

# 温铁军 | “新苏南模式”——地方政府公司化的一个缩影

2016-02-12 温铁军

（文章来源：三农中国网站）

作者简介：温铁军，中国人民大学可持续发展高等研究院执行院长

**【导读】** 温铁军教授对苏南模式有过精辟总结：一个“主义”，即地方政府公司主义。20世纪80年初，中央向苏南放权，使地方政府有了独立的财政、金融、外贸等宏观经济权利，苏南获得难得的发展机会，积累了工业化经验并在农村发展的黄金年代中扮演了重要角色。两个“理性”，即政府理性与村社理性。政府理性是指地方政府成为追求工业化的独立主体，参与政府之间的竞争；在资源稀缺导致的要素市场不健全的条件下，地方政府凭借体制资源和优势配置生产要素，确实比私人更能帮助企业节约交易成本。村社理性是指苏南农村工业化起步于城市产业资本向农村的扩散，以村社为单位，通过地方政府的桥梁、媒介作用，用成规模的农业剩余与城市工业原材料相交换。三个“占有”，即占有劳动力、土地、资金。苏南人多地少，成规模的劳动替代资本，同时风险由农民承担，因而苏南乡村企业的目标是本村就业最大化，本村福利最大化，与现代企业追求利益最大化有所差别。四个“阶段”，积累、调整、改制、扩张。温铁军教授以“1500个工分的故事”为例阐释苏南村办企业的原始积累阶段，企业用从农民嘴里节省出来的农产品与城市国企交换原材料。苏南模式是强政府推动下出现的，其各个发展阶段都伴随着政府的行为，所谓“成也政府，败也政府”。

## 一、西方现代化成本转嫁导致全球危机

2008年金融危机在欧美爆发后，迅速波及全世界。在政治、经济，乃至意识形态上都依赖西方国家，但实际上却处于边缘地位的发展中国家，纷纷陷入动乱。2011年，不仅阿拉伯国家陷入内战，欧洲各国街头骚乱不断；连最核心的美国也因占领华尔街引发了社会运动。这一切，都是西方资本主义现代化成本过高必然导致的结果。不过，西方发达国家之现代化成本历来都会转嫁到发展中国家，并且势必引发全球人道主义危机，造成灾难性后果。

之所以给出这样的判断，乃在于归纳了资本主义历史上发生过的三次西方发达国家主导的资本扩张和矛盾转移。

第一次是在资本主义工业化原始积累初期，那是和殖民地扩张紧密相关的——欧洲国家占领了世界上资源最丰富的南北美洲、非洲和大洋洲，夺取了工业化

所需的资本、资源和市场，同时移出贫困人口，缓解社会矛盾，减少政治动乱。在通过殖民化推进资本原始积累的 17 到 19 世纪，不仅有血腥的“反人类罪”的奴隶三角贸易，而且欧洲各国之间为争夺殖民地爆发大量战争，最终导致 20 世纪的两次世界大战。

第二次是在二战之后，在资本主义中期产业资本的扩张压力下，西方国家兴起了一般制造业的向外转移，避免了发达国家的全面产能过剩再次引发世界大战。同期，老殖民主义形成的世界秩序解体，全球反殖民化运动中形成大批新兴民族国家，成为承接发达国家产业转移的载体。发达国家内部的体力劳动工人减少和中产阶级社会运动促使社会福利改善，导致劳动力成本以及环境保护压力上升。

最近一次则是资本主义晚期的金融资本扩张，具体看就是上世纪 70 年代开始，至今正在演进的金融资本主导的全球金融化和资源资本化进程加快，导致后殖民化时期“币权”主导新地缘战略（亦称币缘战略），即美元集团与欧元集团在对抗性冲突中竞相滥发信用，最后是世界遭遇虚拟资本泡沫化的金融危机。

由于金融资本时代的信用扩张，本源于国家政治强权对货币体系的赋权；因此，这次华尔街金融海啸恶化为全球通胀危机，若从资本主义历史进程反映出的本质看，仍然是西方模式的现代化代价向全球转嫁。

## 二、中国特殊的发展模式

各国的工业化，首先都要解决资本积累的问题。但在资本积累模式上，中国和西方国家有很大不同。

新中国真正开始国家工业化，是在遭遇朝鲜战争的 1950 年。接着，是在 1953 年工业化原始积累加速的时候，通过建立统购统销+合作化运动来提取三 农剩余。1957 年苏联中止投资以后，则通过高度集体化完成了农村社会的准军事化，完成了节约原始积累的交易费用的制度建设。这种制度下的国家能够成规模地集中劳动力，以替代极度稀缺的资本。这个替代机制非常重要，因为所有发展中国家都遭遇资本极度稀缺的挑战，一般都堕入发展陷阱。只有中国能够在苏联撤资后，靠自力更生启动二次工业化，虽然支付了巨大社会代价，但还是用了 30 年完成工业资本原始积累，建立了门类齐全的国家工业体系，跳出了发展中国家深陷其中的发展陷阱。

资本积累模式直接决定了此后的制度形态及其后来制度变迁的路径依赖。世界 100 多个国家都是战后从西方殖民地独立而来的发展中国家。它们大都在追求国家富强，然而大多数发展中国家的上层建筑不可避免遗传于前宗主国，加上这些发展中国家主要依赖发达国家的资本输出，进一步加深了这个宗主国制度文化

的路径依赖趋势。

但二战之后，照搬西方制度及其文化体系并据此完成本国工业化的发展中大国，少之又少。就世界范围来看，在所有原住民人口过亿的第三世界国家中，中国是唯一短期内形成了结构完整的工业体系的国家。主流理论家会说：中国有劳动力资源丰富的“比较优势”，但发展中国家大部分也有这项优势甚至更突出，但却没有完成工业化。因此，无法仅以劳动力“比较优势”，来解释中国经济高速增长。从原始积累、结构调整和产业扩张的三段论，看其经济主体内在机制，才可能了解中国“比较优势”之所在。

土地革命之前的中国，在资本主义全球扩张中相对处于被边缘化的非主流地位，通过艰苦卓绝的抗日战争和国内革命战争，以及战后摆脱列强控制的维护主权斗争，完成了现代国家的政治建设。建国以后，结合几千年传统灌溉农业形成的群体文明中的村社理性（不同于西方的个体理性），中国形成了整合社会资源的有效机制。

在工业化初期内生性的体制中，首先形成的，其实是政府公司化——各级政府作为经济主体使资本积累直接内化于政府，这就能够内部化处理一般市场经济条件下更为严重的外部性问题。其次是单位制，在遭遇危机、特别是外部资本突然中辍时，政府通过高度组织化的集体单位，组织起规模劳动力投入来替代工业化初期极度稀缺的资本要素。这两点，可视为中国原始积累阶段的关键制度内涵，也是中国这种内向型国家资本积累的核心“比较优势”。

### 三、对“国进民退”不能妖魔化

中国当前的经济争论中不乏“国进民退”的批评，我从不参与这类争论。但对这个所谓“国进民退”，人们应该看到其大背景，上世纪90年代末中国经济因内需不足而生产过剩，同时面临东亚金融风暴造成外需下降的严重危机！1999年，林毅夫指出双重过剩条件下的恶性循环——劳动力过剩与生产过剩，二者互为因果、高度相关，劳动力过剩劳工价格下跌，就会加剧内需不足，恶化产业过剩。这在西方也属于市场失灵，没有好的化解方法。当历史上西方国家遭遇这个生产过剩矛盾的时候，结果就是世界大战，用战争来摧毁过剩的生产能力。但当中国遭遇同类危机时，决策者跳出意识形态的桎梏，在1999年以后的10年间，中央政府以超过10万亿的国债投资，先后启动了西部大开发、全国高速公路网建设、振兴东北老工业基地、中部崛起、新农村建设、地震灾后重建等多个重大国家工程，借助国债投资拉动经济，1998年以后对中西部各省GDP增长的贡献率至少是3个百分点甚至更高，基本建设带动非农就业，基本上化解了双重过剩危机。

诚然，这种国家大规模直接投入的政策，也会派生出一些问题。比如政府大规模投资拉动经济，而内需还是相对不振。任何一项经济政策解决问题的同时，总会创造新的问题，不平衡是肯定存在的，人们需要综合权衡利弊，实事求是地构建对政府公司化体制的有效制约。另一方面，既然国债投资本质是把未来税收提前用在基本建设领域，那就应该是公共部门主要通过国有企业操作，而不是交给私人部门，以保证公平效率兼顾和应对社会问责；这是发生所谓“国进民退”的客观背景。相对而言，美国在金融危机后也启动了国债投资，但主要用于救助私人金融部门，滥发信用进入资本市场，对实体经济拉动不大；于是就有 99% 的人利益受损，发生占领华尔街等社会运动。欧洲更糟，只能增发欧元货币而不能发欧盟的统一国债，金融危机爆发后几乎不可能靠国债投入公共建设拉动经济；面对失业增加和街头暴力泛滥，基本是束手无策。

#### 四、“政府公司化”成就苏南模式

当前，中国的制造业已跃居世界第一，其中苏南地区的发展势头尤其受人瞩目。看待这一成绩，不能割断历史只看当前。苏南的工业化扩张始于 80 年代乡镇企业的崛起，而乡镇企业又是依托农村集体所有制时期的群体理性与合作文化，即我们在《解读苏南》书里介绍的村社理性。

村社理性是乡土中国异于西方典型个体理性及其派生逻辑的一个核心机制。与传统农业生产和农村生活密切相关的村社理性长期存在，主要体现在单家独户之外、需集结众家之力才能办成的领域，如治安团防和水利灌溉。在苏南乡镇企业发展早期，村社内部得以通过资源资本化整合来内向型地完成工业资本积累，获取全村综合收益最大化。苏南地区这样的例子比比皆是。

中国在 70 年代大规模引进西方设备，造成中央政府 1974 年和 1979 年两次严重的内外债务危机，有一定创汇能力的江苏地方政府借机从中央获得了财政、外汇和外贸的部分自主权，地方政府有了追求收益的明确利益动机，就参照国家资本主导工业化的管理方式来发展乡村集体经济，遂派生了地方政府公司化。接赶上农村改革，提高了农民的货币收入，国内突然出现了一个庞大的低档次工业品市场空间。苏南地区改革开放之前属于国家工业投资的重点地区，在农村创造的 内需带来的市场空间突然增加的条件下，城市工业受需求拉动就有向农村扩散的条件，因此苏南农村基本上是“复制翻版”沿江城市工业，乡镇企业起点较高。

苏南地区正是这种以地方政府控制来全额占有农村土地和劳动力资源，在没有土地管理法和劳动法的时期，降低了地方工业化启动成本、快速完成了资本原始积累，乡镇企业带动了苏南经济从上世纪 80 年代中期到 90 年代中期出现连续

10 年的高速增长。其中，“地方政府公司化”体制下的乡村两级政府都以总公司名义直接参与市场活动。

这就是最早受到关注的苏南模式，或者说老苏南模式。

新世纪以来的新苏南模式，相比老苏南模式又有一些变化。到上世纪 90 年代，乡镇集体企业为主的老苏南模式开始改制，主要由于 1988-1989 年和 1993-1994 年两次宏观经济周期性危机爆发、国家应对政策调整，连续遭遇通胀和紧缩的地方政府预算软约束却把开支刚性直接向企业转嫁，造成乡村两级总公司的“债务”危机。遂在“地方政府甩包袱”的政策推动下，发生乡镇企业大规模改制。

值得注意的是 1992-93 年中国经济过热，在“地方大干快上而中央政府承担最终责任”的体制矛盾导致的财政、金融和外汇三大赤字同步爆发和 CPI 陡然提高到 24% 以上的危机压力下，中央政府只能实行国债、货币同步增发和本币大幅度贬值的对策。此后，一方面提高了国内产品的出口竞争力，另一方面吸引了外国资金进入，这都客观上因应了新世纪前后国际新一轮产业资本转移寻找“要素价格低谷”的需求。产业转移同时西方是“低利率+高汇率”，需要对接的是中国 90 年代的这种“高利率+低汇率”才能形成超值投资回报，而中国政府壮士断腕促推的资产出售和金融市场化，更应和了外资需求。因此，发生跨国公司产业向中国进行转移，中国在 2001 年加入 WTO 之后通胀率带动资金利率上升，遂成为世界 FDI（外商直接投资）最多的主要受体。

从地方政府的角度看，随着国家利用外资政策的逐渐放宽，与外商合作或直接由外商投资办企业可以在短期内见效，直接体现地方政绩。因此，延续地方政府公司主义的苏南，便合乎逻辑地成为招商引资的大力倡导者和积极扶持产业资本的实践者。为改制之后的乡镇企业利用外资创造条件，成为地方政府的优先选择，区域之间竞相开出优惠政策引资。

招商引资的各地政府竞争，根本上取决于外资进入的交易成本。由于公司化政府的亲外资制度安排，加上苏南地区在工业化基础，公共建设水平，地理区位，优质劳动力供给，社会治理各方面都具有优势，都能直接或间接降低外资的交易成本。因此，苏南地方政府招商引资的成果更为突出，形成了新苏南模式——在这个大趋势之下，原有的主要体现“一般贸易”的苏南，势必向岭南那种主要靠外需的“加工贸易”转变——所谓新苏南，实际上是逐渐趋同于珠三角。

## 五、政府打造的苏南领头羊

作为苏南的领头羊，苏州工业园区吸引了大批国际知名企业进驻。这些高端企业的进入固然与国际市场上资本要素过剩，资源要素重新定价有关。园区内产业结构升级，将不合环保标准的企业淘汰，吸引上下游行业的众多中小企业相

继落户园区，不仅与大企业形成产品与服务上的互补，而且造成产业内部各个生产环节之间的交易成本下降，园区产业集聚效应逐渐显现。

中国人地资源关系高度紧张，土地资源资本化并不容易。要么是外部资本与本地分散的小土地所有者之间由于交易成本过高而无法达成交易。要么是资本和地方政府联合，强行推动土地资本化，即使短期可以取得进展，但为后续的社会治理埋下了冲突隐忧。

如果政府不在开发区建设中直接主导经济结构调整，就很容易陷入一般化的“土地财政+群体性冲突”的发展困境——各地招商引资中的政府竞争，土地一级开发的盈利空间已经大大压缩。政府很难有足够的财力充分补偿失地农民，并改善社会保障，这已成为土地开发中引发社会矛盾的重要原因。政府要完成后续基础设施投资和促进产业升级，就更谈不上。

但是，在苏州工业园区体现了地方政府公司化的长远收益预期——直接参与工业用地的后期增值收益分配，弥补作为开发者的前期亏损，也是政府能够通过再分配对失地、动迁农民进行补偿的必要条件。此外，政府还可以凭借其土地开发出让中的垄断地位将收益溢出效应内部化。其中包括工业园区带动了房地产业和高端服务业的繁荣，而房地产业和服务业的土地出让价格远远高于工业用地。其次是房地产开发中的各种税费在政府地税中所占的比重越来越高。

此外，苏州工业园区扩张速度很快，带动就业与经济增长同步，导致被征地农民的收益预期也能够与地方政府比较一致，引起的社会阵痛就相对温和。可见，其内在机制和经验值得充分注意。

## 六、苏南为何能赶超浙南？

老苏南模式是强政府主导下的，比较典型的地方政府公司主义。政府实际上是市场上的竞争主体。同时，当然兼有多项政府角色和兼顾社会治理。在中央政府放权让利之后形成的“地方政府公司化”体制下，乡镇企业承接沿江老工业基地的经济辐射，是苏南早期农村工业化原始积累得以获取“非直接投资资本和非规范技术”这两个关键要素而迅速发展的外部条件。借助传统村社理性为实质的集体所有制，形成资源资本化综合性收益内部共享和外部性风险内部化处理的相关机制，则是苏南乡镇企业短期完成内向型原始积累的内部条件。随之，这一“强政府”的制度安排同样体现在苏州工业园区与外商规模投资之间交易成本较低，有利于促成产业集群效应。看来，产业结构调整升级中的路径依赖与早期原始积累不是靠市场自发力量形成的制度有关。

在中国国内，浙南模式同样很受关注。浙南模式之不同于苏南模式，主要是最初的私人性质的外向型资本原始积累与苏南集体化的内向型原始积累不同。

浙江的温州、台州地区，原来地处对台前线，几乎没有国家工业投资，地下也几乎没有矿产，县级以下除了人民银行和糖烟酒专营之外几乎没有国有经济，政府动员力量薄弱。相比之下，只有被农业资源短缺挤出来的过剩劳动力分散在国内外从事个体商业活动，才是浙南优势所在。

80年代前期、中期农民收入增加创造的市场空间突然扩大的时候，浙南也同样有了地方工业化的机遇，但没有条件像苏南那样照搬政府公司化接受城市工业的扩散。民间经济就从私人原始积累的作坊手工业开始发展，形成了小本经济自发积聚到城镇的地区特色。城镇中的小商品加工和私商结合起来，构成团地化的产业链贸易市场，于是，所谓“块状经济”发达起来。但最初的这种资本积累方式导致后来的路径依赖，大企业和资本集团发育极端困难。

在中央政府下放财政自主权以后，浙南地方政府的行为就和民营经济原始积累建立了密切联系。这主要是因为，地方财政来源只能靠民营企业。但由于地方政府按照制度规范来占有分散小企业收益的交易成本过高，很难提供基础设施建设，促进产业升级。于是，浙南各级干部纷纷入股民营经济，要不就“一家两制”。总之，地方政府官员在普遍参与私有制经济中，也学会了意识形态化地保护其获取地方经济增长收益的话语方式。

近年来的浙南出现的变化是：一方面中小企业的进入门槛很低，利润随着恶性竞争而不断摊薄；于是，资本原始积累完成之后中小企业的分散性无法通过产业升级进入资本经济。另一方面，由于企业利润越来越低下，使得民间金融资本难以在实体产业中获利，遂脱离了实体产业，成为异化于实体经济的投机性金融资本。在对房地产、煤炭和其他资源的炒作风潮中，都可见温州民间短期集资投机的影响。

迄今为止的浙南模式，仍然与苏南向岭南的加工贸易趋同不一样。这主要在于，浙南至今仍然维持了民间的小商品为主的一般贸易。但是，勉力维持着一般贸易的浙南模式，已经越来越难以抗御全球化带来的外部风险。

## 七、重塑政府与市场的关系

如果从苏南经验来看近年重庆的改革，也有一定的相似性。重庆以往改革遗留问题较多，政府在灰色地带的治理结构也很复杂；近年来也在致力于重新塑造政府与市场的关系上做足了功课。

重庆市的主要经验之所以在沿海引发争议，乃在各自所处的阶段不同。我们在重庆首先看到的，仍然是国企、外企和民企这三类产业资本的崛起，体现的也仍然是资本原始积累阶段能够“集中力量干大事”的体制优势，通过政府掌握的国有企业来承接国债大规模投入于城市开发，不仅实现了政府将倍增的土地资源直

接转化成巨额的土地资本化收益，而且无形中构建了土地这种第二财政和国企这种第三财政的政府收益。其阶段不同，表现在重庆政府把第二和第三财政直接用于民生新政和对山区库区的转移支付。

通过国企操作城市地产开发，重庆建立了引进外资和带动同类产业空间积聚的平台。在重庆这种缺乏区位优势的内陆山区，要与开发成本低几倍的沿海竞争大规模吸引外资进入，只有利用产业相对集中才能有减少产业内部交易成本的制度优势，而只有形成块状经济才能把外部性成本内部化的条件。

在全球危机打击下加快推进的区域整合上，重庆的区位与中国南向整合战略，应该是高度结合的。中国未来可以利用重庆这种一定区域范围内产业相对集中的优势来形成对周边的地缘整合。如果在西南建立了重庆这样一个产业平台，就可以使中国的产业资本向南延伸到缅甸和孟加拉，对中南亚和印度洋地区构成一个通过基本建设拉动经济长期增长的整体战略布局。

沿海地区近 30 年主要依靠地理区位优势获得先期发展机遇，而中国广大的内陆地区，主要依靠政府直接参与资源资本化的经济结构调整，才能摆脱区位条件不足和交通运输成本等方面的明显不利因素，实现经济和社会发展的突破。就这点而言，重庆的试验对中国内地深化改革和发展，具有典型意义。

在世界范围内看，只接受了最终产品生产线、而不能形成完整产业结构的发展中国家，普遍陷入了“低水平均衡”，打破低水平均衡需要持续而量大面广的投资，使产业间协调发展并取得规模效应，这远非一般的私人投资可以担当得起。政府集中全社会资源、优先发展前向产业，既降低了资本与政府之间的交易成本，也减少了资源配置中的无效“耗散”，是中国能在短时期内完成工业化三阶段一原始积累、结构调整和产业扩张的核心经验之一。

## 八、全球危机中的中国经验

在全球危机的背景下，通过对中国与西方的经验比较和理论解读，我们就更能看清楚全球未来的趋势。

在上世纪 80 年代开始的撒切尔-里根适应金融资本阶段推进产业外移的制度演变之中，服务于金融资本全球化的新自由主义潮流很客观地成为西方主流，但未必适用于尚在“前工业化”阶段的第三世界。新自由主义与金融全球化的确造富了华尔街金融集团，但同时，不仅加剧了弱势群体的制度性贫困，而且，越是超现代经济体如美国、英国和中国香港，标注贫富差别的基尼系数就越高；越是政治现代化的国家，其制度成本就越高，越难以化解债务危机。

随着 2008 年世界金融泡沫破灭引发连锁反应，不仅新自由主义，连带资本主义经济和代议制民主体制也开始在西方被质疑。最近西方世界的大趋势是主流



学者对资本主义展开反思。预测过 1997 年亚洲金融危机和 2008 年世界金融危机的克鲁格曼，认为新自由主义的经济政策导致了经济崩溃，只有依靠政府采取积极财政政策，甚至国有化才能拯救危机。2012 年 1 月的达沃斯世界经济论坛以“大转型：塑造新模式”为主题，也认为旧的资本主义模式不能适应今天的世界，试图用过去的方式解决现在面临的问题只会走进死胡同。

这完全符合我在多年的研究中经常强调的爱因斯坦的理论：人们不可能用造成这种问题的思路去解决这种问题。

在这个西方主流都自我反思的时候，中国人对苏南、浙南和重庆等不同发展经验的客观研究，也许能为超越西方意识形态提供某种理论启示。