

# 中国西部地区开发的目标、模式及政策

魏后凯

增长和均衡是经济发展追求的两个根本目标。要求得国民经济的高速增长和合理均衡之间的协调,开发西部地区的意义和作用是我们不能轻易忽视的。问题是,在我国采取非均衡增长整体发展战略的同时,我们对西部地区的开发应采取何种策略?本文将从理论上加以论述。

## 一、目标:是投资效益,还是地区繁荣

对于国家开发西部地区的目标,是侧重于投资效益,还是侧重于地区繁荣,学术界一直存在着争论。不同的出发点,将会产生不同的结论。梯度论者和反梯度论者的根本分歧,就在于其各自的出发点不同。

我国地域辽阔,人口众多,地区差异极大,其技术经济发展水平基本上从东向西发生梯度倾斜,而资源分布基本上从西向东发生梯度倾斜,这是我国区域开发与产业布局必须先考虑和面对的客观现实。因此,从经济增长和效益最大化原则出发,实现要素配置的适度倾斜和优先重点发展沿海地区是无可厚非的。问题是,在我国采取非均衡增长整体发展战略的同时,是否可以不考虑合理的经济均衡而忽视西部地区的开发呢?我们的回答是否定的。从全国范围来看,采取的应是适度倾斜,而不是过度倾斜。

直到今日,人们对1958—1960年、六十年代末到七十年代初以及粉碎“四人帮”以后,我国工业布局出现的三次“大分散”,在布点上脱离现实条件,大搞“遍地开花”、“星罗棋布”的经验教训还记忆犹新。在缺乏深入的客观分析的情况下,这种经验教训往往容易导致人们从一个极端走向另一个极端。我国三十多年来基建投资在沿海和内地的分配关系上“三进三出”的“钟摆运动”,就是一个很好的例证。这一点值得我们深思。

过分强调东部沿海地区重点发展的一些学者,特别是梯度论者,其立足点是中西部地区的投资经济效益差。如果仅从短期的经济增长和效益最大化原则出发,就过分强调东部沿海地区的重点发展,而忽视或否定西部地区的开发的话,那未免带有较大的片面性。这里有两点值得商榷:

1、西部地区投资效益的严重扭曲现象,导致虚假的表面投资效益在东、中、西部之间形成悬殊的差异。投资效益扭曲的形成原因,主要表现在以下几个方面:

第一,中西部地区,特别是三线地区现有固定资产的投资效益较低,有相当一部分要归属于我国工业布局的政策失误。工业布局过分强调国防原则和政治原则,忽视规模经济和集聚经济,使工业布局出现“小土群”和“山、散、洞”,这既扩大了投资规模、增加了运输费用,又使各工厂间得不到合理的专业化协作和技术联系,从而降低了经济效益。

第二,新建企业投资效益的估算,不能只着眼于建厂本身的投资,还应考虑到相关投资

和最终产品的运输费用。沿海地区技术经济虽比较发达，但资源贫乏，能源、电力、原材料、运输都十分紧张，北部沿海还存在工农业用水矛盾的问题。同时，我国东部沿海地区基本上走的是一条依赖中西部消费市场和原料燃料供给市场的扩大的内向经济循环发展道路，这与美国、日本沿海地区的发展有着明显的不同。工业特别是原材料、重化工、重型机械等重工业过多地在沿海地区建厂，势必要增大工业企业的相关投资和最终产品的运输费用。以远距离运煤来说，到本世纪末，山西省连同陕西、豫西煤的外运，初步计算，需新增铁路投资200亿元（包括新建、改建铁路和购买车辆），装卸煤炭的港口设施投资100亿元（包括新建、改建港口和买船），二者合计300亿元。毫无疑问，这些相关工程的投资，应当分摊到直接或间接从这些工程获得利益的工业企业或城镇中去。

第三，现有企业的经济效益应消除级差地租收益的影响。沿海地区地理位置优越，土地质量较高，而且开发的历史悠久，城市及工业基础设施完备，协作配套的相关企业齐全，其土地价值和价格均较高。一般说来，我国级差地租收益的空间曲线从东向西发生倾斜。由于我国并没有把这种级差地租收益用税收的形式征归国家或地方政府所有，这样势必使我国东、中、西部地区的工业企业在相同的主观努力条件下得不到相同的利润，这一不公平条件下开展的市场竞争，将人为地降低中西部地区的投资效益，使其处于不利的地位。

第四，产业结构和价格差异所导致的价值转移的影响。我国大多数轻工业产品价格偏高，重工业产品价格偏低，矿产品和部分农产品的现行价格明显偏低，从而使我国工农业产品的现行价格并不完全反映其实际价值。同时，评价经济效果的总产值指标，包含着原材料、燃料、折旧等物化劳动的转移价值，而各个产业部门总产值中物化劳动的转移的比重相差甚大。一般说来，物化劳动转移部分占工业总产值 $2/3$ 以上，占农业总产值 $1/3$ 左右，而采矿业这一比重就更低。这样，中西部地区农业、采矿业、原材料工业的发展，由于价格偏低，有相当一部分价值转移到了东部沿海地区。

2、要素配置的过度倾斜，将从要素供给市场和商品销售市场两方面对区域经济发展产生负作用。第一，要素供给市场。东部沿海地区原材料、燃料短缺，电力供应紧张，这已越来越成为其区域经济发展的主要限制因素之一。据估计，仅仅因为电力不足，目前全国企业就有30%左右的生产设备能力得不到正常发挥，其中沿海地区更为严重。而我国目前国际收支状况恶化，外汇需求膨胀而供给短缺，在这种情况下，沿海地区要进一步发展，不可能依靠大量进口国外原料、燃料和电力生产的扩大。因此，如果国家过度集中资金发展沿海地区，一方面将会进一步扩大沿海地区对原燃料和电力的需求；而另一方面，在缺乏平均利润率市场调节机制来促进资金、劳力在部门及地区之间进行合理流动的条件下，资源丰富的中西部地区，将会因得不到必要的开发建设投资、外运交通的紧张以及随着经济发展而出现的内部市场需求量的扩大，而使为东部地区提供的原材料、电力的数量日趋减少而增长速度缓慢。这样，我国原材料、燃料及电力的市场供给和需求将产生越来越大的缺口，从而阻碍区域经济的发展。第二，商品销售市场。要素市场从西向东的单向倾斜与扭曲后的虚假资金利润率的悬殊差异的交替作用，一方面将进一步加剧要素市场的单向倾斜，并在空间上产生要素的区域累积效应，使中西部的生产要素急剧发生从西向东的转移，从而导致其生产能力迁移、萎缩，区域生产力出现恶化；另一方面，工资结构性上涨、隐蔽性消费基金膨胀和消费需求超前所导致的消费基金膨胀，使国内消费增长迅速，这既诱发了高档消费品的大量进口，又有可能促使沿海地区继续采取内循环发展模式，以占领

国内市场为目标,在不公平条件下与中西部地区进行竞争。这样,在中西部地区生产力出现恶化的同时,东部地区的商品外挤推动力出现衰减。以浙江省为例,1952—1980年28年间,工业总产值年平递增7.1%,外贸收购年平递增10.6%。而1981—1984年,全省外贸收购年平递增只有1.5%,远低于同期工农业总产值年平均递增15.1%的速度,也低于全国的平均增长速度。

因此,国家开发西部地区的目标,并不是单纯的投资效益问题,而是以投资效益为前提的地区繁荣问题。现阶段,在适当倾斜发展东部沿海地区的同时,加速中西部地区的开发,是促进我国东、中、西部地区合理分工和共同繁荣的关键。

## 二、模式增:长极点开发

西部地区开发的目标,是考虑投资效益前提下的地区经济繁荣。在西部地区技术经济薄弱,基础设施落后,建设资金十分有限的条件下,我们既要考虑到短期的投资经济效益,又要考虑长期的地区经济发展,目前只能采取重点开发即增长极点开发方式。当地区经济发展到一定水平,并具有进行较大规模开发能力以后,我们可以进行第二阶段开发,即选择一、二条区域性重点开发轴线,实行点轴开发。第三阶段为网络开发,即选择新的重点开发轴线,实行点轴开发,并与原有开发轴线联结成一个有机的经济网络整体,这一阶段为全面开发新区的阶段。这样,由点的同心圆状扩散和轴线的渐进式延伸,进而网络式全面扩展,将推动和促进整个西部地区的经济均衡增长。

增长极是由法国经济学家佩鲁(F·Rtrionx)提出。他认为,增长不是在每个地区以同样的速度增加;相反,在不同时期,增长的势头往往集中在某些主导产业和推进型企业,而这些主导产业和推进型企业一般集聚在某些地区。由于这些主导产业和推进型企业集聚的地区常常是大城市中心,这些中心就构成了增长极。如果一个地区没有增长极,就应该选择一些发展潜力较大的原有经济中心,改造成地区增长极,或者规划建设新的增长极。

增长极对周围落后地区的推动作用及经济影响,主要反映在通过极化效应和扩散效应所形成的力场经济空间上。极化效应是指产业的推进性增长引起其它经济活动趋向于增长极的过程。在这一过程中,首先出现经济上的极化,然后不可避免地导致地理上的极化,从而获得各种集聚经济(内部和外部规模经济)。扩散效应是指在一段时间内,增长极的推动力通过一系列联动机制而不断向周围地区的发散,这些发散最终将以收入增加的形式而对周围地区产生较大的地区乘数作用。增长极能否真正发挥作用,一方面需要主导产业和推进型企业,另一方面又需要适当的周围环境。一般说来,在增长极中心,都有一种占统治地位的大型推进型企业,它隶属于主导产业。这种企业可能是一个工厂,也可能是各个企业所组成的群体。主导产业和推进型企业,一般具有以下四个特征:①与其它部门有很强的产业内部联系(前向联系和后向联系),联系的力量和重要性决定了其地区乘数作用的大小。②通过大规模的供给投入和购买产出来对其它企业的生产形成控制,从而导致企业群的出现。③企业规模大,增长迅速,从而对周围环境产生巨大的增长推动力。④有较强的技术创新能力,并具有动态的性质。适当的周围环境是指那些有利于增长极发展的地理位置、交通条件、地区资源及其空间组合、经济结构及经济活力、技术水平、社会生活习惯以及国家的区域发展政策等等。

可以预见,我国区域开发的战略重点,将会沿着长江流域、陇海干线两大轴线,从东向

西渐进推移,并不断向西南、西北延伸。因此,西部地区可以沿着这两条未来的重点开发轴线,逐步发展一些增长极点。这些增长极点,目前主要考虑以下地区:川中地区、关中地区、三峡地区、昆明——渡口——六盘水三角地区、黄河上游西宁——兰州——银川三角地区、北疆地区、河西走廊地区。由于各地区自然条件、资源优势和技术经济水平差异极大,因此,各地区可根据各自的具体条件,选择不同的增长极类型来进行地区开发。第一,城市依托型增长极。以原有城市为依托,进行结构调整,选择主导产业和推进型企业加以重点发展,并把它建设成为国家某种工业基地和地区经济的起中心,从而带动周围非增长极地区的迅速经济增长。第二,资源开发型增长极。以当地优势资源的综合开发利用为基础,建成为地区矿业、农林牧业生产及加工制造中心,并以此带动周围地区的发展。第三,出口导向型增长极。以引进外国资本和先进技术,发展出口导向型工业或农业为基础,以出口来带动周围地区的经济增长。这类增长极既可以是资源综合开发为中心内容的经济特区,又可以是以加工装配和制造为中心的经济特区;换句话说,它是对外开放与落后地区开发、经济特区与增长极的融合体。

### 三、政策:投资与高基点发展

我国西部地区除少数几个大城市外,中等城市很少,小城镇就更不发达,各地区经济发展缺乏增长中心,缺乏驱动力。因此,开发西部地区的关键,是逐步建立和发展地区增长极,通过增长极的高速经济增长和起动机作用,来带动和促进广大的非增长极地区的迅速发展。在这一过程中,国家开发西部地区的政策重点,应放在变“输血”机制为“造血”机制,采取发展区政策和高基点发展战略,完善西部地区经济迅速发展的自立条件。

#### 1、投资是建立“造血机制”的关键

对于西部地区的开发,毫无疑问,国家应在人力、资金、物力等方面加以援助,问题是,对西部地区的这种区域援助是看作救济还是投资?援助的地区分配和选择是看困难的程度还是看发展潜力和投资效益?援助的使用方式是集中发展几个点还是撒胡椒面地全面铺开?我们认为,国家对西部地区的开发援助目标,是既要使其不滋生依赖思想,又要使其经济发展具有活力,并逐步形成和完善地区经济发展的自立条件。这要求我们变国家救济性质的援助形式为投资性质的援助形式,也就是变“输血机制”为“造血机制”。

国家对西部地区援助的传统政策是根据各地财政收支状况来进行财政补贴或财政拨款,这是一种带有救济性质的被动援助政策,也是一种兼有实物给予和货币津贴双重特征的父爱主义的援助政策,其后果必然产生经济上的严重依赖和缺乏自立。由于国家对援助资金的使用没有加以一定的限制和规定,其结果“他用”现象比较严重,而且很可能采取“撒胡椒面”的分配形式,从而促使各地区产生严重的依赖思想。同时,被援助的地区可能很少把这些资金投放在使地区经济发展具有活力的产业结构调整 and 基础设施建设方面,而更大的可能是进行短期投资和扩大消费,这样,地区经济将缺乏活力,并很难形成经济发展的自立条件。由此可见,国家救济性质的援助将产生一种“输血机制”,在西部地区形成经济落后——输血(救济)——产生依赖、缺乏自立——经济落后——输血……的恶性经济循环。

要促使国家对西部地区的援助由救济——依赖性质的“输血”变为投资——自立、有助性质的“造血”需要一个过程,对援助地区的选择标准也很难一下子由看困难的程度转变为看地区发展潜力投资效益。从目前来看,可行的办法是采取“双轨制”,即根据困难的程度

给予一部分救济性质的援助，根据发展潜力和投资效益的大小给予一部分投资性质的援助，采取“发展区”政策，逐步由救济转变为优惠投资，使其完善经济发展的自立条件，优惠投资的重点产业选择，应考虑以下几个标准：第一，有利于促进地区的经济发展，产业的地区乘数作用的扩大；第二，具有地区比较优势，有利于开发地方资源和安排劳动就业；第三，市场容量较大，具有较大的增长潜力。对于上述企业，国家应根据其对地区开发的作用和所在地区的困难程度，在税收、津贴、贷款等方面给予相应的优惠。同时，为了防止投资的地区分散化，“发展区”政策应与地区增长极政策结合起来，即把投资集中在少数发展潜力大和投资效益高的地区进行重点开发。

## 2、高基点发展是西部地区经济起飞的基础

高基点发展战略，是指西部地区根据资源丰富的优势和技术落后的劣势，因地制宜地建立一批新兴产业，并利用国内外先进技术装备传统产业，依靠技术创新和资源开发来促进和带动西部地区的经济发展。我们之所以认为西部地区要采取高基点发展战略，有以下几个理由：

第一，经过三十多年的建设，西部地区已经投入了一千多亿元资金，技术经济已有一定基础。在全民所有制工业中，就人均固定资产论，西部地区比全国平均水平多21.9%，固定资产净值占原值的比重，比全国平均值高2.89%，这说明其职工的技术装备水平是较高的。同时，西部地区工业主要是原材料工业、国防工业和机械制造业，而且主要集中在川中地区和关中地区，其内部发展极不平衡。由于行政体制上条块分割的影响，各部门对西部地区的投资多是进行单一资源的开发和生产初级产品（原材料），而且与地区经济联系较小，加上投资效益的地区性、行业性扭曲，其经济效益较低。因此，西部地区在现有工业基础之上，以提高经济效益为中心，引进国内外先进技术，开展地区资源的综合开发利用和多层次增殖是有条件的，而且潜力较大。

第二，利用先进技术开发落后地区的丰富资源是普遍趋势。苏联对东部地区的开发就是这样，一方面，从教育、科技入手，依靠东部地区的科学技术进步，来加速自然资源的开发；另一方面，吸引外国资本和技术设备，进行“合作开发”，巴西政府则把对外开放和落后地区开发融合于一体，通过作为地区增长极的马瑙斯自由区的快速经济发展，来开发地区资源，并推动整个亚马孙流域的开发。这些经验，可作为开发我国西部的借鉴。

第三，产品生产地的空间推移不适合国内情况。维农（R·Vernen）从贸易可能以技术差距为基础出发提出了新产品的生命周期模型，并把这一模型应用到制造业产品的生产地在世界范围内的空间推移。这种理论是以发达国家的跨国公司，为继续维持其竞争优势，而采取技术和市场方面的垄断、控制为前提条件的。这对于一国内部来说，是不适合的。美国东北部及东部各州，是钢铁、机械、石油、汽车等传统产业部门的发达制造工业区；而南部和西部地区的兴起及经济繁荣，主要是依靠石油化工、电子、航天等新兴产业的建立和迅猛发展。我国西部地区的开发，不可能是消极地、被动地等待沿海地区引进国外的先进技术及传统产业的推移和扩散，而只能结合地区资源的综合开发利用，直接引进国内外先进技术，因地制宜地建立一批新兴产业，并利用新技术改造、装备传统产业，即采取高基点发展战略。同时，西部地区也不可能跟随东、中部地区之后，走其发展的老路。

（作者工作单位：中国科学院、国家计委地理研究所）