

溫鐵軍 | “新蘇南模式”——地方政府公司化的一個縮影

2016-02-12 溫鐵軍

（文章來源：三農中國網站）

作者簡介：溫鐵軍，中國人民大學可持續發展高等研究院執行院長

【導讀】 溫鐵軍教授對蘇南模式有過精闢總結：一個“主義”，即地方政府公司主義。20世紀80年初，中央向蘇南放權，使地方政府有了獨立的財政、金融、外貿等宏觀經濟權利，蘇南獲得難得的發展機會，積累了工業化經驗並在農村發展的黃金年代中扮演了重要角色。兩個“理性”，即政府理性與村社理性。政府理性是指地方政府成為追求工業化的獨立主體，參與政府之間的競爭；在資源稀缺導致的要素市場不健全的條件下，地方政府憑藉體制資源和優勢配置生產要素，確實比私人更能幫助企業節約交易成本。村社理性是指蘇南農村工業化起步於城市產業資本向農村的擴散，以村社為單位，通過地方政府的橋樑、媒介作用，用成規模的農業剩餘與城市工業原材料相交換。三個“佔有”，即佔有勞動力、土地、資金。蘇南人多地少，成規模的勞動替代資本，同時風險由農民承擔，因而蘇南鄉村企業的目標是本村就業最大化，本村福利最大化，與現代企業追求利益最大化有所差別。四個“階段”，積累、調整、改制、擴張。溫鐵軍教授以“1500個工分的故事”為例闡釋蘇南村辦企業的原始積累階段，企業用從農民嘴裡節省出來的農產品與城市國企交換原材料。蘇南模式是強政府推動下出現的，其各個發展階段都伴隨著政府的行為，所謂“成也政府，敗也政府”。

一、西方現代化成本轉嫁導致全球危機

2008年金融危機在歐美爆發後，迅速波及全世界。在政治、經濟，乃至意識形態上都依賴西方國家，但實際上卻處於邊緣地位的發展中國家，紛紛陷入動亂。2011年，不僅阿拉伯國家陷入內戰，歐洲各國街頭騷亂不斷；連最核心的美國也因佔領華爾街引發了社會運動。這一切，都是西方資本主義現代化成本過高必然導致的結果。不過，西方發達國家之現代化成本歷來都會轉嫁到發展中國家，並且勢必引發全球人道主義危機，造成災難性後果。

之所以給出這樣的判斷，乃在於歸納了資本主義歷史上發生過的三次西方發達國家主導的資本擴張和矛盾轉移。

第一次是在資本主義工業化原始積累初期，那是和殖民地擴張緊密相關的——歐洲國家佔領了世界上資源最豐富的南北美洲、非洲和大洋洲，奪取了工業化所需的資本、資源和市場，同時移出貧困人口，緩解社會矛盾，減少政治動亂。在通過殖民化推進資本原始積累的17到19世紀，不僅有血腥的“反人類罪”的奴

隸三角貿易，而且歐洲各國之間為爭奪殖民地爆發大量戰爭，最終導致 20 世紀的兩次世界大戰。

第二次是在二戰之後，在資本主義中期產業資本的擴張壓力下，西方國家興起了一般製造業的向外轉移，避免了發達國家的全面產能過剩再次引發世界大戰。同期，老殖民主義形成的世界秩序解體，全球反殖民化運動中形成大批新興民族國家，成為承接發達國家產業轉移的載體。發達國家內部的體力勞動工人減少和中產階級社會運動促使社會福利改善，導致勞動力成本以及環境保護壓力上升。最近一次則是資本主義晚期的金融資本擴張，具體看就是上世紀 70 年代開始，至今正在演進的金融資本主導的全球金融化和資源資本化進程加快，導致後殖民化時期“幣權”主導新地緣戰略（亦稱幣緣戰略），即美元集團與歐元集團在對抗性衝突中競相濫發信用，最後是世界遭遇虛擬資本泡沫化的金融危機。

由於金融資本時代的信用擴張，本源於國家政治強權對貨幣體系的賦權；因此，這次華爾街金融海嘯惡化為全球通脹危機，若從資本主義歷史進程反映出的本質看，仍然是西方模式的現代化代價向全球轉嫁。

二、中國特殊的發展模式

各國的工業化，首先都要解決資本積累的問題。但在資本積累模式上，中國和西方國家有很大不同。

新中國真正開始國家工業化，是在遭遇朝鮮戰爭的 1950 年。接著，是在 1953 年工業化原始積累加速的時候，通過建立統購統銷+合作化運動來提取三農剩餘。1957 年蘇聯中輟投資以後，則通過高度集體化完成了農村社會的準軍事化，完成了節約原始積累的交易費用的製度建設。這種制度下的國家能夠成規模地集中勞動力，以替代極度稀缺的資本。這個替代機制非常重要，因為所有發展中國家都遭遇資本極度稀缺的挑戰，一般都墮入發展陷阱。只有中國能夠在蘇聯撤資後，靠自力更生啟動二次工業化，雖然支付了巨大社會代價，但還是用了 30 年完成工業資本原始積累，建立了門類齊全的國家工業體系，跳出了發展中國家深陷其中的發展陷阱。

資本積累模式直接決定了此後的製度形態及其後來製度變遷的路徑依賴。世界 100 多個國家都是戰後從西方殖民地獨立而來的發展中國家。它們大都在追求國家富強，然而大多數發展中國家的上層建築不可避免遺傳於前宗主國，加上這些發展中國家主要依賴發達國家的資本輸出，進一步加深了這個宗主國製度文化的路徑依賴趨勢。

但二戰之後，照搬西方制度及其文化體系並據此完成本國工業化的發展中大國，少之又少。就世界範圍來看，在所有原住民人口過億的第三世界國家中，中國是唯一短期內形成了結構完整的工業體系的國家。主流理論家會說：中國有勞

動力資源豐富的“比較優勢”，但發展中國家大部分也有這項優勢甚至更突出，但卻沒有完成工業化。因此，無法僅以勞動力“比較優勢”，來解釋中國經濟高增長。從原始積累、結構調整和產業擴張的三段論，看其經濟主體內在機制，才可能了解中國“比較優勢”之所在。

土地革命之前的中國，在資本主義全球擴張中相對處於被邊緣化的非主流地位，通過艱苦卓絕的抗日戰爭和國內革命戰爭，以及戰後擺脫列強控制的維護主權鬥爭，完成了現代國家的政治建設。建國以後，結合幾千年傳統灌溉農業形成的群體文明中的村社理性（不同於西方的個體理性），中國形成了整合社會資源的有效機制。

在工業化初期內生性的體制中，首先形成的，其實是政府公司化——各級政府作為經濟主體使資本積累直接內化於政府，這就能夠內部化處理一般市場經濟條件下更為嚴重的外部性問題。其次是單位制，在遭遇危機、特別是外部資本突然中輟時，政府通過高度組織化的集體單位，組織起規模勞動力投入來替代工業化初期極度稀缺的資本要素。這兩點，可視為中國原始積累階段的關鍵制度內涵，也是中國這種內向型國家資本積累的核心“比較優勢”。

三、對“國進民退”不能妖魔化

中國當前的經濟爭論中不乏“國進民退”的批評，我從不參與這類爭論。但對這個所謂“國進民退”，人們應該看到其大背景，上世紀 90 年代末中國經濟因內需不足而生產過剩，同時面臨東亞金融風暴造成外需下降的嚴重危機！1999 年，林毅夫指出雙重過剩條件下的惡性循環——勞動力過剩與生產過剩，二者互為因果、高度相關，勞動力過剩勞工價格下跌，就會加劇內需不足，惡化產業過剩。這在西方也屬於市場失靈，沒有好的化解方法。當歷史上西方國家遭遇這個生產過剩矛盾的時候，結果就是世界大戰，用戰爭來摧毀過剩的生產能力。但當中國遭遇同類危機時，決策者跳出意識形態的桎梏，在 1999 年以後的 10 年間，中央政府以超過 10 萬億的國債投資，先後啟動了西部大開發、全國高速公路網建設、振興東北老工業基地、中部崛起、新農村建設、地震災後重建等多個重大國家工程，借助國債投資拉動經濟，1998 年以後對中西部各省 GDP 增長的貢獻率至少是 3 個百分點甚至更高，基本建設帶動非農就業，基本上化解了雙重過剩危機。

誠然，這種國家大規模直接投入的政策，也會派生出一些問題。比如政府大規模投資拉動經濟，而內需還是相對不振。任何一項經濟政策解決問題的同時，總會創造新的問題，不平衡是肯定存在的，人們需要綜合權衡利弊，實事求是地構建對政府公司化體制的有效制約。另一方面，既然國債投資本質是把未來稅收提前用在基本建設領域，那就應該是公共部門主要通過國有企業操作，而不是交

給私人部門，以保證公平效率兼顧和應對社會問責；這是發生所謂“國進民退”的客觀背景。相對而言，美國在金融危機後也啟動了國債投資，但主要用於救助私人金融部門，濫發信用進入資本市場，對實體經濟拉動不大；於是就有 99% 的人利益受損，發生佔領華爾街等社會運動。歐洲更糟，只能增發歐元貨幣而不能發歐盟的統一國債，金融危機爆發後幾乎不可能靠國債投入公共建設拉動經濟；面對失業增加和街頭暴力氾濫，基本是束手無策。

四、“政府公司化”成就蘇南模式

當前，中國的製造業已躍居世界第一，其中蘇南地區的發展勢頭尤其受人矚目。看待這一成績，不能割斷歷史只看當前。蘇南的工業化擴張始於 80 年代鄉鎮企業的崛起，而鄉鎮企業又是依托農村集體所有制時期的群體理性與合作文化，即我們在《解讀蘇南》書裡介紹的村社理性。

村社理性是鄉土中國異於西方典型個體理性及其派生邏輯的一個核心機制。與傳統農業生產和農村生活密切相關的村社理性長期存在，主要體現在單家獨戶之外、需集結眾家之力才能辦成的領域，如治安團防和水利灌溉。在蘇南鄉鎮企業發展早期，村社內部得以通過資源資本化整合來內向型地完成工業資本積累，獲取全村綜合收益最大化。蘇南地區這樣的例子比比皆是。

中國在 70 年代大規模引進西方設備，造成中央政府 1974 年和 1979 年兩次嚴重的內外債務危機，有一定創彙能力的江蘇地方政府藉機從中央獲得了財政、外彙和外貿的部分自主權，地方政府有了追求收益的明確利益動機，就參照國家資本主導工業化的管理方式來發展鄉村集體經濟，遂派生了地方政府公司化。接趕上農村改革，提高了農民的貨幣收入，國內突然出現了一個龐大的低檔次工業品市場空間。蘇南地區改革開放之前屬於國家工業投資的重點地區，在農村創造的內需帶來的市場空間突然增加的條件下，城市工業受需求拉動就有向農村擴散的條件，因此蘇南農村基本上是“複製翻版”沿江城市工業，鄉鎮企業起點較高。蘇南地區正是這種以地方政府控制來全額佔有農村土地和勞動力資源，在沒有土地管理法和勞動法的時期，降低了地方工業化啟動成本、快速完成了資本原始積累，鄉鎮企業帶動了蘇南經濟從上世紀 80 年代中期到 90 年代中期出現連續 10 年的高速增長。其中，“地方政府公司化”體制下的鄉村兩級政府都以總公司名義直接參與市場活動。

這就是最早受到關注的蘇南模式，或者說老蘇南模式。

新世紀以來的新蘇南模式，相比老蘇南模式又有一些變化。到上世紀 90 年代，鄉鎮集體企業為主的老蘇南模式開始改制，主要由於 1988-1989 年和 1993-1994 年兩次宏觀經濟周期性危機爆發、國家應對政策調整，連續遭遇通脹和緊縮的地方政府預算軟約束卻把開支剛性直接向企業轉嫁，造成鄉村兩級總公司的

“債務”危機。遂在“地方政府甩包袱”的政策推動下，發生鄉鎮企業大規模改制。值得注意的是 1992-93 年中國經濟過熱，在“地方大干快上而中央政府承擔最終責任”的體制矛盾導致的財政、金融和外匯三大赤字同步爆發和 CPI 陡然提高到 24% 以上的危機壓力下，中央政府只能實行國債、貨幣同步增發和本幣大幅度貶值的對策。此後，一方面提高了國內產品的出口競爭力，另一方面吸引了外國資金進入，這都客觀上因應了新世紀前後國際新一輪產業資本轉移尋找“要素價格低谷”的需求。產業轉移同時西方是“低利率+高匯率”，需要對接的是中國 90 年代的這種“高利率+低匯率”才能形成超值投資回報，而中國政府壯士斷腕促推的資產出售和金融市場化，更應和了外資需求。因此，發生跨國公司產業向中國進行轉移，中國在 2001 年加入 WTO 之後通脹率帶動資金利率上升，遂成為世界 FDI（外商直接投資）最多的主要受體。

從地方政府的角度看，隨著國家利用外資政策的逐漸放寬，與外商合作或直接由外商投資辦企業可以在短期內見效，直接體現地方政績。因此，延續地方政府公司主義的蘇南，便合乎邏輯地成為招商引資的大力倡導者和積極扶持產業資本的實踐者。為改制之後的鄉鎮企業利用外資創造條件，成為地方政府的優先選擇，區域之間競相開出優惠政策引資。

招商引資的各地政府競爭，根本上取決於外資進入的交易成本。由於公司化政府的親外資制度安排，加上蘇南地區在工業化基礎，公共建設水平，地理區位，優質勞動力供給，社會治理各方面都具有優勢，都能直接或間接降低外資的交易成本。因此，蘇南地方政府招商引資的成果更為突出，形成了新蘇南模式——在這個大趨勢之下，原有的主要體現“一般貿易”的蘇南，勢必向嶺南那種主要靠外需的“加工貿易”轉變——所謂新蘇南，實際上是逐漸趨同於珠三角。

五、政府打造的蘇南領頭羊

作為蘇南的領頭羊，蘇州工業園區吸引了大批國際知名企業進駐。這些高端企業的進入固然與國際市場上資本要素過剩，資源要素重新定價有關。園區內產業結構升級，將不合環保標準的企業淘汰，吸引上下游行業的眾多中小企業相繼落戶園區，不僅與大企業形成產品與服務上的互補，而且造成產業內部各個生產環節之間的交易成本下降，園區產業集聚效應逐漸顯現。

中國人地資源關係高度緊張，土地資源資本化並不容易。要么是外部資本與本地分散的小土地所有者之間由於交易成本過高而無法達成交易。要么是資本和地方政府聯合，強行推動土地資本化，即使短期可以取得進展，但為後續的社會治理埋下了衝突隱憂。

如果政府不在開發區建設中直接主導經濟結構調整，就很容易陷入一般化的“土地財政+群體性衝突”的發展困境——各地招商引資中的政府競爭，土地一級開

發的盈利空間已經大大壓縮。政府很難有足夠的財力充分補償失地農民，並改善社會保障，這已成為土地開發中引發社會矛盾的重要原因。政府要完成後續基礎設施投資和促進產業升級，就更談不上了。

但是，在蘇州工業園區體現了地方政府公司化的長遠收益預期一直接參與工業用地的後期增值收益分配，彌補作為開發者的前期虧損，也是政府能夠通過再分配對失地、動遷農民進行補償的必要條件。此外，政府還可以憑藉其土地開發出讓中的壟斷地位將收益溢出效應內部化。其中包括工業園區帶動了房地產業和高端服務業的繁榮，而房地產業和服務業的土地出讓價格遠遠高於工業用地。其次是房地產開發中的各種稅費在政府地稅中所佔的比重越來越高。

此外，蘇州工業園區擴張速度很快，帶動就業與經濟增長同步，導致被徵地農民的收益預期也能夠與地方政府比較一致，引起的社會陣痛就相對溫和。可見，其內在機制和經驗值得充分注意。

六、蘇南為何能趕超浙南？

老蘇南模式是強政府主導下的，比較典型的地方政府公司主義。政府實際上是市場上的競爭主體。同時，當然兼有多項政府角色和兼顧社會治理。在中央政府放權讓利之後形成的“地方政府公司化”體制下，鄉鎮企業承接沿江老工業基地的經濟輻射，是蘇南早期農村工業化原始積累得以獲取“非直接投資資本和非規範技術”這兩個關鍵要素而迅速發展的外部條件。借助傳統村社理性為實質的集體所有制，形成資源資本化綜合性收益內部共享和外部性風險內部化處理的相關機制，則是蘇南鄉鎮企業短期完成內向型原始積累的內部條件。隨之，這一“強政府”的製度安排同樣體現在蘇州工業園區與外商規模投資之間交易成本較低，有利於促成產業集群效應。看來，產業結構調整升級中的路徑依賴與早期原始積累不是靠市場自發力量形成的製度有關。

在中國國內，浙南模式同樣很受關注。浙南模式之不同於蘇南模式，主要是最初的私人性質的外向型資本原始積累與蘇南集體化的內向型原始積累不同。

浙江的溫州、台州地區，原來地處對台前線，幾乎沒有國家工業投資，地下也幾乎沒有礦產，縣級以下除了人民銀行和糖菸酒專營之外幾乎沒有國有經濟，政府動員力量薄弱。相比之下，只有被農業資源短缺擠出來的過剩勞動力分散在國內外從事個體商業活動，才是浙南優勢所在。

80年代前期、中期農民收入增加創造的市場空間突然擴大的時候，浙南也同樣有了地方工業化的機遇，但沒有條件像蘇南那樣照搬政府公司化接受城市工業的擴散。民間經濟就從私人原始積累的作坊手工業開始發展，形成了小本經濟自發積聚到城鎮的地區特色。城鎮中的小商品加工和私商結合起來，構成團地化的產業鏈貿易市場，於是，所謂“塊狀經濟”發達起來。但最初的這種資本積累方

式導致後來的路徑依賴，大企業和資本集團發育極端困難。

在中央政府下放財政自主權以後，浙南地方政府的行為就和民營經濟原始積累建立了密切聯繫。這主要是因為，地方財政來源只能靠民營企業。但由於地方政府按照制度規範來佔有分散小企業收益的交易成本過高，很難提供基礎設施建設，促進產業升級。於是，浙南各級幹部紛紛入股民營經濟，要不就“一家兩制”。總之，地方政府官員在普遍參與私有製經濟中，也學會了意識形態化地保護其獲取地方經濟增長收益的話語方式。

近年來的浙南出現的變化是：一方面中小企業的進入門檻很低，利潤隨著惡性競爭而不斷攤薄；於是，資本原始積累完成之後中小企業的分散性無法通過產業升級進入資本經濟。另一方面，由於企業利潤越來越低下，使得民間金融資本難以在實體產業中獲利，遂脫離了實體產業，成為異化於實體經濟的投機性金融資本。在對房地產、煤炭和其他資源的炒作風潮中，都可見溫州民間短期集資投機的影響。

迄今為止的浙南模式，仍然與蘇南向嶺南的加工貿易趨同不一樣。這主要在於，浙南至今仍然維持了民間的小商品為主的一般貿易。但是，勉力維持著一般貿易的浙南模式，已經越來越難以抗禦全球化帶來的外部風險。

七、重塑政府與市場的關係

如果從蘇南經驗來看近年重慶的改革，也有一定的相似性。重慶以往改革遺留問題較多，政府在灰色地帶的治理結構也很複雜；近年來也在致力於重新塑造政府與市場的關係上做足了功課。

重慶市的主要經驗之所以在沿海引發爭議，乃在各自所處的階段不同。我們在重慶首先看到的，仍然是國企、外企和民企這三類產業資本的崛起，體現的也仍然是資本原始積累階段能夠“集中力量干大事”的體制優勢，通過政府掌握的國有企業來承接國債大規模投入於城市開發，不僅實現了政府將倍增的土地資源直接轉化成巨額的土地資本化收益，而且無形中構建了土地這種第二財政和國企這種第三財政的政府收益。其階段不同，表現在重慶政府把第二和第三財政直接用於民生新政和對山區庫區的轉移支付。

通過國企操作城市地產開發，重慶建立了引進外資和帶動同類產業空間積聚的平台。在重慶這種缺乏區位優勢的內陸山區，要與開發成本低幾倍的沿海競爭大規模吸引外資進入，只有利用產業相對集中才能有減少產業內部交易成本的製度優勢，而只有形成塊狀經濟才能把外部性成本內部化的條件。

在全球危機打擊下加快推進的區域整合上，重慶的區位與中國南向整合戰略，應該是高度結合的。中國未來可以利用重慶這種一定區域範圍內產業相對集中的優勢來形成對周邊的地緣整合。如果在西南建立了重慶這樣一個產業平台，就可

以使中國的產業資本向南延伸到緬甸和孟加拉，對中南亞和印度洋地區構成一個通過基本建設拉動經濟長期增長的整體戰略佈局。

沿海地區近 30 年主要依靠地理區位優勢獲得先期發展機遇，而中國廣大的內陸地區，主要依靠政府直接參與資源資本化的經濟結構調整，才能擺脫區位條件不足和交通運輸成本等方面的明顯不利因素，實現經濟和社會發展的突破。就這點而言，重慶的試驗對中國內地深化改革和發展，具有典型意義。

在世界範圍內看，只接受了最終產品生產線、而不能形成完整產業結構的發展中國家，普遍陷入了“低水平均衡”，打破低水平均衡需要持續而量大面廣的投資，使產業間協調發展並取得規模效應，這遠非一般的私人投資可以擔當得起。政府集中全社會資源、優先發展前向產業，既降低了資本與政府之間的交易成本，也減少了資源配置中的無效“耗散”，是中國能在短時期內完成工業化三階段一原始積累、結構調整和產業擴張的核心經驗之一。

八、全球危機中的中國經驗

在全球危機的背景下，通過對中國與西方的經驗比較和理論解讀，我們就更能看清楚全球未來的趨勢。

在上世紀 80 年代開始的撒切爾-裡根適應金融資本階段推進產業外移的製度演變之中，服務於金融資本全球化的新自由主義潮流很客觀地成為西方主流，但未必適用於尚在“前工業化”階段的第三世界。新自由主義與金融全球化的確造富了華爾街金融集團，但同時，不僅加劇了弱勢群體的製度性貧困，而且，越是超現代經濟體如美國、英國和中國香港，標註貧富差別的基尼係數就越高；越是政治現代化的國家，其製度成本就越高，越難以化解債務危機。

隨著 2008 年世界金融泡沫破滅引發連鎖反應，不僅新自由主義，連帶資本主義經濟和代議制民主體制也開始在西方被質疑。最近西方世界的大趨勢是主流學者對資本主義展開反思。預測過 1997 年亞洲金融危機和 2008 年世界金融危機的克魯格曼，認為新自由主義的經濟政策導致了經濟崩潰，只有依靠政府採取積極財政政策，甚至國有化才能拯救危機。2012 年 1 月的達沃斯世界經濟論壇以“大轉型：塑造新模式”為主題，也認為舊的資本主義模式不能適應今天的世界，試圖用過去的方式解決現在面臨的問題只會走進死胡同。

這完全符合我在多年的研究中經常強調的愛因斯坦的理論：人們不可能用造成這種問題的思路去解決這種問題。

在這個西方主流都自我反思的時候，中國人對蘇南、浙南和重慶等不同發展經驗的客觀研究，也許能為超越西方意識形態提供某種理論啟示。