

跨世纪我国西北地区的对外开放战略研究

Strategic Research on Opening Up to the Outside World in the Northwest of China over to the Next Century

高国力

(国家计委国土开发与地区经济研究所 北京 (100824))

改革开放以来,我国对外开放走的是一条由南到北、从东到西、自边到内的依次推进之路,在全国逐步形成“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—沿江开放区—沿边开放区—内陆腹地”这样一个全方位、多层次的对外开放格局。我国西北地区五省除新疆属于沿边省份外,其他的陕西、甘肃、宁夏、青海四省均属于我国内陆腹地地区,既不沿海,也不沿边,无法参与我国对外开放实施的沿海战略和沿江战略,而新疆能够参与的沿边开放战略,目前才刚刚起步,还远未达到高潮,因此,从整体上看,我国西北地区在全国的对外开放格局中处于落后地位。目前,我国正处于跨世纪的伟大历史转折时期,新的经济增长热点不断出现,对外开放的规模和水平日益扩大和提高,如何进一步扩大我国西北地区的对外开放进程,缩小与沿海地区的差距,赶上沿江地区的开放步伐,显得尤为必要和迫切,因此,对我国西北地区的对外开放战略进行探讨和研究,是目前和今后一定时期内都值得引起高度重视的一项重大课题,对西北地区乃至整个全国今后的对外开放和经济发展具有十分重要的意义。

一、我国西北地区发展对外开放的国际环境

历史进入 90 年代,我国地区经济发展的战略重心逐步西移,西北地区以其丰富的能源资源、矿产资源将再次成为国家开发的主战场,从而带动古丝绸之路的复兴和繁荣,为西北地区的开发开放提供重要的契机。而且,新欧亚大陆桥的贯通,沟通了西北经济区与中亚、西亚以及欧洲大陆诸国的陆路联系,被喻为“现代丝绸之路”,为跨世纪新的历史时期发展西北地区的对外开放创造了有利条件。西北地区地处我国内陆腹地,地缘条件不利,区位优势不明显,经济基础相对薄弱,因而目前阶段发展对外开放的重点主要是扩大与其相毗邻的中亚各国的开放,加强同中亚地区各国的经济合作和交往。即利用欧亚大陆桥这一贯穿欧亚大陆的当今

世界上最长的一条经济走廊,向西同中亚的塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦诸国以及西亚的阿富汗、巴基斯坦、伊朗、土耳其和阿拉伯海湾国家(总面积达 2 000 万平方公里,总人口达 2.3 亿)发展对外开放。并进一步向西延伸,同东欧大部分国家、中欧的一些国家以及西欧、北欧部分国家加强联系,形成一条带动西北地区开放开发的巨大的大陆桥经济辐射带。

我国西北地区与中西亚各国存在良好的合作环境和气氛,西北地区对中西亚各国的对外开放有着乐观的前景。首先,西北地区对中亚独联体各国乃至东欧国家的开放,应充分利用其市场经济不完善和经济结构重型化的特点,大量输出轻纺、机电、食品,输入钢材、水泥等原材料,以弥补大宗贸易往来的不足。随着苏联解体后中亚各国逐步摆脱经济困难,经济发展进入良性循环阶段,我国西北地区与其之间的开放与合作日趋活跃。其中,哈萨克斯坦充分利用哈中边境接壤和“欧亚大陆桥”的地缘优势,积极发展边贸;吉尔吉斯斯坦自身并无出海口,只有大力发展同中国尤其是西北地区的开放与合作,才能进一步开展与印度、巴基斯坦等国的经贸往来。其次,西亚各国外汇流动自由,贸易环境宽松,基础设施良好,利用我国对西亚各国的高技术优势,实施东进西出的西北地区对外开放战略,具有巨大的潜力和机遇。而且,中东各国正在把数额巨大的石油美元从欧美市场投向亚洲市场,我国引进阿拉伯产油国的海外资金仅占其总值的 0.1% 左右。因而设法利用中东石油美元的投资和贷款,扩大我国西北地区的西亚资本市场的份额具有广阔的前景。另外,西亚各国劳动力奇缺,广阔的劳务市场为我国参与国际间的工程承包和劳务合作提供了机会。我国西北地区数百万穆斯林生活方式和风俗习惯尤其适应西亚各国的劳务需求,他们作为丰富的劳动力资源可以得到有效的利用,是我国西北地区对外开放中的一支活跃力量。

二、当前我国西北地区发展对外开放的现实条件

进入 90 年代以来,我国沿海、沿江、沿边和内陆全方位、多层次的对外开放格局已初具规模。西北地区跨沿边和内陆两大开放区,随着对外开放程度的不断扩大,其与国际经济的联系日益加强,参与国际竞争和交换的能力进一步提高,外向型经济的发展对当地经济的带动作用明显加强。从进出口贸易和利用外资两方面看(见下表),1995 年西北地区五省的进出口总值达到 461 136 万美元,其中出口总值达 212 300 万美元,进口总值达 242 836 万

美元,以西北地区内较为发达的陕西省和沿边的新疆维吾尔自治区进出口贸易最为活跃,进出口总值明显超出其他省份。1995 年西北地区实际利用外资总额达到 67 255 万美元,其中对外借款总额达 22 412 万美元,外商直接投资及其他总额达 44 843 万美元,利用外资的形式以直接投资为主,并且同样以陕西和新疆两省数额最大,明显大于甘肃、青海、宁夏三省。因此,西北地区对外开放取得显著发展的同时,相比沿海其他地区仍存在不小的差距,而且该地区内部各省份对外开放的水平也相差很大,如何致力于西北地区尤其是其内部落后省份对外开放的进一步发展,依然任重而道远。

1995 年我国西北地区对外开放基本现状 单位:1 万美元

西北地区各省份	进出口总值	出口总值	进口总值	实际利用外资总值	对外借款	外商直接投资及其它
陕西	197 848	103 754	94 094	39 244	6 837	32 407
甘肃	76 679	34 202	42 477	8 274	1 882	6 392
青海	15 848	11 802	4 046	224	60	164
宁夏	24 010	10 669	7 341	625	235	390
新疆	146 751	51 873	94 878	18 888	13 398	5 490
合计	461 136	212 300	242 836	67 255	22 412	44 843

1. 西北地区发展对外开放存在的不利因素

(1) 地处内陆,位置偏远

地理位置在对外开放中起着非常重要的作用。东南沿海地区背靠大陆,面向海外,既可以通过公路、铁路、航空与内地联系,又可以通过海路、航空同国外交往,具有发展对外开放的得天独厚的优势。而我国西北地区地处偏远的内陆腹地,且地形起伏多山,货物、人员方面与国外的交流受到天然的局限,在对外开放中进行招商引资,吸引项目、资金、技术、设备、人才与沿海相比处于明显的劣势。进入 90 年代我国实施全方位、多层次的对外开放以来,西北地区与沿江地区各城市相比也处于不利的地理位置,沿江流域如重庆、武汉等城市本身就发达的交通运输网络,再加上沿江的运输便利条件,逐步取得对外开放的区位优势。西北地区除了新疆属于毗邻独联体中亚各国、阿富汗、巴基斯坦、蒙古等国的沿边省份,其他各省份与东北、西南等沿边地区相比也处于地理位置上的劣势,这同样不利于西北地区对外开放的进一步发展。

(2) 科教落后,人才缺乏

一个地区科学技术发展水平的高低决定着该地区经济发展水平的高低。西北地区同沿海发

达地区相比,不仅科学技术相对落后,而且教育水平比较低下,自然导致高素质人才的匮乏,并且对知识分子的重视程度和待遇政策长时期得不到落实,引发本地大量科技人才纷纷流向沿海发达地区的“孔雀东南飞”现象,最终形成一种科技、教育、人才、经济发展间的不良循环。根据 1990 年第四次人口普查数据,全国 30 多个省、市、自治区中,文盲、半文盲人数占总人口比重超过 20% 的省份有 7 个,其中西北地区占了 3 个,即甘肃、青海、宁夏。西北地区科学技术和教育的落后状况、人才流失和缺乏的局面在短时间内还不会有明显的扭转,这必然使其对外开放的进程处于不利境地。

2. 我国西北地区发展对外开放具备的优势

(1) 资源富集,种类繁多

西北地区历来是我国有色金属、能源及多种原料的主要供应基地,而且还是我国重要的牧业和长绒棉生产基地。西北地区有色金属资源丰富,主要种类以铝、镍、铜、铅、锌为主,还包括其他一些贵金属、稀有金属和稀土产品,目前已探明的铅、锌、铜和铁矿石的储量分别为 590 万吨、1 201 万吨、744.5 万吨和 24 亿吨。西北地区的能源种类齐全,石油、煤炭、天然气蕴藏丰富,其中新疆塔里木盆地

的石油、天然气,陕西、宁夏的煤炭均在全国占有相当地位。同时,西北地区是我国重要的畜牧业基地,肉、毛及棉花的供应极为丰富,尤其是新疆、宁夏、青海的牛、羊肉毛供应更是驰名海内外。另外,西北地区具有独特的自然和人文景观,旅游资源丰富,西安的秦始皇兵马俑、敦煌的莫高窟及青海湖的鸟岛均是世界级的人类文化遗产和旅游景点,在西北地区的对外开放和交流中发挥着不可忽视的作用。

(2) 市场广阔,潜力巨大

西北地区人口众多,这就决定了其对基本生活资料如能源、粮食的需求量极为庞大,形成一个相对广阔的商品市场。同时,西北地区经济发展水平相对落后,人均占有生产和生活资料的水平较低,而且又处于一个快速发展的增长扩容阶段,这势必造成一个对生产和生活资料的迅速需求,使该地区市场具有巨大的潜力。如1992年西北地区化肥产量为168.4万吨,人均化肥占有量为20.4公斤,而当年的化肥需求量为257万吨,供求缺口达88.6万吨,形成一个需求巨大的化肥市场。西北地区广阔的市场是由大小不等的省、地、市级市场组成,各自都有不尽相同的经济贸易权限,经贸活动的多样性和地方需求的差异性又进一步扩大了市场的容量。而且,随着区域经济一体化进程的推进,地区间贸易日趋活跃,西北地区自身既形成一个广阔的区域性市场,又密切融入全国这样一个统一的大市场,其扩散和辐射能力的不断增强,进一步提高了西北地区市场优势在对外开放中的作用和地位。

三、今后我国西北地区发展对外开放的战略措施

1. 增加投资,加强基础设施建设,为西北地区扩大对外开放提供良好的硬环境

改革开放以来,西北地区交通、通讯、能源等基础设施的建设获得了相当程度的发展,但由于西北地区条件差、底子薄、交通不便、信息闭塞、通讯迟缓的现象普遍存在,严重制约着西北地区进一步扩大对外开放的机遇。因此,国家在投资上应进一步加大对西北地区的倾斜力度,增加基础设施建设的投资规模和总量,并适当采取集中建设资金、民族发展基金、扶贫基金及边贸利润留成的措施,加快西北地区基础设施的建设,从根本上改善其对外开放的硬环境。具体而言,首先,加快陇海、兰新、包兰铁路的改造,并围绕欧亚大陆桥的贯通建设一批地方支线和高标准公路,同时加快老航空港的扩建改造和新航空港的建设,形成配套齐全、多层次交叉互补的交通网络。其次,加快龙羊峡、李家峡、大峡等一批水电站的建设,并加紧对各种矿产、能源资源的普查、勘探和论证,制定详细的开发利用规划,

为西北地区扩大对外开放提供基础性保障。

2. 充分利用丰富资源,建设具有优势特色的工业基地和特区,形成西北地区扩大对外开放的主体

西北地区的对外开放应立足于自身的资源优势,以市场为导向,依靠科技,滚动开发,把资源优势转化为商品优势,推进工业、农业和商贸的全面发展,即推行资源启动战略。以资源优势为基础的工业专业化生产,在实施资源启动战略中占据重要地位,也是西北地区的经济发展优势和特色所在,理应成为今后西北地区扩大对外开放的主体产业和力量。具体而言,西北地区应重点建设四大工业基地和三大工业特区。一是石化工业基地及与此相关的乌鲁木齐—克拉玛依工业特区和兰州西固工业特区。发挥西北地区老石化工业基地的优势,在石油、天然气开发的基础上,进一步发展有机化工、精细化工、合成氨工业等,并进一步规划一批石化后续产业的开发与建设。二是有色工业基地。利用甘肃金川的镍,白银的铜,柴达木的铅锌矿,发展有色金属、稀有贵金属、多金属及合金的采矿、冶炼和加工业。三是水电—盐化工业基地及与此相关的格尔木工业特区。以黄河上游水电资源开发为龙头,利用柴达木盆地丰富的氯化钾、食盐、锂镁等资源,发展钾肥、制碱、有机化工等电化工业和盐化工业。四是钢铁工业基地。以现有的酒钢、兰钢为基础进行改建和扩建,配套发展钢铁辅料的生产,逐步形成和壮大钢铁基地的规模。

3. 重点培育具有带动和辐射作用的地区经济增长极,营造西北地区对外开放“一轴双极”的空间发展格局

西北地区从整体上看,自然条件较差,经济发展基础薄弱,而且本地区内五个省区的情况又各不相同,因而发展对外开放应因地制宜,不能搞平均主义,应选择区位条件优越、经济基础雄厚的局部若干城市和地区进行重点培育,使之成为西北地区对外开放中起带动和辐射作用的增长极和窗口。从现有的经济基础和发展趋势来看,西北地区的对外开放应重点培育“一轴双极”的空间分布格局。“一轴”是指欧亚大陆桥通过陕、甘、青、宁、新全境,串起沿线一系列大中城市,进而辐射周围其他地区,成为西北地区扩大对外开放起轴心作用的纽带。“双极”分别指西北经济区内的两大中心城市群,一是以兰州为中心的兰州—银川—西宁城市群。兰州历来为古丝绸之路重镇,有较发达的工业基础,且位于西宁、银川的中间地带,具有带动青海、宁夏的扩散效应,应将其建成带动西北地区东部对外开放的增长极。二是以乌鲁木齐为中心的乌鲁木齐—克拉玛依—伊宁城市群。乌鲁木齐是西北地区向西开放的桥头堡,应以其为中心,联合伊宁、克拉玛依、

(下转第52页)

毋庸建立减债基金也同样可以控制偿付风险。

四、建立自求平衡机制,控制合理债务结构,确保教师收入水平

按照自求平衡的思路建立“教育公债”的发行和偿付机制具有重要的政策价值。

第一,发行“教育公债”是否会增加财政负担?如果按政府普通债务处理,则增加财政偿付压力将是一个必然的结果。但是,在自求平衡的偿债结构中,政府对到期“教育公债”的偿付将通过扣减当年财政对教育的预算内拨款予以解决。因此将不会增加财政负担。那么,这种偿债结构是否会影响年度教育经费的平衡呢?根据上面的讨论,如果按第一种偿债模式,这个问题将不存在;如果按第二种偿债模式,只要债务规模足够小(相对当年教育总经费而言),或者期限足够长(相对债务在增量教育经费中所占比例而言),也不会对年度教育经费平衡产生不良影响。如果再结合公债偿还的其它通用手段,如购销偿还、比例偿还、按次偿还和公债调换等方法,则可有效保证教育经费的年度平衡需求。

第二,发行“教育公债”是否会导致教育经费形成债务依赖?虽然在第一种偿付模式中的债务递增结构表明存在这种可能性,但是,根据“教育公债”的发行目的——消除农村和不发达地区的结构性教育经费短缺,随着区域经济发展水平的提高,这种结构性需求将逐步减少,在一个有限时间之后,现实的债务结构更有可能出现单调下降的趋势,从而在一个长期的趋势中,债务依赖将不会产生。毫无疑问,对债务结构这种长期趋势的控制,没有自求平衡机制在债务总量上的约束是难以保证的。

从目前的一般做法看,政府对贫困地区的特别拨款,社会各界的扶贫捐赠,绝大部分是用于学校的硬件投入,其中又以校舍建设为主。解决了起码

的办学条件之后,努力提高农村和不发达地区教师的业务能力和教师的积极性就成为素质教育成败的关键。而要实现这个目标,政府的责任,也是政府的最佳选择,就是增加对农村和不发达地区教育日常运转经费的投入,包括公用经费和人员经费两个方面,使农村和不发达地区的生均公用经费水平接近本地区城镇和全国的水平;使农村和不发达地区教师的档案工资收入水平明显高于本地区城镇教师的水平。与此同时,给农村和不发达地区的学校更为宽松的编制,使该地区的教师有更多的教学培训机会,如果再配合制定城镇中、青年教师必须具有一定农村教学经历才能晋级的相关政策,那么,可以预期,不需要太长的时间,农村和不发达地区的教育水平将会有有一个根本性的提高,实现这个转变所需要的教育经费就是发行“教育公债”所筹经费的具体用途。

如果政府能够从别的渠道筹措专用于消除农村和不发达地区教育经费短缺的资金,比如将今年股市新增印花税用于上述目的;或对教育的预算内拨款不是按名义财力,而是按实际可支配财力计算其占财政支出的比例,从而足可建立用于消除上述结构性短缺的专项基金,那么,“教育公债”不发也罢。如果上述两种可能性都不存在,那么,发行“教育公债”恐怕就是消除农村和不发达地区教育经费短缺的最佳选择。

参考文献

- [1]胡关金等,公债经济论,杭州大学出版社,1991.12
- [2]高坚,中国国债,经济科学出版社,1995.4
- [3]谢旭人,姜维壮主审,中国财政运行的实证分析,中国计划出版社,1995.4
- [4]蒋鸣和,中国教育经费投入的“八五”回顾与“九五”展望,教育研究信息,1996(9)

(责任编辑 肖庆山)

(上接第44页)

塔城、博乐等开放城市,建成带动西北地区西部对外开放的增长极。

4. 大力发展农牧业,建立农业生产基地和综合开发试验区,开辟西北地区扩大对外开放的新途径

西北地区属高原地带,历来有经营畜牧业的传统习俗,且农副产品种类繁多,资源丰富,在此基础上发展以微生物为资源转换载体和媒介的动植物和微生物相结合的“三维结构”新农业,以此解决西北地区饲料短缺,尤其是蛋白质饲料匮乏的问题,大有潜力可为。从面向对外开放的角度来讲,西北地区应放弃自然农业,发展具有“商品性、集约性、先进性”的现代化农业,努力实现农业的“产供销一条龙,贸工农一体化”,促进农产品向深加工、系列

化、高品位方向发展,为西北地区扩大对外开放开辟新的途径。在此原则指导下,积极发展西北地区高原牧业和绿洲农业,建立类型多样的农业生产基地和综合开发试验区。可根据各省份不同的自然和社会条件,创建农业型的知识和技术密集型产业,既有实行基地化规模经营种植业的粮食作物—经济作物—饲料作物三元化模式,又有林草业率先开发绿色食品、种养加结合的科技兴农和产业化范例。具体而言,可重点建设甘肃、青海、新疆的高原畜牧业生产基地,并进一步发展畜牧加工工业;重点建设宁夏河套平原、甘肃河西走廊的商品粮基地及南疆的棉花、瓜果、甜菜生产基地。

(责任编辑 王宏章)