

关于加快西部地区发展的战略对策

Strategy on Speeding Up Development of China's Western Area

王一鸣

(国家计委国土开发和地区经济研究所, 副研究员 北京 100824)

加快西部地区的发展, 缩小东西部差距已成为上至中央、下至地方和社会公众最为关注的热门话题之一。进入 90 年代以来, 我国市场化进程加快, 市场机制在地区经济发展中的作用逐步增强, 生产要素大量向东部地区流动和东部地区经济发展的加快, 以致东西部差距扩大的速度不断加快。1990 年, 东部地区国民生产总值占全国 53.8%, 1991 年上升到 55.1%, 1992 年达到 58.3%, 平均每年增加 1.5 个百分点。西部地区国民生产总值占全国份额在 1991~1993 年间平均每年下降 0.5 个百分点。有人预料, 即使采取促进中西部发展的政策, 中西部国民生产总值占全国的份额仍将由 1990 年的 46.2% 降到 2000 年的 38% 左右, 2010 年可能进一步下降到 30% 左右。也就是说, 15 年后, 占全国国土面积 56.7% 的西部地区, 国民生产总值将只占到全国的 10% 左右。

对于如何解决东西部差距扩大问题, 现在有三种意见。一种意见认为, “九五”和下个世纪初, 还应当允许地区差距扩大的势头继续发展下去; 第二种意见认为, 地区差距不能再扩大, 从现在起就应当缩小差距; 第三种意见认为, 从实际情况看, “九五”期间地区差距继续扩大难以避免, 但从现在起应当积极采取措施, 减缓差距扩大的势头, 2000 年以后则应采取更有力措施, 逐步缩小差距。总体上看, 第三种意见更符合客观实际。

我们讲缩小东西部地区差距, 不是要抑制东部地区经济发展, 而是要通过加快西部地区发展, 在发展中逐步缩小与东部地区的差距。要加快西部地区发展, 必须先搞清导致西部地区发展滞后的主要因素。首先, 最主要的因素是资金投入相对不足, 这是由于我国投资体制改革后投资主体向多元化方向发展, 东部地区非国有经济成分发展较快, 自我积累、自我发展的能力较强, 资金积累率普遍高于西部地区, 加之沿海地区开放起步早和享受多种优惠政策, 外资大量集中地流入这一地区, 资金投入比较充裕。1993 年, 云贵川三省全社会固定资产投资只有 946 亿元。仅相当于上海市或浙江省的投资

规模; 三省实际利用外资只有 7 亿美元, 大约只有东部沿海地区一个大中城市的外资利用规模。这不仅使引进技术数量偏少, 也影响到利用外资渠道出口产品。其次, 农村非农经济薄弱, 乡镇企业不发达。1993 年西南四省区乡镇企业产值 2 221 亿元, 只占全国的 7.0%, 整个西部地区只占全国 9.05%, 只及浙江一省的规模。再者, 基础设施发展滞后。东部地区改革开放以来基础设施条件有了较大的改善, 特别是交通、通信设施建设发展尤为迅速, 有不少省区已实现了县乡程控电话联网, 而西部地区由于资金不足, 基础设施发展明显滞后。

在现行体制下, 加快西部地区发展, 必须处理好以下几个方面的问题。

一、实施国家支持、东部地区支援和西部地区自己努力相结合的“三位一体”战略

我国到本世纪末将初步完成向市场经济体制的转轨, 市场对资源配置的基础性作用将逐步形成。如果单纯依靠市场机制, 经济发展条件比较优越的东部地区自然发展速度要快于西部地区。从近十年的情况看, 全社会固定资产投资愈来愈集中于东部地区, 不仅国家预算内投资(约 50% 左右)、外商直接投资(90% 以上)集中在东部地区, 就是中西部地区资金(估计约 1 000 亿以上)也先后流入东部地区, 使东部地区基础设施条件有了根本改善, 产业技术水平上了一个台阶, 出口能力和国际市场上的竞争力都大大增强。可见, 单纯发挥市场机制作用, 地区差距只会不断扩大。

1. 加快西部发展, 控制地区差距扩大, 主要通过国家宏观调控来解决。

首先要发挥国家的主导作用, 在政策上和投入上进行积极的干预。近年来, 国家已经出台了一系列有利于加快西部地区发展的措施, 如“关于加快中西部地区乡镇企业发展的决定”、“国家八七扶贫攻坚计划”等, 在近两年的价格改革中, 提高粮、棉等农副产品收购价格和部分原材料价格, 这对西部

地区增加积累是有利的。同时,我们认为这方面的动作还可再大一些。在保证国家宏观调控统一性的前提下,要对西部地区在某些方面、某些领域采取更加灵活的政策措施。如在符合国家产业政策和发挥地区优势的前提下,提高西部地区国家预算内基本建设投资的比重、增加贷款规模和资金额度,提高政策性贷款比重。国家重大建设项目布点,在同等条件下优先考虑西部地区。依托西部地区矿产资源优势,优先考虑布点能够带动地方经济发展的水利、交通、能源、原材料等重点项目。允许当地就某些项目发行股票、债券等筹集资金。允许交通设施建设的投资主体优先获得沿线和车站、港口、机场附近的房地产开发经营权,并在贷款利息、偿还期、政策性金融等方面,采取比发达地区更优惠的政策。在利用外国政府和国际金融组织的中长期优惠贷款方面,增加西部地区的使用比例。在安排国际组织和其他国家无偿援助项目时,优先考虑西部落后地区的需要。在国家进出口商品配额中拿出一部分用于照顾西部地区,将我国与周边国家政府间的经济技术合作项目,优先安排给西部毗邻的沿边省区,经济技术援助项目主要交由这些省区承办等。

2. 除了国家积极干预外,还要鼓励和引导东部地区和社会各界支援西部地区的开发建设。

东部地区经过十多年的改革开放和经济发展,经济实力已大大增强,有的地区已经提前完成了翻两番和实现小康的目标,已经有实力支援西部落后地区的发展,关键是国家有关部门要积极组织各项支援西部的活动,并给予鼓励和支持。现在,农业部组织实施的“东西合作工程”,轻工总会组织实施的“东西携手工程”,全国工商联组织实施的“光彩事业计划”等,都已取得进展。这些以经济利益为纽带,以技术转让、人员培训、补偿贸易、合资经营、合作开发等形式多样的对口支援为内容的活动,不仅对西部地区加快开发建设,而且对东部地区适时向西部地区转移高耗能、高耗原材料产业和劳动力成本提高后失去优势的劳动密集型产业,加快产业结构的升级,并带动西部地区相关产业的发展,都有重要意义。建议国家对西部地区采取投资促进政策,从每年度国家基本建设基金中非经营性部分提取一定比例,建立西部地区开发基金,用于东部企业到西部地区投资建设项目的贴息,并在投资立项、企业所得税征管、投资补贴、投资风险担保、产品定价和运力安排等方面实施优惠政策。

3. 加快西部地区发展,关键还要靠西部省区自力更生、自强不息,通过加快改革开放步伐,进一步解放思想、扬长避短、发挥比较优势,寻求适合自身条件和特点的发展途径。

从整体上说,最迫切的是要抓好以下几个环节。一是加快西部地区非公有制经济发展的步伐。

西部地区生产力水平低,国有经济活力不足,集体经济力量薄弱,继续大力发展国有和集体经济,财力物力都不允许,而非公有制经济是自主经营、自负盈亏的生产经营单位,有独立的经济利益,因此有很强的竞争意识和竞争能力,能够形成一批新的经济生长点。二是大力发展农村经济,特别是要发展乡镇村集体、个体办的第二、第三产业等非农产业,在有条件的地方结合乡镇企业的发展,加快小城镇建设步伐,多渠道吸纳农村剩余劳动力,增加农民收入,进而加快西部城镇化进程。三是强化交通通信等基础设施建设。基础设施不可能通过区际商品交换来实现,交通通信落后已越来越成为制约西部地区发展的重要因素。发展的重点是打通和改善跨省区通道,与全国交通通信网联网,并不断充实区内各省区内部的交通通信网络,改变许多地区的封闭状态。四是集中资金建设若干全国性能源、原材料工业基地。西部地区是我国能矿资源富集和组合较好的地区,发挥能矿资源优势,加快资源开发,建设若干动力煤、电力、有色金属、磷硫盐煤化工、石油天然气及石化基地,不仅是必要的,而且是可能的。这样,既可满足全国需求,又可增加资金来源,增强本地区经济发展的后劲。

二、对不同类型区域实施有针对性的发展战略

西部地区幅员辽阔,内部各地区之间发展水平的差距也很大,既有对外开放已经起步的沿江、沿边、沿铁路干线地区 and 经济发展水平较高的内陆中心城市地区,又有目前发展水平较低,但开发潜力较大的资源富集地区,还有在新形势下进一步发展面临困难的老工业基地,以及经济落后的少数民族地区和贫困地区。加快西部地区发展,不能齐头并进,同时起步,而是要选择一部分地区重点开发建设,鼓励有条件的地方率先突破,先富裕起来,进而带动其他地区共同发展。对于不同类型的地区,应根据不同情况,探索新的发展模式。

1. 对沿江、沿边、沿铁路干线地区和内陆中心城市,应进一步扩大对外开放力度。

在已经批准的边境开放城市有选择地设立保税区;在沿江、沿铁路干线城市和内陆航空港有选择地增设口岸,促进西部地区对外贸易的发展;结合旅游资源开发,设立若干旅游度假区,吸引更多的国内外游客,对重要旅游设施允许对外招标,加快开发建设速度;放宽外资进入的规模和投资领域限制,允许外资以 BOT 方式承揽基础设施建设项目。

2. 对老工业基地和三线企业集中地区要加大国有企业改制、改造、改组步伐,允许根据当地实际

情况,采取更为灵活的措施。

包括继续鼓励和吸引外商与老企业“嫁接”,实行“一厂两制”,开展合资合作;允许对工业基地部分亏损企业向国内外进行招标租赁,或以租赁方式向外商提供闲置厂房、设备、土地等生产要素;扩大骨干企业的股份制试点,经主管部门批准,允许更多的实行股份制的企业向境内外发行债券和股票,以吸引更多的国内外资金;对因搬迁形成债务的三线企业,国家应区别情况,予以挂帐、冲抵,并帮助其开发适销对路的民用产品。

3. 对开发潜力大的资源富集地区,采取资源换资金的方式加大勘探、开发力度。

西部地区矿产资源储量丰富,如甘肃的有色金属、青海的钾盐、新疆的石油、陕西的煤炭、天然气,四川、贵州的水能资源,云南、贵州的磷矿,对外商都有一定的吸引力。对这些资源,可在划定区域内对规定矿种,按照国际惯例进行风险性勘探,或引进外资共同开发,按外资投入量分给一定比例的产品;同时,国家配置一批石油天然气化工、盐化工、煤化工、有色金属加工等大中型项目,以改变这些地区单纯输出资源的状况。

4. 对西部贫困地区和少数民族地区,加大扶持力度。

对“国家八七扶贫攻坚计划”确定的重点扶贫县,增大扶贫强度;继续采取以工代赈等行之有效的形式,加强贫困地区的水、电、路等基础设施建设;组织贫困地区集中一部分资金和人员、到沿海开放地区、边境口岸设置“窗口”,学习先进的管理方式,了解国际市场,为本地区引进资金、适用技术和人才,牵线搭桥;继续组织发达地区对贫困地区的对口支援。

三、加强联合协作,促进西部省区 与全国和国际市场的接轨

加快西部的开发建设,需要国家支援和帮助,

更需要西部各省区联合行动,在统一规划的基础上,联合协作,共同建设对外通道,共同开发优势资源。只有联合起来,把各省区的某些或单个产业优势转化为区域整体优势,发展区域市场,才能强化整体优势,增强竞争力。

1. 国家通过统一规划、合理引导,促进各地区之间按照互惠互利、风险共担、发挥优势的原则,开展多领域、多层次、多形式的横向经济联合与协作,并制定相应的法律、法规,保证合作各方的利益。

2. 继续完善和发展以省、区、市为基础,以跨省、区、市联合为主要内容的各种形式的经济合作组织。

如西南五省七方经济协调会,在1992年7月在云南昆明举行的第九次会议之后,联合开发开放进入一个新的发展阶段,会议形成了《关于联合扩大对外开放发展经济技术合作的若干意见》、《关于联合开拓东南亚和南亚市场的实施意见》等重要文件,对利用广西、云南的出海和边境通道,发展对外经济发挥了重要作用,会后不仅成立了“西南边境贸易总公司”,成功举办了“昆交会”、还积极推动跨省区的企业集团、跨省区联合体、相互参股开发资源等多种联合发展的新途径。这些经济合作方式,正在发挥越来越大的作用。

3. 地区经济联合和协作的重点,要放在统筹规划和开发建设跨省区的能源、交通、通信、原材料等基础设施和基础工业项目上,以较快地建设起跨省区的运输通道、通信网络和区域性的原材料工业基地,为改善投资环境、促进区域经济振兴奠定基础。

4. 以发展商品市场为重点,组建跨省区、布局适当、流向合理的多种形式的区域市场,促进省区内的商品流通。

在此基础上,进一步发展资金、技术等生产要素的区域市场,并逐步促进区域市场与全国大市场和国际市场接轨。
(责任编辑 王宏章)

(上接第55页)

5. 优化投入组合,依靠科技进步,提高资源利用率与经济效益

首先,要完善技术推广、咨询等科技服务体系。通过举办技术培训班、现场技术交流会和科技普及报告会、编印科普读物等多种方式,加强农村智力资源的开发。其次,要提高建园技术,加快木本粮油规范化栽培、丰产优质示范园的建立及其配套技术研究。第三,针对不同木本植物的技术要求与栽培条件,探讨不同地域立地条件下技术、物质投入的合理组合与合理规模,寻求合理利用资源、提高投

入效益的方式和途径。第四,加快木本植物资源的综合利用和加工增值的开发研究。

6. 依靠合理的经济机制,加速木本农业产业化进程

首先,要进一步完善木本农业生产责任制,严禁掠夺性经营。其次,要落实优质优价、季节差价、批零差价政策,合理调节各参与主体之间的利益关系。第三,增加木本粮油基地建设投资、技术开发投资、加工品开发投资,积极培植区域主导产业,加速木本农业产业化进程。
(责任编辑 孙立明)