

论西部大开发与加快发展外向型经济的战略

邵望予

摘要 西部大开发是一项总揽全局、面向新世纪的重大战略决策。它的规模宏大,不仅须动员我国举国上下的力量予以支持,实现投资主体多元化以增强开发力度;还须全方位、多层次、宽领域扩大开放,积极引进外资参与,使其与西部地区的资源优势相结合发展特色经济;同时,须充分利用国内外两个市场和两种资源的优势,大力发展西部地区具有区位优势的外贸贸易,并加强与海外的经济合作。为增强西部地区各级干部观念上的变革,应重视干部的培训 and 加快外经贸人才的培育与引进。

关键词 西部大开发 BOT 区位优势

中图分类号: F125 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2000)06-0011-06

自改革开放以来,我国国民经济快速发展取得了举世瞩目的成就,但是,占我国陆地面积 57%、全国人口 23%,并拥有丰富资源的广大西部地区,它们国内生产总值却仅占全国的 13.9%,利用外资不到全国引进外资总值的 4%,出口仅占全国出口总值的 8.7%,全国生活在贫困线以下的人口,约 90%集中在这一地区。这些充分说明了我国西部地区的经济发展滞后于全国的平均水平,与东部沿海地区的经济发展和人民生活水平的提高相比,更有十分明显的差距。因此,党中央适时地提出了实施西部大开发的战略,使西部这片沉寂多年的土地成了国内外共同关注的热点。这是一项统揽全局、面向新世纪具有战略意义的重大决策,也是贯彻邓小平同志“两个大局”战略构想的重要组成部分。加快西部地区经济社会的发展,缩小东西部之间的差距,直接关系到东部地区乃至全国的经济持续发展。没有西部地区的繁荣昌盛,就不能真正实现我国的繁荣富强、民族团结和长治久安的局面。

西部大开发是一项规模宏大的系统工程,任重道远,不仅须动员举国上下的力量予以支持,还须扩大对外开放,积极引进外资和大力发展对外经济贸易,这是促进西部大开发的重要途径。

一、实现投资主体多元化,增强西部地区的开发力度

西部地区幅员广阔,资源丰富,但由于历史和自然条件等原因,特别是由于西部地区长

期处于封闭状态,其观念和管理体制,不能打破计划经济体制下的地方观念和地区保护,忽视引进国内外的资金、技术、人才等要素,以致经济基础薄弱,尤其是广大的农牧业地区,其城市化水平和工业现代化水平明显低于全国平均水平。要改变西部地区经济发展的滞后状况,使西部开发取得成功,首先须深化改革,进行观念上的变革,要改革政府机构、管理体制、产权体制,其核心是要加快建立市场经济机制,实行全方位对外开放,对内则须真正摆脱“小而全”、“大而全”的经济模式;然后,在新的开放观念的指引下,利用各方面的力量。当务之急是要积极开展全方位的包括公路、铁路、机场设施、通讯、能源供应、城市公用设施和水利、农田灌溉等基础设施建设,使西部地区逐步改善投资环境。同时,由于西部地区的生态环境十分脆弱,在大开发的进程中,如果不加倍注意保护,让其继续受到破坏,则其后果将是灾难性的。例如,对青藏高原水源地区的生态务必妥加保护,否则对整个长江流域、黄河流域、汉水流域以及珠江流域等都将带来不可设想的后果。因而要特别注意处理好经济建设与资源、生态环境保护的关系,努力做到经济的可持续发展。

现在,西部大开发的政策取向已经明确,要实现这一宏伟目标,无疑需要大量的资金、技术、设备和相关服务的投入。除了依靠中央政府应加大西部地区的投资力度外,还必须从国内外引导和推动投资主体多元化,以弥补资金和技术等要素的不足。先就中央财政支持而言,据悉在“十五”期间,已将交通设施列为大开发建设的重中之重,根据已公布的资料,铁道部规划中的西部铁路大中型项目基建投资预计将达到1 000亿元左右;交通部将在西部地区重点建设8条总规模约1.5万公里的公路大通道,总投资约7 000~8 000亿元。国家农林水利部门也正为西部地区的有关建设项目筹资230亿元,以加强生态环境保护。此外,国家还准备修建一条从新疆到上海贯穿9个省区、全长4 167公里、投资超过384亿元的西气东输管道项目。这些都将为西部大开发提供有力支持。

西部地方政府不抱依赖和等待态度,而是采取积极发挥本身的主体能动性,也集中财力为大开发各自提出了投资计划,其中主要有四川省为改善基础设施,计划在最近几年内投资1 700亿元,且在本年内已对交通、水利、电网和通讯等108个项目的实施作了具体安排。重庆市为建设107个重大基础设施项目,计划在10年内投资2 400亿元,其中在建的有50个项目涉及交通和城市基础设施、三峡库区生态环境治理和水资源开发等。今年陕西省公路投资将达到80亿元,新增公路里程1 000公里。在贵州,全省已建成和即将建成的高级公路已达1 100多公里,为改善县、乡公路网,今年安排新建和改建3 020公里公路,所需的17亿元建设资金已基本到位。新疆境内的部分国道升级改造、南疆铁路向西通达吉尔吉斯斯坦项目和新疆兰州间修建成品油管道等工程,在中央政府财政的扶持下,总投资约需1 000亿元以上。

西部大开发也激发了东部沿海地区的企业去寻找发展机会。在东部市场趋向饱和及资源日渐耗竭的状况下,带着资金和技术要素去西部参与开发。东部的要素流向西部,既不是单向支援,更不是为了“济贫”,而是在西部开发中寻找自己新的发展机会。同时,随着东部沿海地区产业结构的优化升级,其中不少尚有发展潜力的资源加工型和劳动密集型产业开始向自然资源和劳动力资源富裕的西部地区转移,这不仅有助于西部滞后的经济结构和产业、产品结构的调整,且对东部本身经济在新世纪中的持续发展也具有重要的意义。基于这种共识,西部地区以往怕肥水流入他人田,现在纷纷拆除了篱笆,实行全面开放,对来自东部的企业给予相似于外资的优惠待遇,四川给予广东的若干投资项目以“免三减五”优惠,青海

准备对沿海来的投资给予“免七减八”的待遇等等。在这种鼓励下,1999年四川已引进省外投资50多亿元;其中广东一些企业已先行一步,在四川和重庆兴办了600多家“广企”,其中不少企业是以盘活当地国有资本的方式进行合作,成效显著。深圳在西部办企业的更多,截至去年底,投资额超过1000万元的有59家,超过亿元的有6家;例如康佳集团利用它的品牌、技术、管理和资金优势,通过兼并、控股方式组建了一批彩电生产企业,使原来处于停产、半停产的企业迅速走出了困境,同时也直接和间接地解决了部分下岗职工的就业问题。上海在西部地区已有一批合作项目正在实施之中,主要集中在生态治理、技术改造和基础设施建设等。1999年上海与云南、陕西、重庆等省市签订了53个项目,总投资约7.81亿元。最近,上海市主要领导成员和工商企业界人士,频繁走访西部地区达成新的合作项目更多。由此可见,鼓励更多的东部企业积极参与西部地区重大基础设施和大型项目的投资、建设和管理,是一条打破地区分割、优势互补、平等互利、联动发展、共同繁荣的正确途径。

除了国营企业往西部进军寻找商机外,浙江、广东的民营企业也接踵前去,广东两家民营企业利用青海电解铝生产优势,在青海海晏县共投资1000多万元开设铝型材加工厂,使生产成本大幅度降低。民营经济的参与是西部大开发的主力军之一,它配合国家的基础设施投资,鼓励民营企业的大发展,可以丰富西部地区的产业内容。改革开放以来,西部地区经济发展滞缓,民营经济发展不力是重要原因之一,西部大开发仅靠政府的投入是不够的。因而必须高度重视运用政府和市场的双重力量,充分发挥民营经济的重大作用,使民营经济在西部区域经济发展中扮演更为重要的角色。

为保证西部大开发战略的顺利实施,除了中央和地方的各种力量和多种经济成份的参与外,尚有重要的一环是扩大对外开放领域,加大招商引资力度,吸收更多的外资参与西部大开发,以加快西部地区经济发展的步伐。

二、加快全方位对外开放,充分利用外资参与西部地区的经济建设

由于经济全球化的日益深化,为使中国经济更好地融入世界经济并从中得益,朱镕基总理在今年北京召开的“21世纪论坛”年会开幕式上宣称:“未来10年中国经济主要特征之一将是加快全方位对外开放”,即对外商将开放更宽的投资领域,这是加速我国西部大开发建设进程的一项重要举措。自对外开放以来,我国已连续7年成为利用外资仅次于美国的全球第二大国,目前外商在我国的各类直接投资共计35万家,实际利用外资3200亿美元,对我国经济发展的推动作用日益增强。它弥补了我国建设资金的不足;促进我国产业的技术改造和结构调整;还有力地推动我国经济体制和国有企业的经营机制向社会主义市场经济转换;改善我国的出口商品结构并逐年扩大了出口,外资企业为我国增加外汇收入作出了重大贡献;同时,还有助于我国科技和管理人才的培养和劳动就业人员的扩大。

在取得上述重大成就的同时,不足之处主要有:一是由于我国早期在宏观政策上缺乏对如何利用外资优化我国产业结构的研究,以致低层次劳动密集型项目重复引进,高新技术产业比重过小;二是由于我国政府对外资政策的导向以及东部沿海地区的地理位置和基础设施远较西部地区便捷和完善,导致外资在东西部之间的分布极不平衡。

积极利用外资是我国在新世纪中的一项长期既定国策,为促进西部地区滞后的经济快速发展,根据应加快全方位对外开放的决策精神,笔者认为应采取的政策措施是:

1. 外商在西部地区的直接投资应给予区位政策倾斜 为充分发挥西部地区资源丰富、劳动力成本低和市场潜力巨大的优势,除去年 11 月中央经济工作会议确定本世纪将加大中央对西部地区的财政投入,加强基础设施建设和优化生态环境,以改善西部地区的硬件设施外,在软件方面,对外商在西部地区的投资应扩大开放领域,并在资金配套、税收优惠和对外资的国民待遇等方面给予政策倾斜,以鼓励外商在该地区直接投资的积极性。

2. 提高外商直接投资项目的产业结构层次和技术含量 为适应西部大开发的需要,对引进的外商直接投资项目,应引导以基础设施、基础产业、生态环境保护和以高科技、高增值及出口导向型产业为重点,改变东部沿海地区初期引进的外资大量属于劳动密集型的消费品传统产业,只重视外资投资项目数量的增长,而忽视项目的科技含量和规模效益的偏向。

对基础设施方面的引进项目,包括电站、供水、交通设施等,在投资方式上,争取采用“BOT”(Build 建设—Operate 经营—Transfer 转让)的引资方式,这是近 20 年来兴起的一种新型国际融资和经济合作方式。随着经济社会的发展,我国西部地区对基础设施和公益项目的需求日益增加,但资金和技术力量不足,通过 BOT 引资方式,由外国投资企业承担设施项目的建设资金和技术设备,在项目建成后通过经营收回投资,然后在合同期满(一般为 15~20 年)外国投资者获得相应的投资回报后,把这一设施完好无偿地交给西部地区有关招商方。这样既有助于缓解缺乏资金和技术的困难,并可在项目协议期满后无偿拥有该设施的全部或部分所有权。近年来,我国广西来宾火力发电厂、黑龙江的自来水厂和北京至通县的高速公路等项目,先后采用了 BOT 方式,且都取得了比较满意的效果。

3. 充分利用西部地区的资源优势发展特色经济 为加快西部的开发建设,应以市场为导向,因地制宜,充分利用西部拥有大量的有色金属矿储和石油、天然气等资源禀赋优势。在目前全国已探明的 140 种矿产资源中,西部就有 120 多种,其中有一部分是名列世界前茅的稀有金属。通过引进高新技术,加快发展和建立有色金属和特色化工加工基地,增强资源性产品的深加工和精加工能力,提高其技术含量和附加值,使资源优势转化为经济优势。同时,由于地域辽阔的西部又是我国农牧业的主要地区,应把农业的发展作为西部大开发的重点之一。农业是一国国民经济的基础,但是,我国在经济建设中一直对农业的投入很少,长期以来,是以农业来支持工业的发展,导致我国农业生产的基础十分薄弱,生产规模小,效率低,且经营分散。国家应调整产业关系政策,使之向农业倾斜,提高农业的比较利益。尤其是对外开放以来,由于忽视引导和缺乏政策上的优惠,以致外商在农业领域的直接投资占总投资额的比例还不足 3%。为改变这一情况,加大外资在农业领域的直接投资,当前一方面应尽快改善农业领域的投资环境,另一方面应积极引导外资投向农业高新技术开发研究和农产品深加工等项目,通过有重点地创建一批与东部地区的“工业开发园区”类似的“农业开发园区”和“农业高新技术产业示范区”等。大力引进国外的先进农业生产技术,提高我国的农业技术水平,并以优势的农业资源的依托,例如新疆盛产优质棉花和葡萄等鲜果,利用外资和先进技术设备加快对棉纺业的技术改造,建成优质棉纺织品的原料和生产基地,以及逐步形成以生产精品葡萄酒和加工鲜果的特色加工工业。并锲而不舍地发展包括烟叶、畜产等农产品的加工工业,推进农业的产业化经营,使我国农产品能快速走向世界市场。

4. 扩大开放服务市场,有助于西部地区工农业的大发展 服务业现已逐步成为各国经济增长的支柱产业,服务业的发展水平已成为衡量一国经济社会发达程度的重要指标之一,服务业的滞后将会明显地影响一国工农业生产的发展。为加快西部地区的经济发展,必

须扩大我国服务业对外资的开放领域,包括银行、保险、电讯、分销和专业服务等方面。我国的服务业因大多受国家垄断,以致长期滞后,自90年代初以来,我国的金融、电讯等市场虽逐步对外开放,但在地域上仅局限于东南沿海的一些主要城市,对广大西部地区的服务市场,基本上仍是封闭的,这既影响了我国加入世贸组织的进程,也制约着我国西部地区经济贸易的发展。如果继续封闭西部地区的服务市场,那末我国想要在西部地区扩大引进外资,无异于“缘木求鱼”。因而我国西部地区不仅要加快适度开放与引进外资有密切关联的金融、电讯、运输、商贸等主要市场,还应鼓励外资参与开发西部地区有特色的服务业,其中主要是具有资源优势的旅游业。西部地区风光秀丽,人文景观独特,文化历史悠久,有很多闻名全球的旅游景区,但大部分景区的设施落后,管理和服务质量差,应大力引进外资以加快旅游基础设施建设,进一步完善景区的综合功能和提高服务质量,加快把旅游业培育成为西部地区的特色行业和新的经济增长点,努力使中国由旅游资源大国成为世界旅游大国。

此外,为使西部地区能进一步利用外资,除加快全方位对外开放积极引进外商直接投资外,国家还应给予更多机会利用国际组织或外国政府提供的多边或双边优惠和援助贷款。我国贫困地区大多在西部地区,争取外援,做好扶贫开发工作,对于加快西部贫困地区开发和经济建设具有重大现实意义。

三、大力发展有区域特色的对外贸易,并加强西部地区与周边国家和世界各国的经济合作

在实施西部大开发以加快经济发展的宏伟目标下,对外经济贸易作为国民经济的重要组成部分,应利用国内外两个市场和两种资源的优势,充分发挥其应有的作用。随着我国加入WTO进程的加快,将可获得良好的外部环境,为了有利于西部地区与世界各国开展广泛的贸易往来和经济合作,在政策上应加快放宽西部企业的进出口经营权以及与外商组建中外合资外贸公司的条件,这是促进西部大开发的又一重要途径。其具体措施是:

第一,充分发挥西部地区自身的优势,努力发展有区域特色的加工产业和对外贸易。改革开放以来,我国对外贸易有了举世瞩目的发展,现已成为世界第九贸易大国。这主要由于我国东部沿海地区得益于对外开放之先,抓住国际经济结构调整和跨国产业转移的机遇,积极引进利用外资并依靠自身具有较好的经济基础和一些有效措施,促进了对外经济贸易的快速发展。东部沿海地区在对外开放和发展对外经贸中的有益经验,可作为西部地区的借鉴。但由于历史和自然条件等原因,西部地区的经济基础及其总体发展水平与东部地区有明显的差距,因而在创建和发展对外经济贸易的产业、产品结构上,要尽量避免与东部地区形成重复建设、重复引进的格局,而应重点发展西部地区本身具有的资源优势和经济发展的特点。例如,云南生物资源丰富,新疆的石油和棉花具有较大的优势,陕西高技术产业已形成一定规模等。因此,发展西部地区的对外经济贸易,应依循以国际市场为导向,与当地的资源配置和经济特点相结合的原则,有针对性地制定和发展优势产业和出口产品,避免盲目建设和生产,这是为获取比较利益和扩大西部地区对外贸易的重要途径。

第二,充分运用区位优势,大力开展边境贸易。要大力发展西部地区的对外经济贸易,除要充分发挥自身的资源优势和特色产业外,还应尽量利用区位优势,积极开展边境贸易。西部地区有不少省区毗邻边境,且与周边国家接壤的大部分是我国少数民族聚居的地方。

鼓励边疆地区发展与周边国家开展经济技术合作和贸易往来,对于加快西部地区经济发展,保持边疆的繁荣安定,增强民族团结,加强与周边国家的睦邻友好关系,都具有十分重要的意义。

发展西部地区与周边国家的经贸往来,必须要有与这些国家陆路相连或通江达海通行无阻的运输通道,目前可以利用的一是与俄罗斯和中亚国家相通的欧亚大陆桥,为我国西部地区通向中亚、西亚和欧洲提供了最短的陆上通道。这条铁路通过的地带,资源富集,且连接着太平洋和大西洋两大经济中心,特别是为西部地区发展与经济高度发达的欧盟以及在经济上和我国互补性很强的俄罗斯,在经济合作上提供了十分有利的条件。二是从我国西部的云南省经过缅甸通向印度洋沿岸的东南亚各国。拟建中的中缅陆水联运是中国走向印度洋到中东、非洲最短的通道,较经我国东南沿海港口到达上述地区可缩短约三千公里,与这一正待开发而又具有重要战略意义的地区、国家建立密切的经济关系,对我国西部地区经济的发展是具有重大意义的。

第三,加强向海外直接投资,重点发展对外工程承包和国际劳务合作,有助于西部地区经济的快速发展。发展对外经济贸易,既须积极引进外资,也须鼓励我国企业走向世界,“请进来”和“走出去”,是适应经济全球化和参与国际分工的必由之路,特别是当前国际贸易的主体已是跨国公司,其贸易额已占全球贸易的 2/3。对外开放以来,我国企业已开始走出国门,在众多国家兴办各种类型的企业。西部地区的企业,其中条件成熟的,也应根据产业和经营项目的特点,积极慎重地走向世界市场,但应防止一哄而起。就当前西部地区具有比较优势的,其中有一项可重点发展对外工程承包和劳务出口。

经过 22 年改革开放,我国对外工程承包从零的起点上取得了令人瞩目的成就,1998 年起签订的合同额就已突破了 100 亿美元大关,有 30 家中国企业已进入全球最大 225 家国际承包商排名,所承包项目的科技含量在逐步提高,科威特炼油厂、伊朗德黑兰市区地铁和巴基斯坦山达克铜矿城等大型工程项目的成功实施,表明我国门类齐全的工业基础和技术力量,已具备承担国际承包市场大型工程项目的实力。今年,中国冶金建设集团中标美国钢铁厂项目,实现了进入美国本土工程承包市场的零的突破,更说明了我国工程承包业的雄厚实力。我国西部地区劳动力资源富裕,同时也拥有一批在工程项目设计、建设和管理方面具有较强实力的建设单位和设计院所,在开拓国际工程承包业务和劳务合作方面具有相当潜力。目前,西部地区已有不少企业和设计院所走出国门,到包括俄罗斯和其他独联体等周边国家承揽各类工程建设项目,并取得好评。今后进一步加强技术力量,重点培育一批具有国际竞争力的对外工程承包企业,国家在融资和信息方面给予必要的扶持,这必将大大有助于西部地区进一步发展与世界各国的经济合作和服务贸易往来。

第四,加快外经贸人才的培养与引进,增强各级干部对发展外向型经济重要性的意识。外经贸人才的缺乏和对发展外向型经济认识的相对滞后,是制约西部地区外经贸和社会发展的一个重要因素。为此,应加快发展西部地区科学教育事业,加快外经贸人才培养,造就一大批政治强、具有国际型、复合型的外经贸人才,已成为西部地区发展外经贸事业的当务之急。国际市场的竞争,归根结底是人才的竞争。为搞好西部地区外经贸人才资源的开发,一是应十分重视外经贸在职干部的培训工作,提高他们的专业素质;二是要创办有外经贸专业的院校,或采取与东部地区联合办学,定向培养等方式,使西部地区外经贸系统拥有包括少数民族学生在内的强大后备军;三是做好干部交流和人才流动工作,加强从东部地区智力