

九十年代中国区域经济政策研究

区域经济政策课题组

“六五”以来，随着国民经济和社会发展战略的转轨以及改革开放的不断深入，国家对区域经济发展战略进行了重大调整，制定并实行了包括地区布局政策、地区产业政策、地区特殊政策、区域补偿政策、区域组织政策及区域调控政策在内的一系列的区域经济政策。但是，总的来说，中国目前还缺乏一个比较完整的区域经济政策体系，而且由于各项区域经济政策政出多门，乃至互不协调、相互掣肘，严重影响了政策的实施效果。因此，现行的区域经济政策在增强了地区经济的活力，刺激了地区经济增长的同时也带来了诸如地区间经济发展差距急剧扩大、地区企业结构严重趋同、地区封锁加剧以及老工业基地经济增长不景气等问题。本文在对这些问题进行了深入的评析和揭示之后，提出了90年代中国区域经济政策的基本任务与指导方针。

区域经济政策在国外一般指中央政府为平衡区域发展而对落后地区实行的补偿政策。在我国，也有一些学者把区域经济政策狭义地理解为布局政策或区域经济发展政策。本文所指的区域经济政策是泛指中央政府为推动和协调各地区经济发展，调控区域经济运行而采取的一系列方针、政策和措施的总称。

目前，中国还缺乏一个比较完整的区域经济政策体系。除“七五”计划中的“地区布局与地区发展政策”篇比较全面地阐述了区域经济发展政策外，许多区域经济政策均散见于其它相关的政策之中。由于各项区域经济政策措施政出多门，乃至互不协调，相互掣肘，严重影响了政策的实施效果。这一点目前还未引起广泛的注意。

一、中国现行区域经济政策评价

“六五”以来，随着国民经济和社会发展战略的转轨以及改革开放的不断深入，国家对区域经济发展战略进行了重大调整。“六五”计划中明确指出，要积极利用沿海地区的现有基础，“充分发挥它们的特长，带动内地经济进一步发展”；同时，要“努力发展内地经济”，“继续积极支持和切实帮助少数民族地区发展生产，繁荣经济”。“七五”计划又明确按东部-中部-西部的顺序安排发展重点，沿海要“加速发展”；中部要“有重点地发展”；西部则应“做

好进一步开发的准备”。十三大报告进一步提出了东、中、西部要“各展所长，并通过相互开放和平等交换，形成合理的区域分工和地区经济结构”的思想。与此相适应，国家制定并实施了一系列的区域经济政策（包括相应的体制改革）。

（一）地区布局政策

1978年以前，中国经济的地区布局在相当长时期内主要强调备战和缩小地区差别。“六五”以来，地区经济的指导方针开始转变为以提高经济效益为中心，向优势地区倾斜。在“六五”计划期间，国家投资的重点已开始由内地转向沿海地区。各地区全民所有制固定资产投资占全国的比重，东部增加了1.2个百分点，中部和西部却分别减少了1.2个百分点。在东部地区，投资布局的重点主要是向广东、福建、浙江、江苏、山东等沿海新兴工业区倾斜。这些地区全民所有制固定资产投资占全国的比重由1981年的18.8%上升到23.7%，增加了4.9个百分点。在中部地区，国家加强了山西、内蒙古等能源原材料基地建设，二省区全民所有制固定资产投资占全国的比重分别增加了1.8和0.4个百分点。“七五”以来，由于国家确定按东部-中部-西部顺序安排发展重点，国家投资的地区布局随之急剧向东部沿海地区倾斜。在1985—1988年间，全民所有制固定资产投资的地区分配比例，东部地区增加了5.1个百分点，而中部和西部地区分别减少了1.9和1.1个百分点，其中山西和内蒙古分别减少了1.0和0.7个百分点。应当指出，国家投资由内地向沿海大幅度转移，并非完全是出于中央布局政策的本意。这与国家投资的投放方式紧密相关。近年来，国家投资中有相当一部分是采取中央主管部门与地方联合投资的方式。这样，地方能否提供相应的配套资金往往成为决定国家投资的地区投向的基本因素，对于那些受原材料影响不太大（或可进口国外原材料）的加工项目更是如此。因此，在实际运行中，布局政策的偏轨是难以避免的。同时，国家预算内投资的90%以上（1982—1988年平均数）是用于全民基建投资，而近年来全民基建投资中来源于国家预算内投资的比重在逐年下降，已由1978年的77.7%骤降到1988年的24.2%，这样，国家投资的布局政策对地区经济的影响日趋减少，目前已不再占主导地位了。

（二）地区产业政策

“六五”计划中的“地区经济发展计划”篇和“七五”计划中的“地区布局与地区发展政策”篇，都详细列举了各地区产业发展的方向。其基本思想是强调东西互补，建立合理的区际分工和地区产业结构。投资增量的结构调整政策是国家调整地区产业结构的主要手段。但是，由于近年来国家直接掌握的预算内投资的绝对额和相对额都在逐年减小，1988年仅占全社会固定资产投资的9.1%，国家利用投资增量直接调整地区产业结构的能力和作用都日趋下降。至今为止，中央政府对于如何利用1/10左右的国家投资来诱导其它主体的投资方向，以及如何通过投资增量的调整来推动存量结构的改造，还没有找到一种十分有效的办法。早在1981年，国家计委、建委和财政部就作出《关于制止盲目建设、重复建设的几项规定》，规定了12个不准，但实行的效果并不明显，资产存量的结构调整长期以来主要依靠行政性的“关、停、并、转、迁”。改革以来，已出现了一些新的存量调整形式如拍卖、租赁、兼并等。克服传统体制的阻力，将是今后推动资产存量调整的关键。1989年初，国务院颁布了《关于当前产业政策要点的决定》。从近两年的实施效果看，已取得一定的初步成效，但也出现了一些新的问题。《要点》规定各省、自治区、直辖市及计划单列省辖市不搞地区产业政策，只拟定产业政策的地区实施办法，而现行的《要点》又没有考虑到各地区的特点，结

果,在国家产业政策之外,各地方政府以自控生产要素支持非倾斜的地方重点产业发展,实行一套与国家产业政策不完全吻合的地方产业政策。目前,中央仅利用一些非规范的办法(如中央对地方一对一的谈判和讨价还价)来解决这一矛盾,还没有从政策本身的规范化和系统化角度来加以考虑。如不尽早采取有效措施解决这一矛盾,产业政策运行的实际效应将受到很大影响。

(三) 地区特殊政策

1978年以来,为适应对外开放的需要,国家率先在沿海地区开辟经济特区、开放港口城市和经济开放区,赋予这些地区的地方政府在外资、外贸、财政、金融等方面较大的自主权,并给予相应的特殊优惠政策。(1)在财政方面,中央最早在广东、福建两省试行“地区大包干”。中央规定广东每年上缴财政12亿,增长部分全部留给广东。同时,国家还增加了沿海一些地区的财政留成比例。四个经济特区的财政收入几乎是100%的留成,同时还享受省内财政的拨款;多数沿海开放城市的财政收入也能大部分留下自用。(2)在外资利用方面,国家放宽了沿海一些地区利用外资建设项目的审批权限。特区可以审批3000万美元以下的轻工业投资项目及5000万美元以下的重工业投资项目;上海、天津对引进项目总投资的审批权放宽到3000万美元以下,大连放宽到1000万美元以下,其它11个沿海开放城市放宽到500万美元以下。(3)在税收的减免方面,国家对在经济特区、开放港口城市和经济开放区的外国直接投资,实行地区性的差别优惠政策。1986年国家颁布了《关于鼓励外商投资的规定》,重点对产品出口企业和先进技术企业实行一些特别优惠,表明中国对外资实行的优惠政策已有从地区性鼓励转变到部门性鼓励的趋势。(4)在外贸方面,国家扩大了沿海一些地区的外贸经营权,并相应增加了出口创汇的留成比例。四个特区和海南省的产品出口创汇100%留成,广东、福建留成30%,少数民族省区留成50%,其它地区留成25%,而且中央对广东等地的出口补贴基数也高于其它地区。最近,国家对各地区出口创汇的留成比例有所调整。此外,在价格、工资、货币投放、信贷、债券发行等方面,国家对沿海一些地区都实行了优惠政策。国家对沿海一些地区实行过度的特殊优惠政策,已使东中西部的的发展产生了严重的断层。由于现行体制在许多方面特别是价格方面是扭曲的,对沿海一些地区实行过多优惠,必然使该地区的发展比其它地区更为有利,并使产业的发展也向这一地区的加工工业倾斜,当加工工业的高速发展大大超过资源工业的供给量时,东、中、西部产业之间的断层就会产生。

(四) 区域补偿政策

新中国建立以来,区域补偿政策一直受到国家的高度重视。在“六五”和“七五”计划期间,国家通过民族政策、扶贫政策和中央财政补贴政策等,进一步充实完善了区域补偿政策体系。(1)从1979年起,国家组织动员发达地区和城市,对少数民族地区实行对口支援。(2)从1980年起,对民族自治区和视同民族自治区待遇的省(云南、贵州、青海),实行“定额补助、保留照顾”的财政包干办法。中央对民族地区的补助数每年递增10%(从1988年起递增办法暂停执行),民族预备费按支出总额的5%计算,比一般省市高2%。同时每年按上年的正常支出决算数,加5%的机动金。(3)1980年起国家财政中设置“支援经济不发达地区发展资金”,截至1987年已累计拨付54.8亿元。(4)1983年起,国家设立“三西”建设专项基金。10年内每年拨款2亿元,以支援甘肃河西走廊地区、定西地区和宁夏西海固地区

的经济建设。(5)1985年起财政部、人民银行、农业银行等向“老、少、边、穷”地区和经济发展不发达地区发放专项贷款或低息贷款,每年20亿元。“七五”期间,国家每年对贫困地区发放10.5亿元的专项贴息贷款,其中5000万元专门用于牧区的贫困地区。(6)1985—1987年国家拿出价值27亿元的粮棉布在贫困地区实行“以工代赈”,1988年以后改以中低档工业品“以工代赈”。此外,在税收方面,国家对贫困地区还酌情给予减免税照顾。区域补偿政策的充实和完善,大大促进了“老、少、边、穷”地区和不发达地区的经济发展,原有679个贫困县中目前已有484个甩掉了贫困的帽子。今后区域补偿政策的重点是进一步改进援助方式,以增强这些地区的自我发展能力。

(五) 区域组织政策

打破地区封锁,发展地区间经济技术合作,并按经济区组织国民经济地域体系,实行区域经济一体化,这是社会主义有计划商品经济的客观要求。改革以来,国家在这方面进行了一些有益探索。(1)中央和地方制定地区协作计划,并实行中央和地方分级管理,以地方管理为主的办法,推动地区间经济技术协作。(2)国务院在“六五”期间成立了四个经济区规划办公室,其职能是对经济区进行规划、组织和协调,尽管这些机构在许多方面做了不少有益的工作,但由于无职无权,其作用和效果并不明显。目前,这些机构已撤消了三个,只剩下“三线规划办”。这方面的经验教训,应很好地加以总结。(3)改革以来,各地方政府在自愿、平等、互利的基础上,为实现共同的目标或采取一致的行动,成立了各种形式的区域合作组织(或经济协作区)。目前,一些区域合作组织已有向高级形式的区域联合市场和区域经济一体化方向发展的趋势。如果中央政府能采取必要的措施,事前加以诱导和调节,将有可能探索出一条中国式的有效地组织国民经济地域体系的新路子。

(六) 区域调控政策

1978年以来,中央针对过去高度集中体制的弊端,开始了以企业扩权、地方分权为主要内容的一系列改革。始于1980年的财政“分灶吃饭”,以及与此相对应的投资项目审批权,重要物资调配权、信贷控制权、外汇管理权等的下放,初步奠定了宏观经济的分层调控体系。虽然经济改革的主要内容之一是想用间接控制来代替直接控制,但地方政府现在却使用了中央政府过去所拥有的许多权力和控制手段。传统体制下的中央直接控制基本上被分解成中央直接控制和地方直接控制两个独立部分。据世界银行和国务院发展研究中心在一份合作研究报告中估算,若把审批项目、指令性贷款计划、物资分配三者合在一起考虑,中央政府控制了固定资产投资中的40%,地方政府控制了另外的40%,大约20%是个人投资(大部分是农村建房)。同时,中央在处理与地方的关系上,总是朝着放权的思路展开的,地方财政包干是最集中的体现。给地方一定的自主权,对于增强地方的活力和动力是极为必要的,问题是中央在放权的过程中,并没有建立相应的约束系统,更缺乏有效的调控手段,以规范地方政府行为,调节区域经济运行,协调区际关系。近年来,区域经济发展的失衡和运行的失控,主要就是由于这方面的原因。针对这种情况,中央除实行粮食区际调拨价格补偿、制定反对地方垄断的若干规定等外,主要是采取行政手段和集权办法。例如,1988年以来,国家针对各种资源大战,先后关闭了棉花市场、蚕茧市场、钢材等紧缺原材料市场和农资市场,对这些产品实行专营。这些为整顿流通混乱出台的举措,只适合“应急”,从长期来看,应着力健全分层调控体系,建立有力的约束系统,这才是治本的办法。

二、中国区域经济发展存在的问题及原因

总的说来,中国现行区域经济政策的特点是,一方面强调经济效益,把国家投资的重点转向沿海地区,并对其实行特殊的政策;另一方面,又通过区域补偿政策体系,在人、财、物和技术方面,对“老、少、边、穷”地区和经济不发达地区给予援助。同时,通过一系列改革扩大了地方政府的经济权益,初步建立起了宏观经济的分层调控体系。这些政策的实施一方面调动了各地方政府发展经济的积极性,增强了地区经济的活力,刺激了地区经济的增长,使地区经济呈现出日趋活跃的态势;另一方面,由于政策的不配套、不协调以及分层调控体系的不健全,也产生了一系列新的问题,如地区间差距急剧拉大,产业结构严重趋同,地区封锁加剧等等。

(一) 地区间经济发展差距急剧拉大

人均国民收入是衡量地区经济发展水平的综合性指标。对1952—1987年三大地带和29省市区间人均收入差距的变动趋势分析表明:(1)东西部间人均国民收入的绝对差距,在1978—1987年间由206元扩大到514元,剔除物价因素的影响,按可比价格计算的平均扩大幅度是1952—1978年间的3.5倍。其中,剔除物价影响后,1985—1987年东西部间的绝对差距趋于缩小。占全国人口10%的高收入与低收入地区间人均国民收入的绝对差距,在1978—1987年间由682元扩大到1281元,按可比价格计算的年均扩大幅度是1952—1978年间的1.6倍。(2)东西部间人均国民收入的相对差距,自1970年以来一直趋于扩大,1985年之后才有所减少。至1987年,东部地区人均国民收入达1084元,为西部570元的1.9倍,仍高于历史最低水平1970年的1.73倍。占全国人口10%的高收入与低收入地区间人均国民收入的相对差距,在1957—1978年间不断扩大,1978年以后则急剧减小。到1978年,二者的相对差距系数值为3.60倍,已为历史最低水平。(3)三大地带间人均国民收入的综合差距,1952—1970年间趋于缩小,1970—1985年间则趋于扩大,1985年以后又趋于缩小。到1987年,按人口加权的三大地带人均国民收入的变动系数值为0.248,仍明显高于1970年的历史最低水平(0.206)。29省市区间人均国民收入的综合差距,1952—1978年间趋于扩大,1978年以后则一直趋于减小。至1987年,加权变动系数值为0.518,已处于历史最低水平。如果剔除上海、北京、天津三个直辖市,1980—1985年26省区间人均国民收入的综合差距则呈扩大的趋势。1980年26省区人均国民收入加权平均离差为22.69,1985年上升到24.86,1986年略微下降到23.09。此外,29省市区间农民家庭人均纯收入的综合差距,在1980—1986年间趋于扩大,其中1986年扩大的比例明显增加。1980年29省市区间农民家庭人均纯收入的变动系数值为0.299,1985年上升到0.318,1986年剧增为0.358。由此可见,1973年以来,我国各地区间人均国民收入差距的变动总体上呈扩大的趋势,其中东西部间和各省区间的人均国民收入差距,以及各省市区间的农民家庭人均纯收入差距扩大的幅度最为明显。

地区间人均收入差距的急剧扩大是近年来各地区经济增长差异逐年累积的结果。1973—1986年,东、中、西部地区工农业总产值的年平均增长速度分别为10.57%、8.15%和7.81%,东部比中部高30%,比西部高35%。各省市区间经济增长速度的差异更为明显。1981—1988年,全国乡及乡以上独立核算工业总产值年均增长速度为11.90%,其中浙江高达

19.08%，而上海只有6.87%，二者相差2.8倍。增长速度较高的地区主要是沿海一些新兴工业区，如浙江、广东（18.62%）、江苏（16.51%）、福建（15.89%）、山东（13.56%）；而增长速度较低的地区，一是沿海老工业基地如上海、辽宁（8.64%）、天津（8.49%），二是内地的资源省区如甘肃（8.02%）、黑龙江（8.32%）、山西（10.40%）、青海（10.37%）、湖南（10.81%）、内蒙古（10.92%）。沿海新兴工业区与内地资源省区在经济增长速度上的明显反差，导致二者间人均收入水平的差距急剧拉大。例如，1978年浙江人均国民收入（290元）略低于甘肃（292元），而到1988年，浙江人均国民收入（1241元）约是甘肃（631元）的2倍。

地区间差距的扩大是伴随着国民经济的高速增长而出现的必然现象。世界上许多国家在经济发展的过程中，都曾经历过地区间差距由扩大到缩小的漫长历史过程。在中国的现阶段，要获得国民经济的高速增长，而同时又避免地区间差距的扩大，显然是一件十分困难的事情。特别是中国东、中、西部目前处于不同的成长阶段，其经济社会基础、产业结构特点、投入产出效果和自增长能力等都相差甚大，因而在相同的外部竞争环境下，条件较好的东部地区将最先获得快速增长，从而地区间差距扩大的趋势将不可避免。要人为改变这种格局，势必以牺牲经济效益为代价。但是，也应该看到，近年来中国地区差距的急剧扩大，有相当一部分是人为的政策因素造成的。首先，国家投资向沿海少数地区过度倾斜，严重影响了内地特别是那些长期依靠国家资金投入的资源省区经济的增长。1981—1988年，内地全民所有制单位固定资产投资占全国的比重由46.4%降为41%，减少了5.4个百分点，而同期广东、山东、江苏三省这一比重却增加了6.5个百分点。对于内地特别是那些资源省区来说，与东部相比其经济发展更严重依赖于国家资金的投入。1988年，全民投资占全社会投资的比重，西部为69.2%，中部为62%，其中几个增长速度较慢的省区黑龙江、甘肃、青海、山西、内蒙古分别为84.4%、80.8%、83.8%、72.2%和74.4%，而东部这一比重只有57.1%。其中增长速度较快的浙江、江苏、广东、山东分别只有30.1%、40.1%、54.9%和52.0%。因此，国家投资的急剧减少，不仅直接影响内地一些严重依赖国家投资而又缺乏自我发展能力的省区经济的增长，而且也将使这些地区在心理上产生一种失落感。其次，国家采取的梯度开放政策，极大地增加了沿海经济的活力，直接刺激了沿海一些地区特别是广东、福建经济的高速增长，自主权的扩大，外资的大量流入，进口物资向内地的转口贸易，以及财政、税收、外汇留成等方面的特殊优惠，都使这些地区直接或间接受益。特别是国家对沿海少数地区实行过多的特殊优惠，使各地区在一个极不公平的外部环境中相互开展竞争，既人为地加剧了地区间差距扩大的趋势，也在许多方面产生了不良后果。第三，现行价格体系的不合理也严重影响了内地经济的增长，加剧了地区间差距扩大的趋势。长期以来，我国东中西部之间已形成一种“产品互补”型的区际贸易格局。在这种区际贸易格局下，价格的扭曲将形成双重利润机制，促使商品价值由西向东转移。一方面，中西部在向东部输出能源、原材料和初级产品的过程中，因价格不合理每年都有大量价值转移到东部；另一方面，东部高价返回的制成品又把一部分中西部的价值带入东部，尽管中央通过财政补助的形式对这些地区给予了补偿，但中央财政补贴主要是考虑地方财政的收支平衡，并非以增强地区自我发展能力为目标，其效果显然是极不一样的。

（二）地区产业结构严重趋同

地区产业结构的严重趋同是建国以来在长期高度集中的计划体制下形成的。研究表明，

1980年28个省市区(除西藏外)40个工业行业的产值结构与全国工业行业产值结构的平均相似系数高达0.83。1980年后,由于各地区进行了产业结构调整,注重发挥地区优势,到1985年相似系数下降到0.80。这期间,只有浙江、福建、河南、广西、陕西、新疆6个省区的相似系数有所提高。1985年后,由于推行地方财政承包,致使省区产业结构趋同化程度再度加强,1988年相似系数上升到0.81,相似系数提高的地区增加到17个。

地区产业结构趋同是各地区竞相发展某些相同产业的结果。这些产业包括两种类型:一类是本地区的短缺产业,如加工省区发展原材料等基础产业,资源省区发展一般性加工工业;另一类是各地区近年来竞相发展的产业,主要是一些价高利大的加工产业,特别是那些迎合城市市场需要的高档耐用消费品和办公用品。近年来,地区产业结构趋同化程度的加剧,主要是由于第二类产业的地区趋同而引起的。对1981—1988年28个省市区(除西藏外)各工业行业的相对增长率(地区某工业部门产值增长率与工业总产值增长率之比)分析表明:在40个工业行业中,约有13个工业行业具有不同程度的趋同趋势。这些趋同工业大致可分三种类型:第1类,包括饮料制造业(平均相对增长率为1.28,下同)、饲料工业(4.60)、家具制造业(1.22)和工艺美术品制造业(1.38)四个行业。这类工业主要是为本地区市场服务的区域性工业,市场需求的迅速增长是导致其趋同的根本原因。这类工业的趋同基本上是合理的。第2类,包括医药工业(1.61)、塑料制品业(1.46)、金属制品业(1.16)和建筑材料及其它非金属矿物制品业(1.11)四个行业。这类工业在地区布局上基本上属于不定指向工业。它既可以布局在原材料或市场附近,也可以布局在劳动力充裕的乡村地区。但这类工业发展的总体规模有一定的限度,超过这一限度或者导致重复建设,或者导致采掘、冶炼与加工业比例的失调。例如,1981—1988年,除西藏外的28个省市区中有20个省市区金属制品业的相对增长率大于1。其中浙江、江苏、广东三省金属制品业的年均增长速度分别高达21.78%、20.06%和19.57%。其结果,工业内部的比例关系严重失调,加工能力严重过剩,稀缺资源浪费巨大。目前全国铜的采矿、冶炼、加工能力之比为1:1.85:4.2,铝电解与加工能力之比为1:2.6,塑料制品业等也具有同样的情况。第3类,包括化学纤维工业(1.96)、机械工业(1.17)、交通运输设备制造业(1.16)、电气机械及器材制造业(1.52)、电子及通讯设备制造业(2.23)五个工业行业。这类行业无论是对专业化分工协作还是对经济规模的要求都较高,其地区趋同完全是一种不合理的现象。然而,恰恰是这类工业特别是电子及通讯设备制造业、电气机械及器材制造业,构成了近年来我国地区产业结构趋同的主体。1981—1988年,我国电子及通讯设备制造业年均增长26.6%,是工业增长速度的2.23倍;电气机械及器材制造业年均增长18.11%,是工业增长速度的1.52倍。几乎每一省区这两个行业的增长速度都远高于其工业增长速度。这种不合理趋同,直接产生了几方面的后果:一是区域分工弱化,分工利益丧失;二是生产建设中重复引进、重复布局现象十分严重;三是产业的空间组织缺乏专业化协作基础上的集中度和分散度,企业规模在低效率基础上趋向小型化以及空间分布出现均衡化。

地区产业结构趋同化程度的加剧,可以说是近年来中央向地方过多地行政性分权的结果。首先,改革以来,国家把很大一部分权力下放给了地方和企业,从而形成社会财富高度分散的格局。目前,中央可支配财力所占份额急剧下降,国家直接配置资源的能力已大为削弱。1988年,中国财政总收入占国内生产总值比重为18.64%,中央财政占财政收入比重

为47.2%，而1986年美国这两个比重分别为33.71%和58.91%，日本为27.66%和73.67%，英国为43.29%和31.93%，法国为46.66%和89.87%，意大利为39.86%和92.99%，联邦德国为46.44%和64.11%，巴西为29.47%和73.46%。同时，国家直接掌握的固定资产投资占全社会固定资产的比重也由改革前的76%下降到目前的25%左右。中央直接调控能力的下降，是导致近年来地区产业结构趋同的重要原因。其次，地方财政承包使地方政府增加本地财政收入的动机大大增强，从而进一步加剧了地区产业结构趋同趋势。由于各地区的财力有限，资金分散，因而，发展那些投资小、见效快、效益高的价高利大加工项目，就成为各地方政府增加本地收入的最重要的途径。第三，现行价格体系的不合理特别是由于价格双轨制的存在，致使区域经济利益严重扭曲。这一方面诱致各投资主体竞相把资源投向那些因定价过高而维持其“虚假”的高利率的产业部门；另一方面，为防止“肥水”外流，各地方政府、各部门纷纷采用行政手段，建立各种非关税贸易壁垒，如增关设卡，阻止本地资源的流出和外地商品的进入。第四，分层调控体制的不健全，也加剧了地区产业结构趋同和区际经济秩序混乱的程度，中央在向地方分权的过程中，主要是通过建立激励机制来调动地方政府发展经济的积极性和主动性，却没有相应建立强有力的约束系统，来调节地区经济活动，规范地方政府行为，从而导致近年来区域经济活跃与混乱并存的局面。第五，国家缺乏一个明确、具体而可行的地区产业分工政策。这主要表现在：（1）对因价格不合理而形成产业分工利益的分配不均现象，缺乏必要的协调和补偿；（2）对沿海高耗能、高耗物的一般性加工工业发展的扩散，缺乏有效的控制措施；（3）对近年来各地区、各部门竞相发展的机械、电气、电子等行业，没有事前从地区分工的角度采取有力措施，进行必要的控制和诱导。

此外，上海、辽宁等老工业基地近年来已出现增长不景气现象。1981—1988年，上海、辽宁的工业增长速度分别只相当于全国平均增长速度的57.5%和72.4%。老工业基地增长不景气的原因是多方面的，但其中最为重要的一点是，这些老工业基地建成于五六十年代，由于长期忽视对现有企业的技术更新改造和产业结构升级，目前已出现产业结构老化，机器设备陈旧且损耗全面加剧，急待更新改造的状况。这些地区产业结构的重要特征是，传统产业所占比重大，产业技术层次低。1988年，上海、辽宁四大传统产业（机械、冶金、纺织、化工）产值占工业总产值的比重高达45.2%和43.6%，而全国这一比重为37.1%，广东只有25.1%。有关部门对辽宁工业行业的分析表明，劳动密集型产业占40%，资金密集型产业占56%，而知识密集型产业仅占4%；上海高新技术产业产值也仅占工业总产值的5%左右。传统产业特别是原材料工业的过度发展，已造成这些地区日益面临着资源枯竭、运输紧缺、能源短缺、环境恶化等严重问题，而且长期以来财政负担过重。目前上海每年财政收入的75%以上上缴国家财政，而广东的上缴比例不到20%，从而导致老工业基地自身无力解决这些问题。同时，与沿海新兴工业区相比，老工业基地全民工业企业所占比重高，体制再造的难度较大。1988年，上海、辽宁全民工业产值占工业总产值的比重分别为75.9%和72.1%，全国平均为68.2%，而浙江只有40.1%。近十年来，尽管国家推行了一系列改革，但至今全民企业的活力仍没有显著的改善，全民工业增长速度远低于集体工业和乡镇企业，体制再造的难度较大，既影响了老工业基地的发展，也给其产业结构的调整带来了困难。

三、90年代中国区域经济政策的基本任务与指导方针

对于上述问题,简单地采取头痛医头的办法,制定某些临时性或单项的政策措施,只能治标而难以治本,从长远看,要根本解决这些问题,必须治标与治本兼顾,以治本为主。为此,在90年代,国家必须首先明确区域政策的目标、基本任务与指导方针,采取配套的政策措施,进行综合治理。

区域经济政策是国家经济政策的一个有机组成部分,其根本目标也必须服从于国家经济政策的总体目标。这一总体目标就是努力提高经济效益,促进国民经济持续稳定协调发展,实现国民生产总值在本世纪末再翻一番。根据这一总体目标和当前区域经济中存在的问题,90年代中国区域经济政策的基本任务是:(1)强调国家计划和政策的指导作用,引导和促进各地区合理分工、发挥优势,形成各具特色的地区产业结构;(2)合理确定国家资源的地区分配比例,促进各地区协调发展、共同繁荣;(3)加强宏观调控,协调区际关系,建立区域经济新秩序。为实现这三个基本任务,应该确立“合理分工、发挥优势,适度倾斜、协调发展,统一规范、分区调控,分类指导、重点参与”的指导方针。

(一) 合理分工、发挥优势

中国三大地带间、各省区间乃至省内各地区间客观存在着资源禀赋差异和优劣势互补特征。这为各地区形成合理的区际分工格局和地区产业结构提供了基础。90年代,区域经济政策的重点之一,应该是立足这一基础,逐步建立多级区际分工体系,充分发挥各地区优势,而不是人为地制造“政策梯度”和“体制断层”,割断地区间的产业关联,阻碍区际分工的发育。目前,可考虑逐步建立四级分工体系:

第一级为国际分工。一个国家应作为一个整体,利用整体优势,参与国际分工。对于中国来说,要改变目前在国际分工中的不利地位,更应如此。在对外开放中,国家对沿海地区确立了“外引内扩、内联外挤”的指导方针,这无疑是正确的。但实际上,中国目前存在着甚为严重的重复引进、多头出口的现象,各地区从本地利益着眼,单个参与国际分工,没有形成一个整体,而国家对此缺乏必要的协调。这种状况亟需改变。一方面,国家要建立合理的国内区际分工体系,以国家整体而不是各个地区单独参与国际分工,充分发挥整体优势,提高国际竞争能力;另一方面,对各地区、各部门利用外资、引进技术、出口商品乃至在国外发行债券等,国家都要进行统一规划,协调各方面的利益,避免国内恶性竞争。

第二级为三大地带间分工。中国东部沿海地区地理位置优越,工农业发达,资金雄厚,智力密集,管理水平较高,但地少人多,资源紧缺,能源供应不足,北部沿海少数城市还面临着用水困难的问题,而中西部内地国土辽阔,能源矿产资源丰富,但资金短缺,技术管理水平较低。产业要素在地区分布上的这种互补特征,是东中西部间形成合理分工格局的基础。建国以来,国家通过强大的直接资源配置能力,建立了中西部内地原材料→沿海加工制造→加工产品返销内地的垂直型区际分工格局。改革以来,伴随体制的变化,这种分工格局已面临着冲击,具有日趋瓦解之势,但未来新型区际分工格局的形成,仍将在较大程度上维持这种垂直型区际产业关联。东西部间要建立水平型的区际分工格局,还将经历一个漫长的历史过程。为此,在90年代,国家必须通过计划和政策的引导,把目前内地的资源转换与沿海地区

的外向发展相互联结、有机耦合起来,逐渐形成内地原材料及粗加工→沿海深加工→产品销往国际市场→换回外汇引进先进技术、发展新兴产业→高新技术产品销往国内市场的新型国际分工格局。

第三级为综合经济区间分工。近年来,随着区域的新变化,各种类型的经济区正处于形成和发展之中。因此,在90年代,国家有必要在组织三大地带间分工的基础上,进一步划分综合经济区,合理部署生产布局,组织综合经济区之间的分工。在全国专业化分工体系中,每一综合经济区都应该具有明确的经济发展方向,并承担一定的专业化任务,而不应该也不可能自成体系。

第四级为省市区间分工。省市是中国的一级行政管理单元,分权以来,各省市区政府实际上已集中了相当一部分的宏观经济调控权力。可以说,能否有效地组织各省市区合理分工协作,将是能否在全国范围内建立多级区际分工体系的关键。确定省市区间合理分工的原则,一是宏观的比较优势原则,另一是微观的竞争优势原则。竞争优势包括规模经济、产品质量、品种花色、营销技术等等。为此,国家有必要对各省市区的比较优势和竞争优势进行全面的测算,以此作为确定各省市区优势产业和国家主导产业重心区域的依据。

(二) 适度倾斜、协调发展

由于中国地区经济发展不平衡,各地区的投资环境差异很大,为了提高经济效益,90年代乃至更长一段时期内,国家资源的投向将倾斜于投资环境与经营环境较好的地区。即是说,在今后相当长一段时期内,中国地区经济发展仍将不得不走倾斜发展的道路。但是,这种倾斜发展必须适度,必须以保持社会稳定与经济协调为前提,必须与地区间协调发展相结合。否则,如果倾斜过度,将会产生两方面的严重后果:一是导致地区经济发展不平衡的程度严重加剧,使地区间差距急剧拉大,并超越人们社会心理所承受的范围,从而不利于社会稳定和民族团结,有悖于稳中求发展的方针;二是破坏长期形成的区际产业关联,不利于合理的区际分工格局和地区产业结构的形成,从而降低宏观经济效益,使地区倾斜发展的初衷落空。1985年来,由于国家投资向沿海地区高度倾斜,导致内地资源开发投资不足,资源的有效供给在需求不断增长的条件下日趋短缺,从而进一步加剧了沿海与内地间的结构性矛盾。在90年代,国家应在进行详细的科学论证基础上,合理确定地区间特别是沿海与内地间的投资分配比例,适当提高国家在内地的投资比重,以加速内地能源矿产资源和能源、原材料基地建设,提高资源的有效供给,沿海与内地间投资分配比例的确定,应主要考虑以下几个因素:一是沿海与内地的增长速度要适当,地区间差距扩大的幅度应控制在比较合理的范围内;二是内地提供能源、原材料和农畜产品对沿海地区经济发展的制约;三是沿海地区提供的资金(包括地方上缴的财政收入)、技术设备等对内地开发规模的制约。考虑这些因素,90年代国家投资在沿海与内地间的分配比例确定在1.05—1.25之间较为适宜(以内地投资为1)。

(三) 统一规范、分区调控

改革以来,随着地方和企业经济权限的扩大,经济利益与责任的相对独立化,中国已基本形成多元化主体的资源配置格局。地方政府不仅能够对银行贷款和外资利用的方向施加重要的影响,而且也基本控制了企业的生产经营活动(全民企业工业总产值中73%为地方政府控制),中央分权的目的是为了调动地方和企业的积极性,增强地区经济和企业发展的活力,

但由于分权后各主体都具有相对独立的经济权益,在缺乏外部约束的条件下,其经济行为的不规范和短期化,将会导致地区投资膨胀和经济失控,并由此而导致全国总投资规模的膨胀和宏观经济的失控。从长期看,既要增加地区经济的活力,又要防止其投资膨胀和经济失控,根本之道在于健全宏观经济分层调控体系,实行统一规范、分区调控的政策。统一规范是指国家统一地(而不是一对一地)合理界定中央、地方和企业间的责、权、利范围,制定地区经济活动与运行的规则,促使地区经济活动各主体特别是地方政府行为规范化和合理化。同时,由于我国各地区的情况千差万别,因而在统一规范的基础上,还必须根据不同的需要,划分类型区域来进行分区调控。由于类型区基本上是按照均质性原则划分的,因而对其实施相同的政策和进行统一的调控,效果比较明显。世界上许多国家都采取这种方法。目前,国家可重点对经济特区和经济开放区、老工业基地、能源原材料重点开发区、贫困地区和经济不发达地区、陆地边境地区等实行分区调控。在此基础上,逐步形成比较完整的分区调控体系。

(四) 分类指导、重点参与

中国是一个地区差异极大的发展中大国,各地区的自然条件、资源禀赋和社会经济特点都相差甚大,为充分发挥地区优势,促进各地区合理分工、协调发展,中央区域政策的制定和实施必须坚持区别对待、分类指导的原则。同时,由于近年来国家直接配置资源的能力同改革前相比已大为下降,国家已不可能无选择地直接参与各项区域经济活动,而只能利用其所掌握的十分有限的人力、物力和财力,对关系到国民经济全局和社会稳定的某些重大区域经济活动实行重点参与。

在90年代,实行分类指导,重点参与的内容是:(1)在三大地带的基础上进一步划分综合经济区,确定地区的发展方向,合理组织国民经济地域体系,统一安排部署生产力布局,协调各地区经济发展。(2)科学地测算各地区的比较优势和竞争优势。在此基础上,根据地区优势的相似性程度,将全国划分为若干产业发展类型区,制定相应的产业发展政策。(3)根据当前区域经济所面临的不同问题和任务,确定国家重点参与区。重点参与区分开发、整治、调整、扶贫四种类型。开发区的任务主要是自然资源和高新技术的开发,目前国家可选择能源原材料资源丰富地区和智力密集地区,作为能源原材料产业和高新技术产业重点开发区。整治区的任务主要是协调人与地理环境的关系,当前可考虑将黄土高原、黄淮海平原、长江中上游生态保护区等作为重点整治区。调整区的任务是产业结构的调整和改造,目前可以沿海老工业基地和三线地区为重点。扶贫区的任务主要是脱贫解决温饱,为有效地促进扶贫工作,国家可按照公平与效率原则,选择两类地区作为当前扶贫的重点:一是按照最差的(公平)原则,选择那些特别贫困的地区,实行重点济贫;二是按照最好的(效率)原则,选择那些条件相对较好的地区,建立一批特别发展区,实行重点扶贫,旨在增强地区自我发展能力。(4)制定相应政策,引导现有经济协作区(网络)向区域经济一体化方向发展,有条件的经济协作区(网络),可在国家指导下组建区域经济共同体。

(课题负责和定稿:陈栋生 执笔:魏后凯)

参加讨论和提供素材:李友 吴敏一 杨开忠 郭万清

李向平 陈耀 梁大超 王小刚 周立云 罗小山

责任编辑:贾廷战)

ization and gradually become a strong restraint to the continuous deepening of industrialization. In 1979, the Government began to readjust and reform the policy, but as the macro policies were not supported with complete and concerted measures, the contradiction between the old pricing policy of agricultural products and industrialization was not resolved. The report maintains that the price model of agricultural products which is supposed to resolve the contradiction between prices of farm products and industrialization should be the one in which prices could sensitively reflect the relations between supply and demand on one hand, and the relations between demand and supply might be determined solely by price adjustments on the other. That is to say, the model should be that of the production supported by finance and that of the demand-and-supply relations adjusted by prices. Some initial suggestions and supplementary measures have also been proposed at the end of the article regarding the actual implementation of this model.

The Present Situation of China's Regional Economic Policies and Proposals for Improvement in the 90s

By Panel of Regional Economic Policies

With the great change in orientations of national economy and social development strategy and following the continuous deepening of the reform and open policy since the 6th Five-year Plan, China has made an important adjustment on its regional economic development strategy, and formulated and put in force a series of regional economic policies including regional distribution policy, regional agricultural policy, regional peculiarity policy, regional compensation policy, regional organization policy, and regional adjustment and control policy. But generally speaking, China still falls short of a comparatively complete system of regional economic policies. Moreover, because regional economic policies were issued by different departments and could not coordinate with but were checked by one another, the results of their implementation have been badly affected. Therefore, while having increased the vitality of regional economy and encouraged the growth of regional economy, the existing regional economic policies have also led to the sharp gap between inter-regional economic levels, the similarity of various regional industrial structures, the regional blockade, the sluggish

economic growth in the old industrial bases, etc. After having made a deep analysis and an adequate exposition of the above problems, the article lists systematically the basic tasks for China's regional economic policies in the 90s.

On Optimization of Economic Systems

By Zhang YuYan

In a sense, an economic system can be understood as a means adopted to realize a certain economic aim. In reality, the economic result achieved by a particular economic system does not necessarily conform with the economic aim pursued by the participants of the established system. If we define the systematic condition during which coincidence of both occurs as an appropriate economic system, then the appropriate economic system should be obtained through system reform when both are at variance. The result of system reform can be seen from the net increment of "system earning" (i.e. the economic gains brought about during the transition of one system condition to another) minus "system reform cost". On the basis of this conception, we can carry out the optimization of economic system through describing and understanding a particular economic system condition, drawing lessons from other economic systems, comparing selectable theoretical models, applying the "error-testing method", and renovating economic systems.

The Present Situation and Countermeasures of the Chinese Enterprise Management

By Zhou Shulian

Why is production efficiency in China low? One important reason is that the level of the Chinese enterprise management is low. By analysing various factors that have contributed to this the author points out that the fundamental solution to improving enterprise management is to change the irrational operational system and economic system. The author has summarized five theoretical models of socialist enterprises and points out that only the model of enterprise that has the legal person title can meet the requirement to develop socialist commodity economy. Furthermore, the author points out that specific forms of this model are a problem to be further investigated and studied.

The Bottleneck and Way Out for Coal Production

By Liang Youping

Due to historical reasons, there exist a lot of problems in coal production. Considering coal's importance of large percentage in the Chinese energy consumption composition, it is impossible and will have bad effects on the entire national economy to overcome the difficulties in coal production by raising coal prices.