

中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主动权*

—— 理论假说与案例研究

曹正汉 史晋川

提要：本文通过案例研究和逻辑分析，论证了1980年以后，中国地方政府在决定其工作重心（即发展战略）的行为上，具有“抓住经济发展的主动权”之特征。这种行为特征的表现之一，是1992年至2000年间，地方政府为应对中央政府的市场化改革所采取的战略转型之举措：即地方政府由原来经营一家一户企业，转向把所辖区域当作一家企业来经营；相应地，其控制地区经济的方式也由“抓住办企业的权利”转向“抓住土地开发权”。上述结论的意义是，揭示了在中国转向市场经济的过程中，地方政府的演变方向不是单纯的公共服务政府，而是凭借其对地区性生产要素的控制权，转向从整体上控制和经营地区经济。

关键词：地方政府 战略行为 转型 经营所辖区域

一、导 论

关于当代中国地方政府的行为，一种具有广泛影响的理论是所谓“为增长而竞争”（张军、周黎安编，2008）。这一理论有两个解释角度。其一是说，自1980年以来，中央政府实行财政分权和行政分权，形

* 本文初稿分别于2008年6月和7月，在北京天则经济研究所的“双周学术论坛”以及中山大学召开的“组织社会学工作坊”上宣读，得到张曙光、韩朝华、盛洪、孙玉栋、聂辉华、周雪光、刘世定、彭玉生等学者的批评和指导。杭州市萧山区档案馆为笔者查阅萧山地方政府档案，提供了耐心的帮助。

本项研究受教育部人文社会科学重点研究基地2005年度重大项目（项目批准号：05JJD790096）、浙江大学恒逸民营经济研究基金项目资助。谨此致谢。

成了“中国特色的经济联邦制”，由此导致地区竞争和地方政府致力于发展本地经济的格局；这种格局激励着地方政府吸引投资、推动地区经济增长，也约束着地方政府保护投资者的产权，维护本地市场的繁荣与稳定（Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1996; Qian & Roland, 1998; Jin et al., 2005）。另一个解释角度则强调中央政府在政治上集权和在导向上“以经济建设为中心”，引起地方官员围绕经济增长速度展开“晋升竞赛”；地方官员为了在晋升竞赛中胜出，竞相改善本地区的投资环境，运用一切可能的方式吸引投资者，保护投资者的利益（Blanchard & Shleifer, 2001; Li & Zhou, 2005; 周黎安, 2007）。虽然这两种解释角度不尽相同，但在推断地方政府的行为上则基本一致：即当外部环境转向市场化环境之后，地方政府为了提高本地区的经济增长速度和增加财政收入，倾向于在其辖区内推行民营化改革。

我们所要指出的是，上述推断与经验事实并不完全相符。一个典型的例子是，1992年至2000年间，中央政府推出了一系列市场化改革的举措，包括确立市场化改革的方向、扩大对外开放、鼓励外商投资、鼓励私营企业发展，以及推行金融、价格、财税、投资体制改革等，使得国内市场的自由化程度和竞争程度大为提高。王绍光（2008）称此时期是中国“市场社会”的出现时期。^①然而，为应对中央政府的市场化改革，地方政府并不是单纯地采取“民营化”的策略，而是通过“工作重心的转移”来调整其推动地区经济增长的方式，以适应市场化环境的要求。对于此种应对策略，本文称之为“战略转型”。所谓“战略转型”，是指地方政府从原来直接办企业和经营企业，通过推行国有企业民营化改革，开始转向经营所辖区域。^②“战略转型”的一个组成部分是地方政府在经济控制权上的变化：在1992年之前，地方政府直接掌握办企业的权利，同时限制民间个人办企业，我们把这种控制方式简称为

^① 王绍光（2008）认为，1980年以来，中国分三个阶段完成了从“伦理经济”向“市场社会”的转变。第一个阶段是市场的出现（1979-1984），其间零星的商品交易市场开始出现，但它们在整体经济中的作用十分有限，行政权力对经济行为的干预仍然很强，非市场体制仍然占据上风。第二个阶段是市场制度的出现（1985-1992），如产品市场、劳动力市场、资本市场、外汇市场、土地市场等。第三个阶段是市场社会的出现（1993-1999），此时，市场原则开始席卷非经济领域，大有成为整合整个社会生活的机制的势头。王绍光进一步认为，中国在1990年代经历了短暂的“市场社会”的梦魇之后，随后出现了蓬勃的反向运动，并催生出一个“社会市场”。在社会市场里，市场仍然是配置资源的主要机制，但政府通过再分配的方式，尽力对事关人类生存权的领域进行“去商品化”。我们需要说明一点：王绍光所指的政府主要是中央政府，其揭示的“双向运动”——“市场社会”的出现（1993-1999）及随后的反向运动——都是在中央政府的主导下形成的，他没有论及地方政府在这个双向运动中如何作反应。

^② 所谓“经营所辖区域”，是指地方政府把所辖区域当作一家企业来经营，其涵义在本文第二节详述。

“抓住办企业的权利”；2000年以后，地方政府不再抓住办企业的权利，反而大力鼓励和吸引商人多办企业，其控制方式转向了抓住地区性生产要素的控制权^①，特别是抓住土地开发权。因此，上述“战略转型”的表现形式是地方政府从原来经营一家一户企业，转向把所辖区域当成一家企业来经营；但其实质是从“抓住办企业的权利”，转向“抓住土地开发权”。^②

对于上述“战略转型”的原因，现有文献解释了其中一个环节，即地方政府推动国有企业民营化是国内市场自由化和市场竞争加剧所导致的结果，而这一结果又源于中央政府推行市场化改革（张维迎、栗树和，1998；Cao et al., 1999；Guo & Yao, 2005）。这种解释与前述“为增长而竞争”理论的推断是一致的。但是，地方政府在推动国有企业民营化之后，转向抓住土地开发权，以及把所辖区域当作一家企业来经营，却与“为增长而竞争”理论的推断不一致；因为地方政府的这一举措显然不是进一步推行民营化改革，甚至可以说是与民营化改革相反的行动。^③这就在理论上提出了一个问题：地方政府为了应对中央政府的市场化改革，为什么不是在其辖区内推行更广泛、更深入的民营化改革，而是在竞争性领域推动国有企业民营化之后，却要抓住土地开发权，转向把所辖区域当作一家企业来经营？

这是现有理论尚未解释的一个问题。

上述问题已经引起学者的关注。周黎安（2008：298—306）观察到，1990年代中期以后，中国地方政府的工作重心发生了重大转移，即从经营企业转向经营城市。他在概括了这一现象之后，提出与上述问题相关的问题：为什么地方官员能够实现从经营企业到经营城市的战略转型？为什么我们期盼的政府职能转变如此困难？周黎安的初步回答是：地方政府之所以能够完成从经营企业向经营城市的转型，

^① 所谓“地区性生产要素”，是指在本地区为生产私人产品或公共产品所必须、但又不能转移出本地区的生产要素，如土地、供水供电设施、产业配套设施、道路、码头、投资环境等。“地区性生产要素”一般具有地区性、生产性公共产品的特征，其中一部分属于地区生产性基础设施，但像土地、生产性公共服务等生产要素则不属于基础设施。

^② 上述“战略转型”的关键环节，是地方政府在1995年前后自发启动的国有企业民营化运动。从这一点来看，“战略转型”带有自生自发的特点，即是地方政府通过自身实践和地区之间的模仿学习，逐渐摸索形成的。

^③ 在地方政府目前从事的经营活动中，除了土地规划、环境保护、投资软环境建设等工作需要由政府主导之外，其他许多经营事项和经营领域是应该向民间开放的，如土地一级市场上的土地开发与供给，以及各类产业园区的建设与经营，原则上都可以向民间开放，但基本上都控制在地方政府手中。再如，地区产业结构调整、主导产业的形成、企业的优胜劣汰等，都可以通过市场机制来自发调节，但是，地方政府往往运用行政力量来直接操作。

是因为它控制了地区关键性的生产要素，特别是控制了土地。这一回答对本文具有启发性。不过，周黎安没有详细阐述他的观点，此外，他也没有在理论上回答前一个问题——地方政府为什么要完成这种战略转型？而且，我们将在下文说明，地方政府经营城市只是其经营所辖区域的一个组成部分。所以，迄今为止，上述问题在理论上仍未展开深入讨论，仍然是一个有待于回答的理论问题。

本文尝试回答上述问题。我们认为，1980年以后，中国地方政府在决定其“工作重心”上，或者说在制定发展战略上，表现出一种明确意图，即力求“抓住经济发展的主动权”；当外部环境或本地区的情况发生变化之后，地方政府需要调整工作重心，此即战略转型，但其调整的目标和依据的原则仍然是“抓经济发展的主动权”。所谓“抓住经济发展的主动权”，就是地方政府所决定的工作重心必须满足这样的条件：这种工作重心之实施，既能有效地推动地区经济增长，又能不放弃对地区经济的领导权和控制权。因此，当中央政府推行市场化改革、地方政府开始进入市场化环境之时，地方政府为了继续“抓住经济发展的主动权”，需要控制土地要素的供给权和定价权，相应地，其经营方式也需要转向把所辖区域当作一家企业来经营。

本文将进一步阐述上述观点的涵义、经验依据及其逻辑基础，并通过研究一个案例，为上述观点提供经验支持。

二、中国地方政府的“战略转型”

在论证本文观点之前，我们首先需要阐明，地方政府在 1992 年至 2000 年间，为应对中央政府的市场化改革，确实经历了一次“战略转型”，而且“战略转型”的内容是从经营企业转向经营所辖区域。

不过，由于“战略转型”的前半部分——即地方政府原来的发展战略是直接办企业和经营企业，并于 1995 年前后，开始推动国有企业民营化——已是公认的历史事实，学者们也有充分论述，故无须赘述。“战略转型”的后半部分，即地方政府转向经营所辖区域，则是正在发生的事情，而且学者们较少论述，故有必要阐述清楚。

为了简化论述，以下所说的“地方政府”主要指县（市）级政府，省略了其余的地方政府层级。这样简化的原因是，县（市）级政府拥有相对完整的行政权和经济自主权，地区竞争主要发生在这一级政府

之间，“战略转型”也主要发生在这一级政府身上。

（一）何谓“经营所辖区域”？

所谓“经营所辖区域”，也就是把所辖区域当作一家企业来经营，是指地方政府在其管辖的土地上，像辖区的“业主”一样对整个辖区进行规划、开发、营造投资环境和招徕商人，并且在整个辖区内优化产业结构、扶植主导产业和重点企业，以尽可能提高整个辖区的经济产出。这一说法的经验依据是，地方政府在其辖区内所从事的经济活动，与一家开发商在获得一块广袤土地的控制权和开发权之后所从事的经营活动是相似的。这种相似性可以从三个方面来类比。

首先，它们都要做土地的开发目标和开发规划，或者说“发展规划”。地方政府的“发展规划”包括制定地区经济增长目标、土地开发规划、基础设施投资计划、招商引资计划、地区产业布局与产业结构规划等内容，并运用行政力量和财政资源实施发展规划。如果把地方政府换成利润最大化的开发商，它也会做相似的发展规划，也会用相似的手段来实施发展规划。

其次，为了实施发展规划，它们都要直接控制地区性生产要素和垄断性经营项目，包括开发与经营土地、建设与经营各类产业园区及其配套的基础设施、提供各项投资服务、为主导产业和重点投资者提供特殊优惠等。

再次，在它们所开发的土地上，都会采取招标拍卖的办法，将土地上各个经营项目的投资权和经营权转让给投资者。地方政府的此种拍卖行为即是“招商引资”。

上述类比还可以用统一经营与分散经营相结合的“购物商场”作为例子。在这样的“购物商场”内，业主是整个商场的规划者、投资者和经营者，但他并不经营商场内的各个柜台，他只是在商场内营造购物环境和经营条件，为整个商场做广告宣传，然后通过招商和出租柜台引进各类经营户。业主的收入来自经营户缴纳的柜台租金和销售收入分成。因此，在这座购物商场内，存在着双层经营结构：业主对商场整体的统一经营与商场内各个经营户的分散经营相结合，共同构成购物商场的经营模式和竞争实力。张五常（2008）认为，当代中国的县域经济就类似于这种双层经营的“购物商场”。他说：

一个县可以视作一座庞大的购物商场，由一家企业（即县政

府)经营;租用这商场柜台的客户可比县的投资者。商场租客交一笔固定的租金(相当于投资者支付的地价),外加分成租金(相当于政府每年收的增值税)。我们知道,由于有分成,商场业主会小心选择租客,也会多方面给租客提供服务,正如县政府对有号召力的投资者也提供不少优惠。(张五常,2008)。

(二) 地方政府的“战略转型”——地方官员的描述

我们再引用地方官员的描述,来说明地方政府确实已经转向把所辖区域当作一家企业来经营。

在地方官员的话语中,最早出现与“经营所辖区域”相似的词语是“经营城市”。地方官员经营城市的第一个模式,是薄熙来对大连市的经营。1990年代初,薄熙来任大连市市长,率先提出把整个城市资源作为资产来经营。薄熙来所说的“经营城市”,包括以下内容:第一,塑造城市形象和城市品牌,把大连定位为“北方香港”,目标是把大连建设成金融、贸易、旅游、信息、航运等“五个中心”;第二,围绕上述目标,对整个城市资源进行统一规划、建设和经营,营造投资环境和居住环境;第三,用大连的城市品牌、投资环境和居住环境,吸引国内外投资者,以此带动大连经济发展(引自周黎安,2008:298—299)。自薄熙来成功经营大连之后,“经营城市”的理念不胫而走,迅速被地方官员所接受。

然而,在中国绝大多数地区,特别是县(市)级行政区,不具备大连市的地理位置和自然条件,不可能主要依靠塑造城市形象和城市品牌来带动整个地区的经济发展。因此,对绝大多数地区的地方政府来说,其经营城市只不过是利用城市资源——主要是通过出让土地、转让公共设施的经营权和命名权等方式——获取收益的一种途径。^①这也决定了“经营城市”只是1992年以后,中国地方政府战略转型的一个部分,地方官员关注的不仅仅是城市的资源开发,而且是整个辖区的规划和开发,以及整个辖区的经济增长。以下两位县(市)级地方官的描述,有助于说明这一点。

1. 胡伟曾作为县委书记,对县政府新的经营角色作如下描述:

(县政府)不是像以前一样,把每一家企业的投资项目当成

^① 所以,有学者指出,中国地方政府经营城市是属于“资金获取指向型”的城市经营,以区别于“服务效率指向型”的城市经营(见林家彬,2005):

自己的事来融资和投入资金，而是把全县当成一家企业来进行经营，这集中体现在建开发区上……一是把以前对一家一户企业的扶持，转向对总体企业发展方向的引导，转向对优势产业的培育和对工业园区的投入上来。一是基础设施集中投入，把（以前）对一家一户企业的资金投入集中到建开发区上，转变为对全部企业的公共基础设施和配套设施的投入。（胡伟，2007：212）

相应地，地方政府与辖区内企业的关系也发生了变化，地方政府类似于辖区内“企业服务总公司”，为各类企业提供投资服务，也为重点企业提供特殊服务。胡伟认为，在这一方面，地方政府所做的最大一项创新就是建立开发区和产业园区：

开发区与企业的关系，实际上也就是政府与企业的关系……开发区做的就是企业围墙外的事情，为企业维护一个好的投资和生产环境。用一个形象的说法，开发区就像是一个庞大的企业服务公司，企业围墙外的需求，都可以从开发区得到。（胡伟，2007：215）

不过，由于县级政府还拥有土地、通信、电力等要素市场的控制权，与企业的关系还不是简单的纳税与收税的服务关系；因此，县政府在区域经济发展上，还承担着推动者的角色，只是面对的不再是一部分企业，而是辖区内的全部企业。（胡伟，2007：124）

2. 在2000-2009年先后担任广东省增城市市长和市委书记的朱泽君，也曾概括过他治理期间的增城发展模式。这种发展模式可以从两个层面来看：一是发展战略与规划层面，一是战略实施层面。

关于增城的发展战略与发展规划，朱泽君概括为“五个定位”和“四个带动”。“五个定位”指按照创建广州东部现代化新城区的总体目标，把增城建设成广州东部新型制造业基地、休闲旅游度假区、现代服务业中心、都市农业基地、民办职业技术教育基地。“四个带动”是：一是南部带动，发挥南部背靠广州的优势，大力发展南部工业，以保护北部的生态环境，带动北部旅游度假和生态农业发展；二是外向带动，大力发展外向性经济和民营经济；三是中心城镇带动，充分发挥新塘、

荔城、石滩三个中心城镇的带动作用，形成产业聚集，带动全市经济发展；四是基地带动，大力推进农业产业化经营，扶持农业龙头企业，发展都市农业（朱泽君，2006：69-71）。

关于战略实施，朱泽君的概括是：

（1）抓好基础设施建设，特别是抓交通主动脉建设，以发达的交通网拉开发展的格局，以道路建设带动地区大开发。（2）重点发展组团工业，通过引导和扶持，形成汽车及其零配件、摩托车、牛仔休闲服装三大支柱产业。（3）抓好投资环境建设，在有限的土地上引进一批科技含量高、投入强度大、产出率高、带动力强的骨干项目。

（4）抓好对增城的策划和推介，策划、包装、宣传增城的自然资源、投资环境和主要产品（朱泽君，2006：73-74）。

在对增城发展模式的概括中，朱泽君没有明说市政府是把增城当作一家企业来经营，但我们可以看出，增城市政府实际上是这样做的。

（三）经营所辖区域的核心条件：抓住土地开发权

要做到把所辖区域当成一家企业来经营，地方政府必须具备对地区经济的“宏观调控能力”，包括对土地的控制、对财政资金的控制、对商人经营资格的控制等。其中，构成“宏观调控能力”的核心要素是地方政府对土地规划、开发与转让的控制，这种控制权也就是地方政府需要抓住的“土地开发权”。

1. 土地开发权对地方政府的重要意义

地方政府经营所辖区域的主要方式，是对辖区的土地进行统一规划，然后分区块制定土地开发计划和产业发展规划，再通过建设各类产业园区、招商引资、推动重点产业和重点企业发展等方式，付诸实施。诚然，地方政府在制定土地用途规划、土地开发计划和产业发展规划时，可以把自己设想为辖区公共利益的代表，或者说，只是把自己当作想象的辖区“业主”，来筹划辖区的经济发展。然而，地方政府实施其发展规划的方式，即建设产业园区、招商引资、扶持重点产业和重点企业等，就不能只是想象中的辖区“业主”，它需要实实在在地控制土地开发权。

以建设产业园区及其配套的基础设施来说，其占用的土地基本上是农民正在耕作的农村集体土地。如果农民可以按规划自己开发土地，或者自主转让给投资者开发，那么，地方政府要取得土地开发权，就必须按市场价向农民购买这一项权利，这将大幅度提高地方政府建

设产业园区的成本，从而限制了其经营所辖区域的能力。因此，地方政府为了具备经营所辖区域的能力，势必要垄断农村集体土地的开发权，这就是地方政府所掌握的强制征地权和向工商业者供应土地的垄断权。

再如，地方政府经营所辖区域的关键环节是招商引资。招商引资的手段，除了建设各类产业园区及其配套的基础设施以吸引投资者之外，更直接的手段是为投资者提供有竞争力的优惠政策。在地方政府向投资者承诺的优惠政策中，主要条款有两类：一类是税收返还，即地方政府承诺在一定年限内，将投资者缴纳的税款属地方政府所得部分，按一定比例返还给投资者；一类是土地优惠，即地方政府承诺按较低价格向投资者供应土地。对地方政府来说，承诺“税收返还”并不是难事，因为这一项承诺要到项目建成投产和缴税之后才兑现，而且只须将该项目所创造的地方财政收入的增量，按一定比例返还给投资商，不影响地方政府已有的财政收入存量。优惠政策中最关键的、也是最难的一条是向投资者低价供应土地，其原因是能够拿出来招商引资的土地基本上都是农村集体土地，需要从农民手中把土地拿过来。如果地方政府不掌握土地开发权，其按优惠价格向投资者提供土地的承诺只能是一句空话。

2. 控制土地开发权的方式——土地收购储备制度

对地方政府而言，控制土地的重要性无须多说。关键的问题是，如何控制？

1997年之前，在县（市）级地方政府管辖范围内，土地开发权尚未完全集中到县（市）政府手中，土地市场事实上是一个多头供给市场。当时，除县（市）政府之外，乡镇政府和村庄行政机构都掌握了一定的土地开发权，它们可以在自己管辖的土地上建工厂办企业，甚至建开发区和招商引资；即使是国有企业和集体企业需要盘活其占用的土地，也往往是自行招商开发，或者自行将土地转让给投资者开发。这种多头供给土地的状况，显然不利于地方政府经营所辖区域。因此，当地方政府开始战略转型之后，一项由地方政府发起的、旨在垄断土地供给权的制度创新——建立“土地收购储备制度”，迅速在全国推广开来。^①

^① 1997年8月，杭州市开始实施土地收购储备制度，这是地方政府建立土地收购储备制度的最早尝试。1999年，在全国土地集约利用市场研讨班上，杭州市土地管理局介绍了土地收购储备制度的建设经验，得到各地方政府和土地管理部门的推崇，各地开始仿效杭州市的做法。2001年

所谓“土地收购储备制度”，是地方政府在其管辖的区域内，对土地一级市场的三个关键环节——土地收购、储备、出让——实施集中控制的一套办法。这三个环节的内容为：第一是收购，指通过征地、收购、收回和置换等方式，将全部拟转让给投资者使用的土地先集中到地方政府手中^①；第二是储备，让以上述方式取得的土地，全部进入地方政府的土地储备库，并为土地出让做好前期开发整理工作，如拆迁、平整土地，以及建设必要的市政基础设施等；第三是出让，对于土地储备库中的土地，按地方政府制定的土地年度供应计划，择机转让给投资者使用。为了实施“土地收购储备制度”，地方政府一般会成立两个机构：一个是“土地收购储备委员会”，由市长（县长）任主任，负责确定每年土地收购、储备、出让计划和地块，以及解决土地收购和出让过程中的重大问题^②；一个是“土地储备中心”，具体操办土地收购、储备、出让事务。^③

建立这一套制度的目的，是地方政府在土地一级市场上，垄断土地收购权和土地供应权，其实质是控制整个辖区的土地开发权。如浙江省萧山市^④于1998年开始建立土地收购储备制度。1998年12月16日，萧山市政府办公室向各乡镇政府和市属职能部门下发《关于建立萧山市土地收购储备机制的通知》。该《通知》首先明言：“为了尽快建立新的土地供应机制……市政府决定建立土地收购、储备机制”，其目的是“加强对土地的统一管理，遏制土地非法买卖和隐性交易，强化政府对土地资源的有效调控”。《通知》最后强调：“现土地使用者（主要指乡镇政府、村庄和企业等控制土地的机构——引者注）直接与投资商洽谈的土地使用权转让协议不予认可，计划部门不予立项，规划部门不予定点，用地不予批准。”这说明，萧山市政府建立新的“土地收购储备机制”的目的，是将全市土地一级市场上原来事实上存在的、

4月30日，国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》，其中提到：“为增强政府对土地市场的调控能力，有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度”。这表明，中央政府正式认可了地方政府垄断土地收购权和土地供给权的做法。此后，土地收购储备制度迅速在全国推广开来。

^① “征地”指征用农村集体土地，转作工商业用地；“收购”指收购破产企业、经济困难企业需盘活的土地；“收回”指收回闲置及逾期未开发的土地，没收违法用地；“置换”指因实施城市规划需搬迁的企业，收回旧地安排新地。

^② 如1998年成立的“浙江省萧山市土地收购储备委员会”，由市长任主任，成员由分管财政和土地的副市长，以及市政府办公室、国土局、计委、经委、财政局、建设局、贸易局、交通局、人民银行萧山支行等部门负责人所组成。

^③ “土地储备中心”一般列为国土局的下属机构。

^④ 2001年以后，萧山市划归杭州市，改称杭州市萧山区。

分散的土地供给，集中到市政府一家手中，实现对土地一级市场的垄断经营。

再如，福建省政府在 2001 年 1 月《关于推行土地收购储备制度的通知》中，就向下属地方政府发出明确指令：“各市、县应按本通知精神，结合当地实际，制定切实可行的土地统一储备、土地收益分配、净地出让、垄断一级市场等政策，形成土地收储、出让运行机制，牢牢掌握土地收购权和供应权，增强政府调控土地市场的能力”（福建省政府，2001）。

三、理论假说：“抓住经济发展的主动权”

地方政府为什么要进行上述“战略转型”呢？对于这一问题，我们认为，“战略转型”的原因，首先是中央政府的市场化改革，改变了地方政府推动地区经济增长的外部环境；其次，在市场化环境中，地方政府为了“抓住经济发展的主动权”，需要控制土地开发权，因此，在经营方式上就需要把所辖区域当作一家企业来经营。

为了论述上述观点，我们需要在一般意义上讨论，地方政府如何决定其工作重心，或者说如何制定发展战略；当外部环境或内部情况发生变化时，地方政府又如何调整其发展战略。我们把地方政府的此种决策行为，称为“战略行为”。我们首先阐明，地方政府在战略行为上，具有“抓住经济发展的主动权”之特征。

（一）“抓住经济发展的主动权”之涵义

1980 年以后，中央政府实行行政分权和财政分权，将地方事务授权地方政府处理，形成了所谓“属地管理”和“行政逐级发包”的行政体制（周黎安，2008）。与此同时，地方政府出于地区竞争和增加财政收入之需要，开始把发展经济作为执政的“第一要务”。然而，要推动本地区经济发展，必须找到切实有效的“抓手”，这就是地方政府的“发展战略”，或者说“工作重心”。显然，“工作重心”不能一成不变，需要因时、因地而变。我们发现，地方政府在这种决策行为上，表现出一种明确意图，即希望“抓住经济发展的主动权”；当外部环境或本地区的情况发生变化之后，地方政府需要调整工作重心，此即战略转型，

但其调整的目标和所依据的原则仍然是“抓经济发展的主动权”^①。

我们不妨引用地方官员的讲话，以说明上述观点。

1. “‘变’与‘不变’都是为了掌握经济发展的主动权”

南通市在 2005 年 2007 年间，连续 3 年经济增幅居江苏省第一，2008 年上半年又实现 GDP 同比增长 14.4%，高于全省平均水平 0.8 个百分点。南通市委书记罗一民在接受记者采访时说：“在宏观环境偏紧的条件下，南通能交出这样的答卷，靠的是科学把握‘变’与‘不变’的辩证关系。所谓‘变’，就是面对新形势、新情况、新问题，积极应对，难中求变；这叫‘以变应变’；所谓‘不变’，就是一以贯之，坚持调整、优化产业结构不动摇。这叫‘以不变应万变’。‘变’与‘不变’的结果是一个：掌握经济发展的主动权”（新华网，2008）。

在上述讲话中，南通市委书记罗一民道出了地方政府决定其工作重心的基本原则：地方政府的工作重心需要因应形势的变化而变化，当然，也可能在一定时期有其不变的内容；但是，无任是“变”还是“不变”，其目标是一个：掌握经济发展的主动权。

2. “率先改革赢得了发展的时间差，掌握了发展的主动权”

广东省原顺德市是最早启动国有企业民营化改革的地区之一，其实施这一项改革的时间大致在 1993 年至 1997 年。当时，主持这一项改革的人是时任顺德市委书记陈用志。2008 年 6 月，陈用志已升任广东省人大常委会副主任，他谈到当年在顺德推行这一项改革的原因时，是这样说的：“（改革前）地方政府既是（企业的）投资主体，又为企业提供贷款担保，同时通过减免税的方式扶持企业成长。由于产权不明，许多企业对经营行为不负责任，欠下的债务成了政府的包袱……与此同时，外部环境发生了较大变化，短缺经济已向过剩经济转变。在 80 年代，（政府）搞什么企业都成功，到 90 年代只有一半能成功。关键问题是企业体制已经不能适应时代的要求，而体制的核心是产权。如果不能正视矛盾，与时俱进，进行产权制度改革，企业的成功率将会越来越低，最终将失去发展的主动权。”所以，陈用志总

^① “抓住经济发展的主动权”不仅是地方政府在战略决策上的一项基本原则，也是中央政府在处理重大问题上的基本原则。如在 2008 年 6 月召开的中国科学院和中国工程院院士大会上，胡锦涛说：必须把提高自主创新能力摆在全部科技工作的首位，建设创新型国家，真正掌握核心技术，抢占科技制高点……牢牢把握我国发展的战略主动权（引自杭州《都市快报》2008 年 6 月 24 日，第 17 版）。又如，在 2008 年 7 月 6 日至 8 日，中央政治局常委、国务院副总理李克强到浙江考察企业生产情况，面对企业面临的诸多经营困难，李克强说：必须积极应对各种挑战，牢牢把握对外开放和国内发展的主动权（引自杭州《都市快报》2008 年 7 月 9 日，第 35 版）。

结道：“（顺德）率先改革赢得了发展的时间差，掌握了发展的主动权”（引自《珠江商报》，2008）。

3. “抓住了某项工作，就是抓住了经济发展的主动权”

这是地方官员为了强调某项工作的重要性，或者为了将某项工作确定为工作重心，经常使用的一种说法。如在2008年，四川省南充市政府为了改善基础设施，优化招商引资环境，决定在全市实施项目推进战略，并把2008年确定为项目推进年。为此，南充市政府提出：“实施项目推动战略，是南充经济社会发展中各项工作的‘牛鼻子’，只有牢牢抓住项目建设这一个‘牛鼻子’，才能够掌握发展的主动权，才能不断巩固和强化南充经济社会发展的良好势头”（南充市委政研咨询网，2008）。

又如，贵州省毕节市在其地区发展规划中，提出要以城镇建设带动地区经济发展。地方官员对这一项发展战略的解释是：“城镇是聚集和创造财富最具活力的经济发展平台。按照‘抓城镇工作就是抓经济工作，就是抓财源建设，抓好城镇工作就能抓住经济发展主动权’的思路，抓好城镇建设，扩大城镇规模，增强其辐射带动功能。”^①

再如山东省即墨市代市长李宽端在《2002年即墨市政府工作报告》中总结道：“5年来，面对竞争日趋激烈的周边环境，我们始终抓住经济建设中心不动摇，立足比较优势，培育特色经济，抢占了加快发展的战略先机……由于我们善于发挥优势，努力培育优势，精心打造优势，从而在激烈的市场竞争中把握了发展的主动权。”^②

上述三地地方官员的说法，包含着同一个意思：地方政府在决定其发展战略或工作重心时，需要依据自身特点和发展阶段，并尽可能发挥本地区的比较优势，但是，其目标都是要掌握经济发展的主动权。

4. “谁掌握了资源，谁就掌握了经济发展的主动权”

上面这一句话其实道出了地方官员的共同心声。不过，地方官员一般不说得这样直接，只有在特定场合才会把这句话说出来。如2009年1月，河源市委书记陈建华到本市国土资源局调研，在座谈会上陈建华说：“当前，河源发展到了一个非常关键的时期。谁掌握了资源，谁就掌握了经济发展的主动权。河源矿产、土地资源丰富，这是河源乘势而上实现率先崛起的前提和基础。各级国土资源管理部门要牢固树立正确的政绩观，进一步做好矿产资源开发利用和土地管理工作，

^① 引自毕节市政府，《毕节地区发展规划（2005-2020）》，2009年1月。

^② 李宽端，《2002年即墨市政府工作报告》，2003年1月16日。

为我市经济社会发展做出新的贡献”（陈建华，2009）。

（二）理论假说

上述地方官员的说法表达了“抓住经济发展的主动权”之三层涵义：

第一，表达了地方政府在战略决策上所要达到的目标和所依据的原则，这即是“‘变’与‘不变’的结果是一个：掌握经济发展的主动权”之涵义。第二，将上述原则落实到战略层面，即是要把握时机、发挥自身优势、抓住能带动地区经济发展全局的关键领域和关键项目。此所谓“赢得发展的时间差”，抓住“牛鼻子”。第三，落实到资源层面，即是要抓住地区的关键性资源，所谓“谁掌握了资源，谁就掌握了经济发展的主动权”。

我们将上述涵义概括起来，提出如下假说：

关于地方政府战略行为的假说：地方政府在特定环境中决定其工作重心时，或面临环境变化进行工作重心转移时，其行为目标和行为所依据的原则是“抓住经济发展的主动权”。所谓“抓住经济发展的主动权”，就是地方政府所决定的工作重心必须满足这样的条件：这种工作重心之实施，既能有效地推动地区经济增长，又能不放弃其对地区经济的领导权和控制权。

上述假说可以从三个层面来阐述。

第一，地方政府在其管辖的范围内，原本是拥有处理经济事务的全部权利，如办企业的权利、投资的权利、开发土地及自然资源的权利、准予（或不准）商人投资和经营的权利、设立交易市场的权利等，此即“属地管理”和“行政逐级发包”体制之内涵义。这是地方政府“抓住经济发展的主动权”之权力基础。

第二，虽然有关地区经济事务的全部权利都可以抓在地方政府手中，但是，权利的实施效果依赖于信息和实施成本，有许多关键信息分散在市场中的个人手中，这些信息是地方政府很难获得的，这就带来有关权利的实施成本非常高。所以，地方政府为了在地区竞争中胜出，明智的做法是有选择性地抓住一部分权利，而将其余权利授予民间个人（包括外来投资者）行使。这是“抓住经济发展的主动权”之客观必要性。

第三，在选择抓住何种权利上，地方政府首先要考虑的是：既要有效地推动地区经济增长，又要保护自身利益不受损害。这是“抓住经

经济发展的主动权”之最主要的涵义。关于这一点，我们以地方政府推动国有企业民营化为例来说明。在地方官员看来，推动国有企业民营化并不意味着他们打算放弃对地区经济的领导权与控制权，任由民间企业家和市场机制主导地区经济发展。其原因是，如果地方政府放弃了对地区经济的领导权与控制权，那么，地方官员的收入、政绩和政治前途——即地方官员的自身利益——就将处在其自身难以控制的市场风险之中，这是地方官员难以接受的局面。因此，即使在市场化环境中，地方官员为了控制市场风险对自身利益的影响，也为了使市场中的收入按有利于地方政府的方式进行分配，就需要继续抓住地区经济的领导权和控制权。如此说来，在市场环境中，地方政府需要在两者之间找到结合点：既需要有效地推动经济增长，又需要抓住地区经济的领导权和控制权；这两者的结合，即是“抓住经济发展的主动权”。

四、理论假说对“战略转型”的解释

我们现在运用上述理论假说，来解释地方政府的“战略转型”，并进一步阐述这种解释的逻辑基础。

（一）理论假说对地方政府“战略转型”的解释

将上述假说应用于解释前述地方政府的“战略转型”，其解释逻辑是：

首先，中央政府推行市场化改革，改变了地方政府发展本地经济的外部环境，即外部环境开始转向市场环境。其次，在市场环境中，地方政府为了“抓住经济发展的主动权”，需要调整其发展战略——即工作重心转移，这就导致地方政府推动国有企业民营化，并开始探索新的发展战略。第三，在市场环境中，地方政府发现，若要“抓住经济发展的主动权”，就必须控制某些关键性的资源。也就是说，如果某些关键性资源的供给权和定价权不在地方政府手中，其制定的经济增长目标和发展规划可能因风险太高，或承担的成本过大，成了一纸空文，不具有可实施性。为此，“抓住经济发展的主动权”就延伸到“抓住某些关键性资源的控制权”，特别是抓住土地开发权；相应地，地方政府的发展战略也随之转向把所辖区域当作一家企业来经营。

（二）解释的逻辑基础

上述解释可以建立在更一般化的理论之上，这一理论是奥尔森等学者（Olson, 1993; McGuir & Olson, 1996）所建立的政府理论。

奥尔森等学者指出，如果一个政府在其治理的地区有稳定的“共容利益”（encompassing interest），那么，即使这个政府拥有独断权力——如有权向百姓任意征税、有权自由支配征来的税收，“共容利益”也将会约束政府的独断行为，以激励百姓发展生产，扩大政府征税的税源。具体而言，政府为了使自己的税收最大化，将做出两项决策：第一，把税率限制在适当的水平——即税收达到最大化的税率水平，此即政府的最优税率；第二，将一部分税收用于生产性公共产品的投资，以提高臣民的生产能力，增加未来的税收，此即政府的最优公共产品投资。我们可以运用这一理论框架分析中国地方政府的行为。在 1980 年实行行政分权和财政分权以后，中国地方政府在其辖区内拥有广泛的“共容利益”，并且获得了相对独立的行政权和经济自主权。因此，依据奥尔森等学者的理论，中国地方政府为了使自己的税收最大化，同样希望把税率控制在“最优税率”水平上，同时进行“最优的公共产品投资”。

在上述理论框架内，我们引入中央政府和地区竞争这两个因素。引入中央政府这个因素之后，我们对地方政府的行为做出两个方面的限制：其一，名义税率由中央政府统一决定，地方政府只能以优惠政策来降低投资者的实际税率；其二，产品市场和资本市场是全国统一的，地方政府不能分割产品市场和资本市场。引入地区竞争之后，地方政府的行为受到两方面的约束——增长目标约束和资本流动性约束。增长目标约束是指，本地区的经济增长目标不能完全由地方政府自主决定，而要依据其他地区的经济增长目标和中央政府的期望来决定。因此，地方政府制定的增长目标必须符合政治需要，也就是在政治上必须有竞争力，此种增长目标即“政治上最优的增长目标”。资本流动性约束是指，地区经济增长依赖于私人投资，而私人资本却可以跨地区流动，地方政府在吸引私人投资上，面临着其他地区的竞争。

在对奥尔森等学者的理论框架作以上修正后，我们可以对地方政府的行为作如下描述：地方政府首先需要制定政治上最优的增长目标（记为 e ）^①；依据此目标，制定吸引私人投资的计划，即为了实现政

^① 如杭州市萧山区政府制定的 2003 年增长目标是：国内生产总值（GDP）达到 388 亿元，增长 16%；工业总产值达到 1228 亿元，增长 22%；地方财政收入达到 17.3 亿元，增长 18.66%。

治上最优的增长目标，私人投资规模应达到的水平（记为 A^e ）；依据计划吸引的私人投资规模，决定配套的生产性公共产品投资规模（记为 G^e ）；然后，依据计划吸引的私人投资规模、本地区生产性公共产品的供给状况（也称投资硬环境）和其他地区的优惠政策，制定本地区吸引私人投资的优惠政策（记为 δ ）。将上述地方政府的决策变量合起来，即构成地方政府的成长目标与实施计划，记为 (e, A^e, G^e, δ) ，简称“发展规划”。

为了实施上述“发展规划”，地方政府需要解决的关键问题是：第一，控制生产性公共产品的投资成本，确保这一项成本处于地方政府能够承受的范围之内；第二，提高向投资者提供优惠政策的承诺能力，确保地方政府有能力向投资者提供有吸引力的优惠政策。如果地方政府做到了这两点，那就能确保其“发展规划”具有可实施性，也才能最大限度地保证其政治上最优的增长目标能够实现。针对地方政府需要解决的这两个关键问题，我们先提出如下命题：

命题：在中央政府制定统一税率、维护全国统一的产品市场和资本市场的条件下，以及在地区竞争的环境中，如果地方政府要确保生产性公共产品的投资成本处在自身能够承受的范围之内，并且确保有能力向投资者提供有吸引力的优惠政策，就必须掌握土地要素的供给权和定价权。

上述命题的逻辑论证工作，已经在我们的另一项研究中完成（曹正汉、史晋川，2009）。在此，我们仅指出，如果上述命题成立，本文的观点显然也成立。这是因为，依据这一命题，地方政府控制土地开发权，是在中央政府制定统一税率、维护全国统一的产品市场和资本市场的条件下，地区竞争所内生出来的结果：地方政府为了实现政治上最优的经济增长目标，需要吸引足够的私人投资；为了吸引私人投资，就需要做配套的生产性公共产品投资和提供有吸引力的优惠政策；为了将生产性公共产品的投资成本降低到其能够承受的范围之内，以及为了有能力向投资者提供有吸引力的优惠政策，就需要掌握土地要素的定价权和供给权，因而需要控制土地开发权。

（三）地方政府为什么能够抓住土地开发权？

上述解释和逻辑分析归结为：在市场环境中，地方政府“抓住经济发展的主动权”之举，首要一条是抓住土地开发权。因此，如果我们提出的理论假说确实能够解释地方政府的“战略转型”的话，就需要进

一步分析，地方政府为什么能够抓住土地开发权。

我们认为，地方政府之所以能够抓住土地开发权，是源于中国土地制度和行政体制的两个特征：第一个特征是，在土地制度上，地权从属于行政权，即地权是政府授予的权利；第二个特征是，在行政体制上，中央政府对各个行政区域采取“属地管理”和“行政逐级发包”的管理办法（周黎安，2008）。这两个特征决定了地方政府对所辖区域的土地，拥有实际支配权，这一项权利使得地方政府能够把整个辖区当作一家企业来经营。

1. 中国土地制度的特征——地权来源于政府授权

在政府管辖所及的地方，土地上都同时存在着两种权利：地权与行政权。所谓“地权”，是指在土地上从事经济活动的排他性权利。在土地上从事的经济活动大致分成三类：农业经营活动、工商业经营活动、土地开发活动。相应地，“地权”有三个层面。

第一个层面是在土地上从事农业耕作与经营活动的排他性权利，简称“农业经营权”。第二个层面是在土地上从事工商业投资和经营的排他性权利，简称“工商业经营权”^①。第三个层面是决定一块土地用于何种用途、如何开发以适用于这种用途，以及转让给何人开发或使用等排他性权利，简称“土地开发权”。简言之，“地权”可以分解为三个层面的经营权——农业经营权、工商业经营权和土地开发权；这三个层面的经营权可以分离开，由不同的个人或组织所拥有，当然，也可以集中在一个人或一个组织手中。

在地权之上，是政府拥有的行政管辖权，简称“行政权”，包括对土地用途进行规划和限制的权力，以及对个人或组织在土地上从事经营活动进行限制和许可的权力等。

中国土地制度的基本特征不在于行政权与地权的划分，而在于行政权对地权的支配关系，或者说，地权对行政权的依附关系。所谓“行政权对地权的支配关系”，是指这样一个事实：在中国，个人或组织所拥有的地权——即土地上的某种经营权——最终都不是来源于法律或习俗，而是来源于政府的授权，权利的实施也必须依赖于政府的保护。因此，从终极意义上说，个人或组织所拥有的地权，都不是依据外在于政府的法律或民间习俗所形成的权利，地权本身就是政府创造出来的权利（周其仁，1995）。当然，政府会颁布一系列与地权有关

^① 当然，一块土地若用于工商业经营，则不能同时用于农业经营。

的法律和政策，但这些法律和政策是政府为了更有效地行使行政权而订立，也随时依政府的需要做出修订或改革。因此，法律本身也是从属于行政权，它并不能构成土地上各项经营权的终极来源。^①

对于地权来源于政府授权这一事实，我们只要认识国有土地和农村集体土地的差别，便可明了。在当代中国，土地分“国家所有”和“农村集体所有”两种类型。但是，我们若从一般意义的“所有权”来认识这两类土地的差别，以为农民（或农民集体）在集体土地上拥有排他性的“所有权”，则与事实不符。实际上，“国有土地”和“农村集体土地”之分，只是因政府授权的内容不同，从而形成了两类不同用途的土地。所谓“国有土地”，从原则上说，是政府授权投资者（包括政府自身）在其上从事工商业经营和城市建设的土地；“农村集体土地”主要是指政府授权农民在其上从事农业经营及居住的土地。对于国有土地而言，地权来源于政府授权是显而易见的，其授权方式是政府通过行政划拨或有偿出让，将国有土地使用权——即在土地上从事某种经营活动的权利——授予个人或组织行使。因此，任何个人和组织在国有土地上所获得的地权，最终都是来源于政府的授权。即使是农民在集体土地上所获得的地权——即农业经营权，也是来源于政府授权；所以，当政府认为，有必要将某一块农村集体土地转作工商业或城市建设用地，它就可以强制性地收归国有，即收回向农民授予的农业经营权，这就是通常所说的“征地”。

由于土地上各项经营权最终来源于政府授权，这意味着政府可以自主决定是否将某项经营权授予民间个人或民间组织。从原则上说，政府可以完全不向民间授权，也就是垄断土地上三个层面的经营权，只要政府认为这样做符合其自身利益。这种极端情况接近于 1980 年以前计划经济时期的实际状况。1980 年以前，土地上三个层面的经营权都在政府手中，不仅民间个人原则上没有工商业经营权，而且农民也没有农业经营权，因为有关农业经营的所有重要决策——如作物品种选择、农业经营的组织方式、产品销售与价格等——均不在农民手里，而是掌握在从中央政府到人民公社的各级政府手中。当然，在一般情况下，垄断土地上的全部经营权并不符合政府自身的利益，因此，

^① 中国土地制度的基本特征——地权来源于政府授权——有其悠久的历史渊源（参见王昉，2005）。马克思认为，由国君或国家控制土地的最高所有权的现象，是古代东方国家区别于西欧的基本特征之一，故名之为“亚细亚生产方式”。

政府会依据实际情况，将某些土地某个层面的经营权授予特定个人或民间组织来行使。如 1980 年以后，政府在农村集体土地上推行家庭承包经营，即将土地上的农业经营权授予农民；但是，土地转变为工商业用地和城市建设用地的权利——即土地上的开发权，并未授予农民，这一项权利仍保留在政府手中。

2. 地方政府拥有对土地的实际支配权

在上述分析中，我们没有区分中央政府与地方政府，所谓“地权来源于政府授权”，是来源于哪一级政府的授权？从原则上说，中央政府是土地上各项地权的终极拥有者，地方政府作为中央政府在某一区域的代理人，其行政权也是中央政府授予的。因此，所谓“地权来源于政府授权”，从终极意义上说，是指中央政府的授权。不过，在一般情况下，特别是在 1980 年实行行政分权和财政分权改革以后，中央政府并不直接管理地方事务，而是将地方事务授权地方政府处理。因此，1980 年以后，地方政府在其管辖的土地上，逐渐获得了对土地的实际支配权。

地方政府对土地的支配权主要掌握在市、县政府手中。这一事实得到中央政府承认，并在一系列法律中确认下来。如 1990 年 5 月，国务院发布《国有土地使用权出让和转让暂行条例》，明确国有土地使用权出让由市、县政府负责办理，按批准权限报批。与该项法律同时发布的，还有《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》。该《管理办法》允许外资企业从事土地开发与经营业务，并规定外商开发土地需首先取得拟开发区域所在的市、县政府同意，与之确定地块范围、用途、年限、出让金和其他条件，并由双方签订国有土地使用权出让合同。1994 年 7 月，《中华人民共和国城市房地产管理法》颁布，允许民间个人和私营企业从事房地产开发业务，规定市、县政府负责房地产用地的规划和国有土地使用权出让工作，及办理有关报批手续。1998 年 12 月，国务院颁布《中华人民共和国土地管理法实施条例》，规定征用农村集体土地由市、县政府组织实施，开发单位（或建设单位）向市、县政府申请建设用地，经批准后由市、县政府颁发建设用地批准书，并由市、县政府的土地管理部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同。

由于地方政府拥有对土地的实际支配权，它就可以根据自身的需要来支配土地上的地权。所以，在 1992 年之前，当工商业竞争还不激烈时，地方政府就自己垄断土地上的工商业经营权，也就是“抓住办

企业的权利”。在 1992 年之后，工商业竞争日益激烈，地方政府开始大规模地将土地上的工商业经营权授予商人行使，自身转向把整个辖区当作一家企业来经营，这就要抓住土地开发权了。

五、一个案例

在本文第三节，我们引用了原顺德市委书记陈用志的一段话，说当年顺德推行国有企业民营化改革的原因。其中，他把原因归结为：“如果不能正视矛盾，与时俱进，进行产权制度改革……最终将失去发展的主动权。”并特别强调：“（顺德）率先改革赢得了发展的时间差，掌握了发展的主动权”（引自《珠江商报》，2008）。这一段话说明，顺德市政府当年推行民营化改革，即是对前述理论假说的一项经验支持。

不过，为了用更具体、更直接的经验材料支持理论假说，我们再研究一个案例，这个案例是浙江省萧山市政府^①的“战略转型”。

在 1992 年之前，萧山市政府的发展战略是大办乡镇企业，把乡镇企业做大做强。^②“战略转型”大致发生在 1994 年至 2000 年间。1994 年，萧山市政府开始大规模推行国有企业民营化——即所谓“企业转制”，至 1997 年这一项工作基本结束，扫尾工作持续到 2000 年。2000 年之后，萧山市政府的发展战略已经转向建开发区和抓招商引资，以及进行产业布局调整和产业结构升级，这其实就是把整个辖区当成一家企业来经营。^③

为什么要进行“战略转型”呢？我们从当时地方官员的讲话和汇报材料中发现，其原因首先是外部环境发生了变化，即外部环境开始转向市场环境；在新的市场化环境中，萧山地方官员认为，若要“抓住经济发展的主动权”，就必须尽快推动企业“转制”，实现工作重心转移。关于这一点，1994 年 2 月萧山市委向中组部汇报时，有简要概括：“当

^① 萧山隶属杭州市。在行政建制上，1987 年之前为萧山县，1987 年至 2001 年为萧山市，2001 年以后并入杭州市区，成为杭州市萧山区。虽然萧山已不再是“市”的建制，但在并入杭州市之时，曾与杭州市政府达成协议：萧山继续保持财政独立，并继续享有原萧山市的经济管理权限。所以，从经济自主权和行政管辖权的角度来说，现在的“萧山区政府”继承了原来“萧山市政府”的经营角色，继续经营着“萧山”这块土地。在以下叙述中，我们一般把萧山地方政府称为“萧山市政府”，在必要时也称“萧山区政府”，但两者的涵义基本一样。

^② 关于 1980 年至 1992 年间萧山市政府的发展战略之详细论述，见曹正汉，2008。

^③ 关于萧山国有企业“转制”过程，以及“转制”之后的发展战略之详细论述，见曹正汉，2008。

前，以至整个 90 年代，是社会主义市场经济体制建立和完善时期，在这个过程中，谁能够最大限度地拓宽市场，抢占市场制高点，谁就能得到更多的资源配置，把握改革和发展的主动权”（引自萧山市委、市政府：《赴中组部汇报材料》，1994 年 2 月）。

至于如何抓住“改革和发展的主动权”，萧山市委在上述汇报材料中也有阐述：“在党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以后，我们提出‘坚持发展这个硬道理，在改革上下真功夫’。特别是要以改革企业产权制度为突破口，转换企业经营机制，把企业真正推向市场”（引自萧山市委、市政府：《赴中组部汇报材料》，1994 年 2 月）。

上述材料说明，在发动国有企业民营化之初，萧山市委、市政府就具有明确的战略意图，那就是通过推动国有企业“转制”，赢得经济发展的主动权。我们还可以从萧山市委、市政府领导人有关“转制”的内部讲话和汇报材料中，证实这一点。1996 年 10 月，“转制”进入攻坚阶段，萧山市委常委、副市长孙孝明做动员报告，他要求市政府各部门和各乡镇“全力以赴推进企业转制，尽快从时间上赢得经济发展的主动权”。^①这一句话既有“推进企业转制是为了赢得经济发展的主动权”之含义，同时也是在说“萧山的企业转制已经落后了一步，必须尽快赶上来”。关于后一点，孙孝明曾在 1995 年 8 月全市乡镇和村企业转制工作会议上，即已告诉市政府各部门和各乡镇领导人：

同兄弟县市的企业转制速度相比，我们的差距较大，必须急起直追。鄞县转制去年底已基本完成……仅吸纳个人资本就达 10 亿多元，而我们只有 2 亿多元；张家港市和启东县，不宣传，不报道，搞好了再说，到去年底，已全面完成了转制任务……他们已与市场经济体制接轨，步入了良性循环。而我们的转制工作动手虽早，但去年下半年以来，速度有所放缓，错过了良好时机。我们应总结经验，找出差距，化大力气，把失去的时间夺回来。

②

与孙孝明类似的说法，我们在 1997 年 5 月萧山市委、市政府的一份汇报材料中也看到。在这份汇报材料中，市委、市政府认为：企

^① 孙孝明，《集中一段时间，组织主要力量，整体推进企业转制，促进萧山经济持续健康发展》，1996 年 10 月 11 日。

^② 孙孝明，《在全市乡（镇）村企业转制工作会议上的讲话》，1995 年 8 月 17 日。

业产权改革“早抓早主动，力争经济工作的主动权，这是深化改革、促发展、保稳定的一件大事，必须抓紧抓好。”^①

为什么企业转制是赢得经济发展的主动权之举呢？对此问题，萧山市委副书记、市长赵纪来在 1996 年 10 月的一次“转制”工作会议上，讲得很清楚：“随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，我市现阶段主要抓什么，工作力度主要放在哪里？这件事市委、市政府作了多次研究。市委、市政府认为，当前在工业生产上，最重要的是高度统一思想，咬紧牙关，力克难关，打好转制工作的攻坚战，完成企业转制任务。…尽快推进企业转制，不仅关系到企业自身的生存和发展，而且也关系到整个萧山经济的长远发展。在此，用一句古话，叫做‘皮之不存，毛将焉附’。如果我们在转制问题上步伐迟缓，结果企业倒闭了，萎缩了，还有什么发展可言。”^②

我们有必要深究一步：萧山地方官员所说的“抓住经济发展的主动权”，是什么涵义。我们可以从两个层面来分析。第一个层面是，萧山地方官员在说这句话的时候，有一个特殊背景，即处于中央政府推行市场化改革的时期，此即萧山市委在向中组部汇报时所强调的“当前，以至整个 90 年代，是社会主义市场经济体制建立和完善时期”。在这个层面上，地方官员说“抓住经济发展的主动权”，其涵义首先是表明了地方政府在市场环境中的应对策略和原则。第二个层面是，在市场环境中，如何做到“抓住经济发展的主动权”，此即赵纪来在萧山市“转制”工作会议上所谈的“我市现阶段主要抓什么，工作力度主要放在哪里”之涵义。在这个层面上，地方官员说“抓住经济发展的主动权”，其涵义是指要“最大限度地拓宽市场”、“抢占市场制高点”、“得到更多的资源配置”、“促发展，保稳定”等。按第二个层面的涵义，所谓“抓住经济发展的主动权”，就不仅仅是指推动国有企业民营化，而且是指在国有企业民营化之后，地方政府要实现工作重心的转移。

上述分析与萧山市的经验事实是相符的。2001 年 8 月，萧山（已改为杭州市萧山区）的“企业转制”工作结束之后一年，萧山区政府召开工业经济会议，区委书记王建满论述了抓工业发展的主要措施，第一条就是“切实抓好招商引资工作”，并着重强调：“党政一把手要带头抓招商。各镇、街道和区级有关部门的党政一把手要把经济工作重点

^① 萧山市委市政府，《抓好企业转制，发展萧山经济》，1997 年 5 月 22 日。

^② 萧山市委办公室，《赵纪来同志在全市国有、城镇集体企业转制工作会议上指出，加快企业转制是实现“两个根本转变”的关键》，载《萧山信息》，总第 418 期，1996 年 10 月 17 日。

转到招商引资上来，实现工作重心的转移，集中精力抓好招商引资。”^①

这表明，在“企业转制”工作结束之后，萧山市政府立即进行战略调整，开始转向经营所辖区域。这也说明，在萧山这个案例中，地方政府进行“战略转型”的原因，与前述理论假说的推断是一致的。因此，我们提出的理论假说不仅在逻辑上可以成立，而且有经验事实作支持。

六、结论及其意义

本文通过案例研究和逻辑分析所得出的结论是：1980年以后，中国地方政府在决定其工作重心的行为上，其行为目标和行为所依据的原则是“抓住经济发展的主动权”。也就是说，地方政府所决定的工作重心必须满足这样的条件：这种工作重心之实施，既能有效地促进地区经济增长，又能不放弃对地区经济的领导权和控制权。这种行为特征的表现之一，是1992年至2000年间，地方政府为应对中央政府的市场化改革所采取的“战略转型”之举措——即地方政府由经营企业转向经营所辖区域。地方政府之所以转向新的发展战略，是因为中央政府推行市场化改革，改变了地方政府的外部环境；在市场化环境中，地方政府为了确保其政治上最优的经济增长目标能够实现，需要控制土地要素的供给权和定价权，相应地，在经营方式上，也就需要把所辖区域当作一家企业来经营。因此，用地方官员的话说，地方政府推动“战略转型”的目的，是为了在市场环境中“抓住经济发展的主动权”。

上述结论揭示了在中国转向市场经济的过程中，地方政府的演变方向不是单纯的公共服务政府，而是凭借其对地区性生产要素的控制权，转向从整体上控制和经营地区经济。从这一个角度来看，中国经济正在形成一种独具特色的“双层经营结构”。所谓“双层经营结构”，是指在中国地区经济内部，存在着两个经营层面和两类经营主体：一是地方政府作为经营主体及其所处的经营层面，在这一个经营层面上，地方政府把所辖区域作为一个整体来进行规划、开发和经营，以尽可能提高地区经济的增长速度和地方财政收入；一是私营企业（包括外资企业）作为经营主体及其所处的经营层面，在这一个层面上，

^① 王建满：《众志成城冲千亿，永做发展排头兵——在全区工业经济工作会议上的讲话》，2001年8月23日。

各家企业利用地方政府提供的土地、基础设施、投资环境等经营条件，开展经营活动，并向政府缴纳土地租金和税费。从总体上说，所谓“中国社会主义市场经济”，正是由众多具有“双层经营结构”的地区经济所构成的、独具特色的市场经济。

详细阐述上述“双层经营结构”的特征和运行机制，并分析其对中国经济增长和收入分配的影响，已超出了本文范围，恕不展开论述。

参考文献：

- 曹正汉，2008，《萧山公有企业转制与地方政府战略转型》，载史晋川等主编《转型与发展——萧山民营经济发展研究》，杭州：浙江大学出版社。
- 曹正汉、史晋川，2008，《中国民间社会的理：对地方政府的非正式约束》，《社会学研究》第3期。
- ，2009，《抓住经济发展的主动权——中国地方政府从经营企业转向经营所辖区域的原因》，浙江大学民营经济研究中心、浙江大学经济学院，工作论文。
- 陈建华，2009，《加强土地管理，促进河源发展》，《河源日报》，1月20日。
- 福建省政府，2001，《关于建立萧山市土地收购储备机制的通知》，闽政（2001）34号，2001年1月20日。
- 韩朝华、戴慕珍，2008，《中国民营化的财政动因》，《经济研究》第2期。
- 胡伟，2007，《制度变迁中的县级政府行为》，北京：中国社会科学出版社。
- 林家彬，2005，《对城市经营热的透视与思考》，载《经营城市——中国市（县）长论坛》，北京：中央文献出版社。
- 南充市委政研咨询网，2008，《抓住“牛鼻子”，掌握发展主动权》，11月7日。
- 史晋川等主编，2008，《转型与发展——萧山民营经济发展研究》，杭州：浙江大学出版社。
- 孙立平、沈原、刘世定，1997，《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，《中国社会科学季刊》（香港）冬季卷。
- 王昉，2005，《中国古代农村土地所有权与使用权关系：制度思想演进的历史考察》，上海：复旦大学出版社。
- 王绍光，2008，《大转型：1980年代以来的中国双向运动》，《中国社会科学》第1期。
《萧山信息》，总第418期，1996年10月17日。
- 新华网，2008，《南通掌握经济发展的主动权》，9月2日。
- 杨善华、苏红，2002，《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》，《社会学研究》第1期。
- 周黎安，2007，《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期。
- ，2008，《转型中的地方政府》，上海：格致出版社、上海人民出版社。
- 张军、周黎安编，2008，《为增长而竞争——中国增长的政治经济学》，上海：格致出版社、上海

人民出版社。

张军、高远、傅勇、张弘，2007，《中国为什么拥有良好的基础设施？——分权竞争、政府治理与基础设施的投资决定》，《经济研究》第3期。

张维迎、栗树和，1998，《地区间竞争与中国国有企业的民营化》，《经济研究》第12期。

张五常，2008，《中国的经济制度》，香港：花千树出版公司。

周其仁，1995，《中国农村改革：国家与土地所有权关系的变化》，《中国社会科学季刊》（香港）第6期。

朱泽君，2006，《都市圈与卫星城——广东省增城市发展模式实证研究》，华南农业大学博士论文。
《珠江商报》，2008，《赢得改革时间差，掌握发展主动权——广东省人大常委会副主任、原顺德市委书记陈用志论顺德综合改革》，6月13日。

Blanchard, Oliver & Andrew Shleifer 2001, "Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia." IMF Staff Papers 48.

Cao, Y., Yingyi Qian & Berry Weingast 1999, "From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style." *Economics of Transition* 7(1).

Challen, Ray 2000, *Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Guo, Kai & Yang Yao 2005, "Causes of Privatization in China: Testing Several Hypotheses." *The Economics of Transition* 13 (2).

Jin, Hehui, Yingyi Qian & Berry Weingast 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." *Journal of Public Economics* 89.

Li, Hongbin & Li-An Zhou 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89.

McGuir, Martin C. & Mancur Olson 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force." *Journal of Economic Literature* 34.

Montinola, G., Yingyi Qian & Berry Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48.

Oi, Jean 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45.

—— 1995, "The Role of the Local State in China's Transition Economy." *China Quarterly* 144.

—— 1998, "The Evolution of Local State Corporatism." in Andrew Walder (ed.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Olson, Mancur 1993, "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3).

Qian, Yingyi & Berry Weingast 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism,

Chinese Style.” *Journal of Policy Reform* 1.

Qian, Yingyi & Chenggang Xu 1993, “ Why China’s Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarch and Entry/Expansion of the Non-State Sector.” *Economics of Transition* 1.

Qian, Yingyi & G. Roland 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American Economic Review* 88(5).

Walder, Andrew 1995, “Local Governments as Industrial Firms.” *American Journal of Sociology* 101(2).

作者单位：浙江大学民营经济研究中心、浙江大学经济学院
责任编辑：罗琳

文章来源：《社会学研究》2009年第4期

中国社会学网 www.sociology.cass.cn