

魏后凯

实施西部大开发的若干战略问题

把富民强区作为加快西部大开发的根本目标

过去，国家在推动西部地区工业化的过程中，往往过分强调东西优势互补，强调西部地区资源优势的极端重要性，以至于谈到加快西部地区开发，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沿海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——东部加工制造的垂直地域分工格局。而对当地经济繁荣和居民收入水平提高考虑得较少。其结果，虽然国家在西部一些资源丰富的落后地区，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好处。这种传统的工业化战略是在计划经济时期形成的，但它至今仍在对西部地区的工业发展产生重要的影响。在社会主义市场经济条件下，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西部地区工业化的根本目标。加快西部地区工业化的进程，这只是一种手段，其最终目的就是要促进西部地区经济的发展和繁荣。从这一点出发，西部地区工业化应该具有三个目标：一是有利于增强西部工业的市场竞争力；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。

目前，国内有部分学者认为，加快西部地区开发，主要是加快农牧业的发展，大力开展植树种草，保护自然和生态环境。还有的同志指出，西部尤其是西北地区不宜过多地发展工业，今后国家应主要通过转移支付来解决地区差距问题。事实上，这是一种借“可持续发展”之名，反对西部地区发展工业、推进工业化的极端观点。当然，发展农牧业，改善生态环境，这是加快西部大开发的一个重要方面。但是，我们决不能由此否定加快西部工业化进程的必要性。

我们知道，过去西部一些地区生态环境的严重恶化，主要是由于当地居民缺乏谋生手段，滥砍乱伐、过度开垦引起的。如果能加快西部地区工业化和城镇化步伐，将一些生态环境恶劣地区的人口迁移到城镇地区，从事工商业活动，将有利于减轻西部地区人口过度膨胀造成的生态压力。同时，随着西部工业化的不断推进，将会极大地推动西部地区的经济发展，从而使西部地区有能力去逐步改

善和美化生态环境。此外，从国内外的经验看，西部地区要实现经济富强和现代化，根本途径在于发展当地经济，尤其是制造业和第三产业。当然，中央财政转移支付也是十分必要的，但很明显，西部地区的发展不能完全依赖于中央转移支付。

从主要依靠国家推动转变为主要依靠市场机制

在过去，西部地区的工业化主要是依靠国家来推动的，国家更多的是考虑国家工业化目标。改革开放以来，国家对沿海地区给予了很大支持，这种支持更多的是特殊政策和灵活措施，而不是国家投资办项目。因此，沿海地区工业化的推进，主要是依靠市场机制和多元化的社会民间资本，尤其是外商、私人和乡村集体资本。其结果，沿海地区工业化的加快，有力地促进了沿海经济的富强。这一点与过去西部地区形成鲜明的对照。

近年来，随着改革开放的不断推进，国家直接掌握的预算内资金已经十分有限，然而，目前西部一些落后地区仍然存在着严重的“等、靠、要”思想，企图通过国家的大规模投资来推动其工业化进程。显然这种想法是不太现实的。即使国家把所掌握的全部资金都投向西部地区，照我看来，也只能是杯水车薪。

因此，今后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，从主要依靠国家推动转变为主要依靠市场机制。对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，吸引各种社会民间资本尤其是东部和外商投资参与地区工业开发；中央政府在支持西部地区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西部地区的开发。因此，在市场经济体制下，加快西部地区工业化的手段和途径应该是多元化的，中央和地方政府主要是发展公共基础设施，制定投资诱导政策，而各个具体的工业项目则主要依靠社会民间资本。即使是一些公共基础设施项目如公路、桥梁、地铁等，政府也没有必要大包大揽，必须广泛吸收各种社会民间资本参与。

从资源导向型战略逐步转变为市场导向型战略

长期以来，西部一些地区的主要工业行业，大多是围绕其自然资源优势逐步发展起来的。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。由此

就在西部地区形成了一大批以采掘和原材料工业为主体的单一资源性城市。西北省区采掘和原料工业产值所占比重远高于全国平均水平。很明显,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,但随着工业化的不断推进,其局限性也越来越明显。譬如,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,在缺乏新的主导产业接替的情况下,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。

随着科学技术突飞猛进的发展,自然资源作为一种初级的生产要素,在地区工业发展中的作用日趋减少,而人才、技术、管理、信息等高级要素的作用越来越重要。在当今世界,一个地区的发展水平同其自然资源的丰度并没有显著的相关性。有些自然资源丰富的地区却是经济上落后的地区,而有些经济发达地区却原本自然资源贫乏。这就是人们通常所说的“富饶的贫困”和“贫乏的富裕”。所不同的是,前者拥有的是低级要素,而后者拥有的是高级要素。

在市场经济条件下,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”。在许多情况下,有时还需要积极引导消费市场。这就是说,“市场导向”应该是一个动态的概念,决不能把它简单地理解为“当前市场上缺什么我就发展什么”,或者“大家都发展什么我也发展什么”。当然,西部地区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,就成为西部地区实施市场导向型战略能否成功的关键。

从注重地区比较优势转变为培育企业竞争优势

长期以来,西部一些地区在工业发展的过程中,往往过分强调地区比较优势,而不太重视企业竞争优势。资源导向型战略就是一种建立在地区低级要素比较优势基础上的发展战略模式。事实上,在现代市场经济条件下,任何一个地区的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之一,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。按照地区比较优势和企业竞争优势的大小,一般可把地区工业部门分为四种类型:一是既无地区比较优势,又无企业竞争优势的部门;二是虽然具有地区比较优势,但缺乏企业竞争优势的部门;三是虽然没有地区比较优势,但却具有企业竞争优势的部门;四是既有地区比较优势,又有企业竞争优势的部门。

一个比较理想的地区发展战略应该是重点发展那些既具有较大比较优势,又具有较大竞争优势的产业,然而,不管有无地区资源禀赋上的比较优势,一种产业如果缺乏微观层次的企业竞争优势,最终将会在激烈的市场竞争中被淘汰出局。对西部地区来说,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。西部地区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西部地区工业竞争力的重要保障和前提条件。

充分发挥制度创新在地区发展中的作用

未来的市场竞争是人才、技术和经济实力的综合竞争。其中,人才是最为关键,也是最为重要的因素。然而,无论是人才还是资金和技术投入,要很好地发挥其效能和作用,都必须有相应的制度保障。因此,在未来市场竞争和西部地区发展过程中,制度创新将起着越来越重要的作用。

西部地区尤其是一些经济欠发达地区,国有经济战线过长,范围太广,机制不活,生产经营面临着诸多困难。调整国有经济的战略布局,通过兼并、破产、拍卖、租赁、外资嫁接、股份制改造等多种形式,对国有经济实行战略性重组改造,已显得十分紧迫。从长远发展看,国有经济不仅应该从绝大部分市场竞争性行业退出来,而且即使是一些自然垄断性的行业和公共产品,也不能由国有经济一统天下。

西部地区经济发展水平较低,国有经济的总量规模较小,其国有经济的比重应该可以比沿海地区更低一些。目前,西部地区国有经济比重较高,并非是由于其国有经济发展水平较高,而是由于非国有经济没有发展起来。因此,对西部地区来说,今后关键是要按照中央的精神,积极搞好“抓大放小”,调整国有经济的战略布局。尤其是,对现有的中小型企业,要按照产业部门和性质分类,有计划有步骤地分批“放掉”。也就是说,要按照市场经济的原则,以产权制度的改造为中心,把这些企业或者改造为股份制和股份合作制企业,或者转卖给私人 and 外商,少数严重亏损、资不抵债的企业要坚决实行破产。这样,经过一段时期的战略调整和改

造,逐步形成以混合经济为主体,以公有制经济为主导,各种经济成分共同发展的新格局。

在积极抓好国有经济战略布局调整的同时,西部地区还应放手发展非国有经济,尤其是乡镇集体、个体私营和外商投资经济。目前,西部地区投资环境与沿海相比尚有较大的差距,外商直接投资在近期内还不可能大规模地“西进”。因此,对西部地区来说,今后一方面要努力改善投资环境,积极引进外商和港澳台投资;另一方面,又要大力吸引国内民间私人投资,鼓励国内企业尤其是沿海企业参与西部开发。在基础设施供应、技术信息服务以及政策优惠等方面,对外商和内资企业应该一视同仁。

西部地区虽然拥有各种高级专门人才,但企业家无疑是一种稀缺资源。在一些地区,地方政府至今仍习惯于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、托管西部国有企业,以此带动西部民营企业的发展。

从投资项目布局逐步转向实现投资诱导政策

在计划经济时期,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。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投资布局来调节各地区的产业发展方向。

从一些发达市场经济国家的经验看,中央政府对落后地区的援助大多采取投资补贴的形式。例如,美国联邦政府为支持落后地区的经济发展,对在经济开发区投资且符合条件的项目提供大约1/3的投资补助。荷兰政府为鼓励工商业扩散到兰斯塔德(Randstad Holland)大城市区以外的地区,对在北部和南部地区扩建的工商业企业提供10%-30%的奖励金,而对新建企业提供15%-35%的奖励金。英国政府则对落后地区实行多种形式的资本补贴。

为鼓励外商、国内企业以及私人资本到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或者全国的平均水平。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民间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,来加快西部欠发达地区的开发,使之逐步成为投资家、企业家、“冒险家”的乐园。

当然,在中央财政确实困难以至于拿不出钱的情况下,中央也可以考虑采取贴息的办法,来刺激西部欠发达地区的投资。很明显,如果采取财政贴息的办法,中央只要使用极少量的资金,就可以吸引大量的社会民间资本,来参与西部欠发达地区的经济开发,从而起到“四两拨千斤”的作用。

此外,中央还可以将以工代赈的范围由目前仅限于贫困地区,扩大到整个西部农村地区。具体做法是:由中央财政拿出一部分钱和积压的工业品,发动农民大搞农村基础设施建设,包括农村公路、水利、自来水、电网、电信、广播电视以及农田基本建设。这样既可以增加农民家庭收入,改善农村生活环境,提高农民生活质量,并为农村剩余劳动力找到出路;又可以扩大对中低档工业品的需求,从而有力地刺激全国经济增长。①

(作者单位:中国社科院工业经济研究所) ②

Abstract

In order to develop the west areas well, the traditional concept that the west areas are the bases of the resources and raw materials of China's industrialization must be abandoned thoroughly. The basic goal of the industrialization in the west areas must be "enriching the people and strengthen the areas". The dependent thought of "waiting-for, depending-on and appealing for aid" must be changed. The development mechanism of the west areas must be changed from state-relied to market-pushed. The development strategy must be changed from resource-oriented to market-oriented. We must create and develop competitive advantages of enterprises on the basis of the full utilization of their comparative advantages. We must give full play to the systematic creation, adjust the strategic layout of state economy, develop non-state economy freely, especially town-collective economy, individual economy, private economy, and foreign invested economy. It is necessary to use the experience of developed countries and carry out the investment-guided policy that is characterized for its enterprise investment subsidy mainly.