

资源省区产业结构特征及其调整对策

The Characteristics of Industrial Structure In China's Resource Provinces and Adjustment Strategy

王一鸣

(国家计委国土规划研究所, 助理研究员)

摘 要 以中西部地区为主的资源省区, 受原有的物质技术基础、传统的地区分工关系, 以及我国地区布局政策和价格机制的制约, 经济发展一直滞后于以东部地区为主的加工省区。改革开放以后, 国家在投资和政策上向东部地区双重倾斜, 资源省区与加工省区发展水平的差距加速扩大。今后十年, 要实现我国社会主义现代化建设第二步战略目标, 资源省区合理调整产业结构, 发挥资源和产业优势, 加快经济发展, 对改善我国地区经济结构和生产力布局, 增强国民经济发展后劲, 意义十分重大。

一、资源省区产业结构的基本特征和形成原因

资源省区当前的产业结构有三个基本特征。

1. 工业化水平相对落后, 工业在国民经济中的比重一般都低于全国平均水平, 农村工业发展水平更低; 工业部门中重工业比重大, 重工业内部采掘和原材料工业多以煤炭、冶金、建材和初始化工为主, 它们占当地工业的比重高于全国平均水平。输出产品以能矿、原材料和初级加工品为主, 输入产品以日用轻工业品和机电产品为主, 能矿和原材料输出额占工业总产值的比重超过全国平均水平。

2. 产业发展相互脱节, 结构效益低下。具体表现为农业基础脆弱, 工业内部基础工业与加工工业脱节, 能源、原材料等基础工业部门多以能矿和粗加工品输出, 加工度低; 在加工工业内部, 以中央投入为主形成的加工工业(主要是三线工业)与地方工业存在技术断链, 高生产率部门(主要是机电和军工部门)的生产要素主要与区外循环, 对地方工业带动能力低下。加之, 产业部门单调, 产业在区内的波及效应低下, 新增投入难于产生与加工省区相近的结构效益。

3. 结构刚性大, 产业转换能力弱。资源省区在全国区际分工中具有重要地位的产业, 一是服务于加工省区的能源、原材料工业, 二是为全国各产业部门提供重大装备的三线机电和国防科技工业。但前者缺乏资金, 难以向后续产业发展; 后者缺乏市场, 装备和科技优势正在削弱, 前置发展的能力有限, 难以带动前者技术水平的提高。在传统体制下, 资源省区的这种结构虽然弥补了全国总体布局中的某些缺陷, 但在改革开放后, 这种结构就制约了自身的发展。

资源省区产业结构的特殊性, 是40余年来我国经济发展模式、地区布局政策的产物。从“一·五”时期开始, 我国就确立了“优先发展重工业”的工业化战略, 一直持续到1978年。这期间国家重点在内地投资建设了一批大型原材料和重加工工业基地。“一·五”时期的156项和国内自行建设的694项限额以上的重点工程, 内地分别占80%和70%, 主要配置在资源省区。项目配置除军工外, 主要是国民经济急需的煤炭、电力及钢铁、化工、有色金属等原材料工业, 对开发内地资源和发挥内陆资源省区的能矿资源优势起了重要作用。但这些项目主要不是内地资源省区依靠自我积累建设的。“二·五”时期, 投资上仍向资源省区倾斜, “三·五”、“四·五”时期, 投资重点深入到内

地的“大三线”地区,贵州、川东、川南、陕南、鄂西等,在资源省区形成规模庞大的三线工业。这些工业一部分为国防科技工业,另一部分是配合国防科技工业和开发内陆而建设的冶金、能源、化工、电力和交通运输等民用部门和基础工业。

总之,在建国后前30年,国家依靠计划经济得以集中调动资源的优势,在内地资源省区进行了较大规模的投资和经济建设。

改革开放后,国家向地方放权让利,实行地方财政包干,相应扩大地方在计划、物资、固定资产投资和对外经济贸易等方面的权限,国家投资重心向沿海转移(“六·五”、“七·五”期间,东部基建投资占全国基建投资的比例超过中西部比例之和),一大批重点建设项目,包括能源、原材料工业项目配置在沿海地区(如1972年和1978年两批引进的47项主要成套项目,有24项配置在东部沿海地带)。特别是国家率先在沿海地区实行开放政策,在沿海省设立经济特区、开放城市和经济技术开发区,在进出口权限、外汇留成和地方税利上给予优惠政策,促进了沿海地区的加速发展。对内陆资源省区,主要是实行对原有工业调整改造、扶贫开发政策,没有着力于解决这些省区农业和轻工业薄弱,重化工行业设备闲置和生产不配套,地区发展机制不完善等问题,致使地区优势没有充分发挥,发展速度滞后,拉大了与东部地区的差距。

长期形成的不合理的价格体系也是形成资源省区产业结构低水平循环的重要原因。改革以前,国家采取财政补贴形式,返回因价格体系不合理给资源省区带来的利润流失。改革以后,利润返回机制主要通过价格来实现。国家虽然对能源、原材料价格作了调整,同时减少了计划分配的比重,使价格扭曲有所缓解,但加工品特别是其中的消费品价格放开幅度大,除极少数主要消费品实行合同订购、凭证供应外,绝大多数实行了自由选购,议购议销;而主要能源、原材料产品价格放开幅度小,按计划定额销售的比重均在一半以上。这种价格体系使资源省区已形成的具有一定合理性的地区产业结构不能为自身发展创造经济利益;而且阻碍能源、原材料工业向深加工、精加工发展。资源省区产业升级也因此受阻,继续局限于与加工省区进行垂直分工,难以在水平分工上有所拓展。

二、今后十年资源省区调整产业结构的有利条件和不利因素

进入90年代,资源省区的经济发展和产业结构调整面临一些有利时机。

1. 国家产业政策和地区政策的调整,有可能提高对资源省区的资金投入。国家在今后十年将

加强能源、交通、重要原材料和水利等基础工业和基础设施的建设,新建、扩建和改建一批大中型基础工业和基础设施项目。这为资源省区的开发和建设提供了有利的前景。此外,资源省区在缓解产业结构失衡方面能发挥重要的作用,它将以其独特的资源优势和40年建设的基础,满足国家对能源、原材料和重加工产品的巨大需求,国内某些产业也可能以较快的速度向资源省区转移。在工业发展模式由粗放经营向集约经营转变过程中,国家对资源省区现有工业的技术改造投入也会增大,这些都为资源省区的加速开发提供了动力。

2. 继续推进经济体制改革,特别是发展市场体系和市场组织,分阶段调整价格,将有利于能源、原材料工业提高投入产出效益,减少利润流失,吸引东部生产要素西移,从而提高资源省区自我积累,自我发展的能力。

3. 中央决定选择一些内陆边境城市和地区,作为对外开放窗口,将有利于资源省区扩大对外出口,引进外资,提高产业技术水平。资源省区大多地处中西部,在发展与原苏联、东欧、中东、南亚的交往中,具有独特的地理优势。

4. 多数资源省区经过40年的建设,已经形成了一批举足轻重的能矿资源生产基地。如以山西为中心的能源基地,煤炭保有储量约占全国70%;由于开发条件优越,吨煤能力投资、生产成本、建设周期,都大大低于全国平均水平,也低于全国其他富煤省区。1982~1987年期间,整个基地的煤产量由1.88亿吨增长到3.30亿吨,1985年原煤外运量达到1.08亿吨。经过长期建设,已初步形成一个以煤炭、冶金、机械为主体的新兴重工业区。此外,甘肃和云南的有色金属基地、四川的攀枝花钢铁基地、贵州和云南的磷化工基地、甘肃的石油化工基地都已具备相当规模。新疆的油气资源前景看好,将成为我国石油开发和生产的后续基地。

但90年代资源省区在产业结构的调整中也面临种种矛盾:

1. 资源省区在现有水平上扩大能源、原材料工业规模,虽有利于提高全国经济发展和效益水平。但资源省区要改变在地区竞争中的不利地位,又必须发展高加工度、高附加价值的加工工业,以改变由产业结构不协调带来的发展不力局面,这势必会影响全国产业结构调整的工程,加剧能源、原材料的紧张局面。

2. 如果根据生产要素相对丰裕程度进行地区分工,能矿资源相对丰裕的资源省区应该发展以该类资源为特色的资源密集型产业。但是,受产业间比较生产率和比较收益率的制约,以资源开采和原材料工业为主体的省区与以加工工业为主体的省区,收益差距会继续扩大,这也不利于资源

省区的产业升级。而资源省区如果着力于发展收入弹性高的轻型加工工业,就难以发挥能矿资源优势,而且会加剧各地区产业结构的趋同。

3. 由于经济实力、技术水平和产业结构的差异,资源省区在市场竞争上往往处于不利地位。若资源省区着力发展资源的深加工、精加工,如发展煤化工、石油化工,建坑口电站、炼油厂等,就会迫使加工省区从国外进口原材料,减少对资源省区的依赖程度。再如资源省区通过提高原材料输出价格,同样会失去廉价原材料的优势。

三、资源省区产业结构调整对策

资源省区要摆脱经济发展中的被动局面,就要面对上述矛盾,制定相应的对策。

1. 发展资源密集型加工工业,提高资源加工能力和深度,变输出原材料为主为输出粗加工品和半成品为主,并配套建设加工工业基地。能源、原材料工业是资源省区的支柱产业,又是国民经济的基础产业,兼有推动地区工业化和承担全国地域分工的双重任务。资源省区发展能源、原材料工业,核心是将一次能源、原材料初级产品为主的生产结构模式,过渡到二次能源和高耗能产品为主的生产结构模式;由单纯输出煤炭、初级原料产品过渡到混合输出高质能源、载能体和部分高技术产品。具体作法是,依托煤、电,开发其他优势矿产,以高耗能原材料及其制成品为重点,将原材料减重、增值,克服能源、原材料工业低效益、大运量的制约,以高耗能原材料的上游产品为起点,发展下游产品,形成一个产业群体。

2. 资源省区产业结构调整主要应处理好两个关系:一是能源、原材料工业与加工工业(主要是三线工业)的关系;二是全国性产业和地方性产业的关系。

能源、原材料工业应该向轻纺工业(如重化工的轻型化)和支农工业渗透,促进区内农轻重的协调发展;也应向三线工业渗透,为机电工业提供优质原材料和产品,提高区内生产要素的运转效率。

全国性产业(能源、原材料工业和机电、国防工业)是中央集中投资和建设形成的,主要保证国民经济和国防建设的需要,无论在资产规模还是在技术水平方面都居领先地位;地方性产业(主要是农副产品加工业、小型能矿采掘工业)长期以来是全国性产业的补充,投资不足,没有形成与全国性产业的综合配套。因此,应利用中央企业下放和军工企业“军转民”的有利时机,促使这些企业将零部件、配套件和简单加工件转移给地方企业,同时将适用技术和闲置设备转移给地方企业。

3. 加快商品经济发展,依靠技术进步,增强

结构转换能力。建国后,尽管国家在生产布局上向内地倾斜,在资源省区进行了大规模建设和投资,但资源省区并没有形成自我发展机制。究其原因,就是长期脱离当地商品经济的发展,单纯依靠国家投资建设,这样并不能从根本上解决当地的工业化问题。传统的工业化战略是依靠高强度开发资源支撑的,这种发展模式只能使资源省区在低水平上搞规模扩张,而不能解决结构转换问题。只有依靠技术进步,才能加快结构转换过程。

但资源省区的结构调整目前完全依靠自身努力是难以在较短时期内完成的,需要国家在政策上予以支持。

4. 正确协调区域政策与产业政策的关系。纵观解放后42年的宏观区域政策,前30年是向内陆地区倾斜,后12年是向沿海地区倾斜。从协调区域之间的利益关系看,单纯地向沿海倾斜的政策,加剧了沿海与内地之间的利益冲突,并导致产业结构趋同和地区封锁。因此,要正确协调区域政策与产业政策的关系。区域倾斜不能以东、中、西的“梯度”递减式排列,而应以产业发展的需要和条件为依据,发挥各地区的优势和地区之间的优势互补和利益协调。今后十年,国家要重点加强能源、原材料等基础工业,增加资源省区的投资比例。

5. 继续完善和推进横向经济联合。横向经济联合和区域经济协作是计划经济的重要补充,开展多领域、多层次、多形式的横向联合与协作,尤其是鼓励经济上较发达的沿海加工省区与内地较不发达的资源省区的经济联合,有利于生产要素的优化组合。联合和协作的重点应转向投资规模起点高、开发强度大的能源、原材料基地建设。这将大大加快资源省区的资源开发进程。

6. 为资源省区提供较为有利的发展机会。资源省区长期承担国家的计划调拨任务,支持加工省区的工业发展,经济技术长期落后于加工省区。从长远来看,资源省区不改变落后局面,长期停留在输出能矿资源上,加工省区的产业升级就缺乏动力。资源省区应当根据技术水平提高的情况,逐步提高加工深度,把初加工产业逐步变成深加工产业,逼使加工省区向高级产业升级,才能使双方的产业升级互相联动,各自受益。因此,不能完全以短期的投资效益来考虑资源省区的经济发展,而应从长远着眼,为资源省区提供更为有利的发展机会。如对资源省区兴建符合国家产业政策,又能发挥地区优势的建设项目放宽限制,在项目布局上优先考虑资源省区的需要。应该看到,经过12年的倾斜,加工省区已经具备了相当程度的自我发展能力,而资源省区背的包袱较重,物质技术条件较差,国家给予更多的扶持是必要的。

(责任编辑 刘先曙)