第二节 区域经济发展效应与模型	42
一、区域经济发展效应	42
二、区域经济发展模型	44

第四章 区域竞争的模式

第一节 政府主导的区域竞争模式	50
一、政府主导区域竞争的理由	50
二、政府主导区域竞争的表现	52

第二节 市场主导的区域竞争模式	56
一、市场为什么有效率	56
二、怎样让市场主导区域经济发展	57
三、市场主导地区经济发展的缺陷	59
第三节 区域竞争的手段	60
一、招商引资	60
二、设立开发区形成产业聚集	61
三、支持民营企业发展	62

第五章 地方产业政策

第一节 影响产业政策的因素	66
一、竞争优势	66
二、主导产业的选择	68
三、基础设施约束	69
四、环境约束	70
五、地域或区位特点	70
六、国家产业政策约束	71
第二节 制定产业政策的原则	71
一、市场主导、政府服务	71
二、产业政策符合技术进步和市场变化的趋势	72
三、结构合理	73
第三节 产业政策的制定和实施	74
一、明确产业政策目标	74
二、实施产业政策的手段	77
第四节 产业政策的局限性	81
一、成功实施产业政策需要较高的条件	81

二、产业政策的有效性无法替代产业发展的基本条件	81
三、实施产业政策需要付出一定的代价	82
第五节 产业政策的评价和调整	83
一、产业政策评价	83
二、产业政策调整	85
第六节 经济增长方式转型与产业升级	85
一、正确理解经济增长方式及其转变	86
二、怎样看待当前的经济增长方式转变	87
三、财政应该如何发挥作用	89

第六章 财税政策

第一节 财税政策的基本内容	94
一、财税政策的定义	94
二、财税政策竞争的对象	94
三、财税政策手段	95
第二节 税收优惠政策的制定与实施	95
一、地方税收优惠权限	95
二、地方政府的财政税收返还政策	96
三、争取获得特殊的税收优惠政策	97
四、财政补贴	99
第三节 财税政策效应分析	99
一、财税政策的负面效应	100
二、财税政策的正面效应	102
第四节 财政分权与财税竞争	104
一、财政联邦主义与财政分权	104
二、提高地方公共品供应的效率	105

三、地区竞争与财税创新	110
-------------------	-----

第七章 人力资源竞争政策

第一节 人力资源竞争在地方经济发展中的作用	117
一、保证地方经济决策的科学性和前瞻性	117
二、提高地方经济发展的效率	119
三、适应知识经济时代的要求	121
第二节 获得人才的渠道	122
一、人才的引进	122
二、人才的培养	123
三、人才的交流	125
第三节 人力资源竞争的方式和手段	126
一、引进人才的措施	126
二、为人才提供良好的工作环境	129
第四节 地方人力资源竞争应注意的问题	131
一、人力资源开发实践的理性化	131
二、人力资源开发的物化及其克服	132
三、“高新聘任”高层次人才应注意的问题	133

第八章 地方金融政策

第一节 为投资者提供金融支持	135
一、为中小企业提供借款担保	135
二、维护好地方的金融秩序	136
第二节 地方政府融资平台的现状与前景	138
一、地方融资平台产生	139

二、地方融资平台的体制及运行	139
三、国外监管模式的分析借鉴	141
四、国内比较成功的国有投融资公司监管模式	152
五、地方融资平台面临的风险与出路	163

第九章 资源开发和环境保护政策

第一节 地方资源的开发与保护政策	166
一、对自然资源的保护	166
二、对传统技艺、文化资源的保护	169
第二节 地方环境保护政策	170
一、坚决放弃先发展后保护的观念	170
二、环境保护政策的实施	171
第三节 地方环境保护案例	172
第一部分 天全县天保工程概况	173
第二部分 天全县天保工程政府绩效分析	181
第三部分 未来的政策建议	206
结 语	217
参考文献	218

第一章

区域竞争推动中国区域经济发展

竞争以这种方式产生了一种非人格的强制力，使无数的个人以某种任何专门教育或命令都无法提供的方式，调整自己的生活道路。

——哈耶克

用区域竞争来解释中国经济的持续高速增长已经逐渐得到经济学界不少人的认同，各地方政府在招商引资时也能够直接地感觉到竞争的激烈，但对于竞争在中国经济社会发展中所具有的意义，大多数中国人则未必有深刻的认识。在改革开放前的计划经济时代，经济社会在少数人制定的计划下，按照政府部门下达的指令运行，竞争完全被计划所替代，地方政府和每一个经济活动的参与者，除了执行计划（完成和超额完成）外，并无任何决策的权利，也无须对自己的行为负责，地方政府及其官员的利益与他们的经济成绩没有任何联系，个人从事经济活动的创造力被完全束缚，这样的经济运行必然是低效率的，直到最后把国民经济推到了崩溃的边缘。

随着经济体制改革的推进，地方政府逐渐具备了在自己区域内发展经济的动力，并不断地被强化。其根本原因就在于，地方政

府有自己独立的预算,而预算能力的强弱与经济发展密切相关。因此地方政府也同个人一样,在改革开放后,拥有了一定的发展经济自由决策权。

市场经济的效率来自竞争,有效率的经济活动产生财富并从物质层面推动社会文明。在市场经济体制下,建立在个人对利益追求和个人拥有自由决策权利基础上的竞争,其意义不仅是让中国通过发展成为世界经济大国,更是让中国人的个人权利在经济活动中得到体现,这种个人自由追逐财富的权利的重获关乎中国社会文明的走向,这其中并不只是物质层面的内容,自由之于个人也是人生目标之一。为此,重新认识竞争的价值并在此基础上审视区域竞争,对于思考中国的经济体制改革及未来社会的走向应该是一件有意义的事情。

第一节 区域竞争与中国的改革开放

经过三十多年的改革开放,中国已经成为对世界经济产生实质性影响的全球第二大经济体,也维持了超长周期的经济高速增长。1978—2009年,国内生产总值从3645.217亿元增到335353亿元,人均国内生产总值由381.23元增到25155元,其间尽管经济增长也出现过波动,但是总体上保持了高速增长的态势,这一现象被不少国家的经济学家称为“中国奇迹”或“中国之谜”。对于中国经济高速增长并持续如此长的时间的原因,中外经济学界有许多不同的解释。西方发达国家的经济学家的解释主要包括“高储蓄率说”、“发展起点低”等;而中国经济学家的解释则更为多样化,如“制度创新说”、“后发优势说”、“市场规模说”、“技术、生产方式创新说”、“地方政府竞争说”等。

这些解释都有一定的道理,有的结论甚至相当有说服力。但多数都只解释了中国经济增长的现象或过程,或者说是对中国经济

增长过程的结论性描述和总结,对其内在原因的分析还不够充分。以“高储蓄率说”为例,中国作为全球储蓄率最高的国家,以储蓄支持经济增长的条件的确最为充分,笔者第一次读到这种观点时也觉得很有道理,因为到目前为止,储蓄率仍然是经济增长模型中最重要的外生变量。但问题是,如果没有改革开放和中国经济的持续增长,中国人的收入水平就不会提高,高储蓄率也就无从谈起。改革开放以前,80%以上的中国人,终身都不会和银行打交道,他们根本没有可储蓄的钱。因此,高储蓄率并不能解释中国经济增长的初始动力。居高不下的储蓄率其实是与中国经济增长互为因果的,而且储蓄率也并非越高越好,近年来过高的储蓄率已经成为我国经济增长的制约因素。“制度创新说”也存在类似的问题,改革开放就是一场空前规模的制度变迁,制度变迁会带来经济的高速增长,但变迁的动力又从何而来呢?似乎没有人对此做出回答。

复旦大学的张军教授认为“中国奇迹”的出现来自于地方政府的竞争,对地方政府实行经济分权,并从体制上维持一个集中的政治威权,把巨大的经济体分解为众多独立决策的小型地方经济,创造出了地方为经济增长而竞争的“控制权市场”。地方政府之间的竞争促使其对基础设施进行投资,促进了有利于投资增长的政策环境的改善,加快了金融深化的进程和融资市场化的步伐。同时,外商直接投资的增长和中国经济的深度开放,也是地方为经济增长而竞争的结果。

张军认为:“能够让自己信服的解释只有一个:对于中国经济的发展没有任何力量有竞争产生的能量这么强大;没有任何竞争有地方‘为增长而竞争’对理解中国的经济增长那么重要。”^①

张五常先生作为制度经济学家,更是把县级行政区之间为发展经济而展开的竞争看成是中国经济持续高速增长的根本原因。他在《中国的经济制度》一书中写到:“地区之间的激烈竞争是我前所未见的。2000年通缩终结,地区竞争的惊人活力使我震撼,但我

^① 张军:《为增长而竞争:中国之谜的一个解读》,载《东岳论丛》2005年第4期。

到2004年底才能解通这制度运作的密码……中国的情况，是在同层的地区互相竞争，而因为县的经济权力最大，这层的竞争最激烈。以我之见，多加了一层竞争是回答我说的‘中国问题’的重要新意。”

在众多的解释中，最让我感兴趣的是“地方政府竞争说”，因为竞争是对中国经济增长动力的描述。但张军和张五常先生所说的竞争，都是出现在中国的改革开放之后，是财政分权的结果，那么改革开放的动力又来自何处呢？也许在此之前没有多少人问过这个问题，但思考这个问题却是有重要价值的，因为中国无论怎样改革和发展，最终都必须走向文明才能真正成为中国公众理想中的国度。始于1980年经济体制的改革开放，只是中国走向文明社会的重要一步，我们无法准确预测社会文明的目标，但却应该知道走向文明的条件，并努力追求保证个人自由权利的秩序。

哈耶克认为：竞争是一个发现过程。人类社会走向文明的过程，实质上也是文明发现的过程，人们对于文明的目标并不可能预先知道，甚至对某种文明的后果也难以预料。但必要的前提是，每一个人都按照自己的知识和经验去追求文明。竞争实质上就是一个不同文化和价值观相互比较的过程，通过不同文化和价值观的相互学习，有助于不同文化和价值观在有差异的前提下相互理解，以抛弃那些落后和野蛮的价值观，使人们逐渐在价值观上达成某些共识。

竞争和发展是人类走向文明的最基本条件，当我们在某种强权的压制下，只能接受单一的价值观时，竞争便消失了，走向文明之路也就中断了，本书的思考便从这里开始。

一、竞争是中国改革开放的原动力

中国在1980年开始进行经济体制改革，但改革的路径并没有事先进行过安排，更不是谁高瞻远瞩设计出来的。邓小平先生“摸着石头过河”的说法，就是对中国经济体制改革没有预先进行设计

的最好诠释。但我们并不因为没有预先设定目标就失去了方向,只要存在比较的机会,换句话说,只要竞争存在,就总能发现理想的目标。在主张继续实行计划经济的政治势力与主张实行市场经济的政治势力经过13年反反复复的博弈之后,1992年,中央政府最终才艰难地作出了方向性的选择,把建立社会主义市场经济作为改革的目标。从改革开始到1993年走向市场经济,同样是竞争起着决定性的作用,从计划经济到有计划的商品经济,从以指令性计划为主到以指导性计划为主,如果没有市场作用显示出优于计划的实际结果,计划经济在中国是很难退出历史舞台的。经济体制改革以来,市场作用扩大给公众带来的生存状态改善,也使得这种已经启动的改革无法逆转,公众对生活水平提高的愿望支持了走向市场经济的改革。计划经济与市场经济在中国的竞争,终于在1993年尘埃落定。

回溯过去,计划经济的倡导者认为计划经济是唯一先进的经济制度,而计划的制定者则具有完备的智慧,他们掌握了全国人民的需求和偏好,能够最为合理地安排全社会的生产和消费,能够通过他们制定的计划实现国民经济持续、高速地发展,并且避免经济出现波动。由于确立了这一结论,计划经济的决策者就完全否定了市场经济制度,同时也在运用一切手段努力消除与计划经济形成竞争的非计划因素。除公有制经济成分外,其他经济成分全部被消灭,甚至连市场交换也被取缔,生产由计划事先加以安排,价格完全由政府制定,竞争被计划完全取代。在这种经济制度下,生产缺乏效率,而且并不考虑市场需求,因为公众的消费是由政府安排的,所以社会的消费水平极低,供应短缺的现象日益严重。

经过经济改革开放的实践,中国经济学界有不少人都认识到了计划经济缺乏效率,但对为什么会缺乏效率却没有多少人认真思考过。其实,缺乏效率的一个最为重要的原因是计划排除了竞争。如果资源的配置效率我们无法预先知道,通过竞争性的交易就可以使资源流向效率高的部门。而主张计划经济的人则认为,通过

计划安排可以保证资源分配到最有效率的部门。但问题的关键在于,在没有竞争的情况下,计划的设计者怎么知道谁是最有效率的呢?正如体育比赛还没有进行,我们就知道谁是冠军,这样的冠军是真正的强者吗?所以计划经济的失败,最重要的原因就是它用计划替代了竞争。

其实,只要公众有改善生活状况的要求,竞争就不可避免,即使计划经济已经相当强势,仍然不可能完全消除来自非计划经济因素的竞争。在计划经济时代,竞争往往以非常隐蔽的方式进行,即使在计划经济达到颠峰状态时的“文化大革命”时期,黑市交易仍然顽强地存在着,各种票证、食品和轻工业品都成为交易的对象,连工作岗位也通过私下对调的方式进行交易,公众用自己的行为在与计划经济的分配方式进行竞争。当这种竞争变成一些人的集体行动时,就可能影响制度的变迁。通过观察中国经济体制改革的起源及过程,我们可以发现以下三种推动中国经济体制改革的竞争行为。

(一)公众为生存的竞争

当一种制度威胁到人的生存时,一些人便会以自己的实际行动与这种制度进行抗争,因为改变制度会让他们率先获得利益,在其他人在既有的制度中选择行为时,他们便开始尝试通过这种变化来改善自己的福利。当越来越多的人作出同样的选择后,就会推动制度发生变迁,这就是制度经济学所称的“诱致性制度变迁”。当一部分人发现了制度的不均衡,并利用这种不均衡获得了利益,而其他人都群起效仿时,制度变迁就不可避免了。由安徽小岗村农民冒着生命危险签下的包产到户合同,就是面临生存危机的农民,以包产到户、家庭为劳动单位同人民公社集体劳动制度进行的竞争,在当时,来自社会的压力不言而喻,其竞争行为的风险极大,但农民求生存的愿望又如此强烈,以至于村干部不惜以盖血手印的方式来承担责任,签下了土地联产承包的合同。这足以说明中国的改革开放并非有人预先设计并加以推动,相反,小岗村村民所冒的