

【经济理论与实践】

优化我国制造业区域布局的思考

叶振宇¹ 孙久文²

(1. 中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836; 2 中国人民大学区域与城市经济研究所, 北京 100872)

摘要:优化制造业区域布局既是我国经济结构调整的重点,也是促进区域协调发展的重要途径。只有认识到当前制造业区域布局存在的问题和把握好优化布局与对外开放格局、基础设施建设等方面的关系,才能把握“十二五”时期优化制造业空间结构的正确方向。从今后的发展趋势看,集聚经济将成为优化我国制造业区域布局的方向。

关键词:空间结构;集聚经济;优化布局

中图分类号: F061.5

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2009)06—0050—04

一、我国制造业区域布局存在的主要问题

30年来,我国制造业无论总产值还是分行业产值规模都出现快速增长的势头。跟中西部地区或东北老工业基地相比,东部沿海地区已成为我国乃至全世界的制造业中心,“中国制造”不仅被外界视作我国跻身世界经济大国的重要标志,更被认为“中国崛起”强有力的经济基础。即便如此,还应该看到当前制造业布局存在的问题,包括以下几个方面:

1. 我国制造业区域布局重心偏向东部沿海地区,与当前人口、资源分布不相协调。我国每年有大量外出务工人员跨地区流动,这样长距离的人口流动不仅带来了巨大的社会成本,还给社会安定构成潜在的威胁。同时,“北煤南运”“西气东输”等跨区域、长距离运输大宗能源原材料问题依然存在。这种跨区域调配模式实际上延续着计划经济体制的老路子,成为能源原材料市场化改革的阻力。

2. 东部沿海制造业出口导向性强,在开放条件下面临着许多风险。2008年以来,受世界金融危机

的影响,东部沿海地区一批出口导向型企业纷纷倒闭,不仅造成大量不良的企业贷款,还引起全社会就业“恐慌”的蔓延。金融危机给沿海省份造成了很大的负面冲击,出口冲击将在新一轮经济周期内给我国的制造业空间结构带来影响,国内市场需求有望成为结构调整的主要动力。

3. 国际生产外包在一定程度上限制了我国制造业的区域格局调整。生产外包早已成为制造业全球生产的典型分工形式,发展中国家担负着世界制造业外包生产的重要角色。从我国看,生产外包从20世纪90年代以来就已经深刻影响到我国东部沿海地区制造业的地区分布。国际生产外包促进了东部沿海省区制造业集聚,只要这种分工形式继续存在,这种集聚力量还有很强的生命力。而中西部地区制造业布局虽然也受这种力量的影响,但相对要微弱得多,这不利于我国制造业区域格局的调整。

4. 我国区域制造业行业生产率结构性问题仍然突出。我国制造业创新能力不仅体现在地区之间创新水平有别,还表现在不同产业生产率之间的差异。

收稿日期: 2009—08—21

作者简介:叶振宇,男,中国社会科学院工业经济研究所助理研究员,博士。

孙久文,男,中国人民大学区域与城市经济研究所所长,教授,博士生导师。

虽然在最近 10 年,东部地区多数行业的全要素生产率没有显著提高,尤其是劳动密集型和资本密集型行业,其指标较为平稳;中西部地区的劳动密集型产业和资源密集型的产业全要素生产率处于上升的趋势,各省区的行业全要素生产率差距出现收敛的趋势,但中西部地区的行业全要素生产率在其他行业要比东部沿海地区逊色。

二、优化制造业区域布局需要处理的几个重要关系

优化制造业区域布局是我国“十二五”时期经济社会发展规划的内容之一。如何正确处理优化制造业区域布局 and 对外开放格局转变、交通基础设施建设、转变经济发展方式、区域协调发展之间的关系是一项重大而又艰巨的研究课题。对此,有必要讨论它们之间的关系,把握这些关系的重点环节,为优化制造业区域布局提供依据。

1. 优化制造业区域布局与对外开放格局转变的关系

当前我国对外开放战略正向双向开放、内外互动转变。一方面,各地继续坚持招商引资,鼓励外资企业到中西部地区投资;另一方面,国家和各地政府纷纷出台相关配套政策,引导内资走出国门投资兴业。近年来,国家出台的各种政策,如内外资税收统一和促进西部开发、东北振兴、中部崛起的区域政策,正是国际区际开放并重的重要体现。外向型经济战略正逐步由开放型战略所取代,较前者而言,后者更加强调内部需求在国民经济发展中的重要地位,追求更高的开放层次,推进空间全方位的开放。那么,新时期对外开放战略的调整在空间层面又是如何体现出来?首先,在继续坚持扩大国际市场的同时,强调挖掘国内市场需求,降低宏观经济运行的风险。其次,加快连接中西部内陆地区向沿海延伸的交通运输路线建设,减小原材料或产品运输的经济距离,进一步降低地区间的贸易成本,尽快让中西部地区比较优势发挥出来。再次,一旦内地市场启动起来,可以预计,庞大国内市场容量不仅能够有效缓解国内市场需求不足的局面,还能够有效解决制造业区域优化布局、外来务工人员回流等重要问题,进而形成另一种稳定的均衡空间状态。最后,金融危机发生之后,国际市场对内地经济的冲击比沿海地区相对小,这意味着内地企业如能把握住机会,发挥成本优势和接近内地市场的优势,有望短期内建

立一种促进要素优化配置和地区需求扩大的循环累积效应,从而实现经济又好又快发展。

2 优化制造业区域布局与交通基础设施建设的关系

现代交通体系的建立有效地缩小了地区之间的经济距离,大幅度降低了地区间贸易成本。最近 10 年来,我国交通基础设施建设取得跨越式的发展,这不仅表现在交通网建设日趋完善,还表现在交通管理信息化水平显著提高。交通基础设施的快速发展缩短了经济距离,扩大了市场辐射半径,提高了欠发达地区的市场接近度。我国制造业空间结构变动与交通基础设施建设的关系主要表现在以下几方面:第一,影响制造业布局的一个关键因素就是贸易成本,交通成本则占贸易成本相当大的比重,因此,降低交通成本将从供给角度影响了制造业空间分布。第二,制造业集聚(空间非均衡性)一定程度上取决于市场规模和市场接近度,它们又主要受制于经济距离,因此缩小经济距离对调整制造业空间结构具有重要的意义。第三,制造业空间调整要与人口、资本配置相结合。与资本流动不同,人口跨区域流动需要付出高昂的有形及无形成本,所以,降低人口流动成本的办法之一就是降低跨区域的交通成本,这就需要改善区际间交通运输状况来降低贸易成本和减少旅行时间。只有认清以上关系,才能通过交通基础设施建设来调整制造业空间结构,使之成为促进区域协调发展的有效途径。

3 优化制造业区域布局与经济发展方式转变的关系

经济发展方式转变是国家“十一五”和“十二五”时期落实科学发展观的具体要求,也是建设“两型”社会的核心内容。结构调整则是经济发展方式转变的重要内容,主要包括产业结构升级和空间结构优化两个方面。空间结构优化至少包含三个层次:第一层次,要素供给的空间优化配置,包括人口、资源、资本在空间层面实现合理高效配置,这种配置既要符合地区经济功能要求,又要反映地区生态环境功能导向。第二层次,市场需求的空间合理分布。当我国经济由封闭型经济体走向开放型经济体时,市场需求引导产业向东部区域集中,当国内外的经济开放度上升到一定程度时,市场需求空间结构重新调整,此时,经济活动有可能从弱“中心—外围”结构走向均衡化的空间均衡状态。第三层次,区域

协调机制的建立。良好的区际关系能够成为优化区域经济活动布局的润滑剂,区际分割在有效的协调机制的主导之下逐渐被消除或“溶蚀”。届时,要素或产品区际间流动成本趋于下降,区际间的物价波动一致性增强,各地区居民真实工资差距趋向收敛。由此,“十一五”、“十二五”时期我国经济发展方式转变的思路要加以拓宽,由过去强调技术创新、节能减排等策略朝着多元化举措方向转变,特别是促进结构调整和产业升级相结合,产业遵循优胜劣汰的市场规律在区域之间实现合理布局。制造业空间结构调整能依托区域城市群形成不同层次、分工明确、协作紧密的集聚,集聚促进技术进步和效率改善。从世界各国发展的经验看,技术创新也有利于产业活动集聚,技术扩散受到空间影响出现衰减的规律,于是更多企业愿意选择群聚来获取更多创新的机会。因而,两者之间存在相互促进、双向共存的关系。

4. 优化制造业区域布局与区域经济发展的关系

随着对区域协调发展问题研究的深入,关于区域协调发展的内涵、机制、途径和政策逐渐在学术界、政府决策部门取得较为一致的共识。如何正确对待制造业空间结构优化与区域协调发展之间的关系是解决区域协调发展的核心问题。从国际视角看,重新确立国内区域分工体系,引导产业在各区域优化布局是今后努力的方向。制造业布局调整与区域协调发展之间应该围绕着如何缩小地区差距展开。今后东中西之间将开展更高层次的区域协作,各种促进区域一体化的政策也会付诸实施。东部发达地区将有一批成熟的制造业部门向中西部地区转移,特别是临近东部发达地区的省份,如河南、安徽、江西、湖南和广西等将首先得转移之便而获得更快速的发展。

三、优化我国制造业区域布局的构想

自20世纪80年代开始,我国历次全国生产布局规划都有涉及东部、中部和西部关系协调发展内容,尤其是80年代中期的“梯度开发”布局构想影响最为深远。时间转眼过去了20多年,可是当年提出梯度开发的空间布局构想并没有如决策者或者设计者所预想的那样。究其原因,可能是:其一,我国地区间的经济发展水平差距很大,空间规划在短

时间内很难有比较显著的效果;其二,我国经济体制由计划转向市场,空间经济活动在市场主导下趋于更有效率的集聚;其三,渐进式改革模式以及促进东部发展的宏观政策更加削弱了空间规划的意图;其四,20世纪80年代末至90年代中期的地区分割体制和长期实施的城乡二元体制,在一定程度上影响了我国空间格局优化的步伐。

新一轮的空间调整迎来了优化我国制造业区域布局的“春天”。席卷全球的世界金融危机虽说是坏事,但经济活动的空间分布或许出现一种逆转,会给我国制造业空间结构优化带来契机。

在开放条件下,我国制造业优化区域布局调整要坚持以下基本原则:第一,区域协调发展的原则:要坚持将优化制造业区域布局作为区域协调发展的主要途径。第二,市场需求导向的原则:要以市场需求为导向,东部地区以国际市场为主,兼顾国内市场;中西部地区以国内市场为主,兼顾国际市场。第三,政策相互配套的原则:要出台相适应的产业政策、财政金融政策、土地政策和社会政策,注重它们之间的相互衔接与配套。第四,资源环境协调发展的原则:坚持走资源节约和环境友好的新型工业化道路,产业发展要符合当地的主体功能,科学利用有限的要素资源。第五,企业为布局主体的原则:企业区位选择由市场力量主导,不应受制于地方政府意志。第六,技术进步的原则:通过同行业集聚和行业间共同集聚来促进技术创新,实现技术进步对区域经济增长贡献。

结合国情和上述原则,本文认为,优化我国制造业区域布局的目标是规划若干个制造业集聚区,通过高速交通网络连接起来;消除地区分割,优化配置要素资源,努力建设成为全球制造业强国。作为国际竞争力的制造业强国,能协调企业、产业和空间之间的相互关系,提高我国制造业应对世界市场变化的能力,面向全球市场,坚持生产高端、中端、低端多层次产品,满足不同层次消费需求,扩大制造业产品的世界市场占有率。“十二五”期间,在当前区域经济格局基础上,重点建设若干个内部协作紧密、辐射区域、面向国内外市场的制造业集聚区,并且它们的规划要纳入都市圈规划之中,依托城市群空间骨架开展产业间协作。这11个全国性制造业集聚区包括:一级集聚区为珠三角、海峡两岸、长三角、环渤海。二级集聚区为长株潭、武汉城市圈、中原城市

群、成渝地区。三级集聚区哈尔滨城市群、关中一天水城市群、广西北部湾。在未来 10 年,一级集聚区的建设重点在于优化区域制造业布局调整,注重自主创新,促进产业升级,提高国际竞争力;二级集聚区的发展重点是扩大制造业规模,吸引当地农民工就业,开拓国内市场;三级集聚区的发展重点是培育新兴产业,建立产业集聚机制,创造良好的发展环境。广大非制造业集聚区应优先选择中心城市,重点发展面向地方市场的制造业部门,以便于就地提供更多的就业岗位。利用“三纵三横”现代高速交通网络将这些集聚区连接起来,缩小彼此之间经济距离,消除地区间贸易壁垒。“三纵”包括从大连、天津,经上海到北海的沿海高速通道,京广线和西安、过成都到防城港的铁路;“三横”指西起成都沿长江到上海,西起新疆沿陇海铁路到山东半岛,西起成都沿高速公路到福建。除了沿海大通道之外,其他 5 条线路均横贯东中西。

四、优化我国制造业区域布局的若干措施

1. 坚持利用“两种资源”和“两个市场”,优化产业区域布局

“两种资源”和“两个市场”分别指的是国内和国外资源以及国内和国外市场。当前,既要面对我国快速经济增长需要消耗大量的资源问题,也应认清扩大市场规模对保持经济增长的重要作用。这就要求,不仅要协调好两种资源或两个市场自身的关系,还要处理好两种资源和两个市场之间的关系。要转变以往产业布局依赖于国内资源的思路,允许有条件的地区或开放度高的行业依靠国际资源和开拓国际市场,加快结构调整,优化区域布局。

2. 设计以 4D 作为目标导向的区域布局方案

世界银行出版的《2009 年世界发展报告》首次提出世界经济地理格局的 4D 理念,即密度(Density)、距离(Distance)、分割(Division)和需求(Demand)。4D 导向指明了“十二五”时期我国制造业优化区域布局的方向,强调空间因素在经济活动中的作用。在实施策略上优先考虑规划制造业集聚区,缩短区域之间的经济距离,引导要素跨区域流动,消除区域分割,促进区域经济一体化,协调国内和国际市场需求。

3. 完善产业的退出、重组和升级的体制机制,促进产业结构调整

首先,建立淘汰落后产能的退出机制,妥善解决职工安置、企业转产、债务纠纷等问题,维护社会和谐稳定。其次,鼓励一批有实力的企业加快行业重组步伐,进一步提高行业集中度。让企业最终成为区域分工协作的主体,通过产业联系和市场关系,形成紧密、强大和互动的区域生产分工网络。最后,鼓励企业加大对自主研发的投入,引进吸收技术和自主研发技术相结合,发展一批适用性强、市场前景好、技术含量高的新技术、新产品和新工艺。

4. 发挥劳动力资源优势,调整欠发达地区产业结构

“十二五”期间,对于如服装、皮革、纺织等劳动密集型产业来讲,要允许各地区出台产业激励政策,重点引导产业向东部欠发达地区或者中西部地区交通便利的二线城市转移。发展这类型产业的目的是解决社会低技能人群就业,减少区内劳动力跨地区长距离流动。要吸引东部产业集群整体向中西部地区转移。集群转移比单纯企业迁移需要更多政策扶持,但所带来经济辐射力却是不可估量的。

5. 推进财政金融体制改革,为地区经济发展提供动力支持

继续深入推进燃油税改革,取消过桥、过路等影响区域间货物流通的成本。加快燃油税改革,逐渐降低高速公路收费直至取消。撤销高速公路和桥梁的征费站,使用“信息读卡器”替代公路征费人员,加快车流货流速度。鼓励商业银行在制造集聚区内取消跨行和跨地区的手续费,降低资本区际流动成本。鼓励商业银行在中西部地区的制造业集聚区设立更多的网点,增加对中西部地区中小企业的信贷投放量,从总体上降低中西部地区企业融资的成本。

6. 完善土地调控职能,提高土地经济效益

一方面,更高幅度提高东部地区征地补偿标准,扭转东部地区长期依靠土地低价出租来吸引企业的方式。鼓励东部制造业集聚区腾笼换鸟,迁出地均 GDP 低的劳动密集型企业。另一方面,征收经济密度调节金。针对各地区情况设立区域性经济密度调节费,依据区域功能设定地均 GDP 标准,低于该标准须增收一定比例的调节费。收取的费用用于建立一个经济密度调节基金,专项用于改善当地生态环境。

责任编辑:晓立