

地方政府创新与强县发展:基于“浙江现象”的研究

陈国权 李院林

(浙江大学公共管理学院, 浙江杭州 310027)

【摘要】“浙江现象”是中国改革开放后成功实现社会转型的典范,浙江的强县发展又是“浙江现象”的一个重要特点。浙江县域经济的高速发展表明,地方政府创新为县域经济社会发展创造了良好的制度环境,促使浙江县域在社会转型过程中获得先发优势和制度落差,从而形成一批“强县”。浙江地方政府创新与强县发展的互强互动格局表明,地方政府创新推动了强县发展,而强县发展又激励地方政府进行更多的创新,由此形成的良性循环促成了浙江县域经济社会的成功转型。

【关键词】地方政府创新;强县发展;浙江现象;省管县

“浙江现象”或者说“浙江模式”,是中国改革开放过程中形成的以市场化为取向、以民营经济为主体的经济社会发展模式。浙江省循着这一发展模式成功实现了经济社会高速发展,成为中国内地居民收入增长最快的地区。根据浙江省统计局发布的统计数据,浙江省 2008 年城镇居民人均可支配收入接近 23 000 元,连续 8 年居全国各省区第一;农村居民人均纯收入高达 9 258 元,自 1985 年以来连续 24 年居全国各省区第一。“浙江现象”是中国从计划经济向市场经济转型的一个成功典范,其中令人瞩目的亮点是县域经济社会的快速发展,近 50%的县进入全国百强县,并占了全国百强县的近三分之一。对浙江省县域经济社会的考察发现,浙江各级政府为推动县域经济社会的快速发展进行了深入且持久的政府创新,两者具有显著的正相关性。浙江地方政府的创新促进了县域经济的繁荣,形成了普遍的强县发展格局。

一、强县发展:“浙江现象”的重要特征

经过改革开放三十年的高速发展,浙江县域经济不断发展壮大,强县发展成为“浙江现象”的鲜明特色和重要经验。浙江县域经济在劣势中起步,在改革中赶超,在发展中领跑。为了更直观地了解浙江县域经济发展的现状,本文选取人均 GDP、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入等主要指标作为比较内容,并选择江苏、广东、山东、福建等东部经济强省以及全国平均水平作为比较对象,从而制成若干表格以供比照。

表 1 的数据显示,在改革开放之初的 1978 年,浙江人均 GDP 及收入指标的绝对量和相对量全面落后于广东;人均 GDP 低于江苏、广东和全国平均水平,仅高于福建和山东,且与山东相当接近;城镇居民人均可支配收入只比江苏稍有优势;农村居民人均纯收入在相对量上仅次于广东,绝对量相较于收入最低的山东有 50 元的差距。可见,在改革开放之初,浙江经济在总体上是处于劣势的,即使有相对优势,差距也不大,且这种微弱优势的地位也不稳固,每一项对应的指标至少有一个省或数个省超过,甚至在选取的三个主要指标中有两项被全国平均水平超越。也就是说,改革开放初期浙江经济至少有两个基本指标落后于全国平均水平,尽管落后幅度也不明显,正如它的领先优势也非常脆弱一样。但经过三十年的迅速发展,浙江的经济建设取得了引人注目的巨大成就,而浙江经济巨大成就的最佳诠释,则是县域经济的发展壮大和农村居民的普遍富裕。

[收稿日期] 2009 07 21

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2009 08 31

[基金项目]浙江省哲学社会科学规划课题资助项目(126001 S20802)

[作者简介] 1. 陈国权,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事行政学原理、地方政府创新理论等方面的研究;
2. 李院林,男,浙江大学公共管理学院博士研究生,浙江师范大学教师,主要从事行政学原理和地方政府创新研究。

表 1 1978 年浙江等五省和全国人均 GDP 及收入指标

	人均 GDP (元)	与浙江 的比值	城镇居民人均 可支配收入(元)	与浙江 的比值	农村居民人均 纯收入(元)	与浙江 的比值
浙江	331	1.00	332	1.00	165	1.00
江苏	430	1.30	288	0.87	155	0.94
广东	370	1.12	412	1.24	193	1.17
山东	316	0.95	391	1.18	115	0.70
福建	273	0.82	371	1.12	138	0.84
全国	379	1.15	343	1.03	133	0.81

数据来源：根据国家统计局及五省统计局出版的统计年鉴整理而成。

根据表 2 的数据,浙江的主要经济指标,不论是绝对量还是相对量,每一项都全面领先江苏、广东、山东、福建以及全国平均水平。从人均 GDP 来看,1978 年浙江高于山东和福建,绝对值分别多 15 元和 58 元,落后于江苏 99 元、广东 39 元和全国平均线 48 元;而 2008 年浙江全面超越东部各省和全国平均水平,人均 GDP 分别超出江苏 2 214 元、广东 4 626 元、山东 9 131 元、福建 12 091 元,并大幅超过全国平均线 19 574 元。这也表明,在人均 GDP 指标方面,原来占据优势地位的江苏和广东被浙江赶超,全国平均线则更是被远远抛在后面,而当初落后于浙江的山东和福建,差距仍然在扩大。从城镇居民人均可支配收入来看,浙江大幅领先每一个比较对象。1978 年,浙江城镇居民人均可支配收入只高于江苏,且只多 44 元,分别落后广东 80 元、山东 59 元、福建 39 元和全国平均线 11 元;而 2008 年浙江城镇居民人均可支配收入相较于江苏、广东、山东、福建和全国平均线,分别净余 4 047 元、2 994 元、6 422 元、4 766 元和 6 946 元。从农村居民人均纯收入来看,浙江不但赶超了广东,而且确立了对广东的明显优势;同时,浙江巩固了对江苏的相对优势,扩大了对山东、福建和全国平均线的绝对优势。1978 年,浙江农村居民人均纯收入比广东低 28 元,2008 年,浙江则超出广东 2 858 元;1978 年,浙江农村居民人均纯收入与江苏、山东、福建和全国平均水平相比稍有优势,而到 2008 年,浙江的优势地位得到显著强化,分别领先江苏 1 901 元、山东 3 617 元、福建 3 062 元以及全国平均水平 4 497 元。

表 2 2008 年浙江等五省和全国人均 GDP 及收入指标

	人均 GDP (元)	与浙江 的比值	城镇居民人均 可支配收入(元)	与浙江 的比值	农村居民人均 纯收入(元)	与浙江 的比值
浙江	42 214	1.00	22 727	1.00	9 258	1.00
江苏	40 000	0.95	18 680	0.82	7 357	0.79
广东	37 588	0.89	19 733	0.87	6 400	0.69
山东	33 083	0.78	16 305	0.72	5 641	0.61
福建	30 123	0.71	17 961	0.79	6 196	0.67
全国	22 640	0.54	15 781	0.69	4 761	0.51

数据来源：根据国家统计局网站和五省统计局网站发布的 2008 年统计公报整理而成。

表 3 的资料表明,2007 年浙江农村居民人均纯收入达到 6 000 元的县数高达 44 个,占全省总县数的 72.1%,达到 10 000 元的县数共计 14 个,占全省总县数的 23.0%;无论是绝对量,还是百分比,浙江都超过江苏,其中浙江 10 000 元县数更是比江苏多一倍

以上;而与广东、山东和福建相比,浙江的优势更是显而易见。从某种意义上说,农村居民人均纯收入的高低是衡量县域经济是否发达的关键标尺。因此,农村居民人均纯收入越高,其所在地的县域经济就相应地越发达;反之,农村居民人均纯收入越低,其所在地的县域经济越落后。

表 3 2007 年浙江等五省农村居民人均纯收入达到 6 000 元与 10 000 元的县数

	总县数(个)	6 000 元县数(个)	占总县数百分比(%)	10 000 元县数(个)	占总县数百分比(%)
浙江	61	44	72.1	14	23.0
江苏	52	36	69.2	6	11.5
广东	67	10	14.9	2	3.0
山东	91	28	30.8	0	0
福建	59	9	15.3	1	1.7

注: (1) 本表系根据国家统计局农村社会经济调查司编《中国县(市)社会经济统计年鉴 2008》(中国统计出版社 2008 年版)整理而成。

(2) 县数是县级行政区划数的简称;县级行政区划主要包括县及县级市,但也包括晚近才并入中心城市的市辖区,如浙江的萧山、余杭和鄞州三个县级市辖区;江苏的六合、武进、盐都和丹徒四个县级市辖区;广东的七个县级市辖区以及山东的长清县级市辖区。

百强县(市)是指县域经济综合发展水平在全国处于前 100 位的县(市)。为了行文简便起见,下文中将百强县(市)统一简称为百强县。一省百强县上榜总数是衡量该省县域经济发展程度的重要指标。由表 4 可知,浙江百强县县数连续六届蝉联全国第一,在 2003—2005 年的三届百强县评比中,均有 30 县进入百强县,占全国总数的近三分之一,居各省区百强县榜首。浙江县域经济发展壮大的事实已经为国家统计局的相关资料所证实。

表 4 国家统计局六届综合百强县(市)在浙江等五省的分布情况

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
浙江	22	26	26	30	30	30
江苏	14	15	15	16	18	17
广东	10	10	11	10	10	8
山东	13	14	15	16	20	22
福建	8	7	6	5	5	4

数据来源:根据国家统计局公布的六届百强县名单汇总而成。

需要特别指出的是,由于中国各省区域面积与人口数量等指标差距巨大,经济总量的比较难以准确反映经济发展水平,因而本文选取的主要经济指标都采用人均的数据,而弃用总量指标。其次,我们选定的比较对象集中在东南沿海经济强省,但并没有包括经济同样比较发达的直辖市和更加富裕的港澳台地区,其中的原因很简单,即浙江与直辖市和港澳台之间的可比性不高,而与东南沿海经济强省的可比性则较强。此外,个别数据是估计值,而不是精确值,例如江苏的人均 GDP 数据就是估计值;另有部分数据是运算的结果,因此在终值上进行了相应的取舍,但这些数据总体上接近精确值。

经过主要经济指标的比较和分析,本文得出如下结论:浙江县域经济的发展取得了巨大成就,相较于江苏、广东、山东和福建

等沿海经济强省,浙江县域经济的发展水平更高,也更加均衡。那么,究竟是哪些因素或力量推动着浙江县域经济的迅速发展?笔者在考察中发现,浙江县域经济的迅速发展是多种因素和各种推力综合作用的结果,但浙江各级政府的创新能力、创新智慧、创新勇气、创新意志和创新愿望是推动县域经济迅速发展非常重要的因素。

二、地方政府创新与强县发展的相关分析

国家的存在对于经济增长来说是必不可少的,但国家又是经济衰退的人为根源[1]。“诺斯悖论”中的“国家”其实与“政府”几乎是同义的,因此,诺斯的“国家悖论”也可称为“政府悖论”。世界银行的研究结论与“诺斯悖论”基本一致:“政府对一国的经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。在追求集体目标上,政府对变革的影响、推动和调节方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发挥,该国经济便蒸蒸日上。若是情况相反,则发展便会停滞不前。”[2]依据“诺斯悖论”和世界银行的结论,我们还可以得出进一步的推论,即地方政府是当地经济发展的关键,然而地方政府又是经济落后的人为根源。地方政府推动当地经济发展的关键作用如何发挥?它人为造成经济落后的风险如何规避?浙江的发展经验表明,在社会转型期,政府创新是摆脱“政府悖论”的重要途径,政府只有不断地创新,才能适应迅速变化的社会环境,正是地方政府持续的创新推动了浙江县域经济的不断发展。本文选取浙江若干典型案例,剖析浙江地方政府创新与县域发展的互动关系。

义乌市是浙江的一个县级市。义乌小商品市场的发展是政府与市场互强关系的真实写照。浙江人多地少、山多田少的矛盾在义乌表现得尤为尖锐。1982年,农民的吃饭问题突出地摆在义乌县领导面前。为了摸清真实情况,当时的义乌县委进行了大量的调查,从而既证实了确已存在的吃饭问题,也发现了义乌的经商优势,于是果断决策,开放该县的湖清门小商品市场,湖清门市场由此成为义乌第一代小商品市场的雏形,而义乌的经济也从此插上了腾飞的翅膀。经过多年的发展,义乌从一个名不见经传的小县跃升为全国闻名的百强县,并一举成为享誉世界的国际小商品市场。义乌小商品市场因政府的持续投入而全速发展,义乌政府则因小商品市场的高度繁荣而驰名中外。在义乌,政府与市场的互强关系得到了精彩的演绎和诠释。在计划经济的四面包围中,义乌县委、县政府冒着巨大的政治风险,创造性地利用市场为本地的经济建设服务,形成了政府和市场互强的最佳组合。

义乌的早期实践在性质上属于生存型地方政府创新。这一类型的政府创新是为了解决基本的生存问题,或者说是生存危机。这是一种被生存问题所逼而引发的创新。众所周知,中国面临的一个巨大挑战,就是十亿人民的吃饭问题。对人多地少、山多田少的浙江来说,温饱问题相对其他省份而言显得更为重要,而义乌和温州的生存危机尤其如此。浙江各级政府为解决吃饭问题而进行的创新实践,如义乌小商品市场的诞生,温州选择性作为的治理方式,都可视为生存型政府创新的典范。

财政省管县和行政市管县的体制兼容,集中体现了政府创新的能力和勇气,是浙江地方政府创新方面的成功典范。财政省管县的要义是还权于县,核心是藏富于民。财政省管县意味着县的发展享有相对独立的财权,而不需依附于地级市,从而有效降低了市剥夺县的发展资源和发展权利的可能性,也有利于增强县的自主发展能力,并拓展县域的发展空间,进而为县域经济的发展和繁荣创造有利条件。行政市管县是对占主导地位的市管县体制的理性妥协。20世纪80年代初,中央大力推行市管县体制,在很短的时间里,市管县便成为全国绝大多数省区的基本体制,浙江也不能自行其是,于是创造性地将这两个体制结合起来,即财政省管县与行政市管县的兼容体制。财政省管县,既增强了县域经济的独立性和相对利益,又激发了县域发展经济的动力;行政市管县,既维护了中央的权威和尊严,又有利于实现和保障社会稳定。实际上,在市管县体制推行初期,反其道而行的财政省管县一直受到中央的批评和市政府的责难,但浙江依然坚持着财政省管县的体制不动摇、不退却。这种坚守不仅需要创新能力、创新智慧和创新愿望,更需要创新勇气和创新意志。实践证明,财政省管县体制是一种合理且有效的体制,这一体制最终也得到了中央的认同。国家财政部于2009年6月颁布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,在全国推行省管县财政体制。意见指出,到2012年底,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政的改革。这一文件的颁布充分肯定了浙江省管县财政体制,而浙江省在这方面的实践已整整走在国内其他省区之前二十多年,充分收获了制度优势所带来的社会发展。

省直管县委书记与县长也是“浙江现象”的一大特色。我国地方党政人事管理模式是下管一级,即省管市的领导干部,市管县的领导干部,但浙江省的县委书记与县长是由省委直管的。这种管理模式对期待晋升为县委书记与县长的领导来说具有重大的

影响。由于我国领导干部晋升的关键还是取决于上级领导部门及领导的态度,地方领导出于晋升的理性期待也会相应地对上级领导部门及领导负责。上级领导部门从市委变更为省委,促使县的主要领导从对市负责转化为对省负责。由于省政府不像市政府那样具有城区建设的局部利益,对县的利益剥夺就会大大减少,县的主要领导为了县的发展会敢于抵制市的剥夺,从而保护了县的利益。因此,这种人事管理权限下沉到县级党政首长的制度安排,既有效保证了省统筹发展县域经济的权力,又有力保证了县的自主发展权利,从而在政治上消除了县对市的依附关系,在经济上确立了县与市竞争和合作的平等关系。县委书记和县长由省委管理,其他县级领导班子成员由市委管理,这是人事管理的半省管县模式。人事管理适度下沉的制度安排,有利于增强省的调控能力,也有利于保证县的自主发展,同时还有利于调动和激发县的积极性。浙江的省管县主要领导的人事管理实践,相对于其他省份而言,较早地实现了适度下沉,为全省县域经济的自主发展提供了适宜的制度安排。

县政扩权是“浙江现象”的又一大特点,也是浙江县域经济高速发展的体制保障。从1992年开始至今,浙江开始了持续十多年的五轮扩权改革,经历了从强县扩权到扩权强县的发展。第一次扩权改革于1992年正式启动,由省政府向萧山、余杭、鄞县等13个强县(市)下放部分经济管理权限,这些县(市)由此迎来了重大的发展契机。第二次扩权改革始于1997年,扩权事项进一步增加,但扩权对象局限于萧山、余杭。第三次扩权改革选择在2002年进行,不仅扩权事项大幅度增加,而且扩权对象也增至17个县(市)。第四次扩权改革于2006年开始,由省政府直接向义乌全面扩权,从而使义乌成为全国权力最大的县级市。第五轮扩权改革与义乌全面扩权改革只相距两年,这一轮改革标志着浙江的扩权改革从“强县扩权”全面过渡到“扩权强县”的发展阶段,在义乌全面扩权改革的基础上,通过总结经验,由省政府面向全省所有县(市)全面扩权。在财权、事权及人事权越来越多地下放之后,县的自主发展权力越来越大。尽管早先的扩权改革比较谨慎,但后来的事实证明,扩权改革极大地促进了县域经济又好又快地健康发展,萧山、余杭、鄞县、义乌等经济强县借扩权改革加速发展,为后来的全面扩权改革提供了来自实践层面的有力支持。

浙江省经过五轮扩权后在省管县体制改革方面有了实质性的突破,经历了从政策性激励到体制性创新的发展[3]。2009年6月,浙江省人民政府颁布的《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》(以下简称《规定》)明确规定:“依法由省人民政府或者其工作部门审批的有关事项,县级人民政府或者其工作部门可以直接报省人民政府或者其工作部门审批。”同时明确规定:“依法由上级人民政府或者其工作部门管理的有关事项,上级人民政府或者其工作部门可以通过法定委托、授权等形式交由县级人民政府或者其工作部门办理,县级人民政府或者其工作部门应当依法予以办理。”该《规定》还进一步明确指出:“省人民政府将按照上述原则和方式,制订和公布县级人民政府或者其工作部门管理的具体事项目录(以下简称目录)。目录的建议方案,由省发展改革部门按照省人民政府的要求,会同省有关部门并商设区的市人民政府提出。”

《规定》的颁布是浙江省长期以来“强县扩权”与“扩权强县”改革的总结,是向省直管县体制改革的又一重大发展。随着《规定》的颁布实施,浙江的县级政府可以进一步摆脱市级政府的束缚,更加自主地发展县域经济,更加充分地利用县域资源,按照县域比较优势因地制宜地走差异化、特色化的发展道路。

浙江省财政省管县与行政市管县的体制兼容,省管县党政首长的制度安排以及持续的扩权改革,在性质上属于发展型政府创新。发展型政府创新的鲜明特征是,此时的政府已经化解了生存危机的挑战,政府创新的主要目标已经发生了转移,即转移到推动地方经济社会快速发展的新任务上来。需要指出的是,尽管生存型政府创新解决了温饱问题,但并不等于已经富裕起来了,尤其是农村普遍贫穷落后的面貌并没有得到根本改变,浙江的情况也不例外。为了彻底改变农村普遍贫穷落后的面貌,推动地方经济社会的快速发展,实现社会主义共同富裕的宏伟目标,浙江进行了一系列的发展型政府创新,从而有力地推动了当地经济尤其是县域经济的蓬勃发展。

事实上,义乌小商品市场的形成和发展,财政省管县和行政市管县的体制兼容,省管县党政首长的制度安排,以及五轮扩权改革,都只是浙江地方政府创新的典型案例。浙江地方政府创新的努力,还可以透过中央编译局等三家单位联合举办的“中国地方政府创新奖”评选活动得到体现。在“中国地方政府创新奖”的评比活动中,浙江的入围奖总量稳居全国第一(见表5)。尤其值得注意的是,浙江的地方政府创新更多地成就了其县域经济的辉煌。从这个意义上讲,我们可以更好地理解江泽民同志关于创新的精辟论断,“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉”[4]。进而我们

可以得出一个合乎逻辑的结论,即浙江的地方政府创新是其县域经济兴旺发达的不竭动力。

表 5 四届“中国地方政府创新奖”入围者省别分布情况

入围个数	省 份
12	浙江
9	四川
6	广东
5	江苏、上海、河北、广西
4	湖北
3	北京、山东、福建
2	新疆、重庆、湖南、安徽、海南、河南
1	黑龙江、江西、天津、辽宁、陕西、吉林、云南、贵州

注：资料来源于中国政府创新网，<http://www.chinainnovations.org/cx03.html>。截至 2008 年，已进行四届“中国地方政府创新奖”评选，共奖励 80 个项目（鼓励奖除外）。

三、地方政府创新激发县域活力:浙江强县发展的启示

地方政府创新推动了浙江县域经济的迅速发展,浙江县域经济的兴旺繁荣为地方政府创新提供了物质基础,浙江的地方政府创新与县域经济之间形成了互强互动的格局。但地方政府创新与县域经济发展之间不是高度的正相关关系,更不是直接的因果关系,两者之间至少有四种典型的关系,如图 1 所示：



图 1 地方政府创新和县域经济发展的典型关系

第一种组合：地方政府创新和县域经济发展的强强组合，即两者共同发展的互强格局，这种互强发展的关系在浙江表现得特别明显。第二种组合：地方政府创新和县域经济发展的强弱组合，即地方政府创新的努力和实践名列前茅，但与之对应的县域经济发展却并不发达，甚至还比较落后，由此形成一种非对称的强弱发展格局，这种强弱分明的情况当属四川为最。第三种组合：地方政府创新和县域经济发展的弱强组合，即地方政府创新并不显著，但县域经济发展却有好的业绩，于是形成了另一种意义上的不对称弱强发展形态，这种弱强显见的情形集中在山东。第四种组合：地方政府创新和县域经济发展的弱弱组合，即地方政府创新

处于下游水平,与其对应的县域经济也不发达,由此产生一种双弱的情形,这种双弱的发展格局见于全国许多省区,例如江西、安徽、河南、宁夏等地。

由此可见,地方政府创新与强县发展之间至少存在四种典型的关系组合,而浙江的现象则是其中最优的强强组合。在地方政府创新和强县发展的互强关系中,“浙江现象”提供了诸多启示:

首先,政府制度创新要为经济社会发展创造良好的制度环境。社会发展的经验表明,良好的制度环境能够从根本上推动生产力的发展和人类文明的进步。如果地方政府创新能为经济社会发展提供良好的制度环境,那么当地的经济社会发展就能获得制度保障。浙江财政省管县与行政市管县的体制兼容,是政府创新的经典案例。财政省管县体制有效保证了县级财权的相对独立性,巧妙规避了市对县的发展资源和发展权利的限制甚或剥夺;行政市管县体制与国家宏观体制保持一致,切实保障了国家权力的顺利运行。兼容式制度创新为浙江的强县发展提供了长效的制度保证。从这个意义上来说,浙江的地方政府创新不但解放了生产力,而且极大地发展了生产力,从而促进了县域经济的发展。

其次,政府管理创新要为经济社会发展提供发展动力。管理创新主要包括管理方法、管理内容、管理手段的创新。就管理方法的创新而言,浙江的地方政府将自上而下和自下而上的管理方法创造性地结合起来,从两个方向合力推动政府创新。义乌小商品市场的形成和发展,是管理创新的范例,也是当时义乌县委、县政府和群众合力促成的结果。从管理内容的创新来看,最具有标志意义的创新是浙江的五轮扩权改革。区域经济关系的密切、行政隶属关系的淡化,为强县扩权、省直管县提供了内在动力[5]。扩权改革增强了县的自主发展能力,扩展了县的自我发展空间,增加了县的独立发展机会,为县域经济的蓬勃发展输入了强大的动力。此外,从管理手段方面来看,最为世人所津津乐道的政府创新则是所谓的“无为而治”。事实上,浙江的地方政府从来没有实行过真正意义上的“无为而治”,更加准确的概括应该是“选择性作为的有效治理”。虽然这个表述不那么简洁,但却能更真实地反映浙江在管理手段上的创新原貌。选择性作为是这样一种政府创新,即政府在治理过程中保持适度超脱的立场,做到“政府的归政府,市场的归市场”,从而在政府与市场之间形成一种科学合理的分工。温州的发展是当地政府在管理手段上进行创新的重要成果。

再次,浙江的县域发展为地方政府创新提供了经济基础和物质保障。地方政府创新必须支付创新的经济成本,而在绝大多数情况下,创新成本非常高昂,这就需要经济的迅速发展来提供相应的物质支持和保障。另一方面,地方政府创新还必须承担创新的政治成本,这主要是指由政府创新而引发的政治风险,而化解政治风险最终还要落实到经济发展上来。强县发展既可以支付地方政府创新所需的经济成本,又可以依此提升政府创新的政治合法性,从而有效地化解政治风险,降低甚至转移政治成本。

最后,浙江的县域发展激励地方政府的创新精神和创新实践。浙江的县域发展为县域居民带来了巨大的致富机会和广阔的发展空间,而地方政府的财政收入也随着居民收入的迅速提高而大量增加,进而带动地方的经济建设和基础设施建设快速发展。浙江的强县发展实现了藏富于民的战略目标,不但有利于县域居民过上幸福康乐的生活,最终也有利于政府自身财政收入的持续增长,甚至还有利于当地官员的政治发展,从而激励地方政府的创新精神和实践。

通过上述分析,我们可以得出的基本结论是:浙江的地方政府创新与强县发展基本上形成了互强的共同发展格局。浙江强县发展的实践表明,只有当地方政府具备创新能力、创新勇气和创新愿望时,地方政府的创新才可能取得真正意义上的成功,强县发展才能获得真正的动力支持;只有县域经济完全发展壮大起来,地方政府创新的持续性才能获得永续的经济支持和物质保障。

参考文献

[1] [美]道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,厉以平译,北京:商务印书馆,2005年。[Douglass CeilNorth, Structure

and Change in Economic History, trans. by Li Yiping, Beijing: The Commercial Press, 2005.]

[2]世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,蔡秋生等译,北京:中国财政经济出版社,1997年。[World Bank, World Development Report 1997: The Governments in the Changing World, trans. by Cai Qiusheng, et al, Beijing: Finance & Economy of China Press, 1997.]

[3]何显明:《从“强县扩权”到“扩权强县”——浙江“省管县”改革的演进逻辑》,《中共浙江省委党校学报》2009年第4期,第5-14页。[He Xianming, "Expand Powers from Prosperous Counties to All Counties for Their Development: The Growing Logic in the Reform of Counties Managed by Zhejiang Province," Journal of Zhejiang Provincial Party School, No. 4 (2009), pp. 5-14.]

[4]江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,《江泽民文选》第3卷,北京:人民出版社,2006年,第528-575页。[Jiang Zemin, "Build a Well-being Society All-roundly & Initiate a New Situation of Chinese Special Socialism," in Selected Works of Jiang Zemin: Vol. 3, Beijing: People Press, 2006, pp. 528-575.]

[5]孙学玉:《强县扩权与省直管县(市)的可行性分析》,《中国行政管理》2007年第6期,第17-20页。[Sun Xueyu, "Expanding Powers in Prosperous Counties and a Feasible Analysis of Counties Managed Directly by Province Government," Chinese Public Administration, No. 6 (2007), pp. 17-20.]