

区域经济的发展观

魏 后 凯

在我国区域经济发展战略选择上,长期流行着“平衡发展论”和“不平衡发展论”两种观点。前者追求一种理想的无差异均衡。这种平均主义思想不仅表现在各地盲目追求建立自给自足的工业体系方面,而且也表现在工业投资布局和项目布点的分散化方面;后者虽然承认社会经济发展不平衡存在的客观性,主张遵循并自觉利用不平衡发展规律,实行有区别、有重点、有选择的不平衡或倾斜政策,但由于忽视适度倾斜和协调发展的重要性,因而也容易从一个极端走向另一个极端,在我国区域经济发展中,那种忽视必要多样化的片面专业化思想,强调“以钢为纲”、“以粮为纲”的单打一思想就是这方面的典型例子。从建国后四十多年我国区域经济发展的实践经验看,上述“平衡发展论”和“不平衡发展论”在理论上有一定的局限性,其政策主张在经济建设实践中也具有较大的片面性。这里,我将结合我国的具体情况,提出一种新的区域经济发展观——非均衡协调发展观。^①

一、非均衡协调发展的概念

早在1978年,邓小平同志就指出,让一部分人、一部分地区先富裕起来,最终达到共同富裕。这里就蕴含着非均衡协调发展的思想。所谓非均衡协调发展,就是通过适度非均衡增长或适度倾斜与协调发展相结合的途径,逐步实现各地区的共同富裕和繁荣。我国是一个地区差异极大的发展中大国,由于各地区的自然条件、资源禀赋、社会经济特点和投资经营环境都相差甚大,因而不同地区发展同一产业或者同一地区发展不同产业的投入产出效果也不尽相同。在资源供给量有限的条件下,为提高资源配置的效率,保持国民经济的适度增长,国家在资源分配和政策投入上,必须采取重点开发的形式,对重点开发区和重点产业实行倾斜。另一方面,国民经济是一个有机的整体,在这一有机体中,各地区之间、各产业之间都存在着一定的有机联系和相互依存关系,各地区、各产业的发展需要保持相互协调。这样就要求国家实行的这种倾斜政策必须适度,必须以保持地区间和产业间的协调发展为前提。总而言之,适度非均衡增长或者适度倾斜与协调发展相结合,这是我们所倡导的非均衡协调发展思想的核心内容。

实行适度非均衡增长或者适度倾斜与协调发展相结合,具有以下三方面的涵义:一是在地区间的资源分配和政策投入上,实行适度的地区倾斜与必要的区域补偿相结合;二是在各地区的产业发展上,实行适度的地区专业化与必要的多样化相结合;三是在经济活动的空间分布上,实行适度的地理集中与必要的地理分散相结合。这三方面的结合体现了非均衡协调发展的思想。它们是非均衡协调发展思想在地区间和产业间的经济关系以及空间结构上的具体反映。

^① 关于我国区域经济为什么要走非均衡协调发展的道路,我在《论我国宏观区域经济发展战略的选择》(载《江汉论坛》1992年第9期)一文中曾进行过详细讨论。为避免重复,这里着重探讨非均衡协调发展的基本内涵、实现途径以及相关的政策问题。

二、适度倾斜与区域补偿相结合

由于目前我国生产力水平还较低,资源的可供给量十分有限,各地区的投资经营环境和投入产出效果又具有较大差异,因而为提高资源配置效率,促进国民经济的持续稳定增长,国家必须根据国民经济发展的需要和各地区的具体条件,确定若干重点开发区域,并在资源分配和政策投入上对这些重点开发区域实行适度的倾斜政策。

重点开发区域的确定,一般主要考虑以下几方面的因素:一是交通便利,基础设施较完善,工农业生产已有一定基础,具有经济迅速发展的自立条件;二是自然和经济资源丰富,经济开发潜力较大;三是目前和未来的发展对国民经济的作用及影响较大;四是具有发展国家重点产业的优越条件,属于国家重点产业的优区位地区。考虑到这些因素,当前我国可选择以下三类地区作为重点开发区域:(1)具有大规模开发能源和原材料工业条件的资源富集地区,如以山西为中心的能源重化工基地、黄河上游地区、三峡地区、攀西—六盘水地区等;(2)发展高新技术产业和出口创汇产品条件较好,开发潜力较大的经济技术较发达地区,如沪宁杭地区、环渤海湾地区、闽粤沿海地区、长江中游地区等;(3)生产技术设备、产业结构和产品结构严重老化、亟待进行大规模更新改造的老工业基地,如辽宁中部地区等。

为了支持重点开发区域的经济的发展,在一定时期内,国家对这些区域实行适度的倾斜政策是十分必要的。这里所指的适度,主要有以下几方面的涵义:第一,国家对重点开发区域的支持,应仅限于国家要求其重点发展的那些产业和必要的大型基础设施,对于非重点产业则不应给予优惠;第二,国家对重点开发区域给予政策优惠的程度不宜过大,政策优惠的范围也不宜过宽,有许多宏观政策是不宜采取地区倾斜的方式的,否则将会产生较大的负面作用;第三,国家对重点开发区域支持的时限不宜过长,一旦重点开发区域具备了较强的自我发展能力,国家应及时取消其政策优惠;第四,国家在资源分配和政策投入上,应妥善处理好重点开发区与非重点开发区、当前重点开发区和未来重点开发区之间的关系,统筹安排好重点开发区域在时序上的相互衔接和在地域上的逐步转移。

国家确定一些重点开发区域,并对这些重点开发区域实行适度的倾斜政策,虽然可以提高宏观资源配置的效率,有利于集中力量发展高新技术产业、基础设施以及能源和原材料产业,但也会在一定程度上造成地区间发展机会的不均等,产生人为的先富与后富现象。特别是,在市场力量的作用下,因集聚经济和规模报酬递增等产生的利益导向,将促使劳动力、资金、原料等生产要素由增长缓慢的落后地区流向增长迅速的繁荣地区,从而加剧地区间差距扩大的趋势。近年来,我国内地原料、资金和劳动力等生产要素向沿海地区流动的趋势正在不断加强。据统计,1979~1990年,边远地区向沿海地区外流职工达54万人^①;西南三线建设时期集聚起来的熟练工人和专门技术人才,到80年代末已流失了大约1/3。政策的作用和市场经济的力量,正在不断拉大地区之间的差距^②。

为避免出现两极分化,产生“马太效应”,国家在实行适度的地区倾斜政策的同时,对一些比较落后的地区、特别是民族地区和贫困地区必须给予相应的支持和必要的补偿,以帮助这些地区发展经济,提高生产力水平。当前的重点是在现有扶贫政策和民族政策的基础上,逐步健

^① 参见《社会科学报》总第323期,1992年。

^② 我国地区间差距的扩大与过去在某些方面实行的过度东倾政策有着较大的关系,但我们不能因此而否定实行地区倾斜的必要性。严格地说,倾斜就是有重点,没有重点就没有政策可言。

全区域补偿政策体系。这一政策体系主要包括发展规划、财政支持、经济开发、政策优惠、人才培养和技术培训、咨询服务等几个相互联系的方面。

总之,在今后相当长一段时期内,我们既要对一些各方面条件都较好的地区(重点发展高新技术产业和出口产品)和资源富集地区(重点发展能源和原材料产业)实行适度的倾斜政策;又要切实帮助落后地区特别是少数民族地区和贫困地区发展生产,在资源分配和政策投入上给予必要的支持和补偿,从而把适度倾斜与区域补偿有机结合起来,以此推动各地区经济协调发展、共同繁荣。

三、地区专业化与多样化相结合

所谓地区专业化,是指“各个地区专门生产某种产品,有时是某一类产品甚至是产品的某一部分”^①。这种地区专业化是生产专业化的空间表现形式,是劳动地域分工不断深化的结果。

各地区按照各自的资源禀赋条件进行专业化生产,可以带来明显的经济效益。这是因为各地区的自然、技术和经济等条件存在着差异,因而在不同地区生产同一产品或同一地区生产不同产品,其经济效果也不尽相同。例如,我国华北地区吨煤开采成本约比西南地区低 37%,生产吨煤所需投资约比西南地区低 34%;东北地区吨油开采成本只有中南、西南地区的 1/4;西北地区每千瓦水力发电所需投资大体只有华北、东北地区的 1/2 左右。^② 另一方面,地区专业化有利于发挥机械化的效力,便于加强经营管理,提高劳动技能和劳动素质,广泛开展资源综合利用,充分利用规模经济和集聚经济,从而为最大限度地提高劳动生产效率提供了可能。

然而,地区专业化并非是越专越好,它具有一定的合理限度。对任何一个地区来说,地区专业化都必须与多样化相结合。

首先,为防止出现单一的片面专业化,地区专业化部门需要适当地多样化。地区专业化部门,是指那些直接或间接地为外区提供商品和劳务的部门。它既包括那些在地区间有大量和稳定的商品输出产业部门,也包括那些主要为输出产业提供产品和劳务的配套产业部门或辅助产业部门,从最终消费的角度看,这些部门提供的产品和劳务仍是为外区服务的。地区专业化部门按其作用的大小大体可分为主导专业化部门和一般专业化部门。主导专业化部门是指那些在地区经济发展中起着主导作用的专业化部门或者群体,这种主导专业化部门具有三个明显的特征:一是对全国宏观经济的专业化贡献较大;二是在地区经济发展中起着举足轻重的作用;三是与地区内许多部门都存在着生产或非生产上的联系。因此,地区主导专业化部门的形成和发展,往往能够通过集聚经济和乘数效应带动整个地区经济的发展。

对任何一个地区来说,一般专业化部门可以是多种多样的,但在一定时期内,能够支撑地区经济增长的主导专业化部门却往往只有少数几个。这里,我们讲地区专业化部门的多样化,具有两方面的涵义:一是地区主导专业化部门不能过分单一或畸形发展。在现代商品经济社会,一个高度依赖某一主导专业化部门的地区,其经济发展的稳定性往往较差。这些地区由于抗外部干扰的能力较弱,一旦遇到短期的产品销售危机,或者市场需求的结构性变化,其经济发展便会出现大起大落的局面。同时,一个主导专业化部门过分单一,若仅仅是向外区提供初级产品的地区,也是难以摆脱其贫困落后的困境的。二是地区一般专业化部门应该向多样化方向发展。除少数几个支撑地区经济增长的主导专业化部门外,其他专业化部门都属一般专业化

^① 《列宁全集》第 3 卷,第 389 页。

^② 马洪等主编:《中国工业经济效益问题研究》(下),中国社会科学出版社,第 374~375 页。

部门。主要包括:(1)为主导专业化部门提供产品和劳务的配套或辅助产业部门;(2)因地方资源优势发展起来的土特产品和小商品;(3)因地方技术优势发展起来的传统名优产品;(4)处于萌芽阶段的高新技术产品;(5)过去主导专业化部门中那些因进入成熟阶段而逐渐衰退下来的传统产品,等等。任何一个地区,无论是综合经济区、省域或其他经济区划,其一般专业化部门都应该向多样化方向发展。因为一般专业化部门的多样化,不仅有利于增强地区经济的抗干扰能力和产业结构转换能力,而且也有利于支持主导专业化部门的发展,不断培育和筛选出新的主导专业化部门。一个主导专业化部门过于狭窄的地区,一旦主导专业化部门出现老化、走向衰退时,往往是难以及时平稳地调整产业结构的。

其次,地区专业化部门的发展需要非专业化部门的大力支持,二者的发展必须保持协调。非专业化部门,是指那些主要为区内市场提供产品和劳务的地方性产业部门。主要包括:(1)对专业化部门的付产品或剩余资源进行综合利用的辅助性生产部门;(2)为地方生产和生活提供各种服务的部门,例如金融、商业、信息、交通、通讯、教育、卫生、维修、建筑等部门;(3)为地方生活消费服务的自给性部门,主要是生产一些当地必需的笨重、易腐、不宜长途运输的产品。

在区域经济有机体中,专业化部门、特别是主导专业化部门是其核心。然而,地区专业化部门和非专业化部门是紧密联系、相互制约的,二者之间的关系是“骨头”和“肉”的关系,二者的发展需要保持相互的协调。一般地说,在一个专业化部门比较强大的地区,其辅助部门、服务部门和自给性部门等非专业化部门也往往得到较充分发育。因为只有那些非专业化部门得到充分发育的地区经济中,才能迅速建立起一个强大的有竞争力的专业化部门。否则,地区专业化部门也不可能得到顺利发展。例如,一些因布局决策失误而在那些缺乏辅助部门、服务部门和自给性部门支持的地方建立起来的三线企业,其发展就面临着一系列的困难,诸如交通不便、信息不灵、缺乏基本的商业服务设施等。为解决家属就业、子女上学和职工文化生活等基本问题,这些企业不得不建立起一个庞大的社会服务体系。

此外,地区专业化部门和非专业化部门的多样化,也有利于增强地区经济的乘数效应。智利学者玻西尔(S. Boisier)曾经证明,区域乘数的大小是区域经济结构多样化水平的线性函数,或者说,区域乘数等于区域专业化系数的倒数^①。即是说,区域经济的多样化水平越高,区域乘数作用也就越大。在一个产业多样化的区域中,建立新的专业化部门比较容易,由此产生的影响也较大。

四、集中与分散相结合

人口及制造业等经济活动在地理空间上向城市及其周围地区的集中,是社会化大生产条件下生产力布局的必然趋势。这种地理集中的趋势,首先表现为人口及制造业等经济活动不断向城市地区集中。随着城市化的推进,城市人口规模不断增长,城市地域范围不断扩展,以致相邻的城市地区相互连成一片,形成一些大城市群区和工业集中地带。

人口及制造业等经济活动在地理空间上趋于集中的主要原因之一,是因为这种集中能够获得额外的集聚经济效益。这种经济效益既可能是外在的,也可能是内在的。例如,在某个特定城市同一工业部门多个独立企业的集聚经济效益,对每一个别企业来说是外在的,而对这一工业部门整体来说又是内在的。一般说来,集聚经济效益主要来源于以下几个方面:(1)某些指

^① S. 玻西尔:《增长极:它还充满活力吗?》,载B. 普兰蒂拉主编《国家发展与区域政策》,联合国区域发展中心1981年英文版。

向性相同或前、后向关联的工业企业集中配置,可以节约生产成本。例如,炼钢厂与炼焦、炼铁、轧钢、重型机械企业配置在一起,可以大量节约劳动力、运输费用和燃料等。(2)相关工业在地理上集中于某一特定地区,可以共同利用某些辅助企业。这些辅助企业主要包括三类:一是提供零部件或某些中间产品的辅助企业;二是利用生产余料或废料的辅助企业;三是提供生产性服务的辅助企业。这些辅助企业的发展,可以提高专业化水平,加强厂际分工协作,从而大大减少投资,降低成本,并可以提高产品质量。(3)工业的地理集中可以利用城市公共基础设施和服务设施。由于某些公共基础设施和服务设施的设立,需要达到一定的最小需求规模,因此,只有在工业合理集聚的地点才有可能装备起先进的基础设施,提供高质量的服务。(4)人口和工业的大量集中将会扩大本地市场的潜在规模。与此同时,工业企业接近于市场,可以迅速掌握市场的变化,减少运输费用,降低实际销售成本;城市专业批发市场和物资市场的形成,可以统一安排购进原燃料,组织运输,使各工厂分享大批量购进原燃料的好处。(5)人口和工业的集聚将有助于熟练劳动力市场的形成,同时,有才能的企业家的集聚也将发展起来。(6)大城市一般是区域性的金融中心,拥有各种金融机构,如大银行、信托投资公司、证券交易所等,这为企业筹措资金提供了方便。(7)地理集中还将促进企业的经营管理和技术进步。由于一大批生产同样商品或可替代商品的企业集中在一个城市里,必然会引起竞争,竞争也必将促进企业的经营管理和技术进步。

然而,在获得集聚经济的同时,过度的地理集中也会产生集聚不经济。所谓集聚不经济,是指人口和产业活动因过度集中而导致成本的增加和预期收益的减少。一般说来,集聚不经济主要来源于以下几个方面:(1)交通拥挤使市内运输费用大大增加;(2)地方资源的不足和交通条件的限制,将可能导致能源、原材料供给短缺,而远距离从区外大量运入,又需要花费巨额运输费用和运输线扩建或新建的投资;(3)用地用水紧张,供电不足,地价和水电成本的大幅度提高;(4)住房拥挤,环境污染严重,居民生活环境质量下降。总之,随着集聚规模的扩大,集聚不经济也趋于增加,这就在一定程度上抵消了集聚经济的利益,从而促使人口及制造业开始由集中走向分散。最初,这种分散主要集中在大城市人口及制造业等经济活动的郊区化方面。大城市郊区化有利于改善城市区域的地域结构,从而在一定程度上改变大城市中心区过度拥挤的状况。然而,大城市郊区化也会导致大城市区域不断向外围地区迅速扩展,各个相邻的大城市在地域上相互连成一片,形成一些集中成片的大城市群区和工业集中地带,由此在更广阔的地域范围内产生经济过密与过疏问题。为解决这种经济过密与过疏问题,一些工业发达国家纷纷实行工业分散化政策,以诱导大城市地区的人口及制造业等经济活动分散到那些经济比较落后的地区,而不仅仅是大城市附近的郊区。这种经济活动在更广阔范围内的分散化,实际上是一种“大分散、小集中”,即把人口及制造业等经济活动分散到落后地区的中小城市,或者在这些地区建设一批新的“工业据点”。

五、若干政策问题

在“七五”计划时期,我国曾将全国划分为东、中、西部三大经济地带,并以此为基础来制定全国的区域性经济发展战略,确定全国经济开发的重点区域。显然,东、中、西部三大经济地带是在实行沿海开放政策的情况下,按照离海岸线的远近而划分的。随着沿边、沿(长)江和内地省会城市的相继开放,全国范围内的全方位开放格局已经形成。这样,按照东、中、西部三大经济地带来确定全国区域经济开发的重点,不仅在理论上具有一定的局限性,而且也引起了一系

列的实际问题。

为此,在国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要中,采用了50年代的划分方法,将全国划分为沿海地区和内陆地区两大经济地带。然而,在目前情况下,这种地带划分未免有些粗略。首先,内地国土面积约占全国国土总面积的87%,人口约占全国总人口的60%。在这一广袤的国土上,内地各地区之间的自然资源条件和社会经济特点都具有较大差异。其次,随着沿边地区的对外开放和边境贸易的迅速发展,沿边开放地带正在逐步形成,由此将把沿边地区连结为一个有机的整体。此外,内陆腹地是我国自然资源的富集地带,工农业生产也已有一定的基础。从各种要素的分布和地域组合看,内陆腹地既不同于沿海地区,也有别于处于形成中的沿边地区。因此,根据当前我国区域经济的最新情况和新变化,确立沿海、沿边和内陆腹地三大经济地带,以此作为全国地域划分的基础,制定全国区域性经济发展战略,明确各地带的经济发展方向,其意义重大而深远。当然,在区域经济开发的过程中,我们也不能以沿海、沿边和内陆腹地三大经济地带为地域单位,来确定全国区域经济开发的重点和优先次序。重点开发区域应根据不同时期国民经济发展的需要和各地区的具体条件来确定。这一点,我已在前面进行了讨论。由于当前我国的重点开发区域主要集中在沿海地区、长江沿岸地区和黄河沿岸地区,因而这三大轴线将成为今后全国一级的重点开发轴线。随着三大轴线地带的渐进式开发以及在地域上的不断延伸,从而将在全国范围内形成一个“下”字形战略布局的总体格局。

需要指出的是,随着我国社会主义市场经济体制改革的深化和市场的发育与竞争机制的形成,我国产业结构和布局结构的调整机制将会发生根本性的变化。对企业来说,如何更有效地参与竞争,获取正当利润,将是其调整结构的最主要的动机。对政府部门来说,关键是如何通过产业差别政策和地区差别政策,对企业的投资布局和结构调整进行引导和调控。首先,必须消除一切地区性的行政壁垒,打破条块分割和地区封锁,积极引导各地区加强专业化分工和协作,防止再度出现盲目追求建立自给自足的地方工业体系的倾向。其次,对于那些在计划体制下形成的结构单一地区,特别是以资源性产业为主导的经济落后地区,重点则是围绕现有专业化部门,不断调整产业结构,提高结构多样化水平,以促使其逐步向专业化与多样化相结合的方向发展。再次,打破城乡分割,消除城乡居民事实上的机会不平等,鼓励城乡人口相对自由地流动。大力发展小城镇和农村集镇,积极引导农村剩余劳动力和工商企业向城镇地区集中,从而促使我国乡村工业化走上集中化和城镇化的道路。又再次,为适应发展市场经济的需要,充分发挥大中城市的多功能中心作用,国家应取消对中心城市实行的计划单列。此外,对于上海、北京等特大城市,应充分利用经济、法律和必要的行政手段,严格控制其人口规模,努力调整产业结构和地域结构,引导人口和工业企业向周围地区的中小城镇扩散,以防止大城市规模的过度膨胀。

(作者工作单位:中国社会科学院工业经济研究所)

(责任编辑:卢世琛)