

贵州省社科规划课题

省政府下达课题

# 贵州省进一步扩大开放研究

贵州省人民政府发展研究中心

一九九八年九月

F127.73  
4-3

## 说 明

省政府发展研究中心对我省的开放问题进行了长期研究，本研究项目是在我中心已经完成了的省社科规划课题《实施开放带动战略，加快贵州经济发展》、省科委软科学研究项目《贵州省扩大开放的环境、制约因素、运作方式及对策研究》、省政府下达课题《贵州省扩大开放，实施开放带动战略的情况与建议》、《贵州省投资软环境研究》的基础上，经课题组辛勤努力而完成。本课题的部分研究成果和主要观点已陆续在《管理世界》、《经济日报》、《中国软科学》、《贵州日报》、《贵州经济报》、《贵州社会科学》等报刊杂志公开发表，部分内容和主要观点已进入省政府决策。

# 贵州省进一步扩大开放研究

## 一、实施开放带动战略前后， 我省开放的指导思想、政策措施和运作方式 回顾与总结

(一) 指导思想逐步调整。

我省的开放可分为 90 年代以前和以后两个阶段。

1. 第一阶段。90 年代以前，我省的对外开放处于探索阶段，主要特点是：初步摆脱计划经济的束缚，按社会主义商品经济的规律和原则积极引进外资、发展对外贸易及进行经济技术交流与协作，逐步扩大开放。

十一届三中全会以后的“六五”时期，我省明确提出“对内搞活经济，对外实行开放”的方针和平等互利原则，在积极开展省区间的物资协作基础上，推进跨省区的经济技术协作，引进外省区的资金、技术、设备和人才。1984 年第一次西南四省区五方经济协调会，标志着我省与外省区联合的开放型和松散型区域经济组织正式启动。此期，我省在逐步实现自给出口贸易的同时，开始逐步吸引外商、华侨和港澳台同胞投资。80 年代中期，我省进一步明确了加强横向经济联合的指导思想 and 组织原则。考虑到贵州地处西南地区的东南前沿，背靠大西南、面对东南沿海，经济区位特点突出，提

出与沿海地区加强经济技术协作，鼓励省内城乡之间、地区之间、企业之间的联合与协作，多层次、多形式和多渠道的经济技术协作格局逐步形成。

这一阶段，贵州的对外开放取得了一定成绩。一是全省引进利用外资实现了零的突破，1990年，全省实际利用外资2983万美元，“三资”企业发展到479家；二是外贸实现了自营进出口，推动了对外贸易快速发展，1990年，全省进出口贸易达到21802万元，为1978年的13.25倍；三是与省外的协作由国家指导下的互通有无转向商品经济规律作用下的联合与协作。

2. 第二阶段。进入90年代以后，针对经济发展相对滞后的状况，贵州认真总结了经验，不断调整思路，把对外开放当作振兴全省经济的战略措施来抓，使贵州对外开放步入快速发展时期。90年代初，提出扩大开放的重要性，树立了以思想的大解放促进大开放，以大开放促进大发展，以大发展促进大稳定的新思路，这是指导思想上的重大突破。

1992年邓小平南巡重要讲话极大地促进了贵州的开放。通过对贵州省情的认识，提出尽管贵州属于“三不沿”的山区省份，但却具有“三近”的特点，充分利用这一区位特点和丰富的资源优势，发展与“三沿”地区的横向经济联系，发展优势互补，以促进全省经济的发展与资源的开发。通过1994年全省上下展开的思想解放大讨论，提出“南上、北下、西进、东联，以南下为重点”的开放带动战略，强调充分利用国内和国际两个市场、两种资源，积极参与国际、国内经

济合作和竞争，使开放向多层次、宽领域和纵深化方向发展。积极吸纳国外、国内的各种生产要素，本着“互惠互利，甚至让利”的原则，促进全省经济与国内经济、国际经济实现互接互补；强调省内不同地域、不同产业之间要互相开放和联手发展。省委、省政府在对外开放上，确定了 10 个工作重要即：抓好南下出海通道建设，积极发展与港澳台地区和世界各国的联系与合作；搞好北上入江通道建设，加强以浦东为龙头的长江流域开发带的经济联系；加快以贵阳为中心的黔中产业带的开放步伐，发挥其对全省的带动和辐射作用；搞好基础建设、地方法规、配套政策和涉外队伍建设，改善投资环境；大力发展对外贸易；鼓励国有企业利用外资；加强省际横向经济联合与协作；办好开发区；加强重点工程和重点区域建设；加快旅游业发展。指导思想的逐步深化，引导贵州开放向纵深发展。

当前，国际、国内形势发生了很大变化，十五大也提出了新的任务和要求，对外开放的环境发生了变化，面临着新的任务。同时由于“八七”扶贫攻坚计划的实施和四市的对口帮扶，我省面临着本世纪末解决全省贫困人口的绝对贫困问题。因此，开放了被赋予新的内涵。受到亚洲金融危机的影响，我省的出口创汇和引进外资工作也受到了一定程度的影响。这些都迫切要求我们根据形势的变化，进一步调整和充实我省开放的指导思想和发展思路，促进我省经济和社会持续、快速、健康地发展。

**(二)主要政策措施和运作方式逐步调整、充实。**

1978~1985年，省委、省政府先后出台了《贵州省经济协作办法》、《关于进一步发展经济技术协作的意见》和《贵州省提供优惠条件，引进外资、先进技术、人才的决定》等政策措施，在继续抓好物资协作的同时，开始采取一些优惠政策，吸引更多的外资、先进技术、人才来开发省内资源。运作上，一是通过新闻媒体和举行记者招待会宣传和介绍贵州；二是通过“四省区五方”经济协调会这一区域经济组织加强同周边省、区的经济联系，广泛开展多层次、多渠道和多种形式的协作；三是通过举行贵州籍在港澳地区和东南亚地区人士邀请会和国际经济技术协作和贸易洽谈会，加强同省外、港澳地区和国外的经济技术合作。

1986~1991年，省委、省政府提出了以开放促开发的方针，制定了《关于推动横向经济联合的若干规定》。在运作上，一是在开展同周边省区的经济技术合作的同时，积极发展同沿海地区的经济技术合作，省政府组织代表团与沿海省市进行互访和考察，商谈经济协作项目，在沿海省区设立驻外办事处，开设生产性、经营性和信息情报性的“窗口”，使贵州与沿海省区初步建立了比较稳定的联合与协作关系；二是在“四省区五方”经济协调会发展到“五省区七方”的同时，与周边省市区的联合与协作逐步发展到边沿州(地、市)县之间的联合与协作，建立了多方面协作网络，组织多种形式的展销会、订货会、交易会等，加强了边沿州、县之间的联合与协作；三是省内城乡、城区之间、企业之间不断加强跨地区的联合与协作；四是对外贸易已全面实行自营出口，我省

多次在一些国家和港澳地区举办贵州出口商品展销会，派出上百个出国团组，洽谈贸易和投资，并在香港、美国、德国设立了贸易机构，派出常驻人员，贵州的对外经济贸易和经济技术协作范围不断扩大。

1992~1998年，在邓小平同志南巡讲话精神鼓舞下，我省先后制定了《关于加快改革开放步伐，加速经济发展若干问题的通知》、《贵州省关于下放外商投资项目审批权限和简化审批程序的暂行办法》、《省级经济技术开发区试行办法》、《关于贵阳市实沿海开放城市有关问题的通知》、《关于实施开放带动战略，打好扩大开放总体战的决定》、《贵州省引进外资工作若干规定》、《贵州省进一步放宽政策改善投资环境的若干规定》等一系列政策和措施。运作上，一是加大了招商引资力度，举办了各种类型的招商引资活动，如：“96贵州(香港)投资贸易洽谈会”、“5·28”活动、“8·28”活动等。二是使省际间的经济技术协作向多样化、宽领域发展，与深圳、宁波、青岛、大连四市结成“四市一省”对口帮扶协作关系，大力发展经济技术协作；三是“五省区七方”经济协调会围绕共同开拓东南亚、南亚市场为中心，从区域内的联合协作向整体联合对外开放的方向发展，毗邻省区的协作领域也进一步拓宽；四是建立了一批不同功能、不同层次的经济技术开发区，主要以军工企业为依托，加强军民结合，开展外引内联，加大投资力度，推进科技进步和企业的“三改”，重点培植对全省经济发展带动大、竞争性强的汽车、电子等后续产业的成长；五是大力改善投资环境，加大了基础设施

建设的力度，在税收、土地转让和使用等方面制定了一系列特殊优惠政策和措施，鼓励外商、华侨和港澳台同胞到贵州投资办企业；六是国务院批准贵阳市场为内陆开放城市后，省里赋予了贵阳市某些相当于省级有关部门的管理权限，迅速下放了 15 个方面 37 项管理权。这一时期，我省的开放成效显著，上了一个台阶。

经过二十年的改革开放，通过不断调整、充实政策措施和运作方式，贵州省开放力度不断加强，投资软、硬环境日益改善，开放水平明显提高，已初步形成了多层次、多形式、宽领域的开放局面，为新世纪进一步扩大开放奠定了基础。

## 二、对我省开放及实施开放带动战略的评价， 存在的主要问题分析

### (一)对外开放水平的评价。

1. 规模评价。对外开放规模不断扩大，但与全国和邻近省区相比，规模小、水平低。

改革开放以来，贵州对外开放规模不断扩大。一是对外贸易快速增长。1978~1998 年，全省进出口总额由 1654 万美元增至 6.2243 亿美元，年均增长 19.92%，外贸依存度由 1978 年的 6% 提高到 1998 年的 7.34 %。对外贸易伙伴由 1978 年的 3 个(香港、澳门、朝鲜)扩展到 1998 年的 91 个国家和地区。二是利用外资逐年增加。到 1997 年，全省共批准利用外资项目 1308 个，协议外资金额 16.42 亿美元，实际利用外资 6.23

亿美元，比 1985 年增长 10.7 倍，年均递增 21.9%。已有 35 个国家和地区的外商来我省投资，三资企业已遍布全省 9 个地州市，正式注册登记的已达 1112 家。三是对外经济技术合作取得一定进展。1992~1997 年，我省接受国际援助已达 1801 万美元，对外承包工程合同 2143 万美元，向 10 多个国家和地区派出援外工程技术人员 1320 人次。四是西南区域经济技术协作已形成大跨度深层次全方位发展的新格局。据不完全统计，从 1984 年西南四省区五方经济协调会首次会议以来，全省已实施完成经济技术协作项目 12000 余项，引进省外资金 67 亿元多元，引进人才和人才交流 3 万人次。五是东西合作与对口帮扶健康发展。截止 1997 年底，我省与东部沿海发达地区已实施完成协作项目 5000 余项，引进资金 45 亿元。1996 年 7 月深圳、宁波、青岛、大连四市对口帮扶贵州后，四市已无偿捐我省贫困地区资金 2 亿多，建希望学校 228 所、建卫生院 87 个、捐赠衣被 1439 万件，为我省贫困地区培训干部 1060 人，我省已向四市组织劳务输出近万人。两年多来，我省还与四市签署了对口帮扶协作项目 240 个，协议总投资 40 亿元，已启动和竣工项目近百项，到位资金 22480 万元。六是省内各地区间联合与协作迅速发展。

20 年来，贵州开放规模虽在不断扩大，成效显著，但与全国和邻近省区相比，开放规模仍处于较低水平。

一是进出口规模小。1998 年，贵州进出口总额 6.2243 亿美元，占全国进出口总额的 0.19%，相当于云南的 38.99%、四川的 25.94%、广西的 25.94%、湖南的 30.5%；进口总额 2.35

亿美元，占全国进口总额的 0.16%，相当于云南的 39.6%、四川的 19.5%、广西的 29.1%、湖南的 32.9%。二是外商投资少。1998 年，外商实际投资额 0.45 亿美元，占全国总额的 0.1%，相当于云南的 30.82%、四川的 12.09%、广西的 5.08%、湖南的 5.5%。三是外商投资平均项目规模小。东部外商项目投资平均规模为 208.7 万美元，中部 120 万美元，贵州为 102 万美元，外商投资在全国 31 个省市中排 17 位。外商投资零星分散，项目技术层次较低。四是外商履约程度低。1998 年，贵州外商实际投资额占协议投资额的比例为 29.4%。五是外商直接投资少。到 1998 年底，外商在我省直接投资仅占全省利用外资额的 24%。

2. 结构评价。开放促进了经济发展，但外资、外贸结构欠合理，带动能力弱。

对外贸易、引进外资、国内经济技术协作与联合促进了我省的经济的发展。一是扩大了工业生产能力，增加了财政收入，创造了就业机会。1997 年，我省外商投资企业工业总产值已占全省工业总产值的 2.4%，外贸出口交纳增值税 2.4 亿元以上，外资企业从业人员 19654 人，外贸出口、利用外资扩大了内需并提供了大量的就业机会。二是一定程度缓解了我省建设资金严重不足的矛盾。改革开放以来，我省每年实际利用外资占全省固定资产投资的比重显著上升。通过借贷方式进入我省的国际资本大部分投入了交通、能源、通信等制约国民经济发展的瓶颈部门。这些投资扩大了基础产业部门的生产能力，改善了基础设施供给，为经济的发展创造

了良好的条件。三是推动了对外贸易的快速发展。1981~1998年间，我省利用外资项目出口创汇 1.37 亿美元，1997 年，全省外资企业出口总值 3389 万美元，比上年增长 15.5%，较同期全省外资出口增长速度高 8.4 个百分点，外资企业出口总额增量已占全省出口总额增量的 %。四是促进了资源的优化配置和产业结构的调整。对外贸易、引进外资、国内经济技术合作引导资金投向有比较优势的领域，促进资源的优化配置和产业结构的调整。五是通过参与激烈的国内、外市场竞争，强化了我们的市场意识和开放意识，促进了省内企业观念更新和改革。

开放虽促进了贵州的经济发展，但结构欠合理，带动能力弱。

一是出口商品结构不合理，市场竞争力弱。1998 年全省 3.7894 亿美元的出口商品中，粮油食品超过 1 亿美元，占 26.4%；铁合金 7738 万美元，占 20.4%；烟叶 2642 万美元，占 6.9%；机电产品 2750 万美元，仅占 6.86%；出口商品不仅种类多数量少，而且多为初级产品，市场竞争力明显偏弱。二是外商投资以小规模经营企业占主导地位。1997 年全省已登记注册的 1025 户外商投资企业中，投资 1000 万美元以上的 10 户，仅占总户数的 0.95%。三是来我省投资的外商企业以港澳台居多，其他国家或地区的投资很少。1997 年，全省 1052 户外商投资企业中，港澳台企业 891 户，占总户数的 15.3%。这些企业绝大多数为中小企业或自然人，国际知名大企业、大财团和跨国公司几乎没有。四是外商投资行业相对

集中，本省扶持和鼓励发展的行业外商投资甚少。1998年，在外商对我省直接投资的77个协议合同中，投资第一产业的4个、占5.2%，投资第二产业的50个、占64.94%，投资第三产业的17个、占22.1%。外商投资主要集中于一些附加值不高的劳动密集型产业，而全省急于发展的基础产业、基础设施投资者甚少，投向高新技术和知识密集型产业的外商就更少。五是外贸出口对经济增长的贡献微乎其微。1998年，贵州外贸出口占国内生产总值的7.34%，在全省国内生产总值8.5%的增长率中，外贸贡献为负数。

3.开放层次与档次评价。在经国家批准的各类开放地区(特区、保税区、开发区、开放城市等)中、东部省区平均30个，中部省区平均4个，西部地区平均2.9个，贵州仅有1个国家科委批准的高新技术产业开发区，1个省会开放城市，在开放档次上处于全国挂末位置。

4.综合评价。综合各项指标进行分析，将贵州的对外开放水平与全国省区相对比，“八五”期末，东部省区平均对外开放水平是贵州的3.13倍，中部省区平均水平是贵州的27.53倍，西部省区平均水平是贵州的1.47倍。贵州对外开放水平十分落后，处于档次较低的初级阶段。

### (二)对我省实施开放带动战略的评价。

实施开放带动战略五年来，投资环境明显改善，年度外贸进出口总额从3.63亿美元增加到6.2243亿美元，增长71.47%；旅游总收入从5.17亿元增加到39.12亿元(人民币)，增长6.6倍，其中国内旅游收入增长7.2倍，国外旅游收入增长

3.6倍;实际利用外资由4296万美元增加到18100万美元,增长3.2倍;引进省外资金由4.08亿元增加到29.36亿元(人民币),增长6.2倍。实践证明,实施开放带动战略,积极开展招商引资,不仅弥补了省内建设资金的不足,而且引进了先进的科学技术和管理经验,培养、锻炼了一批人才。通过经济资源的广泛流动和重组,调整了产业结构,培育了新的经济增长点,促进了生产要素的优化配置,提高了全省经济的素质和竞争力,创造了新的就业机会,提高了人民的生活水平。特别重要的是,对外开放持续不断地推动着思想解放和观念更新,促进了知识更新和信息交流,改善了经济社会发展的环境和条件。开放带动战略取得了明显成效。我们必须始终坚持开放带动这个跨世纪发展战略,实现富民兴黔的宏伟目标。

我省的开放政策,与沿海地区具有不可比性,但与内陆周边省区相比,总体上处于同一水平,现在面临的主要问题,主要是政策贯彻落实不力,对国家政策运用不灵活。同时,在政策和运作上,有如下明显倾向:一是重国外,轻国内;二是重引进,轻带动;三是重硬环境,轻软环境建设;四是重形式,轻效果,抓落实不力;五是重引资,轻服务;六是在开放中缺少资本运营和资本置换。

### (三)存在的主要问题分析。

#### 1.开放意识差、思想认识不统一。

1994年,省委、省政府决定实施开放带动战略,把扩大开放上升到振兴贵州的战略高度,顺应了建立社会主义市场经济体制的要求。但相当一部分人的理解和认识仍有较大偏

差。一是在开放上思想和措施不到位。更多的是强调引进资金、技术、设备和人才，甚至理解为只是单纯的招商引资，忽视了在体制、机制、意识以及新的管理方式上下功夫。没有深刻理解开放的广泛含义和深刻内涵，没有理解到开放也是改革和创新，是经济社会发展的动力，是一项长期的国策。二是在实际工作中，常常出现“重国外、轻国内”的现象，忽视省外、省内两个重要的开放层次。三是在实际工作中，特别是遇到一些具体矛盾和问题时，往往不能正确区分和处理根本利益和非根本利益、眼前利益和长远利益、局部利益和整体利益之间的关系，以致造成拖延扯皮、错失机遇的结果。

## 2. 投资环境较差。

区位条件较差。我省位于亚热带、岩溶化高原山地，山地和丘陵占全省总面积的 97%，海拔高，地质条件复杂，是全国唯一没有平原支撑的省份和生态条件脆弱的主要区域之一。我省北到长江、南面入海、西面出境分别有四川、广西、和云南相隔，区位条件使贵州与外界交流不便，相对封闭，在地域开放上处于不利地位，加之我省经济社会发展滞后，市场和商品经济欠发达，人口多、素质低、贫困面大等因素，严重制约了我省投资环境的改善。

投资硬环境的改善受限于省力、国家计划和地理条件等方面，因此我省目前投资环境问题主要体现在软环境上。

对外来投资者的态度。在贵州投资硬环境还不怎么完善的情况下，能够争取到一批外资、合资企业落户贵州，成绩

是值得肯定的，但由于长期封闭，我们不了解市场经济的运作程度或由于小农经济意识和山大王思想，想趁机卡一手、吃一口等，这些腐败行为给外资企业的发展造成了很大的阻力，有的甚至造成了恶劣的影响。有的地方领导甚至说，“先把他们放进来，什么条件都可以答应，进来以后就由不得他了”，是一种“关门打狗”的作法。甚至有法不依，执法不严，违法不究，根据人情和地方利益执法等情况时有发生。

政府部门服务工作较差。目前，政府部分经济管理部门和行政执法部门，不同程度存在着政府职能转变滞后，服务意识不强，不适应开放的需要。一些部门不同程度地存在着门难进、脸难看、事难办、相互推诿、凭关系、人情等甚至金钱办事等情况。跟踪服务工作跟不上。我省招商引资工作重引进、重审批、轻服务的现象较普遍。有的部门对合同签字前的工作相当重视，参与研究、会见、谈判、协调各部门之间的关系。当合同生效后，就认为只是企业的事情了，对跟踪服务工作重视不够。一些外资企业出现困难和问题时找不到地方咨询和解决，使企业生产经营陷入困境。在合作上，中方在介绍出具企业资产、经营业绩、产品等方面的情况资料时，不同程度地存在着不实事求是的情况，如在厂房、设备、无形资产入股时，往往有低值高估，有的甚至弄虚作假，为以后的合作留下了隐患。由于中外双方的管理人员在思想素质、文化修养、工作方法和管理能力，以及思想方式特别是在市场观念、竞争意识等方面存在着差异，导致企业在用人制度、经营方针、利益分配等方面出现分歧。在外资企业

用地上，虽然土地有偿使用的法规条文已经颁布，但在执行中，由于各种利益驱使和管理人员素质差，造成了一些合同纠纷和施工障碍。一些单位还利用土地所有权为公有，从部门利益出发，非法炒地，扰乱了土地市场，抬高地价，为部门谋取暴利。我省在外商有偿使用土地方面与一些省(区)、市比较，土地出让优惠还没有探索出一条路子来。人的素质低。相当一部分涉外专业人员，对各项政策法规和国际惯例的熟悉程度不够，外经、外贸知识匮乏，对相关法律、法规和政策不了解、不熟悉，工作上表现为方法落后、责任心不强、信息不灵，对省外、海外联系不畅，主动邀请不够；项目准备和筛选不符合市场经济要求，材料编制不符合国际惯例和通行作法，至今尚未建立起规范的省级项目库。有些企业经营者不知道如何与外商打交道，特别是大财团和跨国公司要求较高，使合作往往在初期就告夭折。在合资企业内部，员工素质不能完全适应外方要求，敬业精神和竞争意识不强，仍然有“大锅饭”思想，使外商在经营管理上颇费气力。

3.管理体制和机制不健全，开放工作缺乏统筹、协调和引导。

长期以来，我省缺乏一个统一、权威的开放和招商引资管理机构，开放工作许多部门都过问，但都缺乏权威和综合协调的能力。使我省开放工作宏观指导、监控和组织协调不力，多头对外，上下工作脱节。一是省地之间、地县之间对外开放和经协机构不对口，关系难以理顺。一些地、县开放和经协工作无人抓也无人过问，一些基础资料、统计数据根

据无法上报。二是招商引资的基础工作不扎实，如项目库及其准备无专门机构负责，致使一些项目由于前期准备工作不充分，缺乏分析论证，报批手续不完备等，致使合作洽谈无法深入，项目实施难以为继。三是缺乏有效地组织和综合协调，合作项目缺乏统筹考虑，合作中出现的一些问题如投资不足，原料、动力等安排不到位，得不到综合协调，致使一些项目难以进行下去。四是缺乏宏观产业导向和信息沟通。许多地县只要有投资就盲目上马，造成重复建设相互争夺原料、争夺市场，最终陷入困境。五是缺乏对投资者的保护措施和办法，我省部分商家任意违约、毁约，使少数投资者的权益受到侵害。六是缺乏严格的项目负责制。

在政策执行上，省与地方的有关文件有些出现矛盾和冲突。这些政策冲突使实际工作部门和外商无所适从，还有的政策在执行的技术细节上没有做明确规定，造成有关部门认识上不统一，造成执行上的混乱和外商对政策严肃性的怀疑。在政策贯彻执行上，一些地方还存在对奖励政策不兑现、税收和用地政策等不到位情况。还有的政策与现行税法有抵触。

#### 4. 开发区功能没得到充分发挥。

一是体制不顺。我省开发区目前存在着行政权力过于虚化和庞大两种倾向，有的功能不健全，相应行政授权不到位，基本是一个仅具招商引资功能和开发功能的政府派出机构；有的又是包罗万象，机构、人员设置过多，什么都要管的一级政府。二是政策措施落实不到位。省委、省政府出台的一系列加快开发区建设的政策措施许多难以到位，如按“综合