

云南

“十一五”规划

战略研究(下)

秦光荣 主编





云南

“十一五”规划战略研究 下

主 编：秦光荣

副 主 编：和段琪 尹建业 保明虎



03001738600

云南人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

云南“十一五”规划战略研究 / 秦光荣主编. —昆明: 云南人民出版社, 2005. 12
ISBN 7 - 222 - 04601 - 1

I. 云... II. 秦... III. ①地区经济—经济发展战略—研究报告—云南省—2006~2010 ②社会发展—发展战略—研究报告—云南省—2006~2010 IV. F127.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 145256 号

责任编辑: 赵丁丁 朱海涛
装帧设计: 张力山

书 名	《云南“十一五”规划战略研究》(上、下)
作 者	秦光荣 主编
出 版	云南人民出版社
发 行	
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	ynrm. peoplespace. net
E - mail	rmszbs @ public. km. yn. cn
开 本	889 × 1194 1 / 16
印 张	94
字 数	230 万
版 次	2005 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1—6000
印 刷	昆明市五华区教育委员会印刷厂
书 号	ISBN 7 - 222 - 04601 - 1
定 价	180.00 元



03001726600

“十五”

《云南“十一五”规划战略研究》

主 编： 秦光荣

副 主 编： 和段琪 尹建业 保明虎

编审小组： 刘 峰 刘应武 吴乃群 孔祥玲
曾 晶 赵 波 李 惠 司佩琳

新形势下云南对外开放战略研究

云南省经济研究所课题组

前 言

加入 WTO, 经济全球化趋势增强等新形势正引发我国新一轮对外开放热潮, 其重大意义已从原来的以市场换技术的阶段, 转变成以高新技术为依托、加快结构调整, 提高产业国际竞争力为目标的对外开放新阶段。按国际惯例要求, 调整有关政策法规, 积极营造公平有序竞争的市场环境和公开透明的政策环境, 积极兑现入世承诺, 真正实现各市场主体平等享有国民待遇, 正成为各地加快开放、增强对外资吸引力和竞争力的新举措。

中国—东盟自由贸易区的建设把与东盟接壤的云南省推向了对外开放的前沿。因此, 重新审视云南对外开放战略, 加快云南对外开放的速度, 拓宽广度和挖掘深度, 不仅具有推进云南经济融入全球化和区域一体化进程, 加快经济结构调整的重大意义, 而且还有深化各项改革、加快云南经济发展的深层次意义。

本研究以形势为主线, 以产业为重点, 以体制机制探索为目的, 通过云南省对外开放的反思, 剖析存在的问题、难点及其深层次原因, 通过云南面临的新形势及竞争力分析, 明确新形势下云南对外开放的总体思路、战略和对策; 为云南“十一五”对外开放的发展规划提供有益借鉴, 为省委、省政府和有关决策部门提供具有针对性的政策建议。

一、云南对外开放的回顾与反思

(一) 云南对外开放的简要回顾

1. 云南对外开放的主要历程

(1) 1949 年新中国成立—1978 年, 云南面临的国际国内形势复杂, 对外开放迟缓

1949年新中国成立以来,东南亚国家有的刚刚摆脱殖民主义的统治,有的则仍在为独立而奋斗,在政治上属于动乱时期;1965年,越南战争爆发,东南亚演变为中美激烈冲突的地区;60年代末期,中国进入“文化大革命”时期。在复杂的国际、国内形势下,云南对外开放迟缓,处在以边民互市为主的低层次边境贸易发展阶段。据统计,到1978年,全省进出口贸易只有8395万美元,出口贸易6948万美元。

(2) 1979—1989年,云南面临复杂的周边国际环境,对外开放在曲折中发展

党的十一届三中全会后,中国实施了对内搞活和对外开放的一系列重大决策;但此阶段,由于越南入侵柬埔寨以及中越两国陷入战争状态,云南边境一线的国防安全是重中之重,云南对外开放处于全国末端。这一阶段,中国主要是与东盟老六国进行贸易,与周边邻国的贸易几乎为空白,云南区位处于全国对外开放的劣势地位。1987年,中国与东南亚的贸易额为45.53亿美元,老东盟六国占43.79亿美元,比重为96.2%。此阶段,云南与缅甸有小部分贸易,与越南是空白,与老挝和柬埔寨的贸易合在一起所占比重不到0.3%。“六五”期间,云南利用外资仍处于起步阶段,全省实际利用外资仅16项,总余额2989万元;签订对外合资合同仅14个,外资总金额为1650万美元。同一期间,全省外贸进出口总额7.78亿美元,年均增长13.7%,取得了一定的成绩。

(3) 1990年至今,云南面对的国际国内形势全面改善,云南对外开放驶入快车道

1989年后,云南周边环境缓和,和平与发展日益成为世界的主题,泰国总理差猜·春哈旺提出“变印度支那战场为市场”的口号,云南面对的国际国内形势朝着有利于开放的方向发展。云南抓住了这一重大的历史机遇,积极开展全方位、多层次、宽领域的对外交流与经贸合作,扩大和加强与国内各省区间的横向经济联合的同时,对外开放驶入快车道,取得了令人瞩目的巨大成就。“八五”期间,全省外贸进出口总额21.5亿美元,年平均增长21.2%。利用外资步伐加快,增加到6292万美元,主要用于能源(主要是水电)、有色金属、磷化工等资源开发项目;交通、机械、轻纺、烟草等行业的基本建设、技术改造项目;新材料、新品种、新工艺等高新技术开发项目;新型饲料、食品、农副畜产品等加工业发展项目以及旅游资源的开发项目等方面。截至2003年底,云南累计批准外商投资企业2415家,协议利用外资39.85亿美元,实际直接利用外资16.83亿美元,占协议利用外资总额的42.23%;2002年,云南海外旅游者人数高达130万,旅游外汇收入达到4.2亿美元,2000—2003年,云南海外旅游者人数连续超过100万人次。

2. 云南对外开放的主要成就

(1) 进出口结构有所改善

——进出口商品结构有所改善。2003年,云南进出口贸易额达26.68亿美元,创历史新高,初级产品出口占全省出口总额的比重大大下降,工业制成品在出口总额中的比重已达70%。逐步培育和形成了烟草、机电、有色冶金、化工、轻纺、农副产品等六大优势骨干出口商品,其中出口上千万美元的商品已有25种,出口额占全省出口总额的65%,成为支撑云南省出口的拳头产品。2002年底,全省获进出口经营权的各类企业已达930家,传统外贸企业继续发挥着对外贸易的骨干作用,烟草、冶金、化工和机械等一批优势产品企业参与外贸经营壮大了云南省外贸实力,发挥了主力军作用。

——进出口市场有所扩大。云南省由以前仅与香港、美国等少数国家和地区开展贸易,逐步变为与美、欧、亚和大洋洲上百个国家和地区开展经贸往来,出口千万美元以上的地区有18个,进口千万美元以上的国家和地区14个。

(2) 初步形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放格局

1992年,经国务院批准,瑞丽、畹町、河口3市(县)被批准为边境开放城市(县)。此后,经国务院批准,又相继开辟了7个一类(国家级)口岸。到目前为止,全省16个州市的129个县(市、区)全部对外开放;全省共设立一类国家级口岸10个,其中陆路口岸6个:畹町、瑞丽、河口、磨憨、金水河、天保;航空口岸2个:昆明机场、西双版纳机场;水运口岸2个:景洪港、思茅港;设立二类省级口岸10个:片马、腾冲、盈江、章凤、南伞、孟定、孟连、打洛、沧源、田蓬;开通了86条边民互市通道;建成通航机场10个,开通国际、国内航线108条;有内昆、南昆、贵昆、成昆4大铁路干线,7条入滇公路干线,及长江、珠江水路将云南与全国紧密相连。对外开放出现崭新的局面。

1992年以来,建立了24个不同类型的开发区、度假区,基本形成以昆明为中心、以地州所在城市为依托,沿线(铁路线、公路线和边境线)、沿江展开的多层次、全方位对外开放格局。

边境贸易是云南对外开放的特色之一,在沿边地区经济发展中发挥着“利国、富民、睦邻、安邦”的重要作用。如今,边境贸易已发展为边境小额贸易、边境经济技术合作和边民互市三种形式。按海关统计,2003年全省实现边境贸易总额4.2亿美元,同比增长14.1%。

1985年以来,云南与周边国家经济合作不断拓展,至2003年,合作项目突破1000项,合同金额及营业额分别累计达到25.2亿美元、15.44亿美元。云南省国际经济技术合作公司在老挝的万荣水泥项目,机械、机械设备、化工进出口公司在缅甸的项目,昆明船舶公司在越南河内的项目等,都已取得了较好效益,带动了出口额的增加。此外,还有投资额高达2.5亿美元的缅甸邦朗电站项目也于1998年昆交会与缅方正式签约。

(3) 区域经济联合、协作有所加强

西南“六省区市七方”区域经济联合与协作进一步加强。至2003年通过连续11届“中国昆明出口商品交易会”的成功举办,以及西南投资招商会等方式,云南加强了与兄弟省市的经济技术合作,促进了联合大西南对东南亚的开放。

近年来,通过多种方式,积极参与推进中国—东盟自由贸易区建设。在第10届昆交会期间,成功举办了中国—东盟贸易、投资和发展合作国际研讨会,中国云南与越南经贸合作研讨会。2002年12月成功举办了中国—东盟商务理事会和中国—东盟商务合作论坛。2003年昆交会期间又组织举办了中国—东盟全面经济合作框架协议情况介绍会,东盟华商投资西南项目推介会,滇港合作研讨会、东盟有关国家企业对口洽谈及情况介绍会,大湄公河商务论坛核心委员会,澜沧江—湄公河次区域贸易与投资合作项目推介会等10多项国际国内活动,这些活动的成功举办,对推进中国—东盟自由贸易区建设,提升云南在自由贸易区建设中的地位和作用产生了积极影响。

(4) 初步形成了区域性的开放城市格局

城市是区域开放的重要载体,在近20多年的改革开放中,云南初步形成了以城市为主体的区域开放格局。滇中地区是云南经济发展较快的地区,形成了以昆明为中心、覆盖玉溪、曲靖、楚雄的城市滇中网络,成为云南经济发展的中心地区。昆明是国内主要城市以及东南亚、南亚国家和地区空中交通的门户。昆明机场年旅客吞吐量300万人次,货邮吞吐量6万吨以上,成为面向东南亚和全省的商品集散地和航空港。个旧、开远等城市成为滇东南的经贸中心;在对外开放中以河口口岸为窗口,形成开拓越南市场的商品集散地。景洪、思茅、大理、潞西、保山、瑞丽、畹町更是在云南边境贸易中繁荣和发展起来的城市群,是滇西区域中的经济中心和商品集散地。

(二) 云南对外贸易的主要问题

云南对外开放在取得一定成就的同时,也存在一些问题。这主要表现在四个方面。

1. 贸易依存度低,对云南国民经济发展带动力弱

2002年,云南外贸依存度(进出口额占GDP的比重)仅为8.26%,远远低于全国50.1%的平均水平,也低于西部省区8.51%的水平,与东部沿海省区的差距就更大(见表1)。就云南省会城市昆明来说,也只有15.2%,有5个地州市所占比重还不到1%。虽然云南地处沿边,但沿边优势难以转化为云南外经贸发展优势。

表1 2002年云南与东、西部及全国对外开放度比较

单位:亿美元

地 区	GDP	FDI	进出口总额	FDI/GDP (%)	外贸依存度 (%)
云 南	269.7	1.1	22.3	0.41	8.26
西部地区	2426.0	20.1	206.2	0.83	8.51
东部地区	8214.6	454.4	5738.7	5.53	69.88
全 国	12381.9	527.4	6207.7	4.26	50.14

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2003年)和国家统计局、商业部提供的有关数据计算。

2. 产业外向度低,出口缺乏有力的产业支撑

云南进出口商品结构不尽合理,缺乏有力的产业支撑。从出口看,全国机电产品占出口总额的47%,而云南机电产品仅占出口总额的16.1%,初级产品和初级加工产品出口约占出口总额的70%左右。云南出口商品大多为磷化工、有色冶金、农副产品、烟草等资源性初级加工品,国际市场需求不旺,易受资源、电力、环境及国家贸易政策限制等因素的制约。比如,2003年以来受限电和电价影响,磷、铝锭、铅和有色金属等高耗能商品减少出口一亿多美元。又如,烟草是云南的重要支柱产业之一,20世纪90年代中期,两烟出口最高年份达3亿美元左右,但由于受烟草专控和企业开拓国际市场能力的影响,2002年两烟出口仅为1.37亿美元。从云南进口看,约有65%是原材料产品,对云南产业升级和技术进步作用不明显。

进出口商品结构不合理的主要原因是,云南工业基础薄弱,缺乏深加工、高附加值的出口产业群。云南一些传统产业,技术更新力度不够,产业结构调整缓慢,国际竞争力不强。一些优势产业,如电力、烟草等的目标市场定位主要在国内,外向型程度低,产业优势还没有真正转化为出口优势。生物、医药产业也是云南着力培育的支柱产业之一,产业规模还相对较小,出口潜在优势还没有得到充分发挥。

3. 出口企业国际竞争力不强,跨国经营能力弱

与全国特别是东部地区比,云南外向型企业数量少、规模小、竞争力弱。一是国有外经贸企业改革滞后。与东部地区外贸企业改革进程比,云南外经贸企业改革晚了10年左右时间。省级外经贸企业普遍存在包袱沉重,资金困难,改革滞后的问题。二是云南绝大多数外经贸企业是最近几年新获进出口经营权,起步晚、规模小。地州市县外经贸企业普遍缺乏人才,缺少资金,市场拓展困难。三是外商投资企业数量少,规模小,三资企业中两头在外的加工贸易企业更少,外商投资带动贸易的效应弱。四是云南企业技术和管理能力较弱,专利技术少,许多云南企业对国际标准不熟悉,在技术竞争中处于劣势。五是企业自有资金不足、融资能力弱,将日益成为云南企业发展的瓶颈。六是懂外语、通商务、懂技术、会管理的复合型人才短缺,严重影响云南企业

的市场竞争力。

4. 对外开放环境不适应发展需要

云南对外开放环境虽有所改善,与沿海地区相比仍处于劣势;虽有许多扩大对外开放的改革与措施,但切实落实差,仅就外资金金融机构而言,除泰国在昆明设有金融机构外,大多数东盟国家都没有在云南建立金融机构,货币不能自由兑换,为双方经贸合作的扩大造成不便。随着双方经贸合作领域的不断拓展,更深层利益冲突和法律纠纷也随之增加,商家在对方国家被不法之徒欺骗事件时有发生。

(三) 云南对外开放战略反思

1. 对云南开放意识的再认识

云南对外开放意识不强,全省上下还没有形成齐抓共管的外经贸局面。对外经济贸易作为国民经济的重要组成部分,在云南经济社会发展中发挥着重要作用。但是云南外经贸发展的创新意识还不够:外经贸发展规划还缺乏长期性、战略性和前瞻性,对宏观性、深层次的问题研究不够,对重点、难点问题调研不足,忙于事务性、应急性工作较多;结合外经贸工作为全省产业结构调整升级服务的意识还有待加强;积极协调相关部门致力于外向型经济发展的工作还不到位,为企业服务的质量和水平还需进一步提高;外经贸主管部门思想观念还不够解放,自身建设还有待加强。长期以来,外贸出口作为全省年度经济发展指标提交人代会通过,但没有真正纳入省委省政府对地州市对外开放业绩考核体系,外经贸工作还处于经贸部门单打独斗的境地。

2. 对云南区位的再认识

(1) 云南具有地理概念上的区位优势

云南省与缅甸、老挝、越南三国接壤,边境线长 4060 公里。与云南直接接壤的面向太平洋的越南与濒临印度洋的缅甸的优良港口和港湾,是云南最近的出海口。以昆明为中心,南达中越边境 515 公里,西抵中缅边境 875 公里,西南到中老边境 906 公里。昆明至越南海防的铁路距离是 858.8 公里,至广州的铁路距离 2216 公里,从地理角度看,中国西部各省经云南到达中南半岛国家比经沿海港口缩短运距 3000 公里以上,减少运费 60%,东南部各省经云南到达南亚和中东国家,比经由海运绕道马六甲海峡缩短运距 5000 公里。而东南亚各国同样可以经云南借道我国横跨欧亚大陆与蒙古、俄罗斯等国陆上联系。就毗邻东南亚、南亚各国的优越地理优势而言,云南在国际大通道建设中是沟通中国(特别是西南地区)、东南亚、南亚和连接印度洋、太平洋的重要枢纽,理应成为西南各省对外开放的大通道,成为中国的南方商埠;但现实并非如此,关键的一点,就是在以外的对外开放中,把云南的地理区位优势概念等同于经济意义上的对外开放区位优势竞争优势,存在两者概念上的模糊与混淆,忽视了后者的工作力度。

(2) 云南并不具有经济意义上的区位优势

伴随着现代通讯技术、网络技术的迅速发展,地理区位在对外开放中已不能完全成其为优势。从云南与广东(见表 2)及邻近省份广西、四川、重庆(见表 3)近几年来对外贸易、招商引资的数据分析中就可以清楚地看到这点。2002 年云南进出口商品贸易总额约 22.27 亿美元,仅占广东省进出口总额的 0.1%。2001 年中国与东盟双边贸易额为 416 亿美元,其中仅广东省就达 154 亿美元,占 37%,而与东南亚接壤的云南只有 5.62 亿美元,仅占 0.135%。

表2 云南与广东对外贸易和实际利用外资金额比较表

单位: 万美元

项目 年份	省 份	进出口商品 总值	占全国比重 (%)	实际利用外商 直接投资	占全国比重 (%)
2000	全国	47429628		4071481	
	广东	17009888	35.9	1128091	27.7
	云南	181276	0.38	12812	0.3
2001	全国	50965109		4687759	
	广东	17648675	34.6	1193203	25.5
	云南	198832	0.39	6457	0.1
2002	全国	62076607		5274286	
	广东	22109631	35.6	1133400	21.5
	云南	222676	0.36	11169	0.2

资料来源:《中国统计年鉴》,进出口商品总值按经营单位所在地分。

近三年来,即便与西部地区相邻省份比较,无论是对外贸易还是实际利用外资,云南均处于落后地位(见表3)。云南进出口商品总值除比重庆略高外,均低于广西、四川;2002年,云南实际利用外商直接投资更是远远低于广西、四川,投资额仅占广西的26.8%、四川的20%,均不到两省实际利用外商直接投资额的1/3。

总之,云南现有对东南亚国家的对外经济贸易水平,与云南拥有的地缘区位优势不相适应,充分暴露了云南自身经济发展水平低,实力不强,对外开放的经济基础薄弱,而又不善于借助大西南地区 and 沿海发达省区力量实施跨越式开放的突出问题。

3.对云南基础性环境的再认识

(1) 云南对外开放的经济基础差

表3 云南与部分省市对外贸易及实际利用外资比较表

单位: 万美元

项目 年份	省份	进出口商品 总值	占全国比重 (%)	实际利用外商 直接投资	占全国比重 (%)
2000	全国	47429628		4071481	
	云南	181276	0.38	12812	0.31
	广西	203379	0.43	52466	1.29
	四川	254520	0.54	43694	1.07
	重庆	178590	0.38	24436	0.60
2001	全国	50965109		4687759	
	云南	198832	0.39	6457	0.14
	广西	179700	0.35	38416	0.82
	四川	309878	0.6	58188	1.24
	重庆	183391	0.36	25649	0.55
2002	全国	62076607		5274286	
	云南	222676	0.36	11169	0.22
	广西	243049	0.39	41726	0.79
	四川	446853	0.72	55583	1.05
	重庆	179307	0.29	19576	0.37

资料来源:《中国统计年鉴》,进出口商品总值按经营单位所在地分。

——经济发展落后。目前，云南对外开放面临的经济发展约束和国际竞争约束压力倍增。人均 GDP1000 美元是历史新阶段的重要标志，同时也是一个国家经济起飞的标志；2003 年中国人均 GDP 达到 1090 美元，而云南仅为 680 美元，只相当于全国 1996 年的平均水平，云南对外开放的经济基础环境十分落后。

——市场经济的微观基础薄弱。在工业经济中，生产要素投入渠道单一，国有经济的比重高，市场经济的微观基础薄弱。

——市场化程度低。据有关研究显示（樊纲、王小鲁），1997—1999 年，广东、浙江、福建和江苏四省的外贸依存度（进出口总额占 GDP 的比重）都比较高，同时这些区域的市场化指数也较大。按市场化指数排名，在 1997—1999 年，一直居于前四位的分别为广东、浙江、福建和江苏。1999 年，这四个地区的市场化指数分别为 8.33、8.24、7.28 和 7.04。其他开放度较高的地区，如北京、上海等地的市场化指数也较高。1997 年和 1999 年，上海的市场化指数排名都达到第六位，市场化指数分别为 6.41 和 6.59，而其外贸依存度分别为 74.9% 和 78.1%。反之亦然，市场化程度较低的地区，对外开放度也较小。云南、内蒙和青海等三个地区，市场化程度较低，1997—1999 年，三个地区按市场化指数排名，都排在最后五名；同时，三个地区的外贸依存度都低于 10%。对外开放度较低。1999 年，云南、内蒙和青海的市场化指数分别为 3.39、3.45、2.0，不到广东的一半。因此，区域开放是促进区域制度转型的重要推动力，同时，区域制度转型的快慢又对区域开放程度产生直接影响；云南周边的贸易伙伴国及云南本身的市场化程度低是云南区域开放度低的主要制约因素；云南只有联合国内市场化程度高的区域加大自身开放力度，才能根本推动云南制度转型，从而推动云南经济快速发展；以往，云南在联合国内发达地区实施共同对外开放方面的重视远远不够，具体操作更少。

（2）云南对外开放受交通制约突出

云南对外开放受到省内和周边国家基础设施落后的严重制约，尤其是交通制约严重。目前，云南和周边国家多数地区仍“道差”甚至处于“无道”不通的状况。虽然，目前云南省纳入国家统计的通车里程达到 16.4 万公里，总里程位居全国第一，公路建设投资已占全省固定资产投资的 1/7。但云南地质地貌复杂，路网技术等级低，高等级公路的比重仅占全省公路里程的 1.7%，国道主干线建设只完成总体规划的近 50%，尤其是越往口岸的道路，等级越趋向降低。对于路面等级及通达能力要求较高的现代物流业来说，现有公路状况远远不能满足其快速发展需要。此外，由于云南公路建设成本高，公路建成后的过路费较高，使现有建成的高速公路，货运成本较高而运量较少，多数货运车辆宁愿走老路花费较多时间去节省运费；即使对于几条已建成的高速公路主干道，其路面设计也并未从现代物流业大型货运车的运行需要考虑，云南目前的高速公路并不能通行大型甚至巨型的货运车辆。这一状况直接导致两个后果，一是一些车辆通过改装、违规超载增加运量以降低运输成本；另一个后果是在国家规范贸易的政策出台后，使对大贸推动的政策效果向广西轮船运输方式转移，在与广西的通道竞争中，云南的物流成本远远高于广西，处于劣势竞争状态。这也是云南近年来的对外开放势头落后于广西的一个重要原因之一。

在云南和东南亚国家共同实施的澜沧江—湄公河次区域经济合作中，尽管各国都意识到交通先行的重要性，也积极从多方筹集资金，以改造和修复各自境内的公路，以便为区域交通联网做准备。但由于政治、经济和安全利益等问题所致，在涉及双边或多边的跨境水路、铁路和公路建设等问题上，各方都有自己的顾虑，未能对一些问题坦诚相见，取得共识。使得目前云南在面向东南亚的开发中，道路虽通不畅，优势难以发挥，没有充分体现其连接大西南和东南亚两大市

场，充当重要通道的功能作用。

4.对云南体制的再认识

云南对外开放存在体制缺陷。外贸企业机制改革滞后于东部省份 10 年左右；政府管理体制改革滞后于经济体制改革的总体进展，政府职能转变滞后于政府机构改革，已远远跟不上对外开放的形势发展需要：现行的境外投资管理体制包括项目审批、外汇管理、资产管理等，基本上都是 90 年代初建立起来的，已不能适应企业“走出去”的需要；政府审批职能错位；审批的低效率使企业错失良机；外汇管制过严阻碍了境外投资的发展；对境外项目缺乏有效监管；境外投资的风险保障机制尚未形成等。政府涉外经济管理机构和机构已不适应对外开放的发展，政府在涉外经济管理方面的角色急需从以往单纯的“管理者”转向为管理与服务并重的角色。

5.对云南开放政策的再认识

——体系建设滞后于外经贸发展需要。近年来，国家出台了一系列促进外经贸发展的政策，云南也制定了相关措施，但仍滞后于外经贸的发展，同时落实差，财政资金投入也不够。从“八五”时期开始，每年投入 2000 万元外经贸发展资金。目前，我省进出口贸易规模是“八五”初期的三倍，但扶持资金仍然维持在 2000 万元的规模，已远远不能满足外经贸发展的需要。

——出口退税政策是促进出口的重要手段，但云南欠退税形势严峻。2002 年底，全省出口退税未退税 9.04 亿元，巨大的退税指标缺口给云南出口企业，尤其是一些中小企业造成了资金周转困难。2004 年 1 月 1 日起国家调低出口退税率，这对云南部分产品出口更是雪上加霜。

——境外投资鼓励政策亟待改善。首先，现行鼓励政策覆盖范围狭窄，基本上只支持机械类、电子类、轻工业、纺织类和烟草类五类境外加工贸易项目；其次，鼓励政策总体的支持力度不大，在各种鼓励政策中，有些只是消除了现行政策中对境外投资的限制，本身谈不上是什么优惠措施。政府的信息服务与技术援助力度也明显不能满足企业的需要；鼓励政策存在所有制限制，有些政策只针对国有企业，这与对外开放总体改革的取向不符；鼓励政策缺乏明确的区域导向；获取政策支持的程序过于繁杂，成本过高；境外加工贸易政策以内部文件形式颁布，鼓励政策的透明度不高。

——出口信贷、信用保险及对外援助规模偏小，服务形式单一，政策支持力度小，作用非常有限。

——政府不必要的市场干预在一些领域阻碍了对外开放的顺利进行。如成立结算中心，先付款，后接待的政策给云南旅游业市场带来严峻考验。据国家旅游局的统计数字表明，2003 年云南省旅游外汇收入排在广东、北京、上海等发达省市之后，居全国第九位，为中西部地区之首。然而这一政策的出台使全省旅游行业协会遇到了很大压力，许多旅行团队纷纷中止协议。这样的提质增效严重制约了旅游的对外开放。

二、云南对外开放面临的新形势及其影响和要求

（一）云南对外开放面临的新形势

当前和今后一段时期，云南对外开放面临三大历史机遇：

一是经济全球化、区域化加深和科技革命步伐加快，为云南大规模吸纳国际生产要素转移，

促进走新型工业化道路、发展开放型经济提供了重大机遇。云南具有独特的生物资源和矿产资源优势，完全可以通过体制创新，开展国际合作，吸纳国际先进技术等生产要素，发展云南具有国际竞争力的产业，为外经贸发展提供广阔的空间。

二是中国经济发展进入重化工业阶段，国家全面建设小康社会远景目标的实施和西部大开发战略的不断推进，加强基础设施建设，将大大促进云南贸易投资便利化，降低物流交易和通关成本，优化投资环境，为外经贸发展创造良好条件。

三是加入世贸组织和中国—东盟自由贸易区的建设为云南外经贸发展提供了前所未有的历史机遇。根据中国—东盟自由贸易区框架协议早期收获计划，中国将与东盟国家从 2004 年开始，逐年分批降低关税。最近，中泰两国签订了 188 种水果、蔬菜零关税的协议。以扩大云南与泰国果蔬贸易为契机，云南对东盟的双边贸易将迈上一个新的台阶。加入 WTO 后，国际贸易的平等待遇和优惠条款也开始逐步形成。

同时，云南对外开放也面临严峻形势：

一是外贸进出口占全国的比重逐年下降。从 2000 年所占 0.38% 下降至 2002 年的 0.36%，在全国的排位也由 2000 年的第 22 位下降到第 23 位。与西部省区比，外贸进出口从 2000 年的排名第 4 位，降到第 6 位，排在四川、新疆、广西、陕西、内蒙之后。原排在我省之后的新疆、广西已大幅超过我省。

二是边境贸易的优势逐步丧失。边境贸易是云南对外贸易的重要组成部分。20 世纪 90 年代以来，国家赋予云南特殊的边境贸易政策，云南边境贸易得到较快发展。但由于周边国家特别是老挝、缅甸经济发展缓慢、货币不稳定，特别是中国—东盟自由贸易区开始建设过程，边贸关税优惠政策将逐渐丧失，今后边贸增长的空间将受到制约。

三是利用外资总体规模很小，质量、水平不高。尽管省委省政府高度重视利用外资工作，但与全国平均利用外资的规模差距较大，与西部省区也有较大的差距，云南利用外资主要集中在交通基础设施、能源、旅游、零售等方面，外商投资加工制造业尤其是两头在外的加工贸易项目少。

四是贸易与投资的竞争将更趋激烈。中国—东盟自由贸易区建设开始，全国其他省市尤其是沿海东部省份与东盟国家的贸易关系日益密切，贸易额大幅增长，云南将面临来自国内其他省市的挑战。如果云南不急起直追，进一步扩大与东盟国家的贸易与投资规模，就有可能丧失参与中国—东盟自由贸易区建设的历史机遇，也就会丧失云南省未来社会经济发展的重大历史机遇。

总之，经济全球化、区域化及中国加入世贸组织、西部大开发等国内外新形势，为云南融入世界经济创造了条件，同时也提出了挑战。在新的国内外经济环境下，只有把握准新形势对云南对外开放的影响和要求，明确新形势下云南对外开放出现的新问题，抓住机遇，发挥优势，才能全面推进云南对外开放持续、快速、健康发展。

（二）新形势对云南对外开放的影响及要求

1. 世界经济全球化、信息化——云南对外开放的重要战略地位凸显

经济全球化、信息化使生产要素可以突破地域界限，在世界范围内自由流动和合理配置，形成全球统一大市场；各国经济相互渗透、相互依存和相互影响日益加强；使对外开放在促进经济发展的同时也不可避免地带来了冲击。未来一段时间，和平与发展仍将是世界主旋律，东南亚、南亚政治局势稳定，东盟、东盟 10+1 和 10+2 自由贸易区进程加快，中国与东南亚、南亚各国政

治、经济外交关系进一步密切,为云南对外开放提供了良好的国际环境,云南在中国对外开放中的重要战略地位日益凸现。

(1) 保障国家经济安全——云南对外开放的作用不可替代

云南自古就是通向东南亚、南亚、非洲各国的陆上要道。在和平与发展这一国际化的大趋势下,保障国家的经济安全成为云南沿边地区的首要任务。近年来,在可持续发展的旗帜下,世界许多国家在粮食、能源、矿产及其他资源、环保、生态等事关全球性的问题上,进行着广泛的合作。但是,经济合作并未消除矛盾和斗争。目前,各大国在世界经济领域争夺的中心内容是对能源(石油最突出)、矿产等战略性资源的控制权。由于不可替代的地理区位优势,使云南对外开放对保障中国未来的经济安全具有重要的战略地位。

云南临近的东南亚,是世界上资源丰富而缺乏开发的主要地区,也是除中东以外,全球石油资源较丰富的地区之一;南中国海是国内又一重要的石油富集区;云南是21世纪开发利用国内外石油资源的重要战略通道,也有可能和必要成为中国的南方石化工业大省。目前,各发达国家争夺中东石油资源控制权已达到了白热化程度,加紧与东南亚各国结成经济战略联盟,提高云南与东盟各国相互间的经济依存度,以“双赢”为宗旨,积极进行资源开发合作,是云南保障国家经济发展安全的主要内容。在这方面,日本已捷足先登,自上世纪60年代中期以来,就开始了以进口为目的的对东南亚国家尤其是印尼、菲律宾、马来西亚的矿业、石油等资源开发方面的投资。1951—1980年间,日本对印尼44.42亿美元的直接投资中,进入石油开采部门的资金达57%,而印尼最大的出口市场正是日本;同一时期,日本在菲律宾的资金45%集中在矿业部门,而菲律宾的铜矿砂大部分出口到日本。

总之,资源控制权是发达国家在经济全球化下的一个重点内容,也是世界和平背景下地区军事冲突的根源;中国等发展中国家受到发达国家在重要战略资源地区的经济、政治封锁并不会因为经济全球化的进程而减弱;云南与东南亚、南亚间的合作是中国走出发达国家经济、政治战略封锁的突破口。

(2) 维护边疆稳定——云南对外开放任重道远

云南省共有25个少数民族,其中跨境民族就有16个;全省16个州市中,沿边州市8个(依次是怒江、保山、德宏、临沧、思茅、版纳、红河、文山等),其中5个是民族自治州(怒江、德宏、版纳、红河、文山),其他3个非民族自治的地级市也有多种少数民族分布;同时,沿边州市也是云南贫困县的主要分布区。沿边的少数民族贫困地区是云南贫困面广、贫困度深的脱贫难点地区,对云南全面实现小康目标具有全局性的影响。经济发展的差距过大是危害政局稳定的主要因素,扩大对外开放,融入经济全球化的世界浪潮,促进云南沿边少数民族经济发展对边疆稳定具有重要意义。

2. 国际经济区域化趋势——对云南对外开放影响深刻

经济区域化有助于缓解和消除全球化带来的负面影响,增强民族和地区经济抗御风险的能力。目前,主要发达国家已越来越多地倾向于把区域贸易协定当成一种新的竞争手段,大国之间的竞争正在演变为区域经济合作组织之间的竞争;广大发展中国家也在积极参与区域经济合作,把它作为回避经济全球化风险的避风港。区域化经济组织对区域外国家具有突出的排他性特点,为了消除东盟自由贸易区进程带来的消极影响,中国、日本、韩国分别积极推进“10+1”、“10+2”和“10+3”区域经济合作。东盟是云南面对的主要区域经济合作组织,对云南对外开放具有更直接的影响。

(1) 东盟自由贸易区建设——云南对外开放面临严峻形势

——贸易竞争加剧。一方面，由于区域内部关税和非关税壁垒的削减，东盟老成员的商品将会以更大的价格优势涌入云南周边的越南、缅甸、老挝和柬埔寨等国，云南在这些国家的市场上将面临更加激烈的竞争，所占市场份额将有可能下降。同时，由于老成员给新成员提供了更多的关税优惠，缅甸、越南等国的商品很容易进入老成员国，从而使云南开拓东盟老成员国市场的难度加大。另一方面，由于东盟国家多数与云南经济发展水平接近，产业结构、外贸结构相似，在国际分工体系中又处同一层次。双方都把开拓国际市场作为重要目标，而出口产品类别、档次相差无几，在国际市场上碰头较多，而且双方出口市场又集中在亚洲、欧洲和北美，因而不可避免地造成在国际市场上的竞争。由于产业结构及外贸格局的调整不是短期内能完成的，因此这种竞争局面仍将长期存在。

——吸引外资竞争加剧。一方面，由于东盟自由贸易区内部存在着技术、收入及市场上的差别，成员国内部又相互放宽了投资限制。因此，在一个时期内，东盟一些具有对外投资能力的国家，如新加坡、马来西亚、泰国等国投资可能更多地转向缅甸、越南、老挝、柬埔寨等国，这在一定程度上影响对云南的投资。事实上，近年来新加坡、马来西亚等国对东盟新成员国的投资已明显增加。截止 2002 年 9 月 20 日，新加坡累计对越南的投资额已达 73.15 亿美元，是越南的最大外资来源国，马来西亚对越南的投资额也达 11.20 亿美元，是越南第 10 大外资来源国。截止 2001 年 3 月底，新加坡、泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾对缅甸的投资额也分别达 15.42 亿美元、14.83 亿美元、5.97 亿美元、2.40 亿美元和 1.47 亿美元。东盟老成员国已成为缅甸最重要的外资来源地。另一方面，尽管近年来由于金融危机的影响，东南亚地区投资环境欠佳，外资流入下降，但是东盟自由贸易区建成后，东南亚地区的投资环境将得到改善，对国际投资者的吸引力将增大，东盟将因此得到更多的投资及贸易发展机会，对云南吸引外资造成不利影响。同时，为了绕过因东盟自由贸易区建设而带来的差别待遇，一些国际投资者将有可能增加对东盟的投资，这使云南吸引外资变得更为困难，同时，也对云南的对外投资造成强大的竞争，云南“走出去”战略将受到来自老东盟六国及发达国家的双重竞争。

——经济技术合作竞争加强。一方面，东盟自由贸易区内部建筑市场的逐步开放，东盟内部开展工程承包、劳务合作有较多非成员国不可比拟的优势，另一方面，随着东盟工程承包、劳务合作市场的日益开放和规范，国际工程承包商将纷纷进入这个地区，云南企业在东南亚地区开展工程承包、劳务合作将面临更为激烈的竞争。

——“10+1”、“10+2”和“10+3”进程滞后于东盟自由贸易区建设，对云南将产生不利影响。由于东盟自由贸易区已初步建成，东南亚地区内部市场已日益开放，而中国—东盟自由贸易区建设才刚刚启动，二者的进程是不一致的。毫无疑问，中国—东盟自由贸易区建设对化解东盟自由贸易区对云南的不利影响，有积极和重要的作用，而其作用的发挥，取决于中国—东盟自由贸易区的实际进程，包括各个合作领域的谈判。云南要切实做好参与中国—东盟自由贸易区建设工作的一个重要方面，就是消除东盟自由贸易区对云南与东南亚经济关系的不利影响。

(2) 积极推动“10+1”进程——发挥云南战略区位优势的重要举措

云南省省长徐荣凯作为惟一个中国地方政府首脑参加 2002 年 11 月在金边召开的“10+1”会议表明，云南在中国面向东南亚开放中具有桥梁和纽带作用，一方面有利于云南争取国家的政策支持，获得更多的发展动力。另一方面，有利于云南吸引外资和东部地区的资金。从《中国与东盟全面经济合作框架协议》来看，中国与东盟自由贸易区不仅局限于贸易合作，而是以贸易自由化为核心的包括工业、农业、矿业、能源、投资、生物技术、旅游、金融、环境、基础设施建设和人力资源开发等多领域的全面经济合作。

云南与东盟在经济上具有较强的互补性，这主要表现在7个方面：一是资源上的互补；二是产业结构上的互补；三是出口产品结构上的互补；四是技术水平上的互补；五是资金方面的互补；六是劳动力资源方面的互补；七是市场方面的互补。这七个方面的互补为云南与东盟经济关系的拓展提供了广阔的空间。东盟国家经济发展水平参差不齐，尤其是与云南接壤的北部国家正处于工业化、现代化的启动阶段，急需资金和技术。云南的烟草、冶金、矿业、生物资源开发、水电开发、机械、旅游等产业有较好的产业基础和技术优势，具有对中南半岛各国投资的竞争优势。云南企业在周边国家可以很好地发挥自己的优势，获利的机会很多。而中国—东盟自由贸易区建设的推进，东盟国家投资环境的进一步改善，则为云南企业进入东盟国家特别是周边国家创造了有利条件。

(3) 澜沧江—湄公河次区域经济合作——云南参与区域经济合作的突破口

该次区域涵盖了澜沧江—湄公河流域的云南和中南半岛的缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南，区域位置处于中国、东南亚、南亚三大区域接合部，在资源开发、市场潜力等方面，具有重要的战略地位和作用。

2002年云南对澜沧江—湄公河次区域国家的进出口贸易额达6.3亿美元，占云南对东南亚贸易总额的26.6%；其中出口为2.95亿美元，占全省出口总额的22.8%，占中国对该地区出口的4.8%。《中国与东盟全面经济合作框架协议》也明确地把澜沧江—湄公河次区域开发作为优先合作的领域，澜沧江—湄公河次区域经济合作的战略地位因此也更为凸显。资源结构、产业结构、技术结构、市场结构的互补性使澜沧江—湄公河次区域成为“10+1”自由贸易区建设的重要载体。澜沧江—湄公河次区域合作，有利于发挥云南与毗连国家和地区互补优势和市场潜力，有利于云南参与和推进“10+1”自由贸易区建设使云南尽快融入参与经济全球化进程。

虽然2002年云南产品出口次区域五国取得长足进步，但与云南所具有的区位和资源优势，以及云南发展外向型经济战略之间还存在差距。出口增幅小，未与全省出口同步。2002年云南产品出口总值增幅达12.8%，而对次区域国家仅增2.9%，在全省产品出口总值的份额由2001年的25%降至22.8%。云南产品在全国对该地区出口产品总值中的比重也下降了1个百分点。以上数据说明云南产品对次区域国家出口增长乏力，云南产品市场占有率呈缩小的趋势。而且，云南产品的科技含量不高。按国家五部委定义的高技术产品范围统计，2002年云南产品出口次区域国家高技术产品3333万美元，下降35.7%，比重仅占11.3%。其中最大品种高纯有色金属，出口额1001万美元，占三成，降幅达61.7%。此类产品出口，以对资源的高消耗为前提，其生产规模受储量制约；其价格又为国际市场所左右，很难长期成为云南高技术产品的增长动力。

再加上次区域现有的交通基础设施已不能适应大规模合作的要求；次区域各方除泰国经济发展水平稍高，经济总体水平低，经济实力差，使合作受到制约；次区域内市场发育总体水平低和开放度的差异，制约了合作的水平；资金匮乏直接影响重大合作项目的开展；次区域开发中的环境问题，也日益引起关注。

总之，次区域合作进展不尽如人意，使云南走向“东南亚”的效果不显著，走向南亚的根基薄弱，该突破的地方没有取得突破，这也是云南“十五”走出去战略没有明显成效的主要原因。因此，次区域合作突破是云南走出去的重要一环，直接关系到下世纪中叶以前云南南下南亚战略构想的实施。

(4) “零关税自由贸易区”建设——云南融入国际经济区域化的切入点

现阶段要建立的云南“零关税自由贸易区”，主要是指中央直辖或云南省辖下的处在关境之