

当前加快对外开放需要解决好的几个问题

Some Problems Still Outstanding in Further Opening Up to the Outside World

慕海平

(国家计划委员会经济研究中心)

党的十四大提出了加快改革开放和加快经济发展的新的战略任务,从而将我国的现代化建设事业推向一个新的发展阶段。为了适应改革与发展的需要,加快对外开放,需要进一步分析形势,明确任务,及时调整。就目前总的情况看,加快对外开放面临三个方面的形势和任务:一是要同发展社会主义市场经济相适应,通过对外经济体制的一系列改革与调整,建立起有利于市场经济发展的对外贸易和利用外资机制;二是要同恢复我国在关贸总协定(GATT)缔约国地位相适应,尽快消除国内市场与国际市场的隔层,推动商品和要素的国际流动,更广泛、更有效地参与国际分工与合作;三是同90年代加快发展和调整增长方式相适应,对开放的速度、结构、效益和布局等做出合理的安排,争取再上一个新台阶。

一、把握好对外开放的阶段

我国对外开放始于1979年,目前已经进入了一个全方位、多形式的新的发展阶段。其标志有:进出口贸易大幅度增长,1979年进出口总额为293.3亿美元,1991年达到1357亿美元,增长了3.5倍多,进出口总额占GNP的比重已达到39.1%;利用外资已达到相当的规模,1985~1990年利用外资328.1亿美元,约相当于同期基本建设和技术改造投资总额的9.8%,1991年利用外资为115.5亿美元,占全社会固定资产投资的6%;对外开放的结构已发生明显的变化,其中,对外贸易结构已实现以制成品出口为主,利用外资的使用结构已开始向第三产业转移,开放的地区布局已开始进一步伸向内陆腹地;外贸出现顺差,国际收支状况好转,外汇储备增加。

以上重大进展,标志着我国对外开放的阶段性

变化,这是我们把握未来开放进程的主要依据之一。根据国际上通行的贸易发展阶段理论分析,我国80年代已经完成了资源出口—制成品进口阶段,进入了进出口的贸易平衡阶段。从近两年的情况看,我国的贸易顺差较大,主要原因是采取了鼓励出口的政策,而对进口的限制比较严格。由于我国经济与实行出口导向战略的亚洲“四小”的小型经济有很大的差别,同时,加入GATT和参与国际分工要求我们进一步开放国内市场,这对我国选择未来的贸易模式将产生重要影响。因此,我国的对外贸易在90年代将不太可能转向类似于亚洲“四小”的出口增长型贸易阶段,而极有可能转向贸易发展的要素转移型阶段。

目前,我国对外贸易和利用外资的发展还不平衡,贸易对生产投入和产品实现利润的影响远大于利用外资对国内投资的贡献,原因在于,我国投资环境的改善和对外资开放的投资领域仍存在相当多的限制因素。为了配合对外贸易发展的阶段性调整,我国必须在利用外资领域加大开放措施,促进资本的跨国流动。一方面应通过改善投资环境,开放投资领域,创新吸收外资的形式,进一步鼓励资金的流入;另一方面,应通过金融和贸易的支持手段,鼓励国内企业走向国际市场,开展跨国经营。也就是说,要通过鼓励双向资金流动,提高参与国际竞争的层次,增强发展对外贸易的竞争能力。

二、处理好对外开放的速度和效益

对外开放的速度应同经济发展的要求相适应。十四大报告确定了我国国民经济的增长速度应保持在8~9%的水平,这一速度与80年代大致相同。对外开放作为经济发展的动力和支持,在80年代大致保持了如下三个特点:对外贸易的增长速度高

于经济增长速度;利用外资的增长速度高于全社会固定资产投资的增长速度;经济增长的重心和对外开放的重心主要集中在加工业和沿海地区。那么,90年代若要保持80年代的经济增长速度,在经济增长方式上将会有那些变化?与此相适应的开放规模应如何确定?开放的重点在什么地方?不对这些问题做出回答,就无法解决开放的速度和效益的关系问题。

从我国改革与发展的现实需要看,90年代我国要实现既定的发展速度,经济增长方式应是在稳定发展农业和一般加工业的基础上,加强基础产业和科技产业,大力发展第三产业。之所以采取这样的增长方式,依据在于未来经济增长受到资源和基础设施的约束,受到消费方式过渡期的约束,也受到生产力区域布局的约束,在这些约束条件下,未来的经济增长不可能再单纯地依靠加工工业特别是一般消费品加工业的发展,而必须转向投资与消费双向推动的增长方式,优先发展生产资料部门。

为了支持经济增长速度和增长方式的转换,对外开放的速度和方式也要做出相应的安排。首先,要正确地确定对外贸易的增长速度与经济增长速度的关系。目前比较普遍的共识是,为保持经济的健康发展,对外贸易的增长速度必须高于国民经济的增长速度,但是对两类增长速度的比例关系并没有很清楚的表述。那种在前一年度进出口实绩的基础上,再加一定的增长比例而制定的数量指标经常是盲目的,往往牺牲经济效益指标,外贸企业要么“亏损挂帐”,要么“抽肥补瘦”,因而是一种扭曲的速度。笔者认为,今后几年,我国对外贸易的增长速度应保持在高于国民经济增长速度,而略低于80年代对外贸易增长速度的范围,以高于国民经济增长速度4~5个百分点为宜。

做出上述判断的依据是:第一,80年代我国对外贸易的增长是建立在一个低基数的基础之上,因此随着进出口总额的增长,很难保持初期的高速度增长。第二,我国对外贸易的迅速发展主要依靠的是劳动密集型的初级产品和一般的加工制成品,目前这类产业已出现生产能力过剩现象,不宜于再进行外延式的扩大生产和出口。第三,我国对外贸易发展速度较快,但效益不够理想,究其原因在于粗放型经营,出口产品的技术含量较小,管理不善,因此适当地控制速度,提高集约经营水平,应成为发展外贸的主攻方向。第四,90年代我国国民经济要达到8~9%的增长速度,而且增长方式要进行一些必要的调整,对外汇的需求仍将很大,因此必须扩大出口并相应地增加进口,以解决经济发展对先进技术设备和某些稀缺资源的需要。第五,90年代的国际经济形势将发生一些变化,但总的看来,经济增长速度与贸易增长速度都不会有大的提高,而对

我国比较有利的形势是,西太平洋地区正在形成经济增长和贸易发展的中心,这个地区多元化的分工结构对我国参与该地区的分工与合作提供了较好的机会。与此同时,这一地区的低成本和高效益又对我国出口结构的升级提出了考验。

另外,我国利用外资的规模也应同加快经济发展的要求相适应。根据对外贸易有较大发展、外汇结余增加、偿还债务能力增加的现实,我国可以考虑有步骤地扩大利用外资的规模,将利用外资的增长速度提高到与全社会固定资产投资增长速度大致相当的比例。基本的政策走向不应是再出台优惠政策,降低各项收费标准,而应通过扩充社会基础资本,提供优质服务,进一步开放投资市场,增强对外资的吸引力。

得出以上判断的根据在于,第一,1991年我国实际利用外债68.9亿美元,出口额719.1亿美元,前者为后者的9.7%。第二,1991年我国对外贸易增长速度为17.5%(出口增长15.8%,进口增长17.6%),同期实际利用外资增长速度为12.2%(借款增长5.5%,直接投资增长24.5%)。第三,目前我国的偿债率为8.5%,负债率为97.4%,GNP偿付率为2.3%,均低于国际警戒线标准(分别为25%,100%和3%),因此,我国的债务负担还没有超过经济的承受能力。第四,90年代我国调整增长方式对外资的需求将会进一步增长。同时,由于增长方式的调整,我国可以进一步充实社会基础资本,从而为吸引外资创造更好的环境,增长方式的调整还可以同扩大开放投资领域的政策更加紧密地结合起来,为提高利用外资的增长速度创造条件。

三、调整好对外开放的结构和布局

为了适应对外开放的阶段性变化,保证对外经济发展的速度和效益,目前,我国急需抓紧对外开放的结构调整。对此可以从三个方面进行分析:

1. 调整产业结构和出口结构

根据海关统计,10多年前我国出口商品中,70%以上是农副土特商品,而今已发生了根本的变化,1991年我国出口的工业制成品已占出口总额的77%。这是一个了不起的成绩。但仔细观察又会发现,我国大宗的工业制成品出口仍主要集中在低档次的一般加工品上,而高档次的、技术含量高的制成品所占比重很小,特别是机电类产品出口不振。究其原因在于,80年代我国出口的扩张和利用外资的增加主要依靠的是廉价劳动力和土地等自然资源,采取的经营方式也是粗放型的;特别是由于政策的放宽,鼓励各地区上马了一大批中小型加工项目,而国家又疏于产业政策的具体指导,从而使一般加工工业的生产与出口以迅猛的速度发展

起来,形成了相对过剩的生产能力。一般加工业的过快发展,有力地支持了我国出口的增长,但同时也造成了结构趋同、规模不经济、过度竞争和效益下降等问题。因此,当前,加工业发展的关键是要上档次、上质量,通过技术改造提高结构水平。为此,在对外经济发展战略的结构对策方面,要通过加强对加工业发展的二级进口替代,即对加工投入品(主要是元器件)的进口替代,推动出口结构的升级。其次要通过调整经济增长方式,鼓励资本、技术密集型产业的发展,尽快扩大这类产品在我国出口中所占的比重,争取在一个不太长时期内,实现出口结构的三足鼎立,即初级产品,劳动密集型产品和资本技术密集型产品各占总出口的1/3左右。经济增长方式的调整,要求我国增加机器设备和原材料的进口,这就要由扩大出口来提高外汇支付能力,因此劳动密集型加工业的生产与加工不宜过份压缩,调整结构的关键是扩大内含,补齐外延。也就是说,通过劳动密集型加工业的内部挖潜、创新和升级,保证这一部分产业的发展和出口的增加,并用获得的外汇来扩大资本技术密集型产业的生产能力,提高其技术水平,逐步使产业结构和出口结构趋于合理化。

2. 通过产业政策杠杆,合理引导外资流向。

改革开放以来,我国利用外资的流向经历了一个结构性的变化,由初期的主要投向旅游服务业转向一般加工业。目前看来,有必要通过产业政策,将外资更多地引向基础产业,技术产业和第三产业,以配合增长方式的调整。这类产业比较敏感,利用外资(特别是国外贷款)也存在一定程度的风险,而且从我国目前的比较优势看,吸引外资的投入也存在一定困难。但是,我国利用外资必须经过这样一个过程。

3. 调整对外开放的地区布局,实现区域专业化分工。

80年代我国实行地区倾斜的产业布局政策,在东部沿海地区配置了大量的加工业,逐步形成了资源分布与加工业布局的错位,影响了产业发展的整体效益,拉大了地区之间发展水平的差异。另一方面,在对外开放过程中逐步建立起来的各类经济开放区,随着对外开放的扩大和地方利益的驱动,也正逐步走上功能雷同,地区之间竞相攀比出台优惠政策的局面,从而降低了开放所应带来的利益。因此,对外开放的布局是关系到我国产业结构调整和提高对外开放效益的一个重要问题。

90年代,我国对外开放的关键是要提高制造业的比较优势,使其在推动出口方面发挥更大的作用。目前,妨碍我国制造业生产比较优势发挥的因素是多种多样的,一个重要方面就是过去实行的产业政策往往带有强烈的非专业化倾向,以及某些产

业政策客观上有着显著的非专业化效应。例如,不仅在主要范围内推行在所有重要产品上的进口替代方针(包括在国际意义上的非专业化倾向),而且在省市甚至更低一级层次上鼓励在重要消费品资源产品上实行本地化(包括在全国范围内的非专业化倾向)。这种政策倾向的结果之一是,在国际意义上,我国没有能够将短缺的资源集中于效率较高的生产部门,而是将资源平均地配置在效率差别悬殊的各个部门中;在国内意义上,各个地区也就没有能将生产活动相对集中在个别具有比较优势的部门中,有限的资源同样被分散地、低效率地使用。为此,国家必须有意识地调整产业政策与地区发展之间的关系,逐步在全国范围内形成符合资源分布格局,使各地区既有发展的产业依托,又有相互之间的分工合作,实现优势互补、协调发展。

另外,要加强对各类开放区的管理,按照国际惯例引导开放区走向功能的相对专业化,特别是在产业结构和开放水平大致相同的地区内,避免增加设置相同功能的开放区,使各类开放区具有自己的特色,更好地带动区域对外开放的发展。

四、协调好两个市场的关系

目前,国际经济正处于重要的结构变化时期。一方面,科学技术的发展及其生产性应用的速度加快,使产业结构日益软化和高级化,从而使国际分工的结构和层次更趋多元化,国际分工的形式也更加灵活多样。另一方面,以新一轮综合国力竞争为推动力,国际经济区域集团化的趋势进一步加强,世界市场正在重新组合,多边主义和双边主义都面临着新的调整,这对开展国际经济合作将产生重要影响。

为了适应国际经济形势的变化,促进对外经济的发展,我国必须抓紧进行对外经济政策和体制的调整与改革,逐步消除国内市场与国际市场之间尚存在的隔层现象,以便为企业进入国际市场创造更加适宜的条件。

目前,我国国内市场与国际市场之间的隔层主要表现在企业对外贸易经营自主权不落实、价格体系没有理顺和进出口的体制不协调三个方面,从而使我国对外经济发展向要素流动阶段转变面临重要困难。

首先,我国从事外贸的企业种类很多,有专业外贸公司、自营外贸的生产企业、技工贸联合企业、三资企业等,但国家在赋予这些企业以外贸自主权时,附加了很多有差别的规定,特别是对经营的范围作了明确的划分。目前的情况是,具有对外贸易经验和渠道的专业公司有时缺乏拳头产品,而许多自营出口企业则不具备开展对外贸易的知识和能

力。另外,三资企业的外贸渠道往往被外方所控制,造成许多漏洞。出现这种现象的原因主要有两条:一是我国的对外贸易仍属流通领域中的一个垄断性部门,政府的行政干预很强,使企业尚无法在大流通(包括商品市场和要素市场,国内市场和国际市场)领域开展自主经营。二是转变政府职能和企业改革均不到位,政府不是市场经济条件下的宏观调控主体,企业也还没有成为市场经济条件下的市场主体,因而在对外经济领域政府和企业的关系没有理顺,行为难以合理化。企业要实现政府规定的目标,政府则规定企业的活动范围。

其次,改革开放以来,我国实行鼓励出口的战略,因此对出口体制的改革动作较大,进展也快,但进口体制的改革则缺乏实际性措施,各种限制比较多。进出口体制改革不协调,造成了我国外贸企业缺乏开展经营活动的综合运筹手段,降低了效益。同时,对进口的过多限制,也造成了内部资源配置的扭曲和与其它国家之间的贸易摩擦。目前,我国正在加快发展社会主义市场经济和申请恢复在GATT的缔约国地位,对进口体制必然要做出较大的调整。这包括:统一国内外外贸政策法规,增加透明度;简化进口管理体制,撤除不合理的非关税壁垒;

降低关税,并保证以关税作为主要保护手段等。通过加快进口体制改革,逐步使外贸体制趋于协调,理顺要素双向流动的渠道,增强国家特别是外贸企业开展经营的综合运筹能力。

再次,价格水平及其形成机制是沟通两个市场,理顺内外关系的关键环节。我国的外贸价格是一种双重扭曲的价格,商品的国内价格与国际价格不挂钩,与国际市场相比,我国初级产品国内价格过低,而工业制成品国内价格偏高。同时,高估人民币汇率,存在着官方汇率和调剂汇率两种价格。这种物价和汇价的双重扭曲现象,造成了企业经营条件的不同,无法按照统一的市场价格来进行成本核算,衡量企业的经营效益。另外,我国的价格形成还有许多非市场因素在起作用,引起了价格形成的机制性扭曲,也同样影响到企业进入国际市场的畅通。

总之,要加快对外开放的步伐,就必须加快对外经济体制的改革,抓紧理顺两个市场的关系,不仅为国内企业走向国际市场创造必要的条件,也为外商来华搞投资经营提供便利,以适应国际经济结构变化和市场重组对我国开放所提出的客观要求。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第5页)

是,我们并不把自己看作是待价而沽的商品。穷是穷一些,但是独立的人格,自由的思考,何尝不是一种补偿?心得之喜悦,发现之乐趣,别人却难企及。

珠海重奖,奖的是知识分子,但也使一些不搞技术、经营、管理的知识分子感到怀才不遇。这种心态要不得。当前我们这个亟待经济起飞的社会迫切需要实用技术和经营管理的人才。为什么你不准备冒改弦更张的风险,急天下之急呢?也许,你在思考更深远的问题,那就要甘于寂寞;也许,你在从事更神圣的事业,那内心必定很充实。说到底,要对自己的价值判断具有信心。当然,其中一部分人的确面临知识更新的问题,那就要勇敢地正视现实。

让直接参与经济活动的人、激起和迎合市场需求潮流的人有机会先富起来,是经济起飞必经的一个初级阶段。由于过去欠帐太多,我们这个大国可以说舍此别无选择。随着我们的经济结构从劳动密集型向技术密集型过渡,不直接服务于经济活动的复杂劳动和高级劳动的社会价值就会以较快的速度提高。而经济结构从劳动密集型向技术密集型过渡,则是经济发展的普遍规律。在这个意义上可以说,富裕会文明,富裕会扩散,不必怨天尤人,“牢骚太盛防肠断,风物长宜放眼量”,我们的心永远憧憬

未来。

六、货币选票和国家力量

为了给市场力量以应有的评价,为了说明在和平与发展的历史时期不搞市场经济就一定会在国际竞争中落败,几年来,笔者讲市场力量的长处比较多。事实上,市场力量的长处也的确是基本的。但是我们清醒地知道,市场力量也有它短视和盲目的一面。如果同意人才的身价至少在相当程度上是由社会需求决定的,那么值得注意的是,居民的货币选票自然偏爱网箱虾而冷落回旋加速器。所以,国家应当站得高一些,看得远一些,比社会的自发力量高明一些,视国力之许可,用取自于民的货币支持教育、科学、文化这些关系国家发展后劲的事业。我国社会的民意表现取向还很成熟,这就对国家调控力量提出了更高的要求。因此,要求逐步改善知识分子的生活条件和工作条件,完全合理。

关于教育或人才问题,是否可以设想采用国家调控人才市场,人才市场引导公众的价值取向。

(责任编辑 孙立明)