

□ 林 云

## 我国工业区域结构的演变态势与政策选择

在计划经济体制下和计划经济体制向市场经济体制转轨时期,我国工业区域结构有着不同的演变态势。研究这些态势,有利于我们选择正确的政策,以引导工业区域结构朝着正确的方向演变。

### 一、垂直分工:改革开放以前我国工业区域结构的演变态势

改革开放以前我国工业区域结构的总体演变态势是:区域之间垂直分工,中、西部重点发展原材料、能源工业,并提供东部地区;东部重点发展加工工业,利用从中、西部计划调拨来的原材料、能源加工各类工业制品,并供应全国。

形成这种分工体系的原因是,新中国面临的是极不平衡的工业区域布局,全国70%以上的工业和交通运输设施集中于狭长的东部沿海地区,地域广阔的中、西部地区几乎没有近代工业,为了改变这种状况,国家采取了均衡发展的区域政策,投资重点向中、西部地区倾斜。“一五”时期,前苏联援建的156项工业基本建设项目中有4/5布局在中、西部地区;694项限额以上重点工程,中、西部地区占68%。“二五”时期,中、西部地区基建投资占全国的50%。“三五”、“四五”时期,从备战的需要出发,经济建设和工业布局的重点进一步向中、西部地区倾斜。“三五”时期,中、西部在全国基建投资的比重提高到63.7%。“四五”时期,中、西部基建投资的比重也达54.4%。

由于中、西部地区自然资源丰富,而我国建国伊始就采取了“优先发展重工业”的工业化战略,在建设项目上自然选择原材料、能源和重加工工业为建设重点。而旧中国重工业落后,东部沿海地区的工业主要以轻纺工业、食品工业为主,这样,很自然就逐渐形成了中、西部地区工业集中于原材料、能源等工业部门,东部地区集中于加工工业的垂直分工的区域结构。

垂直分工的工业区域结构是在中、西部地区工业十分落后的基础上形成的,国家的倾斜政策使中、西部地区的工业迅速得到发展,也促使了我国工业布局的整体均衡。1978年,中、西部地区工业产值占全国的比重从1952年的30.1%上升到39.1%;固定资产原值占全国的比重也从1952年的28%上升到56.1%。然而,这种垂直分工的演变态势也带来了不少问题。

第一,国家的工业投资重点过于向中、西部倾斜,影响了对东部地区原有的工业生产能力、技术存量优势的充分利用。而且,我们过于强调地区之间的均衡发展,忽视了区域发展条件对产业结构类型选择的强硬约束,造成中、西部地区投资水平与实际增长水平不对称,1952年至1978年,中、西部地区固定资产原值占全国的比重上升了约28个百分点,而工业产值占全国

的比重只上升了9个百分点,也影响全国工业总体经济效益的提高。

第二,由于中、西部地区原有的工业基础太差,而又跨越了一般的工业化进程中以轻工业为先导的发展阶段,使中、西部地区一开始就带有重化工业主导型的特点,重工业自我服务,而生产生活资料的轻工业相对薄弱,产业关联度很低,这就使传统的农牧业与现代工业长期并存,典型的经济“二元结构”难以改变。按理,中、西部地区工业比重的增大,人均国民收入也应有较快的增长。然而,中、西部人均国民收入与东部地区相比不仅没有缩小,反而有所扩大。1953年,东部、中部、西部人均国民收入之比为1:0.78:0.64;1979年扩大为1:0.6:0.56。这固然有在计划经济体制下,原材料,能源价格与加工工业产品价格不合理的原因,但更重要的原因是过于强调垂直分工,限制了中、西部地区工业的综合发展。

## 二、水平分工:改革开放以后我国工业区域结构的演变态势

改革开放以后,我国工业区域垂直分工的体系被逐渐打破,各地区在利益驱动下大力发展加工工业,我国工业有各地区自成体系,水平分工的态势,工业区域结构趋于同构。

1978年开始,我国开始以扩大地方和企业自主权为中心的经济体制改革。通过改革,地方政府的权力越来越大,已成为投资或投资决策主体。由于价格体系不合理,基础工业产品价格相对太低,加工工业产品相对太高,而在垂直分工的格局下,基础工业主要分布在中、西部地区,加工工业主要分布在东部地区,由此形成了区域的相对价格差异。在这种情况下,中、西部地区的地方政府出于自身职能的要求和对地方局部利益的追求,开始不甘心单纯为东部地区提供原材料、能源,也致力发展价高利大的加工工业。地方政府通过控制资源流出、对本地区加工工业进行保护和直接对加工工业进行投资等行政手段,迅速促进了中、西部地区加工工业的发展,区域之间的工业结构趋于同构化。目前,我国中部与东部工业结构相似率达93.5%,西部与中部工业结构相似率为97.9%。而且,产业同构化的趋势不仅没有改变,而且由一般的初级加工扩展到机械、电子、汽车等支柱产业。如1994年全国只有一家VCD生产厂家,而如今已达600多家,汽车制造企业高达1000家。

改革开放以来,我国工业区域水平分工的态势有其进步的一面,其主要表现为:

第一,促进了中、西部地区的综合发展。如上所述,在垂直分工的格局下,中、西部地区重化工业超前发展,因缺少轻工业和其他配套产业的支持,“二元结构”突出,产业关联度低。而改革开放后,中、西部地区以轻工业为主的加工工业的发展,提高了产业关联度和综合发展能力,也为我国产业梯度转移打好了基础。

第二,充分利用了改革开放前形成的国防科技和国防工业。改革开放前,我国从备战的需要出发,长期实行建设战略大后方的方针,在中、西部地区建立了大量的国防科技工业,这些军工企业通过军转民,也使以家用电器为代表的新兴耐用消费品工业迅速建立起来,增加了中、西部地区的竞争优势。

第三,工业区域水平分工,强化了区域之间的竞争,有利于通过市场竞争形成按地区比较优势分工协作的格局。区域竞争相对于区域非竞争是一大进步。以前,工业区域分工是靠“超经济强制”来实现的,区域之间没有竞争,地区比较优势和资源优化配置得不到应有的反映。区域之间适度的竞争是有利的,它能促使地区重新确定优势产业,促进地区产业结构合理调整。中、西部地区的加工工业的发展,客观上也促进了东部地区产业结构升级,挤迫东部地区向中、西部的产业转移。当然,这里指的竞争,不是指过度竞争,也不是指反市场行为的行政性“竞

争”。

然而，区域之间分工的弱化也带来了不少问题。

第一，中、西部有一部分加工工业是在地方行政保护下发展起来的，其本身没有比较优势。一旦地方封锁被打破，这部分加工工业仍然难以生存。

第二，低水平重复建设造成全国资源配置的浪费。低水平重复建设造成产业结构同构化，而产业结构同构化造成同产业内的过度竞争。过度竞争一方面产生过高的竞争费用，另一方面造成大量生产能力闲置。生产能力闲置和竞争费用过大使企业效益下降，也造成资源浪费。而且，由于受技术、资金等条件的限制，小规模、低水平的重复建设增加，资源配置极为分散，抑制了区域比较优势的发挥，丧失了区域分工效益和规模经济效益，从而限制了国民经济整体效益的提高。

### 三、区域产业重组：我国跨世纪的政策选择

我国工业区域结构政策应追求区域间分工合理、经济联系更加密切、各地区的比较优势得到较好发挥的目标。为了实现这个目标，就必须对现有产业进行区域性重组。通过区域产业重组，使各区域产业相对专业化、高度化和规模经济效益良好。

区域产业重组需要根据区域分工理论、经济区划理论对东、中、西三大地带、综合经济区、省市自治区三个经济层次进行综合经济区划，对每个区域进行产业结构优化研究，即确定各区域主导产业、关联产业和基础产业，并制定产业政策促使产业重组，从而逐步形成东部与中、西部产业重点各有侧重、分工明确、相互配套的体系，提高总体资源配置效率。区域产业重组还需要加强区域产业联动机制，促使东部地区产业结构升级和产业向中、西部地区转移。

随着我国新一轮市场经济体制的改革，会产生一些区域产业重组的有利条件。

第一，地区分工弱化、工业区域结构趋同的制度基础是地方行政保护，而新一轮市场经济体制改革将对这种制度基础产生冲击，市场封锁将难以为继，各地区不得不按比较优势重新调整工业结构。新一轮市场经济体制改革将进一步实行政企分开，强化企业自主权，弱化政府对企业的行政干预，地方政府动用各种超经济手段封锁市场已越来越困难；银行的商业化改造，会促使银行追求贷款的安全性，选择对有比较优势的工业部门进行贷款，而对盲目投资于不具比较优势产业的企业不予贷款；地方政府受硬预算约束，不可能长期通过行政补贴来保护当地不具比较优势的产业。如此种种，都会促使产业结构重新趋异，各区域按比较优势进行产业重组。

第二，日趋合理的价格体系会引导产业结构趋异和区域产业重组。如前所述，基础产业产品价格相对偏低，加工工业产品价格相对偏高，诱使各地大力发展加工工业。随着价格改革，我国价格体系逐渐趋于合理，各工业部门的收益率逐渐趋于均等。1978年我国各工业部门的利税率离散系数为0.74，1985年下降到0.59，1990年进一步下降到0.47。由于许多加工工业产品相对饱和，而基础工业产品，如能源、原材料产品相对短缺，比价有进一步调整的趋势。在工业部门收益平均化的条件下，各地区在自然资源、资本、劳动力等方面享有的相对优势会显现出来，同一工业部门在不同地区会有不同的成本优势和增长水平，合理的价格体系正逐渐成为社会资源配置和区域产业重组的指示器。

第三，中、西部地区加工工业的发展，原材料、能源产品上涨，将迫使东部地区产业升级换代和原有产业向中、西部地区转移，从而促进区域产业重组。中、西部地区具有资源供给方面的

比较优势,而东部地区资源供给约束较大,工业最发达的长江三角洲,原材料和能源的供给系数仅在10%左右。原材料、能源产品价格的不断上涨以及通过传导机制,使东部地区的劳动力、土地价格上升,从而使产品成本上升;加上中、西部地区利用资源供给优势不断发展的加工工业给东部地区以巨大的竞争压力,迫使东部地区进行产业升级换代,而将劳动密集型、高物耗、高能耗的工业向中、西部地区转移,这也有利于区域产业重组。

我国的市场化进程虽然将给区域产业重组创造条件,但区域产业重组仍然面临许多现实的困难,如区域产业重组将涉及企业从具体工业部门的进入和退出,而进入和退出都有一定的障碍;中、西部地区虽然具有资源供给优势,但基础设施约束较大,产业结构弹性较差;小而全、大而全的封闭经济结构使产业关联度较低;在市场经济条件下,大量资本、资金、人才等生产要素会流向基础好、市场成长迅速、开放意识强的东部地区,中、西部地区若不能有效地改善投资环境,将不足以吸引东部生产要素西移和产业转移,等等。因此,需制定一系列政策来促进区域产业重组和使区域产业重组取得良好的经济效果。

第一,给区域产业重组以适当的援助。区域产业重组的重点在于东、中、西三大地带的空间置换,即努力促进东部地区产业结构升级,更大程度地参与国际市场和国际经济,形成外向型经济,为中、西部地区的加工工业发展让出一块市场空间和资金、技术;中、西部地区则要下决心淘汰一批落后的产业,而集中力量吸纳、发展一批有发展潜力、有竞争力和规模经济效益的产业。而无论是区域间的产业转移和区域内的产业调整,都存在一些障碍:(1)行业之间劳动力的技能存在明显差异,而一些行业从东部地区向中、西部地区转移,劳动力很难随之大规模转移,这就需要解决东部地区因产业转移而产生的劳动力再就业问题和中、西部劳动力技能的培训问题。如上海纺织业的向中、西部地区转移,产生了巨大的再就业压力。(2)厂房、机器设备等资本品往往有较强的专用性,某行业资本品的专用性越强,退出该行业障碍越大。即使能顺利退出,退出的资源还要能进入新的、有竞争力的工业部门,这又需要大量的投资、较强的技术和市场开发能力,客观上存在一定的进入障碍。如果不克服这些退出障碍和进入障碍,区域产业重组很难进行。因此,对区域产业重组政府要给予政策鼓励,按产业重组的规模实行经济援助。

第二,国家对中、西部地区的投资倾斜的支点应放在交通运输上。2000年以后,随着国家总体经济实力的增强,应该进一步加大对中、西部地区的投资倾斜力度,逐步缩小区域间的差距,实现全国工业的协调发展。然而,投资倾斜要改变以前直接投资具体工业项目的做法,加大对交通运输,特别是跨省的铁路、公路、航运、航空等设施的力度。高效率的交通运输网络能增强产业结构弹性,增加不同发展水平、自然历史条件各异的区域之内的产业联动效应,促进区域贸易的充分扩展和产业存量体系的变动性,从而为区域产业重组创造条件。当然,国家同时也可以运用宏观政策引导外商和东部地区大企业、大集团参与对中、西部交通运输的投资。

第三,充分发挥区域增长极核的作用。中、西部地区面积广大,人口分布较分散,以前我们对中、西部的工业布局过于从战备的角度考虑,使产业分布过于分散,产业之间缺乏联系。2000年以后,随着国民经济开发重点适度向中、西部转移,一些原赋予经济特区、沿海港口城市的优惠政策,也可逐渐赋予中、西部地区。为了促使中、西部地区工业布局的相对集中,中央政府可选定几个有基础的城市作为中、西部地区的增长极核,优惠政策主要向这些城市提供,以吸引国内外资源、资金、人才向这些地方集聚,使人口、产业相对集中,优化产业的关联效应。

第四,强化市场作用,实行优胜劣汰,鼓励跨地区的企业兼并和收购,通过跨地区的产权结

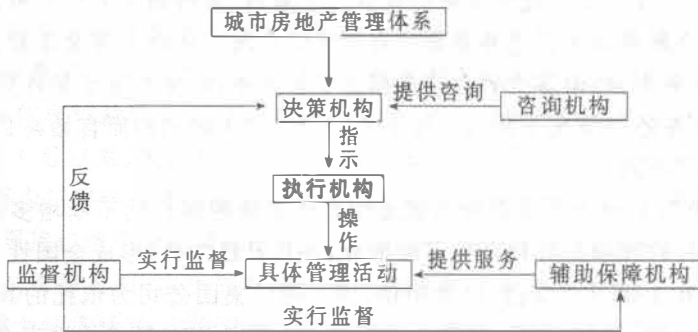
构调整,加快区域产业重组和确保区域产业重组的市场导向。工业企业要扩张,在本地的活动空间是有限的,要走出区域限制,可以通过跨地区的产权结构调整,把资本、技术、管理、品牌等要素向其他地区输出,通过合资投股对其他地区企业进行重组改造,在其他地区形成新的增长点。这种兼并和收购,不仅有利于兼并收购方克服发展空间狭窄、产品远距离运输成本增加、单一辐射点对各地市场信息反映迟钝等弱点,也有利于被兼并收购方利用兼并收购方的资本、技术、管理优势,提高经济效益,并通过乘数效应带动其他工业部门的发展。以前,“三不变”政策(工业企业联合中不得突破三个界限:企业所有制形式不变、企业隶属关系不变、企业财政税收上缴渠道不变)制约了这种跨地区的产权结构调整,现在中央与地方实行分税制,改变了原先“隶属税”的性质,从而为跨地区的企业产权结构调整提供了必要的外部制度条件。这种跨地区的企业产权结构调整有助于打破地方封锁,促使资源向优势企业和优势行业集中,提高区域产业重组的经济效果。

**主要参考文献:**

1. 周振华主编:《中国经济分析 1995 地区发展》,上海人民出版社 1996 年 10 月版。
2. 国家计委国土开发与地区经济研究所:《我国地区经济协调发展研究》,改革出版社 1996 年 1 月版。
3. 翟立功、朱铁臻主编:《中国工业产业的发展》,中国发展出版社 1993 年 6 月版。
4. 江小涓:《经济转轨时期的产业政策——对中国经验的实证分析与前景展望》,上海人民出版社 1996 年 4 月版。
5. 石磊:《中国产业结构成因与转换》,复旦大学出版社 1996 年 12 月版。
6. 殷醒民:《中国工业增长模式的实证研究》,立信会计出版社 1996 年 12 月版。
7. 周振华:《现代经济增长中的结构效应》,上海三联书店、上海人民出版社 1995 年 3 月版。

(作者系上海财经大学《财经研究》编辑部助理研究员,单位邮编为 200433)

(上接第 8 页)其真正成为独立的经营者,从根本上改变“明脱钩暗不脱钩”的局面,同时消除不规范管理的隐患。



(丁健系上海财经大学财经研究所副研究员,印堃华系上海财经大学财经研究所教授,单位邮编为 200433)