

加快西部地区大开发要把富民强区作为根本目标,从主要依靠国家推动转变为主要依靠市场机制;从资源导向型战略逐步转为市场导向型战略;从注重地区比较优势转变为培育企业竞争优势;从投资项目布局逐步转向实行投资诱导政策;并充分发挥制度创新的作用。

关键词:市场 西部开发 市场导向 制度创新

中图分类号:F127 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2000)02—0014—06

# 加快西部大开发 要有新思路

魏后凯

(中国社科院工经所,北京 100836)

改革开放以来,我国沿海地区凭借自身较好的经济基础、优越的地理位置和一些特殊政策措施,经济和社会发展突飞猛进。当前,随着新一轮产业结构的调整、国家统一税制的形成、加入WTO在即以及国家直接配置资源能力的下降,今后中央已不可能再像80年代支持沿海地区发展那样,来支持西部地区的发展。因此,加快西部地区大开发,促进其工业化进程,需要有全新的思路。

## 要把富民强区作为加快西部大开发的根本目标

加快西部地区大开发,关键是要加快西部工业发展,逐步推进其工业化进程。研究表明,改革开放以来,我国地区发展差距的扩大有很大一部分是由东西差距扩大引起的,而东西差距的扩大则主要是由地区工业发展的不平衡引起的。因此,在今后经济发展战略制定和政策支持上,应把加快西部工业发展作为西部地区大开发的一项重要举措。

过去,国家在推动西部地区工业化的过程中,往往过分强调东西优势互补,强调西部地区资源优势的极端重要性,以谈一谈到加快西部地区开发,就是要加快其资源尤其是自然资源的开发。而这种资源开发的最终目的,主要是为了

支持东部沿海地区加工工业的发展,加快国家工业化的进程,并试图在全国范围内建立一个中西部资源开发——东部加工制造的垂直地域分工格局。其结果,西部一些资源丰富的落后地区,虽然国家在此投入了大量的资金,建立了一大批采掘和原材料工业企业,但当地居民并没有从这种资源开发中得到多大的好处。

事实上,过去国家实行的西部地区工业化战略,更多的是强调国家工业化目标和沿海加工工业发展的需要,而对当地经济繁荣和居民收入水平提高考虑得较少。虽然这种传统的工业化战略是在计划经济时期形成的,但它至今仍对西部地区的工业发展产生重要的影响。国家在支持西部地区的工业发展时,首先想到的是国家急需资源的开发,而不是地区工业竞争力的增强和居民收入水平的提高。

在社会主义市场经济的条件下,应该彻底抛弃这种仅仅把中西部尤其是西部作为国家工业化的能源、原材料基地的传统观念,而把富民强区作为加快西部地区工业化的根本目标。加快西部地区工业化的进程,这只是一种手段,其最终目的就是要促进西部地区经济的发展和繁荣。从这一点出发,西部地区工业化应该具有三个目标:一是有利于增强西部工业的市场竞争力;二是要以民富为先、民富为本,有利于提高居民福利水平;三是有利于创造就业机会,使地区失业率保持在警戒线以下。

目前,国内有部分学者认为,加快西部地区的开发,主要是加快农牧业的发展,大力开展植树种草,保护自然和生态环境。还有的同志指出,西部尤其是西北地区不宜过多地发展工业,今后国家应主要通过转移支付来解决地区差距问题。事实上,这是一种借“可持续发展”之名,反对西部地区发展工业、推进工业化的极端观点。当然,发展农牧业,改善生态环境,这是加快西部大开发的一个重要方面。但是,我们决不能由此否定加快西部

工业化进程的必要性。

我们知道,过去西部一些地区生态环境的严重恶化,主要是由于当地居民缺乏谋生手段,进行滥砍乱伐、过度开垦而引起的。如果能加快西部地区工业化和城镇化的步伐,将一些生态环境恶劣地区的人口迁移到城市地区,从事工商业活动,将有利于减轻西部地区人口过度膨胀造成的生态压力。同时,随着西部工业化的不断推进,将会极大地推动西部地区的经济发展,从而使西部地区有能力去逐步改善和美化生态环境。此外,从国内外的经验看,西部地区要实现经济富强和现代化,根本途径在于发展当地经济,尤其是制造业和第三产业。当然,中央财政转移支付也是十分必要的,但西部地区的发展不能完全依赖于中央转移支付。

## 从主要依靠国家推动 转变为主要依靠市场机制

在过去,西部地区的工业化主要是依靠国家来推动的。正因为如此,国家在推动西部地区工业化的过程中,更多的是考虑国家工业化目标。从国家角度看,既然是国家来建设,由国家投资,国家出钱,当然应该强调国家工业化目标。改革开放以来,虽然国家对沿海地区给予了很大支持,但这种支持更多的是特殊政策灵活措施,而不是国家投资办项目。因此,沿海地区工业化的推进,主要是依靠市场机制和多元化的社会民间资本,尤其是外商、私人 and 乡村集体资本。其结果,沿海地区工业化的加快,有力地促进了沿海经济的富强。这一点与过去西部地区形成鲜明的对照。

近年来,随着改革开放的不断推进,国家所直接掌握的预算内资金已经十分有限,1997年仅有697亿元,不到全社会固定资产投资的3%。1998年,尽管国家预算内基建投资大幅度增加,比上年

增长了 67%,但也只有 988 亿元,仅占全社会基建投资的 8.8%。然而,目前西部一些落后地区仍然存在着严重的“等、靠、要”思想,企图通过国家的大规模投资来推动其工业化的进程。显然,这种想法是不太现实的。即使国家把其所掌握的全部资金都投向西部地区,也只能是杯水车薪。

因此,西部地区工业化的推进,必须吸收过去尤其是三线建设的经验教训,从主要依靠国家推动转变为主要依靠市场机制。对西部尤其是经济落后地区来说,要改变过去那种“等、靠、要”的依赖思想,通过培育资本市场,吸引各种社会民间资本尤其是东部和外商投资,来参与地区工业开发;对中央政府来说,在支持西部地区基础设施建设的同时,要制定相应的投资诱导政策,诱导国内外各种资本参与西部地区的开发。在市场经济体制下,加快西部地区工业化的手段和途径应该是多元化的,中央和地方政府主要是发展公共基础设施,制定投资诱导政策,而各个具体的工业项目则主要依靠社会民间资本。即使是一些公共基础设施项目如公路、桥梁、地铁等,政府也没有必要大包大揽,而应广泛吸收各种社会民间资本参与。

如果单纯依靠国家大规模投资,将是难以刺激地区经济增长的。一个典型的例子是,1998 年中央曾增发了 1000 亿元国债,并配合 1000 亿元银行贷款,以试图通过投资拉动来启动国内市场,刺激经济增长。这些资金主要投向了基础设施,并要求向中西部地区倾斜。由于没有考虑到如何启动社会民间资本,国家大规模投入所产生的投资乘数效应并不十分明显。而且,国家对西部地区投资的增加,也没有带来西部工业的高速增长(当然,这里有一个时间滞后问题)。1998 年,西部地区固定资产投资比上年增长 31.2%,远高于东部地区 16.3%的水平,但西部地区工业增长速度仅有 8.02%,远低于东部地区 12.2%的水平。因此,要加快西部大开发,刺激地区经济增长,最关键的是如何依靠市场机制,并通过国家资金的

注入,启动并诱导多元化的社会民间资本。

## 从资源导向型战略逐步 转变为市场导向型战略

长期以来,西部一些地区的主要工业行业,大多是围绕其自然资源优势逐步发展起来的。尤其是在一些资源丰富的经济落后地区,往往是“靠山吃山,靠水吃水”,有什么资源,就发展什么工业。由此就在西部地区形成了一大批典型的,以采掘和原材料工业为主体的单一资源性城市,如东川、个旧、金昌等。即使是一些西部尤其是西北省区,其采掘和原料工业产值所占的比重也远远高于全国平均水平。1997 年,青海省采掘和原料工业产值比重高达 70.6%,新疆为 63.8%,西藏为 61.9%,甘肃为 59.6%,宁夏为 52.5%。

很明显,这种典型的资源导向型战略,虽然在工业化初始阶段具有一定的合理性,但随着工业化的不断推进,其局限性也越来越明显。譬如,由于加工增值程度较低,资源性产业的发展往往难以带动整个地区经济的发展;受市场需求波动的影响,资源性产品价格波动大,产业增长不稳定;地区资源的储量终究是有限的,一旦消耗殆尽,将会导致资源性产业的衰退。如果这种产业属于地区主导产业,那么,在缺乏新的主导产业接替的情况下,资源性产业的衰退很容易引起整个地区经济的衰退。因此,一个资源主导型的地区经济往往是“不可持续”的。

随着科学技术突飞猛进的发展,自然资源作为一种初级的生产要素,其在地区工业发展中的作用正日趋减少,而人才、技术、管理、信息等高级要素的作用越来越十分重要。在当今世界,一个地区的经济发展水平同其自然资源的丰度并没有显著的相关性。有些自然资源丰富的地区却是经济上落后的地区,而有些经济发达地区却原本自

然资源贫乏。这就是人们通常所说的“富饶的贫困”和“贫乏的富裕”。所不同的是,前者拥有的是低级要素,而后者拥有的是高级要素。

在市场经济条件下,西部地区要想获得较快的发展,就必须根本改变过去那种对当地资源的高度依赖状况,从资源导向型战略逐步转变为市场导向型战略,即从“有什么(资源)就发展什么”转变为“市场需要什么就生产什么”。在许多情况下,有时还需要积极引导消费市场。这就是说,“市场导向”应该是一个动态的概述,决不能把它简单地理解为“当前市场上缺什么就发展什么”,或者“大家都发展什么我也发展什么”。

当然,西部地区要实现这种战略转变,还需要有一个过程,不可能一蹴而就。资源导向型战略取决于自然赋予的资源禀赋优势,而市场导向型战略则取决于人才、技术、管理等高级要素和企业竞争优势。因此,培育和引进人才,加强技术开发,强化管理,增强企业竞争能力,就成为西部地区实施市场导向型战略能否成功的关键。在当前生产能力严重过剩、市场竞争日趋激烈的情况下,一个地区缺乏企业竞争优势的产业终究会被市场淘汰。

## 从注重地区比较优势 转变为培育企业竞争优势

长期以来,西部一些地区在工业发展的过程中,往往过分强调地区比较优势,而不太重视企业竞争优势。资源导向型战略就是一种典型的完全建立在地区低级要素比较优势基础上的发展战略模式。象青海、宁夏等省区以及云南东川、个旧等一大批矿业城市,都是按照这种模式发展起来的。

事实上,在现代市场经济条件下,任何一个地区的经济发展都是由其具有优势的产业发展所决定的,而地区优势产业的形成则取决于地区比较

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之一,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。

按照地区比较优势和企业竞争优势的大小,一般可把地区工业部门分为四种类型:一是既无地区比较优势,又无企业竞争优势的部门;二是虽然具有地区比较优势,但缺乏企业竞争优势的部门;三是虽然没有地区比较优势,但却具有企业竞争优势的部门;四是既有地区比较优势,又有企业竞争优势的部门。

一个比较理想的地区发展战略应该是重点发展那些既具有较大比较优势,又具有较大竞争优势的产业,如云南的烟草工业。有时,即使地区暂时还没有发展某一产业的比较优势,但如果通过制度创新和政策扶持,逐步使企业具有较强的竞争优势。竞争优势本身就可以创造出新的比较优势,四川绵阳和广东惠州电子工业的发展就是这方面的典型例子。无论是四川长虹还是广东TCL,其所在城市当时发展电子工业的优势并不突出。深圳的例子就更不用说了。

然而,不管地区有无资源禀赋上的比较优势,但如果缺乏微观层次的企业竞争优势,这种产业最终将会在激烈的市场竞争中淘汰出局。宁夏和新疆电视机厂的停产关闭,青海、宁夏和新疆洗衣机生产线在投产后不久就处于停产状态,以及景德镇日用陶瓷工业近年来的衰败就充分说明了这一点。

市场的竞争是残酷无情的。因此,对西部地区来说,要想在市场竞争中获胜,就必须改变传统的发展战略思路,从过去注重地区比较优势转变为强调培育企业竞争优势。西部地区尽管在自然资源禀赋、劳动力供给及其素质等方面具有较大

的优势,但这种比较优势只是一种潜在的优势,要使这种潜在的优势真正转化为现实的经济优势,关键是要充分发挥地区比较优势,并在此基础上不断培育和创造企业的竞争优势。在当前市场竞争日趋激烈的情况下,培育和创造企业竞争优势是增强西部地区工业竞争力的重要保障和前提条件。

## 充分发挥制度创新 在地区发展中的作用

无论是人才还是资金和技术投入,要很好地发挥其效能和作用,都必须有相应的制度保障。因此,在未来市场竞争和西部地区发展过程中,制度创新将起着越来越重要的作用。

西部地区尤其是一些经济欠发达地区,国有经济战线过长,范围太广,机制不活,生产经营面临着诸多困难。1997年,西部地区国有工业产值占工业总产值的47.3%,比全国平均水平高20.8个百分点,比东部地区高27.1个百分点。其中,新疆国有工业产值比重高达75.2%,青海高达72.8%。研究表明,在1986—1995年,东部地区工业增长约有40%来源于集体工业,36%来源于其他工业;而西部地区则有51%来源于国有工业,其中西部和西北地区分别有45%和65%来源于国有工业。这说明,近年来西部地区的工业增长主要是依靠增长缓慢的国有工业来推动的。

与非国有工业相比,西部国有企业大多历史包袱重,富余人员多,企业办社会现象严重,呈现出“两低一高”的特征,即高负债、高利息率、低回报率。1997年,西部地区独立核算工业亏损面为29.9%,而国有工业则高达46.1%,远高于全国平均水平。因此,调整国有经济的战略布局,通过兼并、破产、拍卖、租赁、外资嫁接、股份制改造等多种形式,对国有经济实行战略性重组改造,已显

得十分紧迫。从长远发展看,国有经济不仅应该从绝大部分市场竞争性行业退出来,而且即使是一些自然垄断性的行业和公共产品,也不能由国有经济一统天下。

西部地区经济发展水平较低,国有经济的总量规模较小,其国有经济的比重应该可以比沿海地区更低一些。目前,西部地区国有经济比重较高,并非是由于其国有经济发展水平较高,而是由于非国有经济发展起来。因此,对西部地区来说,今后关键是要积极搞好“抓大放小”,调整国有经济的战略布局。尤其是对现有的中小型国有企业,要按照产业部门和性质分类,有计划有步骤地分批“放掉”。也就是说,要按照市场经济的原则,以产权制度的改造为中心,把这些企业或者改造为股份制和股份合作制企业,或者转卖给私人 and 外商,少数严重亏损、资不抵债的企业要坚决实行破产。这样,经过一段时期的战略调整和改造,逐步形成以混合经济为主体,以公有制经济为主导,各种经济成分共同发展的新格局。

在积极抓好国有经济战略布局调整的同时,西部地区还应放手发展非国有经济,尤其是乡镇集体、个体私营和外商投资经济。目前,西部地区投资环境与沿海相比尚有较大的差距,外商直接投资在近期内还不可能大规模地“西进”。因此,对西部地区来说,今后一方面要努力改善投资环境,积极引进外商和港澳台投资;另一方面,又要大力吸引国内民间私人投资,鼓励国内企业尤其是沿海企业参与西部开发。在基础设施供应、技术信息服务以及政策优惠等方面,对外商和内资企业应该一视同仁。

在一些地区,国有企业发展缺乏一套规范科学的企业经营者制度,民营企业家的发育也处于较低级阶段。为促进企业家阶层的形成,今后有必要尽快建立健全的国有企业经营者制度,包括聘任、激励和监督机制。同时,要积极鼓励东部民营企业去兼并、购买、承包经营、托管西部国有

企业,以此带动西部民营企业家的发展。此外,在西部一些地区,地方政府仍习惯于代替企业挑选和确定各种工业投资项目,忙于建立投资项目库,这实际上是传统的计划经济办法,由此付出的代价是造成不必要的投资决策失误。

## 从投资项目布局逐步转向 实行投资诱导政策

从发展趋势看,今后中央政府的投融资范围将进一步缩小,投资重点将集中在全国性的重大基础设施和基础产业。因此,在新形势下,今后国家已不可能再像过去那样通过重点项目的投资布局来调节各地区的产业发展方向。

从一些发达市场经济国家的经验看,中央政府对落后地区的援助大多采取投资补贴的形式。例如,美国联邦政府为支持落后地区的经济发展,对在经济开发区投资且符合条件的项目提供大约1/3的投资补助。荷兰政府为鼓励工商业扩散到兰斯塔德(Randstad Holland)大城市区以外的地区,对在北部和南部地区扩建的工商企业企业提供10—30%的奖励金,而对新建企业提供15—35%的奖励金。英国政府则对落后地区实行多种形式的资本补贴。

为鼓励外商、国内企业以及私人资本到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的要求,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或者全国的平均水平。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民间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,来加快西部欠发达地区的开发和发展。

当然,在中央财政确实困难以至于拿不出钱的情况下,中央也可以考虑采取贴息的办法,来刺激西部欠发达地区的投资。如果采取财政贴息的办法,中央只要使用极少量的资金,就可以吸引大量的社会民间资本,来参与西部欠发达地区的经济开发,从而起到“四两拨千斤”的作用。

此外,中央还可以将以工代赈的范围由目前仅限于贫困地区,扩大到整个西部农村地区。具体做法是:由中央财政拿出一部分钱和积压的工业品,发动农民大搞农村基础设施建设,包括农村公路、水利、自来水、电网、电信、广播电视以及农田基本建设。这样既可以增加农民家庭收入,改善农村生活环境,提高农民生活质量,并为农村剩余劳动力找到出路;又可以扩大对中低档工业品的需求,从而有力地刺激全国经济增长。

(收稿日期:1999—12—19 责任编辑:蒋少龙)