

# 我国区域生产力发展战略的新思路

魏后凯

**【内容提要】** 本文分析了当前我国区域生产力的不平衡发展格局及其形成原因。在此基础上,作者提出,今后我国区域生产力的发展应跳出平衡与不平衡发展战略的传统理论框架,走非均衡协调发展的道路,非均衡协调发展应成为我国制定区域生产力长期发展战略的指导思想。

**【关键词】** 区域生产力 区域资源配置 不平衡发展 战略选择

**【作者简介】** 魏后凯:男,中国社会科学院工业经济研究所工业布局与区域经济研究室副主任,助理研究员,中国生产力经济学研究会理事,中青年生产力经济学研究会副会长。(邮编:100836)

## 一、区域生产力的不平衡发展格局

由于自然和历史方面的原因,我国各地区生产力的发展严重不平衡。就三大地带而言,我国生产力发展水平大体呈东高西低的态势。建国以后,尽管我们努力调整,但至今为止,这种格局仍未有根本改观。特别是 1978 年以来,随着经济社会发展战略的转轨,改革开放的不断深入,过去被禁锢的生产力不断得到释放,各地区生产力迅速发展。然而,由于各地区生产力发展的起点不一,自我发展能力也有较大差异,加上国家从提高宏观经济效益的角度考虑,在投资分配和对外开放方面,对沿海一些地区实行倾斜政策,从而使我国历史上形成的区域生产力不平衡发展格局进一步加剧。这具体表现在以下几个方面:

第一,区域生产力发展趋于不平衡。建国后,随着内地工业化的迅速推进,内地生产力特别是工业生产力获得了迅速发展。然而,自 70 年代以来,由于国家投资布局重点的转移,沿海地区经济发展速度开始加快,沿海与内地生产力发展不平衡。以区域工业生产力发展为例。“七五”时期,沿海地区工业总产值年均增长 11.3%,内地只有 9.1%,其中中部地区为 8.9%,西部地区为 9.4%,沿海地区比内地高 24.2%,比中部地区高 27%,比西部地区高 20.2%。而在“五五”和“六五”时期,沿海地区工业增长速度仅比内地高 5.6% 和 1.8%。在沿海地区内部,工业生产力发展也严重不平衡。“六五”时期,沿海老工业区(包括辽宁、天津、北京、上海)工业总产值年均增长 7.94%,新兴工业区(除老工业区以外的其他地区)为 13.82%,老工业区增长速度相当于新兴工业区的 57.5%。到“七五”时期,新兴工业区工业增长速度为 14.72%,而老工业区却只有 5.98%,仅相当于新兴工业区的 40.6%,下降 16.9 个百分点。

第二,区域生产力发展水平差异不断扩大。人均国民收入是衡量区域生产力发展水平的综合性指标。1980 年,东部地区人均国民收入为 497.4 元,中部地区为 335.3 元,相当于东部地

表1:沿海与内地工业总产值年均增长速度(%)

	1953— 1957	1958— 1962	1963— 1965	1966— 1970	1972— 1975	1976— 1980	1981— 1985	1986— 1990
全国	18.0	3.3	17.9	11.7	7.7	9.2	11.0	10.5
沿海	16.8	2.9	17.5	11.7	8.0	9.4	11.1	11.3
内地	20.5	4.2	18.7	11.6	7.3	8.9	10.9	9.1

注:①增长速度均按不变价格计算,②1981年以后为独立核算工业企业总产值增长速度。

资料来源:《中国工业经济统计年鉴》(1986),中国统计出版社,1987年版;《中华人民共和国1985年工业普查资料》(第四册,29个省、自治区、直辖市),中国统计出版社,1988年版;《中国统计年鉴》(1991),中国统计出版社,1991年版。

区的67.4%;西部地区为271.6元,相当于东部地区的54.6%。到1988年,东部地区人均国民收入增加到1429元,而中部地区只有914元,仅相当于东部地区的64%,比1980年下降3.4个百分点;西部地区只有751元,仅相当于东部地区的52.6%,比1980年下降2个百分点。如果以人均社会总产值作为衡量区域生产力发展水平的综合性指标,那么这种差异扩大的幅度更大。从1980年到1990年,中部地区人均社会总产值相当于东部地区的比例由68%下降到55.1%,共下降12.9个百分点;西部地区人均社会总产值相当于东部地区的比例由52.7%下降到43.7%,共下降9个百分点。

第三,生产力分布的不平衡程度进一步加剧。生产力分布的不平衡是区域生产力发展不平衡的结果。它反映了生产力相对份额在空间上的转移过程。如果生产力相对份额由不发达地区向发达地区转移,那么生产力分布的不平衡程度将趋于加剧。从1980年到1990年,东部地区社会总产值占全国的比重由52.9%增加到58.2%,而中部地区却由31.4%下降到27.7%,西部地区由15.7%下降到14.1%。在“七五”时期,东部地区工业总产值占全国的比重由60.3%增加到62.7%,而中部地区却由26.9%下降到25.4%,西部地区由12.8%下降到11.9%。这说明,近年来,我国生产力分布的不平衡程度在进一步加剧。

第四,老工业基地生产力日趋萎缩。近年来,上海、辽宁等老工业基地由于产业结构和产品结构日趋老化,已开始出现持续性增长缓慢现象。1981—1990年,全国乡及乡以上独立核算工业企业总产值年均增长10.7%,其中新兴工业区广东为18.2%,浙江为16.2%,福建为15.1%,江苏为14.3%;而老工业基地上海只有6.1%,辽宁只有7.3%,天津只有7.4%,黑龙江只有7.1%。老工业基地工业增长速度只相当于新兴工业区的1/3到1/2。工业经济增长持续缓慢,导致老工业区工业生产力日趋萎缩。一方面,老工业区工业在全国工业中的地位急剧下降。1978年以来,上海、天津、辽宁、黑龙江四个老工业区工业总产值占全国的比重由29.8%下降到20%,减少了近10个百分点,其中上海减少了5.3个百分点。另一方面,由于工业产品严重老化,致使老工业区产品在国际市场甚至国内市场上的竞争能力日趋衰退,其市场分享份额急剧下降。一些曾经支撑着老工业区经济增长的优势产品,现正失去其优势,有的甚至大量积压,亏损严重。

## 二、区域资源配置与不平衡发展

区域生产力的发展,主要通过两个途径来实现:一是区域劳动和资本等生产要素投入数量的增加,二是各生产要素的投入产出效果也即生产率的提高。因此,可以说,区域生产力不平衡

发展格局的形成,是由于各地区要素投入增加和生产率提高程度不同的结果。

据我们利用道格拉斯生产函数模型,对1981—1990年各地区独立核算工业企业总产值增长中各因素的贡献进行测算的结果表明,三大地带工业生产力的不平衡发展主要是由资金投入增长率差异而引起的。1981—1990年,沿海地区独立核算工业企业总产值年均增长11.2%,比中部地区高13.1%,比西部地区高8.7%;而全部资金投入年均增长12.2%,比中部地区高28.4%,比西部地区高54.4%。其中广东、浙江、江苏、山东等几个新兴工业区,资金投入增长率都在14.5%以上,远高于全国平均水平(10.6%),更高于内地一些地区,如甘肃的资金投入增长率只有4.7%。中西部内地,除安徽、新疆外,资金投入增长率都低于全国平均水平。这说明,在80年代,沿海地区工业生产力的迅速发展主要是通过资金的大规模投入获得的。东部沿海地区资金投入增长率对产出增长率的贡献高达43.6%,其中“七五”时期为49.4%,而中部地区只有38.3%,西部只有30.7%,东部比中部高13.5%,比西部高42%。考虑到区域产出增长率存在着较大差异,因而由资金投入增长而引起的产出增长率差异将更大。实际上,80年代东部与中部间工业产出增长率差异约有83.1%是由资金投入增长率差异而引起的。东部与西部间因资金投入增长而引起的产出增长率差异更大,但由于西部地区全要素生产率增长率较高,因而东西间产出增长率差异要相对小些。上海、辽宁等老工业基地近年来出现的工业生产力萎缩现象,则主要是由于生产率增长缓慢甚至下降而引起的。1981—1990年,上海、辽宁、黑龙江独立核算工业企业全员劳动生产率增长率分别只有3.3%、4.5%和3.2%,仅相当于全国平均水平的50—70%。特别是上海,科技进步对劳动生产率增长的贡献为-3%,黑龙江也只有25%,而同期全国平均水平为61.3%。同时,老工业基地资金产出率普遍出现下降趋势,其中上海年均下降4.5%,天津年均下降1.3%,黑龙江年均下降0.6%,辽宁年均下降0.03%。其结果,老工业基地工业生产力的发展主要依赖于要素投入的增加,生产率增长对产出增长的贡献甚小。例如,上海工业产出增长中生产率增长率的贡献为-1.3%,黑龙江也只有11.0%,远低于全国平均水平37.4%。

近年来,沿海地区资金投入的迅速增加主要有三方面的原因:

一是国家投资的增加。我们知道,国家所掌握的投资(包括国家预算内投资和国内贷款)绝大部分都是用于全民所有制单位的基本建设和技术更新改造。从1983年到1988年,东部地区全民所有制单位固定资产投资占全国的比重由46.5%剧增到53.6%,5年内共增加7.3个百分点;同期中部地区却由29.5%下降到25.4%(1990年又下降到24.9%),共下降4.1个百分点;西部地区由1981年的17.9%下降到1988年的15.6%,共下降2.3个百分点。基本建设投资 and 更新改造投资的地区分配格局都基本如此。此外,从更新改造投资的来源看,国家为东部地区提供了更多的无偿资金。据统计,在1988年国家更新改造财务拨款额中,东部占拨款总额的52.84%,其中国家预算内拨款占55.64%;预算内拨改贷占37.57%;中部在财务拨款总额中占23.71%,其中国家预算内拨款只占22.8%,预算内拨改贷却占37.22%;西部在财务拨款总额中占22.44%,其中国家预算内拨款只占21.56%,预算内拨改贷却占27.21%。显然,国家投资的增加是导致近年来沿海地区资金投入迅速增长的重要原因之一。

二是地区自积累能力增强。改革开放以来,随着沿海地区经济的迅速发展,特别是乡镇企业异军突起,沿海地区自积累能力不断增强。首先,随着沿海地区收入水平的不断提高,城乡居民储蓄迅速增加。据统计,在全国储蓄存款总额中,沿海地区占61.65%,中部地区仅占

表2:三大地带独立核算工业企业总产值增长中各因素的贡献份额%

时 期	地 区	产出 增长率	资金投入 增长率	劳动投入 增长率	全要素投入增长率		全要素 生产率 增长率	各因素贡献所占的比重		
					资金	劳动		资金	劳动	全要素 生产率
1981— 1990年	全国	10.7	10.6	4.1	4.24	2.46	4.00	39.6	23.0	37.4
	东部	11.2	12.2	4.1	4.88	2.46	3.86	43.6	22.0	34.4
	中部	9.9	9.5	4.2	3.80	2.52	3.58	38.3	25.5	36.2
	西部	10.3	7.9	3.7	3.16	2.22	4.92	30.7	21.6	47.7
1981— 1985年	全国	11.02	9.33	5.60	3.73	3.36	3.93	33.9	30.5	35.6
	东部	11.08	10.38	5.67	4.15	3.40	3.53	37.5	30.7	31.8
	中部	10.79	9.11	5.91	3.64	3.55	3.60	33.8	32.9	33.3
	西部	11.23	6.82	4.12	2.73	2.47	6.03	24.3	22.0	53.7
1986— 1990年	全国	10.46	11.78	2.52	4.71	1.51	4.24	45.0	14.5	40.5
	东部	11.33	13.98	2.50	5.59	1.50	4.24	49.4	13.2	37.4
	中部	8.92	9.80	2.54	3.92	1.52	3.48	43.9	17.1	39.0
	西部	9.38	9.04	2.58	3.62	1.55	4.21	38.6	16.5	44.9

注:①资金为年末固定资产净值加定额流动资金全年平均余额;②资金投入增长率按可比价格计算,产出增长率按1980年不变价计算;③资金弹性系数 $\alpha$ 为0.4,劳动弹性系数 $\beta$ 为0.6;④资料来源同表1。

24.2%,西部地区占14.16%<sup>①</sup>。同时,由于沿海地区金融市场发育较早,融资渠道较为畅通,融资手段日趋多样化,因而能够较多地聚集社会闲散资金。其次,由于企业留利水平不断提高,企业自有资金迅速增加,从而使沿海地区工业企业扩大再生产的能力得以逐步增强。1990年,沿海地区工业企业留利占利税总额的比重为16.3%,略高于中部地区,比西部地区高12%。而在1985年,沿海地区工业企业留利占利税总额的比重只有7.4%,仅相当于中部地区的41.3%,相当于西部地区的36%。第三,实行地方财政包干体制以来,沿海一些地区(如海南、广东、福建、浙江等)地方财政收入增长较快。同时,在对外开放的过程中,国家对沿海开放地区在财政税收方面给予一定优惠,最近又适当减轻了沿海老工业基地的财政负担,因而沿海地区地方政府可支配的财力不断增加,地方投资能力日益增强。

三是区外资金的流入。一方面,由于对外开放政策的实施,大量外资流入沿海地区,特别是南部沿海地区。1979年以来,沿海地区(除广西以外)实际利用外资282.16亿元,占全国实际利用外资总额的41.5%,其中外商直接投资122.64亿元,占全国的64.6%。在“七五”期间各省、自治区、直辖市实际利用外资总额中,沿海地区占86.8%,其中广东省占41.4%。另一方面,在沿海优惠政策和市场力量的作用下,内地也有相当一部分资金通过金融系统和横向投资的形式流向沿海地区,特别是经济特区和开放港口城市。

由此可见,1978年以来,由于国家在投资和政策优惠方面对沿海地区实行倾斜政策,从而促使沿海地区资金投入增长速度不断加快,沿海与中西部内地生产力发展的不平衡程度进一步加剧。

### 三、我国区域生产力发展战略的选择

面对我国区域生产力的不平衡发展格局,我们应选择的长期发展战略要立足于以下两个根本目标,一要保持国民经济的高效率运转和适度增长,二要促使各地区经济协调发展、共同繁荣。从这两个根本目标出发,我们认为,今后我国区域生产力的发展应走非均衡协调发展的道路,非均衡协调发展应成为制定我国区域生产力长期发展战略的基本指导思想。

所谓非均衡协调发展,具有两方面的含义:一方面,由于各地区的投入产出效果和投资经营环境存在着较大差异,为提高资源配置的效率,保持国民经济的适度增长,国家必须集中有限的人力、物力和财力,采取区域重点开发的形式,并在资源分配和政策投入上对重点开发区域实行倾斜。另一方面,从长期的发展观点看,为保持国民经济发展的后劲,不断增加“区域储备”,国家实行的这种地区倾斜政策必须适度,必须以保持地区间和产业间协调发展为前提。保持地区间和产业间的协调发展,应作为判断地区倾斜政策适度与否的重要标志。这里,地区间协调发展是指各地区生产力发展的相对差距应逐渐有所缩小,或至少应把地区间差距扩大的幅度控制在人们社会心理所承受的范围内。产业间协调发展是指各地区产业的发展应该优势互补、合理分工,逐步形成合理的地区产业结构和不同地区的产业特色。总之,适度倾斜与协调发展相结合,这是我们所提出的非均衡协调发展思想的核心内容。

我国区域生产力发展之所以要走非均衡协调发展的道路,主要有以下几方面的原因:第一,从建国后我国区域生产力发展的历史经验来看,无论是采取平衡发展战略还是不平衡发展战略,都不可能同时兼顾效率与公平这两个根本目标。建国后相当长一段时期内,受平衡发展思潮的影响和支配,我国生产力布局主要强调备战和缩小地区差别,结果导致我国生产力布局在1958—1960年、60年代末至70年代初以及粉碎“四人帮”以后在“洋跃进”思想的影响下出现三次大分散。工业布点严重脱离现实条件,大搞遍地开花、星罗棋布,宏观和微观经济效益都极为低下。1978年以来,在不平衡发展思想的指导下,我国生产力布局逐步转向以提高经济效益为中心,向沿海地区倾斜。从当前国际国内环境来看,国家在资源分配和政策投入上给予沿海地区一定的倾斜是十分必要的。然而,在政策实施过程中,由于过份强调沿海倾斜发展,沿海倾斜的程度有些过大,且没有与协调发展相结合,从而促使我国长期形成的区域生产力不平衡发展格局进一步加剧。因此,我们认为,要协调好效率与公平两目标间的关系,就必须跳出平衡与不平衡发展战略的传统理论框架,走非均衡协调发展的道路。第二,我国是一个地区差异极大的发展中大国,由于各地区的自然条件、资源禀赋、社会经济特点和投资经营环境都相差甚大,因而不同地区发展同一产业或者同一地区发展不同产业的投入产出效果也不尽相同。在国家所掌握的资源十分有限的条件下,为提高资源配置的效率,国家在资源分配和产业布局上必须统筹安排,区分优区位地区和一般地区,重点开发地区和非重点开发地区,首先重点支持那些投入产出效果和投资经营环境较好的地区重点产业发展。这就是说,在今后相当长一段时期内,我国区域生产力发展仍不得不走地区倾斜发展或非均衡发展的道路。第三,我国是一个多民族的社会主义国家,各民族、各地区经济的协调发展和共同繁荣,不单纯是一个经济问题,更是涉及到国家政局稳定和民族团结的大问题。因此,国家在实施地区倾斜政策时,必须切实把握好地区倾斜的“度”,真正做到把适度倾斜与协调发展有机结合起来。否则,如果倾斜的程度过大,从近年来的经验看,将会产生两方面的严重后果:一是导致生产力发展不平衡的程度

严重加剧,使地区间差距急剧拉大,并超越人们社会心理所承受的范围,从而不利于社会稳定和民族团结,有悖于稳中求发展的方针;二是破坏长期形成的区际产业关联,不利于合理的区际分工格局和地区产业结构的形成,从而降低宏观经济效益,使倾斜发展的初衷落空。

为有效促进我国区域生产力的非均衡协调发展,当前我们必须着重采取以下几方面的政策措施:

(1) 合理确定国家重点开发区域。当前乃至今后相当长一段时期内,国家应确立三大重点开发轴线和二类重点开发区。一方面,国家除了重点发展沿海地区,同时要重视开发长江流域地区,陇海沿线地区,京包——包兰沿线地区和黄河上游地区,适当集中力量,对这三大轴线实行重点开发,以逐步建成沿海出口产业地带和高新技术产业基地、长江流域产业密集带和以山西能源基地为中心的北部能源、原材料产业带。另一方面,国家应根据国民经济发展的需要和各地区的特点,选择能源矿产资源丰富地区和智力密集地区,作为能源、原材料产业和高新技术产业重点开发区,并在资源分配和政策投入上,对这两类重点开发区实行适度倾斜。

(2) 统筹安排国家投资的地区布局。为提高资源配置的效率,促进地区间协调发展,国家应在进行详细的科学论证之基础上,合理确定地区间特别是沿海与内地间的投资分配比例,适当提高国家在内地的投资比重,以加速内地特别是中部和近西部地区能源矿产资源开发和能源、原材料基地建设,提高资源的有效供给。

(3) 制定并实施老工业区再工业化政策。从国外一些工业发达国家的经验看,实行再工业化是全面振兴老工业区的重要途径之一。振兴老工业区,不应着眼于短期效益,而应立足于长期的发展。从长期的观点出发,老工业区的再工业化应走经济多元化、结构高度化、市场国际化和布局多极化的道路,避免进一步外延扩展能耗、物耗高的原材料产业和一般性传统加工业,以改变老工业区现行的单一性的畸形工业结构,减轻日趋突出的资源、环境和基础设施方面的压力。为此,国家应在政策上给予相应的支持,并结合产业政策和区域政策,制定并实施老工业区再工业化专项政策。这一专项政策的重点是,改造传统产业,发展新兴产业,通过投资增量的布局和资产存量的调整,推动老工业区的结构重组和再工业化。

(4) 实行产业倾斜和地区倾斜双目标控制。一方面,国家在实施产业政策重点支持某些产业、产品发展时,对这些重点产业在地区布局上也应有所倾斜。另一方面,国家在实施区域政策重点支持某些地区经济开发和再开发时,对这些重点开发区域的产业发展领域也应有所规定。为此,国家要把产业优惠和地区优惠有机结合起来。国家对于重点产业的支持,不能搞地区平均主义,而应根据各地区的优势条件,区分区位优势地区和一般地区,首先重点支持那些建设条件好、投资环境好的地区。对于重点开发区域,也不是对所有的产业均予优惠,而仅限于对国家要求重点开发区域重点发展的产业实行优惠。

(5) 地区倾斜必须与区域补偿相结合。为避免出现两极分化,产生“马太效应”,国家在实施地区倾斜政策的同时,对一些比较落后的地区特别是民族地区和贫困地区,必须在资源分配和政策投入上给予相应的补偿,以帮助这些地区发展经济,提高生产力水平。当前,重点是要在现有民族政策和扶贫政策的基础上,逐步建立一个健全的区域补偿政策体系。这一政策体系大体应包括发展规划、财政支持、经济开发、政策优惠和咨询服务等几个相互联系的方面。

(责任编辑:L 校对:J)