

中国西部发展、改革、开放实证研究系列

中国西部： 发展、改革、开放的新抉择

中国西部开发研究中心
新疆维吾尔自治区社会科学研究所

时事出版社

中国西部发展、改革、开放实证研究系列

中国西部： 发展、改革、开放的新抉择

——新疆发展、改革、开放
综合研究试验区方案设计

中国西部开发研究中心
新疆维吾尔自治区党委政研室

时事出版社

*

时事出版社出版
(北京海淀万寿寺甲2号)
化工科技情报所印刷厂印刷
新华书店总店北京发行所经销

*

开本: 787×1092 1/32 印张: 8 字数: 191000

1988年12第1版 1988年12月第1次印刷

印数: 1—7000

ISBN 7-80009-065-5/F·10 定价: 3.10元

前 言

根据国家发展、改革与对外开放的需要，在国家体改委领导和新疆自治区党委、政府主要负责同志的直接关注和指导下，受新疆自治区党委和政府的委托，中国西部开发研究中心、新疆自治区党委政研室于1988年初会同新疆自治区体改办、新疆社科院、新疆计委经研所等有关单位，开始了在新疆建立我国西部与民族地区发展、改革与开放综合研究试验区的方案设计工作。

展开此项工作的主要目的在于以近几年我国已大量进行的有关西部与民族地区发展战略、宏观对策、改革开放理论等方面的研究范围为基础，以新疆为对象，进入较为实际的、能够直接推动西部与民族地区发展、改革与开放继续深入进行的新阶段。通过建立西部民族地区发展、改革与开放研究试验区的实践，总结经验与教训，为使整个西部与民族地区的发展、改革与开放摆脱目前严重的后滞状况，探索可行的道路与模式。故而，此次以调查研究工作为依据而设计的方案既要有较强的可操作性，又要能够适应西部与民族地区的发展、改革与开放中长期发展的要求，并带有一定的普遍性和超前性。所以，此次各选题的成果大多由较为简单可行的操作方案 and 对此方案进行较高层次的学术理论论证和可行性分析的研究报告有机组合而成。

为了保证设计方案的科学性，加强方案的可操作性，使围绕方案设计进行的调查研究高质量高效率进行，我们于1988年初在北京和新疆同时开始了调研课题的设计和整个项目的学术与资料准备。并对主要选题的关键之处进行了一些理论与操作上的假设，并用过去的经验和在较小的范围内多次验证这些假设。

调查的事实证明，这些假设的提出和反复验证，极为有效地保证了整个科研工作的顺利进行。

根据方案设计的需要，在此次调查中，我们采取了典型调查、问卷调查和统计分析有机结合的方式。在对乌鲁木齐市、伊犁、吐鲁番、喀什、和田等地区进行较大范围典型调查的同时，对这些地区的干部、厂长、职工进行了较大数量的问卷调查。共回收干部问卷926份（其中厅级干部占5.8%，县团级干部占23.1%，科级干部占30.7%），厂长问卷441份，企业职工问卷2405份。在对这些问卷作总量处理的同时，我们还对问卷进行了不同民族、不同所有制性质、不同地区等多方面的分类处理。大量问卷的多种处理结果，验证了我们的许多假设和典型调查得出的结论，但也在不少方面修正甚至推翻了我们以前的一些假设与结论，使整个方案设计的科学性、可操作性有了较大提高，并能使我们较为科学地把握许多政策制定的量和度。

另外，此次调查和方案设计，除了研究、考察与新疆发展、改革、开放直接相关的经济和体制等问题外，还对新疆较为特殊的人文社会环境、群体心理、民族问题等进行了大量调研，以便使我们能够从历史的、社会的、更为全面的角度来把握研究对象的总体特征，保证方案设计的科学性。

根据调查工作的需要，此次方案设计工作的队伍组成，采取了北京、新疆与西部主要省区科研人员有机组合，混合编组进入选题的科研组织方法。参加此项工作的北京方面共有科研人员12人，新疆方面科研人员10人，云南、贵州、内蒙古等西部省区科研人员8人，共计30余人。北京方面的科研人员大多数对西部省区有较为深入的了解和研究，新疆的同志多数较了解新疆的实际，西部省区的同志则既了解西部的实际又有省级研究的经验，这样使这次调查研究从头进入的重复，有新

疆的实感，又有全国发展、改革与开放的高度，还能吸收西部省区的成功经验（如方案设计中内蒙古股份制、贵州安酒集团的建立、云南边贸等方面的经验对我们帮助甚大），从而大大提高了科研的质量和水平，加强了整个方案的可操作性。

经过半年多的协同工作，我们完成了试验区主要方案的设计，这些方案设计得到了新疆自治区党委和自治区政府的充分肯定，其中有一部分已开始实施。我们十分希望本设计能够成功，并准备在今后的监测中对方案进行合理的调整。今天，我们把本设计拿出来献给国内从事改革、发展问题研究的学者和实践者们，希望对这些同志有所帮助。并希望以此书为桥梁沟通我们之间的交流。

如果说中国的发展、改革与开放步履艰难，那么西部的情况就更为困难，现在西部面临的问题是多方面和极为复杂的，由于学识和能力有限，我们此次研究的面和问题是狭小的，希望我们的研究能起到抛砖引玉的作用，有助于西部研究的发展与繁荣，有助于西部人民的发展与致富。

作者

1988年8月

目 录

1. 前言	1—3
2. 困境中的选择	1
3. 全额分成：资金融通的新规则	15
4. 跨出银行的全面融资：新疆金融改革深化的 必由之路	26
5. 关于搞活新疆资金融通的政策建议	35
6. 集资入股：走向未来的必然选择	37
7. 关于在新疆积极开展各种形式社会集资和发 展股份制企业的若干规定（建议稿）	54
8. 制糖企业股份制试行条例（草案）	57
9. 迈出“低效益均衡陷阱”	70
10. 产业组织创新：走出发展困境的选择	81
11. 新疆纺织企业集团组建实施方案	97
12. 关于组建“新疆瓜果产业集团”的纲领设计报告	101
13. 制度组织创新与政府行为调整	113
14. 伊犁地区巩留县土地资源开发制度创新试验 区方案（初稿）	127
15. 是挑战，更是机会	135
16. 关于新疆贫困县体制改革建议	152
17. 由半封闭运行转向全方位开放	157
18. 霍城对外开放试验区方案的说明	173
19. 在新疆霍城县建立对外开放试验区的方案	179
20. 对建立塔什库尔干——喀什贸易、旅游区（带） 方案的说明	185

21. 建立塔什库尔干——喀什贸易、旅游区(带) 的方案设计·····	190
22. 新疆发展、改革、开放综合调查问卷说明·····	193
23. 新疆发展、改革、开放综合调查问卷汇总分析表·····	196
24. 后记·····	244

困境中的选择

——新疆发展、改革、开放综合研究试验区方案设计总报告

建国多年来，新疆的发展一直缠绕在中央补贴不断增加的轨迹上。

“一五”时期，中央对新疆的各类补贴平均每年为0.13亿元，到了“六五”末期上升为20.81亿元。与此同时，新疆的财政自给率却从“一五”时期的91.04%，下降为“六五”期间的27.29%。这种旧有发展机制的局限性，中央与新疆都十分明白。而且双方均知道，这种机制不会永远地循环发展下去，这种特征的发展早晚要结束。

历史把这一重大转变的契机推到了1987年。从1987年始，中央取消了对新疆财政10%的年递增补贴，而且向新疆倒借10%，仅上一项使新疆在“七五”后几年损失财政收入20多亿元，正在实施的价改改革中必然发生的物价上涨，又使中央对新疆保留的定额补贴每年以8~10%的速度贬值。由于历史的积累，中国正在实施的伟大的历史性变革在把新疆从旧的发展轨迹中拽出来的时候，使其发生了巨大阵痛，面临着极其重大的困难，新疆步入新发展阶段的启动步履十分艰难。正是在这样的背景下，我们开始了新疆发展、改革、开放综合研究试验区的调查与方案设计工作。

问题的提出与评述

许多伟人和智者都承认，提出问题往往比解决问题更为困难。而在百般困惑中去发现和提出问题，首先需要的

是寻找一个新的进入角度，许多重大问题的提出往往是从对自身的批判和否定中突然得到的。在这时，承认现实的勇气最为重要。

——作者

发展的速度和质量是每一个地区都十分关注的，因为发展是各种活动的共同目的。党的十一届三中全会后，与自己的历史相比，新疆是发展了，而且效果显著。然而，与全国和东部省、市的发展水平相比较，新疆这种发展又是在与全国、东部省市差距急剧拉大，相对贫困不断扩张中得到的。仅“六五”期间，新疆与东部间发展中总的差距就扩大了一倍，种种预测表明，“七五”期间在此基础上差距将再扩大一倍……

用传统的发展观审视这一问题，结论是极为明显的：

——首先是要素短缺。我们走到新疆各地总可以听人讲到，新疆的资源有多么丰富，开发条件有多么好，关键是缺少开发这些资源的资金、技术和人才等必备的生产要素。有了这些，我们很快就会富起来。

——其次是发展条件问题。这个问题的涉及面较广，人们常谈到的是经济社会发展水平低下，交通不便距离远，运输成本高。绿洲农业的相近性造成的生产的低层次同构化……

以上事实在新疆已成为公理，它与新疆落后确实有着极为明显的线性关联。然而，我们必须明白，任何结论的得出都产生于一个特定的观察问题的角度和侧面。若简单承认以上原因对新疆发展形成的制约，就会使我们落入“宿命论”之中。按此推理，新疆的发展再向后推100年也是合理的。然而，只要我们能够跳出原有思维方式的限制，敢于从一个全新的角度来观察分析现实，上面的问题并非无解：

——就在我们大喊要素短缺时，我们又可以看到在新疆同

时存在着大量要素闲置和过剩的状况。新疆人到江苏去引进资金，却发现仅1988年上半年新疆拆借到江苏的资金就有4亿元。新疆多年来每年流到疆外的资金都达15亿元以上。在资金严重短缺的另一面，新疆存在着大量的资金过剩。就在新疆因人才不足大力引进人才时，新疆每年流出的人才却是引进的几倍。在新疆各地还有大量人才没被使用，大量技术设备被闲置……

——就在我们认为自己条件差无法发展时，却发现新疆也有效益极高的方面和产品。新疆的石油、糖业、纺织业、皮鞋、食品业、近几年崛起的有色金属业等众多方面不仅国内效益突出，有的还打进了国际市场。为什么同是发展条件差，同是运输成本高却没有制约这些方向的发展呢？为什么同构农业形成了工业的低层次同构性过剩，却没有因农业资源的同构，形成合理的规模生产呢？显然，发展条件也不是解释落后的充足理由。在这之后还有更深的原因。

上述问题的分析把我们引到了一个新的疑问面前：新疆发展到底最缺乏什么？什么才是新疆目前发展的瓶颈？新疆目前发展中的最大问题是体制问题。这种体制问题不解决，新疆就无法从旧有发展轨迹上解脱出来，而且现在向旧体制的各种要素投入已发生了明显的效益递减。再者，旧有体制支撑下的发展运行，是建立在中央每年大幅度递增的财政补贴基础上，而今天这种旧有基础已不存在。这样，就使按旧有体制约束去运行的经济系统效益更为低下，不从这种体制下解脱出来，各种要素的投入增量将很难发挥效用，甚至会白白浪费掉。

因此，我们认为新疆目前发展问题之后更深层次的问题是改革的后滞，从前几年表面发展繁荣的背后，我们可清楚看到这些问题：

——我们在整个新疆发展方面的战略研究、行业规划实施

进程中，一般只谈从新疆的优势出发能发展什么，该发展什么，大多只涉及新疆发展的产业选择、产品类型，基本不回答保证这种发展的机制和体制问题。而事实是，任何自然资源优势的发挥都必须有与整个社会发展相互协调一致的高效体制作为保证，否则一切都只能是假设。

——尽管我们有新的发展欲望和新的发展规划，有各种喜人的发展项目，但这一切仍被旧有体制所包容，还必然产生新发展行为与旧体制的多种矛盾。在我们只考虑发展、没有将相应的体制改革设计并入整个发展设计中时，这种矛盾运行的结果，只能将新的发展行为扭曲，最终又被纳入旧的发展轨道，新疆想使自己进入新的发展模式和阶段的设想大多变为泡影。

——新的发展内容和模式需要新的生产组合与要素组合机制，但旧有体制又排斥这种机制，从而就使新疆产生了要素严重供给不足与大量要素过剩、积压、外流的反常现象。

推进改革的基本思路

在今天的中国，几乎人人都在大谈改革，各地都在积极推进改革，但是，这种改革是在旧有体制、旧的思维方式和旧的环境中进行，这就使各方面的改革无论成功还是失败都带有旧的特点。在这方而不同的是，有的改革是借助旧的基础去开拓新的天地，这种改革在成功与失败的发展中，慢慢地立住了脚；而有的改革是“穿新鞋走老路”，总是在旧有体制中徘徊，这种改革大多只是一种形式，基本不会有什么结果……

——作者

谈起新疆的改革，多数人都不会否认其后滞的现状，大家都在谈论并想解决这一问题。但解决这一问题的基点是对后滞本身的认识能否正确。

一种较为普遍的看法是，新疆改革总比全国慢一拍。发达地区包产到户三年我们才搞，承包制、租赁、金融体制改革等一系列改革，新疆比全国慢了2~3年，因此新疆需要迎头赶上。这种看法尽管有一些道理，但其对后滞的本意理解是有问题的。新疆与东部的特点差异甚大，所以改革后滞只能是一种质的比较，而不能将其完全归于一种改革形式的推行早晚。这种不从自己特点出发去积极进行创造性改革，而只是着意模仿，追随别人的作法，事实上恰恰是使新疆改革后滞的主要原因。例如：新疆乡镇企业发展就是着意模仿了苏南模式，将整个资金扶持、政策支持的重点放在了乡、村二级集体企业方面。结果是，几乎95%资金投入、90%政策投入扶持的乡村二级集体企业，发展极为缓慢，而倍受歧视，几乎没有多少投入的个体与联户企业都取得了惊人的发展。1984~1987年，新疆乡镇企业发展的产值、总收入、利税增量的大部分是个体与联户企业创造的，个体与联户企业的投入产出率比乡村二级集体企业高了3~5倍。从占有份额上看，不需多久个体与联户将成为新疆乡镇企业发展的主体。

造成改革后滞更深层次原因是在模仿别人的改革中，把改革与发展分离开，致使改革阻碍了发展。例如：新疆目前推进的承包制，着意模仿东部和内地，在几个月内便要达到80~90%的比例。但新疆条件与内地差异甚大，主要表现为承包中很难引入竞争机制，多为一对一的谈判，这样大大降低了承包的效果。另外，承包制改革是无差别的在所有方面展开，对盈利高（大多市场条件好，在结构调整中属于加速发展的方面）的企业实行上交递增包干，对亏损企业（大多市场条件差，在结构

调整中需抑制其发展)则实行了亏损递减包干。由于新疆近几年财政的特殊困难,对盈利企业卡的较严,这样不但鞭打快牛,而且抑制了高效企业的发展,阻碍了产业结构的调整。显然这种改革与发展产生了明显的矛盾。

结论:解决新疆后滞的基本出路在于从新疆实际出发,进行有创造性的与中远期利益相结合的改革,并使这种改革的推进能够与新疆发展中的核心问题——产业结构调整有机结合起来,有效解决新疆发展中生产要素严重短缺和过剩积压并存等发展面临的重大问题。

从全国改革的经验,新疆的实践和我们进行的调查情况来看,大力推动各种社会集资,发展多种形式的股份制企业,是符合新疆实际,并能适应中长期改革需要,促进发展的核心改革内容:

1. 我们对 926 位干部、2405 名职工的问卷调查表明,在新疆开展社会集资入股、发展股份制企业,每年最少可合理增加 2~3 亿建设资金(数量还可能更大,详见有关集资入股的报告),这样可部分解决新疆目前最为紧迫的生产建设资金的缺乏问题。另外,根据占有股份情况,实行产值、税收、利润、产品、就业指标的彻底分成。这样还有利于吸引区外资金,并使疆内各县、地、市的资金集中使用,合理扩大企业生产规模。

2. 各种社会集资和股份企业的发展,非常有利于生产要素的合理横向流动,从而使各种闲置的生产要素和使用不合理的生产要素向高效益方面流动,从而产生明显的结构调整的作用。此外,只要政策合理,还会使部分不利于发展工业的贫困县的资金合理转入高效益的生产,使贫困县财政依托发生外移,提高扶贫资金的使用效率。

3. 广泛开展社会融资和发展股份制企业,符合整个中长期改革的发展需要。这种改革将会逐渐使企业产权归属明确起

来，并在此基础上逐渐形成较全民所有制和集体所有制形式更高级、更完善、更有利于生产力发展的新型的社会主义公有制形式。这种公有制方式的发展和完善，将从根本上完善目前的分配方式、生产经营方式等一系列生产关系的主要方面。大大改善企业职工与企业的关系，加强企业的民主管理，增加企业活力。

4. 大力发展各种社会融资和各类股份制企业，可以沟通积累与消费多年来的分离关系，使部分消费资金合理转入生产，积极扩大供给。这样，既有利于目前的宏观平衡，又有利于逐步建立新型的社会主义的资金运用、流转体系，并以这一体系为主，建立我们新的经济调控体制。

为了使发展各种社会集资、融资和建立各种股份制企业的改革能够产生更大的结构调整效果，促进生产的发展，我们将这一核心内容的改革首先在新疆发展中急需扩大的行业和企业率先推行，以便使改革产生更为广泛的推动结构调整的综合效应。为落实这一方针，我们的整个设计是首先在瓜果、糖业和纺织等新疆的几个优势产业开展社会集资，以加快这些支柱产业的发展，从而产生带动农业和其它产业发展的联带反应。同时，用股份制的原则，进行纺织、瓜果和糖业企业集团的组建设计，使改革在这些行业率先进行，用改革投入促进优势产业的合理优先发展。

新疆发展的重要特征之一，便是其整个经济社会发展的二元结构，这主要表现为工农对立、城乡对立、社会化大生产与小商品生产在同一体系中的分离运行。所以，要想使改革全面推动新疆的发展，就必须明白，适应新疆生产力多层次的发展，就必须建立多层次特征的管理体制和对改革进行多层次的设计。在新疆，大工业城市的发展以国营为主，这一块的改革关键是发展与完善社会主义公有制，我们上面的改革设计主要

是为这部分着想的。但与此同时我们必须明白，在新疆还有三分之二的人生活在非工业化体系中。这些地区社会政治、经济、文化的发育程度不高，所处生产力层次也较低，我们为发展大工业进行的改革设计是不适应他们的。为此，我们在整个调查中专门设计了贫困县体制改革与发展问题的内容。与低层次生产相适应的改革，是新疆与西部民族地区整个改革的重要特点之一。

近年来，新疆脱贫致富工作取得很大成绩，预计“七五”末期完成脱贫任务没多大困难。但是贫困地区的贫困化问题决没有因人均收入达到250元而会得到解决。近年来在农牧民人均收入提高的同时，多数贫困县并没有为工农业的持续增长找到可靠的经济依托，农牧业增长已接近平缓增长期，依靠输血维持社会经济运行的情况还在加剧。1979年到1987年，全疆贫困县财政收入下降了6.9%，加上物价因素，几乎降低了一半。也就是说八年来贫困县工商业经济没有任何经济意义上的发展。同时贫困县的滞后发展对全疆形成越来越重的拖累。到1987年，全疆自创财政收入的近40%用到了32个贫困县的补贴上。

更为严重的是，当国家对新疆补贴减少两个10%后，自治区将无力支付贫困县惊人的补贴递增率。一二年内，贫困县将面临停止递增的局面。根据8年来全疆贫困县财政收支资料预测，补贴停止递增那一年，平均每一贫困县将有320万元的预算赤字，占支出20%。削减20%的支出会给贫困县社会政治经济带来灾难性影响。因此，从根本上扭转贫困地区贫困化问题，已是新疆改革与发展的迫切题目。

通过对喀什、和田两地区贫困县的调查，我们认为新疆贫困县贫困化趋势同其社会经济运行非规范化密切相关。急速膨胀的“上层建筑”与单薄的“经济基础”极不相称，庞大的行政事业机构消耗了三分之二的财政资金，吸附了大量人才，而同时

管理效能日益降低。这种“上层建筑”产生一种自我服务倾向并与“经济基础”藕合程度降低。由于贫困县工业发展环境较差，又多选择了全民企业为主体的所有制结构，因此经济效益很差，基本上无法支撑县财政。贫困县农牧经济发展到今天，将会因缺少有效的资金供给而徘徊在集约化发展期的临界点上。这种投入与产出极不相称的运行体系使之必然同财政补贴高递增成共生关系。因此，选择特殊的政治、经济体制以改变贫困县现有社会经济运行机制，是解决贫困化的唯一出路。

1. 精简机构和行政人员，以优惠政策引导干部转向实业。政府退出工业生产领域，加强社会管理和对农业的管理。一个精简的政府将挤出大量资金和人才，从而缓和稀缺要素的紧张程度。一个精简的政府与社会经济发展程度相适应，才能增强其对社会政治经济生活的有效组织。

2. 县办工业通过股份化逐步卖给私营和集体，县内工商业以民族私营经济为经营主体。县财政工业资金全部以参股形式投向城市工业，并在产值、税利、就业全面分成，县财政收入依托城市。在贫困地区，私营和集体企业的经济效益指标要远高于全民企业。把县内工商经济让给集体和个体，对提高经济效益、发展民族传统经济有很大作用。全民经济占主体的经济结构是指整个社会，在贫困县范围内以集体和个体为主发展工商业，不可能影响整体结构。县财政资金投向城市企业后，一方面因投资收益率提高使财政自给率增强并有稳固依托，另一方面会对全疆工业组织结构调整起到极积作用。

挤入国际经济大循环

旧体制留给我们的重要遗产之一，便是我们自觉不自觉的总是用传统的尺度去衡量整个世界。这样，我们可能取得的实质性进展和突破就会非常自然地被归入“非法”