

区域政策的效应评价与调整方向

魏后凯

作者认为,在我国这样一个具有典型二元经济结构特征的发展中大国,要同时实现资源在部门间和地区间的优化配置,唯一可行的办法是把产业政策和区域政策有机结合起来,实现“产业”和“地区”相结合的“优区位倾斜政策。”

魏后凯 中国社会科学院工业经济研究所 研究员

我国是一个地区差异极大的发展中多民族大国,要保持政治、经济与社会的稳定,促进国民经济持续稳定协调发展,各地区之间必须保持合理的比例关系与经济社会的协调发展。国家实施区域政策的根本目的,就是旨在保证各地区经济发展活力的同时,促使各种类型地区各展所长、合理分工、相互促进、共同发展,实现资源的空间优化配置。

一、我国区域政策的效应评价

“六五”以来,随着国家经济发展战略和体制的双重转轨,我国区域发展战略开始由过去强调公平目标下的平衡发展,逐步转向注重效率目标的不平衡发展。区域发展战略的这种转变,集中体现为国家在充实完善区域补偿政策的同时,着重实施了地区倾斜政策。首先,“六五”以来,国家投资重点逐步由内地转向沿海地区。国家投资主要是用于全民所有制单位的基本建设,1982—1988年,国家用于全民所有制单位的基建投资占国家预算内投资的90.2%。如以内地全民所有制单位基建投资为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。这说明国家投资的重点已由内地转向了沿海地区。如以内地全社会固定资产投资为1,沿海地区的投资,1982年为1.19,1985年为1.12,1988年剧增到1.47,说明“七五”以来全社会固定资产投资的地区倾斜更大。其次,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财政、税收、金融、信贷、外资、外贸、价格等方面较大的自主权,并给予相应的特殊优惠政策。这些政策极大地刺激了沿海地区经济的高速增长。特别是,近年来由于国家预算内投资占全民所有制单位基建投资的比重急剧下降,已由1978年的77.7%骤降到1988年的24.2%,因而,国家给予的特殊优惠政策对地区经济的影响就显得更为重要。

总的来说,在我国这样一个发展中大国,实施区域不平衡发展战略,采取地区倾斜发展政策,是具有其客观必然性的,它的进步意义和作用巨大的。十年来的实践经验也证明,国家实施的地区倾斜政策取得了相当大的成就,它不仅加快了我国对外开放的步伐,促进了沿海经济的高速增长,培育了一大批企业在国际市场的竞争能力,而且通过示范效应、扩散效

应和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，也应该看到，“六五”以来国家实施的地区倾斜政策还存在着一些缺陷和不足，主要表现在：

(1) 忽视区际分工，导致地区产业结构严重趋同。改革以来，国家把相当一部分权力下放给了地方和企业，从而形成国家财富高度分散的格局，国家直接配置资源的能力大为下降。在这种情况下，以传统体制为根本保障的内地原材料生产→沿海加工制造→产品内地销售的原有区际分工格局日益面临着冲击，已出现瓦解之势。针对这种状况，“七五”计划明确规定沿海地区产业结构要向高度化方向发展，中西部内地要大力发展基础原材料产业。十三大报告进一步指出，东、中、西要“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”。这一构想试图通过塑造新的分工格局，从而形成合理的地区产业结构，其方向无疑是正确的。但在实际运行中，由于缺乏得力有效的具体政策支持和体制保障，合理的分工格局并没有形成，地区产业结构的趋同现象十分严重。首先，价格体系的不合理使区域利益发生模糊和严重扭曲，而发育程度甚低的市场又对其产生放大作用，并传递出一种错误信号，诱导各投资主体把资金、劳力和资源投向那些因定价过高而维持其“虚假”的高利润率的产业部门。这种诱导作用对地区产业结构变动的的影响，要远大于来自中央政府软约束性质的产业结构调整压力。其次，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。这样，获得相当权益的地方政府，出于发展本地经济、增加地方财政收入、提高居民福利以及显示政策等方面的考虑，必然竞相发展价高利大的加工工业，特别是高档耐用消费品和办公用品，导致生产建设重复布局、重复引进，基础工业与加工工业比例严重失调。第三，国家在支持沿海地区产业发展的同时，缺乏相应的义务要求和约束措施，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殖，这就进一步加强了地区产业结构趋同化趋势，加剧了沿海与内地争夺资源与市场的矛盾。

(2) 在强调效率目标的同时，没有兼顾好公平目标，导致地区间差距急剧拉大。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。应该指出的是，这一战略指导思想本身是正确的，然而，要实现这一战略，还必须具备一定的前提条件：首先，各地区要在相互开放、平等交换、合理分工的条件下开展公平竞争，这就要求国家政策具有公正性；其次，为保证政策倾斜地区的高速经济增长，通过连动效应带动其它地区的发展，必须具有一高效畅通的空间传递机制。为此，中央政府必须从宏观的角度，采取有效措施，积极引导，消除各种障碍的壁垒，防止各地区间出现“断层”；第三，国家在强调效率目标，实行地区倾斜政策的同时，必须兼顾公平目标，正确处理效率与公平的关系，采取积极有效的措施，如合理确定地区间投资分配比例，建立完善的区域补偿政策体系，协调地区发展，以使地区间差距扩大的幅度保持在社会心理所能承受的合适范围内。“六五”以来，国家实施的地区倾斜政策尽管刺激了沿海经济的高速增长，但由于在保持政策的公正性、建立高效畅通的空间传递机制以及兼顾公平目标等方面注意不够，其结果，沿海地区发展的连动效应甚差，其对内地的带动作用远没有达到预期的效果。这一点，

正是近年来我国沿海与内地间差距急剧拉大的重要原因之一。据统计分析,1978—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%。另据作者对1952—1987年间人均国民收入地区差距的变动趋势分析表明,1978—1987年间,我国东西部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距由628元扩大到1281元,按可比价计算的年均扩大幅度是1952—1978年的1.6倍。当然,近年来我国地区间差距急剧拉大的原因是多方面的,既有自然的和历史的因素,也有人为的政策因素。首先,从自然和历史因素来看,我国东、中、西部处于不同的发展阶段,其自然条件、资源禀赋和经济社会特点相差甚大,即使在相同的外部竞争环境下,由于各地区增长潜力的差异和市场力量产生的区域积累因果效应,地区间差距在相当长时期内仍将呈扩大的趋势。集体所有制单位和城乡个人投资占全社会固定资产投资的比重基本反映了各地区自身的投资能力,1988年这一比重全国平均为38.6%,其中沿海为42.9%,内地为35.5%,沿海比内地高出7.4个百分点。这说明沿海地区自身的投资能力远高于内地,即使国家投资不向沿海倾斜,沿海地区仍将会获得较快的增长。所以说,这种因自然和历史因素造成的差距扩大趋势是难以避免的,要人为改变这种格局将以牺牲经济效益为代价。其次,从人为政策因素来看,在对外开放的过程中,国家对沿海少数地区所有产业实行全面的特殊优惠政策,加上价格体系严重扭曲,从而使各地区在一个极不公平的环境中相互开展竞争。这种人为的政策梯度,忽视了各地区之间实际存在的优劣差异,既不利于合理的区际分工格局的形成,也严重加剧了地区间差距扩大的趋势。

二、我国区域政策调整的方向

“六五”以来,国家实施的地区倾斜政策总体上取得了较大成就,但在促进区际分工和协调地区发展等方面尚存在一些不足,而这两个方面正是国家实施区域政策的根本目的所在。今后,区域政策要以促进国民经济持续稳定协调发展为基本指导思想,其中心任务是加强宏观区域调整,健全区域政策体系,通过规范、调节和参与,有效地促进区际分工,协调地区发展。

1、加强宏观区域调控,健全区域政策体系。一个完善的区域政策体系,包括布局政策、地区发展政策和区域调控政策三个有机的组成部分。长期以来,我国的区域政策主要集中在布局政策和地区发展政策方面,而对区域调控政策不够重视。实际上,随着经济体制的变化,中央政府如何运用区域调控政策,有效地调控区域经济运行,协调区际关系,从而建立与有计划商品经济体系相适应的区域经济新秩序,愈益显得十分重要。目前,国家直接配置资源的能力已大大削弱,中央可支配财力所占份额急剧下降,国家指令性计划管理的工业产品已从120多种减为60多种,统配物资由256种减至23种,商业部门直接计划管理的商品从188种减至22种,国家直接掌握的固定资产投资占全社会固定资产投资的比重也由76%下降到25%左右。在治理整顿期间,中央可支配财力所占份额可能有所增加,但总的说来,目前的这种格局不可能有较大的改变。在这种情况下,国家亟需建立一个健全的区域调控政策体系,通过规范、调节和参与,有效地调控区域经济运行,协调区际关系,实现资源的空间优化配置。首先,建立有力的约束系统,规范地方政府行为。中央在向地方分权的过程中,既

要建立激励机制,增强地方发展经济的活力和动力;同时也必须相应建立强有力的约束系统,规范地方政府行为,促使地方政府行为合理化。这一约束系统包括:科学地划分中央、地方与企业间的权限;以法律的形式明文规定各级地方政府的职责、权限以及可支配的宏观经济调控手段,对地方政府的“越轨”行为,应予以法律制裁;建立完善的指标体系,对地方政府政绩实行全面考核;制定相应法规,对地方政府建关设卡封锁资源、限制商品进入以及垄断技术、人才等分割市场的行为,严加制裁;等等。其次,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、税收等经济和杠杆的作用,调节地区经济活动,促进产业地区布局和地区产业结构合理化。例如,可考虑增收特别投资税,限制沿海地区继续外延发展高耗能料的低档次一般性加工工业。第三,对关系到国民经济全局的能源、原材料、基础设施、高技术产业等大型骨干项目投资,以及大范围的国土整治、流域开发和区域开发等重点工程建设,国家必须通过投资参与形式进行必要的控制,从而形成中央和地方利益共同体,冲破条块分割的桎梏。

2. 强调国家计划和政策的指导作用,有效地促进区际分工。我国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,北部沿海少数大城市还面临着用水困难的问题;而内地国土辽阔,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,是沿海与内地间形成合理区际分工格局的基础。改革以来,我国原有的区际分工格局正在发生转变,但沿海与内地间未来分工格局的形成以及在此基础上的协调发展,仍将维持建立在这种要素区际互补特征之上的区际产业关联。无论是沿海地区目前实施的外向型经济发展战略,还是内地一些地区正在探索的资源转换型战略,二者单独实施都具有其根本性的缺陷。结构高度化和外向发展是沿海地区发展的方向,但是,作为一个具有130万平方公里、约4.3亿人口的沿海地区,其外向发展不可能也不应该完全依赖于国外资源特别是能源和原材料,内地资源的有效供给仍将是制约沿海经济发展的一个至关重要的约束因素。这就是说,“两头在外、大进大出”只能是沿海少数地区的模式选择,“一头在外、小进大出”和“两头在内、不进不出”等发展模式也应受到高度重视。内地要改变其在原有分工格局中所处的不利地位,获得本地区经济的迅速发展,无疑须选择资源转换型战略,但内地实行资源转换的最大障碍是资金、技术短缺,而逐步发育的市场机制又会产生一股强大的力量促使内地资金、人才和资源流向沿海,从而将使内地发展处于更为不利的地位,因而内地资源转换型战略的成功还有赖于沿海资金和技术等方面的大力支持。由于我国市场发育的程度还很低,价格体系也不尽合理,经济行为又受许多非经济因素的影响,市场不仅不具备调整产业结构的功能,也不具备在区域上实现资源优化配置的功能。这就是说合理的区际分工格局不可能在我国自发形成。为此,国家必须通过计划和政策的引导,把内地的资源转换与沿海地区的外向型发展相互联结、有机耦合起来,逐步形成内地原材料生产及粗加工——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区际分工格局。在目前价格严重扭曲的现状未得到根本改变的前提下,国家必须通过调整区域利益,采用国家补贴、利润返回、财政上缴差额、差额投入、差别利率、差别税率和地区差价等机制,以地区差别政策作用于不均衡的区域,在运行机制不协调区域之间建立间接实现平等交换、促进区际经济交流的渠道,以促进新型区际分工格局的形成。

3、适度倾斜与区域补偿相结合,协调地区发展。要保持国民经济持续稳定协调发展,各部门之间必须保持协调发展,与此同时,各地区之间也必须保持协调发展。否则,如果只考虑部门间协调而忽视地区间协调,部门间协调最终也不可能实现。因为,在我国这样一个典型的内向化大国,部门间协调最终得体现到国内地区间协调上。要实现地区间协调发展,首先必须合理确定地区间投资分配的比例,实行适度倾斜的战略。“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,从而进一步加剧了地区结构性矛盾。为此,国家应在进行详细的科学论证之基础上,合理确定地区间投资分配的比例,适应提高国家在内地的投资比重,以加速内地的能源矿产资源开发、农业开发和能源、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应,地区间差距扩大的幅度应控制在社会心理所能承受的范围内;二是内地提供的能源、原材料和农畜产品对国家特别是沿海地区发展的限制;三是沿海地区提供的资金、技术设备等对内地开发规模的限制。考虑这些因素,我们认为九十年代沿海与内地间国家投资分配的比例确定在1.05—1.25之间较为适宜(以内地投资为1)。其次,要充实完善区域补偿政策体系。进一步完善现在扶贫政策、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我发展力为主导目标,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,中央对受补贴地区的财政补贴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础为依据,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一类援助的比例,增加第二、第三类援助的比例。同时,中央财政补贴政策应与产业政策有机结合起来,财政补贴应主要用于支助产业的发展。

三、实行优区位倾斜政策

产业政策和区域政策是国家经济发展政策的两个不同方面,二者是相辅相成、互为补充的。国家实施区域政策的目,旨在通过地区倾斜发展与区域补偿相结合的办法,促进地区之间合理分工、协调发展,实现资源的空间优化配置。如果区域政策缺乏对重点支持与限制的产业发展领域方面的考虑,对倾斜地区所有产业均实行优惠政策,或对援助地区所有产业均给予援助,那将会导致地区产业结构产生失衡,从而地区之间的合理分工以及建立在此基础上的协调发展最终也不可能实现。“六五”以来,我国实施的地区倾斜政策远未达到预期的目标,主要就是由于这方面的原因,这是一个深刻的教训。国家产业政策的目标,旨在通过重点支持与限制某些产业的发展,促进产业结构的合理化和产业组织的高效化,实现资源的部门间优化配置。但如果产业政策不能很好体现地区差异性,反映各地区的特点,采取“一刀切”的做法,那将很难在各地区得到有效的贯彻实施,从而最终导致产业政策的失效。1989年国务院颁布《关于当前产业政策要点的决定》以来,产业政策在地区实施中遇到了相当大的阻力,其作用远没有达到预期的效果,就是由于这方面的原因。否则,如果中央采取强制性的行政办法,在各地区实施这一产业政策,只能会造成改革前“以粮为纲”、“以钢为纲”的那种局面,地区产业结构一个模式,地区经济缺乏生机和活力。因此,在我国这样一个具有

典型二元经济结构特征的发展中大国，要同时实现资源在部门间和地区间的优化配置，唯一可行的办法是把产业政策和区域政策有机结合起来，实行“产业”和“地区”相结合的优区位倾斜政策，即实行产业倾斜和地区倾斜“双座标定位”。

优区位倾斜政策是指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，不能搞地区平均主义，而应根据各地区的优劣条件，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）好、投资环境好的地区。对于国家的某些重点产业，也应限制或严格限制在某些地区外延发展。同时，国家在实施区域政策重点支持或援助某些地区发展时，对这些地区的产业发展领域也应有所规定。为此，国家要把“地区优惠”和“产业优惠”有机结合起来。一方面，对沿海开放地带，不是对所有产业均予优惠，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如能源、原材料工业，亦应实行相应的优惠。

实行产业倾斜和地区倾斜相结合的“双座标定位”，有三种可供选择的具体方案：

第一种方案：全面地分析比较各地区的优劣势差异，按产业类别逐一区分各产业特别是重点产业的优区位地区、一般地区和限制发展地区，对各个产业均实行支持与限制相结合的地区差别优惠政策。这种方案详细、具体，在理论上有着充分的依据，但比较繁琐，工作量大，实际操作的难度较大；而且它忽视了产业间的关联，一个地区虽有发展某一产业的优势，但若缺乏相关产业相匹配和支持，这种优势也只能是潜在的优势。如果这一方案是通过各部门分别拟定，然后进行汇总并加以必要的调整，可能会造成严重的“条条分割”局面。

第二种方案：各地区根据国家产业政策要点和本地区的特点与优势，初步确定本地区重点支持与限制的产业发展领域，然后上报中央，中央根据实际情况和需要，在总体上进行平衡、协调，最后确定各地区重点支持与限制的产业发展领域，下达各地方政府执行。这种方案简单、方便、容易操作，但也存在一些弊端：例如，地方政府可能会从本地利益而不是地区比较优势出发选定重点产业，在价格扭曲的前提下，会导致各地区选定的重点产业雷同，这就给中央的平衡、协调工作带来了困难；单纯按行政区支持重点产业发展，会人为割断重点产业的区际联系，从而进一步加剧条块分割、地区封锁。这样，产业政策在地区实施中将会扭曲、变形，达不到预期的效果。

第三种方案：根据国家的需要，以及地区产业关联和经济特点，区分重点发展地区和一般地区。对专业化水平较高、工业发展成熟的老工业基地，能源、原材料基地，以及高新技术产业重点发展地区，实施比较明确的国家产业政策，而对专业化水平不高的一般地区则从与重点发展地区如何关联出发实施一般性产业政策。这种方案考虑了地区产业关联、结构性特点和运行动态特征，便于区分重点规划和调控，但在价格严重扭曲的前提下，其实施可能会因区域利益的模糊和扭曲而遇到一定阻力。为此，国家必须制定相应政策，调节区域利益，在价格体系之外建立一种间接实现平等交换的机制。当前，国家可选择环渤海湾地区、沪宁杭地区、闽粤沿海地区、山西能源重化工基地、长江中游地区、三线地区、黄河上游地区等作为重点发展地区，规定各地区重点支持与限制的产业发展领域，并在政策上给予相应的优惠。

（责任编辑：刘晓彦）