

论地区产业结构的协调与矫正

陈孝兵

任何经济活动总是依赖于一定的区域空间来进行的,没有具体空间的活动,也就没有国民经济的总体运行。若干个经济发展地区构成国民经济的宏观区域体系,从不同侧面、不同程度上反映国民经济运行的基本特征和社会生产力的状况。当然,由于自然条件、资源禀赋和人文环境上的差异,在不同地区发展同一部门生产或在同一地区发展不同部门的生产,其经济效果都是不同的。对于近些年来以财政“分灶吃饭”的“地方包干”强化地方观念和地方政府利益的状况,经济理论界谓之“诸侯经济”。事实上,隐藏在这种现象背后的条块分割、区域封锁和结构趋同等弊端,已经充分表现了国家利益的宏观协调机制与地方政府的微观经济行为的强烈摩擦,再现了地方政府维护宏观经济的整体利益与作为组织地区经济活动主体双重身份的自我冲突。如果我们从地区产业结构发展的规范性与合理性来看,这种自我冲突和强烈摩擦无一例外地会导致地区经济发展偏离生产要素最优配置的轨道而陷入结构趋同,自我封闭的泥沼。

1 我国传统经济体制模式是高度集中的中央计划经济,政府的经济强制和宏观调控主要通过指令计划而不是依赖市场,企业和生产厂家也没有成为相对独立的商品生产者和经营者,尽管其间“条条”(部门)和“块块”(地方)之间围绕权益分割经历了几次变动,但地方政府在根本上仍然没有形成相对独立的经济利益、决策和调节体系。这样,企业的生产则表现为片面追求高速度,忽视效益提高和结构优化,形成以高速增长为目标,以强制积累为手段,以外延的扩大再生产为主要方式的经济发展战略。改革以来,伴随中央对地方和企业放权以及各类要素市场的初步形成,处于预算软约束下的企业“投资饥渴症”使之产生以利益为导向的一种扩张冲动,有的甚至成为扩张冲动的枢纽和主体。有关材料表明,在向企业和地方的双的物资中,与旧体制相比,虽然中央直接计划控制的工业产品只剩下不到50%,统向分权按品种只有原来的10%左右,商业部的计划商品也只有原来的12%;然而政府及各主人、财、物和产、供、销的决策权真正落实到企业身上的不到40%,其余部分都被各级管部门截留了。于是,在国民经济的运行中,地方政府的作用越来越大,地方经济发展投资的方向大都局限于投资少、周期短、见效快的项目,例如加工工业。但是,在价格倒挂,效益倾斜的情况下,加工工业由于受到生产原料、加工产品来源及产品销售等方面的影响,并不可能通过市场调节及时推动上游工业的相应发展,而是加工工业的重复建设和过度竞争。例如资源地区要求就地加工,加工地区努力开发本地资源,以电视机、电风扇,电冰箱到服装、啤酒等,从每一个省到一市、一县都有水平规格参差不齐的一个或几个厂家,这些厂家不少是因陋就简,工艺落后,无法取得规模效益。于是,对内的开放性与对外的排它性相结合,使地方经济成为一个松散的经济单元,依赖行政权力,相互之间既有贸易封锁,又有资源争夺,许多地区为支撑本地经济增长,甚至明令禁止本地紧缺资源和原材料流向外地,严格限制外地工业成品进入本地市场,各地区为争夺资源与市场的贸易大战时有发生。“不管在什么地方,如果那里唯有某个管理机构或管理局才能对某个部门的全部企业的生产发展作出决策,或在该部门所有企业之间分配生产任务,而对各企业集体以及企业的成就所给予的报酬同完成这些任务的情况完全无关,那么在这样的地方就存在着绝对的垄断”。^①此外在资源地区向加工地区切断资源供应的另一极,加工地区也向资源地区切断资金、技术的自然流

动, 这以社会资源的巨大浪费和交易成本的增加为代价, 对市场发育也是一个严重的障碍。

2 从地理区域来看我国地区产业结构形成的轨迹, 我们就可以发现资源禀赋的差异和政策利益倾斜在铸造地区产业结构过程中的影响。东、中、西三大经济地带, ② 按人均工农业产值的计算比率大约为 1 : 0.59 : 0.45; 按人均工业产值计算, 比率大约为 1 : 0.50 : 0.36, 生产建设的经济效益也呈地带性差异。从生产力发展的条件与要素来分析, 现有固定资产、基础设施和智力、技术、经营管理和信息等软资源, 大体是东高西低, 由东而西递减; 就矿藏、水力、土地等自然资源看, 大体是西丰东贫, 由东而西递增; 若就不同产业部门的发展水平与条件来比较, 东、中、西三大经济带各有所长, 形成三个反向梯度。近年来三大地带产业结构的特征及其比较可以参见右表。

项 目	东 部	中 部	西 部
农业 : 工业	1 : 4.37	1 : 2.45	1 : 1.88
轻工业 : 重工业	1 : 0.93	1 : 1.33	1 : 1.46
产 业 结 构	部门齐全, 产品种类众多, 以纺织、机械、电子、食品、冶金为主要部门	能源、化工、冶金为主导产业部门	产业部门单一, 有色金属、航天、畜牧业较发达
特 征			

资料来源: 《中国统计年鉴》(1988), 《中国统计摘要》(1989)。

我们发现, 就工农业比重而言, 三大地带工业产值都超过农业产值, 其中, 东部地区比重最大。东部地区部门齐全, 产品种类最多, 技术密集型的纺织, 制造业大多集中在东部; 中部地区技术密集型产业比东部差, 在汽车、电力、冶金、煤、森林产业等方面有局部优势; 西部地区工业基础薄弱, 产业部门单一, 除了解放后国家投资新建的一批能源、有色金属、航天和畜牧业以外, 其他产业特别是技术密集型的产业相当落后。因此, 东部地区要利用国家产业政策倾斜的有利条件和自身经济、技术和劳务优势, 跻身于国际分工行列, “大力发展外向型经济, 改变过去的加工工业在同水平上的过度扩张, 对传统产业进行技术改造和开发新产业, 并为中、西部地区让渡出一部分能源、原材料和传统制成品的国内市场, 中、西部地区有一些大型企业无论是企业设备, 还是劳动力素质都是较高的, 要改善投资环境, 通过比较成本和比较利益的选择, 较快填充这一部分国内市场, 从而带动本地区的经济增长。”④

应该指出的是, 地区投资扩张冲动和片面追求本地区内工业生产自成体系的地方观念是与国家放权让利失度和分层调控体制不当密切相关的。(1) 地方政府应当担负起贯彻国家宏观调控政策和制定实施本地区社会经济发展规划的双重任务, 但在双重调控体制下, 地方政府仍然承担着过度的地区经济建设和发展职能, 改革过程中的过度行政性分权和不彻底的经济性分权, 助长了地方政府的投资扩张。目前, 中央可支配的财力急剧下降, 国家直接配置资源的能力已大大削弱, 1988年, 我国财政总收入占国内生产总值的比重为18.64%, 中央财政占财政总收入比重为47.2%, 国家直接掌握的预算内投资仅为350亿元, 国家能控制的也不过800多亿元, 而全社会固定资产投资总投资有4000多亿元, 国家可控制的仅占20%; 工业生产的指令性计划大体只占工业总产值的18%; 在价格形成机制方面, 大体接受市场调节的价格只占50%, 国家控制的价格占50%; 统一分配物资的范围较以前也大大缩小。与此同时, 简政放权也只是放给了地方政府和主管部门, 企业仍然缺乏自主权, “财政包干”造成地方政府为增加财政收入而不断投资兴建“短、平、快”加工工业项目, 地方的政府投资中增强了盈利最大化目标倾向, 超利性投资扩张加剧。(2) 中央银行分、支行的地方意识偏向助长了地方贷款投资比重的上升趋势。我国中央银行分、支行按各行政区层层设置, 而与地方政府的行政干预形影相吊, 因而各分、支行从本地利益出发, 扩大信贷资金缺口, 盲目地支持地

方争资金,上项目。(3)现行的不合理的价格体系,一方面使得各投资主体变相把资金、劳力和资源投向那些因定价过高而维持“虚假”的高利率的产业部门;另一方面,为了防止优势外嫁,各地方政府运用行政手段,建立各种非关税贸易壁垒,阻止本地资源的流出和外地商品的侵入。(4)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创造性,却没有相应建立约束系统来协调地区经济活动,规范地方政府行为,从而导致近年来区域经济活跃与经济交往混乱并存的局面。

当然,评价地方政府的 market 行为要与经济体制改革相联系,从10多年的改革实践看,地方政府的 market 行为是双重的。一方面地方政府具有市场割据的行为和倾向;另一方面,地方政府还存在着开放和鼓励市场竞争的行为和倾向。这种行为倾向是由地方经济利益决定的。地方只要有独立的经济利益,就不可能把自己完全封闭起来。一个地方由于资源结构和产业结构的错位,以及与此相关的产品结构和消费结构的错位,决定了一个地区产品的供给与需求不可能完全在本地市场进行,否则企业就无法生存和发展,地方利益也就会相应地受到影响。所以,相对于一个开放体制而言,区域的生存空间不仅在区域内部,而且也在区域外部。

3 地区产业结构的形成同其他资本与劳务的流动不同,它是一个地区经济发展的综合反映,一旦形成便具有相对的稳定性,这种稳定性是以物质利益的刚性制约为前提的。目前我国区域经济发展过程中条块分割、地区封锁、地区产业结构雷同的问题,主要是由于“地区产业结构的安排,不是从本地的实际出发,考虑到各地的自然条件和历史条件的差异,采取有区别的政策,而是以‘平衡论’为指导方针,互相攀比,采取一刀切的政策,建立门类齐全的独立完整的地方经济体系,违反了自然规律和经济规律,给地方经济的发展带来了严重后果”。^④要矫正这种地区产业结构雷同的稳定性,发挥区域经济的优势,纯粹的行政手段和政府经济政策的强制干预都是无济于事的。因为按照地区优势,重新调整产业布局是非常艰巨的工作,不合理的行业和企业生产布局是既成事实,转移或拆迁会在经济上、技术上和社会心理上造成种种损失,所以应该积极稳妥地进行,不能急于求成。

首先,实行“产业”和“地区”相结合的优区位倾斜政策。产业政策和地区布局政策是国家经济发展政策的两个不同方面,国家实施布局政策的同时,旨在通过地区倾斜发展与区域补偿相结合的办法,促进地区间的合理分工和协调发展。如果布局政策缺乏对重点支持与严格限制产业发展领域的考虑,对倾斜地区所有产业都实行优惠政策,将诱使地区间产业结构紊乱,使地区间的合理分工以及建立在此基础上的协调发展难以实现。过去我们在区域倾斜上失之偏颇,只强调东部地区的优势,对中部和西部地区的优势估计不足,忽视了中西部地区已形成的生产力的发挥,延缓了生产力的发展。一方面,投资和政策的双重倾斜导致东部沿海地区加工工业的过快发展,而对西部投资和政策照顾不足导致西部能源、原材料工业发展滞后。另一方面,宏观区域政策单纯地向东部倾斜,迅速扩大了东西部之间发展的差距,加剧了东西部之间的利益冲突。因此,对东部的政策应转变为以产业倾斜为主的分层次的重点倾斜政策,即在国家投资、政策优惠、对外开放度等方面都不能按照东、中、西三大地带“梯度递减”的办法来实施重点倾斜,而应以国家规定的产业政策为依据,以优势区位和发展条件为导向来布置区域经济的发展。在这种分层次的重点倾斜中,由于东部地区在经济技术和对外开放度等方面在整体上有更大的优势,所以在发展高加工产业、高技术产业、外向型经济等方面,还是全国最大的重点地区,但是对于中西部的一些资源密集、发展能源和原材料工业条件优越的地区,对于一些具有大中型企业和“三线”工业优势、经济技术条件好的

中心城市、发达地区，也应当根据国家发展能源、原材料工业和高水平的投资类的机电产业、进口替代产业及出口创汇产业的需要，扶植相应产业发展，实施重点倾斜。“八五”期间，国家要完善现有扶贫政策、民族政策和中央财政的补贴政策，调整区域利益，改变对“老、少、边、穷”地区和经济不发达地区的援助方式，促使这些地区走上自我发展的道路。（1）中央对不发达地区的财政补贴政策，应以增强地区自我发展为主导目标，在现行“定额补助”办法的基础上，双管齐下，一方面中央对要补助地区的财政补贴额在总量上要进行控制，财政补贴总额的确定，除了以地方财政收支状况为依据，考虑地方收支平衡外，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，可以将财政补贴额分解为无偿援助、有偿援助和无息或低息贷款性援助三部分，根据实际情况，逐步减少第一类援助的比例，增加第二、三类援助的比例。（2）健全合理的省域竞争机制。在省区经济利益相对独立的前提下，省区经济运行也存在着广泛的竞争，由于不同省区存在着资源配置、技术、资金、人力等基础条件的差异，从而会形成不同的优势产业。应当引导各省区尽量发挥本地区的优势产业，例如，资源型省域的优势是资源的开发状况和程度，加工型省域的优势则是产业结构的调整和产品结构的升级换代，不断向现代化、高度化方向发展。当然，加工工业比重大的地区调整结构和提高效益的要求可能更为迫切，这是因为，在科学技术没有大的突破以前，随着农产品价格水平的逐渐提高，在有限的土地上获取农产品所需投入会增加，农产品的成本会增加，这不可避免地给工业施加压力，再加上煤、原油等基础产业价格和交通运输等基础设施的收费标准会逐步提高，由于不可能也不应该再回到那种市场过热的状况，加工业不可能把价格上涨的因素都倚仗市场来转移，而只能靠企业的自我消化。“对一些加工工业比重大的地区来说，经济发展可能到了一个转折阶段，前10年那种利用过热的市场需求，利用地区发展的某些时间差取得高速增长的环境是不复存在了”。⑤

其次，充分发挥中心城市的功能，增加在各地区“增长点”、“增长极”上的投资，以提高辐射功能，带动地区经济发展。在经济发展过程中，经济增长在每一地区并非以相同的速度进行，而是集中某些主导部门和有创新能力的行业，这些部门或行业往往集中在区内的城市，这些城市便成为增长点。一定区域一旦形成增长点，就可以通过技术、生产要素、信息、组织等渠道带动增长。中心城市有对产业结构的决定、输出和优化的功能，其产业结构本身是全国产业结构体系的重要组成部分，中心城市不同产业部门之间的比例关系直接标志着我国产业结构总体关系的变动，不同区域中心城市的产业结构特征和变动方向，意味着我国各个产业部门在不同地区的配置和变更。中心城市由于地点容量的限制，其产业结构变动总是以一部分行业迅速发展，另一部分行业发展缓慢以致被淘汰为特征的，它的发展会不断地筛选出一部分行业、企业向周围城市扩散，从而引起整个区域产业结构的变动。我们可以设想，用“点区论”代替“梯度论”，在各地区寻找合理的经济增长点，在这些点上集中投资，建立地区内的群体性工业，提高聚集效应，形成本地区的经济“增长极”，共同组成具有自身经济特点的经济地域单元，它是一个包括城市、乡村和工农各业联系密切、综合发展的联点成带、以点带面的广阔产业带网络。

第三，承认地方政府利益上的双重身份之间常常发生的摩擦是一种正常现象，明确和强化中央与地方的分权规范，矫正地方政府的行为机制。“地方政府作为宏观经济中的一个中观层次，它制定的地区发展方针和政策都要服从国家整体利益和要求，从这个意义上讲，它无疑是利益的服从者；同时，地方政府作为区域经济的直接组织者和机关，又有着本地

区所追求的利益目标,因而它又是利益的支配者,这样,地方政府在经济利益上表现的服从与支配的双重身份是与它在调控权利上表现的双重身份联系在一起的。一方面,作为宏观利益的服从者,它要受制于中央政府的宏观调控;另一方面,作为地方利益的支配者,它又行使着部分调控的权利,具有调控主体的功能。由于地方政府所支配的利益毕竟只代表一个局部,局部的利益结构和实现机制不可能与整体完全吻合,当地方政府利益上的双重身份之间发生冲突时,地方政府在调控上的双重身份如果能够保持平衡,那么,利益上的冲突就会被抑制或消除,反之,就可能加剧利益冲突。因此,中央在调整与地方利益关系的同时,也要调整与地方调控的权限关系,把利益、调控权和责任结合起来。(1)在产权分割界定的基础上,按中央、地方各级政府财权、事权统一的原则改革现行的“分灶吃饭”的财政体制,实行中央、地方分税制。将现有调节税和所得税的一部分分离出来,作为资产收益的一部分,并保证资产增值,形成独立的资产运营系统;制定统一税法,明确中央、地方各自独享的税种及分享的税种与比例,并分离中央、地方政府的征税系统;建立中央政府对地方的正常、规范的财政援助制度,以解决分税制后地方财政可能出现的入不敷出问题。(2)合理划分中央、地方政府对经济运行的调控权,逐步完善中央、地方分层协调机制。彻底分离中央、地方政府产权管理系统,促使地方财产所有权同其收益权、经营权对称化,消除产生地方政府行为短期化的诱因;中央政府的调控主要限于国民经济总体平衡和区域间的协调,地方政府经济调控权主要限于地区总体发展方面。因此,宏观总量杠杆,如价格总水平控制、货币发行量、信贷规模、利率总水平、汇率等由中央集中控制;地区差价、优惠利率、地方信贷结构、地方税等个量杠杆则由地方掌握。

第四,组建企业集团,打破地方与部门垄断,分域推进区域市场的发展和深化。在专业化分工协作的基础上,以大型骨干企业为中心,组建企业集团,这种组建可以是本部门、本地区内部的联合,也可以是不同部门、不同地区之间的联合。发展不同部门、不同地区之间企业的联合,就可以打破各部门、各地区自我封锁、互相割据的垄断地位,突破中央和地方行政分权的怪圈,走上经济自主之路。(1)完善以地方政府为组织者的地区间物资协作方式,推进地区间物资协作形式的市场化,并在协作过程中发展地方之间的联合投资,创建新的市场主体。以中心城市为纽带,逐步疏通理顺物资流通渠道,形成合理的市场网络。(2)进一步放开加工工业品市场,取消封锁,发展地方性金融组织,并实施中央银行对各专业银行、省市行资金切块包干的过渡性措施,以加快地区金融市场的发育,打破目前资金流动囿于“条条”内部的弊端。(3)对市场发育,经济发展较差的省份可适当赋予地方制定某些特殊政策的权力,以使地方政府能运用适当的区域政策设置必要的弱化外域冲击的缓冲系统,避免市场深化过程中要素流动的过度倾斜,用区域市场的发展来推动统一市场的加速健全。

注释:

①奥塔·锡克:《一种未来的经济体制》,第266页。

②三大经济带的划分系指:东部包括辽、冀、津、京、鲁、苏、沪、浙、闽、粤、琼等11个省市(不包括台湾、香港地区);中部包括黑、吉、晋、皖、赣、湘、鄂、豫、陕、川10个省;西部包括新、藏、宁、甘、青、黔、滇、蒙、桂9个省、自治区。

③李世华:《论区域经济与区域政策》,《社会科学战线》,1991年第1期。

④马洪、孙尚清主编《中国经济结构问题研究》(下),第658页。

⑤桂世庸:《正确实施产业政策,搞好经济结构调整》,《求是》,1991年第2期。

(责任编辑 徐云鹏)