

衰退地区经济振兴 战略

SHUAITUI DIQU JINGJI ZHENXING ZHANLUE

张耀辉 路世昌 等著

中国计划出版社

衰退地区经济振兴战略

张耀辉 路世昌 等著

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

衰退地区经济振兴战略/张耀辉等著. —北京:中国计划出版社,1999
ISBN 7-80058-803-3

I. 衰… II. 张… III. ①地区经济-衰退(经济)-研究②地区经济,衰退-经济发展-研究 IV. F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 48987 号

衰退地区经济振兴战略

张耀辉 路世昌等著

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837 电话:68030048)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 10.5 印张 262 千字

1999 年 12 月第一版 1999 年 12 月第一次印刷

印数 1—3000 册

☆

ISBN 7-80058-803-3/F·439

定价:15.00 元

序 言

发展经济学理论认为,不发达地区无法通过均衡市场运行实现发达,也无法通过正常的经济发展过程改变地区所处的地位。这就是说,如果一个地区处在优势地位,就会一直保持着这种优势,如果一个地区处于劣势地位,也会保持着相应的劣势,地区间的相对地位是固定的,并且是在不断被加强的。但事实上,一些优势地区并没有长期保持永久不衰的地位,而那些处于落后的地区,也没有永远处于不发达状态。这就向发展经济理论提出了挑战:对不发达地区如何走向富裕、发达是一类经济理论问题,而如何保持发达地区不至于走向衰退又是另一类经济理论问题。本书选择的正是以后一个经济现象作为研究对象,其目的在于从理论上探讨一个地区是如何走向衰退的,又应该如何抑制这种经济衰退的趋势。

进入九十年代以来,中国地区经济增长的长期平衡被打破,北方地区经济增长率持续低于全国平均增长率,在近十年的发展中,北方的人均收入水平总体上低于南方,形成了地区差异的逆转,北方收入水平高于南方的格局被南方高于北方的新格局所代替,随着南北经济增长率差距的维持和扩大,地区间人均收入水平的差距呈进一步扩大的趋势。

对全国经济增长而言,南方经济的快速增长有利于全国的经济增长,南方经济增长是近几年来我国经济增长的火车头,因此,限制南方地区的经济增长来抑制新出现的地区差异,既有失于公平,也有失于效率,不利于国民经济整体快速发展。换言之,出现这种新的地区差异,从总体上说,不是南方地区经济发展过快,而是北方地区经济发展较慢。如果北方地区增长速度不是相对减慢,而

是保持着全国的平均增长速度,我国的经济发展水平还会更高。

地区差异的逆转和地区间相对地位的改变,在本质上反映出北方地区经济存在的衰退因素,存在着北方地区经济走向衰退的发展趋势。这是一个难以接受的事实,一方面,人们以自己的增长来看待经济运行状况,如果能够保持经济增长,则表明地区经济繁荣,反之,则认为地区经济萧条,人们很难看到地区相对增长的差距所产生的后果;另一方面,人们从主观上不愿意看到走向衰退的现实,特别是当国有企业集中的地区和老工业基地呈现出衰退迹象的时候,人们更是在感情上难以接受这一现实,总希望能够通过一些政策来改变这一运行趋势。然而,这种认识对维护地区经济地位、促进地区经济发展是不利的。例如某一地区经济保持增长,增长率为6%,经济比较繁荣,但其他地区也保持增长,增长率维持在10%水平,如果两个地区的原来收入水平一致,这个4%的差距在十年中的积累,其收入的静态不平衡差将扩大到45%,与此同时,还会带来地区间新的地位分布,相对繁荣程度较高的地区会因为收入相对较高、积累能力较强而提高自己的地位,而繁荣程度较低的地区,则会降低自己的地位,地区地位将在经济运行中不断被巩固、被加强,以至于相对较低收入的地区从发达步入衰退,最后走向落后。也就是说,即使地区自身在保持增长,但如果存在着相对落后,也同样会改变和加强地区的地位,只要是在统一的商品和要素市场之中,这一规律就无法摆脱。然而,这一规律并没有为所有的地区政府管理者所认识,一些已经出现了衰退迹象的地区,政府官员认识不到或不愿看到这种潜在的危机,以至于这些地区长期积累起来的存量资源不断被消耗,不断积累着对自己地位不利的因素,从而使地区地位不断下降。这就使我们不能不提出一个具有挑战性的问题:如何分析地区的衰退因素?如何认识衰退地区运行的机制?如何扭转地区经济的衰退运行走势?回答这一问题不仅对衰退地区经济发展是迫切的,对中国的经济增长也是迫切的。

衰退是一个循环现象,如果没有超出市场能力之上的强大外力,衰退地区是难以自发地跳出这一循环的。这一力量从哪里来?只有两种可能,一是来自中央政府,二是来自地区内部。中央政府可以通过转移支付方式实现对地区间财富的调拨,但是,在仍然存在着大量的落后地区条件下,衰退地区充其量也只是后备的落后或不发达地区,因此,指望中央政府投入大量的资金来挽救衰退地区是不现实的。这一力量只能从内部寻找,一方面,只有内部力量形成,才能够比较有效地实现资源配置,才能够获得真正的摆脱衰退循环的实力,另一方面,只有内部进行有效抑制,才能够提高外部支持的信心,包括中央政府的支持。因此,在内部寻求支持力量不仅是从我国的国情出发,也是合理配置资源、减轻中央政府压力、尽快抑制衰退的根本性措施。形成内部力量主要要通过内部结构调整来实现,即在地方政府的强有力推动下,限制发展经济结构那些无效的部分,集中发展那些对地区经济地位改善最有贡献的部分,形成和壮大最能产生地区经济发展带动作用 and 突破作用的因素,使这些结构和因素成为地区经济进入良性循环的核心和启动力量。

本书着力分析地区经济是如何走向衰退的?其运行过程如何?其影响因素是什么?靠什么力量、以什么方式可以纠正地区经济的衰退趋势,使经济跳出衰退的循环?如何创造跳出衰退循环的条件?本书把地区经济结构、政府职能、地区文化、地区制度、经济增长点和企业发展环境作为影响衰退的主要因素,分析各因素对地区经济衰退的影响和各自形成的地区经济衰退循环,以这些关键性因素作为突破口,形成抑制衰退因素、跳出衰退循环的基本原则和政策,运用衰退地区运行分析的基本原理,对资源耗竭型地区和以辽宁为代表的老工业基地的经济运行进行分析,探讨这两类地区避免走向衰退和跳出衰退循环的政策思路。

如果说实现不发达地区走向发达是一类经济问题,那么,抑制

地区衰退、促进地区走向繁荣则是另一类经济问题。本书试图就后者做了一点揭示,能否对地区经济,特别是当前我国经济中区域经济衰退现象作出合理解释,提出有效的对策,还有待于在今后的实践中检验,这也正是本书所希望达到的目的。

作者于辽宁 1999年5月

目 录

序言

第一章 经济的演变与衰退地区经济特征	(1)
第一节 经济的演变—衰退与复兴的实例	(1)
第二节 地区经济的类型	(8)
第三节 地区经济地位的影响和衰退地区特征	(23)
第二章 衰退地区的经济运行模型——地区经济衰退的原因	(35)
第一节 衰退地区经济运行模型的假设前提	(35)
第二节 存在要素流动的地区衰退模型	(42)
第三节 没有要素流动情况下的地区经济衰退模型	(53)
第四节 政府、文化运行及地区经济衰退模型	(58)
第五节 衰退动力、均衡与阻止	(65)
第三章 衰退地区经济结构分析与政策	(70)
第一节 衰退地区产业结构及运行特点分析	(70)
第二节 产业结构及其制约因素分析	(75)
第三节 衰退地区产业发展战略分析	(82)
第四节 衰退地区主导产业的选择原则	(86)
第五节 衰退地区产业政策构想	(91)
第四章 衰退地区政府行为分析与职能创新	(101)
第一节 衰退地区政府行为特征	(101)
第二节 地方政府阻止经济衰退的成本与收益	(109)
第三节 阻止地区经济衰退的政府职能创新与政府行为	(118)

第五章 衰退地区企业环境分析与政策	(127)
第一节 企业环境构成	(127)
第二节 我国企业环境分析	(130)
第三节 衰退地区企业环境分析	(135)
第四节 改善衰退地区环境的有关政策	(143)
第六章 衰退地区文化分析与地区文化塑造	(152)
第一节 衰退地区文化分析	(152)
第二节 示范效应与衰退地区经济发展	(157)
第三节 培育文化,促进地区经济发展	(161)
第四节 文化创新与衰退地区经济复兴	(167)
第七章 衰退地区制度跃迁与战略执行环境	(172)
第一节 衰退地区制度退化与损失	(172)
第二节 跃迁式改革、效应与条件	(187)
第三节 制度设计与探索	(195)
第八章 衰退地区经济增长点替代与培育	(205)
第一节 经济增长点理论的提出	(205)
第二节 经济增长点选择与培育	(211)
第三节 衰退地区经济增长点培育战略	(216)
第四节 衰退地区经济增长点培育策略	(221)
第五节 衰退地区经济增长点培育中的风险规避	(225)
第六节 创业投资与经济增长点培育	(229)
第七节 创业投资与高风险性技术创新风险的分散 转移	(235)
第九章 资源耗竭地区经济衰退的发展战略研究	(242)
第一节 资源开采地区的特殊经济规律分析	(242)
第二节 资源产业存在问题的分析	(246)
第三节 资源耗竭地区的经济发展规律分析	(251)
第四节 资源耗竭地区经济发展的指导思想	(255)

第十章 老工业基地抑制衰退、持续发展的战略	(261)
第一节 老工业基地出现衰退的症结及实现复兴的 依托条件	(262)
第二节 对老工业基地发展战略中几个关键性关系的 判别及发展战略要点	(270)
第三节 老工业基地实现跨世纪发展战略的途径与 对策	(276)
附1: 阜新产业结构调整问题研究	(289)
第一节 阜新市产业结构问题分析	(289)
第二节 阜新市产业结构调整评析、战略和政策建议	(295)
附2: 论政府在资源耗竭型城市工业转型中的职能与 作用	(305)
第一节 资源耗竭城市产业变动规律	(305)
第二节 产业结构转型的市场机制与政府干预	(308)
第三节 资源耗竭型产业转型及条件	(311)
第四节 政府在资源耗竭型城市工业转型中的职能	(313)
第五节 资源耗竭型城市产业转型的政策手段与政策 保障	(318)
参考文献	(321)
后记	(324)

第一章 经济的演变与衰退地区 经济特征

第一节 经济的演变—衰退与复兴的实例

没有一个国家或地区的经济能够永远繁荣，因而，也没有一个国家或地区能够永远保持霸主的地位。古代的巴比伦、蒙古王国、希腊，近代的西班牙以及英国、前苏联，无不有过辉煌的、盛极一时的历史，甚至有的还曾经达到过统治全球、称霸世界的鼎盛时期，然而这些国家或地区又无不是从顶峰渐渐滑下，强大与昌盛暂成过去，取而代之的是无奈的衰退；而那些曾经是荒蛮的僻壤，在经过了几百年的耕耘之后，却成为世界的领先者，像德国、美国、日本等国。难道真的像人们所说，兴久必衰，衰久必兴，兴极而衰至，衰极而兴始；真的有一种神力，驱使着一国经济周而复始地运行，从有如旭日东升的朝阳，转入光芒耀眼的烈日，然后如夕阳西下、只有微弱的余辉，再进入如漫漫长夜，等待着重新繁荣的时机到来？这种神力真的让世界的经济中心在不断地变迁，每一个地区都可以公平地“轮流坐庄”，强盛一次或者冷落一次？

如果经济能够有一个周期性的法则，人们就不必去努力，只要等待，就可以走向富裕。可是，当我们真的按这一法则去追寻历史的时候，这一法则却时隐时现。有的像阿拉伯地区，因为发现了大量的石油储藏，而成为世界上最富有的地区之一，而在这之前，那里还是寸草难生的戈壁；有的到今天为止，还依然看不到任何走向富裕的希望，中部非洲的那些贫困国家是最为典型的例子。我们只

能这样认识世界经济中心转移的规则：中心可能会转移，但这种转移未必一定具有遍历性。那么能够维持中心地位，或者获得中心地位所依靠的条件和动力又是什么呢？在比较中我们发现，长期的繁荣只是在两种情况下存在，一是自身不停地努力，努力的程度与世界其他地区的努力程度相当，因此，其增长速度也与其他地区保持一致；二是其他国家或地区没有努力，或者说，没有那样一个强大到足以取代它的国家或地区，即使这个国家发展得缓慢，也没有失去其在水世界经济和政治中的地位，相反，却保持有效的商品输出，并保证了地区的经济繁荣。长期的落后也只出现在两种情况，一是其他国家努力的程度更高，而本国尽管也做出了努力，但其努力程度相对较低，经济发展相对滞缓，所积累起来的差距越来越大；二是自身根本没有努力，甚至还存在着一定程度的内部破坏，致使国力迅速衰败。印度在历史上曾经创造过灿烂的文明，但民族与宗教的纷争，形成宗教对经济的瓦解，使人们长期缺少努力的热情，在上千年的时间中一直处于被征服的地位，甚至连自己的语言也随历史飘然而去。德国在 200 年前还是一个四分五裂的民族，可是经过 150 多年的努力（中间有过一段不光彩的历史），使它成为世界经济的一颗明星。

显然，寄希望于其他国家或地区的衰落、失去了对生活的追求，失去了努力的方向，这样的繁荣在历史上有，但它过于偶然；如果一个国家把自己的命运建立在其他国家的衰败的前提上，也未免太有点宿命论了。当今的世界各国几乎无不把发展经济作为确立自己在世界之林地位的基础，在这种环境下，几乎再也没有那些偶然的、不需要努力就可以实现强国的机会了。由此可见，自身的努力是保持繁荣、维持中心地位，或者挤入世界经济中心的基本力量，经济发展与保持国力强盛的惟一出路只能是自身的努力，但这只是决定国家或地区地位的条件之一，而不是全部条件，经济运行的最终结果取决于国家或地区的相对努力程度以及这种努力所取

得的成果大小。如果人们停止了努力，地区间的相对运动终究会拉动着经济走向衰退；如果人们不懈地努力，经济就可能不会退步，即使存在相对滞缓，也会推迟经济的衰退。但是，纵然自己在努力，而自己的努力与外部的努力存在差距，自己的努力也可能在外部努力的压力之下消散，衰退难以避免。努力终究要比不努力主动，如果外部努力，而自己不努力，衰退完全是不可避免的；外部努力，自己也努力，就有摆脱衰退的机会。当然，最有效的繁荣途径是能够在自身经济增长的前提下，实现经济的相对增长，因为，这不仅使地区收入水平不断提高，还可以使地区地位得到改善，并由此来获得收入更快的增长。

努力的重要性在于它创造了繁荣。尽管富裕令人向往，形成优越的物质基础和环境，但它不是繁荣。这一点，早在 200 年前的斯密在《国民财富的原因与性质》一书中就曾论证过。他比较英国与美国的情形，看到当时富裕的英国有很多人在养尊处优，优越感横流，奢华的生活，气派的装束，浪费和漫不经心，人们没有感受到正在失业，甚至人们还愿意失业；而美国，探索者们正在向西部进发，正在以极大的热情挖掘世界上还没有发现的处女地，以求创造出财富生产的奇迹，人们的忙碌给人们以回报，铁路在延伸，荒芜的土地被开发，不断的发现和发明取代旧的机器设备，一切都在努力中得到更新。这才是繁荣。繁荣未必富裕，但它正在走向富裕，因为它正在以飞快的速度积累着财富；那里很少奢华，因为钱可以成为资本，而资本在此时此地是十分急需的；那里都在努力的发明、创造，因为那里需要更有效率的工具去探求财富；那里没有失业，也没有人愿意失业，因为人们都不愿意放弃机会，都在努力抓住机会。繁荣就是积极，就是增长，就是不断奋斗。

繁荣之所以重要就在于它不仅能够不断地使财富增长，更重要的是能够使人们聚精会神、奋发向上，人人都在努力投入、都在紧张地忙碌，每天都有新事物出现，社会在繁忙和进取之中，新的

参加者会受到这种气氛的感染,不自觉地加入到这一努力的行列中来。这里,人们不是向内部要资源,勾心斗角,而是向外部开拓,争取资源。这些精神和观念,呈现出积极向上的社会风气。

富裕不是繁荣,但富裕却可能产生衰退。我们总是看到,创业者的子孙们能够继续发扬光大、保持家族持久不衰的例子是很少见的。那些在优越的环境中长大的后代很少有他们的父辈的勤劳、节俭、努力和富于冒险的精神,而多是贪图享乐,追求优越的生活;他们的约束十分宽松,他们不需要做出过多的努力,甚至根本不需要努力,就可以得到他们父辈需要花百倍努力才能得到的享受,甚至他们的消费也是需要鼓励 and 要讲条件的,因为,物质的优越已经使消费成为一种“劳动”。如果人们仍然努力,富裕则是繁荣的基础,反之,如果人们不再努力,富裕则是衰退的前提。而一旦富裕,人们的目标达到了,人们不需再努力就可以达到某一消费层次,一个地区或一个国家的威胁没有了,这一切都将使富裕的人们精神松懈,压力减轻,放松努力。

人类的历史上,由兴盛走向衰败,最后消亡的例子并不少见,如古代巴比伦。这个创造出最早人类法典的国家在经历了短暂的兴盛后,就开始沉湎于享乐,富裕伴随着贫穷的两极分化、平民沦为奴隶,富裕阶层伦理关系混乱,民族素质急剧下降。在外势力的不断打击下,国力逐渐衰微,最后消亡。

古代罗马也是由兴盛走向衰败的例子。公元一世纪末,罗马已经从个局促一隅的狭隘城邦一跃而为横跨地中海沿岸的霸国。这个在自然科学、文学艺术以及法学都对历史有着重大影响的古代帝国,却在后期罗马帝国不到 200 年的时间里解体了。奴隶主耽于庸俗的享乐,史诗和抒情诗让位于讽刺诗,官吏敲诈、盘剥勒索,对奴隶的严厉惩罚,都大大损害了生产力,内部矛盾激化,最后走向分裂。

大英帝国曾经拥有过 50 个附属国,是近代工业革命的发源

地。由于它的历史性影响,英语是世界上最重要的语言。然而,在经历了内部革新的繁荣,外部拓展的兴盛后,却走向了不能在世界舞台上发挥曾经有过作用的沉沦。现在的英国无法再像 50 多年前那样对世界发号施令了,它只能在美国的后面亦步亦趋,以显示自己曾经有过的辉煌和对世界产生影响。这是由兴盛到衰落再到沉寂的例子。英国的演变最能说明只要不进步,终将被淘汰,即使没有像美国这样的国家取代它的位置,它也会被其他更努力的国家所取代。

美国的阿拉斯加有一座小城,它曾经因发现黄金而兴起,又因为黄金开采枯竭而消亡。这是一个从地区兴旺到消散的例子。该地区人数最多时曾经达到过 2 万多人,但黄金开采枯竭之后,人们都纷纷离开了这里,最近的人数只有 200 多人。如果一个地区只凭借不可再生的自然资源来维持其经济,自然资源开采越迅速,这个城市就越容易快速膨胀,也越容易快速消散。这使人们不能不由此想到,国内在计划经济时期建立的单一的资源性产业结构的城市,它们为迅速兴起的社会主义建设不断加速生产资源产品,过快地扩张了生产规模和城市规模,并为此而投入了大量的资金,由于生产规模过大、开采年限缩短,很多投资不能被回收;城市内的居民面临着尴尬,他们或者时时准备面临新一次的迁移,或者面临着在旧的产业枯竭时缺少替代产业而带来大量失业的痛苦。

阿拉伯地区曾经是人类历史上的重要文明发源地之一,然而,无际的沙漠,恶劣的生存环境使大片的国土无人踏至,直到在沙漠的腹地发现了大量的石油资源,这一地区才开始聚集人口和资金。今天,最先进的农业技术诞生在这里,世界最富有的财东在这里,除遭受战争影响的国家外,石油几乎使这一地区的所有国家都十分富裕,社会也因此取得了巨大的进步。这是偶然间开发了资源,使地区经济兴旺的例子。塔里木盆地石油开发和南疆铁路通车,会在我国石油、天然气工业史上翻开新的一页,中国西部也可能将成

为明天的“沙特”。

随着对自然资源认识的深化和科技的进步,国内一些有识之士正在对人们长期遗弃了的资源进行再开发,试图获得兴盛的支持。在恩格贝沙漠,建立的“沙产业”集团,在沙漠中泛起了一片绿洲,吸引了很多有识之士作为志愿者加入到挽救生态、创造财富的行列之中。在内蒙古边缘的沙漠地带,人们发现了一种可以固沙又具有极高经济价值的植物——“沙棘”,它不仅有利于生态恢复,还创造了利用劣质资源创造财富的例子。与此类似的对那些人们没有认识到的资源重新认识是一个很大的鼓舞,低洼废地兴建了柳编产业、滩涂围出良田和人工海洋生物养殖,高原上利用冷水资源进行高附加值的养殖等等不胜枚举,都表明了只要重新挖掘资源的内在潜能,就可以重新找到资源的相对优势,重新进行地区区位定位,重新进行分工。这是地区经济走向复兴的重要思考。

深圳和海南地处海防前线,多年来因战略的需要对这些地区的投入加以限制,使这些地区长期默默无闻,对国民经济没有发挥出应有的作用,地区经济也十分落后。改革开放,基于对外开放的考虑和对国际形势的判断,不仅取消了对这一地区的限制,相反,还给出了一系列的优惠政策,鼓励国内外投资者去特区投资。国家并没有像计划经济时期那样对特区进行直接投资,而是仅给出一些鼓励性政策,其中包括:可以在很多方面先行改革,可以制定自己的特殊优惠政策,可以用自己的钱去举办公共事业。其结果,制度上形成了潜在利益、投资环境上形成了巨大的优惠,这些与内地之间利益上的差别吸引了大量的资金进入特区,使沉默多年的地区迅速兴盛起来,并成为全国经济网络中的核心地区。即使没有自然资源的突然发现,也没有中央政府的具有战略性的大规模投资,那么通过地方政府创造软环境与硬环境来吸引要素进入,也可以启动地区经济并引导经济走向复兴。

美国田纳西流域的开发是地区经济复兴的另一类例子。其实,

在田纳西流域开发过程中,美国政府几乎什么资金也没有投入,只是对田纳西流域进行了认真的规划,并将这个规划作为国家级规划公布于众,该规划的科学性不容置疑,是以水土治理为中心的规划,它产生了很大的震撼作用,人们对该地区的振兴增强了信心,明确了投资方向,吸引资金进入该地区,成为区域综合开发治理的成功范例。一个科学的、有说服力的,并能够长期坚持下来的复兴规划常常也是凝聚人气的信号,它反映了政府的态度和决心,反映了政府对发展规划的支持和可能提供的潜在优惠政策与减轻投资者的成本负担。可见,复兴规划的重要作用不可轻视。

当然,如果政府除此之外又能够拿出强硬的措施来促进对某些地区进行投资,则会更迅速地振兴地区经济,韩国釜山地区就是这样的例子。60年代韩国确定了以重化工业为主导产业以后,选择了釜山地区作为主要的投资地区。政府以强硬的手段集中了一系列的私人投资,对银行贷款进行干预,迫使银行以超出常规的负债率为企业提供贷款,政府为这些企业提供了大量的政策性优惠,帮助企业进行决策和对外协调,在短期内完成了许多国家几十年才能完成的建设任务。这种情况对实现赶超的发展中国家特别是军人执政的东南亚和南美都是屡见不鲜的,它说明为了保证地区增长极的迅速形成,发展中国家的政府不惜牺牲市场经济的基本原则,来促进本国经济的增长。

上海是我国民族工商业主要集中地,也是建国以来我国经济发展的重要支撑点。然而,改革开放以后,上海经济一度呈现出急剧的衰退迹象,产业结构老化、设备陈旧、技术落后,上海的名牌为其他地区的名牌所取代,上海的地位在不断下降。邓小平对特区工作进行总结的时候曾经说,特区工作的失误就是没有把上海作为一个特区,延误了上海的发展。自确定了浦东开发区以后,中央对上海的开发给予了大量的支持,给上海很多特殊的政策,现在上海衰退的势头已经被阻止,近期将成为中国一个重要的经济增长极。