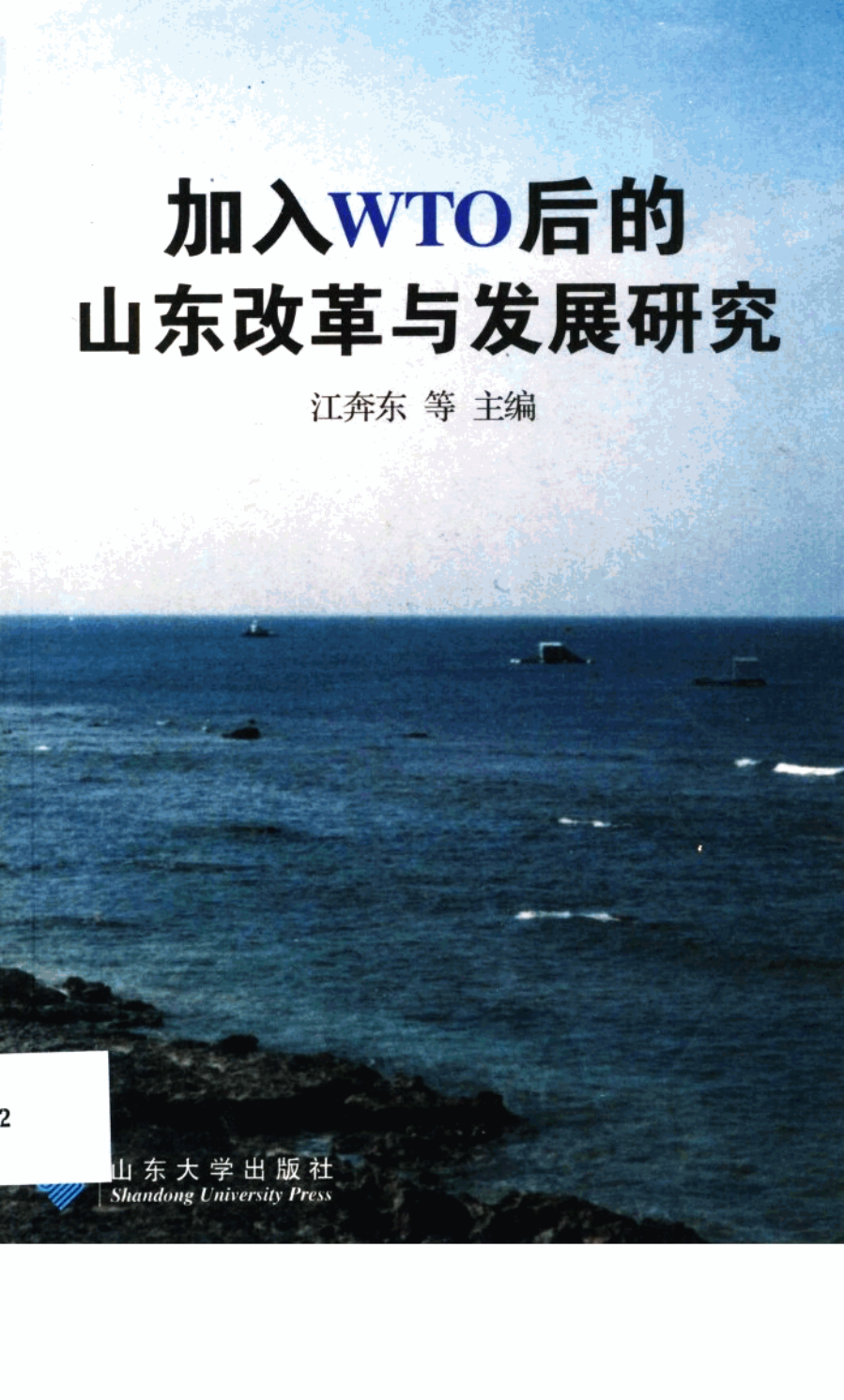




加入WTO后的 山东改革与发展研究

江奔东 等 主编

2

山东大学出版社
Shandong University Press

705

F127.52
J44

加入 WTO 后的 山东改革与发展研究

江奔东等 主编



A1041926

山东大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加入 WTO 后的山东改革与发展研究/江奔东等主编.
—济南: 山东大学出版社, 2002. 8
ISBN 7-5607-2484-1

I. 加…

II. 江…

III. ①地区经济-经济体制改革-研究报告-山东省

②地区经济-经济发展-研究报告-山东省

IV. F127.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 062185 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

日照日报社印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11 印张 283 千字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1 3000 册

定价: 20.00 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换

目 录

总报告	(1)
加入 WTO 后山东省扩大开放加快发展的战略对策	(1)
分报告	(34)
一、加入 WTO 后的山东省工业发展	(34)
二、加入 WTO 后的山东省农业和农村经济发展	(68)
三、加入 WTO 后的山东省服务业发展	(97)
四、加入 WTO 后的山东省扩大利用外资	(121)
五、加入 WTO 后的山东省扩大对外投资	(151)
六、加入 WTO 后的山东省扩大出口贸易	(177)
七、加入 WTO 后的山东省科技发展	(208)
八、加入 WTO 后的山东省教育发展	(232)
九、加入 WTO 后的山东省城市化	(256)
十、加入 WTO 后的山东省民营经济发展	(268)
十一、加入 WTO 后的山东省人力资源开发	(288)
十二、加入 WTO 后的山东省经济社会环境	(307)
十三、加入 WTO 后的政府职能转变	(317)

主要参考资料·····	(341)
-------------	-------

后 记·····	(343)
----------	-------

总报告

加入 WTO 后山东省 扩大开放加快发展的战略对策

中国加入 WTO，对山东省经济发展产生重大而深远的影响。当前，我们应充分利用加入 WTO 的过渡期，制定积极的应对措施，抢抓新机遇，迎接新挑战，增创新优势，赢得新发展，把改革开放和社会主义现代化建设不断推向前进。

（一）加入 WTO 给山东经济发展带来的机遇和挑战

加入 WTO，意味着在经济全球化趋势日益增强的背景下，全省经济全面融入世界经济体系，全方位参与国际分工与竞争，对经济发展产生深层影响。其中，给山东经济发展带来的机遇和有利条件，主要有以下几个方面：

1. 有利于改善经济发展的外部环境

加入 WTO，可与各成员国建立稳固、平等的经贸关系。WTO 成员国要承诺减让关税，取消非关税壁垒，向我国开放市场。更重要的是，我国以发展中国家身份加入 WTO，可以享受

到 WTO 给予发展中国家的特殊优惠待遇，这就从根本上改善了国际贸易环境。WTO 强调贸易法规政策的透明度，使所有成员的法规政策都置于 WTO 其他成员的监督之下，并有一个贸易政策的审议机制作为保障。通过在规定时期内对所有成员的贸易政策进行审议，使其他成员和地区都了解到相关国家和地区政策、法规的变化，从而为制定投资策略、市场开拓战略、引进技术等提供比较好的信息资源。同时，WTO 积极鼓励扩大市场准入，逐渐开放服务市场。通过相互之间的市场开放，为彼此的企业提供良好的竞争环境。总之，加入 WTO 意味着更加广泛地参与国际分工和国际交换，为扩大全省经济发展的空间和领域创造良好条件。

2. 有利于推动产业结构的优化升级

加入 WTO，山东省经济将全面融入经济全球化潮流，产业和产品能够更广泛参与世界市场的竞争，企业能够在广阔的国际市场上寻求更多的发展机会。通过技术进步、产品创新，使目前有优势的劳动密集型、资源密集型产业优化升级，使幼稚产业获得发展的机会。形成从量到质的突破，总体上改变全省经济结构比较落后的状况。同时，通过引进国外大量的资金、先进的技术设备、成熟的管理经验、新经营理念和高素质的人才，为全省发展高新技术产业、振兴装备工业、改造和提高传统产业、推进国民经济现代化提供良机。此外，在 WTO 促进公平竞争原则的推动下，国际市场的竞争将更加激烈，必然给省内企业形成巨大的竞争压力，促使企业的管理理念发生根本性转变，在竞争观念时代化、竞争决策综合化、竞争手段现代化、竞争方式多样化方面加大改革力度，并努力通过技术创新、制度创新，提高产品质量、拓展销售市场、提高管理水平，培养自己在竞争中求生存、求发展的能力。从而推动我省整个产业结构的调整。

3. 有利于加快对外开放的步伐

一是能够促进对外贸易的发展。加入 WTO, 我国不仅会获得大部分成员国给予的最惠国待遇, 而且还将在更大范围和更大程度上享受到发达国家给予的普惠制优惠待遇。在这种情况下, 随着山东省工业制成品在出口中所占比重的提高, 山东省享受国际贸易中最低关税的好处将会越来越多, 从而将增强出口商品的国际竞争力, 有利于出口市场的扩大和稳定。同时, 随着市场准入机会增加, 歧视性待遇消除, 我们可与所有 WTO 成员国进行广泛、公平的贸易往来, 这必将扩大全省出口商品的市场覆盖面, 提高其占有率。此外, 还可以利用我国进口关税降低和市场准入条件放宽的有利时机, 引进先进技术设备和进口质优价廉的原材料, 降低生产成本, 提高企业和产品的国际竞争力。二是能够有效扩大利用外资。加入 WTO, 我国要履行 WTO 规定的义务, 逐步开放国内市场, 这将进一步改善外商投资环境, 增强我国市场对外国投资者的吸引力, 从而将使山东省能更多地吸收利用外国资本、技术和管理经验。三是能够加快实施“走出去”的战略。加入 WTO, 其他成员国对我国资本、产品的限制将会进一步减少, 山东省将会有更多的企业到境外投资、参与国际化经营、对外承包工程, 将会更多的输出劳务, 参与国际竞争。

4. 有利于深化经济体制改革

加入 WTO 与建立社会主义市场经济体制的目标是一致的。WTO 规则实质是现代市场经济规则在世界范围内的运用和发展。在深化改革进入攻坚阶段的关键时刻加入 WTO, 将增强山东省经济体制改革的动力和参照系。例如, 在体制创新上, 它将促使我们必须遵循市场经济的运行规则, 尽快建立和完善“两大体系”、“三大制度”, 即市场体系和宏观调控体系, 现代企业制

度、社会分配制度和社会保障制度。借助加入 WTO 的催化作用，必将加速山东省向社会主义市场经济进军的步伐。

5. 有利于扩大就业规模

加入 WTO，随着对外贸易和利用外资的增长，以及产业结构的优化升级，从而将对增加就业机会、提高就业质量产生积极影响。据劳动部有关机构测算，加入 WTO 可使我国每年增加 315 万个就业机会，2001～2010 年就业机会累计增加超过 3000 万个。山东省是人口大省和经济大省。加入 WTO，山东省就业机会将会有更多的增加。从总体情况看，全省就业结构将会出现以下变化：第一产业就业机会减少较多；第二产业中纺织、服装、鞋类、玩具、皮革制品、建筑、建材等劳动密集型产业就业将有较大增加，信息通信等新兴产业就业机会也会有一定增加；第三产业的就业潜力巨大，服务市场的进一步开放，一方面会增加服务进口，另一方面也会促进服务业发展水平的提高，使服务业就业有较大增加。

6. 有利于促进政府职能转变

加入 WTO，按照法规统一与透明度等原则，有利于真正实现政企分开，并使投融资体制、外贸管理体制、价格体制、社会保障体制等逐步与国际规范靠拢接轨。促使政府部门提高管理效率，转变工作作风，强化服务意识，按市场经济规律办事，用经济和法律手段管理经济，减少直接的行政干预，为企业创造良好的市场竞争环境。使企业的微观经济活动既符合宏观经济的发展目标，又能充分发挥自身的活力，达到建立反映市场经济规律的宏观调控体系的目的。

7. 有利于加快科技和教育的发展

加入 WTO, 全省科研机构、高等教育机构直接参与国际交流的机会将增多, 这有助于我们学习和引进国外的先进科研成果和技术以及科研、教学管理经验, 推动科研成果迅速转化为生产力。同时, 可以使科研成果获得 WTO 成员良好的知识产权保护, 发展全省技术贸易, 扩大出口。此外, 通过逐步开放科研服务、教育服务市场, 扩大外资进入的领域, 引进竞争机制, 促使全省教育、科研能力迅速提高, 并推动科技教育管理体制的改革。

8. 有利于提高人们的生活水平

加入 WTO, 可使山东省与世界经济建立更加紧密的联系, 从多方面促进人们生活水平的提高。首先, 经济总体水平提高可使城乡人民的收入水平得到较快的增长。其次, 由于加入 WTO, 降低进口商品关税, 从国外进口的商品销售价格降低, 将给国内消费者带来更加实惠的效果。此外, 放宽对国外进口商品的限制, 从国外进口的商品增多, 且质量也高, 使消费者选择商品的机会增多, 从而有利于提高人们的生活水平。

加入 WTO, 在给山东省经济发展带来良好机遇的同时, 也带来了严峻挑战, 主要有以下几个方面:

1. 思想观念相对滞后

随着改革开放的不断深入, 全省干部群众的思想观念发生了深刻的变化, 但与沿海发达省市相比, 特别是与加入 WTO 的要求相比, 仍然存在相当差距。突出表现为: 一是传统计划经济观念根深蒂固, 与 WTO 的市场经济观念不相适应。从政府及其部门看, 虽然进行了若干改革, 统制主导资源配置的职能有所弱

化,但无所不包的全能型政府职能并无根本性的改变。从企业来看,企业作为市场经济微观基础,一方面要求摆脱政府附属地位,另一方面面对激烈的市场竞争,往往依赖政府保护。从社会公众来讲,由于受传统思维定势的影响,不少人习惯于四平八稳、按部就班、平均主义的工作与生活方式;有的小富即安;有的不愿、甚至不敢直面激烈的市场竞争,缺乏敢想、敢干、敢创的勇气。二是封闭观念与 WTO 自由贸易原则不相适应。山东省在经济、社会、文化等领域的开放日益扩大,但人们的思想解放程度同经济社会文化开放的程度不同步,保守、封闭、狭隘的观念还不同程度存在。三是行为取向上尚未普遍确立效益至上的观念。习惯用政治价值观念来衡量经济问题,导致工作中瞻前顾后、畏首畏尾、裹足不前,甚至错失良机,贻误发展。

2. 现行运行体制和机制不适应

一是我们现行的经济管理方式同 WTO 有关规则不相适应。如较高的进出口关税、进出口配额和许可证管理、外贸经营权的审批、某些外资准入限制、行业垄断性经营等等,与 WTO 贸易自由化原则、非歧视待遇原则、促进公平竞争原则等均不能全面接轨。二是加入 WTO,外资将进一步增加,而且进入的主要形式将会从新建转为并购,从参股转为控股,从资金进入转为资金品牌共同进入,从合资合作转向独资经营,进入的目的将从利用我们的优惠政策降低产品成本销往国际市场转为扩大占领我国内广阔市场,这样国民经济外资依存度将大幅提高,使我们的政策切入点面临新的情况。三是随着全省经济外向度的提高,国际市场的许多不确定因素和突发事件,很容易波及我们经济的各个领域,使全省经济发展受世界经济波动影响的因素增加,由于目前山东省信息反馈系统、经济预警系统还不够健全,在一定时间内将影响我们对经济波动作出反应的灵敏度,从而对及时地、有针

对性地制定调控措施增加了难度。四是市场调控难度加大。加入 WTO，随着外资和外国产品的大量进入，我们的一些产业受外商制约的程度加大，许多产品市场不同程度地被外商占领，我们现行的许多市场调控手段可能将失去原有的作用，若不尽快建立一套新的调控手段和机制，政府调控市场、引导经济加快发展的作用难以发挥。

3. 产业结构不合理

山东省产业结构经过十几年的调整，虽然取得了明显的成效，但存在产业结构层次不高，优势明显的主导产业少，高新技术产业远未形成气候，企业大而不强，小而不精、不专，劳动生产率 and 产品附加值低等问题。从三次产业看，第二产业比重高达 49.3%，第三产业只占 36.3%，第一产业占 14.4%。目前山东省具有比较优势的主要是劳动密集型产业，技术密集型、资金密集型的产业处于弱势状态。加入 WTO，使山东省一些产业和企业受到挑战。就产业讲，由于科技水平与发达国家尚存在较大差距，多数工业产品难与发达国家产品抗衡，其中受冲击较大的是高技术产业和农业、汽车、化工、医药及电信、金融、保险业等。就产品讲，国内价格高于国际市场价格过多的产品（如主要农产品、部分钢铁和化工产品等），将受到较大冲击。就企业讲，目前计划管理程度较高和受进口管理保护程度较高的企业，将面临的挑战更为严峻。

4. 经济市场化程度偏低

改革开放以来，山东省坚持市场取向的改革，并在若干重点领域取得了重大突破，但与建立社会主义市场经济体制的最终目标、特别是与加入 WTO 的要求相比，差距仍然较大。突出表现为：一是所有制结构的调整优化不够。主要是在坚持公有制经济

主导地位的前提下,非公有制经济尤其是民营经济起步晚、发展慢、层次低。二是市场主体发育不完善。主要是国有企业尚未完全建立起符合社会化大生产要求、适应市场经济的“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。三是市场体系不完善。虽然我省商品市场发展较快,市场功能发挥较好,但要素市场特别是资本和劳动力市场刚刚起步。四是市场规则不健全。一些市场需要的法规尚未完全建立起来,而一些明显不适应加入 WTO 要求的法规没有及时废止。有法不依,执法不严,一些严重破坏市场规则甚至违法犯罪的行为得不到有力打击,直接造成了市场秩序的恶化。

5. 经济国际化水平不高

加入 WTO,标志着我国对外开放进入新的阶段。一方面,为山东省加快实施经济国际化战略提供了良好机遇;另一方面也对山东省充分有效地利用国际国内两个市场、两种资源,进一步提高经济国际化水平提出了更高的要求。从山东省对外开放的总体情况看,经济国际化水平较低,尚不具备较强的参与国际竞争与合作的能力。一是贸易国际化程度较低。主要表现为我省进出口规模偏小,结构不合理,出口商品中原料型初级产品比重过高,进口产品与技术比重过低。特别是山东省经济外向度较低。据统计,2001 年山东省出口贸易额为 181.3 亿美元,约占山东省国内生产总值 16%,与广东、上海、江苏等先进省市相比差距较大。二是资本国际化程度较低。改革开放以来,虽然山东省吸收外资的总量不断增长,但与经济大省的地位尚有差距。2001 年山东省实际利用外资额为 36.2 亿美元,低于广东(129.7 亿美元)、江苏(71.2 亿美元)、上海(43.9 亿美元)、福建(39.2 亿美元),居全国第 5 位。三是生产国际化程度较低。积极开展对外投资,把我省的优势产业、成熟产业、长线产业,特别是国

内产业能力相对过剩、市场趋于饱和、技术相对成熟和有比较优势的产业转移到国外生产，是生产国际化的重要组成部分。据有关部门统计，截至 2001 年底，山东省在境外兴办海外企业（机构）达 624 家，总投资为 5.09 亿美元，与广东、上海等省市对外投资情况相比，山东省对外投资的质量和水平较低。

6. 宏观调控手段不完善

加入 WTO，将使山东省经济进一步融入世界经济体系，世界经济的变化与动荡将对山东省经济发展产生更加直接的影响，山东省对经济活动的宏观调控将面临一系列新的问题，现行的宏观调控手段与 WTO 规则要求相距甚远。突出表现为：一是行政手段不完善。从总体情况看，现行的行政手段并未集中在加强宏观调控、规范竞争秩序、营造市场环境上。不少地方政府仍采用“催收催种”、行政命令、大轰大嗡等方式管理经济活动。不少部门习惯于直接干预企业的重大生产经营决策、投资决策以及资源的配置，企业联合、改组、兼并“拉郎配”现象时有发生。特别是行政管制过多，审批制还在经济活动中起支配作用。二是经济手段不完善。加入 WTO，经济手段对经济活动的调控起主导作用。从实际情况看，山东省采用经济手段，发挥市场机制在促进生产力发展、有效配置资源方面的作用不够。主要表现为山东省在制定经济发展战略、发展规划等来影响经济活动时，尚未广泛运用财政、税收、货币、金融、工资等经济手段对经济发展进行直接或间接的管理。三是法律手段不完善。市场经济是法制经济。目前法律手段不适应加入 WTO 要求的问题相当突出。由于法规体系不健全，在政府管理经济活动中，无法可依或法律依据不足的现象相当普遍。同时，一些政府部门主要以内部文件和规定作为管理经济活动的依据，法规 and 政策的透明度不高，可预见性较差。此外，一些地方和部门从自身利益出发，制定发布某些

法规、政策，致使法规、政策缺乏统一性、稳定性和连续性。

7. 人才短缺矛盾尤为突出

加入 WTO，对人才的需求提出了更高的要求。从山东省实际情况看，人才的规模和总体水平尚不适应加入 WTO 的要求。一是人才资源总量少，需求缺口大。山东省人才资源总量为 302.44 万人（大专以上学历，第五次人口普查数），占从业人员的 5.62%。各类专业技术人员占从业人员比重仅为 3.4%，低于全国的平均水平。二是人才结构不合理，高层次人才少，人力资本存量不足。据山东省有关部门调查资料，按学历分，大专及以上学历占 55%，中专学历占 35.8%，高中及以下学历占 9.24%；按专业技术职称层次分，高级职称仅占 5.9%，中级职称占 28.6%，初级职称占 58.6%。同时，山东省高校、科研院所偏少，人才培养跟不上经济发展的需要。三是与 WTO 相关的外向型人才奇缺。2001 年，山东省企事业单位共有各类专业技术人员 182.02 万人，其中与 WTO 直接相关的经济和翻译人员只有 6.45 万人，占总数的 3.54%；与 WTO 间接相关的会计、统计、律师等也只有 7.92 万人，占总数的 4.35%，这与加入 WTO 的要求很不适应。

（二）适应 WTO 要求，进一步 扩大开放、发展经济的对策

针对山东省经济社会发展的现状，结合 WTO 的要求，山东省要进一步扩大开放、发展经济应主要采取以下对策：

1. 加大解放思想的力度，弘扬改革创新精神

思想是行动的先导。从一定意义讲，思想解放的程度决定了对外开放发展经济的力度。加入 WTO，加快建立社会主义市场经济，使我们面临又一次重大的思想解放和观念更新。事实上，我们在封闭、半封闭和计划经济条件下形成的一些观念、习惯、体制，都非常不利于我们及时抓住加入 WTO 的机遇，也不利于我们有效抵御不利冲击。为了适应加入 WTO 的新形势，进一步扩大开放发展经济，首要的就是一切从实际出发，最大限度地扫除影响生产力发展的各种思想障碍，最大限度地调动各级各方面的积极性、主动性和创造性，开创改革开放和现代化建设的新局面。具体来说，山东省从各级领导干部到广大群众必须进一步解放思想，自觉克服陈旧观念的束缚，牢固树立市场观念、开放观念、创新观念。思想解放不能喊在嘴上，写在纸上，应当体现在政策中，渗透到工作中，落实到行动中。要大力倡导敢闯敢试、敢冒风险、敢为人先的精神，凡是符合“三个有利于”标准，符合“三个代表”要求的，就要大胆探索、大胆实践，允许试、不争论，埋头干、不张扬，激励开拓者，重用创新人才，宽容探索中的失误，善待改革者的挫折。各级领导干部要积极支持创新、勇于承担改革的风险和责任。真正在全省形成进一步解放思想、更新观念、勇于创新的生动局面。

2. 加快产业结构的战略性调整，提高产业的国际竞争力

根据我国三步走的战略目标，结合山东省发展基础和“十五”计划的要求，今后一个时期，山东省要坚持存量与增量相结合，以增量调整带动存量优化，以存量优化促进结构升级，进行产业结构的战略性调整，全面提高经济的整体素质和国际竞争能力。

第一，着力优化农业内部结构，加快农业产业化进程。一是积极推进农业内部结构的战略性调整。在提高粮食单产、确保粮食安全的基础上，以市场为导向，充分发挥区域比较优势，调整优化种植结构，扩大优质高效经济作物种植规模，逐步形成专业化、集约化、规模化的产业带、产业区，同时抓好名优农产品的生产和加工；大力发展畜牧和水产业，搞好畜牧、水产品鲜销和精深加工；加强林业生态体系建设，加快速生丰产用材林、工业原料林与干果、水果等名特优新经济林基地建设。二是进一步推进农业产业化经营。积极培育和发展农村合作经济组织，提高农民的组织化程度，大力推广“公司+农户”、“市场+农户”、“定单农业”等方式，逐步形成生产、加工、销售一体化经营。打破所有制结构，重点培育和扶持一批能进行农产品深加工、为农民提供服务和带动区域主导产业发展的龙头企业。三是加大科教兴农力度。大力推广农业标准化生产，促进农产品生产较快与国际标准接轨；集中优势力量，加强农业重点领域（如种子、病虫害防治等）的科研项目研究，加快先进实用的农业科技成果转化成为生产力的步伐；改革农业科技人员的工作条件和福利待遇，稳定农业科技推广队伍体系；继续采取各种有力措施，不断提高农民的科学文化素质。四是多渠道提高农民收入。贯彻落实党在农村的各项方针政策，积极稳妥地推进农村税费改革，切实减轻农民的负担；改革城镇土地管理、户籍管理和财税制度，加快农村剩余劳动力的转移步伐，提高农民收入。

第二，加速工业结构的调整，促进工业的整体竞争力。一是加大传统产业的调整力度。对传统产业的结构调整，要坚持有进有退、有保有压、有所为有所不为的原则。一方面，凡衰退和失去比较优势的产业，按市场竞争法则自然淘汰，实行产业转移和产业重组；另一方面，加快传统工业的改造步伐，通过加快技术升级、产品升级，实现产业升级。在提升传统产业的过程中，必