# 城市化、国际化和产业结构的高度化

# 一一未来二十年中国经济发展基调的判断

### 这是1994年，时任国家计委长期规划和产业政策司副司长刘鹤的论文

90年代以来国民经济的高速增长表明,对城市化的渴求、国际收支压力增大、外资大量流入和新产业投资剧增等现象,已非短期周期性波动所能解释。可以肯定地说,这是我国人均收入提高后,引起的产业结构转换现象。从局部出发,是无法理解甚至解释这些现象的,唯有结构性的分析方法才能使我们从光怪陆离的现象中解脱出来,抓住其主要的发展线索。在90年代后期,城市化、国际化和产业结构的高度化是我国经济发展进一步实现小康水平并向中等收入国家迈进的内生性需要,也是国家产业政策和长期规划的聚合点。

一、我国经济新的发展现象

80年代中期至1992年初,我国经济发展不同于以往之处的特点在于:第一,以乡镇企业为标志的农业生产力的解放及城乡工业的结合;第二,消费需求作为经济主动变量地位的确定;第三,对基础产业发展的普遍重视及其良性循环机制的逐步出现;第四,外资、外贸由“拾遗补缺”的地位上升为重要的增长动源;第五,地区经济活跃。从1992年春季起,中国经济改革和开放的实绩引起世人的震动。巨大的潜在市场,亿万人致富的热情和经济体制的实质性变化,给世界经济发展带来了新的希望和幻想。据世界银行一份内部报告估计,以中国为主的东亚经济正在改变世界格局。该报告分析,1992年这个地区的进口额已达到724。亿美元,其数额已超过美国。更为惊人的判断是,从现在起到2000年,这个地区的购买力增量将占全球增量的50%,其实力之大,足以对世界经济产生实质性的影响。形势是乐观的,但经济学家的任务不只是鼓励人心,而在于抓住新的有代表性的趋向,提出对策。中国出现了前所未有的长达22个月的高速增长,这个势头正作为一个长期现象而继续,而不是短期的货币政策或财政政策的结果。在这次高速增长过程之中,有些作为80年代增长特征的现象被进一步强化,新的特征逐步显现。

(一)新消费需求的形成。对汽车、电子及通信产品的实证分析表明,这些产品的现实市场正在逐步形成,并快速扩张,其市场份额中家庭消费的重要作用逐渐扩大。一份研究报告指出,私人轿车保有量直线上升。北京自1986年以来,私人轿车以每年274%的速度增加。通讯业的研究报告指出,设备及服务的增长率居高不下,私人电话以51%的速度增长。至于私人住房,增长的速度更快。这表明,我国居民消费重心正由食品、服装和一般家用电器,转向包括住房、电话、汽车等高档大宗耐用品。这个变化暗示着许多内容,从某种意义上来说,由于这种变化,稳定农业的含义已与80年代的定义迥然不同,而促进资本和技术含量高的支柱产业发展,今后则成为与国际和国内收支平衡等目标密切相关的实质性政策。

(二)城市短缺。人口从农业向非农产业、从农村向城市、从内地向沿海的流动,已经成为一种普遍现象。每年一次的民工潮愈演愈烈。据不完全统计,目前我国跨地区的流动人口已达7000万以上,安徽、河南、湖南等省1992年外出打工的劳动力都超过了500万,四川则超过了1000万,这些地区外出打工的劳动力大体都占到本地农业劳动力的20%以上。与此同时,由于人口流动过分集中于现有特大城市和少数发达地区,加剧了这些地区的人口密度、交通的拥挤和基础设施的负担。北京、上海等地,抽样统计的流动人口已越三成,广东的交通状况已与世界公认的“曼谷病”不相上下,就连新建的深圳也出现了“未老先衰”的城市综合症现象。

农业过剩人口进入劳动密集型工业的门槛大大增高,乡镇企业的就业弹性自80年代后期以来开始大幅度下降,1988年乡村企业每千元资本吸收劳动力0.31人,1991年降到0.18人。另一方面,就业弹性很高的第三产业在农村发展严重不足。工业与第三产业的就业比,以工业为1,第三产业的就业在发达国家一般是2~3,我国城市大体是1,而农村只有不到0.5。1992年以来开发区迅猛发展,这也预示着一种内在需求积累后的膨胀—对城市化的追求。这些情况表明,80年代以来,以乡镇企业为依托的农业劳动力就地转移方式,已难以适应今天乃至今后的发展趋势。在人口从农业涌向非农产业的历史阶段,“城市短缺”已成事实。

(三)经常项目的逆差趋势。1993年,按5.8,1的当年官方汇率折算,我国进出口总额占GNP的比重已达37%,表面数字显示的我国外贸依存度已超过美国和日本。出口已经遵循国际分工的比较优势原理,具有劳动成本比较优势的产品仍然占出口的主导地位。1986年我国纺织品出口额占总出口额的比重为23.1%,1993年上升为29.6%。电扇、收录机、彩电等少数产品已经走过“学习曲线”之凹部,逐步占领国际市场,“雁行”理论过程已经体现。1985年彩电的竟争力系数还是负的0.9636,1991年就上升为正的0.8177。最令人关注的特征是进口变化的趋势。对机器设备和资本含量高的原料进口比重一直在稳步上升。当货币政策宽松时,对这类产品的进口量在扩张;当货币政策偏紧时,虽然这部分产品进口绝对量在减少,但相对比重却并没有下降,进口需求呈刚性。

工业化的经验证明,一个国家工业化的实质内容,是对上述产品在引进新技术前提下的替代和逐步实现出口。工业化完成之前,国际贸易中资本品项目的平衡状况,在一定意义上反映着一个国家的产业素质和工业化阶段。1992年和1993年我国机电产品的贸易赤字分别为154亿美元和266亿美元。这表明,我国尚不具备大规模替代这类产品的技术开发和生产能力。渡过这个难关,不但关系我国国际收支状况和汇率的稳定,而且影响整个制造业的水平。关于设备进口的研究报告指出:从50年代起,我国经历了3次大规模的设备引进高潮,这固然对我国工业化和经济增长起到了重要的促进作用,但资本品的国内替代却远没有完成。花钱买设备买不出一个现代化来,这个结论是意味深长的。

(四)资本项目大量盈余的暗示。十分明显,国际收支中经常项目的红字为资本项目的盈余所抵消。1978~1991年的14年间,外资流入总额达796.3亿美元,平均每年只有56亿美元,1992年一年猛增到192亿美元,1993年进一步增加到368亿美元左右,资本流出的数字有不同的估计,大约为100亿美元。中国经济作为国际资本流动的热点,无疑是令人兴奋的,但仍然有3个问题不能不引起重视:第一,国际资本流动到中国的动源是中国庞大的市场,在发达国家普遍出现内需不足的经济衰退之际,外资涌入即表明我国市场的巨大引力,也暗示着我国制造业适应内需变化能力之脆弱;第二,外资大量流入并不总能促进东道国的经济增长,一项来自日本大藏省的研究报告表明,在东南亚经济创造奇迹的过程中,对于有些国家来说,外资流入对经济增长起到了正相关的作用,而在另一些国家,则起负相关或不相关的作用,这取决于外资流入的产业领域和该国的其他政策环境变化。另外,外资流入的盈余也并不总能保证抵消经常项目的逆差。如果外资大量流入进口诱发性很高的领域,从长期看,则可能进一步使国际收支恶化。

(五)初级产品供给条件的恶化。早在70年代,我国大宗初级产品,如原煤、原油、铁矿石等的成本弹性就开始缓慢上升。经过80年代,这些产品的长期成本曲线加快向右上方的移动,这对我国经济增长的格局产生了重大影响。炼油业的报告预测,自1995年开始,我国将大量进口原油,到2000年,进口原油将达到5000万吨左右,而2010年则有可能突破1亿吨;虽然煤炭仍然净出口,但由于运输成本过高,沿海工业区正在改变能源战略,在海外寻找新的供给渠道。除了这些工业血液和粮食的输入之外,农产品供给条件的恶化和成本的大幅度上升,也时时撞击着经济的根底。这些现象可以罗列许多,它的影响是深远的,起码在三点上是超重量的:从供给方面对总物价水平从而对宏观经济收支的重大干扰;进口增加从而对国际收支的影响;迫使中国经济在更大范围内参与国际分工,实现开放条件下资源转换的均衡。

(六)不容忽视的体制摩擦。新发展现象的出现伴有新旧体制摩擦。正如对汽车和通讯业案例分析的研究报告中描述的那样,尽管消费结构的突变和国际竞争的压力要求产业结构加速高度化(新技术在深加工产业的扩散和规模经济的实现),但由于存在一种具有垄断性的“政府行为循环”和病态国有企业的自我保护行为,这个过程迟迟难以启动。旧的体制问题尚未根治,又出现了新的体制阻力,主要是:金融体制内部因寻租行为而引起的投机性投资;财政体制分割而形成的对骨干产业中重点企业扩张的限制,以及企业制度不健全而造成的工资毫无约束的上升。

这些现象,不但给长期的结构调整造成困难,而且加剧着短期的经济波动。当经济被投资增长的拉力推上高速增长的轨道时,很快就撞到了社会所能承受的物价天花板上;而一旦缩紧投资,又马上遇到企业成本难以承受的极限。上述体制现象与地区间、个人间收入分配差距的扩大结合在一起,使中国经济强化了周期短化的趋势,并对社会稳定构成压力。虽然已经勾画出改革的总体蓝图,并有针对性地设计了各种改革方案,但它的实现仍然要经过二个较长的历史过程。

上述诸现象主要说明:人均所得提高后出现的消费结构变动和人口流动现象,构成了对技术及资本密集产业的巨大需求;受到技术、体制和人力资本制约的供给体系,反应慢于整个需求体系的变动;两者之间的缺口正被国际贸易的桥梁沟通并为外资涌入所补充。然而,国际收支的潜在恶化趋势,对这种“大循环”格局构成挑战,从企业制度入手及相关的财金制度变革入手,通过有目标地精心设计新的发展模式,以探求中国产业结构高度化的方法,已成为开放条件下刻不容缓的任务。与此同时,构造中国的城市化道路,占领中国经济在国际分工中有利的位置,是与产业结构高度化相伴而生的同一命题的不同侧面。

二、发展的趋势及含义

描述的众多现象,是我国经济发展到现阶段的历史性结果,是经济进步所提出的新课题, 它们提供了从更长期的观点进行发展趋势判断的基本线索。立足我国目前经济发展阶段,沿着发达国家和新兴工业化国家的历史性轨迹,我们可以看到,从现在起至21世纪初,中国经济发展和产业结构演变将沿着城市化、国际化和产业结构的高度化3个主流趋势前进。发展的经验和史实表明,上述趋势是不可逆的,但其发生的背景及其达到的程度、派生的结果却因国而异。尽管国际化、城市化和高度化已成为进一步发展我国经济的必为之举,仍有必要明确其特定含义及其派生结果。

(一)城市化。我国经济发展所要求的城市化是指:从成本费用及其社会两个分析角度出发,有计划地塑造大中小并举,以中小为主的城市群体网络,引导形成专业化分工的城市功能系统,使大量农业剩余劳动力及其派生的非农产业群,由农村逐步转移到城市。城市化要实现效益与公平兼顾的双重目标:一方面通过农业剩余劳动力的逐步转移,提高农业的边际劳动生产力,实现农产品的规模经济,使城市与农村的分配关系趋于合理;另一方面,通过来自流动性的效益及城市集聚效益的实现,降低工业和相关产业的劳动成本,提高非农产业的劳动生产率,进而增加国民经济在生产可能性曲线之内的总产出水平。除此之外,城市化的实质是使越来越多的人享有现代文明的机会,可以说,它的发展程度是我国现代化的重要标志。应当看到,我国城市化也存在阻障,突出的是:规模不经济的小城镇热潮(包括1992年-1993年的开发区热)对有限农地的冲击;城市化基础设施建设的巨大社会资本需求与有限资本供给的冲突;“割地为城,占山为王”的小农意识与现代化、城市化形态的深刻矛盾;人口大量流动形成的不稳定性可能造成的局部社会危机现象。虽然城市化已成为大势,但因势利导的难度仍然很大。反过来可以这么说,如果我们仍然沿革80年代城市化严重滞后于工业化的增长格局,农业的脆弱状况就不可能改变,大量民工潮干扰社会的局面就无法制止,城乡关系扩大的社会间题就会愈演愈烈,我国的现代化事业的发展就会大大放慢速度。

(二)国际化。一国经济的国际化是贸易与投资在该国的自由进出或流动。我国经济的国际化趋势已经十分明确,外资的大量流入,外贸在国民经济份额扩大,复关进程的推进及将按国际惯例所进行的市场取向的改革,都将进一步加快国际化的进程。初级产品生产和贸易条件的恶化,居民消费品味的提高和生产结构的变革滞后现象引致进口依赖度的大幅度上升,则从另一个角度对我国经济的国际化形成压力。面对这些已经出现并不断强化的事实,我国经济国际化的进一步目标是:继续建立符合国际经济惯例的体制,按照国际规范和商业习惯,使用国际生产经营标准,在生产、投资等各个领域全面加入国际分工,并且逐步占据更为有利的地位。然而,我国经济进一步国际化的阻力也是显而易见的。尽管用外资流入量、外贸总量占GNP份额及其外来产品偏好指数所衡量的中国经济国际化程度已经不低了,但进一步与国际经济接轨仍然存在体制、价值观念和商品经营观念的非国际化因素,资本的缺乏和生产领域因垄断而引起的排外性,以及对国际经济新倾向的不熟悉,可能是较大的阻力。但无论如何,本世纪末和21世纪初,生产要素跨越国际的现象将被强化,跨国合作是一个大的趋势,我们要充分而清醒地看到这个事实。

(三)产业结构的高度化。推进产业结构的高加工度化,是我国经济发展提出的另一个趋势性选择。高度化的概念源于日本,它的基本所指是,通过使用新技术和工艺从而使劳动生产率提高更快,获得更高的附加价值。日本产业结构高度化与其贸易立国的发展战略直接有关,以重商主义为指导,在国际分工中通过深加工初级原料并扩大最终制成品出口,是日本产业结构高度化的基本思路,而保护战略性幼稚工业,是其精髓之所在。如前述分析所示的,我国产业结构的高度化的要求不同于奉行重商主义战略的日本,它的客观原因在于以下几点:我国人均所得提高后消费品及投资需求偏好的高档化与国内生产能力出现脱节,这引起了进口依赖度上升和经常项目收支状态的压力;初级产品生产和贸易条件恶化(包括成本上升)提高的进口倾向之压力;国内市场扩张和成本上升导致的出口扩张速度减缓;大国经济的满足内需的自主性要求。实现国际收支的均衡,进而国民经济满足内需能力的增强,是我国产业结构必须走向高度化的主要原因,这显然与当年日本的情况截然不同。经济发展的国际化趋势与产业结构的高度化趋势似乎存在相悖的现象:前者要求进一步放弃某些产业的或某些产业环节的生产行为,更多地利用国际分工实现经济循环;而后者则要求进一步抓住并扩大在某些产业或生产环节可能丧失的机会。但实际上,两者不但不矛盾,反而相辅相成。因为,只有在占有有利分工地位的基础上的国际化经济才能成为上升的经济,而产业结构高度化要达到的目标正在于此。

基于以上判断,我国产业结构高度化的基本含义是:利用开放贸易和投资带来的新技术,尽可能利用国际合作的形式在几个关键产业特别是设备制造业加以吸纳、转换和扩散,尽早形成开发和生产实力,全面提高我国产业结构的素质。与上述含义相呼应,我国产业结构的高度化还包括这样一些宏观内容:初级产业占国民绞济总份额的进一步下降,制造业中支柱产业的扩张及服务业的快速发展。由于这些内容早已多有刻画,我们不再展开。为此,必须消除以下主要的制约:金融体制对企业技术吸纳和开发的严重束缚;技术开发及扩散初期的成本补偿的解决,更为开放的企业本位制度的不确定性;整个制造业生产的非标准化现象和中等技术工人的严重不足。克服上述制约有不同的方法,早期日本的做法是保护主义的。这种做法不但在国际上已经过时,在中国也难以为继。这几年的实践证明,凡是被保护的“重点产业”,不但都护不住,反而走向衰落,而开放经营的产业则出现了新的生机。彩电、冰箱、自行车的案例已证明了这公点。通过国际化的办法促进我国关键产业的高度化,是明智办法,也是效益最好的办法。应该看到,高度化现象与城市化现象存有冲突。在大部分中等收入以上的国家之中,工业化与城市化的同步推进是一个自然和历史过程,两者同时发生,相互促进规模经济效应的出现,是成本较低的发展方式。当前两者进行到一定阶段,城市化任务已经基本完成之后,才集中力量解决产业结构高加工度化的问题。但在我国,两个不同历史阶段的任务被推入同一日之内。在较高收入和成本水平上推进城市化(特别是土地成本和基础设施费用)需要巨额投入,而支柱产业高度化的初期同样投资巨大,两者相互竞争资源现象必将加重,这最终会反映在国际收支的压力和我国经济国际化的要求上。从这个意义上来说,“三个化”既相互矛盾、制约,又可能转化,怎样在这三个大趋势中妥善协调和引导,可以说是后20年我国政府要解决的中心议题。我们的基本看法是,以城市化为主要线索和依据,在逐步推进城市化的过程中,引导经济结构和产业结构的国际化,是比较正确的选择。

三、新趋势下的产业政策类型

适应我国经济发展的趋势性要求以及社会主义市场经济的体制要求,政府需要在长期的发展政策,特别是产业政策方面进行有预见性的、合理的设计。本文在此的研究重点是适应未来环境变化的产业政策的类型,在描述产业政策之前,一些长期的具有宏观性和战略性的政策方向需要引起充分的重视:

(1)保持政治和社会的稳定,避免和减少结构转换过程中可能产生的社会震荡;

(2)实施有力的反通货膨胀政策,在货币政策和财政政策方面要借助国际经验,从我国的实际情况看,总量政策要把握长期微紧的基调;

(3)对教育的高度重视,把人力资本的开发和职业训练提到更为优先的地位;

(4)重视政府机构的改革,培养更为精干和高效率的专业管理人员;

(5)建立适应性更强的国际贸易管理体制,与国际经济的要求接轨。

除此之外,继续争取较好的国际经济环境,也是保持长期发展所必需的。面对今后经济体制和经济发展、产业结构的变动趋势,作为政府主动干预经济生活、资源配置重要方式之一的产业政策,也要发生新的变化,采取不同于已往的类型和形式。产业政策所要解决的,主要是在城市化、国际化和高度化过程中,经济发展趋势之间的冲突以及这些趋势和过渡的体制的冲突,而且这种冲突仅仅依靠目前的自发机制又难以有效解决。从理性概括的角度看,产业政策包括三大类,即指导性的、差别性的和功能性的。从操作性和使用性考虑,未来20年产业政策的主要类型和形式应有如下几个方面。

(一)指导性的产业政策纲领。主要内容是在准确分析和把握经济发展、体制等环境、背景的基础上,勾画需求结构、产业结构、产业组织、产业技术、产业布局变动的长期性大趋势;展示主要产业的市场、技术、产业规模的发展前景;政府对各个产业发展规模、速度的基本态度;产业政策的基础框架和政策方向。其作用一方面是引导各个经济主体的活动,影响经济活动主体的长期性战略决策;另一方面是为其他形式的产业政策提供依据。其作用性质是指导性的,而不是强制性的。作用期限比较长。由于其指导性,可以不必追求操作性。表现形式可以采取类似于政府“通告”、“告示”的形式,并向全社会公开。

(二)特定产业和领域的基本法。产业基本法主要具有这样几个特点的产业:(l)公共性较强,(2)具有自然垄断性质,(3)属于国民经济命脉的产业,(4)国民经济的基础性产业。这些产业的共同特点是不能完全交由市场自由调节,即属于“市场失败”的产业。应该制定的产业基本法有:教育法、卫生法、邮电通信法、航空航天法、证券及证券交易法、农业基本法等。特定领域的法律,主要包括:我国己经制订或正在制定的资源法、土地法、劳动法、反垄断法、中小企业基本法、乡镇企业法等等。主要目的是规范这些产业领域的经济行为,确定政府干预的领域和做法,企业如何进入和退出、价格如何调控、竟争方式等。这类产业的基本法不涉及优惠政策,是功能性的。其作用主要是从制度上进行规范,使其产业的发展做到经济效益和社会效益目标的高度统一。作用期限应该很长。条文要规范和具有可解释性。表现形式以国家法律形式公布。

(三)特定产业的振兴条例。主要是针对在一定时期,从国民经济发展的整体需要,或从对外贸易以及从社会目标考虑需要对特定产业进行干预和扶植的产业。如从解决国民经济发展的“瓶颈”产业出发,制定交通运输业振兴条例;从保护国内幼稚产业,培育未来经济发展“火车头”的需求出发,制定汽车工业产业政策;从维持国际收支的目标出发,扶植出口产业,制定出口产业振兴条例;对于衰退产业,从社会目标出发,制定衰退产业保护对策等等。这类政策的主要作用是通过特殊的政策,创造一个不同于其他产业的小的发展环境,借以实现完全依靠市场所不能达到的发展速度和水平。为此,这类产业政策要有不同于其他产业的优惠政策,以体现差别性;政策条文要具有可操作性;实施期限要有严格的限制,体现其时效性。对于其中属于政府财政行为的产业应制订更为详尽的计划。此类产业政策的表现形式似应以国务院法规的形式公布,其范围要尽可能缩小,期限也要明确。

(四)产业优先序列。这是指在一定期限内,政府对各个产业、产品发展优先顺序的一种意图。按其功能又可分为两类:一种主要是为掌管经济杠杆的经济部门提供的,作为有关部门使用财政或政策性资金、调节税收和关税、利率操作、股票和债券发行和上市以及进出口许可证使用等政策手段提供依据。需要提供序列的部门主要是:国家开发银行、国家农业开发银行、国家进出口银行等政策性银行,海关、税务、外贸、股票和债券管理部门等。另一类是为社会各个经济主体提供的指导性产业、产品序列,是指导性的。如吸收外商直接投资的产业序列、乡镇企业产业发展序列等。这种产业政策的时效性很强,应能随经济的变化随时调整,简明并具有易操作性。主要以产业政策主管部门文件的形式提供给有关部门,并应建立检查、监督和修正的规范性制度。

(五)规模经济和技术标准。这是指政府按照各个产业的经济技术规律,在规模经济显著的产业和产品领域,制定最低规模经济标准,规定企业进入的起点规模,从而跨过小规模一竞争一兼并和合并一大规模的漫长过程,促进规模经济的利用,降低成本。技术标准是在一定时期政府从保护消费者利益和促进技术进步出发,对各个产业、产品的最低技术要求,也可以看作是一种技术壁垒,即达不到此要求,禁止企业进入。这类产业政策具有强制性。期限较长,但也应隔一定阶段进行修改。表现形式应以国务院法规颁布。

(六)特定地域的产业政策。这是对特定地域的产业发展和经济发展进行统筹考虑,并由中央政府采取措施进行扶植、鼓励以及限制的产业布局政策,是根据纲领性产业政策中产业布局政策的原则,把产业发展和地域经济发展结合起来的具体政策。作用范围仅限于特定的地区。今后一段时间适应制定如下地域性产业政策:如中西部地区乡镇企业振兴措施、资源枯竭地域产业结构调整对策、中小城镇发展规划大纲、晋陕蒙地区能源基地政策、西南向华南的“西电东送”规划、沿海地区港口分工和布局规划等等。