

“晋江经验”诞生过程、特征与启示

——基于政策工具视角

■ 王捷 刘佳佳

摘要:地方政府作为地方治理政策工具创新的主体,扮演重要又特殊的角色。本文从政策工具视角,通过对“晋江经验”诞生过程的考察,发现晋江地方政府适时灵活运用与创新政策工具,促使实体经济发生跃迁式发展。文章分析了“晋江经验”政策工具的精准性、灵活性、协调性等特征,得出政策工具与实体经济发展目标要精准匹配、抓住关键要素进而优化实体经济政策工具运用、实体经济政策工具执行要协同共进等启示,以期对当下地方政府创新运用政策工具、助推实体经济发展提供参考。

关键词:政策工具;“晋江经验”;实体经济;县域经济;民营企业

【中图分类号】F127 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2023.02.012



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

党的十八大以来,习近平总书记反复强调实体经济在我国发展中的基础性地位,深刻阐明实体经济对于未来发展的重要意义,为振兴实体经济、推动我国经济行稳致远指明了努力方向^[1]。结合经济社会发展的大趋势和资源禀赋,因势利导,促进实体经济高质量发展,是地方政府治理的基本任务与要求。尤其是在全球局势深刻变化,各国的“再工业化”战略造成制

造业外资回流以及国内经济面临重大考验而造成双向挤压形势之时,创新政策工具,蹄疾步稳推动地方实体经济实现质与量的双重增长,是地方政府的主攻方向。“晋江经验”是“地方主动探索中国特色社会主义发展道路的积极实践”^[2],是中国民营经济孕育、成长和发展壮大的生动案例,其实体经济发展模式的变迁为地方提振实体经济提供了鲜活的样本,对地方做实做强做优实体经济仍然有指导意义和参考价值。为此,本文对1985—2002年(“晋江经验”形

【基金项目】教育部人文社会科学项目“统筹城乡公共服务供给的均衡机制研究”(16YJC810009)、福建省社会科学项目“深度老龄化背景下福建省国资股权划转社保基金的公共福利研究”(FJ2020B032)研究成果。

成期)有代表性的晋江实体经济发展的经验性案例展开跟踪考察,从政策工具角度重温“晋江经验”这一重要概念生发形成历史过程,探讨晋江如何闯出了一条与众不同的“平均三年再造一个新晋江”的实体经济发展之路。本研究将“晋江经验”生发形成研究时段截取为1985—2002年,是因为从改革开放到1985年,晋江同泉州其他县一样都依托于侨资,从事“三来一补”(来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易)工业的固定思路发展实体经济,尚未展现其独有发展特色。1985年在晋江民营企业经历举国震惊的“假药案”后,晋江痛定思痛,开始审慎考量自身发展条件,立足本土实际,联户集资、勇于探索,走出一条独具特色的“三为主一共同”(以市场调节为主、以外向型经济为主、以股份合作制为主,多种经济成分共同发展)经济发展路子,不断形成新经验。2002年《人民日报》刊发习近平同志撰写的《研究借鉴晋江经验 加快县域经济发展——关于晋江经济持续快速发展的调查与思考》^[3],标志着“晋江经验”在全国正式提出。

一、相关研究文献综述

当下关于实体经济发展的研究,学术界主要专注于三个方面:一是如何助推实体经济“脱虚向实”。孙哲远、唐晓华等认为,通过数字经济发展、人工智能赋能下关键技术突破可以通过吸引资本回流促进制造业企业“脱虚向实”^[4-5]。王少华、陈春华、陈文川等认为,干部金融经历、财政透明和数字金融发展能够抑制企业金融化,建议要加强金融干部队伍建设、提高政府财政公开透明度和促进数字金融发展来引导企业回归主业发展^[6-8]。成群蕊、郭飞等通过实证研究得出,产业政策优化调整可以防止

经济“脱实向虚”^[9-10]。二是如何推动实体经济高质量发展。任保平、邝劲松等从理论上分析,以人工智能、区块链、数字技术应用等数字经济发展赋能经济高质量发展,提出要加大新型基础设施建设力度和基础学科研究强度,增强实体经济数字化转型能力^[11-12]。朱昭霖、刘立军等通过实证研究认为,诸如期货、科技金融等金融服务助力实体经济发展^[13-14]。三是如何破解实体经济结构性困境。肖翔认为,市场、政府、企业是化解实体经济结构性供需失衡的三大主体,必须协同合作,共克供需失衡难题^[15]。刘志彪等认为,破解经济结构重大失衡,振兴实体经济需要完善要素市场化配置改革^[16]。周维富认为,实体经济发展存在的制造业内部供需结构性失衡、工业和服务业间结构失衡、实体经济和虚拟经济结构失衡等三大结构性失衡分别要通过支持产业有机融合、全面深化供给侧结构性改革、构建化解“虚实结构失衡”体制机制等途径化解^[17]。

关于“晋江经验”的研究,学者们分别从不同视角展开。贺东航立足于晋江有效推进生态文明建设实践,提炼出“晋江经验”最实质的内容是与时俱进、敢于创新、不断自我超越^[18]。杨玉华从马克思主义经济学角度诠释“晋江经验”:牢牢抓住发展生产力的中心任务不断推进改革开放;立足本地资源禀赋条件选择优势产业发展;坚守实体经济,积极因势利导,不断提升综合竞争优势;发挥敢拼能赢的企业家精神,促进产业做优做强,等等^[19]。吴乐进从制度角度入手,阐述“晋江经验”本质上是党的群众路线和政企互动在晋江大地的生动实践^[20]。刘佳佳从政策工具角度长时段跟踪研究,揭示“晋江经验”何以成为县域治理先行者的秘诀:政府立足当地资源禀赋,通过创新政策工具推动县域经济发展^[21]。

		工具优点	具体表现
高 政府干预程度 低	强制型工具	强制和规范作用明显，政策成本低、行政效率高	指示指导、计划、命令执行、设定和调整标准、监督、法规、直接生产服务管理、公共财政支出、转移支付等
	混合型工具	覆盖面广、治理主体多元、政策灵活性强，可操作性强	信息发布与公开、教育学习、舆论宣传、鼓励号召、信息和倡导、设置组织机构、直接补助、财政奖励、实物奖励、税收优惠、呼吁等
	自愿型工具	政府极少干预，依靠自发力，政策对象富有积极性、主动性强	个人、家庭、社区组织、自愿性组织、建立行业协会与市场自由化等

图1 政策工具分类表

资料来源：笔者基于迈克尔·豪利特和M.拉米什的研究成果整理

关于政策工具划分的研究。国内外学者对政策工具类型的划分有不同的标准,如迈克尔·豪利特(Michael Howlett)和M.拉米什(M. Ramesh)按照政府干预程度将政策工具划分为强制型工具、混合型工具和自愿型工具三类^[22]。陈振明根据政府利用对象的不同,分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段^[23]。安妮·施奈德(Anne Schneider)和海伦·英格拉姆(Helen Ingram)通过对目标群体特性差异的考量,列出五种不同的政策工具^[24]。

综上所述,在实体经济研究方面,大多数学者聚焦于促进实体经济发展“脱虚向实”的传导机制或着力点、实体经济高质量发展的有效路径、实体经济结构性问题的破解路径等方面,对地方振兴实体经济发展的具体做法和作用机制研究甚少,从地方政府政策工具角度研究如何助推实体经济发展更显不足。在“晋江经验”研究方面,虽然众多学者给予不同的诠释与扩展,但鲜有学者详细研究阐释“晋江经验”形成的历史过程,即晋江如何从“人稠山谷瘠”的“高产穷县”华丽转身为著名实业强市、宽裕型小康中等

县市。在政策工具分类研究方面,政策工具的不同分类标准反映了不同的研究视角,但都体现了政策主体为解决政策问题而采取能够达成预期目标的手段和方法。“晋江经验”本质上是政府引导、支持民营企业创业创新的经验。这与以干预程度强弱为划分依据的政策工具类型相契合,故选用强制工具、混合工具和自愿工具的政策工具维度分析本文政策文本,并对政策工具的具体表现进行分类(图1)。

二、“晋江经验”形成的历史过程与政策工具运用

改革开放初期,随着国民经济调整和经济体制改革,市场发展逐步放开,但人们的思维方式和文化心理存在滞后效应,导致某些地域还固守一些体制方面的条条框框,时有发生政策模糊、政策间断或“一刀切”现象,民营经济夹缝求生。在这种情景下,晋江当地领导干部解放思想、敢为人先,立足本地实际打破经济发展瓶颈,以市场需求为导向,创新政策工具推动民营

表1 “晋江经验”萌发阶段的政策工具运用

时间	政策措施	政策工具	具体表现
1985年	海关总署颁布《海关对城乡个体工商业者进行小型生产工具的管理规定》后,海外侨胞开始提供生产设备,为企业发展提供设备保障	强制型工具	规定
1986年	建立乡镇企业管理办公室,引导联户集资企业向股份合作制方向发展		指示指导
1988年	响应沿海地区经济发展战略,立足本地区侨乡优势,大力发展外向型经济		指示指导
1989年	将联户集资企业纳入集团企业范畴,解决“姓资姓社”问题		直接管理
1991年	出台《关于促进科技进步的决定》《晋江县“八五”科技发展规划》,主张科技兴市,以科技带动经济发展		法规、规划
1986年	在县、镇两级设立产品质量检验机构,下设橡塑、食品、陶瓷、机械四个质量检测站,建立10余个乡镇质量检测系统	混合型工具	成立机构
1986年	办成人文化技术学校,举办各种职业培训班,提高企业工作人员素质		教育学习
1991年	出台《晋江市科学技术进步奖励办法》		奖励
1986年	先后在北京、上海、哈尔滨等大城市举办晋江商品展销会	自愿型工具	市场自由化

资料来源:根据福建省政府、泉州市政府以及晋江市人民政府网站及参考文献[29][31]整理

经济生存空间迅速扩张和高速增长,探索了一条独具特色的县域经济发展道路,最终形成以实体经济为根基,以民营经济为主体,以政企互动为保障,以自主创新、资本运作、集群发展、品牌经营为主要方式手段等特征的“晋江经验”。“晋江经验”的实践证明,发展县域经济虽受地域和资源禀赋影响,但同样受地方党委政府的执政能力与创新水平影响。

(一)“晋江经验”萌发阶段(1985—1991年)

1985年,受“假药案”风波影响,晋江民营企业的诚信问题一度备受外界质疑。晋江领导从中汲取深刻教训,以强烈的危机意识和质量意识与企业达成共识:晋江依旧支持以联户集资办企业的发展路子,但必须整顿企业,运用各种政策工具促进民营企业铭记诚信为本、质量第一,走科技兴企之路(表1)。首先,利用舆论宣传和参展等方式恢复晋江企业声誉。一方面向省内外媒体投稿报道晋江成就,另一方面在大城市举办晋江产品展销会,重塑晋江民营企业发展信心。其次,通过设立机构、调整标准等方式严把诚信与质量大关。当地政府设立了产品

质量检验机构、质量检测站等,强化民营企业诚信第一、质量为先理念,为后来晋江出现一批诸如“七匹狼”男装、“安踏”鞋业等享誉华东乃至全国的名牌产品等打下了良好基础。因此,同年的乡镇企业数量未降反增,比上一年增长了1200余家,提高40%以上^[25]。

1987—1988年,实现资本原始积累的绝大多数企业开始扩大规模,纷纷向乡镇政府申请批地盖厂房。此时晋江的民营企业呈“满天星”布局,不利于企业规模效应、群体效益和竞争力的提升。当地政府采用强制型工具,将开发建设工业小区的工作纳入城镇建设的规划之中,引导企业家走区域化、集中化的发展路子。安海Q.T工业区就是这一时期建设的,其产值在全省镇级工业区中排名第一。

正当晋江准备加大改革力度时,1989年秋,中央要求各地重新定性非国有、集体企业,并给予换证。当地政府在强调改革开放政策、农村政策、扶持乡镇企业发展政策不变的前提下,积极调整思路,使用直接管理、直接服务等强制型工具将联户集资企业戴上“红帽子”或“洋帽

子”,纳入集体企业或“三资企业”范畴,妥善处理民营企业性质问题,为民营企业的快速发展保驾护航。1989年晋江县乡镇企业总产值比1988年增长了17%,高达12.8亿元^[26],1991年第一次进入全国综合实力百强县的第55位。

在这个时期,晋江民营企业大多是处于创业阶段的小型家族企业,力量比较弱小,难以抵挡外来风险。政府化身“保育员”,经常性使用强制型工具为民营企业顶住风险与压力,消除质量质疑,有效保护正处在茁壮成长期的民营经济。1989年晋江财政收入首次突破1亿元,1991年成为福建省第一个全国百强县。

(二)“晋江经验”成型阶段(1992—2002年)

1992年,社会主义市场经济体制改革目标的提出和确立,为多种所有制经济成分的共同发展给予制度和政策等保障,晋江企业面临的“姓资姓社”政治风险问题消除。同年,恰逢晋江撤县建市,民营经济有了更大的平台依托。当地政府发起发展市场化道路的探讨,开始对企业进行规范建设,其中有针对性地使用政策工具,适时推出一系列制度创新,做出了一系列重要的战略部署(表2)。

第一,以强制型工具为主导大力推动“科技兴市”战略。1992年,政府采取建设市场科技站等强制型工具,帮助企业破除技术壁垒;通过设立科技发展基金、鼓励号召、教育学习等混合型工具,强化企业创新;通过联系科研单位等自愿型工具,助推企业学习科学技术知识,缩小国内外同行差距。2002年,晋江有了以钢铁、石材加工、电子器件等为主的新兴产业,并开始涉足电子工业、生化工程等科技产业。

第二,以政府的权威推动与企业的自发作为促使企业规模化、集中化。面对企业布局高度分散、呈块状分布的问题,政府分析企业各方面的利益需求,因势利导,通过计划、指示指导

等强制型工具与优惠政策、鼓励号召等混合型工具并用,一方面引导和扶持重点骨干企业或企业集团实行规模经营,另一方面规划建设工业园区,形成以经济开发区为主体的“一区多园”,发展规模经济。1997年,晋江民营企业高达1.63万余家,其中民营企业集团44家,产值过亿的企业集团和单体企业分别有16家和6家,产业集群初步形成^[27]。1998年,晋江3家公司通过联合重组成立福建亲亲股份有限公司,短期内业绩得到大幅提升。

第三,以经常性采用强制型工具深化质量和品牌意识。鉴于“假药案”的教训,政府高度重视企业质量和品牌问题,采用强制型工具启动质量振兴计划、“质量立市”战略。在强化质量意识的基础之上,晋江再次推进“品牌之都”发展战略,并运用土地、税收、优惠等政策与之相配合,极大提升企业改进质量、培育品牌的主动性,促使大批企业“造牌”,塑造“品牌之都”。这一时期,安踏、恒安、七匹狼等企业品牌横空出世、声名鹊起。

第四,以强制型工具为主推动企业改制上市。改革开放初期,当地政府为保护民营企业生产力,采用给企业戴“红帽子”和“洋帽子”的方式,以争取更为有利的政策环境。但随着多种所有制经济的政治和法律地位的落实,加上部分企业日益出现产权与责任混乱不明等问题,为回应民营企业恢复非公有制企业身份的诉求,1998年政府再次使用强制型工具甄别企业性质,主动帮助4895家企业摘掉“帽子”,理顺产权关系,建立现代企业制度。晋江市经济公有股所占比例从1992年的86%降低至1996年的32.6%。1998年恒安集团成为内地第一个在香港上市的民营企业,开启了晋江企业上市的序幕。

这一时期,晋江民营经济走上快速发展通

表2 “晋江经验”成型阶段的政策工具运用

领域	时间	政策措施	政策工具	具体表现
	1992年	成立市场科技站	强制型工具	
科技创新	1992年	实施“四二二三”工程,建立科技发展基金,提升科技对经济发展的贡献率	混合型工具	计划、生产补贴
	1992年	保持与全国各地科研单位、大专院校的联系,坚持每月编印一期《技术市场信息报》	自愿型工具	市场自由化
	1993年	大力宣传教育,提高各界的科技意识,广泛开展“科技创新”活动	混合型工具	教育学习
	1994年	引导企业投资技术创新,引导外资、台资投资科技领域	强制型工具	指示指导
	1996年	鼓励乡镇企业进行改革,提高科技含量水平,提升企业科技效益	混合型工具	鼓励号召
	1999年	实施《关于扶持企业创新若干优惠政策》		
产业集群	1995年	制定《晋江市乡镇企业股份合作制示范章程》	混合型工具	政策试验
	1995年	提出“六五”规模工程,引导企业组建企业集团	混合型工具	鼓励号召
	1996年	提出“耕地向规模经营集中,企业向工业园区集中,人口向城市和集镇集中,住宅向现代社区集中”的“四个集中”	强制型工具	指示指导
	1998年	出台《关于推进六五规模工程的若干规定》《关于加快新一轮经济发展的若干规定》:对实施规模经营的骨干企业在多个方面进行重点扶持;出台《加快培育区域产业集群的意见》《关于进一步推进区域产业集群发展的决定》《产业集群核心企业管理办法》,促进产业集群化,提高企业的规模性和有效性	强制型工具	规定
	1998年	鼓励企业向工业园区集中,施予用地供水、交通通信、税收等方面优惠政策	混合型工具	优惠政策
	2002年	开始建立经济开发区,促进经济集约化、规模化发展	强制型工具	计划
质量提升、品牌立市	1994年	出台《晋江市质量立市“九五”工程计划》,从根本上提升企业质量管理水平	强制型工具	计划
	1995年	提出“质量立市”战略	强制型工具	计划
	1998年	成立“晋江市工业园区”,实施《国家〈质量振兴纲要〉计划》	强制型工具	计划
	1998年	提出“品牌立市”战略	强制型工具	计划
	1998年	召开全市企业大会讨论“品牌立市”战略	混合型工具	教育学习 鼓励号召
	1998年	组织企业外出考察学习品牌运作方式,重奖创牌企业	混合型工具	教育学习、 奖励
	2002年	提出“品牌之都”发展战略	强制型工具	计划
企业改制	1998年	召开全市企业制度创新专题会议,宣传发动企业主和管理者了解企业制度创新的必要性和紧迫性	混合型工具	信息和倡导
	1998年	成立企业改制工作领导小组,指导全市企业改制工作	强制型工具	成立机构
	1999年	出台《关于甄别理顺企业经济性质的若干意见》	强制型工具	指示指导
	2001年	成立“上市办”指导企业上市工作	强制型工具	成立机构
	2002年	专门推出包含品牌运营和资本运营“双翼计划培训班”	混合型工具	政策试验

资料来源:根据福建省政府、泉州市政府以及晋江市人民政府网站及参考文献[29][31]整理

道,企业发展相对成熟,规模扩大,自主性、市场化程度均得到提高。面对新的发展形势,当地政府自觉实现了从民营企业“保育员”到“服务生”的角色转换。无论是科技兴企、发展规模经济、争创名牌还是企业发展关键时期的改制上市,政府始终坚持对市场的引导和服务,灵活运用政策工具,构建起符合晋江实际的布局合理的产业群系,完成了以数量扩张优先的粗放型增长模式向以质量效益优先的可持续发展模式转变。2002年,晋江国内生产总值增长至330余亿元,财政收入多达20余亿元,在全国县级市发展排名中位列第五名,创造出了闻名全国的“晋江经验”,为全省乃至全国县域经济和民营经济持续健康发展提供了范本。

三、“晋江经验”的政策工具特征

(一)精准性

政府围绕保护民营经济生产力发展的目标,在每个关键节点对国家宏观政策进行理性判断,并对本地发展条件进行客观分析,恰到好处地运用政策工具,帮助企业找到方向,使民营企业从未停下奋力创业的步伐。具体表现在以下两点:

一是立足晋江具有“抱团发展、同舟共济”的地域特质,精准地组合使用强制型工具与混合型工具,支持和推广联户集资企业。在1985年“假药案”影响被放大时,当地政府第一时间形成共识,毫不动摇坚持发展乡镇企业,重申了“五个允许”(允许集资办企、雇工、股金分红、价格随行就市、供销人员按供销额提取业务费),鼓励和支持乡镇企业转变发展思路,依托科技研究新产品。同时,由于意识到乡镇企业声誉关系民营企业的生死存亡,当地政府通过省外媒体宣传报道晋江经济的发展成就,还先后在

多个大城市顺利举办商品展销会。通过政府的正面宣传与企业展销会的成功开展,晋江民营企业终于重塑信心。此外,当地政府在县、镇设立了产品质量检验机构,细化产品质量检测过程,帮助民营企业逐步走上重质量、有内涵的产业发展道路,为日后造就一批如“七匹狼”男装、“安踏”鞋业等享誉华东乃至全国的名牌产品等打下了良好的基础。

二是把握晋江人敢拼会赢的精神,精准使用强制型工具,为民营企业提供制度保障。面对“姓资姓社”争论严重影响企业生产发展的情况时,当地政府始终坚持以发展社会生产力为改革和发展的根本方向,为继续保护和支持乡镇企业,冒着较大的风险对“集体企业”标准做了宽松、较为笼统的阐释,默认让私营企业挂靠集体单位,纳入集体企业范围。值得注意的是,促进私营企业挂靠集体的原因是晋江人相信“敢拼才会赢”,具有很强的冒险意识。此外,政府还默许当地企业凭借亲缘、地缘关系在海外或香港注册登记为三资企业,但企业生产产地仍在国内。对原有企业而言,这是一种成本小收益最大化的创新方式,向当地政府或机构缴纳适当的管理费,即可享受与集体企业和三资企业在出口配额、贷款、税收等方面的平等待遇。当地政府运用直接管理和慎重有意模糊产权的制度创新,为民营企业戴上集体企业、外资企业、三资企业的“红帽子”或“洋帽子”,争得民营企业生存与发展的权利,并使模糊产权产生的制度收益发展壮大。1989年,晋江县乡镇企总产值已比1988年增长了17%,高达12.8亿元^[25]。截至1992年,晋江内资企业总数高达7611家,其中7308家均为集体所有制企业,可见政府制度创新的效果显著。

(二)灵活性

政府立足本地实际,结合持续变化的经济

社会环境和利益群体的不同需求,充分发挥本地特色和比较优势,形成“政策工具包”,与时俱进、灵活运用,鼓励和引导企业坚守实体经济。集中体现在两个方面:

一是利用侨乡地域优势与家乡文化情结混合交叉使用政策工具,先后鼓励合资企业与三资企业发展。20世纪80年代中期,联户集资企业制度不规范、资产不稳定,企业建拆频繁,直接影响企业长远发展。为解决这一问题,从1986年开始,政府一方面使用强制型工具帮助联户集资企业完善各项规章制度,引导企业向规范的股份合作制过渡;另一方面利用侨乡地域优势,鼓励企业通过内引外联,向外商让渡一部分企业产权来筹集国外资金搭建合资企业,拓展“三来一补”业务。这种模式既零成本又零风险,不仅可以增强经济实力,还可以向晋江籍海外侨胞学习现代企业管理制度和方式,使许多民营企业改变家庭作坊式的生产经营方式,开始建设标准厂房,建立规范的管理制度,逐步向现代企业过渡。1992年,面对国家和地方的外商投资利好政策,政府再次把握侨乡资源,发动引导晋江人发展外资企业,使之成为晋江经济快速发展的主要动力。1992年,晋江三资企业总产值和出口产值分别提高至18.11亿元和2.15亿美元,盈利约7650万元,创造近3700万元的税收。同年,晋江市财政收入突破2亿元,在全国百强县中排名第24位。这充分反映了政府在政策工具运用方面的灵活性,即始终坚持立足本地优势和选择符合自身条件的最佳方式加快经济发展。

二是政府与企业达成共识,共克发展难题,灵活运用组合政策工具,处理好工业化和城市化的关系,将工业化与城市化结合推动产业集群发展。从20世纪90年代中期开始,面对“家家点火,户户冒烟”式的粗放式乡村工业化发展

模式和传统的农村城镇化发展模式,政府采用强制型工具,提出运用本地城市化发展规划来引导和支持企业走集中开发、适当集聚发展模式,并于1996年将工业化与城市化两者紧密联合,提出了“四项集中原则”(耕地向规模经营集中、企业向工业园区集中、人口向城市和集镇集中、住宅向现代社区集中),既保护生态环境,赢得发展空间,节约和高效使用资源,又促进了产业集群的成长^[28]。安海Q.T工业区就是政府灵活使用政策工具的典范,根据资料显示,1987年Q.T工业区开发时,存在土地审批手续未办齐但又逢企业急需厂房以扩大生产规模的状况,当时地方政府随即决定工业区先动工后审批,让企业及时抓住发展机会,直到1998年才重新办理征地手续。晋江民营企业实现了从“满天星星”到工业园区产业组团的转变,实现了生产要素向规模企业、工业园区的集中,形成了规模集聚效应。

(三)协调性

政府围绕坚持发展实体经济的总目标,把握各种政策工具优劣,使之在一定的时间内形成主次搭配、交替使用,推动民营经济在经济政策轨道上稳定运行。

比如在推进企业改制方面,当地政府主要运用强制型工具,再通过混合型工具与之配合。党的十五大把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确立为我国基本经济制度后,原来为获得发展空间而戴上“红帽子”的晋江民营企业因产权不清晰,严重影响可持续发展。当地政府果断采用以强制型为主的政策工具,成立企业改制工作领导小组,负责甄别企业性质及企业改制工作,还针对改制中产生的问题及时出台意见,为甄别和改制提供可操作性的政策依据与扶持措施;此外,当地政府通过设立1000万元的企业上市发展专项资金、实施财政资金补

助、设立晋江企业上市专家顾问组、召开企业制度创新专题会议等方式,积极推进企业改制进程。

又比如针对强化企业质量和品牌意识问题,当地政府也采用强制型工具,辅以混合型工具,但采用的具体举措与解决企业改制问题的举措有所不同。政府采用的强制型工具主要为制定“质量立市”计划、产业集群发展规划等中远期规划,出台实施打造“品牌之都”发展战略,促使企业重视质量管理,走自主品牌路线,以逐步摆脱代工、贴牌等低端价值链角色。混合型工具主要为奖励、鼓励引导、提供优惠等,例如召开全市企业大会讨论“品牌立市”战略,奖励创牌尤其是省级以上的品牌企业,在土地、税收等方面也给品牌企业一定的支持。当地政府始终坚持以诚信促进市场经济的健康发展,先后投入7400多万元资金建立品牌、质量激励机制^[29],确保“质量立市”与“品牌兴市”有序不紊进行。

四、“晋江经验”政策工具运用的启示

在外部经济环境复杂性、不确定性加剧的背景下,地方政府通过创新政策工具推进实体经济发展,助力增强国内大循环内生动力和可靠性,具有迫切的现实意义。上文从政策工具的视角分析“晋江经验”的历史过程,探讨实体经济的政策工具运用特征,进而得出如下启示。

(一)政策工具与实体经济发展目标要精准匹配

运用政策工具助推实体经济有效运转,首先要设立政策目标。政策目标既要合乎不同发展阶段的客观实际如地域特质、社会文化环境、目标群体、政策问题等,又要满足发展或改变某种现状的需求。其次要熟知各个政策工具的特

点、优劣和适用条件。选择最佳政策工具或整合适配的政策工具以匹配特定时空下的既定目标,确保政策工具运用的精准化和效用的最大化。最后要保障与监督政策工具执行过程。建立反馈机制并适时调整,确保政策实施能够按照期望方向进行,以达到既定的政策目标。在“晋江经验”的不同阶段,政府立足当时当地背景和政策,结合治理资源,选择合适的政策工具匹配特定政策目标。在“晋江经验”萌发阶段,政府的政策目标是兴办民营企业,保护民营企业生产力。在这个目标的引导下,政府主要使用强制型工具,兼有混合型工具,出台了一系列引导晋江发展联户集资企业的扶持措施。在“晋江经验”成型阶段,政府目标转向规范建设企业,搭建民营企业发展平台。此时,政府使用混合型工具与自愿型工具频率增多,出台了一系列关于鼓励科技创新、促进产业集聚、强化“质量立市”、建设“品牌之都”等方面的政策措施。

因此,地方政府对政策目标的正确认知与执行关系到实体经济的发展趋势。尤其是在实体经济面临挤压的背景下来探讨发展问题,地方政府需要始终坚持以市场为导向发展经济,将实体经济发展目标具体化和量化,明确每个政策工具的功能、局限与运用要件,在政策目标的引导下规划和有机选择政策工具。政策工具与政策目标的契合度越高,既定目标的达成概率就越大,反之就越小。

(二)抓住关键要素进而优化运用实体经济政策工具

“晋江经验”的成功得益于政府借助本地侨乡优势,激发晋江人始终坚持在顽强拼搏中取胜和造福桑梓的精神气质,在围绕企业发展、紧贴企业诉求的基础上,正确把握强制型、混合型 and 自愿型三种政策工具的作用机制与适用范

围,实现对企业的战略引领和高质服务。因此,在当前新形势下发展实体经济,要根据不同时期的政策目标,坚持党对经济工作的领导、坚持政企互动、坚持改革创新、坚持人才强企,并与多种政策工具交叉融合形成政策网络,以便更好地推进实体经济有效运转。

首先,坚持党对经济工作的领导。在晋江的发展历程中,作为民营企业在风雨来袭时最可靠的主心骨,党委始终尊重经济发展规律,以市场为导向,确定发展战略,发挥强制型工具的规范和引导作用,为实体经济发展掌舵领航。“晋江经验”的成功实践说明,办好经济、实现地方经济有效运转与高质量发展,关键在加强党对经济工作的领导。

其次,坚持政企互动。“晋江经验”最为深刻的是始终坚持加强政府对市场经济发展的引导和服务^[30]。为此,在推动实体经济发展过程中,政府要充分尊重企业主体地位,使其充分发挥市场主体和创新主体的积极性与主动性;要处理好发展市场经济与建设新型服务型政府之间的关系,充分了解企业发展意愿及其发展困境,为其量体裁衣、提升服务水平。同时,政府要与企业做到共识互促、功能互补、决策互动、平台共建、困难共克。一是建立规则,为民营经济发展做出规则体系和制度构建,并通过信息传递和宣传倡导,提高企业家的参与度与积极性。二是政策试验,通过试点、试行的方法开展政企合作,若成效良好,可在适当区域加以推广。三是建立完善科学有效的互动渠道,保障政企可以充分及时表达,实现顺畅和谐互动,如在商会、慈善总会等大型政企互动平台的基础上,推动不同类别企业建立协会及其小型商会,便于中小企业表达利益诉求。

再次,坚持改革创新。自主创新在推动晋江经济长久发展中起到重要作用。无论是早期

的创业者,还是成长后的企业家,从未停止创业创新、提高综合竞争优势的步伐。创新是一个双向的问题,一端是从外到内的激发创新,另一端是从内部进行自我创新。这要求政策工具应采取双向促进的方式,解决企业创新的不同难题。针对前者,政策工具以强制型工具和混合型工具为主,具体表现为出台法规、进行补贴和奖励、推动企业积极创新、提高科技成果转化和产业化水平。如政府针对创新中的薄弱环节,加大科技投入,搭建科技市场机构等中介与载体等。针对后者,政策工具以自愿型工具为主,以强化理论学习、促进能力提升和实施适度财政激励来支撑。如政府重视市场的主体作用,充分发挥企业家精神,引导自主创新,形成具有本土化创新能力。

最后,坚持人才强企。学习借鉴“晋江经验”,企业生存和发展的关键是有一批能识别和把握市场机会,具有强烈创新精神和竞争意识,并善于开拓和驾驭市场的企业家群体^[31]。这要求政府要在企业家成长的不同阶段大力发挥政府的扶持引导作用,培养造就善于经营、精于管理的新时代企业家和高素质人才,打造企业“第一竞争力”,使民营企业立于不败之地。此外,政府还需悉心育才、倾心引才,通过运用鼓励号召、财政奖励、实物奖励等混合型工具和自主学习、提升能力等自愿型工具,努力提高企业家的制度创新能力和经营管理水平。

(三)实体经济政策工具执行要协同共进

政策工具执行协同问题的把握,对实体经济发展的影响不容小觑。为此,实体经济政策工具的执行应做到协调性与一致性的有机结合,从而取得事半功倍的效果。

首先,政策环境、目标群体、执政偏好等相互作用和内在联系,加上实体经济发展问题相互交错,造成政策目标的多元化和政策措施的

相互制约。为达到实体经济高质量发展的目标,政策工具执行协同一致、配套运用是非常有必要的。其次,因政策工具多种多样、具体工作原理也各自不同,具体政策实施的路线或方法手段也不尽相同。各类政策工具需要协同配合,形成政策工具运用的多样性与契合性。比如在推动企业科技创新方面,政府使用强制型工具与混合型工具,要求政策工具执行部门协同共进。地方政府的发展和改革部门承担科技创新方面的规划指导、信息发布与公开、鼓励引导等职责;财政部门承担科技创新方面的资金支持、财政激励、转移支付等职责;科学技术部门承担培养输送创新人才和提供科技支撑与平台等职责。此外,各个部门应做到政策时差配合、作用效应协同、主次功能匹配,最终形成一种合力,推动企业在科技创新的轨道上跑出“加速度”。

参考文献:

- [1] 刘志强、邱超奕:《在高质量发展之路上勇立潮头(这十年,总书记这样勉励企业高质量发展)》[N],《人民日报》2022年8月15日第01版。
- [2] 习近平:《研究借鉴晋江经验 加快县域经济发展——关于晋江经济持续快速发展的调查与思考》[N],《人民日报》2002年8月20日经济专页。
- [3] 同[2]。
- [4] 孙哲远:《数字经济发展如何影响制造业企业“脱虚向实”?——来自国家级大数据综合试验区的证据》[J],《现代经济探讨》2022年第7期,第90-100页。
- [5] 唐晓华、景文治、张英慧:《人工智能赋能下关键技术突破、产业链技术共生与经济“脱虚向实”》[J],《当代经济科学》2021年第5期,第44-58页。
- [6] 王少华、张宇茹、陈宋生:《财政透明能助力企业“脱虚向实”吗?——基于稳预期和政企合作的视角》[J],《上海财经大学学报》2022年第2期,第45-60页。
- [7] 陈春华、曹伟、曹雅楠、邵薪洁:《数字金融发展与企业“脱虚向实”》[J],《财经研究》2021年第9期,第78-92页。
- [8] 陈文川、李文文、李建发、范樟妹:《官员金融经历能否促进地区实体经济“脱虚向实”》[J],《经济管理》2022年第5期,第100-120页。
- [9] 成群蕊、俞毛毛:《产业政策优化调整能否缓解企业“脱实向虚”?——基于双重差分模型的分析》[J],《南京审计大学学报》2022年第5期,第101-111页。
- [10] 郭飞、马睿、谢香兵:《产业政策、营商环境与企业脱虚向实——基于国家五年规划的经验证据》[J],《财经研究》2022年第2期,第33-46、62页。
- [11] 任保平、何厚聪:《数字经济赋能高质量发展:理论逻辑、路径选择与政策取向》[J],《财经科学》2022年第4期,第61-75页。
- [12] 邱劲松、彭文斌:《数字经济驱动经济高质量发展的逻辑阐释与实践进路》[J],《探索与争鸣》2020年第12期,第132-136、200页。
- [13] 朱昭霖、韩学广:《期货助力实体经济高质量发展的机理、问题与路径研究》[J],《中州学刊》2022年第7期,第33-37页。
- [14] 刘立军、刘义臣:《科技金融与实体经济高质量发展耦合协调研究——以京津冀为例》[J],《经济问题》2022年第8期,第96-102页。
- [15] 肖翔、贾丽桓:《实体经济结构性供需失衡的三维治理逻辑》[J],《理论视野》2020年第9期,第54-60页。
- [16] 刘志彪:《结构性政策视角下振兴实体经济的思路与路径》[J],《社会科学战线》2018年第5期,第85-90页。
- [17] 周维富:《我国实体经济发展的结构性困境及转型升级对策》[J],《经济纵横》2018年第3期,第52-57页。
- [18] 贺东航:《生态文明建设体制机制及制度创新的晋江经验研究》[J],《中共福建省委党校学报》2016年第2期,第74-78页。
- [19] 杨玉华、许旭红:《“晋江经验”的马克思主义经济学诠释与高质量发展对策》[J],《东南学术》2020年第2期,第174-182页。
- [20] 吴乐进:《晋江经验——中国县域经济发展的典范》[M],福建人民出版社,2020年,第20页。

- [21] 刘佳佳、曾盛聪:《政策工具创新与县域经济发展:“晋江经验”的跟进与解读》[J],《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2020年第4期,第109-116页。
- [22] 迈克尔·豪利特、M.拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》[M],庞诗等译,生活·读书·新知三联书店,2006年,第144页。
- [23] 陈振明:《公共管理学》[M],中国人民大学出版社,2004年,第265页。
- [24] Anne Schneider and Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy” [J], *The American Political Science Review*, 1993, 87 (2): 334-347.
- [25] 宋桂选:《县(市)施政录·晋江卷》[M],中国人事出版社,1992年,第63页。
- [26] 晋江市地方志编纂委员会编:《晋江市志(下)》[M],上海三联书店,1994年,第1434页。
- [27] 贺东航:《地方政府与晋江民营经济的崛起(一九七〇年代至一九九〇年代)》[J],《南洋问题研究》1999年第1期,第127-136页。
- [28] 同[27]。
- [29] 晋江经验课题组:《中国县域发展:晋江经验》[M],社会科学文献出版社,2012年,第57页。
- [30] 同[29]。
- [31] 中国社会科学院“‘晋江经验’新发展启示”课题组:《泉州践行“晋江经验”的新发展启示》[M],中国社会科学出版社,2018年,第97页。

作者简介:王捷,福建师范大学经济学院博士研究生。刘佳佳,福建师范大学马克思主义学院博士研究生。

责任编辑:李 钧