我国地方政府的经济行为初探

杨再平 林勉东

当代中国经济发展和运行中的许多问题,无不与各级各类地方政府的经济行为有关,都可以从各级各类地方政府的经济行为去寻找原因,因为各级各类地方政府实际上是当代中国经济发展和运行的重要主体。所以,研究当代中国经济的发展和运行,不能不研究地方政府的经济行为。

一、地方政府与“块块经济”

地方政府首先是与一定的行政区划相联系的。一定的行政区划确定了一定的地方政府在行使国家权力方面的地域范围。需要强调指出的是:由于各级各类地方政府在其所辖的行政区域内行使国家权力的同时,不可避免地愈来愈广泛和深入地介入该区域之内的经济事务,所以,在我国,存在着一种基于行政区划的区域经济,我们姑且称此为“行政区域经济”。各级各类地方政府正是这种行政区域经济形成的中心或灵魂。

我国的行政区划之衍生为行政区域经济,除了地方政府对其所辖区域的经济事务的介入日益增加之外,原因还在于:第一,行政区划本身与经济区域在某种意义上说是相互交错和重叠。实际上,自古而今,行政区划的设立,除了政治上、军事上等的考虑之外,往往还有经济上的考虑。虽然一定的经济区域常是客观形成,而行政区划则是人为划定,但并不是随心所欲地划定的。行政区划作为国家上层建筑的一部分,必然受一定经济基础的制约,这个经济基础不能不包含经济发展和运行的区域性。总的来说,所谓行政区划,就是在一个国家的领土上,根据行使国家政权和执行国家任务的需要,兼顾地理条件、历史传统、风俗习惯、经济联系,民族分布等实际状况,实行分区分级管理的一种形式。例如我国历史上依据山河湖海道路等自然经济地理因素而划设的行政区域,许多还沿袭至今。所以,通常一个行政区域同时也就是一个经济活动的单位或区域。象我国历史上许多兴修水利、垦荒造田以及抗灾救荒等经济活动,通常都是以县为单位而展开的。第二,行政区划的历史继承性和相对稳定性使其所衍生的行政区域经济也具有历史的继承性和相对稳定性。如我国的县制始于东周时期,作为一级基本行政区划单位,经历三千多年,一直沿用至今,有的甚至连县名、县城和范围也没有多大的变化。又如,省建制从元朝一直沿存至今,而自一九六七年到现在,我国省级行政区域数,除最近新设海南省以外,都基本未变。正因为我国的行政区划具有这样的历史继承性和相对稳定性,所以,在漫长的历史中,行政区域与经济区域的交叉与重叠便更加紧密。所以,行政区域经济也是历史的产物。

建国以来,由于国家经济职能的强化,各级各类地方政府对经济事务的介入也更加广泛和深入,所以,各种类型的行政区域经济无不给当代中国经济发展和运行打上深刻的烙印。

当代中国的行政区域经济又叫“块块经济”。中国地方政府的经济行为也就集中体现在对所谓“块块经济”的经营上。甚至可以说，苦心经营“块块经济”，已成为当代中国各级各类地方政府的主要使命。尤其是党的十一届三中全会以后，随着全党全国工作的重心转移到经济建设上来，各级各类地方政府更是想方设法，苦心经营“块块经济”。

当代中国行政区域经济或“块块经济”的突出与强化，还有其特定的理论基础和历史背景。

关于它的理论基础，我们可以追溯到毛泽东提出的：“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事。”“我们不能象苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权都没有”。^①迄今为止，上述思想仍然是我们在处理中央与地方政府关系上的主要指导思想。

正是依据上述指导思想，我国中央政府在大部分时间内对地方政府是放权或分权的。尽管其间有过反复，但给地方政府放权或分权却一直是主要的。具体情况是：1953—1957年，收；1958—1960年，放；1961—1963年，收；1964—1978年，放；1979年—现在，再放。

再从中央与地方财政的关系来看，我国地方财政所占的比重一直在上升。具体情况如下：（见表1）

与世界水平相比，我国地方财政所占的比重大大高于平均水平。下面是几个具有代表性的国家1978年以后几年其地方财政所占比重的情况：（见表2）

表2

年 代	1978年	1980年	1982年	1984年
世界平均水平	27.2%	25.8%	25.5%	26%
发达国家平均水平	27.9%	26.1%	25.6%	24%
其中：美国	38.3%	36.6%	37.2%	40%
英国	15.9%	13.9%	15.2%	13.3%
法国	9.9%	8.7%	8.6%	10.3%
瑞典	31.9%	30.2%	30.1%	28.2%
发展中国家平均水平	19.8%	20.4%	20.2%	23%
其中：印度	11.3%	21.2%	14.8%	
巴西	24.1%	24.7%	21.9%	21.7%

上述资料来源，据《计划经济研究》1987年第9期。

表1

年 代	中央财政	地方财政
50年代	70%	30%
60年代	60%	40%
70年代以后	50%	50%

由上可知，从1953年至1988年的36年中，有28年中央对地方政府是放权或分权的，只有8年对地方政府采取了收权。因此，地方政府在大部分时间内是有相当大的相对独立的决策权的。而且，我国地方政府所拥有的相对财力不仅一直在上升，还大大高于世界平均水平。就经济营运而言，地方政府通常所拥有的相对独立的决策权主要包括：（1）对企业的管理权，（2）物资调配权，（3）投资决策权，（4）财政收支权，等。最近，国务院决定对外贸体制进行重大改革，主要内容就是由地方（主要指省）向国家承包上缴外汇任务和经济效益指标。

因此，无论从历史还是现实看，体现在行政区域经济或“块块经济”中的中国地方政府的经济行为，似乎都是顺理成章的。

近年来，随着经济和政治体制改革的深入，对行政区域经济或“块块经济”以及相应的地

方政府的经济行为出现了非议，其中有一种意见认为，行政区域经济或“块块经济”以及相应的地方政府的经济行为本身的存在就不合理，要求通过经济体制改革将它们完全取消。我们认为这种意见是偏激而不足取的。因为单从行政区域经济或“块块经济”以及相应的地方政府的经济行为本身的存在来说，它既符合我国的国情，也与现代化大生产和商品经济的发展不悖。现代化大生产和商品经济的发展和运行仍然离不开一定的区域及与其相联系的市场。市场，一方面固然没有村界、乡界、县界、省界乃至国界，是统一的，另一方面又是具有区域性的。事实上，总有某些类型的地方市场存在。就中国今天的国情说，区域性的资源开发、配置和经济发展，还离不开相应的各级各类地方政府这一核心主体。各级各类地方政府过去是，现在是，将来可能仍然是当代中国经济发展和运行中活跃的主体。

问题不在于地方政府的经济行为本身应否存在，也不在于某种行政区域经济或“块块经济”本身应否存在，问题的关键在于地方政府的经济行为是否合理，在于行政区域经济或“块块经济”的存在对于经济发展和运行是否有利。而所有这些，又都是与特定的经济和政治体制有关的。

二、我国传统体制下地方政府的经济行为

应该肯定，即使是在传统体制下，我国各级各类地方政府对经济发展曾经发挥过巨大的作用。在传统体制下，我国各级各类地方政治的经济行为往往极不合理，又使我们为过去的经济发展付出了过高的代价。

我国传统体制下的国民经济发展和运行不是始终摆脱不了“一放就乱，一乱就收；一收又死，一死又放”的循环吗？这里“放”与“收”的主体就是地方政府，而所谓“乱”与“死”也主要是就地方政府的经济行为而言的。

所谓“一放就乱”，主要表现在：

第一，企业产供销关系常常被打乱。例如有些关系国计民生的骨干企业，它们的产供销一般都是面向全国的。这样的企业一下放给省、市或县，当地的政府就以为既归地方管，就得听地方指挥，为地方服务。于是，生产任务随便增加，协作关系随便中断，产品方向随便改变，使这些企业很难进行正常生产。

第二，盲目追求产量产值，不求经济效益。传统体制下，中央政府往往将产量产值及其增长指标通过行政系统层层分解落实到各级各类地方政府，一方面作为行政指令，另一方面也作为考核其工作实绩的主要指标，所以各级各类地方政府都不得不把产量产值及其增长作为其经济活动的主要目标。由于没有其他的制约机制，各级各类地方政府在追求产量产值及其增长目标时，往往不计成本或代价，甚至不顾破坏性后果。例如在强调“以粮为纲”的年代，有些地方不惜毁林、填湖造田，以生态平衡遭受极大的破坏为代价而换取粮食产量的增加，有的甚至虚报产量，以居民的忍饥挨饿换取一面“红旗”。再如，为了增加某些工业产品的产量产值，某些地方政府可以既不考虑生产和运输成本，也不考虑社会是否需要。为了“账面上”的增长，甚至可以指示工厂将某种原材料从仓库搬到某车间即计入该厂的产值，等等。这正是造成我国过去数十年经济增长所含水份过大和经济效益过低的重要原因。

第三，“块块垄断”，“经济割据”。以经营的“块块经济”为基础，各级各类地方政府实际上已成为各种各样特殊的利益集团。在只有纵向的行政协调机制和缺少横向经济协调机制的情况下，各个不同的利益集团必然会从维护其自身的特殊利益出发而各自为政，于是便出现

了“块块垄断”和“经济割据”的混乱局面，“块块垄断”和“经济割据”包括对原材料等投入要素实行垄断和对产品出品实行垄断。也就是地方保护主义盛行，其结果是生产资源不能为其最优利用者所营运，不能在全国范围得到最优配置，以致地区间的边际效益悬殊很大且长期不能消除；产品不能为跨地区的消费者所选择，以致地区间的产品质量差异也悬殊很大且长期不得消除。

第四，“投资饥渴”，造成重复建设，经济发展失控。地方政府的“投资饥渴”往往比中央政府更强烈，更难以遏止，原因在于：其一，在传统体制下，地方政府的“投资冲动”比中央政府更难受制于资源稀缺的压力。在国民收入价值和实物总量以及积累与消费的比率为已定的情况下，对于中央政府来说，其投资资源也是已定的，所以中央政府的“投资冲动”最终将受制于其所能支配的投资资源稀缺性的压力。地方政府就不然，它的投资资源除来自本地区之外，还可以从中央政府所支配的资源中拨取，所以，其“投资冲动”就更难受制于资源稀缺的压力。其二，在传统体制下，各级各类地方政府作为行政机构往往并不也难以直接对其投资决策和行为的后果负经济责任或承担经济风险，这就进一步放纵了它们的“投资冲动”。各级各类地方政府不可遏止的“投资饥渴症”发展的结果是各地争上投资项目，盲目建设，重复建设，不仅分散了有限的投资资源，而且造成有限资源的极大浪费，使经济发展实际上处于半无政府状态。

由于“一放”就出现上述各种“乱子”，所以，在传统体制下，往往是“一乱又收”，但“一收又死”。所谓“死”，主要就是地方政府没有经营其“块块经济”的积极性和主动性了。在企业尚未成为自主经营主体的情况下，地方政府一死，整个经济也就会一片沉寂。于是又会出现“一死又放”的局面。如此循环往复，正是我国传统体制运行的一大特征。

问题的症结主要在于传统体制下，只有行政性的分权，起主导作用的只有行政性的纵向协调和制约机制；所谓给地方政府“放权”和对其“收权”，只不过是对其行政性管理和营运权在地方与部门政府亦称“块块”与“条条”之间所进行的分配和再分配；苦心经营“块块经济”的各级各类地方政府实际成为各种各样具有其特殊利益的集团，但传统体制中却缺乏不同于行政协调和制约机制的协调和制约这种特殊利益集团行为的机制。

三、我国体制转换时期地方政府的经济行为

由上可知，地方政府的经济行为不合理的根源主要在于体制。那么，自一九七九年以来，在我国经济和政治体制改革的过程中，各级各类地方政府的经济行为表现怎样呢？

首先让我们看一看体制转换时期出现了哪些影响地方政府经济行为的新的环境和因素？第一，由于一九七九年以后全国工作的重心转移到经济建设上，各级各类地方政府的主要精力也都集中到经济建设上，因此，地方政府的经济行为意识比过去更为强烈了。第二，由于改革的基本方向是由集权的体制向分权的体制过渡，因而中央政府分给地方政府的经济决策和营运的权力也更大了。如前所述，地方财政已上升到50%，在1984—1985年间，占全部投资3/4的大量预算外资金实际上也主要由各级各类地方政府所营运，再加上各种各样的地方包干，如最近实行的外贸外汇包干，等等，这些措施无疑是进一步强化了各级各类地方政府的经济职能，也强化了各级各类地方政府作为各种各样特殊的利益集团的地位。第三，这一时期的“分权”又不同于改革以前出现过的那种简单的行政性分权，即不只是中央和地方，“条条”和“块块”的分权，国家还要给企业分权。而国家又可分解为部门和地方政府这样两个主

体。所以，在中央政府给地方政府分权时，就不仅有“块块”和“条条”之间的矛盾。“块块”和“企业”之间的矛盾也被突出出来了。地方政府现在不仅要认真处理与中央及“条条”的关系，而且要认真处理与企业主体的关系。第四，1979年以来的经济体制改革，也可以概括为逐步市场化和商品化的过程，所以，“块块”与市场之间的矛盾也突出出来了。地方政府现在已不得不认真地对待市场。

新的环境和因素与仍然存在的传统体制的因素结合在一起，决定了地方政府的经济行为具有两面性：积极的和消极的、合理的与不合理的行为同时存在。

积极的、合理的经济行为主要表现在：第一，对“块块经济”的经营更积极主动，经营“块块经济”已成为各级各类地方政府的中心任务。为了适应新的环境，各级各类地方政府都不同程度地实现了职能转换，它们实际上已成为当代中国经济开发和发展的主要主体。第二，各级各类地方政府常常主动为企业提供服务 and 提供各种各样的条件。为了增强企业的活力，一些地方政府纷纷采取和推行诸如承包、租赁等改革措施，这对于培养和造就自主经营的企业主体有重大意义。第三，由于一些地方的企业家阶层以及企业主体尚未成长起来，不得不由地方政府代之参与全国性的市场活动，这对于全国统一市场的形成是起了重大作用的。

消极的、不合理的经济行为主要表现在：第一，中央决定下放给企业的权力往往被各级各类地方政府截留，即所谓“中梗阻”现象。这样企业又怎能增强其活力呢？第二，改革时期各级各类地方政府的“块块垄断”、“经济割据”行为似有愈演愈烈之势。这与改革时期各级各类地方政府经济决策及营运权力的强化，各级各类地方政府作为各种各样特殊的利益集团的地位的加强具有密切的关系。尤其是各种形式的地方承包，包括财政“分灶吃饭”以及最近的外贸承包等改革措施，更加强了这种行为。第三，“投资饥渴症”的发展，造成地区产业结构严重不合理，并使宏观经济几度失控。改革时期各级各类地方政府作为投资主体的地位无疑是加强了，但由于没有相应的制约或控制其投资行为的机制，“投资饥渴症”愈演愈烈，难以遏止。因为地方政府的投资冲动往往是基于“块块经济”的利益而产生除了预算内的资金这一渠道之外，又新增了大量的预算外资金以及银行信贷、社会集资等筹资渠道，地方政府的投资行为更少约束，导致地区间重复建设、过度竞争、产业结构更不合理的宏观经济的失控。有些地方搞基建往往采取“向上要一点，财政出一点，各单位筹一点，银行贷一点”的办法。而基建又多集中于非生产建设和所谓“短平快”的加工工业等，因此，既造成了产业结构的不合理，也加剧了总需求的过度膨胀。

综上所述，可以肯定，不仅在我国国民经济的发展和运行中，而且在我国经济体制的改革中，各级各类地方政府始终是活跃的主体，是导致均衡或不均衡的力量。未来新的有计划的商品经济体制也不能排除地方政府的参加。所以，有必要继续探索使我国地方政府的经济行为趋于合理化的机制。

注释：

① 见《毛泽东选集》第5卷第275页。