

欠发达地区县域经济发展 中县级政府的角色定位

聂国秋¹, 刘学平²

(1.湖南郴州职业技术学院, 湖南 郴州 423000; 2.中南大学 政治学与行政管理学院, 湖南 长沙 410083)

摘要:欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中存在着过度干预市场和企业决策,造成县域经济竞争力不强、吸收外部资源的政策力度不够,县域经济有空心化的危险和发展策略不当,经济发展和扶贫开发乏力等问题。必须改变政府角色,成为县域经济发展规划的制定者、发展环境的营造者和产业升级的推动者。为此,政府必须更新观念、转变职能、精简机构、转变作风。

关键词:欠发达地区; 县域经济; 县级政府角色

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2005)04-0041-03

党的十六大提出了建设全面小康社会的总目标。因此,发展欠发达地区县域经济,无疑有着十分重要的意义。但是从目前情况来看,部分欠发达地区县域经济发展还存在不少困难和问题,增长态势较为缓慢。研究欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中的作用,意义也十分重要。本文拟就此作一些粗略的探讨。

1 欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中存在的问题

欠发达地区主要是指我国中西部的革命老区、少数民族地区、边区和较贫困地区。从统计数据来看,我国欠发达地区县域经济发展缓慢。主要表现在:①人均GDP及人均收入低。1998年欠发达地区人均GDP为4029.2元,只有全国人均GDP的62%。②经济增长速度较低。1993年发达地区GDP增长率平均为20.5%,欠发达地区仅为10.6%。③运用市场机制调控经济运行和促进资源优化配置的能力缺乏。以吸引外资为例,1998年欠发达地区吸引外商直接投资总额

为13.74亿美元,发达地区为394.91亿美元是前者的28.7倍。④欠发达地区城镇化水平低,1993年我国欠发达地区农村城镇仅占全国城镇总数的23.33%。

1.1 欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中,存在着不少问题

在发展欠发达地区县域经济过程中,县级政府的作用和地位都是关键和举足轻重的。但由于某种旧有的计划经济下发展地方经济的思维模式、指导方法的禁锢,欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中,存在着不少问题。主要表现在:

(1)过度干预市场和企业决策,造成县域经济竞争力不强。欠发达地区县域经济还处于初期阶段,县级政府应该在维持市场的正常秩序、纠正市场失误、营造具有比较优势的市场投资环境等工作上作出努力。但这也使得一些县级政府很容易地产生了一种错觉,认为政府是万能的,可以替代市场来配置资源^①。

在市场经济条件下,市场通过供求关系等看不见的手进行的资源配置是接近信息完全对称状态,符合市场规律的。县域经济

作为小市场区域局部经济,它的信息链应该是与外部宏观经济统一,它的波动也应该与宏观经济保持同频率。只有这样,县域经济才能正常顺畅地从外部获得经济信息,在大市场中吸收发展资源,获得走出县域市场、发展壮大的机会。如果市场机制长期被政府一纸文件扭曲,其自发性资源调配的功能将无法产生,县域经济也就无法与宏观经济正常对接。外部资本也会看到这里的市场机制不健全而放弃投资本地,甚至本地资金也会因此外流,这样一来,县域经济只能慢慢萎缩了。

对企业而言,如果政府从自身利益出发长期干涉其生产经营决策,也很可能造成企业决策的非科学性。另一方面,县级政府从县域经济发展初期保护企业、扶持其发展的良好初衷出发,过多地干涉企业生产经营决策,将使企业养成严重的依赖心理,失去脱离政府保护独立发展的动力,进而彻底地丧失市场竞争力。

(2)吸收外部资源的政策力度不够,县域经济有空心化的危险。长期以来我国的资源配置,尤其是资金、人才、信息等稀缺资源

配置多地向县以上倾斜。同时,由于长期发展落后,今天的欠发达地区县域经济在宏观经济中处于第三阶梯的后发角色上(发达城市—大型制造业城市—县域经济区域—广大农村),经济增长极效应客观上将高附加值资源配置到发达地区。在这种情况下,很多欠发达地区县级政府又在吸引外部市场资源推动本地县域经济发展的工作中重视度和主动性都是不够的,很多县级政府很少拿出或拿不出本县具有比较竞争力的项目推出市场以吸引投资者,吸引人才、资金的软环境营造不够,也不善于利用自身的某些优势主动地融入到发达地区为核心的经济产业圈中去获取发展资源。某些县级政府的领导者观念过于保守,地方保护主义的旧框框没有摘除掉。这些因素使得欠发达地区发展县域经济面临“空心化”的危险。

(3)发展策略不当,经济发展和扶贫开发乏力。目前欠发达地区普遍采取集中投资,培育一个或几个增长点,然后通过增长点的后向前向连锁效应带动区域经济的发展,进而自动地“拉动”经济发展这样一种模式。但在很多欠发达地区是不符合实际的。首先欠发达地区工业部门很少,更没有现代化的工业部门,无法形成产业之间的后向、前向联系,以及资源要素向外扩张的通道。因此即使形成了增长极也无法形成产业链条,从而无法带动整个区域经济发展;其次,增长极要带动区域经济发展,要解决增长极自身的持续发展问题。如果缺乏新产品的开发能力及市场开发能力,在激烈的市场竞争中败下阵来,不要说带动区域经济增长,甚至连原有的资源也会丧失殆尽。而在很多欠发达地区,选择增长极发展战略发展县域经济的基本条件并不具备,盲目地照抄别人,反而丧失了本身具有的比较优势。

1.2 欠发达地区县级政府发展县域经济中产生问题的主要原因

(1)县级政府职能转变不够彻底。有的地方的县级政府领导对发展县域经济的思考,还没有从计划经济的惯性中走出来,在如何把握好“小政府”有形之手与大市场无形之手的配合度这个重要课题上,实践摸索得还远远不够。很多县级政府不是把主要精力放到市场监管、社会管理和公共服务上,创造政治安定、社会稳定、环境优良的社会氛围,为企业发展提供良好的外部条件,造成

县域经济发展乏力。

(2)政府干部心态不够实际。有的地方对于本该由县政府思考的问题,如什么是本县的比较优势,如何培育竞争优势等问题思考得不多,缺乏对当地比较优势的深入研究,而是急功近利抓政绩工程,片面追求上报材料的经济数字增长。这种不顾长远利益和可持续发展,追求一时的经济高速增长的心态,是很不利于县域经济健康发展的。

(3)开放性不够,保守意识太浓厚。推进欠发达地区县域经济发展,要借鉴国内外先进经验,在遵循经济发展规律的基础上,充分发挥后发优势,用较短时间走完发达地区用较长时期所走过的路。但很多地区的县域经济投资主要靠政府的财政投入,而忽视调动社会其它各方面尤其是本地民间资本的积极性,把财政资金由启动性的角色变成了主体性的角色。

2 欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中的角色定位

关于欠发达地区县级政府发展县域经济过程中应该发挥什么样的作用,理论界很多专家进行了探讨并提出了不同的观点。归纳起来主要有县级政府无大为论,弱化县级政府论和县级政府核心决策论3种观点。

(1)“县级政府无大为论”。根据欠发达地区县域经济发展的地域条件的限制、时间滞后造成的发展机会丧失、增长极的资源聚合效应造成的发展资源的流失以及宏观政策的影响等因素论述了县级政府的在促进欠发达地区县域经济发展的无能为力,强调县级政府的政策着力点应该放在培养后发优势上,如教育、环境保护等等。

(2)“弱化县级政府论”。认为县域经济的发展本质上应该是自上而下的城市化过程的一部分,民营经济是县域经济的主体。提出了发展县域经济过程中县级政府建设“大社会小政府”的理念,专心扮演好县域经济守夜人的角色,发展民营经济作为县域经济的主体,走内生城市化的道路。

(3)“县级政府核心决策论”。认为县级政府对县域的发展具有核心决策的作用。他们认为欠发达地区县域经济还处于初期,水平还很低,有的地方扶贫工作还是重点工作,经济基础还很不牢,因此县级政府在县域经济发展初期的政策扶持以及产业保护

很重要^[2-3]。

笔者以为,县级政府在县域经济发展中的作用应该是主导性的。一方面,欠发达地区的资源禀赋决定了县级政府必须创造吸引外部资源的良好政策环境;另一方面,市场经济体制决定了县级政府必须利用政府公共资源对县域经济发展进行必要的干预。但在强调政府主导作用的同时,也应该认识到县域经济应该是一种民本经济,发展欠发达地区县域经济的力量应源自民营经济,县级政府的主导性力量不能出现“与民争利”的现象。因此,欠发达地区县级政府在促进县域经济发展中扮演的角色应是县域经济发展规划的制定者、良好县域经济发展环境的营造者和县域经济产业升级的积极推动者^[4]。

(1)县级政府应该是县域经济发展规划的制定者。制定县域经济发展战略首先是由市场经济的这种现实对欠发达地区县级政府提出的要求。其次是由于县域掌握的财力有限,领导的精力有限,它发展就必须确定一个方向,一些重点,集中全县的智慧,去主攻几个目标,这就是县域经济发展必须制定战略的一个理由。另外,在市场经济条件下,政府指导经济发展的职能转变了,不能再用过去指令性的计划去管理经济,而必须制定指导性计划,必须有发展思路,也就是说,从战略的层面上制定它的发展方向,以更高层次的信息,来指导各个层面的经济活动,这是符合市场经济发展规律的。

(2)县级政府是良好县域经济发展环境的营造者。一个县的经济环境的好坏,已经越来越成为决定当地县域经济发展的关键。制约县域经济发展的环境因素有很多,但企业家、投资者最为关注的还是当地县级政府各部门所创造的管理和服务环境。因此,欠发达地区县级政府一是必须积极营造良好的基础设施环境,包括便捷的交通环境、完善的邮电通信系统,有效的自然环境和资源的保护和利用等硬件设施的建设,安定团结的社会环境和投资立项的前期市场准备等“软件”。二是必须营造全面、高效、规范的公共服务环境,全面提升政府和职能部门的办事效率、依法行政水平和办事行为的规范程度,坚决杜绝损害投资经营者合法权益的行为。三是要注重推动市场信用体系建设,做好整治县域社会信用环境工作,为县

域经济发展创造一个良好的外部环境。

(3) 县级政府是县域经济产业升级的积极推动者。欠发达地区县域经济的发展有这样3个阶段:起步期、成长期、成熟期。在县域经济起步期,如何引导并成功启动初期投资是县级政府的核心工作。在财政资金的启动作用上,将财政投资重点在建设基础设施,并通过切实有效的政策、技术、流通、信息服务,引导国有、集体、个体私营经济进入投资领域,形成全县投资发展的高潮。在县域经济成长期,要抓住投入不足这一症结,县级政府要首先转变观念,革新除弊,建立县域民营企业融资的金融体制,使县域民营企业获得更多的资金支持。县域经济迈入成熟期县级政府要当好县域经济发展的加速器。一是引导整个县域范围内的“产业治理”工作,形成产业规模,实现整个县域范围内的产业有序发展。二是必须组织县域范围内企业创新,提升整个县域范围内的经济竞争力。三积极借助其它地区的优势,融入所在区域的“都市圈”和“经济带”,并融入全国经济甚至全球经济,接受外部“能量辐射”,实现本区域经济社会的跨越式发展。

3 欠发达地区县级政府角色定位的实现

欠发达地区县级政府要实现角色转变,在促进县域经济发展中有所作为,切实转变政府职能,精简机构、更新观念、转变作风是其必然的选择。

(1) 更新观念。十六大报告中指出“一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破,一切束缚发展的做法和规定都要坚决改变,一切影响发展的体制弊端都要坚决革除”。发展欠发达地区县域经济县级政府要树立全面对外开放的观念。要把县域对外开放促改革,进一步解放欠发达地区县域经济生产力放在非常重要的位置。县市对外开放的“外”,不单单是指我国国境以外的国家和地区,也包括本地之外的国内其它地区,其所涵盖的面更为广泛。坚持对外开放,就是要加大吸引区外直接投资、间接投资以至并购投资的力度,弥补当地生产要素的缺口和劣势,整合构筑“零资源经济”的能力,加快经济结构的战略性调整和产业升级,发展区域特色规模经济,实现经济跨越式发展。坚持开放,就是要拆“围墙”、开“城门”,创造无歧视、公

平、公正、透明的投资环境,强化服务,打破条块分割的“诸侯经济”、冲破“城乡壁垒”,遏制地方保护主义,减少人为设置障碍甚至保护落后的现象发生,促进各种资源、生产要素跨地区、跨部门、跨所有制自由流动、优化配置、有机整合聚积,形成强大的社会生产力。坚持对外开放,就是要加快政府职能转变,建立服务型政府。县级政府要通过政策调动方方面面积极性,形成推动经济发展的合力,放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流;坚持加强领导,抓好规划。各级政府必须进一步增强领导经济工作的能力,在促进县域经济发展中坚持与时俱进,体现现代性,把握规律性,富于创造性^[9]。

(2) 转变职能。欠发达地区县级政府应该从计划经济的惯性转变过来,把握好“小政府”有形之手与大市场无形之手的相互关系,加强县域经济的战略研究,运用县域经济发展战略和相关政策对市场和企业进行相应的调控;把主要精力放到市场监管、社会管理和公共服务上,创造政治安定、社会稳定、环境优良的社会氛围,为企业发展提供良好的外部条件。为此,欠发达地区应注意一是增强统揽本地经济社会发展全局的能力,促进所辖县域的经济与社会全面协调发展;二是强化宏观调控能力,建立健全间接宏观调控体系,学会用经济的、市场的手段调节经济,切实解决政府“越位”、“错位”和“缺位”等问题,创造良好的经济发展环境;三是提高驾驭市场经济的能力,充分利用市场的力量,调动各方面的因素,形成自己的优势,提高自己的竞争力。只有这样,才能全面提升本县域的综合实力,推动本县域的经济社会全面发展^[9]。

(3) 精简机构。欠发达地区县域经济的发展,更需要一个高效率的县级政府。因此,欠发达地区的县级政府,必须精简机构,建设精干的县级政府。“精”就是要求按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,推进政府机构改革,提高工作效率和服务质量;“干”就是要简政放权,强化责任,充分发挥各种有利于县域经济发展的实体的积极性和创造性。要改进和完善对县级考核的办法,强化以经济建设为中心的正确导向,并建立相应的奖惩机制,强化激励机制;要按照责权统一、运转协调的原则,

下放经济管理权限,形成一个高效的政府^[7]。

(4) 转变作风。欠发达地区发展县域经济需要县级政府转变作风,建设一个务实的政府。首先,政府各级部门和人员要艰苦细致、脚踏实地,忘我工作,辛勤劳动。其次,在发展速度上,欠发达地区县级政府既要以只争朝夕的精神抢抓机遇、加快进程,又要扎扎实实夯实基础、积累后劲。要改变只讲速度不讲效益的现状,必须从本地实际出发,坚持速度与效益相统一,速度与提高整体经济素质相统一,速度与增强发展后劲相统一,在科技创新上下功夫,形成自己的优势产业和“拳头”产品,这样就能获得经济和社会双重效益。最后,在欠发达地区县域经济建设中,对于经过深入实际调查研究后制定的发展规划,必须一幅蓝图绘到底,一以贯之地组织实施。

参考文献:

- [1] 安虎森. 贫困地区积累贫困的经济运行机制分析[J]. 农业经济, 2000, (9).
- [2] 民言. 新时期湖南西部民族地区经济发展对策研究[J]. 湖湘论坛, 2002, (3).
- [3] 邓涛. 西部“老少边穷”地区开发的对策研究[J]. 城市经济、区域经济, 2000, (9).
- [4] 王一鸣. 对发展县域经济的几点认识[J]. 宏观经济研究, 2003, (3).
- [5] 山洪. 在县域外发展县域经济[N]. 中国县域经济报, 2002, (10).
- [6] 赵运林. 发展县域外向型经济应注重“引”“管”并举[J]. 湖湘论坛, 2000, (4).
- [7] 廖解生. 树立新的理念、创造良好条件加速要素流动, 加快县域经济发展[N]. 经济日报, 2001-10.

(责任编辑:汪智勇)

