

从要素投入到产业植入^{*}

——论我国西部开发模式的转型

龚晓菊

内容提要 从西部开发十年成效来看,我国西部开发模式亟待转型。转型的基本方向是产业植入,要以产业植入代替过去的要素投入,实现西部开发模式转型的思路。这是因为,产业是西部地区集聚生产要素的沾滞点,是维持西部基础设施良好运营的基本前提,是巩固西部生态建设成果的根本保障,是提升西部地区自我发展能力的关键环节。在新一轮西部开发中必须把培育主导产业作为战略重点。西部地区产业体系生成和发展的基本路径应该是促进我国重化工产业西移。重化工产业具有较高的产业关联性,适合作为区域主导产业;重化工产业具有较高的资源和能源依赖性,符合西部地区优势;重化工产业具有较高的政策可控性,便于政府推动产业布局西移,西部地区也初步具备了发展重化工产业的基础条件。中央政府应采取切实可行的产业政策积极推动重化工产业西移。

关键词 产业植入 重化工业 西部开发模式

为了落实科学发展观,促进区域协调发展,自1999年起我国启动实施了西部大开发战略,国家投入大量的人财物力,支持西部地区的特色产业发展、基础设施建设和生态环境改善。客观评价十年西部开发战略的实施效果,在肯定取得重大成就的同时,也有许多值得总结的经验和值得反思的教训。2010年,我国启动了新一轮西部大开发战略,需要充分借鉴前十年西部大开发经验和结合西部

地区的新特点,积极推进开发模式由要素投入向产业植入的转型。

一、我国西部开发模式亟待转型

区域协调发展是科学发展观的内在要求。我国改革开放以来实施的非均衡发展战略,在实现了国民经济总体上高速增长的同时,也带来了区域经济发展不平衡问题,成为实现全面、协调、可持续发展的重大制约。为此,在经过改革开放以来20多年的快速发展,我国总体经济实力显著提高以后,我国的区域经济战略开始由“独宠东部”转向“博爱全国”。这一战略转型的根本标志就是自1999年起,国家启动实施了西部大开发战略。

(一)第一轮西部开发战略的基本思路及重点

2000年国务院发布的《西部大开发规划》,是指导我国实施西部开发战略的纲领性文件。规划确定的指导方针是:立足主要矛盾,抓关键环节,集中力量解决关系全局的重大问题。相应地,确定的西部开发战略的战略重点包括:一是加强西部地区的基础设施建设,包括水利、交通、能源、通讯、市政等方面;二是加强生态建设和环境保护;三是支持西部地区特色产业发展,包括巩固提升农业的基础地位,支持特色资源开发,改造提升传统优势产业等;四是支持西部地区科技和社会事业发展等。

(二)十年西部开发政策效果评价

总结十年西部开发的经验,应该说,基础设施、

^{*}本文得到教育部人文社会科学研究 金融危机下我国产业转型的金融支持研究 项目(批准号:09YJA790207)、国家社科基金项目 我国特殊贫困地区加快发展的障碍与对策研究(项目号:12BJL078)、学位与研究生教育 商科特色学科群建设(编号:PX2011-014213-113633)的资助,为北京区域规划和战略研究基地项目(BJQY2011038)、北京市哲学社会科学首都流通业研究基地项目(JD-2012-Y-02)的阶段性成果。感谢内蒙古自治区发展研究中心赵云平研究员在论文修改中提出的建议。

生态环境、特色经济、科技教育作为四个战略重点,紧紧抓住了西部地区经济社会发展落后的主要矛盾和关键环节,对加快西部地区经济社会发展、缩小我国东中西部发展差距发挥了重要作用。主要表现在:

一是经济实力明显增强。在经济增长方面,2000—2010年,西部地区生产总值从1.67万亿元增加到8.08万亿元,年均增长14.2%,高于同期中部和东北地区的增速。占全国GDP的比重由2000年17.1%提高到2010年的18.68%。2000—2009年,人均地区生产总值由4624元增加到18257元,年均增长11.4%。在财政收支方面,西部地区地方财政收入由2000年的1127亿元增加到2009年的6055亿元,年均增长近20%。同时,地方财政本级支出由2601亿元增加到17549亿元,年均增长23.3%。在固定资产投资方面,2000—2009年,西部地区全社会固定资产投资总额从6111亿元增加到49662亿元,年均增长22.9%,占全国的比重由19.2%提高到22.1%。

二是基础设施极大改善。过去十年,西部地区加强了交通、水利、电力、通讯等方面的基础设施建设。2000—2009年,西部地区累计新开工120项重点工程,投资总规模超过2万亿元,基础设施落后状况得到了显著改观。公路通车总里程由53.3万公里增加到147.7万公里,其中高速公路由2529公里增加1.86万公里,基本形成了以大城市为中心、中小城市为支点的路网骨架。铁路不仅在数量上有了较大增加,而且在质量上有了很大提高。2009年西部地区民用运输机场数量达到81个,占全国机场总数的49%,航线网络覆盖率显著提高。水利基础设施建设中央十年累计安排投资1206.5亿元,年均增速达15.7%,远高于同期全国中央水利投资6.9%的增长速度,开工建设了广西右江百色、嫩江尼尔基、宁夏黄河沙坡头等一批大型水利枢纽工程。能源建设方面,开工建设各类电站装机容量约1亿千瓦,西气东输工程实现全线商业供气,西电东送北、中、南三大通道全面建成。

三是生态环境保护与治理成效显著。生态环境保护与建设,是西部大开发的战略重点。按照全面规划、分步实施、突出重点、先行试点的原则,西部地区先后实施了退耕还林、天然林保护、京津风沙

源治理、退牧还草,三北、长江、珠江防护林建设等重大生态工程,林草植被得到恢复和增加,水土流失减少,长江上游、黄河上中游等重点流域生态环境明显改善,我国西部生态安全屏障得到加强和保障。

四是人民生活水平大幅度提高。2009年西部地区城镇居民人均可支配收入达到14213元,比1999年增长168%,年均增长10.4%,2010年西部地区城镇居民人均可支配收入达到15806元,增长11.2%,内蒙古、宁夏、陕西、重庆、广西、甘肃、青海和贵州等省区市的增速超过全国平均水平。农村居民收入也出现快速增长势头。2009年西部农村居民人均纯收入3817元,比1999年增长133%,年均增长8.9%,西藏、重庆、内蒙古、四川、云南和陕西等省区市的年均增速高于全国平均水平。从消费情况看,2009年西部地区社会消费品零售总额达到23039亿元,比2000年的5997亿元增长2.84倍。

在肯定西部大开发取得重大成效的同时,我们也应该客观认识到,西部地区的经济社会发展仍然存在许多问题,第一轮西部开发政策的许多方面仍需完善。其中,最主要的问题是西部地区的产业发展未取得较大进展,使西部地区经济社会发展缺乏强大的产业支撑。因此,尽管国家投入了大量的人财物力,短期内也刺激了西部地区GDP的增长,但由于区域发展的内生动力没有形成,使第一轮西部开发政策在扩大就业、提高居民收入和缩小差距等方面的政策效果并不明显,需要新一轮西部开发在政策指向上更加关注民生和西部地区的自我发展能力。

二、转型的基本方向是产业植入

通过上述分析看出,以要素投入为基本特点的第一轮西部开发模式在取得巨大成就的同时,由于缺乏区域发展的内生动力,没有形成可持续发展态势,目前已渐现瓶颈效应。在新一轮西部开发中,根据目前西部地区经济社会发展面临的主要矛盾,要以产业植入代替过去的要素投入,把产业植入作为新一轮西部开发的战略重点。

(一)产业对于西部地区的意义

1、产业是西部地区集聚生产要素的“沾滞点”

在目前经济全球化和区域经济一体化的大背景下,任何一个地区的经济社会发展环境都是机遇与挑战并存。首先,随着区域间贸易壁垒的减少,要素流动将会更加顺畅,任何一个地区都拥有大范围、宽领域配置要素的机遇,实现以全球的资源做全球的市场;但与此同时,任何一个区域也都面临着自身优势要素被其他地区抽走的挑战,使自己的优质生产要素流失。

西部大开发战略实施以来,国家通过在西部地区政策和资金方面的倾斜投入,促进了西部地区科教事业的发展。西部地区的科技、教育条件明显改善,建立了一批科研基地,培育了大批优秀科技人才,这是未来支撑西部地区发展的内在动力。但是,如果没有足够规模的产业载体,投入西部地区的资金会因为效益低下而通过存贷差和银行间同业拆借市场回流到东部,科技人才会因为缺少足够的业务量和难以找到更好发挥作用的平台而大量孔雀东南飞,从而对西部地区的长远发展形成釜底抽薪之势。因此,在新一轮西部开发中必须把培育区域主导产业作为重中之重,打造西部地区吸纳和集聚生产要素的沾滞点。

2、产业是维持西部基础设施良好运营的基本前提

西部大开发以来,通过国家大规模投入,西部地区的公路、铁路、民航、通讯等基础设施条件取得了明显改善,极大地提升了西部地区出区达海的能力,为要素流入和产品输出奠定了基础条件。但这些基础设施的运营也需要有足够的业务量支撑其运营,如果没有相应的物流、人流、信息流做保障,西部基础设施的投入就会因回报太低而难以在短期内收回投资,使过去这种长期靠国家大量投入的建设模式难以持续,甚至基础设施的运行维护都会成为问题。

相反,如果随着西部地区的产业发展,大量的人流、物流和信息流形成良好的基础设施运营保障能力,不仅会使基础设施的投入和运营机制形成良性循环,而且会客观上形成对基础设施的更大需求,拉动基础设施条件更好地改善,从而形成基础设施建设和产业发展的良性互动互促机制。

3、产业是巩固西部生态建设成果的根本保障
实施西部大开发以来,西部生态环境建设主要

采取工程形式推进,相继实施了天然林保护、退耕还林、防沙治沙、草原封育等工程,对改善西部地区生态环境和增加农民收入发挥了积极的作用。但生态建设成果如何能够退得下、禁得了、稳得住,关键是要将生态恢复与农民利益结合起来,把生态目标与农民的吃饭、烧柴、增收问题以及地区经济发展有机结合起来。如果没有产业发展解决农牧民的就业机会、谋生手段和收入来源等问题,不仅在项目实施过程中农牧民没有积极性,而且从长远看,退耕还林的成果也难以巩固。当国家补贴政策到期结束后,农牧民又会为了生存和发展问题而重新开荒甚至砍伐,使退耕还林成果付之东流。

4、产业是提升西部地区自我发展能力的关键环节

尽管支持西部地区特色产业发展也是第一轮西部开发战略的一个方面,但无论从认识的高度还是从政策的力度都与基础设施、生态建设和科技教育等方面存在很大差距。从实施效果看,目前西部地区产业发展与其他方面相比也处于相对落后状态。这正是国家虽投入大量资金,但西部经济仍未取得较快增长速度的原因,从而使我国东西部之间地区差距缩小的效果不明显。

此外,从长远看,西部地区的经济社会发展也不能一直靠国家政策的倾斜投入,必须把培育西部地区的自我发展能力作为重要方面。因此,如果说第一轮西部开发通过基础设施建设、生态建设和科技教育建设,解决了西部地区经济社会发展的支撑能力问题的话,那么第二轮西部大开发就应该把产业发展放在核心位置,形成带动区域经济发展的增长极。

(二)西部产业生成的主导模式应该是 政策性产业植入

一个地区的产业生成一般有两条基本路径。一是产业的自我生成和发展。即地区依据自己独特的资源基础、人文环境、市场需求或区位优势等,形成以当地企业为主体的特色经济。如我国浙江省通过大力发展本地民营经济实现了经济腾飞,江苏省通过最初乡镇企业实现了快速崛起。二是产业植入。即借助外部力量促进产业在某个地区生成和发展。如我国的珠三角地区,主要就是通过国家实施的对外开放政策和靠近港澳台的区位优势,通过承

接国际产业转移构建了区域经济体系。

当然,产业植入也分两种情况。一种是市场主导型的产业植入,即由于该地区的区位、市场、要素供给、配套条件等相对较好,区域开放后能够吸引其他地区生产要素迅速向该地区集聚,从而形成当地的产业体系;另一种是政策主导型的产业植入,即该地区的产业发展条件与其他地区相比不具备竞争优势,如果完全靠市场的自发调节,这一地区还有可能成为要素流出地区,为了促进这一地区产业发展,只有通过国家层面的政策倾斜,强制推动要素向这一地区流入,从而形成区域发展的主导产业。

西部地区与东中部地区相比,产业自发生成和发展的基础条件要明显落后于东中部地区,除人文环境、基础设施、产业配套条件等方面的差距外,最大的问题是缺乏能够创新创业的企业家队伍,从而使区域创新创业的启动力明显不足。这样,为了促进西部地区产业体系的迅速建立,就必须利用政策手段,必要时甚至是通过一些行政手段,在西部地区植入主导产业,然后再通过主导产业的延伸和配套,逐步形成西部地区的产业体系。

三、西部产业植入的路径是重化工产业西移

前述分析看出,在新一轮西部开发中必须把培育主导产业作为战略重点,同时由于西部地区特殊的区域背景,西部地区的主导产业应该通过政府产业政策的强制性植入,那么,什么样的产业适合作为西部地区的主导产业呢?本研究认为,西部地区产业体系生成和发展的主导路径应该是促进我国重化工产业西移,使重化工产业作为西部的主导产业。

(一)重化工产业西移的基本依据

1、重化工产业具有较高的产业关联性,适合作为区域主导产业

产业关联理论表明,前后向关联系数和波及效果系数均较大的产业在国民经济中具有明显的带动作用,适合作为区域经济发展的主导产业。重化工产业在产业链中处于核心环节,既生产投资品,又产生对投资品的需求,其直接前、后向关联效应

均较大。炼焦、化学工业、金属冶炼及压延加工业、交通运输设备制造业等产业影响力系数、感应力系数和波及效果系数也都较大。这种产业链长、产业关联系数大的特点,决定了重化工产业带动能力强。如果把这样的产业植入西部地区,可以迅速形成地区产业增长极,促进产业链延伸,带动配套产业发展,培育区域主导产业体系和优势产业集群。

2、重化工产业具有较高的资源和能源依赖性,符合西部地区优势

首先,重化工产业都是高资源依赖型产业,同时属于减重型产业(生产过程中会废弃掉一些物质,使产品重量远小于原材料的重量),这就决定了重化工产业布局应该坚持就近资源产地原则;其次,重化工产业中大部分行业属于高耗能产业,如每吨电解铝电耗达到15000度左右,也需要重化工产业布局充分考虑能源供给条件。

我国西部地域辽阔、资源丰富。我国煤炭资源主要集中在分布在新疆、内蒙古、山西、陕西、贵州、宁夏、甘肃等省区,上述7省区煤炭资源储量41265亿吨,占全国煤炭资源总量的90.7%;西部煤层气资源量 21.5×10^{12} 立方米,占全国的68.5%,主要分布在陕西、内蒙古和新疆北部等煤炭富集的地区;西部地区可采石油资源量介于40.8亿吨和49.1亿吨之间,占全国的30%,其中剩余待探明可采储量占全国的40%;西部地区天然气资源量高达33.8万亿立方米,占全国天然气资源量的61%,其中可采储量 1.21×10^{12} 立方米,占全国的73.9%;西部地区金属矿产资源种类多,储量大,分布集中,地域组合好,45种主要矿产资源工业储量的潜在价值接近全国的一半,以铅、锌为主的有色金属,以锡、镍、钒、钛、稀土为主的稀有战略性矿产,以铂族金属为主的贵金属等储量都占有较大的优势;我国的新能源和可再生能源资源也主要集中在西部,人均拥有的能源资源量为全国平均水平的2倍。因而,西部地区发展钢铁、有色冶金、化工等重化工业具有天然的资源优势。

从能源供给格局看,随着中东部能源资源的衰竭,我国能源供应基地西移的特征越来越明显。2009年内蒙古煤炭产量6.37亿吨,首次超过山西的6.15亿吨,成为产煤第一大省;2010年,山西经过煤炭资源整合和企业兼并重组,煤炭产量达7.41亿

吨,但仍然不及内蒙古煤炭产量的7.82亿吨。目前,神华、中煤、山西焦煤等近30家煤炭工业百强企业在内蒙古建井开矿,煤炭开发规模和强度逐年加大。十二五期间,内蒙古煤炭产业将继续保持快速增长,2015年煤炭产能规划12亿吨,比2010年增长60%。与内蒙古相比,新疆煤炭生产潜力更大。新疆煤炭预测资源量2.19万亿吨,占我国的40%,居全国之冠。预计到2015年,新疆地区煤炭产量将达5亿吨,煤炭直接外运量将达1亿吨。我国能源十二五规划将重点建设14个大型煤炭基地,其中多数在西部地区,昭示着国家能源供应西移格局正在形成。

3、重化工产业具有较高的政策可控性,便于政府推动产业布局西移

从项目的政策可控性来看,重化工产业自身具有的高资本投入和规模经济要求高等特点,决定了开工建设重化工项目要经过严格的行政审批过程。如果没有经过行政审批的许可,即使企业有资金也不可能开工建设。这就决定了政府可以通过项目核准、环境影响评估、土地供给、金融支持和差别政策等多种途径和手段对重化工产业的建设方向、建设规模和产业布局施加影响,从而体现国家和公众的利益。因此,相对于一般性的完全市场竞争类的以中小项目为主的行业,国家对重化工产业调控的能动性和可控性均较大,这为国家有效调控重化工产业布局、将重化工产业项目植入西部提供了可能性。

4、西部地区初步具备了发展重化工产业的基础条件

60年代三线建设时期,国家曾经在西部布局了一些重点项目,但是由于当时交通闭塞、远离市场、技术水平低、企业布局分散等原因,未能取得预期效果。但是,经过改革开放以来的发展,特别是西部大开发以来的集中建设,西部地区已经发生了重大变化,交通通讯、制度环境、城市保障等已经能够支持重化工产业大规模发展的需要,主要表现在:一是基础设施得到进一步完善,交通便捷、通讯发达、信息畅通、电力及部分优势资源供应充分,改变了西部的闭塞状况,使物流更为通畅,人员出行更为便捷;二是制度环境、投资环境、市场环境大大改观,人才、技术、知识水平不断提升;三是居民购买

力逐步增强,市场容量不断扩大;四是正在形成以原有规模城市为中心,以交通线为纽带,以工业基础较好的地区为区域经济带等各种形式的经济增长点、增长带和增长区域;五是装备制造、资源采掘及加工等产业迅速发展,具备了打造重化工业产业链和产业群的基础。

(二)重化工产业西移的战略意义

国家应积极推动重化工产业布局西移。从国家层面看,推进重化工产业西移,具有优化我国宏观产业布局、提升资源配置效率、促进低碳发展等多方面的战略意义。

1、可以减少无效运输,降低宏观经济运行成本

近年来,伴随我国能源重化工产品需求快速扩张,东部部分省市再一次提出工业重型化或适度重型化战略,纷纷扩大能源、化工、装备制造、汽车、冶金等重化工业规模,而我国由于能源主要在西部,矿产资源主要在西部,而重化工产业主要布局在东部,导致了我国能源矿产资源供需的空间分离,从而带来资源长距离运输、电力长距离输送等一系列问题。

资源长距离运输、电力长距离输送引发很多问题。一是人为推高了经济运行成本。例如,将内蒙古准格尔旗发热量为3500大卡的煤炭以铁路运输到秦皇岛,单位运输成本达178元左右,较当地煤炭坑口价大约高出2-3倍,而受煤炭高运输成本的影响,华北地区发电成本就比内蒙古地区发电成本高0.083-0.143元/千瓦时,如果再考虑到运输过程中的损耗,则代价更大。二是进一步增加了铁路等基础设施建设压力。为了缓解运力紧张局面,就必将要求大规模建设铁路、公路等基础设施,从而占用大量的土地甚至是耕地,会对保障国家18亿亩耕地红线形成严重压力。三是高级能源换低级能源问题。我国能源供给特点是富煤、贫油、少气,但由于目前铁路动力不能满足需求,内蒙古等地的煤炭70%以上靠汽车运输,不但提高了运输成本,而且汽运消耗大量我国紧缺的汽油、柴油等高级能源资源而运输相对低级的煤炭资源,也不符合我国能源供求特点。四是导致电力资源紧张与浪费并存。2011年,一方面南方的上海、浙江、广东等省区发生大面积电荒,许多企业因缺电而难以开工,另一方面,西部地区的内蒙古蒙西电网却又400多万千

瓦电力不能送出,存在着严重的窝电现象。

重化工产业西移可以实现与能源及资源供给格局契合,通过资源减重、加工增值可以大大减少无效运输量,电力长距离运输和能源长距离运输的格局会逐步缓解,提升宏观经济效益。

2、可以实现就地加工,提高资源综合利用效率

首先在西部发展重化工产业可以有效提高伴生矿物利用水平。我国矿产资源的特点之一是共伴生矿产种类多。例如包头白云鄂博的铁矿伴生稀土矿,许多地方的铜矿伴生贵金属和稀有金属,鄂尔多斯的煤矿伴生铝土矿。我国其他含煤地层中有高岭岩(土)、耐火粘土、铝土矿、膨润土、硅藻土、油页岩、石墨、硫铁矿、石膏、硬石膏、石英砂岩和煤成气等;煤层中除有煤层气(瓦斯)外,还有镓、锗、铀、钍、钒等微量元素和稀土金属元素。在传统开发模式下,由于资源加工地分散,往往造成伴生资源失去利用价值,导致巨大的资源浪费。而如果在西部地区就近布局重化工业,实现资源就地转化,对伴生资源和废弃资源进行集中开发和综合利用,不仅可以提高资源利用的效率,而且可以有效减少污染物的排放,提高可持续发展能力。

其次,可以减少矿产资源长距离运输过程中的损耗浪费。以煤炭为例,通过铁路、公路运输,煤炭损耗率约为0.8%—1%,按每吨煤运输一次计算,2007年全国煤炭因运输损失约1700万吨。若就地加工转化,煤转电可增值2倍,煤制甲醇可增值约4倍,煤制油可增值8—12倍。

3、可以实现统筹配置,合理利用我国的土地及环境资源

近几年来,随着我国节能减排压力日趋增大和对可持续发展的国际承诺,环境、土地等问题已成为经济发展的重要约束,环境容量越来越成为战略性稀缺资源。因而,如何有效地利用既定的环境容量和土地资源,成为我国宏观产业布局必须考量的重大影响因素。

我国东部地区人口和产业相对集中,环境容量已近饱和。2005年全国出现酸雨问题的298个城市中,绝大部分在东部,东部单位国土面积的二氧化硫排放量是西部的5.2倍,燃煤电厂单位二氧化硫排放造成的经济损失是西部的4.5倍。华东地区、华中四省、京津冀及沿海地区的广东省已基本没有剩

余大气环境容量。但西部地区国土面积广大,人口密度较低,环境容量仍有一定空间。通过植树造林、生态建设等碳汇措施对二氧化碳等温室气体的吸收与固定,不仅可以达到间接减排的效果,西部还可以增加环境容量,获得巨大的综合效益。同时东部地区也可以通过产业结构轻型化、污染物排放轻量化,使环境和容量资源发挥最大效用。

我国人均可利用的土地资源较少,有限的土地资源既要为13亿人提供粮食,又要为工业发展提供支撑,如何配置960万平方公里的国土空间,实现土地有效利用,是经济发展中必须谋划好的重大战略问题。随着城市的发展和开发密度不断提升,长三角、珠三角等沿海地区的国土开发密度已经很高,可供开发的土地资源日益稀缺,资源环境承载能力开始减弱。如佛山和东莞的开发强度已近40%,深圳为36%,远远高于西部地区。同时,东中部地区还是我国重要农产品的供应基地,为了保障人民的吃饭问题,已很难拿出土地支撑占地广的重化工业项目的发展。而西部地区的许多土地资源虽不适合农耕开发,但由于地势平坦开阔,却适合大规模的工业化利用。甚至从某种意义上说,工业开发是对当地生态环境的另一种保护。重化工产业发展需占用大量土地。以火电为例,按全国平均水平推算,每增加1万千瓦火电装机,会增加粉煤灰排放量近万吨,每堆放万吨粉煤灰需占地6亩左右。因此,在土地资源丰富的西部地区布局重化工业,更有利我国土地资源的有效利用。

4、可以实现我国低碳能源和高耗能产业的有机结合

为应对全球气候变化,我国政府承诺到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放要比2005年下降40%—45%,这给能耗水平较高的重化工业发展带来巨大挑战,充分利用风光等清洁能源发展重化工业,对于减少对化石能源的消耗具有重大意义。我国西部地区风能、太阳能资源十分丰富,近几年风电、及太阳能发展产业在西部发展十分迅速。但受电网接纳能力制约,新能源产业发展遇到障碍。如果通过大规模非并网发电技术,用风电发展煤化工、电解铝等重化工业,既可以实现重化工产业的清洁绿色生产,又可以为风电产业发展寻求新的出路,从而优化能源供给结构,实现西部地区新能源

优势与矿产资源优势的有机结合,逐步实现高碳产业低碳化发展。

四、重化工业西移的举措是产业政策差别化

重化工产业布局西移,有利于充分利用我国矿产资源分布特点,追踪市场需求变化趋势,实现资源供求格局的空间契合,缩小地区发展差距,中央政府应采取切实可行的产业政策积极推动重化工产业西移。

(一)调控增量,推进区域产业政策差别化

虽然从目前的市场情况看,全国性的产能过剩是重化工行业的基本特点,但从长远看我国工业化和城镇化对重化工业的需求仍未饱和,市场潜力巨大,我国重化工产业今后仍然要保持适度的新增规模。同时,技术升级和淘汰落后产能也会为新上项目腾出巨大的市场空间。因此在统筹规划的引导下,我国要十分注重通过新增重化工项目的西部倾斜推动整个重化工产业西移。

对新上马的重化工项目,要实施差别化的产业政策,尽量避免政策一刀切,优先在西部地区布局建设具有比较优势的煤炭、电力、煤化工、有色金属生产加工等项目,并在项目核准、土地审批和金融支持等方面给予优惠政策。合理确定西部地区节能减排指标和主要污染物排放总量。对西部地区实施产业扶持,这是培养西部地区自我发展能力的关键,也是西部地区持续增长和提高区域竞争力的必然选择。

国家对西部的特色产业出台差别化的产业政策,适当放宽钢铁、水泥、有色、煤化工、多晶硅等行业准入标准和条件,研究制定支持西部优势产业和外商投资产业发展的指导目录。在重大项目布局、市场准入、专项资金支持、技术创新等方面给予明确的差别化政策支持。尤其是对高载能产业要采取差别化的产业政策,对西部地区节能减排实施分类指导,支持西部地区利用当地煤矿、铁矿、电力等资源建设煤化工基地、氯碱化工基地、千万吨钢铁冶炼基地等。同时,大力扶持太阳能、风能等新型能源产业,使资源就地转化,延伸产业链,提高附加值,加快西部产业转型升级。

(二)调控存量,促进东部重化工产业向西部转移

引导东部重化工产业向西部转移,关键要做好两点:一是优化承接区的经济环境,增强产业转移后的根植性;二是建立转出地的产业转移激励机制,促进产业转出区的产业升级和利益补偿。结合我国具体情况,借鉴国外经验,针对产业转移的区域政策创新可从直接援助和间接援助两方面入手。具体地说,即对东部发达地区可能转移的所在产业的企业实施直接援助,对欠发达地区、需要产业输入的地区实施间接援助。

1、建立东部地区重化工产业转出援助机制

直接援助是直接针对特定区域内的以微观主体为主的政策措施,目的是为产业转移创造必要条件。政府对某行业企业在特定区域投资所增加的额外成本给予一定程度的补偿,将吸引该产业向采取补偿的区域转移。一般而言,可以通过财政政策、货币政策和税收政策对企业实施直接援助。

一是加大财政支持力度。为合理引导产业转移,缓解产业输出地区的产业发展压力,政府可运用财政资源对特定区域内的、符合条件的企业给予免费的资金赠与。财政拨款可弥补企业迁移过程所产生的成本费用和产业转出地所付出的沉没成本、机会成本等费用。运用财政拨款引导产业转移,要兼顾国家产业转移区域政策总体构想,同时结合西部地区地方财政和中央财政的实力和具体安排,确定合理的补贴标准、对象及补贴限额。

二是实施信贷优惠政策。优惠贷款是政府向布局于或迁移到西部的企业提供的低于市场利率的贷款,通过信贷优惠,刺激投资项目的启动,降低企业融资成本,促进转移企业在产业转移输入区获得一定的竞争地位。贷款的利率既可为固定的,也可通过谈判来确定项目运行所必需的最低利率和优惠。商业银行提供优惠贷款,政府补偿优惠利率与市场利率之间的差额,同时提供贷款担保。

三是实施税收减免政策。西部地区已出台的税收优惠政策,实质上是东部原有政策的西移,与东部政策差别不大。为吸引产业转移,可考虑调整区域性税收优惠政策,将产业性税收优惠与区域性税收优惠相结合,力求在公平基础上体现差别。

2、优化承接地投资环境

承接产业转移,要考虑产业配套体系、产业生存发展所需要的重要服务功能等,促进产业的整体转移。优化区域投资环境的关键在于培育一系列有利于企业发展的条件,如高素质的劳动力、良好的基础设施与可利用资源等。

一是继续加大基础设施建设力度。基础设施的建设与维护是评价区域承接能力的关键因素。交通、通讯、热、电、气、废物处理等维系着区域内部与外部的联系;住房、学校、医院等社会基础设施也是吸引投资者的重要因素。为改变基础设施,中央政府的大量资源可通过各种政府项目流向西部。确定西部在承接产业转移过程中的社会基础设施需要,帮助西部规划社会基础设施的发展;对学校、医院等建设提供援助,支持西部社会性房地产开发;对西部基础设施的运营与维护予以补贴。

二是优化投资软环境。西部地区一方面应该努力创造条件,切实加强水、电、路等基础设施方面的规划和建设,逐步改善转移硬环境;另一方面也应解放思想,更新观念,通过拓宽区域优惠政策范围,规范部门管理、简化办公程序、转变工作作风等逐步改善产业转移的人文环境、政策环境和服务环境,尤其是要加大金融创新力度,建立直接投资、贷款、基金、证券、信托等多维度的金融市场,为产业转移提供有力的资金支持。

三是培育重化工产业园区。西部地区利用已建成的或者正在筹建的工业园区,引导具有一定规模的企业入住,发展上下游配套产业,延伸产业链条,实施地区之间的差别化竞争,逐步将某特色重化工产业培育成园区的主导产业。西部地区可以引进东部能够跨区域投资的大企业集团、甚至跨国公司来达到承接产业转移的根本目的。通过存量激活挽救部分国有企业,这对西部地区经济发展意义重大。相对于直接投资,这种方式降低了东部地区企业的投资风险,是较为实用的一种手段。

注释:

曾培炎:《十年奋进:西部大开发成效显著》,《中国市场》2010年第10期,第91页。

曾培炎:《十年奋进:西部大开发成效显著》,《中国市场》2010年第10期,第92页。

曾培炎:《十年奋进:西部大开发成效显著》,《中国市

场》2010年第10期,第95页。

李华林、陈文颖、吴宗鑫:《浅析西部能源资源的可持续开发和利用》,《特区经济》2006年第1期,第227页。

杭栓柱、朱晓俊、张永军:《把建设内蒙古能源重化工业基地上升为国家战略的思考》,《北方经济》2009年第9期,第11页。

高婷婷:《基于产业转移的区域政策创新研究》,兰州大学,2009年,第117页。

参考文献:

陈秀山、杨艳:《区域协调发展:回顾与展望》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2010年第1期。

杭栓柱、朱晓俊、张永军:《把建设内蒙古能源重化工业基地上升为国家战略的思考》,《北方经济》2009年第9期。

谢丽霜:《西部地区承接东部产业转移的环境风险及防范对策》,《商业研究》2009年第1期。

李晓华:《改革开放30年中国工业世界地位的变迁(下)》,《东北财经大学学报》2008年第4期。

张伟:《西部地区资源型产业集群化发展分析》,《经济纵横》2008年第20期。

陈秀生、陈慧女、杨刚强:《中国东中西三大经济地带居民收入差距的演变及成因》,《山东社会科学》2008年第8期。

陈秀山、张可云:《区域经济理论》,商务印书馆2007年版。

全国政协经济委员会:《承接东部产业转移的中西部环境优化及政策安排》,《改革》2006年第7期。

曾培炎:《十年奋进:西部大开发成效显著》,《中国市场》2010年第10期。

李华林、陈文颖、吴宗鑫:《浅析西部能源资源的可持续开发和利用》,《特区经济》2006年第1期。

①高婷婷:《基于产业转移的区域政策创新研究》,兰州大学,2009年。

(作者单位:北京工商大学经济学院)

责任编辑 王晓红