

入世与我国西部大开发的发展模式选择

张 鸿

摘 要: 入世意味着我国的区域政策将不可避免地要受到 WTO 规则和新贸易问题的制约。因此,我国的西部大开发应在 WTO 规则下选择政策工具。本文在论述了入世给我国西部大开发带来挑战的基础上,提出了 21 世纪我国西部大开发的新发展模式。

关键词: 西部大开发;WTO;发展模式

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2003)01-0025-05

20 世纪末,中国政府提出了加快中西部发展、不失时机地实现西部大开发的战略。这是一个关系到现代化建设全局的举措,能否顺利地实施直接影响到中国现代化的进程。

21 世纪初,中国加入了 WTO,这不仅意味着中国必须全面履行入世的承诺,按照 WTO 的规则来调整中国的一些相关法律、法规,执行全国统一的经贸政策,同时还要求中国接受 WTO 新议题的考验,并且有必要在 WTO 规则的框架下重新调整构筑西部大开发的模式。

一、入世给西部大开发带来的机遇

1. 入世后,中国的对内、对外贸易环境将大大改善 中国人世后,整个世界将获准更多地进入中国市场,同时,中国也获准更多地进入世界市场,尤其是美、日、欧三大市场。中国的产品出口,特别是初级产品出口长期受到歧视的状况将会大大改观,商品贸易、服务贸易的出口也将随之变得更加稳定和可以预见。国务院发展研究中心的研究结果表明,加入 WTO 后,中国的对外贸易将在现在的基础上增加 2.5 个百分点。不仅如此,在 WTO 的统一框架下,中国将进一步加强与世界的联系,融入到全球经济一体化的分工合作体系中去。在参与全球经济一体化的过程中,中国将能够更好地发挥资源和劳动力成本低廉的比较优势,大力发展劳动密集型产业,并以此来提高整体经济的国际竞争力。劳动密集型产业发展的空间的扩大,将有利于西部地区充分发挥劳动力成本低廉的优势,吸引外商投资西部地区的劳动密集型产业。

2. 入世将大大促进东西部地区经济一体化的进程 建国以来,中国西部地域一直担负着对沿海提供原材料和初级产品基地的作用。而沿海地域充分利用技术的优势对西部的资源及初级产品进行加工并将加工成的工业品提供给国内外市场。这种分工合作,有利

于中国资源和技术的合理利用。然而,随着改革开放的不断深入,各地域特别是中、西部地区自然地表现出追求价高利大的加工工业这样一种倾向,其结果是全国地区之间的重复投资相当严重,产业结构趋同现象十分明显,各地域的特色难以得到发挥。这种产业构造的同化现象使得我国东西部地域间分工合作经济原则难以得到实施,各个地方的优势得不到充分的发挥。

对发达地区的倾斜政策本身是有悖于公平这一市场竞争的基本原则的。对沿海地区实行优惠的投资政策、财政政策、外汇政策,使得沿海地区从中获得巨大的政策利润。由于倾斜政策的目的是调整地区之间的利益分配,其结果将必然带来不公平的利益分配关系。全国统一经贸政策的实施,将逐步改变我国过去优惠政策向沿海及经济特区倾斜的格局,促使东西部地区在公平合理的基础上开展分工和协作。

3. 入世有利于西部地区由自力更生的封闭型经济向与国际市场连为一体的开放经济过渡 受交通、自然等条件的制约,西部区域明显表现出封闭型经济的特征。随着我国改革开放的不断深入,由自力更生的封闭型经济向与国际市场连为一体的开放经济过渡在沿海地区已经非常明显。而随着 WTO 的加盟,中国改革开放的进程将大大加快,今后自成一体比较浓厚的中西部地域将在不断加强区内各省(市、自治区)之间的分工合作的基础上,最终将与沿海市场及国际市场联为一体。市场圈的扩大将有利于西部区域充分利用比较优势,从而加快西部大开发的进程。

4. 入世后,长期阻碍西部经济发展的体制性障碍将逐步得到清除 由于中国的改革开放和市场化改革是从沿海地区逐步向内陆地区推进的,西部地区的市场化进程可以说才刚刚起步。无论是在经济体制还是市场运作方式上,西部地区仍然是目前中国受计划经济体制约束和影响最大的区域。在企业的所有制构成上,西部地区仍然是国有企业一统天下的局面;在价格调控机制上,西部地区的相当一部分产品仍然是以政府调控为主;由于乡镇企业不够发达和农村范围比较大,西部地区的城乡差别仍然很大。入世后,中国的市场化改革进程将大大加快,国有企业改革的力度将进一步加大,政府的职能将进一步适合市场化的运作;全国统一的市场化建设将打破西部地区国有企业与民营企业、城市与农村之间的障碍,促使生产要素之间的自由流动。这一切都将为西部地区的经济发展创造更好的体制环境,促进西部地区经济的发展。

二、入世对西部大开发的挑战

按照 WTO 的规则,即非歧视原则、透明度原则、促进公平交易原则、发展中国家更多参与原则。其中任何一项原则的实施都将从根本上改变我国各级政府、各个民间团体、各种所有制企业的游戏规则。随之而来的是中国的区域经济发展将面临严峻的挑战,尤其对于经济尚且十分落后的西部地区。概括起来主要集中在以下几个方面:

1. 西部地区的低成本优势将受到极大的挑战 西部地区具有丰富的土地、矿产和能源资源,但资源优势并不一定就等于竞争优势。比如说,西部地域辽阔、劳动力成本低廉,具有发展劳动密集型产业的潜在优势,但由于生态环境、技术水平落后、劳动力素质低,劳动力密集型产业的经济效益并不十分理想,资源优势并没有转化为经济优势。入世后,经济全球化将大大加快中国产业的技术含量,使得资源和劳动力要素在市场竞争中的作用逐步降

低。西部与东部之间、中国与发达国家之间的比较优势差距将大大缩小。

2. 西部的产业推进模式将受到挑战 根据比较优势理论和中国生产力配置的现状,西部地区的产业应以资源开发与加工、劳动密集型产业为主。加入 WTO 以后,中国国内产业的分工将进一步走向合理,外国跨国公司 will 首先进入基础设施条件较好的东部地区,从而挤压东部的传统产业、企业转移到西部地区。由于西部地区的技术含量比较低,西部地区的传统产业的优势只能是低环境标准、低劳工标准的产业。在这种情况下,如果西部地区按传统产业的推进模式来接受这些产业的转移,西部地区很有可能成为“肮脏工业”的聚集地。事实上,中国东部地区的一些重污染产业已经开始向西部地区转移。这样一来,西部地区的生态环境将有进一步恶化的危险,开发与环境并举的西部大开发理念将受到严重的挑战。反之,如果西部地区将低环境标准、低劳工标准的劳动密集型产业拒之门外,西部地区的劳动密集型、资源密集型及其加工产业的发展将受到极大的制约。

3. 西部地区的外向型经济将受到挑战 自改革开放以来,在中央政府优惠政策的扶持下,中国东部地区借鉴日本、亚洲四小龙的发展经验,一改 30 年间采取的进口替代发展战略,在 80 年代初,实现了由进口替代向出口导向的产业结构过渡。通过引进外资和大力出口,东部沿海地域外向型经济取得了举世瞩目的发展。加入 WTO 以后,中国的外向型经济将获得更多的发展机遇,但由于东西部基础条件的差异,两者对比利益的分享是不均衡的。在中国市场统一对外开放的格局下,由于东部地区的经济实力较强、市场开放化程度较高,其抵抗外国企业、产品的能力较强,因而入世后,东部地区面临的机遇将大于挑战,其引进外资和出口创汇将有可能出现快速的生长。与此相反,西部地区由于基础设施薄弱,市场开放程度低,入世后将承受较大的竞争压力。在对外贸易、外商直接投资已经成为区域经济增长新亮点的背景下,中国的资源、资金、人才有可能进一步向东部地区集中,使中国东西部差距进一步拉大,从而对区域经济产生不利的影响。

4. 西部地区的竞争政策将受到挑战 根据波特的竞争优势理论,西部地区绝大多数地区仍处在资源推进阶段向要素推进阶段的过渡期,在国际分工中仍处于低竞争阶段。为了扶持西部地区的发展,在 20 世纪末期,中央政府出台了多项扶持西部地区发展的优惠政策。但西部大开发的许多优惠政策在一定程度上还存在着“专项性”,即这些扶持西部地区经济发展的经济政策措施并没有在全国范围内按统一的标准无差别地实施,在一定程度上还存在着面向部分地区、部分企业、部分产品的倾向。一旦这些政策引起对其他 WTO 成员国贸易上的伤害,西部地区的产品及其企业将有可能遭到倾销和非关税壁垒的诉讼。伴随着入世后带来的竞争政策多边化,西部地区的竞争政策将受到挑战。

三、西部大开发的政策调整与发展模式选择

(一)西部大开发的政策调整

中国成为 WTO 的新成员,严格遵守世贸组织的各项规则,认真履行中国政府在入世协议书上的承诺是中央政府及其各级地方政府的责任和义务。作为联合国的常任理事国和世界最大的发展中国家,中国的各项产业政策和区域政策都将受到世界各国,尤其是美、日、欧三大经济巨头的密切关注。

1. 规范和调整西部大开发优惠政策的手段 近几年来,中央和各级地方政府颁布了一系列扶助西部大开发的优惠政策和措施。这些措施包括外商投资优惠政策、西部地区的产业政策、对外贸易的优惠政策等,但有一部分政策属于 WTO 规定的不可使用的直接补贴的范畴。从统一全国大市场的角度出发,应逐步取消这些直接补贴,而改用税收优惠、基础设施建设、教育扶持等间接补贴。时间上可以采取统一规划,分阶段实施的策略。在 WTO 允许的 3~5 年过渡期间内,加快现有法律和优惠政策的实施;过渡期后,应按国际惯例,适时启动各国已经普遍采用的税收竞争政策杠杆。

2. 从区域政策、产业政策逐步向环境政策和资源政策转变 尽管 WTO 并不反对区域性的倾斜政策,但由于中国西部地区国土面积占整个中国面积的一半以上,一些西部地区的中心城市已具有一定的发展水平,缺乏统一客观标准的广泛区域政策显然有违 WTO 的公平原则之嫌。因此,今后西部大开发的区域优惠政策应集中在经济落后地区之内,且这些地区必须是严格按照一定的标准(如人均 GDP、绝对贫困人口所占的比例等等)筛选出来的特别地区。

鉴于西部地区资源丰富、生态环境脆弱,为了促进西部地区的资源开发与生态环境的保护,应采取各种政策鼓励西部地区开发自然资源的同时保护生态环境。比如,对西部地区得天独厚的农业、旅游业、畜牧业、矿产业的发展,采取实行减免营业税及优惠所得税税率,吸引国内外资本投资于西部地区。对利用来自于西部地区水源和利用西部地区资源的企业和个人征收“环境保护税”等等。

3. 中央政府的扶助政策应从直接补贴逐步向间接补贴过渡 在援助西部地区的开发过程中,中央政府及其各有关职能部门往往倾向于给钱给物。虽然这种给钱给物的直接补贴简单明了,容易立竿见影,但由于这种补贴缺乏统一的法律、法规,弹性较大,往往容易使得政府陷入计划经济的泥坑,从而妨碍西部地区市场化的进程及公平性的原则。今后,西部大开发应借鉴沿海地区开发开放的经验,多给政策、法律,少给钱财。例如,中央政府可以允许西部地区率先开放旅游、航空、金融等服务业,进一步放宽对资源产品及原材料产品的价格管制等等。由于西部地区在整个中国所占的 GDP 比例不是很大,率先对内外资开放这些领域对全国的震动及影响不会很大,容易操作。而且,紧接着随之而来的东部和中部地区的开放也可从中吸取经验和教训。

4. 制定西部地区开发法 尽管中央政府非常重视对落后地区的开发,但目前的区域开发政策还仅仅停留在“优先安排项目”、“加大投资力度”等抽象的政策表述上,为保证西部大开发的顺利进行,应借鉴 WTO 成员在开发欠发达地区“先立法,后开发”的经验,通过立法程序,制定相关法律。可以采取制定单项法律与综合法律相结合的方式,加快立法步伐。对中央政府的援助目标及标准作出具体的规定,增加政策的可操作性,从而保障西部大开发各项优惠政策的有效实施。

(二)西部大开发的发展模式选择

西部开发战略的实施,长期以来一直依存于区域外的力量。改革开放前依存于国家的中西部平衡发展战略,改革开放后又依存于沿海的辐射作用。西部开发一直处于被动的地位。国内外落后地区开发的经验证明,依存于地域外来振兴地域开发的思路,最终结果是影响区域的自立发展。在展望 21 世纪西部大开发的战略方向时,有必要促使西部地区形成自

我发展的良性循环。西部地域必须有自己的“发动机”。也就是说,21 世纪西部大开发的战略方向是:以重庆、西安、成都等大城市为中心,以长江、黄河、宝成铁路等交通干线为轴线,按照大城市—中小都市—农村这样一种点—线—面成长及开发模型而逐步展开。在产业政策上,不应片面追求出口振兴和劳动密集型产业,而主要应立足于国内市场,以旅游、资源为基础,以高新技术产业为龙头,以此来带动产业结构的升级与提高。

第一,西部大开发必须利用不平衡发展战略,由点到面逐步铺开。从理论上讲,缩小东西差距最简便的方法是通过国家对西部地区进行大规模的投资。实际上,世界上许多国家都进行过这方面的尝试,而结果无一不是以付出巨大损失而告终。大面积地对西部地区进行扶助,一方面国家财力不可能,另一方面从投资效率来看也非常不合算。作为西部大开发的现实选择是,借鉴沿海特区的经验,先集中力量建设好投资效率高的大城市及交通干道上的中小城市。

第二,在发展出口导向型产业上,西部地域处于劣势。受东部成功经验的启发,借助国家“三沿”开放战略的实施,从 90 年初开始,西部内陆地区也在追求从面向区域内市场为主的产业结构向面向外国市场为主的产业结构的过渡。但是,对于西部地区来说,指望通过大力引进外资发展出口型产业来实现地区振兴存在着致命的地理障碍。由于当今世界经济发展的中心及主要出口市场集中分布在太平洋沿海地域。受地理位置影响,从西部地域出口到国际市场上将要承担相当大的运输和市场信息成本。在此基础上,要想培养出具有国际竞争力的产业具有相当大的局限性。因此,西部地域的出口产业只能是局限于一部分具有高附加价值的制造业上。

第三,受 WTO 规则和新贸易问题的制约,西部地区的低环境标准、低劳工标准的外向型产业也不可能成为西部大开发的支柱产业,而高环境标准、低劳工标准的劳动密集型产业又将受到东部沿海地区的激烈竞争。劳动密集型产业的发展是在中国全面处于短缺经济这种卖方市场条件下起步的。在当时的条件下,沿海的乡镇企业依靠大量廉价的农村劳动力,利用比较低的技术生产着大量大众消费品推向市场。但从 90 年代开始,中国已全面进入了一个买方市场的时代,激烈的市场竞争迫使企业的产品不断地升级换代来适应市场,依靠低廉劳动力和低技术生产的大众消费品市场已基本被沿海乡镇企业占领。对于西部地区的发展来说,今后留有余地的只有技术要求相对较高的产品。从当前西部地域现状来看,具备这种条件的仅限于西部地域的一些大中城市。

与亚洲及非洲的一些发展中国家不同的是,中国的西部地区有着独特的优势。除了具有丰富的自然资源和大量的低成本劳动力外,三线建设时曾打下了一定的产业基础,特别是在电子、机械产业上,西部地域具有一定的优势。因此,中国将来产业结构的理想分布是沿海的出口导向型产业和中西部内陆地域的内需导向型产业的有机组合,也就是说,对西部地区来说,比起向国外出口来,其重点更应放在对沿海地域的“出口”上。

(作者单位:上海对外贸易学院)

参考文献:

- [1] 马成三.“跨国公司不断扩大对中国的投资”,《中国面临入世的挑战》(日文)日本经济新闻社 2001 年版。
- [2] 张为民.《中国经济何处去》[M]. 北京:中国物资出版社 1997.
- [3] 朱延君.WTO 新议题对西部大开发的挑战[N]. 国际商报,2002.1.17.
- [4] Zhang Hong, “Exploring the Economic Development of the Inland Region of China in a Market Economy”《Forum of International Development studies》Japan: Nagoya University Press, 1999.