



西部大开发 与非国有经济发展

中国(海南)改革发展研究院 编



中国经济出版社

www.economyph.com

西部大开发与 非国有经济发展

中国（海南）改革发展研究院 编

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发与非国有经济发展/中国 (海南) 改革发展研究院编
—北京: 中国经济出版社, 2001.12

ISBN 7-5017-5333-4

I. 西… II. 中… III. 非国有经济—经济发展—研究—中国
IV. F121.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 062213 号

责任编辑: 苏耀彬

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

电子信箱: fbshs@263.net

联系电话: 010-6835-4197

传真电话: 010-6835-9421

平面设计: 侯 明

联系电话: 010-6831-9283

西部大开发与非国有经济发展
中国 (海南) 改革发展研究院 编

*

中国经济出版社出版发行
(<http://www.economyph.com>)

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

开本: A5 13.625 印张 400 千字
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-5017-5333-4/F·4292

定价: 26.00 元

代序：西部大开发和 发展非国有经济

张皓若

一、西部地区政府工作人员要倡导转变观念 首先领导干部要带头转变观念

西部大开发和发展非国有经济，解放思想，转变观念要先行，这已是大家的共识。西部经济社会发展和非国有经济发展与领导干部的思想解放和战略眼光有很大关系。所以倡导转变观念，领导干部要带头转变观念。

我们谈转变观念，就是要转变到适应经济全球化的现代市场经济上来。我们将要面临的已经不是初级的市场经济，而是与国际经济接轨的现代市场经济。经济全球化已不是一种趋势，而是一种存在的现实，资源在全球范围内合理流动，实现优化配置。

我们不愿看到但又常常看到一个现象：经济欠发达的地区，计划经济的影响反而相对深一些，人们更习惯于用行政手段来管理经济。再加上经济欠发达地区小生产的意识相对浓厚，这就事实上加重了观念上的局限性。

多年来，特别是开始西部大开发以来，西部的领导和人们的观念已经有了和正在发生很大转变。我只提出一点供考虑：即要克服利益关系带来的思想上的局限性。

现在我们看到，西部地区领导讲话、学者的文章以至于政策制定都很解放，但要注意在遇到与利益相关的具体问题时，就可能发生思想顾虑，甚至产生阻力，影响政策实施效果，使政策效果大打折扣。

比如：人才是西部大开发的关键，除培养本地人才以外，吸引外地人才也成为一个焦点。引进外来人才也是促进本地转变观念的重要因素。深圳不仅得益于区位优势且是移民城市，较少保守思想。四川二次人才大迁移带动了社会经济发展。现在西部各地制定了许多很好的政策，但人才能否大量进入，来了能否让他们发挥很好作用呢？也会有思想顾虑：不是抢我们饭碗吗？我与他同等学历，为什么放在我上面、前面，为什么他的待遇比我高？香港吸引内地人才，也遇到香港本地人的疑虑和阻力，为此特首出来做工作。这样类似的问题西部可能还会出现。这就要求地区领导从地区全局利益出发，站得高看得远，做思想开导工作，克服由于利益关系对思想观念的局限。

同样重要的是，政府要把自己放在为地区经济发展，为非国有经济发展“服务好”的位置上，要有真正服务的定位和意识。今天我们看到，浙江、苏南经济大发展，政府在其中起的作用是相当大的。尤其是苏南，早在文革后期乡镇企业就开始发展了（那时叫社办企业），政府给企业的发展当保护伞，政府出面从上海等地引进技术人才，而且花力气去请。一旦企业有什么问题，就找政府出面解决，政府也是不遗余力。现在人们越来越多地认识到非国有经济对东部地区经济发展所产生的积极影响，但是对政府在其中的作用做深入研究的并不多见。用一句理论话讲，东部地区的地方政府在界定和保护私有产权上，表现出了比西部同仁更大的积极性。这同样是观念转变问题。不能一个企业稍好些，政府部门都伸手，杀鸡取卵，终究是得不偿失；待到地方经济全面发展起来了，政府的状况就自然大为改善了。

二、西部开发和发展非国有经济的一个重要任务是创造一个开放的竞争性的市场条件

西部大开发，当然要争取中央多给一些政策支持，多上些项目，这是完全必要的。但我认为创造一个开放竞争性的市场条件尤为重要。因为只有这样才能增强西部经济的内在活力。60~70年代国家

把大量投资放在以西部地区为主的三线建设，自然也对西部的发展起了重要的打基础的作用，但并没有对改变西部地区经济社会面貌起到决定性的作用。就是因为计划时期不可能在西部建立一个富有活力的经济机制。

香港的繁荣得益于香港是世界最开放的市场。深圳、上海的高速发展一定程度上也得益于借鉴香港的这一点经验。现在，西部地区各级政府对于在西部开发中加快对外开放的重要性有了高度重视。在国家鼓励外商向西部投资以及西部地区吸引外商投资的积极措施情况下，西部地区对外开放正在慢慢热起来，希望不出现“雷声大雨点小”，还要做很大努力。

西部地区所期待和最有潜力的外国投资领域是：基础设施；农业和生态保护；资源开发；服务业；有地区特色的优势产业；以及在某些领域有科技优势的科技产业。问题是人家来不来？来了有没有回报？

比如：农业领域。把中国分散的小农经济直接与外国资本联系起来是非常困难的。我们也不能依靠政府与外国合作，组织大型的农业开发项目，这样也难以达到理想的经济效益。我觉得比较有希望的是由农业产业化经营的龙头企业充当对外合作的主体。这就要大力发展和加强龙头企业，提高它们的经营管理水平，让它们具备从事对外经济业务的能力。

服务业是西部地区滞后和薄弱环节，除了某些旅游资源，与东部相比无优势可言。我认为要吸引外商进入，国家必须在加入 WTO 的承诺范围内，首先放开西部的准入条件（特别是金融、保险业、旅游、商业外贸、航空、通信业等）。

西部地区国有经济比重较大，很多企业需要改组、改造、改制。应当加大吸引外资参加西部地区国有企业“三改”的力度，对于非关键领域，应允许外资控股。

对外开放固然重要，扩大对内开放对西部地区更加现实。但现在有一个现象：对外开放的对内反而不开放。因此，要强调一下：开放的竞争性市场是统一的，没有对内开放，对外也开放不好。我认为：

西部地区各级政府应当旗帜鲜明地反对和克服地区封锁和地方保护主义，因为它保护落后，扼杀竞争，妨碍开放的统一的市场的形成。即便你一时保护了一点地方利益，但在以上方面你给地方的长远、根本利益带来的损失远远大于你保护的那一点利益。不用担心外来的厂家、商家（特别是外地的民营企业）把本地的钱赚走了。你都不怕外商来本地赚钱，为什么害怕外地人？应当欢迎外地的国有企业、金融机构和民营企业参与本地国有企业的改组、改造、改制。

还要讲一点：不需要担心和限制西部本地人才和资金流向外地，你要努力吸引外来人才和资金，以及创造条件留住本地的人才，要使资金在本地投资也能产生好的效益，但不要（也不可能）限制资源向外流动。因为一个开放的市场，资源的流动是双向的，主要看这种流动是否产生效益，只要效益好，它就符合资源优化配置的原则。对本地发展是有利的。（在外赚了钱，积累了资金，增加本地的经济实力，人才外流了，还可以流回来）。如果本地缺人才，缺资金就不允许外流，那为什么明知留学生出去多、回来少还要大量留学生出国，还要鼓励中国企业向外投资呢？就是因为利多弊少。

三、西部地区政府要积极创造各种 所有制平等竞争的条件

发展非国有经济与西部大开发是紧密相联的。非国有经济，尤其是民营经济是西部开发中极具活力的新的经济增长点。

对内开放，不仅是对国内各地区的开放，很重要的是包括对各种所有制，特别是对非国有经济的开放：一视同仁，平等竞争。

平等竞争就是要打破垄断，特别是部门、行业垄断（基于行政特权上的垄断）。这是中国妨碍平等竞争的主要阻碍。它不仅带来效率的低下，而且是产生腐败的一个根源。在铁路、民航、通信、金融、保险业等重要领域的反垄断措施，当然要由国家来制定和实施，包括政府职能与企业经营的彻底分离，企业的改组，外资和民间资本的准

入，等等。但地方政府在打破垄断方面也不是无所作为的，中央部门、企业有大垄断，地方有地方的土垄断。连经营旅游、废品回收，甚至办公厕，都有垄断。部门垄断之所以难以打破，是由于部门利益驱动所致。当然，它并不真正反映国家和地方的利益。

说到对民营企业一视同仁，平等竞争。首先一条就是要放宽民营企业的市场准入条件。民营企业的市场准入，应包括生产公用产品的领域。中国公用部门还是要走投资多元化和经营市场化的路子。有的非盈利部门，可以改造为商业性经营，如：公共交通、燃气供热、供水、污水处理、垃圾处理、废物回收利用、部分医疗保健、非义务教育等。前提是建立这些公用产品由市场形成价格的机制（价格可以公众听证），自负盈亏，使投资者愿意投资并取得回报。如果价格调整不能一步到位，可先调部分，不足的由政府足额补贴。污水处理可以和自来水供水一道收费，垃圾可以收垃圾处理费等。

现在国有企业说不平等在于与民营企业相比，税收负担重，不合理；民营企业也说不平等，主要是：法律不完善；社会地位不平衡；融资待遇不均等。我承认，从立法角度讲，中国的法律对民营企业和它的产权保障不完善，这要从立法上来改善。

当前民营企业反映问题最多的是融资渠道不畅，包括直接融资（上市困难，占上市公司比重小。应当加大比重，在二板市场上市以及发行企业债券方面应当给民营企业更宽松一点的条件），也包括间接融资（贷款困难。靠国家大银行是靠不住的，除了经营业绩很好而且有相当规模的民营企业不愁贷款外，绝大部分民营企业是很难从大银行获得贷款的。因为大银行面对十分分散且众多的小企业，很难掌握企业情况进行监督，信贷成本过高）。古今中外经验都说明了，要有全面为中小企业服务的中小银行、中小金融机构（可以是股份制银行，合作银行，也可以是民营银行）。存在的担心是如何防止出现金融风险。因为过去的城市合作银行，城乡信用社以及农村合作基金，都曾出现许多问题，还没有清理整顿完。我认为风险并不在于是否建立这些中小金融机构，而在于是否有有效的监控体系和制度。我国的金融监控体系是垂直设置，但是我看地方政府在要求建立中小金融机

构的同时，应当配合金融监管机构实行有效的监管。不要干预它们的业务，也不要迁就和袒护当地金融机构的不规范的运作。

现在的民营企业有不同的类型和自己的发展轨迹：

——有些是由个体或家庭经营资本的原始积累逐步发展起来的。这些企业中有一些经过家庭式经营的曲折道路，有的被淘汰了，有的发展壮大。对这些企业要帮助它们借鉴国外和国内成功企业的经验，建立现代企业制度和科学管理制度。使它们走向规范运作、顺利发展的道路，政府也要向它们提供市场信息、人员培训和他们自身无力进行的技术开发和技术服务。

——民营科技企业是一支异军突起的生力军，智力密集，技术和管理的起点都较高。他们最需要的是风险投资者，这正是中国目前最缺少的，由政府出面建风险投资基金或风险投资保险，只能起一个辅助作用。我觉得比较现实的办法，还是出台创业证券市场，由企业自行上市或者经由中国的投资公司或由国外的投资公司包装在国内外上市。

——还有一类民营企业正在涌现，值得关注：即由民营企业参与改组国有企业或由国有企业自身改制，国有资本退出或者退出控股地位（即退出国有企业序列）所形成的民营企业。它们有国有企业的一定根基，由于改制而焕发新的活力，对它们应当像过去支持国有企业一样去支持它们，在实行企业兼并、破产的过程中享受与国有企业同样的待遇，并在取得贷款和其他方面给予和国有企业同样的待遇，这些企业的成长必将壮大中国以及西部地区民营企业的队伍和民营经济的总体实力。

[全国人大常委、人大环境资源委员会副主任、中改院顾问]

目 录

代序

总 论

重视非国有经济在西部大开发中的作用（二十二条建议）	(3)
西部大开发，非国有经济将成为主体力量	(19)
西部大开发需要研究解决的重点问题	(31)
西部大开发与农村发展	(37)
西部大开发与非国有经济发展国际研讨会综述	(45)

非国有经济参与西部大开发的地位与作用

非国有经济应成为西部大开发的主体	(57)
西部大开发，要以国有为主导，民营为主体	(62)
民营经济在西部开发中的地位与作用	(69)
非国有经济发展在西部大开发中的作用	(75)
论非公有制经济在西部大开发中的重要作用	(94)
非国有经济在西部开发中大有作为	(99)
中西部开发的外部环境和条件	(108)
西部大开发：民营经济大发展	(121)

西部加快非国有经济发展的政策选择与体制创新

中国西部地区非公有制经济发展现状

及其与东部地区的比较·····	(129)
西部大开发的现行政策难以缩小东西部差距·····	(145)
西部加快发展非国有经济的相关政策·····	(153)
关于发展非公有制经济问题的思考·····	(155)
认识差距 辩证施治——中国欠发达地区加快发展的思考·····	(163)
西部大开发中要更加重视体制机制创新·····	(169)
西部农村经济结构变革和产业组织创新·····	(172)
西部地区乡镇企业的发展与农村金融改革·····	(183)
西部大开发的理论基础——兼论西部小城镇建设·····	(195)
西部大开发与民营企业家的形成·····	(204)
关于西部招商引资的若干思考·····	(211)

非国有经济参与西部大开发的路径、方式

民间资本参与西部大开发的产业导向思路分析·····	(219)
非国有经济参与西部大开发的具体途径和方式·····	(228)
非国有经济参与西部大开发的途径和方式·····	(235)
谈民营经济在西部开发中的产业准入及其他·····	(241)
信誉：困扰民营经济发展的最大障碍·····	(248)
论中国经济转型中的西部开发·····	(257)

中国加入 WTO 与西部大开发

WTO 挑战与西部开发的政策选择 ·····	(267)
中国加入 WTO 与西部改革进程 ·····	(273)
加入 WTO 与我国西部大开发的政策选择 ·····	(288)
WTO 规则与西部开发战略 ·····	(302)

西部大开发中的政府作用

西部大开发与政府经济角色·····	(317)
地方政府在西部大开发中应发挥的作用·····	(331)
西部大开发法制建设应突出法的实施·····	(337)
浙、粤等地民营经济快速发展的启示·····	(348)

区域发展的国际经验

加入世贸组织和落后地区的发展·····	(355)
WTO 成员国开发欠发达地区的国际经验 ·····	(359)
国外区域经济振兴政策的研究与借鉴·····	(378)
论美国西进运动与中国西部大开发·····	(386)
印度区域发展政策·····	(402)
改善地区经济结构的共同任务·····	(411)

后记

总 论

- 重视非国有经济在西部大开发中的作用（二十二条建议）
- 西部大开发，非国有经济将成为主体力量
- 西部大开发需要研究解决的重点问题
- 西部大开发与农村发展
- 西部大开发与非国有经济发展国际研讨会综述

重视非国有经济在西部大开发中的作用（二十二条建议）

一、充分判断非国有经济在西部大开发中的作用

在我国加入 WTO、国际市场竞争日趋激烈的大背景下，实施西部大开发战略，加快全国市场化改革进程具有全局性、长远性意义。以政府的推动促进民间资本参与，以国家投资带动民间资本的进入，并创造各方面的条件，使民间资本在西部大开发中逐步发挥重要作用，是推动西部大开发的有效途径。按照市场化发展的大趋势，并且在国家财政投资有限的情况下，研究并充分发挥非国有经济在西部大开发中的作用，实质性推动西部地区非国有经济发展，是一件十分重要的事情。

1. 东西部市场化进程的差距突出地反映在非国有经济发展的程度上。加快西部地区的市场化改革，重要的任务是放胆发展非国有经济。经历了 20 多年的市场化改革，我国已经在很大程度上由计划经济转向了市场经济，但是市场化改革的进程是很不平衡的。这种不平衡具有明显的区域特征，展示出东、中、西部市场化梯次发展的现状和趋势。研究表明，影响西部市场化改革进程和经济发展有三大重要因素，即“非国有经济发展”、“产品和要素市场的发育程度”、“政府与市场的关系”，其中起决定性制约作用的是非国有经济发展严重滞后。非国有经济的发展是市场化改革的重要标志。实践已经证明，所有制结构状况对经济增长速度具有重大影响。市场导向的非国有经济

部门的迅速发展对我国经济增长和市场化改革做出了积极的贡献。非国有经济比重大的地区，机制相对灵活、经济活力较强；反之则相反。西部地区非国有经济总量和所占比例都大大低于东部。1999年，西部地区非国有工业企业生产总值只占当地工业企业总产值的29%；而同期东部非国有工业企业生产总值占当地工业企业总产值高达62.66%；西部非国有工业企业总产值只相当于东部的7%。事实充分证明，西部地区经济落后集中表现为非国有经济发展滞后。要改变西部经济发展活力不足的现状，必须以培育长久的区域自我发展能力为核心，加快西部市场化改革，并采取特殊的政策措施，大量吸引国内外民间和社会资本进入西部参与大开发，迅速提高西部地区非国有经济的比重，这对实施西部大开发战略有着极其重要的现实和长远意义。

2. 整个西部的经济落后，最根本的原因在于西部农村落后。西部大开发要使广大农民的收入有大幅度增长，必须大力发展非公有制经济。西部农业、农村落后严重制约了西部的发展。(1) 西部农民人均纯收入处于全国城乡居民收入水平的最底层。1999年，西部地区农民的人均纯收入为1729.71元，分别相当于全国平均水平(2210.34元)的78.3%、东部沿海10省市平均水平(2667.31元)的64.8%；按省、区、市比较，西部12个省区市的农民人均收入全部低于全国平均水平，其中7个省区的农民人均收入不足全国水平的2/3。(2) 西部地区城乡之间差距普遍比较严重。陕、甘、宁、青、新、蒙、滇、黔、川、渝、桂、藏等12省区市农村居民收入分别只相当于本省城镇居民收入的31.1%、30.1%、38.9%、31%、27.5%、41.7%、23.1%、27.5%、33.5%、29.4%、36.3%、18.8%。与东部的比较差距就更大，1999年甘肃农民人均纯收入(1357.28元)只相当于上海(5409.11元)的25%。这说明，东西部经济差距主要是农业、农村的差距，整个西部经济落后最根本的原因在于西部农村落后，西部城乡居民收入低实质上是农民收入低。西部农民的贫困，主要原因其实不在于家庭经营收入水平低，而在于农村非农产业不发展和农村劳动力流动进城就业的比重低。改变西部面

貌，必须把农业、农民问题放在突出的重要位置。从当前扩大农民农外就业、增加农民收入的特殊需要出发，西部农村经济应当实行非公有制为主的政策。在西部，除能源、冶金、交通，以及其他基础设施和公益性事业外，绝大部分民生经济和农村经济应当实行非国有所有制。尤其要大力支持非公有中小企业加快发展，充分利用中小企业、个体和私营经济吸纳劳动力多、适宜于劳动密集型产业发展，以及适合合作社、集体和个体私有经营的优势，努力扩大农民的就业空间和收入来源。

3. 提高西部地区自我发展能力的重要举措是加快本地区非国有经济的发展。西部大开发应以提高区域自我发展能力为核心：

(1) 从国际经验看，世贸组织成员开发欠发达地区的基本政策取向是培育落后地区的自我发展能力，鼓励地方和民间力量参与开发。

(2) 从我国开发西部的历史经验看，在“一五”及“三线建设”时期，两次依靠财政大规模投资进行西部开发和建设的实践证明，仅仅依赖财政倾斜开发不了西部。

(3) 从当前我国面临的国际国内经济形势看，西方发达国家的经济放缓趋势可能会对我国出口、国际资本流入造成一定的影响。

(4) 从国内经济形势分析，现在突出的矛盾是我国区域经济严重失衡：东部沿海地区市场机制基本建立，经济活力较强，但东部市场空间极其有限，已经出现结构性过剩。西部是我国资源富集区，其组合条件好，经济发展空间大，蕴藏着巨大的经济增长潜力。但西部地区自然条件不断恶化，当前经济活力不足，对西部经济社会发展带来严重不利影响。

(5) 从我国经济发展的长期战略看，不可能长期依靠出口外向型经济来保持经济持续增长，作为国家的长期战略，必须把经济增长的立足点放在国内，主要依靠内需拉动经济增长。为此，西部大开发应以加快西部地区结构调整、经济体制改革和科技进步为动力，以充分发挥国内外民营资本的力量，调动非国有经济参与西部大开发的积极性为手段，以缩小地区差距，实现共同富裕为根本目的。政策设计体现五个结合：即体现西部优势与重点支持西部开发相结合；原则性鼓