

论西部经济发展的战略 选择、产业结构转换与市场制度变迁

孙 早

摘要:从动态的角度看,将西部的经济发展过程理解为发展战略选择、结构转换与制度变迁相统一的过程,是最恰如其分的。由中央政府国家意志催生出的产业结构与西部市场制度生成缓慢之间矛盾的激化,即当西部地区的市场制度无力支撑其独特的产业结构及其演进时,将致使西部本已处于劣势的所有制结构、劳动力就业结构调整放慢,甚至发生逆转,进而削弱西部的长期发展潜力;反过来又会威胁到“改善生态环境”等战略目标的最终实现。这意味着,经济发展战略的逻辑有可能使中央政府陷入两难困境。这一结论与现代经济发展是市场制度结果的假说一致。进一步的分析表明,“非分权式”(对西部而言)发展战略的实施总体上延缓而非促进了西部市场制度的生成及其变迁。

关键词:发展战略 结构转换 市场制度 经济发展绩效

一、引言

在有关中国西部经济发展的理论研究中,投入力量最多的是对中央政府区域发展战略选择问题的分析。这一领域的理论文献也因此而异常丰富。在繁荣的背后,一个值得注意的现象是,在坚持“初始条件差异决定经济发展绩效差异”的基本假定下,理论研究自觉或不自觉的陷入了两难困境:一方面大多数研究者注意到市场取向的改革对西部经济发展绩效的影响;另一方面他们似乎又更乐意将制度视为一个具有稳定趋势的常数(更有人将西部想象成一个新古典主义经济学的世界),把更多注意力放在发展战略的具体形式和内容上,追求发展战略的可操作性。但世界范围内发展中国家(地区)经济发展的最新进展和发展经济学的最新成果显示,政府主导型战略的实施与市场制度的生成之间存在着某种负相关关系。可以认为,已有研究文献对西部地区长期经济发展过程的把握是不到位的,其“寓言式”的结论,也令人怀疑。新的发展战略的实施是否会真的带来西部长期发展水平的改善而非短期增长率的显著提高?仅凭对发展战略(政策变量)选择本身的规范或实证性研究,还无法从中得到清晰答案,除非我们能够将发展战略选择放到经济结构转换与制度变迁的动态关系中去分析。因为,不涉及制度就无法解释经济增长率之间长期存在的差异(Olson, 1996)。

进一步的看,目前在处于国内主流地位的市场化改革理论严重忽视西部地区政治、经济及社会转型过程的特殊性,没有将其纳入分析视野;与此同时,有关西部经济发展的理论研究也不注重借鉴和运用前者的(方法)成果。这一缺陷的存在部分导致了西部经济发展理论研究陷入困境,人们关于“西部发展”的知识存量长时间内得不到实质性提高。至今尚

不十分清楚,在制度变迁不均衡的条件下,基础设施水平,人力资本存量及产业结构等初始条件的差异究竟在多大程度上创造了东西部地区不同的经济表现。

西部的特殊性在于,所处的政治、经济、社会及生态环境的脆弱性决定了其自主选择空间范围的有限性。在本文的分析框架中,包含着几个基本的立论假说。

第一,至少在可预见的将来,中央政府的国家意志将是决定西部经济发展的因素之一。文献考查表明,在中国历史上,西部的发展从来就没有被仅仅视为一种单纯的经济现象,是民族宗教、边防军事、自然生态……诸多因素纠缠在一起共同塑造了西部经济发展的动力。从这个意义上讲,贯穿于发展战略始终的中央政府的国家意志起着十分关键的作用。在西部的的发展问题上,中央政府认为什么是最重要的,试图达到什么目标,应该说是认识西部经济发展过程的基本逻辑起点。

第二,坚持认为现代经济发展是市场制度的必然结果。马克思·韦伯、罗森伯格和巴泽尔、布劳德及诺斯都强调,现代经济发展是市场制度的结果(杨小凯等,1999)。有关中国近20年经济发展的经验研究也支持这一结论。从一个长的经济发展过程看,地区经济发展的绩效取决于其经济社会制度的演变能力。中央政府的国家意志与西部市场制度变迁的矛盾关系,构成我们理解西部经济发展过程的主要线索。

第三,分权式发展战略的实施有助于地区市场制度的生成及其变迁。施蒂格勒提出了关于地方分权的两条公理化的表述,即认为地方政府较之中央政府能更好地识别本地公共产品的偏好,并且认为地方公民有权对公共产品进行表决。在信息不对称的情况下,地方政府更靠近信息源。与中央政府相比,相互竞争的地方政府能更好地提供公共产品。在此

基础上,张维迎和栗树和(1998)、林毅夫(2000)认为,财政分权迫使地方政府设法硬化其所属企业的预算约束,由此引发民营化运动,客观上推动了中国的市场化进程。在中国环境下,除去上述含义外,分权式发展战略在政治层面上,具有更进一步的意义。通过对东部地区20年经济发展的经验事实的考察,我们还发现,地方政府在获得财政权力的同时,也获得了在诸如“姓资姓社”等敏感问题上的“试错权”,这对日后东部市场化进程的快速推进产生了极为深刻的影响。

事实上,单纯从新古典主义的逻辑出发,尝试建构一个对西部发展过程有着特别解释力的理论模型的努力,迄今为止被证明是不成功的。在结构主义看来,产业结构的现状及其演变趋势决定了一个地区的经济增长率和相应的人均收入水平。但是,只有技术进步与制度互动形成的结构变换速率才会带来总的经济增长速度的“革命性的加速度”(库兹涅茨,1999)。经济增长中的“结构效应”,是以相应的制度变迁为前提的。本文拟从中央政府国家意志催生出的产业结构与西部市场制度生成缓慢之间的矛盾出发,试图在更为一般的意义上把握西部地区的发展过程。发展战略选择的结果既有可能推动西部快速、持久的发展,也存在着损害西部长远发展潜力的可能性,尤其是在西部市场制度(发育水平)无力支撑其独特产业结构的情形下。一种多元化的视角将被证明是有益的。

在本文接下来的部分,着重分析西部市场制度的生成及其变迁。一般认为,中国近20年来的制度变迁过程可以从地方政府的行动中得到有效说明。从地方政府具有相同的(最大化)行为动机假设出发,发展战略选择构成地方政府最大化行为面临的(政治、经济)约束条件,即中央政府决定了博弈的规则,由此导致了不同的改革与发展绩效。经验地解释西部地区的制度选择过程,确切地说,需要了解过去究竟发生了什么,是至关重要的。

二、发展战略的“悖论”:一种多元化的视角

西部的落后,是相对东部而言的。这意味着经济快速增长及其随之而来的人均收入水平大幅度提高的“奇迹”并没有被各个地区均等的分享。早在1996年哈佛大学的Jian、Sachs和Warner(1996)的一项研究认为,1978年以来中国省际人均收入增长存在着明显的收敛性。随后林毅夫及蔡昉(1998、2000)等人,在新古典主义经济学的研究框架内,借助新古典增长理论与内生增长理论模型较为深入地探讨了中国地区发展过程中的“趋同”和“趋异”(增长机制)问题。在对东西部地区大量的时间序列数据反复检验的基础上,得出了似乎科学的、较为一致的看法:在地区发展中,绝对“ β 趋同”是不存在的,但存在着“条件 β 趋同”,即只要控制住影响经济稳态的变量,落后地区就有可能在经济增长速度进而人均收入水平上缩小与先进地区的差距。据此引伸出西部开发的“人力资本投资战略”、“R&D投资战略”……等。蔡昉等(2001)的研究,做了进一步的总结,认为东西差距变化的轨

迹作为一种经济现象,应当同改革和增长联系起来,同时强调劳动力市场的扭曲严重削弱了西部为提高经济增长率所做的努力。应该承认,这些研究较之以前单纯的规范性研究的确是大大前进了一步,但其缺陷亦同样明显。我们注意到,与此相关的文献基本上均将西部地区视为一个新古典经济学的世界,以为只要“人力资本存量、基础设施水平……”等初始条件显著改善,随着市场的整合,定会增强人们把握和利用市场机会的能力,最终达到提高经济增长率和人均收入水平的目的。但也有很多经验研究证明,在一个激励机制存在严重缺陷的世界里,人力资本存量的提高究竟会对地区增长率的提高做出多大贡献,尚不得而知。当国有企业比重高达50%以上时,劳动力市场的扭曲有其必然性。在发展中国家的经济发展史上,“政策矫正”已被证明是一个狭隘的经济学概念。

显然,以上理论研究更多的是告诉人们成功者都做了些什么,而对于失败者为何失败则没有提供多少有价值的解释。正如本文所强调的,西部的特殊性在于,它深受中央政府目标函数偏好顺序变化的影响。无论是1949年之后,还是从1949年往前看,中央政府的国家意志自始至终在塑造西部经济发展的动力过程中都扮演了极其重要的角色。离开这一点,任何理论都有可能丧失解释力。因此,将中央政府的国家意志作为一种约束条件引入到分析框架中,将在一定程度上克服新古典模型中约束条件过于简化的弊端。

在公元600年左右的大唐时代,就已有“屯垦戍边”的做法。在当时,中央政府视西部地区为抵御外族入侵的第一道防线,经济发展和社会繁荣并不是第一战略考虑。战略屏障的稳定与否,直接关系到广大内陆腹地的安危。到了晚清时代,由于人口急剧增长,经济发展长期不能摆脱“斯密式”的增长方式,出于对人口与资源之间矛盾激化的担忧,始提出“移民戍边”,西部地区的经济开发被首次提上中央政府的议事日程。遗憾的是,由于国内政治形势的突变,这一战略并没有得到有效实施。1949年后,西部在中央政府的战略考量中又被赋予了新的含义,建设一个广阔的战略腹地。新中国建立初期,基于对中苏、中美关系的考虑,东南沿海地区成为易受打击的战略前沿,大量资本被投入到不能很快增值的西部地区(罗兹曼,1980),以建立起一批重化工(军事国防)工业。现在的主流观点通常认为,中央政府区域战略重心的转移始于1978年。事实上,从中央政府固定资产投资比重地区分布的变化看,西部地区所占比重,从“一五”时期的18.52%,一直到“三五”时期的33.14%,都是上升的。只是从“四五”时期才开始下降为24.42%,之后就一路下降(详见表1)。1972年,尼克松访华,中央政府对国际政治军事形势的判断亦发生变化,即认为其所面临的地缘政治压力发生了变化。在此背景下,西部地区作为战略腹地的地位有所下降。从“四五”时期开始的基建投资比例下降与此一事件的关系并不是偶然的。由此,我们可做进一步推测,从1996年的台湾海峡危机到1999年北约轰炸我驻南斯拉夫大使馆,紧接着1999年

6月中央政府提出西部大开发,二者之间肯定存在着某种程度的必然联系。中央政府面临的地缘政治压力的变化,再次提升了西部地区作为战略腹地的地位。随着中国的崛起,美中关系在相当长的一段时间不会太一帆风顺,西部的这一特殊战略地位极有可能得到进一步的强化。

除去上述因素考虑之外,以往学术界及政府决策层在理解“西部落后”这一概念时,实际上更多的是从公平的角度出发的。也就是说,在一个统一的国家内部,西部的长期发展滞后,对东部乃至全国而言是一个严重的“道德问题”(当然也会由此引发一系列严重的其他问题,如民族分离主义、社会

动荡等),但与其自身的生存发展之间似乎并没有太多必然直接的联系。主张随时间推移通过“获利者补偿受损者”的逻辑,来解决问题。但当沙尘暴频频袭击北京等内陆地区,黄河断流的时间越来越长时,中央政府最终认识到,西部生态环境的恶化已直接关系到整个国家现代化进程的顺利推进。我们不妨认为,西部的美好是为了东部和全国更美好,新的协调发展战略背后仍然有着极为深刻的效率因素。可以肯定,在中央政府的战略考量中,西部地区的生态环境整治可能比西部地区自身经济增长速度的提高要重要的多。

表 1 中央政府对西部地区基建投资的变化情况

	一五	二五	1963—1965	三五	四五	五五	六五	七五	八五
西部投资(亿元)	109.0	252.2	101.3	323.5	430.8	458.0	580.2	1 175.3	7 812.1
全国投资(亿元)	588.5	1 206.1	421.9	976.1	1 764.0	2 342.2	3 410.1	7349.1	61 364.0
西部投资比重(%)	18.52	20.91	24.0	33.14	24.42	19.55	17.01	15.99	12.73

资料来源:中国社会科学院课题组:《实施西部大开发的国家财政投资政策》(上),载《财贸经济》,2001(2)。本处所指西部包括广西、内蒙在内的12个省市自治区,后表均相同。

当东部地区仍处在快速推进工业化之时,加之错综复杂的国际政治经济形势,尤其是在东北、华北石油天然气资源逐步进入枯竭期的背景下,西部地区作为中国21世纪能源战略替代地区的角色开始凸显出来。近年来有相当多的研究者认为,随着加入世界贸易组织,西部的能源产品在成本和价格上的优势将会削弱,西部应当放弃把能源原料产业作为主导产业的选择。这只能说明,人们对于一个雄心勃勃的发展中大陆的内在发展规律缺乏深刻认识,它早已超出了单纯意义上的“收益—成本”的个人主义算计。毫无疑问,西部地区将继续履行向东部地区输出能源、原材料的义务。

从中央政府陆续出台的各项支持西部开发的方针、政策中,已不难解读出上述战略意图。接下来值得关注的是,三大战略目标的实施势必会对西部地区的产业结构现状及其变动趋势产生意义深远的影响,进而影响到整个西部地区的结构转换。首先,出于对生态环境的担忧,在西部发展小水电、小煤矿、小钢铁及一般意义上的轻加工工业将被禁止或不受鼓励。换言之,马克思·韦伯所谓的“牛身上榨油、人身上赚钱”式的无节制的低级工业化运动将是不被允许的,而这正是东部地区非国有经济完成资本原始积累所走过的道路。同时,技术含量高的集约化农业将会得到支持。其次,能源及原材料产业将会得到进一步的加强,这在中央政府的第十个五年计划中已得到清晰的表述。提高产业技术含量,扩大企业规模是必然趋势。第三,国防军事工业及其部分重型机械制造、高科技产业将会得到大力支持,很有可能成为西部今后拥有竞争优势的主导产业群。尽管西部发展特色产业一再受到鼓励,但我们至今尚未观察到中央政府向其注入大量资金。在今后相当长的一段时间内,西部地区的产业(工业)结构及产业组织逐步呈现出“重型化、大型化”的基本特征是不可避免的。

在西方工业化国家的(近)现代史上,一个被普遍观察到的现象是,随着经济发展和人均收入水平的提高,产业结构也依次发生更迭,即产业增加值在总产值中的比重发生变化,一

次产业下降,二、三次产业依次上升。库兹涅茨(1971)、罗斯托(1958)等人的研究均表明,结构因素与经济增长有着密切的关系。钱纳里等(1986)根据40多个国家的经验资料,依照发展水平与产业结构的关系提出了著名的“钱纳里—赛尔奎因标准结构转换模式”,随后又被作为一种具有普遍意义的经验模式介绍到发展中国家,用来衡量产业结构状况,纠正产业结构偏差,以促进经济发展。如果按照结构主义的理解,西部地区的产业结构存在着严重偏差:农业产业份额高于全国平均水平,工业及第三产业份额低于全国平均水平(从三次产业的产值比例看,1997年全国为:18.7 49.2 32.1;而西部最发达的陕西同期为:21.3 41.1 31.7);而在工业内部,重工业比重远远超过轻工业比重,1997年重工业占整个工业的比重:全国为57.3%,西北地区高达72%。基于这一现实,国内已有许多研究文献尝试着从产业结构调整的角度解释西部地区的经济发展,归纳起来,主要有三种意见:(1)转向优先发展轻工业及第三产业;(2)继续发展重化工工业,同时加大改造力度及(3)与世界新技术革命高潮保持一致,优先发展高新技术产业(廖元和,2000)。重要的是,如果西部地区独特的产业结构现状及可能的演变趋势是在特定环境下的一种必然(或唯一)选择的话,那么这些理论研究就有可能失去其本来的意义。问题的中心转向,“重型化”及“大型化”的产业结构现状及其演变趋势对西部地区整个结构转换,产业竞争力的提升,进而对西部的长期发展能力将会产生怎样一种影响。很明显,这已超出了一般意义上的结构分析视野。

根据林毅夫等人提出的“发挥比较优势战略”的假说,由中央政府决定的产业结构多半是与本地区的资源禀赋结构相违背的。也就是说,它原则上不是根据资源禀赋结构决定的比较优势来选择的产业和技术结构。像西部地区的重化工工业及高新技术产业等最终会成为没有“自生能力”的产业。但是,我们观察到,在经济全球化、全球市场化的条件下,通过要素的自由流动,不利的要素禀赋结构是可以改变的。可以认为,

通过“小步快走”的方式,逐渐增加资本积累,以改变要素的禀赋结构进而改变产业结构的战略,并非唯一的选择。早在20世纪60年代,钱纳里就提出了其著名的“两缺口模型”,指出一个经济体在两种条件下解决资本要素不足的方式:(1)封闭条件下,采取扭曲的宏观政策等(同林的假说一致);(2)开放条件下,积极引进外国资本。实际上,中央政府也已意识到,国内国外民间资本的流入,可以弥补其在西部开发中的资金不足。甚至提出国家前10年投入1万亿元,后10年再配套引入10万亿民间资本的设想。为此,相继出台了許多对内对外开放的政策,如允许在“西气东输、西电东送”等巨型项目上,外资可以参股,甚至控股,以鼓励民间资本的进入。至少理论上,在给定要素自由流动的前提下,外部资本及技术的流入即使不能完全改变一个经济体的要素禀赋结构,但也可以在很大程度上减轻它的负面影响。

令人忧虑的是,在给定不存在产业进入的政策壁垒前提下,在“西电东送、西气东输”等项目上,期望之中的外国资本大量进入的现象一直没有出现,从1993年起,西部地区外商直接投资的比重就一直下降(详见表2)。对此,主流看法是,西部地区的投资硬环境及所谓的软环境改观不大。其实,稍加留意就可观察到,自1999年下半年以来,在鼓励民间资本西进的问题上,中央政府及西部各级地方政府仍然停留在所谓的政策承诺阶段,在发展西部的市场制度上基本上没有大的作为。从理论上讲,民间资本的进入与否取决两个标准:(1)利润和(2)风险。在落后地区,相对于商业利润和一般风险而言,巨额资本更关心其面临的制度性风险和长远利益。在政策决策过程不规范、不透明,特别是在政府承诺可信度不高的情形下,民间私人资本无法形成稳定预期,在那些高度依赖专门性资产的产业中尤其如此。高水平的长期投资是不会出现的。一项调查研究显示,中国国内企业,已经参与中央政府倡导的西部大开放的比例只有11.4%,而其中非国有企业只有11.3%;打算参与的企业占45%,不打算参与的占43.6%,其中非国有企业的比例分别为45.2%和43.5%(详见表3)。另外,大多数参与和准备参与西部大开发的企业选择或准备选择形式的次序依次为:市场拓展、技术合作、企业并购、投资……。除去对赢利的前景和中央政府开发西部的决心尚存疑虑外,对西部市场制度的发育水平普遍缺乏必要信心是一个关键因素。如果投资者发现,他处于不利的地位,他就能够采取很多方式来适应这种情况。比如,耐用资产为相对不耐用的资产所代替;非流动性资产为流动性资产所代替;显眼的资产让位于可隐藏的资产;重新把资产置于更安全的地区以便于外逃(威廉姆森,2001)。

大量经验研究(钱颖一,2000;萨克斯、胡永泰、杨小凯,1999)表明,透明的法律体制、政府的可信承诺、有效的公司制度及良好的多边信誉机制等构成市场制度核心因素的缺失,会造成投资者信心的严重不足。由于西部地区市场制度无法起到相应的支撑作用,使得中央政府维持西部“重型化、大型化”的产业结构的选择余地变小,国有资本的源源注入似乎成

了唯一现实的选择。尽管从理论上讲,继续向西部地区的国有企业注入大量资本是不明智的(樊纲,2000)。进一步,中央政府从规划到投资的包办行为,致使西部地区本已处于劣势地位的固定资产所有制结构、劳动力就业的所有制结构和劳动力就业的产业结构(详见表4,表5和表6)的调整周期延长,甚至有可能发生逆转。据国家计划委员会公布的数据,2001年1—6月,全国累计完成投资11899亿元,同比增长15.1%,其中,西部地区投资1478亿元,同比增长28.8%;分别比东部(18.3%)和中产部区(增长19.8%)高10.5%和9.0%,但国有投资占了85%以上。杨小凯(2001)观察到,西部地区几个主要的高新技术产业区中,国有独资、控股及参股的企业占了一半以上。大量诸如“逆市场调节”之类的反市场规律的经济现象的出现,恐怕根源也正在于此。

表2 1995-1999年西部地区外商直接投资情况

指标	年份				
	1995	1996	1997	1998	1999
利用外资金额 (单位:万美元)	187 518	173 579	254 445	235 050	183 977
占各地区外商直接 投资的比重(%)	5.04	4.19	5.49	4.98	4.44

资料来源:根据王洛林、魏后凯:《我国西部开发的战略思路及发展前景》(载《中国工业经济》,2000(3),第11页)的资料整理。

表3 企业参与西部大开发情况(%)

	已经参与	打算参与	不打算参与
总体	11.4	45.0	43.6
东部地区企业	11.9	43.8	44.3
西部地区企业	10.3	47.8	41.9
大型和特大型企业	19.9	46.3	33.8
中小型企业	8.3	44.9	46.9
国营企业	11.5	44.8	43.7
非国营企业	11.3	45.2	43.5

资料来源:中国企业家调查系统:《企业经营者宏观经营形势的判断》,载《管理世界》,2001(1),92页。

从一个较长的发展过程来看,大量国有资本进入,并使国有企业在西部地区的主导产业群中长期处于绝对多数的地位,将损害西部地区调整经济结构,进而损害推进非农化、城市化的努力。国有企业预算软约束的固有缺陷,最终会使得西部地区的主导产业群成为“没有自生能力”(林毅夫等,2000)的产业,随着全国市场的整合,西部的劣势地位可能进一步凸显出来。所谓发展战略的“悖论”,就在于由中央政府的国家意志催生出来的产业结构与西部市场制度生成缓慢之间矛盾的激化,迫使中央政府继续采用传统的资源配置方式来推进西部产业结构调整,国有资本持续大量存在,将削弱西部的长期增长潜力;另一方面,如果没有长期稳定的增长、人均收入水平的显著提高,西部地区人民群众的生产生活方式就不可能得到彻底改变,反过来极有可能使得中央政府为“改善生态环境”等战略目标所付出的努力大打折扣。例如,在西部边远贫困地区,如果没有收入水平的实质性提高,诸如生育观念不发生改变,随着家庭人口的增多,作为农牧民理性选择的必然结果是,继续对贫瘠的土地进行掠夺性开垦。这意味着,经济发展战略的逻辑有可能使中央政府陷入两难困境。在某种

意义上,不尽快破解“悖论”,那么我们正在目睹的西部高速增长“奇迹”,就将是一种暂时的经济现象。在坚持现代经济发

展是市场制度结果这个基本前提假定下,经验地解释西部地区制度选择的过程,自然应是题中之意了。

表 4 1998 年全社会固定资产的所有制结构

	固定资产投资(亿元)				比重(%)		
	总额	国有经济	集体经济	个体经济	国有经济	集体经济	个体经济
全国	28 406.20	15 369.30	4 192.20	3 744.44	54.1	14.8	13.2
东部	17 271.83	8 772.75	2 935.92	2 027.90	50.8	17.0	11.7
中部	6 701.37	3 888.90	758.24	1 190.82	58.0	11.3	17.8
西部	5 202.97	3 394.69	401.71	744.87	64.5	7.7	14.3

资料来源:李晓西等:《适应西部大开发的所有制结构调整》,载《中国工业经济》,2000(8),7页。

表 5 就业分布所有制结构对比表

		1988	1996	1997	1998
全 国	总职工人数(万人)	13 608.00	14 845.00	14 668.00	12 337.00
	国有部分比例(%)	73.40	73.80	73.40	71.40
	集体部分比例(%)	25.90	19.90	19.20	15.40
	其他(%)	0.70	6.30	7.40	13.20
东 部	总职工人数(万人)	6 360.43	6 928.92	6 839.48	6 615.49
	国有部分比例(%)	70.30	68.40	68.30	66.40
	集体部分比例(%)	28.30	21.90	20.80	18.30
	其他(%)	1.40	9.80	15.90	15.30
中 部	总职工人数(万人)	4 824.34	5 263.84	5 203.57	5 050.56
	国有部分比例(%)	73.70	77.10	76.10	72.10
	集体部分比例(%)	26.20	19.50	19.20	17.80
	其他(%)	0.10	3.40	4.60	10.10
西 部	总职工人数(万人)	2 799.47	3 376.46	3 328.92	3 156.30
	国有部分比例(%)	80.90	81.30	81.30	77.90
	集体部分比例(%)	18.90	15.50	14.90	13.10
	其他(%)	0.20	3.20	3.80	9.00

资料来源:同表 4。

表 6 劳动力就业的产业结构对比表(1997 年)

地区	各产业劳动力的比重(%)		
	第一产业	第二产业	第三产业
全国	49.9	23.7	26.4
东部	36.6	31.3	32.0
中部	50.8	22.2	27.0
西部	62.5	14.8	27.7

资料来源:根据 1998、1999 年《中国统计年鉴》计算。

三、发展战略选择与地方政府行为:经济制度内生的解释

长期以来,国内外市场化改革的主流理论始终将东部地区的经验事实作为考察对象,基本不重视对广大西部地区社会、政治、经济转型过程的深入研究。在新制度经济学的研究框架内,探讨东部地区制度变迁的影响因素,并将其归结为两点:(1)丰富的历史文化禀赋资源,即东部与西部相比拥有较为丰富的发展市场经济的市场资源。东部地区 20 世纪 80-90 年代的制度变迁与民国时代乃至 18、19 世纪明、清时期的社会资本存量保持着高度的相关性;(2)在实施从东到西依次“梯度转移”的“财政分权”战略条件下,存在着一个精明强干、富有创新精神的地方政治企业家群体。然而,我们却发现,“东部中心主义”的市场化理论,在解释西部地区的制度变迁过程时遇到了严重的理论结论与经验事实不一致的问题。

许多研究文献简单地将西部尤其是西部地方政府的行为解释成是对东部影响所产生的本能上的反弹,其理论逻辑自然延伸的结论是:西部地方政府观念守旧,缺乏创新精神。加

之落后的经济基础,历史文化禀赋资源的相对匮乏,市场化进程缓慢是意料之中的。解放思想,大胆发展民营经济,让民间资本代替我们的计划工作者寻找地区经济发展的“增长点”,成了包治百病的处方。可是,人们普遍观察到,在 20 世纪 80 年代末期,由于财政分权所导致的各地区产业结构雷同这样一个经验现象,证明在追求价高利大的一般加工工业上西部地方政府与其东部同仁一样富有理性;与此同时,却又不能清楚地解释为何在对待非国有经济组织、在涉及到“姓资姓社”之类问题时,又变得反应迟钝,趋于保守了呢?一个有着特别解释力的理论,应当是一个既能解释其富有理性的一面,同时又能解释其“非理性”一面的理论。

既然“分权式”的发展战略选择与地方政府行为之间的关系是理解中国制度变迁的逻辑起点,那么中央政府分权的初衷又是什么呢?应当如何理解它的进一步或者说未曾料到的影响?20 世纪 70 年代末期的中国,国民经济已到了崩溃的边缘,中央政府已无力继续包办一切,在此情形下,分权既非理性设计,也非上边恩赐,而是摔包袱、分担子,歪打正着的结果(张曙光,1999)。张杰认为,西部地方政府因为经济基础薄弱反对财政分权,但也没有足够的经验证据表明东部地方政府一开始就热衷于接受“财政分权”的制度安排。张维迎和粟树和(1998)通过一个三阶动态博弈模型,解释了分权导致地方政府竞争,最终促成国有企业民营化。分权使地方政府拥有了独立的经济利益和一定的经济事物处置权,中央与地方之间不再是简单的行政隶属关系,而是带有相当程度的对等博弈主体角色。博弈的结果是,在相当大的程度上促进了东部地区的制度变迁,加快了其市场化的进程。

对财政分权与市场制度变迁关系的研究可谓汗牛充栋,但对以分权为主要内容的发展战略选择在政治层面上对地方政府行为的影响有深入研究的文献却较为罕见。几乎所有理论文献都把视角固定在“经济分权”上,过分强调经济利益对地方政府行为的影响,而对于“分权”在政治层面上的意义则注意不够。然而,一个明显的事实是,东部地区的地方政府在获取“经济与行政”权力的同时,还获得了以后对东部市场化改革至关重要的在某些边缘问题上的“试错权”。不妨认为,1992 年春,邓小平的“胆子大一点,步子快一点”的著名谈话,以及随后的中央高层领导人关于加大改革开放力度之类的讲话,在很大程度上是针对东部地区而言的。这种“试错权”究竟

产生了怎样一种深远影响呢?在缺乏一部完整的商业法典、中央政府仍然保持着巨大的政治权力(包括突然扭转改革进程的权力)的条件下,对非国有经济来说,随时都面临着危险(Montignola et al, 1993)。只有被赋予“试错权”,地方政府才会有足够的激励去化解中央政府可能的机会主义行为对非国有经济发展带来的不利影响,从而保护了事实上的非国有产权。如在1988-1992年的治理整顿期间,由于中央政府对乡镇企业的发展存有意见分歧,当江苏省的非国有企业面临的风险有所上升时,江苏地方政府及时组成游说团进京游说,以保证本省乡镇企业等非国有经济免遭扼杀的命运。地方政府的行为不仅仅是出于维护其自身独立经济利益的需要,更重要的是它预期到它的这种行为在与当时的主流意识形成有所出入时至少不会招致严厉惩罚,其支付函数不会发生大的改变。正是因为有了“试错权”,中央政府与东部地方政府才有可能在信息不对称、不充分的前提下,就某项具体的制度安排(如进一步的财税改革)展开博弈。也才有东部地方政府对中央政府的优惠政策进行大胆演绎,进一步创新,甚至能够对权威进行扩展性的使用。

在近50年的时间跨度上,中央政府的区域发展战略跨越了两个时间段(1949-1978年,1979年至今),历经三次变化(从平衡到不平衡,再到平衡),虽具体内容和形式不尽相同,但对西部而言,“政府主导”的战略指导思想始终未变。历史地看,出于对西部地区脆弱的政治经济平衡的担忧,历届中央政府在对待向西部地方政府放权的问题上一贯持谨慎立场,进入20世纪八九十年代后情况依然如此。基于历史经验,中央政府在西部的改革与稳定两个目标取向上,更偏好后者。换言之,在中央政府看来,打破西部地区脆弱平衡的任何可能举措与制度创新可能带来的收益相比,代价实在太大了。在没有被授予“试错权”的条件下,西部地方政府会预期,其积极改革的行为极有可能招致严厉处罚,即使改革有可能促进其独立的经济或其他利益,但却不足以抵消受到处罚带来的损失(作为“政治企业家”,意味着政治资源存量的减少)。采取四平八稳的方针自然就成了西部地方政府的占优策略了。双方的支付函数如图1所示:

		西部地方政府	
		积极改革	消极改革
中央政府	分权	<ul style="list-style-type: none"> · 可能的经济利益,政治资源存量提高 · 打破平衡关系 	<ul style="list-style-type: none"> · 受到处罚,政治资源存量减少 · 保持平衡关系
	不分权	<ul style="list-style-type: none"> · 可能的经济利益,政治资源存量减少 · 打破平衡关系 	<ul style="list-style-type: none"> · 政治资源存量不变或有可能增加 · 保持平衡关系

图1 中央政府与西部地方政府博弈关系支付矩阵

很明显,中央政府不分权,西部地方政府非积极改革将是一组占优策略,作为一种无意识产出的结果:西部市场化进程放慢。

最近的考查表明,在新的西部开发战略中,中央政府依旧集倡导者、组织者与实施者三个角色于一身的情况,已经开始

对西部地方政府的行为产生微妙的影响。作为“政治企业家”的地方政府,首先要保证中央政府的开发计划得到尽可能好的落实,以达到提升其政治资源存量的目的;其次要尽可能争取资金项目,以向本地区社会成员显示政绩和增加自身独立经济利益。给定不分权,中央政府与西部地方政府就投资项目和投资金额等在信息不对称、不充分的条件下展开博弈,方圆几百公里范围内建有数十个大型机场,高速公路通车后日车流量不足200辆等现象的出现则是博弈的副产品。用地方政府的政策规划作为衡量地方政府行为变化的替代变量,从表7中可以看出,西部地方政府的行为似乎发生了某种程度的逆转(相对此前的改革举措而言)。当然,其对西部市场化进程的最终影响,尚有待进一步观察。

内容 省份	近期和十五期间要做的事情
甘肃	完善大开发和快速发展的思路;切实抓好政策落实;抓好项目带动
广西	紧抓产业结构调整;改善投资环境;加快交通基础设施建设
云南	发展特色产业;巩固和加强农业基础;强化基础设施建设
陕西	发展高新技术产业;加快产业结构调整;大力改善投资环境

资料来源:上述各省市人民政府2000年1月—2001年8月政报。

“试错权”的存在与否,表明在与中央政府的博弈关系中,东部地方政府与西部地方政府面临着不同的博弈规则。不改变博弈规则,落后地区的政治企业家是很难模仿成功者的。这部分地解释了二者在制度变迁中的行为,以及西部地区相应的制度选择过程。政府不能决定一个新的制度何时起作用,但它却可以决定一种旧的制度何时退出(林毅夫,1999)。

四、简要结论及建议

由于所处环境的脆弱性,与东部地区相比,西部地区进行自主选择的空间范围十分有限。这意味着西部地区不可能完全按照“发挥比较优势”的原则去选择主导产业(如发展劳动密集型的产业),按照一般意义上的“标准结构模式”去调整产业结构,通过“结构效应”去推动经济增长。历史地看,中央政府决定的产业结构有其脆弱的一面,但并没有系统的经验证据证明这些产业一定会成为“无自生能力”的产业。正如本文所分析的,只要坚持以市场制度为基础,大幅度提升市场制度对产业结构的支撑作用,非国有资本大量进入主导产业群,势必加快西部结构转换的速度,使其获取产业竞争优势,最终实现稳定、持久的增长。也只有如此,才能保证诸如“改善西部生态环境”等战略目标的最终实现。基于此种考虑,发展西部地区的市场制度有着特别重要的意义。为此:

第一,至少应把市场制度发展与要素投入放在同等重要的地位。长久以来,我们深受传统发展经济学理论的影响,始终跳不出“资本、技术决定论”的逻辑框架,即使某些学者注意到西部的市场化改革,也仅仅是简单地用东部的经验来衡量

西部的问题, 缺乏对西部地区政治、经济及社会转轨过程的深刻把握。这种现象已经损害了有关西部经济发展的理论研究及其实践。西部的特殊性, 并不表明发展市场制度应被放在次要地位, 它所揭示出来的是: 在发展市场制度的过程中西部面临着一些东部不曾遇到过的特殊制约因素。在经济全球化、全球市场化及全国统一市场逐步形成的背景下, 产业竞争优势的源泉是良好的市场制度, 而非仅仅依靠中央政府的投入支持。在这个意义上, 有必要重塑西部战略, 发展市场制度应成为战略的核心内容之一。所谓的“前 10 年逆市场调节, 后 10 年让市场来发挥作用”, 是一种十足的不切实际的假设, 甚至是有害的。至少在我看来是如此。

第二, 适当地向西部地方政府“放权”。历次区域发展战略的实施, 对西部而言均是“非放权式”的, 在一定程度上延缓了西部市场制度的生成及其变迁。从地缘政治的角度看, 西部目前所处的国际环境是共和国有史以来最好的, 中越、中俄及与中亚其他国家关系的全面改善, 边界问题基本全部解决, 由于不存在根本利害冲突, 这种相当稳定的边境局势, 预计会维持很长一段时期。我们应当有足够的信心对我国西部的国际安全环境保持谨慎的乐观。其次, 20 年来的改革开放, 除国家经济实力的提高外, 中央政府及西部各级地方政府在处理新形势下的民族宗教问题上, 也积累了丰富的经验。因此, 充分发挥西部地方政府在制度变迁过程中的积极作用的条件已经具备。应当坚信, 西部地方政府与其东部同仁一样富有智慧和胆识, 在探索一条具有中国西部特色的社会主义市场化道路的过程中定会发挥积极作用。

第三, 加大力度解决政府承诺可信度低的问题。近几年来, 西部在发展过程中, 仍继续坚持“政府主导、优惠政策至上”的价值取向, 令人担忧。奥尔森(2000)认为, 经济繁荣的条件是, 一方面对所有个人的权力必须清晰界定并使之具有安全性, 合约能够公正有效地执行; 另一方面, 不存在对私人权利的掠夺。实践证明, 政府行为不受到有效规范和约束, 发展起值得信赖的产权体系和有效执行将是十分困难的。在西部地区, 如果不从根本上提高政府承诺的可信度, 寄希望于大量(国内外)民间资本的进入是不现实的。所以, 从发展市场制度的角度看, 西部开发战略, 不仅仅是一个将某些大型项目优先放在西部的战略, 同时也应当是一个能够在建设作为市场制度核心的法律法规体系方面率先取得进展的战略。在司法体制的改革上, 为约束地方政府可能的机会主义行为, 可考虑在西北、西南建立跨省区的经济仲裁法庭。加强意识形态领域的投资, 使社会成员(包括政府官员)尊重立法程序, 使之对法律产生敬畏感。没有这些非正式制度的变迁, 正如我们已经看到的, 强行嵌入的正式制度安排将会发生异化, 其疗效大打折扣。

市场制度的生成与发展战略选择之间的关系是微妙而复杂的, 一方面市场是排斥政府主导的; 另一方面从西部地区的现实出发, 市场制度的变迁又必须在中央政府主导的架构内进行, 因为西部的经济发展是一个在一定程度上必须由国家作为实现单位的过程。

注释:

主要指依靠市场扩大, 劳动分工与专业化协作水平提高推动经济增长的方式, 相对于依靠技术进步和物质资本积累的新古典增长方式而言, 很难走出“马尔萨斯陷阱”的困扰。见王国斌:《转变的中国: 历史变迁与欧洲经验的局限性》, 1~90 页, 南京, 江苏人民出版社, 1997。

将中国工业, 尤其是某些重型机械、石化工业能力的 80% 以上摆放在数千公里的沿海地带, 在新的国际政治军事形势下, 是不明智的。除去建设战略腹地的考虑外, 新的西部开发战略还包含有如下信息: 从一个大国经济安全的角度出发, 中央政府试图扭转国内经济过分依赖美国市场的局面。

从 1993 年起, 我国就已成为石油资源的净进口国, 据估计到 2010 年左右石油缺口将达到 1 亿吨以上, 对中国这样一个与西方国家有着不同意识形态的(正在崛起的)发展中大国来说, 完全依靠从波斯湾等海上通道进口石油, 是极不现实的。

国内目前存在一种理论误解, 认为市场化就是发展私人部门和改变资源配置方式, 而不是重点发展市场制度(法制、信誉机制)。事实上, 这种认识严重误导了西部的市场化实践。

参考文献:

- 1 Mancur Olson Big Bills left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor [J]. Journal of Economic Perspectives, 1996, (10): 324
- 2 王国斌:《转变的中国—历史变迁与欧洲经验的局限》, 南京, 江苏人民出版社, 1997。
- 3 奥利弗·E·威廉姆森:《治理机制》, 北京, 中国社会科学出版社, 2001。
- 4 林毅夫、蔡昉、李周:《中国经济转型时期的地区差距分析》, 载《经济研究》, 1998(6)。
- 5 蔡昉、王德文、都阳:《劳动力市场扭曲对区域差异的影响》, 载《中国社会科学》, 2001(2)。
- 6 张曙光、赵农:《市场化及其测度》, 载《经济研究》, 2000(10)。
- 7 樊纲:《面对新世纪挑战的中国经济》, 载《经济管理文摘》, 2000(24)。
- 8 萨克斯、胡永泰、杨小凯:《经济改革与宪政转型》, 载《开放时代》, 2000(7)。
- 9 钱颖一:《法制与市场》, 载《经济社会体制比较》, 2000(3)。
- 10 罗兹曼等:《中国的现代化》, 南京, 江苏人民出版社, 1996。
- 11 库兹涅茨:《各国的经济增长》, 北京, 商务印书馆, 1999。
- 12 杨小凯等:《新兴古典发展经济学导论》, 载《经济研究》, 1999(7)。
- 13 周业安:《90 年代中国的新制度经济学研究评价》, 载《教学与研究》, 2000(12)。
- 14 钱纳里、赛尔奎因:《工业化和经济增长的比较研究》, 上海, 上海三联书店, 1995。
- 15 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹: 发展战略与经济改革》, 上海, 上海人民出版社, 1999。
- 16 林毅夫:《再论制度、技术与中国农业发展》, 北京, 北京大学出版社, 2000。
- 17 廖元和:《中国西部工业化的总体战略探讨》, 载《改革》, 2000(4)。
- 18 张维迎、栗树和:《地区间竞争与中国国有企业的民营化》, 载《经济研究》, 1998(12)。
- 19 Mancur Olson Power and Prosperity: Outgrowing communist and Capitalist Dictatorships [M]. Published by Basic Books, AM member of the Perseus Books Group, 2000, 7- 16
- 20 Montignola Gabriella, Yinyi Qian, and Barry Weingast Federalism, Chinese Style [M]. Unpublished Manuscript, 1993, 1- 2

(作者单位 西安交通大学经济与金融学院 西安 710061)
(责任编辑: N)