

新世纪我国地区工业结构调整的基本思路

魏后凯

一、我国工业地区结构现状与特点

自 90 年代以来,我国工业发展结束了长达 40 多年的短缺经济状况,绝大多数工业品都出现了不同程度的生产能力过剩现象。在这种生产能力严重过剩、市场有效需求不足的宏观环境中,各地区工业总量扩张受阻,增长速度逐年放慢,工业结构调整的步伐不断加快。尤其是,随着工业化的不断推进以及市场竞争程度的日益加剧,自然资源禀赋优势在地区工业发展中的作用正日益下降,而人才、技术和制度创新等高级要素和企业竞争优势的作用则越来越显重要。正是在这种激烈的市场竞争环境中,近年来我国地区间工业分工和结构演变出现了一些新的特征。

首先,从轻重工业结构看,自 90 年代以来,我国各地区工业发展再次出现了不同程度的重工业化趋势,工业高级化的步伐也明显加快。

建国以来,为了实现工业赶超的战略目标,我国实行了重工业优先的工业化战略。改革开放以来,面对国内消费品市场需求的迅速扩张,各地区轻重工业结构的演变在 80 年代曾出现了一定的轻型化趋势。然而,自 90 年代以来,随着工业化的进一步推进以及工业生产能力的迅速扩张,我国工业发展再次出现了重工业化的趋势,各地区重工业产值所占的比重都出现了不同程度的提高。在 1990~1997 年我国乡及乡以上工业总产值中,重工业所占的比重由 52.2% 增加到 56.7%,提高了 4.5 个百分点。其中,中西部地区由 58.6% 增加到 62.3%,提高了 3.7 个百分点;东部地区提高的幅度更大,由 48.0% 增加到 53.6%,提高了 5.6 个百分

点。在全国 31 个省市区中,除云南、西藏外,各地区重工业产值比重都出现了不同程度的提高,尤其是新疆、吉林、青海、天津、北京和上海等地提高的幅度较大。

伴随着工业化的不断推进,自 80 年代中期以来,各地区工业结构的演进出现了明显的高度化趋势。从 1985 年到 1997 年,在我国乡及乡以上工业总产值构成中,以农产品为原料的轻工业所占的比重由 34.19% 下降到 28.10%,下降了 6.09 个百分点;而以非农产品为原料的轻工业所占的比重则由 12.23% 上升到 18.34%,提高了 6.11 个百分点;采掘工业所占的比重由 8.10% 下降到 4.49%,原料工业所占的比重由 22.23% 下降到 16.29%,分别下降了 3.61 和 5.94 个百分点;而加工工业所占的比重则由 24.42% 上升到 32.79%,提高了 8.37 个百分点(按 1990 年不变价格计算)。东部和中西部地区的变化趋势都大体如此。

从三大地带的比较来看,东部地区轻工业尤其是以非农产品为原料的轻工业产值比重较大,而中西部地区重工业尤其是采掘和原料工业所占的比重较高。1997 年,东部地区以非农产品为原料的轻工业产值占全部独立核算工业总产值的比重为 17.9%,而中西部地区分别只有 8.8% 和 9.9%;东部地区采掘和原料工业所占的产值比重为 24.6%,而中西部地区分别高达 36.6% 和 36.5%。中西部重加工工业所占的产值比重目前已基本接近全国平均水平(见表 1)。

表 1 1997 年三大地带独立核算工业总产值构成(%)

地区	轻工业			重工业			
	合计	以农产品为原料	以非农产品为原料	合计	采掘工业	原料工业	加工工业
全国	42.7	27.9	14.8	57.3	6.9	22.0	28.4
东部地区	46.2	28.3	17.9	53.8	4.0	20.6	29.1
中部地区	36.2	27.4	8.8	63.8	12.4	24.2	27.2
西部地区	36.8	26.9	9.9	63.2	11.2	25.3	26.7

注:本表按当年价格计算。

资料来源:国家统计局编《1997 年工业统计年报》。

其次,从工业行业结构看,近年来东部地区的高速增长主要是依靠增长迅速、加工层次较高的新兴产业来推动的,而中西部地区则主要是靠增长速度缓慢、加工层次较低的传统产业来推动的。

按照国家统计局的分类,我国工业部门分为 40 个大的行业。最近,国家统计局工交司在一份研究成果中,按照各行业在工业化转入正常以后的两个阶段(80 年

代中后期与 90 年代)的增长状况,即与工业平均增长速度比较,将全国工业行业分成四种类型:

一是持续增长行业,即在轻工业化和再次重工业化阶段均以高于工业平均水平的速度增长。这类行业包括:电子、运输设备制造、电气机械及器材、皮革毛皮及羽绒制品业、医药、服装、塑料制品、文体用品、金属制品、非金属矿采选业等。

二是上升行业,即在前一阶段增长速度较低,而在以后的阶段增长速度较高。属于这类行业的包括:木材加工、家具制造、仪器仪表和非金属矿物制品。

三是增长趋缓行业,前一阶段增长速度较高,而以后的增长速度则较低。属于这类行业的有:饮料、烟草、石油开采、造纸、化学原料、化纤、有色金属矿采选、黑色金属矿采选和印刷。

四是相对低增长行业,即在各个时期的增长速度均低于工业增长的平均水平。这类行业包括:煤炭开采、木材采运、食品、纺织、电力、石油加工、黑色金属冶炼及压延加工、有色金属冶炼及压延加工、橡胶制品和机械工业。

在 1997 年中西部独立核算工业总产值中,持续增长行业占 20.6%,上升行业占 8.7%,增长趋缓行业占 23.7%,而相对低增长行业占 45.6%。由此可见,目前中西部地区有近 70% 的工业产值是依靠相对低增长行业和增长趋缓行业实现的,持续增长行业和上升行业所占的比重不到 30%。相反,在沿海地区工业总产值构成中,持续增长行业和上升行业占 42.1%,增长趋缓行业和相对低增长行业占 56.0%,其中,增长趋缓行业仅占 15.9%。这说明,相比较而言,东部地区增长迅速、加工层次较高的新兴产业所占比重大,而中西部地区增长速度缓慢、加工层次较低的传统产业,尤其是采

表2 1997年三大地带独立核算工业总产值构成(按增长类型分)

	全部工业	持续增长行业	上升行业	增长趋缓行业	相对低增长行业	其他行业
全国	100.0	29.8	7.9	18.7	42.0	1.9
东部地区	100.0	34.7	7.4	15.9	40.1	2.1
中西部地区	100.0	20.6	8.7	23.7	45.6	1.5
中部地区	100.0	20.7	9.5	21.3	46.9	1.7
西部地区	100.0	20.4	6.9	29.3	42.5	0.9

资料来源:同表1。

掘和原料工业所占比重较高(见表2)。

第三,从地区专业化的角度看,虽然近年来各地区部门内产品分工有了很大程度的发展,但过去长期形成的中西部资源开发,东部加工制造的传统垂直地域分工格局并未得到根本改变。

我国现有的工业地域分工格局,是在过去计划经济时期按照地区比较优势的原则长期形成和发展起来的。由于中西部地区能源和矿产资源丰富,而东部地区劳动力素质和经营管理水平较高,因此,长期以来国家一直把资源开发的投资重点放在中西部,而把加工工业发展的重点摆在东部沿海地区。由此就在全国范围内形成了中西部资源开发—沿海加工制造—产品返销内地的垂直地域分工格局(见表3)。

改革开放以来,随着经济体制和环境的不断变化,这种传统的垂直地域分工格局正日益受到严重的挑战。一方面,采掘、原料和加工工业各生产环节的相互分离,不仅人为割断了生产的有机

表3 1997年三大地带区位商大于1.1的专业化部门

	专业化部门
东部	纺织、服装、皮革、文教体育用品、化学纤维、橡胶制品、塑料制品、金属制品、电气机械及器材、电子及通信设备、仪器仪表及文化办公用机械、其他制造业
中西部	木材及竹材采运、烟草加工、武器弹药制造、煤炭采选、石油和天然气开采、有色金属矿采选、非金属矿采选、食品加工、饮料制造、木材加工及竹藤棕草制品、非金属矿制品、有色金属冶炼及压延加工、电力
中部	煤炭采选、木材及竹材采运、石油和天然气开采、黑色金属矿采选、有色金属矿采选、非金属矿采选、食品加工、饮料制造、烟草加工、木材加工及竹藤棕草制品、家具制造、非金属矿制品、有色金属冶炼及压延加工、交通运输设备制造、武器弹药制造、电力
西部	石油和天然气开采、烟草加工、有色金属冶炼及压延加工、武器弹药制造、煤炭采选、有色金属矿采选、木材及竹材采运、饮料制造、印刷、化学原料及化学制品制造、医药制造、黑色金属冶炼及压延加工、电力

联系,造成了运力的大量浪费,而且在初级产品与加工制成品之间存在价格“剪刀差”的情况下,也容易造成资源地区生产价值的“双重流失”。另一方面,我国人口众多,人均资源贫乏,随着工业化的不断推进,今后从国外进口石油、铁矿石、锰矿石、铬矿石等急缺矿产将不可避免。

正因为如此,近年来中西部一些资源丰富地区大多采取资源转换战略,逐步延长加工链条,大力发展加工工业,以提高加工增值程度;而东部一些地区则利用港口优势,从国外进口资源,临港发展钢铁、石化等原材料工业。在加工制造业方面,各地区部门内产品间分工也具有较大的发展。然而,从总体上看,过去我国长期形成的传统垂直地域分工格局目前并没有得到根本改变。我们对1997年40个工业行业进行分析的结果表明,东部地区在全国具有一定专业化意义的产业仍主要是轻纺和重加工工业,尤其是纺织、服装、各种制品和机械电子工业;而中西部地区在全国具有一定专业化意义的产业大多属于采掘和原料工业,以及一些以农产品为原料的轻工业和国防工业。

第四,从工业竞争力的角度看,东部地区竞争力较强的行业主要是一些技术和资金密集型产业,而中西部地区则主要是一些劳动密集和自然资源禀赋具有优势的产业。

工业品市场占有率是反映一个地区工业竞争力大小的重要指标之一。我们分析了1993~1997年三大地带39个工业行业销售份额的变化(见表4)。

分析结果表明,在这期间,中西部地区市场份额上升的行业主要是一些劳动密集和自然资源禀赋具有优势的产业,如采掘、饮料、烟草、家具、印刷、塑料和非金属制品等。在医药和专用设备制造业,中西部地区也具有一定的竞争优势。相反,东部地区市场份额上升的大多为技术和资金密集型行业,尤其是机械设备、电子电气、仪器仪表等高附加价值工业。东部地区石油、皮革、木材加工、橡胶制品、冶金、电力等行业市场份额上升的幅度也较大。市场份额的上升说明这些行业的竞

争力在逐步增强。

二、工业地区结构存在的主要问题

1. 虽然近年来国家加大了对中西部地区支持的力度,但东部与中西部地区间工业发展差距仍在继续扩大。

表4 1993~1997年三大地带工业销售份额上升的行业

东部地区		中西部地区	
行业名称	增长百分点	行业名称	增长百分点
木材加工及竹、藤、棕、草制品业	6.53	非金属矿采选业	8.97
橡胶制品业	5.14	非金属矿物制品业	6.26
电子及通信设备制造业	5.12	烟草加工业	4.39
仪器仪表及文化、办公机械制造业	4.98	印刷业、记录媒介的复制	4.25
电气机械及器材制造业	3.88	有色金属矿采选业	3.43
造纸及纸制品业	3.51	饮料制造业	2.56
电力、蒸汽、热水的生产和供应业	3.25	其他制造业	2.31
煤气生产和供应业	2.20	木材及竹材采运业	2.26
皮革、毛皮、羽绒及其制品业	2.18	家具制造业	1.74
黑色金属冶炼及压延加工业	2.06	塑料制品业	1.67
普通机械制造业	1.82	化学纤维制造业	1.63
石油和天然气开采业	1.78	煤炭采选业	1.55
有色金属冶炼及压延加工业	1.06	医药制造业	1.54
金属制品业	0.82	专用设备制造业	1.32
自来水的生产和供应业	0.63	服装及其他纤维制品制造业	0.97
交通运输设备制造业	0.51	黑色金属矿采选业	0.82
文教体育用品制造业	0.38	其他矿采选业	0.39
化学原料及化学制品制造业	0.36	食品加工业	0.32
石油加工及炼焦业	0.16	纺织业	0.23
食品制造业	0.09		

资料来源:根据谢晓霞《中西部地区工业竞争力分析》专题报告整理。

表5 三大地带人均工业总产值相对差距的变化

	人均工业总产值(元)				相对差距(%)	
	东部	中部	西部	全国	东部与中部间	东部与西部间
1980	773	399	282	523	48.4	63.5
1985	1362	711	500	928	47.8	63.3
1990	3228	1488	1095	2084	53.9	66.1
1995	12229	5090	3381	7587	58.4	72.4
1996	13040	5824	3287	8138	55.3	74.8
1997	14751	6746	3665	9200	54.3	75.2

注:相对差距系数的计算公式为: $RG = (1 - V_N / V_E) \times 100\%$ 。式中 V_E 、 V_N 分别为东部、中部或西部地区的人均工业总产值。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)和《改革开放十七年中国地区经济》计算。

在“六五”时期,尽管中西部与东部地区间人均工业总产值的绝对差距在扩大,但二者间的相对差距却略有缩小。“七五”以来,随着国家“东倾政策”的实施,沿海地区凭借其经济实力以及区位和政策优势,逐步走上了工业快速增长的轨道,三大地带间人均工业总产值的相对差距迅速扩大。从1985年到1995年,中部与东部地区间人均工业总产值的相对差距由47.8%迅速扩大到58.4%,而同期西部与东部地区间相对差距则由63.3%急剧扩大到72.7%。1996年以来,随着国家对中西部地区开发支持力度的加大,中部与东部地区间人均工业总产值的相对差距已出现逐步缩小的趋势,但西部与东部地区间的差距却在继续扩大(见表5)。1997年,西部地区人均实现工业总产值已不到沿海地区的1/4,这是一个不容忽视的客观事实。

1998年,在国家政策的有力支持下,尽管中西部地区投资增长要高于沿海地区,但由于新增投资主要集中在基础设施建设方面,加上中西部工业竞争力较弱,其工业增长速度反而远低于沿海地区。1998年,我国工业总产值比上年增长10.7%,其中东部地区为12.2%,中部地区为10.06%,西部地区为8.02%,中西部地区合计为9.39%,比全国平均水平低12.2%,比东部地区低23.0%。在全国30个省市区(未包括西藏)中,工业增长速度最低的10个省区全部集中在中西部地区,包括新疆、云南、重庆、宁夏、内蒙古、河南、山西、陕西、黑龙江、贵州和甘肃。

2. 由于缺乏健全的市场退出机制,长期以来一直困扰我国工业发展的不合理重复建设问题,至今仍没有得到很好的解决。

工业重复建设是我国各地区经济发展中长期存在而至今仍未得到很好解决的问题。在改革开放初期,重复建设主要集中在初级产品的加工方面,各地盲目建设一些小烟厂、小酒厂、小棉纺、小丝厂、小化肥等。然而,自80年代中期以来,重复建设逐步延伸到以家电为代表的机电产品和高档耐用消费品,先是自行车、缝纫机、收录机等“老三大件”,然后是彩电、冰箱、洗衣机等“新三大件”,继而又扩展到空调器、吸尘器、录像机、摄像机、排油烟机、电淋浴器、电饭煲、

VCD机、摩托车、小轿车等各个领域。近年来,各地的重复建设又开始进入基础设施和支柱产业领域。

所谓重复建设,是指由于生产同类产品的企业数量过多,造成全国总体生产能力过大、生产设备出现闲置的情况。从理论上讲,重复建设是市场经济中广泛存在的普遍现象。它是一个中性的概念,具有合理与不合理重复建设之分。一般说来,如果一种产品多年平均生产能力利用率低于80%~85%,那么就属于不合理重复建设的范畴。根据1995年全国工业普查资料,在285种主要工业品中,生产能力利用率在85%以下的有260种,占91.2%;生产能力利用率在75%以下的有218种,占76.5%;而生产能力利用率不到50%的有90种,占31.6%。可见,目前我国工业发展中存在的重复建设大都属于不合理重复建设的范畴。

当前,我国工业发展中存在严重的不合理重复建设,这是政府投资办企业、产业进入壁垒低、市场退出机制缺乏以及信息不完全等多方面原因共同形成的。我国有331个地级、2126个县级行政区划,共有668个城市,如果各级地方都兴办一个同类工厂,加起来就是成千上万个。这些由政府兴办的企业,一般是“进入”十分容易,而“退出”则十分困难,有时甚至几乎不可能。可以认为,这种由政府投资办企业和“只进不出”的机制,是导致我国工业严重重复建设最根本的原因。

3. 尽管近年来我国乡镇企业已出现向小城镇和工业小区集中的迹象,但过去长期形成的乡镇工业布局分散化问题依然十分突出。

改革开放以来,我国的工业增长主要是依靠农村工业化来推动的。不同于欧美国家集中型的工业城镇化道路,过去我国的农村工业化走的是一条与城镇化相脱离,并以“离土不离乡”、“进厂不进城”为特色的、分散的工业乡村化道路。这种“离土不离乡”式的农业劳动力就地转移方式,不仅导致工业化与城镇化严重失调、相互脱节,而且也使乡镇企业特别是乡镇工业的分布呈高度分散的特征。

据调查,在90年代初期,我国乡镇企业的分布特征是,80%在村落,12%在农村集镇,7%在建制镇,只有1%在县城以上的城镇。在整个农村工业中,68%的工人分布在乡村,只有32%的工人集中在镇。最近几年,随着各地小城镇建设步伐的加快,这种状况虽有一定好转,但并没有得到根本改变。很明显,乡镇工业布局的分散化,不仅缺乏规模经济效益,不利于第三产业的发展 and 农业的规模经营,而且也严重浪费土地资源,加剧了农村环境污染。经验证明,分散化的工业乡村化道路不符合现代市场经济的潮流,是迟早要失败的。

4. 由于矿产资源的枯竭,加上市场需求的下降,目前国内已有一些单一性资源型城市出现了结构性衰退现象,其就业形势十分严峻。

建国以来,我国曾在不同的计划时期建立了一大批单一性的资源型城市。据估计,目前我国大约有近百座产业结构单一、以采掘和原料工业为主导的资源型城市。其中,仅煤炭资源型城市就有50多座,总人口近1个亿。在过去计划经济时期,由于各类资源产品高度短缺,产品供不应求,这些单一性资源型城市的诸多弊端自然就难以暴露出来。

近年来,由于国内市场低迷,许多资源产品由过去的短缺转变为过剩,加上地区矿产资源的枯竭,一些大型矿山的关闭实难避免,由此将引起一系列的连锁反应。目前,我国已有一些典型的单一性资源型城市,如辽宁阜新、黑龙江鸡西等,不同程度地出现了结构性衰退的迹象。一方面,由于资源枯竭和矿井关闭,成千上万的采掘以及相关的产业工人需要转移到一些新兴产业再就业。另一方面,由于长期地下开采引起的地面塌陷和环境破坏,也需要大量的资金进行恢复和整治。这些问题尤其是就业问题,如不能得到较好的解决,最终将诱发一些大的社会问题。

三、工业地区结构演变的基本趋势

可以预见,在“十五”计划时期,随着对外开放

的不断推进和市场经济体制的逐步建立,以及国际国内经济环境的变化,我国工业地区结构的演变将会出现一些新的趋势。

1. 随着经济发展水平的提高以及交通运输网络的形成,预计到2010年前后,我国工业布局 and 区域开发将由目前的点轴开发,逐步过渡到网络开发的新阶段。

从动态的角度看,一个地区的经济开发大体要经历极点开发、点轴开发和网络开发三个不同的阶段。具体到不同类型的地区,落后地区一般采取的是极点开发,发展中地区采取的是点轴开发,而较发达地区采取的则是网络开发。1998年,我国人均国内生产总值为6404元,合773美元。其中,上海已超过3000美元,北京已超过2000美元,天津、浙江、广东、江苏、福建和辽宁已超过1000美元。如果今后我国人均GDP增长保持在7%左右(1979~1998年平均为8.3%),那么到2010年前后,我国人均GDP将达到2000美元左右。届时,我国绝大部分地区都将进入由点轴开发向网络开发转变的过渡阶段。事实上,目前我国有些地区,如长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区已开始逐步进入这一阶段。

从总体上看,改革开放以来,我国的工业布局 and 区域开发主要是采取以沿海和沿(长)江地区为主轴线,并以沿黄(河)或陇海—兰新沿线地区为辅助轴线的点轴开发战略。经过国家近20年来的重点开发,沿海地区的经济实力和自发展能力大大增强,目前已经成为主导我国经济增长的主导性增长轴。沿江地区尤其是地处长江中上游的安徽、江西、湖北、湖南、四川等省,近年来也表现出强劲的发展势头。可以预见,如果再经过10年左右的重点开发,即到2010年前后,沿江地区将有可能继沿海地区之后,成为支撑我国国民经济高速增长的另一条主导性增长轴,而沿黄或陇海—兰新沿线地区将成为支撑沿海和沿江地区经济增长、以能源和原材料产业为重点的辅助性增长轴。随着一些新的重点开发轴线如京广—京九、南昆铁路沿线地区等的相继开发以及“三横四纵”铁路大通道的建设,估计从2010年到21世纪中叶,我国将会逐步形成网络开发的总体布局格局。

2. 在21世纪初期,沿海地区将继续保持强劲发展势头,中西部一些优势地区则有可能率先崛起,成为我国新一代主导地区。

在80年代,我国经济的高速增长主要是依靠东南沿海地区来推动的。90年代以来,随着上海浦东和环渤海地区的开发,北部沿海地区正凭借其临近韩国、日本,自然资源丰富,重化学工业基础雄厚,劳动力素质较高的优势,呈现出良好的发展势头。可以预见,在21世纪初叶,随着沿海经济高速增长势头由南向北的推进以及沿海产业结构调整步伐的加快,沿海地区将会继续保持较高速度的增长态势。

相反,中西部地区因传统的资源优势日趋弱化,其工业发展将面临更大的困难,各地区发展将逐步产生分化。可以预见,在今后10~15年内,中西部一些具有区位和竞争优势的地区,如长江中上游和陇海铁路沿线地区将会率先崛起,逐步进入快速增长的轨道;东部与中部地区间差距将会缩小,而东部与西部间以及中西部南方与北方间的差距将进一步扩大。除闽粤沿海地区、长江三角洲地区、环渤海湾地区外,中西部长江中游地区、成渝地区和陇海沿线地区,将有可能发展成为今后我国新一代的主导地区。对于中西部这些未来的主导地区,国家在政策上应给予相应的支持,以使中西部一些有条件的地区先富裕起来。

3. 市场竞争的国际化 and 产业组织的变革,将促使加工工业布局逐步由分散走向集中,生产要素向优势地区和优势企业集聚。

近年来,随着对外直接投资和跨国公司的迅速发展,世界经济出现了全球化的趋势。这种全球化趋势不仅表现在市场、消费形式和竞争的全球化上,而且也表现在投资的全球化上。在当今全球化的时代,我国国内市场竞争出现了“国际竞争国内化、国内竞争国际化”的趋势。随着市场竞争的国际化以及企业兼并重组的迅速推进,家电、汽车、机械、计算机、医药等加工工业布局,将逐步出现向优势地区和优势企业集中的趋

势。在彩电、电冰箱、洗衣机、空调等家电行业,将有可能出现垄断竞争甚至寡头垄断的局面。因此,在今后一段时期内,反垄断尤其是反行政垄断以及企业间的价格合谋,将日益提上重要的日程。此外,随着小城镇建设和户籍制度改革的加快,我国乡镇工业布局将会出现向小城镇地区和各种工业小区相对集中的趋势。

4. 由于目前国内有些急缺资源难以满足国民经济发展的需要,今后从国外进口矿石和原料,临港发展一些原材料工业将不可避免。

我国国土辽阔,资源丰富,但由于人口众多,人均资源拥有量较低,资源供给远不能满足国民经济发展的需要。中国地质矿产经济研究院对37种主要矿产资源经济承载力进行测算的结果表明,到2000年,现有矿产资源中有16种(包括石油、天然气、锰矿石、铬矿石、铜等13种缺乏承载力的急缺矿产和铁矿石、锡、铂族矿等3种承载力偏小的矿产)难以满足国民经济持续发展的需要;到2010年,现有矿产资源中将有18种矿产难以满足国民经济持续发展的需要。

我国铁矿和石油保有储量的47.8%和35.6%分布在沿海地区,同时,由于国内现有资源不足,从国外进口铁矿和石油将不可避免。在这种情况下,沿海地区利用港口优势,临港发展一些现代化的钢铁、石化、化工等原材料工业企业,将具有得天独厚的优势。事实上,自“八五”以来,我国钢铁、有色金属冶炼、石油加工以及化学原料等行业,其工业产值甚至生产能力都在不同程度地向沿海地区转移。可以预计,在“十五”时期,尽管煤炭、水电等能源工业布局会逐步向西转移,但钢铁、石化等原材料工业生产能力则会进一步向沿海地区集中。

鉴于钢铁、石油化工等重要基础工业原料来源结构的变化,过去我国早就提出但并没有得到很好实施的促进高耗能产业逐步向中西部转移的战略构想,在“十五”时期将需要重新评价。同时,在目前工业生产能力严重过剩的情况下,提倡将沿海传统的一般技术产品转移到中西部的做法

已不合时宜,更难以实施,东锭西移就是一例。

5. 在地区比较优势和企业竞争优势的综合作用之下,各种生产要素将会逐步向地区优势产业集中,地区间工业分工格局也将随之发生变化。

一般说来,在现代市场经济条件下,地区优势产业的形成和发展取决于地区比较优势和企业竞争优势的大小。宏观层次的地区比较优势仅仅是地区优势产业发展的必要和前提条件,而微观层次的企业竞争优势则是决定地区优势产业发展的充分条件。可以说,地区比较优势和企业竞争优势共同决定了地区优势产业的发展,它是市场经济条件下地区产业分工发展的充分必要条件。

因此,随着市场竞争程度的不断加剧,在地区比较优势和企业竞争优势的综合作用下,各种生产要素将逐步向地区优势产业集中。从三大地带看,今后沿海工业将进一步向技术和资金密集型工业方向发展,而中西部则在发展劳动和资源密集型工业方面具有较大的优势。从城市规模看,大中小城市之间的工业分工将会进一步强化。一般性的制造业产品将逐步向大城市郊区和中小城市转移,而高新技术产业、大企业或大公司总部以及研究与开发机构将逐步向大城市尤其是地区首位城市集聚。

地区间工业分工格局也将随之发生变化,逐步由部门间分工向部门内产品分工转变。可以预见,在今后一段时期内,这种新型的部门内产品分工将愈显重要,并有可能最终超过传统的部门间分工。这种部门内的产品分工并非完全是由传统的以自然资源禀赋为基础的地区比较优势决定的,而主要是由企业规模经济、产品质量、品牌和商业信誉等因素形成的竞争优势所决定的。此外,随着跨地区企业兼并重组的不断推进,大公司、大企业出于成本和市场销售等方面的考虑,将在不同地区建立不同甚至相同的分支工厂,成为多分支机构企业。在未来的发展中,这种跨行业、混合型的多分支机构企业,将成为我国工业经济的主体。

四、工业地区结构调整的目标与方向

1. “十五”期间工业地区结构调整的目标。

在 80 年代,我国工业地区结构调整的主要任务是解决短缺以及各部门之间的比例失调问题,地区间工业协调发展尚没有提上议事日程。经过近 20 年的发展,目前我国工业经济中的短缺现象已基本消除,并出现了相对过剩的现象。工业地区结构的主要矛盾,也由过去的工业部门之间的比例失调,逐步转变为工业结构的升级、组织优化和制度创新。地区工业合理布局和协调发展问题,也越来越引起社会各界的广泛关注。因此,在“十五”和第三个十年规划期间,我国工业地区结构调整的主要目标是:充分发挥市场机制在工业地区结构调整中的作用,综合运用财政政策、金融政策、产业政策和区域政策,并采取经济、行政和法律等多种手段,促进各地区工业结构升级、组织优化和制度创新,推动各地区工业合理布局和协调发展,从而实现资源的空间优化配置。

2. “十五”期间工业地区结构调整的任务。

一是在财政、税收、投资、信息服务等方面实行诱导政策,促进各地区工业结构的全面升级。在当前全国工业生产能力出现总量过剩的情况下,无论是沿海地区还是中西部地区,都面临着工业结构升级的压力。因此,在工业布局结构调整方面,国家应限制或至少不宜鼓励沿海地区将一些高耗能料、技术落后的生产设备转移扩散到中西部地区。

二是充分发挥各地区的要素比较优势和企业竞争优势,并主要依靠市场竞争机制的作用,推动各地区间工业合理分工和资源优化配置。中央要采取有效的政策措施,打破行业行政垄断和地区封锁,坚决取缔各种形式的地方保护主义,以促进各地企业公平竞争、合理分工。

三是通过产业援助政策和区域政策,促进各地区工业的协调发展,缩小地区间发展差距。在政策导向方面,要正确处理好全国产业结构升级、增强国家整体工业竞争力与逐步缩小国内地区差距之间的关系。缩小东西工业发展差距是一项长期的艰巨任务,切不可急于求成;但在扶持中西部工业发展,增强其工业竞争力方面,又必须当机立断,并制定出一些切实可行的具体政策措施。

3. “十五”期间工业地区结构调整的方向。

今后,各地区工业结构尤其是产品结构的调整,将越来越成为企业自身的事情。在工业结构调整的过程中,市场机制将发挥着越来越重要的作用,中央和各级地方政府主要是在政策上加以诱导。这就是说,在市场经济体制下,工业结构调整只能是“政府搭台,企业唱戏”,各个企业是结构调整的主体,市场机制将起着主导作用。

在“十五”乃至第三个十年规划期间,我国的工业发展将同时面临着工业化与现代化两大任务。各地区由于经济社会发展条件的不同,在实现工业化与现代化目标的选择上应该有所侧重。沿海地区由于现有基础较好,社会经济综合实力较强,今后应把工业发展的重点放在实现地区工业现代化上;西部地区因现有基础较差,工业发展水平较低,其工业化的任务还远没有完成,今后重点是加快地区工业化的进程;而处于中间水平的中部地区,其工业发展应兼顾工业化和现代化两大目标。就是说,在未来一段时期内,实现我国工业现代化目标要更多地依靠沿海地区,而实现全国工业化的目标则要更多地依靠中西部地区。

在工业结构的调整方面,各地区因区情不同,其发展方向也应该有所不同。1998年,我国沿海地区人均GDP已达到1150美元,按照世界银行的划分标准,已开始进入中等收入地区的行列,其中上海已开始迈入上中等收入阶段的门槛。在新的发展阶段,今后沿海地区重点将是大力发展高新技术产业、精深加工制造业以及高附加值出口产业,以逐步提高其工业国际竞争力,缩小与工业发达国家之间的差距,实行工业结构的全面升级。同时,要选择一些有条件的地区,建立一批国家级高新技术产业出口生产基地。

中西部地区地域辽阔,劳动力资源丰富,能源矿产资源富集,但经济发展水平较

低,至今仍处于低收入发展阶段。今后一方面要以市场需求为导向,不断加强对区内资源的综合深度开发,提高加工增值程度,变资源优势为现实的经济优势;另一方面,要充分发挥武汉、西安、重庆、成都等大城市的科技优势,大力发展高新技术产业和出口创汇产业,在有条件的地区可以建立一些国家级高新技术产业出口生产基地。此外,中西部地区发展劳动密集型产业和以农产品为原料的名优特新轻工业,也具有较大的优势和潜力。

五、优化工业地区结构的政策措施

1. 实行分类调控的地区产业结构调整政策。

我国人口众多,国土辽阔,各地区的情况千差万别。今后,国家应按照区别对待、分类指导的原则,重点抓好中心城市区、出口生产基地、老工业基地和单一矿业城市的结构调整工作。中心城市区的产业结构调整,应以提高国家科技创新能力和国际竞争能力为目标,重点加强高新技术产业的开发和高、精、尖、深加工工业的发展;出口生产基地应依托经济技术开发区、高新技术产业开发区和大中型骨干企业,以扩大出口创汇和增强国际竞争力为目标,重点发展出口创汇产业,尤其是高新技术出口产业;老工业基地则应以工业结构升级和制度创新为主要目标,重点加强对国有工业企业的技术改造和结构调整;单一矿业城市重点是加强资源深度加工,发展新兴接替产业,促进地区工业结构的多元化和可持续发展。

2. 实行以企业投资补贴为主的诱导政策。

为鼓励外商和发达地区的企业到中西部欠发达地区投资设厂,当前很有必要借鉴一些发达市场经济国家的经验,实行以企业投资补贴为主的投资诱导政策。也就是说,中央政府可以从现有预算内资金中拿出一部分,或者通过其他渠道筹集一部分资金,对在国家划定的特定开发地区新扩建且符合一定条件的外商和区外企业提供一定比例的投资补贴。接受补贴的企业必须符合该地区的长远发展方向,能够为当地创造较多的就业机会,并带动一大批相关产业的发展。同时,国家应规定受补贴企

业经营的最短年限。如果企业投资符合国家要求,并达到一定的期限,取得良好的效果,中央政府就应给予一定比例的投资补贴。

实行投资补贴的主要目的,就是通过政府补贴将欠发达地区的资本利润率提高到接近发达地区的水平。在市场经济条件下,如果没有这种补贴,追求利润最大化的社会资本一般不会到欠发达地区投资的。很明显,实行企业投资补贴政策,可以充分发挥市场机制的作用,用很少一部分资金引导大量的社会闲散资金,来加快中西部欠发达地区的开发,使之逐步成为投资家、企业家、冒险家的乐园。因此,与过去的国家投资项目布局相比,企业投资补贴能够起到“八两拨千斤”的作用。

3. 建立一批高新技术产业出口生产基地。

改革开放以来,我国工业品出口获得了迅猛的发展。然而,由于现有出口产品加工增值程度低,技术含量不高,绝大部分都属于劳动密集型产品,我国工业国际市场竞争力较弱。在当今世界,工业的国际竞争主要是高新技术和人才的竞争。为提高我国出口产业的国际竞争力,推动高新技术产业的出口,当前很有必要在全国选择一些具有条件的地区,建立一批高新技术产业出口生产基地。这些出口基地不应局限于沿海地区和国家现有的高新技术产业开发区。今后,国家对出口产业的支持应把重点放在高新技术产业出口方面,尤其是对国家高新技术产业出口生产基地要给予积极的支持。

4. 进一步鼓励外商投资投向中西部地区。

近年来,国务院针对中西部地区扩大对外开放,提高利用外资水平的需要,制定了一系列鼓励外商到中西部地区投资的政策。这些政策的实施,增强了外商投资中西部的信心,并有利于中西部提高利用外资的水平,今后应进一步加以完善。首先,要放宽服务贸易领域的进入限制,以扩大服务贸易开放为先导,全面带动外资进入中西部。其次,实施以资源换资金的战略,积极引导外资参与中西部地区的资源开发,发

展精深加工制造业。第三,尽快出台一些具体政策,鼓励外商嫁接改造中西部国有老企业。第四,取消境外金融机构在内地设立分支机构的各种限制,鼓励外资银行到中西部地区设立代表机构和营业性分支机构。第五,加快制定《中西部地区外商投资优势产业指导目录和优势项目》,引导和鼓励外资向中西部地区倾斜。

5. 积极推动各地区之间的经济技术协作。

在市场经济条件下,虽然地区间企业的兼并、联合和经济技术协作是一种企业经济行为,但国家在政策上给予相应的支持是十分必要的,尤其是在当前经济体制转型时期。80年代以来,各级政府部门在推动地区间经济技术协作方面做了许多工作,取得了较好的成效。今后各级政府部门应进一步解放思想,转变观念,真正按照市场经济原则,充分发挥企业的主导作用,积极推动跨地区企业兼并、联合和重组。首先,要防止政府部门打着产业重组的旗号,通过“劫富济贫”式的兼并和行政撮合形成集团等方式,把劣势企业和亏损企业的人员、负债一起压在优势企业身上。其次,各级政府和行业主管部门要敢于当配角,积极帮助企业解决跨地区、跨行业兼联合中出现的各种问题,并在税收、金融、土地和产权交易等方面提供相应的政策优惠。第三,要进一步健全有关跨地区兼并和投资的政策法规。对于当前在跨地区兼并和投资中所存在的统计、税收归属、投资保障以及仲裁等问题,国家应制定相应的法律和规章制度,加以明确的规定。

6. 大力促进大中小城市之间的工业分工。

我们利用1994年600多个城市的系统数据进行分析的结果表明,城市工业企业资金利税率和资金产值率与城市人口规模之间并不存在着显著的正线性相关关系。然而,长期以来,在工业和基础设施的投资布局上,无论是中央还是省级政府,都存在着偏重于大中城市尤其是大城市的倾向。这种工业投资布局的大中城市偏好,与80年代国家制定的旨在鼓励中小城市特别是小城市发展的城市发展方针恰好相反。

从发展趋势看,随着大城市土地价格和劳动力工资成本的不断上涨,大城市将会利用其自身的优势,逐步向商业、贸易、金融、房地产、科技、文化等第三产业和高新技术产业方向发展,而把市区现有的一般性制造业转移扩散到周围的中小城市地区。同时,大城市方便的交通通讯条件和集聚经济优势,将使大城市成为跨国公司地区性总部和国内大中型企业或公司总部的所在地,而中小城市将成为制造业的生产地和工业活动相对集中的地区。因此,为充分发挥不同规模城市的经济优势,今后国家有必要采取引导大城市特别是超大和特大城市工业企业逐步向中小城市扩散,并优先支持中小城市工业发展的政策。要鼓励大公司、大企业将总部迁往大城市地区,并在国内外科技中心建立自己的研究与开发机构。

7. 逐步引导乡镇工业向小城镇地区集中。

乡镇工业向小城镇地区和工业小区集中,不仅可以共同利用城镇基础设施,获取集聚规模经济效益,而且可以节约土地,减少环境污染,有利于第三产业的发展。为积极引导乡镇工业向小城镇地区和工业小区集中,促使我国乡镇工业逐步走向集中化、城镇化的道路,今后要逐步加快小城镇户籍制度改革步伐,积极鼓励农民到小城镇地区兴办工业、建房买房、务工经商,要逐步放宽小城镇务工经商人员的户口控制。农民进城后原有的承包土地,其经营权应逐步向种田能手集中、转移。同时,要积极探索改革城乡分割的户籍制度,逐步实行居住地登记制,实现城乡一体化。当前,可考虑放开建制镇以下的城镇户口限制,等条件成熟后,再逐步放开中小城市的市区户口。此外,要按照市场经济的原则,逐步取消与户籍联系在一起的各种城镇福利和各种歧视政策。

(作者单位:中国社科院工业经济研究所;责任编辑:程漱兰)

注释

国家统计局工业交通统计司编,《大透析:中国工业现状、诊断与建议》,中国发展出版社,1998年版,第42页。

根据国家统计局编《中国工业经济运行快报》(1999年1月)中有关数据计算。国家经贸委委托研究课题“十五”工业结构调整与优化政策研究》。