

加快中西部工业化的新思路及政策选择

加快中西部工业化进程研究课题组

一、加快中西部地区工业化要有新思路

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急剧下降,今后中央已不可能再像 80 年代支持沿海地区发展那样,来支持中西部地区的发展。因此,在社会主义市场经济条件下,加快中西部地区的发展,促进其工业化进程,要有全新的思路。

1. 要把富民强区作为加快中西部工业化的根本目标

过去,国家在推动中西部工业化的过程中,往往过分强调东西优势互补,强调中西部资源优势的极端重要性,以至一谈到加快中西部开发,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——东部加工的垂直地域分工格局。其结果,中西部一些资源丰富的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,过去国家实行的中西部工业化战略,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,但它至今仍在对中西部的工业发展产生重要的影响。国家在支持中西部工业发展时,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,把富民强区作为加快中西部工业化的根本目标。加快中西部的工业化,只是一种手段,其最终目的就是要促进中西部经济的发展和繁荣。从这一点出发,中西部工业化应该具有三个目标:一是有利于增强中西部工业的竞争力;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。

2. 从主要依靠国家推动转变为主要依靠市场机制

今后,中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

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》之总体研究报告的一部分。课题负责人及执笔魏后凯,课题组成员:陈栋生、陈耀、李海舰、王延中、谢正观、刘楷、周民良、谢晓霞(中国社会科学院)、郝晓辉(国家计委)、宾融(首都经贸大学)。

靠国家推动转变为主要依靠市场机制。对中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,在支持中西部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中西部的开发。因此,在市场经济体制下,加快中西部工业化的手段应该是多元化的,中央和地方政府主要是发展基础设施,制定投资诱导政策,而各个具体工业项目则主要依靠社会资本。

3. 从资源导向型战略逐步转变为市场导向型战略

长期以来,中西部一些地区的主要工业,大多是围绕其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。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,但随着工业化的推进,其局限性也越来越明显。比如,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。

在市场经济条件下,中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“我有什么(资源)就发展什么”转变为“市场需要什么我就生产什么”。当然,要实现这种战略转变,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,就成为中西部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。

4. 从注重地区比较优势转变为培育企业竞争优势

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,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。

按照比较优势和竞争优势的大小,一般可把地区工业发展战略分为四种类型,如图 1 所示。一个比较理想的发展战略应该是既具有较大比较优势,又具有较大竞争优势的战略,如云南烟草工业。有时,即使地区暂时没有比较优势,但如果企业具有较强的竞争优势,竞争优势本身就可以创造出新比较优势,但如果缺乏企业竞争优势,这种产业最终会在市场竞争中淘汰

		比较优势	
		无(小) → 有(大)	
竞争优势 无(小) ↓ 有(大)	无(小)	战略 A: 无比较优势(小) 无竞争优势(小) 实例:新疆电视机	战略 B: 有比较优势(大) 无竞争优势(小) 实例:景德镇日用陶瓷
	有(大)	战略 C: 无比较优势(小) 有竞争优势(大) 实例:四川长虹电子	战略 D: 有比较优势(大) 有竞争优势(大) 实例:云南烟草

图 1 地区工业发展战略的类型

出局的。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。

对中西部地区来说,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。中西部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中西部工业竞争力的重要保障和前提条件。

5. 充分发挥制度创新在中西部工业化中的作用

中西部尽管拥有各种高级专门人才,但企业家无疑是一种稀缺的资源。在一些地区,地方政府至今仍习惯把政府官员选派到国有企业当厂长,国有企业发展缺乏一套规范科学的企业经营者制度。民营企业家的发育还处于较低级阶段。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、托管中西部国有企业,以此带动中西部民营企业家的的发展。

此外,在中西部一些地区,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。在市场经济条件下,政府的作用主要是选能人,而不是为企业选项目。在一些落后地区,政府腐败现象也十分严重。如一些大型工程建设项目,资金层层转包,造成交易成本很高。

二、对加快中西部地区工业化的政策建议

1. 建立分类调控的国家中西部发展政策体系

虽然中央早就把加快中西部地区的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、自治区和直辖市,国土面积833万平方公里,占全国的87%;人口共计7.2亿,占全国的58%。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。同时,中西部地区内部差异也较大,既有像武汉、重庆、西安这样的经济技术实力雄厚的超大城市,也有相当一批至今仍未解决农民温饱问题的贫困地区,更有像长江、黄河上游地区这样的资源富集地区以及沿边境线延伸的带状边境地区。针对现行政策支持面过于宽泛、中西部内部发展不均衡的状况,当前可以考虑按照区别对待、分类指导的原则,建立分类调控的国家中西部发展政策体系,以提高国家区域政策的实施效果。

从目前中西部地区的经济特点看,可以考虑建立四种适用于政策调控的基本类型区,即中心城市区、资源富集区、边境开放区和贫困地区。对于中西部中心城市区,今后重点是实行“基于增长极的适度扶持政策”,即完善和加强中心城市区的城市功能,帮助促进其主导产业的技术改造和结构升级,鼓励其发展高新技术产业;对于资源富集区,重点是加强国家资源勘探开发的投入,优先安排国家资源开发投资项目,并制定相应的鼓励性政策,吸引区内外社会资本参与投资开发;对于贫困地区,重点是加强扶贫制度建设,尽快形成贫困人口持续地增加收入的机制;对于边境开放区,则应着眼于以开放促开发,依靠开放政策,依托边境贸易吸引和积累

资金,以增强其自我发展能力。

2. 实行以企业投资补贴为主的投资诱导政策

长期以来,我国主要是通过国家重点项目的投资布局来调节地区经济发展。然而,改革开放以来,随着经济体制改革的不断推进,尤其是投资主体多元化格局的形成,目前中央直接配置资源的能力已大为下降。1997年,国家预算内资金只有697亿元,仅占当年全社会固定资产投资额的2.8%。即使国家把这些资金全部投放在中西部地区,每个省区也仅有30多亿元。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,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,来加快中西部尤其是欠发达地区的开发,使之逐步成为投资家、企业家、冒险家的乐园。

3. 积极开辟中西部地区工业投融资的渠道

第一,为促进中西部地区的经济发展,国家信贷管理政策应适度向中西部地区倾斜,引导资金向中西部地区流动。国家开发银行、农业发展银行、国家进出口银行等政策性银行,应明确其贷款的地区投向主要是中西部地区,以支持中西部的基础设施建设、农业开发、生态环境保护以及产品的进出口和劳务输出。国家要进一步提高国际金融组织和外国政府优惠贷款用于中西部地区项目的比重,并在贷款担保和归还方面给予相应的支持。

第二,加大对中西部金融改革与发展支持的力度,以重庆、武汉、西安等城市为基地,批准新设一批区域性金融机构。目前,我国新组建的一些区域性商业银行都集中在沿海地区。为支持中西部地区的发展,国家应允许中西部一些大区中心城市,借鉴沿海地区的经验,组建一些区域性商业银行,如总部设在武汉的华中发展银行,总部设在西安的西北发展银行,总部设在重庆或成都的西南发展银行。在组建城市和农村合作银行方面,国家在政策上要允许中西部地区率先进行试点,或者至少应与东部地区同时进行试点。

第三,设立专门的中西部地区发展基金,以支持中西部地区的经济发展。该基金的资金来源由中央和地方财政共同承担,并吸收社会捐赠。中央财政专项拨款应占主要部分,当前可考虑将现有各种中央财政扶贫资金集中起来,并从国家预算投资中提取部分非还贷款项。各省市地方财政的出资比例应根据其经济发展水平和财政收入能力确定。基金的使用主要用于中西部特定开发地区基础设施和重点产业的投资补贴,解决中西部城镇就业和农村剩余劳动

力出路的就业补贴,以及中西部贫困地区的扶贫开发补贴。

第四,积极培育中西部地区资本市场,并在政策上给予相应的支持。为了更好地发挥中西部的资源优势,今后国家在新股发行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,当前国家可以考虑尝试发展中西部产业投资基金,鼓励投资者向中西部的农牧业、能源、矿业、基础设施等基础产业投资。

4. 进一步完善鼓励外商到中西部投资的政策

第一,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。当前,国家已决定逐步扩大外商在银行、保险、商业、运输、电信等领域的投资,推进扩大商业开放和基础设施产权转让等规定的制定和出台。为使国家鼓励外商投向中西部的政策落到实处,国家应扩大中西部金融、零售商业、信息咨询、中间机构、旅行社等的试点范围,放宽产业准入限制,以服务贸易准入带动第二产业引资。同时,要加快制定《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。

第二,要积极引导外资参与中西部地区的资源开发。当前,可以考虑以矿产资源作为吸引外商投资的重要筹码,实施以资源换资金战略,以此加快中西部地区的工业化。例如,对国家限制利用外资的矿产资源深加工项目,除极少数必须严格限制的以外,在中西部尤其是西部地区可以考虑不加限制;对投资额在3000万美元以下,但按原规定需报国务院有关部门审批的矿产开发项目,可考虑由中西部省、市、自治区自行审批。

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。对外商投资合营改造亏损国有企业的,可允许外商以技术等无形资产入股,并同时投入不低于无形资产价值量的资金。对特困国有企业以房产、土地使用权作价与外商合资、合作经营的,其应缴纳的房产契税、土地出让金可予以缓缴,待合营获利后再缴纳。对工业企业列入国家技术改造项目的,在征得有关银行同意后,可将专项贷款转为中方股本,用于与外商合资、合作,以解决技术改造项目缺地方配套资金、中外合资企业缺中方股本的矛盾。应允许国有老企业以内部职工持股基金的形式作为投资方,与外商合资、合作经营,以弥补中方股本的不足。

第四,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。随着外商投资企业向中西部地区的推进,将需要外资银行为其提供良好的服务。为此,当前国家应取消境外金融机构在内地设立分支机构的各种限制,同时制定相应的优惠政策措施,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。

5. 对中西部地区产业结构调整给予政策支持

第一,可考虑将中西部部分矿产资源下放给地方政府。目前,我国矿产资源的开发,一般按矿山规模的大小确定其归属。大型矿山一般属于中央,中小型矿山大多属于地方。尽管矿产资源属于国家所有,但由于中央、地方和个体多头开发,往往容易引起矛盾,造成资源的浪费。为支持中西部地区的发展,可以考虑除少数战略性矿产资源如石油外,将一般性矿产资源全部下放到地方,由地方统一开发,统一管理,授权经营。中西部地方政府可比照大城市通过批租土地的收入,弥补城建资金不足的办法,出让或拍卖部分矿产资源的开采经营权。出让或拍卖所得可用于支持中西部国有企业卸下历史包袱,以及发展基础设施和基础产业。

第二,对中西部煤炭关井压产给予相应的政策支持。1998年12月,国务院决定对煤炭行业实行关井压产,计划到1999年底前关闭非法和布局不合理煤矿2.58万处,压减产量2.5亿吨。这些关闭的煤矿绝大部分集中在中西部地区。其中,仅山西省就计划关井2908个,压产6980万吨,直接影响12万人的就业。由于煤炭关井压产对中西部资源省区影响较大,而这些地区大多属于经济相对落后地区,因此,中央有必要在政策上给予相应的支持,尤其是财政支持。目前,国家每年对棉纺工业压锭改造投入的资金和政策,含金量接近180亿元,而我国棉纺工业生产能力主要集中在沿海地区。

第三,鼓励东部沿海企业到中西部地区进行投资。在政策上,要继续鼓励和引导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。同时,要鼓励沿海企业到中西部兼并和收购一些中小国有企业,尤其是亏损企业。鉴于目前我国加工生产能力已出现严重过剩,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。

6. 促进中西部工业化与城镇化的协调发展

中西部地区工业化滞后,而城镇化更为滞后。如果按照世界各国的平均发展型式进行比较,中西部地区的城镇化水平远远落后于其工业化水平。根据我们的测算表明,1997年,中部地区显性城镇化水平为30.65%,西部地区为23.47%,分别比东部地区低3.31和10.49个百分点。如果考虑到隐性城镇化水平,这种差距将更大。1997年,东部地区隐性城镇化水平已达到21.67%,而中部和西部地区则分别只有14.53%和12.12%。

由于工业化和城镇化严重滞后,目前中西部地区有大量的农村剩余劳动力亟待转移,由此每年形成数千万的民工潮。中部和西部地区农村剩余劳动力比重大约分别比东部地区高5和8.5个百分点。因此,要促进中西部工业化与城镇化的协调发展,关键是要加快其城镇化尤其是小城镇建设的步伐。

第一,要借鉴苏南地区的有益经验,大力实施“三集中”战略。即按照市场经济的要求,实行“人口向城镇集中、乡镇企业向小区集中、土地向种田能手集中”战略,把乡镇企业发展与小城镇建设有机结合起来,逐步引导乡镇企业走向集中化。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。

第二,加快小城镇户籍制度改革步伐,鼓励农民进城务工经商。在近期内,中西部各省市市区可选择一些有条件的小城镇,在户籍制度改革方面进行试点,等取得一定成效和经验之后,再逐步向其他地区推开。各级地方政府都要制定相应的具体政策措施,积极引导农民到小城镇地区建房买房、务工经商,要逐步放宽小城镇务工经商人员的户口控制。

第三,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,条件成熟后,再逐步放开中小城市的市区户口。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,取消与户口相联系的各种歧视政策。

(作者工作单位:中国社会科学院工业经济研究所 北京市 100836)

(责任编辑:安文)