

中国东北地区的转型：协调地区性和全国性政策的必要性

弗朗索瓦·布吉尼翁  
世界银行首席经济学家兼高级副行长

东北振兴战略研讨会  
中华人民共和国辽宁省沈阳市  
2003年12月3—4日

在不到 25 年的时间里，中国已经成为经济成功的象征。她的经验表明，通过合适的制度和经济环境来激发人们的主观能动性，可以实现快速和持久的经济与社会发展。

中国经验事实上已经成为许多发展中国家改革思路的模板。这些国家渴望能够仿效中国令人瞩目的成就。在过去 20 年里，中国经济年均增长率高达 8%，产出每 10 年便翻一番，使得中国位居世界经济史上增长最快的国家之列。她的外汇储备现在约为 4000 亿美元，位列全球第二，仅次于日本。凭借这些外汇储备，中国得以成功避免全球经济波动的冲击，并为未来进一步深化改革创造了条件。中国外汇储备的增长，应归功于其大胆的对外开放战略。中国在世界出口总值中的份额，已经从 1980 年的 1%，增长到 2003 年的 6%，并几乎与日本持平。在此期间，出口（或进口）占 GDP 比重已经从封闭经济体制时的 5%，增长到 25%，还从来没有哪个经济大国能够达到如此高的比率。最重要的是，经济发展已经极大降低了贫困率，这也是中国的主要成就之一。据世界银行估计，中国自 1979 年以来的经济转型，已经减少了 4 亿贫困人口（按每天收入不足 1 美元来定义贫困人口）。从全球角度来看，这无疑是在过去 25 年里在贫困消除领域唯一最为重大的贡献。

如此令人瞩目的成就并不能确保中国的未来不会遭遇困境。中国的经济转型过程尚未结束，同时面临着一些极为艰巨的挑战。今天所讨论的主题——东北地区，便是其中例子之一。

虽然东北地区过去是中国主要工业基地之一，但由于资源枯竭、需求变化和 market 结构改变等原因，她的竞争优势已经面临挑战。对于中国许多地区来说，对外贸易的重要性正日益上升，并显著改变了各地的竞争优势。其他地区在面对这些变化时，显得更具有调整能力，这或许是由于这些地区原先的专业化、对投资的依赖程度较低，以及地方政府的政策等。而东北地区正呈现出所谓的“生锈地带”特征，即工业部门日趋衰退，并缺乏竞争力。显然，东北地区需要进行重大转型，以便重新实现过去曾有的高经济增长。

### **“生锈地带”转型：地区与中央政府面临的挑战**

在工业化国家，这种“生锈地带”转型的例子并不罕见。国际贸易和经济转型在增加社会福利的同时，往往以缺乏竞争力部门令人痛苦的调整成本为代价。许多国家都曾面临落后地区的经济转型问题，其中，越是发达的工业化国家便越先遭遇这一难题。比利时、法国、德国、爱尔兰和英国的钢铁和煤矿地区在 20 世纪 70—80 年代的转型，便是其中很好的例子。这些国家的中央政府起初往往试图通过设置贸易壁垒，来保护生锈地区和产业，正如现在的美国对钢铁征收特别关税一样。当国际贸易协定使得这种贸易保护措施变得不可行时，政府往往转而采取有针对性的补贴政策。然而，这些政策大都代价高昂，而且通常也无法提高产业竞争力。我们可以举德国统一政策为例。德国政府向东德地区提供了大量的转移支付和补贴，以吸引新资本，并剥离冗余劳动力，然而该地区的产业仍不具有很强的竞争力，同

时，该地区仍高度依赖中央政府的转移支付。这种补贴成本对于大部分国家来说是无法承受的。

更为成功的方案是通过改善投资环境、为下岗工人提供大量社会援助（包括制定促进人口流动的政策），以及大规模的就业安置政策和再培训项目等，以促使该地区向其他产业转型。目前已经有一些成功转型的例子，虽然这个转型过程通常较为漫长、代价高昂，并会带来一些社会问题。英国和法国东北部的产业转型经验便是这方面的两个成功例子。

从这些国际案例中，我们可以得到若干经验教训。在下面的演讲中，我将讨论其中一些要点。不过，在讨论具体细节之前，我将指出如下三方面问题使得中国东北地区的转型不同于刚才提到的国外案例，同时也使得中国东北地区的转型更加困难。这些问题属于与地区发展有关的全国性发展问题。

第一个问题是中国生产要素（我这里主要指劳动力和资本）的流动性受到限制。上面提到的许多转型案例都采取了将劳动者从转型地区迁出的政策。事实上，为了降低产业衰退对劳动者收入的不利影响，一种有效的方法是让人们离开该地区，以提高其生活水准。这么做不仅可以提高该地区的人均收入，而且还使得留在当地的劳动者技能更符合替代性产业的要求。另一方面，金融市场可以促进资本流向新兴产业，不过，这有时候需要财政补贴的支持。这些都有助于在新兴产业中创造新的就业机会，而这些新兴产业往往需要不同的劳动技能。在中国，由于劳动力流动性受到限制，这有可能妨碍上述机制有效发挥作用。

妨碍东北地区成功转型的第二个因素，是中国国内市场的一体化程度不高，这将削弱各产业之间的内在联动效应。一些地区的经济增长，通过增加对中间投入物或服务的需求，或通过以相对较低的成本提供新产品和服务，通常会带动其他地区发展。从而，通过有效利用经济发达地区制造业和服务业中新出现的机遇，可以加速经济转型进程。未来，中国的市场一体化程度无疑将会上升。但中国目前的市场一体化状况在不少方面还有待改进，尤其是在交通设施、信息交流和信贷等方面仍差强人意。

第三个障碍是缺乏政府间再分配的财政工具。从国际标准来看，中国地方政府所承担的公共事务过多，并且这种事权划分往往是低效率的，同时在落后地区，其财政收入往往不能弥补公共支出。为了改善东北地区的投资环境，需要加大对基础设施投资、对劳动者进行再培训、改进物流系统等，这些都需要额外的资金投入。而这些资金显然不可能通过对一个增长缓慢、失业率上升的地方经济体进行课税而筹集得到。从而，通过引入财政工具，以便将财政资源从高增长地区再分配给转型地区，是加速后者经济转型的必要途径。当然，这种再分配政策应该是短期的，并且应该有利于加速经济转型，而不是延缓经济转型。

上述全国性发展问题能否得到有效解决，对于东北地区经济转型的成效和速度有着至关重要的影响。不过，也有许多地区性问题有待东北地区的地方政府予以解决。我下面主要讨论其中三方面问题。

### **国内和国际市场的有效融合**

中国加入 WTO 和中国经济自由化进程的加快，将改变中国的经济结构。事实上，该变化已经发生，并产生了许多新的机遇。同样，随着未来中国市场一体化程度提高，将进一步促进地区经济向专业化方向发展。从这个角度来看，东北地区必须思考其在全国和国际分工体系中的比较优势与定位，发展那些在全国和国际范围内具有竞争优势的领域。考虑到已有的产业基础，东北地区的竞争优势有可能仍为重工业，例如汽车产业。不过，东北地区的竞争优势也许是在其他领域，例如石化产业、制药产业或机械产业等。哪些产业部门更有可能先发展起来，这是一个必须要回答的问题。

通过确定哪些产业部门具有竞争优势，有助于为这些产业制定所需的辅助性公共政策，以吸引资本投向这些新的产业。例如，这些产业部门需要什么样的基础设施？需要什么样的培训计划？等等。此外，在这方面也需要与中央政府进行协调，以免出现众多地区争相发展同类产业的局面，并避免财政补贴用于争夺产业资源，这不仅代价高昂，而且还会导致地区间的恶性竞争。

在关注制造业和服务业转型的同时，也应该关注农村经济。中国加入 WTO，对农民收入造成了负面影响，尤其是在东北地区。据我了解，由于取消对玉米的出口补贴和降低对食用油种子的关税保护，已导致东北地区农民收入的下降。随着农业结构的进一步调整，不少农村劳动力必须要从农业部门中释放出去，因此，该地区工业部门发展缓慢所带来的最大代价，是无法吸收农业结构调整过程中所释放出的剩余农村劳动力。不过，对于东北地区来说，这进一步说明了重建工业部门的紧迫性。

### **投资环境政策**

在大部分经济转型例子中，通常不是由政府来决定当地哪些产业具有比较竞争优势，而是通过市场机制，以及新企业和现有企业自发性的投资选址决策，来形成那些具有竞争优势的产业。因此，经济转型政策需要吸引潜在的外部投资者和企业家，并应留住当地现有资源。这就要求必须营造相配套的“投资环境”，即从多个角度来判断的某个地区对投资的吸引力，包括人力资源、信贷、基础设施、配套服务、监管环境、法律执行力度和稳定的价格与市场等。

世界银行通过对各地企业进行投资环境调查，已经开始对各国和中国各地区的投资环境进行比较和评估。这些调查考察了与投资环境有关的大约 20 个指标，包括基础设施质量、企业需承担的政府管理费用或由于腐败而导致的“通融费”、熟练工人和非熟练工人的可获得性及工资成本、信贷资金的可获得性等等。这些调查

涉及中国 23 座城市大约 4000 家企业。东北有四座城市纳入了此项调查之列，她们是大连、长春、哈尔滨和本溪。本次调查结果用于对这些城市的投资环境进行排序，结果显示东北地区不同城市间的投资环境存在较大差异。其中，长春和大连的投资环境相对较好，处于所有 23 座城市的中上水平之列；而本溪和哈尔滨的投资环境相对较差，位居本次调查的末列（图 1）。

由于时间关系，在这里我不想详细讨论这些调查的具体内容，不过我想强调的是东北地区在改善投资环境方面仍有很大空间，并且可以超过国内外其他城市。虽然东北的投资环境在某些方面（例如能源和基础设施质量等方面）表现相当不错（图 2），但在其他方面（例如实际税负、员工培训投入和信贷可获得性等方面）差强人意（图 3 和图 4）。例如，在可比条件下，本溪和哈尔滨工人的平均技能水平看起来要低于其他城市；而销售税率看起来则远高于平均水平。

当然，为了改善投资环境，需要付出相当高的成本。为了改进交通基础设施和通讯设施需要筹集额外资金；为了鼓励发展新产业，需要减免税负（虽然其他国家的经验表明，如果其他方面的条件较为优越，则不必削减税率）；公共培训项目也需要资金投入。为此，往往需要来自地区外部的资金支持；特别是如果由于经济增长速度放缓、社会保障项目的成本上升，以及其他公共项目也需要资金投入等原因，导致地方政府收入较为紧张时，就更是如此。

## 安全网

即使采取了合适的政策，经济转型仍旧是一个漫长并带来社会阵痛的过程。在这方面，所有的（包括那些最为成功的）地区转型过程或多或少概莫能外。在该过程中，不少工人往往需要转换工作或转换行业，以维持必要的生活水平。因此，有必要通过安全网来保护这部分工人。据了解，东北地区（特别是辽宁省）已经开始进行全新的安全网建设试点。这些试点工作将有助于为中国安全网改革确定全国性标准。由于这可以降低就业制度改革的社会成本，从而可以更有效的推进就业制度改革，这无疑将加快经济转型进程。不过，我们也需要特别注意如下两个问题。

首先，虽然大量研究表明经济转型将直接或间接影响到农村部门，但现有安全网建设仍主要关注城市部门。来自各省家庭调查数据的结果显示，农村贫困问题已经成为东北地区（尤其是吉林和黑龙江）一个严重的问题，这些地区的农村贫困率超过了全国平均水平（图 5）。对于那些主要依靠农业经济的人群，我们应该提供什么样的社会保障？我们不无忧虑的发现，在 20 世纪 90 年代，东北地区农村贫困率的下降幅度要慢于中国其他地区。而且，一些研究还表明，农村最为贫困（即远在贫困线之下）的人群数量事实上在某些地区已开始上升，特别是在吉林省。若农村地区没有足够的安全网，这种情况在未来有可能仍将持续，或贫困率甚至有可能上升。根据世界银行的数据，吉林省当前的现状事实上已极为接近上述状况。

其次，我们还需确保安全网建设不会阻碍地区间的人口流动。安全网若过于慷慨，有可能造成不利影响，例如，最低收入保障制度有可能降低东北居民迁移到经

济发达地区或流入当地城市的积极性。正如前文所述，人口迁移对于劳动力在全国范围内的有效配置非常重要。如果已经采取相应措施，以确保当地仍能获得经济发展所需的劳动力，则人口迁移可以提高迁出人群和留在当地人群的收入。所有这些都表明，东北地区的安全网建设必须要和促进人口流动的政策相协调。

防止生活水准下降的另一条途径是加大对人力资本的投资。当然，这种政策的效应有可能较为滞后。不过，它可以提高地区竞争力、改善投资环境，更重要的是，有助于农村外出务工人员城镇和城镇周边地区的成长性产业中找到工作岗位。

## 结论

最后，我将总结一下有关中国东北地区转型问题的思考，并对安全网和国家凝聚力的重要性加以评论。随着经济发展及国际比较优势的变迁，往往需要进行经济转型，而安全网和国家凝聚力对于经济转型非常重要。我的评论主要基于欧洲大陆和美国自 20 世纪 70 年代中期以来的经验教训，我认为这些经验教训对中国同样具有启发性。

自 20 世纪 70 年代中期以来，由于技术快速进步和国际贸易的迅猛发展，以及来自发展中国家（尤其是东亚国家）的竞争加剧，欧洲和北美已经历了大规模的经济转型过程。不过，这些国家之间存在显著差异，尤其是在该时期居民收入不平等程度变化方面存在较大差异。在欧洲大陆和加拿大，经济转型并未导致地区内部和地区间的不平等程度发生重大变化。但在美国，居民收入不平等程度显著上升，不过地区间的不平等程度并未显著上升。

导致上述差异的主要原因，是各国的社会安全网和市场机制不同。虽然经济转型导致失业率上升，但欧洲和加拿大高效的安全网体制使得居民不会因经济转型而蒙受重大损失。由于她们的安全网由中央政府统一管理，这意味着资源从那些发达地区再分配给了高失业率和低增长的地区，即对后者征收较低的税率，并向其提供更多的社会福利。相反，在美国，由于安全网的效率较低，同时规模也较小，使得经济转型的社会成本相对较高，尤其是非熟练工人承担了极高的社会成本。但与此同时，美国要素市场的高度灵活性也使得这种社会成本得以平均分摊于不同地区，并可充分动用各种生产资源（美国失业率低于欧洲，同时失业率下降速度也更快）。在第一种情况下，通过中央统一管理的安全网，中央政府对各地区的人均收入进行了均等化，即暗中进行了地区间的再分配<sup>1</sup>。在第二种情况下，虽然居民之间的收入不平等程度有所上升，但由于经济的高度一体化和要素市场的灵活性，同样也实现了地区间收入分配的均等化。

中国过去 25 年的经历则是另外一种情形。中国的收入不平等程度上升非常快，这主要是由于地区差异以及城乡差异上升所引起（图 6）。城乡差异在中国并

---

<sup>1</sup>注意，这里的讨论主要指欧洲国家而非欧盟。在欧盟，存在明显的地区间再分配制度。

非一个新事物，但地区差异却是一个新问题<sup>2</sup>。过去 50 年里，地区差异从来没有如今日般如此之高。更令人担忧的是，地区差异仍在快速上升。如果将中国与欧洲国家和美国进行比较，可以发现这一方面是由于经济一体化程度和要素市场流动性程度不高，另一方面也由于缺乏地区间再分配机制，后者主要通过中央统一管理的再分配制度进行。这些问题的存在，使得人们不能以一种更为平均的方式分享中国强劲的经济增长和日益增加的居民福利。

东北地区当前的经济转型挑战要求采取更为大胆的地区性改革措施。我已经提到了其中的一些：改善投资环境以吸引新投资、培育更具有流动性的要素市场、利用公共资金来加快经济调整而不是推迟调整，以及安全网在降低经济转型过程中社会成本的重要性。不过，前面有关收入不平等问题的讨论也表明，若想成功实现东北地区的经济转型，还需要中央出台配套性改革措施，即通过提高经济一体化程度和地区间再分配程度，使得转型地区可以获得所需资源。令人感兴趣的是，这些全国性改革措施同时也将阻止或扭转地区间差异程度的进一步上升。这可能是一项新的艰巨任务。但无论从效率角度还是从平等角度来看，这些改革措施都非常重要。过去 25 年里，中国经济发展呈现出巨大活力和高度的创造性，因此，我相信在不久的将来，这些政策也将会得到成功推行。

---

<sup>2</sup> 这里主要指东南沿海地区和其余地区之间的收入差距。有关这方面的分析，请参考 Kanbur and Zhang 的“中国地区差异 50 年：革命、改革和开放的影响”，打印稿，康奈尔大学，2001 年 5 月。注意，历史学家指出，在 20 世纪 20 年代的早期工业化阶段，也可能出现了同样的地区差异上升问题。



图 1: 中国23座城市投资环境综合得分

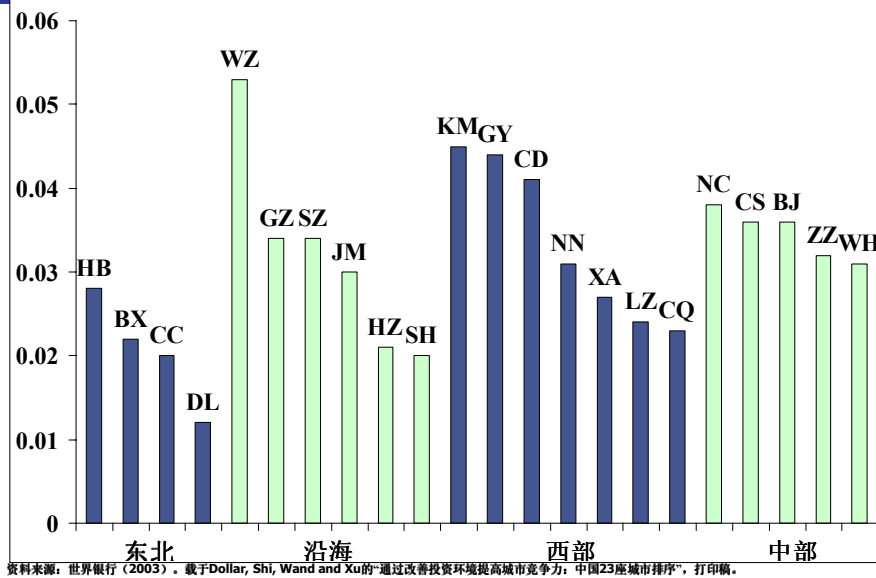
<b>A+</b> 杭州 上海	<b>A</b> 江门 深圳 重庆 广州	<b>A-</b> <u>长春</u> 北京 <u>大连</u> 温州
<b>B+</b> 天津 南昌 武汉	<b>B</b> 成都 西安 长沙 郑州	<b>B-</b> 南宁 <u>哈尔滨</u> <u>本溪</u> 昆明 兰州 贵阳

资料来源：世界银行（2003）。载于Dollar, Shi, Wand and Xu的“通过改善投资环境提高城市竞争力：中国23座城市排序”，打印稿。

注：该图列出了各地在投资环境方面的综合得分。该指标体系是与投资环境有关的 10 个主要指标的简单算术平均值。通过该指标体系，可以对 23 座样本城市的综合投资环境状况进行比较。所有城市的得分都在 B<sup>-</sup> 到 A<sup>+</sup> 之间，表明与其他国家相比，中国这 23 座城市的投资环境都相当不错。不过，东北部分地区的投资环境并不容乐观，尤其是本溪和哈尔滨，这两座城市都处于最低类别；而长春和大连则在 A<sup>-</sup> 之列，表明这两座城市的投资环境相对较好。



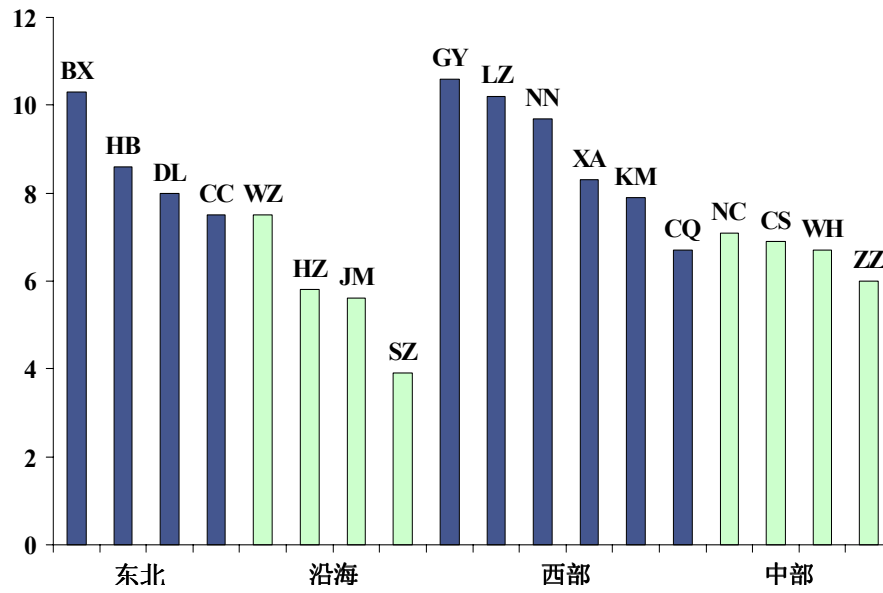
**图 2: 基础设施状况不佳所导致的损失**  
(由于能源和交通运输状况不佳所导致的损失占总销售收入比重)



注: 投资环境的一个重要方面涉及到基础设施服务质量。该图显示了各地企业由于能源短缺以及交通不便所蒙受的损失。总体而言, 中国在这方面所遭受的损失要低于其他发展中国家 (如印度和巴西)。不过, 中国不同地区在这方面的损失程度存在较大差异。东北地区看起来在基础设施方面蒙受的损失最小, 表明其基础设施状况相对较为良好。这是企业竞争力方面一个非常重要的因素, 有助于提高当地企业的竞争能力。



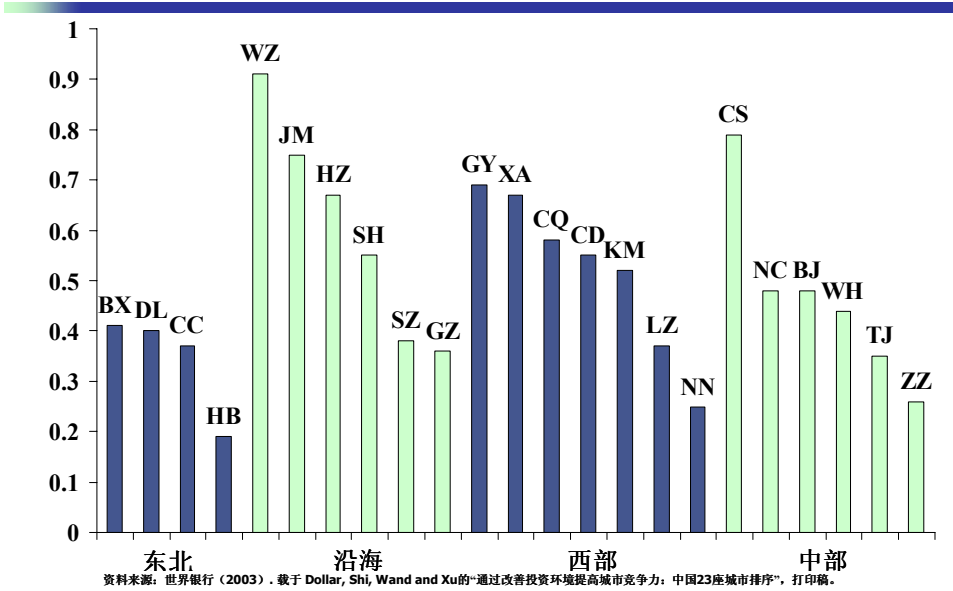
图 3: 实际税率 (税负占销售收入的比重)



注: 中国企业所承担的税负水平总体看起来并不算高, 但不同城市之间差异显著。东北地区的税负看起来相对较高, 从长春的 7.5%到本溪的 10%不等。在该样本中, 只有西部城市的税负水平略微超过了东北城市。而经济较为发达城市 (如深圳、江门和杭州等地) 的税负水平则要低于平均水平。



图4: 贷款便利程度 (获得贷款企业占全部企业比重)

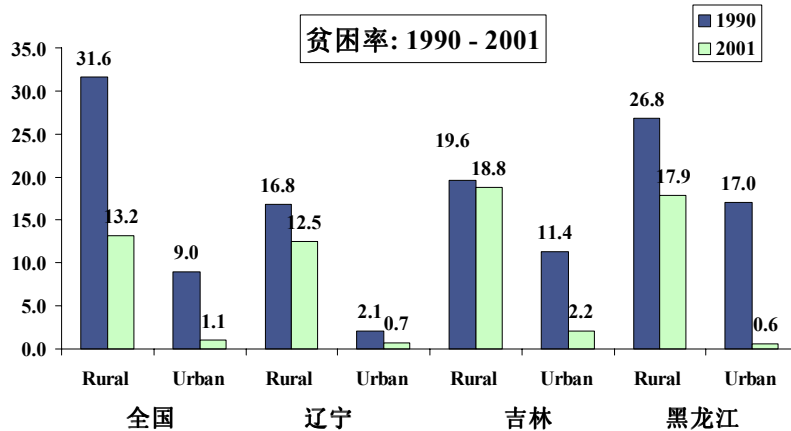


注: 中国的金融市场发育看起来要远落后于其他中等收入国家。与其他许多国家不同, 中国许多交易往来和投资活动主要通过现金进行交易。此项调查表明, 在中国许多城市中, 只有不到一半的企业从正式的金融系统中获得了贷款。东北地区的企业获得银行贷款的比重则更低, 哈尔滨企业获得贷款和利用商业信用的比重则尤其低 (有关结果未列示在本文中)。大连和长春在商业信用方面较为接近平均水平, 但在贷款便利程度方面的得分仍相对较低。随着东北企业逐步开发并生产更为复杂的产品线, 其薄弱的金融服务业很可能成为阻碍这些企业发展的主要因素之一。



图 5: 转型过程中的贫困问题

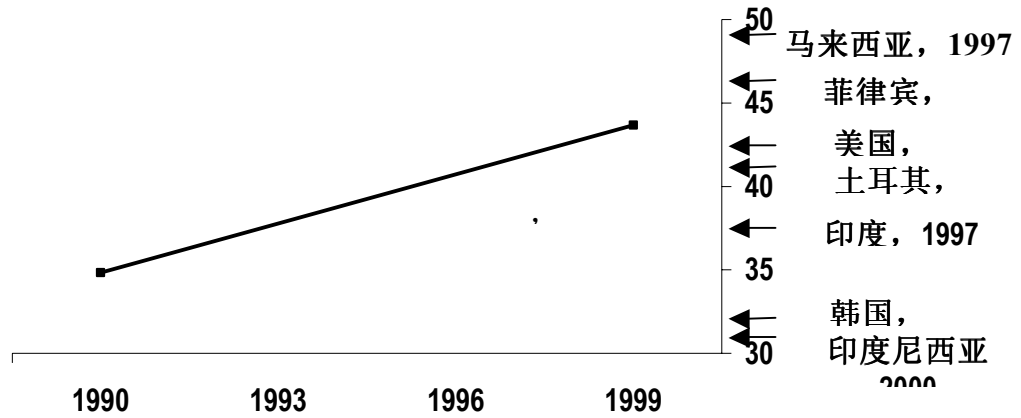
世界银行对贫困率的估计)



资料来源：世界银行工作人员估计。

注：该图表明，若以国家统计局用于确定贫困人群的收入上限标准来界定贫困家庭，则全国和东北三省的贫困率在 1990—2001 期间都有所下降。所有地区的贫困率在这 10 年间都大幅下降，不过，城市居民的下降幅度更大。从全国范围来看，城市中已几乎没有贫困人口，东北城市也是如此。不过，农村地区贫困率的下降幅度则较为有限。在吉林省，农村贫困率自 1990 年以来几乎没有变化过，只下降了不到 1 个百分点。如果采用较低的贫困线标准，则在 20 世纪 90 年代期间，农村贫困率看起来事实上已经上升了。这对于实际 GDP 在 20 世纪 90 年代保持高速增长的地区来说，这是一个相当引人注目的现象。

图 6: 中国的不平等状况, 1990-99 (基尼系数)



资料来源: "中国: 在经济增长的同时确保公平", (CEM; 2003年10月), 世界银行

注: 该图利用农村和城镇居民的消费数据并加以汇总, 反映了1990—1999期间中国收入分配问题恶化的状况。收入分配不平等程度已经超过了美国和土耳其的水平。如果中国不能扭转这种趋势, 则不平等将进一步恶化, 并有可能引发社会和经济冲突, 特别是不断上升的地区差异更有可能加剧这种冲突。