

论“八五”时期 我国经济布局 and 地区经济发展政策

陈栋生 魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所)

1.0 建国以来的40年, 我国的经济布局 and 地区经济发展经历了曲折的历程。既取得了巨大成就, 积累了丰富的经验; 也发生过多大失误, 走了不少弯路。在制定“八五”计划之际, 我们应该认真地回顾过去, 展望未来, 总结经验, 吸取教训。

一、“六五”以来我国经济布局 and 地区经济发展政策的效应评价

2.0 长期以来, 我国的经济布局 and 地区经济发展基本上受着平衡发展思潮的影响 and 支配, 片面追求地区平衡目标, 过分强调生产力的平衡布局 and 地方工业自成体系, 有时甚至在资源分配 and 政策投入上采取撒胡椒面式的地区平均主义做法。实际上, 这是一种绝对的平衡观。其后果导致我国经济布局在1958—1960年, 60年代末到70年代初以及粉碎“四人帮”以后在“洋跃进”的思想影响下出现三次大分散。工业布点严重脱离现实条件, 大搞“遍地开花”、“星罗棋布”, 宏观经济效益极为低下。

3.0 1978年以来, 我国经济体制 and 发展战略开始双重转轨。理论界在对过去经验教训的总结中, 对这种以牺牲效率为代价的绝对平衡观进行了批判, 重新探讨了社会主义生产布局原则体系, 把效率原则或效率目标放在优先的地位。这样, 就在全国范围内形成一种非均衡发展思潮, 绝对平衡观也被相对平衡观所取代。

4.0 针对过去存在的问题 and 弊端, “六五”以来, 国家对经济布局 and 地区经济发展战略进行了重大调整。“六五”计划中明确指出, 要充分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 and 平等交换, 形成合理的区域分工 and 地区经济结构”的思想。总的说来, 按照上述战略思路来部署我国的经济布局 and 地区经济发展, 其基本方向是正确的。

5.0 与此同时, 国家也相应调整了布局政策 and 区域政策, 并在区域经济体体制改革方面进行了有益的探索。

5.1 在布局政策 and 区域政策方面, 实行了地区倾斜 and 区域补偿相结合的政策。

5.1.1 投资倾斜政策。“六五”以来, 国家投资的重点逐步由内地转向沿海地区。如以内地全民所有制基本建设投资为1, 沿海地区的投资“五五”时期为0.84, “六五”时期上升到1.02, 1986年上升到1.15, 1987年上升到1.26, 1988年又增加到1.36。这种转变不仅加速了沿海地区经济的迅速发展, 也有利于全国宏观经济效益的提高。在加快沿海地区经济发展的同时, 国家对内地能源矿产资源的开发和能源基地、原材料基地的建设, 也给予了高度重视。这些资源的开发, 不仅启动了内地经济的发展, 更重要的是提高了国家短缺的能源、原材料的有效供给, 保证了全国经济特别是沿海地区经济的持续、稳定、高速增长。

5.1.2 多层次逐步推进的开放政策。1980年以来, 我国先后建立了深圳、珠海、汕头、厦门 and 海南五个经济特区, 大连、秦皇岛、天津、上海等十四个沿海开放城市, 以及由36个市、205个县(市)组成的沿海经济开放区, 从而形成一个从南到北、连线成片, 由东向西, 逐步推进的对外开放格局。沿海地区的对外开放, 不仅大大加快了沿海地区经济社会的发展, 而且通过示范效应、扩散效应 and 技术经济合作等多种途径, 在一定程度上促进了内地经济的繁荣。但是, 在对外开放的过程中, 由于国家在政策上对沿海地区实行过多的特殊优

惠,也对内地经济发展产生了较大冲击,诱致一系列不良后果。

5.13 区域补偿政策。“六五”以来,国家在推行地区倾斜政策的同时,也进一步完善和健全了区域补偿政策体系。国家通过民族政策、扶贫政策和中央财政补贴政策,从人、财、物和技术方面,对“老、少、边、穷”地区和经济不发达地区,提供援助和政策优惠,从而有力地推动了这些地区的经济发展;全国679个贫困县中已有484个脱掉了“贫困”的帽子。

5.2 在经济体制改革方面,实行了宏观经济的分层调控,使地区经济发展活力显著增强。十一届三中全会以来,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。1980年,国家实行了“划分收支、分级包干”的财政管理体制,通过1982年和1984年的两次“利改税”改革,以及1985年在此基础上实行的“划分税种、核定收支、分级包干”的办法,我国已初步建立起以“分灶吃饭”为核心的预算体制。同时,国家各主管部门也把一些直属企业下放到地方和中心城市管理,扩大了地方政府投资项目的审批权,重要物资的调配权、信贷控制权、外汇管理权等等。随着地方政府经济调控权的扩大以及责任、利益的明确,极大地调动了各级地方增收节支、发展经济的积极性和主动性,地区经济充满了生机和活力。

5.3 各种形式的横向经济联合、区域性联合蓬勃开展,冲破了传统体制下条块分割的桎梏,有力地促进了商品经济的发展,推动了市场的发育,使地区经济呈现出活跃的态势。据不完全统计,截止到1988年底,全国不同类型的、跨区域的横向经济联合组织已达100多个,具有一定规模的企业集团两千多个,已初步形成了东西南北纵横交错的经济协作网络。特别是,目前一些区域性联合组织,正在向高级形式的区域联合市场和区域经济一体化的方向发展。

6.0 在区域经济蓬勃发展并取得较大成就的同时,也存在着一些问题,出现了一些新的矛盾。应该看到, these 问题是发展和改革前进中的问题,只要采取恰当的政策措施,是完全可以得到解决的。

6.1 地区经济差距急剧拉大。实行地区倾斜政策以来,我国各地区特别是东、中、西部地区间经济发展的差距正在急剧拉大。1978—1986年,

东、中、西部地区工农业总产值的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%。据我们对1952年—1987年间人均国民收入地区差距的变动趋势分析表明,1978—1987年,我国东西部间人均国民收入差距由206元扩大到504元,剔除物价因素的影响,按可比价格计算的年均扩大幅度是1952—1978年间的3.5倍;占全国人口10%的高收入与低收入地区间人均国民收入差异由628元扩大到1281元,按可比价格计算的年均扩大幅度是1952—1978年的1.6倍。在当前我国经济高速增长、结构剧烈变动时期,地区间差距一定程度的扩大实难避免。然而,近年来地区间差距急剧拉大,在较大程度上与政策过分倾斜有关。这种人为的不正常拉大,既不利于各地区经济的协调发展,也不利于民族团结、社会安定乃至政局稳定。

6.2 地区产业结构严重失调。改革以来,投资主体出现了多元化趋势,以地方政府为首的投资主体竞相发展价高利大的加工产品,从而导致大量重复引进、重复布局;与此同时,能源和原材料生产因投资不足而增长较慢,地区产业结构矛盾日益加剧。结构矛盾的加剧直接产生了四方面的后果:①区域分工弱化,分工利益丧失;②加工能力严重过剩,稀缺资源浪费巨大。如目前全国铜的采矿、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;③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;④诱致各种资源大战频繁爆发,并进一步推动物价上涨和通货膨胀。

6.3 区际摩擦封锁日趋加剧。各地方政府运用种种手段,构筑名目繁多的贸易壁垒,对地区资源、技术、人才和商品的进出实行垄断和封锁,分割统一市场。区际摩擦封锁的加剧,严重阻碍了商品经济的发展和市场的发育,是当前区域经济秩序混乱的主要表现。

7.0 我国区域经济存在上述种种问题和矛盾的原因是多方面的,其中最为重要的是由于政策的不完善和改革措施的不配套。

7.1 地区倾斜政策的偏差 按照“六五”和“七五”计划,设想通过地区倾斜发展,让一部分地区先富裕起来,以此带动其它地区共同发展。这个战略指导思想本身是正确的,问题是在战略实施过程中制定的一些具体政策措施存在着一定偏差,从而

使其运行偏离了当初设计的轨道。“六五”以来, 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, 这就进一步加剧了地区结构性矛盾。与此同时, 在对外开放过程中, 国家在投资、外贸、财政、税收、金融、工资和价格等方面对沿海一些地区实行全面的特殊优惠政策, 这一政策有力地推动了沿海经济的高速增长, 但也同时对内地经济乃至国民经济产生不良影响。国家对沿海一些地区实行过多的特殊优惠政策, 使各地区发展在一个极不公平的环境中相互竞争, 而这一不公平的竞争环境正是诱发上述种种问题的重要原因之一。例如: 1 1988年以前, 出口外汇留成比例特区为100%, 广东、福建为80%, 少数民族省区为50%, 其它地区为25%, 而且中央对各省区的出口补贴是以过去按实际换汇成本的补贴为基数的。这样, 经济特区和广东因外汇留成多, 国家补贴多, 就可以用高价到内地争购货源。1988年相继在四川、苏浙边界、皖西等地爆发的“蚕茧大战”, 都主要是由于这方面的原因引起的。²沿海一些地区实行高物价、高工资政策, 以及国家在广东等地过量投放货币, 引起地区性通货膨胀, 由于地区之间并不存在一道“围墙”, 一地发生通货膨胀, 必然一方面产生涟漪效应, 使通货膨胀向相邻地区转嫁蔓延; 另一方面又产生反吸效应, 吸引相邻地区物资、资金、劳力向本地集聚, 造成“一地获益、四邻分忧”。³国家在支持沿海地区产业发展的同时, 短乏相应的约束要求与措施, 这既不利于沿海地区自身的产业结构调整, 也加剧了沿海与内地的结构性矛盾。“六五”以来, 本应在沿海地区限制发展的高能耗、高物耗产业不但没有压缩、扩散, 反而继续外延扩展; 与此同时, 内地省区大多采取“资源转换”战略, 对本地资源实行区内加工增值, 这就进一步加剧了沿海与内地争夺资源与市场的矛盾, 导致地区产业结构严重失调。

7.2 分层调控体制不健全。改革以来, 国家把很大一部分权限下放到了地方和企业, 形成了社会财富的高度分散格局。在宏观经济的分层调控中, 国家的直接调控能力大为削弱, 已无力通过计划物资的分配和重点项目的布局来有效地引导地方、企业、外商和私人等主体的资源配置方向。同时, 中央在向地方分权的过程中, 主要是通过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。这一点, 正是

导致当前地方政府行为不规范、区域摩擦封锁加剧、区域经济秩序混乱的根本原因所在。

7.3 此外, 因相对价格不合理, 地区优惠政策和级差地租收益的存在等多种因素形成的区际利益的模糊和严重扭曲, 也是导致当前我国区域经济出现上述种种问题和矛盾的重要原因之一。

8.0 应该看到, “六五”以来, 我国在经济布局和地区经济发展方面取得的成就是主要的。尽管某些政策存在着偏差, 出现了失误, 但这种偏差和失误只是局部性的和战术性的, 不能因局部性的偏差而否定全局, 因战术性的失误而否定整个战略。

二、“八五”时期我国经济布局和地区经济发展政策的总体构想

9.0 总的说来, “八五”时期我国的经济布局和地区经济发展战略与政策, 不宜作大幅度的调整, 而应在“七五”计划的基础上进一步完善、深化。

10.0 “八五”乃至90年代, 我国的经济布局和地区经济发展仍不得走倾斜发展的道路。但是, 我国是一个多民族的大国, 东部沿海、内陆腹地和边疆地区, 汉族地区和少数民族地区之间、城乡之间的协调发展, 不单纯是经济问题, 更涉及到民族团结、社会安定以至政局稳定的大问题。所以倾斜发展必须以保持社会稳定与经济协调为前提, 地区倾斜必须适度, 必须与区域间协调发展相结合。总之适度倾斜和地区协调发展相结合, 应作为“八五”时期乃至90年代我国经济布局和地区经济发展的指导方针和基本战略。

10.1 适度倾斜。“八五”和90年代, 我国宏观经济布局在总体上不再做新的大规模拓展, 建设的重点放在充实、完善、提高兰州——成都——昆明一线以东地区。从全国看, 采取点轴开发战略, 除了重点发展沿海地区, 同时要重视开发长江流域地区、陇海铁路沿线地区、京包包兰沿线地区和黄河上游地区, 并对这几个国家级重点开发轴线的某些城镇中心、工业中心予以重点发展。这样, 通过极点开发、轴线延伸和扇面扩散, 逐步形成我国区域网络的基本框架, 并以此促进和带动其广大腹地的经济发展。为此, “八五”期间, 国家要适当增加内地的投资比重, 加速内地能源矿产资源和能源基地、原材料基地的建设, 以增加资源的有效供给。

10.2 合理分工、协调发展。“八五”时期, 国家必须强调计划和政策的指导作用, 在原有中西部原材料生产→东部加工制造→产品返销中西部的地

域分工格局基础上,逐步建立中西部原材料生产及粗加工→东部深加工→产品销往国外市场→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的地域分工格局。为此,国家必须通过计划和政策的引导,使中西部内地的资源转换战略和东部沿海地区的外向型经济发展战略,相互联结、有机耦合。资源转换与外向发展联结的关键点,就是国家和东部地区要有意识地把中西部培育成为东部沿海地区实施外向型经济发展战略的原材料基地,提高内地产品在国内市场的份额,并相应地在资金、技术、人才、政策等方面给予支持。这样,通过东部地区的外向经济循环带动起来的中西部内向经济循环,反过来将进一步促进东部外向经济循环的顺利运转,从而使我国区域经济走上协调发展、共同繁荣的道路。

10.3 充实完善区域性发展战略。沿海地区发展战略应根据出台几年来的经验进一步完善;对内陆腹地和陆地边境地区,国家应制定相应的区域性发展战略,使三者有机耦合,从而形成一个较完整的区域性发展战略体系。

10.31 进一步完善沿海地区发展战略。沿海地区要在对外开放带的基础上,处理好技术升级和扩大出口之间的关系,以产业结构高级化和市场拓展国际化为主要内容,加入国际经济循环,逐步建成沿海出口产业地带。

10.32 制定并实施内陆腹地和陆地边境地区发展战略。加快内陆腹地和内陆边境地区对外开放的步伐,扩大对外技术经济交流和文化往来,在沿海开放的基础上,实行沿海、沿江、沿线、沿边多方位开放的战略。

11.0 为实现上述发展战略,“八五”时期的布局政策和区域政策应相应调整,进一步完善。

11.1 调整投资布局政策。“八五”时期特别是当前治理整顿期间,应当适当提高国家财政占国民收入的比重,提高中央财政占国家财政的比重,集中国家财力,保证重点建设,以充分发挥能源、原材料、供电、供水、交通及通讯设施等大型骨干项目的布局对地方、企业、外商及私人投资导向的环境诱导作用。合理确定地区间投资分配的分例,适当提高国家在内地的投资比重,以加强内地能源、原材料工业的建设和农业开发,提高资源的有效供给,缓解地区产业结构矛盾。

11.2 实行“产业”和“地区”相结合的优区位倾斜政策。国家在实施产业政策重点支持某些产业、

产品发展的同时,对这些重点产业在地区布局上也应有所倾斜。即是说,国家对重点产业的支持,不搞地区平均主义,而应区分优区位地区和一般地区。首先重点支持那些建设(含技术改造)条件好,投资环境好的地区。这就是说,要把“地区优惠”和“产业优惠”有机结合起来。一方面,对沿海地区开放地带,不是对所有的产业均予优惠,而仅限于对国家要求开放地带重点发展的高新技术产业和出口创汇产业实行优惠;同样,对内地国家要求各地区重点发展的产业,亦应实行相应的优惠。

11.3 完善区域补偿政策。进一步完善现有扶贫政策、民族政策和中央财政补贴政策,改变国家对“老、少、边、穷”地区和经济不发达地区援助的方式,促使这些地区尽快走上自我发展的道路。中央财政补贴政策应以增强地区自发展力为主导目标,在现行“定额补助”办法的基础上,双管齐下、双目标约束。一方面,中央对受补助地区的财政补贴额应在总量上进行控制。财政补助总额的确定,除了以地方财政收支基数为依据,考虑地方财政收支平衡外,还应区分政策性财政亏损地区和非政策性财政亏损地区;另一方面应将财政补助分解为无偿援助、有偿援助和无息或低息贷款性援助三部分,根据实际情况逐年减少第一类援助的比例,增加第二、第三类援助的比例。同时,对不发达地区的开发,国家可考虑实行“发展区”政策,“发展区”政策的目标,旨在把增长极开发与其周围的广大乡村地区有机结合起来,通过投资援助、政策优惠、提供技术信息服务等方式,来帮助不发达地区建立自我发展机制,促进整个地区的经济繁荣。

11.4 建立健全调控政策体系。建立适应有计划商品经济需要的结构调整机制,充分发挥价格、利率、税收等经济杠杆的作用,调整地区产业布局。国家对重点产业的重心区域要实行“择优扶植”,对原材料等上游产业,要使其重心区域的产量占全国同类产品产量的较大份额。“择优扶植”的条件是,重心区域的产品有一部份由国家直接掌握、调配。在短缺经济下,国家能否掌握这部分资源,是能否有效实现宏观调控的物质保证。同时,中央应建立强有力的约束系统,促使地方政府行为规范化,从而健全宏观经济分层调控体制。

12.0 按照经济区域组织和管理国民经济,是社会主义有计划商品经济的宏观要求,“八五”时期经济区的划分,既要考虑与“七五”计划相互衔接,又要反映近年来我国区域经济发展的(下转13页)

是要在全面调查研究的基础上, 选择一个与镇情相吻合的战略方向。这种方向既要符合国家宏观产业政策的要求, 也要有自己的特色。所谓适度的目标, 就是要通过分析预测, 制定出目标期既宏伟, 又经过努力可以达到的战略目标。

此外, 还要制定多种优惠政策, 增强农业发展活力; 建立和健全农业投入机制; 提高农作物单产和农产品商品化水平; 完善农产品市场体系; 保护耕地资源等。

(四) 搞好镇域规划必须解决的问题

1. 要提高对镇域规划必要性的认识。具体说, 就是要提高广大干部(包括领导)、群众的规划意识, 这是搞好规划的关键。只有认识提高了, 才能认真组织好镇域规划工作, 才能协调好经济、社会、环境之间的关系。否则一切都将落空, 徒劳无功。

2. 明确镇域规划的主要任务: 镇域规划难度

大, 复盖面也大, 因此要明确镇域规划的目标、任务。要立足于指导城镇建设、环境保护, 要从当地经济发展要求出发, 因此城镇建设、产业结构、基础设施、生态环境、规划建设应作为主要内容。

3. 要从动态的角度, 发展的观点来编制规划。因为经济不断发展, 很多东西一时很难定, 定了之后到底能不能实现, 情况在变, 领导在变, 经济不稳定, 不定型, 还在发展中, 要不要搞, 都很难把握。因此必须用动态和发展的观点来考虑问题, 采取长远与目前相结合, 总体规划与分步实施的办法, 建成一片, 见效一片, 镇内外结合, 推进实施。

4. 镇域规划的组织领导问题。由于这项工作综合性强, 涉及面广, 应由政府组织, 领导挂帅, 建委出头, 部门参与, 领导与专家结合, 建委与其他部门结合, 共同完成。

(上接4页)新变化。为此, 可考虑在“七五”计划三大地带划分的基础上, 进一步将全国划分为若干个综合经济区。考虑到目前综合经济区仍处于发育阶段, 其范围可不受省区界线的限制。综合经济区划分的依据, 主要考虑以下三个方面: 一是各地区间的经济社会联系及其发展趋势; 二是区域内自然、经济和社会条件的现状与特点; 三是国家经济建设与发展的客观需要。根据以上这些标准, 我们认为可将全国划分为十大综合经济区:

(1) 东北经济区。包括黑龙江、吉林、辽宁大部分地区 and 内蒙古东部三盟一市。

(2) 环渤海经济区。包括北京、天津、山东、河北和辽宁沿海地区。

(3) 上海经济区。包括上海、江苏、浙江、安徽、江西四省一市。

(4) 南部沿海经济区。包括福建、广东、广西、海南四省区(暂不包括香港、澳门、台湾)。

(5) 山西能源基地经济区。包括山西、内蒙古

中部及陕西、宁夏部分地区。

(6) 华中经济区。包括湖北、湖南、河南三省。

(7) 西北经济区。包括陕西、甘肃、宁夏和青海。

(8) 西南经济区。包括四川、云南、贵州和重庆市。

(9) 新疆经济区。

(10) 西藏经济区。

“八五”计划的地区布局可同时按三大地带和十大综合经济区来进行部署。

13.0 为了促进经济区域的形成与发育, “八五”时期要进一步大力发展横向经济联合, 推进区域经济一体化。在现有区域网络的基础上, 相关省(区)、市可以发展多种类型的区域经济一体化, 就相关地区产业政策的协调进行对话, 制订区域市场的运行机制, 协调各方面的利益, 促进区域市场和经济区域的发育。

On China's Economic Arrangement and Regional Economic Development Policies during the 8th Five Year plan. / Chen Dongsheng, Wei Houkai (Institute of Industrial Research, Chinese Social Academy) // *Areal Study and Develop.* 9(4), 1990

Since 1978, with the lively and fast regional economic development in China, some serious problems concerning with the expanding of interregional gap, convergence of industrial structures, exacerbation of regional conflict have come into being, which are mainly caused by: bias of government investment and regional policies toward coastal zones; the imperfectness of macroeconomic adjustment and control system; the obscurity of regional interest and interregional transfer of industrial profits. Therefore, a guiding principle and fundamental strategy should be set up during the 8th Five—Year plan to build a system of perfect distribution policies and regional policies.

Dissipation and Coordination of the Economic Development at County Level / Mao Zhifeng, (population Research Institute of Xian Commu. Univ.) // *Areal Study and Devel.* 9 (4), 1990

Systematically analyzes the basic characters of social and economic development and the problems in the research of decision making of strategic development at county level with the theory of the dissipation structures and thinking model of the synergetics. Four new ideas are put forward: to set up a model of "central structures"; to build a network with four layers in spatial arrangement; to carry out the reform model of "the shape of an olive"; and to build a complete political system of the county according to the mechanism among the four systems of decision, execution, research and supervision.

On Proper Equilibrium Strategy for Economic Development in Underdeveloped Provinces and Regions in China. / Zhou Ting (Institute of Urban Economic Research, Guizhou Social Academy) // *Areal Study and Devel.* 9(4), 1990

On analysing the special factors in the choice of economic development strategy in China's underdeveloped provinces, the thesis tries to discuss how to integrate special factors with the general law of the regional economic development from nonequilibrium to equilibrium. In order to change the underdeveloped condition as fast as possible, China's underdeveloped provinces should rationally combine the positive adjustment with reverse adjustment from non—equilibrium development to equilibrium development, and choose the development strategy of "Proper Equilibrium and Differential Handling".

Tourist Resource and Its Development in Sanmenxia City / Qiao Zhongxiao, Chen Jiazhen (Henan Institute of Geogr.) // *Areal Study and Explo Devel.* 9 (4), 1990

Based on the on-spot investigation, the tourist resources of Sanmenxia city are discussed and evaluated. Sanmenxia city is superior in its favourable geographical location, convenient communications, and well-known relics and scenic spots. These spots can be linked with the relics in southern Shanxi and eastern Shanxi to form an united spot system. According to the international tourist situation, the authors put forward the idea of "go sightseeing on the Huanghe River", which has achieved great economic efficiencies. Some suggestions are proposed for the regional scenic construction.