

新形势下我国中西部工业化战略探讨*

魏 后 凯

内容提要 本文考察了中西部工业化的特点、存在问题以及当前所面临的国际国内经济环境,认为在新形势下,国家应逐步改变过去长期实行的重点支持中西部能源和原材料工业发展的资源导向型战略,实行以市场导向为主导的工业化战略,并采取投资诱导型的工业布局政策。

关键词 中西部地区 工业化战略 企业投资补贴

一、中西部工业化的特点与存在问题

近年来,随着我国大规模工业化的推进,中西部工业化的进程也在逐步加快,并出现了一些新的特点。具体表现在以下几个方面:

1. 尽管中部工业产值比重有所提高,但西部所占的比重仍在继续下降。自80年代以来,随着国家经济建设重点的转移以及沿海地区改革开放步伐的加快,东部沿海地区凭借其区位优势和技术实力,率先进入了工业经济高速增长的快车道。相比之下,中西部地区工业增长速度相对缓慢,其工业总产值占全国的比重逐年下降。1985~1995年,沿海地区工业产值占全国的比重由60.4%提高到66.0%,而中部地区则由27.2%下降到24.1%,西部地区由12.4%下降到9.9%。在这期间,中西部地区工业产值占全国的比重下降了5.6个百分点。“九五”以来,在国家政策的有力支持下,中部地区工业产值比重已有一定的提高,但整个西部地区至今仍在继续下降。即使是地处中部的黑吉、晋蒙地区,目前工业产值比重仍低于1990年的水平,更远低于80年代的水平。在1990~1997年,黑吉地区工业产值比重下降了2.1个百分点,晋蒙地区下降了0.4个百分点,西南和西北地区则分别下降了1.4和1.5个百分点,只有中部5省(包括安徽、江西、河南、湖北、湖南)的产值比重有所提高。

2. 中西部一些交通方便的地区近年来工业增长速度已有所加快。改革开放以来,我国沿海与内地的工业增长曾呈现出严重的不平衡发展格局。1979~1995年,在工业增长速度高于全国平均水平的10个省区中,有6个分布在沿海地区,4个分布在中部地区,西部9个省区工业增长速度全部低于全国平均水平。同时,工业增长速度高于20%的4个省区,包括浙江、广东、福建和江苏,全部集中在沿海地区;而工业增长速度低于10%的5个省区,包括西藏、黑龙江、青海、甘肃和宁夏,全部分布在中西部。在这期间,中西部地区共有7个省区,包括山西、内蒙古、黑龙江、陕西、甘肃、青海和宁夏,其工业增长速度不仅低于全国平均水平,而且也低于改革以前的水平。1996年以来,由于乡镇集体工业发展面临诸多困难,加上东南亚金融危机的影响,广东、浙江、江苏等沿海地区工业增长速度已明显放慢。相反,地处长江流域、临近沿海、交

* 本文为中国社会科学院“九五”重点研究项目“加快中西部工业化进程研究”的一个阶段性研究成果。

通方便的安徽、湖北、江西、四川等地,工业增长速度明显加快。1997年,安徽省乡及乡以上工业总产值比上年增长18.0%,湖北省增长16.3%,四川省增长16.1%,分别居全国第一、第三和第四位。可以预见,在近中期内,长江流域将有可能继沿海地区之后成为我国区域经济的新增长点。

表1 中西部地区工业总产值占全国的比重 单位:%

年份	1980	1985	1990	1995	1996	1997
东部沿海地区	60.4	60.4	62.5	66.0	65.4	65.4
中西部地区	39.6	39.6	37.5	34.0	34.6	34.6
黑吉地区	7.3	6.7	5.9	3.6	3.9	3.8
晋蒙地区	3.6	3.6	3.4	2.8	3.0	3.0
中部5省	16.2	16.9	16.2	17.7	18.4	18.7
中部小计	27.1	27.2	25.5	24.1	25.3	25.5
西南地区	7.5	7.9	7.5	6.6	6.1	6.1
西北地区	5.0	4.5	4.5	3.3	3.1	3.0
西部小计	12.5	12.4	12.0	9.9	9.2	9.1

资料来源:国家统计局编,《中国统计年鉴》(1997~1998)、《改革开放十七年的中国地区经济》,北京,中国统计出版社,1996年版。

3. 东部与中部间工业发展差距已有所缩小,但东西部间差距仍在继续扩大。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不断扩大,但二者间的相对差距却略有缩小。“七五”以来,由于东部地区工业的迅猛发展,中西部与东部地区间人均工业总产值的相对差距由91.6%迅速扩大到140.3%,而同期西部与东部地区间相对差距则由172.4%急剧扩大到261.7%。近年来,随着中部地区(主要是中部5省)工业增长速度的加快,中部与东部地区间人均工业总产值的相对差距已出现逐年缩小的趋势,但西部与东部地区间的差距却在继续扩大。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。

表2 三大地带人均工业总产值相对差距的变化

年份	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	93.7	174.1
1985	1362	711	500	928	91.6	172.4
1990	3228	1488	1095	2094	116.9	194.8
1995	12229	5090	3381	7587	140.3	261.7
1997	14751	6746	3665	9200	118.7	302.5

注:相对差距系数的计算公式为: $RG = (\frac{V_E}{V_N} - 1) \times 100\%$ 。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:同表1。

4. 采掘和原料工业所占产值比重大,工业发展呈现出明显的资源型结构特征。从三大地带的比较来看,中西部地区尽管工业化相对滞后,但其重工业产值比重却较高,平均要比东部地区高10个百分点左右。从表3中可以看出,中西部轻工业产值比重低主要是以非农产品为原料的轻工业产值比重较低,重工业产值比重高则主要是采掘和原料工业所占的比重较高。1997年,中西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分别为8.8%和9.9%,而同期东部地区为17.9%;中西部地区采掘和原料工业所占的比重分别为36.6%和36.5%,而同期东部地区只有24.6%。相反,中西部加工工业所占的产值比重则要低于东部和全国平均水平。分省区看,山西、内蒙古、黑龙江、西藏、青海、甘肃、新疆等省区,其采

掘和原料工业产值比重远高于全国平均水平,而加工工业则远低于全国平均水平,呈现出典型的资源型工业结构特征。与之相近,宁夏、吉林、河南、湖南、贵州、云南、江西等省区,其采掘和原料工业产值也占有较大的比重。

表 3 1997 年三大地带独立核算工业总产值构成 单位: %

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

资料来源:国家统计局编《1997 年工业统计年报》。

二、当前中西部工业化面临的新形势

1. 世界经济的全球化趋势日益使国际国内竞争融合为一体。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。一般地说,全球化反映了国际上分散的经济活动功能一体化的程度,它是国际化的高级形式。国际生产和功能一体化是全球化的两个最基本特征。当前,世界经济的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。因此,对任何一个企业来说,都将同时直接面临着国际国内竞争的壓力。在这种新的竞争环境中,中西部具有明显比较优势的自然资源禀赋条件,其在工业发展中的作用将日益下降。相反,中西部过去不具有优势甚至呈劣势状态的一些因素,如信息、技术、人才和制度创新等,将越来越显得十分重要。

2. 由于生产能力的过剩,中西部地区的资源优势已受到明显的抑制。90 年代以来,随着工业经济特别是乡镇企业和外商投资企业的迅速增长,我国工业发展已由 80 年代的短缺经济逐步进入到过剩经济。据对第三次全国工业普查 285 种工业产品生产能力利用率的分析,1995 年工业产品生产能力利用充分的(生产能力利用率 $>90\%$)仅有 13 种产品,只占 4.6%;生产能力利用比较充分的(80%~90%)也只有 34 种,只占 11.9%;而生产能力利用不足(70%~80%)或严重不足(50%~70%),甚至低于 50%的,却分别有 36 种、112 种和 90 种,分别占 12.6%、39.3%和 31.6%。^① 可见,目前我国工业品生产能力利用不足或严重不足的已高达 80%以上,明显短缺的工业产品已几乎不存在。很明显,近年来出现的这种生产过剩状况,对中西部工业化将产生重要的影响。一方面,由于工业特别是加工工业生产过剩,企业开工不足,势必将减少对能源、原材料等资源产品的市场需求。在这种情况下,目前中西部已有一大批采掘和原料企业,尤其是煤矿处于停产、半停产甚至关闭的状况,一些大型的在建水电站也将面临着“今后电卖给谁”的问题。另一方面,随着生产过剩状况不断向能源以及其他资源产品的延伸,中西部地区的资源优势将受到明显的抑制。这样,中西部过去那种以资源禀赋为中心的传统工业化战略,将日益受到严重的挑战。

3. 由于国内有些资源难以满足国民经济发展的需要,今后从国外进口一些原料临港发展原材料工业将不可避免。据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

^① 刘洪主编:《大透视:中国工业现状·诊断与建议》,北京,中国发展出版社 1998 年版,第 82~91 页。

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。^①在这种情况下,如何充分利用国内国外两种资源,从国外进口原料临港发展一批大型原材料工业企业将不可避免。事实上,从“八五”以来,我国钢铁、有色金属冶炼、电力、石油加工、化学原料以及化学纤维等行业,其工业产值甚至生产能力都在不同程度地进一步向沿海地区集中。因此,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“九五”时期将需要重新评价。

三、中西部工业化战略调整的必要性

中西部能源和矿产资源丰富。除铁矿、锰矿、菱镁矿和石膏等少数矿种外,我国水能、煤炭、石油、有色金属、非金属、稀土和稀有金属等,大都集中在中西部地区。正因为如此,长期以来,国家对中西部工业化的支持主要集中在能源和矿产资源的开发方面。在国家政策的诱导下,中西部工业化采取了一种以发展能源和原材料工业为重点的资源导向型战略。在山西、内蒙古、黑龙江、吉林、贵州、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等省区,这种资源导向型战略表现得更为明显。1997年,这些地区采掘和原料工业产值占工业总产值的比重都在40%以上,有的甚至高达70%,远高于全国的平均水平。

为支持这种资源导向型战略的实施,在“九五”计划和2010年远景目标纲要中,曾提出了一些带有方向性的政策措施。然而,由于缺乏具体的可供操作的政策手段,这些政策措施有些取得了较好的效果,但大多至今仍停留在纸面上。在“九五”计划和新十年规划时期,由于国际国内经济环境的变化,无论是中西部过去长期实行的资源导向型战略,还是“九五”计划中提出的支撑这一战略实施的一些具体政策措施,都有必要重新评价,并进行适当的调整。在新形势下,对中西部长期实行的资源导向型战略及其一些政策措施进行必要的调整,具有以下几方面的理论和实践依据:

1. 从国内外区域经济开发的历史经验看,一个地区单纯依靠采掘和原料工业的发展,走“卖原料”的路子,往往是难以启动整个地区经济的增长的。一方面,在以资源型产业为主导的地区,由于产业链条较短,加工层次低,主导产业与周围地区的经济联系比较松散,没有按照生产联系形成一个紧密的地域生产综合体,因而其地区乘数作用一般较小,难以带动周围广大地区的经济发展。另一方面,一个产业结构过于单一且以资源型产业为主导的地区,也容易因地区资源的枯竭和市场需求的变化,造成地区经济增长的不稳定,形成大起大落的局面,严重时甚至会产生地区经济的结构性衰退。英国北部煤田地区、德国鲁尔地区、法国洛林和诺尔—加莱地区以及美国东北部地区等一些以煤为基础的地区和城市经济的衰落,就是这方面的典型例子。

2. 在当前生产力过剩的情况下,如果把沿海地区一些低档次的一般加工产品转移到中西部地区,将会严重影响我国产业结构调整的步伐。当前,我国工业生产能力的过剩主要是一种结构性过剩,即大量的中低档产品生产能力严重过剩,而一些高档名优产品却市场前景看好。

^① 卜善祥、孟旭光:《我国矿产资源形势分析研究》,中国地质矿产经济研究院,1998年4月。

因此,逐步压缩、淘汰一批生产能力过剩的落后技术和低档次加工产品,实行产业结构的升级,将是今后我国产业结构调整的中心任务。在这种情况下,不仅沿海而且中西部地区都面临着产业结构调整 and 升级的任务。如果允许沿海地区把一些低档次的一般加工产品转移到中西部地区,那将不仅会影响中西部工业的市场竞争能力,加大其今后产业结构调整的难度,而且还可能会使全国的产业结构调整政策落空。比如,在前些年,中国纺织总会曾制定实施了一项棉纺织能力区域转移规划,计划在压锭的过程中,将沿海大中城市一部分绵纺锭转移到中西部产棉地区,并在财政上给予了较大支持,其结果使棉纺压锭变成了“锭子转移”。

3. 如果对各产业部门的情况不加区别,笼统地提倡高耗能产业向中西部地区转移,这既不现实也难以具体实施。“六五”以来,我国几乎在每个五年计划中,都提出要逐步将高耗能产业,尤其是原材料工业转移到中西部资源丰富地区,但实施效果并不十分理想。事实上,在目前国内资源难以满足需要,一些主要原料需要大量进口的情况下,不加区别笼统地提倡高耗能产业向中西部地区转移,这本身就是不现实的。例如,我国铁矿和石油保有储量的 47.81% 和 35.62% 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也将不可避免。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。可以预计,在今后一段时期内,我国的钢铁、石化等原材料工业生产能力将会进一步向沿海地区集中。

4. 由于现行各项政策政出多门,相互之间尚存在着不协调、不一致,由此就影响了政策的实施效果。虽然中央早就把加快中西部资源开发和工业发展提到了重要的战略高度,但现行的一些政策并非都有利于中西部的经济发展。比如,目前我国沿海一些地区资金供给已出现相对过剩,而中西部一些地区由于资源开发和基础设施建设的任务繁重,资金供应比较紧张。但由于受现行存贷挂钩的信贷政策的影响,各地的信贷资金只能投放在本地,东部地区的富裕资金难以流向中西部地区,由此就阻碍了中西部地区的经济发展。又如,近年来,通过资本市场尤其是股票市场直接融资已成为企业筹集资金的重要渠道之一。然而,至今为止,我国 A 股上市公司的地区分布极不平衡。据统计,截至 1997 年 11 月 7 日,东部 9 个经济发达省份(未包括河北、广西、海南)上市公司的家数和总股本规模,分别是西部 8 个欠发达省份(未包括四川、重庆)的 6.06 倍和 12.87 倍。除陕西外,西部欠发达省区上市公司数量一般不足 10 家,总股本所占份额则不足 1%,在发行 B 股、H 股、红筹股以及海外上市方面,西部欠发达地区至今仍是空白。^①

四、中西部工业化战略调整的思路与措施

在“九五”计划和新十年规划期间,无疑国家应继续采取得力有效的政策措施,积极推进中西部地区的工业化进程,加快中西部工业发展的步伐。这是因为,自 80 年代以来,我国地区发展差距的扩大有很大一部分都是由东西差距扩大引起的,而东西差距的扩大则主要是由于地区工业发展的不平衡引起的。因此,如何加快中西部工业化的进程,将是促进地区经济协调发展,逐步缩小地区差距的关键。

在新形势下,中西部工业化战略和政策的调整,关键是要充分发挥政府和市场的双重调控作用,努力实现以下四个根本转变:一是在地区工业化的模式上,要从过去以资源导向为主逐

^① 范勇宏:《中国股票市场与区域经济》,载中国区域经济学会编《跨世纪的中国区域发展》,北京,经济管理出版社 1999 年 1 月版,第 175 页。

步转变为以市场导向为主；二是在国家投资的地区布局上，要从目前以投资项目的布局为主逐步走向以投资诱导为主；三是在地区间的产业分工上，要从部门间产业分工逐步走向部门内产品分工；四是在工业结构的调整方面，要从目前以增量调整为主逐步转变为以存量调整为主，充分发挥制度创新和技术进步的重要作用。为实现这四个根本转变，中央在支持中西部工业化的有关政策方面，也要进行适当的调整。

1. 合理确定国家对中西部地区支持的地域范围。虽然中央早就把加快中西部的工业发展提到了重要的战略高度，但实际上近年来出台的具体政策并不多。当然，导致这种情况的出现其原因是多方面的，但最根本的是中西部包括 19 个省区市，国土面积占全国的 83.4%，人口占全国的 58.2%。因此，在现有体制下，中央政府既没有能力也没有必要对这一广阔的地域，不加区别地在政策上予以支持。事实上，由于中西部各地区的情况差别较大，今后中央政府只能集中有限的资源，对中西部一些问题比较严重或者地位比较重要的地区给予支持。这类地区主要包括：地处边境，交通不便，且人均收入较低的贫困落后地区；产业结构单一且以资源型产业为主导，当前产业结构矛盾较为突出的矿业城市和老工业基地；目前或未来具有较大开发前景的国家能源和原材料建设基地；科技力量雄厚，现有基础较好的国家高新技术产业开发区。

2. 实行以企业投资补贴为主的投资诱导政策。长期以来，我国主要是依靠国家投资项目的布局来调控地区经济的发展。然而，改革开放以来，随着国家预算内资金占全社会固定资产投资比重的急剧下降（1997 年仅有 2.8%），目前国家已不可能再像过去那样通过重点项目的布局来诱导各地区的投资方向。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，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。如果企业提前撤回投资，应该退还国家投资补贴。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，来加快中西部尤其是落后地区的工业发展。

3. 积极鼓励沿海地区的资金、人才和企业家流向中西部。为加快中西部工业化的进程，中央和各级地方政府应在政策上加以诱导，积极推动沿海发达地区的资金、技术和人才合理流向中西部落后地区。第一，当前必须尽快取消现行的存贷挂钩的信贷政策，鼓励地区间资金合理流动。第二，通过投资、就业补贴以及低息或贴息贷款等途径，促使沿海地区资金、人才和企业家流向中西部。第三，鼓励沿海企业采取多种形式，到中西部地区开发当地资源，发展一些中高档次的加工工业。第四，国家在政策上应该限制或者至少不应鼓励沿海地区把一些高耗能料、档次较低、污染严重的工业，转移扩散到中西部地区。

4. 对中西部企业的上市应在政策上予以倾斜。为了更好地发挥中西部地区的资源优势，今后国家在股票发行额度方面应予以政策倾斜。在国有企业股份制改造和重组中，应优先考虑资源开发性质的企业上市。这样，才能更好地吸引外来资金，加快中西部地区的资源开发。同时，作为加快中西部尤其是西部地区资源开发的一项重要措施，当前国家可以考虑设立西部产业开发投资基金，鼓励投资者向西部的农牧业、能源、矿业、基础设施等基础产业投资。

（作者工作单位：中国区域经济学会 北京市 100836）

（责任编辑：王燕梅）

— 57 —