

西北区域经济发展蓝皮书

新疆卷

主 编:高新才 高宏霞



人 民 出 版 社

“211工程” “十五”重点学科建设资助项目

西北区域经济发展蓝皮书

新疆卷

主编：高新才 高宏霞



新疆维吾尔自治区图书馆 XTO 0964114

人民出版社

总 序

陕、甘、宁、青、新五省(区),约占全国土地总面积的三分之一,因其在自然、经济、社会、历史、文化等方面存在的内在关联性而成为一个有机的经济区域,其特殊的区位条件、经济结构、外部环境、发展路径等特性,决定了它是中国经济问题研究中必须给予高度关注的典型区域。

在近三十年举世瞩目的中国经济发展中,东部沿海地区可谓风头占尽,其增长速度之快、经济效率之好、利税贡献之丰、开放程度之高,无一不让人称道、令人企慕,甚至被国内外奉为同类区域发展的经典之作。然而,与东部地区相比,地处祖国边陲的西北区域发展则显得大为逊色。从经济结构看,西北多了些传统,少了些现代;从发展战略看,西北多了些含蓄,少了些张扬;从精神人气看,西北多了些厚重,少了些轻灵……这一切均导致在整个国家经济发展的话语权中,西北多了些沉默,少了些声音!这些不同形式沉默的直接后果,便是外界对于西北的缺乏了解。

如果仅此而已,也无伤大雅,古人也不说“草木有本心,何求美人折”嘛!但不幸的是,因为这种缺乏了解,至今仍有一部分人通过各种渠道,讹讹相传、陈陈相因,以致在对西北区域开发与发展的认识上形成了误解。在很多人的心目中,西北区域经济落后、居

民蒙昧、环境恶劣,是无可非议的“问题区域”,是拖着全国经济发展后退的“沉重负担”。

西北真的是整个国家发展的负担吗?对于这个问题,任何一个了解西北、了解中国经济史的人都可以坚决而明确地做出回答:绝对不是。远的不说,新中国成立以来,为了建立独立完整的工业体系和国民经济体系,为了服从“全国一盘棋”的大局,西北地区默默地奉献了很多很多。近年来,陆续出现的一些研究成果已充分证明了这一点。从某种程度上说,没有西北区域经济的支持,就没有东部经济的今天,也就没有中国经济的今天。

时至今日,在举国上下齐奔小康、共建和谐的新形势下,西北地区仍然以自己的方式默默地发挥着不可替代的作用。除了励精图治,通过自身的壮大显性地直接促进国家整体发展之外,它还一如既往地通过许多隐性的方式间接地推动这一进程。举其要者,大致有三:

一是资源。过去,一方面通过直接的产出,另一方面通过间接的价格“剪刀差”,西北地区为东部乃至全国的经济增长提供了有力的资源保障。现在和将来,无论资源产业本身能否有益于西北,从大局出发,在一个较长的时期内,西北地区依然要充当国家重要的基础资源基地和能源基地的角色。俗话说,“巧妇难为无米之炊”,离开了稳定的基础资源和能源供给,一切增长均将是“镜花水月”。

二是生态。保持良好的生态环境,是经济持续发展的必要条件。但这需要付出成本,而这个成本又会对经济长期增长造成约束。因此,生态环境属于公共物品,其成本理应由全社会承担。众所周知,西部是中国生态的“命门”,西部生态要是出了问题,将会

直接导致国家很大部分区域的生态环境恶化,经济的持续发展将会难以为继。但在当前生态效益补偿机制仍然只停留在学术讨论的情况下,维持和改善生态环境的巨额成本将长期主要由西北地区自己承担。

三是稳定。如果说资源保障和生态保持对于经济发展的价值还可以估量的话,那么西北地区保持社会稳定的价值就根本无法以数字来衡量了。作为国家的西北边陲,本地区有着太多的复杂性:漫长的边境线、大量的少数民族、严重的贫困、严酷的自然环境……在这种情况下,西北稳定,金银不换!无须多言,这也需要支付很多的成本。

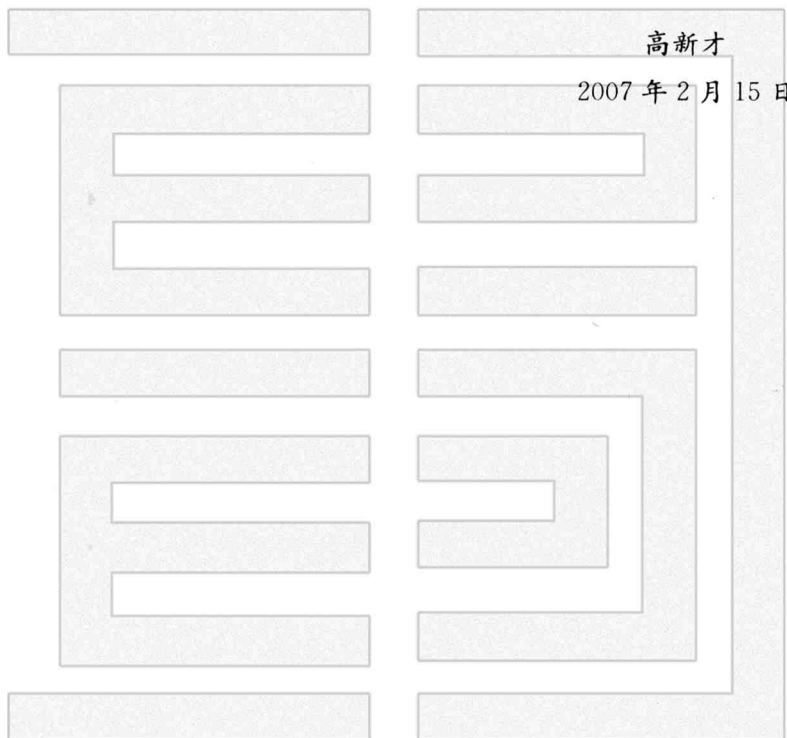
其实,西北地区对于国家整体经济发展的贡献还有很多,但仅就这三项而言,已足以使它有理由从国家和东部获得更多的回报和反哺。而回报和反哺的基本前提必须是让全社会了解西北。

有句老话说“会哭的孩子有糖吃”,在默默地承受了太多之后,面对新的形势,西北地区要想有所作为,就必须摒弃过去那种“死要面子活受罪”的思想,敞开家门,打破沉默,主动展示自己,最大限度地赢取了解与支持。

本着这样的目的,我们精心打造了《西北区域经济发展蓝皮书》。本书分别对陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆五省(区)的经济发展历程进行了及时追踪,对其经济发展水平进行了客观评价,对其优势和劣势进行了深入剖析,对其发展前景进行了理性展望。我们想通过这样的努力,道出西北的实力,讲出西北的伤痛,说出西北的愿望,使人们对西北经济发展的现状有更加全面的认识,从而在消除对于西北的误解、促进西北未来发展方面有所裨益。

在《西北区域经济发展蓝皮书》付梓之际,感谢王思才、韩妍、

王科、童长风、王晓鸿、戈银庆、孙志杰、李敏、程贵、刘维营、何红梅、马晓丽、魏巍、那小红等为本书编写所付出的辛勤劳动！感谢兰州大学学科发展规划办、科研处等部门的大力支持！感谢西北五省(区)相关职能部门的积极配合！



目 录

第一章 新疆区域经济发展的基础条件	1
第一节 地理特征和自然资源 /1	
第二节 历史文化资源 /23	
第三节 人口与人力资源 /34	
第四节 基础设施建设 /43	
第五节 西部大开发与区域经济发展 /52	
第二章 新疆区域经济增长态势与经济增长方式转变	61
第一节 经济增长的态势分析 /62	
第二节 经济增长方式及其转变 /88	
第三章 新疆产业发展水平与产业结构调整	98
第一节 产业结构的演变态势 /99	
第二节 产业运行质量分析 /111	
第三节 产业结构的调整 /127	
第四节 新型工业化建设 /137	

第四章 新疆居民收入水平与城乡关系和谐发展 148

- 第一节 居民收入水平考察 /148
- 第二节 城乡差距及城乡关系 /160
- 第三节 贫困及反贫困 /174

第五章 新疆经济发展的空间差距与区域发展重点 184

- 第一节 三大区域经济发展差距 /184
- 第二节 天山北坡经济带 /189
- 第三节 乌鲁木齐大都市圈的构想 /199
- 第四节 天山南坡产业带 /212

第六章 新疆区域经济发展的重点产业选择与发展 222

- 第一节 特色林果业及特色农作物 /223
- 第二节 棉花产业 /233
- 第三节 石油石化产业 /244
- 第四节 旅游业 /251
- 第五节 现代物流业 /261

第七章 新疆城市化水平和城镇体系建设 272

- 第一节 城市化水平考察 /273
- 第二节 城市化体系建设 /285
- 第三节 加快城市化进程的对策 /298

第八章 新疆生态系统存在的问题与生态建设 309

- 第一节 生态系统存在的问题 /310
- 第二节 水资源现状及利用 /315

第三节	土地荒漠化和沙化及其治理	/322
第四节	草场退化及治理	/335
第五节	典型生态区域分析	/344
第九章	新疆经济体制改革和对外开放	354
第一节	经济体制改革	/355
第二节	对外开放	/389
第十章	新疆生产建设兵团与地方经济的融合发展	408
第一节	生产建设兵团的发展状况	/408
第二节	兵团与地方经济的融合发展	/421
参考文献		443

第一章 新疆区域经济发展的 基础条件

自然资源是人类生存和社会发展的基础。现代社会的快速发展,带来了不可再生资源走向衰竭和可再生资源状况的不断恶化等问题,使资源成为制约社会经济发展的“瓶颈”。人力资源和基础设施也会对经济发展有决定性的影响。

新疆不仅是一个“国土大区”,也是一个“资源大区”,自然资源十分丰富,开发潜力极大。与此同时,新疆的人力资源质量总体不高,基础设施条件相对较差,成为经济增长的障碍。“西部大开发”战略的提出为新疆的经济发展基础条件的改善提供了一个良好的机遇,给新疆经济带来了更快的发展。

第一节 地理特征和自然资源

新疆维吾尔自治区,简称新(新疆)。地理坐标:最北为北纬 $49^{\circ}10'45''$,最南为北纬 $34^{\circ}25'$,跨纬度近 15° ;最东为东经 $96^{\circ}25'$,最西为东经 $73^{\circ}40'41''$,跨经度 23° 以上。新疆幅员辽阔,全区东西长1900公里,南北宽1500公里以上,总面积约为166万平方公里,约占全国总面积的 $1/6$,是我国面积最大的省区。新疆深居欧

亚大陆腹地,位于我国西北边陲,也是全球北纬干旱带的组成部分。其东南连接甘肃、青海,南部连接西藏;北与蒙古、俄罗斯接壤,西与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦毗邻;西南与阿富汗、巴基斯坦及印度(克什米尔)交界,边界线长达5 400多公里。

一、地理特征

新疆在全国自然区划中属西北干旱区,在这种干旱自然环境下形成的各个自然要素和自然综合体,无不具有干旱环境的明显特征。

(一)地质结构复杂,地貌格局清晰

新疆地质发展历史漫长,地质结构复杂,区域构造单元古老,各大地台与地槽经历了不同的地质历史时期。塔里木地台是我国最古老的地台之一,最初的陆核可能形成于25亿年前,构成塔里木结晶基底。准噶尔地块是一个晚于塔里木地台的构造块体,地质演变历史也很复杂。阿尔泰山、天山、昆仑山等地槽褶皱系形成时代较晚,它们大致经过三个地质发展阶段:古生代晚期褶皱隆起阶段、中生代与老三纪剥蚀夷平阶段、新第三纪与第四纪早更新世断块隆升阶段,奠定了现代山地形成的基础。

新疆的大地貌单元与新疆区域构造单元相吻合。构造运动相对平静的塔里木地块和准噶尔地块形成如今的两大盆地,构造运动频繁,尤其是构造运动剧烈的阿尔泰山、天山、昆仑山、喀喇昆仑山等区域,经过不同的构造运动阶段,最后发展演化成高度巨大和规模宏大的山系,从而造成全疆“三山夹两盆”的地貌格局。山系内部又镶嵌着若干大小不等、高低悬殊的山间盆地,构成山系与山系相连、山地与盆地相间的地貌景观,且地貌类型多样。

(二) 光热资源丰富, 水资源较短缺

新疆地跨纬度大, 南疆属于干旱暖温带气候区, 北疆属于干旱中温带气候区。整体而言, 新疆地区光热资源丰富, 南疆比北疆更丰富。南疆平原区年平均气温在 10°C 以上, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 的年积温多在 $4\ 000^{\circ}\text{C}$ 以上, 无霜期达 200—220 天。北疆平原区的年平均气温低于 10°C , 比南疆低 $2^{\circ}\text{C}—3^{\circ}\text{C}$, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 的年积温大多在 $3\ 500^{\circ}\text{C}$ 左右, 比南疆少 $1\ 000^{\circ}\text{C}$ 左右, 无霜期一般为 150 天, 比南疆少 30—60 天。丰富的光热资源对农业生产十分有利。

新疆是典型的干旱气候区, 降水稀少, 南疆平原区最少。平原区地表径流不发达, 存在大面积无流区。新疆地区的年平均降水量和年平均径流量低于全国平均值, 也低于地球上同纬度其他地区。新疆的年平均降水量为 145 毫米, 为我国年平均降水量 630 毫米的 23%。新疆的年径流深为 50 毫米, 相当于全国平均径流深 271 毫米的 18%。同时, 新疆水资源的分布很不均匀。大气降水和地表径流的分布是北疆多于南疆, 西部多于东部, 山区多于平原, 盆地边缘多于中心。河流水量集中在夏季, 常造成春旱、夏洪。水资源短缺是新疆工农业生产发展的主要障碍。

(三) 干旱环境严酷, 生态系统脆弱

新疆的干旱自然环境是从地质时期发展演变而来的, 最早可追溯到 1 亿多年前的白垩纪。这种干旱环境的形成, 其根本原因是新疆地区上空水分稀少, 地表水资源短缺。地处欧亚大陆腹地的新疆, 远离海洋, 我国的东南季风不能到达, 主要靠来自大西洋的西风气流, 而这种西风气流所携带的水分, 经过长途跋涉到达新疆已是强弩之末, 能够降至地表的水分十分有限; 另外, 新疆山地本身致雨的条件很差。所以广大地区持续干旱, 土地荒漠面积很大。新疆极端干旱区和干旱区的面积占全疆总面积的 65.5% (其

中极端干旱区占 28.8%，干旱区占 36.7%)，如果将半干旱区计算在内，其干旱面积占全疆总面积的 88.7%。

新疆严酷的自然环境致使生态环境十分脆弱。水分的匮乏，导致广大地区植被稀少，各大山系的低山带和广大平原地区呈现荒漠景观。北疆沙漠和戈壁区的植被覆盖度只有 0.3 左右，而南疆荒漠区的植被覆盖度不到 0.1。荒漠区的上限，北疆海拔可达 1 000 米左右，南疆可达 1 500—2 000 米，昆仑山和阿尔金山荒漠的上限可达 3 000 米或更高。荒漠植被一经破坏，恢复十分困难。因盲目垦殖、乱砍滥伐和无节制引水，致使林区面积大大缩小，使原本脆弱的生态环境更加恶化。

(四) 绿洲景观独特，绿洲经济为主

典型的干旱环境造就了典型的绿洲景观。绿洲是干旱区荒漠环境下依赖稳定水源供给(非天然降水)而使中生植物繁茂生长或灌溉农业发达、人类聚集繁衍的非地带性生态景观。这种景观为干旱区所独有，且与荒漠、山地景观构成鲜明的对照。按人类活动的干预程度可将绿洲划分为天然绿洲和人工绿洲两大类。新疆绿洲面积约有 13.6 万平方公里，占国土面积的 8.2%。其中人工绿洲 6.2 万平方公里，占国土面积的 3.7%，占全国绿洲的 60% 多；天然绿洲 7.4 万平方公里，占国土面积的 4.5%。绿洲的分布主要受控于地貌及水文条件。平原河谷、扇缘低地、河流三角洲和湖泊湿地是天然绿洲的分布地。人工绿洲更多受控于水土、光热资源的最佳组合，主要分布在天山南北两麓、昆仑山北麓、伊犁谷地、额尔齐斯河流域及吐哈盆地等。在人工绿洲中，按人类活动对绿洲的影响程度与作用方式及绿洲社会经济工、农建设方向，可划分为农村农业绿洲、城镇绿洲和工矿型绿洲。由此形成绿洲农业经济、绿洲城镇经济、绿洲工矿经济三足鼎立的绿洲经济格局。绿洲

经济表现出明显的干旱地域色彩,依赖于本地资源,结构具有三元性,以绿洲农业为主体。正是由于绿洲经济的发展,使新疆成为我国棉、粮、糖、畜、果生产基地。

二、矿产资源

矿产资源是自然资源的重要组成部分,是人类社会发展的重要物质基础。新疆蕴藏着丰富的矿产资源,可以说山有矿,盆盆产油。新疆矿产资源具有很大的开发潜力,是我国矿产资源开发利用的重要战略接替区。新疆矿产资源总的特征是资源量大、分布广、种类多、质量好、结构合理,潜在价值很大,远景非常可观。截至 2003 年底,新疆已发现 138 个矿种,占全国已发现矿种(171 个)的 80.7%。已探明并上矿产资源储量表的有 79 种,占全国已探明并上矿产资源储量表矿种(159 个)的 50.6%。

按照矿产资源储量的丰富程度、矿石质量的优劣、矿产资源的经济价值、市场的需求程度和对环境的影响程度等条件,用“多层次权重分析法”界定出八大类 28 个矿种为新疆的优势矿产资源。八大类分别为:能源矿产、黑色金属矿产、有色金属矿产、贵重金属矿产、稀有金属矿产、化工原料矿产、建材非金属矿产和宝玉石矿产。

(一)能源矿产

新疆能源矿产有石油、天然气、油页岩、煤和泥炭。其中以石油、煤和天然气最为重要。

新疆的石油和天然气集中产自塔里木、准噶尔、吐哈三大盆地以及伊犁、焉耆、拜城、三塘湖等中小型盆地,并有北部富油、南部富气的特点。这些地区不仅有良好的储油、储气条件,而且储量丰富,油、气类型齐全,品质好。截至 2004 年底,新疆的石油资源基

础储量为 39 782.7 万吨,占全国石油资源基础储量的 15.97%;天然气资源基础储量为 5 675.4 亿立方米,占全国天然气资源基础储量的 22.44%。

新疆煤炭资源的特点是煤种全、煤层厚、煤层多、质量好、埋藏浅、易于开发利用。截至 2004 年底,新疆的煤炭资源基础储量为 120.7 亿吨,占全国的 3.58%,在西北地区比最高的陕西少 2 728.3 亿吨。见表 1—1。

(二)黑色金属矿产

新疆黑色金属矿种齐全,资源丰富。目前已发现铁、锰、铬、钛、钒等矿产地 760 多处。其中大型矿床 4 处,中型 33 处,小型 166 处,重要矿点 557 处,还有 800 多处矿化点。截至 2004 年底,新疆的铁矿基础储量为 2.9 亿吨,占全国的 1.33%;锰矿基础储量为 473.1 亿吨,占全国总基础储量的 1.60%,在西北五省中储量最高;铬矿基础储量为 59.3 亿吨,占全国 11.04%,在西北五省中名列第二。这说明新疆的黑色金属矿产资源还是具有相当优势的。见表 1—1。

表 1—1 2004 年西北地区主要能源、黑色金属矿产基础储量

地区	石油 (万吨)	天然气 (亿立方米)	煤炭 (亿吨)	铁矿 (亿吨)	锰矿 (亿吨)	铬矿 (亿吨)	钒矿 (万吨)	原生钛铁矿 (万吨)
全国	249097.9	25292.6	3373.4	217.6	29658.5	537.1	1304.9	21385.0
陕	16245.1	4692.1	2849	4.2	350.1	1.1	1.5	0.0
甘	8328.6	83.8	48.8	4.1	18.3	127.3	80.9	0.0
青	3833.0	1544.4	17.5	0.1	0.0	2.1	0.0	0.0
宁	103.6	0.8	68.1		0.0	0.0	0.2	0.0
新	39782.7	5675.4	120.7	2.9	473.1	59.3	0.0	48.8

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(三) 有色、稀有、稀土及贵金属矿产

新疆这类矿产相当丰富, 现已发现 44 种矿产, 矿产地达 1 382 处, 其中大型矿床 7 处, 中型 32 处, 小型 212 处, 矿点 1131 处。已列入自治区储量表的矿种有铜、镍、铅、锌、铁、铝、钨、钼、金、银、铍、锂、铌、钽、铯、镉、硒 17 种, 共有不同级别储量的产地 437 处, 已开采利用的有 12 处。见表 1—2。

表 1—2 2004 年西北地区有色金属、非金属矿产基础储量

单位: 万吨

地区	铜矿	铅矿	锌矿	铝土矿	菱镁矿	硫铁矿	磷矿	高岭土
全国	2929.0	1314.7	4151.5	72069.0	149660.4	194987.9	389393.3	55272.0
陕	16.6	13.2	60.7	721.8	0.0	655.7	0.0	81.1
甘	198.0	118.9	469.9	0.0	0.0	4.0	0.0	0.0
青	50.4	102.5	109.4	0.0	49.9	96.8	6045.1	0.0
宁	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	148.3	0.0
新	82.8	19.3	55.5	0.0	0.0	7.9	44.7	0.0

资料来源:《中国统计年鉴》, 中国统计出版社 2005 年版。

(四) 化工原料非金属矿产

新疆化工原料非金属矿产已发现 22 种, 包括农肥 9 种, 盐类 8 种, 其他化工矿产 5 种。共发现矿产地 453 处, 包括大型矿床 17 处, 中型 12 处, 小型 52 处, 矿点 372 处。列入自治区储量表的有硫铁矿、自然硫、磷、蛇纹岩、芒硝、石盐、钠硝石、重晶石、毒重石 9 种矿, 矿产地 37 处。

(五) 建材及其他非金属矿产

新疆此类矿产资源丰富, 品种众多, 分布广泛, 储量巨大, 为新疆重要资源之一。现已发现矿产 46 种, 矿产地 632 处。其中白云

母、铸石用辉绿岩、蛭石、陶瓷土等探明储量居全国首位。优势矿种还有水泥灰岩、石棉、大理石、花岗岩、玄武岩、石膏、滑石、膨润土、石墨等。

(六) 宝石、玉石矿

新疆素称“宝玉石之乡”，有丰富的宝石、玉石矿产资源，在国内占有重要位置，特别是和田玉和阿勒泰海蓝宝石尤为名贵，独具特色，世界罕见。目前全疆已发现 21 类共 48 种宝石矿（其中以绿柱石、电气石、锂辉石、磷灰石、黄玉、金刚石和红宝石较为重要），13 类共 21 种玉石矿（包括软玉、蛇纹绿泥石、水晶、玛瑙和各种彩石类），种类之多、品种之全在全国十分少见，主要分布于阿尔泰山、天山及昆仑山—阿尔金等地区。重要矿床有于田县阿拉玛斯和田玉矿、且末县塔特勒克苏和田玉矿、玛纳斯县南山透闪石玉（碧玉）矿、伊吾县毛湖玛瑙矿、福海县阿祖拜海蓝宝石矿、布尔津县库库克钙铝榴石宝石矿等。

三、气候和水土资源

(一) 气候资源

1. 气候资源丰富多样

由于新疆幅员辽阔，南北纵跨纬度 15° ，东西横跨经度 23° ，又有垂直分带，因而造成气候类型多样。从干湿程度来看，有极端干旱区、半干旱区、半湿润区和湿润区；从热量资源所划分的气候带看，可分为暖温带、寒温带、亚寒带、寒带等；从地貌、地域角度可分为山地气候、高原气候、平原气候、沙漠气候、盆地气候、谷地气候等。另外，从主要类型来看，太阳辐射、光时光质、温度与热量、水分、风等各类气候资源都有自己的特色。新疆太阳辐射十分丰富，总量为 5 200—6 200 兆焦/(平方米·年)，在全国主要农业区名列

前茅;新疆全年日照时间为2 800多小时,在全国各省区中位居前列。日照丰富加强了植物的光合作用,对棉花等喜光农作物的生长、发育都有好处。

新疆是多风地区,由于山口、隘道众多,在冷空气入侵时容易出现大风,这也是新疆气候的一个特点。大风严重时间是在春季。沿兰新铁路的吐鲁番西北部的“三十里风区”、哈密十二间房一带的“百里风区”等地,全年八级以上大风口数超过一百天。全疆年风能理论蕴藏量在3万亿千瓦时左右,具有蕴藏量丰富、地区分布极不均匀、时间变化显著的特点。目前全疆风电总装机容量已达6.77万千瓦。

2. 气候的干旱特色显著

新疆的干旱、半干旱区占全国国土面积的89%。除山区外,平原区降水十分稀少。北疆准噶尔盆地周缘年降水量为150—200毫米,盆地腹部为100—150毫米;南疆塔里木盆地北部、西部年降水量为50—70毫米,东部和南部少于50毫米,吐哈盆地降水更少。全年降水量最少的地方在吐鲁番盆地的托克逊,仅6.9毫米。就是某些山区的降水量也比较少,如昆仑山—阿尔金山,一般均在300毫米以下。全疆降水地区分布不均匀,从年平均800毫米至几毫米,相差百倍以上,分布规律为北疆多于南疆,西部多于东部,山区多于平原,迎风坡多于背风坡,盆地谷地为少雨中心;年平均蒸发量北疆多在1 500—2 300毫米之间,南疆为2 000—3 000毫米,东疆为3 000—4 000毫米。这种干旱的平原气候决定了绿洲灌溉农业的存在,平原区降水对农业已没有意义。

3. 气候资源时空分配不均

几乎所有的自然资源都存在空间分配的不均性,气候资源更是如此,具有极端化趋势,主要表现在光热资源时空分布不均。如

吐鲁番、哈密盆地的夏季光热有余,冬季却十分不足。沙漠、高原、高山地区也有同样状况。从水资源来看,中山带配置适当,低山带、盆地、沙漠、戈壁地带却很不平衡,多表现为光热有余,而水资源不足。

4. 相对的稳定性、周期性和非周期性的同时存在

新疆的气候资源尤其是光热资源具有相对的稳定性,便于利用,风险不大。当然这不是绝对的,其实在早春、晚秋,其变化相对较大。新疆气候的周期性变化比较明显,同时,非周期的异常性也时有发生,容易造成气象灾害,是气象灾害的频发区,主要灾害有干旱、干热风、冻害、霜冻、大风、寒潮、风沙、暴雨、冰雹、雪害等,以干热风、霜冻与大风危害最重。

(二)水资源

新疆是一个水资源紧缺的干旱地区,它的水资源是在内陆干旱区独特的自然条件下形成的。新疆水资源总量为 855.4 亿立方米,其总量不少,在全国各省区中列第 12 位,但因新疆国土面积大,则单位面积产水模数低,仅为 5.20 万立方米/平方公里,在各省区中列倒数第 3 位,仅多于宁夏和内蒙古。

1. 冰雪水资源

新疆是我国冰川面积最大的省区之一,境内冰川面积为 26 358 平方公里,仅次于西藏。从南北疆来看,南疆冰川面积(21 974 平方公里)为北疆(4 563 平方公里)的 4 倍多,冰川储量的 7 倍多,冰川融水量南疆(151 亿立方米)是北疆(46.6 亿立方米)的 3.2 倍。天山的托木尔峰、喀喇昆仑山的乔戈里峰区和昆仑山的慕士塔格峰区是新疆三大冰川作用中心。新疆境内冰川融水资源量为 198 亿立方米,占全国冰川融水径流量(536 亿立方米)的 1/3。

2. 湖泊水资源

新疆是我国湖泊面积较大的一个省区。新疆湖泊面积大于1平方公里的湖泊有138个,总面积达5136平方米,占全国湖泊总面积71781平方公里的7.2%,次于西藏、青海和江苏,列全国第4位。新疆湖泊水总储量为520亿立方米,占全国湖泊水总储量7088亿立方米的7.3%,其中,淡水湖泊储量仅为23亿立方米,其余均为咸水湖或盐湖,而且动态水资源量大约只占淡水储量的30%以下,湖泊资源不到8亿立方米。

3. 地表水资源

地表水资源是指大气降水对地表水体河流、湖泊、冰川和沼泽的补给量,亦即地表水逐年可以得到恢复更新的、在较长时间又可以保持动态平衡的淡水量。新疆地表水资源在时空分布上很不均匀,具有以下特点:径流形成于山区,耗散于平原盆地;年径流量北部大于南部,西部大于东部;地表水资源一半集中于天山,并且迎风坡多于背风坡;年径流量的季节分布十分悬殊。

4. 地下水资源

地下水资源是指与大气和地表水体有直接联系的浅层地下水,重点评价矿化度小于2克/升的多年平均淡水资源。新疆山区地下水资源在山口处绝大部分已转化为地表水,其量已包含在地表水资源中,只有山前侧渗量没包括在内。在新疆,重点是评价平原区的地下水资源,其量为山区流向平原的山前侧渗量和平原区的降水入渗补给量,这两部分是与地表水资源不重复的地下水资源量,以及在平原区由地表水转化为地下水的资源量。

(三)土地资源

新疆地域辽阔,是我国土地面积最大的省区,约166万平方公

里,占我国土地总面积的1/6,其中可用于农、林、牧业的土地面积约6304.58万公顷,占41.49%;可垦地733万公顷,已耕地412.5万公顷;可利用天然草地约4800万公顷;人工造林面积约60万公顷,林木蓄积量约2.5亿立方米。

新疆土地利用情况为,耕地402.55万公顷,占国土总面积的2.39%(其中水田7733万公顷,占耕地面积的1.94%;旱地,主要是水浇地390.831万公顷,占98.06%);园地33.59万公顷,占0.98%;林地675.94万公顷,占3.84%;牧草地5121.58万公顷,占30.99%;城镇及工矿用地86.799万公顷,占0.52%;交通用地21.761万公顷,占0.13%;水域463.046万公顷,占2.78%;目前暂未利用的土地10223.36万公顷,占59.23%。新疆及各地(州)土地利用情况见表1—3。

表1—3 新疆各地(州)土地利用情况表

单位:万公顷

地区	土地 总面积	耕 地			园地	林地	牧草地	城镇工 矿用地	交通 用地	未利 用地
		合计	水田	旱地						
全疆	16649	398.6	7.7	390.9	16.5	640.1	5160.2	86.8	21.8	9862
乌鲁木齐	113.84	6.3	0.08	6.29	0.12	5.31	78.45	3.33	0.54	16.35
克拉玛依	86.54	2.95		2.95	0.07	10.36	23.34	0.96	0.36	46.97
吐鲁番	675.63	5.35		5.35	1.78	1.56	72.93	2.17	0.91	588.84
哈密	1420.95	8.22	0.00	8.22	0.53	39.16	392.09	16.68	0.79	958.76
吉昌	776.39	64.02	0.94	63.08	0.58	27.28	501.45	9.25	2.26	159.25
博州	249.34	12.75	0.11	12.63	0.11	16.38	160.06	1.95	0.77	36.34
巴州	4709.5	20.91	1.07	19.84	2.17	90.50	843.04	7.74	1.79	3666.7
阿克苏	1313.4	57.64	2.50	55.14	3.54	57.13	405.22	7.41	2.55	724.4
克州	724.68	5.42	0.24	5.18	0.64	15.84	298.21	1.12	0.91	366.56
喀什	1394.8	57.51	0.87	56.64	3.28	66.63	161.08	12.14	3.33	1010.9

续表

地区	土地 总面积	耕地			园地	林地	牧草地	城镇工 矿用地	交通 用地	未利 用地
		合计	水田	旱地						
和田	2491.5	17.66	1.02	16.64	1.77	126.56	251.43	5.49	2.07	1986.1
奎屯市	11.10	1.14		1.14	0.03	1.21	7.45	0.37	0.12	0.53
伊犁	552.72	55.61	0.75	54.87	1.37	49.42	355.04	8.74	1.55	54.47
塔城	946.98	63.63	0.12	63.51	0.55	48.57	644.73	11.32	2.51	157.36
阿勒泰	1176.99	17.16	0.04	17.11	0.06	80.66	965.08	2.91	1.23	87.48
石河子	4.6	2.3	0.001	2.30	0.03	0.19	0.63	0.44	0.08	1.66

资料来源:韩德麟、高志刚、樊自立等:《新疆资源优势及开发利用》,商务印书馆 2003 年版。

四、草地、野生动植物资源

(一)草地资源

1. 草地资源数量

新疆天然草地辽阔,牧草种类丰富,优良牧草较多,四季草场齐全。草地毛面积达 5 725.88 万公顷,占全疆土地总面积的 34.44%,其中,可利用草地 5 121.58 万公顷,占草地总面积的 83.8%,分布于盆地到高山之间,既是生产资料又是生态要素,对生态环境的影响深刻而广泛。

新疆牧草地总面积达到 5 121.58 万公顷,占土地总面积的 30.90%。牧草地中天然草地约 5 139.25 万公顷,改良草地和人工草地约 20.99 万公顷,山区草地面积占全疆草地面积的 58%,可利用草地面积仅次于内蒙古、西藏,居全国第三位。

从平原到高山之间,分布着各类草场,草地质量居全国之首。在全国 18 种草地类型中新疆有 11 个,世界公认的优良牧草新疆几乎都有,草场质量较好,中等以上草地面积占全疆草地面积约

65%，优良草地占可利用草地的 38.4%。

全疆可饲用的植物达 2 930 种(含水生植物)，其中常见的优良牧草植物 382 种。世界公认的优良牧草，如羊茅、苇状羊茅、梯牧草、无芒雀麦、鸭茅、草地早熟禾、鹅观草、紫花苜蓿、黄花苜蓿等，新疆均有分布。新疆的草地资源类型有温性草甸草原类、温性草原类、温性荒漠草原类、高寒草原类、温性草原化荒漠类、温性荒漠类、高寒荒漠类、低平地草甸类、山地草甸类、高寒草甸类和沼泽草甸类等。从季节利用来看，有夏牧场、冬牧场、春牧场、春秋牧场、冬春秋牧场和全年牧场等。但草地空间分布和季节牧场分布不均，表现为山地多、质量优，平原少、质量差；北疆多、质量优，南疆少、质量差；夏牧场相对充裕，冷季草场不足。新疆不仅具有独特而发育充分的荒漠草地，而且几乎蕴涵北温带范围内所有的草地类型。境内分布隶属于草原、荒漠、草甸、沼泽四大草地类组。以草地面积论，荒漠草地位居第一位，占天然草地总面积的 46.49%，从草地单位面积产草量和载畜量来看，草甸草地荣登榜首，占草地总载畜量的 55.62%。见表 1—4。

表 1—4 新疆草地类型、面积及其载畜量

类组名称	草地类型	毛面积		净面积		产草量 (千克/公顷)	载畜量	
		万公顷	%	万公顷	%		万只/年	%
	合计	1616.03	28.88	1489.68	31.61		820.20	25.16
草原草地	温性草甸草原	116.60	2.08	108.62	2.31	3721.50	161.00	5.03
	温性草原	480.77	8.59	442.25	9.39	1627.50	283.79	8.86
	温性荒漠草原	629.86	11.26	580.97	12.34	997.5	221.40	6.91
	高寒草原	388.80	6.95	356.84	7.58	766.5	154.01	4.81

续表

类组名称	草地类型	毛面积		净面积		产草量 (千克/公顷)	载畜量	
		万公顷	%	万公顷	%		万只/年	%
荒漠草地	合计	2601.47	46.49	1986.55	42.16		560.70	17.50
	温性草原化荒漠类	441.85	7.90	356.63	7.57	856.5	105.97	3.31
	温性荒漠类	2133.19	38.12	1609.99	34.18	894.00	452.81	14.14
	高寒荒漠类	26.43	0.47	18.93	0.40	255.00	1.92	0.06
草甸草地	合计	1352.01	24.16	1211.22	25.72		1781.34	55.62
	低平地草甸类	688.58	12.30	603.62	12.82	3441.00	701.77	21.91
	山地草甸类	287.06	5.13	265.70	5.64	5892.00	666.70	20.82
	高寒草甸类	376.37	6.73	341.90	7.26	2914.50	412.87	12.98
沼泽草地	沼泽类	26.66	0.48	24.44	0.52	6645.00	40.53	1.27
总计		5596.17	100.00	4710.89	100.0		3202.77	100.0

资料来源:韩德麟、高志刚、樊自立等:《新疆资源优势及开发利用》,商务印书馆2003年版。

2. 草地利用条件

新疆是灌溉农业,在平原草地中分布着绿洲农田。农业县也拥有较大面积的天然草地,作物生长季农区牲畜到牧区放牧,冷季牧区牲畜到农区过冬。20世纪80年代以来大力发展山区繁殖、农区育肥的异地饲养模式,有力地促进了畜牧业发展。新疆农牧结合基础好,草地畜牧业以绿洲农业为依托,有利于发展饲草饲料生产和实行近田养畜,是我国其他牧区难以比拟的。放牧畜牧业

是最经济的畜牧业,但没有种植业做后盾的放牧畜牧业是不稳定的,是低生产率的畜牧业。转变经营方式,建立人工饲草饲料地,实行暖季草地放牧,冷季舍饲圈养是实行集约经营的现代化畜牧业的有效途径。新疆两大盆地的山前草原、大河流域及一些位于山间的平地,光、热、水、土资源组合相对协调的地区,交通方便,贴近市场,具有建立饲草饲料地的较好条件,为实现牧民定居和草地放牧畜牧业与草地农业有机结合,实行畜牧业可持续发展奠定了资源条件。

新疆陆地生态系统的环境结构是山区生态系统、绿洲生态系统、荒漠生态系统三部分相互依存、相互制约构成的有机统一体。水是干旱区生命的源泉。新疆山地 6 371 公顷,占全区总面积的 38.4%;降水 2 048 亿立方米,占全区总降水量的 84%。产流 793 亿立方米,占新疆地表水资源总量的 90%,是径流形成区。没有山区径流,就断绝了平原绿洲的生存之路,山区生态系统是新疆人民生存的基础。绿洲生态系统以 4.2%的土地,养育着全疆 95%以上的人口,是经济建设和社会发展的重点。荒漠生态系统维护在绿洲的外围和前缘,是绿洲的屏障。据此,可以说山区是基础,绿洲是核心,荒漠是屏障,三者相互依存,连成一体。山区是平原的依托,绿洲扎根山区,根深叶才茂。受制于特定的地理环境,新疆天然林不发育,山区森林面积 84.47 万公顷,仅占山地面积的 1.3%;而山区草地毛面积 3 413.8 万公顷,占山地总面积的 53.6%,是山区生态系统的主要组成部分。对山区水源地的水土保持和水源涵养具有特殊意义。平原草地毛面积 2 182.35 万公顷,是荒漠生态的主要组成部分。因此,天然草地是新疆陆地生态系统中最为重要的生态要素,在综合效益中,生态效益是第一位的。

事物是一分为二的,干旱、缺水和冬季严寒是新疆草地资源中限制因素的主要表现。新疆天然草地面积辽阔,但因气候极端干旱,荒漠草地净面积 1 985.55 万公顷,占全区草地净面积的 42.16%。荒漠草地年降水量大多在 200 毫米以下,蒸发量是降水量的 10 倍到几十倍。草地植被主要由旱生、超旱生的小乔木、灌木和半灌木组成。草群稀疏,覆盖率为 5%—20%。草质差,产草量低,每公顷鲜草产量平均在 255 千克—894 千克之间。载畜量为 572.09 万只/年绵羊单位,仅为天然草地总载畜量的 17.5%,载畜能力很低。同时,缺少人畜饮水,草地无法利用。由此荒漠草地面积大,生产力低成为草地资源利用中一大不利条件。

在特定的气候条件下,除部分地区外,新疆大部分地区属径流稀疏的贫水区。径流半径大,季节性径流多,导致方圆上百公里乃至数百公里以内无地表径流,且地下水埋藏很深,开采困难,形成了大面积的缺水或严重缺水草地。缺水草地面积为 2 172 万公顷,占天然草地毛面积的 37.93%,其中冬场缺水面积占 52.64%,春秋场占 49.48%,全年牧场占 40.94%,冬春场占 38.81%;夏场和夏秋场缺水面积小,分别为 1.75%与 8.25%。缺水草地在放牧季中不能满足人畜饮水需要,给放牧利用带来很大困难。不少草地只能在积雪后放牧,形成所谓“冬天羊赶雪,春天雪赶羊”的被动局面。新疆冷季严寒漫长,一般牧区冬季(日平均气温 $<0^{\circ}\text{C}$)长达 4—5 个月,一些高寒牧区甚至在 6 个月以上。冬春饲草短缺,风雪灾害频繁,牲畜掉膘和死亡严重,制约了畜牧业的发展。

3. 草地利用现状

完全依赖自然生态条件,按季节驱赶牲畜到不同地区放牧,使牲畜得到所需的水草,从而得以生存繁衍的“逐水草而居”的利用方式,是传统草地畜牧业最基本的特征。新疆地域辽阔,大型山地

与盆地相间,山区气候条件随地势升降呈规律变化,草地类型垂直分布,为牲畜不同季节牧场轮换奠定了基础。按常见的利用方式,新疆天然草地一般划分为夏场、春秋场、冬场、夏秋场、冬春场、冬春秋场、全年牧场 7 种类型。在现实利用中,各地区因自然地理条件和放牧习惯各不相同,北疆牧场区常以夏场、春秋场、冬场季节利用形式转场放牧;南疆则按夏秋场、冬春场的组合模式放牧轮换,全年牧场主要分布在南疆平原。全疆季节牧场载畜能力以夏场最高,冬场次之,春秋场最低,冷季草地缺乏是新疆天然草地利用中的一大特点。

表 1—5 新疆天然草地面积载畜量统计表

单位:万公顷,万只

项目	夏场	春秋场	冬场	夏秋场	冬春场	冬春秋场	全年牧场	合计
净面积	638.56	943.49	1396.10	306.30	352.10	336.87	736.47	4706.89
载畜量	3622.66	1318.03	2085.69	374.00	240.34	346.38	541.49	8288.25

资料来源:韩德麟、高志刚、樊自立等:《新疆资源优势及开发利用》,商务印书馆 2003 年版。

改革开放以来,新疆牧区经济经历了深刻的历史变革,自 20 世纪 80 年代中期,在政府决策导向、市场经济驱动和牧民对改善经济状况及提高生活质量的迫切愿望综合作用下,历来逐水草而居的牧民逐步对由游牧畜牧业向定居畜牧业转变发生了浓厚的兴趣,新疆牧区开始了大规模的定居活动,能够种草、种料、种粮的牧民饲草饲料地建设,被提到议事日程。越来越多的牧民投身饲料地建设与建房定居活动,使牧区基础设施和冬春补饲条件得到一定的改善。但由于新疆是灌溉农业,饲料地建设必须水利设施先

行,造价较高,而严重的资金不足制约了饲料地建设进程。近年来,尽管越来越多的牧民开始定居,但一般仅仅是有了住房和少量低产饲料地,全无实行冷季舍饲圈养的草料生产能力。因此,从总体上讲,新疆牧民至今仍未摆脱靠天养畜,转场放牧的游牧生产方式。“夏壮、秋肥、冬瘦、春乏”依然是新疆牧区畜牧业的基本特征。

原始传统的游牧生产方式完全受自然因素制约,一是草地产出率低,经济效益差;二是遇到自然灾害,牲畜大量死亡。造成草地畜牧业大起大落的主要原因是靠天养畜,粗放经营,冷季草料不足,暖圈缺乏,抗灾能力低。牲畜入冬后长期处于受冻挨饿的状态,经过冬春体能消耗,牲畜瘦弱严重,遇到风雪灾害和寒潮强降温天气,冻死饿亡成为必然。同时,天然草地养畜能力有一定限度,在人烟稀少、牲畜密度小、草地载畜量低的放牧时期,在以极少的投入换取各种畜产品的同时,也保证了天然草地自然更新和复壮,维持了牧区经济的缓慢发展。另外,随着垦区扩大,灌溉用水量增加,造成大河流域和扇缘地带水文和地下水条件发生变化,致使大面积依靠地下水滋润发育的低湿地荒漠草甸和灌丛草地严重退化。由此,持续的草减畜增,牲畜超载过牧严重。草地状态不断恶化,草地畜牧业发展在很大程度上是以消耗资源和恶化环境为代价,出现前所未有的生态危机。

(二)植物资源

植物作为一种宝贵资源,是人类社会环境最基本的组成材料和赖以生存的物质基础。它不仅可为人类源源不断地奉献社会必需品,还能够为工业生产提供多种多样的加工原料。同时,它又是一个宝贵的基因库,也是农业生产和园艺业培育优质、高产新品种的种子资源库。现知全世界有高等植物多达 23 万种,我国有 2.7 万种以上。除供观赏外,其中常见的栽培植物仅百余种,主要粮食

作物只有 20 多种。这充分表明,人类对植物资源的研究与发掘还很不充分,植物资源潜力巨大。随着科学技术的发展,新的和更加有用植物资源的继续涌现,植物资源必将成为未来与农业、医学和工业发展紧密相关的生物资源基础。同时,对其合理开发利用、保护和增值,也是谋求解决当今世界困扰人类所面临的生态失衡、生存环境恶化和资源、粮食短缺等重大生态问题的关键所在。

新疆幅员辽阔,得天独厚的自然条件,造就了丰富而独特的植物资源,是新疆资源的一大优势,但新疆森林资源并不多,林地面积小,分布不均衡,结构不合理。森林仅分布于气候凉爽、降水较多的山地中山带和平原的大河沿岸,北疆多于南疆,山地多于平原,针叶林多于阔叶林,且树种单纯。森林资源中有乔、灌木约 140 种左右,主要造林树种约 57 种左右,林地总面积约 640.09 万公顷,占全疆土地总面积的 3.84%。全疆森林覆盖率为 1.68%,是全国森林资源比较贫乏的省区之一。所以对新疆的森林资源有待进一步开发利用。

新疆是我国生物多样性特殊地区之一,植被历史悠久,植物区系独特,植物资源种类丰富,有野生和引种栽培高等植物 4 081 种(包括 229 亚种、变种与变型),隶属于 161 科、877 属。其物种多样性特点是:单属科、单种属、寡种属多样性复杂,分别为 80 科、374 属、315 属;“短命”及“类短命植物”多,已知 232 种,隶属 27 科、114 属,主要分布于准噶尔盆地边缘;新疆特有及发现新分类群多达 400 余种,特别是塔什库尔干、天山、阿尔泰山、昆仑山及帕米尔高原,地区特有种类丰富,中国仅分布于新疆的植物有 1 773 种;新疆耐干旱植物、沙生植物、盐生植物、高寒及抗辐射植物种资源多达 410 余种;野生经济植物资源及其近缘种 1 380 余种。

与国内其他省区相比,新疆植物资源形成的条件比较优越,具

有很多得天独厚之处。

1. 地域辽阔,植物资源分布丰富多样

新疆是我国面积最大的省区,境内既有巨大隆升的山地、辽阔的平原和浩瀚荒凉的戈壁、沙漠,也有葱郁的绿洲、湍急的河流及微波荡漾的水域、湿地。另外,新疆位处中纬度地带,决定了它属于温带气候。由于太阳热能的分布随纬度变化而有明显差异,其气候自北而南也相应出现由温带向暖温带的递变。南部受海拔高度的影响,表现出高寒气候特征,北部受纬度和海拔高度的双重制约,具有寒温带气候的特点。

丰富多彩的自然景观和变化明显的气候差异,形成多种多样的植物资源生态环境,也赋予许多资源植物种类以得天独厚的生态条件,给植物资源的分布提供了巨大的生态舞台。如在高山之巅和深山野岭,生长雪莲、贝母及野果林;在干旱的沙漠、戈壁及石质山坡上,有多种麻黄、阿魏和肉苁蓉;在极度盐渍化环境生存着多种含碱的多汁盐柴类植物;沿荒漠河岸,则分布有胡杨、灰杨、多种桂柳属植物和胀果甘草、大花罗布麻等。

2. 生态环境特殊,造就高品质的植物资源

新疆深居亚欧大陆腹地,远离海岸,加之“三山夹二盆”的地貌格局,周边高山阻挡了湿气气流的进入,完全被具有极强大陆度和干燥度的内陆干旱气候所笼罩。北疆为普通荒漠,南疆为极早荒漠,罗布泊及其毗邻地区,降水稀少,蒸发强烈,成为亚洲地区的干旱中心,植物生存条件极其严酷。新疆受水热状况及地质条件的影响,土壤盐渍化严重。南北疆两大盆地是盐分聚集的场所,封闭性极强的塔里木盆地,特别是罗布泊低地尤其如此。干旱缺水、风沙强劲的恶劣生态环境条件,限制了许多植物的生存与发展,但另一方面也造就了一些具有顽强生命力、能够巧妙适应严酷自然环

境的植物种群。如含油量很高的老鼠瓜、能够产刺糖的骆驼刺、功效品味极佳的阿魏胶、美味的阿魏蘑菇、具有药用价值的肉苁蓉、雪莲和甘草以及可作为高级纺织品原料的大花罗布麻等。

3. 山地湿岛,拥有丰富多彩的植物资源

新疆的总面积中,山地约占 39%,平原约占 31%。但平原地区的植物种类大约只有 550 种,仅占全疆植物总数的 13%,而山地拥有高等植物 2 000 多种。显然,这是因为坐落在新疆境内的数列高大山系,能够接纳西来湿气流并在迎风坡形成较多降水,成为新疆荒漠背景中适宜植物生存的湿岛。

构成新疆山地森林资源的主要乔木树种有雪岭云杉、西伯利亚红松、新疆冷杉、疣皮桦、天山桦、欧洲山杨和形成野果林及河谷林的树种。山地森林面积占全疆森林总面积的 71.7%,木材储量占全疆的 97%以上。显然,新疆山地是森林资源相对丰富,分布最集中的场所。新疆山地的牧草资源也非常丰富,其种类组成约占全疆的 85%,其中数量多、营养丰富、适口性好的大约有 2 000 种,养育着全疆 70%的家畜,是新疆植物资源的一大优势。山地的药用植物资源,有雪莲、甘草、新疆元胡、多种柴胡、龙胆、阿克苏黄芪、伊利黄芪、多种贝母、新疆紫草、益母草、天山大黄、党参等。新疆山地的食用植物的数量估计在百种以上,其中仅野生果树资源就有 87 种之多,具有重要的经济价值和开发前景。另外,新疆山地还有丰富的野生花卉资源,极具观赏和艺术价值。

(三)动物资源

新疆是我国生物多样性特殊地区之一,动物类群历史悠久,区系独特,种类丰富,有野生和引种饲养脊椎动物 700 余种,其中哺乳动物(兽类)154 种、鸟类 398 种、爬行动物 45 种、两栖动物 7 种、鱼类 95 种(其中土著鱼类 48 种),其中的许多种类还分化有亚

种,这些种类约占全国的四分之一;属国家重点保护的珍贵濒危稀有野生动物有 113 种,占全国保护动物种数的三分之一。新疆的野生动物特有种多,如大头鱼、新疆北鲟、新疆鬐蜥、塔里木兔、普氏野马、野骆驼等,都是只产于新疆的种类。

第二节 历史文化资源

新疆位居古老的亚欧大陆交通要冲地带,这样的地理区位,造就了它独特的历史文化。

我国著名学者季羨林教授曾多次表达:“一说到中外文化的交流,首先想到的必须是新疆。我常常说,世界上四大文化体系唯一汇流的地方就是中国的新疆。这四大文化体系是:中国文化体系、印度文化体系、伊斯兰文化体系和欧美文化体系。这四大文化体系是几千年以来世界上各国、各族人民共同创造出来的,是全人类的智慧结晶……不管人类社会在目前发展到什么程度,在未来向什么方向发展;也不管人类当前世界信息爆炸到什么程度,科技发展得多么眼花缭乱,人类要走的道路,总离不开这四大文化在未来世纪中的碰撞和融合。”现实是历史的继承与发展,今天新疆丰富多彩的民俗和文化,实际上就积淀着多方面的历史文化遗存。

一、历代中央政府对新疆的治理

新疆与中原地区的密切联系由来已久。西汉之初,西域各地处在匈奴统治之下。公元前 138 年,为击退匈奴对汉朝边境地区的劫掠,汉朝派遣张骞出使西域。公元前 121 年,汉军大败驻牧在河西走廊一带的匈奴军队,汉朝在此先后置武威、张掖、酒泉、敦煌

四郡。公元前101年,西汉王朝在天山南部的轮台、渠犂等地驻兵数百人进行屯田,并设“使者校尉”地方官员统领之,后“使者校尉”改称“护鄯善以西使者”。公元前60年,设置“西域都护府”。当时,匈奴统治层内部发生动乱,驻守西域的匈奴日逐王贤掸“率其众数万骑”自愿归服汉朝,西汉王朝委任郑吉为“西域都护”,驻乌垒城(今轮台县境内),治理西域全境,西域各地的首领和主要官吏均接受西汉赐予的印绶。西域都护府的设立,标志着西汉开始在西域行使国家主权,新疆成为中国统一多民族国家的一个组成部分。

东汉政府在西域先设“西域都护”,后置“西域长史”,继续行使对天山南北各地的军政管辖。公元221年,三国(魏、蜀、吴)曹魏政权继承汉制,在西域设“戊己校尉”,治设高昌(吐鲁番),后又置西域长史以对西域各地诸多民族进行管理。西晋末年,前凉政权创建者张骏发兵西征,占领高昌地区,设立高昌郡。北魏王朝设置鄯善镇、焉耆镇,加强对西域的治理。

隋唐时期,中央政府加强对新疆的统治。公元6世纪末,隋朝统一中原,隋炀帝即位之初,就派遣吏部侍郎裴矩到张掖、武威主管与西域的互市,了解西域民情。公元608年,隋军进驻伊吾,建筑城郭,设鄯善(今若羌)、且末(今且末西南)、伊吾(今哈密境内)三郡。

公元7世纪初,唐朝代隋而兴。公元630年,原属西突厥的伊吾城(今哈密)主率所属七城归顺唐朝,唐朝设西伊州(后改称伊州)。公元640年,唐军击败随突厥反唐的高昌麹氏王朝,于该地置西州,又于可汗浮图城(今吉木萨尔)设庭州;同年,在高昌设安西都护府,这是唐朝在西域建立的第一个高级军政管理机构,后迁至库车,改置为安西大都护府。唐朝打败西突厥后,统

一了西域各地,于公元702年在庭州设置北庭都护府,后又升为北庭大都护府,管理天山北麓及新疆东部地区的军政事务,而安西大都护府管理天山南部和葱岭以西的广大地区。唐玄宗年间,唐朝又在两大都护府之上设“碛西节度使”,是当时全国八大节度使之一。

唐朝中央政府对西域各地实行的是藩汉分管制度,即在汉民集中居住的伊州、西州和庭州等地,行政上采用与内地一样的府、州、县、乡、里管理制度;经济上推行“均田制”(唐朝田制)与“租庸调制”(唐朝赋税制度);军事上实行“府兵制”(唐朝军事制度)。非汉民聚居区,则设置“羁縻府州”,即继续维护当地本民族首领的行政管理制,冠以唐朝都护、都督、州刺史的名号,允其以旧俗治理其部众。同时,还在龟兹、于阗、疏勒、碎叶(一度是焉耆)设军事建制,史称“安西四镇”。

五代宋辽金时期,因中原地区诸朝争夺统治权而无暇顾及西域,西域出现了几个地方政权并列的局面。其中主要有高昌、喀喇汗和于阗等地方政权,但它们同中原诸王朝都保持着密切关系。

高昌与喀喇汗王朝都是公元840年漠北回鹘汗国覆灭后,由西迁西域的回鹘人汇同其他操突厥语诸族建立的地方政权,前者以吐鲁番地区为中心,后者控制包括天山南部、中亚河中等广大地区。

回鹘人落居西域及其建立的这些地方政权与中原王朝关系十分密切,喀喇汗王朝的统治者就自称“桃花石汗”,意即“中国之汗”,表示自己是属于中国的。1009年,占领于阗地区的喀喇汗王朝派出使臣向北宋进献方物。1063年,北宋册封喀喇汗王朝可汗为“归忠保顺麟黑韩王”。北宋建立后第三年,高昌回鹘就派遣使者42人前往北宋进贡方物。

于阗是塞人居地。唐朝以后,于阗尉迟王族执政,与中原地区往来密切,因曾受过唐朝册封而自称李姓。公元938年,后晋高祖遣张匡邺、高居海出使于阗,封李圣天为“大宝于阗国王”。北宋初,于阗使臣、僧人向宋朝进贡不断。

元朝时期成吉思汗完成对天山南北的政治统一。蒙古汗最初设立“达鲁花赤”(蒙古官名,意为镇守官)、“别失八里等处行尚书省”等军政管理机构,对西域进行军政管辖。元朝建立后,在发展西域各地社会经济的同时,在吐鲁番地区设立提刑按察司,以后,又在吐鲁番等地建立交钞提举司(印钞机构)和交钞库等机构,设置“别失八里元帅府”以总管派往该地的“新附兵”(元朝以俘降的南宋士卒组成的军队)屯垦事务,派兵到和阗、且末等地屯田,在别失八里设立冶场“鼓铸农具”。在畏兀儿(元朝称回鹘为“畏兀儿”)地区实行“计亩输税”。1406年,明朝设立了哈密卫,任用哈密当地的世族首领为各级官吏,统辖当地军政事宜,维持中西商贸通道的安全,并对西域其他地区实施羁縻控制。

清朝政府对西域的统一规模和管辖范围。1757年,清朝平定长期割据西北的准噶尔政权。两年后,清朝平定伊斯兰教白山派首领大、小和卓(大和卓波罗泥都、小和卓霍集占)叛乱,巩固了对西域各地的军政统辖。在管理制度方面以1762年设立的“伊犁将军”统一行使对天山南北各地的军政管辖,官府驻地设在“惠远城”(今霍城县境),分设都统、参赞、办事、领队大臣管理各地军政事务。清朝政府依据“因地制宜”、“因俗施治”的原则,对天山北部汉、回族居住区实行郡县制管理;在伊犁地区和天山南部各地维吾尔族中维持当地的“伯克制”,但是伯克(突厥语音译,地方官吏称号)的任免权归于中央,并严格实行政教分离;对蒙古族和哈密、吐鲁番地区的维吾尔族则实行“扎萨克(蒙古语

音译,意为支配者)制”,即册封王、贝子、公等世袭爵位。清朝政府在官员的任用方面还采取了以满族为主、各族官员并用的政策;经济方面,推行以农业为主,农牧并举的经济措施,采取减轻赋税,确定财政定额补贴制度等。清朝统治时期,新疆的社会经济得到了稳步的发展。

1840年鸦片战争以后,新疆受到沙俄等列强的侵略。1875年,陕甘总督左宗棠就任钦差大臣,督办新疆事务。到1877年底,清军陆续收复了中亚浩罕汗国(费尔干纳)阿古柏侵占的天山南北诸地。1881年2月,清政府收复被沙俄强行占领长达十一年之久的伊犁。1884年,清政府正式在新疆建省,并取“故土新归”之意改称西域为“新疆”。新疆建省,是清朝政府对历朝各代治理新疆的一次重大改革。自此,由巡抚统管全疆各项军政事务,新疆军政中心由伊犁移至迪化(今乌鲁木齐)。至1909年,新疆省下辖4道,道以下共隶有6府、10厅、3州、21个县或分县,新疆行政建制与内地完全一致。

1911年辛亥革命爆发后第二年,革命党人在伊犁策动起义成功,成立新伊大都督府,宣告了清朝在伊犁地区政治统治的结束。民国政府建立后,不断强化新疆防务。

1949年9月25日新疆和平解放。随着全国解放形势的发展和新疆各族人民革命斗争形势的高涨,国民党新疆警备司令陶峙岳、新疆省政府主席包尔汉宣布起义,中国人民解放军第一野战军第一兵团在王震将军率领下进驻新疆。1949年10月1日,新疆各族人民同全国人民一起,迎来了中华人民共和国的成立。

综上所述,自汉朝于公元前60年在新疆设“西域都护府”之后,中国历代中央政府都对新疆进行军政管辖。由于历代统治时强时弱,中央政府对新疆地区的管辖也时强时弱。新疆各族人民

积极维护与中央政府的关系,为中华民族大家庭的形成和巩固做出了自己的贡献。

二、历史文化发展特征

(一)多民族聚居

在古代历史上,曾有许多部落、民族在新疆聚居。新疆居民的族属,从汉代开始才有明确的记载,当时主要有:塞、月氏(音肉支)、乌孙、羌、匈奴和汉人。

塞人,原游牧于东起伊犁河、楚河流域,西抵锡尔河地区。因被月氏排挤而西迁,一部分退至锡尔河北岸,另一些南下帕米尔,散居各地。月氏人,战国时期活动于河西走廊到塔里木盆地的广大地区,秦汉之际最为强盛。公元前176年前后,受匈奴的攻击,被迫向伊犁河流域迁徙,驱走那里的塞人而居其地。乌孙,最初活动于河西走廊。秦末汉初,受月氏人的攻击而依附于匈奴,后在匈奴的支持下,袭击月氏人,并将其逐出伊犁河流域。羌人,最初活动于黄河中上游地区。春秋战国时期,一部分羌人经河西走廊,沿祁连山、昆仑山向西迁徙,从而在新疆留下了足迹。匈奴人,主要是在公元前176年前后进入新疆的。汉人,是较早进入新疆地区的民族之一。公元前101年,汉朝军队开始在轮台、渠犁等地屯田,后来扩大到全疆各地,各屯田点成为汉人进入新疆后最初的分布区域;公元前60年西域都护府设立以后,或为官、或从军、或经商,进入新疆的汉人连续不断。

魏晋南北朝时期,是中国民族大融合时期,各民族迁徙往来频繁,又有许多古代民族进入新疆,如柔然、高车、哒、吐谷(音玉)浑等。柔然,是北方草原古老民族东胡人(中国古族名)后裔,5世纪初兴起于蒙古草原,公元402年建立了强大的政权,同北魏争夺西

域。高车,亦称敕勒、铁勒,最初游牧于贝加尔湖及鄂尔浑河、土拉河流域。公元487年,高车副伏罗部首领阿伏至罗与其弟穷奇率所属十余万部落(户)西迁,在车师前部(今吐鲁番交河故城)西北建立高车国。哒,起于塞北(古指长城以北地区),5世纪末东进塔里木盆地,南攻月氏,建立政权,并越过帕米尔高原,曾一度控制新疆部分地区。吐谷浑源于鲜卑(中国古族名),4世纪初自辽东(泛指辽河以东地区)西迁,逐渐控制了今甘南(甘肃南部地区)、四川和青海地区的氐(中国古族名)、羌等民族,建立政权。

隋唐时期,突厥、吐蕃等古代民族对新疆历史进程产生了重要影响。突厥是公元6世纪到8世纪活跃于中国西北和北方草原的古代游牧民族。公元552年突厥首领土门打败柔然,以漠北(蒙古高原大沙漠以北地区)为中心建立政权,尔后分裂为东西两部,为争夺汗权争斗不休。8世纪中叶,东、西突厥汗国相继灭亡,其后裔融入了其他民族之中。吐蕃是藏族的祖先,6世纪末兴起于青藏高原,占领青海后,开始与唐朝争夺西域。公元755年,中原地区爆发“安史之乱”(唐代安禄山、史思明发动的叛乱),大批驻守西域的唐军调往内地,吐蕃乘机占领南疆及北疆部分地区。公元840年,大批回鹘人进入新疆。回鹘,原称回纥,是铁勒(中国古族名)诸部之一。最初活动于色楞格河和鄂尔浑河流域,后迁居土拉河北。公元744年,发展壮大了的回鹘于漠北建立政权,并两次出兵帮助唐朝中央政权平息“安史之乱”。公元840年,回鹘汗国因自然灾害侵袭、统治集团内讧及黠戛斯(中国古族名)的进攻等原因而崩溃,其部众大部分向西迁徙。其中一支迁往今吉木萨尔和吐鲁番地区,后建立高昌回鹘王国;还有一支迁往中亚草原,分布在中亚至喀什一带,与葛逻禄、样磨等民族一起建立了喀喇汗王朝。自此,塔里木盆地周围地区受高昌回鹘王国和喀喇汗王朝统

治,当地的居民和西迁后的回鹘互相融合,这就为后来维吾尔族的形成奠定了基础。

1124年,辽皇族耶律大石率众西迁,征服新疆地区,建立西辽政权,一批契丹人(中国古族名)由此进入新疆。13世纪初,成吉思汗率军进入新疆后,把他征服的地方分封给其子孙。回鹘人进一步同化、融合了部分契丹人、蒙古人。

瓦剌,是明代对漠西蒙古的总称,初分布于叶尼塞河上游地区,后不断向额尔齐斯河中游、伊犁河流域扩展。17世纪初,逐渐形成了准噶尔、杜尔伯特、和硕特、土尔扈特四部。17世纪70年代,准噶尔占据伊犁河流域,成为四部之王,并统治南疆。

18世纪60年代以后,清朝政府为进一步加强新疆边防,从东北陆续抽调满、锡伯、索伦(达斡尔)等族官兵驻防新疆,他们成为新疆少数民族中的新成员。以后,又有俄罗斯、塔塔尔等民族移居新疆。至19世纪末,新疆已有维吾尔、汉、哈萨克、蒙古、回、柯尔克孜、满、锡伯、塔吉克、达斡尔、乌孜别克、塔塔尔、俄罗斯共13个民族,以维吾尔族为主体,形成了新的多民族聚居分布格局。

(二)多种宗教并存

新疆作为古代东西方经济文化交流的主要通道和枢纽,自古以来就是一个多种宗教并存的地区。早在伊斯兰教传入前,祆教、佛教、道教、摩尼教、景教等多种宗教,就相继沿着丝绸之路传播到新疆,与当地土生土长的原始宗教一起在各地流传。伊斯兰教传入后,新疆不仅继续维持了多种宗教并存的局面,而且又有基督教、天主教等宗教传入。

在外来宗教传入以前,新疆的古代居民信仰本地土生土长的原始宗教及由原始宗教发展而成的萨满教。至今新疆的一些少数民族都还程度不同地保留着原始宗教和萨满教的观念及遗俗。公

元前 4 世纪前后,产生于古代波斯的琐罗亚斯德教即中国所称的祆教(俗称拜火教)经中亚传入新疆。南北朝至隋唐时期,祆教流行于新疆各地,吐鲁番地区尤为盛行。当时的高昌政权专门设置了机构和官员来加强对祆教的管理。新疆一些信仰伊斯兰教的民族历史上曾信仰过祆教。

公元前 1 世纪前后,产生于印度的佛教经克什米尔传入新疆。不久,佛教就在各地统治者的大力推行下,发展成为新疆的主要宗教。佛教鼎盛时期,在塔里木盆地周缘各绿洲,佛寺林立,僧尼众多,形成了于阗、疏勒、龟兹(音秋词)、高昌等著名的佛教中心。新疆佛教在造像、绘画、音乐、舞蹈、寺院和石窟建筑艺术等方面,都达到了很高的水平,留下了大量珍贵的文化遗产,丰富了中国和世界文化艺术宝库。

公元 5 世纪左右,中国内地盛行的道教随着汉人的不断到来传入新疆。但是传播范围不广,主要盛行于汉人比较集中的吐鲁番、哈密等地。直到清代,道教才传播到全疆各地。公元 6 世纪前后,摩尼教由波斯经中亚传入新疆。9 世纪中叶,以摩尼教为国教的回鹘西迁新疆后,促进了摩尼教在新疆的发展。信仰摩尼教的回鹘人在吐鲁番地区建造寺院,开凿洞窟,翻译经典,绘制壁画,弘扬摩尼教教义和文化。在摩尼教传入前后,景教(基督教的早期派别聂斯脱利派)也传入了新疆,但早期传播不够广泛,到元朝时,才因为大量回鹘人接受景教而兴盛起来。

9 世纪末 10 世纪初,伊斯兰教经中亚传入新疆南部地区。10 世纪中叶,信仰伊斯兰教的喀喇汗王朝发动了对于阗佛教王国历时四十余年的宗教战争,于 11 世纪初灭亡于阗,把伊斯兰教推行到和阗地区。14 世纪中叶起,在察合台汗国(蒙古成吉思汗二子察合台在西域建立的藩属国)的强制推行下,伊斯兰教逐渐成为察

合台汗国的蒙古人、维吾尔人、哈萨克人、柯尔克孜人、塔吉克人等信仰的主要宗教。16世纪初,伊斯兰教最终取代佛教成为新疆的主要宗教。

伊斯兰教成为维吾尔等民族信仰的主要宗教后,原来主要由这些民族信仰的袄教、摩尼教、景教在新疆随之逐渐消失,但佛教、道教仍然存在。从明朝起,藏传佛教才有了重大发展,成为与伊斯兰教并列的新疆两大主要宗教。17世纪后期,伊斯兰教白山派首领阿帕克和卓借助藏传佛教的力量,消灭了自己的政敌黑山派和卓势力,并灭亡了叶尔羌汗国(蒙古察合台汗后代于1514—1680年间以今莎车为中心建立的地方政权),足见当时藏传佛教势力之大。大约从18世纪起,基督教、天主教相继传入新疆,佛教、道教和萨满教也有了较大发展。这些宗教的寺院、教堂遍布天山南北,有些穆斯林甚至改信了基督教等其他宗教。

历史上,新疆的宗教虽然一直在不断演变,但自从外来宗教传入以来所形成的多种宗教并存的格局却一直保持下来。现在新疆主要有伊斯兰教、佛教(包括藏传佛教)、基督教、天主教、道教等。萨满教在一些民族中仍然有较大影响。

三、历史文化资源的保护与开发

新疆是古丝绸之路的一部分,随着古代丝绸之路的兴盛,新疆境内的城镇得到了有效的发展,人们创造了光辉灿烂的西域文明。由于新疆特殊的地形、气候条件,古代丝绸之路在一定的范围内变化,古代居民的生活区域也随之迁徙。又由于干旱、沙漠等外界条件的影响,新疆早期的文化遗址得以大量遗存。

新疆文化遗址丰富,堪称全国文化遗址旅游资源的大省之一。

从考古学的角度看,其类型齐全,数量众多。从古人类遗址(洞穴、聚落地)、古墓葬、古城、古建筑、石窟寺、烽隧、古道路到代表草原游牧文化的岩画、石人等类型都有分布。新疆目前有全国重点文物保护单位 58 处,自治区文物保护单位 263 处,县市级重点文物保护单位 673 处,广泛分布在全区各地。若对全区 133 处自治区级及以上的重点文物保护单位进行统计分析,可以发现各种类型的文化遗址的分布情况为:古遗址 69 处、古墓葬 34 处、古城 59 处、古建筑 10 处、石窟寺 14 处、石刻 4 处、岩画 3 处、革命遗址 6 处。从各类型的文化遗址拥有量看,主要是与人们生活直接有关的古遗址、古墓葬和古城遗址,共有 108 处,占总量的 71.5%,而其他以精神生活为主所创造的文化遗址仅占 28.5%。

目前,新疆历史文化遗址资源开发利用程度较低,仅全国重点文物保护单位开发利用程度较高,约有三分之二的开发利用外,自治区级重点文物保护单位大多未开发利用。而地、州、市、县级的重点文物保护单位则基本处于原始状态,未进行开发利用。从历史文化遗址资源的点、线时空分布上看,基本上围绕丝绸之路北路展开,点上主要分布在吐鲁番市、库车县和喀什市等市、县,而丝绸之路南道、新北道与草原丝绸之路利用率较低。总体而言,新疆文化遗址旅游资源的开发不能与国内其他地方相比,仅有 20% 左右被开发利用,这与新疆文化遗址大省的地位极不相称。新疆境内的文化遗址,除少数国家重点文物保护单位和自治区重点文物保护单位外,大部分文化遗址保护管理力度不够,不能达到有效监管的目的。大多数地方文物管理部门由于经费与人员的不足,往往对多数文化遗址鞭长莫及,致使有些游客随便进入遗址,四处参观,客观上造成了对遗址的破坏,特别是古城之类的文化遗址被附近居民取土、搬运,造成古城墙日益缩小的现象。文化遗址的真正

魅力是遗址的文化内涵,文化是其资源的灵魂所在。遗址所代表的文化类型反映了一定历史时期的文化构造、文化元素和文化景观,而遗址中所出土的文物,则代表了一定区域内某个文化中心的文化总和。在文化遗址的开发中,挖掘这些文化遗址的具体文化内涵,是其文化源开发成败的关键,新疆的文化遗址充分体现了新疆人民所创造的西域文化。目前,新疆各地、州、市、县在文化遗址的开发模式上,除吐鲁番市比较成功外,其他各地的管理机制不利于文化遗址的开发,其具体弊端表现为:旅游与文物部门脱节,文物管理部门的专业人才,不能有效地为文化遗址旅游资源的开发服务。没有挖掘文化遗址旅游资源的文化内涵,使其开发停留在一般层次上,从而影响了文化遗址的开发利用。

随着我国改革开放的形势发展,特别是西部大开发战略的实施,新疆深厚、独特的历史文化资源不仅是新疆人民的重要财富,而且日益成为全国和世界人民汲取历史文化养分的旅游胜地,推动了新疆历史文化资源日新月异的开发建设。

第三节 人口与人力资源

社会经济发展是各生产要素的合理配置产生的结果,一定的人力资源、自然资源及经济资源是社会经济发展的基本要素。然而,在经济活动中,人的作用在诸多要素中居主体地位,与其他经济资源相比起着决定性作用。

一、人口分布

(一)民族分布

新疆人口民族分布的态势与全国范围的大杂居、小聚居格

局基本相同。2004年新疆人口为1 963.11万,人口自然增长率为10.91%。新疆是一个多民族聚居的地区,2004年少数民族人口共1 182.86万,占自治区总人口的60.2%。维吾尔、汉、回、满、哈萨克、柯尔克孜、蒙古、俄罗斯、锡伯、塔吉克、乌孜别克、塔塔尔、达斡尔13个民族在新疆居住的历史较长,人数也较多,其中维吾尔族是新疆的主体民族,占少数民族人口的75.8%,占新疆总人口的45.7%,维吾尔族主要居住在南疆,占82.1%,而北疆和东疆只占17.9%。汉族散居在全疆各地,但主要分布在乌鲁木齐市、石河子市、克拉玛依市、昌吉市、哈密等北疆和东疆地区,占总人口的59.5%,在南疆,汉族仅占南疆总人口的17.0%。汉族与维吾尔族的这种南北分布格局是新疆民族分布的一个显著特点。另外,还有东乡、壮、撒拉、藏、苗、彝、布依、朝鲜等34个民族从全国各地迁来,新疆因其民族众多而被人形象地比喻为“民族的橱窗”。

(二)空间分布

新疆的国土面积占全国的1/6,人口仅占全国的1.46%,可以说是名副其实的“地广人稀”。但是,由于新疆人口的自然区域分布主要受区域自然条件和地理环境的影响,97%以上的人口集中分布在仅占全疆土地总面积8.22%的绿洲上,其他区域主要是荒漠和山地,这些地方由于自然条件差、环境恶劣,基本无人口分布。因此,新疆人口的自然区域分布呈现明显的绿洲分布特点以及“地广人稀”总体特征下的“小集中”格局。

目前,新疆16个地、州、市等行政区域的人口密度差异很明显。人口密度最高的是乌鲁木齐市,达859.6人/平方公里,其次是石河子市(579.4人/平方公里),最低的是巴州,仅为2.1人/平方公里。其余大部分地、州在5—30人/平方公里之间。

(三)教育程度分布

新疆人口的教育程度普遍不高。在 2004 年,文盲及半文盲占 15 岁以上人口比重比全国平均水平低 3.27 个百分点,全民受教育程度在西北几省区属情况比较好的。在抽样调查中,小学教育程度人口为 6 012 人,初中教育程度为 6 168 人,大专以上的则为 1 733 人,受普及教育和高等教育的人口比例相对甘、青、宁三省要大一些。见表 1—6。

表 1—6 2004 年西北地区人口的教育程度分布

单位:人 抽样比:0.966%

地区	小学	初中	高中	大专以上	15 岁以上文盲、 半文盲人口	文盲及半文盲占 15 岁以上人口比重%
全国	381371	462796	157783	67945	104324	10.32
陕	10221	12949	5387	2468	3051	10.56
甘	8307	7116	3075	1351	3844	19.42
青	1710	1369	547	216	883	22.08
宁	1743	1650	713	370	657	15.65
新	6012	6168	2442	1733	1038	7.05

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

二、人力资源配置中存在的问题

(一)人力资源数量丰裕,但总体质量不高

如果仅从数量上来看,新疆受教育者人数比例比全国平均水平要高,如文盲、半文盲比率低于全国平均水平,每万人大专及以上学历人数、中专技术人员都高于全国平均水平,但是,其中从事科技活动的人员比重很少,从事科技研发活动的人员则更少,这就意味着新疆的科技人才资源匮乏,技术创新能力很弱,严重阻碍了经济的发展。所以,从数量上看,新疆劳动力资源是丰裕的,但由

于新疆经济发展水平低,经济发展活力不足,市场吸纳劳动力的能力有限,导致新疆人力资源数量上出现严重的供给过剩,同时也反映出新疆人力资源数量方面的泡沫现象。新疆各类人才的不足,其根本原因在于新疆的教育质量。首先,由于历史、地理环境的原因,新疆基本没有全国名牌大学,极少有历史悠久、治学严谨的中、小学及师范院校。加之改革开放后,大批教育系统的优秀人才流向东部,原先积累的大量优秀教师流失,使中学、大学的教学质量明显下降。同时,通过高考,新疆优秀中学生流向内地,使得当地生源质量明显低于内地,这从高考分数线的巨大差异就可看出。然而,最为根本性的问题是占人口 60.2% 的少数民族教育存在着严重的质量问题。这里存在着历史的沿革、宗教的影响及生活水平相对较低的原因,同时长期对教育的投入不足是一重要因素。改革开放以来,新疆的民族教育在数量上有了较大的扩张,但质量实际上明显下降。十几年来重少数民族高等教育的数量扩张(目前占全部高校生的 50% 以上),轻基础即中小学的教育质量。由于各种不利因素的共同作用,致使少数民族学生在高考分数中,数、理、化及汉语言成绩分数极低,根本无法保证高等教育的质量。由于进入高等院校的少数民族学生很难按专业标准完成学业,致使出现毕业后就业难的局面,或就业后长期不能适应工作,挫伤了少数民族接受各类教育的积极性。

拥有众多文化素质较高、有各种技能和优秀的文化传统以及善于经营、勤于劳作、心灵手巧的劳动者群体是产生企业家的温床,是产生经济活力的源泉,是反映一个地区劳动力资源状况的重要方面。中国沿海地区自古崇尚教育,追求开放。从 20 世纪初的下南洋及到欧美求学,到现在的木匠、泥瓦匠、裁缝、鞋匠、经营个体户等走遍全国城镇以及乡镇、私营、个体企业的兴起,反映出其

劳动者的开放性、创造性及潜在的人文素养,这是新疆人力资源所极其缺乏的。

历史上新疆是一个非常封闭落后的农牧地区。教育、文化、卫生的落后是历史事实。解放前基本处于小农经济和原始的畜牧经济。解放后,新疆的文化、卫生事业有了很大发展,但由于历史的惯性、经济的落后、竞争意识的淡薄及非法宗教活动的影响,人们对文化科学的追求在整体上相对内地是落后的。随着改革开放的深入,市场经济竞争的激烈,这种劳动力资源的人文素养的差异是其经济差距扩大的重要因素。

(二)人才流失严重

新疆的汉民族主要来自全国各省,解放初期及60年代中期的各种社会经济及政治因素使新疆积累了一批素质较高的人力资本,对新疆的文化、教育及经济发展做出了巨大贡献。汉民族有较强的归乡情结,改革开放后,劳动力流动政策宽松、东西部经济发展差距扩大,在人力资源向高收益地区流动的经济规律作用下以及民族地区存在的某些不稳定因素的影响下,造成新疆人力资源的严重流失。据统计从1980年至今,新疆流失的专业技术人员、熟练技术劳动者人数达10多万人。

另一方面,自1977年恢复高考以来,平均每年有近三四千高中毕业生到内地上大学(包括其他途径到内地上学的人)。这些学生大都素质较好,毕业后大部分都在内地就业,致使在20多年中新疆有近10万的优秀青年流失。同时,由于新疆各大专院校基本上不在内地招生,因此实际是高素质人力资源的净流出。在20多年中有近20万的优秀人力资源从人口总量只有1700万的地区流失,对该地区造成的后果是严重的。一方面以前积累的人才在流失,造成人力资源在年龄结构上出现断层;另一方面高质量的后

备人力资源的流失造成高质量人才后续无人。

新疆在人口机械变动上,近几年为净迁入,如1998年从区外净迁入7.17万人,这种迁入对新疆的社会经济发展起着重要的作用。但高素质的人疆者所占比例很小,远不能补偿新疆人力资本流失所造成的损失。

(三)从事研究与发展的科技人才资源匮乏

人才是人力资源的核心,它是指一个国家或地区具有较强的管理能力、研究能力、创造能力的专业技术人员的总称,在我国通常指具有中专以上学历或具有初级以上技术职称的人。2004年,新疆企事业专业技术人员总数为39.83万人,其中工程技术人员占13.91%,农业技术人员占8.24%,卫生技术人员占17.22%,科学研究人员占0.74%,教学人员占59.89%。可以看出,新疆专业技术人员主要集中在教学、工程技术和卫生技术领域,农业领域人才比重偏低,特别是科学研究领域人才比重过小。

表1—7 新疆专业技术人员分布状况

年份	总计 (万人)	构成(%)				
		工程技术	农业技术	卫生技术	科学研究	教学
1985	15.87	32.54	13.06	36.27	2.15	15.98
1990	24.15	38.25	10.39	29.77	1.79	19.8
1995	43.72	25.04	6.43	18.07	1.1	49.36
2000	36.83	15.91	7.54	16.93	0.65	58.97
2004	39.83	13.91	8.24	17.22	0.74	59.89

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

毫无疑问,一个地区的人力资源状况最大限度地决定了这个地区社会经济的发展,决定了经济环境与改革进程。尤其在现阶段,人不仅是发动改革、决定如何改革的因素,同时也可能是约束、

阻碍改革的重要因素。不同的人群,人力资本及其价值是不尽相同的。而同样的人群,在不同体制下的人力资源的质量,尤其是知识、观念与经验也是不尽相同的。这些差别本身与人力资本形成的过程有关。正是这种差别导致一个地区与另一个地区的改革进程、改革成效有极大的区别。因此,在变革时期的所有资本中,人力资本处于所有资本转化的中心,也是促使整个社会经济体制变化的核心因素。可以认为,目前新疆人力资本的质量状况是造成其社会经济发展与东部差距不断扩大的决定因素。

三、人力资源开发的对策

(一)加大教育部门的行政改革力度,增加教育投资

新疆人均教育投资高于全国平均水平,但由于投资效益不好,且历史上教育不发达,欠账很多,教育资产积累很小。基础设施差,教学条件落后,师资力量薄弱。由于教育部门从业人员非教学人员比例过大,同时师生比又小,使得教育经费大部分是人头费,对软、硬件的投资不足。

因此要加大教育部门的改革力度,精简机构,缩减教育行政管理人员,加速各类学校后勤改革力度。通过改革提高教育投资效率,将有限的资金更多地投入到教学中。地方政府应将教育的投入看成是最佳的经济投入,其投资回报是长期的,回报率肯定是丰厚的。

在国家西部开发战略中,中央对新疆的投资目前主要是基础设施,如公路、铁路、水利、电力、城建、环保、通信等。但就新疆而言,对教育软、硬件的投资也应包括在基础设施建设中,在中央的投资中应切出一块作为专项,如校舍建设、教学设备的配置、师资培训及民族教育专项基金等,在这方面政府应向中央提出申请,明

确目标及实施方案。由于新疆的特殊原因,不宜过分强调新疆本地民间教育的投资办学,可制订政策引进内地资金进行民办教育事业,但近期不可能有大的发展。因此,国家对新疆教育的投入是责无旁贷的。

(二)加强少数民族的基础教育,改善整体人力资源状况

少数民族占新疆总人口的61%,因此少数民族人力资源状况决定了新疆人力资源的整体状况。由于地域及历史的原因,新疆少数民族教育至今仍处于落后状态。南疆地区城镇化水平低,居民居住分散,教育资金利用率低,不能保证教育质量。应集中教育资金在一些中等城镇建立寄宿中学。在中学阶段适当进行集中教育有利于教育资金的利用效率,有利于高素质教师资源的利用,有利于排除宗教对教育的干扰,有利于教学质量的提高。这类学校的建立与运行必须要有一定的资金支持。

对中、小学少数民族教师的政治、业务培训是教育改革最重要的一环,要划拨专项资金作为培训经费。国家应有计划地在内地选择部分院校接收少数民族生源,进行师范学历教育,不仅接受专业知识的教育,更要接受汉语言及与周围人文环境的相互交流,这是非常重要的。新疆本地的师范教育要提高其教育质量及学生毕业的标准。

(三)改进人才激励政策,吸引人才入疆

加大高等教育改革力度,优化教育资源配置。近期应扩大新疆几个重点院校的规模,政府在资源配置的调度方面决心要大,动作要快。对高校基础设施的建设、土地的征用、办学的自由度等方面应给予积极的支持。

鉴于每年有几千名优秀的高中毕业生到内地学习,且多为不归,而内地大学毕业生鲜有入疆者,新疆高素质人才的长期流失对

本地社会经济的影响已明显呈现。因此,应向中央提出允许新疆高校在全国招生,招生可按新疆标准或略高一些,由于新疆招生标准相对较低,这对内地生源是有吸引力的。应制定相应政策,毕业后应在新疆工作若干年。当新疆经济发展进入高速时期,市场存在许多就业和创业机会后,就有可能长久地留下大批优秀青年。

(四)加速人事制度改革,合理配置人力资源

如前所述,新疆党政机关及事业单位的人员机构臃肿在国内领先,而现今政府的办事效率恰与其成负相关。在上述机关中有大量高学历、高素质的人才,许多人的潜能得不到发挥,当前合理配置人力资源是政府面临的紧迫任务,是优化人力资本的条件。在人事制度改革进程中,通过精简机构和人员,使新疆的行政处在高素质人才管理之下。因此提升行政管理层的人力资本价值是其最重要的目标。

(五)加速市场经济体制的转换,培育人力资本市场,加速人力资本积累

新疆人力资本市场的培育和积累应注意两方面的问题:首先是要体现人才的价值。在人事制度改革之后,应在政府控制的范围内拉开各人力素质层次之间的价格,体现人力资本的内在价值,这将对非政府部分人力价格起示范作用,引致社会各层面对人才需求竞争,进而加速社会人才市场的形成。政府在吸纳人才的分配政策上要有前瞻性,其政策效应是要留住和吸引大批人才,而不是仅能留住和吸引少数精英。

其次,加速市场经济体制的转换,根除地方保护主义倾向,维护公平竞争原则,对在疆的各种所有制企业以同等待遇。近期政府工作的重点应是治理市场环境,提高工作效率,消除官僚作风,

使人的价值在市场竞争中得以实现,而不是受惠于各种社会关系和部门、行业的垄断性收益。在中长期应利用中央开发西北战略的有利条件,培育更多的创业机会和开发领域;在符合国家政策及环保要求下,经济资源应向所有投资者开放,政府应推出一系列资本密集型及相关高新技术的投资项目在国内外招商引资,有大量的资金流入,就有可能形成人力资本市场,大量的人才流入才有可能成为现实。

第四节 基础设施建设

基础设施落后往往成为一个地区经济增长的“瓶颈”。新疆的地理区位特点和气候特征决定了水利是新疆国民经济和社会发展的重要命脉,交通是新疆经济发展的有利支撑和保障。

在自然垄断理论的影响下,长期以来人们一直普遍认为基础设施产业是竞争机制不能发挥作用的领域,各国都把电信、电力、铁路、民航等基础设施产业视为自然垄断产业,供给的责任往往被分配给政府或其国有企业。在经营过程中,基础设施垄断经营者通常是采取纵向一体化的模式,既提供自然垄断的服务,也提供那些需要进入瓶颈式的垄断网络设施才能参与的潜在竞争性服务。

一、基础设施产业的技术经济特征

与国民经济中的其他产业相比,作为自然垄断行业的基础设施产业具有特殊而显著的技术经济特征。

(一)网络特征突出

包括电信、电力、交通(公路、铁路和航空)等在内的基础设施

产业共同具有“网络”式而非“垂直”(亦称纵向相关)的经济结构特征。基础设施产业提供的产品或服务,必须借助于传输网络才能传递给千千万万的终端用户,用户也必须借助于专用的传输网络才能实现消费。所以,通常我们有“路网”、“电网”、“输水管网”、“煤气管网”、“市话网”等称谓。基础设施产业的网络特征包含着一个非常重要的问题——接入。接入,又被称为互联,是网络问题中的一个经典概念:当某一家公司在网络中掌握着“瓶颈环节”,通常也可以叫做“基础设施”的时候,别的公司要向消费者提供服务必须要通过这个“瓶颈环节”,连接到这个基础设施上的时候,就出现了互联。在不同的网络行业中,由于接入的技术特征是不同的,具体的术语也有所不同,比如在电信业中被称为接入(单向)或者互联互通(双向),而在电力工业中则称为传输,但问题的实质都是相同的。在接入问题中,最核心的内容就是接入定价,即如何对某种“瓶颈”资产的使用确定成本的分配和费用的计算,以期在建立一个有效的定价机制的同时最大限度地减少摩擦成本,实现资源的最优配置。

基础设施产业的网络经济性质,直接决定了基础设施建设投资规模巨大,建设周期与投资回收周期较长,还会产生较高的沉淀成本。

(二)显著的规模经济效益

基础设施产业的网络供应系统,由于其不可分性、资产的专用性、固定投资的一次性、大范围内的零边际成本性等原因,存在着显著的技术上的规模收益递增性,伴随着企业生产规模的扩大和消费者数量的增多,其产品或服务的平均成本会大幅度单边下降。最极端的情况就是在某些基础设施产业内只有一个企业经营时生产成本才能达到最低。从社会资源优化配置的角度看,也许应该

只允许一个企业存在才能最优。所以斯密断言：“建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设与维持绝不是为了任何个人或任何少数人的利益），这种事业与设施，在由大社会经营时，其利润常能补偿所费而有余，但若由个人或少数人经营，就绝不能补偿所费。”^①

（三）较强范围经济效应

范围经济效应是指一个企业基于自身的固定资产和技能同时生产多种产品，而获得的额外收益。或者说是当利用单一经营单位内的生产或销售过程来生产或销售多于一种产品而产生的经济^②。例如，电信企业在市话业务基础上，充分利用自身的网络性质，同时经营市外电话业务；铁路部门利用同一铁路基础设施同时经营客运与货运业务。使用同一企业的设备和人员比起分别由几个企业提供更能实现成本的较大节约，更有效率。范围经济效应也可以称为联合生产效应。由于存在着范围经济，一个厂商同时提供所有产品或服务的总成本要远远小于多家厂商分别生产这些产品或服务时的成本之和，这种“成本的部分可加性”意味着独家垄断更有效率，若将垄断企业拆分进行分别供给，可能产生社会性浪费。

（四）较强的密度经济效应

密度经济效应是与集聚经济含义比较接近的一个概念。阿尔弗雷德·韦伯从工业区位论角度对产业聚集进行了深入研究，并首次提出了聚集经济（agglomeration economies）概念。韦

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆1979年版，第253页。

^② 钱德勒：《企业规模经济与范围经济》，中国社会科学出版社1999年版，第19页。

伯(1909)在《工业区位论》一书中用了大量的篇幅对聚集经济的形成、分类及其生产优势做了详尽的分析。韦伯把区位因素分为区域因素和集聚因素。他认为,集聚因素可以分为两个阶段:第一阶段,仅通过企业自身的扩大而产生集聚优势,这是初级阶段;第二阶段,各个企业通过相互联系的组织而地方工业化,这是最重要的高级集聚阶段。在韦伯看来,集中化可以使基础设施共享,整个基础设施使单个企业廉价是可能的,从而降低一般经常性开支成本,并反过来进一步促进集中化。区域经济学家胡佛(Edgar Malone Hoover,1948)在《经济活动的区位》中,也将集聚经济视为生产区位的一个变量,并把产业集群产生的规模经济定义为某产业在特定地区的集聚体的规模所产生的经济。他认为,规模经济有三个不同的层次,就任何一种产业而言,有单个区位单位(工厂、商店等)的规模决定的经济,有单个公司(即企业联合体)的规模决定的经济,有该产业某个区位的集聚体的规模决定的经济。

基础设施产业所提供的产品与服务,都依赖于从最初供给到终端消费所需要的网络化设备,这些网络供应系统、距离等空间范围越大,越需要庞大的固定资产投资,从而进入与退出障碍就越大;同时,由于网络是同时被众多用户所共用的,因此必然随着用户密度的增加而边际成本递减。这些成本优势也会构成对潜在竞争者进入的障碍,形成自然垄断。

(五)公共物品性或准公共物品性

公共物品(public goods)是相对于私人物品(private goods)而言的,它一旦被生产出来,生产者就无法决定谁来得到它。每个人对该物品的消费,不会造成其他人消费的减少。纯粹的公共物品(pure public goods)具有消费中的非竞争性、非排他性和

不可分性,如基础设施中的灯塔等。这三大特征决定了生产者不能收费,也决定了新增一个单位的消费不会产生边际成本,由此决定了也不应该收费。公共物品的特征决定了市场无法自动提供充足的供给,导致市场失灵。如果一种产品具有消费的竞争性但具备非排他性,我们称其为公共资源,例如草场、湖泊、街心花园、公海等;如果一种产品具有排他性但同时具有非竞争性,我们可以称其为准公共物品(quasi public goods),如大桥、有线电视、高速公路等,大部分的基础设施产业具备准公共物品的特点。基础设施有很强的积极的外部经济性,从整个社会生产过程来看,基础设施为社会生产过程提供“共同的生产条件”,它是支撑一国、一区域经济运行基础部门,也是社会“共同的生活条件”,决定着其他产业的直接生产活动效率以及人民生活水平与生活质量。

二、基础设施建设

(一)水利建设

新疆国民经济用水中,主要是农业生产用水。随着粮食种植面积的增加、畜牧业的大力发展,对水资源开发利用提出了新要求。工业化进程加快,使得工业用水正在成为新的需求增长点。重要经济发展区域的重点城市经济发展十分迅速,随着城市化进程进一步推进,要求水利建设快速发展,促进水资源的合理配置和高效利用。新疆目前已建成 485 座水库,总库容达到 70.2 亿立方米,其中大型水库 16 座,总库容 28.8 亿立方米;中型水库 92 座,总库容 29.9 亿立方米。建成引水渠首 420 座,堤防 6 012 公里。各类渠系建筑物 44.6 万座,建成配套机井 3.7 万眼,年提水量达到 39 亿立方米。建成干、支、斗、农四级渠道 33.3 万公里,其中防

渗渠 10.9 万公里,占总长的 32.7%。

新疆共有河流 570 多条,河川径流总量 882.4 亿立方米,内陆河流域地表水利用率平均为 68%,而伊犁河和额尔齐斯河地表水利用率不到 20%。大部分河流上游处于待开发状态,开发利用水资源的空间很大。为了贯彻科学发展观,全面建设小康社会,新疆水利发展的总体思路是以满足经济社会发展需求和提高人民生活质量为出发点,以促进经济发展、改善生态环境为切入点,以“三河一区”和天山北坡经济带水资源开发利用为重点,以骨干工程带动农田水利基本建设,开源节流、节水增效、兴利除害,促进水资源的合理配置和高效利用,实现水资源的可持续发展,保障水利与经济社会的协调发展。

(二)交通建设

交通建设关系到新疆国民经济和社会发展的全局。改革开放以来,特别是“十五”期间,新疆加大了交通基础设施建设力度,交通设施固定资产投资继续保持快速增长态势,综合运输基础条件得到了很大改善,综合交通网络的通达深度进一步提高,技术装备有了较大的改善,交通运输业继续保持稳步发展,初步缓解了交通运输的紧张状况,有力地支撑了新疆经济和社会的发展。

1. 公路发展现状

“十五”期间,新疆公路交通建设步伐明显加快。目前,自治区首府乌鲁木齐到各地、州首府都已实现二级以上高等级公路贯通,内外通道、县际公路、农村公路建设进展良好。截至 2003 年末,新疆已有国道主干线 7 条、省道 66 条、县级公路 600 余条。全区公路通车里程已达 84 116 公里,其中:高速公路 431 公里,一级公路 352 公里,二级公路 6 163 公里,三级公路 21 407 公里,四级公路 37 535 公里,等外级公路 18 228 公里。公路完成客运 2.59 亿

人,货运量 3.09 亿吨,客运周转量 195 亿人/公里,货运周转量 325 亿吨/公里,占各种运输方式总运量的比重分别达到 95.6%、56.1%和 82.5%、39.2%。公路客、货运输的平均运距进一步延长,分别达到 75 公里和 103 公里,比 2000 年分别增加 3 公里和 2 公里,比全国同期水平约高 40 和 70 个百分点。

2. 铁路发展现状

“十五”期间,新疆铁路建设取得重大进展。兰新铁路提速工程、北疆铁路扩能改建工程、乌鲁木齐火车站改扩建工程全面完工,精河—伊宁—霍尔果斯铁路已开工建设。到 2003 年末,铁路营运里程已达 3 009 公里,其中复线里程 752 公里。客运量已达 879 万人,旅客周转量达 106.10 亿人/公里,货运量达 4 602 万吨,货运周转量达 475 亿吨/公里。

3. 民航发展现状

“十五”期间,新疆民航发展迅速。目前,乌鲁木齐机场、和田机场改扩建工程,库尔勒机场和克拉玛依机场迁建工程已完成。新源那拉提机场新建工程进展顺利。到 2003 年末,新疆民用运输机场已有 13 个,目前在用的 10 个民用运输机场中飞行区等级 4E 的 2 个(乌鲁木齐、喀什),4D 的 1 个(和田),3C 的 7 个,乌鲁木齐国际机场已成为中国第四大国际航空港。已开通航线 96 条,其中国内航线 70 条,通向 62 个大中城市;国际航线 26 条,通向 15 个国家,是全国拥有航线最多的省区。2003 年,民航客运总量为 215 万人,旅客周转量总计 40.90 亿人/公里,货运量总计 2 万吨,货运周转量总计 0.64 亿吨/公里。

4. 管道发展现状

2004 年底,随着西部大开发标志性工程“西气东输”管道实现全线商业运营,新疆已拥有各类油气输送管道 4 000 公里,基本形

成了北疆、南疆、东疆油气管网的框架。见表 1—8。

表 1—8 新疆交通运输业发展概况

指标	1995 年	2000 年	2004 年
运输线路长度(公里)	101665	190070	201591
国家铁路营业里程	1578	2544	2999
公路	30298	80875	86824
民航	69789	152941	111768
客运量总计(万人)	17533	23191	29782
铁路	672	1147	1023
公路	16739	21877	28473
民航	122	167	286
旅客周转量总计(亿人/公里)	204.89	292.8	423.8
铁路	58	97.4	121.9
公路	117.17	158.2	249
民航	29.68	37.2	52.9
货运量总计(万吨)	25406	33091	38886
铁路	2733	4199	5083
公路	21754	27048	31700
民航	2	4	3
管道	917	1840	2100
货物周转量总计(亿吨/公里)	474.39	660.9	947.24
铁路	240.88	355	548.5
公路	219.72	272.9	361
民航	0.57	0.98	0.74
管道	13.22	32	37

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(三) 电信业

从 2000 年到 2004 年底,新疆的邮电营业网点有所下降,但业务总量却由 47.3 亿元增加到 153.18 亿元;城市和农村的电话用户也成倍增长;移动电话用户更是从 2000 年的 78 万户增加到 2004 年的 489.7 万户。见表 1—9,这些与全国的发展步伐一致,说明新疆的邮电事业发展情况良好。

表 1—9 新疆邮电事业发展情况

指标	2000 年		2004 年	
	新疆	全国	新疆	全国
邮政局及电信营业网点(处)	2689	58437	1344	66393
邮路长度(单程)(万公里)	13.41	643.78	12.40	680.20
邮电业务总量(亿元)	47.3	4792.70	153.18	9712.29
本地电话年末用户(万户)	191	14482.9	516.7	26274.7
城市电话年末数(万户)	136.3	9311.6	387	17109.7
农村电话年末数(万户)	54.7	5171.3	108.2	9165.0
住宅电话年末数(万户)	101.1	11817.2	297.4	24487
年末移动电话用户(万户)	78	84533	489.7	269953
平均每百人每年发函件数(件)	387	640	242.3	641
平均每百人每年订报刊数	28.9	16.4	32.3	11.4
平均每百人拥有电话机数(固定)	15		26.3	25.12
平均每百人拥有电话机数(移动)			24.9	25.91
国际互联网络用户(万户)			78.05	

资料来源:《中国统计年鉴》、《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

第五节 西部大开发与区域经济发展

一、国家支持

新中国成立以来,依据《中华人民共和国宪法》规定,中央政府把帮助边疆少数民族地区发展政治经济和文化、走中国各民族共同富裕之路作为一项基本国策。

(一) 加大固定资产投资

中央政府制定实施的十个“五年计划”中,始终把新疆基础设施建设项目、农业基础发展项目、现代工业体系建设项目等列为国家重点项目,出台一系列优惠和特殊的政策,保障计划的顺利实施。新中国成立五十多年来,在国家的大力支持下,新疆进行了大规模的投资建设,1950年至2001年,全社会固定资产投资累计完成5015.15亿元,其中中央投资2662.23亿元,占同期全社会投资的53.1%;累计建成投产项目9万多个,其中包括178个大中型项目和一大批对新疆经济发展有重大影响的项目,为支持新疆经济的持续增长奠定了扎实的基础。

(二) 给予巨大的财力支持

据初步统计,从新疆维吾尔自治区成立的1955年到2000年,中央政府给新疆的财政补助累计达877.41亿元。特别是1996年以来,随着中央政府财力的增强和西部大开发战略的实施,中央政府给新疆的一般性财政补助逐年增长:1996年为59.07亿元,1997年为68.38亿元,1998年为80.12亿元,1999年为94.0亿元,2000年为119.02亿元,2001年为183.82亿元。中央政府还通过各种专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付,加大了

资金的投入和支持。

支持自治区政府积极利用国际金融组织和外国政府贷款。到2001年底,在中央政府的支持和安排下,自治区已完成和正在执行的世界银行贷款项目22个,总投资额179 895万美元,按现行汇率折合人民币1 493 128万元,三个中外合资企业获准使用亚洲开发银行贷款552.4万美元;利用加拿大等几个国家和政府金融组织的贷款41 067万美元,已生效执行和完成的项目68个。充分利用国际组织和外国政府的贷款,对促进新疆经济发展发挥了积极、重要的作用。

(三)通过石油天然气开发造福新疆

新疆拥有丰富的石油、天然气资源。新中国成立以来,中央政府为促进新疆经济的发展,坚持对新疆油气大勘探、大开发和大投入的方针,以造福于新疆各族人民。为实现把新疆建成全国最大的石油化学工业基地的战略构想,在国内外油气价格下跌,而新疆油气勘探开发成本较高的情况下,中央政府逐年加大了新疆石油天然气勘探开发的投资力度,1995年为181.96亿元,2000年为292.23亿元。已经开工建设的以新疆为主要气源的“西气东输”工程,计划投资额达1 200多亿元。

石油、天然气及石化工业的快速发展,不仅满足了新疆经济发展对能源和石化产品的需求,而且有力地带动了机械、交通运输、通信、建筑、电力、水利、农业、食品和纺织、化工、塑料、橡胶、医药等产业的发展,刺激了服务行业的增长,对新疆区域经济结构的形成和升级产生了重大影响;极大地促进了就业人口的增加,仅巴音郭楞蒙古自治州从1994年以来,随塔里木油田开发,每年新增职工人数超过18%;大大推动了城市化进程,克拉玛依、独山子、阜东、泽普等一批石油新城在戈壁荒滩建起,乌鲁木齐、库尔勒、阜

康、轮台等城市现代化建设加快；有效支援了当地经济发展，新疆克拉玛依、吐哈、塔里木等各大油田和泽普、独山子、乌鲁木齐、克拉玛依等各大石化企业，都充分发挥人才、资金、技术优势，扶持地方企业，投资搞建设，贯穿塔克拉玛干大沙漠南北的沙漠石油公路，就是由塔里木油田投资 7.85 亿元建设的。新疆石油、天然气及石化工业的发展也为新疆财政增加了大量收入，仅“西气东输”项目，每年可为新疆增加 10 多亿元的财政收入，为促进新疆各项事业的发展做出了极大的贡献。

（四）制定优惠政策，促进新疆发展

新中国成立以来，尤其是实行改革开放政策以来，中央政府在经济发展及各项政策上给予新疆以倾斜。颁布实施沿边开放战略的有关法规，赋予新疆等西部地区扩大对外开放八条优惠政策；提出搞好新疆的粮棉生产基地建设，建设“三北”（东北、华北和西北）防护林以及防沙治沙工程；执行扶持贫困地区经济发展的各项优惠政策；建设边境公路，完善配套边境口岸公路设施；加快塔里木河生态和水资源综合治理，优先在新疆安排资源开发和基础设施建设项目；实行规范的中央财政转移支付制度，逐步增加财政支持，提高国家政策性贷款、国际金融组织贷款和外国政府贷款的比重。

（五）输送和培养优秀专业技术人才

新中国成立以来，针对新疆较为偏远落后、缺乏高素质人才的困难，国家通过分配、调动和鼓励内地 80 多万知识分子和专业技术人员到新疆工作，为工业、农业、教育、文化、科学研究、医疗卫生等行业输送了大批大学毕业生、科学技术人员及高学历的专门人才。这些专门人才为新疆的现代化建设事业做出了杰出的贡献。

从 1989 年起，中央政府组织内地 80 多所高校支援新疆，共招

收新疆少数民族大学本专科学生 10 000 人,定向培养研究生 640 人,培训教师和少数民族教育行政管理干部 860 多人,培训少数民族经济和企业管理干部 1 400 人,派出一定数量的少数民族访问学者出国进修。从 2000 年起,北京、上海、天津、南京、杭州、广州、深圳、大连、青岛、宁波、苏州、无锡 12 个发达城市在所属的省级重点高中开办了新疆高中班,每年招收 1 540 名新疆民族学生,政府向这些在校学生提供财政补贴。

(六)全国其他省区市大力支持

几十年来,各省区市向新疆提供了大量的技术和人才支援。在新疆工业企业发展落后的情况下,中央政府把东南沿海较发达地区的一些企业、工厂全部搬迁至新疆,从内地调进工程技术人员充实到新疆初建的骨干企业中去,并选送一大批少数民族工人到内地先进企业进修实习,在很短的时间内在新疆培养起一支工程技术骨干队伍。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的逐步确立,新疆与内地各兄弟省区市的经济技术合作与交流,人才的互相流动日益兴起和扩大,以市场为导向,以资本为纽带,以“物流”、“人才流”为特征,以优势互补为原则的新的支援新疆经济和社会发展的形式已迅速发展起来;尤其是近年来,根据中央政府的要求,北京、上海、广东、山东、浙江等 20 多个较发达的省市对口支援新疆的各地州市,取得了明显成效。

1999 年 3 月以来,江泽民总书记和党中央把握大局,审时度势,高瞻远瞩地提出并具体部署了西部大开发战略,这是我国紧紧抓住历史机遇和迎接世纪挑战而做出的带有全局性的重大战略决策,也是我国自确定实施沿海地区开放战略以来在全国经济发展布局上做出的又一次重大战略性调整。西部大开发战略的实施将给西部地区发展带来巨大的经济活力和发展动力,也必将对新疆

未来数十年的改革、发展和稳定发挥重大的作用。

二、西部大开发对西部地区的功能定位

近 20 年来西部地区在国家生产力总体布局中的功能定位,分为两个阶段,一是 80 年代,在实施东部沿海开放战略的过程中,西部地区主要是服从沿海地区先富起来这一大局,以提供能源矿产等资源性产品为其主要任务;二是自 90 年代起,在形成全方位对外开放大格局的过程中,西部地区加快了改革、开放和发展步伐,长期严重滞后的基础设施在国家的支持下有了较明显的改善。但是其发展的主导思想还是放在如何适应东部沿海地区经济快速、超前发展的需求。显然,西部地区在整个国民经济社会发展格局中这种客观上的从属地位,必然导致东西部地区之间的发展差距趋向进一步扩大。

西部大开发战略的实施从某种意义上说,就是对西部地区的功能进行重新审视和定位。

(一)尽快使西部发展起来是维护国家边疆安全的根本基础

在多年来国内外敌对势力一直企图利用西部少数民族和宗教问题对我进行颠覆和分裂活动的形势下,西部边疆地区的稳定和安全不仅是边疆地区的重中之重,也是全国的重中之重。另外,从地缘政治的角度来看,西部地区开发还对能否正常发展和保持同周边国家和地区之间的和平共处的政治外交关系具有重大意义。

(二)逐步解决西部地区的生态环境问题,是关系保障国家生态安全的重大战略任务

大力加强生态环境建设,遏制西部地区生态环境的恶化趋势,逐步实现整个西部地区山川秀美的目标,不仅有益于西部加快经济发展和社会进步,而且对于从根本上改善全国生态环境,保障涉

及全国至少 7 亿以上人口的工农业生产和生存安全具有特别重要的作用。

(三)开发西部可以使其成为保障我国未来国民经济长期发展所需要的重要能源矿产资源的接替基地

我国在相当一段时期内仍将继续完成工业化时期的主要任务,这就意味着以重化工为主体的资源工业必将在国民经济发展中占据重要地位。尽管由于开发成本和技术等因素,以及近期我们具有可以较多地利用国际资源的机会,但是我们必须建立起自己可以应对国际上不测风云的战略性矿产资源储备基地,特别是西部具有国家需要的能矿资源和有色金属资源优势,必然使得西部成为国家未来解决重要资源供需平衡问题的主要基地。

(四)西部地区将会成为接受东中部地区生产要素进行大跨度转移的重要空间

西部地区基础设施建设任务繁重,居民消费需求空间很大,一旦进入有序开发阶段,则对于促进我国在下个世纪中叶实现达到中等发达国家水平的战略目标具有巨大的投资拉动和消费拉动作用,并成为我国扩大内需和开拓市场的重要支撑力量。

在实施西部大开发战略过程中,随着西部地区软硬投资环境的改善、居民收入的增加和沿海经济较发达地区发展成本的提高,西部地区的投资回报率将逐步提高,从而带动包括资金、技术、人才等生产要素开始加快向西部地区流动,并与西部地区在市场潜力、土地价格、劳动力成本、环境容量、多层次技术等方面的优势进行合理组合,促使西部地区的优势资源能够得到合理的开发、有效的利用以及科学的保护。同时,具有比较优势的西部特色产业和产品,也将会在与区外的经济交换中得到进一步发展,并且还将开拓向东、中部地区以及国外进行产业转移的空间,从而在全国生产

力分工协作体系中发挥应有的重要作用。比如能源产品、生物制品、畜牧产品等都将在全国大市场中具有不可替代的重要地位。

(五)西部地区将承担我国经济活动进入中亚直至欧洲和实施印度洋战略的桥梁作用

西部地区位于东亚与中亚的结合部,既是中亚及欧洲国家通往亚太地区的重要门户,又是东亚进入西亚、欧洲最便捷的通道,在沟通太平洋与大西洋两大经济圈中可以发挥更加重要的连接作用。西部地区历史上与其周边国家和地区拥有密切的民族交往和文化联系,为开展双边经贸合作提供了便利而重要的基础条件。另外,西部地区与周边国家和地区之间存在着资源交换、市场需求以及经济结构上的互补性。比如,与南亚和东南亚国家相比,大西南地区在电子、航天、机械制造、工程承包等方面具有技术优势;与中亚国家相比,西北地区在纺织、食品及其他日用消费品工业方面具有比较优势。新欧亚大陆桥大西北综合运输通道的开通、大西南出海通道的建设和亚欧通信光缆的联通,极大地改善了西部地区走向中亚和南亚的交通通信条件,这不仅仅为西部地区,也必将为国内其他地区以及东太平洋沿岸国家和地区大力拓展与中、南亚以及欧洲国家的经济贸易往来和文化教育科学技术交流提供特殊的区位优势。

三、西部大开发中西部地区优先发展的领域

立足于国家加快西部发展的战略目标,面对西部自然、经济、技术、社会等条件的地域差异性,多数地区经济基础薄弱、开发难度大、开发任务急的现实,遵循区域经济非平衡发展规律及绝对利益和比较利益、效率优先、兼顾公平等原则,西部地区的开发应该按照“重点突破,系统协调、结构优化,循序渐进、全国发展”的思路

进行,将有限的资金、人力和物力集中使用到重点部门和重点地区,使之得到较快发展,获得较好的效益,并逐步积蓄力量,以期带动一般地区和其他产业的发展。

(一) 加快基础设施建设

必须从战略高度出发,下更大的决心,以更大的投入,先行建设,适当超前。要以公路建设为重点,加强铁路、机场、天然气管道干线建设;加强电网、通信和广播电视等基础设施建设;加强水利基础设施建设,特别是要坚持把水资源的合理开发和节约利用放在突出位置。

(二) 切实加强生态环境保护和建设

这是推进西部开发重要而紧迫的任务。要加大天然林保护工程实施力度,同时采取“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施,由国家无偿向农民提供粮食和苗木,对陡坡耕地有计划、分步骤地退耕还林还草。坚持“全面规划、分步实施,突出重点、先易后难,先行试点、稳步推进”,因地制宜,分类指导,做到生态效益和经济效益相统一。

(三) 积极调整产业结构

要抓住我国产业结构进行战略性调整的时机,根据国内外市场的变化,从各地资源特点和自身优势出发,依靠科技进步,发展有市场前景的特色经济和优势产业,培育和形成新的经济增长点。要加强农业基础,调整和优化农业结构,增加农民收入;合理开发和保护资源,促进资源优势转化为经济优势;加快工业调整、改组和改造步伐,大力发展旅游等第三产业。

(四) 发展科技和教育,加快人才培养

要充分发挥老工业基地、军工企业、科研机构 and 高等院校现有科技力量的作用,加快科技成果的转化和推广应用,积极引进国内

外先进技术。要确保教育优先发展,在办好高等教育的同时,特别要加快少数民族地区和贫困地区教育的发展,提高劳动力素质。要千方百计使用好现有人才,采取积极措施从国内外引进人才,大力培养各类人才。

(五)加大改革开放力度

实施西部大开发,不能沿用传统的发展模式,必须研究适应新形势的新思路、新方法、新机制,特别是要采取一些重大政策措施,加快西部地区改革开放的步伐。要转变观念,面向市场,大力改善投资环境,采取多种形式更多地吸引国内外资金、技术、管理经验,充分发挥改革开放的动力作用。

2001年,中央政府在《关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》中,规定和提出了十八个方面的68条具体优惠政策。自治区政府依据国家这些规定,制定颁布了《新疆维吾尔自治区关于西部大开发税收优惠政策有关问题的实施意见》,出台十条吸引国内外企业及农牧民参与新疆社会基础设施、生态环境保护工程、优势和特色产业、高科技产业等领域投资经营的具体税收优惠政策。

第二章 新疆区域经济增长态势与 经济增长方式转变

经济增长通常是指一国或一个地区在一定时期包括产品和劳务在内的产出的增加,一般以国内生产总值(GDP)来衡量。经济增长是一个地区经济发展的重要方面。经济增长与经济发展既有联系又有区别,经济增长是产出的增加(总产出和人均产出),而经济发展不仅是产出的增加,还要伴随着产出结构的改善和资源配置(投入结构)的优化。此外,从规范意义上讲,经济发展还包括政治、社会体制进步、收入分配的合理化、文化教育水平的提高以及居民劳动条件的改善和生活条件的改善等等。得·塞尔斯(D. Scers)列出了发展内容的三个要素,即温饱、工作和社会公正。也就是说,发展政策要同饥饿、失业和不平等作斗争。经济增长是战胜贫困与饥饿的前提。

关于经济增长,经济学家提出了许多经济增长理论。现代经济增长理论开始于哈罗德和多马的研究,他们和后来的索洛等都将经济增长研究的重点放在了投资和资本积累上,认为必要的投资和储蓄是促进经济增长的关键。其后的内生增长理论(新增长理论)则将研究视角转向了技术、知识等,如罗默关于知识的外部效应的“知识溢出”模型、卢卡斯运用“人力资本”概念的人力资本

模型、阿罗的“边干边学”模型。新增长理论指出经济增长中应重视研究与开发活动、人力资本形成等。

现代社会既要求一定的经济增长速度,也要求一定的经济增长效益。经济增长方式主要回答以怎样的方式实现。粗放型增长方式是指经济增长主要依靠要素投入的增加来实现,而集约型经济增长是指经济增长主要依靠要素使用效率的提高来实现。转变经济增长方式,可以降低资源消耗量,提高经济增长效益,是可持续发展和坚持科学发展观的要求。

第一节 经济增长的态势分析

建国后很长一段时期内,新疆的经济发展比较落后,工业化还处在初级阶段,远远落后于东部发达地区。近些年来新疆经济逐渐走出低谷,步入快速增长期。尤其是国家提出“西部大开发”战略以来,随着国家实施西部大开发战略的政策和规划的出台,新疆经济的增长速度明显加快,经济建设取得了巨大成就。

一、经济增长的现状考察

(一)经济增长速度

建国以来新疆的经济增长可以分为三个阶段。建国后至改革开放前为第一阶段,这个阶段,新疆经济在一穷二白的基础上开始发展,1980年GDP达到53.24亿元,与1952年相比增长了5.73倍;改革开放后至西部大开发前为第二阶段,农村家庭联产承包责任制改革、城市经济体制改革、国企改革等等措施的出台,使新疆经济增长又上了一个台阶,2000年GDP达到1364.36亿元,是1980年的26.63倍;第三阶段是1999年至今,党中央做出了实施“西部大

开发”的决定,在国家大规模投资的拉动下,新疆经济发展明显加速,2004年GDP达到2200.1亿元,比2000年增长了61.25%,同年新疆人均GDP达到11199元,高于全国10561元的平均水平。

与全国相比,新疆经济在近5年增长比较快,2003年和2004年GDP增长速度还快于全国GDP的增长速度,达到两位数。同时,新疆GDP占全国的比重也在缓慢提高,由2000年的1.55%逐步提高到1.61%。见表2-1。当然,在看到新疆经济增长取得的成就的同时,也要看到新疆GDP占全国的比重还非常低。

表2-1 新疆的经济增长情况

年份	新疆GDP (亿元)	全国GDP (亿元)	新疆GDP占 全国的比重(%)	新疆GDP 年增长率(%)	全国GDP 年增长率(%)
2000	1364.36	88254.0	1.55	8.2	8.4
2001	1485.48	95727.9	1.55	8.1	7.2
2002	1598.28	10395.3	1.54	8.1	8.9
2003	1877.61	116741.2	1.61	10.8	10.2
2004	2200.15	136584.3	1.61	11.1	9.9

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

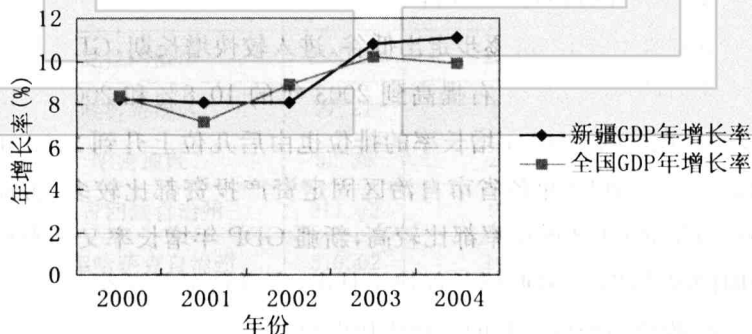


图2-1 新疆和全国经济增长轨迹

与西北其他四省相比,新疆 GDP 年增长率 2000 年、2001 年和 2002 年均倒数第一位,2002 年和 2003 年均落后其他四省至少 1 个百分点。与青海经济最近四年 GDP 连续保持 12% 以上的速度增长形成了较大差距。见表 2—2。因此可以认为,新疆经济在西北五省中增长较慢,与其他几省存在一定差距。

表 2—2 新疆经济增长速度

单位: %

年份	新疆 GDP 年增长率	陕西 GDP 年增长率	甘肃 GDP 年增长率	青海 GDP 年增长率	宁夏 GDP 年增长率
2000	8.2	9.0	8.7	9.0	9.8
2001	8.1	9.1	9.4	12.0	10.1
2002	8.1	9.7	9.4	12.4	10.2
2003	10.8	10.9	10.1	12.1	12.2
2004	11.1	12.9	10.9	12.3	11.0

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二) 经济增长的特点

1. GDP 保持稳定较快增长

近年来,新疆经济逐步走出低谷,进入较快增长期,GDP 年增长率从前些年的 8% 左右提高到 2003 年的 10.8% 和 2004 年的 11.1%,在全国 GDP 年增长率的排位也由后几位上升到 2003 年的第 17 位。2004 年各省市自治区固定资产投资都比较多,带动各省当年的 GDP 增长率都比较高,新疆 GDP 年增长率又下滑到全国倒数第四位,GDP 增长仅快于甘肃、宁夏和海南三省。

2. 投资对经济增长的拉动作用明显

2000 年国家关于西部大开发战略的各项措施开始逐步出台

并加以落实,新疆的投资在国家基础建设投资的带动下呈现高速增长的势头,近五年累计实现全社会固定资产投资 4 293.05 亿元,投资占 GDP 的比重较高,2000—2004 年资本形成总额/GDP 逐年提高,从 45.3%提高到 61.9%,投资对经济增长有明显的拉动作用。

3. 各地区经济增长不平衡

新疆维吾尔自治区有 14 个市、地区和自治州。其中乌鲁木齐市经济总量最大,GDP 占全区 GDP 的比重高达 22.01%,其 GDP 总量是排名最后一位的克孜勒苏柯尔克孜自治州的 34 倍。可见各地区的经济增长比较不平衡。见表 2—3。总体而言,新疆内部各地区之间经济发展不平衡可以以天山为界,天山以南的南疆经济基础比较薄弱,经济相对落后,而天山以北的北疆在乌鲁木齐、克拉玛依等大城市的带动下经济发达,增长速度快。

表 2—3 2004 年新疆各市、地、州经济增长情况

地区	GDP (亿元)	占全区 GDP 的比重 (%)	GDP 年增长率 (%)
乌鲁木齐市	484.26	22.01	12.5
克拉玛依市	296.20	13.46	8.3
吐鲁番地区	97.21	4.42	12.8
哈密地区	52.36	2.38	8.5
昌吉回族自治州	211.92	9.63	14.0
伊犁哈萨克自治州	319.02	14.50	12.9
塔城地区	129.62	5.89	11.7
阿勒泰地区	52.59	2.39	13.3

续表

地区	GDP (亿元)	占全区 GDP 的比重 (%)	GDP 年增长率 (%)
博尔塔拉蒙古自治州	38.66	1.76	10.1
巴音郭楞蒙古自治州	229.47	10.43	13.0
阿克苏地区	153.57	6.98	13.1
克孜勒苏柯尔克孜自治州	14.33	0.65	11.2
喀什地区	119.56	5.43	12.7
和田地区	42.98	1.95	12.0

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

二、影响经济增长的因素:投资与消费

一国 GDP 由消费、投资、政府购买和净出口四部分构成。通过用支出法对新疆 GDP 结构的分析会发现,改革开放以来新疆每年净出口均为负,因此可以认为新疆 GDP 的增长主要靠投资和消费来拉动。

(一)投资对经济增长的影响

投资作为人类的基本经济活动,是以获利为目的的资本使用,包括购买股票和债券,也包括运用资金以建筑厂房、购置设备、原材料等从事生产和流通事业。投资对经济增长的影响,得到经济理论的持续关注。古典学派认为,实现财富增加的首要问题就是如何组织有效的投资活动,强调投资对未来供给的作用。但是投资带来经济增长是以增加的资本有效为前提条件的,它必须有一个正的净产品,即增加的资本对未来生产的贡献必须大于用来创造它的资源的价值。凯恩斯及其后继者,改变了经济人作为投资主体的经典见解,推荐国家总揽投资生活的政策;发现了

投资的乘数和加速数效应，提出了如何通过引导需求来引诱投资，以实现充分就业的长期国策，创立了总量投资理论。现代投资理论不仅修正了以往投资理论的若干前提，而且深化了凯恩斯及古典、新古典框架的操作方式，同时深化了古典和新古典投资要素贡献率的分析，从而为实现帕累托最优提供了新的路径。20世纪50年代，基于国家干涉主义兴起的结构主义投资模式，强调了不低于临界点投资努力对一国迅速摆脱贫困实现起飞至关重要，并发展了平衡投资理论和不平衡投资理论。到了70年代，糟糕的投资绩效促使结构主义向新古典主义转换，后者更强调自由竞争的市场体制和非国家投资作为主体的重要性^①。

投资作为拉动经济增长的重要力量，一方面可以有效提高生产能力，为社会提供更优质的产品和服务；另一方面投资增加意味着社会有效需求的增加，通过扩大投资，不仅会影响本年的经济增长，而且会影响以后的经济增长。凯恩斯的“投资乘数”理论指出投资对经济增长具有乘数效应，投资的增加会引致数倍于投资增加规模的GDP增加。

一直以来，我国经济增长存在着严重的“投资依赖症”，经济增长在很大程度上是投资特别是固定资产投资扩大的结果，投资增长过快的年份一般经济增长也较快，一旦投资增长下滑，经济增长通常也减慢。考察新疆经济的增长轨迹亦可以发现这种情况。见表2—4和图2—2。

1991—2004年固定资产年增长率与同期GDP年增长率的变

^① 杜丽群：《西方投资理论及其借鉴意义》，中央财经大学学报2000（12），第11—15页。

化趋势趋同,固定资产年增长率曲线与GDP年增长率曲线具有显著的波动一致性,所不同的只是固定资产增长率曲线的波动强于GDP增长率曲线的波动,固定资产投资先于经济的扩张而扩张,先于经济的收缩而收缩。见图2—1。

增加投资会刺激投资品生产的增加,投资品生产规模的扩大又会进一步扩大生产消费需求,而这会刺激最终消费需求的扩大。在大多数年份,新疆经济中的投资对经济增长的贡献份额一直保持在较高比例,是拉动经济增长的主要动力。见表2—5。从支出法核算的GDP构成上看,资本形成总额一直占GDP的50%以上,2004年更达到了61.9%(固定资产投资/GDP)近三年(2002—2004)也一直保持在55%以上。特别是2000年西部大开发战略实施以来,国家在投入和政策上对西部有了很大程度的倾斜。2001年9月国务院办公厅转发国务院西部大开发办《关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》以及2004年3月底国务院出台《关于进一步推进西部大开发的若干意见》中都指出“在西部地区优先布局一些建设项目,包括:水利、交通、能源、通信等基础设施项目”。通过加强基础设施建设,新疆的交通运输网络、通信基础设施、水利设施和农村基础设施等都得到大大改善。西部大开发战略实施以来,到2004年底,在国家投资的带动和帮助下新疆累计完成固定资产投资4292.5亿元,年均增长17.4%,西气东输工程、棉花基地、精—伊—霍铁路、引额济乌一期工程等一大批事关新疆长远发展的石油化工、水利、电力和交通等重大基础产业和基础设施项目建成使用或开工建设,对新疆经济和社会发展的支撑作用明显增强。五年来共引进疆外资金700多亿元,极大地促进了新疆经济的发展。

表 2—4 新疆及全国的投资及其增长

单位: %

年份	新疆固定资产投资增长	新疆 GDP 年增长率	全国固定资产投资增长	全国 GDP 年增长率
1991	40.7	14.4	23.9	9.1
1995	16.8	9.0	17.5	9.0
2000	14.2	8.2	10.3	8.4
2004	15.9	11.1	26.6	9.9

资料来源:《中国统计年鉴》、《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

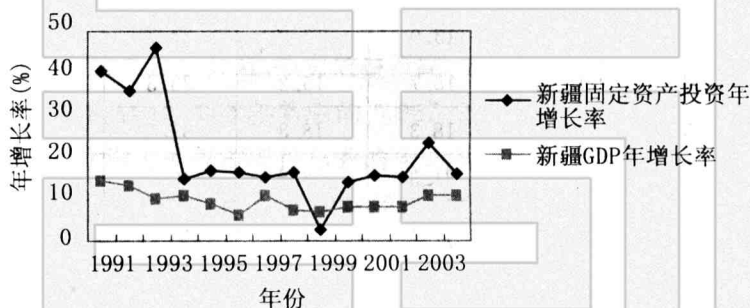


图 2—2 新疆 GDP 与固定资产投资增长速度

表 2—5 支出法核算的新疆 GDP 各部分的构成

单位: %

年份	2000	2001	2002	2003	2004
资本形成总额/GDP	45.3	51.9	56.3	59.6	61.9
固定资产形成/GDP	49.7	48.4	55.8	57.5	56.3

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二)经济增长中固定资产投资方面存在的主要问题

1. 固定资产投资增长速度比较慢

与全国及西北其他四省相比,新疆固定资产投资增长速度较慢,2000年、2001年、2002年、2003年和2004年分别是14.2%、15.7%、15.2%、23.3%和15.9%,其中,2004年比全国低将近10个百分点。与西北其他四省相比,近5年固定资产增长均慢于宁夏,始终排在后三位,2001年位居末席。见表2—6。

表 2—6 新疆固定资产投资增速

单位: %

年份	2000	2001	2002	2003	2004
全国	10.3	13.0	16.9	27.7	26.6
新疆	14.2	15.7	15.2	23.3	15.9
陕西	11.2	18.3	18.3	31.2	25.7
宁夏	23.0	21.3	18.8	40.1	18.3
甘肃	11.2	16.4	14.3	17.8	18.4
青海	29.0	29.9	18.3	10.0	13.1

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

2. 民间投资所占比重小,利用外资比例不高

在新疆全社会投资总额中,民间投资还不到1/3,而全国这一比重已达到一半以上。在西北五省中,民间投资占全社会投资总额的比重亦排名倒数第一,与50.08%的全国平均水平相差将近20个百分点,这与新疆民营经济、个体经济不发达的现状也是一致的。同时,新疆利用外资的比例也比较小,2003年这一比例为1.54%,与8.83%的全国平均水平相差7个百分点,可见吸引外资工作还有很大的空间和潜力。见表2—7。

表 2—7 2004 年新疆全社会投资总额中各经济类型的比重

单位: %

经济成分	国有经济投资占全社会投资总额的比重	民间投资占全社会投资总额的比重	外商投资占全社会投资总额的比重
全国	41.09	50.08	8.83
新疆	66.98	31.48	1.54
陕西	57.12	40.86	2.01
宁夏	47.91	50.07	2.02
甘肃	60.86	37.69	1.45
青海	59.22	39.39	1.40

资料来源:《中国统计年鉴》、《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

3. 投资过于分散,投资效益不高

资料显示,2003 年新疆的 5 967 个投资项目中,投资总额在 500 万元以上的仅占项目总数的 49.4%,大中型项目很少。由于项目投资规模小,达不到规模经济的要求,投资整体效益不高。2003 年新疆限额以上更新改造项目(交通、能源、原材料工业项目要求投资在 5 000 万元以上,其他行业项目投资在 3 000 万元以上)仅有 27 个,全国一共有 2 886 个限额以上更新改造项目,平均到每个省应该是 93 个,新疆与全国平均数相差 2.4 倍,项目个数排全国第 26 位,限额以上更新改造完成投资额仅有 21.3 亿元,这些都导致新疆投资的总体效益不高。

(三)消费对经济增长的影响

古典经济学作为西方经济学的源头,开始了消费的理论研究。英国古典经济学家威廉·配第的消费思想的核心是少消费、多积累。亚当·斯密和配第一样,仍然把资本的积累放在首位,对消费主张采取节制的态度。他对消费思想的突出贡献在于第一次真正

正确地认识到消费的作用和地位,首次提出了生产的唯一目的是为了消费,消费力(他所说的实际是购买力)的实质是收入所能取得的一定量的消费品价值,而不是货币或金块本身。法国古典经济学家西斯·蒙第的学说是以消费占优先地位为基本原则的。他在生产和消费的关系中突出人的需要量即消费。他认为,政治经济学研究的真正对象是人,而不是财富,各国政府应该通过政治经济学使人们都能获得物质上的享受——“积累国家的财富绝不是成立政府的目的,政府的目的正是使全体公民都能享受财富所代表的物质生活所带来的快乐”。之后的英国经济学家阿尔弗雷德·马歇尔在消费理论上的重要贡献在于重视消费需要对于生产的指挥棒作用,指出“一切需要的最终调节者是消费者的需要”,因而必须重视研究消费者的需要,以需要为导向使社会再生产得以实现。现代宏观经济学通过研究消费者行为提出消费理论^①。“凯恩斯猜测,边际消费倾向(增加的1美元收入中用于消费的数量)在0与1之间,平均消费倾向(消费/收入)随收入增加而下降,以及现期收入是消费的主要决定因素。莫迪利阿尼的生命周期假说强调了人一生中收入的变动在某种程度上是可预期的,而且,消费者用储蓄和借贷去平稳自己一生的消费。根据这种假说,消费既取决于收入又取决于财富。弗里德曼的持久收入假说强调了个人的收入既有持久波动又有暂时波动。由于消费者可以储蓄和借贷,而且,由于他们想平稳自己的消费,所以消费对暂时收入不会做出多少反应,消费主要取决于持久收入。”^②

^① 苏学愚、封斌:《西方消费理论的演进》,特区经济 2005(5),第176—177页。

^② N. 格里高利·曼昆:《宏观经济学》,中国人民大学出版社2000年版,第411—412页。

消费需求作为最终需求,是再生产得以持续和产品价值得以实现的重要环节。我国一直以来重积累、轻消费,投资长期保持较快增长是拉动经济增长的重要力量。与之相比,消费增长比较慢,新疆最终消费占 GDP 的比重一直维持在 55%左右,2000—2002 年每年增加 1.9 个百分点,2003 年开始转为下降趋势,2003 年比 2002 年下降了 4 个百分点,2004 年又比 2003 年下降了将近 3 个百分点。新疆最终消费的年增长速度 2000 年到 2002 年快于全国最终消费的增长速度,2003 年和 2004 年两年慢于全国最终消费年增长速度 4—5 个百分点。从居民消费看,新疆居民消费水平低于全国居民消费水平,绝对差距有扩大趋势,2000 年为 747 元,2003 年为 937 元,2004 年进一步扩大到 1 175 元;增长速度上只有 2002 年快于全国居民消费水平增长外,2003 年比全国居民消费水平增长慢 5 个百分点。见表 2—8。

表 2—8 新疆和全国的最终消费和居民消费情况

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
新疆最终消费占 GDP 的比重(%)	55.6	57.5	59.4	54.9	52.3
全国最终消费占 GDP 的比重(%)	61.1	59.8	58.2	55.4	53.0
新疆最终消费年增长率(%)	14.6	12.7	10.0	8.6	11.7
全国最终消费年增长率(%)	8.1	10.4	9.44	12.8	17.0
新疆居民消费水平(元)	2650	2882	3150	3152	3377
全国居民消费水平(元)	3397	3609	3818	4089	4552
新疆居民消费水平年增长率(%)	3.5	4.2	9.7	1.0	4.6
全国居民消费水平年增长率(%)	8.3	5.3	6.2	6.3	7.2

资料来源:《中国统计年鉴》、《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

这种最终消费特别是居民消费增长缓慢所带来的直接后果便是内需严重不足,企业产品积压库存增加,影响企业再生产和新增投资,也会迫使企业裁员,进一步降低整个社会的购买力,从而使经济陷入衰退。同时还有可能引发银行呆坏账增加,尤其是在我国这样一个信贷资金在企业资金来源中占有很大比重的国家。有学者研究得到如下回归模型:

$$GDP=0.99\times\text{固定资产投资}+1.48\times\text{居民消费}-29.7$$

该模型表明新疆固定资产投资每增加1亿元,GDP增加0.99亿元,而居民消费每增加1亿元,GDP增加1.48亿元。同样1亿元增加,居民消费带来的GDP增加相当于固定资产投资的3倍。综合以上分析,刺激居民消费增长是扩大内需并促进新疆持续、快速、健康增长的关键。

(四)影响消费需求水平的主要原因

1. 居民收入增长缓慢,制约消费需求增长

收入是影响消费需求的关键因素,正如凯恩斯的消费理论所指出的“现期收入是消费的主要决定因素”。从新疆居民收入增长情况看,1978—2003年,新疆城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均增长速度分别是6.3%和3.9%,低于同期新疆GDP和人均GDP10.2%和8.8%的增长速度。2004年新疆城镇居民人均可支配收入为7503元,比全国城镇居民人均可支配收入低1919元,比2003年增长了7.1%,低于全国11.2%的年增长率;2004年新疆农村居民人均纯收入为2245元,比全国农村居民人均纯收入低691元,比2003年增长了6.6%,低于全国12.0%的年增长率。新疆城镇居民和农村居民的相对低收入是造成其消费不足的首要因素。

2. 居民未来收支预期变化制约消费需求增长

随着市场经济各项改革的不断深入和完善,新疆居民对未来收入与支出的预期发生了较大变化。从收入预期看,国企改革下岗分流、政府精简机构、市场竞争激烈导致企业破产等等都会使居民职业稳定性降低,同时伴随着薪酬制度的改革,居民收入中的固定部分比重下降,与业绩、考核相挂钩的比例增加也会使居民未来收入可能发生剧烈变动。未来收入的不确定性大大增加使得居民为了预防意外支出而减少即期消费,增加储蓄。从支出预期来看,我国社会保障制度正处在建立和完善的过程中,住房、教育、医疗等大额支出项目增加也会促使消费者减少即期消费。

3. 消费环境不完善、传统消费观念制约消费需求增长

目前我国市场上一些商品处于无序竞争状态,假冒伪劣商品充斥市场,消费者利益保护不够,虚假广告误导消费者,这些都会使消费者产生“畏购心理”。另一方面,传统消费观念阻碍消费需求的扩大。人们过于强调整俭观念,不敢大胆消费,同时对住房、汽车等个人消费信贷了解不够,也会制约超前消费、信用消费方式的普及。

三、促进经济持续增长的对策

(一)继续扩大投资,提高投资效益

1999年3月朱镕基总理在九届全国人大二次会议《政府工作报告》中指出:“(1998年)为了应对亚洲金融危机的影响,我们年初就采取了增加投资、扩大内需的政策。但是亚洲金融危机发展的广度、深度和对我国的影响程度,比预料的更为严重。由于外贸出口增长速度大幅回落和国内需求对经济拉动的力度不够,上半年经济增长速度出现减缓趋势。针对这种情况,中央果断决定实施积极的财政政策,经全国人大常委会批准调整预算后,国务院增

发了1 000亿财政债券,重点用于增加基础设施建设投资。投资的较大幅度增加,对拉动经济增长发挥了明显作用。”可见,从1998年开始,国家就针对我国内需不足,市场疲软,通过降低存贷款利率、下调法定准备金率、发行大规模国债等实施扩大内需政策。但这种以“积极的财政政策”为主要内容的扩大内需政策,实质上扩大的只是投资需求,消费需求并没随之有很大扩张。“扩大内需方针实施的结果表明,仅仅扩大了投资,而压缩了消费。”^①因此,扩大消费对经济的贡献,并非易事。在消费需求真正形成对经济增长的强有力支撑前,扩大投资需求仍是保持新疆经济快速增长的主要动力。

一直以来,新疆的经济增长很大程度上依赖于资本的增加,属于投资拉动型经济。对于长期以来的投资过热,可以归因于以下三点:首先,投资的资金成本和机会成本过低。一些地方政府在行政管理体制和职能上存在越位和错位,为片面追求政绩,大量参与了微观经济活动,干预市场和企业。政府通过行政手段,以低成本获得投资资金,从而增加了资金供应,使一些原本不可行的投资项目得以开王;其次,产业调整是引发投资快速增长的诱因。近年来,与传统产业相比,房地产、汽车等热点行业发展很快,对工业和能源运输等基础产业的需求相对大很多,会刺激相关行业投资增长,成为投资过热的具体表现;最后,信贷资金失控、土地投放过多是促使投资过热的直接原因。大量信贷资金投放成为导致投资过热的源动力,而土地控制不严使得新项目开工不会受到土地不足的制约。投资过热会带来生产能力过剩,投资效益难以得到充分

^① 韩克勇:《我国扩大内需政策效应分析及建议》,《经济问题》2005(8),第20—23页。

发挥,可能引发金融风险,还带来了资源的巨大浪费。尽管如此,降低投资对国民经济的贡献不可操之过急,我国历次宏观调控的经验告诉我们过快地利用行政手段来压低投资规模,可能带来经济的过度波动。同时,我国投资中很大比例是固定资产投资,一般规模大、建设周期长,对相关产业带动能力也强,因此新疆对投资的宏观调控也应逐步推进,考虑经济的承受力。

1. 创造良好的投资环境,吸引民间资本投资

1997年12月,新疆维吾尔自治区政府出台了《关于加快个体私营经济发展的意见》,之后,新疆民营经济发展较快。据有关部门统计,到2003年底,全疆个体工商户已达44.99万户,比1997年增加11.29万户,注册资金为79.89亿元;私营企业已发展到3.66万户,比1997年增长2.36倍,从业人员49.1万人,注册资金97亿元,民营经济对新疆的GDP贡献占到19.55%。

目前,在许多方面还存在阻碍新疆民营经济发展的障碍。

首先,投资领域存在进入壁垒。近年来,尽管民间投资的领域不断放宽,但在一些领域依然存在部门、行业垄断和其他歧视性的准入政策,使得民间资本一直难以进入金融、保险、证券、通信、石化、电力等行业,其投资基本上由政府包揽,经营大多由行业垄断。有些项目虽然允许民间资本介入,但存在着行政审批环节多,条件苛刻,手续复杂,时间长及明显的不公平竞争。

其次,融资渠道“供血不足”。近几年来,中国的资本市场发育较快,形成了股票类、贷款类、债券类、基金类、项目融资类和财政支持类六大融资方式,但除了短期信贷外,其他融资渠道对民营经济的开放程度很低。银行对民营企业贷款,由于期限短、额度小、频率短、成本高,发放贷款成本收益不对称,并且不少民营企业的资信度不高,银行信贷支持力度小,对其产生“惧贷”,故民营企业

很难融到急需的资金,其融资渠道单一,这些都严重制约了新疆民间投资的积极性。

第三,发展环境仍不够宽松。一方面水电等基本设施条件不足,另一方面鼓励政策不到位,政府部门服务不到位,社会信用水平较差,市场不正当竞争和管理不当等软环境存在问题。

第四,民营企业自身原因。新疆许多民营企业存在着管理水平低、人才缺乏、财务制度不规范、信用观念淡薄等弱点。^①

民间资本投资的规模一般不大,但其效率高、经营灵活,不仅能够提高市场经济的活力,而且可以创造可观的就业岗位。由于投资的收益和风险均由自己承担,民间资本在进行投资时通常都会充分考虑项目的未来收益和风险大小,很少盲目投资。因此大力发展民间投资,可以提高新疆投资的整体效率。吸引民间资本投资事实上也就是加快民营经济、个体经济的发展。新疆要给予民营经济、个体经济平等的国民待遇,降低一些产业的进入门槛,提供必要的基础设施和公共服务,增强政府职能部门的服务意识,推动金融业对发展民营经济、个体经济的支持,并配合一定的税收优惠、财政补贴等优惠政策。当然,吸引民间资本投资不仅指吸引新疆本地的民间资本投入经济建设,也包括吸引国内其他地区的资金流入新疆。近几年,国内民营经济有了较快发展,一些民营企业家积累了十分雄厚的资本,有了较强的投资能力,他们也在寻找高回报的投资机会。将这些民营资本吸引到新疆将加快新疆的经济增长。同时,沿海地区一些产业受当地生产成本提高的影响,开始向内地转移,利用这些投资向内地转移的机会亦可以促进新疆

^① 杨梅:《新疆民间投资发展现状与对策》,新疆农垦经济 2005(2),第 53—54 页。

的经济增长。

2. 加大招商引资的力度,依靠吸引外资来谋求经济增长

如前所述,新疆吸引外资还有很大的空间和潜力。外资的进入不仅意味着资金流入,还意味着现代经营理念、先进管理模式的到来,借鉴这些经验可以提高新疆当地企业的竞争力,加快新疆的现代化进程。新疆利用外资中存在的主要问题:(1)对外借款数额远大于外商直接投资数额。截至1999年,新疆实际利用外资累计达25亿多美元,其中间接利用外资21.5亿美元占86%,外商直接投资3.5亿美元仅占14%。国际金融组织和外国政府贷款一般贷款利息低、还款期限长、社会效益好,新疆通过充分利用国际金融组织和外国政府贷款,对促进经济发展起到了积极的作用,弥补了资本不足。但同时也应看到与外商直接投资相比,国际金融组织和外国政府贷款有存在还款压力、过多注重社会效益等缺点;(2)外商直接投资项目规模小,投资结构不尽合理,投资项目技术含量低,从单项规模来看平均不足100万美元。外商在新疆投资一般加工项目多,农业及基础设施少,劳动密集型项目多,技术、资本密集型项目少;(3)整体投资环境有待改善。一方面,基础设施等条件还很落后,另一方面,政府的服务意识、服务水平等软环境较差。

要扩大利用外资,新疆就要一方面加大对自身的优势产业和特色产业进行有针对性的宣传,让外商了解新疆;另一方面继续改善投资环境,增强服务意识,使更多有实力的跨国企业来新疆投资。同时要看到跨国公司通常将其经营活动划分为若干大区,要努力争取跨国公司将西北区的生产和经营中心设在新疆。

3. 加大金融支持的力度

我国学者对金融发展与经济增长之间的关系进行了一系列研

究。冉茂盛等人通过实证分析提出,在中国金融中介和经济增长之间有显著的、很强的正相关关系。陈军等人认为,现阶段我国金融发展和经济增长之间存在双向因果关系,为良性循环。韩廷春提出,发育良好的金融体系有利于储蓄的增加、储蓄向投资的有效转化以及生产效率的提高,进而推动经济增长。可以认为,金融发展对促进经济增长有支持作用。谢婷婷将金融发展对新疆增长的作用概括为以下几点:自我筹资能力逐渐增强;为新疆经济增长筹集了巨额资金;扩大了民间投资渠道,推进国有企业改革;金融业产值和就业量的增长成为GDP增长的重要组成部分;金融发展动员了储蓄,作用于资本积累促进经济增长。^①

要继续加大金融发展对新疆经济增长的力度就要首先加大国家政策性金融对新疆经济增长的支持。我国目前有三家政策性银行(国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行),它们不以盈利为目的,从事政策性金融业务。支持落后地区的发展是政策性金融机构的一项重要职能。何德旭等研究认为,现有政策性银行在发展落后地区经济和缩小区域差距中的作用没有充分发挥出来。从政策性银行贷款的地区分布结构看,以国家开发银行的统计数据为依据,2003年政策性新增贷款在西部、中部、东部的分配比重分别为21.19%、29.22%、43.37%。^②经济最落后的西部地区却比东部和中部还要分别低22个百分点和8个百分点。因此政策性金融机构在今后的发展中应突出支持落后地区发展的职能,为西部大开发和新疆经济发展提供金融支持。其次要推动商

^① 谢婷婷:《金融发展对新疆经济增长作用的实证分析》,沿海企业与科技2005(8),第78—79页。

^② 何德旭、姚战琪:《政策性金融与西部大开发》,金融研究2005(6),第17—32页。

业银行进行金融创新,从而为西部大开发提供更好的金融服务。商业银行作为独立的市场经济主体,首先考虑的是安全与收益,新疆要重点向商业银行推介有比较优势和有地区特色的优势产业和特色产业,从而获得资金和信贷支持,排除融资渠道少、资本市场不发达等经济增长的障碍。

4. 提高投资集中度,实现规模化生产

“规模经济或规模不经济所要说明的是产出规模扩大与成本变化之间的关系。规模经济和规模不经济产生于一个工厂内各种投入要素之间关系的变化。在理论上,经济学家常常把规模经济定义为由于生产规模扩大而导致长期平均成本降低的情况。例如,假若一个厂商把所有要素的投入量都增加,其结果是平均成本降低,这就说明已出现规模经济。产生规模经济的主要原因是劳动分工、专业化以及技术因素。具体地说,随着生产规模的扩大,厂商可以使劳动分工合理化,提高专业化程度,并使各种生产要素得到充分的利用,这一切将提高劳动生产率,降低长期平均成本。”^①投资规模决定企业的规模大小。要想实现规模化生产,从源头上说,就要提高投资集中度,在投资时着力培育大中型企业,从而降低企业的生产成本,进行专业化生产,形成竞争优势。

5. 确立企业投资主体地位,转变政府职能

一直以来,国家将经济发展与地方政府官员的政绩结合起来,一定程度上调动了地方发展经济的积极性,但与此同时也使地方政府有动力依靠行政手段以投资等来拉动经济增长。“从近几年

^① 余永定、张宇燕、郑秉文主编:《西方经济学》,经济科学出版社2002年版,第95—96页。

投资的实践活动中,我们可以得出这样的结论即当前的投资过热是由于政府投资过热所致。政府主导下的土地批租、盲目招商、乱搞开发等造成经济的不协调发展。而《决定》(指2004年7月国家颁布的《关于投资体制改革的决定》)的出台,进一步确立了企业投资的主体地位,将会减少政府的上述行为,避免经济的大起大落,促进国民经济更加平稳地发展,从根本上消除了造成投资过热的体制性根源。”目前我国经济中,政府在资源配置方面仍起着重要作用,我们应尽快改变政府在投资、融资等领域的支配性作用,让企业成为投资的主体,使政府归位,成为一个高效的公共服务型政府。美国经济学家奥尔森就曾说过,“一个能够促进经济繁荣的政府,其职责只是界定产权、保证合约的有效履行及保护个人财产不受侵犯,除此之外,政府能做的事情不多”。

(二)提高消费对经济增长的推动作用

投资在短期内是拉动经济增长的最有效方式。凯恩斯的“投资乘数”理论认为投资对经济增长具有乘数效应,投资的增加会导致数倍于投资增加规模的GDP增加。新疆长期以来形成的对投资拉动经济增长作用的过度依赖有其历史必然性。但也应看到这种经济增长方式是不可长期持续的,且有其自身对经济增长的负面作用。中欧国际工商学院教授许小年在2005年1月18日《财经》年会上发表观点认为,“中国过去几十年中间单纯依靠提高投资率提高经济增长的模式基本上已经走到了尽头,这种模式所能产生的经济增长已经基本上都该发挥的全发挥了,如果根据过去的历史数据进行外推的话,如果中国经济保持10%的增长,再保持20年的话,我们投资率要超过50%才可能将10%的增长再保持20年。这显然是不可能的,世界上没有任何一个国家、任何一个经济可以承受如此之高的投资率”。同时,这种经济增长对投

资的过分依赖也带来了资源消耗巨大、重复建设和盲目投资严重、引发通货膨胀等问题。尽管新疆经济增长对投资的依赖短期内无法改变,但我们应有意识地提高消费在国民经济中的比重,逐步由“投资拉动型经济”向“消费拉动型经济”转变。

1. 提高居民收入水平特别是中低收入者的收入水平

居民收入水平的提高会促进消费者的消费支出增加,居民收入水平越高,消费支出也越多。提高居民收入水平,不仅要通过加快新疆经济增长提高国民收入来实现,而且要降低国民收入中积累的比重,在一定程度上降低投资支出的比例,改变长期以来重积累、轻消费的倾向。同时,更快提高中低收入者的收入水平有利于提高整个社会的消费倾向。消费倾向是某一收入中人们用于消费的比例,根据凯恩斯的消费理论,“平均消费倾向(消费/收入)随收入增加而下降”,不同收入水平的消费者的消费倾向是不同的,消费倾向随着收入水平的提高而降低。也就是说,中低收入者拥有较高的消费倾向,同样的一单位收入增加,他们会把更大比例用于消费。这样,增加中低收入者的收入水平更有利于消费需求的增加,对扩大内需的效果更好。我国目前进行的个人所得税改革、农村税费改革将会有利于中低收入者的收入增加,会提高居民的消费支出。

2. 降低消费者收支预期的不确定性

近年来,新疆居民消费需求增长速度减慢,可以认为是居民对未来收入和支出的预期不稳造成的。改革开放 20 年来,我国经济体制改革已取得较大进展,应尽快使我国从改革调整期过渡到政策稳定期。同时通过政务公开、政策解读、保持政策一致性、对未来实施的重大改革措施尽早公布等措施,使居民提前形成预期,安排自己的收支活动。居民收入支出预期不确定性的降低,可以减

少居民的储蓄动机,增加居民的即期消费,有利于扩大内需,拉动经济增长。另一方面,应使居民形成收入不断增长、收入增长快于支出增长的预期。这依赖于社会保障制度的不断完善、住房价格的有序下降、居民教育支出的逐渐减少等来实现。

3. 改善消费环境,更新消费观念

良好的消费环境是居民消费的外部条件。通过打击假冒伪劣产品和虚假广告,减少地方保护,使优质产品可以进入新疆市场,切实保护消费者利益和消费者的信心,从而创造一个放心消费的环境。同时,要通过大力宣传适度超前消费、个人信贷消费政策等来更新消费者的消费观念,推动信用消费的发展。美国经济学家莫迪利阿尼的生命周期假说强调“消费者用储蓄和借贷去平稳自己一生的消费”,而在我国,居民通常是以挤出很大一部分收入储蓄起来从而应付未来支出的不时之需,这是我国长期保持高储蓄率的重要原因。这种以单一储蓄手段来“平稳消费”的方式可能使居民压缩当前正常消费以增加储蓄,使居民用于当前消费的可支配收入减少,对即期消费需求有抑制作用。应当大力发展个人消费信贷,使信贷成为居民“平稳消费”的另一手段。1998年4月《中国人民银行关于加大住房信贷投入支持住房建设与消费的通知》提出要“大力促进住房消费,逐步扩大住房消费贷款在住房贷款中的比例”,首次提出了“住房消费贷款的概念”。1998年5月,《中国人民银行关于改进金融服务支持国民经济发展的指导意见》提出要“选择若干农业生产资料和耐用生活资料商品,进行消费信贷试点,逐步扩大消费信贷的规模、品种和形式”,在中国官方文件中第一次正式提出了“消费信贷”。作为新疆来说,就要通过金融创新等大力开展个人消费信贷,从而增加居民的即期消费,扩大内需,促进新疆经济的增长。

四、加快经济增长应注意的几个问题

(一) 各项政策协调配合, 突出政策的集成效应

任何一个国家和地区都有区域政策, 根据实施主体可以分为中央区域政策和地方区域政策。可以认为, 地方政府干预区域经济主要是为了促进辖区内的经济发展, 而中央政府干预区域经济除了要促进区域经济发展外主要着眼于处理好区域经济关系。^① 中央政府和地方政府在实施区域政策上要做好协调, 避免政策冲突和抵消, 如重点地带开发的政策要突出集成效应。国家和新疆在投资项目、税收政策和财政转移支付等方面要加大支持力度, 尽快形成相互配套、结构合理的政策体系, 充分发挥政策的集成效应, 以达到加快培育新疆地区经济增长的目的。

(二) 注重基础设施建设及综合效益的提高

基础设施是指为直接生产部门和人民生活提供共同条件和公共服务的设施和机构。按职能分, 基础设施可划分为生产性基础设施、生活性基础设施和社会性基础设施。其中, 生产性基础设施是指为生产活动提供生产条件的固定资产设施和经营这类设施的机构, 主要有交通运输系统、能源供给系统、给排水系统等。生活性基础设施, 是指专门为人民生活创造共同条件而提供公共服务的设施和机构, 主要包括科研、教育、卫生、环保等。社会性基础设施包括体育、文化等社会事业。

基础设施是经济增长与发展的基础。西部大开发五年以来(2000—2005), 在基础设施建设方面, 国家将大量资金投向新疆的生产性基础设施建设上, 在短时间内改善了新疆经济发展的基础

^① 陈秀山、张可云:《区域经济理论》, 商务印书馆 2003 年版, 第 385 页。

环境,扫除了经济增长中的生产性基础设施不完善造成的“瓶颈”约束,为新疆经济在这五年里快速增长做出了重要贡献。今后,新疆基础设施建设的重点应逐步转向社会性基础设施和生活性基础设施建设上来,把基础设施建设资金更多投向基础教育、公共卫生、科技推广等领域,从而提高新疆的经济社会综合发展水平。

(三)充分利用后发优势

后发优势是美国经济史学家格申克龙(Gerschenkron)于1962年首先提出的。他分析了19世纪德国、意大利和俄国等几个当时经济比较落后的欧洲国家的工业化过程,指出一个工业化时期经济相对落后的国家,其工业化进程和特征在许多主要方面表现出与先进国家(如美国)显著的不同。格申克龙认为工业化前提条件的差异将影响发展的进程,相对落后程度越高,其后的增长速度就越快。这便是一些国家具有的得益于落后的“后发优势”(advantage of backwardness)。其后,美国经济学者列维(Levy)从现代化的角度将格申克龙的后发优势论具体化,他认为后发优势有五点:一是后发国对现代化的认识要比先发国在自己开始现代化时对现代化的认识要丰富得多;二是后发国可以大量采用先发国的技术、设备以及与其相适应的组织结构;三是后发国可以跳跃先发国的一些必经的发展阶段,特别是在技术方面;四是由于先发式国家的发展水平已达到较高程度,这可使后发国家对自己现代化前景有一定的预测;五是先发国可以在资本和技术上对后发国提供帮助。阿伯拉莫维茨(Abramovitz)在其“追赶假说”的基础上认为社会能力具有对经济追赶的重要作用。他指出与其说是处于一般性的落后状态,不如说是处于技术落后但社会进步的状态,才使一个国家具有经济增长的巨大潜力。一个国家的技术差距大但社会能力强,则总的增长潜力最大。这里的“社会能力”是通过

教育形成的不同的技术能力以及具有不同质量的政治、商业、工业和财经制度,它是经济追赶的内在因素。之后,伯利兹(Brezis)和克鲁格曼(Paul Krugman)等在总结发展中国家成功经验的基础上提出了基于后发优势的技术发展的“蛙跳”模型。它强调在技术发展变化的顺序上并不严格按照由简单到复杂的路径,可以跨越技术发展的某些阶段,直接开发、应用新技术、新产品,进入国际市场与先进国家进行竞争。^①

总之,后发优势理论是在总结一些成功实现追赶的国家的经验基础上提出来的,它为分析后发国家的工业化和经济增长提供了一个颇有说服力的理论框架,并进一步为一些后发国家的经济发展实践所验证。该理论认为后发展国家在经济增长过程中是可以通过利用目标模仿、资金引进、技术模仿、制度模仿等后发优势追赶先进国家并逐步缩小与之的差距的。

后发优势理论不仅可以解释一些后发国家实现追赶的经验,也能够为落后地区追赶发达地区提供借鉴。新疆作为经济落后地区也就是后发优势理论中的后发地区,可以从后发优势理论中得到以下几点启示:

1. 通过引进沿海发达地区的先进技术即技术模仿来实现跨越式发展

伯利兹和克鲁格曼等指出,技术并不是一个线性的发展过程,技术差距可以通过引进和模仿来缩小。因此,新疆在技术引进时一定要关注其先进性,切不可引进那些落后的、即将被淘汰的技术。

^① 郭熙保、胡汉昌:《后发优势研究述评》,山东社会科学2002(3),第15—20页。

2. 按科学发展观的要求进行经济建设

列维指出：“后发国对现代化的认识要比先发国在自己开始现代化时对现代化的认识要丰富得多。”这样就可以按照新的更好的更符合时代发展要求的现代化观念来指导新疆的经济发展，从而少走弯路。我国传统的“GDP崇拜”发展观已被证明容易造成人与自然、人与人、城市与农村等的不和谐。就作为后发地区的新疆的经济发展思路看，应坚持科学发展观，从而促进人与自然的和谐，实现经济发展与人口、资源、环境相协调，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明的可持续的发展道路。

3. 注重制度模仿，避免后发劣势

对于“后发劣势”，杨小凯指出，落后国家由于模仿的空间很大，所以可以在没有好的制度的条件下，通过对发达国家技术和模式的模仿，取得发达国家必须在一定制度条件下才能取得的成就。但是，落后国家用技术模仿取代制度模仿，虽然可以在短期内取得非常好的发展，但是会给长期的发展留下许多隐患，甚至长期发展可能失败，这便是“对后来者的诅咒”。要想避开后发劣势，新疆就需要重视阿伯拉莫维茨所说的“社会能力”建设，只有在制度上也模仿发达地区，才能使技术模仿所带来的经济增长得以持续，也才有可能使技术模仿发挥其促进后进地区追赶先进地区的效用。

第二节 经济增长方式及其转变

一、经济增长方式与经济增长方式的转变

经济增长方式总的来说是指生产要素投入量、生产要素的使用效率以及产出三者之间的关系。一般而言，增长方式可以分为

外延型和内涵型两种。外延式增长是指产出的增加主要依靠生产要素投入量的增加来实现,而生产要素的使用效率不变或提高较小;内涵式增长是指在投入量不增加或增加较小的情况下,依靠生产要素使用效率的提高而使产出数量和质量都有所增长。实现经济增长方式从粗放型增长到集约型增长的转变,应当包括以下几个方面的内容:一是从主要依靠经济规模的扩张,追求产值的增长速度,转变为主要依靠结构优化升级,提高产品的技术含量、附加价值及市场占有率;二是从主要依靠增加能源、原材料和劳动力的消耗,转变为主要依靠技术进步、增强经营管理、改进劳动者素质、降低消耗、提高资源利用效率;三是从主要依靠增加资金投入转变为主要依靠提高生产要素的质量和效率,提高综合要素生产率对经济增长的贡献;四是从主要依靠铺新摊子、上新项目、扩大建设规模转变为立足于现有基础,把重点放在现有企业的改造、充实和提高上。^①

“粗放增长”(extensive growth)和“集约增长”(intensive growth)是前苏联经济学家在 60 年代初期提出来的概念。1971 年苏共二十四大正式提出经济向集约化为主的发展道路过渡。前苏联提出的“粗放增长”和“集约增长”概念从 60 年代传入我国学术界。作为经济政策提出来可以追溯到 1978 年的十一届三中全会。针对长期以来粗放经营和片面追求经济高速度的现象,十一届三中全会提出要提高经济效益;与此同时,邓小平提出的“科学技术是第一生产力”的论断被人们认可和接受,这标志着我国经济增长方式转换问题的提出。80 年代初期以来,党中央和国务院进一步强调了我国经济增长方式转换的问题。党的十二大提出了我

^① 谷书堂:《社会主义经济学通论》,高等教育出版社 2000 年版,第 636 页。

国经济发展战略由以速度为中心向以经济效益为中心的转变,党的十三大明确提出了经济建设必须转到依靠科学技术进步的轨道上来,并强调了经济效益、产业结构调整等问题。进入 90 年代,党的十四大提出了持续、快速、健康的发展方针,把持续高速度建立在优化结构、提高劳动力素质和经济效益的基础上来,加速实现我国经济增长由粗放型向集约型的转变。^① 但应该看到我国并没有在根本上实现经济增长方式的转变,转变经济增长方式的任务仍然十分迫切。《中共中央关于制定十一五规划的建议》中明确提出“必须加快转变经济增长方式”,“我国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已构成严重制约。要把节约资源作为基本国策,发展循环经济,保护生态环境,加快建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调。推进国民经济和社会信息化,切实走新型工业化道路,坚持节约发展、清洁发展、安全发展,实现可持续发展”。经济增长方式的转变得到了前所未有的重视。

二、新疆经济增长方式的基本评价

新疆目前的经济增长方式还比较粗放,主要表现为“三低一高”。

(一)投入产出率低

投入产出率反映了全社会经济活动中单位投入所产生的净增加值。近 20 年来,新疆的投入产出率呈现逐年降低的趋势,已由 1985 年的 48.6% 下降到了 2003 年的 38.0%,下降了 10 个百分

^① 李贺军:《中国经济增长方式选择》,社会科学文献出版社 1999 年版,第 61—64 页。

点,可以认为新疆目前的投入产出效益有了很大提高。但2002年东部沿海的平均投入产出水平是27.7%,全国的投入产出水平2000年是30.2%,新疆目前的投入产出水平与全国及东部沿海相比还有不小的差距,仅仅与西部十二省市的平均水平相当。

(二)劳动生产率低

劳动生产率是一个综合性指标,它可以比较全面地反映劳动、土地、资本等生产要素的生产效率的高低。2004年全国规模以上工业的劳动生产率为90592元/人,而新疆规模以上工业劳动生产率为55717元/人,新疆比全国平均水平低了34875元/人。新疆的石油石化工业占全部工业产值的50%以上,其劳动生产率比其他工业要高出许多。若将其从劳动生产率的计算中扣除,新疆的全员劳动生产率将比全国平均水平要低得更多。

(三)投资效率低

依靠高资金投入带动经济增长后劲不足。2004年新疆的资本形成总额占GDP的比重为61.9%,全国的这一比例为44.2%,新疆比全国高了17.7个百分点。据有关统计资料,“六五”期间、“七五”期间、“八五”期间、“九五”期间和“十五”前三年,新疆每增加1亿元GDP所需要的固定资产投资分别是2.53亿元、2.05亿元、2.10亿元、4.64亿元和4.91亿元。即使扣除物价上涨等因素也可以看出新疆的经济增长很大程度是以高资本积累和高投资为支撑的,而投资对经济的拉动作用却在逐期下降。

(四)能源消耗率高

尽管2003年新疆的能源消耗率已由1995年的3.31吨/万元下降到了2.16吨/万元,降低经济发展的能源消耗的效果显著,但与2004年全国平均1.4吨/万元的水平相比仍属偏高。见表2-9。

表 2—9 新疆与全国的能源消耗情况

单位:吨/万元

年 份	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004
新疆万元 GDP 能源消耗率(折为标准煤)	3.3	2.9	2.4	2.4	2.3	2.2	2.2
全国万元 GDP 能源消耗率(折为标准煤)	2.2	1.7	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4

资料来源:《中国统计年鉴》、《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

同时,新疆工业生产中能源和原材料的生产占据主导地位,采掘业的工业增加值占全疆工业增加值的比重高达 50%。2004 年新疆的石油生产量是 2 253 万吨,煤炭生产量是 3 749 万吨,新疆经济在发展的过程中对不可再生资源的开采量很大。

三、转变经济增长方式路径选择

(一)促进区域内和区域间的合理化、专业化分工与协作

对分工的最早和最经典的论述来自英国古典经济学家亚当·斯密。斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书中开篇即提出:“劳动生产力上最大的增进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是分工的结果。”^①“分工表现为各种社会劳动的划分和独立化。分工既包括部门间、企业间和企业内部分工,也包括把一定生产部门固定在国家一定地区的地域分工,即区域分工。区域分工是社会生产力发展到一定阶段的产物。分工不仅仅是一个单纯的经济现象,而且是一定社会经济制度在生产领域中的集中反映。分工的深化促进了生产制度的创新,推动

^① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆 1972 年版,第 1 页。

了交易制度的规范与完善,由此带来收益递增,构成长期经济增长的源泉。区域分工不仅制约资源的空间配置效率,而且影响区域之间的经济利益格局。”^①就新疆而言,应该一方面按照“产业链”做好“产业链”上各环节的分工与协作,摒弃传统的那种“大而全”、“小而全”的企业布局和发展模式,以专业化生产提高企业的市场竞争力;另一方面从区域分工出发,按照比较优势和后发优势,使新疆的中小企业更积极地参与到国内外产业化分工体系中去,依靠专业化生产和服务,占有市场,提高企业的经济效益。

(二)依靠科技进步,实现新疆经济增长方式的转变

技术进步是制约我国经济增长方式转变的重要因素。新疆目前的技术水平还比较落后,产品的技术含量低,同样的生产就会消耗更多的资源,产生更多的污染,不利于新疆经济效益的提高。2003年和2004年新疆研究与试验发展经费支出占GDP的比重分别为0.2%和0.28%,而2003年和2004年全国研究与试验发展经费支出占GDP的比重分别为1.31%和1.44%,可以看出新疆研究与开发的投入严重不足。要提高新疆的科学技术水平,一方面应依靠自身的技术创新和研究开发,依靠政府和企业两方面资金加大科技投入。另一方面,通过技术引进提高新疆的科学技术水平。依据“后发优势”理论,新疆目前的技术劣势也是其在技术上的“后发优势”。日本、我国台湾地区以及东部沿海地区的发展经验都表明技术引进是落后国家和地区赶超先进国家和地区的重要手段,运用科学技术可以极大地推动经济增长方式的转变。在农业上,通过良种研制和种植,大力发展绿色农业,减少化肥的

^① 陈秀山、张可云:《区域经济理论》,商务印书馆2003年版,第268页。

使用,并大力支持推广节水灌溉技术。在工业上就要使用节能装置,减少污染物的排放,同时,通过科技创新提高产品的科技含量和附加值。

(三)大力发展循环经济

1966年美国经济学家鲍尔丁受到发射到太空的宇宙飞船的启发,把地球看成宇宙中一个与飞船一样的孤立无援的系统,它们的共同特征都是生活在其中的人类不断消耗其内部的有限资源,并且改变内部的环境。一旦其内部资源被消耗殆尽,内部环境不再适合人类生存,人类就会在其内部毁灭。因此,必须不断地重复利用其有限的资源,保持内部良好的环境,人类才可能延长这个系统的运转寿命,并在其中生存下去。地球内部资源对于不断增长的资源消耗者人类来说,是非常有限的,地球自身资源再生和自然平衡与生态恢复能力也是有限的。人类对其资源的消耗速度和对生态系统破坏的速度,都已经远远高于其恢复的能力。由此,鲍尔丁主张建立既不会资源枯竭,又不会造成环境污染和生态破坏、能循环使用各种资源的循环式经济,以代替过去的单程式经济。鲍尔丁的循环式经济的概念,可以看做是循环经济思想的基础。^①也有学者认为,“循环经济”(circular economy)本质上是一种生态经济,是遵循生态学和经济学原理,按照减量化(reduce)、再利用(reuse)、再循环(recycle)的原则,运用系统工程的方法,实现经济发展过程中物质和能量循环利用的一种新型经济组织形式。它是以环境友好的方式利用自然资源和环境容量,发展经济和保护环境,通过提高资源利用效率,进而提高环境效益和经济发展质量,

^① 李兆前、齐建国:《循环经济理论与实践综述》,数量经济技术经济研究2004(9),第145—154页。

实现经济活动的生态化,达到经济、社会、环境效益的共赢。^①可以说,循环经济是以产品清洁生产、资源循环利用和废弃物高效回收为主要特征的生态经济体系。由于它对环境的破坏降到最低程度,并最大限度地利用资源,从而大大降低了经济发展的社会成本。

循环经济在我国得到重视是在1999年及以后。1999年我国开始循环经济建设的试点,试点工作按国家环保总局的部署从企业、区域、社会三个层面展开。据此,国家环保总局在对中国循环经济战略框架、立法和指标体系等研究的基础上,起草了《关于加快发展循环经济的意见》,制定了循环经济省、市和生态工业园区与建设规划技术指南。2004年,我国人大环资委、国家发改委、科技部、国家环保总局等单位共同在上海举办了中国循环经济发展论坛,并通过了《上海宣言》,要求把循环经济的试点示范扩展到生产和消费的各个领域,使循环经济全面展开并进入大范围实施阶段。同年,循环经济的提法正式出现在中共中央文件上,循环经济理念成为指导我国经济工作的重要思想之一。^②在2005年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议上通过的《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》中提到“必须加快转变经济增长方式”时,着重强调了“要把节约资源作为基本国策,发展循环经济,保护生态环境,加快建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调”。

^① 张凯:《对循环经济理论的再思考》,中国人口、资源与环境2004(6),第48—52页。

^② 韦前、荆艳芳:《我国循环经济研究(1994—2005)的基本情况、特点与态势》,学术研究2005(9),第30—35页。

国际经验表明,一个可持续发展的循环经济体系要具备下列五方面的特征:第一,生产和消费要尽可能地从使用污染环境的能源转移到使用可再生利用的绿色能源上来;第二,要尽可能地减少原材料的消耗和选用能够回收再利用的材料;第三,要抵制为倾销商品而进行的过分包装,在简化包装的同时使用可以回收再利用的包装材料和容器;第四,要在减少各类工业废弃物的同时,对其进行尽可能彻底的回收再利用;第五,要培育消费后产品资源化的回收再利用产业,使生活废弃物填埋和焚烧处理量降低到最小。^①

作为新疆,要发展循环经济,就要按照循环经济的要求,根据“3R”原则(减量化、再利用、再循环)进行经济发展。

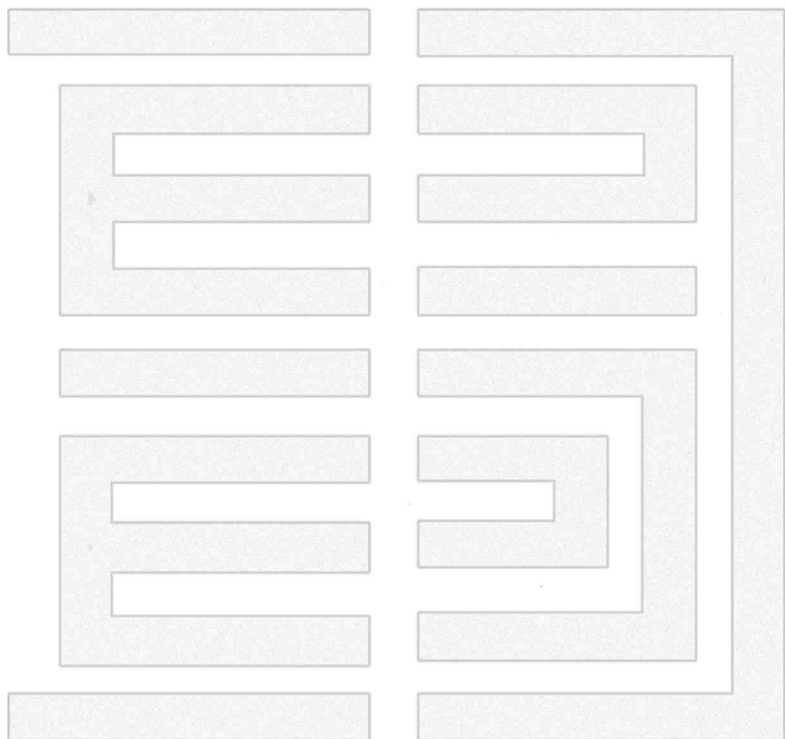
首先,从企业层面上讲,就要在生产上推动资源节约和循环再利用。资源投入是从事一切生产的必要前提。同样的生产,由于资源利用效率的不同,可能需要不同的资源投入即资源消耗是不同的。企业应使用节能技术加快推进节约降耗,提高资源利用率;全面推行清洁生产,从源头上减少污染物的产生;开展资源综合利用,最大限度地利用资源。对于商业企业,就要减少不必要的包装,尽可能地使用新型环保的包装材料。

其次,从居民层面上讲,就要在日常生活和消费中加强对水电等的节约意识,使用节能产品,减少资源的浪费或消耗,同时尽可能地循环利用各种生活用品,减少垃圾的产生。

最后,从政府层面上讲,就要通过规划、法律等手段增强公众和企业的循环经济意识,在制定产业政策时对低资源消耗产业的

^① 《上海发展循环经济研究》课题组:《上海发展循环经济研究》,宏观经济研究 2001(8),第 3—6 页。

发展给予倾斜,抑制高资源消耗产业的发展,促进环保产业的发展为循环经济发展提供物质技术保障,促进资源回收产业的发展使更多资源得到回收再利用。



第三章 新疆产业发展水平与 产业结构调整

在区域经济发展中,产业结构起着基础作用。它既是经济发展的结果,也是经济进一步发展的起点。“区域经济增长始终伴随着区域产业结构的转换,产业结构状况是区域经济发展水平的内在标志。”^①可以说区域经济发展的历史,也是产业结构不断变动的历史。

产业结构是一个经济体内部各类产业的构成与比例关系,不同产业结构带来的经济增长效率也不同。对于产业结构与经济增长的关系,经济学研究认为“产业结构演变与经济增长具有内在的联系,产业结构的高变换率会导致经济总量的高增长率,而经济总量的高增长率也会导致产业结构的高变换率”,“产业结构作为以往经济增长的结果和未来经济增长的基础,成为推动经济发展的主要因素。产业结构是同经济发展相对应而不断变动的,这种变动主要表现为产业结构由低级到高级演进的高度化和产业结构横

^① 郝寿义、安虎森:《区域经济学》(第二版),经济科学出版社 2004 年版,第 215 页。

向演变的合理化”^①。产业结构调整就是要优化产业结构,促进产业结构的高度化和合理化。

新疆目前的第一产业所占比重较大,第二、三产业所占比重与全国平均水平还有较大差距,就业人口也主要集中在第一产业。可以认为新疆的产业结构不合理,层次低,运行质量差,成为经济进一步发展的障碍。应以市场为导向促进新疆的产业结构优化,并使新疆经济发展走新型工业化道路。

第一节 产业结构的演变态势

产业结构主要是指第一产业、第二产业、第三产业在国民经济中所占的比例关系。改革开放以来,新疆的产业结构由第一产业占优势地位向第二、三产业占优势地位转变,这种产业结构的变化使新疆经济保持了较快增长。但也应看到第二、三产业在新疆国内生产总值和劳动力结构中比重还不够高,不论是三次产业之间还是三次产业各自内部都还处于低层次水平。

一、三次产业结构的总体变化态势

对三次产业结构的分析通常从产出结构和劳动力结构两个方面进行。产出结构是指国内生产总值(GDP)的产业构成,劳动力结构是指就业人员的产业分布。

(一)三次产业产出结构的变动

改革开放以来,新疆的三次产业产出结构的变化有以下三个阶段。见图3—1。

^① 苏东水:《产业经济学》,高等教育出版社2000年版,第231、234、235页。

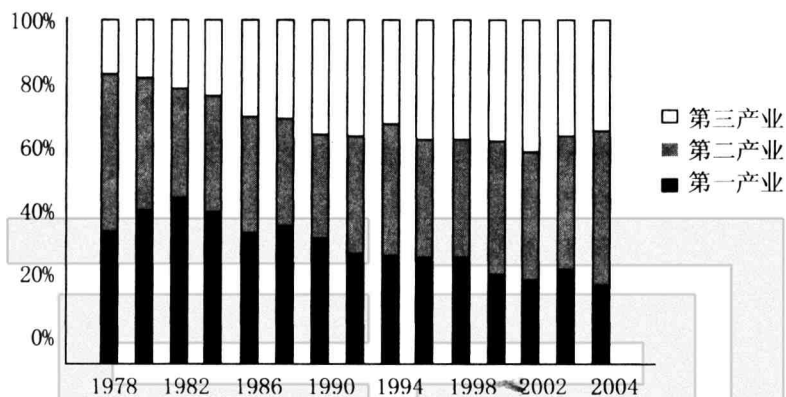


图 3—1 1978—2004 年新疆 GDP 的产业构成

资料来源：《新疆统计年鉴》，中国统计出版社 2005 年版。

在 1978—1982 年，这一阶段新疆的第一产业所占比重从 1978 年的 35.9% 上升到 1982 年的 43.1%，提高了 7.2 个百分点；第二产业由 46.2% 下降到 35.4%，下降了 10.8 个百分点；第三产业由 17.9% 上升到 21.5%，提高了 3.6 个百分点。

同期，全国产业结构的变动状况是，第一产业由 28.1% 上升到 33.3%，提高了 5.2 个百分点；第二产业由 48.2% 下降到 45.0%，下降了 3.2 个百分点；第三产业由 23.7% 下降到 21.7%，下降了 2 个百分点。见图 3—2。

与全国相比，新疆第一产业的变动方向与全国基本一致，但所占比重则高出全国 10 个百分点；第二产业的下降幅度是全国水平的 3 倍，且所占比重较全国低了近 10 个百分点；第三产业虽有所提高，但提高后的水平只是与全国下降后持平。这一阶段是改革开放后的第一个五年，由于农村生产经营方式的转变，使劳动生产率大幅度提高。

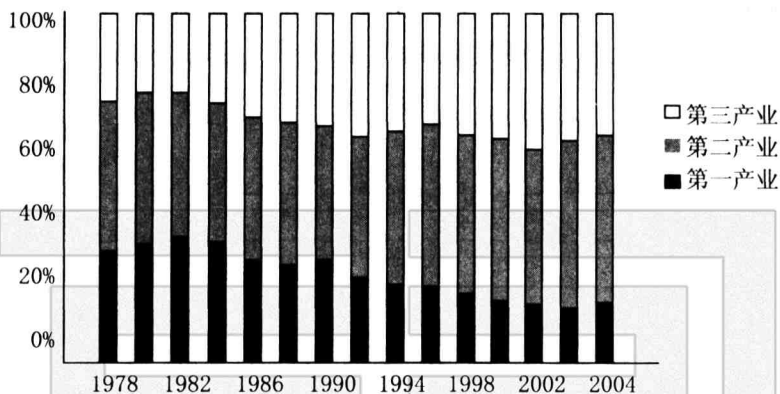


图 3—2 1978—2004 年中国 GDP 的产业构成

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

第二阶段是 1982—1990 年,第一产业的产出开始迅速下降,从 1982 年的 43.1% 下降到 1990 年的 34.7%,下降了 8.4 个百分点;第二产业比重由 35.4% 下降为 30.6%,下降了 4.8 个百分点;第三产业比重由 21.5% 提高到 34.7%,上升了 13.2 个百分点。此阶段全国的情形是,第一产业比重由 33.3% 下降到 27.1%;第二产业从 45.0% 下降到 41.6%;第三产业比重由 21.7% 上升为 31.3%。相比而言,新疆和全国的发展态势大致相同。

第三阶段是 1990—2004 年,这一阶段新疆第一产业的比重由 1990 年的 34.7% 下降为 20.2%;第二产业比重由 30.6% 提升到 45.9%;第三产业比重由 34.7% 降为 33.9%。同期,全国产业结构的变动为,第一产业由 27.1% 下降为 15.2%;第二产业由 41.6% 上升为 52.9%;第三产业从 31.3% 变为 31.9%,上升之势微乎其微。

与西部 12 省区相比较,在 2004 年,新疆第一产业所占比重较

西部 12 省区平均水平高 3.1 个百分点,第二产业只比平均水平低 0.3 个百分点,第三产业则低 2.8 个百分点。见表 3—1。

表 3—1 新疆与西部 2004 年 GDP 的产业构成

单位: %

地区	第一产业	第二产业	第三产业
新疆	20.2	45.9	33.9
西部	17.1	46.2	36.7

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

总的来说,改革开放以来新疆三次产业产出结构变化的特点是:第一产业总体呈下降趋势,2004 年较 1978 年下降了 15.7 个百分点;第二产业先降后升,2004 年与 1978 年的水平相当;第三产业总体呈上升态势,2004 年比 1978 年增长了 16 个百分点。

(二)三次产业劳动力结构的变化

从新疆就业人数的产业分布看,1978 年第一产业的就业比重为 72.1%,到 2004 年降为 54.2%,改革开放后这二十几年总共下降了 17.9 个百分点。第一产业就业比重 1990 年为 61.3%,1995 年为 57.4%,2000 年为 55.9%,2004 年为 54.2%,呈逐渐下降态势,从 1984 年至 2004 年这 20 年下降了 10 个百分点;第二产业的相应比重为 15.8%、17.4%、18.4%、14.1%、13.2%,在 1984—1996 年这前十几年基本呈上升走势,之后的则逐步下降,2004 年比 1985 年下降了 2.6 个百分点。第三产业各相应年份的比重分别为 20%、21.3%、24.2%、30%、32.6%,持续增长,2004 年较 1984 年增长 12.6 个百分点。见图 3—3。

全国同期三次产业劳动力结构分别为 1984 年 60.4:20.8:16.8;1990 年 60.1:21.4:18.5;1996 年 52.5:23.0:24.8;2002 年

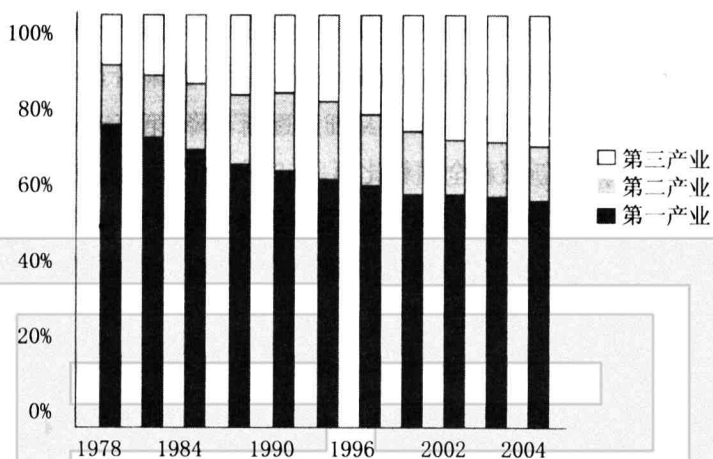


图 3—3 1978—2004 年新疆就业人数的产业分布

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

50.0:22.5:27.5;2004 年 46.9:22.5:30.6。见图 3—4。

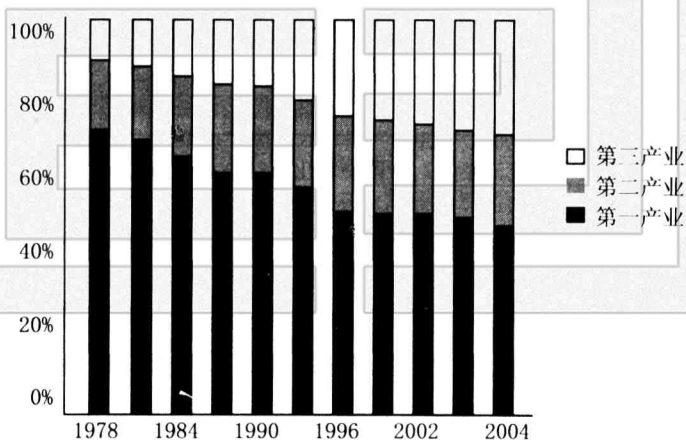


图 3—4 1978—2004 年中国就业人数的产业分布

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

从1984年到2004年全国第一产业劳动力比重下降了13.5个百分点;第二产业劳动力比重在1985年到1995年十年间上升了2.2个百分点,在之后的十年又开始逐渐下降;第三产业上升了13.8个百分点。新疆和全国相比第一、三产业劳动力结构的变化趋势基本相同,只是变动幅度比全国略低一些;而2004年新疆的第二产业劳动力比重较1984年下降了2.6个百分点,这与全国同期上升了2.2个百分点是相反的。

与西部12省区相比较,新疆的第一产业就业人数与西部平均水平相当,第二产业则略低一些,第三产业则比西部平均水平高出3.2个百分点。见表3—2。

表3—2 新疆与西部2004年就业人数的产业分布

单位: %

地区	第一产业	第二产业	第三产业
新疆	54.2	13.2	32.6
西部	54.9	15.7	29.4

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

二、第一产业内部结构的演化

第一产业一般可以分为两个层次:第一层是大农业结构,即农业、林业、牧业、渔业四个部门的结构;第二层为小农业结构,即种植业内部结构。

(一) 农业、林业、牧业和渔业结构变动

按当年价格计算,1978—2004年新疆农业在第一产业总产值中的比重由74.51%降为68.60%,下降了5.91个百分点,2004

年的农业产值是改革开放以来比重最小的一次,期间有升有降,基本平稳,变化幅度不大。林业所占比重是先升后降,1978—1984年由1.78%上升到4.58%,1984—2004年又回落到1.80%,回到原点。牧业则在1978—2004年期间从23.50%上升到25.00%。渔业在第一产业总产值中的比重很小,不足1%,但在缓慢增长,由0.18%上升为0.6%。见图3—5。

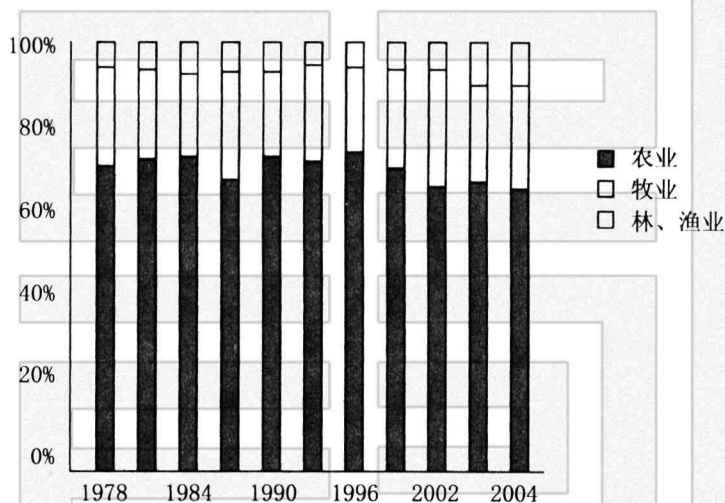


图3—5 新疆农业产业内部结构

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社2005年版。

同期全国农、林、牧、渔的产值构成见图3—6。按当年价格计算,1978—2004年农业在第一产业总产值中的比重由80.0%下降到50.0%,下降了30个百分点;林业所占比重基本平稳,1978年较2004年几乎没什么变化;牧业总体上看处于上升态势,从1978年的15.0%提高到2004年的33.5%,上升了18.5个百分点。

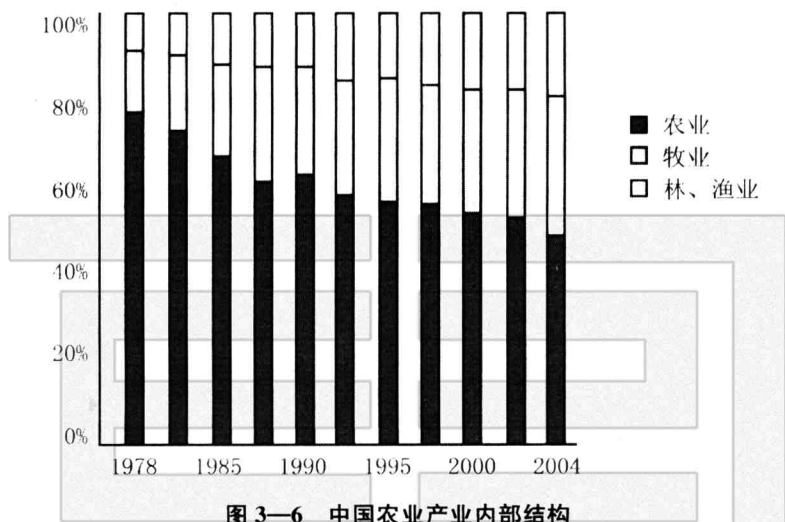


图 3—6 中国农业产业内部结构

资料来源：《中国统计年鉴》，中国统计出版社 2005 年版。

渔业从 1978 年的 1.6% 变为 2004 年的 9.9%，上升了 8.3 个百分点，分阶段看，1978—1999 年稳步上升到 10.3%，从 2000 年开始回落。

与全国相比，新疆农业比重下降幅度非常小，改革开放以来几乎没有大的变化；林业、牧业、渔业上升速度缓慢，所占比重很低，是典型的农业主导型结构。

（二）种植业内部结构

种植业内部结构反映农业发展水平的高低。一般而言，随着农业的发展和农业劳动生产率的提高，粮食作物所占的比重不断下降，经济作物所占比重不断上升，同时，种植业的构成也由粮食作物和经济作物的二元结构向粮食作物、经济作物和饲料作物三元结构转化。

表 3—3 新疆种植业内部结构的变动

单位: %

项 目	1990 年	1995 年	2000 年	2004 年
总播种面积	100	100	100	100
粮食作物	61.30	52.21	42.66	38.60
经济作物	29.35	40.63	47.42	48.27
其他农作物	9.35	7.16	9.92	13.13

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

从表 3—3 可以看出,1990 年到 2004 年新疆种植业内部结构的变动情况是,1990 年粮食作物的播种面积占总播种面积的 61.30%,之后逐年下降,到 2004 年为 38.60%,下降了 22.7 个百分点;经济作物的播种面积由 1990 年的 29.35% 上升到 2004 年的 48.27%,提高了 18.92 个百分点,已经是种植业中的主导了。

表 3—4 全国种植业内部结构的变动

单位: %

项 目	1990 年	1995 年	2000 年	2004 年
总播种面积	100	100	100	100
粮食作物	76.48	73.43	69.39	66.17
经济作物	22.13	22.08	25.91	28.84
其他农作物	1.39	4.49	4.70	4.99

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

同期全国粮食作物的播种面积由 76.48% 下降到 66.17%,下降了 10.31 个百分点,仅为新疆下降幅度的一半不到。全国平均水平还只是以粮食为主的自给自足性的吃饭结构,而新疆的种植

业已经是以经济作物为主了,说明新疆的种植业结构的层次比全国平均水平高出很多。

三、工业内部结构的演变

工业部门之间的结构变动具有明显的阶段性和规律性。一般是从轻工业起步,随着工业化的进行开始向以基础工业为主的重工业转移。所以工业结构的演进过程其实就是轻工业向重工业转移的过程。新疆的轻、重工业的结构由 1978 年的 41.62:58.38, 变化为 2004 年的 17.76:82.24。分阶段看,1978—1991 年,轻工业所占比重从 41.62% 上升为 49.46%, 上升了 7.84 个百分点, 之后 1992—2004 年的十几年里轻工业下降了 28.31 个百分点。重工业则与轻工业的发展趋势相反,是先降后升,在 1978—1991 年,所占比重从 58.38% 下降为 50.54%, 在 1992—2004 年从 53.93% 上升为 82.24%。见图 3—7。

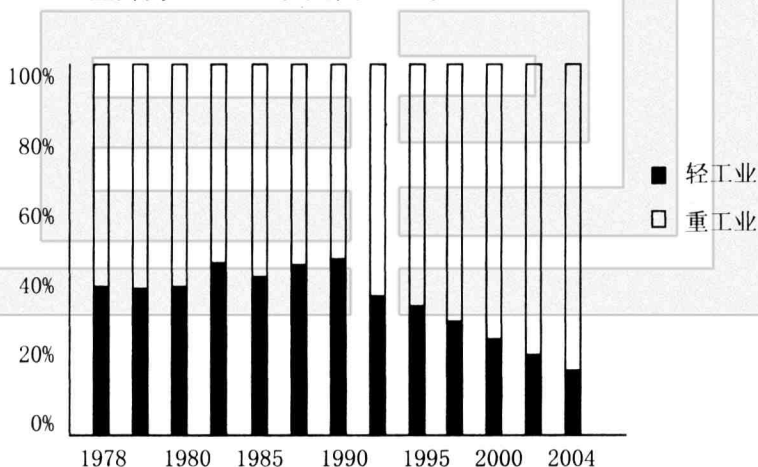


图 3—7 新疆 1978—2004 年工业内部结构

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

从全部国有及规模以上非国有工业企业工业总产值的构成看,2000年全国的轻重工业比例为39.8:60.2,新疆则为26.41:73.59,到2004年全国变为33.5:66.5,新疆变为17.76:82.24,可见新疆与全国的差异越来越大,说明新疆的工业结构是非常典型的重工业主导型。

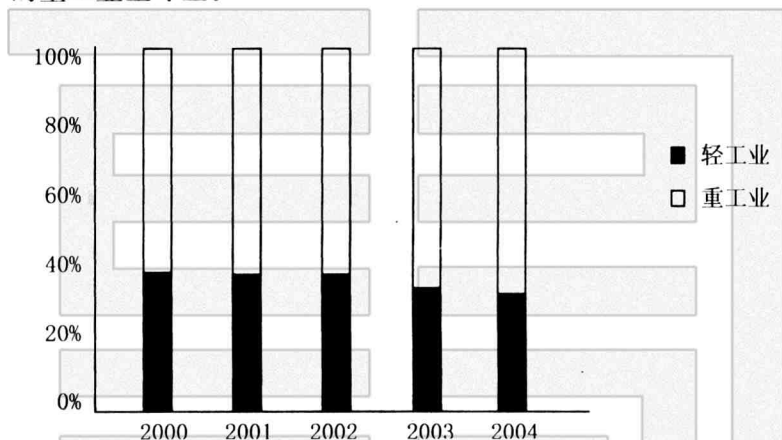


图 3—8 中国近五年工业内部结构

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

四、第三产业内部结构的变动

从第三产业增加值构成看,交通、运输、仓储、邮电、通信业和批发、零售及贸易、餐饮业比重大,前者 1998 年为 23.3%,2004 年为 18.58%,下降了 4.72 个百分点,后者由 1998 年的 26.2% 下降为 2004 年的 23.89%。同期金融保险业由 1998 年的 12.7% 下降为 9.51%,房地产业由 1998 年的 2.3% 上升为 3.61%。包括教育、文化、卫生和科研等知识含量高的其他产业的增加值比重虽然偏小,但呈现上升趋势。这表明新疆第三产业中的传统产业较为稳健,但新兴第三产业的发展水平还不够高,对社会经济发展

的推动作用尚不明显。见表 3—5。

表 3—5 新疆第三产业增加值构成变动

单位: %

年 份	1998	2000	2004
交通运输仓储及邮电通信业	23.3	24.9	18.58
批发和零售贸易餐饮业	26.2	24.1	23.89
金融保险业	12.7	8.6	9.51
房地产业	2.3	3.1	3.61
其他服务行业	35.5	39.3	44.41

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

表 3—6 全国第三产业增加值构成变动

单位: %

年 份	1998	2000	2003
交通运输仓储及邮电通信业	16.4	18.1	17.0
批发和零售贸易餐饮业	26.1	24.5	23.6
金融保险业	18.6	17.4	16.5
房地产业	5.8	5.7	6.1
其他服务行业	33.1	34.3	36.8

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

与同期全国的第三产业增加值构成相比,新疆的交通、运输、仓储、邮电、通信业和批发、零售及贸易、餐饮业的发展态势与全国一般情况一致,前者从 1998 年到 2000 年处于上升态势,之后开始逐步下降;后者在第三产业中的占比相当,呈不断下降趋势;金融保险业也是增加值逐渐减少;其他行业占比越来越重,说明新疆跟全国一样,正在从商贸主导型的低水平结构中走出来。

第二节 产业运行质量分析

产业运行是指在特定的经济区域内,在既定的产业发展水平即产业结构状态下,产业组织运用经济资源生产出产品的过程。评价产业运行质量可以从产业之间的协调程度、产业的区域布局、产业的技术水平及产业经济效益几方面进行。新疆目前三次产业结构协调度低,各地区产业布局不平衡,获得的产业技术支持不够。

一、产业结构的效益分析

三次产业相对劳动生产率的变动可以反映产业结构变动过程中三次产业之间的内在联系,也就是三次产业结构变动的协调程度。

新疆三次产业相对劳动生产率的变动见表 3—7。1978—2004 年第一、三产业相对劳动生产率呈下降态势,第二产业则先降后升,第二产业和第一产业相对劳动生产率的差距在 1978—1990 年是逐渐缩小,但到 2004 年扩大为 9.38,第三产业和第二产业相对劳动生产率的差距则先扩大后缩小。

表 3—7 新疆三次产业相对劳动生产率

年份	第一产业(1)	第二产业(2)	第三产业(3)	(2)/(1)	(3)/(2)
1978	0.50	3.22	1.32	6.44	0.41
1980	0.59	2.67	1.25	4.53	0.47
1985	0.60	2.25	1.30	3.75	0.58
1990	0.57	1.76	1.63	3.09	0.93
1995	0.51	2.00	1.41	3.92	0.71
2000	0.38	3.06	1.20	8.05	0.39
2004	0.37	3.47	1.04	9.38	0.30

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

与全国相比,新疆第一、二产业的相对劳动生产率较全国高,第三产业的相对劳动生产率与全国相当。从产业之间相对劳动生产率的变动看,新疆第一产业和第二产业之间的相对劳动生产率的差距都在扩大,这说明新疆与全国一样,第一产业与第二产业之间不协调的情况仍很严重;第三产业和第二产业相对劳动生产率的差距比全国小。见表 3—8。

表 3—8 全国三次产业相对劳动生产率

年份	第一产业(1)	第二产业(2)	第三产业(3)	(2)/(1)	(3)/(2)
1978	0.40	2.79	1.94	6.98	0.70
1980	0.44	2.80	1.63	6.36	0.58
1985	0.45	2.07	1.79	4.60	0.86
1990	0.45	1.94	1.69	4.30	0.88
1995	0.39	2.12	1.24	5.44	0.58
2000	0.33	2.23	1.21	6.76	0.54
2004	0.32	2.35	1.04	7.34	0.44

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

表 3—9 2004 年新疆与西部三次产业相对劳动生产率

	第一产业(1)	第二产业(2)	第三产业(3)	(2)/(1)	(3)/(2)
新疆	0.37	3.47	1.04	9.38	0.30
西部	0.31	2.94	1.25	9.48	0.43

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

按照库兹涅茨标准,三次产业相对劳动生产率变动的一般趋势就应该是第一产业的相对生产率上升,第二、三产业的相对劳动

生产率下降,使三次产业的相对劳动生产率差距不断缩小(趋向于1)。显然新疆、西部与全国三次产业相对劳动生产率的变动都不符合一般趋势,三次产业结构协调度低。

二、新疆的区域产业布局状态

不同的产业要求不同特性的地域空间,不同的地域空间适合不同的产业发展。衡量产业布局是否合理的标准,就是看产业配置是否与地域空间的特性相适应。新疆各地、州、市的自然条件、资源禀赋不同,因此在产业布局上也应各具特色。

(一)从三次产业的区域构成看产业布局

从表3—10可以看出除了乌鲁木齐市、克拉玛依市、石河子市、吐鲁番地区、哈密地区和巴音郭楞蒙古自治州六个地、州、市外,其余地区的第一产业产出比重都高于全疆水平,说明这些地区具有典型的农业特征。而比重最高的阿拉尔市,就是传统农业社会特征最明显的地区。

表3—10 2004年新疆各地州市产业结构

单位:%

地区	指标	地区生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
乌鲁木齐市		100	1.5	38.6	59.9
克拉玛依市		100	0.3	87.5	12.2
石河子市		100	9.5	42.3	48.2
阿拉尔市		100	60.9	14.5	24.6
吐鲁番地区		100	11.3	66.2	22.5
哈密地区		100	17.8	36.4	45.8
昌吉回族自治州		100	30.4	41.5	28.1

续表

地区	指标	地区生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
伊犁哈萨克自治州		100	33.0	31.6	35.4
塔城地区		100	37.0	26.3	36.7
阿勒泰地区		100	31.7	34.7	33.6
博尔塔拉蒙古自治州		100	40.6	20.5	38.9
巴音郭楞蒙古自治州		100	17.6	63.2	19.2
阿克苏地区		100	37.8	24.3	37.9
克孜勒苏柯尔克孜自治州		100	30.1	20.2	49.7
喀什地区		100	44.2	18.5	37.3
和田地区		100	46.0	17.6	36.4
全疆		100	20.2	45.9	33.9

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

而第二产业产出比重大于全疆平均水平的只有克拉玛依、吐鲁番、巴音郭楞蒙古自治州三个地区,说明其工业比重比其他地、市高,并粗略地说明新疆工业主要集中在这几个城市。

第三产业产出比重小于全疆平均水平的只有克拉玛依、阿拉尔、吐鲁番、昌吉、阿勒泰、巴州、克孜勒苏柯尔克孜,这说明新疆大部分地区的第三产业发展态势良好。

总体上看,新疆从“一、二、三”的产业结构向“三、二、一”产业结构成功演变的地、州、市有:乌鲁木齐市、石河子市、克孜勒苏柯尔克孜自治州和哈密四个地区。

(二)从农业内部结构看新疆的农业布局

新疆各地、州、市农业内部结构见表 3—11。

表 3—11 2004 年新疆各地州市农业内部结构

单位：%

地区 \ 指标	农业	林业	牧业	渔业	农林牧渔服务业
乌鲁木齐市	41.5	1.0	51.5	2.1	3.9
克拉玛依市	41.9	12.2	21.3	1.6	23.0
吐鲁番地区	74.6	1.0	22.3	0.1	2.0
哈密地区	59.4	2.5	35.5	0.7	1.9
昌吉回族自治区	51.1	2.0	44.1	1.1	1.7
伊犁哈萨克自治州	53.6	2.3	41.1	0.8	2.2
塔城地区	64.8	1.5	31.9	0.4	1.4
阿勒泰地区	38.0	3.6	53.7	1.4	3.3
博尔塔拉蒙古自治州	65.2	1.7	31.0	0.3	1.8
巴音郭楞蒙古自治州	67.3	1.7	26.1	0.8	4.1
阿克苏地区	72.9	4.3	16.3	0.6	5.9
克孜勒苏柯尔克孜自治州	53.1	1.5	35.1	0.2	10.1
喀什地区	65.5	5.5	26.3	0.4	2.3
和田地区	72.2	5.3	20.6	0.2	1.7
全疆	68.6	1.8	25.0	0.6	4.0

资料来源：《新疆统计年鉴》，中国统计出版社 2005 年版。

农业产值高于全疆平均水平的只有和田、吐鲁番和阿克苏三个地区，比重最大的是吐鲁番 74.6%，最小的是阿勒泰 38.0%，前者几乎是后者的两倍。说明新疆各地区的农业结构差异很大。

林业的产值比重中最高的是克拉玛依 12.2%，最低的是乌鲁

木齐和吐鲁番,两地均为 1.0%,这说明新疆的林业发展很不平衡。

牧业产值低于全疆平均水平的和田、阿克苏、吐鲁番和克拉玛依四个地区,最高值是阿勒泰地区,为 53.7%;最低值是阿克苏,为 16.3%。牧业与农业在新疆各地、州、市交替成为第一产业的主导产业。

渔业占全疆农业生产总值的比重最小,还不到百分之一,这说明渔业的发展水平很低,且各地区的差距很大,比值最高的是乌鲁木齐,为 2.1%,最低的是吐鲁番,仅为 0.1,这也是新疆各地的生态条件客观造成的。

在 2003 年,我国把农林牧渔服务业从第三产业划出来,放到第一产业中。它所占的比重不大,全疆平均水平仅为 4.0%,除了克拉玛依、巴州和克孜勒苏柯尔克孜自治州达到或高于全区平均水平外,其余各地、州、市差距不大,这说明大部分地区的农林牧渔服务业是滞后的。

(三)新疆各地、州、市工业布局的状态

从表 3—12 可以看出,新疆的国有及规模以上非国有工业企业主要集中在乌鲁木齐、昌吉、伊犁三地,这三个地方的企业单位数总和占了全疆国有及规模以上非国有工业企业总数的 57%,而其余地、州、市的企业数则相对很少,这说明在这三个地区工业发展有一定的优势,同时也是工业结构布局失衡的表现。

从各地区的工业总产值来看,最高的是克拉玛依,达 5 330 473.7 万元,但地区的企业单位数却不是最高的,仅为 74 个,这说明克拉玛依的生产效率很高。从其工业增加值也可以看出,它的工业产业是发展得比较好的。就业人员基本与产出相当。

表 3—12 2004 年新疆各地、州、市工业企业主要经济指标

地区	指标 企业单位数 (个)	工业 总产值 (万元)	工业 增加值 (万元)	工业 销售值 (万元)	全部从业 人员年平 均人数(人)
乌鲁木齐市	332	4355365.2	1323619.8	4300477.3	107900
克拉玛依市	74	5330473.7	2651371.8	5291791.9	84609
吐鲁番地区	55	745980.2	534595.7	734772.2	13728
哈密地区	70	305940.4	128039.1	297613.7	24302
昌吉回族自治州	240	1224291.1	347961	1175311.1	45474
伊犁哈萨克自治州	247	896854.3	325190.7	852656.8	58140
塔城地区	77	221186.2	68515.5	208228.3	19636
阿勒泰地区	44	115272.6	40358.5	110433.1	7122
博尔塔拉蒙古自治州	29	101830.5	17686.6	97710.9	7474
巴音郭楞蒙古自治州	118	1678695.3	1031353.9	1595257.8	40389
阿克苏地区	87	442996.2	143414.7	425700.2	21694
克孜勒苏柯尔克孜自治州	17	17641.1	3961.3	17080.7	2001
喀什地区	59	146652.6	43082.9	137118.8	12025
和田地区	29	43932	17039.6	41042.4	5881
全疆	1430	15718444	6689966.6	15373640	449761

注：所选数据为全部国有及规模以上非国有工业企业主要经济指标。

资料来源：《新疆统计年鉴》，中国统计出版社 2005 年版。

三、产业的技术水平

产业的技术水平是衡量产业运行质量的关键标准,也是产业结构高度化的核心,它决定着产业的产出水平、产出质量和产出效益。

(一) 产业技术的支持能力

产业技术的支持能力是指某一地区产业的研究、开发和吸纳转化能力,具体体现在科研体系及人才储备、科研项目 and 科研成果及其应用、研发投入、劳动力素质等各方面。

1. 科研体系及人才储备

截至 2004 年,新疆从事研究与开发机构 231 个,其中县级以上政府部门所属 108 个,拥有科技活动人员 25 071 人,其中科学家和工程师 16 575 人;大中型工业企业科技机构 60 个,从事科技活动的人员 9 986 人,其中科学家和工程师 7 093 人;高等院校科技机构有 17 个,从事科技活动的有 3 136 人,其中科学家和工程师有 2 623 人。

2. 重大科技研究成果及应用

从 2000 年到 2004 年,新疆共取得自治区级重大科技成果 1 192 项,其中获得国家级奖励的有 20 项。2004 年签订各类技术合同 1 619 项,其中技术开发合同 336 项,技术转让合同 121 项,技术咨询合同 573 项,技术服务合同 589 项。合同金融总计 133 370.61 万元。^①

3. 专利申请受理和批准量

2003 年申请专利 1 472 项,其中发明 253 项,实用新型 940

^① 《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

项,外观设计 279 项;批准量 751 项,其中发明专利 75 项,实用新型 520 项,外观设计 156 项。授权率为 51.0%。

2004 年共申请专利 1 492 项,其中发明专利 272 项,实用新型 870 项,外观设计 350 项;批准量为 792 项,其中发明专利 75 项,实用新型 530 项,外观设计 187 项。授权率为 53.1%,申请量占全国的 0.53%,批准量占全国的 0.52%。在全国 31 个省市中排名第 24 位。

2004 年较 2003 年批准量增加了 41 项,授权率提高了 2.1 个百分点。

4. 科技投入

2004 年新疆科技活动经费筹集总额 26.80 亿元,比 2000 年增长 79.9%。其中,自筹资金达 19.10 亿元,比 2000 年增加 1.2 倍,所占比重由 2000 年的 58.2% 提高到 2004 年的 71%。

新疆科技机构、高等院校、工业企业等单位用于科技活动的经费支出为 25.47 亿元,比 2000 年增长 87.9%。研究与发展经费支出由 2000 年的 3.24 亿元增加到 2004 年的 6.01 亿元,增长 85.5%。^①

5. 劳动力素质

2004 年,新疆拥有专业技术人员 39.8 万人。据 2000 年第五次人口普查资料显示,新疆每十万人中,有大专以上学历人口 5 127 人,高中及中专人口 12 178 人,初中人口 27 552 人,小学人口 37 909 人。文盲人口有 103.68 万,文盲率为 7.72%。与全国平均水平相比,大专以上学历人口的比例高于全国的平均水平,文盲率

^① 《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

比全国的平均水平低 1.36 个百分点。^①

(二)科技在农业中的应用程度

1. 农业的机械化

截至 2004 年底,新疆农业机械总动力为 1 046.5 万千瓦,全疆机耕、机播、机收率分别达到 92.5%、82.3%、28.9%。其中农用大、中、小型拖拉机以及配套农具的拥有量在全国处于上游,与西部其他省区相比更是优势明显。但农用排灌柴油机的数量和动力都只处于全国下游水平,在西部也是位次靠后。总动力也是中下游水平,在全国只排在第 21 位。

表 3—13 2004 年新疆主要农用机械化情况

	农业机械总动力(万千瓦)	农用大中型拖拉机		小型拖拉机		大中型拖拉机配套农具(部)	小型拖拉机配套农具(部)	农用排灌柴油机	
		数量(台)	动力(万千瓦)	数量(台)	动力(万千瓦)			数量(台)	动力(万千瓦)
新疆	1046.5	92873	327.3	340625	399.9	198516	453792	7676	10.6
新疆全国(%)	1.63	8.30	8.81	2.3	2.89	10.51	1.96	0.10	0.18
新疆在全国的位次	21	4	4	11	9	3	12	26	26
新疆在西部的位次	3	1	1	2	1	1	7	7	7

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

2. 土地治理能力

土地治理包括除涝、治碱、治理水土流失三个方面。在除涝方面,2004 年新疆除涝面积 38.2 千公顷,全国同期除涝面积

^① 《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

21 197.7 千公顷；在治碱方面，2004 年新疆治碱面积 919.0 千公顷，全国同期治碱面积 5 961.6 千公顷；在治理水土流失方面，2004 年新疆共治理水土流失面积 176.0 千公顷，全国同期治理水土流失面积 92 004.5 千公顷。

3. 水利设施及农田灌溉情况

截至 2004 年，新疆共有水库 498 座，水库总库容量 83.8 亿立方米，平均每座水库的库容量为 0.17 亿立方米，同期全国的水库总数为 85 160 座，水库总库容量为 5 542.0 亿立方米，平均每座水库库容量为 0.07 亿立方米，新疆的单座水库库容量是全国平均水平的 2 倍；全疆有效灌溉面积 3 106.6 千公顷，占总播种面积的 86.47%，是全国 16.61% 的 5.2 倍，说明新疆的水利设施建设很好，相应的灌溉效率高。

4. 农业的现代化

从 1980 年到 2004 年，新疆的农业现代化水平不断提高，农用化肥施用量（折纯量）稳步提高，2004 年达到 99.17 万吨，比 1980 年的 12.20 万吨增加了 86.97 万吨。^①

（三）工业企业的技术基础

1. 工业企业的更新改造能力

新疆积极采用高新技术和先进适用技术来改造传统工业。围绕增加品种、改进质量、提高效益和实现可持续发展，积极引进、消化、吸收国内外先进技术，有重点地采用先进技术对传统产业、骨干企业进行技术改造，技术改造投资快速增长。通过不断投入，一批起点高、投资额大的重点技术改造项目得以顺利实施。新疆钢铁（集团）公司 70 吨电炉、高速线材、冷轧及彩涂，众和公司精铝及

^① 《新疆五十年》，中国统计出版社 2005 年版。

电子铝箔,中泰化学离子膜烧碱及 PVC 改造,天山股份新型干法水泥,屯河股份番茄酱等项目已陆续投入生产并发挥效益,乌石化总厂三聚氰胺、复合肥,金石公司改性沥青等一批重点项目正在建设中。

2. 企业的技术创新活动

新疆积极推进重点企业和企业集团建立技术中心,加快主要面向中小企业的技术创新服务体系的建设。自治区财政资金投入不断加大,仅 2004 年就达 1 000 万元。截至 2004 年底,已有 128 个项目被评为自治区技术创新优秀成果;建立了 65 个国家和自治区级技术开发中心;全区工业企业共开发自治区级以上新产品 879 个,其中,通过自治区级以上新产品鉴定投入批量生产 693 个,累计新增产值 184 亿元,创利税 11.50 亿元。

(四)高新技术产业的发展现状

新疆在生物反应器和胚胎移植技术、敏感器和功能元件、少数民族文字信息处理、风能和太阳能利用以及资源与环境技术等具有特色的领域,取得了一批高水平的研究成果,使得新疆的高新技术研发在全国高技术研究领域占有一席之地,且成果应用取得显著的效益。到 2000 年为止,新疆成立的高新技术区实现工业总产值 32 亿元,出口创汇 1.2 亿元。

四、三次产业的经济效益

(一)农业产业的经济效益

从表 3—14 可以看出,2004 年新疆农业产业的经济效益与全国相比除了油料人均占有量少 0.8 千克外,其他各项指标均高于全国平均水平。显然,新疆农业效益很好,农民生活质量高。

表 3—14 2004 年新疆农业产业的经济效益

单位:千克

	农作物单位面积产量				主要农产品人均占有量				
	粮食	棉花	油料	甜菜	粮食	棉花	油料	猪牛羊肉	牛奶
新疆	6010	1554	2067	57483	409	91.5	22.9	55.2	68.4
全国	5817	1111	1813	30829	362	4.9	23.7	44.6	17.4

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二) 工业产业的经济效益

总体上看,各行业的总资产贡献率大多低于全国平均行业水平,这说明新疆大多数工业产业的全部资产获利能力低,企业经营管理水平有待提高。资产负债率与全国情况类似,都是高负债率。这说明企业的经营风险很大。从流动资产周转次数来看,新疆各行业资产流动性都不强,低于全国平均水平。从工业成本费用利润率指标来看,除了石油和天然气开采业的成本费用利润率较高,为 65.4%外,新疆其余各行业都不高,像水的生产和供应业,甚至亏损率达到 14.1%(在这个指标中,全国没有亏损的),充分说明新疆的工业经济效益与全国水平在某些行业的差距还是很大的。见表 3—15 和表 3—16。

表 3—15 2004 年新疆工业产业的经济效益

行 业	总资产贡献率(%)	资产负债率(%)	流动资产周转次数(次/年)	工业成本费用利润率(%)
煤炭开采和洗选业	6.3	49.9	1.1	8.1
石油和天然气开采业	33.7	43.5	3.6	65.4
黑色金属矿采选业	17.3	59.1	1.4	14.7
有色金属矿采选业	30.7	65.5	1.7	27

续表

行 业	总资产贡 献率(%)	资产负债 率(%)	流动资产 周转次数 (次/年)	工业成本 费用利润 率(%)
非金属矿采选业	8.8	58.6	0.6	11.3
农副食品加工业	5.2	60.3	1.7	2
食品制造业	6.3	75.9	1.1	3.8
饮料制造业	8.4	60.6	0.7	9.1
烟草制品业	50.2	59.2	1.3	15.3
纺织业	-0.4	71.9	1.1	-6.7
纺织服装、鞋、帽制造业	4.2	73.1	1.5	-0.3
皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	11.2	60	1.3	5.4
木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	9.5	58.3	2.3	2.3
家具制造业	8.6	12.5	1.4	13.9
造纸及纸制品业	6.2	59.3	0.9	5.6
印刷业和记录媒介的复制	5.5	45.7	1.8	2.7
石油加工、炼焦及核燃料加工业	12.5	38	4.4	1.5
化学原料及化学制品业	9.8	52.1	1.7	7.8
医药制造业	9	64	0.8	12.6
化学纤维制造业	8	63.4	1.8	7.5
橡胶制品业	4.5	64.3	1.1	0.5
塑料制品业	6.6	55.3	1.2	4.7
非金属矿物制品业	6.3	55.9	1	6.6
黑色金属冶炼及压延加工业	28.9	45.9	3.4	15.3
有色金属冶炼及压延加工业	8.8	63.6	2.1	6.3
金属制品业	8	57.5	1.8	3.4

续表

行 业	总资产贡 献率(%)	资产负债 率(%)	流动资产 周转次数 (次/年)	工业成本 费用利润 率(%)
通用设备制造业	5.3	52.8	0.9	3.2
专用设备制造业	1.6	80.3	0.8	-3.1
交通运输设备制造业	1.5	71.9	1.1	-2.3
电气机械及器材制造业	7.3	58.5	1.1	7.2
通信设备、计算机及电子设备制造业	26.5	72.9	1.4	18.2
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	21	49.4	1.2	24.8
废弃资源和废旧材料回收加工业	12.4	46.1	1.8	1.2
电力、热力的生产和供应业	3.7	75.6	1.8	-5.6
燃气生产和供应业	1.9	53.5	0.8	-1.7
水的生产和供应业	-0.8	45.4	0.8	-14.1

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

表 3—16 2004 年全国工业产业的经济效益

行 业	总资产贡 献率(%)	资产负债 率(%)	流动资产 周转次数 (次/年)	工业成本 费用利润 率(%)
煤炭开采和洗选业	11.86	60.23	1.59	8.89
石油和天然气开采业	44.50	34.53	3.82	79.84
黑色金属矿采选业	27.29	50.96	2.28	18.05
有色金属矿采选业	23.76	55.08	2.80	17.87
非金属矿采选业	10.83	57.01	2.09	6.27
农副食品加工业	9.70	62.83	3.23	3.12
食品制造业	11.05	57.70	2.13	5.20
饮料制造业	14.64	55.33	1.58	8.02

续表

行 业	总资产贡 献率(%)	资产负债 率(%)	流动资产 周转次数 (次/年)	工业成本 费用利润 率(%)
烟草制品业	58.45	37.59	1.44	29.99
纺织业	8.08	63.07	2.30	3.09
纺织服装、鞋、帽制造业	11.08	56.50	2.48	4.14
皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	12.01	59.76	2.64	4.04
木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	10.88	56.43	2.60	4.60
家具制造业	9.81	57.65	2.27	4.63
造纸及纸制品业	9.02	61.41	2.01	4.97
印刷业和记录媒介的复制	9.99	53.25	1.58	7.67
文教体育用品制造业	8.87	54.73	2.19	4.02
石油加工、炼焦及核燃料加工业	19.31	53.79	4.89	3.31
化学原料及化学制品业	13.30	56.54	2.37	7.73
医药制造业	11.75	52.83	1.39	9.53
化学纤维制造业	7.86	59.55	2.63	3.46
橡胶制品业	10.00	62.08	2.04	4.93
塑料制品业	8.24	56.28	2.11	4.03
非金属矿物制品业	10.63	60.57	1.89	6.01
黑色金属冶炼及压延加工业	14.02	59.24	2.63	7.03
有色金属冶炼及压延加工业	11.53	64.99	2.45	5.46
金属制品业	11.21	60.81	2.18	5.04
通用设备制造业	10.30	64.44	1.56	6.06
专用设备制造业	8.11	64.98	1.46	5.02
交通运输设备制造业	11.11	60.44	1.72	6.19
电气机械及器材制造业	10.25	61.09	1.88	5.10

续表

行 业	总资产贡 献率(%)	资产负债 率(%)	流动资产 周转次数 (次/年)	工业成本 费用利润 率(%)
通信设备、计算机及电子设备制造业	8.32	61.63	2.32	3.99
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	8.99	58.15	1.91	4.94
废弃资源和废旧材料回收加工业	10.38	70.33	3.71	1.55
电力、热力的生产和供应业	7.94	64.02	2.25	5.55
燃气生产和供应业	3.55	47.29	1.75	1.81
水的生产和供应业	2.23	45.22	0.83	1.06

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

第三节 产业结构的调整

产业结构的调整,就是要改变现有产业结构的不合理状况,推动产业结构的升级。通过产业结构的调整,从而促进新疆的经济增长和发展。

一、产业结构存在的问题

(一)从产出结构和就业结构看

2004年,新疆的三次产业的产出结构为20.2:45.9:33.9,是“二、三、一”结构;全国为15.2:52.9:31.9,是“二、三、一”结构。虽然同为“二、三、一”结构,但实际上新疆的第一产业比重过高,高出全国平均水平5个百分点,说明农业在新疆国民经济中的地位相对突出;而工业的产出比值又低于全国平均水平7个百分点,工业基础较为薄弱,虽然第三产业的产值比重高出全国平均水平2

个百分点,但由于第三产业是依附于第一、二产业发展的,所以第三产业的发展基础不稳固。同时,2004年新疆的三次产业就业结构为54.2:13.2:32.6,全国为46.9:22.5:30.6,可见新疆的第一产业中滞留了大量的劳动力,其比重高出全国7.3个百分点,而第二产业的就业比重偏低,转移出了大量的劳动力,第三产业吸纳的就业人数比例则高出全国2个百分点,这与产值结构相适应。

总的来说,新疆三次产业结构的就业结构变动滞后于产出结构的变动,三次产业结构的比例关系不协调,这反映了新疆产业结构的高度不够。

(二)从三次产业的内部结构看

要清楚认识新疆产业结构存在的问题,只分析三次产业之间的比例关系是不够的,还要考察三次产业的内部结构:

1. 农业内部结构存在的问题

目前新疆农业产业结构还处于产业结构内部结构单一,种植业比重偏大,牧业发展与全国平均水平相比较慢,林、渔业比重偏小。农业生产条件差,农产品附加值低,初级农产品多,产品结构趋同现象严重。农业结构调整缺乏科学规划和引导。例如,号称新疆的“一白”战略——棉花,经过十多年的苦心经营,仍停留在原棉的生产上,尚未带动相关产业的发展。有时,随市场价格的影响,新疆棉还卖不出好价格,严重挫伤棉农的积极性。叶城的薄皮核桃卖给内地6000—7000元/吨,而内地加工成的核桃养颜露要卖到12万元,终极产品价格是初级原料的十多倍。

2. 工业内部结构存在的问题

工业内部结构层次不高、竞争力不强,工业增长质量不高,已成为制约新疆国民经济快速发展的主要矛盾。主要表现在:在2004年,新疆重工业产值为1444.3亿元,占工业总产值的82.24%,充

分说明新疆的工业是以重工业为主,在重工业内部,采掘和原材料工业又占较大比重,高新技术产业在整个工业体系中比重较小,工业过分依赖资源开发,加工业滞后,且工业技术水平低,科技含量低,缺乏应有的竞争力。人们关注的“一黑”战略,轰动效应大于经济效益,由于相关的产业尚未形成,只能以1吨原油1000元的价格卖出,而买进的乙烯、丙烯等化工产品则达到20000多元/吨。

3. 第三产业内部结构存在的问题

新疆产业结构不合理的一个突出表现就是第三产业发展滞后,仅处于发育阶段。其中,商贸、餐饮、交通运输等传统服务业占比很大,而信息咨询、科学技术服务等高素质的第三产业还有待进一步发展,这充分说明新疆的第三产业发展层次不高。旅游业这类有资源优势的产业,目前开发程度仍很低,层次较浅,旅游基础设施差,资金不足,管理水平低下,旅游产品单一,整体局面落后,与新疆极富特色的旅游资源优势极不协调,无法带动经济发展。

二、产业结构调整的目标和原则

(一)新疆产业结构调整的目标和方向

要以提高农业综合效益为目标,稳定发展第一产业;在改造提高传统资源型产业的基础上,大力发展现代加工制造业;以旅游业为支柱,构筑第三产业新的增长点。

(二)新疆产业结构调整的原则

新疆产业结构的调整,是在中国新一轮经济结构调整的大背景下进行的。因此应遵循以下五个基本原则:

1. 坚持以市场为导向

产业结构的调整,是在发展社会主义市场经济条件下进行的。因此在进行结构调整时,要在国家宏观调控和政策的指引下发挥

市场配置资源的基础作用,要根据国内外的市场需求,在市场竞争中进行结构调整和实现产业升级。认真研究多样化、优质化的市场需求,找准产品定位和市场定位,重点发展商品率高、市场前景广阔的产品。

2. 企业主体原则

企业是市场经济条件下的微观经济主体,是产业结构的载体,是产业结构调整的天然主体,企业应根据自身的状况、所处行业的现状及竞争形势自主做出决策。政府在结构调整中的职能主要是指导、规范、协调和服务,其主要职责不再是直接调动社会资源或指挥企业贯彻政府意图,而是通过政策引导、制定法律法规、信息发布等体现政府意志,为结构调整提供制度保证。

3. 技术进步原则

技术进步是推动产业升级的主要动因。目前产业结构调整正面临高新技术迅猛发展的时期,引进、开发新技术,用新技术武装、改造农业和工业,适度发展高新技术产业,特别是信息技术、生物技术,是实现产业结构调整的唯一出路。

4. 合理分工原则

一个省域产业升级是在省内各地区产业合理布局的状况下实现的,是互相联系、相互支持的产业体系的整体跃升,是充分利用各种资源、提高产业体系经济效益的跃升。按照比较优势发展特色经济,建立有效合理的分工体系。

5. 可持续发展原则

产业结构的升级是资源配置重塑的过程,在这个过程中,既要满足当前发展的需要,又要考虑未来发展的需要,不能以牺牲后代人的利益为代价来满足现代人的利益。坚持可持续发展原则就是要摒弃那种高投入、高消耗、高污染的粗放型增长方式,进行集约

生产,绿色生产,将产业结构的升级、生态建设和保护结合起来。

三、产业结构调整的基本思路

(一)农业产业结构的调整

农业是新疆的基础产业,在产业结构中居重要地位。新疆农业结构调整和优化的目标是:以市场为导向,以增加效益为出发点,调整和优化农业内部结构,大力发展特色农业,实现农业优质、高产、高效,推进农业产业化和现代化。

1. 全面提高农产品质量,优化农业产品结构

在稳定发展粮食生产的基础上,全面加快种植业结构调整,建立“粮、经、饲”三元种植结构,优化内部品种结构,因地制宜,合理布局。粮食作物要确保总产量稳定增长,提高单产,改善品质,加快向优质多样化、营养化、专用化发展。经济作物要提高质量,合理调整区域布局,努力创造名牌产品。大力发展棉花、林果等特色优势产业。

2. 调整农业布局,优化农业区域结构

形成以天山北坡优质小麦生产区和以番茄、胡萝卜、枸杞、红花为主的红色产业。在天山北坡一大批农业产业化龙头企业发展壮大之后,南疆地区建一批起点高、科技含量高、辐射带动能力强的产业化龙头企业,形成多个林果种植区域。

3. 提升科技水平,加快成果转化

应加大科技投入,强化技术进步对农业的促进作用,培育、引进和推广技术含量高的新品种,加快农畜品种的更新换代,广泛应用优良品种及与之配套的科学化、规范化的栽培、管理、加工技术,以促进品种结构与质量结构的调整和优化。

一是要运用现代生物技术和常规技术,着重解决农、林、果、

草、畜、禽的良种繁育和病虫害防治等问题；二是加强特色瓜果保鲜、储藏、包装及深加工技术的研究和引进；三是健全农、林、水利科技推广服务体系；四是做好种子、节水、精准农业、生态农业示范工程，建设一批优质、高产、高效、特色农业科技示范区，实现科技示范、典型引路；五是稳定农技推广队伍，使先进适用技术得到普遍、有效的推广；六是建立农产品质量监测体系，积极推广、普及无公害农产品操作规程。

4. 实施有力的农业政策

政府应根据结构调整中出现的新矛盾，进一步完善各环节重大问题上的具体优惠政策，尤其是在安排用地、投放支农资金、减免税费、鼓励技术人员下乡、保护农民利益等方面，给予最大限度的优惠，真正使农业结构调整轻装上阵。要制定出符合自身特点的农业产业政策，并提出相应的推进手段、实施措施和奖惩制度，在政策上为各项农业结构调整和优化开路护航。

5. 加快农业信息化建设

必须大力加强农村信息工程建设，通过建立健全信息服务体系，保证信息快速传递，充分发挥信息的时效作用，确保农业结构调整保持主动性和超前性。

6. 推进农业产业化进程

应积极发展以农业优势资源为原料的精深加工业，培育具有市场开拓能力、能为农民提供服务和带动农民发展商品生产的龙头企业，加工企业应以自己的主导产品为纽带，加强同农民之间的合作，使产销关系稳定下来，增强市场竞争能力。

(二) 工业产业结构的调整

工业在产业结构中处于核心地位，在工业化进程中产业结构的升级，主要就是工业结构的升级。针对新疆工业的现状，工业结

构调整的重点应该是以发展高新技术产业为产业发展的方向,要用高新技术改造传统产业,延长产业链,提高产品附加值和市场竞争力。

1. 做大做强石油、石化工业

该产业应优先发展,形成新疆经济发展的龙头,同时积极发展与之协作的相关产业和配套的下游产业,延伸其产业链,形成具有规模的协调的产业群,提升产业竞争力和新疆区域竞争力。

新疆要紧紧抓住石油、石化工业前所未有的发展机遇,建设全国重要的石油、石化基地,集中优势力量全力以赴支持中石油、中石化和中国化工集团等大企业集团,不断加大区域内油气勘探开发力度,确保油气产量稳步增长,同时提高油气资源在新疆加工的数量和深度,最大限度地延伸油、气加工产业链条,做大做强下游产品的精深加工,支持有条件的地方企业以多种形式与石油企业融合联动,共同开发石油下游产品加工业。以现有大型石化基地为依托,全力以赴建设好独山子—克拉玛依、乌鲁木齐、吐哈、南疆四大石化基地,充分发挥大型石化项目的集聚和带动作用,在新疆尽快形成年销售收入超千亿元的石油、石化产业集群,全面推动新疆石油、石化及其下游产品加工业高速度、跨越式发展。

2. 大力发展煤电、煤化工产业

新疆煤炭资源预测储量占全国资源总预测储量的40%以上,有着巨大的开发潜力。新疆要走出一条“煤—电—高耗能产业”一体化的路子,推进煤炭资源优势向经济优势转变。

近年来,山东鲁能、江苏徐州矿业、神华、国投集团等国内大企业先后在新疆展开煤炭勘探开发和煤电、煤化工基地建设,其中由鲁能集团投资的哈密煤电基地项目总规模为建设1 000万千瓦左右的电厂和2 500万—3 000万吨/年配套煤矿,目前一期工程已

经开工建设。有分析指出,新疆的煤炭不仅储量大,而且具有发展煤炭液化产业的特殊优越条件。新疆的煤炭品质 84% 适合气化和液化,大部分矿区适合煤变油的大规模工业化生产。目前煤变油中试已经成功,具备了规模化生产的技术条件。

3. 加快优势矿产资源开发利用

新疆的铁、铜、黄金、有色金属和稀有金属矿产也是最具开发潜力的优势资源。应开放市场,进一步加大招商引资力度,加快勘探开发步伐,尽快形成一批矿产资源勘探、开发、冶炼、加工的产业集群,拉长产业链、提高附加值,从根本上改变新疆矿业开发缓慢的状况。矿产资源中除国家有明确规定不能放开的矿种外,其余一律对国内外有勘探能力的企业放开,坚持实施谁勘探、谁开发、谁收益和有权依法有偿转让的政策,吸引国内外高水平勘探队伍在新疆进行矿业勘探。与此同时,大力发展石材、石棉、膨润土、蛭石、红柱石等非金属矿产资源以及钾盐、钠盐资源的精深加工,提高产品科技含量和附加值,打造全国最大的盐化工基地和重要的建材产品出口加工基地。

4. 大力发展特色农副产品加工业

新疆拥有丰富的水土光热资源,发展特色农业条件十分优越,棉花、番茄、葡萄、香梨、哈密瓜、枸杞、啤酒花、肉类、奶制品等农副产品在资源和消费市场上具有突出的特异性,工业化开发的价值和潜力巨大。近几年实施的优质特色林果基地建设已初见成效,目前以环塔里木盆地为主要基地的林果园艺业总面积已达 1 004 万亩,为大规模发展特色农副产品加工业奠定了良好的基础。自治区要充分利用棉花品质优势,面向国际国内市场,支持纺织企业与国内外有实力的大企业大集团联合,推进上下游、贸工农一体化,尽快形成一批技术装备一流、规模在 50 万至 100 万锭、

核心竞争力强的大型企业集团;在南北疆交通要道及主要产棉区规划建设大型棉纺工业园区,提升棉纺产业集聚度,逐步实现由全国最大的优质棉生产基地向西部最重要的棉纺织工业基地的转变。

5. 因势利导发展高新技术产业

新疆应采用先进技术装备提升传统工业水平,要以生物制药、保健食品、新能源、超高压及特高压变压器和信息产业为重点,着力推进重大科技成果产业化,形成一批具有自主知识产权、技术起点高、产品市场竞争力强的高新技术产业和企业集团,增强市场竞争力。

(三) 第三产业的结构调整

提高第三产业在产业结构中的比重,使第三产业与第一、二产业相适应,是产业结构升级的重要内容。新疆的第三产业要以市场化、产业化、社会化为方向,积极拓宽业务。

1. 运用现代技术改造传统商贸流通业,推进流通业现代化进程

随着新疆向西开放进程的不断加快,新疆部分区域中心和边境城市正在实现向国际商贸中心城市和商贸集散地的角色转变过程。顺应新形势的需要,新疆必须加快流通企业、交通运输业、仓储服务业的整合步伐,尽快形成现代化的物流配送体系,形成第三产业整体优化重组,为第一、二产业服务,减少流通环节,提高流通效率的大流通概念,建立与外贸需求和农村消费品市场需求相适应的流通组织,加快新疆大流通产业发展。

2. 大力发展交通运输、邮电通信业,消除新疆经济发展的“瓶颈”制约

提高新疆交通运输和邮电通信业服务水平,继续加大行业投

入力度,优化行业内部结构,提高服务水平。要根据第一、二产业的需要来发展与之相适应的交通运输方式,可以形成航空、铁路、公路、管道运输几线并进的立体化交通网络。同时要建立门类齐全、形式多样的信息服务体系,实现信息服务业的集约化、产业化,有效促进新疆边远落后地区的通信发展,进而推动新疆邮电通信事业的持续、协调、健康发展。

3. 大力发展信息服务产业

在资金、技术、人才、价格、管理体制等方面采取有效措施,丰富新疆社会服务业体系的内涵、有步骤地加快通信及信息服务业的市场开放程度,提高信息服务的质量和水平;同时要鼓励有实力的生产和流通企业及其他社会资本投资电子商务,扶持优势企业做大做强,形成网络与实体相结合的电子龙头企业,力争把电子商务建成新疆加快产品流通速度的新经济增长点。

4. 金融、保险业

加快推进金融、保险业经营机制的转换进程,增强金融、保险业国际竞争力,化解金融不良资产,开拓新业务,扩大金融服务业覆盖面。鼓励金融业务创新,支持商业银行拓宽信贷业务范围、积极开拓国际金融业务,强化监管,防范和化解金融风险。

5. 房地产业

积极发展城乡房地产业,推广和规范物业管理,优化并提升社区服务业水平,进一步发展以经济适用房为重点的房地产业,加快发展装饰装修服务,引入竞争机制,推进房地产开发、销售和物业管理的分业经营。

6. 旅游业

积极发展旅游业,加快消除旅游业“瓶颈”制约,建设旅游业综合服务体系。充分发挥新疆旅游资源优势、航空区位优势、口岸优

势,将特色旅游业培育为新疆的支柱产业。把新疆从 20 世纪中国旅游业的战略后备基地转变为我国知名旅游胜地,使旅游服务业成为新疆吸引外商投资、创造就业机会、丰富第三产业体系、促进新疆与中亚、欧洲为主的世界各国交流与合作的重要新兴产业。

7. 大力发展文化教育产业

全面开展职业技术教育与培训,扩大文化服务性消费支出,以文化发展驱动经济发展;选准文化产业的发展方向和重点,推动有关文化产业发展以适应全社会文化素质提高而增加的对文化的需求。通过文化体制改革和文化产业发展,推进精神文明建设和社会各项事业,实现经济社会的健康、协调发展。同时注重继续教育产业的发展,实现教育的普遍化和终身化。

第四节 新型工业化建设

党的十六大做出了要走新型工业化道路的重大战略部署,对于新疆这个经济欠发达、新型工业化程度较全国其他地方要低的地区来说,走新型工业化道路更是意义重大。在新型工业化建设过程中,要立足现实,认真分析地区的优劣势,找准发展路径。

一、新型工业化道路的重大意义

“坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。”这是党的十六大提出的新型工业化道路。与传统工业化道路相比,新型工业化道路的“新”主要表现为:首先,“新”在充分发挥科学技术作为第一生产力的重要作用,注重依靠信息技术和科技进步提高经济效益;其次,“新”在正

确处理经济发展与人口控制和资源、环境保护的关系,实施可持续发展战略,即把实现工业化纳入可持续发展的轨道,而不是先污染后治理、先破坏后建设。大力实施可持续发展战略,是走新型工业化道路的根本性要求,也是关系中华民族生存和发展的长远大计;第三,“新”在人力资源优势得到充分发挥。我国人口多,就业压力大,绝不能像发达国家那样,以牺牲就业为代价来实现工业化。我们既要注重发展资本技术密集型的产业,也要注重发展劳动密集型的产业,不断提高劳动者的素质,使人力资源在实现工业化的过程中得到充分发挥。

建设新型工业化,具有实践“三个代表”重要思想,促进大局稳定、经济社会协调发展的政治意义。新型工业化体现着现代先进生产力的发展水平,只有加快新型工业化建设,才能实现先进生产力的大发展、现代科技文化的大进步和人民生活水平的大提高,才能使各族人民更多地享受发展的成果,才能更好地“稳疆兴疆、富民固边”,促进新疆大局的稳定。

建设新型工业化,具有紧跟国际潮流、顺应国内外发展大势的时代意义。当今世界,科技革命突飞猛进,经济全球化深入发展,人类生产活动和社会生活进入了信息化、智能自动化和全球化时代。我们只有主动融入世界科技进步潮流,积极顺应信息化发展趋势,坚持以信息化带动工业化,才能更好地发挥后发优势,借助信息技术的巨大推动力和工业化、信息化的广泛影响力,实现我区经济的跨越发展。

建设新型工业化,具有加速现代化进程、全面建设小康社会的全局意义。工业是现代经济发展最强大的推动力量,工业化是创造物质财富、提升文明程度、改善人民生活最有效的重要途径。我们必须加快推进新型工业化,充分利用现代工业文明的最新成果,

大力提升工业发展的整体水平,强化工业经济的地位和作用,为第一、三产业的发展提供“引擎”动力,为城镇化建设提供产业支撑,为社会事业的进步提供物质基础。

建设新型工业化,具有促进优势资源转换、深入推进西部大开发的战略意义。新疆是资源大区,但是由于我区工业化水平低,“原字号”产品多,大量宝贵的资源只得到粗加工、初加工,资源优势没有很好地转化为经济优势。只有加快新型工业化建设,做大做强优势和支柱产业,才能促使优势资源的尽快转化,西部大开发战略也才能得到持续深入推进。

建设新型工业化,具有有效解决“三农”问题等经济社会矛盾的现实意义。多年的实践证明,就农业抓农业,农业上不了新水平;不走新型工业化道路,传统工业得不到有效改造。只有加快我区新型工业化建设,才能带动农村二、三产业的发展,才能有效促进农村富余劳动力的转移,才能繁荣和发展小城镇,才能从根本上解决“三农”问题。也只有加快新型工业化建设,促进经济和社会的发展,才能以发展的手段来解决面临的各种现实矛盾和问题。

建设新型工业化,具有蜕变旧有思维模式、锻造崭新文明形态的社会意义。新型工业化是对传统农业生产方式的革命,实施新型工业化的过程,就是荡涤旧有的小农意识、冲刷陈旧思维方式和生活习俗的过程,它触及每一种社会组织、每一位社会成员,必然促使社会形态、人们思想观念和生活方式发生深刻的变革。可以预期,随着新型工业化进程的推进,一种新的、更加文明的社会形态将会出现。

中科院某课题组曾按万元产值能耗、万元产值水耗、万元产值废物排放和全社会劳动生产率四项指标计算,得出新疆 2000 年和 2001 年新型工业化综合指数分别为 0.138 和 0.141,均居全国第

25位、西部第6位。值得注意的是,这两个年份中,新疆是全国新型工业化指数增长较慢的5个省区之一,2001年其综合指数不仅低于全国水平,也低于西部平均水平。见表3—17。

表3—17 新疆新型工业化程度比较

地区	新型工业化综合指数		全国排序		西部地区排序	
	2000年	2001年	2000年	2001年	2000年	2001年
全国	0.161	0.168				
东部	0.282	0.302				
中部	0.162	0.174				
西部	0.138	0.146				
新疆	0.138	0.141	25	25	6	6

资料来源:新疆维吾尔自治区发展计划委员会:《调查研究优秀成果和论文汇编(2003—2004)》,2004年。

对于新疆而言,建设新型工业化,既是现实的挑战,更是一个弥足珍贵的机遇。应充分认识加快新型工业化建设的重大意义,积极建设新型工业化。

二、建设新型工业化的有利条件和不利因素

(一)建设新型工业化的有利条件

在新疆这样一个传统的农牧业大区,积极推动新型工业化进程,努力建设工业强区,这将是一次历史性的跨越。而新疆加快新型工业化进程,也已经具备了条件。随着西部大开发战略和优势资源转换战略的实施,新疆的经济发展正在加速。2004年,全区生产总值达2200亿元,人均生产总值达11199元,地方财政一般预算收入155亿元。综合实力的不断增强,为新疆加快新型工

业化进程奠定了坚实的基础。

1. 政策优势

1996年以来,党中央、国务院已专门就新疆发展和稳定工作发了6个文件,特别是2004年下发的11号文件,确立了新疆在西部大开发中的重要地位,明确了今后新疆发展和稳定的战略方针、战略目标、战略措施以及对新疆的一系列支持政策。2005年4月,中办又下发了15号文件,进一步部署内地省区和企业对口支援新疆的工作。这为新疆新型工业化的建设提供了非常难得的历史机遇。

2. 资源优势

独特、丰富的矿产资源是新疆加快新型工业化进程的重要依托。全区现已探明矿产117种,储量居全国前5位的有煤炭、石油、天然气等26种,品种多、储量大,极具开发潜力。新疆同时拥有丰富的土地资源,特别是城市周边有大片的戈壁荒滩等非耕地资源可以利用。另外,粮食、棉花、特色林果业等大宗农林产品和畜牧业是新疆的传统优势,为发展特色农产品加工业构筑了雄厚的原料基础。总之,这些资源优势为新型工业化的发展奠定了坚实的物质基础。

3. 地理优势

新疆与8个国家接壤,拥有17个国家一类口岸,是中国连接中亚、南亚、西亚和欧洲的重要陆路通道。从资源结构看,中亚国家的石油、天然气等与我国经济发展有很大的互补性;从发展眼光看,中亚国家经济正处于恢复与增长阶段,消费市场正待开发,这为新疆地产品和国内产品西进提供了广阔的空间;从长远看,新疆周边的南亚、西亚、俄罗斯及东欧,是可利用的潜力很大的市场。显而易见,新疆已经成为向西开放的陆上通道和利用两个市场、两

种资源的前沿阵地。

4. 工业体系基础优势

经过多年的不懈努力,新疆工业经济已初具规模,优势产业框架逐步凸显,初步形成了以石油石化、钢铁、煤炭、纺织、特色轻工、建材、机电为主的资源型工业结构体系,一批年销售收入超过10亿元的强势企业迅速崛起。在国家的支持下,一批事关新疆长远发展的水利、交通、能源、通信等重大基础设施建设项目陆续建成。这使新疆加快新型工业化进程有了良好的凭借。

5. 廉价劳动力优势

由于西部贫困地区人多地少的矛盾比较突出,加之二、三产业不发达,农村大量的剩余劳动力需要转移和输出,城市也有很多人需要就业,这为新疆下一步发展新型工业提供了充裕的、低成本的劳动力资源。

(二) 建设新型工业化的不利因素

应该清醒地认识到新型工业化建设不是轻而易举的事,除了上面说的一些有利条件外,还有很多阻碍新型工业化建设的不利因素。

1. 基础设施落后

2004年,铁路营业里程为2999公里,公路通车里程为86824公里,民航区内通航里程111768公里,人均里程、尤其是运输网密度都低。固定电话用户为516.7万户(其中农村为108.2万户),移动电话用户为489.7万户,用户密度低于全国平均水平。教育、卫生和市政等公共设施也都欠账多。这些影响到工业投资硬环境的基础建设,阻碍工业化进程。

2. 投资环境较差

新疆利用外资状况极差,引进外省市资金近年有进步,但仍

处于落后水平,市场运作手法少而行政审批烦琐,运用让度优势资源吸引投资的政策不灵活而且宣传不够。软环境不宽松,基础设施等硬环境也待改善。因此没有创造出良好的投资环境吸引各方投资。

3. 缺少大集团大工业项目对工业发展的带动作用

新疆的大型企业以中油、中石化的分公司为主,地方工业大企业很有限,基本上没有一个进入全国百强的新疆地方工业企业。大集团大企业少,且未发挥辐射带动作用,没有激活大工业和形成大的产业群体。

4. 科技水平提高慢,人才素质不适应工业化要求

从20世纪90年代至今,新疆没出一项国家级的重大科技成果,同样使人伤神的是人才状况,高素质人才流失严重,毅然留在新疆工作的为数极少,新培养的一代要积累知识和实践经验还需时日。

5. 信息化处于起步阶段

只有个别大企业开始应用ERP,进行信息化建设。企业内部管理、设计、流程、质控、财务、商务等应用计算机很少,形成网络平台的更少。不加快这方面的步伐,与东部甚至中西部较先进省市的数字鸿沟将越来越大。

三、加快新型工业化建设基本思路

(一)新型工业化建设必须处理好的四个关系

1. 处理好工业化与信息化的关系

要切实提高对信息化和工业化辩证关系的认识,防止把工业化和信息化分割开来和对立起来,要真正认识到,在今天,工业化不能离开信息化,信息化同样也离不开工业化。新疆的新型工业

化道路是信息化和工业化相互交融、相互促进的现代化进程。

2. 处理好推进技术进步与发挥劳动力资源的关系

在积极推进传统产业技术改造,提高一些资本密集型产业资本有机构成的同时,要大力发展劳动密集型的中小企业,将前者转移出来的富余劳动力重新吸收就业。只注重发展技术密集型产业,而不注重发展劳动密集型产业,劳动力资源就会过剩,就业容量就会狭小。因此,在强调技术进步的同时,需要发展劳动密集型产业,使劳动力资源特别是剩余劳动力得到充分的利用。对于传统国有工业产业,要对其进行技术改造,提高其资本有机构成,建立现代企业制度,提高其竞争力。所以,要坚定不移地改造传统产业,提高其技术水平和资本有机构成。同时,必须调整所有制结构,大力发展容纳剩余劳动力就业容量较大的各类中小企业,给传统工业产业的结构调整创造一个转移再就业劳动力的外部条件。

3. 处理好技术进步需要与目前市场需要的关系

一些技术进步有提高产品性能的作用,但同时产品的成本也上升,影响产品销售。如农用运输机械,我国农民目前的生活水平相对车辆音响、空调密封等要求并不严格,在提高这些技术含量方面下工夫,虽然可以推进技术进步,但是产品的成本和价格上升,农民的购买力有限,影响到产品的需求量,反而会抑制产业的发展。因此,产业在提高产品性能和增加产品功能方面的技术进步速度,要适应人民生活水平和购买力提高的速度。

4. 处理好二元经济与统筹城乡发展的关系

统筹处理好城乡资源的配置,促进资源和生产要素的城乡互动。统筹处理好城乡的产业发展,改变农业的传统生产方式;统筹处理好城乡的社会发展,缩小城乡差距;统筹处理好城乡国民收入

分配,加大对农村的支持力度。

(二)把握好新型工业化的建设重点

加快推进优势资源转换战略,做大做强石油、石化等优势支柱产业,走适合新疆区情的新型工业化道路。

一是依托新疆的油气资源优势以及现有产业基础,创造条件鼓励区内外有实力的企业和社会资本积极参与石油、石化下游产品的开发,做大做强石油、石化工业;二是积极推进煤炭资源优势向经济优势的转变,鼓励多元投资,大力发展煤电、煤化工产业;三是要进一步打破垄断,降低门槛,放宽准入限制,加快特色优势矿产资源开发利用;四是要以粮食、畜牧业和特色林果业等产业基地为依托,以农副产品精深加工为重点,吸引、鼓励和支持国内外大企业、大集团来新疆投资开发农副产品精深加工项目,大力发展特色农副产品精深加工;五是要充分利用棉花资源优势、品质优势,加快调整和优化棉纺企业组织结构,支持纺织企业与国内外有实力的大企业、大集团联合,努力提升纺织工业水平;六是要以生物制药、保健食品、新能源、超高压及特高压变压器和信息产业为重点,积极发展高新技术产业。

要围绕做大做强重点产业,落实好四个关键性的措施,一是要加快园区建设步伐,强化工业经济的基础支撑;二是要加大招商引资工作力度,增强工业经济的整体实力;三是要放手发展非公有制经济,壮大工业经济发展的力量;四是要提高劳动者素质,保障新型工业化建设顺利进行。

(三)以科学发展观推动新型工业化建设

加快推进新型工业化建设,是一项长期而艰巨的战略性任务,必须坚持以科学发展观为指导,走出一条符合新疆区情的新型工业化路子。

1. 坚持统筹规划,合理布局

新疆地域辽阔,在加快推进新型工业化进程中,一定要根据国家产业政策和地区实际,牢固树立一盘棋的思想,科学制定新疆新型工业化发展的总体路线。

2. 要坚持因地制宜,突出特色

特色就是优势,特色就是市场,特色就是效益。新疆的能源、有色金属丰富,农副产品独具特色,政府将大力支持相关企业。通过大力发展特色产业,带动和促进区域经济发展。

3. 要坚持高技术、高标准、高起点

高技术、高标准、高起点是发展的一条基本原则,也是新疆发展的有效途径。要借鉴国内外的成功经验,采用和争取国内外的先进技术和强势企业,发挥后发优势,加快推进新疆的新型工业化建设。

4. 要坚持以城镇化促进工业化

新疆的农村人口占全疆人口的三分之二,没有农村的全面小康,就没有新疆的全面小康。要积极稳妥地建设一批资源开发型、交通枢纽型、风景旅游型、商贸流通型、贸工农结合型等形式多样的小城镇,推动农村城镇化、工业化进程。

5. 坚持人与自然的和谐发展

新疆的生态环境相对比较脆弱,一旦造成破坏,恢复的代价很大。在依托资源优势发展新型工业化的过程中,要牢固树立建设节约型社会、发展循环经济的观念,还要把推进工业化进程与生态环境保护有机结合起来。

(四)加强领导,提高服务,营造环境

加快推进新型工业化建设是一项庞大的系统工程。政府作为经济社会各项事业发展的领导者和组织者,必须进一步统一思想,

提高认识,把加快新型工业化建设作为繁荣新疆经济、实现新疆经济快速增长的一项战略任务,努力开创新疆新型工业化建设新局面。

1. 要进一步解放思想,更新观念

经济要发展,观念要更新。没有思想的大解放,观念的大更新,就没有工业的大发展,经济的大跨越。在思想观念上一定要有强化学习、强化创新、强化市场和强化开放的四个意识,要以工业化思维为先导,以工业促农业。

2. 要进一步转变职能,强化服务

各级政府及各职能部门要转变作风,强化服务,建立健全适应新型工业化发展的政府服务体系和服务方式,变把关型政府为服务型政府、变审批型机关为服务型机关,切实把职能转到主要为市场主体提供服务和创造良好发展环境上来。

3. 要进一步营造氛围,优化环境

要按照党的十六大精神,认真解决那些不适合新型工业化建设的体制性矛盾和机制性束缚,创造良好的政策环境、法制环境、用人环境和舆论环境,维护稳定的社会环境。努力营造有利于新型工业化发展,促进非公有制经济发展的浓厚氛围。

第四章 新疆居民收入水平与 城乡关系和谐发展

居民收入作为所得,是经济增长和发展的结果,同时,居民收入水平的高低直接决定其消费水平和生活水平的高低,通过影响消费也会反过来影响经济增长和经济发展。低收入可能使居民处于贫困状态。

改革开放以来,新疆居民收入水平不断提高,在居民总体收入逐步增加的同时,新疆城乡居民的收入差距也有所扩大,影响了城乡关系的和谐。农村贫困问题渐渐得到解决并逐步进入攻坚阶段。与此同时,城市贫困问题凸显出来。

为解决居民收入问题、城乡关系的协调及贫困问题,新疆应通过各种措施提高居民收入水平并构建和谐城乡关系与反贫困的战略构想。

第一节 居民收入水平考察

新疆居民收入近年来总体上有了大幅增长,但不论是在收入高低还是收入增长速度上与全国平均水平及西北其他四省相比都有一定的差距。因此,应当通过推进农业产业化、加快非公有制经

济发展、引导劳务输出等措施加快新疆居民收入水平的提高。

一、居民收入水平总体情况

(一)城镇居民收入水平

改革开放后,城市经济体制改革的推进、公务员工资的提高、个体经济和私营经济的发展等使得新疆城镇居民的收入水平有了很大提高。2004年新疆城镇居民人均可支配收入为7503元,是1978年319元的23.5倍,是1990年1314元的5.71倍,比2000年的城镇居民人均可支配收入增长了33%。

与全国相比,2000—2004年新疆城镇居民人均可支配收入分别比全国低了635元、645元、1148元、1466元、1879元,可以看出新疆城镇居民人均可支配收入与全国的绝对差距在逐年拉大,2004年新疆城镇居民人均可支配收入比全国城镇居民人均可支配收入低了将近2000元。这种和全国城镇居民收入差距的扩大趋势主要是由于两者年增长率的差距造成的。除2001年,新疆城镇居民人均可支配收入年增长速度比全国高外,其余各年均低于全国城镇居民人均可支配收入的增长速度。2002年比全国低了6.8个百分点,2003比全国低了3.1个百分点,2004年与全国增长速度的差距又扩大到4.1个百分点。见表4—1。可以认为新疆城镇居民人均可支配收入与全国相比差距较大且有不断扩大的趋势。

表4—1 新疆城镇居民人均可支配收入

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
新疆城镇居民人均可支配收入(元)	5645	6215	6554	7006	7503
全国城镇居民人均可支配收入(元)	6280	6860	7702	8472	9422

续表

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
陕西城镇居民人均可支配收入(元)	5124	5484	6330	6806	7492
宁夏城镇居民人均可支配收入(元)	4912	5544	6067	6530	7218
甘肃城镇居民人均可支配收入(元)	4916	5383	6151	6657	7377
青海城镇居民人均可支配收入(元)	5170	5854	6171	6745	7320
新疆城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	6.1	10.1	5.5	6.9	7.1
全国城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	7.3	9.2	12.3	10.0	11.2
陕西城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	10.1	7.0	15.4	7.5	10.1
宁夏城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	9.8	12.9	9.4	7.6	10.5
甘肃城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	9.9	9.5	14.3	8.2	10.8
青海城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	9.9	13.2	5.4	9.3	8.5

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2000—2005年。

与西北其他四省相比,在城镇居民人均可支配收入绝对水平上新疆均高于其他四省。2000年新疆比在西北五省中排名第二位的青海高了475元,比排名最后一位的宁夏高了733元;到了2004年新疆仅比排名第二位的陕西高11元,比排名最后一位的宁夏也仅高了285元。就增长速度而言,2000年、2003年和2004年三年均落后于其他四省,且2002年慢于陕西省近10个百分点。见表4—1。这种增长速度在西北五省中较慢带来的必然是新疆城镇居民人均可支配收入领先于其他四省的幅度会越来越小。要使新疆城镇居民人均可支配收入在西北五省中继续排名首位就需要尽快提高其增长速度。

居民收入是经济增长的结果和表现。从表4—2可以看出新疆城镇居民收入与经济增长并不匹配,除2001年其余各年的城镇居

民人均可支配收入年增长率均低于 GDP 的年增长率,2004 年前者更是低于后者四个百分点。这可能与政府财政收入过快增长有关。

表 4—2 新疆城镇居民收入增加与经济成长的匹配关系

单位: %

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
新疆城镇居民人均可支配收入年增长率	6.1	10.1	5.5	6.9	7.1
新疆 GDP 年增长率	8.2	8.1	8.1	10.8	11.1
新疆地方财政一般预算收入年增长率	10.9	20.3	22.5	10.1	21.4

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

从收入来源结构看,新疆城镇居民收入很大一部分来自工资和补贴收入,其他劳动收入和经营净收入所占比重很小,如 2004 年两者总和为 520.94 元,不及转移性收入的一半。

表 4—3 新疆城镇居民收入来源结构(抽样调查)

单位:元

年 份	1985	1990	1995	2000	2004
平均每人全部年收入	797.26	1432.38	4183.81	5686.52	8201.82
可支配收入	734.82	1313.54	4163.44	5644.86	7503.42
工薪收入	692.47	1166.64	3509.2	4128.29	6394.4
工资及补贴收入	684.84	1146.15	3468.37	4027.36	6245.29
其他劳动收入	7.63	20.49	40.83	100.93	149.11
经营净收入	49.14	21.75	85.43	230.29	371.83
财产性收入		8.81	54.94	38.03	62.95
转移性收入	43.88	235.18	501.71	1243.55	1372.63

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二)新疆农村居民收入水平

国家经济体制的改革首先是从农业家庭联产承包责任制开始,这带来了20世纪80年代农村居民收入的大幅增长。20世纪90年代农民增收困难,之后随着国家对农业的进一步重视、农村税费改革、粮食直补、农业产业化,农村居民收入又开始较快增加。2004年新疆农村居民人均纯收入为2245元,是1978年119元的18.95倍,是1990年684元的3.3倍,比2000年的农村居民人均纯收入增长了38.8%。农村居民收入水平低下,在新疆表现得较为明显。与全国相比,2000—2004年新疆农村居民人均可支配收入分别比全国平均水平低了635元、656元、613元、516元和691元,可以看出除2002年和2003年外,新疆农村居民人均纯收入与全国的绝对差距有拉大趋势,2004年新疆农村居民人均纯收入比全国农村居民人均纯收入低了将近700元。2000—2003年的4年里,新疆农民人均纯收入的年增长均比全国农村居民人均纯收入的年增长要快,但是在2004年新疆农村居民人均纯收入年增长速度大幅下滑,下滑了6.4个百分点,慢于全国农村居民人均纯收入年增长率5.4个百分点(见表4—4)。新疆农村居民人均纯收入与全国相比,绝对水平差距较大且有不断扩大的趋势,今后应通过提高新疆农民的增收速度来逐步缩小与全国农民收入水平的差距。

表4—4 新疆农民人均纯收入

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
新疆农村居民人均纯收入(元)	1618	1710	1863	2106	2245
全国农村居民人均纯收入(元)	2253	2366	2476	2622	2936
陕西农村居民人均纯收入(元)	1444	1491	1596	1676	1867

续表

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
宁夏农村居民人均纯收入(元)	1724	1823	1917	2043	2320
甘肃农村居民人均纯收入(元)	1429	1509	1590	1673	1852
青海农村居民人均纯收入(元)	1490	1557	1669	1794	1958
新疆农村居民人均纯收入年增长率(%)	9.8	5.0	8.9	13.0	6.6
全国农村居民人均纯收入年增长率(%)	1.9	5.0	4.6	5.9	12.0
陕西农村居民人均纯收入年增长率(%)	-0.8	3.3	7.0	5.0	11.4
宁夏农村居民人均纯收入年增长率(%)	-0.2	5.7	5.2	6.6	13.6
甘肃农村居民人均纯收入年增长率(%)	5.3	5.6	5.4	5.2	10.7
青海农村居民人均纯收入年增长率(%)	2.3	4.5	7.2	7.5	9.1

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2000—2005年。

与西北其他四省相比,新疆农村居民人均纯收入一直排名前两位,高于陕西、甘肃、青海三省,2000年新疆比在西北五省中排名第一位的宁夏低了106元,比排名最后一位的甘肃高了189元;到了2004年新疆仅比排名第一位的宁夏低75元,比排名最后一位的甘肃高393元。就增长速度而言,新疆农村居民人均纯收入增长并不慢,2000年、2002年和2003年均快于其他四省,但去年又落到最后一位。见表4—4。要想在西北五省中保住农村居民人均纯收入排名前两位的位置,就要促使新疆农村居民收入从2004年的低增长中走出来,继续保持和前几年一样的高增长。

就新疆农村居民收入与经济增长的关系看,从表4—5可以看出新疆农村居民收入与经济增长比较匹配,除2001年和2004年,其余各年的农村居民人均纯收入年增长率均高于GDP的年增长率。这也进一步反映出新疆的“三农”问题正在逐步得到解决,农

民从经济增长中得到了实惠。

表 4—5 新疆农村居民收入增加与经济增长的匹配关系

单位：%

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
新疆农村居民人均纯收入年增长率	9.8	5.0	8.9	13.0	6.6
新疆 GDP 年增长率	8.2	8.1	8.1	10.8	11.1

资料来源：《新疆统计年鉴》，中国统计出版社 2005 年版。

从收入来源结构看，新疆农村居民收入主要来自家庭经营收入，2003 年和 2004 年均占到了总收入的 90% 多，非农业收入所占比重过小，2004 年新疆的全年工资性收入占总收入的 3.66%，而全国的这一比重是 34.0%。

表 4—6 新疆农村居民收入来源结构(抽样调查)

	2003 年	2004 年	2003 年占比 (%)	2004 年占比 (%)
全年总收入(元)	3564.11	3777.91	100	100
工资性收入(元)	140.27	138.23	3.94	3.66
家庭经营收入(元)	3319.61	3485.4	93.14	92.26
转移性收入(元)	45.32	81.08	1.27	2.14
财产性收入(元)	58.91	73.2	1.65	1.94

资料来源：《新疆统计年鉴》，中国统计出版社 2005 年版。

(三)新疆各地区居民收入不平衡

观察表 4—7，在城镇居民人均总收入上，最高的是克拉玛依市，达到了 11 032 元，是最低的喀什地区 3 596 元的 3 倍多，比全

国城镇居民人均可支配收入还高 1 610 元。在农村居民人均纯收入上,可获得资料中最高的是昌吉回族自治州的 4 328 元,是最低和田地区 1 133 元的近 4 倍,比全国农村居民人均纯收入高 1 392 元。可见,不论是城镇居民人均总收入还是农村居民人均纯收入,新疆各地区之间有很大差距,部分地区超过全国平均水平很多,而部分地区仍大幅度落后于全国平均水平。

二、提高新疆居民收入水平的路径选择

新疆的居民收入水平与全国还有一定的差距,为了缩小与全国的差距,新疆应从以下几个方面着手。

(一)合理调整分配关系,提高城镇居民收入

在居民收入与政府收入的分配格局中,财政收入的增加通常会带来居民收入水平的降低。新疆财政收入占 GDP 的比重 2004 年已达到 21.4%,应合理调整居民与政府的分配关系,提高城镇居民的收入水平。

表 4—7 2004 年新疆各市、地区和自治州城乡居民收入情况

单位:元

地 区	城镇居民人均总收入 ^①	农村居民人均纯收入
乌鲁木齐市	8369	—
克拉玛依市	11032	—
石河子市	6504	—
吐鲁番地区	5546	—

^① 受统计资料的限制,这里使用的是城镇居民人均总收入而非通常的城镇居民人均可支配收入。后者是总收入在支付个人所得税、财产税及其他经常性转移支出后所余下的收入。

续表

地 区	城镇居民人均总收入	农村居民人均纯收入
哈密地区	6143	—
昌吉回族自治州	5684	4328
伊犁哈萨克自治州	5749	2576
塔城地区	5405	2903
阿勒泰地区	6297	2831
博尔塔拉蒙古自治州	7067	—
巴音郭楞蒙古自治州	7220	3624
阿克苏地区	3982	2920
克孜勒苏柯尔克孜自治州	5507	—
喀什地区	3596	1589
和田地区	5483	1133

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二) 大力发展非公有制经济

个体私营经济增强了社会主义市场经济的活力,提高了经济的运行效率,解决了数千万劳动人口的就业,成为一大部分人获得收入的主要途径。2003 年底,新疆个体私营经济创造的增加值为 366.56 亿元,占 2003 年新疆 GDP 1 878 亿元的 19.5%,即 2003 年新疆的 GDP 1 878 亿元中,有 19.5%是由个体、私营经济创造出来的。这说明新疆经济中个体、私营经济所占比重还很小,不到经济总体的五分之一。加快非公有制经济的发展就要为非公有制经济的发展创造一个适宜的体制和政策环境,帮助非公有制经济获取融资渠道,运用技改资金支持其技术创新、产业结构升级等。

(三) 合理管理农村土地的所有权和使用权

改革开放以后,随着人民公社制度的废除和家庭联产承包责任制的建立,农村土地的所有权统一归村一级集体所有,使用权由

承包土地的农户在一定期限内使用。这一制度在改革初期起到了调动农民生产积极性的作用,是20世纪80年代农业大发展、农民增收较快的重要原因。现在这一制度逐渐暴露出一些问题,如农民没有自主决定土地用途的权利,作为土地所有者的农村集体实际上没有土地处置权,不得自由买卖、租赁、转让和抵押土地,同时在征地过程中原土地所有者并没有真正的土地收益权,征地价格执行政府单方面规定的补偿标准,土地被征用后国家给予集体的土地补偿款经过县、乡、村三级提取各种费用后,农民分到手的大约不过0.2万—0.3万元,农民失地造成严重的社会问题。我国今后应该逐步通过立法明确农民对土地的产权,运用法律手段保障农民在土地上的各种合法权益;推动农村土地的市场化步伐,大力培育农村土地流转市场建设,使农民在转让土地时有定价权,切实保证土地转让的公平、公正、公开和定价合理,保证失地农民有可持续的生存保障,生活水准在失地后不降低。

(四)建立农产品快速流转的现代物流业

物流又称实物配送和供应链管理,是使物品从供应地到接收地的流动过程。新疆目前的农产品流通体制十分落后,蔬菜、鲜活产品等的主要消费市场在城市和发达地区,及时将这些农产品转移到消费者手中去,需要与之相配套的现代物流业的大发展。新疆应逐步建立高效率的农产品快速流通渠道,进一步改善农产品的流通环境。

(五)改善农民工的劳动条件,逐步统一城乡劳动力市场

农民进城务工可以大幅度的提高农民收入,其进城务工收入是其从农业上获得的纯收入的若干倍。新疆应积极鼓励引导农村劳动力向大中城市和沿海发达地区流动。近年来进城农民在城市工作时遭受的不公正待遇引起了社会的高度关注,新疆应努力改

善农民工的劳动条件,进一步解决好建筑等领域拖欠农民工工资问题,加快清理和逐步取消针对农民进城务工的歧视性政策、不合理的限制规定以及针对农民工的乱收费,加大劳动保障的监察执法力度,通过提供劳动职业技能培训和劳动就业信息等措施减少农村剩余劳动力流动的盲目性。

(六)以农业产业化带动农业发展和农民增收

农业产业化是将传统农业改造成现代农业、将小农业改造成规模化农业的重要途径。农业产业化的概念,最早是由山东潍坊市于1993年初提出来的。当时,针对全国农产品市场不断出现买难卖难,农业经济效益难以提高的局面,山东省潍坊市提出了农业产业化发展的思路,并对农业产业化做出了24个字的解释,即“确定主导产业,实行区域布局,依靠龙头带动,发展规模经营”。1995年12月11日人民日报社论指出,农业产业化就是“以国内外市场为导向,以提高经济效益为中心,对当地农业的支柱产业和主导产品实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务、企业化管理工作,把产供销、贸工农、经科教紧密结合起来,形成一条龙的经营体制”。农业产业化的组织类型大体可以归纳为“市场+农户”、“基地+农户”、“公司(龙头企业)+农户”、“协会(合作社)+农户”、“中介+农户”五种模式。全国农产品的商品率 and 市场一体化程度的提高,无疑对于提高农民收入有着明显作用。农业产业化经营组织迅速发展,农产品加工、营销链条延长,对于稳定农产品销售渠道,提高农业商品化程度,提高农民收入,也有着无可辩驳的正面作用。^① 新疆目前仅有三家国家级龙头企业,同时,据新

^① 杜吟棠:《农业产业化经营和农民组织创新对农民收入的影响》,中国农村观察2005(3),第9—18页。

疆农业产业化办公室 2004 年初的统计,2003 年全疆从事农牧产品加工、流通总资产在 20 万元以上的企业有 762 家,其中资产上亿元的企业有 98 家,带动的农户数为 173 万,约占全疆农户总数的 60%;带动种植面积 2 816 万亩,约占全疆耕地总面积的 55%。事实上,在龙头企业比较集中、农业产业化发展较快的地区,农民的收入水平就比较高且增长迅速。与此同时,新疆的农业产业化经营也存在一些问题。一方面,农业产业化在地区间的发展不平衡,89 家重点龙头企业中有 60 家分布在北疆,南疆有 24 家,东疆只有 5 家。南疆和东疆的农业产业化起步晚、起点低、进程比较缓慢;另一方面,龙头企业自身面临资金、人才、信息、不合理负担等因素制约,农企之间由于利益关系存在一定的矛盾和冲突。新疆应出台一些优惠政策加大对农业产业化龙头企业的政策扶持力度,帮助和推动农民组织专业化合作组织,从而更进一步地推进新疆的农业产业化进程。

(七)完善金融体制,加大对“三农”问题的金融支持

尽管农村居民的人均收入比较低,但总的资金规模很大,这些资金很大一部分并没有留在农村成为农村和农业发展的资金支持,而是通过商业银行、邮政储蓄等金融机构流向城市和非农产业。据统计,到 2002 年 12 月,邮政储蓄存款余额为 7 369 亿元,其中 65%来自县及县以下地区,而乡镇及所辖农村占 34%。同时,国有商业银行的发展战略向大中城市转移,县及县以下机构网点大幅减少,而保留下来的县及县以下机构网点资金更多上存,实际上已成为上级行的“储蓄所”。为了改变农村金融后继乏力的局面,国家一方面要通过税收等政策推动政策性银行和商业银行的支农力度,约束邮政储蓄的吸储行为;另一方面,加快农村信用社的改革步伐,明晰其产权,引入现代银行的风险管理,使其成为金

融机构支农的主力军。

(八) 依靠科技手段,提高农民收入

新疆目前的农业科技工作还比较落后,无法为农业生产提供必需的科技支撑,每个县仅有的农技推广站也多有名无实,发挥的作用有限,农民在农业生产中种子、化肥等农资的选择上和灾害预防上还停留在依靠经验的阶段,对农业新技术、新成果的了解远远不够。新疆要促进科技兴农,一方面加大农业科技的投入,为农民提供符合农业生产需要的科学技术;另一方面,重视农业科技的推广工作,通过广播、报纸、电视和网络等媒体向农民传递先进的农业科技,推动农技人员深入农业生产第一线,推广科技特派员等农技转化模式,使农业科技更好地为农业和农民服务。

第二节 城乡差距及城乡关系

一个国家的经济体从产业方面看可以看做各个产业部门的联系,而从空间方面看可以看做各个空间区域的联系。在我国,经济体的空间区域联系既包括东、中、西这样的划分,又包括城市和乡村这样的划分。人类历史上农业和手工业相分离后,导致人类活动出现地域分工,一些地区成为古代城市。产业革命后,工业化带动了城市的大发展,城市和乡村作为两个对立的经济区域固化起来。城乡关系就是指城市和农村的关系,包括政治、经济、文化等各方面的关系。这些关系的核心是城乡经济关系。

建国后新疆城乡都有了较大发展。与此同时,新疆城乡与全国一样,经济和社会发展具有典型的二元结构特征,在居民收入和所享有的社会发展条件上的差距不断扩大,城乡关系中的不和谐因素增加。本节首先分析新疆城乡差距的现状、原因及效应,在此

基础上,提出促进城乡关系和谐的政策建议。

一、城乡差距的现状考察

就新疆城乡发展的现状而言,新疆城乡经济发展不平衡使得城乡居民收入差距扩大,并使得新疆城乡在社会发展方面也存在较大差距。

(一)城乡居民收入差距

新疆在城镇和农村居民收入水平大幅度提高的同时,由于农民增收缓慢,城乡居民之间的收入差距不断扩大,尤其是近年来差距扩大更快。1980年新疆城镇居民人均可支配收入比农村居民人均纯收入高226元,1985年、1990年、1995年、2000年、2001年、2002年、2003年、2004年两者的差距分别为341元、630元、3026元、4027元、4505元、4691元、4900元、5258元。见表4—8。从图4—1可以看出,从20世纪70年代到80年代新疆的城乡收入比呈下降趋势,从1978年的2.68下降到1985年的1.87;进入20世纪90年代,新疆城乡收入比开始呈加速度扩大趋势,1995年更是达到最大值3.66,一直维持在城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的3倍以上。而从图4—2可以看出,20世纪90年代以来,前期城镇居民收入增长总体上快于农村居民的收入增长,后期农村居民的收入增长反而快于城镇居民的收入增长。1996—2004年的9年间,除1999年、2001年外,其余各年农村居民的收入增长速度反而快于城镇居民的收入增长速度。这可能是由于新疆大力推进农业产业化、发展优势农业和特色农业的结果。需要指出的是,由于城镇居民有各种福利收入和补贴,而农民收入扣除来年的生产投入、投资费用和种各种不合理负担后真正可供消费的收入实际上更低,这使城乡居民收入差距可

能比统计数字显示出的还要大。

表 4—8 新疆城乡居民收入对比

年份	新疆城镇居民人均可支配收入(元)	新疆农村居民人均纯收入(元)	新疆城乡居民收入比(城市/农村)	新疆城镇居民人均可支配收入年增长率(%)	新疆农村居民人均纯收入年增长率(%)
1978	319	119	2.68	—	—
1980	427	201	2.12	—	—
1985	735	394	1.87	—	—
1990	1314	684	1.92	—	—
1991	1476	703	2.10	12.3	2.7
1992	1952	740	2.64	32.2	5.3
1993	2423	778	3.11	24.1	5.1
1994	3170	936	3.39	30.8	20.3
1995	4163	1137	3.66	31.3	21.5
1996	4650	1290	3.60	11.7	13.5
1997	4845	1500	3.23	4.2	16.3
1998	5001	1600	3.13	3.2	6.7
1999	5320	1473	3.61	6.4	-7.9
2000	5645	1618	3.49	6.1	9.8
2001	6215	1710	3.63	10.1	5.0
2002	6554	1863	3.52	5.5	8.9
2003	7006	2106	3.33	6.9	13.0
2004	7503	2245	3.34	7.1	6.6

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二) 城乡生活水平差距

伴随着新疆城乡居民收入差距的扩大,新疆城乡居民之间的生活水平也存在较大差距。根据抽样调查数据,1990年新疆城镇居民人均消费支出为1 104.42元,是农村居民人均总支出971.46元的1.14倍。

2004年城镇居民人均消费支出为5 773.61元,是农村居民人均总支出3 419.6元的1.69倍。当然,由于使用的是农村居民人均总支出,它不仅包含农民在消费上的支出,而且包含农村家庭的经营费用支出和购置生产性固定资产等方面的支出,因此城乡之间在消费水平上的差距应该更大。1990年、1995年、2000年、2003年和2004年农村居民消费在居民总消费中的比重分别为37.6%、37.1%、35.8%、32.6%、32.8%和33.5%,可以说占全区人口三分之二的城镇居民消费了三分之二的消费品及服务,而占全区人口三分之二的农村居民仅消费了三分之一的消费品及服务。考察恩格尔系数亦可以发现城乡居民在生活水平上的差距。19世纪德国统计学家恩格尔根据统计资料对消费结构进行研究后发现了恩格尔定律:一个家庭的收入越少,家庭收入中(或总支出中)用来购买食物的支出所占的比例就越大;随着家庭收入的增加,家庭收入中(或总支出中)用来购买食物的支出则会下降。就国家而言,一个国家越穷,每个国民的平均收入中(或平均支出中)用于购买食物的支出所占比例就越大;随着国家的富裕,这个比例呈下降趋势。因此,一个家庭或一个国家在食品上的支出占其收入的比重标志着这个家庭或这个国家的富裕程度,较富裕的家庭或国家的食品支出在其收入中所占的比重一般小于较贫穷的家庭或国家。而恩格尔系数是指食品支出在整个消费支出中所占的比重。一般认为,恩格尔系数在20%及左右时为富裕,30%—40%

为比较富裕,40%—50%为小康,50%—60%为比较贫困,而60%以上为贫困。分别考察新疆城镇居民和农村居民的恩格尔系数,1980年分别为57.3%和60.8%,1990年分别为47.8%和53.7%,2000年分别为36.4%和50%,2004年则分别为36.1%和45.2%。农村居民恩格尔系数虽然有比较明显的下降,20多年来下降了15个百分点,但吃穿等支出在其总支出中的比重依然非常高,目前农村居民的消费水平仅相当于城镇居民20世纪80年代中后期的消费水平,同时消费结构升级缓慢,仍然处在以衣食消费为主的生存型消费阶段。

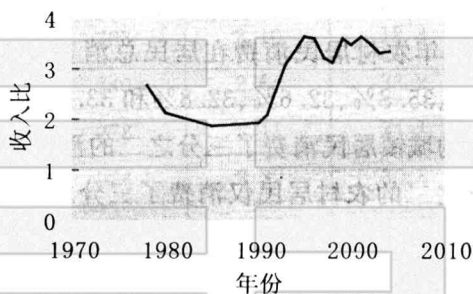


图 4—1 新疆城乡居民收入比(城市/农村)

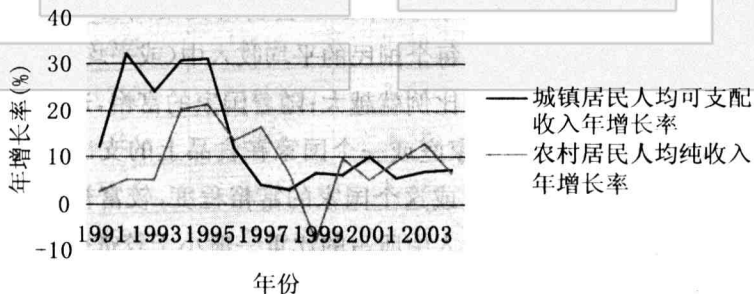


图 4—2 新疆城乡居民收入年增长速度

(三) 城乡社会发展条件差距

新疆城乡居民不仅在收入水平和生活水平方面存在差距,而且在社会发展条件上存在较大差异。这主要表现在教育资源、医疗卫生条件和社会保障差距上。

1. 城乡教育发展上的差距

首先,城乡居民受教育程度差别比较大,新疆全区县级及县级以下人口的平均受教育年限仅为 6.23 年,而城市人口的平均受教育年限为 8.68 年;城镇每万人拥有的大专及以上学历受教育程度的人口是农村的 8.5 倍。目前在校的大学生中,来自农村的仅占 30% 左右,而城镇居民子女大约占 70%;其次,新疆在城乡基础教育投入上也存在比较大的差距,城市基础教育的经费投入基本上列入政府财政预算是有保障的,而农村基础教育经费通常由农村集体自筹。由于国家对农村基础教育的投入严重不足,对于新疆这样一个经济不发达的省份,不论是教室、校舍、实验设备等硬件条件,还是师资力量、教学管理等软件条件,农村居民享有的教育资源都远远差于城市居民所获得的教育资源。

2. 城乡医疗卫生发展水平上的差距

目前的现实是城镇居民大部分可以享受公费医疗或受惠于医疗保险制度,而农村居民大部分要自己承担医疗方面的支出。国家统计局副局长邱晓华 2005 年 9 月 6 日在“21 世纪论坛”2005 年会议上透露,目前全国农村合作医疗的覆盖率只有 10% 左右,90% 以上的农民属于自费医疗群体,而城市合作医疗的覆盖率为 42%。目前,新疆的公共卫生资源和基本医疗卫生服务比较欠缺,特别是农村卫生和医疗保健十分落后,15% 的农村基层村没有医疗保健点,40% 的农村居民无法及时得到医疗服务,这与城市医疗卫生保健设施齐全形成鲜明对比。

3. 城乡居民在社会保障上的差距

统计资料显示,2003年新疆有135.12万城镇职工参加了失业保险,196万城镇职工及离退休人员参加了基本养老保险,57.8万贫困城市居民享受城市居民最低生活保障,而占新疆人口70%的农村居民基本上被排除在社会保障体系之外。

二、城乡差距的原因及效应分析

新疆的城乡差距主要表现在收入差距、生活水平差距和社会发展条件差距三个方面。其中城乡收入差距是核心,其他两个方面的差距是由收入上的差距派生出现的。这里对城乡差距的原因及效应的分析实际上主要是对城乡居民收入差距的原因及效应的分析。

(一) 城乡居民收入差距的原因

赵人伟指出,改革以前中国城乡居民收入差距较大的一般原因是同其他发展中国家一样都存在着二元经济结构,即现代工业部门同传统农业部门并存。差距较大的特殊原因是中国的决策者当时实行了特殊的政策,尤其是农产品低价收购的政策,并把它作为积累工业化所需资金的手段之一,同时采取了严格限制农村居民迁入城市的户籍制度,进一步强化了城乡两个经济系统的分割。^①就城乡二元经济结构对城乡居民收入差距的影响看,首先通过工农业产品价格“剪刀差”对农业进行剥夺,以此促进工业和城市的优先发展。有关统计显示,建国以来农业部门通过工农业“剪刀差”已向城市工业提供了1万亿元的资金,不合理的“剪刀

^① 赵人伟、李实、卡尔·李思勤:《中国居民收入分配再研究》,中国财政经济出版社1995年版,第45—46页。

差”削弱了农业发展需要的资金的自身积累能力,致使农业部门的发展缓慢,其现代化进度明显落后于工业部门;其次,国家在投资方向上明显有“非农偏好”,将大量资金投入工业技术的革新改造,忽视农业技术的研究与开发,导致农业发展严重滞后。就户籍制度对城乡差距的影响看,我国目前沿用的还是1958年全国人大常委会通过的《户口登记条例》,不适应社会和时代的变化和发展。目前的户籍管理制度存在着以下三大弊端:一是城市和农村户口的二元化管理;二是迁徙不自由,阻碍了劳动力的自由流动;三是户籍与政治、经济、文化教育等权利挂钩,被人为赋予了太多的“附加值”。户籍制度将居民人为分为城市人口和农村人口,使得农民无论在医疗、教育、劳动保障、养老、福利等社会待遇上还是在流动、就业、税收负担等经济待遇上都与城市居民存在不小的差距。

李实等研究认为:“根据中国的实际,至少应该考察以下三个方面因素对收入分配的效应,即(1)经济增长或发展;(2)经济改革或体制变迁;(3)经济政策及其变化。”表4—5显示了这些因素对城乡收入分配差距的具体效应。^①

综合以上观点,可以认为新疆目前的城乡收入差距既是由城乡二元经济结构和固化的户籍制度等历史原因造成的,也是由我国处于转型期新经济政策实施和新体制建立等现实因素带来的。

(二)居民收入差距的效应分析

作为一种经济现象,城乡居民收入差距的社会影响便是其效应。城乡居民收入差距的效应有正面效应和负面效应。

城乡居民收入差距之所以有正面效应是因为它在一定程度上

^① 赵人伟、李实、卡尔·李思勤:《中国居民收入分配再研究》,中国财政经济出版社1995年版,第60页。

反映了城乡经济条件的不同及农业和工业的天然差别,这种差别是由客观经济规律和社会发展趋势决定的,不依赖于人们的主观意志。人们可以通过改变资源的空间配置来对城乡经济条件的不同及农业和工业的差别进行适当调控,却无法消除这种差别。这就决定了城乡居民收入差距具有一定的客观必然性,控制在一定程度内的城乡收入差距也是党和国家“允许一部分人先富起来,通过先富带动后富,最终达到共同富裕”政策的具体体现。人与人之间的贫富差距一定程度上是人们能力高低、努力程度及贡献大小的反映。城乡差距的存在也会对人们的行为产生正激励效应,引导资源优化配置。如20世纪90年代以来的农民潮,吸引农村的剩余劳动力向城市和发达地区转移,不仅为我国的工业化过程提供了源源不断的廉价劳动力,而且提高了农民的收入水平,并在客观上缩小了城乡居民的收入差距。李实等人指出,农村劳动力进城通过以下三个方面的作用,缓解日益扩大的城乡居民收入差距。首先,外出劳动力将其储蓄汇回或带回农村老家,提高了农户家庭的人均收入水平;其次,农村劳动力外出消解了农村的部分过剩劳动力,也意味着提高了非外出劳动力的边际劳动生产率和劳动报酬,这会进一步提高其家庭的人均收入水平;最后,农村劳动力的进城抑制了城镇内部的职工,特别是非技术职工的工资增长势头。^①

城乡收入差距有负面效应主要是因为这种收入差距可能是由人们所处的初始条件、地位差别以及由前两者决定的机会差别造成的。这些先天性因素可能是人们的主观努力无法造就的,由这

^① 赵人伟、李实、卡尔·李思勤:《中国居民收入分配再研究》,中国财政经济出版社1995年版,第114页。

些因素造成的城乡收入差距可能会打击人们的积极性,使社会丧失活力。鉴于城乡收入差距既有正面效应又有负面效应,我们对待城乡收入差距的扩大便不可一味否定。在如何看待城乡居民收入差距扩大问题上,应具体分析促成城乡收入差距扩大的原因。世界银行 1996 年的《世界发展报告》认为,“将工资、收入和财富的差距扩大到一定的程度是转轨的必要的组成部分,因为让市场决定工资会创造出提高效率的激励因素,而这种激励因素对于成功的改革是至关重要的”。如果收入差距扩大来自人们认可的一些原因,如劳动力贡献、知识能力、个人天赋甚至个人机遇,人们对收入差距扩大也会比较认同。我们应该做的就是减少通过非法手段、权力和垄断力获得个人私利的可能性,因为这些私利造成的城乡居民收入差距更多是负面效应,也是最易造成城乡关系不和谐的因素。

三、促进城乡关系的和谐发展

统筹城乡发展,缩小城乡差距可以促进城乡关系的和谐,使农民的收入水平稳步提高,实现农村的长治久安,有助于全面解决“三农”问题,也能够拉动内需,刺激经济增长。

(一)深化政治经济体制改革,减少寻租等非法收入

“正式的寻租理论产生于本世纪 70 年代……在众多的关于寻租的定义中,布坎南等人的定义最具代表性。布坎南等人把寻租定义为人们凭借政府保护进行的寻求财富转移而造成的浪费资源的活动。他们还把寻租描述为人们在某种制度环境下的行为,在这种制度环境下,他们所做的使价值最大化的努力所产生的不是社会剩余而是社会浪费。”“寻租理论的独特性在于,它把政府作为市场经济的参与者看待,把政府干预行为本身市场化了,从而把钱

与权交易的问题纳入了经济学研究的范围。”^①由于我国政治经济体制等各方面还处于改革和转轨过程中,一些人利用手中的权力创造寻租机会,通过受贿索贿获取寻租收入。事实上,收入差距的负面效应在很大程度上也是由于寻租收入存在引起的。“收入差距并不等于分配不公,收入差距是经济规律作用的结果,而分配不公则是不合理的社会制度造成的结果。当前的收入分配不公并不是由市场经济本身带来的,主要是由于不平等竞争,由于市场规则被破坏造成的。分配不公的源头是寻租收入以及改革不配套所形成的体制真空等原因。人们可以接受收入差距,但是不能接受由于分配不公所产生的收入差距,因为这种差距是由不公正的原因造成的。正是由于这些不正当的原因,有些人在收入分配上的阶层跃进过程并不需要付出艰辛努力。”^②因此,新疆应通过深化政治经济体制改革,减少寻租活动、内部人控制、垄断、控制等不合规行为,从而减少获得寻租收入的可能性。

表 4—9 增长、改革和政策对收入分配的效应

各种因素	对城市和乡村之间收入分配差距的效应
(1)经济增长或经济发展	
城市非国有经济的较快发展	+
农村非农产业的较快发展	-
农业生产的发展(特别是 1979—1983 年)	-

① 卢现祥:《寻租经济学导论》,中国财政经济出版社 2000 年版,第 5—7 页。

② 米加宁、丁岩岩:《收入分配中的差距与社会稳定》,社会科学研究 1998 (5),第 77—79 页。

续表

各种因素	对城市和乡村之间收入分配差距的效应
(2)经济改革或体制变化	
A. 有序变化	
农村价格改革	-
农村家庭联产承包责任制	-
农村劳动力的流动	-
城市住房制度的改革	+
B. 无序变化	
寻租活动	+
内部人控制	+
垄断	+
腐败	
(3)经济政策及其变化	
农产品低价收购	+
农业税	+
农民的税外负担	+
个人所得税	-
城市补贴的减少	-
城市居民福利转化为个人财产	+

注：“+”号表示扩大城乡收入差距即增加不平等；“-”号表示缩小城乡收入差距。

资料来源：赵人伟、李实、卡尔·李思勤：《中国居民收入分配再研究》，中国财政经济出版社1995年版。

(二)通过经济增长,缩小城乡差距

“20世纪50年代,库兹涅茨提出了收入差别倒U曲线假说。他根据经济增长早期阶段的普鲁士(1854—1875)及处于经济发展后期阶段的美国、英国、德国萨克森地区(1880—1950)收入差距的统计资料,力图证明在经济发展过程中,收入差距的长期变动的轨迹呈先恶化,继而短暂的稳定,然后在增长的后期阶段逐渐缩小的

U型曲线。并认为发展中国家在经济增长早期阶段的收入分配,比发达国家具有更高的不均等程度。库兹涅茨把导致不平等分配的主要因素归结为经济发展的水平,而储蓄集中于高收入者手中、产业结构变动等列为次要因素。同时也阐释了抵消因储蓄的累积分配效应和经济结构变化而加剧的收入不平等作用的三种主要力量,即立法干预和政治决策、人口结构的变化、技术进步及新兴行业,使收入不平等的变动方向发生逆转。”^①应通过发展经济,使我国尽快进入库兹涅茨“倒U”理论的“经济增长缩小收入差距”的阶段,也只有经济发展了才能为国家干预城乡差距扩大提供财力支持。

(三)以个人所得税和社会保障制度来缩小城乡居民收入差距

个人所得税是对个人所得进行征税的一个税种。累进课征税制设计使得个人所得税成为一种有效缩小居民收入差距的再分配手段。我国目前进行的“扩大税基、调整税负、加大调节力度、强化征收管理”为原则的个人所得税改革,将会有利于缩小城乡居民收入差距。完善的社会保障制度是市场经济有效运行的润滑剂,国际劳工组织认为社会保障制度就是社会通过采取一系列公共措施,以保护其成员免受由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少的经济损失及社会贫困,并对其成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴。我国目前的社会保障制度覆盖面还很有限,除个别发达地区外,广大农民还无法受惠于社会保障制度,这在事实上扩大了城乡差距。要加快社会保障制度改革,尽快将广大农民纳入全社会的社会保障制度内。

^① 颜鹏飞、唐轶昂:《我国居民收入分配差距研究——兼评库兹涅茨的“倒U”理论》,福建论坛(经济社会版)2002(3),第4—8页。

(四)发展农村基础教育和放宽劳动力流动限制

教育对收入分配有重要影响。学者在论述公平问题时将公平分为起点公平、规则公平和结果公平，他们特别推崇政府应保证每个人的起点公平，重要措施之一便是尽可能地保证每个人受教育权利的公平。事实上，受教育机会的不平等可以认为是造成城乡收入差距的重要因素。应大力发展农村基础教育，提高农民的受教育程度。一直以来，我国农村存在大量剩余劳动力，在改革开放后劳动力从农村到城市、从落后地区到发达地区的流动规模不断扩大，农民的打工收入已成为其收入的重要组成部分，对于缩小城乡居民收入差距起到积极作用。国家应通过信息发布减少农民工流动的盲目性，通过户籍制度改革给农民工一定的城市人地位，在农民工子女入学等方面给予支持，这些都会有利于缩小城乡差距。

(五)通过工业反哺农业，为“三农”问题的解决提供支持

“工业反哺农业”，是对新型工农关系和城乡关系的一种概括，实现由农业哺育工业到工业反哺农业的政策转变，其实质就是要处理好对农民“取”与“予”的关系，改变农业和农村经济在资源配置与国民收入分配中的不利地位，加大公共财政的支农力度，让公共服务更多地深入农村、惠及农民。在实践中，新疆要通过合理的财政支出制度安排加大对农村、农业发展的支持力度，包括加大对农田水利、乡村道路等小型农村基础设施建设的支持力度，围绕以工代赈、退耕还林、人畜饮水工程、农田水利等基础设施和生态工程建设，为农村的发展打下牢固的基础，加大财政对农村义务教育的投入，尽快实现真正的免费九年制义务教育，改善农村医疗条件，提高农民医疗保障水平，完善对农村困难群体的救助体系，逐步扩大农村社会保障覆盖面等。

第三节 贫困及反贫困

贫困作为一种人们收入水平较低并带来生活水平低和社会发展条件差的状况一直存在着。贫困可以分为绝对贫困和相对贫困。“所谓绝对贫困是就社会上人们的绝对生活水准而言的,即用纯粹客观的物质指标去测量贫困,因而我们可以把它定义为低于最低物质生活水准的一种生活状况。所谓相对贫困是指相对于社会上其他部分的人的生活水平而言,有一部分人处于社会水准的最下层,因而,相对而言贫困测量的是财富或收入在不同社会阶层、社会群体之间的分配问题。”^①我国一直十分重视贫困问题,并将反贫困作为党和国家的一项重要工作。对于改革开放以来我国贫困形式的演变,洪大用认为表现出以下几个带有趋势性的特征:从社会成员普遍贫困到贫富差距迅速扩大,从绝对贫困为主到相对贫困为主,从农村贫困突出到城市贫困问题凸显,从区域性贫困到阶层性贫困,从社会分割性贫困到社会转型性贫困,从暂时性贫困到持续性贫困。中国贫困形势的这种演变凸显了加快城乡社会救助体系建设的紧迫性。

2004年新疆城镇居民人均可支配收入已达到7503元,恩格尔系数为36.1%;农村居民人均纯收入已达到2245元,恩格尔系数为45.2%。就整体而言,新疆城镇居民已进入宽裕型生活,农村居民也已初步进入小康型生活。然而,新疆的贫困问题依然比较严峻,反贫困的任务仍很艰巨。本节分别就城市和农村的贫困问题分析贫困形成的原因,探讨新疆城市贫困问题和农村贫困

^① 李强:《绝对贫困与相对贫困》,《中国社会工作》1996(5),第18—19页。

问题的反贫困策略。

一、农村贫困问题的现状、成因和反贫困措施

新疆一直重视农村贫困问题,将农村贫困地区脱贫作为政府的一项重点工作。在八七扶贫攻坚期间尽管取得了巨大的成绩,使一大部分地区摆脱了贫困状态,但也应当看到未来的反贫困工作依然困难重重,扶贫脱贫的难度更大。与此同时,新疆农村贫困问题呈现出新的特点,也需要新的反贫困战略。

(一)农村贫困问题的现状及成因分析

改革开放以来,通过持续开展大规模有计划、有组织的扶贫开发,新疆的贫困问题总体上得到了很大缓解。1993年底,新疆的贫困人口为176万,占全国贫困人口总数的2%。运用扶贫到户、小额信贷、整体移民、劳务输出、科技扶贫、社会扶助、东西对口扶贫、运用外资扶贫等手段,新疆的贫困人口到1999年时已减少到了55.2万,6年时间就减少贫困人口120万。国家“扶贫攻坚计划”中一共有592个国家贫困县,新疆就有27个,到2001年新疆农村仍有41万人口尚未解决温饱问题,生存在贫困线以下,这些地区生存条件恶劣,农民的自我发展能力不强。

造成新疆农村贫困问题的原因可以归纳为以下几个方面:

1. 农村自然条件恶劣

自然条件对经济发展的制约影响十分明显。新疆农民的生存条件通常都十分恶劣,耕地少、土质差,适合农业发展的绿洲十分有限,旱、雪、沙尘等自然灾害严重,给农业生产带来困难。由于生存缺乏保障,人、地及自然存在尖锐的矛盾,一些地区长期陷入资源破坏、环境退化、贫困加深的恶性循环。

2. 基础教育投入不足,社会保障缺乏

基础教育投入不足,社会保障缺乏使得新疆一些农村自我发展能力差而长期陷入贫困状态。新疆目前尚未脱贫的农民一般都长期生活在相对封闭的偏远地区,与外界的接触和交流很少。当地的基础教育办学条件差,使得这些地区的文盲、半文盲率非常高,这些也使得农民的观念落后,自身素质比较差,从而使得各项扶贫措施的作用有限。同时,社会保障系统严重不发达,医疗卫生条件相对较差,地方病发病率比较高,加重了这些农民的困境。

3. 基础设施仍然比较落后,构成农村反贫困的障碍

尽管西部大开发以来,国家加大了对新疆基础设施的建设力度,但由于受贫困地区地理环境的限制,这些地区的财力又十分有限,造成水利设施建设、电力和公路建设不足,一些农村遭遇基础设施发展“瓶颈”约束。

4. 产业结构单一,影响农村的脱贫致富

目前很多地区仍以农牧业为主导产业,第二、三产业占的比重一般非常低,其收入中的绝大部分是来自农牧业的收入。在土地沙化、水土流失、草场退化日益严重的情况下,由于农牧民自身的抗灾能力差,农民脱贫的困难重重,即使脱贫,一旦遭遇自然灾害,也很容易返贫。

(二)农村反贫困的策略

新疆目前的农村贫困问题主要集中在生态环境恶劣、经济比较落后的南疆地区,地域性特点十分明显。新疆扶贫工作的重点应放在南疆地区。鉴于其地域性分布特征,扶贫开发模式应以区域开发为主,建立以农业和相关加工工业为主导产业的点轴发展模式,以人口较为集中的城市为点发挥增长极作用,以交通线为轴带动区域的发展和脱贫致富。对于北疆地区,由于其经济基础比

较好,应以扶贫到户为主,通过退耕还林还草、移民式扶贫等措施,使农牧民从游牧状态逐步向定居半定居状态转移。

1. 加快农村贫困地区基础设施建设的步伐

基础设施是指为直接生产部门和人民生活提供共同条件和公共服务的设施和机构。按职能分,基础设施可划分为生产性基础设施、生活性基础设施和社会性基础设施。基础设施落后目前在新疆一些贫困地区是其脱贫的瓶颈制约,不仅是生产性基础设施的落后,而且是生活性基础设施和社会性基础设施的落后。新疆既需要做好这些地区水、电、公路、基本农田、产品和要素市场的建设和改造,也需要做好科研、卫生等社会性基础设施的建设,以此完善基本经济发展条件、改善投资环境。

2. 大力发展特色农业,走农业产业化道路

农村的贫困一定程度上是由于农业发展跟不上经济社会的发展和需要,而农村的非农化是一个逐步实现的过程,解决农村贫困问题目前仍要依赖农业的大发展。新疆具有良好的发展特色农业的自然条件,应根据各地的自然环境和生态特点,做好农业经济的区域规划工作,宜农则农,宜牧则牧,宜林则林。同时做好农产品的深加工,扶持建立农产品加工的龙头企业,积极推进农业产业化经营。按照产业化发展方向和要求,对具有资源优势和市场需求的农产品生产,进行连片规划建设,形成有特色的区域性主导产业。积极发展“公司加农户”的订单农业。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业到贫困地区建立原料生产基地,为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务,形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营。

3. 增加财政扶贫资金和扶贫贷款

进一步扩大以工代赈规模,根据贫困地区财政困难的实际情

况,加大财政转移支付力度,并对财政扶贫资金实行专户管理。增加扶贫贷款,支持能够带动贫困人口增加收入的种养业、劳动密集型企业、农产品加工企业、市场流通企业的发展,以及基础设施建设,并积极稳妥地推广扶贫到户的小额信贷,支持贫困农户发展生产。“小额信贷”扶贫即采取小额度贷款给贫困户,用于生产经营项目,以提高贫困户的经济收入,达到脱贫和巩固脱贫的这种方式,我们称之为小额信贷扶贫模式。^①目前新疆农村特别是贫困农村金融机构一般都比较缺乏,农民有良好的改变自身生活条件的意愿,却缺乏必要的初始投资即从事生产的启动资金,即使能够获得资金,通常资金成本也会比较高。对于农民可能无法寻找到良好投资机会的担心,舒尔茨的理论可以说明这种担心是不必要的。舒尔茨指出,全世界的农民在应付成本、收益和风险方面,是精于计算的经济力量。在其小型的、个人的和分配的领域,他们是企业家,能够如此微妙地根据经济条件而转向。对此,许多专家都不能认识到他们是多么有效。虽然由于教育、健康和经验上的原因,农民对于新信息的反应如察觉、解释和采取适当行动的能力不同,但他们仍提供了必不可少的具有企业家能力的人力资源。^②小额信贷模式在短时期得到迅速发展的事实说明其是农村反贫困的一项有效措施。新疆应大力扶持,通过资金的滚动利用,使更多农民依靠“小额信贷”脱贫致富。

4. 推动扶贫开发领域的国际国内交流与合作

除了政府动用资源进行扶贫外,应进一步动员社会各界参与

^① 李谊青:“‘小额信贷’扶贫到户浅析”,《中国承诺本世纪消灭贫困》,第168—176页。

^② [美]西奥多·W. 舒尔茨:《人力投资——人口质量经济学》,华夏出版社1990年版,第6页。

扶贫,增加社会扶贫的资源。根据扶贫开发规划,继续做好发达地区对口帮扶贫困地区的扶贫协作工作,进一步扩大协作规模,增强帮扶力度。鼓励和引导各种层次、不同形式的民间交流与合作,特别是企业间的相互合作和共同发展。发挥社会各界在扶贫开发中的重要作用,并积极创造条件,引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目。同时要争取国际国内组织和发达国家与地区向新疆提供援助性扶贫项目。为保证这类项目的顺利执行,应适当增加相应配套资金比例,对财政确有困难的可以全额配套。根据贫困地区的特点,采取有针对性的措施,加强对援助性扶贫项目的管理。努力提高外援贷款项目的经济效益,增强还贷能力。加强与国际国内组织在扶贫开发领域里的交流,借鉴发达省区和国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法,进一步提高新疆扶贫开发的工作水平和整体效益。

5. 重视贫困地区基础教育工作,提高农户的人员素质

美国著名经济学家舒尔茨最早将“资本”区分为“人力资本”和“物质资本”。人力资本的含义是极其丰富的,舒尔茨从不同的角度对人力资本下过定义,其要点是:(1)人力资本体现在人的身上,表现为知识、技能、资历、经验和熟练程度等,总之表现为人的能力和素质;(2)在人的素质既定后,人力资本可表现为从事工作的总人数以及劳动市场上的总的工作时间;(3)人的能力和素质是通过人力投资而获得的,因此人力资本又可以理解成是对人力的投资而形成的资本。从货币形态看,它表现为提高人力的各项开支,主要有保健支出、学校教育和职业教育支出、劳动力迁徙的支出等;(4)既然人力是一种资本,无论是个人还是社会对其投资必然会有收益,因此,人力资本的大小、高低也可表现为人力所有者——劳动者的收入上。在这个认识的基础上,舒尔茨进一步证明“保证人

的福利的决定性因素是对人力和知识的投资”。他拒绝接受一种广为流传但却是错误的观点,即对改善人的处境来说,空间、能源、耕地和地球的其他物质财富的限制是决定性的约束条件。他认为,人的后天的能力,如教育、技术和健康状况等,才是实现经济进步的最基本的因素。^① 提高农牧民素质的一个十分重要的问题就是要加快贫困地区基础教育的发展,只有如此,才能从青少年抓起,逐代提高农牧民的科学文化素质,提高其接受现代科学知识和观念的能力,为其他扶贫措施发挥作用打好基础。同时,对农户进行科学技术培训,传授实用农业生产技术。这种培训应当包括劳务输出技能的培训,从而提高新疆贫困地区外出务工人员的竞争力。正如舒尔茨指出的那样,很明显,经济的发展取决于对物质资本和人力资本两方面的投资。由于两者的异质性,两种投资的收益率是不同的。经验证明,人力资本的投资收益率要高于物质资本的投资收益率。^② 因此,新疆应重视对农村贫困地区的人力投资,教育扶贫、科技扶贫。

二、城市贫困问题的原因和反贫困策略

长期以来,我国反贫困主要针对的是农村贫困问题,可以说,我国在20世纪90年代以前,大量的贫困现象存在于农村。经过二十多年大规模的扶贫开发,农村贫困问题有了很大的缓解。与此同时,随着城市和国企改革不断深入,城市贫困问题逐渐凸显出来。

^① [美]西奥多·W. 舒尔茨:《人力投资——人口质量经济学》,华夏出版社1990年版,第2—3页。

^② [美]西奥多·W. 舒尔茨:《人力投资——人口质量经济学》,华夏出版社1990年版,第3页。

(一) 城市贫困问题的现状及成因分析

贫困的标准是多维的,但一般仍主要依据个体的收入或支出满足其基本需求的程度来判断其贫困程度,贫困线是最常用的工具。个体通常在家庭中生活,如果一个家庭的生活水平低于贫困线,那么这个家庭就被认定为贫困家庭。有学者估算出 1998 年中国城镇家庭^①的食品贫困线和一般贫困线^②分别为 1 392 元和 2 310 元,新疆城镇家庭的食品贫困线和一般贫困线分别是 1 117 元和 1 772 元,分别相当于全国平均水平的 80.2% 和 76.7%。按人均收入算,新疆的城镇贫困人口总数为 38.3 万;按人均支出算,新疆的城镇贫困人口总数为 62.5 万。由于低收入家庭通常也有存款,所以对于不变的贫困线,按人均支出算的新疆的城镇贫困人口总数多于按人均收入算的新疆的城镇贫困人口总数。同时,按人均收入算,新疆的城镇贫困率(城镇贫困人口占总城镇人口的比重)为 6.16%;而按人均支出算,新疆的城镇贫困率为 10.06。^③ 后者意味着新疆有十分之一的城镇居民支出低于贫困线。

同全国一样,伴随着经济体制的改革和社会的转型,新疆的下岗失业人数迅速增加,他们的生活困难,陷入贫困困境,成为城市中的贫困人口。这一城市贫困群体,可以分为四个部分:一是下岗职工,二是体制外人员(这一部分人从未在国有单位工作过),三是

① “城市贫困”和“城镇贫困”在运用中并没有对象上的区分,均指非农村的贫困问题,因此,此处使用的是城镇贫困家庭的贫困线资料。

② 食品贫困线是保证必要营养和能量摄入所必需的基本食品开支,而一般贫困线是基本食品开支与基本非食品开支之和。

③ 中国城镇贫困研究课题组:《城镇贫困:中国发展的新挑战》,经济科学出版社 2003 年版。

农民工,四是领取低退休金的较早退休人员。据有关统计,截止到2002年10月,新疆共有14.87万户城镇贫困家庭,贫困人口共计1.28万人,占新疆全部城镇人口的6.5%。新疆的城市贫困群体以失业人员、下岗职工和体制外的其他人员为主。目前新疆城市贫困问题呈现出绝对数量比较大,相对贫困为主,生活艰难,剥夺感强烈,具有较强的群体意识等特点。^①这也使得城市贫困问题非常重要,引起了各界的极大关注。

使城市贫困问题凸显的原因可以归纳为以下几点:

首先,我国正处在从计划经济到市场经济的转型期,大量结构性问题如国企冗员、福利制度需要调整等,必然会使城市中的一部分人的利益暂时被牺牲,生活陷入贫困。

其次,就业和再就业困难,使得国企下岗职工只能依靠城市低保生活,同时,新增劳动力很难在市场上找到工作岗位,也使得城市贫困问题更加严峻。

最后,我国社会保障制度建立时间比较短,还很不成熟,一方面覆盖面窄,另一方面保障水平低,即使获得保障的人群也处于相对贫困状态,对缓解城市贫困问题效果不大。

(二)城市反贫困的策略

1. 加快经济转型,为转型期的利益牺牲者提供必要的补偿

我国目前还处在经济体制转型的“阵痛期”,一方面要通过加快经济转型促进社会主义市场经济体制的早日建立,以此加快经济发展,这也可以为城市贫困群体创造更多更好的就业和发展机会;另一方面,通过给予利益牺牲者必要的补偿,可以减少改革的

^① 刘文柱、邵周海:《新疆城市贫困群体与反贫困》,新疆财经学院学报2003(3)。

阻力和公众对改革的抵触情绪,也可以使这些利益牺牲者的生活水平不会降低太多,为他们的自身转型提供资金支持。

2. 做好就业工作,为城市贫困人群提供就业机会

目前,我国劳动力市场上的劳动力可以分为两大类:一是下岗失业人员,他们在寻找再就业机会;二是新增劳动力,他们属于首次踏入劳动力市场。前者在城市贫困人群中占很大一部分,新疆应针对他们缺少职业技能的现实,提供职业技术培训,加强就业指导,大力发展社区服务业;对于后者,应通过鼓励自主创业、转变毕业生的择业观念等做好他们的就业工作。

3. 完善社会保障制度,提高保障力度

一方面要扩大社会保险的覆盖面,将各种所有制的劳动者都纳入社会保险体系中来;另一方面要逐步提高社会保障的水平,充分考虑贫困群体的差别需求,推行“分类施保”,使之能够真正有助于解决城市贫困问题。

第五章 新疆经济发展的空间 差距与区域发展重点

经济发展的过程往往也是经济发展差异化的过程。从空间角度考虑,这种发展差异化的一个重要表现是区域经济差距。区域发展不平衡可能使落后地区陷入贫困的恶性循环,而不断扩大的差距也会引发收入差距、社会动荡不安等一系列社会问题。对缩小区域发展的不平衡,培育经济发展的增长极十分重要。通过对重点区域发展的支持,可以带动相对落后地区的发展从而缩小区域差距。鉴于增长极极化效应(资本、劳动等要素从外围地区向核心区流动)对落后地区的不利影响,在支持增长极形成和发展的同时,不应忽视落后地区的发展。应通过政府的区域干预政策,达到缩小区域差距的目标。

新疆目前三大区域的区域经济发展存在较大差距,应通过支持区域发展重点——天山北坡经济带、天山南坡经济带和构筑乌鲁木齐大都市圈,来带动新疆整体经济发展,缩小新疆区域差距。

第一节 三大区域经济发展差距

“按照极化理论的观点,发展与不均衡或不平等是密不可分

的。之所以如此是因为,发展本身就不是均衡生产分布的,它集中在少数区域并通过与吸收效应(繁荣区域吸引了停滞区域性高技能的劳动力,削弱了创新潜力,破坏周边环境或者是竞争加剧,对停滞地区形成冲击)相连的过程阻碍其他区域的发展。”^①就新疆而言,可以划分为北疆、东疆和南疆三大区域。北疆包括乌鲁木齐市、克拉玛依市、石河子市、昌吉回族自治州、伊犁州直属县(市)、塔城地区、阿勒泰地区、博尔塔拉蒙古自治州;东疆包括吐鲁番地区和哈密地区;南疆包括阿拉尔市、巴音郭楞蒙古自治州、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、喀什地区、和田地区。

一、三大区域经济发展差距的考察

2004年,北疆、东疆和南疆的人口分别为891.86万、110.57万、923.18万。三大区域的面积分别约为39.18万平方公里、20.97万平方公里、106.34万平方公里,分别占全疆总面积的23.54%、12.59%、63.87%。由于地理环境、经济发展基础等条件的差异,新疆北疆、东疆和南疆的经济发展一直存在比较大的差距。见表5—1。改革开放以来,北疆和东疆不论是人均GDP、人均地方财政一般预算收入还是人均社会消费品零售总额均高于全疆平均水平,而南疆的这三个指标均低于全疆平均水平。可以认为,北疆和东疆处于同一经济发展水平,而南疆的经济发展远落后于北疆和东疆。从三大区域经济发展差异的演变过程看,1980年、1990年、2000年东疆的人均GDP分别是南疆人均GDP的1.66倍、1.58倍和2.16倍,三大区域经济发展差距呈现出先缩小后扩大的趋势,这与我国经济体制改革的进程有关。之所以说经

^① 陈秀山、张可云:《区域经济理论》,商务印书馆2003年版,第201—202页。

济体制改革会影响区域经济发展差距的变化,是因为改革初期,不论是落后的南疆还是发展程度较高的北疆和东疆,都会受到制度变迁带来的刺激作用,特别是南疆农业比重较高,而改革是从农业开始的,这使得差距有缩小趋势;而随着改革的深入,北疆和东疆经济发展基础好的优势凸显出来,会更好地利用改革带来的有利发展机遇,从而扩大与南疆的经济发展差距。

三大区域的差异在产业结构上的表现就是,北疆第一产业的比重一直在下降,而第三产业的比重从80年代初期的27%上升到近几年的40%左右;东疆第一产业比重从1980年34.34%迅速下降到2004年的约14%,比2004年全疆平均水平低了6个百分点,第二产业的比重则上升了24个百分点;南疆第一产业的比重尽管已从1980年的一半还要多下降到了2004年的32.28%,但仍比全疆平均水平高12个百分点。这是与区域产业结构演变规律相符的。^①见表5-1。

表5-1 改革开放以来新疆区域差距的演变

单位:元

	年份	北疆	东疆	南疆	全疆
人均 GDP	1980	625.4	493.85	297.48	410
	1990	2509.19	1811.79	1144.14	1799
	1995	6571.12	6149.85	2990.29	4764
	2000	9705.72	8940.43	4130.36	7377
	2002	11560.78	10474.42	4801.02	8382
	2004	15637.77	13527.18	6271.04	11199

^① 产业结构演变呈现出一定的规模性。从三大产业的变动看,产业结构的演进是沿着第一产业为主导到第二产业为主导再到第三产业为主导,产业结构的这种演进是伴随着经济发展过程而进行的。

续表

	年份	北疆	东疆	南疆	全疆
人均地方财政 一般预算收入	1980	60.73	49.11	15.91	31.4
	1990	347.32	161.64	52.61	142.43
	1995	338.58	260.56	97.77	230.42
	2000	634.41	540.28	192.62	427.54
	2002	825.92	596.36	240.82	611.33
	2004	1095.24	723.52	316.3	793.13
人均社会消费品 零售总额	1980	293.54	240.37	160.45	228.8
	1990	961.77	857.92	407.94	682.07
	1995	2143.86	1596.13	700.6	1526.77
	2000	2917.87	1926.31	855.24	2024.97
	2002	3412.29	2032.03	962.39	2324.6
	2004	3787.48	2734.92	1237.35	2871.21

资料来源:《新疆统计年鉴》、《新疆五十年》,中国统计出版社2005年版。

二、缩小三大区域经济发展差距的战略选择

在新疆的三大区域中,南疆比较落后,第一产业在经济中的比重较大,而北疆和东疆经济发展水平较高,处于同一水平。区域经济增长极理论告诉我们,一个区域的增长极或增长中心对周围区域有带动作用,可以成为该区域经济增长的“发动机”。法国经济学家佩鲁指出,“增长并非同时在所有的地方,它以不同的强度首先出现在一些增长点或增长极上,然后通过不同的渠道向外扩散,并对整个经济产生不同的影响”,“一旦形成发达的核心区域,这些核心区域经济实力雄厚,在国家的政治、经济生活中占主导地位,对相对落后的外围区的经济增长起着引导作用。这种引导作用主要表现为扩散效应(spread effects)和回流效应(backwash effects)。前者包括核心区对外围区产品的需求和技术创新的扩

散,我国江苏南部地区近年来经济迅速增长就是一个很好的例子;后者则包括资本、劳动、商品和服务从外围区向核心区的流动,从而对外围区产生不利影响”。^①在促进新疆经济增长、缩小三大区域差距上,一方面要发挥天山北坡经济带作为增长极的带动和辐射作用,另一方面要通过政府财政等政策支持,加快南疆等落后地区的建设。这就要充分发挥天山北坡经济带产业实力较强、人才集中、基础条件较好的优势,以乌—昌经济区为核心,加快天山北坡经济带发展,辐射带动全疆共同发展。努力促进南疆地区发展,以库尔勒市至阿克苏市一线为重点,形成新的石油、天然气化工工业园区。进一步加大对南疆三地州等贫困地区的扶持力度,继续增加扶贫开发 and 以工代赈资金投入,改善贫困地区生产、生活条件,促进贫困群众脱贫致富。全疆各地都应从本地实际出发,贯彻扶优扶强原则,选择条件好的区域、产业和产品率先发展,形成各具特色的区域经济。

表 5—2 改革开放以来新疆产业结构的演变

单位: %

	年份	北疆	东疆	南疆	全疆
	1980	28.14	34.34	57.83	40.43
	1990	26.11	31.03	55.75	34.53
第一产业 占 GDP 的比重	1995	23.99	20.36	51.12	29.17
	2000	18.59	15.08	35.78	21.12
	2002	16.49	12.91	33.61	19.08
	2004	14.15	13.57	32.28	20.2

^① 郝寿义、安虎森:《区域经济学》,经济科学出版社 1999 年版,第 298—299 页。

续表

	年份	北疆	东疆	南疆	全疆
第二产业 占 GDP 的比重	1980	45.13	31.63	17.86	40.26
	1990	41.9	30.5	17.5	30.47
	1995	39.41	51.27	25.54	36.67
	2000	42.06	55.27	38.15	43.01
	2002	41.85	55.11	37.1	41.8
	2004	47.46	55.76	37.6	45.9
第三产业 占 GDP 的比重	1980	26.73	34.03	24.31	19.31
	1990	31.99	38.47	26.75	35
	1995	36.6	28.37	23.34	34.16
	2000	39.35	29.64	26.07	35.87
	2002	41.66	31.97	29.29	39.12
	2004	38.39	30.67	30.12	33.9

资料来源:《新疆统计年鉴》、《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

第二节 天山北坡经济带

天山北坡经济带是形成于天山北麓——冲积扇、东起乌鲁木齐、西至乌苏、长约 268 公里的条带状绿洲带。位于以乌鲁木齐市、石河子市和克拉玛依市为轴心的新疆准噶尔盆地南缘,天山北坡中段,面积约 9 万平方公里。区域内包括:乌鲁木齐市、克拉玛依市、石河子市、奎屯市、乌苏市、昌吉市、阜康市、米泉市、沙湾县、呼图壁县、玛纳斯县以及兵团的农六师、农七师、农八师、农十二师和建工师。区域内,总人口 458.37 万人,占全疆总人口的 23.3%,其中少数民族人口 100.97 万人,占全疆少数民族人口的 8.5%;从业人员 156.54 万人,占全疆从业人员的 21.0%。天山

北坡经济带是“八五”与“九五”期间我国国土综合开发的 19 个重点片区之一,也是开发大西北的重点地区之一。

新疆由于地理环境、自然资源、经济基础、人文历史等因素的特殊性,区域发展差异显著。改革开放多年来,按照新疆维吾尔自治区党委、人民政府提出的“因地制宜、分类指导、城乡统筹、协调发展、重点突出、整体推进”的指导思想,天山北坡经济带依托其较完备的基础设施、便利的交通条件、高度集聚的技术力量与丰富的资源优势,逐步发展成为全区最具活力的区域,是全区经济、社会发展的强势区、辐射区和示范区。

一、天山北坡经济带发展的基础条件

(一)自然资源丰富

自然资源是经济、社会发展的自然基础和社会生产力的重要组成部分,影响着区域产业结构和劳动地域分工,区域工业和农业的发展联系紧密,决定着区域的发展类型。天山北坡经济带地处天山北麓中段、准噶尔盆地南缘,光、热、水、土资源丰富。天山北坡经济带的光热有效性较高、光照热量丰富,大于等于 10°C 的积温达 $3\ 000^{\circ}\text{C}$ — $3\ 600^{\circ}\text{C}$,无霜期为 155—190 天。天山北麓共有大小河流 125 条,河流分布呈梳状排列且相距较近,水资源总量为 92.16 亿立方米,其中,地表水资源量 75.4 亿立方米,地下水资源量 48.57 亿立方米,可开采量为 37.53 亿立方米。带内各市县主要分布于奎屯河流域、玛纳斯河流域、呼图壁河流域和乌鲁木齐河流域。其中,水资源量以玛纳斯河流域(25.23 亿立方米)最为丰富,奎屯河流域(18.5 亿立方米)次之,呼图壁河流域(5.99 亿立方米)最少。

天山北坡经济带的农业资源丰富,并具有绿洲农业和农牧交

错地带的特征,资源的配套组合程度很高,在农业自然条件、地质构造、生态环境和绿洲经济等方面都有别于内地省区,具有科研与开发的广泛领域和科技发展的广阔前景。带内各市县土地资源丰富,县域耕地总面积达 721.3 千公顷,人均耕地面积 4.54 亩,是全区县城人均耕地面积 2.9 亩的 1.57 倍。良好的光、热、水、土条件适宜多种农作物的生长。

天山北坡经济带矿产资源丰富,主要有煤炭、石油、天然气、石灰石、陶土、芒硝等,煤储量约 100 亿吨,探明石油地质储量 15.47 亿吨,天然气 1 985 亿立方米,已形成年产 1 000 多万吨的生产能力。以阜康市的煤炭、石油、天然气、石灰石最为丰富。

(二)科技支持能力强

天山北坡经济带集中了全疆 66%的科技人员;全区中央所属和自治区所属的主要科研机构 126 个,有 83 个分布在该经济带;全区高等院校 20 所,有 15 所集中在该经济带,企业技术开发力量也大多集中于此。新疆高等院校的研究开发机构 39 个,有 35 个分布在该经济带;国有大中型工业企业已建立企业技术开发中心 35 个,有 29 个分布在该经济带。2004 年高等院校在校学生人数 14.27 万人,占全疆 84.8%;高等院校毕业生人数近 2.5 万人,占全疆 80.5%。这些对经济发展都具有较强的科技支持能力。据统计,乌鲁木齐、克拉玛依和石河子三市集中了全疆 90%以上的高科技人才、近 50%的大中型工业企业和 70%以上的高等院校教师;65%的大中型工业企业所属科技活动机构、65%的大中型工业企业实施的科技项目和 66%的大中型工业企业科技工程技术人员也都集中在此三市。^①

^① 资料来源:新疆发改委地区处。

(三)区位优势

新疆天山北坡经济带是国家重点发展西陇海—兰新线经济带的重要组成部分，第二亚欧大陆桥贯穿整个经济带，是通达东西、承北启南的西部国际大通道，是未来大中华经济圈与中亚经济圈的结合部，是中华文化与中亚文化的交汇处，也是向西开放和面向伊斯兰国家市场的商品集散地，是新疆最具发展潜力和发展前景的区域。新疆同中亚各国开展贸易交流不仅有地缘上相近的优势，而且在民族、语言、文化和习俗上亦有特殊的“亲缘”优势，并具有明显的互补性。新疆可从这些国家进口能源、金属、矿产品、棉花、畜产品，出口轻纺、食品、机电、电子信息产品。

(四)交通运输网络化

天山北坡经济带拥有全疆最为发达的航空、铁路、公路运输网络体系。有通往全国及疆内航线 61 条，有通往南、北疆两条铁路大动脉，即将兴建的精伊霍铁路将进一步密切这一区域同全疆乃至中西亚的经济联系。大黄山—乌鲁木齐—奎屯高速公路贯穿经济带全境，以国道 216、217、218、312 为主干，以省道及县、乡道路为辅助的公路交通网络已经形成。以通信网络远程宽带和智能化为中心的基础网络建设成绩显著，超高速、大容量光纤及卫星传输系统进一步完善，使这一区域拥有十分便捷、快速、高效的信息网络，是新疆“信息高速公路”的重点区域。

发达的交通、通信使城市群之间地域空间相隔的距离大大缩短，也使天山北坡这一特定区域内的石油化工、矿产业、钢铁、电力、纺织、机械电子、造纸和食品工业，粮食、棉花和畜牧业等几大类经济主体的经济活动形成了相互补偿、相互依存、共同发展的优势，成为带动新疆经济发展的区域空间和经济增长极。

二、天山北坡经济带经济发展现状

(一)经济总量大,占全区的比重高

从表 5—3 可以看出,天山北坡经济带以占全区 23.3% 的人口和 21.0% 的从业人员创造了全区 50.2% 的生产总值。天山北坡经济带的全社会固定资产投资总额占全区的 40.3%, 地方财政收入占全区的 52.8%, 金融机构年末存款余额占全区的 59.5%。可以认为,就新疆而言,天山北坡经济带的经济总量十分庞大,处于举足轻重的地位。

表 5—3 2004 年天北经济带与全疆发展状况对比

指 标		全区合计	北坡经济带占全区比重(%)	北坡经济带合计	乌鲁木齐	克拉玛依	石河子
人口与劳动力 (万人)	年末总人口	1963.11	23.3	458.37	185.96	25.39	64.29
	从业人员	744.49	21.0	156.54	86.27	12.33	12.12
综合	新疆生产总值(万元)	22001500	50.2	11039075	4842599	2962019	446120
	第一产业	4447000	21.5	955306	70874	8374	42235
	第二产业	10100700	57.2	5774634	1868707	2591811	188681
	第三产业	7453800	57.8	4309135	2903018	361834	215204
	新疆生产总值构成(%)	100		100	100	100	100
	第一产业	20.2		8.7	1.5	0.3	9.5
	第二产业	45.9		52.3	38.6	87.5	42.3
第三产业	33.9		39.0	59.9	12.2	48.2	
固定资产投资 (万元)	全社会固定资产投资总额	11615245	40.3	4685310	2066810	1250936	262875

续表

指 标		全区合计	北坡经济带占全区比重(%)	北坡经济带合计	乌鲁木齐	克拉玛依	石河子
财政、金融 (万元)	地方财政收入	1557040	52.8	821872	463395	202145	32345
	金融机构年末存款余额	29597800	59.5	17607509	12271700	1846377	1142100

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(二) 产业结构完整,重型化特征明显

1. 较完整的结构体系已具规模,成为全疆经济增长的核心

天北区域是新疆重要的农业区,工业发展也有了较强的基础,大中型企业集中,已形成门类繁多、配套比较齐全的工业体系。本区域亦是境内商贸业、交通运输业、邮电通信业最发达的地区,国民经济生产体系已经形成。具有经济聚集性和较高的劳动生产率,成为全疆经济增长的核心。

2. 城郊农业基地基本形成,农业集约化程度高

天北城镇密集,非农业人口集中,流动人口数量多,对蔬菜、瓜、果、肉、乳、蛋、禽等副食品需求量很大。在主要农作物和畜牧、家禽品种改良和良种化程度方面也居全疆领先地位,是新疆农业集约化水平最高的地区,而城郊农业人力、资金、技术条件较优越,更便于集约化、基地化发展。

3. 工业呈现以资源初加工为主的重型结构

天北的九个城市工业总产值中,轻工业占 26.1%,重工业占 73.9%,重工业比重比全疆平均高 22.2%,结构明显偏重。在重工业中,采掘业和原材料工业占 88.9%,制造业只占 11.1%。在轻工业中,以农产品为原料的占 66.5%,以非农产品为原料的只

占 33.5%。上述结构表现出区域工业的低加工度和对农牧业的重大依赖,和全疆同处在工业化的初级阶段。

4. 典型的二元经济结构

由于双重体制运行和产业结构刚性,北疆铁路沿线表现出典型的二元经济结构:较发达的城市经济与较落后的农村经济并存,这种反差表现为工业与农业、城市与农村人民生活水平、文化素养的差距;靠国家外延投资布局的大工业与地方传统工业非关联并存,大企业自成体系、自我循环;发展很不充分的农业、轻工业与进入现代化成长阶段的重化工业并存。

(三) 产业布局较为集中

1. 区域集中性

产业空间布局的集中性主要体现在第二产业与第三产业上。区域工业主要集中在中部阜康市经乌鲁木齐至奎屯、克拉玛依一带。这一地区集中了全区域 87.2% 的工业企业和 97.3% 的工业产值,是全疆真正的工业核心地带。从工业的部门分布来看,重工业部门多集中分布于乌鲁木齐周围和克拉玛依等少数城镇;轻工业分布则比较均衡,但其中的一些大中型骨干企业则主要分布于乌鲁木齐、昌吉、石河子、奎屯等中心城市,形成大集中小分散的分布格局;第三产业分布更为集中,乌鲁木齐市的第三产业产值就占全区域第三产业产值的 62.7%。

2. 总体格局:中部强,两翼弱

根据天北经济发展带的地域差异及其特点,大体可划分为乌鲁木齐、石河子、奎屯、博乐和奇台五个片区,前三个是北疆区域经济发展的核心区,产业密集,发展程度较高,后两个是发展较为迟缓的两翼。这样,天山北坡经济带产业总体格局为:中部强,两翼弱。

三、产业发展的战略选择

(一)产业发展的基本思路

天山北坡经济带的产业发展包括三个层次的任务：一要利用国外、国内两种资源、两个市场，适应国际贸易全球化、生产协作国际化、资本流动多元化等世界经济新趋势，参与国家乃至国际的生产流通专业化分工；二要继续加强北疆铁路沿线经济建设，发挥其新疆经济核心区的作用，辐射和服务其他地区，推动全疆经济的发展；三要充分利用沿线及腹地的资源优势，组成以优势产业为主导的产业结构，实现资源优化配置。

产业结构调整的总体方向是：积极发展城郊农业，依靠科技进步，促进农业的商品化、产业化和基地化，积极发展龙头企业，做精做特第一产业；立足本地的资源优势，发展石油及石油化工、轻纺、食品、建材等优势资源产业。重点发展石油化工、食品精加工、制糖、酿酒业，做大做强第二产业；加快基础设施建设，改善投资环境，做活做优第三产业，促进第三产业全面发展，最终形成一、二、三产业协同发展的良好态势。

(二)主导产业发展的主要方向

1. 努力延长工业产业链条

在资源开发中，以黑色资源开发为核心延伸石油化工产业链，主要包括：乙烯、聚酯及合成材料、塑料制品及塑料薄膜、油漆涂料等；以白色资源开发为核心延伸纺织工业产业链，包括：棉纺、织布、印染、服装；以绿色、黄色、红色资源开发为重点，发展农畜产品深加工，主要包括：食品加工（粮油加工、高档名牌烟酒、肉类肠衣、糖果、罐装食品、奶制品）、皮革加工（皮鞋、皮衣、皮饰、各类箱包）、林木加工（现代家具、环保材料）；以灰色资源开发为核心，延伸建

材链条,主要包括:水泥、砖瓦、装饰装潢材料。

2. 有侧重地发展第三产业

重点发展旅游业和文体娱乐业、商贸、房地产业、物流业。突出加强第三产业的基础服务功能,提高对城市综合发展的贡献率。区域批发市场、边境贸易综合批发市场、城乡集贸市场建设相结合,形成比较完善的市场体系与网络。加强重点流通设施和储备设施的建设,在交通沿线建设粮、棉、成品油、化肥、糖的中转储备库。

(三) 产业空间布局

天山北坡经济带的实质是城市密集地带,依托天北区域各中心城市聚集、辐射功能,建立三个产业区。

1. 以乌鲁木齐都市圈为核心的(乌—昌)产业区,是新疆的核心区域,包括乌鲁木齐市(县)、昌吉市、阜康市、米泉市、呼图壁县、五家渠市(兵团农六师)和兵团农十二师。以规模化城郊型农业和基地化畜牧业、综合性工业(石油化工、冶金、食品、纺织、制药、建材、机械等)以及旅游、房地产、商贸、金融、信息咨询、综合服务、文教、科技、卫生等为主的第三产业所构成的综合性产业发展配置为特征。

2. 以石河子市为中心的(石—玛—沙)产业区,包括石河子市(兵团农八师)、玛纳斯县、沙湾县。以集约化、规模化、基地型生态农业(粮、油、棉、糖)与畜牧养殖业、农副产品轻加工(纺织、食品、造纸等)的产业发展为特点。

3. 以奎屯—乌苏—克拉玛依三角区为核心的产业区,包括奎屯市(兵团农七师)、克拉玛依市、乌苏市。该区域因其独特的区位、地缘优势,依托现有的经济基础与产业结构的互补性,适合发展互补融合经济,以集中发展新兴的轻型出口加工业(纺织、食品、

皮革、生化制品、五金机电等),主要以高、中档消费品生产为主;积极开发大型石油工业的下游产品(乙烯—聚酯及合成材料、塑料制品及塑料薄膜、精细化工)的轻重结合为模式。

四、天山北坡经济带快速发展的保障措施

(一)加强地区合作

生产要素在地区间流动是现代区域经济组织形势的一项重要内容,东部沿海 20 多年改革开放的实践也证明了这是加快地区发展的一条有效途径。天北应该充分依托东部,在 4 个基地(东部工业产品、农副产品生产供应基地;东部名优品牌进入西部市场的生产组装基地;东部龙头企业的配套生产基地;利用陆上边境建设向中亚、西欧等的外向型产品生产基地)建设方面实现突破性进展,促进西部发展的比较优势向经济优势转化。

(二)树立大区域、大市场的发展观

将发展的眼光与视野放大到各级区域的角度和高度,明确和坚持将本区域的发展立足于整个北疆经济开发带各城镇群的分工协作与互补融合;辐射我国西北,积极渗透我国东部市场,面向和开拓中、西亚市场,把疆内各地区的优势资源与原料,东部发达地区的资金、技术、信息、先进工艺,甚至知名品牌都可作为可利用的资源。

(三)营造更佳的投资软环境

区域经济政策制定的目的是更进一步创造经济发展的宽松环境,特别是改善投资环境。招商引资是今后本区域外向型经济发展的重要手段;科技教育发展与人才培养与引进,特别是产业研发、技术人才的培养与引进,是本区域实现持续发展的重要人力资本基础;人口集聚与城镇化,特别是降低入城门槛,简化入驻手续,

吸引各类人员进入从业,是实现本地剩余劳动力的转化与提高区域城镇化水平的重要途径。加快制定适宜的区域经济政策:主要包括招商引资政策、科技教育发展政策、人才培养与引进政策、人口集聚与城镇化政策等。

(四)建立多元化的投资、融资机制

建立公共财政框架,通过广泛的国内外联系与合作,积极拓宽资金渠道,争取国际金融机构贷款和国家各项贷款,建立地方、企业与民间投资、融资体系,形成多元化的投资和融资机制。

(五)建立科技支撑与技术集成机制

要不断收集成熟产业经济技术,并建立相关的技术储备与项目信息库。资源利用方面包括:石油化工原料深度开发技术、高新及特色产业开发技术、农副产品深度开发技术和生物资源的高效开发利用技术;环境保护方面包括:清洁生产工艺、液化气化工工程、集污水处理厂和垃圾处理等工程技术;信息传播方面包括:包括社会经济和资源环境数据信息统计;建立信息收集与处理系统,及时掌握资源与环境、社会与经济信息,为重大发展决策提供背景支撑。

(六)建立出口贸易加工“亚区”与保税“亚区”

按照国家最新的规定,只有国家级经济开发区才有建立出口贸易加工区与保税区的资格。但是,考虑民族地区的特殊性,对每个地区所具有的条件与今后地位作用的发挥有着重大意义,建议申请予以特殊政策,允许建立出口贸易加工“亚区”和保税“亚区”。

第三节 乌鲁木齐大都市圈的构想

随着全国城市化水平的提高,全国现已建起几大城市聚合群体或都市圈,形成了若干个大、中、小城市协调配套的城市网络体

系。长江三角洲、珠江三角洲、京津唐地区,还有成都平原、关中平原、中原地区、江汉平原、东北平原等一批都市密集区正在形成和发展,成为全国经济社会发展的龙头和综合国力提升的引擎。大都市圈投资回报率高,要素配置效率高,可率先崛起,并带动其他都市区迅速发展。大都市圈已成为衡量一个国家或地区经济社会发展水平的重要标志,在经济社会发展中的地位越来越重要,并呈不断发展上升之势。

一、构筑乌鲁木齐大都市圈的重大意义

城市是现代市场经济的载体。随着市场经济的发展,人流、物流、信息流的流转速度不断加快,流转总量不断扩大,迫切需要现代化城市和大都市圈承载这些活动。同时,随着全球范围内经济集团化、区域化、一体化格局的形成,世界上不同国家之间的经济竞争逐渐演化成为区域和城市之间的竞争和角逐,其中城市的地位和作用空间放大并凸显出来,城市体系也正朝着更广泛的领域与高级化的空间演变,大都市圈随之形成,大都市圈的作用也日趋突出。由于各地发展水平和经济状况相差较大,在形成统一大市场前,必须进行多层次、全方位的经济互补式合作,构筑大都市圈已是必然趋势。大都市圈的形成和发展,就本质而言,是市场化的过程。

经济要素具有流动性和空间分布的不均衡性,在趋利机制的作用下,会向能够获得较高利益的空间聚集,从而形成要素高效配置区域。新疆地域辽阔,发展极不平衡,大开发不可能整体平行推进,必须选择经济实力较强,基础设施相对完善,投资环境相对优越的空间区域率先发展。随着经济全球化的加快和我国加入世贸组织(WTO),区域经济的竞争实际上是中心城市综合经济实力的

竞争,一个区域的中心城市就是该区域参与全球经济协作和竞争的“桥头堡”,中心城市的发展越来越成为区域经济发展的决定因素。全国经济近几年之所以发展较快,主要归功于区域经济发展,尤其是一些经济合作带和城市经济圈的形成与发展。新疆经济发展也难以脱离区域经济的发展,让资源在区域内优化配置,既适应经济全球化发展,又适应经济区域集团化发展,这样才有强大的竞争力。

新疆各地经济社会发展水平和市场发育程度差异很大,应遵循“依托比较优势、培育竞争优势、实施区域突进、构建特色经济、发展融合经济、实现共同进步”的原则。要突出重点,扶优扶强,率先发展天山北坡经济带,促进地区经济协调发展,辐射带动全疆经济社会发展。

天山北坡经济带的实质是城市密集地带,率先开发的目的是以城市优先发展,辐射带动全疆经济社会发展,发展目标是建成具有较强创新能力,建设基础完善、开放度高、结构合理的外向性、多功能、现代化的大都市圈。构筑乌鲁木齐大都市圈,充分发挥优势,加大改革开放力度,加快产业升级,建立大市场,发展大流通,增强新疆经济社会发展实力。新疆的大开发首先应选择基础相对较好的乌鲁木齐大城市建立增长极,促进以乌鲁木齐为中心的大都市圈的形成,发挥聚集效应和规模效应,增强辐射力,带动全疆经济和社会迅速发展。

二、全国大都市圈构筑的范例和条件

(一)全国跨区域构筑大都市圈的范例

以增长极为核心,以辐射范围为半径,构筑经济增长中心。全国现已基本形成三个大的跨区域大都市,即以上海为龙头的长江

三角洲,以广州、深圳为中心的珠江三角洲,以北京、天津双核心为主轴的京津唐大都市圈城市网络群体。这三个大都市圈引进外资数额占全国引进外资总额的60%以上,并带动东部沿海城市群建设正由城市膨胀的初级阶段向质量型的高级阶段过渡,城市间的产业分工日趋明晰,产业优势日渐显现,产品市场占有率越来越大,城市经济的聚集效益越来越明显,宽松的经济政策和优美的人居环境吸引了大量的人才和资金的涌入,为城市的可持续发展奠定了雄厚的人才和资金基础。

1. 长江三角洲大都市圈

长江三角洲大都市圈以上海市为中心,包括江苏省的南京、苏州、无锡、常州、扬州、镇江、南通、泰州(即苏南地区),以及浙江省的杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山(即浙东北地区),共计15个地级以上城市,土地面积9.97万平方公里。2003年,总人口超过7500万人,国内生产总值超过17000亿元。长江三角洲城市化水平整体较高,城市体系完备,目前许多城市的郊区已经连成一片,形成城市连绵带,是我国最大的经济社会技术发展的核心地区,是世界六大都市圈之一,具有最强的区位优势,它的发展对全国经济的发展起着举足轻重的作用。

2. 珠江三角洲大都市圈

珠江三角洲大都市圈含深圳、珠海两个经济特区,是我国改革开放最早、经济发展最为迅速的地区之一,具有最强的制度竞争优势,目前已形成了以广州、深圳为中心,包括珠海、中山、东莞、肇庆、佛山、江门、惠州等地级市和顺德、花都、南海等县市,共计14个市县在内的星罗棋布的城市群,土地面积4.5万平方公里。2003年,总人口超过2300万人,国内生产总值超过11000亿元。如果再把香港、澳门计算在内,这里无疑是全国经济实力最强、市

场化和国际化程度最高的大都市圈。

3. 京津唐大都市圈

京津唐大都市圈以北京、天津双核心为主轴,以唐山、保定为两翼,包括北京、天津及河北的唐山、保定、廊坊2个直辖市、3个地级市、5个县市级市,土地面积近7万平方公里。2003年,总人口超过4500多万人,人均国内生产总值高于全国平均水平,在全国国民经济中占有极为重要的地位。京津唐大都市圈优势互补,互动互助,形成经济一体,带动周边经济发展,具有最强的聚集竞争优势,成为环渤海经济区的龙头。

(二) 山东省内构筑大都市圈的范例

山东省围绕增强省域中心城市的综合竞争力,加快发展大都市圈,把大城市做大做强,充分发挥中心城市的辐射带动作用。近年来,山东省不断加大城市基础设施投资力度,着力兴建最适宜创业发展和生活居住的城市,全力增强创新能力和综合竞争能力。目前已基本形成了以济南为中心的鲁中都市圈、以青岛为中心的胶东都市圈,并呈现出强劲的发展势头;并已着手以济宁、兖州、曲阜、邹城为基础,构建一个特大城市群,发挥资源优势 and 历史文化优势,增强和完善城市功能,尽快形成鲁南都市圈。

(三) 构筑大都市圈的条件

城市作为区域政治、经济、文化中心,是资金、人才、技术、信息等生产要素集聚和供应的基地,并在地区开发中起着重要的组织作用。大都市圈是指在特定的区域范围内,以一个或多个特大、超大都市为核心,有数十个甚至更多的不同类型、等级的城市相对聚集,城市个体之间保持强烈交互作用和密切联系的城市空间布局形态。参照法国学者戈特曼提出的大都市圈形成的基本条件和标准,从全国跨区域和山东省构筑大都市圈的经验可以看出,构筑大

都市圈需具备以下条件：

1. 要有一个或几个特大城市为龙头。
2. 要有密集的城市，形成由特大城市、大城市、中等城市、小城市、小城镇构成的金字塔形的城市网络体系。
3. 要有密布的交通、通信、商贸、信息、专业化分工和协作网把城市群连接在一起，并覆盖了广大农村。
4. 要能形成强大的聚集效应和扩张能力。

三、构筑乌鲁木齐大都市圈的条件和构想

初步设想：以乌鲁木齐市为中心，以 180 公里左右为辐射半径的 1.5 小时经济圈，构筑乌鲁木齐大都市圈。在这一区域范围内，主要包括乌鲁木齐市、昌吉州、石河子市、吐鲁番地区，以及新疆生产建设兵团的农六师、农八师、农十二师等。

（一）构筑乌鲁木齐大都市圈的条件分析

1. 有乌鲁木齐市这一特大城市为龙头

乌鲁木齐市位于天山中段北麓，是联系东、中部地区的纽带和窗口，也是第二条亚欧大陆桥对国际开放的“桥头堡”。市辖 7 区 1 县，总面积 1.2 万平方公里。2004 年，全市总人口 185.96 万人，国内生产总值 484.26 亿元，地方财政收入 46.34 亿元。乌鲁木齐市有众多的科研机构 and 高等院校，有繁华的商贸网点和金融机构，有四通八达的交通枢纽和快捷准确的通信网络，是自治区政治、经济、信息、科技教育和文化中心，也是全疆经济发展的核心，对全区发展具有强大的辐射和带动作用。乌鲁木齐市是天山北坡经济带最大的增长极，是传承资金、技术和人才等生产要素流动的中间链条和沟通城乡联系的主要纽带，也是加快发展以乌鲁木齐市为中心的大都市圈的龙头。

2. 有较集中的中等城市、小城市、小城镇

乌鲁木齐大都市圈拥有较集中的中等城市、小城市、小城镇。其中,石河子市、昌吉市为中等城市,米泉市、阜康市、五家渠市、吐鲁番市均为小城市,还有安宁渠镇、北泉镇、大河沿镇、部善镇、托克逊镇、榆树沟镇、三宫镇、甘河子镇、丸运街镇、铁厂沟镇、长山子镇、呼图壁镇、大丰镇、玛纳斯镇、乐土驿镇、奇台镇、老奇台镇、吉木萨尔镇、三台镇、木垒镇等 54 个小城镇。

3. 有便捷密布的交通、通信网络

乌鲁木齐大都市圈,有国道 312 和 216 线,吐—乌—大高等级公路,兰新铁路和北疆铁路均穿行此地域,构成了便捷密布的交通网络。有覆盖面大、通达范围广、方便快捷的信息通信网络。

4. 能形成较强的聚集效应和扩张能力

乌鲁木齐大都市圈,总面积 19.41 万平方公里,占新疆总面积的 11.66%。2003 年,总人口 455.3 万人,占新疆总人口的 23.54%,国内生产总值 642.58 亿元,占新疆国内生产总值的 33.23%。人均国内生产总值 14 113 元,比新疆平均水平高 4 413 元。城镇化水平 54.82%(按城镇非农业人口计算),高出自治区平均城镇化水平 22.26 个百分点。是新疆经济、科技、社会最为发达的地区,表现出了较强的经济聚集性和扩张能力。

(二) 构筑乌鲁木齐大都市圈构想

1. 乌鲁木齐大都市圈范围

包括乌鲁木齐市、石河子市、昌吉市、米泉市、阜康市、五家渠市、吐鲁番市、呼图壁县、玛纳斯县、吉木萨尔县、奇台县、木垒县、托克逊县、都善县等 7 市、7 县、54 镇。

2. 乌鲁木齐大都市圈构成

以乌鲁木齐市为中心的核心区,包括乌鲁木齐、昌吉、五家渠、

米泉、阜康 5 个建制市、17 个建制镇，形成 0.5 小时经济圈。总面积 4.13 万平方公里，占大都市圈土地总面积的 21.28%，2003 年，总人口 264.5 万人，占大都市圈总人口的 58.1%；国内生产总值 487.36 亿元，占大都市圈国内生产总值的 75.84%。

312 国道和 216 国道两条交通走廊，这两条交通干线是乌鲁木齐市西、北、东三个方向的进出口，也是大都市内部联系的最主要通道，形成以线串点，以点带面的格局。依托铁路、机场、高速公路，形成以 312 国道为主轴，以 216 国道为副轴的三条发展轴。在发展轴上的大、中城市则成为增长极，通过这些地区和城市的优先发展，带动周边地区有序发展。

以石河子市为中心的外围区，包括石河子市、玛纳斯、呼图壁县等 1 市 2 县，总面积 2.8 万平方公里。2003 年，总人口 99.53 万人，国内生产总值 110.46 亿元。

以吐鲁番市为中心的外围区，包括吐鲁番市、都善、托克逊等 1 市 2 县，总面积 7.07 万平方公里。2003 年，总人口 57.17 万人，国内生产总值 83.42 亿元。

以奇台县为中心的外围区，包括奇台、吉木萨尔、木垒 3 县，总面积为 5.42 万平方公里。2003 年，总人口 44.6 万人，国内生产总值 26.82 亿元。

3. 乌鲁木齐大都市圈的产业发展取向

(1) 大力推进特色农业和农业产业化。建立优质粮食产业化基地，加强粮食、饲料转化；建设优质高产出口棉基地，发展、壮大棉产业；建设优质番茄和番茄产业体系；大力发展加工胡萝卜汁等果蔬饮品产业；扩大优质葡萄种植，形成葡萄酒生产规模和品种优势；建立制种基地，形成良种繁育加工产业链；加强农区、城郊畜牧业生产，形成特色养殖基地。

(2)积极发展石油化工、钢铁、建材、纺织、机械等产业,推进工业化进程,形成以乌鲁木齐石化、化肥和化纤为主的特色石油化工产业布局,充分发挥石油石化存续企业和上市公司的资金、技术优势,加快开发精细化工产品,延长石化下游产业链。重点依托节水灌溉和棉纺工业,发展塑料化工、橡胶和化纤混纺产品,提高产品附加值和综合效益。钢铁工业要采用高新技术和先进生产工艺装备,不断提高行业整体素质和竞争力。建材工业要重点抓好水泥工业的改造、提升、总量调控和淘汰落后的工作。新型建材和无机非金属新材料工业要重点发展承重墙体材料、塑钢门窗、塑料管道、新型防水材料和玻璃钢制品等产品。加大棉纺产业技术改造力度,以优质棉纱、棉布生产为主,形成优质产品规模化生产,提高产品的质量和经济效益。乌鲁木齐、昌吉两市农牧机械和电工电器行业的规模和产品优势比较明显,重点发展农牧业集约化设备、农机技术与设备、城市环保设备。发挥电工产品优势,进一步做精、做大、做强。

(3)加快发展以旅游、信息、流通业为重点的第三产业。旅游业发展应突出地域特色,依托天山、荒漠、绿洲、丝绸之路等奇特景观,积极开发形式多样、内涵丰富、引人入胜的大众休闲度假旅游、天山风景旅游、荒漠奇观和生态景观旅游。形成以乌鲁木齐为中心、以吐鲁番古文化旅游和天池风景旅游区为龙头,点、线、面结合,山区、平原、城市互补,休闲、娱乐、购物为一体的旅游格局。

以乌鲁木齐、石河子市为重点,积极发展信息服务业,加快推进电子商务、电子政务和电子政务建设,大力推进政府信息化、产业信息化和社会服务信息化,积极创造条件,建设数字城市。

在新亚欧大陆桥和 312 国道沿线条件较好的市县,结合小城镇建设和乌鲁木齐市华凌、昌吉市亚中、米泉市通汇等已形成一定

规模的市场,积极建设各具特色的农副产品批发市场和物流配送中心,建设一批种子、粮油、果蔬、花卉、机电等商品批发交易市场;改造和扩建一批活畜、蔬菜、皮毛等批发市场;引导建材、钢材、农资、家具、机动车辆交易等各类专业市场向集约化方向发展,辐射全疆和中亚各国,吸纳更多的外部资金和外商投资市场建设并开展经营活动。

(4) 积极发展高新技术产业

重点加强特色农业和有一定研究开发基础的生物技术、农副产品深加工和综合利用、电工电器、农牧机械制造、精细化工、先进能源等高新技术领域的科技攻关。实施优质种子培育,发展生物提取技术和胚胎移植技术,推进风电机组国产化。在节水灌溉技术、信息技术、特色优势资源增值转化技术等高新技术产业化项目上,实现局部领域的突破和跨越式发展,形成具有一定规模和特色的高新技术产业。

4. 乌鲁木齐大都市圈的产业发展分工

有了科学、合理、符合各地实际的产业分工,才能形成合理的产业结构,才能实现产业聚合、产业补充、产业联动,才能产生规模效应、经济效应,推动大都市圈经济社会快速发展。

(1) 以乌鲁木齐市为中心的核心区

乌鲁木齐通过改组和调整,发展附加值高的劳动密集型产业和高科技产业;通过中心城市的聚集与扩散,发展现代流通业,建设全疆商贸活动中心;通过交通、信息、咨询、文化等优势条件,建立一个开放式的交流场所;通过调整第三产业内部结构,大力发展旅游业、金融保险业、信息咨询业、科学研究与技术服务业,增强全疆经济、商贸、科技、金融、信息中心的作用;通过丰富的人力资源和优势,探索新疆发展的新观念、新制度、新机制;加强中心城市对

周边地区的辐射和带动作用,加强现有城市间、城市密集区间的通达能力,在大都市圈中起示范带动作用。昌吉、米泉、阜康、五家渠四城市要因地制宜地发展一些有优势、有市场的加工工业和劳动密集型的轻工业,发展机电、汽车、农副产品市场,实现工贸结合,资源开发和产品深加工并举,一方面提高产品的附加值,增加经济效益;另一方面可以降低资本的有机构成,扩大对劳动力的吸纳能力。其中米泉、昌吉市将成为乌鲁木齐重工业、农副产品加工业、农副产品和农资、机电、建材市场、人口外迁的主要场所,地域上将和乌鲁木齐连接的更紧密。阜康、五家渠市重点发展旅游业、特色农业和高耗能工业,增强乌鲁木齐大都市圈核心区的综合实力。

(2) 石河子外围区

重点发展工业和特色农业。石河子市作为大都市圈的一个重要增长极,要加快产业结构调整和升级,利用区位优势和较强的吸引力,充分发挥国家级经济技术开发区的优势,加大招商引资力度,发展有竞争力的特色产业和外向型经济。做强做大纺织、塑料、造纸、食品、机械等产业。增强金融、信息等第三产业的服务功能,促进城市功能区经济社会资源的合理配置,同时加强与周边小城镇的交通设施建设,提高经济辐射能力。

(3) 吐鲁番外围区

利用区域优势,重点发展旅游业、特色农业、建材业、轻纺工业、矿业和石油天然气化工业,带动地区经济发展。

(4) 奇台外围区重点发展农业、畜牧业和旅游业。

四、构筑乌鲁木齐大都市圈的保障措施

(一) 加强各级党委和人民政府的支持

构筑乌鲁木齐大都市圈,是顺应市场经济潮流,发挥城市优

势,促进自治区经济与社会发展的大事,自治区党委和人民政府要给予大力支持。乌鲁木齐市、石河子市、昌吉州、吐鲁番地区、农六师、农八师、农十二师等各级党委领导和行政管理部门要进一步解放思想,更新观念,开拓思路,积极采取有效措施,以共同发展为目标,以利益机制为纽带,通过政府协调和市场化运作方式,促进乌鲁木齐大都市圈的尽快形成。

(二)尽快设立构筑大都市圈协调组织机构

构筑乌鲁木齐大都市圈涉及面广,关联度高,工作难度大。不仅要突破体制和隶属关系的束缚,而且还要突破区划的界线。市场主导,政府协调,成立一个高层次的协调组织机构,统一调节乌鲁木齐大都市圈规划和建设中的问题,形成一个层次清楚、分工明确、相互依存,效益和利益最大化的经济融合体。

(三)充分发挥乌鲁木齐龙头作用

构筑大都市圈成功与否,关键要看龙头城市的作用。乌鲁木齐市作为大都市圈中的龙头,在大都市圈中具有极其特殊的作用,区域经济核心作用凸显,是大都市圈的内核(中心点),是调控枢纽;是增长极,促进人、资金、技术和信息的生成和聚集;是辐射源,创造并扩散需求,随着自身产业结构的调整,高新技术产业将会兴起,传统产业和产品将向周边城市扩散,辐射能力将进一步增强;是集散地,有强大的运输中转能力;是投资热点,必然引起大都市圈中经济、社会要素聚集和经济规模的扩大,会培育起多个经济增长极,拉动农村剩余劳动力的转移和经济发展。另外,龙头城市除了能源、给排水、道路、机场等硬件条件外,新型政治机制和创新能力也是至为重要的。

(四)建立统一规划和协调发展的机制

在区域之间若无必要的沟通协调,则必然导致重复建设、产业

同构、恶性竞争,使整体发展受阻。必须要打破行政和区划的限制,总体协调好各地区、部门间利益;形成统一规划,做好空间布局和地区间的合理分工,减少内耗,实现可持续发展。从宏观的角度,以政府的力量来统筹规划,全面部署,加强区域之间的分工与合作,克服“市场失灵”的倾向,并在文化、就业、科技、产业、体制等方面有所创新。本着“资源共享、优势互补、互惠互利、融合发展”的原则,加大政策、基础设施建设、产业发展、人才等方面的关联度,建立一种利益型融合发展的新机制。

(五)建立明确产业分工

构筑乌鲁木齐大都市圈,关键是要有一个明确的产业分工,防止重复建设和无序竞争。形成优势互补,资源共享,充分发挥各自的区位、资源和产业优势,既有竞争,又讲协作,互惠互利,互动互助,共建大都市圈。

(六)树立经营城市、发展城市的新理念

打破旧的城市建设思维定式和管理体系,放开建设市场,引入竞争机制,坚持全面实施经营城市战略。通过产权转让、入股、拍卖、使用权转让、经营权转让、拍卖经营特许权、冠名权以及合作、合资等多种方式,盘活城市土地、基础设施、公用设施等有形资产和无形资产,提高资源配置效率。积极吸引社会资金参与城市公用设施建设,逐步引导可经营的公用设施行业实现市场化运作、产业化经营、企业化管理和社会化服务,走以城养城、以城建城、以城兴城的城建市场化之路。

(七)打造名牌,创明星城市

要注重突出城市特色,提升城市形象和品位。优先发展大中城市,通过加强各种基础设施建设,扩大城市公共品的供给,不断增强大中城市承载功能,充分发挥大中城市对周围小城市和农村

小城镇的辐射和带动作用,增强经济要素的集聚,扩大经济规模,培育经济增长极。充分发挥新亚欧大陆桥沿线的区域特色、戈壁绿洲明珠的自然景观、古丝绸之路的神秘色彩、多姿多彩民俗风情的吸引力,深入挖掘,整合提升,突出特色,打造名牌,创建明星城市,全方位提高大都市圈的形象和作用。通过各方面卓有成效的努力,塑造良好的城市形象,展示崭新的城市风貌,吸引海内外客商投资置业、旅游观光。

(八) 加快小城镇发展

加快小城镇发展是实现城镇化的关键之一。相对于大中城市,小城镇对带动周边乡村发展的作用更直接。小城镇发展有利于提高各类资金的综合利用效率,有利于加快农村人口的转移,改善其生产、生活和社会福利水平,并可为大都市圈发展提供广阔的市场需求。选择自然条件好,有一定基础的小城镇加快发展,要结合当地农产品的特色,发展农副产品加工业,带动农村剩余劳动力的转移,实现产业集聚和人口空间集聚的统一。

(九) 突出重点,有序滚动发展

构筑乌鲁木齐大都市圈,近期重点搞好大都市圈核心区建设,形成规模,发挥效益。然后依托大都市圈核心区和主、副二条发展轴,依次向石河子外围区、吐鲁番外围区、奇台外围区滚动扩展,逐步构筑完成乌鲁木齐大都市圈。

第四节 天山南坡产业带

新疆维吾尔自治区党委和人民政府为促进地区经济协调发展,“十五”时期提出了率先发展天山北坡经济带战略,对鼓励和引导国内外资金、技术和人才参与天山北坡经济建设起到了极大的推动作用

用,从理论和实践上实现了自治区地区经济发展布局的重大突破。在继续发展、壮大和完善天山北坡经济带的同时,新疆应积极推进天山南坡“两库一轮”(库尔勒市、库车县和轮台县)以石油化工为主的产业带,在天山以南形成新的经济增长区域,努力打造区域经济发展的新格局。

一、拓展经济布局,选择重点发展区域的依据

天山北坡经济带的成功实践经验表明,处理好公平与效益的关系,通过政策引导和扶持,集中有限的资源,率先发展区位、经济条件比较好、产业综合优势较为突出、投资环境较为优越、发展潜力巨大、有望在短期内迅速崛起的重点区域和重点产业;通过重点区域和重点产业的先期快速成长,带动周边经济较为落后地区的发展是十分有效的。在未来一定时期,在新疆地区经济发展布局上应有新的拓展,在全区选择率先发展区域主要根据以下五条原则。

(一)具有丰富的自然资源和较好的经济实力

只有具备一定的经济、资源基础,才有实现经济率先快速发展的条件,才能吸引劳动力、资本、技术等生产要素的聚集,大大提高投资效率。

(二)资源开发符合国家产业政策和宏观经济发展大局

资源瓶颈已成为国家经济发展首要制约因素,国家能源安全问题日益突出,率先发展区域应选择以石油、天然气为主的重化工业,为解决国家资源短缺提供必要的保证,更能得到国家的支持和认可。

(三)基础条件好

水、电资源丰富,交通便利,最好处于新疆主要公路和铁路的

主轴线上。着重考虑兰新铁路、南北疆铁路和国道 312、314 线干线公路所构成的“Y”字形交通骨架,这也是新疆生产力布局较为集中的区域。

(四)能够迅速形成区域工业发展中心

率先发展区域应是能够率先实现工业化的区域,应能够将当地特色资源和优势产业相结合,迅速形成一批符合国家产业政策、有竞争力的支柱产业集群,形成区域工业发展中心。

(五)区位具有较强的辐射和扩散能力

能够在产业集聚和经济快速发展的同时,积极带动周边地区的经济发展,最终形成区域间协调发展的格局。

二、确定天山南坡经济带为区域发展重点

在认真研究全区经济布局现状和发展趋势的基础上,根据上述原则,在继续发展、壮大和完善天山北坡经济带的前提下,未来一段时期,在地区经济发展布局上应向天山南坡拓展。天山南坡经济带范围包括:巴州 6 县 1 市(即库尔勒市、轮台县、尉犁县、和静县、和硕县、博湖县、焉耆县)和阿克苏地区的 6 县 1 市(即阿克苏市、温宿县、库车县、沙雅县、新和县、拜城县、阿瓦提县)。天山南坡经济带位于南北疆结合部位和东西贯通的关节点上,在新疆具有承北启南的重要作用。

天山南坡经济带 14 个县市所辖面积约 25 万平方公里,占新疆总面积的近 1/6,有可开发荒地 8 300 多万亩。区域内油气资源丰富,开发潜力巨大。塔里木盆地石油资源远景储量达 108 亿吨,天然气 8.4 万亿立方米,分别占全疆的 51.6%和 77.4%,占全国的 1/7 和 1/4。此外,天山南坡还蕴藏着丰富的煤炭、钾盐、蛭石、花岗岩、红柱石等矿产资源。

天山南坡经济带现有总人口 300 万人,占南疆的 1/3,占全疆的近 1/6。其中,汉族人口占 39%,少数民族人口占 61%。2004 年,14 县市共实现生产总值 369 亿元,占整个南疆生产总值近 64%,占全区的 16.8%。天山南坡经济带人均生产总值达 12 300 元,是全区人均生产总值的 1.1 倍。第一产业实现增加值 92.24 亿元,第二产业实现增加值 179.9 亿元,第三产业实现增加值 97.1 亿元,三次产业结构为 24.9:48.8:26.3,工业化为 34.46%。2004 年该区域(包含巴州的若羌县、且末县和阿克苏地区的乌什县和柯坪县)完成固定资产投资 227 亿元,水利、生态、交通、通信、电力和城市基础设施条件较完善,初步形成了以铁路为骨干、公路为基础,包括民航、管道四种现代化运输方式的综合交通运输体系,以及农产品批发市场、物流配送中心等一批多层次、多功能的商品市场流通网络体系。

天山南坡经济带具备了比较好的基础条件和加快发展的潜力,有形成以石油、天然气为主的重化工产业集群的发展潜力。预计天山南坡经济带生产总值将保持高速增长,是全疆重点增长潜力区域,以石油化工、矿产资源开发利用、煤炭电力、优势特色农副产品深加工、商贸物流等为主的产业发展将会有所突破。新疆应当紧紧抓住有利时机,顺势而为,充分利用好这一区域内的资源,推动天山南坡经济带加快发展。以此对南疆地区全面建设小康社会起到示范和带动作用,带动南疆贫困地区各族群众脱贫致富,促进南疆的政治、社会稳定,保持国家的长治久安和边防稳固。

三、以石油化工产业为依托建设“两库一轮”产业带

天山南坡经济带幅员辽阔,各县、市之间经济社会发展水平、产业发展水平、基础设施状况等仍有很大差异,按照“实事求是、量

力而行、突出重点、注重实效”的总体要求，重点发展巴州的库尔勒市、轮台县和阿克苏地区的库车县，形成以石油化工为主的产业带，在“两库一轮”率先实现工业化，成为天山南坡经济带和带动南疆经济的增长极。

“两库一轮”区域处于南疆铁路、国道 314 交通线上，区域内油、气资源富集，是西气东输的主气源地，是国家重要的石油、天然气接替区。该区域内水土资源较为丰富，以乌鲁木齐为中心的 220 千伏新疆主电网已覆盖该区域，电力供应充足。区域内石油、石化产业已有一定基础，以石化工业园区、项目园区为依托，“十一五”期间将形成一批以石油重化工为主的、有竞争力的产业集群，凸显其集聚效应。因此，我们认为在近期率先发展“两库一轮”以石油化工为主的产业带，可以担当点轴发展战略中的增长极，充分发挥其聚集和扩散的作用。

（一）“两库一轮”区域经济现状和发展环境分析

2004 年，“两库一轮”3 个县、市总人口 93 万人，占天山南坡的 31%；生产总值达 213 亿元，占天山南坡 14 个县、市区域生产总值的 57.7%；工业增加值 109 亿元，占天山南坡的 86%，工业化率达 51%，比天山南坡工业化率高 16 个百分点。“两库一轮”在天山南坡经济社会发展中占有举足轻重的地位。

“两库一轮”以石油、天然气化工为主的产业带已具备了良好的经济、资源基础和发展势头。

首先，“两库一轮”区域油、气资源勘探开发力度逐年加大。从事塔里木盆地石油、天然气资源勘探开发的中石油、中石化企业已经在制定进一步加大投入、增储生产的发展规划，未来开发前景可观。

其次，中央关于新疆发展与稳定的战略部署及继续实施西部

大开发战略,国家将继续加大对西部地区基础设施及能源开发等重点领域的投资力度。新疆在我国实施能源安全战略中面临新的发展机遇,十分有利于“两库一轮”产业带的发展。

第三,“两库一轮”3个县、市已投入建成了一些大型石油重化工项目,同时,还有一批大化工投资项目已签约或签订了意向,随着产业集聚效应的发挥,将会吸引更多投资项目向这一区域集中。

第四,投资环境正在改善,美克、新捷股份等企业已开始进入该区域的油、气化工产业,多元化投资格局已经形成,为“两库一轮”区域油、气化工发展提供了更多的市场机会,必然会极大地促进石油化工的发展。

第五,“两库一轮”区域戈壁、荒滩等未利用土地面积占总面积70%以上,可利用水资源总量达23亿立方米,目前该区域以修建水库、河流治理、节水等水资源合理开发利用进展顺利,为大规模石油化工项目建设提供了保障。

(二)“两库一轮”石油化工产业带的产业重点和布局

要在保障国家能源安全战略的基础上,加快实施以市场为导向的优势资源转换战略,明确南疆石油化工产业基地的重点:以天山南坡丰富的油、气资源和库车、库尔勒、轮台3个县、市现有工业园区内的石化产业基础为依托,紧紧抓住国家加大对塔里木盆地油、气资源勘探开发力度和西气东输工程全面运营的历史机遇,以原油炼化作为龙头,以天然气化工、轻烃和凝析油综合利用为重点,充分利用塔里木盆地丰富的油气资源、气价相对较低和就地深加工化工产品成本低的优势,积极推动“两库一轮”石油化工产业向纵深发展,形成国家级石油、天然气化工基地,加快推进产业带工业化进程。

“两库一轮”区域重点发展以原油炼制为主的石油化工,形成

750万吨/年原油加工能力,以及氮肥、甲醇、乙烯、聚酯等下游产品为开发方向的天然气化工,形成三至五套300万—400万吨/年的大化肥生产能力,建成国家最大的氮肥生产基地。结合煤化工、盐化工、基础有机化工和精细化工的共同发展,努力构筑和延伸石化产业链。

1. 石油加工

新疆稠油适当集中加工利用,在中石化塔河石油化工厂250万吨/年稠油加工能力的基础上,进一步扩大形成500万吨/年稠油加工能力;尽快明确建设方案和工艺路线,争取库尔勒塔里木石化厂250万吨/年炼油装置早日开工投产。同时调整炼油厂深加工结构,向炼油化工一体化发展,为下游有机材料和合成材料发展提供丰富的原料。

2. 天然气化工

在保证西气东输的持续稳定供气外,依托天然气资源,以合成氨深加工和甲醇深加工为重点,大力发展天然气化工,形成一定规模的天然气化工产业群。

3. 凝析油化工

按照西气东输气源调整方案初步测算,在2002—2020年期间,预计每年可回收大量的轻烃、凝析油、乙烷和丙丁烷等优质原料。依托这些资源可以建设轻烃芳构化装置,生产苯、甲苯、二甲苯、氢气等基础化工原料;也可建设大型乙烯装置,生产聚乙烯、聚丙烯、乙二醇、顺丁橡胶等合成树脂、合成纤维单体、有机原料等原料产品。

新疆石油、天然气化工产业基地要注重产业集聚,不宜分散布局。近期应紧紧依托“两库一轮”内的工业园区、项目园区,做到项目相对集中,不宜过多过散。要结合当地实际,进行统筹规划,合

理分工,分步实施。

四、加快天山南坡经济带和“两库一轮”产业带发展的政策保障

天山南坡经济带与天山北坡经济带在经济基础、现代工业、科技、人才等方面还存在一定差距,但只要有国家和自治区的大力支持,充分依托区域内丰富的资源优势,加快推进工业化进程,以大工业项目促进资金、技术、人才的引进,造就和培养一批本地高素质人才队伍,就一定能把潜力转化为实力,造福于南疆各族人民。针对“十一五”期间天山南坡经济带和“两库一轮”产业带中迫切需要解决的问题,主要对策建议如下:

(一) 统筹规划,避免重复建设

在中央和自治区精神的鼓舞下,南疆各地州、市县加快发展的积极性都很高,特别是有油气资源的市县都在极力争取和纷纷上马石油化工项目,而各产棉县也在努力争取棉纺企业落户本地,如何保护好、发挥好、引导好天山南坡各地州、市县谋求大发展的积极性,已经是迫在眉睫。为此,对天山南坡经济带进行统筹规划,优化区域内产业和产品结构,避免恶性竞争和重复建设,合理分工布局,充分发挥以石油化工为主的产业集聚效应,使有限的资源和资金发挥最大的作用。

(二) 加快新疆铁路吐鲁番—库尔勒段的扩能改造

天山南坡经济带,特别是其中的“两库一轮”,以石油化工为主的产业带发展势头十分强劲,对交通运输提出了更高的要求,特别是南疆铁路运力不足,已成为今后南疆经济发展的瓶颈。“十一五”期间,仅拜城、库车两县煤炭、化工产品的铁路货运量已达400万吨以上。许多项目由于铁路运力不足,不得不限制生产能力,或

推迟建设,或落户别处。从天山南坡目前的发展状况看,在“十一五”期间加快吐鲁番—库尔勒段的铁路扩能改造,同时支持阿克苏地区用新的机制建设拜城—库车铁路支线,加快该区域产业发展步伐。

(三) 加快南疆电力建设,推进电力体制改革

随着经济的迅猛发展,天山南坡经济带电力供应紧张矛盾越来越突出。而有些入驻的大型企业项目有自备电厂,电量富余,却因电力体制和电价问题制约,迟迟不能上网,造成资源浪费。“十一五”期间,在天山南坡煤炭资源丰富的地方(如拜城县、库车县),应加紧大型坑口电站建设,确保整个南疆地区的电力供应。同时,加快电力体制改革,实现入网电源多元化,并制定合理的电价,缓解南疆电力供应与需求之间的矛盾。

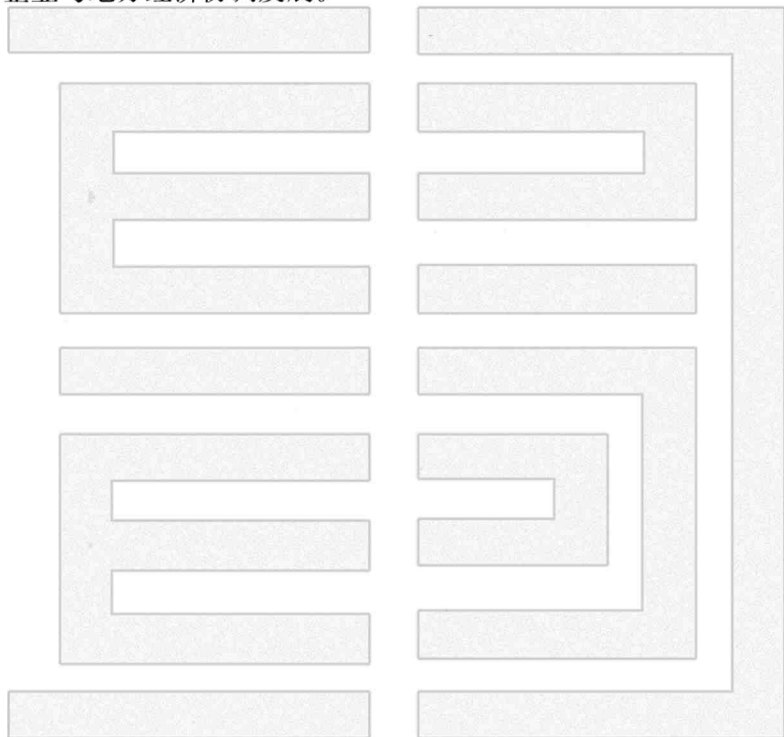
(四) 加快乌什口岸的开放与发展

南疆地区开放口岸少,而巴州和阿克苏地区仅有一处即将开放的乌什口岸。依托口岸优势,加快实施以中亚市场为主的外向型开拓战略,是巴州和阿克苏地区加快发展的又一重要途径。乌什口岸的开放和发展,将对天山南坡产业带开拓中亚市场、加快资源优势向经济优势转换,产生十分重要的影响。为此,应积极争取国家支持,从政策上、投资上向乌什口岸倾斜,加快乌什口岸的开放与发展步伐。

(五) 自治区与中央企业协调解决天山南坡的资源配置问题

南疆虽然有丰富的油气资源,但由于国家和中央企业从全局和战略角度考虑,对油气勘探开发管制较严。近几年,巴州、阿克苏地区领导和部分市县领导,为争取石油化工项目落户本地,各自组织力量,运用各种手段,通过各种渠道,向中石油、中石化争取到一定的油气资源量承诺,但都难以为大规模开发建设提供充足的

油气资源保证。为此,应根据天山南坡经济带发展需要,由自治区与中央企业共同协调,每年根据石油化工项目建设情况,保证能有相当数量的、稳定的油气资源留在资源产地就近生产加工,不仅在程序上比较规范,而且能够改善中央企业与地方的关系,实现石油企业与地方经济协调发展。



第六章 新疆区域经济发展的 重点产业选择与发展

重点产业是在区域经济发展中起支柱作用的产业,这些产业对其他产业有较强的带动作用。“产业结构配置的目的,是促进区域产业结构优化或合理化。区域产业结构的优化,本质是围绕主导产业建立起以主导产业为核心的、各产业配套的区域经济系统。”

对于主导产业的选择,可以主要从产业的市场潜力、产业的比较优势度、产业规模、产业关联度四个方面进行选择。作为主导产业的产业,“应是主导产业的产品不仅有着巨大的现实市场需求,而且也应有巨大的潜在社会市场需求”;“主导产业须是在生产上比较优势较大的产业部门,比较优势小,或者相比较而言在生产效率上处于劣势的产业部门,不应作为主导产业”;“作为主导产业,其产业规模必须足够大,因为只有较大规模的产业部门才能够成为区域经济系统中的主体和核心,才能承担起高层次区域地域分工的任务,做出应有的贡献”;“主导产业与区域内其他产业必须有较强的关联性,有千丝万缕的联系,这种联系可以是直接的,也可以是间接的,这种联系愈广泛,愈深刻,则主导产业的发展就愈能通过聚集经济和乘数效应的作用,带动整个区

域的经济发 展”。^①

分析重点产业的发展现状,选择正确的发展路径,提高其竞争力,是新疆区域经 济持续发展的重要支撑。新疆在重点产业选择过程中,实施优势资源转换战略,扶优扶强,变资源优势为产业优势、经济优势,特色林果及农作物、棉花、石油石化、旅游业以及现代物流等特色优势产业发展势头强劲。

第一节 特色林果业及特色农作物

随着经济的不断发展,人民生活水平的提高,人们的消费偏好于有特色、无公害和多样化的产品,这为新疆林果和特色农作物的发 展提供了良好的机遇。特色林果业和农作物产业是新疆特色农业的核心和重中之 重,要明确林果业及特色农作物产业的发展思路,就首先要把握新疆特色农业的发 展现状,只有这样,新疆特色林果及特色农作物产业的发展才能成为新疆区域经 济发展的支柱产业。

一、特色林果业的发展现状

(一)林果业极具发展潜力

新疆作为世界六大果品生产带之一和我国久负盛名的“瓜果之乡”,由于气候类型独特,生态和生产环境多样,具有发展多种特色林果业得天独厚的自然资源优势、品种优势和生产优势,特别是当地农民具有栽植林果的悠久历史和传统习惯。加之,境内名、

^① 郝寿义、安虎森:《区域经济学》(第二版),经济科学出版社 2004 年版,第 262—265 页。

优、特果品在国内外市场上享有盛誉,新疆林果产业具备占领和冲击国内外果品市场的巨大潜力和条件。

近年来,为了满足国内外农产品市场的需求变化,新疆因地制宜,突出优势,面向市场,立足于特色林果生产、加工、销售、服务的产业化建设,大力促进特色林果业的发展,取得明显成效,特色林果业已成为新疆农业发展的五大主导产业之一,成为促进新疆区域经济发展的新的经济增长点和实现农民增收的重要途径。

(二) 优质林果产品生产规模扩大

截至 2004 年末,新疆水果播种面积 687.3 万亩,水果总产量 450.84 万吨。在林果栽植面积和产量不断增加的同时,新疆林果业的种类、品种结构也逐步优化,具有鲜明地方特色和市场竞争力。的特色果品栽植面积逐年增加。

1. 杏

杏是新疆市场优势明显的特色林果产品,新疆的杏品种资源十分丰富,现有 100 多个品种,主要栽培的优良杏品种有黑叶杏、赛买提杏、胡安娜杏、巴仁杏、库车小白杏等。2004 年新疆杏栽植面积为 202.29 万亩,产量 68.19 万吨,种植面积较 2000 年增长了 1.93 倍,发展势头迅猛。

2. 库尔勒香梨

库尔勒香梨是新疆独有的特色品种,其抗寒性强、耐盐碱、耐干旱、耐贫瘠,果品翠绿红润、皮薄肉细、酥脆多汁、香甜爽口、核小无渣、营养丰富,被誉为梨中珍品。2004 年,年产香梨 24 万吨,香梨年出口量占全国果品出口量的 4.2%,远高于国内其他梨品种和大多数果品,显示出强大的产品优势。

3. 葡萄

葡萄是新疆种植历史悠久、特色突出的农作物,新疆地理位置

与环境条件十分适宜于葡萄生产,区域内葡萄品种资源极其丰富,具有单产高、品质好、营养丰富等特点,是我国葡萄的最大产区,现有葡萄品种 600 多种,可分为鲜食、制干、酿酒三个品种类型。最著名的葡萄品种是以制干为主的无核白葡萄,以药用为主的索索葡萄,以鲜食为主的马奶子、木纳格、红地球葡萄,以酿酒为主的赤霞珠葡萄等。2004 年全疆葡萄种植面积为 138.28 万亩,总产量 124.15 万吨。

4. 石榴

石榴是新疆具有市场竞争力的优质果品,由于新疆石榴具有品质优良、风味独特和色泽鲜艳的特点而驰名中外,成为我国独具特色的果品之一。近年来,新疆石榴产业呈现出蓬勃发展的势头,石榴种植面积、产量、种植技术水平均有大幅度提高,石榴连片种植面积迅速扩大,特别是深加工的水平、规模更是优于内地,居国内领先地位。2004 年新疆石榴栽植规模达到 17.58 万亩,年产量约为 3.61 万吨。

5. 核桃

新疆核桃具有早实、丰产、壳薄、果大、味香、出仁率高、果仁白嫩、果形整齐美观的特点,是我国优质核桃的主产区之一。2003 年新疆核桃栽植面积达 145.8 万亩,结果面积为 19.5 万亩,产量 1.84 万吨。

6. 巴旦木

巴旦木是新疆珍贵的经济树种,我国仅新疆有少量栽植,其果实壳薄仁多、子实饱满、核仁香甜,含有丰富的脂肪、蛋白质、维生素和矿质元素,是理想的保健营养滋补品,也是民族中药的重要原料,被视为果中珍品,具有较高的经济价值和开发价值。2003 年巴旦木栽植面积 10.6 万亩,结果面积 4.05 万亩,

产量 800 吨。

7. 红枣

新疆红枣具有明显的区域特点，品质优良，有 4 个特色品种，即新疆小圆枣、新疆长圆枣、喀什噶尔小枣和哈密大枣，均为鲜食、加工兼用品种，个大肉厚、色鲜核小、果皮薄、产量高。目前，新疆红枣以制干为主，少量鲜食，深加工产品有红枣汁、红枣酒等系列产品。2004 年新疆红枣栽植面积 62.25 万亩，产量 1.6 万吨。

8. 枸杞

新疆枸杞作为一种引种作物，借助于新疆得天独厚的光热水土资源已成为国内优质生产基地。新疆枸杞不仅粒大、肉厚、色鲜，而且产量高、品质好、药用性强，其主要品种都优于原产地。枸杞种植面积达 20 万亩左右，枸杞干果年产 1.5 万吨，占全国的三分之一，出口 5 000 多吨，占全国的二分之一，是全国枸杞四大主要产区（宁夏、河北、新疆、内蒙古）之一。

此外，新疆还有酸梅、阿月浑子、无花果、小浆果等极具特色的果品，目前虽然在林果中的栽植比例不高，但商品特色明显，发展潜力巨大，且呈现出良好的发展势头。

（三）特色林果业生产效率提高

新疆特色林果业的栽植方式也由传统粗放经营方式向矮化密植的集约化、规模化方向发展，果品的商品性状和商品率明显提高，生产效率也相应提高。在龙头企业的辐射和带动下，不同种类特色果品的专业化生产发展迅速，促使新疆特色林果业逐步向产业化和市场化方向发展，并呈现出良好的发展态势和前景，带动了相关果品加工和开发产业的发展，而且已经成为新疆经济发展的支柱产业和农民增收的新的增长点。

二、特色农作物的发展现状

特色农作物是指在新疆特殊自然生态环境和生产条件下,相对于国内其他区域具有产量高、品质好、市场竞争力强或种植规模大、市场占有率高、带动能力强以及市场前景广阔的独具特色农作物。

多年以来,新疆紧紧围绕增加农民收入这一中心任务,以市场为导向,依托资源优势,积极调整农业结构,大力发展特色农业,初步形成了以棉花、哈密瓜、加工番茄和优质粮食为主的特色农作物的基本格局。食用菌、红花、双低油菜、啤酒大麦、孜然、中草药、芳香植物等特色农作物也发展迅速。

(一)加工番茄是新疆目前最具市场竞争力的特色农作物,2004年加工各类番茄制品75万吨,占全国番茄制品总量的90%以上,是我国番茄种植、加工规模最大、出口最多的生产基地。

(二)哈密瓜是新疆特有的甜瓜品种,具有瓜体大、皮薄、汁多、肉脆、味甜独特、营养丰富的显著特点,是新疆传统的优势园艺作物。2003年新疆甜瓜种植面积为40.6万亩,总产达64.96万吨。

(三)红花是新疆特色农作物中最具开发潜力的优势农作物,新疆是我国红花的最大产区,自然生态条件非常适宜于红花生长,红花产品品质优良,主要种植品种有裕民红花、吉红1号、新红1号等。2004年红花种植面积达35.72万亩,产量3.57万吨,红花种植面积、干花产量和红花籽产量均占全国的80%。

(四)食用菌产业是新疆依托独特的干旱绿洲特有菌种资源而发展起来的一个朝阳产业,近年来发展迅速。目前以阿魏菇为主,包括双孢菇、金针菇、平菇等食用菌品种体系已经形成,生产规模不断扩大,呈现出良好的产业发展势头。2003年全疆各类食用菌

生产面积达 485.2 万平方米,总产 3 万吨。

(五)芳香植物产业是新疆的一个新兴产业,其发展将主要依托新疆独特的植物资源如薰衣草、百里香、鼠尾草、牛至、迷迭香、西洋甘菊、柠檬马鞭草和玫瑰花、孜然等,通过开发引进先进的加工工艺和技术,将形成具有市场前景的特色产业。2003 年全疆芳香植物种植面积约为 7.55 万亩,产量 0.76 万吨。目前,新疆已经初步形成龙头企业带动芳香产业发展的经营格局,芳香植物产品已经在市场上显示出较强的竞争力。

此外,啤酒大麦、强筋小麦、花芸豆、啤酒花、罗布麻、中草药等特色农作物产业也快速发展。经过多年努力,新疆大宗农产品生产的优质化、专用化和特色农产品规模化日趋明显,一批具有较强竞争力的农产品产业由小到大、由弱到强,发展迅速,初步形成了龙头企业连基地,基地建设连农户,产供销一体化的发展态势,有力地促进了新疆经济的发展。可见,新疆特色农作物已经具有相当的产业基础,呈现出快速发展的良好态势。

三、特色林果业及农作物发展中存在的问题

目前,新疆优势林果及特色农作物产业虽然发展势头迅猛,但从未来国内外市场和主导产业发展的要求等方面来看,还存在一定的问题。主要表现在:

(一)产品品种、质量和数量还不能适应市场需求,品种多而杂,缺乏品牌和名牌,现有的一些名、优、特产品规模上不去,许多特色产品有优无势,资源优势未能有效的转换成市场优势。

(二)优势特色产业布局不够合理,结构雷同现象突出,生产、经营分散,区域化布局、专业化分工的格局尚未完全形成,地区比较优势未能充分发挥。

(三)农民生产栽培技术不规范,产品科技含量低,新技术推广应用缓慢,无公害和绿色产品标准尚未真正推开,产品质量安全不能满足市场需求。

(四)优势、特色农作物产业化程度低、规模小,龙头企业少,带动能力弱,产品加工、分级、包装、储藏等手段落后,产品深加工和综合开发利用不够,产品附加值低,市场竞争力有待进一步提高。

(五)发展资金短缺,造成服务体系、市场体系、推广体系和信息体系不健全。随着我国加入 WTO 和国内农产品市场需求变化,农业发展必将受到资源和市场双重约束,农产品供求关系由长期短缺变为总量基本平衡、丰年有余,由卖方市场转为买方市场,新疆的农业将面临严峻的挑战。

四、特色林果业及农作物进一步发展的重点

新疆特色农业发展将充分利用丰富的特色资源优势,充分挖掘新疆水土资源的大规模开发潜力,坚持水土平衡和可持续发展的产业观,以全面实现优势资源转换战略,建立起具有新疆特色和市场竞争力的特色农业产业体系为目标,以科技进步为动力,以特色农产品市场开拓为突破口,以特色农产品商品基地建设为基础,以特色农产品加工产业链建设为核心,突出特色农业的产业化建设,通过市场营销网络的构建、特色农产品品牌的树立、产业化龙头企业的培植和商品基地的建设,逐步建立起面向国际市场、针对国内市场的新疆特色农业产业群,形成特色农业强大的竞争优势,带动新疆农业和农村经济的跨越式发展,促进农牧民收入的稳定、持续增长。

(一)优化区域布局

依据新疆自然格局、特色农业的资源分布以及社会经济发展

水平,将林果业和特色农作物发展空间划分为五个发展区,即天山北坡发展区、天山南坡发展区、塔里木盆地南缘发展区、伊博塔阿沿边发展区和东疆发展区。

天山北坡发展区定位于以酿酒葡萄和枸杞为主的林果业,以优质棉、加工番茄、食用菌、中熟哈密瓜为主的特色农作物,发展为全疆特色林果业和特色农业产业的主要加工区域,形成特色农产品的精加工和深加工带,带动全疆特色农产品加工业的发展。

天山南坡发展区定位于以香梨、杏、红枣、核桃、鲜食葡萄、苹果为主的特色林果业,以长绒棉、加工番茄、芳香植物、中草药为主的特色农作物。

塔里木盆地南缘发展区定位于以杏、石榴、核桃、红枣为主的特色林果业和以玫瑰花、红柳大芸、甜瓜为主的特色农作物,同时发展制干葡萄、鲜食葡萄、巴旦木、酸梅和阿月浑子等具有相对竞争力的林果产业。

伊博塔阿沿边发展区定位于以鲜食葡萄、枸杞、黑加仑、酸梅、櫻桃李、苹果为主的特色林果业和以红花、中草药、芳香植物、晚熟哈密瓜为主的特色农作物,同时发展花芸豆、鹰嘴豆等特色农业。

东疆发展区定位于以葡萄、红枣、哈密瓜为主的特色林果园艺业,形成吐鲁番地区和哈密市的制干葡萄产业带和早熟哈密瓜产业带,哈密市的哈密大枣产业带,伊吾县、巴里坤县的晚熟哈密瓜产业带。

(二)加大主要品种开发力度

1. 杏产业的发展要坚持以市场为导向,以龙头企业为核心,以科技攻关、技术创新为依托,加快建设优质商品杏生产基地,实现杏的品种专业化和生产规范化,提高单产,主攻品质,增加效益。同时,注重龙头企业的辐射带动作用,进一步提高杏产品的加工质

量和档次,增强市场竞争力。

2. 库尔勒香梨产业的发展要紧紧抓住我国加入 WTO 和国家实施西部大开发的历史机遇,以市场为导向,立足于提高品质,增加效益,以科技为依托,以发展绿色食品、建立优质库尔勒香梨生产基地、走可持续发展之路为重点,进一步做大做强香梨产业,实现库尔勒香梨产、供、销的产业化发展,巩固国内市场,积极冲击和占领国际市场,有效促进区域经济发展和农民增收。

3. 葡萄产业的发展要坚持以国际、国内市场为导向,充分发挥新疆葡萄生产的自然资源优势和品种优势,因地制宜,注重特色,以科技为依托,加快建设优质葡萄商品生产基地,积极调整优化葡萄品种结构,大力发展无公害和“绿色”葡萄生产,主攻品质,增加效益,进一步加强葡萄生产、加王的产业优势和经济优势。

4. 石榴产业的发展要立足南疆特色果品石榴的资源优势,面向国内外市场,以优质商品石榴基地建设为重点,以科技为先导,以创名牌产品为目标,以产业化发展为纽带,以带动农民脱贫致富和保护生态环境为核心,调整优化石榴种植品种和结构,积极开发以石榴为原料的绿色食品,走产加销一条龙的产业化经营之路,实现新疆石榴产业化、市场化、规模化发展。

5. 红枣产业的发展要充分发挥新疆丰富、优质的红枣资源优势和生产优势,实现红枣的布局区域化、生产规模化和质量标准化的,进一步扩展国际、国内市场,增强新疆红枣的市场竞争力和知名度。

6. 核桃产业的发展要充分发挥新疆核桃生产的自然资源优势和品种资源优势,面向市场,以新疆特有的薄壳核桃和纸皮核桃等优质地方品种为主,以“优质、早实、丰产、稳产”为目标,建立规范化生产的优质核桃基地,注重品牌和质量,加速核桃产、供、销一

体化建设,逐步实现核桃的产业化发展,带动区域经济的增长和农民增收。

7. 枸杞产业要坚持“稳定面积、提高品质、优质高效”的发展方向,尽快建立起新疆优质、高产枸杞生产基地,进一步提高枸杞的制干、贮藏和深加工水平,逐步形成新疆枸杞的产业优势和竞争优势。

8. 哈密瓜产业的发展要从优化布局、扩大规模、主攻品质、提高效益、实施品牌战略入手,实现新疆哈密瓜布局区域化、生产规模化、质量标准化以及专业化生产及产业化经营。

9. 加工番茄产业发展要充分发挥资源优势,围绕龙头企业的加工需要,加快建设稳定的加工番茄原料种植基地,使番茄产业真正成为新疆的特色产业。原料基地建设实现品种优良化、灌溉工程化、种植科学化,为加工企业提供充足、均衡、优质的加工原料;加工企业实现设备现代化、管理规范、市场运作信息网络化,使整个产业跻身于国际先进行列。

10. 食用菌产业发展要以市场为导向,以质量和效益为中心,以科技为支撑,以产业化经营为依托,以市场为导向,优化产业内部结构,提高产品质量,降低生产成本,增加农民收入,提升新疆食用菌产业的整体水平和档次。

11. 红花产业发展要利用当前农业生产结构调整的有利时机,扩大种植规模,提高种植水平,通过优良品种的选育、推广以及高产技术的普及,形成规模化、集约化种植模式。加强红花产品的开发力度,实现红花产品的多样化和优质化。

12. 芳香植物产业发展要充分发挥资源优势,围绕龙头企业的加工需要,加快建设芳香植物生产基地建设,使芳香植物产业成为新疆的特色产业。芳香植物种植基地实现品种优良化、灌溉工

程化、种植科学化,为加工企业提供优质、充足的加工原料;加工企业实现设备现代化、管理科学化、市场运作信息化,使其产品能在国际市场占有一定份额。

第二节 棉花产业

棉花是关系国计民生的重要战略物资。自实施“一白”战略以来,新疆棉花产量已占全国产量的三分之一以上,成为我国最大的棉花生产基地,同时棉花产业也成为新疆经济发展的支柱产业。

一、棉花产业的发展现状

(一)棉花产业发展的优势

从全国看,三大棉区中,新疆种植棉花的比较优势最为突出。长江流域和黄河流域的主产棉区,同时也是各地的主要粮食产区,受粮棉争地的影响,发展棉花生产已经没有更大潜力可挖。而新疆棉花产业具有资源优势、生产优势,有巨大的市场发展潜力。

1. 资源优势

新疆是我国最大和最佳的宜棉区。一是日照时间,光辐射强,热量充足,昼夜温差大,有利于棉花的生长;二是光、热、水资源有效组合好,形成水热同期的生产优势,有利于发展棉花生产;三是新疆属典型的绿洲经济,高山积雪融化产生的冰川水为棉花生产提供了充足的水源。在灌溉农业的条件下,棉花基本上不会受到旱涝灾害的威胁。新疆棉区的平均积温、太阳辐射、最热月平均气温、日照时数和土壤类型等,均优于黄河棉区和长江棉区。

2. 生产种植优势

棉花是新疆特色农作物中的优势作物,素以品级高、色泽好、

纤维长而著称。目前新疆棉花种植面积、总产、单产、人均占有量和外调量均位居全国首位,是我国不可替代的最大产棉区和优质棉生产基地,产业优势十分突出。2004年,全国棉花总产为632.4万吨,新疆棉花总产175.25万吨,占全国总产的27.7%;全国平均单产1111公斤/公顷,新疆近1568公斤/公顷;全国棉花种植面积为5693千公顷,新疆为1136.9千公顷,占全国的20%。

另外,新疆已经发展了一套适应新疆干旱棉区的综合生产技术。在栽培上重点实施棉花大面积高产综合配套技术,全面推广应用了“高、密、早”丰产植棉模式;在种植上实施了大规模棉花病虫害综合防治技术,在国内处于领先水平;推广应用了低压管道灌、膜上灌、膜上滴灌等先进的节水灌溉技术;优质棉品种优化工程目前在全疆建设了三个育种基地、一个生物育种中心、四个原种基地和十五个商品种子基地,“繁、育、推”一体化种子体系的建立和完善,使新疆棉花种子的选育、生产和加工达到了国内领先水平。以上这些技术措施和技术创新,为新疆棉花产业稳定持续发展提供了有力支持。

3. 品质优势

根据农业棉花质量监督检验测试中心的检测结果,2004年新疆棉花品质在全国名列前茅,除断裂比强度略差外,其他检验指标均在前三名。同时,新疆棉花生态品质分布逐步呈现多样性,在巩固适纺32支纱棉区的基础上,长绒棉、中长绒棉品种正以每年5万—10万亩的速度增长,目前新疆适纺60支以上高支纱的棉区面积已经达到400万亩。2004年,新疆棉花主栽品种由过去的30多个减少到目前的10多个,三级以上棉花所占比例达到了85%。

另外,新疆利用独特的地理和气候条件以及先进的技术管理,

使得彩色天然棉花的产量占全国总量的 95%，占全世界彩色棉花产量的 16%。目前新疆彩色棉花拥有 4 个品种，占全世界 9 个审定注册的彩色棉花品种的 45%。彩棉品种的品质和种子资源处于国际领先地位。

4. 政策优势

国家棉花区域布局的调整为加快新疆棉花发展提供了条件。从世界上主要产棉国家对棉花生产布局调整的规律看，总趋势是由分散到集中，由湿润地区向干旱地区推移。如美国东南部老棉区由于雨水过多，虫害严重，产量低而不稳，现已大部分转移到西南部干旱区；前苏联则从 50 年代开始将棉田集中到中亚的干旱平原，从而成为世界棉花大面积高产的国家。我国自 80 年代以来，棉花区域布局由南方向北方转移。随着区域经济的发展和农业生产结构的调整，黄河流域棉区和长江流域棉区的棉花种植面积和总产量大幅度下降，我国棉花生产逐步向植棉条件好和生产基础较扎实的新疆棉区转移。新疆棉区在自治区优势资源转换战略实施过程中，由于得到中央的大力支持，成为国内最大的优质棉生产基地，对国内棉花供求起到不可替代的平衡作用。

90 年代后，中央一直很重视新疆棉区的发展，在新疆棉花生产、流通中给予了一定的优惠政策，实现了我国棉花生产宏观布局的西移。

(二)新疆棉花产业发展中的问题

1. 品种结构不合理

我国棉花品种类型单一，长度分布过分集中，90% 以上的品种仅适纺 32 支纱，而适合纺 60 支纱以上的优良品种很少。原棉的品质比较差，标准不规范。尤其是生产和收购的时候品种混杂，导致优质没能优价。

2. 种植规模不经济

生产规模过小,不但规模不经济、增加成本,而且使生产单位的经济实力长期无实质性增长,降低了其吸纳新技术和生产手段的能力。而且由于受棉纺规模较小、抵御市场风险能力较弱的制约,地区棉花的资源优势尚未转化成为产业优势和经济优势,棉花产业对地区经济的拉动作用无法充分发挥出来。

3. 技术水平低

在棉花种植方面,新疆棉区在测土配方、科学施肥、合理轮作倒茬、病虫害防治方面的技术普及推广不够。棉花生产全程机械化程度不高,生产建设兵团是我国农业机械化程度较高的生产区,棉花的播种、铺膜、灌溉、化控正在实施机械化作业,但植棉机械化程度仅50%左右。

棉花标准与质量检测工作滞后。新疆作为我国大型商品棉生产基地,目前在棉花种子标准、原棉质量监督检测等领域基本上还处于使用感官检测为主要手段的状态,难以对原棉质量做出快速准确的检测。随着棉花生产规模的扩大,棉花混等混级现象严重,原棉品质一致性的问题日益突出,纤维品质检测手段的落后已成为制约新疆棉花产业发展的重要因素。

科技成果运用率低,还没建立起高新技术支撑下的精密植棉技术体系。另外,我国纺织业技术落后,这导致棉花的自用量不高,没有更多的转化和加工增值效益,严重影响新疆棉花的综合效益。

4. 国际竞争力比较差

目前,由于各种原因,新疆棉花市场小,国际市场竞争力不强。

一是成本高,价格高。虽然新疆棉花的收购价格比较低,但是由于巨大的运输成本和其他交易成本,使得新疆棉花价格高于国

内其他棉区价格,更高于国际价格。据测算,新疆棉花标准给每吨运费加含糖处理费再加上各种交易费用,实际每吨价格要高于内地省区 700 元左右,是由于中央政策扶持新疆棉才得以销售内地。

二是品种杂、强度低。新疆棉花存在种植品种“多、乱、杂”现象,棉花品种纯度下降,并且同一地区种植品种过多,引进品种渠道和程序混乱。棉花良种繁育、种子精加工、种衣剂型、种子的标牌率、精量播种、种子质量标准和统一供种率尚无法与美国、澳大利亚等国相比,不能适应现代棉花生产需要。

二、棉花产业的发展路径

应对加入 WTO 后国内外棉花市场竞争的新形势,今后棉花的发展方向在于充分依靠科技进步,以提高新疆棉花品质和发展多类型棉为突破口,以提高新疆棉花市场竞争力和应变能力为目标,主攻品种,降低成本,提高效益,使新疆棉花生产由数量型向质量型转变,以优质、高产、高效、低价参与国际市场竞争,促进新疆棉产业的健康持续发展。

(一) 优化棉花产业布局

棉花分散种植与集中使用的矛盾,造成了原棉供应的类型、等级与纺织需求不匹配。不同品种、不同产地的棉花在生长过程中因生态环境、气候条件、种植水平的不同,原棉品质差异较大,而纺纱则要求原棉品种稳定、性能一致,且能大批量供应。新疆是典型的区域性棉区,大范围内统一品种种植,很不现实。因此,实行区域性布局,“一地一种”和“一场一种”,以少品种的专用棉生产为方向,发展专业化生产,树立区域品牌棉形象,以原棉内在品质一致性为切入点,整体提高原棉供应质量,开拓市场,变资源优势为经济优势。

1. 建立土地流转机制,调整棉田总体布局

要进一步扩大棉花生产规模,使棉田向棉花种植大户集中,提高土地生产率、资源利用率和劳动生产率,使棉花生产获得规模效益。按照比较优势和生态条件,将棉花生产从次宜棉区退出,并向适宜棉区集中。

2. 优化棉花品种和区域布局

从生态热量条件和无霜期长短上,新疆棉区分为中熟棉、早中熟棉、早熟棉和特早熟棉。为适应纺织工业的结构调整和国际棉产品市场的接轨,必须对棉花品种进行结构调整,形成以优质陆地棉为主,长绒棉、中长绒棉和天然彩色棉等共同发展的多元化;同时,以提高棉花品质和发展多类型棉为突破口,实现棉花品种按生态区域布局。

3. 加快新疆优质棉基地建设

新疆优质棉基地建设分布在 10 个地、州和兵团 9 个师。要进一步加大对基地县农田水利建设、农业综合开发、中低产田改造的资金投入力度。在基地县内部要加快调整种植业结构,推行区域化种植,协调粮棉生产,力争把基地县建成为棉田布局区域化,棉花生产规模化,棉花种植模式化,统一供种化,管理科学化,优质棉和商品棉比率高,具有现代化水平的高产优质高效生产基地。

(二)提高棉花品质,扩大市场份额

改良品种、提高品质、降低成本是新疆棉花保有现在的市场份额,并有所扩大的根本措施。棉花是国际性大宗商品,市场竞争激烈,市场需求弹性小。新疆发展棉花生产应以市场为导向,转变增长方式,强化品种系列的开发,建立符合市场经济要求的生产总量弹性机制,增强抗风险能力。通过加大科技和关键工程建设投入的力度,切实提高棉花的品质,建立自己的优质棉花生产基地,迎

接市场挑战,使新疆棉花生产真正成为依靠自身优势、按照市场规律发展的棉花产业。

对新疆棉花的挑战主要是品质和品种类型,发展多类型优质棉。自20世纪70年代以来,由于纺织技术迅速发展和设备更新,对原棉品质特别是比强度的要求越来越高,同时,由于人们生活水平的提高和衣着的多样性,更需各种高档纺织原料和服装,应有多类型、多用途的原棉,才能满足社会的需要。所以,只有培育优质、高强力、多类型、多用途的棉花品种,才能占领国内外市场,在竞争中立于不败之地。

(三)提升产业化水平,延长产业链

现阶段应该支持有条件的企业发展棉花的产业化经营。另外,要坚持产业整体开发。以特色产品为纽带,推动特色产业发展,将生产、加工、流通有机结合起来,围绕产品构建产业,发展产业提升效益,逐步形成在国际、国内市场有竞争力的特色产业带。

1. 实现棉花种业的产业化经营

要在现有各级种子公司的基础上,组建大型棉花种业集团,实行企业化管理。结合新疆棉区的不同特点,建立统一规划、定点生产、分片供种的原种、良种的棉种生产体系。通过科研单位与棉种生产企业的紧密结合,实现从品种的选育与推广、原种生产、良种繁育、棉种收购、加工处理、包装、销售、供应的一条龙。

2. 实现棉花生产社会服务的产业化经营

要建立科技服务、农机服务、肥料服务、种植服务和灌溉服务公司(集团),采取“公司+农户、企业+农户、开发集团+农户、协会+农户”等经营形式;特别要扶持农民自愿成立的棉花协会、研究会和棉花合作社等科技性群众组织,发挥传播知识和信息的作用,培养棉农的市场意识和质量意识,引导农民进入市场。

3. 实现棉花生产、收购、加工、棉纺为一体的产业化

目前在新疆棉花产业中的良种选育、种植、收购加工、棉纺四大块实行的是条块管理,没有串到一起。棉纺工业是按棉花纤维品质不同来生产不同用途的棉纱、棉布,而收购部门提供的是按色泽、等级等外观因素区分的棉花,农民在摘花时常混入异性纤维,这使得处于产业链尽头的棉纺企业怨声四起,即使企业地处棉产区,也难以得到自己需要的专用棉。在这种各自为政的体系下,四大块利益分配不均衡,产业联动功能弱,科技成果转化速度慢,抵御市场风险能力弱,为此新疆提出了做强棉花产业的决策。要使新疆从产棉大区向纺织强区发展,把纺织工业做大做强,关键是要以利益为纽带,以科技为支撑,建成以纺织企业为龙头,棉花良种繁育、种植、收购加工、棉纺为一体的产业化经营体系,按专一品种进行区域化布局,生产多类型品种的高档专用原棉和棉纱,形成完整的棉花产业链。

(四)提高棉花生产的科技水平

1. 加快棉花品种改良和优化

一是建设和完善种子基地、区域性(国家级)原种繁育基地和商品种生产基地三级品种优化体系。要根据不同区域生态特点,选育、引进、实验、鉴定和示范优良新品种,进行优质、多类型棉花优良新品种原种的繁育和生产。二是优化品种,积极发展多类型棉。要加快调整纤维类型结构,大力发展纺40支以上中高支纱所需的优质原棉和优质长绒棉及中长绒棉生产;积极发展可纺60支纱的特优中长绒棉、长绒棉和彩色棉。

2. 积极推行无公害种植

一是建立覆盖新疆棉区的以“增益控害”为核心、以生物防治为主的病虫害综合防治技术体系。二是建立棉花病虫害动态监测

和预测预报体系。要通过组建和完善由病虫测报网、危险性病虫害检疫网和害虫抗药性测报网组成的棉花重大病虫害监测和危险性病虫害检疫检验体系,及时有效地掌握病虫发生动态信息,有效杜绝危险性病虫害传播。

3. 逐步实现植棉全程机械化

一是大力提高棉花生产环节的机械化水平。通过土地平整、精耕细作、精密播种、肥料深施、药肥喷洒、合理灌溉、化学脱叶、集中吐絮、机械打顶、残膜回收、机械采棉等棉花机械化常规技术和现代新型植棉机械化技术的综合应用,大幅度减少植棉成本,提高霜前花的比率,最终实现棉田籽棉和原棉产品的高品级率。二是改善棉花加工工艺。通过科学加工技术,解决棉花采收与加工中的异形纤维“三丝”以及皮棉包型非国际化等问题,提高棉花质量的整齐度,以适应国际棉花市场对其质量的要求。

(五)完善棉花产业生产经营的配套措施

1. 加强水利设施建设,实行节水灌溉

新疆棉田要采取一切措施节约用水,以充分发挥有限的水资源优势。主要措施是:继续抓好以水利为中心的农田基本建设,改造条田,平整土地,完善排灌系统和防渗漏渠道;大力改善灌溉方法,推广节约用水措施,创造条件,推广管灌、滴灌、喷灌,提高水资源利用率。

2. 加强棉花育种工作,进行结构调整

采用生物技术和常规技术相结合,培育抗旱、抗病虫害、水分利用率高、绒毛长的优质品种。彩色棉花非常适合在新疆发展,要根据市场需要,适时进行结构调整。

3. 合理安排棉花进口配额,避免国内棉价大起大落

棉花进口要与建立棉花周转储备结合起来,而且要掌握好时

机,尽量避免在国际棉花价格高位时大量进口。

(六) 加快建立棉花标准与质量控制体系和技术服务体系

1. 健全棉花技术服务体系

一是强化栽培技术标准化服务和与品种、植保、农机、水肥等相配套的综合技术服务。二是提高棉花防灾减灾能力,以 EOS 卫星监测等高新技术为依托,建立棉花生长环境综合动态监测体系、信息综合服务中心和棉花生产实时气象保障网,实现动态实时监测。

2. 建立棉花质量标准与监控体系

要加快建立良种和原棉质量检测与控制系统,制定棉花品种与种子质量标准、生产管理标准、原棉加工工艺标准、原棉品质标准等一系列质量标准体系,将棉花生产纳入到优质棉标准监控之中。

3. 建立和完善棉花信息服务网络

建议在新疆建立国家级的期货贸易市场,逐步形成在国家宏观调控下,主要依靠市场机制,实现棉花资源的合理配置,同时,尽快建立棉花无形网络市场,加快实现棉花的网上展示、网上交易、安全认证、契约生产和异地交割。

(七) 以纺织企业为龙头带动棉花产业发展

1. 培育纺织龙头企业

根据新疆目前纺织企业现状,有针对性地选择具有一定规模的国有纺织企业作为改制重点,政府出台优惠扶持政策,吸引多元化资本投入,完善企业法人治理结构,实施现代企业管理制度,规范经济行为,降低企业负债率,拓宽融资渠道,促进棉纺企业的良性循环。

2. 构建棉花纺织产业链

纺织企业的改制,不能孤立地进行,应与轧花厂、棉种经营企

业的改制相结合,最好以资本作纽带,将区域内有利于棉花纺织生产的各要素组合在一起,形成育种—种植—轧花—纺纱一体化,产区内实施订单农业,降低棉农的市场风险,稳定棉花生产的发展。各生产环节利益均衡分配,提升产业链的联动功能,加快科技成果转化,共同抵御市场风险。

3. 发展专用棉生产

在棉花纺织产业一体化体系中,以轧花厂为切入点,在轧花厂辐射区域内,按专一品种区域化布局种植,统一栽培模式,统一病虫害防治,统一采收标准,按品质差异调节收购价格,确保优质优价和原棉的整齐度,发挥区域性产业链的整体效益。

4. 明确纺织产品的市场定位

市场定位是企业 在目标市场给自己产品确定一个适当位置,重点是赋予产品一定特色,树立品牌形象。纺织企业要利用棉花优势资源,树立专用纱品牌意识,以优质的产品开拓市场,提高产品在国内外市场的竞争力。

5. 给予纺织龙头企业政策支持

纺织行业资金使用量大,政府应在政策上给予龙头企业籽棉收、加工等贷款支持,以保证企业的正常运转;在纺厂的技术改造上,给予项目支撑,用高新技术改造纺织企业;吸引外资及其他资本投入,在土地划拨、使用、能源供应、税收等方面实行优惠政策。

在棉花的整个生产过程中,要坚持引进、示范和推广相结合的方针,引进世界先进的棉花生产技术,通过试验、消化、吸收,形成适合新疆棉花生产实际的新的技术体系。加强对种棉人员的职业技术培训,同时要建立现代高技术示范工程,积极自主开发研制新品种、新技术等。

第三节 石油石化产业

石油化工产业是新疆工业发展中最具优势的产业。据预测,新疆石油资源量 208.6 亿吨,占全国陆上石油资源量的 25%;天然气资源量为 10.7 万亿立方米,占全国陆上天然气资源量的 28%。自 1990 年以来,已累计探明石油地质储量 20 多亿吨,天然气 6 000 亿立方米以上。全区已有新疆油田、吐哈油田、塔里木油田、塔河油田四大油田公司,石油勘探开发投资连年增长,2004 年投资达 155 亿元。原油开采量增势强劲,年均增长在 5% 以上,高于全国 2% 的平均增速,原油和天然气产量分别居全国第三位和第二位。

在我国石油消费日趋扩大、进口猛增,而东部油田减产的紧迫形势下,新疆丰富的石油资源和发展石油工业的巨大潜力尤其引人注目。这是新疆的石油石化产业很好的发展机遇,同时,也必须认真分析当前问题,以实现资源优势向经济优势的转化。

一、石油石化的发展现状

(一)石油石化发展的概况

1. 经济实力明显增强,石油化工基地雏形显现

50 年来,石油化工行业艰苦奋斗,勇于创新,抓住机遇,坚定不移推进优势资源转换战略,走新型工业化道路,石油化工已成为新疆国民经济重要的支柱产业,新疆已成为国家主要的石油生产省区之一。2004 年全区石油、石化和化工行业共有规模以上工业企业 110 家,完成工业总产值 843.39 亿元,工业增加值 358.1 亿元,实现利润 212.84 亿元。

石油加工业已形成独山子、乌鲁木齐石化、克拉玛依、吐一哈、库尔勒、库车、泽普等各具特色石化产品生产区。2004年,原油一次加工能力达1 745万吨。全行业50%的产品销往全国各地,部分化工产品进入中亚市场。全区石油化工业产值占全国同行业的比重越来越大,增势位居全国第五。

2. 结构调整取得实效,资源优势转换战略步伐不断加快

50年来,面对市场需求,成品油、化肥等与国民经济息息相关的石油化工产品大幅度增长;而不符合国家政策的产品得以及时淘汰。各炼厂实现油化结合,加速向燃料化工型转化,提高了石油化工企业的效益。石油、石化产业链不断向下游延伸。石油化工与塑料加工、橡胶加工、化纤、纺织等相关产业发展格局基本展开,形成了上下游一体化发展格局。化学工业内部产品结构进一步优化。有机及合成材料在化工产值中的比重上升到60.5%,拓宽了行业发展的空间。

“西气东输”正式投入运行,年输气120亿立方米,仅此一项新增产值54亿元。中哈石油管道工程使新疆可能成为第二个大庆,开辟国家能源进口的新渠道,对保证国家能源安全具有重要的战略意义。乌—兰成品油管道使新疆的成品油尽快进入国内主要消费区。独山子石化千万吨大乙烯、百万吨炼油项目也正式开工建设。与此同时,经过50多年的努力,充分发挥天然气资源优势,先后建成了乌鲁木齐石化、新化化肥、泽普、库车等氮肥生产基地,尿素生产能力达210万吨。一批重大石油化工项目的建设,全面提升全行业的整体实力,使资源优势得以尽快转化为经济优势。

3. 石化工业园区建设加快,集约化优势得到发挥

近年来,新疆依托四大油田、四大炼厂,建设了乌鲁木齐、独山子、克拉玛依、吐一哈、库车四大工业园区。独山子千万吨炼油、百

万吨乙烯、新科奥公司的 20 万吨甲醇,华锦 52 万吨大化肥、塔河公司 260 万吨炼油等一批知名企业、大项目入驻,工业园区建设开局良好,石油化工行业上下游联系密切、产品关联大、集约化的特点得到体现,优势得到发挥。

4. 专业技术队伍不断壮大,技术支撑能力增强

截至 2004 年,新疆共有 10 个化工专业设计研究院,有专业技术人员 1.2 万人,其中高级职称 1 350 人、中级职称 3 900 人。化工学院进入国家重点高校 211 工程,化工中专学校与技工学校得以重组合并,实现了教育资源的优化配置,向社会输送了一批专业技术人才。全行业先后有一批专业技术人员获得国家、自治区的有关科技进步、新产品开发等奖项。

(二)新疆石油石化产业发展的制约因素

尽管新疆的石油石化产业具有很大的发展优势,但近年来石油石化却出现了发展“瓶颈”。

1. 石化企业原油配置不足

2004 年新疆原油产量为 2 253 万吨,实际加工量为 1 220.2 万吨,就地加工率为 54.16%。由于新疆石化企业原油配置不足,导致原油加工企业设备利用率低。目前,新疆原油实际加工能力利用率低,大量原油加工能力闲置。由于新疆企业原油加工量不足,设备闲置,导致单位生产成本上升,经营效益下降。

2. 生产成本过高影响了企业的竞争力

一是开采成本高。新疆石油的油层深,打井艰难,成本高。随着可持续开发战略的实施,开发原油等井下资源在环境保护方面的要求更加严格,需要投入的资金也将大大增加,要求的技术难度也越来越大,石油的开采成本也在不断上升。二是加工成本高。国外炼油厂的损失率一般小于 1%,轻质油回收率平均在 70%以

上,美国则达到 85%。而新疆炼油厂的损失率均在 1%以上,轻质油回收率平均为 66%;国内成品油单位加工成本一般比国外大型石油公司高出很多,而新疆成品油加工成本比国内其他省区还高。

3. 产业结构不够合理

2004年,新疆油气开采业实现总产值占重工业的比重为 38.0%,石油加工业占重工业的比重仅有 25.3%,低于油气开采业 12.7 个百分点。石油石化工业的产业结构不合理,导致新疆石油石化下游产业发展明显不足。近年来,新疆能源生产总量中,原油占比一直保持在 41%左右,石化产品大部分是附加值低、供过于求的大路货,市场供不应求的中高档产品少。

4. 石油石化企业与地方经济发展的关联度不高

一方面,因地方无权开采石油天然气,发展石油相关产业受资源配置的制约。另一方面,石油部门依托地方不足,在发展石油产业方面形成地方“一头热”的局面。由于石油天然气开采业的影响力低,致使每增加一个单位的最终使用,对地方各经济部门所产生的生产需求的拉动作用低于社会平均影响力水平以上。因此,石油石化工业对新疆国民经济的拉动作用亟待提高。

5. 油田投资力度不能满足发展需求

一是由于投资增幅趋缓、缺少重大项目开工建设。据专家对乌石化、独石化、克石化等几家石油加工企业的调查分析,近几年中石油、中石化两大集团对新疆石油石化企业的投入还不抵企业上缴的固定资产折旧费。二是原油加工配置量低,炼厂能力不能充分发挥。目前,新疆每年原油加工量仅为 1 000 万吨左右,炼厂装置开工率不到 60%,低于全国平均水平 10 个百分点。三是石化企业规模小。最大的炼厂原油加工能力仅为 600 万吨,新扩建改造的独山子乙烯装置能力仅为 22 万吨,难以形成规模效益,

影响企业在国际市场的综合竞争能力,制约了石化下游产品的发展。四是出疆成品油只能靠铁路外运,每吨成品油的运输成本增加了约 150 元,形成了全国最高运输价,严重制约了产品的市场竞争力。

6. 缺乏有效的协调联动机制和油地共同发展的统一规划

这是我国石油石化出现“瓶颈”的关键所在。由于缺乏经常性的自治区和中央企业沟通协调制度,令石油石化产业发展缺少整体发展规划,资源信息、项目信息、产品信息、市场信息、管理经验和人才储备不能实现全社会共享,造成石油石化企业与地方企业发展脱节,基本处于封闭运行、自我发展状况,产业发展没有形成合力,资源的综合利用和配套加工深度不够。

二、石油石化产业发展的重点和基本策略

(一)石油石化产业发展的重点

按照上下游一体化、拉长产业链这一总的发展思路,新疆石油石化工业明确了发展的四条主线:一是大乙烯及其下游产品路线;二是大芳烃及其下游产品路线;三是以大甲醇大化肥为主体的天然气化工产品路线;四是精细化工系列产品的产业链延伸路线。

依托当地的资源比较优势,按照区位优势原理,在新疆建设独山子—克拉玛依石化基地、乌鲁木齐石化基地、南疆石化基地、吐鲁番—哈密石化基地四个石化基地。

(二)石油石化产业发展基本策略

1. 以市场为导向,将资源优势变为经济优势

利用国家油气资源接替区转向新疆的有利时机,充分发挥新疆油气资源丰富的优势。自 1993 年起,我国开始由石油出口国变为石油净进口国。由于东北的大庆油田和华北的胜利油田及靠近

沿海地区条件好的油田已经没有什么可开采的潜力,由于中国经济规模的不断扩大,油气能源的消费需求不断上涨,国家开始重视新疆油气资源的开发,把新疆当做我国油气资源的战略接替区。因此,我们要充分发挥新疆丰富的油气资源优势。

(1)将原油供给基地变为石油和石化产品的加工基地。加入WTO后,国外廉价原油进口量必然增大,新疆原油可能出现销量锐减的局面。变原油供给为石油及石化产品的加工。通过原油的深加工,提高其附加值,以成品油形式进入市场,不但可以提高产品的竞争力,同时也可增加新疆的地方收益。因此,应利用我国经济发展战略向西部转移的机会,引进资金和技术进行石油和化工产业的技术改造,使之达到规模经济。

(2)充分利用“西气东输”工程,将资源优势变为经济优势。“西气东输”工程的实施,可全面促进新疆经济的增长。工程建成后,新疆将成为全国能源和优质化工原料的生产基地。天然气生产和管输两部分合计,每年可给新疆工业创造增加值 85.4 亿元,可推动新疆天然气勘探、开发、管输等基本建设和基础设施的发展,并带动相关产业的发展。

2. 以开放为基础,将地缘优势变为经济优势

新疆毗邻中亚,有内地企业无法比拟的地缘优势。可以利用新疆、中亚两地资源,两个市场,突出发展油气化工工业,进口中亚原油,让产品“走出去”,将新疆建设成为西部重要的石油化工基地。

(1)制定“走出去”战略。新疆各石化企业要想在国内或国际市场上占有一定份额,需要寻找自身优势。充分发挥地缘优势,在巩固和扩大内地传统市场的同时,要利用邻近中亚的优势,让产品“走出去”,这是新疆石化企业的根本出路。集中力量提高原油加

工量,提高产品附加值,将生产的成品油再出口,使新疆的石油产品既能东进又能西出。

(2)设立新疆沿边自由贸易区。新疆与中亚5国相邻,民俗相通,石油和石化工业有一定的互补性。为了促进共同发展,我们可以设立新疆沿边石化工业自由贸易区,使得进出自由贸易区的石油和石化产品免征关税;可开办加工企业、贸易企业并给予税收优惠等,这样可吸引大批国内外客户聚集,促进新疆石油石化工业的发展,对新疆整体经济发展做出贡献。

3. 不断开拓市场,努力提高产品的竞争力

新疆石油石化行业必须适应市场需求的发展,逐步调整现有的产业结构和产品结构,大力开发适应市场需求的高品质油品和精细化工产品,树立品牌意识,改善营销策略和运输方式,不断拓展生存空间。

(1)大力调整产品结构。提高汽油品质,在城市实现汽油无铅化,提高柴汽比;为配合西部大开发,适当增加沥青数量,提高沥青质量,满足高速公路建设用优质沥青和其他沥青产品的市场需求;根据原油加工情况,考虑建设加氢裂化装置,以满足区内市场需求的航煤、低凝柴油;突出优势产品的经济效益,可将新疆建设成船用油和化工专用料生产基地,加大生产高档润滑油、优质沥青的比例,加大生产以天然气为原料的化工产品。

(2)树立品牌意识,改变营销策略。良好的品牌形象是企业宝贵的无形资产,是企业市场竞争中取胜的必要条件。学习世界著名品牌的营销策略,建立庞大而完善的产供销一体化的营销网络和全球性营销体系,使企业的服务方便、快捷、周到,提升自身价值。

(3)改善销售方式,提高服务质量。积极应用信息技术,发展

电子商务,实现高新技术与传统销售方式的结合,以适应市场需求的发展。提高加油站人员的素质及管理、营销水平,引入竞争机制,不断开拓市场。

4. 形成规模经济,达到规模效益

新疆石油化工工业规模太小,实力薄弱,又很分散,企业集中度低,不能形成优势互补。对各个油田实行合理整合,进行并购改组,形成集石油勘探、开采、炼油、化工为一体的企业集团,进而发展成为跨国公司。实现炼油、化工一体化生产的好处主要是优化原料配置,减少中间商的营销费用,同时也减少了库存和贮运费用。一个部门管理,减少了公用工程和管理费用,同时也减少了公用工程系统的投资,确保化工原料供应和副产品的出路,不受市场需求和价格波动的影响,以此来开拓市场,提高产品的市场竞争能力。

第四节 旅游业

新疆是旅游资源大省,有着丰富的自然资源和人文景观,具有得天独厚的地缘优势和广阔发展前景。目前旅游业发展步入快车道,对经济的贡献率逐年上升。2004年新疆实现旅游总收入116.5亿元,接待国内外游客1273.3万人次,国际旅游收入9108万美元,比1978年增长1979倍,年均增长33.9%;国内旅游收入108.96亿元,比1989年增长144.3倍,年均增长39.4%,国际和国内旅游收入年均增速分别高于全区同期GDP年均增速25.4个百分点和29.6个百分点,成为新疆国民经济中增长最快的产业。因此,充分发挥新疆发展旅游业的资源优势,解决目前发展中存在的问题,是促进新疆旅游业发展的可行性战略。

一、旅游业的发展态势

在党中央、国务院、国家旅游局和自治区党委、政府的正确领导和关心支持下,新疆旅游业克服诸多不利因素的影响,取得了显著成绩。新疆旅游业发展势头迅猛,产业规模不断扩大,总收入持续快速增长,支柱产业地位得到进一步确立。

(一)产业地位不断提高

一是党中央、国务院十分重视新疆旅游业的发展。党和国家领导人到新疆考察时,都强调要大力发展旅游业,把新疆旅游业建成自治区的重要支柱产业。二是自治区党委、政府把旅游业确定为新疆最具特色的产业和新的经济增长点并纳入全区国民经济和社会发展规划,作为全区优先发展的六大支柱产业之一,把旅游创汇视同外贸创汇对待,使新疆的旅游业总收入占自治区 GDP 的比重由 1996 年的 1.4% 上升到 2004 年的 5.3%,提高了近 4 个百分点,成为自治区国民经济的重要组成部分。三是自治区党委、人民政府明确了加快旅游业发展的指导思想和基本原则,提出了加快旅游业发展的目标和主要措施,为新疆旅游业实现跨越式发展奠定了政策基础。四是在自治区党委、政府的关心下,全区 15 个地、州、市和县成立旅游行政管理机构,机构健全,人员到位,确保了旅游工作的顺利开展。五是《新疆维吾尔自治区旅游管理条例》进行了重新修订,为旅游业的健康有序发展提供了法律保障。六是自治区人民政府增加每年的旅游宣传促销费,经费的保证对新疆旅游业大发展起到积极的促进作用。

(二)旅游基础设施不断完善

目前,全区公路通车里程 5.95 万公里,其中高级、次高级路面占总里程的 45%,“吐—乌—大”、“乌—奎”高速公路已建成使用,

公路总长 640 公里,形成了以乌鲁木齐为中心,7 条国道干线为骨架,68 条省道公路组合成的四通八达的公路交通网,东连甘肃、青海,南接西藏,西出中亚、西亚各国。乌鲁木齐至喀什的南疆铁路建成通车,第二座亚欧大陆桥的贯通,开辟了向西连接中亚、西亚和欧洲的国际运输通道。新疆现有机场 12 个,19 家航空公司在新疆开通的 113 条国内外航线上运营,总里程 17 万公里。喀纳斯、那拉提等旅游景区机场已开工建设,新疆成为全国航线最长的省区。通信光缆 2.25 万公里,通达 98% 的地、州、市、县,实现了传输数字化、交换程控化,无线通信网络已基本覆盖全疆各主要旅游景区。

(三) 产业规模不断壮大

截至 2004 年底,全区旅游行业直接就业人数 15 万余人,间接从业人员 60 余万人。旅游星级宾馆饭店 302 家。其中,五星级酒店 7 家,四星级酒店 15 家,客房 3.5 万间,床位 5.3 万张。旅行社 332 家,其中国际旅行社 42 家。旅游汽车 3 000 多辆。各类语种的导游 6 300 多人。乌鲁木齐市、吐鲁番市、库尔勒市、喀什市、克拉玛依市、哈密市先后跨入中国优秀旅游城市行列。旅游专业院校 3 所,开设旅游专业的高等院校 17 家,中等专科学校 20 家。旅游股份有限公司 4 家。旅游规划设计资质单位 9 家。全区已有 10 个地、州、市旅游局设立了旅游培训中心,自治区旅游培训中心与各地、州、市旅游培训中心已形成旅游基础技能培训网络,承担了全区旅游从业人员的基础培训工作。其中,自治区旅游培训中心每年培训高、中、初级专业人才 6 000 多人。2004 年与 2000 年相比,旅行社增加了 2.4 倍,星级宾馆饭店增加了 1.9 倍,床位增加了 1.9 倍,旅游直接从业人员增加了 3.3 倍,间接从业人员增加了 6.7 倍,导游增加了 2.9 倍,年培训人员增加了 3 倍。

(四) 产品开发能力不断提升

2004年,新疆已有景区(点)468个,共有旅游A级景区63个,其中4A级景区3个,3A级景区18个,2A级景区29个,1A级景区13个,全国工农业旅游示范区5家。坚持以丝绸之路为主线,面向世界、面向市场、统筹规划、围绕重点、突出特色、合理布局的原则,新疆旅游业形成了以喀纳斯湖、天池和博斯腾湖为重点的生态风景旅游区,以吐鲁番为重点的古文化遗址旅游区,以喀什为重点的民俗风情旅游区,以伊犁为重点的塞外江南旅游区;以体验民俗风情、历史文化、探险考察为主的吐鲁番——库尔勒——塔中——和田——喀什线;以生态观光、工业旅游和休闲度假为主的乌鲁木齐——天池——克拉玛依——乌伦古湖——喀纳斯湖线;以农业旅游、草原文化、购物度假为主的乌鲁木齐——奎屯——乔尔玛——那拉提——巴音布鲁克——金沙滩——乌鲁木齐线等一批在国内外享有盛誉的旅游景区和旅游线路产品。

(五) 宣传促销不断加强

新疆旅游业围绕国家旅游局确定的主题游活动,开展了丰富多彩的多层次宣传促销,向全国的旅游界人士推出了新疆独特的旅游资源,受到了充分肯定。自治区旅游局积极组团参加国内、国际旅游交易会,同时加大对哈萨克斯坦等周边国家、日本、东南亚及欧美各国的宣传推介力度。每年一度的新疆国际旅游节、乌鲁木齐边境贸易洽谈会、丝绸之路服装节、乌鲁木齐冰雪风情节、吐鲁番葡萄节、博州那达慕草原风情节、喀什达瓦孜节、克拉玛依市水节、阿勒泰冰雪节、伊犁州哈萨克阿肯弹唱节、巴州东归那达慕节、喀纳斯金秋摄影节、南疆旅游节、阿克苏龟兹文化旅游节、和田玉石文化旅游节、石河子北湖旅游节等节庆活动,把旅游作为重要内容,向游客展示和推介。

(六) 招商引资不断扩大

新疆旅游业累计招商引资额达 60 多亿元人民币,其中温州商会在喀纳斯贾登峪旅游接待基地投资 4.5 亿元;大西部旅游股份公司在喀纳斯旅游景区投资 1.6 亿元;宏景集团等三家公司投资 10 亿元开发建设了新疆国际大巴扎、克拉玛依大漠高尔夫球场、乌鲁木齐市南山国际滑雪场;宝亨集团投资 2.4 亿元在乌鲁木齐市建设了新疆民街;北京中坤投资集团对南疆的克州、喀什、和田、巴州、阿克苏五地、州旅游资源进行投资整合;新旅股份有限公司投资开发博斯腾湖的道路、游船、别墅、码头等项目。各地、州、市等旅游景区也积极吸纳了多种成分的社会投资。同时,旅游业还累计申请国债资金 3.63 亿元人民币,投入 26 个旅游基础设施建设项目,充分发挥了政府主导作用。

二、旅游业发展中存在的问题

(一) 远离疆外客源市场,旅游成本较高

新疆因距日本、韩国、东南亚、港澳台等国际、国内大的旅游客源市场较远,区外游客进入新疆旅游的往返费用高,直航的国际航班少,区内的旅游线路长、景点分散,旅游时间和费用的增大制约了游客赴疆旅游的需求。

(二) 旅游资源和景区的开发建设滞后

新疆的冬季长达 6 个月,但丰富的冬季冰雪旅游资源未得到充分开发。另外由于多方面的原因,新疆的边境游、购物旅游、民俗风情游、特种旅游等资源尚处于初级开发阶段,特色产品的开发滞后,旅游精品、名牌缺乏,使新疆的旅游资源优势未能转化为经济优势,影响了旅游企业的经营效益,使其无法依靠自身的经济实力增加再生产的能力,经营与发展受到限制。

（三）区域经济能力不强，旅游产业规模发展受限

新疆经济发展相对落后，旅游基础设施建设缺乏足够的经费投入，造成景区道路、水、电、通信等基础设施相对薄弱，影响了投资商参与景区及项目建设的信心，开发建设资金的不足，影响了旅游业的发展规模和速度。

（四）管理体制不顺，宏观调控不利

全区旅游景区(点)、旅游企业管理条块分割，旅游管理部门不能对资源开发进行归类管理，无法进行有效的宏观调控，景区大多处于低层次、粗放型的“门票经济”开发阶段，相同产品多，特色产品少，缺乏吸引力和竞争力，造成经营亏损、周边环境和生态破坏，难以实现统筹发展，阻碍了旅游业向“大旅游、大市场、大产业”的发展方向。

（五）产业结构不协调，规模化、集约化程度不高，开发经营水平较低

目前，行、游、住、食、购、娱六大要素发展不平衡，造成新疆旅游业存在产业结构不协调。同时，旅游经营单位属当地旅游资源部门所有，条块分割，发展分散，旅游业规模化、集约化程度不高，产业运行机制相对薄弱，旅游经营单位规模小、档次低、开发经营模式雷同，资源优势难以充分发挥，制约了旅游业的健康、快速和持续发展。

另外，还存在着旅游宣传促销经费不足，宣传方式简单；旅游企业违法、违规现象时有发生，依法治旅工作力度不够；旅游执法队伍建设滞后；旅游专业人才缺乏，旅游培训教育亟待加强等问题。

三、旅游业发展的重点

全面贯彻《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》和自治

区党委、政府《关于进一步加快旅游业发展的决定》精神,坚持“优先发展的战略地位,适度超前的发展速度,大力扶持的产业政策”的工作方针,积极实施政府主导、市场引路、部门联动、协调发展的大旅游发展战略,最大限度地促进旅游资源优势向产业优势和经济优势的转化,增强旅游业的产业带动和辐射功能,把旅游业培育成为全区国民经济的重要支柱产业,将新疆建成旅游资源独特、旅游形象鲜明、文化内涵丰富、旅游设施完善的旅游大区,成为我国主要的旅游目的地之一。

新疆旅游业发展的总体思路是:围绕丝绸之路,开发独特资源,完善优秀旅游城市功能,争创世界品牌,提升景区品位,挖掘文化内涵,加快冰雪游、边境游、民俗风情游、特种旅游、红色旅游和工农业旅游六大特色旅游产品开发,创建旅游大区,展示新疆风采。

全区旅游业的总体布局重点为:一个中心城市、两个龙头景区、九个重点旅游区。

(一)完善一个中心城市:乌鲁木齐市

乌鲁木齐市要突出国际航空枢纽建设,增强中心城市与国际国内客源地之间的交通集散功能;完善各项服务设施,增强旅游集散、综合服务功能;由单一观光类旅游产品向观光、休闲、娱乐、会展、购物、旅游多元化方向发展;注重针对本区域客源市场的度假旅游、冰雪旅游、观光工农业旅游、体育竞技旅游、康体保健等旅游产品的开发。

(二)强力打造两个世界精品级龙头景区:喀纳斯生态旅游区、喀什历史名城与民族风情旅游区

1. 喀纳斯生态旅游区。喀纳斯是新疆生态旅游的龙头景区,要建成世界级的生态旅游目的地。产品形象定位是人类净土、梦中家园,是世界自然遗产地、国际冬运基地、国际会议度假基地、国

际生态科研教育基地。

2. 喀什历史名城与民族风情旅游区。喀什具有历史文化名城、丝路重镇和民族风情最浓郁的叠加优势,要建设成新疆最具吸引力的国际旅游目的地。产品形象定位是民俗风情、香妃故里。

(三)重点推进九个重点旅游区的资源开发

1. 核心旅游区。以乌鲁木齐为中心,包括吐鲁番地区、昌吉州、石河子市。着力开发亚欧大陆中心商贸城、吐鲁番葡萄、丝路古道文化、高山湖泊及雪山冰峰、度假与滑雪基地、军垦文化、野生动物家园特色、阿什里奇冰雪等资源。

2. 喀什旅游区。以喀什市为中心,包括喀什地区。主要开发丝路商贸中心、历史文化名城、维吾尔民族风情、塔吉克民族风情、红其拉甫及吐尔尕特口岸边境游。

3. 阿勒泰旅游区。包括阿勒泰地区六县一市。拥有人类净土喀纳斯、阿勒泰草原文化、金山银水风光、哈萨克民族风情、干旱区湖泊风光、四国边境口岸、宝石奇石、地震遗迹、冬季冰雪等特色资源。

4. 阿克苏(库车)旅游区。包括阿克苏地区八县一市。可开发的特色资源有龟兹文化、丹霞峡谷风光、冰川森林草原风光、塔里木河三河交汇风光和西气东输工业旅游。

5. 巴州旅游区。包括巴音郭楞蒙古自治州八县一市。可开发的特色资源有大漠瀚海、原始胡杨林、天鹅故乡、内陆湖泊、楼兰故地、罗布文化、蒙古风情、南疆梨城、野生动物家园。

6. 伊犁—博州旅游区。包括伊犁地区和博尔塔拉蒙古自治州。可开发的特色资源有天山草原、雪林云杉、高山湖泊、乌孙故地、边贸商潮、西域酒乡、哈萨克风情。

7. 克拉玛依—塔城旅游区。包括克拉玛依市和塔城地区。

有大漠魔鬼城、边疆石油城、东归吐尔扈特、天山草原风光、边境伟人山等特色资源。

8. 哈密旅游区。包括哈密地区两县一市。特色资源有丝路文化、天山风景、大漠风光、瓜果之乡。

9. 和田旅游区。包括和田地区。有玉石发源地、丝路古道、古城遗迹、绿洲田园文明等特色资源。

四、加快旅游业发展的保障措施

(一) 加大政府引导力度

旅游业发展的实践证明,要加快旅游业发展,必须实施政府主导战略,建立科学的、富有生机与活力的领导和管理体制,强化旅游行业的综合、协调和管理职能,形成各级党政统一领导、部门联动、面向市场、社会参与的宏观领导体制;充分发挥政府在资源开发规划、基础设施建设、组织旅游市场、产品促销、商品开发和销售、行业管理中的作用;完善产业政策,构建起政府组织管理、行业指导、企业自主经营的产业发展态势。牢固树立旅游业的先导型产业思想,坚持把旅游业作为新的经济增长点来培育,将旅游业真正发展成为新疆国民经济重要的支柱产业。

(二) 坚持可持续发展战略

保护环境,保护生态,走可持续发展之路,是当今世界各国面临的共同任务。旅游业作为“资源型产业和依靠自然禀赋及社会遗赠的产业”,对资源、环境和产品吸引力的依赖性很强。资源、环境可持续生存和优化,是旅游业发展的基础。绝不能以破坏资源和环境为代价,搞短期行为,而应在保护的前提下,有计划、有步骤地合理开发、利用。同时,要根据旅游者的需求变化和世界旅游业的发展趋势,不断创新,开发适销对路的新产品,以保证对旅游者

吸引力的昌盛不衰,实现旅游业的可持续发展。

(三)进一步理顺旅游管理体制

应将自治区各级部门发展与旅游业发展有机地结合起来,理顺旅游景区的管理体制,改变目前条块分工、各行其是,不利于旅游资源保护和有效开发的局面。打破地区行政分割、部门壁垒、行业垄断的局面,促进和扩大地区间的交流和合作,建立统一的市场体系,加速新疆旅游经济发展。

根据旅游业综合性特点和发展需要,成立专门的旅游管理机构,强化其行业管理和协调职能。将管理、审批和监督等职能纳入管理机构,实行统一管理;成立旅游执法大队,以加强监督和管理力度;对重大问题和大项目建设实行论证制度,保证决策的正确性和科学性。

(四)加大投入,提供优惠政策

设立旅游发展专项资金。从自治区财政划拨资金,用于旅游基础设施建设和宣传促销经费。调整、降低对旅游企业的各种不合理收费,旅游饭店用水、用电、用气价格,与一般工商企业一致;对旅游汽车的营运、报废给予优惠政策;加大旅游项目建设力度,引导各类商业银行采取有效措施,提供旅游项目建设信贷资金,促进旅游开发建设。

(五)加强旅游法制建设

加快旅游政策法规的制定步伐,完善与旅游发展相适应的各种配套法规,同时,大力加强旅游行政执法力度,充实、完善自治区、地州市、县三级旅游质量监督管理机构,定期培训旅游行政执法人员,提高执法队伍整体素质,采取各种形式加大对旅游市场的监督检查力度。贯彻《行政许可法》,在旅游行政机关建立和推行旅游行政执法责任制,做到依法行政。

(六) 加大开放力度

一是对旅游资源丰富的、不涉及国家安全的边境地区,应全部对外开放;二是积极争取将入境游客签证权限下放我区。加快制定适合新疆实际的边境旅游办法,简化旅游者出入境手续,实施短期免签或落地签证政策。

(七) 发展旅游交通业

建立和完善现代化的旅游交通运输系统,发展旅游交通业,加快全疆旅游区(点)至干线和旅游城市公共交通建设。将旅游专用公路、旅游包机、城市间短途飞机、国际旅游航班、旅游专列等列入相关部门的发展计划。加快高速旅游公路网建设,配套建设好沿线休息、餐饮、购物和通信相结合的服务站。加强旅游专用公路、车站和专线的建设,提高旅游目的地的畅通能力。

第五节 现代物流业

物流业在国民经济中占有极其重要的地位,现代物流的成熟程度已经成为一个企业乃至国家或地区经济竞争力高低的重要影响因素。新疆目前物流发展水平与国内经济发达地区、尤其是与世界发达国家和地区相比还存在着很大差距。因此,凭借新疆在资源和地缘的比较优势,大力发展现代物流业,是提高新疆经济运行质量,促进新疆与国际经济接轨,升级产业结构以缩小同发达地区差距的现实需要。

一、现代物流业发展现状

(一) 以乌鲁木齐为中心的区域物流已经形成

乌鲁木齐是新疆的政治、经济、文化中心,是人流、物流、信息

流的交汇集散地和连接我国中、东部地区和中亚各国的交通枢纽。乌鲁木齐也是新疆最重要的物流基地,在车站、机场及城区范围内已形成一定规模的仓库、堆场、筒仓、油库及集装箱堆场等基础设施。目前已有一批物流企业在乌鲁木齐建立了物流中心。

(二)新疆物流呈现“东连西出、西来东去”大流通的格局

新疆加大对外开放力度,坚持“东连西出、西来东去”全方位对外开放战略,实行“引进来”和“走出去”相结合,充分利用国际国内两个市场、两种资源,全面提高对外开放水平;进一步发挥向西开放的地缘优势,形成边贸、旅贸、民贸、互市贸易一起上,双边、多边、转口贸易齐发展的局面。同时,大力培育和壮大出口优势产业和龙头企业,培育和扶持优势特色产品和高附加值产品的出口,特别要下大气力把特色农产品的加工出口做大、做出规模;鼓励有条件的企业和公司到境外发展;抓住沿海内地省区积极参与西部大开发的机遇,依托新疆优势资源、优势企业和优势项目,吸引国内外大企业、大集团到新疆投资建厂,合资合作。

(三)口岸物流具有十分重要地位

新疆是我国国界线最长的省区,长5 000公里,约占全国陆地国界线总长的四分之一,与蒙古、俄罗斯联邦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度8个国家接壤。因此,边境贸易也是新疆的一大特色。目前,新疆共拥有边境口岸26个,一类口岸16个,二类口岸10个。比如阿拉山口口岸是新疆和我国西部地区最大的铁路口岸。口岸经济对全疆进出口贸易乃至整个陆桥沿线经济带的发展产生极大拉动作用。

(四)铁路物流是新疆物流的主体

铁路物流在目前和将来都将是新疆物流的主体。这主要是由于新疆地处我国西北,区内面积较大,进出新疆和疆内城市间的货

物运距很长,因此,铁路运输在新疆物流运输中具有极其重要地位。乌鲁木齐铁路局为了适应乌鲁木齐市物流的发展,对乌鲁木齐东站(原文光火车站)进行了大规模的改造。并与其他企业合作成立了新疆亚欧铁路物流股份有限公司,经营范围涉及铁路物流服务,货运代理、仓储、配送、装卸和运输服务,提供物流管理及策划设计服务。

(五)第三方物流企业发展前景广阔

近年,新疆第三方物流为国内众多生产厂家提供一个先进的物流平台,实现从基础物流服务到信息服务的高度集成,从而形成完整的物流服务体系。同时,以整合新疆传统物流业作为起点,逐步提升新疆物流业的整体服务水平,为生产和流通企业提供物流服务、物流技术咨询、规划与培训等全方位的现代物流服务,利用新疆地处中亚地区的优越地理位置,最终形成业务网络和实体网络覆盖全国。

此外,新疆邮政已积极开展物流服务,通过整合直递网络资源,组建沟通全疆、连通各省(区、市)的直递网,打造邮政物流品牌。乌鲁木齐市邮政局物流配送中心开办了商务代理、商品配送、商品仓储、广告传递等业务。该中心利用乌鲁木齐直递局的长途货运优势,加之自身的市内配送功能、仓储服务,实现了新疆邮政真正意义上的物流配送,推动了新疆邮政向现代物流企业的转变。

二、现代物流业发展中存在的问题

(一)物流运输设施建设存在较大差距

交通基础设施是提供物流服务的重要设施,近年来新疆交通运输状况发生很大变化,经过多年建设,新疆已经初步形成了铁路、公路、民用航空等运输方式组成的综合运输体系,但从总体发

展水平来看,离新疆经济社会发展、尤其是现代物流业发展需要仍有很大差距。

1. 交通基础设施数量少、标准低的局面未得到根本改变

2004年,新疆全区公路、铁路、管道运输线路总里程为9.28万公里,大大低于全国平均水平。承担自治区境内主要客货运输任务的公路网病害多、等级低,桥梁和路面承载能力偏低,难于适应高档车、大型车快速运行的要求。铁路数量少,占整个路网的比重小,自身经济效益较差,建设与改造任务繁重。现有机场普遍存在着设施不足、设备简陋的问题。管道设备老化,输送能力低。

2. 区内外干线运输能力不足,运网布局不尽合理

目前新疆境内运输干线大都沿山前台地、盆地边缘环带状分布,许多地州之间单线进出,缺少迂回或平行分流通路。运输干线数量过少、能力不足,加之布局不尽合理,使新疆物流运输网络缺乏应有的应变能力,一旦主要交通干线发生堵塞或中断,将给新疆物流运输造成灾难性的影响。

3. 运距长、运费高使物流成本居高不下

新疆境内幅员辽阔,远离内地经济腹地,区内和与区外的运输距离很长,是新疆交通运输的突出特点。同时,运输结构不合理,大量中长途客货运输由高运价的公路运输承担,大大增加了运输成本。按现行费率初步测算,新疆每亿元国内生产总值所需的运输费用比全国平均高出2—3倍。

由于新疆幅员辽阔,运输线路长,交通建设资金短缺,投入不足,基础设施差,运输方式的结构不合理,造成各种工农业产品运输成本高,降低了产品市场竞争能力,抑制了新疆资源优势的发挥,因此交通长期以来始终是新疆国民经济发展的制约因素之一。

受资源分布、流通体制、产业布局和企业生产组织的影响,物

流组织不尽合理,物资迂回流动的现象较为严重。大量物流活动缺乏专业化组织物流服务,服务水平低,物流费用高。

(二) 仓储设施需要优化整合

物流是集运输、配送、储存、整理、包装、补货等供应链为一体的现代服务业,仓储设施在现代物流发展中具有十分重要作用。新疆物流仓储设施存在的最大问题是如何整合现有的设施,使其发挥最大的效益。目前新疆现代物流仓储设施一方面是交通、仓储、生产企业拥有大量的仓储设施,其中不少仓储由于生产与市场格局的变化,造成一部分仓储设施能力没能得到很好利用;而另一方面,为现代物流服务的一些现代化、规模化的大型物流中转、配送仓储设施的能力又十分短缺。

(三) 物流企业发展滞后

1. 企业的社会化、专业化、系统化、标准化程度低,与现代化要求相比差距较大,特别是第三方物流公司屈指可数,经营管理水平有待提高。多数企业的物流活动仍由内部组织自行完成。从企业中分离出来或从传统运输、仓储企业转型而来以及新型的物流公司服务形式单一,可提供物流附加值的服务尚未全面展开。

2. 新疆现代物流企业发展缺乏统一的规划。目前,新疆的物流是传统型的,即仓储、运输、库存管理各有隶属,服务也是各管一段。物流企业的发展往往各自为政,加上部分物流企业在制定发展规划时,对物流服务市场缺乏全面、深入的了解,其结果必然造成设施的重复建设和物流资源的浪费。

(四) 物流信息化建设亟待加强

现代物流由于涉及采购、生产、流通等多个环节,信息的互联互通显得尤为重要。发达国家现代物流目前已形成以信息技术为核心,向信息化、自动化、智能化和集成化方向发展,现代物流必须

依靠现代信息技术,尤其是第三方物流为主的“大物流”系统,更有赖于以信息技术和物流管理软件为主所构筑起的公用物流信息平台。对比国际现代物流发展趋势,新疆虽然在通讯信息基础设施、网络技术应用与普及等方面有了相当的基础和规模,但是尚未有效地整合物流信息,发挥网络优势,在物流信息化、物流信息平台和物流信息网络等方面的差距更大。

(五) 物流市场与政策环境需进一步改善

从目前新疆物流服务市场的培育和发展来看,尚未形成统一、开放、竞争、有序的物流市场机制和物流服务市场的供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制。市场的准入条件较低,企业之间容易产生无序竞争,尚未形成独立的物流市场主体。

新疆的物流业的管理体制极为分散,它涉及铁道、交通、民航、贸易、仓储、外贸、流通等领域和部门,由于体制不顺,各部门之间分工又有交叉,造成了物流行业管理中存在的条块分割、重复建设等问题,从而造成了物流服务的各个环节的相互脱离,无法发挥物流综合效益。在推进现代物流业发展的政策方面,由于管理体制不顺,政府也难以出台统一、有效的政策,无法给新疆现代物流的发展提供有力的政策支持。

三、加快现代物流业发展的基本原则和重点

(一) 基本原则

1. 切实转变观念,将发展新疆现代物流业提高到应有的战略高度,提高对现代物流业对推进新疆经济社会发展作用的认识,确立加快发展的意识,推进新疆现代物流业的发展。

2. 遵循“统筹规划、合理布局”的原则,加快发展与物流业相关的商流、物流、信息流、资金流纳入一个整体进行统一规划的速

度,合理布局物流基础设施,建设与新疆社会经济发展相适应的集物流中心、物流运输平台、物流信息平台 and 仓储、运输、加工、配送、多式联运及展示、交易等功能于一体的现代物流体系。

3. 遵循“政府引导、市场调节、企业运作、开放有序”的发展原则。由政府统一制定现代物流发展规划、物流产业政策和相关法规,营造物流业发展环境,引导物流业发展。物流业的具体经营运作按照市场经济的原则,由企业自主决策、自行经营。

4. 遵循区域协调和可持续发展原则。新疆物流的发展既要考虑当前的需要,也要考虑未来发展的总体要求;既要考虑区域内的分工协调,也要考虑国内外的分工协调,走分工协作、协调发展的可持续发展道路。

(二)现代物流业的发展重点

根据新疆经济发展和资源特点,未来着重发展三大类型的物流。

1. 大宗物资物流

新疆为我国的资源大省,要将资源大省变成经济大省和经济强省,需要提高新疆产品的竞争力,必须降低物流成本。近年来,新疆的货物运输量不断增长,出疆货物大于入疆货物,承担长距离的进出疆货物运输主要依靠铁路。新疆对外运输的大宗货物多,并且主要集中在煤炭、石油、钢铁等物资上。以能源为主的运输占了很大部分,新疆石油资源、煤炭能源的开发利用,对新疆铁路运输影响很大。目前,新疆地区外运的主要物资石油、煤炭、钢铁、棉花等,占新疆外运物资的80%以上。所以,新疆物流业必须从低值、大宗产品物流做起,在单元化作业、运输工具选择、路线选择、批量与科学配载等方面进行物流服务。

2. 商品流通配送物流

新疆的制造业不发达,无论是工业所需的设备还是居民的日常生活用品,大部分都需要从内地调入。从进出新疆的物资可以看出,出疆的物资主要是石油、煤炭、钢铁、化工品、棉花、其他等低值、大宗物资,而入疆的主要物资有钢铁、日常用品、化肥及农药、集装箱、其他等物资。在新疆输入的产品中,其产品价值较高,物流成本高。因此,对这些物质进行储存、分批运输以及配送等服务,具有物流增值空间。

3. 外贸物流

新疆是我国与中亚地区交往的枢纽,这种独有的区位优势,形成了西出东进的国际贸易大通道,有利于新疆外向型经济乃至新疆优势产业的关联互补效益的实现。边境贸易是新疆外贸的特色,边境贸易占新疆进出口的比重很大。搞好新疆物流,将新疆建设成为中亚地区物流服务最好的地区,可以大大降低物资流通过程中的服务成本,充分利用这种优势,吸引中亚地区国家进行来料加工,使新疆成为中亚地区加工贸易中心。

四、现代物流业发展的政策保障

新疆现代物流业发展需要政府在物流资源整合、物流基础设施规划及用地、物流信息化发展与技术应用、运输网络与物流通道建设等方面给予政策支持,并通过物流服务市场培育与监管,为物流企业创造良好发展与竞争环境,加快推进新疆现代物流业的发展。

(一)将现代物流业规划纳入新疆经济发展总体规划

现代物流业既是新兴的现代服务产业,也为相关产业的提升发展创造条件。因此,新疆要从经济结构调整和产业提升的双重高度重视现代物流业的发展,将其纳入国民经济发展总体规划中,

确保规划中的产业布局与物流基础设施规划的配套和协调,使基础设施适当超前发展,为经济开发与发展提供支持。

(二) 构建适应现代物流发展的政府管理体系

政府部门要加强对现代物流的组织领导,研究制定积极的政策,推动现代物流加快发展。要建立健全政府综合协调机构,明确部门分工,加强配合,规划协调现代物流发展中的重大问题;要充分发挥政府对全区现代物流发展的指导和综合协调作用。

现代物流业具有跨行业、跨部门的特点,要求政府部门在管理上的高度协调和配合,而现行的分部门管理和协调不够的管理方式,将无法适应现代物流的发展需要。因此,政府部门要在管理方法与手段上进行相应调整,构建适应现代物流发展的政府管理体系。建议成立协调机构,以便综合协调好与现代物流业发展相关的政府部门和企业间的关系,统一基础设施建设、市场培养与市场监管步调,创造公平、公正、公开的市场环境,使各类物流企业能够平等地参与市场竞争,促进现代物流业快速发展。

(三) 制定统一的物流发展配套政策

为促进新疆现代物流业的快速发展,政府应制定严格的物流市场的准入制度。对符合准入资格的物流企业,有关政府部门应积极帮助扶持;对不符合准入资格的企业,不得使用物流企业的名称,也不得享受有关优惠政策。同时,政府也应制定一系列的优惠政策予以扶持,包括:土地优惠政策,对重大现代物流项目,在符合当地土地利用总体规划的前提下,政府应该在建设用地、土地使用权转让等方面对各类投资者给予优惠;投资优惠政策,对各类所有制经济实体投资和经营物流企业统一参照新疆外商投资优惠政策实行;税收优惠政策,对物流经营企业在营业税、企业所得税等方面参照新疆外商投资优惠政策实行;配套基础设施建设优惠政策,

对物流企业的用电、给排水、通信线路、与干道连接线给予优先考虑。

(四)建设适应现代物流发展需要的基础设施

物流基础设施应具备完善市政设施,提供综合性物流服务的物流中心功能。按照新疆现代物流业在发展上的定位要求,在物流基础设施网络建设上,充分利用现有交通运输条件和资源,积极依托运输枢纽、产业基地、商业及消费中心,构筑由物流中心、配送中心、运输中心及相关场站,以及由相关的运输企业、仓储企业、代理企业基础设施系统构成的物流基础设施体系,有步骤、有系统地提高新疆物流业的整体规模与水平。

(五)培育现代物流企业的发展 and 加快传统企业的转型

通过引进各类社会资本投资专业化物流服务企业和对现有企业的资产重组和资源整合,加快培育具有现代物流服务特点和能力的企业发展步伐,形成以专业化的第三方物流企业为核心的,具有规模化、网络化运作的现代物流企业发展局面,提高物流企业的核心竞争力和服务水平。同时,通过政策和技术进步途径,加快推进传统运输、仓储企业的服务转型,使这些企业具备提供高效率、低成本物流服务的能力,形成现代第三方物流企业与传统企业共同构成的多种物流服务模式与运作组织方式的物流企业体系。

(六)努力推进传统物流企业的技术进步

由于构成新疆物流业的相关产业在技术上总体处于相对落后状态,新疆现代物流业的发展必须紧紧依靠技术进步,发展运用多式联运和技术搬运装卸技术,最大限度地提高现有物流企业发展的技术含量。在新疆运输企业向现代物流服务转型的发展进程中,应结合企业经营运作的需要,依托国家信息网络,积极发展信息收集、管理、传递技术,如物流管理信息系统、仓库管理信息系

统、运输及配送管理系统等系统技术。同时结合对外贸易运输活动的要求,发展服务于外贸运输物流数据采集技术、扫描技术、复合码技术和条形码技术以及通关作业所需要的相应信息处理系统,加快传统物流企业的信息化进程。

(七)深化口岸改革,提高通关效率

新疆各口岸查验部门要从促进全区总体经济贸易发展的大局出发,在有效监管的同时,加大口岸基础设施建设投入,加快口岸设备更新改造。同时,简化管理手续,改革口岸作业流程,完善运行机制和办事程序,加快查验速度,提高查验准确率,降低口岸查验成本,减轻货主负担。

(八)扶持行业协会发展,培养物流人才

对现代物流业的行业管理,应逐渐由以行政条块管理为基础的政府管理模式向政府部门、行业协会微观指导相结合的产业管理模式过渡。以物流行业的专家学者、物流企业的经营者等为主组成行业协会,帮助政府进行调查研究,提供行业规范,培养物流行业从业人员,组织学术交流活动等,为现代物流业的发展创造公平竞争与发展的政府运作环境。

多种形式宣传、普及现代物流知识,提高全社会现代物流意识和知识水平。发挥新疆教育资源充足的优势,鼓励和支持有条件的大专院校开设物流相关专业,培养现代物流管理人才和专业技术人才。同时制定人才激励政策,吸引国内外优秀物流专业人才;积极推动企业与科研院所开展多种形式的合作,促进产学研有机结合,以提高新疆现代物流人才队伍的总体水平。

第七章 新疆城市化水平和 城镇体系建设

随着生产力的发展,人类生产和生活由农村向城市不断转移,城市空间不断扩大。城市化是当今世界各国社会经济发展的一个主要趋势,也是人类社会走向文明和进步的不可逾越的历史阶段,是社会发展的必然选择。

城市化水平的高低是衡量一个国家经济发展水平的重要标志,城市化发展是区域经济研究的一个重要组成部分。城市是区域经济活动的中心,城市与区域构成一个相互依存和相互调节的功能整合体系。城镇的发展以区域腹地为依托,区域靠城市这个增长极辐射扩散而发展。城市是以聚集人口、集约经济和集约科技文化为特征的空间地域动态系统,它是人口载体、经济实体、科学文化和城市基础结构的有机统一,具有动态整体及关联的性质,区域中城市数、规模和功能都直接制约区域经济的发展,这就要求区域经济应以城市为重点,推进城市化战略,统筹城乡发展,进而统筹区域发展。

新疆目前的城市化水平相对于全国其他地区显得比较落后,且地区发展不平衡。新疆应紧紧抓住城市化体系建设,通过建设乌鲁木齐都市圈等来提高城市化水平。

第一节 城市化水平考察

改革开放以来,随着新疆经济社会的快速发展,其城市化水平不断提高,在城市规模不断扩大和城市化水平不断提高的同时,新疆城市的基础设施建设不断加强,对国民经济和社会发展的推动作用越来越明显。但是,与发达地区乃至全国相比,新疆城市化进程明显滞后,制约着新疆社会经济的进一步发展。因此,新疆只有加快推进城市化进程,才能缩小与全国特别是发达地区的差距,与全国一起同步实现建设全面小康社会的目标。

一、城市化发展的历史回顾

新疆古称西域,意为中国的西部疆域。新疆城市发展历史悠久,早在公元前 60 年,西汉在轮台设立西域都护府,管辖天山南北和巴尔喀什湖以东以南地区,葱岭地区的无雷、费尔干纳盆地的大宛等地区。古丝绸之路也曾出现过繁荣的伊川、巴里坤、右木萨尔、乌鲁木齐、阿克苏、回来等城镇。但是,由于交通闭塞,生产力水平低下等因素的影响,新疆的城市化发展水平较低且速度缓慢。新疆具有现代意义的城市是在 1945 年设立的迪化,现为乌鲁木齐市。目前它是新疆维吾尔自治区的首府,也是新疆的政治、文化中心。新疆和平解放后,随着经济和社会的发展以及中央政府的倾力支持,新疆城市化发展得到了大幅度提高,但是受自然灾害和经济、政治等因素的影响,在 60 年代至 70 年代初城市化水平出现了一些滑坡。20 世纪 50 年代以来,新疆的城市化经历了比较曲折的发展道路。

从图 7—1 可以看出,新疆城市化水平具有明显的阶段性,大致可分为三个阶段。

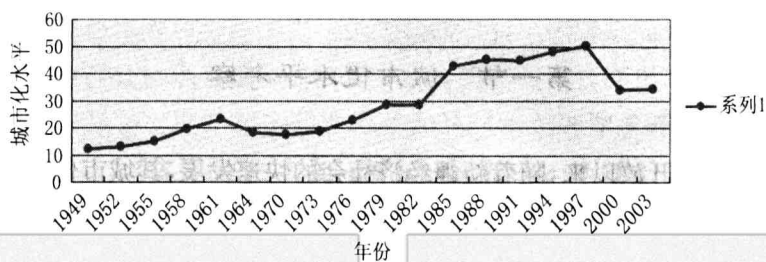


图 7—1 新疆各年份城市化水平图

资料来源:根据《新疆五十年》相关数据整理,中国统计出版社 2005 年版。

(一) 1949—1961 年的正常发展时期

1949 年,新疆城镇人口为 52.93 万,仅占全区的 12.21%。新疆解放后,中央政府为了加强民族团结,促进各民族交流,实现各民族共同繁荣,以及加大对新疆的支援建设,多次组织了大批干部、转业军人、知识青年和科技人员进入新疆。据统计资料显示,1953—1964 年新疆城市人口净迁移为 84.63 万人,占城市总人口的 62.43%,大量移民的进入缓和了当时新疆劳动力不足的矛盾,带来了内地先进技术和文化,使新疆城市人口大增,城市化水平大大提高。“一五”计划实施后,国家扩大在新疆的工业投资,并依托资源开发建立了一些新的工矿城市。1955 年设立了伊宁市,1958 年设立克拉玛依市,到 1961 年新疆的城镇人口增加到 166.54 万人,城市化率提高到 23.45%,年均递增 0.94%。可见,在该阶段新疆城市化水平得到了稳定的提高。

(二) 1962—1978 年的不稳定时期

这一时期的城市化水平由于受政治形势影响较大,显示出不稳定的发展状态。由于大跃进的阻碍,国民经济严重失衡,导致城镇人口失控。从 1962 年开始,新疆按照中央的政策方针,实行了

精简下放的政策,城市化水平逐渐下降,到1967年,城镇人口降为158.7万,城镇化率下降为18.21%。同时,1966年开始的大批知识分子和干部下放劳动,许多城镇青年上山下乡,使新疆城市化水平因此受阻。图7—1中可以看出这一时期城市化水平一直停滞不前。70年代以后,国家组织几批干部、知识青年援助新疆,使得新疆的城市水平得到小幅度的提高。可见,在这阶段,新疆的城市化水平极不稳定。

(三)1978—2004年的发展时期

步入80年代,新疆经济逐步迈上了发展的轨道,城市化也随之走上了与经济协调发展的道路。1979年设立库尔勒市,1983—1986年设立昌吉、塔城、阿勒泰、吐鲁番、阿克苏、和田、博乐、阿图什8个城市。1996年设立了乌苏市、米泉市,克拉玛依由县级市升格为地级市。2003年设立了五家渠市、阿拉尔市。截止到1999年末,新疆城镇人口增加到860.76万人,城镇化率增至50.10%。由于统计口径的变化,2000年以来,城镇人口急剧下降,城镇化率降至33.75%。至2004年,新疆拥有22个城市,平均0.13个/万平方公里,其中地级市2个,占2.3%,县级市20个,占22.7%,城镇229个,平均1.38个/万平方公里,总人口数1963.11万人,城镇人口690.11万人,占总人口的35.15%。

二、城市化水平评价

(一)城市化水平虽然有所提高,但与其他地区相比仍较落后
新疆城市化水平(按城镇人口计算)1978年为26.07%,到2004年为35.15%,仅提高了9.08%,同期全国提高了23.84%。新疆城市化水平比全国平均水平低了6.61%,比一些发达的城市如:江苏、福建、山东、广东的城市化水平分别低13.03%、

10.85%、8.35%、19.85%。见表 7—1。

表 7—1 2004 年新疆与东部省份及全国的城镇化率比较

地区	总人口(万)	城镇人口(万)	城市(个)	城镇化率(%)
江苏	7432.5	3580.98	40	48.18
福建	3511.00	1615.06	23	46
山东	9180.00	3993.3	48	43.5
广东	8303.72	4567.04	44	55
新疆	1963.11	690.11	22	35.15
全国	129988	54283	660	41.76

资料来源:2004 年全国各地国民经济与社会发展统计公报。

与西北部地区省份相比较,低于青海,略高于陕西、甘肃、宁夏。见表 7—2。从城镇人口的统计范围来看,其中包括了市辖乡村的农业人口数;如果扣除市区非农业人口,新疆的城市化率仅为 31%左右,如果考虑到城市还有许多农业户口身份人员早已从事非农行业这一事实,新疆城市化实际水平也就在 25%—31%之间,这意味着新疆每 100 个人中就有 70 多人是从事农业生产的农民,或者说现新疆人口中仍有 70%左右的人口在从事农业生产或长期居住在农村。

表 7—2 2004 年新疆与西北省份的城镇化率比较

地区	总人口(万)	城镇人口(万)	城市(个)	城镇化率(%)
陕西	3705.2	1221.97	13	32.98
甘肃	2618.78	749.23	15	28.61
宁夏	587.71	119.75	7	25.72
青海	538.60	207.51	3	38.53
新疆	1963.11	690.11	22	35.15

资料来源:《中国统计年鉴》、《中国城市统计年鉴(2004)》,中国统计出版社 2005 年版。

(二)城市化低于工业化,且差距不断扩大,城市发展缺乏产业支撑

工业化是城市化的基础,而城市化又促进工业化的发展。在工业化起步的初期,新疆的工业化和城镇率没有明显的差距。因为在当时的计划经济体制下,按照生产力布局要求,国家在当地重点投资,从各地抽调工程技术人员和大型设备建立了大型企业,由此出现了一些专门化职能的城市,例如:国家加大对石油的开采,于1958年建立了克拉玛依市,随着工业化进程的不断推进,新疆的城市化水平较工业化水平在不断落后。见表7—3。

表7—3 新疆工业化水平与城市化水平比较

指 标	时 期		
	1956—1978	1979—1990	1991—2004
工业平均增长率	8.28	8.44	11.34
城镇人口平均增长率	6.4	6.52	0.04

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社2005年版。

截至2004年,新疆的城市率为35.15%,而工业化水平是45.9%,差10多个百分点,与全国水平基本持平。而发达地区工业化与城市化相互促进,相互协调,差距不大。见表7—4。

表7—4 全国部分城市工业化率与城镇化率的比较

地区	城镇化率	工业化率	城市化/工业化
江苏	48.18	45.91	1.05
天津	54.33	53.21	0.94
山东	54.33	56.32	0.96
广东	55.00	55.43	0.99
全国	41.76	53.00	0.79
新疆	35.15	45.91	0.77

数据来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2005年版;2004年全国各地国民经济与社会发展统计公报。

(三) 城市化进程缓慢

从三次人口普查及 2004 年的数据来看,新疆的城市化发展既落后于全国水平,更落后于广东、浙江。1982—2004 年,全国城市化率提高了 20.63%。1990—2004 年提高了 15.35 个百分点,2000—2004 年提高了 5.67%。城市化进程较快的广东、浙江在 1982—2004 年分别提高了 35.72%、38%。从 1990—2004 年,分别提高了 18.24%、21.8%。而新疆在这两个阶段分别只提高了 6.75%、2.65%。可见,新疆的城市化发展水平与全国和东部发达地区逐渐拉开,差距不断扩大。见表 7—5。

表 7—5 全国部分省份城市化水平能对比表

年份 \ 地区	全国	新疆	广东	浙江	江苏
1982	21.13	28.40	19.28	15.00	—
1990	26.41	32.50	36.76	21.20	21.58
2000	36.09	33.82	55.00	48.67	41.49
2004	41.76	35.15	55.80	53.00	48.18

资料来源:《中国统计年鉴》,统计出版社 2005 年版。

(四) 城市规模小,数量少,且结构不完善,对经济的辐射拉动能力弱

新疆城市规模远低于全国的平均水平,与东部地区的发展相比,城市数量少,规模小。按市区非农业人口计算,新疆在 2003 年有城市 22 个,占全国城市总数的 3.3%,仅有乌鲁木齐一个特大城市,占全国同类城市总数的 0.59%,人口在 50 万—100 万的大城市一个,占全国同类城市总数的 0.36%;人口在 20 万—50 万的中等城市 12 个,占全国同类城市总数的 7.0%;人口在 20 万以下

的城市 10 个,占全国同类城市的 20%。新疆平均每个城市人口为 22.4 万人,是全国平均水平的三分之一。见表 7—6。

表 7—6 新疆城市规模(市区非农业人口)

项 目	数量(个)	城 市
≥100 万人口的城市	1	乌鲁木齐
50 万—100 万人口的城市	1	阿克苏
20 万—50 万人口的城市	12	克拉玛依、哈密、昌吉、库尔勒、喀什、伊宁、乌苏、吐鲁番、博乐、阿图什、奎屯、石河子
20 万人口以下城市	8	阜康、米泉、和田、塔城、阿勒泰、图木舒克、五家渠、阿拉尔

注:城市人口是指城市非农业人口。

资料来源:《中国城市统计年鉴(2004)》,中国统计出版社 2005 年版。

城市数量少,规模过小,规模效益较低,对经济的拉动和吸纳农村剩余劳动力不强,资金、技术、人才、信息等要素难以有效积聚,这样不但制约着城市经济的发展,也减弱了对周围地区特别是农村地区的辐射力。与东部地区相比,以上特征更明显。见表 7—7。

表 7—7 2001 年新疆与东部省份及全国城市结构比较

项目	江苏	浙江	山东	广东	新疆	全国
≥100 万人口城市	20	11	21	22	1	174
50 万—100 万人口的城市	17	18	26	12	1	274
20 万—50 万人口的城市	3	4	1	10	12	172
20 万人口以下城市	—	—	—	—	8	40
合 计	40	33	48	44	22	660

注:城市人口是指城市非农业人口。

数据来源:《中国城市统计年鉴(2004)》,中国统计出版社 2005 年版。

(五)城市密度低,聚集与辐射力弱

从城市密度来看,新疆每万平方公里只有 0.11 个城市,远低于全国平均水平每万平方公里 0.69 个,更低于江苏、福建、山东等东部发达省份。见表 7—8。新疆城市空间分布分散,两个城市间的平均距离 1 000km,相当于内地省区跨省的距离,这样容易造成“割据”状况,对区域带动作用差。从乌鲁木齐到区内各城市的距离最近 18 公里,最远 1 509 公里,平均距离约 540 多公里,这样导致城市间的引力较小。新疆以中小城市为主的特点造成了城市的聚集程度较低,规模效益较差,很难发挥城市的中心作用。再加上城市自身的结构体系不完善,城市间联系不密切,自然会影响到城市化的发展。

表 7—8 新疆城市分布与全国部分省份的比例

地区	面积(万平方公里)	城市数(个)	城市密度(个/万平方公里)
江苏	10.26	40	3.9
福建	12.14	23	1.89
广东	17.79	44	2.47
山东	15.33	48	3.13
陕西	20.56	43	0.63
新疆	166.04	22	0.11
全国	960	660	0.69

资料来源:《中国城市统计年鉴(2004)》,中国统计出版社 2005 年版。

(六)城市首位度高

城市首位度是反映城市人口聚集程度的指标。一般来说,首位指数越高,表示区域城镇人口越相对集中首位城市,同时城市首位分布是和经济发展水平联系在一起,城镇人口分布不平衡,经

济不发达是造成首位度高的原因之一。从表 7—9 中可以看出,新疆的首位度高达 6.77,明显高于东部的江苏、山东、浙江。比西部的宁夏和甘肃也分别高 5.22 和 5.05。城市首位度过高,会造成大城市与周边地区缺乏其他各级规模的城镇作纽带、桥梁相配合,这样,既削弱大城市的辐射力,也阻碍了周边地区对大城市的向心力。

表 7—9 全国部分省份首位度比较

指 标	江苏	山东	浙江	宁夏	甘肃	新疆
首位城市人口(万人)	572.23	582.56	642.78	133.01	304.36	181.53
第二位城市人口(万人)	590.97	720.68	549.07	186.56	345.64	30.60
首位度	0.99	0.81	1.17	0.71	0.88	5.93

数据来源:《中国城市统计年鉴(2004)》,中国统计出版社 2005 年版。

(七)城市的质量较低,城市经济实力较弱

以上我们在量的方面分析了新疆的城市化水平,实际上,城市化的本质内涵包括速度和质量两个方面。速度是一种现象或形式,质量才是本质。因此,城市化发展在重视速度的同时必须重视其质量。城市化质量也就是城市的现代化,它是指城市文化、城市生活方式和价值观等城市文明在农村地区的扩散过程。城市化的质量可以用一些指标来表示。例如,基础设施状况、生态环境状况等。从人均住宅建筑面积、城市燃气普及率、人均拥有道路面积、人均公共绿地面积看,新疆的城市设施水平明显低于东部地区乃至全国平均水平。见表 7—10。同时,新疆的城镇基础设施也不容乐观。据统计,新疆平均每个城镇拥有 0.4 个汽车站,1.2 个供水站,0.2 个垃圾站,自来水普及率 1.70%,生活用燃气普及率 2%,有线电视入户率 49%,供水设施不完善,基本没有排水系统,道路铺装率低,环卫设施差,液化气使用率低。2005 年来,虽然新

疆在环境保护方面做了许多工作,也取得了一定的成效,但是与东部发达地区甚至西北其他地区省份比较,差距很大。从表7—11中可以看出,乌鲁木齐市的工业废水排放达标量、生活污水处理率、生活垃圾无害化处理率远远低于南京、杭州、济南等市。

表7—10 2004年新疆城市质量与东部部分省份及全国的比较

地 区	人均住宅 建筑面积 (平方米)	城市燃气 普及率 (%)	人均拥有 道路面积 (平方米)	人均公共 绿地面积 (平方米)
江苏	26.90	91.98	14.72	8.94
浙江	34.02	98.22	14.02	8.42
广东	26.27	92.99	11.72	9.59
福建	31.52	93.18	10.43	8.12
新疆	21.32	82.75	11.01	6.75
全国	24.97	81.53	10.34	7.39

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

新疆城市化经济实力普遍较低,除了乌鲁木齐、克拉玛依等少数几个城市外,其他城市在各项城市质量指标上都排序靠后。乌鲁木齐作为新疆的特大城市,在一些指标排序上在全国范围内也靠后。见表7—11。

表7—11 2004年乌鲁木齐与全国部分城市经济及质量指标比较

指标 \ 城市	南京	杭州	济南	西安	兰州	乌鲁木齐
年末总人口(万)	489.76	393.19	334.80	510.26	194.91	173.30
排序	8	12	14	7	36	43
市区人口密度 (人/平方公里)	1037	1282	1028	1439	1194	239

续表

城市 指标	南京	杭州	济南	西安	兰州	乌鲁木齐
排序	95	77	97	64	83	241
GDP(亿元)	1453.05	1617.77	1053.73	858.53	379.31	402.72
排序	8	7	16	22	46	43
利税总额(亿元)	232.47	315.63	98.50	63.76	39.54	38.84
排序	8	7	28	35	57	58
产品销售收入 (亿元)	2331.10	2649.60	944.64	616.99	453.93	313.51
排序	8	6	24	30	40	65
工业废水排放达 标量(万吨)	44904	66594	4607	9047	4212	3551
生活污水处理率 (%)	61	72	57	38	43	54
生活垃圾无害化 处理率(%)	84	88	100	98	49	22

资料来源:《中国城市统计年鉴(2004)》,中国统计出版社2005年版。

(八) 区域城市化水平参差不齐,发展不平衡

城市分布北密南疏,城市间距较远。新疆的城市主要分布在北疆、南疆和东疆三个地区。沿交通干线、沿盆地边缘以及沿河谷地带,呈串珠状、条带状。这三个地区之间的城市发展存在很大差距。由于北疆交通、通信等基础设施较为完善,并且集人才、资金等生产要素的优势,成为新疆经济最发达的区域,城市分布较为密集,城市数量占全疆的59.09%,已初步形成了特大、中、小等不同等级的城市体系,人口占全疆总人口的66.83%,城镇人口占全疆城镇人口的71.89%,城市经济发展遥遥领先,相比之下,南疆、东疆两个地区的城市发展则落后许多。虽然随着吐哈油田的开发建

设,经济迅速崛起,城市化水平已超过全疆平均水平,但是这两地区城市数量少,分别占全疆城市总数的 31.82%和 9.09%,城市人口分别占 21.08%和 6.94%,国民生产总值分别占全部城市的 18.2%和 4.10%,两地区之和仍低于北疆。见表 7—12。由于城市体系尚未形成,缺乏实力雄厚的、可以带动区域发展的中心城市,这两个地区城市发展基础十分薄弱,城市经济效益极低。

表 7—12 2004 年新疆 22 个城市城市化水平比较

地 区	总人口 (万人)	非农业 人口 (万人)	城镇 化率 (%)	国民生 产总值 (万元)	第一产 业占比 (%)	第二产 业占比 (%)	第三产 业占比 (%)
克拉玛依	30.58	24.35	79.63	2962020	0.3	87.5	12.2
石河子	64.29	36.73	57.13	696539	9.5	42.3	48.2
昌吉	39.35	23.21	59.13	537641	20.3	46.9	32.8
阜康	15.85	7.68	48.45	297403	13.5	65.1	21.4
米泉	18.64	7.39	39.66	255176	17	55.5	27.5
伊宁	43.03	28.00	65.07	280206	9.8	39.1	51.1
奎屯	14.03	12.49	89.02	188814	6.3	50.3	43.4
塔城	14.39	7.27	50.52	165780	25	21.2	53.8
乌苏	21.02	7.73	36.77	339255	43.5	27.1	29.4
阿勒泰	19.26	10.85	56.33	155379	24.9	20.2	54.9
博乐	24.56	9.41	38.31	231301	35.8	23.3	40.9
北疆总计	490.96	320.4	58.18 (平均)	10952113	17.28 (平均)	43.17 (平均)	39.6 (平均)
库尔勒	42.23	24.75	58.61	1739828	6.8	76	17.2
阿克苏	56.87	26.41	46.44	438105	21.4	26.3	52.3
阿图什	21.13	6.32	29.91	71421	27.8	20.7	51.5

续表

地 区	总人口 (万人)	非农业 人口 (万人)	城镇 化率 (%)	国民生 产总值 (万元)	第一产 业占比 (%)	第二产 业占比 (%)	第三产 业占比 (%)
喀什	38.26	25.91	67.72	241000	5.7	29.3	65
和田	19.25	10.45	54.29	74042	11.3	36.6	52.1
南疆总计	177.4	93.84	51.39 (平均)	2564396	14.6 (平均)	37.8 (平均)	47.6 (平均)
吐鲁番	25.82	7.79	30.17	205606	23.6	28.9	47.5
哈密	40.44	23.09	57.10	451416	13.3	36.8	49.9
东疆总计	66.26	30.88	43.64 (平均)	667022	18.5 (平均)	32.9 (平均)	48.7 (平均)

数据来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

第二节 城市化体系建设

新疆城市化体系的建设必须以客观规律为基础,以现实环境为依据,本着实事求是的原则,根据新疆自身区位的特点,抓住西部大开发的机遇,进一步扩大对外开放,深化经济体制改革,加快产业结构调整与优化,促进产业和人口的空间集聚,科学规划、有序推进、因地制宜、突出特色、分类指导、兼顾南北、强化重点,形成合理的、具有地域民族特色的城镇体系,充分发挥城市的辐射作用和区位优势,进而不断推进城市化进程。

具体地说,新疆应走以大城市和区域性中心城市以及市重点小城镇优先发展、注重城市功能的扩张和完善、集约化和内涵型的城镇化发展道路,使城市成为各级区域经济发展的中心。乌鲁木齐应突出其核心地位,强化其都市圈的建设;北疆应依靠城市聚集

效应,走城乡协调发展的扩张型城市道路;南疆强化区域性中心城市功能,走点轴开发的集中型城市道路;东疆城市要发挥其区位优势,走跨越式发展道路;边境城市应进一步加大开放力度,积极发展边境贸易,带动沿边城镇的发展。

一、乌鲁木齐都市圈建设

新疆目前特大城市(人口 >100 万以上)只有一座,即省会乌鲁木齐市。乌鲁木齐在新疆的作用已超过中心城市的作用,甚至对西北地区也产生了影响,它与兰州、西安形成中心城市之间的网络,对西北经济产生强大的辐射力。

乌鲁木齐市现辖7区1县,即天山区、沙依巴克区、新市区、水磨沟区、头屯河区、东山区、南山矿区和乌鲁木齐县,还有两个国家级开发区:即乌鲁木齐高新技术产业开发区和乌鲁木齐经济技术开发区;六个国营农垦团场,即五一农场、三坪农场、头屯河农场、西山农场、104团场、养禽场。总面积11793.71平方公里,城市规划控制面积1600平方公里,建成面积166.8平方公里。2004年,市区总人口185.96万人,其中,非农业人口为145.29万人,城市居民人均可支配收入9729元,比1980年提高了18.36倍。2004年,全市国内生产总值为4842599万元,其中第一产业为70784万元,第二产业为1868707万元,第三产业为2903018万元,三次产业之比1.46:38.59:59.95。可见,乌鲁木齐的第三产业发展明显快于第二和第一产业。这样有利于城市的结构,有利于吸收大量的社会劳动力,推动城市人口的规模发展。

乌鲁木齐市位于新疆的北部,有着特殊的地缘优势,自古便有“开天辟地之门户”之称。一方面,它是连接天山南北、沟通新疆与向东联系内地的重要交通枢纽,进出新疆的主要干线、交通设施等

形成了以乌鲁木齐为中心的对外辐射的交通运输和邮电通信网络;另一方面,乌鲁木齐又是我国向西扩大开放的前沿阵地和中转站,新疆与周边八国接壤,具有极好的对外开放条件,特别是连接中亚、西亚及欧洲的亚欧第二大陆桥,使得新疆成为向西开放的门户,对外经济文化交流的窗口,而乌鲁木齐作为新疆的政治、经济、文化中心,具有良好的对外开放合作环境,能够担负起连接国内大市场与西亚、中亚市场的重任,发挥“东连西出”与“西进东销”的良好桥梁作用。乌鲁木齐自然资源十分丰富,有“油海上的煤城”和“煤田上的城市”之称。境内有雪山冰川和永久性积雪 164 平方公里,待开发的光、热、风能资源极为丰富。已形成了以煤炭、机械、石油、化工、纺织、冶金、建材、电力、食品、皮革、民族特需产品等门类较齐全的工业体系。乌鲁木齐处于西安、兰州以西的增长极上,它的发展规模对西北地区乃至全国有着至关重要的作用。因此,乌鲁木齐市应依托这种区位优势和资源优势,使自己成为以工业、交通、金融、商贸和科技并重发展的多功能、开放型的特大城市。

乌鲁木齐市作为特大城市,具有强大的辐射力,因此应该建立以乌鲁木齐为中心的都市区。乌鲁木齐都市区的核心范围应包括乌鲁木齐市及临近的昌吉市、五家渠市、米泉市和阜康市。都市区特指那些集聚发展达到一定程度,扩散发展具有相当规模,并开始由集聚为主的阶段转向扩散为主的阶段的大的城市区域。都市区由中心城和外围地区共同组成,形成以中心城为核心的新的城市空间形态。可见,都市区是城市发展到一定阶段的产物,它既有外在规模形态的特殊性,又有内在质量即内在功能上的独特性。长期以来,乌鲁木齐区域发展存在着两个比较突出的问题:一方面是乌鲁木齐市目前职能负荷过重,且环境容量制约明显,城市规模扩展受阻。另一方面是其强大的吸引辐射作用使其与周边城市的关

系越来越密切,但是由于行政分割以及职能分工和协作的原因,都市区建设的进程明显减缓。因为都市区是一个整合的功能性或经济性的空间,囊括了实现城市机能良好运作所不可缺少的种种设施,而行政分割以及职能分工和协作较差,使得都市圈的功能难以发挥。因此,要加快乌鲁木齐都市区建设进程,需要对都市区的内部城市进行整合。都市区发展方向是以核心城市和周围城镇之间的联系和分工为前提的,是由中心城市功能的扩散和集聚完成的。

建议把昌吉建立成中心城市,作为乌鲁木齐的接力点以及都市区的副中心。昌吉市是新疆昌吉回族自治州首府所在地,是全州的政治、经济、文化中心。东邻乌鲁木齐市(距乌鲁木齐市 35 公里,距乌鲁木齐国际机场 18 公里)、阜康市、米泉市,西毗呼图壁县,南与新疆巴音郭楞蒙古自治州和静县相接,北和新疆塔城地区和布克赛尔县、阿勒泰地区福海县接壤,辖 4 乡 6 镇 6 个办事处,现有土地面积 7 963.9 平方公里,建成区面积已达 22 平方公里。2004 年末全市总人口 39.35 万人,其中非农业人口 23.21 万人,占总人口的 59.13%,国民生产总值 537 641 万元,其中第二、三产业产值分别为 253 322 万元和 174 998 万元。随着国民经济的发展,产业结构的调整,第二、三产业劳动力需求的增长以及农业人口转化为非农业人口速度的加快,城市化水平将不断提高。将昌吉作为乌鲁木齐的一个接力点,既可减轻乌鲁木齐市的人口压力,缓解城市环境问题,还可以为乌鲁木齐培养新的经济增长点,开拓新的产业空间。因此将昌吉市建成中心城市,意义重大。

同时也要积极推进米泉、五家渠、阜康的城市化进程。阜康市:市域中心,乌鲁木齐都市圈的组成部分,现有人口 15.85 万,其中城镇人口 7.68 万。发展方向是以发展旅游业为先导,以建立为石油、煤炭、镍冶炼三大基地服务的相关产业为重点的富有旅游特

色的城市。五家渠市:兵团农六师垦区的政治、经济、文化中心,以旅游、皮革、机械制造、化工为主,具有军垦旅游特色的园林城市。米泉市:市域中心,乌鲁木齐都市圈的重要组成部分及其农副产品集散地,以发展商贸、旅游、高新技术为主。现有人口 18.64 万,其中城镇人口 7.39 万。

二、北疆铁路沿线城市地带

北疆铁路沿线城镇发展带包括乌鲁木齐、克拉玛依、石河子、昌吉、米泉、阜康、五家渠、玛纳斯、呼图壁、乌苏、沙湾、精河、奎屯、博乐、伊宁、阿拉山口、霍尔果斯等市、县、边境口岸和沿线兵团部分团场。其中,新疆的经济重心天山北坡经济带就在该区域,共有乌鲁木齐市、米泉市、昌吉市、阜康市、呼图壁县、玛纳斯县、石河子市、沙湾县、奎屯市、克拉玛依市、乌苏市、农六师、农七师、农八师、农十二师、建工师共 8 个市、3 个县和 5 个师。可以看出,天山北坡经济带包含了北疆铁路沿线城镇发展带的大部分城镇。该区域具有良好的发展基础,这里高校及科研院所集中,人才优势突出,技术创新和高新技术产业多。据统计,全区中央所属和自治区所属的主要科研机构 126 个,有 83 个分布在该经济带,新疆 20 所高校有 15 所集中在该经济带,新疆高等学校的研究开发机构 39 个,有 35 个分布在该经济带;国有大中型工业企业已建立企业技术开发中心 35 个,有 29 个分布在该经济带。同时,该经济带的劳动力素质较高、基础设施建设都领先和优于新疆其他地区,经济发展迅速,2004 年实现 GDP 11 044.753 万元,占全疆的 50.2%,这一区域集聚了全疆 40.9%的城市,63.9%的城镇人口,城镇人口占本地区总人口的比重为 96%,远远高于南疆地区 51.39%的城市化水平。在经济发展方面,以农产品加工为主的轻工业发展良好,

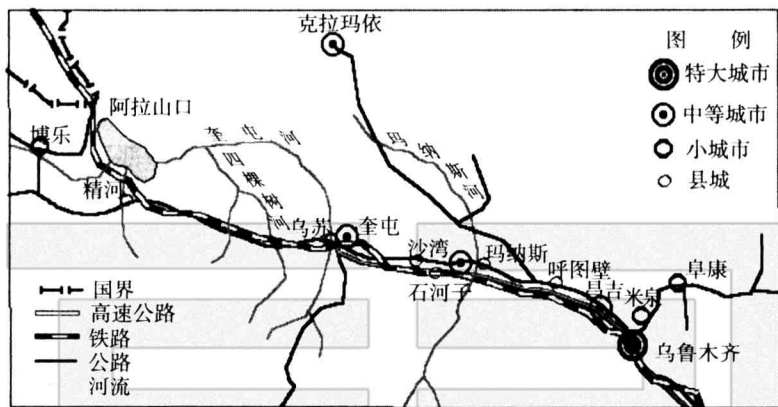
2004年天山北坡经济带地区GDP、工业增加值、第三产业增加值、地方财政收入、社会消费品零售总额分别占全区的50.2%、65.3%、57.8%、52.8%、55.2%。目前全疆24个上市公司有20个都在天山北坡经济带。天山北坡经济带地区的城市数量、城市人口规模、非农业人口规模、经济完成总量、工业发展水平、第三产业的发展水平等综合经济实力都要远远高于全区和新疆地区,表现出了明显的经济优势和区位优势,已成为引领新疆经济发展的火车头,城市的扩张条件极佳。因此,根据非均衡发展理论和新疆的实际情况,应该在天山北坡建立城市带,充分利用北疆地区良好的经济基础和基础设施条件,加强和加快这一区域的城市发展。同时将各方面条件都较优越的克拉玛依市和石河子市,发展为该区域的中心城市,因为区域中心城市能够对区域的社会经济发展产生导向作用,而且还能够积极配合核心城市的有效运转。在该区域内,仅有乌鲁木齐市这一特大城市远不能满足整个区域的经济发展的需要,因此必须建立一个多层次立体城镇网络,使之与核心城市协调发展以带动整个区域大发展。

克拉玛依市位于乌鲁木齐市以西312公里,处于新疆的西北部。1958年经国务院批准设立克拉玛依市,为新疆维吾尔自治区直辖市,1982年2月经自治区人民政府批准改为设区市(地级市),是新疆的第二大城市,下设克拉玛依、独山子、白碱滩、乌尔禾4个区,现有人口35.8万,其中非农业人口24.35万,城镇化率79.63%,土地面积9500平方公里,建成区面积43平方公里,第一、第二、第三产业产值分别为10853万元、2591513万元、359654万元,产值之比为3.67:87.49:12.14,GDP占全疆的13.5%。该市拥有丰富的自然资源和人文资源,尤其是石油资源,石油及石油化工产业是克拉玛依市国民经济的支柱产业,是全市

财政收入的主要来源。第三产业发展潜力大,城市基础设施良好,空间发展余地大。它的发展既可带动北疆铁路沿线城市群的整体发展,又可利用城市群来推动城乡一体化,加速整个区域城市化,形成北疆铁路沿线城市群乃至整个新疆城市网络的西部平衡点。

石河子市位于新疆天山北麓中段,下辖5个街道办事处和一镇、一乡。现有人口64.29万人,其中非农业人口36.73万人,城镇化率57.13%,土地面积460平方公里,规划面积150平方公里,建成区面积26公里,第一、第二、第三产业产值分别为210 521万元、210 662万元、275 356万元,产值之比为30.22:30.24:39.53,GDP占全疆的3.17%。该地区以农业为基础产业,农业现代化、集约化水平较高。工业依托农业发展,工业基础良好,现有四家上市公司。第三产业发展势头良好,正成为该市新的经济支柱。该市区发展潜力很大,可借助发达的农业优势和丰富的农业资源,发展技术含量较高的以农产品为原料的加工业群,形成北疆铁路沿线城市群乃至整个新疆城市网络的中部平衡点。以上两个城市应根据其区位优势,一个以工业为主,一个以农业集约化为主,成为推动北疆铁路沿线城市化发展的动力。

同时,要不断壮大伊宁、博乐、奎屯、乌苏等市的城市规模,消除地域封锁,加强城市间、城乡间的产业协作,使之形成地区中心城市。因为这几个城市在其所属的地区经济较为发达,交通便利,人口密集,资源丰富。通过这些城市的发展来带动呼图壁镇、奇台镇、玛纳斯镇、乐土驿镇、安集海镇、甘河子镇、吉木萨尔镇、北泉镇、乌兰乌苏镇等铁路沿线小城镇的发展,提高城镇质量,加快城市化进程,使之成为北疆农村地区经济和社会发展的区域中心。



资料来源:张小雷、杜宏茹、李春华:《新疆城镇体系地域模式及空间组织优化》,中国科学院新疆生态与地理研究所。

三、南疆以区域性中心城市为重点的点轴式城市建设

南疆地区包括库尔勒市、阿克苏市、阿图什市、喀什市、和田市、图木舒克市、阿拉尔市七市及周边城镇和兵团部分农场,南疆铁路穿过境内的大部分地区。该地区地域辽阔,区内大部分为空白区,著名的塔里木盆地以及塔克拉玛干沙漠就在该地区。南疆的资源环境多样,民族特色浓郁,文化旅游资源丰富,生态环境脆弱,城市化仍处于初级发展阶段,发展水平较低,主要是由于区内工业化水平落后,资金、人才和经济基础薄弱。因此要促进南疆地区经济的发展,提高城市化水平,必须实施点轴型城市化战略,集中发展若干个功能齐全的综合性和中等城市,并逐步扩大其规模,使之发展成为大城市;走组合式增长极点的道路,依靠几个城市的集聚效应带动整个区域城市化进程,通过旅游等特色产业开拓,体现中心城市特色,壮大自身的综合实力,完善交通、通信、电力等基础设施网络建设,注重生态环境的改善,实现城市的可持续发展。南疆地

区存在一些基础较好的城市如库尔勒、喀什、阿克苏,可以重点建成区域性中心城市。

库尔勒市坐落于欧亚大陆和新疆腹心地带,塔里木盆地东北边缘,北倚天山支脉库鲁克山和霍拉山,南临世界第二大沙漠——塔克拉玛干沙漠。1979年6月,国务院批准由库尔勒县设置库尔勒市。1984年,县、市合并,是华夏第一大州——巴音郭楞蒙古自治州的首府,是全州政治、经济、文化、教育、信息中心。库尔勒具有优越的地理优势,是南、北疆的交通要道。314国道、218国道和南疆铁路途经库尔勒,特别是新机场的建设,将开通库尔勒与内地的十几条航线,从而加速该市的立体交通网络。便利的交通,特殊的地理位置,使库尔勒完全有条件成为南疆的物资集散中心。全市总面积7116.9平方公里,现有人口42.23万,其中非农业人口24.75万人,第一、第二、第三产业产值分别为122919万元、1322116万元、294793万元。产值之比为7.62:75.99:16.94,GDP占全疆的7.91%。市辖9个乡、2个镇、5个农牧园艺场、5个城市办事处,另有3个州属农牧园艺场及农二师所属3个农业团场。库尔勒市拥有光热水土资源、油气资源、矿产资源、旅游资源 and 特有的农产品资源五大优势资源。随着塔里木石油的开发,以石油石化为主导的新一代支柱产业正在形成,塔里木盆地已成为全国四大气区和六大油田之一。目前,石油、天然气产值已占全国国民生产总值的60%左右。石油、天然气是库尔勒市的优势资源,石化工业是库尔勒市富民强市的支柱产业。库尔勒的基础设施较为齐全,工业基础良好,交通便利,经济发达,应保持该城市的持续发展,并进一步扩大其规模,使之成为南疆北部的区域中心城市,充分发挥其辐射作用,来带动南疆城市群的发展。

阿克苏市地处南疆中部,塔里木盆地西北边缘,是阿克苏地区政治、经济、文化中心。现辖5乡2镇2场,有人口56.87万,非农业人口26.48万,土地面积1.82万平方公里,2004年国民生产总值438105万元,其中第一产业产值100903万元,占比23.31%,第三产业产值222038万元,占比50.68%。阿克苏市资源丰富,区位条件较好,交通便利,314国道和南疆铁路经过该市。阿克苏又是库尔勒和喀什的连接点。将该市建成区域中心城市,不仅有利于本地区的经济发展,而且可以带动图木舒克市、阿拉尔市及周边城镇的发展。图木舒克市、阿拉尔市作为阿克苏市的接力点,应采取集中开发、集中投资的方法,壮大自己的力量,将自己建设成具有一定辐射力的南疆中部中心城市。

喀什市位于新疆维吾尔自治区西南部,是中国最西端的一座城市,是喀什地区政治、经济和文化中心,总面积300平方公里,其中城市建成区面积20.58平方公里,现有人口30.26万,其中非农业人口25.91万人。2004年GDP241000万元,其中第三产业产值156700万元,占比65.02%。喀什市内交通方便,南疆铁路经过此地,314、315国道在此交汇,境内长24公里,南通和田,北通库尔勒,西南有中巴公路4条干线。喀什机场是新疆第二大航空港,可降落大中型飞机,现已扩建为国际航空港。喀什地区与巴基斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿富汗、印度五国接壤毗邻,边境线长达888公里,战略地位十分重要。1986年,经国务院批准,喀什市被列为国家乙级对外开放城市,相继开放了通往周边国家的红其拉甫、卡拉苏、吐尔尕特、伊尔克什坦四个口岸,并开通了与巴基斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦之间的国际陆路联运业务,为加快国际经济一体化奠定了基础。喀什拥有丰富的旅游资源和得天独厚的地理位置,将它作为区域

性中心城市发展,不仅能使南疆区域内如和田、阿图什市等地区吸收它的辐射,而且喀什又能吸收巴基斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿富汗、印度五国的辐射,不仅具有重要的区位意义,而且具有重大的政治意义,因为喀什也是少数民族的聚居地。同时,国家应制定类似特区的特殊政策支持喀什经济加快发展,使其成为服务于整个南疆西部地区的经济、贸易、交通、教育中心,突出其为南疆西部经济发展的战略支点作用,带动整个南疆西部城镇化朝着规模化发展。

库尔勒、阿克苏、喀什在南疆地区形成了一道城市链,将它们作为区域中心城市布局,有利于区域中心城市网络的发展,城市化沿着该城市链推进,将会增长出更多的城市群,而且加强了城市之间的相互辐射作用。它们之间相互促进、相互吸收,相互反射,最终提高南疆地区的城市化水平。同时,南疆应以城市为主导统筹城乡和区域发展,因为南疆地广人稀,城市相对较少,而城市是区域的经济中心,农村是区域的经济腹地,城乡之间的各种各样的天然和人造联系是区域的经济网络,城市作为区域经济的增長极是通过区域经济网络对经济腹地即广大农村地区的辐射和吸引作用来带动农村发展。

四、东疆城市体系崛起

东疆地区主要包括吐鲁番市和哈密市及周边城镇。近几年来,东疆的城市化进程速度明显落后于北疆,但是东疆城市蕴藏着巨大的发展潜力,它具有丰富的农业和矿产资源,发达的交通设施,优越的自然条件,良好的城镇化基础。东疆城市的区位比较特殊,自古就是新疆与内地联系的重要通道,兰新铁路、312国道等都经过此地。因此要充分发挥其优势,把东疆地区的城市发展放

在重要位置,通过东疆地区若干中心城市的率先发展来带动整个东疆地区的城市化水平,完善其城镇体系,促进东疆城市的崛起。在城市发展战略上建议把哈密建成东疆的区域性中心城市,吐鲁番建成地区中心城市。

哈密市是哈密瓜的故乡,以盛产哈密瓜闻名于世。哈密市位于新疆东部,是新疆通往内地的门户,是古“丝绸之路”上的重镇。东部与甘肃省酒泉地区相邻,西部与昌吉回族自治州的木垒县和吐鲁番地区鄯善县毗邻,南部与巴音郭楞蒙古自治州的若羌县接壤,东北部与蒙古国有46公里的边界线。哈密市面积8.5万平方公里,现建成区面积25.89平方公里,有人口40.44万,其中23.09万人。2004年GDP 451 416万元,其中工业产值118 788万元。哈密市历史悠久,文化底蕴厚重,民族风情浓郁,矿产资源丰富。近几年,随着吐哈油田的建设,哈密市的城市化水平有所提高。哈密是东疆地区第一个较成规模城市,作为新疆最东面的城市,它不仅能承接乌鲁木齐和库尔勒的辐射,又向西反辐射,向东与甘肃省的敦煌、嘉峪关以及河西地区连成一体,带动一方。它与吐鲁番均以农副产品为主进一步向西、向东推动,向西成为乌鲁木齐、向东成为敦煌、嘉峪关等市的农副产品供应基地,同时,要充分利用当地的资源优势,借助这几个工业基地的接力来发展当地工业。

吐鲁番市是吐鲁番地区政治、经济、文化中心,位于新疆维吾尔自治区东部,地处吐鲁番盆地中间,东临鄯善县,西接托克逊县,南抵库鲁克山,北至天山分水岭,与乌鲁木齐、奇台、吉木萨尔等市县毗连。全市总面积为1.36万平方公里,现有人口25.82万,其中非农业人口7.79万人。2004年GDP 205 606万元,其中第一、二、三产业产值分别为49 655万元、59 514万元、96 439万元,第

三产业产值占比 46.9%。可见,第三产业在该市的国民经济中占据优势。吐鲁番市境内拥有众多文物古迹和独特的自然风光,旅游资源相当丰富。因此,吐鲁番市要充分利用其旅游资源,突出特色,重点开发唯我独有、国内外稀有的品牌景点,构建一流的旅游城市,同时要健全城市配套功能,增强其辐射力,调整市区和镇之间的生产力布局,改善城市投资环境,完善其服务功能,使城市建设和城市经济协调发展。因此将其建成地区中心城市,对东疆城镇化网络建设具有重大的意义。

五、边境城镇开放带

自治区沿边城镇开放地带划分为四大区,分别为北疆西、北部区,北疆东部区,南疆东部区南疆西、北部区。

表 7—13 沿边开放带划分

一级区	二级区	县市、农业师	接壤国家	所拥有口岸
北疆西、北部区	伊犁区	伊犁地区 8 县市、农四师	哈萨克斯坦	霍尔果斯、都拉特、木扎尔特共 3 个
	塔城—博尔塔拉区	塔城地区 5 县市、博尔塔拉州 3 县市、农五师、农九师	哈萨克斯坦	巴克图、阿拉山口共 2 个
	阿勒泰区	阿勒泰地区 6 县市、农十师	蒙古、哈萨克斯坦	阿黑土别克、吉木乃、红山嘴、塔克什肯共 4 个
北疆东部区	昌吉州东三县区	奇台、吉木萨尔、木垒 3 县	蒙古	乌拉斯台 1 个
南疆东部区	哈密区	哈密市、伊吾、巴里坤 2 县 1 市、农 13 师	蒙古	老爷庙 1 个

续表

一级区	二级区	县市、农业师	接壤国家	所拥有口岸
南疆西、北部区	克孜勒苏-喀什区	克孜勒苏州 3 县 1 市、喀什地区 11 县 1 市、农三师	吉尔吉斯斯坦 巴基斯坦 塔吉克斯坦	吐尔尕特、伊尔克什坦、卡拉苏、红其拉甫共 4 个
	阿克苏区	阿克苏地区 8 县 1 市、农一师	吉尔吉斯斯坦	别迭里口岸 1 个

资料来源:新疆维吾尔自治区人民政府、中科院新疆生态与地理研究所:《新疆维吾尔自治区城镇体系规划(2000—2020)》,2001年版。

新疆已形成形式多样的对外通道和全方位的对外开放立体网络,应把边境口岸、边境团场、边境城镇与腹地城镇作为一个相互联系的、以发展外向型城镇经济为目标的有机整体统一规划。选择沿边的 14 个开放口岸中条件较好的霍尔果斯、阿拉山口、巴克图、吉木乃、都拉特五个口岸重点建设,同时通过重点口岸、边境经济合作区、开发区、跨国经济合作区及保税区的建设,形成重点突破效应,以局部带动整体;另一方面,因边境口岸城镇规模普遍偏小,辐射能力弱,因此需要依托后方大中城市的支持,需要国家在政策上的倾斜来促进其快速发展。

第三节 加快城市化进程的对策

城市化是一项系统工程,也是一项长期艰巨的工作任务。城市化作为人类经济社会发展的一种历史进程,有其自身的规律性。走什么样的城市化道路,直接关系到地区经济社会发展的成功与否。因此要加快新疆城市化进程,保证新疆城市化的稳定、持续、健康发展,必须制定并实施切实有效的城市化政策。

一、坚持制度创新,为加快城市化发展创造良好的环境

(一)以户籍管理制度的改革为突破口,加快城市化步伐

长期以来,我国城乡不能流动的户籍管理制度造成了城乡分离,城市化发展缓慢。在以前特定的年代,严格的户籍管理制度在维护城市稳定,方便基层管理等方面发挥了一些作用。但是,随着时代的变迁,我们经历着改革开放,建设社会主义市场经济,人为的阻碍农村劳动力向城市的流动集中,只能是抑制经济的增长,扩大城乡二元经济的差距。

要想缩小城乡差距和促进城镇化,改革原有的户籍管理制度是势在必行的。在市场经济条件下,农村人口作为一项重要的资源,他们流向城市实质上是一种追求收入回报最大化的人力资本投资的过程,在市场的指导下,劳动力资源得到了优化配置。改革户籍管理制度,首先要从法律层面入手,修改以往因年代久远而不能适应新形势的户籍管理条例和法规,加快新的《户籍法》的立法工作,为行将松动的户籍改革提供有效、规范的法律依据。其次,根据不同城市的社会发展需要和综合承受力,张弛有度地放宽城市户口迁入的管制,对大中城市,应该在控制其无限的膨胀、避免“大城市病”的同时,放宽对高知识水准、高职业技能人才的户口迁入要求,提高城市的人口素质,使大中城市塑造成为人才、信息、技术高度集中的富有创新能力的地区;对于小城镇,应充分放开户口指标的限制,对凡是在城镇落户,给予新迁入与城镇非农业人口的同等待遇,确立新迁入城市的农民的应有身份和地位,解决他们不必要的顾虑。历史的经验证明,新疆的发展建设离不了五、六十年代移民的贡献,在新疆城市化进程中,移民政策也曾发挥了积极的推动作用。在当今诸多像深圳一样的新兴发达城市的发展过程

中,众多移民的贡献更是功不可没。根据目前新疆农村社会生产力水平,特别是新疆自身独特的市场环境,加大移民力度对扩充新疆市场容量,增加市场需求量具有十分重要的意义。

(二)建立、健全社会保障体系,支持农村剩余劳动力的转移

社会保障制度是社会发 展、城市演进的“稳定器”和“推进器”,它包括养老保险、失业保险、医疗保险等。在充满风险的市场中,那些新迁入城市的农村劳动力如果没有一套就业、生活最低的制度保障支持的情况下,他们往往会因为厌恶风险而宁可滞留在农村,或者离乡不离农。在他们家乡的“一亩三分地”上进行副业或者兼业生产。这不仅抑制了农村劳动力的转移,而且也阻碍了农村土地资源的整合,影响农业生产的专业化、现代化进程。

新疆的社会保障体系还不健全,不够完善。作为与城镇化相配套的社会措施,新疆的社会保障体制随着市场经济建设在不断加快改革,加强调整。首先,建立覆盖全体城镇居民的最低生活保障制度。保障全体城镇居民的最低生活需求是维护社会稳定,保障人民生存权的前提条件。对于放弃承包土地而迁入城镇的农村劳动力而言,如果没有最低的生活保障,而且他们也没有在短时间内找到工作或获得稳定的收入,那么,他们将“进退维谷”、生活无靠,其结果只能给社会造成不安宁或者劳动力“返流”。第二,逐步推进养老、失业、医疗社会保障,面向全体城镇居民的社会保险要求与当地的社会经济水平相适应,同时,要打破以往的收费分摊规则,建立由国家、企业和个人三方共同担负,社会统筹与个人账户相结合的覆盖城乡的统一社会保障体系,做到社会化筹款,社会化发放,公开透明,社会监督。

(三)节约土地,完善城镇用地制度

土地是城镇建设的载体。在城镇建设中,既要保护耕地,节约

土地,又要努力推进城镇化。因此,必须妥善解决城镇建设用地的供需矛盾,适度扩大城镇新增建设用地规模,逐步缩小农村居民点建设用地规模。尽管新疆拥有丰富的土地资源,但可供利用的土地很少,尤其是城市用地。因此,在推行城镇化过程中,要积极避免大城市的“摊大饼”式的急剧外延扩展和小城镇过度分散、遍地开花。否则,城镇化就成为实质名归的“圈地运动”,不仅浪费有限的土地资源,还破坏了周边的生态环境。

首先,逐步完善土地使用制度,实现城市土地由无偿使用向有偿使用转变,由无限期使用向有限期使用转变,由非流动性使用向流动性使用转变。建立城乡土地使用市场,反映土地利用的成本,促进土地根据其利用开放效率来优化配置。其次,保护耕地,引导城镇建设利用非耕地资源和挖掘现有用地的潜力。加强城镇的规划管理,调整和优化城镇内部的用地结构,增加居住、道路、绿化和公用设施用地,减少工业和仓储用地。第三,鼓励具有条件的房地产开发公司进城从事住宅房产开发,建立适合广大城市迁入者的小型经济性住房,吸引农村人口进入城市买房购房。避免大规模地建设大型化、别墅、豪宅,不仅占用土地资源,也不利于满足由城镇化吸引进城市的农村人口的住房需求。

(四)深化行政管理体制改革,适当调整行政区划

行政区划与区域经济及城镇化发展密切相关,合理的行政管理体制有利于更大化发挥市场辐射和政府有效管理的作用,促进经济和城镇化发展。以往的行政区划的重要依据是满足行政管理的方便,而没有考虑地区之间的辐射合作以及城镇化的推进。随着改革开放的深入,西部大开发等一系列跨区域协作的政策措施的推进,打破了旧时行政范围的区域之间的交流,变得越来越紧密和频繁。尤其在交通设施、通信条件现代化的情况下,以往的行政

区划已成为制约区域经济和城镇化发展的重要因素之一。因此,各个地区要从实际出发,研究探索符合城镇经济社会发展特点的行政管理体制和与城镇密集区特点相适应的行政区域体系。在行政管理体制中要明确城市行政地位,简化行政管理层次,提高城市运行效率,理顺行政关系,适应新时期城镇化发展需要。合理调整行政区划,修改现行设市、设镇标准,实施“整县改市”的模式。“县改市”模式,有利于保证新市有相当大的发展腹地,给地方工业布局留下较大的空间,有利地方工业的发展,促进城镇建设。在推行“县改市”过程中要避免盲目性和过热倾向,要以提高设市的综合效益和质量为目标,严格制定市辖区设置标准,严格审批,从严设市数量。

(五)建立投、融资新体制,改变单一的城市建设投资渠道

坚持市场化的改革方面,深化城镇基础设施投、融资体制改革,充分发挥各级政府财政性资金导向作用,逐步形成城镇建设投资主体多元化格局。转变思想观念,打破原来城镇设施建设资金单一的局面,积极探索作为城市固定资产的城市基础设施在投、融资建设、使用和维护等全过程的体制创新。以市场经济为基础,开拓各种融资方式和渠道,筹集城镇建设资金,弥补单一财政投资的资金供给不足。改革以往政企不分、政事不分引发的投资管理的低效率,由市场来吸引各类资金和组织,参与城镇设施运营建设,实现筹措资金、提高效率的良性循环。

积极开展城市基础设施资产化经营。在拓宽建设资金来源的同时,要树立资产经营意识,盘活现有市镇建设的资本,促进新建基础设施项目积极发展。通过探索特许权经营、出售股权和 BTO 等方式,鼓励各种社会资金投入参与市镇建设。同时,改革城市公用事业的运营机制,实行政企分离,对供水、供热、供气、环卫等价

格形成机制进行改革,以“谁消费,谁付费;谁投资,谁收益”的原则,逐步形成投资经营、回报的良性循环机制。

二、增加农业投入,调整农业产业结构

城市化与农业的发展是相互促进的,城市化要以农业的发展为基础,特别是高度的城市化更是要建立在发达的农业基础之上的。因此,城市化过程不是一个就城市而论城市的动态过程,而是应该从城乡统筹发展的动态角度来审视城市化的发展过程,特别是应加快农村经济的发展,防止城乡“二元结构”的继续扩大,使城市的现代化和协调化水平进一步提高。

因此,要加强对农业的投入,采取多渠道融资来解决农业发展中的资金瓶颈制约,促进农业生产的现代化,提高农业的劳动生产率,把大量的农村剩余劳动力推向城市,为城市的扩张,尤其是城市中的第三产业的发展,提供充足的劳动力需求。同时,农业应面向城市市场不断地调整自己的内部结构,使农业生产能够满足城市化过程中市民生活水平日益提高对农产品的多样化、精品化、绿色化的要求,同时满足城市发展过程中工业扩张对农业原材料的需求。新疆地区的很多地方都具有发展农业规模经济的条件,有很强的农业产业化的发展机遇,应变机遇为行动,通过农业规模经济和农业产业化,把农村市场化过程进一步深入,为统一城乡两个市场奠定基础。此外,新疆在发挥特色农业产业聚集区作用,优化农业区域布局中有着得天独厚的优势,而这种优势应更好地与城市化发展过程结合起来。

三、提高工业化水平,为城市化发展提供产业支撑

新疆城市化水平较低的重要原因之一在于工业较落后,而工

业化的微观主体即企业弱质又是工业化落后的关键所在。因此,只有解决企业普遍存在的弱质问题,提高企业素质,才能加快我国城市化进程。因此,我们要通过以下几方面的努力来解决这个问题。第一,城市大中型企业通过技术进步和规模经营,可以大幅度增强市场竞争力,提高产品在国内外市场的占有率,扩大制造业的绝对规模,增强吸纳劳动力的能力,促进城市化进程。第二,普遍增强企业素质,企业的进一步发展有利于社会对交通、电信、金融、广告、信息咨询等一系列生产服务业需求的迅速增加,可以拉动生产性第三产业的发展,增加第三产业就业人口,促进工业化和城市化进程。第三,通过企业的高效率运转,普遍提高劳动者收入,不断扩张消费品市场,进一步促进制造业本身的发展。同时,迅速扩大生活服务需求,可以促进城市和小城镇生活服务业的迅速发展,增强城市和小城镇第三产业吸纳劳动力的能力,从而加速城市化进程。第四,生产性和生活性服务业扩张所吸纳的大量第三产业就业人员可以形成推动工业化进程的重要动力,又能够拉动第三产业的发展,从而反过来促进城市化进程。由此可见,随着企业素质的增强,可以通过市场扩张拉动制造业的增长,形成庞大的第三产业市场,增加非农产业人口就业,从而为城市化提供物质基础和人口基础。如果没有企业素质的增强,也就不可能有制造业规模的扩张和质量的提高,第三产业的发展就无所依托,中国的城市化进程就无法加快。

四、注重生态环境保护,促进城市可持续发展

坚持可持续发展战略,不仅是全球经济发展和我国经济发展的重要指导思想,而且在新疆推行城市化过程中更应该坚持这一指导思想。由于自然环境(多干旱、风沙)和人为破坏(过度放牧、

开荒垦田)等因素的影响,新疆的生态环境比较脆弱,因此,在推进新疆的城市化过程中,要在新城的选址、规划和建设中把生态环境问题放在首位。同时,新疆现有的城市,由于各种原因也面临着可持续性发展问题,如新疆的首府乌鲁木齐市的大气污染已被列入世界上污染最严重的城市之一,因此像乌鲁木齐这样污染严重的城市应该注重工业结构和布局的调整,特别是要限制和取消一些耗水型、高污染的重工业,并加强污染治理技术的改造,节约资源的耗费,提高企业的经济效益和社会效益。此外,在新疆还有一些单一型的资源型城市,如克拉玛依城,面临着资源枯竭、城市衰退等问题,对这类城市,我们要加快发展城市中的其他产业,特别是要搞好第三产业,使多产业间协调发展,使其由单一型城市转变为多功能综合型城市。

五、积极贯彻“科技兴市”的方针,使科技和经济发展有机结合

纵观世界各国的城市发展历程,未来的城市发展更加侧重向现代化和文明化方向的发展。新疆作为一个城市化水平相对落后的省区来说,一方面,要依靠现有的城市科技优势,加强对传统产业的技术改造和技术升级,使传统产业克服产业周期规律的影响,重新成为经济增长的重要部门,大力发展高新技术产业,努力创办高新技术工业园区,提高整个城市的科技含量,把城市的现代化水平提高到一个新的台阶;要加大对教育、文化和社会医疗卫生等方面的投入,加强城市的软件建设,为城市现代化提供不竭动力之源。另一方面,还要注重城市 and 社区的精神文明建设,努力提高市民的文化素质、法制观念和文明意识,争创文明形象城市。

六、争取国家优惠政策,加大城市建设力度

新疆地处西北,自然条件恶劣,交通欠发达,经济发展缓慢,同时又是少数民族聚居区。尽管国家在实施西部大开发的战略中给予了新疆许多优惠政策,但是力度还不够,尤其是在城市建设方面,因此国家应在政策上进一步向新疆倾斜。

由于多种原因,新疆城市基础设施条件差,欠账多,已直接影响新疆城市自身发展和当地经济的增长,如果仅靠自身的经济实力,连最起码的城市基础设施的维护都不够,更谈不上搞新的建设了。因此,建议今后10—15年内,国家在安排城建资金时,重点向新疆倾斜,在利用外资进行城市基础设施建设时,国家应在政策对新疆给予优惠;允许新疆根据实际情况,筹集城建资金;鼓励东部城市向新疆进行城市建设投资,以便逐步使新疆的基础设施达到基本配套。

给资源城市留取一定比例资源开发补偿费,以加大这类城市基础设施投入能力,尽快改善城市投资环境,使新疆城市的资源优势真正能转化为经济优势。在旅游城市中,考虑提取一定比例旅游收入,专门用于发展城市基础设施。

七、积极发展小城镇,推进农村非农化

小城镇化是指农村县城范围内农村人口向小城镇和集镇集中的过程。我国幅员辽阔,加之近几十年乡镇企业的发展,推动了小城镇的繁荣与增长。事实也证明,小城镇的发展,符合我国国情,也有别于其他国家的小城镇建设。我国小城镇遍布广大农村,点多面广,有辽阔的区域和多种可供选择的地理条件,扩展余地大,既可就地就近消化农村剩余劳动力,也可接纳邻近大中城市扩散

出来的项目和产品,是农村劳动力就地消化的基本场所,也是大中城市生产要素扩散的重要区位。其次,小城镇介于大中城市与广大农村之间,起着农村与城市交流、扩散和辐射的桥梁作用。积极发展小城镇,推进农村非农化是新疆走向城市化的一条实际之路。新疆是一个农村省份,大、中城市的发育不成熟,小城镇作为一种补充符合新疆省情,能刺激大、中城市的发展并加快其城市化进程的步伐。

八、树立长远观点,发挥城市规划的龙头作用

制定具体规划,绘制发展蓝图。城市发展是百年大计,城市规划是建设好城市化的前提,是指明城市发展的基本方向。推进城市化首先要搞好城市规划。新疆地域辽阔,自然、经济和社会条件呈现出不平衡性,必须根据不同地区的自然条件、经济水平和人口分布等差异,在科学论证的基础上,因地制宜地制定各具特色的区域城市发展规划。要注意城市形态规划与产业规划相结合、静态规划与动态规划相结合,搞好城市发展与区域经济发展、城市短期发展与中长期发展的有机衔接和协调,逐步建立起合理的城市结构和城市布局。

这些规划包括确定城镇的性质和作用、基础设施系统规划以及行业规划和经济发展规划等。规划必须坚持“高起点、宽视野、特色鲜明、量力而行”等原则,要广泛听取专家、群众的意见,集思广益,反复修改和完善城市化规划,使之具有先进性、科学性和可行性。规划经按程序审查批准后,应具有相对的法律效应,坚持予以实施,坚决杜绝长官意志、行政命令干预规划的现象,坚决杜绝一任一改的短期盲目行为,严格做到“规划一张图,建设一盘棋,配套一条龙”,只有这样才能提高城市的经济效益、社会效益和环境

效益。

九、健全法律法规,促进城市管理规范化

良好的城市化管理是城市化建设有序推进的有力保证。目前,新疆要完善城市管理法规、规章,调整、理顺和规范城市建设、管理的各方面关系,继续整顿规范建筑市场、房地产开发市场,规范市政公用行业经营秩序,维护正常的市场秩序。同时要强化市容和卫生管理,深入开展“城管创优”活动,全面提高城市管理水平。

第八章 新疆生态系统存在的 问题与生态建设

生态系统是指由生物群落及其生存环境共同组成的动态平衡系统,生态系统的范围有大有小。地球上最大的生态系统是生物圈,它包括地球上的全部生物及其无机环境。在生物圈这个最大的生态系统中,还可以分出很多个生态系统,例如一片森林、一块草地、一个池塘、一块农田等,都可以各自成为一个生态系统。人类是生物圈中的成员,生物圈为人类提供了生存和发展的环境,生物圈中的各种生态系统都与人类的生存和发展息息相关。人类在从自然界中攫取各种资源谋求自身发展的同时,不能忽视生态系统自身的特点。人类对自然环境的种种破坏行为,如乱砍滥伐、过度放牧、环境污染等,都直接或间接地威胁着生物圈的稳定和繁荣。生态系统虽然具有自我调节能力,然而这种调节能力是有限度的。水土流失、荒漠化、森林草场退化,人类在经济发展的进程中付出了沉重的生态环境代价。

我国大多数区域在经济发展过程中都伴随着生态环境的恶化,特别是在经济欠发达的西部地区尤为突出。随着经济与社会的不断进步,经济发展与生态环境之间的关系逐步受到人们的重视,实现人类社会的可持续发展已成为全人类的最大目标。尊重

自然,善待自然,维护生态系统的安全,实现经济、社会和生态环境之间的协调发展,成为区域经济发展的战略选择。

第一节 生态系统存在的问题

新疆维吾尔自治区位于欧亚大陆中部、中国西北边疆,地处东经 $73^{\circ}40'$ — $96^{\circ}23'$,北纬 $34^{\circ}25'$ — $49^{\circ}10'$,面积166万多平方公里,占全国土地面积的 $1/6$,是全国面积最大的省区,与我国甘肃省、青海省、西藏自治区相邻,与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度接壤。国界线长5000多公里,约占全国陆地国界线总长的四分之一,是我国国界线最长的省区。新疆地形地貌可概括为“三山夹两盆”。北部阿尔泰山,中部天山,南部为昆仑山。阿尔泰山与天山中间夹着准噶尔盆地,面积约20万平方公里,塔里木盆地则位于天山与昆仑山之间,面积约53万平方公里,塔克拉玛干沙漠位于塔里木盆地的中部,面积约33万平方公里,是我国最大的流动沙漠。塔里木河长约2100公里,是我国最长的内陆河。在新疆东部有吐鲁番盆地,总面积为5万平方公里,是我国大陆的最低处。新疆属典型的地方温带大陆性干旱气候,年均天然降水量仅为147毫米。区内山地海拔高、气温低,盆地中部极端干旱缺水,因此居民的主要经济活动区大都分布在盆地边缘和河流流域的绿洲地带。绿洲总面积约占全区面积的8%,具有典型的绿洲生态特点。山地、绿洲和荒漠系统的相互作用形成了新疆特有的山地—绿洲—荒漠生态系统。

一、水土流失严重,洪、旱灾害频繁

新疆地处欧亚大陆腹地,远离海洋,属典型的温带大陆性气候

区,气候特点有两方面:首先是干旱,另一个气候特点是多风沙。特殊的地形、地貌和恶劣的气候条件决定了新疆的生态环境自身的脆弱性,再加之人为因素的破坏,生态环境不断恶化,突出表现为土地生产能力下降,水土流失严重。由于近50年来新疆人口激增,大量的开荒造田,破坏植被,乱砍滥伐,不合理利用水资源,更加剧了土壤的侵蚀,水土流失愈演愈烈。新疆是我国水土流失较为严重的地区之一,据1999年遥感调查结果统计,全疆水土流失面积103万平方公里;据水利部提供的有关资料统计,1985—1995年新疆水土流失面积10年间增加了22万多平方公里,比1985年增加了23%,而风蚀面积增加近15万平方公里,比1985年增加了15.2%,在水土流失强度上有进一步增强的趋势。全疆7万平方公里的绿洲面积,也有近2万平方公里存在着不同程度的水土流失。

严重的水土流失使得新疆本来就脆弱的生态系统更加不堪一击,洪水、干旱交替频繁发生。新疆的大部分灌区,主要城镇均位于各河流冲积扇上,防洪任务繁重,每年汛期到处告急,险情不断发生。据统计,近40余年,新疆各地共发生洪水165次之多,累计冲蚀草场、耕地约400万平方公里,直接经济损失近70亿元。另外,由于过度引用地表水导致许多河流断流,有些湖泊因成为无源之水而干涸或濒临干涸,如我国最大的内陆河塔里木河就因上游过度引水使下游断流将近30年,沿途大片的天然胡杨林枯死,连接南北疆及内地的“绿色走廊”正在消失;由于干旱缺水,大量湖泊面积萎缩,水质恶化,许多湖泊甚至干涸,如罗布泊、台特玛湖、玛纳斯湖、艾比湖等。

二、土地荒漠化、沙化现象严重

新疆是我国荒漠化和沙化面积最大的省区,沙漠、戈壁面积达

71.6 万平方公里,占新疆面积的 43%,占全国沙漠、戈壁面积的 48%,其中,沙漠面积占全国沙漠面积的 60%。据 2004 年资料显示,近 10 年来,新疆平均每年荒漠化土地扩张 400 多平方公里,沙地每年扩展 84.5 平方公里,荒漠化形势十分严峻。全区 87 个县市中,只有 7 个县市没有出现荒漠化的土地,大约 1200 万人和三分之二的土地受到荒漠化的威胁。日益增长的人口对土地资源的需求增加,造成了乱砍滥伐,对粮食和耕地的需求增大,加速了毁林开荒,过度放牧、对土地的粗放经营等导致和加速了土地荒漠化进程。近年来,新疆大力植树造林、加强水土资源管理,同时还通过封育荒漠河谷林等有效措施,进一步加快了荒漠化治理速度,荒漠化治理取得了令人瞩目的进展,但形势依然严峻,治理荒漠化是一个长期、复杂而艰巨的进程,必须长久坚持。

三、森林覆盖率低,草场退化严重

新疆森林资源少,有林地面积小,分布不均,结构不合理。新疆森林资源主要由山地天然林、平原人工林、平原荒漠林和河谷次生林几部分组成,而且基本上都分布于气候凉爽、降水较多的山地中山带和平原的大河沿岸,北疆多于南疆,山地多于平原,针叶林多于阔叶林,且树种单纯。森林资源中有乔、灌木约 140 种左右;主要造林树种约 57 种左右,林地总面积约 640.09 万公顷,占全疆土地总面积的 3.84%,全疆森林覆盖率仅为 2%左右,是全国森林资源比较贫乏的省区之一。新疆从地域看是全国第一大省区,但从森林资源蓄积和森林覆盖率看仅分别居于全国的第 10 位和第 30 位。长期以来,人们对森林的生态价值认识不足,只把它当做资源进行过度砍伐,以获取直接经济效益。新疆天山及阿尔泰山水源涵养林自 50 年代以来能砍的几乎全部砍完,仅剩两条山脉西

端小面积残存未砍伐的原始森林。山区是新疆水资源的发源地,山区森林植被的破坏,导致河流水源减少,时空分布极不均匀,从而导致了洪、旱灾害的发生。同时由于全疆森林覆盖率低,不能充分的涵养水源和阻挡风沙,也是导致荒漠化日益猖獗的原因之一。

新疆牧草地总面积达到 5 160.24 万公顷,占土地总面积的 30.90%。牧草地中天然草地约 5 139.25 万公顷,改良草地和人工草地约 20.99 万公顷,山区草地面积占全疆草地面积的 58%,可利用草地面积仅次于内蒙古、西藏,居全国第三位。在全国 18 个草地类型中新疆有 11 个,世界公认的优良牧草新疆几乎都有,草场质量较好,中等以上草地面积占全疆草地面积约 65%,优良草地占可利用草地的 38.4%。但是,长期以来由于人们只认识到草原的经济利用价值,忽视草原生态价值,重使用,轻建设,使得新疆的天然草场不断退化,草地面积日趋缩小,天然草质量不断下降,自然灾害频繁发生。而在草场日益退化,承载力不断下降的同时,牧区人口和饲养牲畜的数量却在不断增加,从 80 年代初牲畜存栏 2 500 万头,到 2001 年为 4 603 万头,天然草地超载过牧严重,草地超载率达到 60%,部分地、州甚至超过 100%,导致全疆 80% 以上的天然草地出现不同程度的退化,植被覆盖率降低,产草量下降,草场荒漠化日益严重。

四、绿洲生态安全遭受严重威胁

绿洲是一种独特的地理景观,指在干旱荒漠中有水源,适于植物生长和人类居住,可供人类进行农牧业和工业生产等社会经济活动的地区,一般呈带状或点状分布在大河附近,洪积扇边缘地带,井泉附近及高山冰雪融水灌溉的北麓地带。新疆是我国干旱区分布的主体,绿洲面积为 16.44×10^4 平方公里,占干旱区绿洲

总面积的 72%，占新疆国土面积的 8.6%；已开辟的人工绿洲 7.07×10^4 平方公里，占土地总面积的 3.75%，新疆平均每平方公里不到 12 人，远低于全国 119 人/平方公里的水平，但从绿洲分析，绿洲地区人口密度却已达 288 人/平方公里，是典型的绿洲经济。绿洲的生态安全和可持续利用是新疆生态建设的关键所在。新疆独特的地形地貌和气候条件决定了新疆绿洲生态环境潜在的脆弱性。从生态环境方面分析，新疆绿洲生态安全面临的挑战是多方面的。水资源的紧缺是绿洲生态安全的最大威胁。虽然绿洲的面积占全疆面积的比例很小，但是由于人口的密集和土地大量开垦，用水量非常大，消耗新疆地表径流量的 55.5%，占实际引水量的 72%。没有水就没有绿洲，水资源的紧缺已经为绿洲的生存敲响了警钟。同时，绿洲土壤的质量也在不断恶化，土壤次生盐渍化严重，盐碱化土壤每年都大面积扩散，自然灾害频繁，土地荒漠化严重，新疆人民赖以生存的绿洲正在逐渐萎缩。

50 年来，新疆生态环境保护工作有了较大的发展。尤其是西部大开发战略的实施，有力地推动了新疆生态保护与建设。森林覆盖率由 1978 年的 1.03% 提高到 2004 年的 2.94%，85% 的耕地受到林网保护；建成各类自然保护区 26 个，其中国家级自然保护区 7 个，保护区总面积为 20.42 万平方公里，约占自治区总面积的 12.89%；建成国家级生态示范区 2 个，生态示范区建设试点 6 个，总面积达 12.76 万平方公里，占全区国土面积的 7.97%。与 1986 年相比，自然保护区增加了 6 个，其中国家级自然保护区增加了 4 个，保护区总面积增加了 10.42 万平方公里。这些保护区在典型生态系统、珍稀濒危物种及其生存的保护中发挥了重要作用。

随着西部大开发的推进，新疆的生态建设也被提到相当重要的位置，并且作为其发展战略的重要组成部分。只有将生态环境

整治融入经济社会发展中,实施“生产过程控制与末端治理相结合”、“开发与治理相结合”、“开发治理协调共进”的全方位干旱区环境治理措施,并且正确处理并解决好粗放型经济增长方式与有限生态环境承载力之间的矛盾、人口增长及对环境质量要求提高与生态环境日益恶化之间的矛盾、短期利益与长期利益之间的矛盾、生态环境认识滞后与土地开发迫切性之间的矛盾,才能从根本上消除掠夺式资源开发等短视行为的根源,使新疆生态环境得到根本的改观。

第二节 水资源现状及利用

水是生命之源,也是生态系统安全和经济可持续发展的重要保障。新疆地处我国西北内陆,气候干旱,降水稀少。随着人口的增长和经济的快速发展,对水的需求量不断增大,水资源的供需矛盾日益凸显。水资源的短缺不仅制约了经济的发展,也使新疆的生态环境遭到严重威胁。水资源的合理开发利用,已成为当前新疆经济发展和生态保护急需解决的问题。

一、水资源的现状

(一)水资源的供给及分布情况

新疆地处祖国西北边陲,位于亚欧大陆腹地,是典型的内陆干旱地区,全区共有大小河流 570 多条,湖泊面积 5 504.5 平方公里,冰川储量 25 800 亿立方米。新疆水资源年总径流量 884 亿立方米,地表水资源量为 793 亿立方米,地下水资源量为 572 亿立方米,水能资源理论蕴藏量超过 3 350 万千瓦,居全国第 4 位。人均占有水资源量 5 321 立方米,为全国平均量的两倍多。但因地处

干旱,降水稀少,全疆多年平均降雨量为 147 毫米,仅为全国平均降雨量的 23%,单位面积产水量只有 4.8 万立方米/平方公里,不足全国的 1/5,为全国的倒数第三位。

新疆地形特征复杂,降水分布极其不均匀,区内年均降水量最高 800 毫米,最低甚至仅几毫米,相差甚远。其分布特征主要表现在:

1. 山区降水丰富,是众多河流的形成地,而平原和沙漠地区降水量少,蒸发强烈,降水除少量补给地下水外,大部分被蒸发,几乎不形成或很少形成地表径流。

2. 地表水资源分布不均匀,总体说来,北疆多于南疆,西部多于东部。若以天山为界划分新疆的南北,南疆面积占全疆的 73%,北疆为 27%,地表径流分别为 384 亿立方米和 409 亿立方米,按单位面积径流深度,北疆是南疆的 3 倍多。若以奇台—库尔勒—策勒县画一直线,则新疆的东南、西北两部分面积大致相当,西北部分地表水资源有 737.5 亿立方米,占全疆地表水资源量的 93%,而东南部分仅占 7%。此外,新疆水资源不仅集中分布于西北部,而且主要集中分布于伊犁河和额尔齐斯河两大国际河流。伊犁河流域地表水径流总量 165 亿立方米,出境水量 129 亿立方米;额尔齐斯河 112 亿立方米,出境水量 89.9 亿立方米,两大河流水量相加占全疆地表水径流量的 36.4%,但国内河水的利用率不到 20%。

3. 降水季节分布不均匀。新疆的降水季节差异非常明显,有“春旱、夏洪、秋缺、冬枯”的特点。春季占年降水量的 10%—20%,夏季占 50%—70%,秋季占 10%—20%,冬季占 10% 以下,几乎没有降水。洪、旱灾害相继发生,每年都会造成巨大的经济损失。

4. 水资源分布与经济发展地带分布不平衡。乌鲁木齐—奎

屯—克拉玛依天山北坡经济带,是新疆经济发展的重心,也是我国西北地区经济较为繁荣而且非常具有发展潜力的地带,集中了全疆 83%的重工业、62%的轻工业和 40%左右的经济和科技力量,国民生产总值占全疆 40%以上。然而地表水总径流量仅 66.2 亿立方米,占全疆的 7.5%,水资源短缺严重,仅乌鲁木齐市日缺水就在 14 万立方米以上,严重制约了经济可持续发展。

(二)水资源供需矛盾突出

截至 2004 年底,新疆总人口 1 963 万人,其中少数民族占 60%以上。由于少数民族计划生育政策实施较晚,使得新疆人口基数增长过快,平均每年新增人口 29 万。随着西部大开发战略的实施,必将加大人口迁移的强度。伴随着人口的大量增加,城镇化进程的不断加快,无疑会加剧城市水资源的紧张状况。目前,新疆全疆城镇需水 13.3 亿立方米,农村需水 422.3 亿立方米,总需水 435.5 亿立方米,总供水 392.3 亿立方米,总缺水 43.3 亿立方米,缺水率高达 9.9%。高于西北地区平均缺水率 8.7%。新疆全区缺水量占西北全区缺水量的 73.6%,其中,南疆塔里木河流域缺水量最大,占到新疆全区缺水量的 52.7%,西北全区缺水量的 38.8%。

根据水资源开发利用潜力与水资源配置布局、生态保护目标与区域发展战略,充分考虑节水因素,对不同年份的国民经济需水量进行预测,其结果为新疆地区 2010 年城镇需水为 29.1 亿立方米,农村需水 480.0 亿立方米,总需水 509.1 亿立方米,总供水 456.9 亿立方米,总缺水 52.2 亿立方米,缺水率为 10.3%。

二、水资源短缺原因分析

(一)特殊的地理位置和地形地貌造成资源型缺水

新疆地处亚欧大陆腹地,与海洋相距甚远,为典型的温带大陆

性干旱气候,自然降水量不足,年平均降水量仅为 147 毫米。地表径流主要来源于冰川融水,天然降水除少部分渗入补充地下水外,大部分被蒸发。基于新疆“三山夹两盆”的特殊地形,水资源分布非常不均匀。整体说来,山区降水量多,平原和盆地降水量少;水资源储量北疆多于南疆,西北部多于东南部;迎风坡降水多于背风坡;且降水的季节分布差异较大,与农牧业需水时期不一致,春旱夏洪现象严重。同时,由于新疆地区地表径流通常流程短,流量小,地表水自净能力弱,极易从水质上造成水资源枯竭,无法重复利用。

(二)水利基础设施不完善、利用效率低

水利基础设施是指水库、城市蓄水池和机井等贮水工程,河堤、渠道、管道等引水、排水工程以及与之相配套的电力提水工程等构成的一个连续性系统。建国以来,新疆共建成大、中、小型水库 485 座,总库容达到 70.24 亿立方米,引水渠首 420 座,总引水能力达到 4 800 立方米,防洪堤防 6 012 公里,干、支、斗、农四级渠道 32.36 万公里,其中防渗渠道 10.2 万公里,5 个地、州的 30 个县(市)完成了三级渠道工程化全防渗,各类渠系建筑物 44.56 万座,配套机电井 3.74 万眼,形成了年供水 460 亿立方米以上的工程能力。但是由于工程建设滞后,已建水利工程建设水准低,配套不完善,工程设施老化(许多水库都是修建于 20 世纪 50—70 年代),加之电力紧张和管理水平低下等原因,使得新疆水利设施功能得不到充分发挥。全疆水库的兴利库容占总库容的 81.2%,水库控制灌溉面积占总灌溉面积的 27.8%,设计供水能力为 93.2 亿立方米,但由于缺乏控制性调蓄设施,实际供水能力仅能达到 72.71 亿立方米,利用率为 78%,且供水保证率低,很难做到及时适量供水。山区控制型水库建设不足,新疆的山区地带虽集中了

全区 90% 的水资源,但目前全疆现有的和在建的山区大、小水库仅 13 座,总库容 16.6 亿立方米,已建成大于 1 亿立方米的水库只有渭干河的克孜尔水库(库容 6.4 亿立方米),山区水库年调节水量仅占水库总供水量的 8.57%。其余 95% 以上的水库均为平原水库,渗漏蒸发损失可占入库水量的 20%—60%,利用率达不到一半,且调节能力有限,大坝填筑质量差,管理设施落后等现象普遍存在。在新疆地方系统管理的 373 座水库中,病险水库就有 201 座,病险率高达 54%,安全形势严峻。渠道损失严重,防渗工程严重缺乏,全疆渠道防渗率为 31.5%,平均利用系数为 0.51,各级渠道总损失量约为 210 亿立方米,是全疆总缺水量(43.3 亿立方米)的 5 倍。供水以地表水引水工程为主,地下水开采规模小且分布不合理。北疆地区的乌鲁木齐市、石河子市、昌吉州和吐哈盆地,其地下水开采量已接近或超过当地可开采量的极限,但在广阔的南疆地区,地下水的开采量却极小。不能充分利用地下水库,是造成缺水的又一个主要原因。

(三) 用水管理制度不完善、水资源浪费严重

1. 农业灌溉用水损失和浪费严重

新疆农业灌溉用水占全疆用水总量 435.3 亿立方米的 94%。由于新疆气候干旱,年平均降水量不足 150 毫米,难以满足农作物大量用水需求,因此,新疆农业用水 90% 以上靠灌溉来完成。但是由于田间灌溉方式落后,田间节水措施不到位,灌溉用水大量流失和浪费。全疆大水漫灌面积占总灌溉面积的 31%,比沟、畦灌溉多用水 22%,而先进的喷、滴灌面积仅占总灌溉面积的 0.38%。灌溉水的有效利用率只有 42%,单位水的粮食生产能力只有 0.7 千克左右,远低于世界发达国家水平。同时,过量的灌溉不断抬高地下水位,引起灌区土壤次生盐碱化。据 1998 年统计,全疆盐碱

化耕地面积为 101.6 万平方米,占现耕地面积的 25.4%,不仅造成了农作物的大量减产,而且使绿洲外围和绿洲下游生态用水减少,水质恶化,荒漠化程度加剧。

2. 水价低,节水意识淡薄

新疆目前实行的水价严重偏离其成本价格,全疆平均灌溉水价仅达到 1997 年成本水价的 70%,南疆个别地区只达到成本水价的 30%。过低的水价使得农民难以意识到水资源的稀缺,极大地淡化了节水意识,不仅不爱惜水,而且更加不舍得花高价购买节水灌溉设备,缺乏利益推动,使得农田节水灌溉技术一直停滞不前,水资源浪费现象严重。

3. 政策保障措施不到位。水资源管理体制不健全,实施力度不够。特别是与水价政策配套的用水、节水管理办法及法规、政策的制定非常欠缺,水权界定不明晰,同时政府部门对节约用水的宣传教育工作力度不够,使得农民非但不能自觉节约用水,而且缺乏相应的奖惩机制,节水工作进展异常艰难。

三、水资源可持续利用的措施

(一)大力发展农业节水灌溉

新疆水资源 94%用于农业灌溉,因此大力发展节水灌溉,是水资源可持续开发利用的关键。所谓节水灌溉,是指通过采用各种工程节水技术措施、农业节水技术措施和行政管理节水措施等来节约或减少从地表水(河流、水库等)、地下水或其他水源中引取的灌溉水量,从而达到节约水资源的目的。切实做到农业节水灌溉,必须做到以下几点:第一,加强水库建设,兴建山区调蓄水库,加快水库的坝体防渗工作,减少水库渗漏,提高水库水利用率。第二,坚持不懈地继续抓好以渠道防渗为主的输水环节节水。新疆

的引水渠道一般渠程较长,途经干旱地区,淤沙堆积,蒸发渗漏严重,渠道得不到及时修护,渠道水利用率非常低。因此渠道节水潜力很大,是节水的关键。第三,进一步加大田间节水力度,因地制宜地选择科学的灌溉方法并在农民中推广。如采用目前已比较成熟的喷灌、微喷和滴灌技术。喷灌是一种机械化高效节水灌溉技术,具有省水、省劳力、省地、增产、适应性强等特点;而微喷和滴灌则是一种现代化精细高效的节水灌溉技术,具有省水、节能、适应性强等特点,灌水同时可兼施肥,灌溉效率能够达到90%以上。第四,推广农艺节水技术,即在节水灌溉工程不断完善的情况下,通过改进耕作栽培措施,不需要增加任何投资,就可以显著提高进入农田的水分生产率。农艺节水潜力巨大,应大力推广。

(二)合理开发利用地下水资源

据新疆1997年进行的地下水资源评价结果显示,地下水天然补给量为63亿立方米,可开采量为158亿立方米,而目前全疆地下水开采量为41.9亿立方米,仅占可开采量的16%,而且主要集中在天山北坡经济带和吐哈盆地,当地可开采的地下水资源已达到饱和甚至已经超出了可开采量的极限。而广阔的南疆地区,特别是塔里木盆地等干旱地区,地下水的利用度极小。因此,应根据区域特征对全疆的地下水开采做一整体布局。天山北坡经济带及吐哈盆地应对地下水实行控制开采,在塔里木盆地为缓解春秋缺水和防止土壤盐渍化,适当加大地下水开采力度,在水资源丰富的伊犁、阿勒泰地区以地表水供水为主,地下水开采为辅。^①

^① 董新光等:《新疆地下水最佳开发利用模式探讨》,《新疆农业大学学报》2001年第3期。

(三) 加强水利政策法规建设、强化水管理

进一步完善、制定水资源管理、水土保持、防汛管理等水利法规,使各级部门在进行水利管理时有法可依,农民用水有规可循。从节水灌溉管理上,制定出科学的用水、节水管理办法及法规、政策来确保节水灌溉的实施。结合灌溉区的实际情况,建立合理的农用水价政策,形成科学的水价体系,充分体现水资源的商品价值,发挥市场机制的作用,督促农民节约用水。出台相应的优惠政策,鼓励农民购买节水灌溉设备,提高节水灌溉技术水平。同时要加强对节约用水的宣传力度,增强全区人民对水资源短缺的忧患意识,自觉地节约用水,为水资源的可持续利用奠定基础。

第三节 土地荒漠化和沙化及其治理

荒漠化是指气候变异和人类活动在内的种种因素造成的干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土地退化。荒漠化的危害从某种程度上讲,比洪涝、地震等自然灾害还要严重,它能摧毁人类赖以生存的土地和环境,直接威胁人类的社会经济发展的基础和空间。进入 21 世纪,土地荒漠化和沙化已经成为越来越引人关注的一个话题,其覆盖范围之广,扩展速度之快,危害性之大,不得不令人震撼和担心。1994 年世界各国政府签署了国际防治荒漠化公约,在这一正式文件中,确定了统一的荒漠化定义:“荒漠化系指包括气候变异和人类活动在内的种种因素造成的干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土地退化。”荒漠化的土地一般包括沙丘和沙地、风蚀残丘、戈壁、盐漠、重盐碱地。目前全球荒漠化面积已达到 3 600 万平方公里,占到整个地球陆地面积的四分之一,相当于俄罗斯、加拿大、中国和美国国土面积的总和,土地荒漠化危机迫

在眉头。

我国是世界上荒漠化较为严重的国家,荒漠化土地总面积为 263.62 万平方公里,占国土总面积的 27.46%。据统计,我国每年因荒漠化造成的直接经济损失达 540 亿元,相当于 1996 年西北五省区财政收入总和的 3 倍,平均每天损失近 1.5 亿元。新疆地处我国西北干旱区,是我国荒漠化土地面积最大、分布最广、危害最严重的省区。新疆每年因风沙危害造成直接经济损失达 30 多亿元人民币。荒漠化已经成为新疆生态环境恶化中最为严重的问题,水土流失,森林覆盖率低,草场退化,绿洲萎缩,这一系列生态问题都与荒漠化互为因果,使整个生态系统进入恶性循环。

一、土地荒漠化和沙化的现状

中国是世界上荒漠化和沙化面积大、分布广、危害重的国家之一,严重的土地荒漠化、沙化威胁着我国生态安全和社会的可持续发展,威胁中华民族的生存和发展。据《2005 中国荒漠化和沙化状况公报》显示,2004 年,全国荒漠化土地总面积为 263.62 万平方公里,占国土总面积的 27.46%,分布于北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、山东、河南、海南、四川、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 18 个省(自治区、直辖市)的 498 个县(旗、市)。全国荒漠化主要分布在新疆、内蒙古、西藏、甘肃、青海、陕西、宁夏、河北 8 省(自治区),面积分别为 107.16 万平方公里、62.24 万平方公里、43.35 万平方公里、19.35 万平方公里、19.17 万平方公里、2.99 万平方公里、2.97 万平方公里、2.32 万平方公里,8 省(自治区)荒漠化面积占全国荒漠化总面积的 98.45%,其他 10 省(自治区、直辖市)占 1.55%。见图 8—1。

截至 2004 年,全国沙化土地面积为 173.97 万平方公里,占国

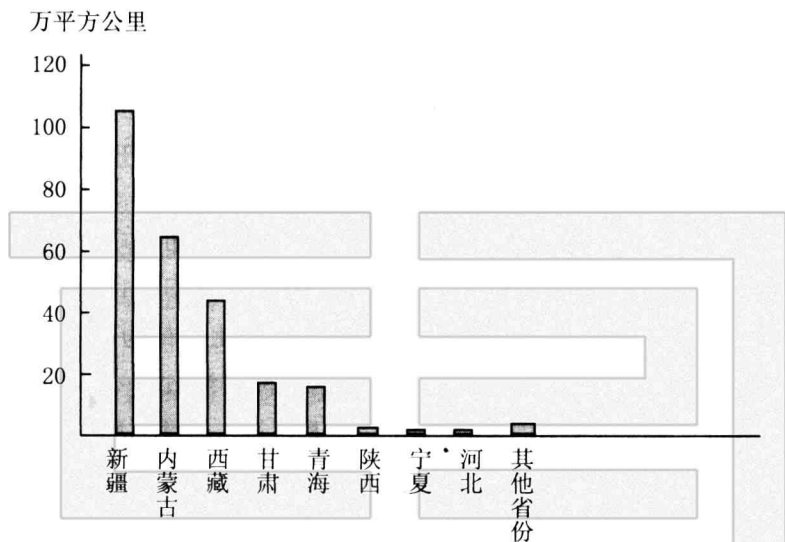


图 8—1 各省区荒漠化土地分布

资料来源:国家林业部,《2005 中国荒漠化和沙化状况公报》。

土总面积的 18.12%,分布在除上海、台湾及香港和澳门特别行政区外的 30 个省(自治区、直辖市)的 889 个县(旗、区)。各省区沙化土地主要分布在新疆、内蒙古、西藏、青海、甘肃、河北、陕西、宁夏 8 省(自治区),面积分别为 74.63 万平方公里、41.59 万平方公里、21.68 万平方公里、12.56 万平方公里、12.03 万平方公里、2.40 万平方公里、1.43 万平方公里、1.18 万平方公里,8 省(自治区)沙化面积占全国沙化土地总面积的 96.28%,其他 22 省(自治区、直辖市)占 3.72%,两个指标新疆均位居第一。见图 8—2。

新疆是我国荒漠化和沙化面积最大的省区,沙漠、戈壁面积达 71.6 万平方公里,占新疆面积的 43%,占全国沙漠、戈壁面积的 48%,其中,沙漠面积占全国沙漠面积的 60%。据 2004 年资料统

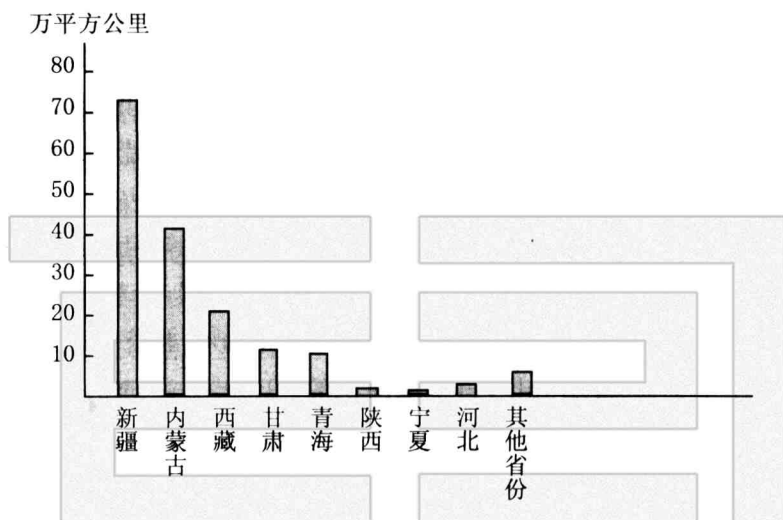


图 8—2 各省区沙化土地分布

资料来源：国家林业部，《2005 中国荒漠化和沙化状况公报》。

计,近十年来,新疆平均每年沙地扩展 84.5 平方公里,荒漠化土地每年扩张 400 多平方公里,荒漠化形势十分严峻。严重的土地荒漠化造成大量的水土流失和资源浪费,给国民经济带来巨大的损失,它的危害涉及农、林、牧业生产、交通运输和居民生活各个方面,最突出的是农业。由于新疆属于干旱地区,大部分的农业都属于旱作农业。严重的荒漠化使得可耕种土地面积缩小,土壤质量下降。由于缺乏防护林保护,土地在迎风坡一面受到风沙侵蚀,地表土壤遗失殆尽,土地日益贫瘠;背风坡一面又堆积了大量的沙尘形成沙丘,无法继续耕种,每年都会给农民带来巨大的经济损失,加剧了农民的贫困程度。荒漠化使得森林面积锐减,新疆地区森林覆盖率非常低,仅为 2% 左右,而且越来越受到荒漠化的威胁。目前在全区林地中荒漠化林地占 71.79%,而非荒漠化林地只有

28.21%，林地荒漠化程度甚至高于耕地。贯穿南疆的塔里木河流域的胡杨林、荒漠灌木林的荒漠化程度更为严重。自20世纪50年代以来，由于人为的破坏及水资源的不合理利用，塔里木河流域中下游土地的荒漠化在不断加重，周边荒漠灌木林的荒漠化面积不断扩大，程度日趋加重。荒漠化对牧业的影响主要表现在草场的退化，由于植被破坏，草场超载和长期过度放牧等原因，草场的荒漠化程度不断加剧。截止到2004年，荒漠化草地面积达505409.34平方公里，占草地面积的80.01%，非荒漠化面积为126259.06平方公里，占草地面积的19.99%。同时，严重的荒漠化造成草场单位面积的产草量下降，草的质量也不断下滑，进而造成牧场的承载能力和牧畜质量的下降，形成恶性循环。同时，荒漠化还破坏交通运输干线，使得铁轨、公路被沙尘吞没，严重影响了车辆行驶。跻身于1995年全国十大科技成就之列的塔克拉玛干沙漠公路工程，全长522公里，其中连续穿越流动沙漠区线路长446公里，据1997年10月对该线使用情况进行的调查，发现446公里的线路，超过3/4的路面上有积沙危害。荒漠化的不断加剧严重破坏了水利基础设施特别是输水渠道，漏损现象严重，大量水资源在输水途中被浪费损失。荒漠化还对居民生活，尤其是对居民的建筑造成严重危害。

二、荒漠化的人为原因

干旱是土地荒漠化的胁迫条件。新疆由于地处亚欧大陆腹地，远离海洋，常年气候干燥，降雨稀少，而且土壤蒸发量极大。大部分水资源都蕴涵在地表以下很深的地方，几乎不能得到利用。干旱的环境导致新疆大部分地区有树不长，有草难生，地表植被种类稀少，数量贫乏，而且生长低矮，分布稀疏，不能对风沙形成有效

阻碍和保持水土。长期以来风大沙多,沙尘暴时有发生,这些都是造成土地荒漠化不断加剧的原因。

新疆土地荒漠化严重,有其自然条件的原因,但发展到目前恶化的地步很大程度上还是由人类活动引起的。

(一)人口过度增长带来的盲目开荒

新疆的人口增长急剧,截至2004年底,新疆总人口1963万,人口密度达12.27人/平方公里。根据联合国1977年在内罗毕召开的沙漠化会议上提出的标准,干旱区及半干旱区土地对人口的承载极限分别为7人/平方公里和20人/平方公里,考虑到新疆全区90%以上的地域几乎没有人居住,所以事实上新疆的人口严重超载,人均资源拥有量非常少。人们为了生存,就不得不开荒造田,破坏植被,而不注意保持水土平衡,使沙质表土裸露,为风蚀创造了条件,土壤风蚀严重,不仅新开垦的土地不能巩固,而且原有的土壤也因为生态环境的恶化而遭受风沙侵蚀,土壤质量下降,产出的增加不足以满足新增人口的需求,又促使人们进一步的开荒造田,破坏环境,形成生态环境的恶性循环,荒漠化土地不断增加。新疆曾在阿克苏、伊犁、生产建设兵团进行大面积开荒,虽然短期内解决了人们的生存问题,给新疆的经济发展带来好处,但是实践证明,由于土地资源的不合理利用和生态环境的破坏带来的恶性循环,反而阻碍了经济的长期健康发展,弊大于利。

(二)乱砍滥伐和过度放牧

新疆的森林覆盖率低,仅为全区面积的2%左右。随着人口的激增,薪柴的消耗量也不断增加,对树木特别是红柳的砍伐量逐年增加。红柳是一种高原常见的树木,能耐干旱耐高温耐盐碱,生命力极强,是极好的固沙植物,即使根部死了照样能固定沙体。它吸收了土壤中的苦咸水,其中含有硫磺,水分蒸发后,硫磺留在体

内,所以红柳的木材极易燃烧,是农民们日常生活的重要能源。20世纪50年代,塔里木盆地的红柳仍有8000万亩,到80年代只剩下5000万亩。由于红柳林迅速减少,固沙作用弱化,风沙灾害一年比一年严重。例如新疆的策勒县就由于缺少防护林的保护,大量土地被风沙侵蚀,可耕种的土地只占全县总面积的0.7%,不得不三次搬迁县址。尉犁县到80年代乱砍滥伐达3万公顷,其中约2万公顷变成沙化地。

过渡畜牧造成草场退化。统计资料显示,新疆86个县(市)中,牧业、半农半牧业县占37个。1949年全疆存栏牲畜1038万头,2000年存栏牲畜为4525万头,是1949年的4.4倍。20世纪80年代,新疆的草地载畜能力为每年3200万头(只),而目前载畜能力仅为2600万头(只)。按此数据计算,目前新疆草场牲畜超载率高达70%以上,局部地区甚至超过100%。由于草场的退化,新疆山区草原的水源涵养作用明显减弱,地表大面积裸露,稍有风就沙尘飞扬,直接导致了土地沙漠化。

(三)不合理的水资源利用

新疆各类荒漠植被都是随河流湖泊分布,伴河流湖泊而生长发育的。哪里有水,哪里就有绿色植物。随着新疆的大规模盲目开荒和不合理用水,大量水源被截留,致使下游河道断流,湖泊萎缩干涸,绿色植被随之衰败减少。玛纳斯湖完全干涸,加剧了下游的旱化速度,湖区芦苇沼泽死亡,水生生物绝迹。另据有关资料,古尔班通古特沙漠西北缘的乌伦古湖,50年代有 8.7×10^8 立方米水注入,到70年代只有 2.2×10^8 立方米注入,因来水量减少,下游河道两岸、湖泊周围的荒漠植被大量枯死,随之而来的沙漠化土地面积由106平方公里扩大到140平方公里。塔里木河下游由于缺水,布满库(尔勒)若(羌)绿色走廊的原始胡杨林由原来的

6.1×10⁴公顷,锐减至1.6×10⁴公顷。而且由于地下水水位下降,大面积的胡杨林、梭梭林均处于枯死状态。1972年,英苏以下246公里长的塔里木河就已经断流,阿拉干以南地下水水位由50年代的3—5米下降至6—11米,超过了植物赖以生存的地下水位线,此处森林已失去再生能力,幼苗无法生长,幼树成片死亡,多年生植被退化死亡,芦苇草甸干枯,大量荒漠植被死亡,荒漠化加剧。^①

三、新疆地区防治沙漠化的成效

日益严重的土地荒漠化引起了新疆各级政府和各族民众的高度重视。为防治土地荒漠化,自治区党委、人民政府早在60年代就提出在全疆建设农田防护林体系,并制定出台了《防沙治沙若干规定》、《关于加快林业改革和发展的决定》等地方法规和政策。在国家的大力支持下,新疆从20世纪80年代开始,在全疆范围内相继实施了“三北”防护林体系工程、天然林保护工程、退耕还林工程等五大林业重点工程,在向荒漠化斗争中取得了令人信服的进展,新疆防治荒漠化居世界前列。

据2004年资料显示,10年来,新疆森林面积下降的趋势已得到有效遏制,山地森林生长量超过了消耗量,天然林面积达到212.79万公顷;荒漠林经封育保护,也出现大幅增长,塔里木盆地胡杨林面积已从不到最盛期40%上升到70%以上,梭梭林、红柳林面积也开始回升;绿洲人工林面积增至96万公顷,接近山地森林的50%;退耕还林还草面积达30万公顷,森林覆盖率已由20世纪70年代的1.03%提高到2.1%。全区各地、州、市、县都加快

^① 舒强:《新疆土地退化的成因分析与防治对策》,《新疆环境保护》2000年第3期。

了防治荒漠化步伐,积极开展治沙造林,封沙育林育草。目前,新疆的人工防风固沙林保存面积已达 80 余万公顷,封沙育林育草 1 700 多万亩,人工种草及改良草地 3 600 余万亩,基本实现了农田林网化,85%的农田得到林网的有效保护,防治土地荒漠化工作取得显著成效,创造了大面积治理沙漠化的范例。特别典型的如因遭风沙侵袭县城而不得不进行三次搬迁的策勒县实现了一万公顷流沙的根治,出现了“沙退人进”,大面积引洪灌溉恢复红柳林 400 万亩,森林覆盖率达到 25%,风沙侵袭的现象得到有效遏制;塔里木河下游通过 6 次应急输水工程,目前生态环境已经得到明显改善,恢复天然植被面积 1.9 万公顷。新疆的两个沙尘暴源区生态都有明显的好转。塔里木河中下游源区的台特玛湖在干涸 30 年后又重新蓄水,最大面积达 200 平方公里,周围的植被状况得到改善,艾比湖湖面从 500 余平方公里增至 1 000 余平方公里,达到历史时期原有面积。目前正在世界上最长的塔里木公路两旁建设“死亡之海”绿色长城巨大工程,将在塔克拉玛干沙漠建设一条长 436 公里、占地 4.7 万亩的绿色长城。荒漠地区经济开发工程也取得了重大进展。

国家林业局于 2003 年 11 月—2005 年 4 月组织了第三次全国荒漠化和沙化监测。监测结果表明,20 世纪 90 年代末中国荒漠化和沙化整体扩展的趋势得到初步遏制,“破坏大于治理”的状况转变为“治理与破坏相持”,全国沙化土地由 20 世纪末每年扩展 3 436 公里转为每年减少 1 283 公里。全国荒漠化和沙化土地面积同时出现净减少,荒漠化和沙化程度有所减轻,大部分省区的荒漠化和沙化状况呈现好转的态势,沙区植被覆盖度有所增加。与 1999 年相比,全国荒漠化土地面积减少 37 924 平方公里,年均减少 7 585 平方公里。内蒙古、新疆等 16 个省(自治区、直辖市)

的荒漠化土地面积都有不同程度的减少。其中,内蒙古减少 16 059 平方公里,新疆减少 14 226 平方公里,河北减少 4 029 平方公里,宁夏减少 2 329 平方公里,甘肃减少 1 900 平方公里,陕西减少 1 257 平方公里,辽宁减少 772 平方公里,与 1999 年相比,各省区沙化土地面积都有不同程度的减少。其中,内蒙古减少 4 882 平方公里,河北减少 959 平方公里,甘肃减少 836 平方公里,山西减少 782 平方公里,山东减少 380 平方公里,四川减少 375 平方公里,宁夏减少 254 平方公里,江苏减少 227 平方公里,陕西减少 208 平方公里。见图 8—3。

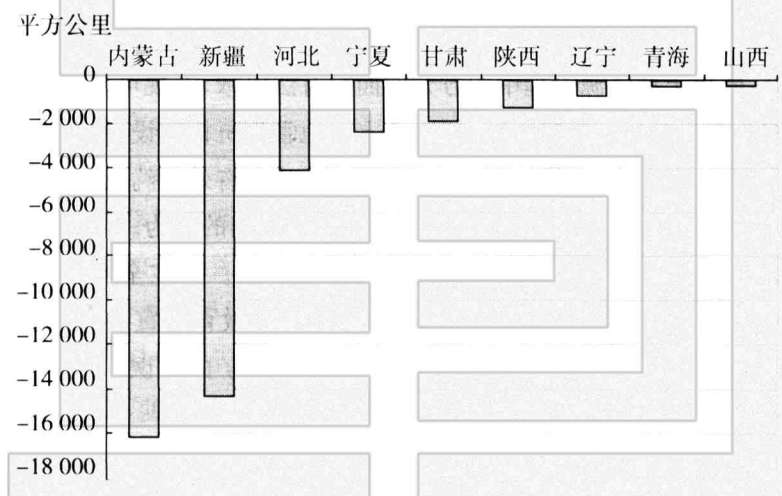


图 8—3 主要省区荒漠化动态

资料来源:国家林业部,《2005 中国荒漠化和沙化状况公报》。

新疆的荒漠化防治工作虽已取得显著成效,但荒漠化形势依然严峻,新疆荒漠化“局部改善,整体恶化”的态势并没有根本改变,荒漠化防治依然任重道远。

四、加强沙漠化治理的对策

(一)加强法制建设,提高全民生态保护的意识

为了保护生态环境,防治荒漠化,国家已经颁布了一系列相关法律如《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国土地管理法》等,自治区政府也制定和出台了相应的法律法规,为土地资源的规划、管理的有序进行提供了制度保障。但是法律规范不够具体、不够细致,执法力度不够强。国家和自治区政府应当根据干旱地区防治沙漠化工作中存在的实际问题和情况制定有关土地开垦、水土保持、农田保护等方面的具体的法律法规,使得土地资源管理中的方方面面都有法可依,有规可循。政府相关部门要加大执法力度,加强地方土地管理机构建设,加强土地管理、监察力度,严格按照规章制度办事,建立有效的约束机制,杜绝一切不合理用地现象,用法律、法规规范人们的行为。同时要改进和完善管理机制,建立国土资源管理责任制。要在全社会范围内进行环境保护和土地管理方面法律知识的教育和宣传,使人们认识到生态环境存在的危机,提高全民生态保护的意识。

(二)合理开发利用土地资源,提高土地利用效率

防治沙漠化要坚持以防为主,防治结合。防止沙漠化的发生和继续恶化,关键在于要对土地资源进行合理开发利用,使土地的开发利用实现经济效益、生态效益和社会效益三者相结合。首先要求政府管理部门加大执法力度,并对全疆土地资源的开发利用进行科学合理的整体规划,各区、市、县的土地开发必须符合全疆整体规划,严格控制土地开发数量。其次,土地开发项目必须事先经过环保部门的审核,土地开发对环境的影响必须控制在合理范

围之内才给予批准。土地的开发不能只顾眼前利益或者个别利益,而不考虑对生态环境的破坏和经济发展的长远利益,要坚决制止一切不合理的土地开发利用。第三,对现已开发的土地要注意水土保持,因地制宜的耕种农作物,种植业的发展应以改造中低产田为主。

土地资源的数量是有限的,为了满足日益增长的人口需求,必须不遗余力地提高土地资源的利用效率,使农作物的耕种向高产、高效、土地节约型农业发展。新疆的农业向来以粗放经营为主,科技含量低,土地生产率低下。贫困是土地资源可持续利用的主要限制因素,农用土地单产低,不能满足生活需求,所以农民才会盲目开荒造田,使生态环境和经济发展都形成恶性循环。因此,加大农业科技投入,广泛推广先进的农业技术,提高农业现代化水平和土地生产率,使农民实现科技脱贫致富,才是治理荒漠化,保证生态环境可持续发展的长久之计。

(三) 保护现有植被, 加强林草建设

天然植被在荒漠环境保护中起着不可替代的作用。它们是涵养水源、改善干旱气候和防风固沙的天然屏障。防治荒漠化最有效的途径是保护天然植被,并大力发展林草建设。进入 80 年代以来,“三北”防护林的建设对遏制新疆土地荒漠化起到了不可估量的作用,因此在今后新疆生态环境可持续发展的进程中,应当加大投资力度,进一步完善和加强三北防护林的建设体系;要保护好现有植被,严格禁止乱砍滥伐和过度的樵采,杜绝各种破坏植被的行为;积极实行退耕还林、退耕还草政策,要改善绿洲内部生态结构,因地制宜的确定林、灌、草的种植,恢复森林和草场的建设,保持水土涵养,并在生态保护的基础上发展相应的林草加工工业,使绿洲的经济符合生态环境可持续发展的需要;农区应大力营造防护固

沙林和护田林网,固定已沙化的土地,加大防风效能,防止林带两侧荒漠化的蔓延;加大对畜牧业的管理,草场要以草定畜,严禁超载超牧。

(四)合理利用水资源,保证生态用水

水是生命之源,是干旱地区生物生存、环境保护和经济发展所依赖的重要资源,必须在全区范围内,以流域为单位对水资源的合理利用进行整体的规划和调度,解决好农业工业生产用水、人民生活用水同生态用水的矛盾,保证生态用水。同时水资源的分配要做到上、中、下游兼顾;加强流域管理,合理开发利用地下水,提高水资源的重复利用率;加强水利基础设施建设,提高水资源利用效率;走水资源节约型发展道路,大力推广先进的节水灌溉制度,建立完善合理的水费制度,鼓励和督促农民节约用水;合理利用生态水资源,因地制宜的选择适宜的植物,培育荒漠植被,促进荒漠植被的恢复和发展。

(五)改变能源结构,推广新能源

要着重解决农村的能源问题。长期以来农村以木材为主要能源的不合理的能源结构是导致农民过度樵采的直接原因。因此,必须加大力度改变农牧民的能源结构,要根据当地的实际情况大力推广风能、太阳能、沼泽能的利用,同时国家应对农民使用风能、沼泽能、天然气、太阳能等替代性能源进行补贴。大力发展水电建设,开发煤炭资源、石油天然气资源,推广节柴灶,促进薪柴节约使用。

(六)实行土地荒漠化动态监测,加强荒漠化基础及应用研究

要充分利用现代化的高科技手段对荒漠化进行防治。运用地球信息科学理论和信息工具,不断完善监测体系和提高监测质量,定期对荒漠化、干旱、风沙等进行检测,建立荒漠化信息动态数据

库,分析荒漠化的成灾条件、机理、过程及发展趋势,建立土地荒漠化监测评价及预警系统。建立全疆防治荒漠化研究机构,加强防治荒漠化基础及应用的研究,在理论研究及实际监测的基础上,科学合理地制定防治沙漠化的近期、中期及长远规划,探索适合新疆自然条件和经济发展的生态建设模式,科学防治荒漠化。

第四节 草场退化及治理

草地生态系统在陆地生态系统中占有极其重要的地位。据有关资料统计:全球耕地、森林、草地三类资源面积比分别为 1:2.47:5.06;在我国为 1:3.13:4.2,依次占国土面积的 9.89%、13.4%和 41.55%;新疆地区为 1:0.8:13.89,分别占新疆国土面积的 2.5%、1.92%和 34.4%。同时,草地具有保护环境、防风固沙、改良土壤、涵养水源、净化空气、调节气候和保护生物多样性等重要的生态功能。特别是在新疆这种干旱、半干旱地区,草地的生态功能显得更为重要。从经济的角度来看草地资源,它是畜牧业最基本的生产资料,对畜牧业及其产业链的发展起着决定性的作用;另外,草地资源还具有巨大的旅游价值。国家实施的西部大开发战略确立的以生态环境保护为根本的发展目标,对新疆的畜牧业发展提出了新的要求。如何在新疆地区发挥资源优势、开发草地资源,如何将开发草地资源与生态环境建设有机结合起来,形成二者协调发展的良性机制,是新疆面临的迫切问题。

一、草地资源概况

新疆地处祖国西部边陲、欧亚大陆腹地,其独特的“三山夹两盆”的地貌特征,决定了其特殊的生态环境。它是由山区生态系

统、绿洲生态系统、荒漠生态系统三部分组成,而草地是山区生态系统和荒漠生态系统的主要维护者,对维护和改善山区生态系统和荒漠生态系统具有举足轻重的作用。新疆天然草地辽阔,草地面积为 5 725.88 万公顷,可利用面积 4 800.68 万公顷,占全国可利用天然草场总面积的 21.9%,草地面积位居全国第三位。草地类型多,全国共有 18 种草地类型,而新疆地区就有 11 种。新疆的牧草种类资源丰富,据统计全区有牧草 2 930 种(含水生植物),世界上公认的优良牧草新疆几乎都有,如羊茅、苇壮羊茅、梯牧草、草地早熟禾、紫花苜蓿、黄花苜蓿等,还有适宜新疆环境条件的饲用价值很高的特种草,在全国有很大的应用价值,对世界的牧草资源开发也极为重要。

表 8-1 新疆各类草地面积对比表

草地类名称	总面积 (万公顷)	可利用面积 (万公顷)	可利用面积占 总面积的比例(%)
温性草甸草原类	116.60	108.62	93.15
温性草原类	480.77	442.25	91.99
温性荒漠草原类	629.86	580.97	92.24
高寒草原化荒漠类	433.19	386.09	89.13
温性草原化荒漠类	441.85	256.63	80.71
温性荒漠类	2133.19	1069.99	75.47
高寒荒漠类	111.75	80.48	72.01
低平地草甸类	688.58	603.62	87.66
山地草甸类	287.06	256.70	92.56
高寒草甸类	376.37	341.90	90.84
沼泽类	26.66	24.44	91.67

资料来源:杨金龙、潘晓玲:《新疆草地生态价值及其可持续开发利用初探》,《新疆环境保护》2004 年增刊。

由于新疆特定的地理位置、地貌条件,再加上自然气候条件差异很大,在草地利用上长期以来形成了适应自然规律的季节轮换、放牧利用的显著特点。也就是适合牲畜在不同季节轮换放牧的利用体系,即不同季节均有适合放牧的草场。北疆分为夏牧场、春秋牧场、冬牧场三种形式,南疆主要分为夏秋牧场和冬春牧场两种形式。四季牧场是新疆牧场不同于其他省区牧场的的一个重要特点。

二、草地存在的问题

(一)草地总面积减少

新疆草地面积从1986年到“九五”末共减少132.6万公顷,平均每年减少10.9万公顷,其中北疆地区减少69.20万公顷,平均每年减少5.32万公顷;南疆地区减少53.53万公顷,平均每年减少4.11万公顷;东疆地区减少1.60万公顷,平均每年减少0.12万公顷;兵团减少8.13万公顷,平均每年减少0.63万公顷。北疆地区以昌吉州、伊犁地区、塔城地区和阿勒泰地区可利用草地面积减少最大,平均每年减少1.1万—1.8万公顷;南疆可利用草地减少面积以阿克苏地区最大,平均每年减少2.0万公顷,其次是喀什地区和巴州,平均每年分别减少1.2万公顷和0.7万公顷。造成这些地、州可利用草地减少速率过大的主要原因之一是这些区域水资源较丰富,有利于开荒,加之政策和管理上的缺陷,开荒过程中有很大的盲目性,使草地资源损失很大。

(二)草地退化面积扩大

伴随经济和社会的发展,新疆天然草场面临双重压力:一方面由于种植业发展,大面积草地被开垦;同时伴随灌溉用水的增加,河流下泄及扇缘溢出水量不断减少,造成河流萎缩、湖泊干涸,湿地减小,地下水位下降,使河谷草甸和扇缘草甸植被大幅度衰败萎

缩,产草量降低;同时樵采、挖药、开矿也使草地屡遭破坏。另一方面放牧牲畜数量持续增加,1949年全疆存栏牲畜1 038万头,2000年存栏牲畜为4 525万头,是1949年的4.4倍。鉴于草地面积不断缩小和放牧牲畜持续增加的严峻现实,草畜矛盾日益尖锐。截至2000年末,新疆不同草地退化面积3 744.96万公顷,占可利用面积的80%,草地超载率为87.49%。新疆草地退化的速度和程度非常明显,天山中山带夏牧场退化达到20%—80%,其余各类草地均发生不同程度的退化现象,主要退化草地类型为荒漠草地;再加之草地自然更新能力失衡,造成草地产草量下降,并且牧草的组成成分也发生变化,优良牧草减少,杂草类、不食草、毒草类增多,牧草品质变劣。由于草地退化、产草量下降,草畜矛盾日趋突出,每个羊单位需草地面积增大了23%—43%。尽管草地退化是一个长期的历史过程,造成的原因诸多且复杂,如气候的变化、人为的破坏、蝗虫鼠害、利用不合理等都会导致草地退化,但事实已证明因人口猛增而导致的超载过牧是造成新疆草地退化的根本原因。

三、草地退化的原因

气候变化、地理位置固然是造成新疆降水少且分布不均匀的客观因素,进而影响草地植物资源的繁育,导致草地退化,但气候变化进程是缓慢的,非可持续性的人类活动等主观因素则是激发和加速草地退化的主要原因。

(一)自然环境严酷,经营管理粗放

受历史条件和地理环境制约,草地牧区位置边远,交通闭塞,生态环境严酷。牧民靠天养畜,常年放牧,抗灾能力很弱。尤其是新疆冬季严寒漫长,冬草严重不足,牲畜冻饿交加,掉膘瘦弱严重,

遇到暴风雪和寒潮强降温,常引起牲畜大量死亡。新疆自 80 年代中期即倡导牧民定居和建设人工饲料地,改善牧区生产和生活条件。但受制于资金投入有限,至今虽有 76.4% 的牧户和 49.9% 的牧民人口已经定居,但饲料地建设速度缓慢,水利设施配套的牧民人工饲料地仅 16 万公顷左右,远远不能满足冷季舍饲圈养的草料需求。牧民至今基本上仍然沿袭靠天养畜的传统生产方式,经营管理粗放,经济效益差,草地产出率低,牧民人均收入普遍低于农民。

(二) 滥垦草场, 撂荒严重

适当的有计划的科学开垦部分草场有利于农牧业的发展,但盲目开垦,垦后又不好好地利用而弃荒,对草场的破坏非常严重。自 20 世纪 50 年代,生产建设兵团入居新疆,在老绿洲边缘和沙漠交错带处大规模开垦荒地进行旱作,在平沙造田时铲除了白梭梭、梭梭、多枝怪柳、琵琶柴等小乔木与大小灌木,在旱季,因水源不足而被迫撂荒或因盐碱化而弃耕,使得这些耕地就地起沙,成为沙漠向绿洲发展的突破口,这些被开垦的土地原来多数为草场地,因交错带被破坏,使沙漠向草地扩展,导致沙进草退。如石河子的农六师 1949—1960 年沙漠耕地有 46 平方公里,1961—1970 年减少到 31 平方公里,1971—1990 年再次增加到 40 平方公里。

(三) 过度放牧, 滥挖药材

草地生态系统中植被与土壤之间构成一个相互作用、相互影响、相互制约、协调发展的统一系统。土壤退化会引起植被的变化,而植被的演替也会引起土壤性状的改变。土壤最本质的特征是具有肥力,而土壤养分是组成肥力的因素之一,尽管土壤有机质在整个土壤组成中占很小比重,但它对土壤的发展、发生、植物的生长、植被间的演替都起着最直接的积极作用。由于建设资金投

人不足,天然草场生产力低下,迫于人口压力及市场利益的驱动,牧民盲目增加牲畜头数,尽管达到了增加收入的目的,却导致严重超载,许多草场的载畜量远远超过理论载畜量。再加之牲畜过度啃食牧草,导致毒草害草大量滋生,可食性优良牧草减少,天然草场质量下降,产生了由优良牧草向毒草害草占优势的植被群落的演替。农牧民为了增加收入无计划、无节制地挖取草原上的植物资源,把挖药材、搂发菜作为脱贫致富的捷径。由于挖采时需要铲掉草皮,翻动土层,这种做法严重破坏了草场,大大加速了风蚀和沙漠化的进程。科学家估算,每挖1千克甘草要使1.34公顷草场变成沙丘,每搂500克发菜要以破坏1.34公顷草地为代价。

(四)政策失误,行为不当

为保证经济活动的正常运转,有效的经济政策必不可少,但在促进经济发展的过程中也产生了负面影响。在20世纪60年代至70年代短缺经济时代,强调“以粮为纲”,以牺牲林业、牧业为代价发展粮食生产,大量开垦草场,破坏天然植被,使得粮食自给自足政策对草原生态环境的恶化起了推波助澜的作用,破坏了粮食生产同其他经济作物相互依赖、相互促进的生态系统,也为草场退化、草场退化后沙漠化的形成埋下了隐患。为了开发西部边疆地区,曾有过几次移民,移民政策推动了新疆的经济发展,但也扩大了人类干预自然植被的强度和范围。从20世纪50年代到70年代,我国西部曾有3次大规模的毁林草活动,过度开垦土地大约破坏6.67万公顷的天然植被。草地在防治沙尘暴、土地沙漠化中具有重要的生态防护效应,但是长期以来,草地缺少管护经费,并且因管理滞后,在草场滥挖药用植物,沙生植被被破坏,致使大面积天然草场被毁。

(五) 草地鼠害严重, 草原蝗虫肆虐

新疆每年草地鼠害发生面积达 200 万公顷, 严重危害面积达 133 万公顷, 而每年防治面积只有 25%; 草原蝗虫发生面积每年达 167 万—200 万公顷, 严重危害面积达 100 万—133 万公顷, 防治面积仅为 20%, 这是造成草地生态环境恶化的主要原因之一。

另外, 新疆在地质变化过程中蕴藏了丰富的石油等矿产资源, 这些矿产资源大多埋藏在草场下面。勘探开发时, 车辆所到之处压踏草场, 并挖开草场地皮, 打井取矿及残留物污染草地, 无不对草场造成极大破坏。

四、恢复草地生态的对策

环境, 是一项复杂的系统工程, 不仅要有信心和热情, 要有资金和人力的投入, 更要有科学的治理方案, 才能有好的效果。

(一) 坚持退耕还草, 促进草地生态恢复

要恢复草地生态环境, 重在治沙治荒, 要突出一个“绿”字, 绿色是生命的象征, 绿色是发展的希望。为此, 党中央做出了“退耕还林(草)”的决定, 拨重金启动退耕还林(草)工程。但目前, 存在着重林轻草的倾向, 在治理生态环境的战略中, 草的作用被弱化了, 被忽视了, 而对于新疆干旱脆弱的生态来讲, 恢复草原植被是最重要的。因此, 应把种草放在首位。新疆年均降水量为 147 毫米, 蒸发量却极高, 因而只有极耐干旱的草才能成活, 为植被的整体恢复打下基础。而在这极为干旱的条件下, 种树却极难成活, 同时所用的人力、物力和水资源也较多。草具有广泛的生态适应性, 一般宜林的地方必定宜草, 而宜草的地方不一定宜林。因此, 应按科学规律办事, 严格遵循宜林则林、宜草则草的原则来实施退耕还林还草工程, 这对新疆生态环境的保护和草地生态植被的恢复至

关重要。

(二) 创新制度, 加强草场管理

水资源分布失衡, 草场超载放牧、滥挖药材及草场鼠、虫害的发生, 均可通过创新草场管理制度从根本上加以改善和控制。首先, 建立健全草场管理法规体系, 加大其保护力度, 利用法律手段来制裁人为地破坏草地生态环境的行为; 其次, 转变观念, 树立投资意识, 制定重点基础设施的投资制度。改变单一的政府投资为政府、集体和个人三方共同投资; 第三, 提高草场管理科技含量。从开发优质牧草到草场改良、治理利用、草地生态环境的保护等方面进行调研、规划, 将经济效益与生态效益进行有机结合, 提出科学的实施方案。

(三) 大力发展草产业, 建设人工草场

牧草产业是一个生态产业, 是粮食种植和其他任何种植业都无法替代和相比的。既可一年四季都有植被覆盖, 又可涵养水源、防止水土流失、净化空气。同时, 牧草产业的兴起, 对改变传统畜牧业生产方式将是不可缺少的必备条件之一, 可缓解天然草地超载放牧的压力。因此, 草业的发展与恢复新疆草地生态环境紧密相关。荒漠草地要禁牧, 严重退化的基本草地要休牧, 中轻度退化的基本草地要减牧, 牧民牲畜该往哪里去? 减畜适草的方法显然是行不通的。根本的出路在于依托新疆土地资源丰富, 人均占有地表水量是全国人均占有量 2.4 倍的相对丰水条件, 实施生态置换工程。坚持“以水定地, 以草定畜, 因地制宜, 效能第一”的原则。根据对禁牧、休牧、减牧草地进行资源补偿的饲草料数量, 同时结合牧民奔小康的养畜规模需要的新增饲草料数量, 科学规划人工草料地的建植规模及工程布局, 捆绑使用牧区草原生态建设水资源保障建设、退牧还草工程建设、农业综合开发等多项资金, 分步

实施,有序建设高产人工草料地,努力实现“人—畜—草”平衡,把低质低产荒漠草地建植成优质高产人工草料地。以新增饲料来源支撑退牧还草,实现牧区牲畜冷季半年舍饲圈养,同时对基本草地的季节划分现状进行调整,按照暖季半年草地放牧模式,实行梯度轮牧和有序利用。从根本上减轻天然草地放牧压力,确保退牧还草工程退得下,不反弹,从根本上治理草地退化和改善牧区生产条件,为实现草地畜牧业集约经营奠定基础。

(四)推动牧民定居,加快牧区小城镇化进程

牧民定居是促进草地畜牧业生产和生活方式改变的根本措施,是由牧区自然经济向市场经济过渡的桥梁和实现畜牧业现代化的必由之路。依托牧区草原生态建设水资源保障体系和退牧还草两大草原生态建设工程的资金投入,以大规模建设优质高产人工饲草料地补偿置换退牧(禁牧、休牧、减牧)还草的草地现状载畜量为契机,实现名副其实的牧民定居(冷季半年舍饲圈养),并相应进行学校、商店、卫生所、畜牧兽医站、草料加工点等配套设施建设。发展第三产业,分流牧区人口,鼓励富裕劳动力外出打工,增加非牧收入,加快牧区小城镇化进程,把减少牧民人口,增加人均资源占有量,作为牧区脱贫致富奔小康的重要途径之一。

(五)改变生产方式,实行集约经营

为适应日趋激烈的市场竞争,草地畜牧业要实行两个根本性转变。一是适应生产条件的改变,由靠天养畜、四季游牧的传统生产方式到定居种草,冷季舍饲圈养与暖季梯度轮牧相结合的生产方式转变;二是适应生产力的发展,经济增长方式由数量型增长的粗放经营畜牧业向效益型增长的集约经营畜牧业转变。开展职业培训,提高牧民素质,推广农牧业先进实用技术。建立节水型高产人工草地,进行人工草料丰产栽培,饲养良种牲畜,提高能繁母畜

比例和家畜繁活率、出栏率、商品率,加快畜群周转,提高畜产品数量和质量。以羊为主,以肉、毛绒生产为重点,提高草地畜牧业专业化生产、规模化养殖、区域化布局、科学化管理、社会化服务水平,不断提高草地畜牧业经济效益,以增加牧民收入为核心,实现生态、经济、社会效益三赢。

第五节 典型生态区域分析

典型生态区域是一个区域生态情况的代表。通过对典型生态区域分析和考察,可以把握新疆生态系统建设的重点区域,从而更好地进行新疆生态系统的建设。

一、塔里木河流域

塔里木河流域是环塔里木盆地诸多向心水系的总称,其自身不产流,由诸源流汇流而成。塔里木河起始于阿克苏河、叶尔羌河及和田河的交汇处(肖夹克),止于台特玛湖,全长 1 321 公里,涵盖新疆整个南部,流域面积 102 万平方公里,是我国最长的内陆河。见图 8—4。塔里木河流域上游从 20 世纪 50 年代开始开发,目前聚居着 826 万以维吾尔族为主体的各族人民,是新疆重要的粮食和棉花生产基地,生产出全国 1/3 的棉花,全疆 48% 的粮食和 54% 的果品。塔里木河流域还是我国能源战略接替区和重要的石油化工基地,是“西气东输”的气源起始地,是新疆联系内地的第二条陆上通道,是新疆经济发展的又一个重要的战略基地。然而,50 年的经济高速增长是以生态环境的严重破坏为代价的。水土资源的大量不合理开发利用,大片森林草地变为农田及上游的过度开发严重破坏了当地的生态环境,同时也使下游的生态难以

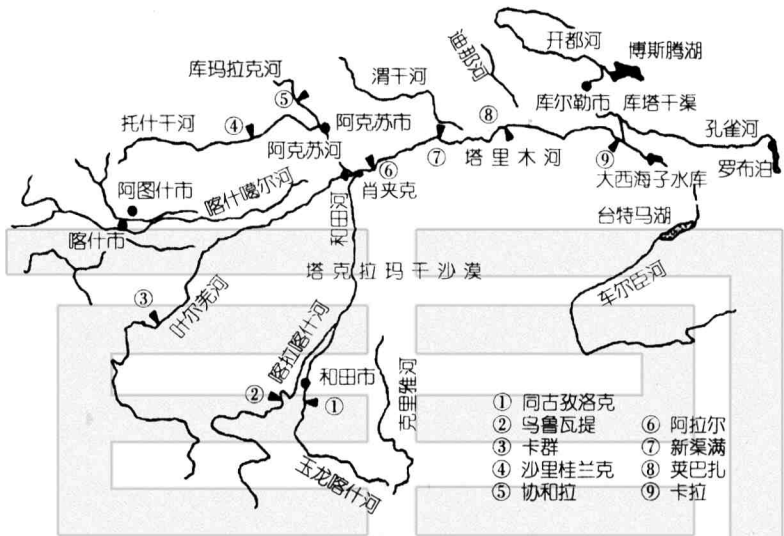


图 8—4 塔里木河流域示意图

资料来源:《塔里木河干流水资源的形成及其利用问题》,《中国科学》2003年第5期。

维持。由于经济的迅速发展,土地的大量开垦,必然会使工农业及居民生活需水量增加,因此,50年间,塔里木河的各个源流用水量激增,流入干流的水量减少。同时干流上游的用水量也大量增加,致使到达下游的水急剧减少。1972年大西海子拦河水库建成后,基本已无水泄至下游河道,90年代末塔河干流的实际过水长度已减少为998公里。河带绿洲宽度由10—80公里减为10—30公里,下游绿色走廊中段的193公里和尾段的147公里河段连续30年基本处于断流。河流的水质也呈恶化趋势,地下水位不断下降,使得连抗旱能力较强的胡杨、怪柳也无法生存,位于河道东西两侧的库鲁克沙漠和塔克拉玛干沙漠呈现紧逼合拢态势。沿河湖泊也呈现出不断萎缩甚至干涸的趋势。河道的断流,地下水位的下降,植被的破坏和消亡,再加上塔里木河下游地区本身就地处干旱,降

水稀少,日照强烈,风沙严重,因此下游地区的荒漠化越来越严重,塔河下游地区1958年沙漠化面积仅占总面积的12%,现在已扩大到66%,增加54%,发展速度相当惊人。阿拉干地区的沙漠化面积从1959年的1271.22平方公里发展到1996年的1494.29平方公里,平均每年增长0.24%。同时,极度沙漠化面积及其所占比例逐年增加,由1959年、1983年、1992年的30.20%、31.56%、33.76%增加到1996年的35.23%。虽然近年来新疆治理沙漠化工作成效显著,但是塔里木河中下游地区的荒漠化仍呈不断扩散趋势,生物物种多样性也受到严重威胁,塔里木河流域的生态治理工程已经成为当务之急。

为了解决塔里木河下游河道断水问题,从2001年开始,国家投资107亿元实施了塔里木河流域近期综合治理工程。截至2004年4月,新疆利用开都河来水偏丰、博斯腾湖水位增高的有利时机,已经先后6次实施向塔河下游应急输水。通过6次生态应急输水,累计向塔河下游下泄生态水17.6亿立方米,结束了塔河下游河道断流近30年的历史。

连续的输水,使塔里木河下游的生态环境有了明显的改善。在输水期间,由于河水水位远高于地下水位,河道两侧的地下水位有了较快的回升,输水前大西海子水库至台特玛湖沿塔河两岸的各2公里范围内大部分地区的地下水埋深均大于8米。6次输水后,从大西海子水库至台特玛湖沿河附近的水位埋深均小于4米,其分布范围已从输水前的5平方公里增加到20平方公里,地下水环境已有所改善。地下水位的上升,使河流两岸已接近枯死的胡杨林又重新恢复了生机,塔里木河下游自大西海子水库以下到喀尔达依之间120公里两岸约100米范围内新生出大片胡杨幼苗。目前,整个下游天然植被面积增加1.8万公顷,沙地面积减少

3.37 万公顷,土壤含水量、植被覆盖率明显提高,“绿色走廊”正逐步得到恢复。

塔里木河下游生态修复的关键仍然在于向下游输水,抬高地下水位,这是遏制下游生态恶化及绿色走廊衰退,防止出现大范围生态环境恶化的唯一选择。但是从 2004 年开始,开都河已由丰水转为平水年份,塔河的源流较 20 世纪 90 年代同期大幅度减少,2004 年塔河干流来水量仅为 29.3 亿立方米,比 2003 年少 15.6 亿立方米,是 1993 年以来水最少的年份。这两年由于博斯腾湖连续向塔河下游输水,博湖水位已经下降,水源的不济,使从博湖向塔河下游输水这项应急措施面临实施上的困难。水利资深专家认为,尽管前 6 次输水缓解了塔河下游“绿色走廊”衰退速度,却并没有从长远和根本上解决“绿色走廊”衰亡问题。塔河下游河道两岸开始出现不同程度恢复的生态系统是非常脆弱的,一旦缺水,这一切将前功尽弃。目前的输水只是遏制生态恶化的一项应急措施,要彻底恢复和改善塔河下游生态,还必须加快塔河治理步伐,只有通过全流域的综合治理,才能最终实现逐步恢复和重建塔河受损生态系统。

要对塔河流域进行全面的综合治理,应着重解决好以下几个问题:

(一) 严格控制荒地开垦,保证生态用水

据不完全统计,这几年塔河流域(和田除外)新开垦了 20 多万亩耕地,水田面积仅塔里木河上游就达到 38 万亩,比去年的 17 万亩多出 20 万亩,仅水田面积增加一项就多耗水 4 亿立方米,加上新开垦的 20 万亩耕地的耗水,年耗水多出 6 亿立方米。阿克苏河 2003 年比 2002 年多用水 8 亿立方米,主要也是用于开荒和扩大水田面积所致。因此必须加强土地资源管理,建立健全法律法规,

严格控制土地开垦面积,坚决制止不合理的土地开荒。大力推广节水灌溉,同时要强化水资源的统一管理,严格控制农业用水总量,进一步推进水价改革,逐步提高现有水价,对水资源的使用建立有效的约束机制,保证生态用水。

(二)加大对塔河下游的输水力度,大面积恢复河道两侧植被。要进一步提高塔河干流的输水能力,通过大西海子水库,加大对下游输水的力度,增加输水量,扩大输水范围。加大下游胡杨林系统的恢复和保护,加大退耕还林的力度。因地制宜地选择合适的品种进行栽植培育,建造人工防护林体系,逐步扩大植被覆盖率,遏制荒漠化对绿色走廊的侵蚀,保证和恢复绿色走廊的生态可持续发展。同时对塔河干流的草场要进行合理规划,以草定畜,控制草地的利用程度,防止超载放牧,同时大力实施退耕还草,保证草地的可持续发展。

(三)加大投资力度,加快塔里木河综合治理的进度

对于一些重要工程如塔河中游 33 万亩退耕还林、还草、还水和生态移民工程和焉耆盆地开发 1.5 亿立方米地下水资源置换地表水资源工程等,国家和政府应加以重视,及时安排建设资金,同时要大力筹措资金加快生态移民。生态移民不仅可以减少干流水量的浪费,有利于保护塔里木河流域生态环境,恢复和重建下游绿色走廊,而且有利于改善当地农牧民的生产、生活条件。因此要从多方面筹措资金,加快生态移民、退耕封育。

二、艾比湖流域

位于新疆博尔塔拉蒙古自治州境内的艾比湖,长约 35 公里,宽约 18 公里,是准噶尔盆地西部的最低洼地和水盐汇集中心,是新疆第一大咸水湖。博尔塔拉蒙古自治州地理位置独特,拥有艾

比湖和塞里木湖两大中国重要的湿地,拥有丰富的物种资源和北疆最大的胡杨林和梭梭林,是天山北坡经济带的天然屏障,生态功能特殊,对全疆的经济发展和生态系统的安全具有非常重要的意义。

艾比湖很早以前是个淡水湖,在第四纪冰期中,由于气候不断变化,艾比湖盆地地貌不断发育,河流流量变化很大,山前冲积扇不断向前推移,晚更新世以后,湖面逐步缩小。到20世纪40年代末,湖面由鼎盛时期3 000平方公里缩小到1 200平方公里,贮水量约为30亿立方米。从20世纪50年代开始,由于人口大量增长,土地大规模开发和截流灌溉,入湖水量大幅度减少,从20世纪70年代开始,以往注入湖内的7条主要河流中,只有博尔塔拉河和精河河水季节性入湖,水量减少,加之气候干燥,蒸发量大,艾比湖水面急剧缩小,到2000年,约有1 500平方公里干涸裸露。湖底大面积盐漠化开始向外扩散,特别是湖区的西北部,有大面积的裸露湖底处于阿拉山大风口的下风向,在强劲大风的带动下,湖底含盐的沙粒和粉尘纷纷扬起,在新疆北部沿天山一带形成严重的沙尘暴和浮尘天气。艾比湖每年被大风从干涸湖底吹走的含盐沙尘达480万吨,是中国四大沙尘源之一。20世纪90年代,艾比湖南缘的精河县每年浮尘天气达112天,是60年代的6倍多。同时,水量减少导致沿湖植被干枯而死,大量植被被破坏,野生动植物难以生存,生物物种多样性受到严重威胁。目前,湖滨水生芦苇均已变为矮小的旱生芦苇。风沙天气还使草地严重退化,大面积草场被风沙侵蚀,产草量下降50%以上。同时还影响了铁路和公路的交通运输,精河火车站正面临流沙的严重威胁。

2000年6月,自治区级艾比湖湿地自然保护区成立。保护区成立以来,自治区政府和博州政府都做出了巨大努力保护艾比湖

湿地。新疆维吾尔自治区政府斥资先后实施了阿拉山口口岸环保绿化工程和艾比湖主风道生态建设重点项目。博州政府本着“保护区坚持生态效益第一,生态效益、社会效益和经济效益相统一,加强生态环境的保护和建设,保持生物多样性,抢救濒危物种,封育和建设艾比湖植被,防止沙漠化,适度开发生态旅游”的原则,在水资源紧缺的情况下,节约农业灌溉用水,保证每年注入艾比湖的水量不少于6亿立方米。在自然保护区内建立了艾比湖荒漠生态公园,建起了人工驯养鸵鸟和繁殖动物场。同时充分发挥生态优势,树立生态立州、科学发展的观点,构架“大打湿地牌,建立生态州”的可持续发展思路,目前艾比湖流域综合治理项目已列入新疆生态建设规划之中。

近几年,艾比湖的治理工程取得了令人瞩目的成就。目前艾比湖水面已经由20世纪末的530平方公里恢复至1200平方公里,裸露多年的湖底已经基本上被湖水覆盖,2004年阿拉山口的几场大风并未能卷起湖底的盐尘,起沙条件已经基本消失。周围的生态环境也有明显改观,湖滨植被恢复良好,主风道上的防护林带也正在建设之中。但是专业人士指出,艾比湖水面扩大的主要原因是近几年环湖地区气候反常、降雨量大幅增加、入湖水量随之增加所致。由于没有地下水源补给,艾比湖对地表径流的依赖性特别强,如果遇到干旱少雨的年份,湖面就会迅速缩小,大片湖床就会再次裸露,湖滨的植被将会死亡,在大风的吹蚀下,扬沙、浮尘和沙尘暴天气可能重现。艾比湖的生态问题并没有从根本上得到解决,解救艾比湖湿地的工程依旧困难重重。据分析测算,要保证艾比湖水面面积不再缩小,每年需要补给的水量至少要7亿立方米,而博州每年的水资源总量不足21亿立方米,而且全州的农业灌溉面积已经由90年代的175万亩增至现在的250万亩,工业用

水和城市用水量也在逐年递增,如何能够保证艾比湖的生态用水将是一个非常难以解决的问题。同时,艾比湖周围随意开荒造田,破坏植被,乱砍滥伐,草场过度放牧的现象仍然非常普遍,人类与大自然的矛盾依旧处在一个突出的位置上。

改善艾比湖生态环境将是一个长期的工程,而且关系到全疆的生态系统安全和经济发展,因此必须加快艾比湖流域的生态治理工程的进度,加大湖滨植被的栽培和保护力度,加大执法力度,坚决制止不合理的开荒和植被破坏,大力贯彻和执行退耕还草、退耕还林政策,正确处理水土开发与保护生态的关系,并通过节水灌溉保证艾比湖的生态用水,保证艾比湖生态系统协调发展。

三、天山北坡经济带

天山北麓西起乌苏,东至阜康,长约 280 公里,是典型的中温带大陆性气候地区。天山北坡经济带位于天山北麓中段,准噶尔盆地南缘。天山北坡经济带是新疆经济最发达的地区,是新疆经济发展的重心,集中了全疆 83% 的重工业、62% 的轻工业和 40% 左右的经济和科技力量,国民生产总值占全疆 40% 以上,是新疆人民生活水平最高、最具发展实力与发展潜力的区域,在全疆有着举足轻重的影响。

天山北麓是干旱区山地生态系统和荒漠生态系统的交界地带,是自然环境的敏感区域。区内山地与平原气候差异较大,山区降水较多,冰川融水明显。平原区干旱,降水少,风速大,风蚀作用强烈。因此,位于天山北麓中段的天山北坡经济带的生态环境具有天然的脆弱性。从地貌构成讲,天山北坡经济带由中高山带、前山带、绿洲区、北部沙漠区以及绿洲荒漠过渡带组成。绿洲区通常位于前山带河流出口形成的冲洪积扇和冲积平原上,是山地和

荒漠两大生态系统之间因天然或人为利用水资源发展起来的绿洲生态系统,约占整个区域的30%。建国50多年来,绿洲面积急剧扩大,人口迅速增长,道路建设和城市化发展在天山北麓速度惊人,诸多建设工程使很多人工地貌替代了自然地貌,人工地貌过程替代了自然地貌过程,由此也带来了一系列的生态问题。

天山北麓的水系系内陆河流域,较大的河流一般在北部沙漠边缘或沙漠边缘内部。由于气候干旱,降水稀少,地表水补给不足而蒸发强烈,加之20世纪50年代以来,人口急剧增加,在盲目地开垦土地和建设城市的同时对生态环境造成了极大的破坏。由于大量水库的修建,拦截了地表径流,使之不能到达下游,位于河流末端的天然湖泊水位降低甚至完全干涸,河流流程普遍缩短。如玛纳斯湖由于人为截流河水,湖泊干涸。白家海子(即东道海子)在19世纪面积约100平方公里,目前已完全干涸。乌鲁木齐以东沙漠前缘的众多小湖目前也均已干涸。乌鲁木齐以西地表年径流为40.54亿立方米,目前已引用24亿立方米。乌鲁木齐以东地表年径流为10.4亿立方米,目前已引用8亿立方米。玛纳斯河缩短了150千米以上;原来与玛纳斯河相汇的安集海河、金沟河、塔西河、雀尔沟河均与其分离,河流中下游流程缩短50%—70%。

由于地表水量严重不足,为了保障经济发展和人民生活用水,天山北坡地区通过常年开采地下水,解决水资源的紧缺问题。但是,由于该地区降水稀少,蒸发强烈,地下水的补给较少,且相当一部分还要消耗于非耕地的蒸发,维持天然植被的存活,因此天山北坡经济带可开采的地下水量并不大。水利专家指出,在年内和一定时期内,地下水位可能由于气象条件的变化而发生一定的波动,这是正常的现象,但如果地下水位持续下降,时段末地下水的埋深超过了时段初的平均埋深,就表明地下水发生超采。据新疆国土

资源厅资料,多年来天山北麓地下水位持续下降年均 0.1—0.5 米,说明目前天山北坡经济带地下水已经严重超采。由于降水稀少,天山北坡地区的天然植被主要靠根层吸收地下水而存活,地下水位下降,将使天然植被得不到地下水对根层的水量补给而枯死。天然植被减少到一定程度后,就会引起土地荒漠化。此外,由于地下水中盐分较多,天山北坡灌溉区常年使用地下水灌溉,土壤盐渍化加剧,灌区边缘天然植被退化,使灌区也受到荒漠化的威胁。天山北坡经济带位于新疆准噶尔盆地南缘,这里有我国主要沙尘暴发源地之一的古尔班通古特沙漠,面积达 4.78 万平方公里,古尔班通古特沙漠南缘流沙以每年 0.5—2.5 米的速度向绿洲扩展。目前,天山北坡经济带的县市和农垦团场基本上都有荒漠化土地分布,近三分之二的耕地受到荒漠化的严重威胁。每年都有数百万亩农田遭受风沙危害,农作物产量低,草场退化严重,年经济损失达数亿元。

荒漠化已经严重制约着天山北坡地区经济的发展,给人民生活造成威胁。因此,必须加快天山北坡经济带荒漠化防治工作的进程。要做到对地下水资源的合理开发利用。目前天山北坡许多地区对地下水的可开采量估计过高,地下水超采仍在进一步发展。因此在对地表水、地下水的水量和水质的监测、勘察、预报等方面要积极采用先进技术,科学客观的评价可持续利用的区域地下水资源的总量,坚持地下水资源可持续利用与生态环境保护相协调的原则,严格控制地下水的开采量,保证生态用水。同时要加大天山北坡经济带天然植被的培育和修复力度,加快防沙治沙工程建设,从根本上遏制风沙蔓延的趋势,消除风沙危害,彻底有效地改善生态环境,实现经济、社会和生态环境的可持续发展。

第九章 新疆经济体制改革和 对外开放

自从“以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放”成为基本国策以来,体制改革、对外开放就成为强大的动力,焕发出中国经济的勃勃生机。制度作为经济发展的重要因素,得到了充分的认识,制度变革推动经济增长的作用得以充分彰显。哪个地方经济体制改革进程快、对外开放的水平高,哪个地方的经济就能得到更充分的发展。深化体制改革、加快对外开放,无一例外地成为地方政府谋求区域经济不断发展的施政方针。

经济体制改革的目标是形成比较完善的社会主义市场经济体制,内容主要包括:统一开放竞争有序的市场体系,发挥市场在资源配置中的基础性作用;完成国有经济布局的战略性调整,形成有效的地方国有资产管理体制和机制,国有企业普遍建立现代企业制度并进一步增强活力和竞争力,实现公有制为主体、多种所有制经济相互促进、共同发展;政府职能切实转变,理顺职能分工,建成公共服务型政府,形成经济社会协调发展的机制;建立有利于改变城乡二元经济结构的体制,实现城乡经济社会统筹发展;确立以养老和医疗为主要内容的覆盖城乡多层次的社会保障体系;形成与社会主义市场经济体制相适应的比较完善的法律体系。

新疆深化经济体制改革要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会精神,按照中央关于完善社会主义市场经济体制的要求,紧密结合区情,立足当前、兼顾长远,突出重点、全面推进,把握大局、统筹协调,在认真贯彻中央统一改革部署的同时,针对新疆改革的一些薄弱环节和滞后领域,努力消除制约经济社会发展的深层次体制性障碍,形成比较完善的社会主义市场经济体制,为区域经济的持续发展提供强有力的体制保障。

新疆要充分发挥对外开放在推动区域经济社会发展中的重要作用,适应经济全球化趋势的新发展和我国改革发展的新形势,进一步树立全球战略意识,着力于转变对外贸易增长方式,着力于提高利用外资的质量和水平,着力于实施“走出去”战略,着力于深化涉外经济体制改革。积极参与国际经济技术合作和竞争,全面提高对外开放水平。

第一节 经济体制改革

一、经济体制改革的成就及存在的问题

(一)社会主义市场经济体制初步建立

新疆总体上同全国一样,始于1978年的经济体制改革,特别是经过“十五”时期,传统的计划经济体制已被打破,社会主义市场经济体制初步建立,并逐步走向完善。

1. 促进非公有制经济发展,形成多种所有制经济共同发展的格局

1997年以来,新疆自治区党委、自治区人民政府认真贯彻中

央关于发展非公有制经济的方针政策,积极宣传非公有制经济在改革开放和现代化建设中的地位 and 作用,关心支持非公有制经济的健康发展。党的十五大召开后,自治区党委及时召开了非公有制经济工作座谈会,把促进非公有制经济发展作为新的经济增长点,予以高度重视和大力支持,制定了《关于加快发展个体私营经济的意见》;为全面贯彻党的十五大精神,1998年自治区组成三个考察团,分赴华东、华北和东北一些发达省、市、区进行考察,深化了对发展非公有制经济重要性的认识。自治区党委、政府坚持与时俱进,高度重视政策的导向作用。2000年,根据我国实施西部大开发战略的新形势,自治区人大常委会重新修订、颁布了《新疆维吾尔自治区发展个体私营经济条例》,自治区人民政府出台了《新疆维吾尔自治区鼓励外商投资若干政策规定》和《新疆维吾尔自治区招商引资若干政策规定》。1997年以来,各级政府都相应成立了个体私营经济协调领导小组及办公室,对促进非公有制经济的发展,起到了重要的领导和协调作用。各级工商联积极发挥桥梁纽带作用,在引导私营企业健康发展方面做了大量工作。随着行政体制改革的深化,许多政府部门转变工作职能,增强服务意识、改善投资环境,积极扶持、帮助个体私营企业健康、快速发展,使非公有制经济在十五大以来得到了蓬勃发展,成为新疆经济增长的重要力量。个体、私营等非公有制经济有了长足发展,成为新疆国民经济的重要组成部分和新增长点。截至2004年底,新疆个体工商户已达46.6万户,从业人员7418万人,注册资金86.84亿元;私营企业达4.31万户,从业人员57.25万人,注册资金643.2亿元。2004年全区个体私营企业共完成生产总值481.3亿元,占全区生产总值的21.8%,上缴税金17.4亿元,占全区的19%。

国有企业战略性重组取得积极进展,垄断行业和公用事业改革开始启动,股份制改革继续推进,完善公司法人结构和国有企业内部劳动、人事、分配三项制度改革进一步深化。截至2004年底,全区累计已批准设立股份公司113家,其中国有资本控股的公司达82家,占全区现有股份公司总数的72.5%,已成为区域内地方国有经济的骨干力量。

2. 完善市场体系,增强市场机制在资源配置中的基础性作用

(1) 各类要素市场初具规模,市场体系逐步完善。其中,区域资本市场总体上保持了平稳发展,现有上市公司27家,2004年末总市值405.39亿元,总股本83.62亿股,累计募集资金110.92亿元;市场导向就业机制初步形成,公共就业服务体系基本形成,人力资源市场建设逐步完善,人才交流活动逐步推开,2004年区域各级人才市场共举办各类人才交流活动316次,有12万人次入场交流;土地市场、矿业权市场逐渐规范透明,2000—2004年全区累计招标采购挂牌出让国有土地使用权总价款占土地使用权出让金总收入的50.2%,2004年全区以招标采购挂牌方式共出让探矿权、采矿权685件,总成交额达3.25亿元。

(2) 初步确立政府调控下的市场形成价格机制。目前政府定价的商品和服务项目共18种,其中中央政府定价13种,自治区政府定价仅5种,市场形成价格的社会消费品、农副产品和生产资料商品比重已分别达91.63%、97.75%和88.21%;完善了政府价格决策机制,自治区对一些重大价格决策实行了价格听证、集体审议制,增强了政府价格决策的公正性和科学性,并制定实施了《自治区市场价格异常波动工作应急预案》。

3. 建立按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,逐步完善社会保障体系

(1) 不断提高机关、企事业单位退休人员待遇和企业最低工资标准,规范公务员收入;制定并实施了《自治区国有高新企业股权激励试点工作实施办法(试行)》,积极探索产权激励和股权激励等新的分配方式,逐步完善资本、管理、技术等要素参与分配的机制。

(2) 全面推进城镇职工基本养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险制度,制定并实施了农民工参加工伤保险和工伤待遇支付政策,逐步提高保障水平。

(3) 配合实施积极的就业政策,稳步推行以最低生活保障为核心的社会救助制度,积极稳妥地开展分类施保,对全区城市 4 万名“三无”人员实施了重点保障,城市最低生活标准依物价上涨情况进行了调整,并基本实现应保尽保。

(4) 新型农牧区合作医疗覆盖面逐步扩大。自 2003 年开始进行新型农牧区合作医疗试点工作以来,新疆已有 13 个县(市)被确定为新型农牧区合作医疗试点县。截至 2004 年底,13 个试点县(市)的 15 912 万农牧业人口中已有近 127.49 万农牧业人口参加了新型合作医疗,平均参保率达 80.12%。

4. 推动农村改革,促进城乡统筹发展

(1) 认真贯彻落实党中央、国务院《关于促进农民增收若干政策的意见》(中发[2004]1号),加强“三农”工作的政策体系和改革措施进一步完善,极大地调动了全区广大农牧民的积极性,促进了粮食增产和农牧民增收,为农业和农村发展注入了新的活力。

(2) 进一步稳定和完善家庭承包经营基本制度,认真贯彻实施《农村土地承包法》,切实保障农牧民的土地草场承包经营权、收益权,进一步抓好土地、草场、林地承包权属的落实。

(3) 进一步规范征地行为,严格遵守非农占地的审批权限和审批程序,禁止乱占、乱批土地,加大了耕地特别是基本农田的保护

力度,维护了农牧民的合法权益。

(4)农村税费改革取得了重要的阶段性成果。2004年新疆取消除烟叶外的农业特产税,农业税税率降低了一个百分点,当年减轻全区农牧民负担2.1亿元;从2005年开始,又进一步在全区免征农牧业税。

(5)农民工进城就业的政策和体制环境进一步完善,进一步清理和取消了对农民工进城就业的各种政策性限制和歧视性规定。各级政府把进城农民工职业培训、子女教育、劳动保障、管理经费和其他有关服务经费纳入财政预算支出范围。

(6)在自治区政府投资中,进一步加大了对农村社会事业发展和重要基础设施建设的投入。

5. 转变政府职能,规范行政行为

(1)积极推进依法行政。围绕贯彻实施《行政许可法》,深化行政审批制度改革,认真清理地方各级政府规章、规范性文件。截至2004年底,自治区政府及其各部门已取消了98项行政审批项目,向社会公告了475项行政许可项目。认真贯彻执行国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》,进一步健全科学民主决策机制,完善行政监督制度和机制,自治区政府实行了决策听证会和专家咨询会制度,推进政府重大决策的科学化、民主化和规范化进程。

(2)实施自治区政府机构改革。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈新疆维吾尔自治区人民政府机构改革方案〉的通知》(厅字[2004]10号)精神,自治区党委、政府从新疆区情出发,以促进社会经济发展和维护社会稳定为前提,围绕转变政府职能这个关键,自2004年10月开始先后批准的新组建、改组部门陆续实施到位,其中自治区国资委的成立,第一次在机构设置上实现了地方政府公共管理职能和国有资产出资人职能的分开,实现了

权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合,初步改变了国有资产出资人不到位的状况,这也标志着新疆国有资产管理体制改革进入了一个新的阶段。各级地方政府加大了对科学发展观、正确政绩观的宣传和贯彻力度,努力把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。

(3)推进投资体制改革。认真贯彻落实《国务院关于投资体制改革的决定》精神,结合新疆区情,突出体制创新,围绕确立企业投资主体地位、规范政府投资范围和行为、加强和改善全社会投资调控、健全投资监管制度等重点环节,制定并实施了自治区政府核准的投资项目目录和自治区企业投资项目核准暂行办法、外商投资项目核准管理办法、境外投资项目核准办法、企业投资项目备案办法等。

(4)深化财税体制改革。以预算管理制度改革为核心的财政各项改革进展顺利,自治区部门预算、国库集中收付、非税收入、政府采购等取得明显成效。针对财政管理的薄弱环节和重点环节,自治区政府发布了《关于进一步完善分税制财政管理体制的通知》,自2005年1月1日起执行;出台了《财政支持经济发展指导意见》、《加强地县政府预算管理的意见》和《财政收支目标管理责任制》等一系列规范的工作制度和办法,坚持依法行政、依法理财,财政资金的规范性、安全性和有效性得到进一步加强。继续深入贯彻落实中央、自治区关于西部大开发、下岗失业人员再就业、农村税费改革等优惠政策,认真落实出口退税机制改革措施,改进审批程序,加快退税进度,支持外贸出口。

(二)经济体制改革存在的核心问题

20多年来新疆经济体制改革虽然取得重大进展,已经初步建立了社会主义市场经济体制,但还不完善,一些长期存在的阻碍生

产力发展的深层次体制性矛盾仍然没有得到根本解决。

1. 政府职能转变不到位

权力和利益部门化倾向在很大程度上制约着政府职能转变和行政效率。政府对微观经济的直接管理职能仍强于社会管理、公共服务、市场监管职能；政府对市场监管力度尚不能满足市场经济发展的要求，如在垄断竞争、生产和销售假冒伪劣商品、保护知识产权等方面，政府监管力度不足。政府与市场、政府与社会中介组织的职能界定还不够清晰，政府包揽的社会事务过多，政府部门不该管的事情，还没有全部移交给社会中介组织办理。

2. 所有制结构调整相对缓慢

国有经济比重明显偏高、国有企业的现代企业制度还不完善，非公有制经济发展相对滞后。目前，新疆总体上国有经济比重偏高，地方国有企业中多数企业管理基础仍然比较薄弱，改制不规范，经营机制转换没有明显突破，活力不足，企业整体营利水平不高，利润主要集中在几个大企业。在已改制的多数大中型国有企业中，规范的法人治理结构没有真正建立起来，部分垄断行业和公用事业的垄断格局虽然开始被打破，但改革尚未触及到深层，真正有效的竞争机制没有建立起来，国有股“一股独大”和过分集中的产权结构并没有根本改变。区域内地方、生产建设兵团、中央驻疆国有企业之间条块分割现象依然比较严重，融合经济发展缓慢，极大地削弱了区域经济及企业自身的竞争力。

3. 要素市场培育和发展相对滞后

新疆资本市场发育滞后于产业结构调整的需要，直接融资比重明显偏低，2004 年仅占 2.7%，中小企业甚至大企业也存在一定程度的融资难问题。土地市场化程度低，2004 年新疆经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让面积 521 公顷，仅占全区土地出让面积

的15.1%。目前矿业权总体实行的是无偿和有偿取得的“双轨制”，矿业资源生产和销售过程中的税费标准低，造成资源浪费还比较严重。社会信用体系建设相对滞后，信用产品短缺。

4. 城乡二元结构的体制性矛盾仍比较突出

以农业人口和非农业人口划分的户籍管理制度，是传统计划经济下农村支援城市的产物，严重制约农村人口的自由流动，并由此派生一系列城乡对立的管理体制。政府部门城乡管理体制分割，如新疆各级经贸委和乡镇企业局，分别管城市和农村工业。城乡投资管理体制分割严重，农牧区基础设施和社会事业发展的投入远低于城市，优质社会资源大多集中在城市，城乡之间差距悬殊，严重阻碍城乡之间资源和要素的自由双向流动。

显然，新疆改革实践进程在领域间、行业间、地区间表现明显不平衡，其中有些改革滞后领域和薄弱环节不仅制约着经济体制改革的进程，而且一定程度上决定着经济体制改革的成效，必须加大力度，深化经济体制改革。

二、深化政府管理制度改革

深化行政管理体制改革，推进政府管理创新，是完善社会主义市场经济体制、推进改革开放和现代化建设的重要环节。

新疆在推进政府管理制度改革的过程中，要加强理论与实践研究，总结我国行政管理改革的经验教训，按照党的十六大报告提出深化行政管理体制改革的目标要求，进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

（一）深化政府管理制度改革的基本原则

1. “以人为本”的原则

在政府管理制度创新中,要坚持“以人为本”的原则,就是要一切以人民群众的利益为出发点和归宿,积极创新政府管理的运行机制和管理方式,坚持全面、协调和可持续发展观,统筹兼顾,促进经济与社会、城市与农村、人与自然的协调发展,全面提高人民群众的物质文化生活水平和健康水平。按照“以人为本”的要求,政府一切工作都要围绕实现人民的权利和利益,满足群众的需要进行,要关心并努力解决人民群众生产生活中的实际困难,切实管好就业、社会保障等问题,特别是要帮助特殊困难群体,促进人的全面发展。认真解决人民群众的切身利益问题,必将进一步密切政府同人民群众的血肉联系,进一步激发人民群众参与改革开放和全面建设小康社会的积极性,也必将有利于维护社会稳定。

2. 依法行政的原则

市场经济社会就是讲法治的社会,任何组织和个人都必须遵守宪法和法律,在法律面前人人平等。政府也必须在宪法和法律的范围内活动,必须把执政和行政过程纳入法制化的轨道,规范权力的行使和运用,提高新疆政府依法执政和依法行政的水平,切实做到为民执政、科学理政、依法行政、从严治政。

3. 尊重市场规律的原则

作为管理市场经济社会的政府,必须尊重市场经济规律。政府在市场经济中的权力和责任就是维持市场秩序,完善市场功能,严格市场监管,充分发挥市场经济规律的作用。按照社会主义市场经济规律,转变政府职能,转变工作方式,转变工作作风,把不该由政府办的事情坚决减下来,不能“越位”;该由政府管的事情,不仅要管,而且要管住管好,不能“缺位”;特别是政府不能既当“裁判员”又当“运动员”,不能“错位”;作为立法工作和行政执法活动的价值取向,法律法规确定的行政管理体制及其运作应该是低成本、

高效益。

4. 责权利相统一的原则

责权利相统一,是政府管理的一个最基本的原则。各级政府管理中,责任要清楚,权力要明确。一方面,该用的权力要用好,应该负责任的事情要负好责任;另一面,又不能超越权限做不负责任的事情;上级政府不能随意干预下级政府权力范围内的工作,责任也不能推给下级。

5. 整体效能原则

政府管理体制改革的根本目的就是要提高为人民群众服务的整体效能。讲整体效果的政府,就是功能全、负责任的政府。在政府管理中坚持整体效能的原则,就必须根据新疆的实际,科学合理地设置工作机构和工作岗位,坚持因事设人,杜绝因人设事和因人设岗,优化人员结构,精简机构,精干人员;必须加强政府内部管理,严格规范政府工作人员包括政府领导的行政行为,完善政府公务员的工作考核制度;必须不断地创新政府运行机制,完善科学民主决策机制和重大问题集体决策制度以及专家咨询制度,实行社会公示和社会听证制度;必须建立健全便捷畅通的群众意见反馈通道,充分发挥行政系统内部监督、新闻舆论监督和人民群众监督的作用。

(二)深化政府管理制度改革的方向

1. 建立服务型政府

建立服务型政府是各级政府在深化行政改革中提出的总的方向。政府要从计划经济体制下的以管理为主的方式转向以服务为主的管理方式,在服务中实现有序管理。各级政府的主要功能在于决策和宏观调控,在管理上具有宏观性、调控性和间接性的特点,同时在决策和管理上也要体现服务型政府的本质要求。服务

型政府本质上是社会本位、民本位,政府管什么不管什么,应看社会和公民是否需要,并以此来作为政府职能定位的依据,它与传统的以官本位、权力本位为特征的管制型政府相比较,是两种不同的管理理念和管理方式。建立服务型政府,有助于从新的视角,把行政改革和政府职能转变引向深入。在实践中,应在创新服务、社会评议、减少管制等方面进行有益探索。

2. 建立责任政府

在过去权力高度集中的行政管理体制下,政府权力与责任严重脱节和失衡,强调权力配置而忽视追究责任,重视行使权力而忽视承担责任,重虚置监督形式而忽视追究责任。现阶段推行依法行政的关键在于强化政府责任,使权力和责任挂钩,建立责任政府。为此,政府管理制度改革应争取取得四个突破:一是赋予权力的同时必须明确责任;二是健全政府责任制度,制定落实法定质询、罢免等追究责任的具体程序,创设引咎辞职、责令辞职等易于实施的责任制度;三是推行行政执法责任制度,并与政府外部评议制度相挂钩;四是加大执法监督的独立性、公开性和民主参与,最终实现在具体的行政中依法行政、按章办事,坚持程序、确保公正,监督到位,违法必究。

3. 建立公共管理的政府

建立公共管理的政府,核心含义在于公共性,突出强调政府管理主体的多元化,管理导向的社会化,公共服务的市场化等新的观念,与传统意义上的“行政管理”有较大的差别。在实践中,各级政府要运用这一理论转变职能,提出改进管理、推进改革的有效措施,财政部门可以建立“公共财政体制”的目标,人事部门可以实施人力资源管理战略,各级政府可以在实现政府职能从无限到有限、从部门性转向公共性、从政府单一治理转向社会共同治理等各项

改革目标上进行有益探索。

4. 建立面向市场的政府

建立面向市场的政府,是指在政府与市场的关系上,凡是市场能发挥优势或能做的事,都应当由市场来做,充分发挥市场的作用。建立面向市场的政府,一方面要求政府宏观调控要科学化,必须由习惯微观事务型的管理转向科学的宏观调控,明确市场经济条件下政府与市场的关系,起好“掌舵”作用、催化剂作用、促进作用,要把政府发挥职能作用的主要方向,放在创造有效率的市场环境上,围绕市场行使好调节、培育、监管和服务职能。另一方面要求政府思维方式完全开放,政府要把本地区、本行业放在全国市场、国际市场中进行评估和策划,而且要注重国际规则的运用和遵守,将思维方式由半封闭型转向完全开放型、面向市场的政府。

5. 建立绩效政府

就是要求政府在管理活动中要注重管理的结果、效益及其管理工作的效率、效能。绩效管理的对象包括政府、政府职能部门、公务员三个层次,重点在公务员管理。建立绩效政府,需要引进科学的管理政府的方法,进而提高管理的效率。一是要引入效率概念,将效率放在管理政府的首位;二是坚持“以人为本”。这是绩效管理的核心,要调动公务员的积极性,注重每个公务员个人的发展;三是借鉴企业管理的科学方法,将目标管理、绩效管理、成本核算等方法引入政府公共管理领域,为提高政府管理效率,实现优质服务提供管理保证;四是建立健全政府绩效评估机制,尽快出台关于政府绩效评估的法规和规章,分析并设计政府绩效评估指标体系,建立认证制度。

6. 建立学习型政府

学习型政府就是要求各级政府中的每一个成员不仅要终身学

习,不断补充新知,而且要求各级政府应是开放型、沟通型的政府,并可根据政府管理的特点,有选择地学习借鉴企业管理经验,将创新精神、竞争意识、成本效益核算、注重绩效管理和目标管理等管理理念、管理方式和管理机制,运用到政府管理,提高政府效率,降低行政成本,改善政府服务。

(三)深化政府管理制度改革的重点

1. 转变政府职能

要按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的要求,合理界定政府在市场经济活动中的职能范围,推进政府职能转变。进一步推进政企分开、政资分开、政事分开以及政府与中介组织分开。自治区各级政府要正确履行经济调节职能,规范经济调节方式,切实把政府经济工作的重心转到制度建设、规划编制、政策制定以及统筹协调、维护竞争秩序上;在抓好经济调节和市场监管的同时,更加注重把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务领域倾斜,把精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上;创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为各类市场主体和社会公众服务。要按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,进一步调整和完善机构设置,理顺职能分工。

2. 推进依法行政

深入贯彻实施《行政许可法》和国务院《全面推进依法行政实施纲要》,按照健全决策规则、规范决策程序、强化决策责任的要求,建立健全重大事项集体决策制度、专家咨询和评估制度、决策听证和公示制度、决策责任追究制度,完善科学民主决策机制,建立和完善科学的政府综合绩效评价体系和相应的考核评价体系。深化行政审批制度改革,继续清理、减少和规范行政审批事项。强

化行政执法监督,实行政府行为责任追究制度。贯彻实施《公务员法》,完善公务员制度。

3. 推行政务公开

推行政务公开,就是要坚持透明度原则。各级政府在管理过程中应尽量做到法律政策公开、决策公开、办事程序规则公开、结果公开,并建立相应的政务公开制度,要抓紧建立政府决策项目的预告制度、信息查询和咨询制度和重大事项的社会公示制度,建立和完善在社会各阶层广泛参与基础上的政策听证制度。并通过互联网向社会发布政务信息,增加政府法规和决定的透明度、公开度。同时要简化政务工作程序,必须加大投入力度,努力推动政府政务信息化建设工程,使新疆政府成为一个具有现代化政务管理能力的政府。

4. 建立科学民主决策机制

科学民主决策是正确决策的重要保证。建立科学民主决策机制,关键要抓紧建立以下几项制度。一是建立专家论证制度,对涉及国民经济和社会发展的重大问题,政府有关部门要组织跨学科、跨部门和跨行业的专家研究论证,拟定评价方案,为决策提供充分的依据;二是建立社会听证制度,为避免决策的盲目性,对重大事项,特别是涉及群众切身利益的事项,如公共服务价格调整等,在经过深入调查研究和充分论证的基础上,还应进行社会听证,把政府的公共决策纳入社会各界的监督之中,广泛听取社会各界的意见和建议,以增加决策的透明度;三是建立集体决策制度,对涉及经济社会发展的各项重大决策,都要经过深入调查研究,充分论证,由集体讨论决定,要坚决杜绝一个人说了算;四是建立决策责任制度,实行权责挂钩,实行“谁决策、谁负责”,杜绝随意决策、草率决策的混乱现象。

5. 推动电子政务实施

政府电子政务建设的指导原则是:以需求为导向,以应用促发展,统一规划,协同发展,资源共享,安全保密。政府电子政务建设的主要任务是:按照国务院制定的五年发展规划,新疆政务信息化的任务包括7个方面的内容,一是以全国的规划和标准为依据,尽快制定新疆电子政务发展的整体规划和相关技术标准;二是大力推进政府业务的应用建设,具体包括政府机关内部的应用系统建设、公文和信息无纸化传输系统、多媒体应用系统以及办公决策服务系统;三是加强政府办公业务网和办公业务资源网络建设;四是筹建政府公众信息网网站;五是建立和完善共享信息资源库;六是做好计算机网络安全保密工作;七是加强技能培训。

6. 健全廉政监督机制

党的十六大报告明确提出,“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项决策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”这就要求把廉政建设寓于政府制度建设之中,健全廉政监督机制,合理划分和配置权力结构建立和完善权力制约机制;加强和健全党内民主监督,切实贯彻执行民主集中制,切实加强对领导干部的监督;适当扩大纪检监察机关监督制约的范围和权限,强化纪检监察机构的权威;加强监督部门自身建设,提高干部队伍政治与业务素质,改进工作方法,增强监督的超前性和实效性,提高监督的整体水平。在完善党内监督体系的同时,大力加强人大权力监督、政协民主监督、群众社会监督、新闻舆论监督以及司法监督等监督体系建设,形成个人受组织监督、组织受专门机构和另一组织监督、下级受上级监督、干部受群众监督、公民受法律监督、特殊部门受特殊方法监督的强有力的监督网。

7. 加强公务员队伍建设

依据国家公务员条例和有关规定,根据新的形势和任务,建立和完善竞争择优的选拔机制、符合社会需要的培养机制、开放灵活的流动机制、与贡献相适应的激励机制,把公务员队伍建设纳入制度化、规范化、法制化轨道。

完善考试录用制度,严格执行《国家公务员录用暂行规定》,实行公务员“凡进必考”,把社会上的优秀人才集聚到各级党政机关中来;积极探索政府机关吸引高层次专业人才的新途径,进一步扩大公务员选拔录用的视野,打破身份、地域限制,吸收更多优秀人才进入公务员队伍,优化公务员队伍结构。完善竞争上岗、轮岗交流制度,探索建立公务员任用、管理制度。完善考核办法,尽快制定适应各自特点的、以工作业绩为核心、各层次公务员有所不同的考核指标体系和具体的考核量化标准,实现考核标准的度量化。建立并实行以政务类和业务类分类管理为重点的公务员分类管理制度,认真实施职位分类管理,修改完善公务员职位说明书,明确每一个公务员职位的职责,以加强对公务员的分类管理。着眼于改革、发展、稳定和整个国家收入分配体系的大局,逐步建立起一套与社会主义市场经济体制相适应,具有激励作用、科学规范的职务职级相结合的公务员工资福利制度,鼓励优秀公务员长期为国家服务。

三、深化所有制改革

加快完善国有资产监督管理体制,深化国有企业改革,大力发展混合所有制和非公有制经济,尽快形成比较完善的国有资产监督管理体系,建立以股份制为基本形式的现代企业制度,完成国有经济布局的战略性调整,实现公有制为主体、多种所有制经济相互促进、共同发展的新局面。

(一)深化国有制改革的着力点

1. 继续完善国有资产监督管理体制

完善自治区国有资产监管法规制度体系,建立和完善出资人制度,规范自治区、地(州、市)两级国有资产监督管理机构对所属企业国有资产监管责任,积极探索县级国有资产监督管理的有效形式;建立国有资本经营的全面预算制度;继续改革和完善国有企业经营管理人才选拔和任用方式,逐步提高市场选聘层次,扩大选聘范围;建立和完善科学的企业经营绩效考核评价体系,并依据经营业绩对企业负责人进行奖惩;积极探索企业国资监管和经营的有效形式,完善授权经营制度;建立和完善新疆地方国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等监管制度。

2. 调整国有经济布局 and 结构

大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济,实现投资主体多元化,使股份制成为新疆公有制的主要实现形式。完善新疆国有资本有进有退、合理流动机制,做到进而有为、退而有序,完成国有企业改制重组、主辅分离、辅业改制和分离工作,鼓励和支持新疆有条件的国有企业面向国际国内市场,瞄准国内和世界一流企业,利用各种有效方式,积极实施跨地区、跨行业系统、跨所有制、跨国重组整合和扩张,发展具有国内、国际市场竞争力的大公司、大集团,真正发挥大型企业集团对新疆经济发展的拉动作用;坚持多种改革形式并举,全面实现放开搞活国有中小企业,并按有关规定做好改制企业劳动关系规范清理工作;完成国有企业政策性关闭破产工作,建立依法破产机制,增强国有经济的整体活力和竞争力。进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,完成国有资本重大战略性结构调整,使新疆国有经济布局更加合理,国有经济的控制

力、影响力、带动力和主导作用进一步增强。

3. 加快国有企业股份制改革步伐

按照现代企业制度的要求,以产权主体多元化改革为核心,规范国有企业公司改革和股份制改造,对新疆地方尚未改制的国有大型企业,原则上都要改造为国有资本和其他性质资本共同持股的股份制企业;特殊的大型国有独资企业要改制为多个国有法人(包括地方、生产建设兵团、驻疆中央企业和区外国有企业)持股的有限责任公司;对国有股权比重过大的国有控股公司,要通过吸纳其他非公有制资本入股或转让部分股权等方式,改善股权结构,进一步完善公司法人治理结构。

4. 推进垄断行业和公用事业改革

积极支持和配合中央有关部门稳步推进铁路、邮政、电力、电信、盐业、烟草等行业改革。鼓励和支持有条件的地方、生产建设兵团企业以多种形式与石油石化企业融合联动,共同开发石油天然气下游产品加工业;鼓励和支持有实力的企业参与电厂建设,大力吸引外来资金、区内民间资金兴建坑口电站、水电站及风能电站,逐步推行竞价上网。推进实施自治区已出台的《水利工程管理体制改革实施方案》、《小型农村水利工程管理体制改革实施意见》、《灌溉区基层管理体制改革实施意见》等有关各项改革措施。按照自治区《关于加快城市市政公用事业改革和发展的意见》、《城市市政公用事业特许经营条例》的要求,基本完成新疆城市市政公用事业市场化改革,加强政府监管力度,完善市场化运行机制,研究制定并组织实施新疆水资源管理体制、公路养护管理体制改革实施方案。

(二) 大力促进非公有制经济发展的着力点

放手发展非公有制经济,应该是新疆经济结构战略性调整、实

现经济快速增长的一项主要任务。新疆应该认真贯彻党的十六大精神,全面落实《国务院关于鼓励、支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号),毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,充分发挥非公有制经济在优化新疆经济结构、促进经济快速增长、改善质量效益、扩大就业、活跃市场和维护社会稳定等方面的重要作用。

1. 营造非公有制经济发展的良好社会环境

以党的十六大精神统一思想认识,通过新的思想解放和观念转变,坚决改变一切束缚发展的做法和规定,坚决革除一切影响发展的体制弊端。各级党委、政府要把发展非公有制经济纳入国民经济和社会发展规划,作为振兴新疆经济、加快现代化建设步伐、全面建设小康社会的全局性工作,列入各级党委常委会重要议事日程和政府工作目标管理,建立和完善发展非公有制经济工作领导目标责任制,把发展非公有制经济纳入各级党政领导的政绩考核范围。

各级党委、政府要积极支持工商联(商会)、私营个体企业协会、各类行业协会等组织和非公有制企业的党、团、工会组织积极开展工作,进一步疏通非公有制经济从业人员参政议政的渠道,注意培养发展他们当中的优秀分子加入共产党组织,在各级人大代表、政协委员中提高非公有制经济从业人员的比例,切实提高他们的社会政治地位。

进一步加强舆论引导,重点是宣传党和国家鼓励支持非公有制经济发展的政策和有关法律、法规,优秀非公有制企业在促进自治区经济、社会发展方面的重要作用,新疆党政鼓励非公有制经济发展的决心和优惠政策,投资环境改善情况,资源优势、地缘优势和人文特点,为加大招商引资力度提供宣传舆论工作保证。

2. 改善非公有制经济发展的政策环境

为创造有利于非公有制经济发展的政策环境,吸引新疆内外企业和个人投资,重点应从以下方面寻求突破。

(1)放宽投资领域和准入条件,简化审批手续和年度检验。允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业、经营性事业单位及其他行业和领域。非公有制投资主体可以自主选择投资领域、经营方式和经营规模,任何部门和单位不得以任何理由加以限制,坚决破除行业垄断,维护公平竞争。鼓励和支持非公有资本投资新疆支柱产业、高新技术产业和现代服务业;鼓励和支持有实力的非公有制企业投资能源、交通、水利、环保、供水、供热、供气、供电、信息网线等基础设施和公用事业的建设与经营;鼓励和支持社会力量以各种方式依法兴办文化、教育、医疗、卫生、体育、旅游、电信、信息服务和中介服务 etc 新兴服务业;鼓励和支持非公有制企业以参股、控股、租赁、兼并、收购、承包等形式,参与国有、集体企业改革。除国家法律法规对注册资本有明确规定外,适当放宽注册资本的限制条件。对非公有制企业以独资、合资、合作、特许权等多种方式在边远贫困地区投资非放开领域、需国家批准放开的经营项目,要给予特别扶持和帮助。除国家法律法规和行政法规规定外,企业登记的前置审批条件一律取消。加大电子政务建设力度,积极推进企业网上申报、审批、年检和备案。经相关部门核准,对经营状况较好、守法经营、信誉良好的非公有制企业,其相关证、照实行免检、免审,或采取备案制度。

(2)切实落实国家和自治区已经出台的有关优惠政策。第一,切实落实国家关于西部大开发的有关税收优惠政策。如国发办[2001]73号文件规定的对国家鼓励类内资和外资企业减按15%税率征收企业所得税的政策;对新办交通、电力、水利、邮政、广播

电视企业给予的减免所得税政策;对保护生态环境,退耕还林还草产出的农业特产收入免征农业特产税的政策;对国家鼓励类内资和外资企业进口自用设备免征关税和进口环节增值税的政策等。2002年5月,自治区人民政府根据国办发[2001]73号文件出台的新政发[2002]29号文件,对有关税收优惠政策提出了具体的执行意见,有关部门要抓紧制定实施细则。第二,增强国有建设用地出让的透明度,减少审批环节;非公有制企业利用国有未利用土地进行造林、种草等生态建设项目和农业产业化龙头企业建设的,可以减、免土地出让金,实行土地使用权50年不变;使用非基本农田进行项目建设的,在保证耕地占补平衡的条件下,耕地开垦费可以按照规定的下限收取。第三,非公有制企业新建农业产业化龙头企业,用水、用电价格可比照农业灌溉用水、用电价格执行。第四,积极协调有关金融部门,认真贯彻落实国务院制定的关于西部大开发的金融信贷政策。地方政府、企业和金融部门要共同努力,多渠道筹集资金,组建为非公有制经济服务的信贷担保机构,构建和完善信用评价体系和担保体系,改善融资环境。要加强对非公有制企业的贷款支持力度,重点是要解决中小企业发展的融资问题,自治区各金融机构要按照人民银行总行的规定,尽快研究制定借贷支持企业技术改造和中小企业发展的具体办法,增加贷款额度,提高办事效率和贷款审批手续的透明度;要按照国务院的规定,延长对重点交通、能源建设项目的贷款期限;参与高速公路建设、电力、天然气、旅游和生物资源开发的,其重大项目可由各商业银行协助申请总行直贷资金,贷款不纳入当地分行存贷比或限额考核范围。

(3)制定和完善新的鼓励和支持非公有制经济的优惠政策。根据党的十六大精神,建议制定《自治区党委、自治区人民政府关于加快非公有制经济发展的意见》,出台比其他省区更加优惠的政

策。重点内容包括：第一，新疆的土地、水资源和能源供应相对充裕，矿产资源也非常丰富，有条件制定比其他省区更加优惠的政策。自治区有关部门已经起草了落实西部大开发有关土地和矿产资源优惠政策的实施意见，要尽快发布实施。第二，在国家政策法规允许的范围内，最大限度地放宽对非公有制企业在市场准入方面的限制。凡是国家承诺在加入世界贸易组织后向国际资本开放的经营领域，一律向非公有制企业开放。鼓励非公有制企业进入交通、能源、通信、城市建设、公用事业管理、有色金属和非金属矿产开采加工、粮棉油收购加工流通等传统国有经济为主的经营领域，并在税收、金融等方面享受与公有制企业同等政策待遇；进入矿产资源开发利用领域的非公有制企业，可按照国家西部大开发优惠政策，享受有关矿产资源开发的优惠政策，赋予具备条件的外向型非公有制企业外贸经营权。第三，根据国家有关政策规定，降低城市商业零售、餐饮等第三产业进入门槛，对下岗职工、待业人员和城市其他弱势群体人员自筹资金开展上述经营活动的，在工商登记、注册资金、税收管理等方面一律从简从优。第四，非公有制企业在技术改造、外贸专项补贴、科研创新以及中小企业发展等方面享受同国有企业同等的资金支持和贷款贴息支持政策。第五，制定更加灵活的人才政策和户籍管理政策，采取适当措施鼓励行政、事业单位的科技人员、管理人员到非公有制企业工作。尽快出台有关放宽城市户籍管理的规定，以便非公有制企业多渠道引进人才。

(4)完善有关法律、法规，切实保护个体、私营企业合法权益和私人财产。建议自治区人大有关专门委员会加快有关地方性法律法规的研究和修订工作，尽快出台保护个体私营企业合法权益的地方性法规，特别是要针对形形色色的“三乱”行为，制定治理“三

乱”的专门条款,为非公有制经济发展提供有力的法律保障。依据国家法律,及时制定保护合法收入(包括劳动收入、非劳动收入)和私人财产的专门地方性法规。

3. 扶持优秀非公有制企业群体

结合新疆维吾尔自治区产业结构调整 and 农业产业化经营的发展,对一些初具规模的骨干企业进行重点保护和扶持,促其尽快扩大规模,增强市场竞争力,打造出新疆自己的大型企业航空母舰,形成经济规模,并带动中小企业群发展。对重点扶持企业在项目审批、资金支持、市场营销等方面给予重点倾斜,为企业加速发展创造良好条件。要加强对企业发展的引导,及时根据国家产业发展战略和国内外市场情况调整产业政策,并努力为企业提供准确及时的信息服务,引导企业沿着正确的方向不断发展。要积极引导非公有制企业参与农业产业化经营,大力兴办龙头企业;鼓励他们发展高起点、高附加值的加工制造业、信息产业及其他高新技术产业,积极发展现代流通服务产业,促进新疆经济结构的不断优化。对进入高新技术及现代流通服务业的非公有制企业在税收、金融、土地使用等方面,实行特别优惠政策。引导非公有制企业完善内部管理机制,建立现代企业管理制度,提高管理水平,增强竞争能力。各级财政部门要帮助非公有制企业建章立制,加强内部财务管理,按照规范的财务管理制度运行。加强对个体、私营企业经营者的思想道德教育和法律法规教育,引导非公有制企业自觉遵守市场经济秩序和行业道德准则,依法依规,诚信经营,公平竞争,做到对非公有制企业能够引得来、留得住、能管好,使其不断健康发展。

要有计划、有目标、有重点,不遗余力地加大招商引资工作的力度,争取在近几年内吸引国内外一些著名大型财团、企业来新疆投资兴业,创办一批起点高、技术含量高,有相当经济规模和较强

竞争能力的“三资企业”，从总体上改善新疆的经济结构和效益，增强新疆经济实力。

4. 为非公有制经济发展提供优质服务

加快政府职能的转变是推动非公有制经济发展的关键。各级政府产业结构调整、经济发展导向、产业政策引导和信息指导等方面加大对非公有制经济的支持力度，积极为他们提供管理咨询、技术开发、信息应用、项目贮备、教育培训、市场营销和法律援助等方面的系列服务。有关行政管理部门要从管理型向服务型转变，凡属合法的审批事项，必须在法定期限内完成，因超过法定期限而给非公有制经济实体造成损失的，要依法追究有关部门及工作人员的责任。公、检、法、司和工商、税务、物价、审计、统计、交通、金融、城建、国土资源、环保、卫生、技术监督等有关部门和单位，要承诺服务事项，提高服务质量和办事效率，切实推行“一厅式”办公，简化办事程序，提高办事透明度，进一步清理行政性审批和收费项目。要继续整顿各级政府机关的工作作风，坚决反对行业不正之风，严惩以权谋私的行为。切实加强反腐败工作，从严查处政府部门中的腐败行为，树立政府的公正廉洁形象。各级政府的经济管理部门要加强与非公有制企业的联系，听取企业对发展非公有制经济的意见和建议，多为企业办实事，帮助解决企业发展中遇到的实际困难。

尽快完成新疆清理和修订限制非公有制经济发展的法规、规章和政策性规定工作，并进一步对新疆相关地方性法规、规章进行配套完善。放宽非公有制经济的市场准入，依据国家有关规定，全面落实垄断行业和公用事业放宽非公有制企业的市场准入；明确资质条件，统一市场准入标准，消除市场准入中的所有制歧视；完善企业投资核准和审批制度，为扩大非公有制经济市场准入扫除

障碍。全面贯彻落实国家有关税收扶持政策,合理税赋水平;加大自治区公共财政支持力度;鼓励各类银行增加对中小企业的信贷支持和针对中小企业的金融创新,拓宽中小企业直接融资渠道,建立和健全中小企业信用担保体系。建立健全面向非公有制企业的公共服务体系,鼓励和支持社会中介服务组织提供针对非公有制企业的服务;完善鼓励新疆城镇下岗失业人员、农村富余劳动力、大中专学校毕业生等各类人员创业辅导体系,积极营造良好的创业环境;完善非公有制经济培训服务体系;引导非公有制企业推动技术创新,鼓励和支持非公有制企业开拓市场。加强政府部门对非公有制经济的宏观指导和政策协调,创新服务方式和服务手段,改进对非公有制企业的监管方式,规范非公有制企业经营活动。

四、进一步完善现代市场体系、规范市场秩序

(一)完善现代市场体系重点

新疆进一步完善现代市场体系的总体目标是通过努力逐步形成统一、开放、竞争、有序、完备的现代市场体系,确保市场机制在资源配置中的基础性作用,从而建立起以机会均等、自主交易、公平竞争、等价交换为基础的新型市场交换关系。统一的市场要求商品和生产要素在全国和全疆范围内自由流动,要求各类市场按照统一的规则、制度进行组织和运作;开放的市场体系要求商品和生产要素能够突破行业、部门、地区甚至国界的界限进行自由流动,实现国内、国外两种资源在内、外两个市场范围内优化配置;建立竞争的市场体系,要求市场必须在规则统一、公开、公平、公正的环境下运行,只有通过竞争,优胜劣汰,形成合理的价格信号,才能有效引导商品流通和生产要素流动,实现资源的优化配置;竞争的市场体系要求消除市场垄断、贸易壁垒和各类歧视性措施,建立有

序的市场体系,要求有严格的规则来维持市场的正常秩序,保证公平竞争和资源的合理流动。为实现市场有序性,政府要制定市场进出规则、市场竞争规则和市场交易规则,实现市场运行的规范化和法制化;完备的市场体系就是要建立和培育各类不同层次、不同结构的市場,既发展国内市场,又发展国际市场。

1. 加快新疆劳动力市场建设

加快建设城乡统一的劳动力市场。进一步改革劳动就业管理制度,清理对农民进城务工的不合理限制政策和乱收费,取消各种对农村劳动力就业的歧视性规定。进一步改革户籍管理制度,促进农村富余劳动力合理有序转移。

针对新疆人才流失日趋严重的现实,改革现行人才管理体制,形成“留住现有人才、用好现有人才、引进适用人才”的激励机制;形成以项目、产品、课题等的招投标方式为主的“不求所有、但求所用”的用人机制;逐步形成多层次的劳动力、专业技术人员、经理人员等各类市场,为市场主体提供周到的服务。

2. 大力发展和积极利用多层次资本市场

大力发展资本市场。继续抓紧落实《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》(国发[2004]3号),积极支持和配合中央有关部门继续推进货币、资本、保险等金融市场改革开放和稳定发展,进一步拓展资本市场业务种类,提高新疆直接融资比重。加大对符合国家和自治区产业政策、具有发展优势的各类优质企业改制上市的协调力度,研究制定并落实企业改制上市的各项扶持政策,鼓励和支持其通过境内外资本市场上市融资加快发展;引导和支持上市公司实质性重组,通过资本市场实施产业整合,逐步实现产业升级或转型;要切实做好风险隐患大的上市公司资产重组的组织、协调和督促工作,及早化解风险,消除隐患,恢复

其持续经营能力和再融资能力;完成新疆上市公司股权分置改革,促进健全资本市场运行机制。积极拓展债券市场,进一步完善企业债券发行机制,引导和支持符合条件的企业通过发行企业债券融资。开辟新的融资渠道,稳步推进信贷资产证券化,建立产业投资基金、风险投资基金等。加快推进企业产权、技术产权市场建设,培育区域性产权交易中心市场,整合产权交易资源,提高产权交易的市场化、规范化程度。

3. 发展新疆房地产市场

进一步推进土地市场建设。规范发展土地使用权市场。加快建立健全土地权利体系,完善土地调查和登记制度,规范土地交易行为,建立土地权属争议调处机制。全面落实征地的统一年产值标准或区片综合地价补偿办法,拓宽安置途径,完善征地程序,规范征地行为,探索建立征地补偿安置争议的协调和裁决机制,稳步推进土地征收征用制度改革。经营性用地要全面推行招标、拍卖、挂牌出让制度,非经营性用地要建立公开供地机制。进一步加强土地市场调控,健全土地收购储备制度。认真贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)及配套实施办法,进一步推进矿业权市场建设,完善矿产资源有偿使用和探矿权、采矿权有偿取得机制。

在保证基本农田用地的前提下,加快土地制度改革,通过土地使用权的交易,提高土地作为稀缺资源的使用效率,提高荒山荒地的利用程度,改善新疆自然生态环境;通过土地使用权的转让,适当发展以小城镇、县城为辅助,中心城市、大城市为重点的房地产市场,形成以集中居住为特点,经济适用房为主,功能设施完备,生态环保的新疆房地产市场;尽快实行住房货币化改革,建立完善住房二级市场,促进房屋交易、房屋租赁等活动。

4. 逐步发展技术市场、信息市场和产权市场

新疆技术市场,受制于企业研究开发能力、创新能力和产业结构层次较低的限制,发展较为缓慢,加强技术创新,要以“加强科技成果转化,发展新技术并实现产业化”为重点,逐步发展;同时重视知识产权的保护,提高企业和消费者的知识产权意识,形成保护知识产权的良好氛围。新疆信息市场,首先是发展各类消费品、生产资料、要素市场的供求信息市场,做好基础性交易服务工作;逐步发展以高新技术产业为核心的信息产品交易为主的专业信息市场。新疆产权交易市场受制于所有制改革的缓慢,目前还没有发展起来,随着所有制改革的深化,国有经济有进有退,国有资产管理体制改革不断深化,才会逐步发展起来。

5. 发展市场中介组织

市场中介组织是市场经济发展的必然产物,它承担着行业自律、维护市场公平竞争、信息收集与共享等功能。维护市场经济秩序,需要各类市场中介组织的积极参与,通过中介组织在行业内部的信息发布和服务平台,借助资信公开、信用评价等活动,加强行业自律,规范企业行为;通过市场主体之间合作竞争关系的建立,达到协调利益关系、共谋发展的局面;通过信息收集和发布,降低交易成本,促使企业提高劳动生产率,形成全行业健康发展的局面。加快发展新疆市场中介组织。目前,市场中介组织的发展,主要以服务于企业的会计、审计、资产评估、工程造价、律师、咨询等产业服务业为主。市场中介组织的壮大,有利于节约交易费用,弥补市场运行中可能产生的不良后果,抑制市场垄断行为;同时有利于分解一部分政府的职能,促进政府职能转变和机构改革。依照独立、公正、自律原则,加快发展各类市场中介组织,是新疆完善市场体系的重要内容。

(二)进一步规范市场秩序的主要措施

规范市场秩序的目标是加快新疆市场经济运行的规范化、法制化、制度化建设,规则、法律、制度约束市场主体的经济行为,创造各类市场主体平等使用生产要素的环境,促进商品和生产要素在全疆或全国市场上自由流动,逐步形成平等、公开、竞争、有序的市场运行环境。

1. 转变观念

新疆受自然、历史、民族、宗教、传统文化等因素的影响,封闭、保守、“小富即安”等传统思想比较严重。而现代市场经济是法制经济、信用经济,它既承认人们对自身利益和财产所有权的合理追求,又要求人们在追求自身利益和财产所有权的同时不得侵害他人利益。这就要求逐渐树立平等观念、市场观念、竞争观念、创新观念、效益观念、契约观念、信用观念等。最基本的是法制观念,市场主体要有基本的法律意识,尊重法律、遵守法律,维护法律的权威,在全社会提倡把遵法守法作为衡量现代人文明程度的标志,让遵法守法成为每一个公民内在的精神满足和需要。尽快实现新疆市场交易主体由依附政府、依赖关系向依靠信用的转型,培育成熟、规范的市场主体行为和市场主体关系。

2. 建立市场法律和制度

加大立法工作力度,将运用民族区域自治法与遵循 WTO 的法律法规和国际惯例相结合,在不违背 WTO 的法律法规前提下,结合市场体系发育现状,加强适应新疆市场特点和需要的法规建设。通过明确的法律规定,使社会公众学会运用法律识别、认可各种经济行为,从而保障法律的权威性、应用性和规范性。严格执法,在体制改革尚未到位的时候,必须强调相关执法部门的综合执法和协同合作。在体制改革逐渐到位以后,以法律形式明确规定

各相关部门执行法律法规的权限,解决综合执法、联合执法中存在的职能交叉、职能真空等问题。建立维护市场秩序的制度。在现代市场经济条件下,维护市场经济秩序最基本的要求是建立整套与市场竞争原则相适应的规则。其中最基本的规则是产权制度规则。通过明晰产权关系,实现产权的排他性和可转让性,减少因利益冲突而发生的市场秩序混乱,进而影响资源配置效率的问题。国有企业需要通过产权明晰化建立现代企业制度,进一步转换企业经营机制,规范法人治理结构。同时,加快维护市场经济秩序相关部门的行政管理体制改革。增强政府服务、效能意识,自觉主动依托市场力量,大胆调整政府机构设置,提高政府依法管理社会经济事务的能力和水平;加快新疆电子政务建设,以信息化促进政府服务的公开化、民主化,进一步提高政府服务的现代化程度。在具体事务中,变多头管理、多头执法为统一管理、统一执法,解决职能交叉、职能缺失等问题。

3. 规范政府行为

政府在维护市场经济秩序时,要坚持公平原则,避免随意干预企业的生产经营活动。首先,要深化国有资产管理体制改革,尽快建立国有资产管理委员会与不同类别、不同行业的国有企业控股、参股关系,实现一定程度的政事分开、政资分开、政企分开,处理好政府与企业的关系。其次,要按照理性政府的要求,建立有限政府、法治政府,规范政府管理社会经济事务的行为,提高政府依法行政的能力。

4. 推进“诚信新疆”建设

(1) 打造诚信政府。突破口在于改革政府审批制度,减少审批事项,简化和规范审批程序;同时,加强政府决策的科学化和透明度,提高政策的适用性和稳定性,以利于市场主体对政府政策形成

合理预期,树立政府诚实守信、依法管理的良好形象。

(2)加强诚信立法。建立对市场主体信用关系严格管理的整套法律、法规、准则和制度,依靠法的力量规范、约束人们的行为,形成尊重契约、维护契约的社会氛围,构建关于诚信维护、评价、服务和失信惩戒等一整套法律制度,促进新疆经济由“现货交易”向“信用交易”转型,提高新疆经济的市场化水平。

(3)构造失信惩戒的有效机制。通过建立经济户口、诚信档案、信用披露制度、企业不良行为记录,以及统一信用代码和集中上网公示等形式,加强对各类市场主体诚信状况的跟踪监督和动态管理。利用现代信息技术,建立完整、准确、动态的信用档案和信用查询系统,打破“诚信新疆”建设中的部门分割和行业封锁,统一规划、统一实施,为社会诚信机制的建立提供统一的信息平台。同时,要发挥市场中介组织在“诚信新疆”中的积极作用,防范信用风险。通过有效的机制建设,在新疆形成一个诚信为本、操守为重的社会环境。

五、完善有利于城乡、经济社会协调发展的体制和机制

(一)推进农村经济体制改革

按照统筹城乡发展的要求,落实工业反哺农业、城市支持农村的方针,进一步完善农牧区基本经营制度,健全农牧业社会化服务体系、农产品市场体系和政府对农业的支持保护体系,建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制,实现城乡居民共享改革和发展成果。

1. 完善农村基本经营制度

重点要稳定农牧区土地草场承包关系,切实保护农牧民土地草场承包权益;完善土地流转办法,改革征地制度和土地征用方

式,合理确定补偿标准;探索并推广以农牧民土地草场承包经营权入股的方式,使农牧民分享经营性建设项目长期而稳定的收益;建立和完善失地失业农民的就业安置和基本生活保障制度;加快小城镇建设步伐,大力发展农村第二、三产业;鼓励和扶持农牧民在产前、产中、产后等环节中组建多种形式的自我管理、自我服务、自我发展的合作经济组织;积极引导龙头企业以吸收农牧户入股或共同组建股份制企业等方式,与农牧户形成利益共享、风险共担的机制,推进农牧业产业化经营;推进农牧区集体经济产权制度改革。

2. 健全农产品市场体系

进一步深化粮食流通体制改革,完善直接补贴粮农的体制,健全政府对粮食市场的宏观调控体系;深化棉花流通体制改革,完成棉花质量检验体制改革;完善以区域性和地区性批发市场为骨干、包括多种批发形式在内的农牧产品现货批发市场体系。

3. 完善政府对农牧业的支持保护体系

进一步完善农村税费改革的各项配套措施,逐步实现城乡税制的统一;稳步提高财政支农的比重,完善财政支农的方式和结构,自治区财政建立起规范的对农村转移支付制度;初步建立起政策性农业保险体系,主要农产品的生产都将纳入政策性保险体系。

(二)推进科技教育文化卫生等社会领域体制改革

1. 深化科技体制改革

按照建立现代科研院所制度的要求,积极推进社会公益类科研机构分类改革。以理顺产权关系为重点,继续推进开发类科研机构产权制度改革,加快转企改制科研机构的现代企业制度建设,完善法人治理结构。配套推进劳动人事、收入分配和社会保障三

项制度改革。进一步完善新疆鼓励创新的体制、机制和政策体系,加大全社会研究与开发投入力度,建立以企业为主体的技术创新和应用体系,引导和推动科研机构与企业之间有效合作,促进产学研一体化,加快科技成果向现实生产力的转化。

2. 深化教育体制改革

从幼儿教育抓起,进一步加强和改进“双语”教学工作。继续完善农村义务教育以县为主的管理体制和以政府投入为主的经费保障机制,大力推进“两基”攻坚、中小学布局调整、民汉合校、民汉合校和混合编班。进一步扩大内地新疆高中班和区内初中班的招生规模,继续实施基础教育课程改革。进一步改善办学条件,大力实施农村中小学现代远程教育工程。积极推进中小学人事制度改革,依法实施教师资格制度,加强教师继续教育,促进公共教育资源向贫困落后地区和农村转移。稳定公办高等教育规模,根据社会发展需要,加大学科建设和专业结构调整力度,完善生均拨款制度,促进与生均拨款制度相联系的人事分配制度改革。坚持以就业为导向、以服务为宗旨,进一步推动职业教育管理体制改革,积极鼓励行业、企业和社会发展职业教育,整合、优化区内职业教育资源,努力振兴职业教育,全面提升各民族劳动者素质。认真贯彻实施《民办教育促进法》,进一步加快和规范民办教育发展,妥善安置农民工子女在城镇中小学及幼儿园就学。

3. 深化文化体制改革

建立有利于调动文化工作者积极性,推动文化创新,多出精品,多出人才的管理体制和运行机制。大力发展文化产业,整合区域民族特色文化资源,优化资源配置,积极培育文化市场主体,建立规范文化市场秩序的长效机制,健全文化市场体系。加快公共文化服务体系建设,加大农村文化基础设施建设,用先进

文化占领基层阵地。推进新闻出版事业单位改革,推动经营性新闻出版事业单位转企改革,深化国有出版、发行和印刷企业改革。

4. 深化医药卫生体制改革

加快疾病预防控制、医疗救治、执法监督三大公共卫生体系建设,建立公共卫生事件应急机制;大力发展社区卫生服务,继续探索建立城市医疗救助制度,选择部分市、县开展试点,进一步做好城镇特困群体医疗救助工作;全区初步建立新型农牧区合作医疗制度,加快乡镇卫生院建设步伐,不断提高农牧区卫生服务能力和新型农牧区合作医疗管理能力,健全和完善食品、药品行政监督管理体系、技术支持体系、药品物流体系和市场监督管理体系,进一步规范药品、医疗器械流通市场秩序。

(三)进一步完善社会保障制度

依法扩大养老、失业、医疗、工伤、生育等社会保险覆盖面,规范用人单位和职工及灵活就业人员参保缴费办法,制定并实施适合农民工特点的社会保障办法,提高个体、私营和外资企业的参保率,加大社会保险费的征缴力度。进一步搞好“三条保障线”的衔接,积极稳妥地推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。大力发展企业年金和医疗补充保险,进一步发挥商业保险在完善社会保障制度中的积极作用。在有条件的县(市)率先开展农村养老保险试点工作;进一步完善城市“低保”制度,实现应保尽保;积极探索建立农村居民最低生活保障制度和城乡社会救助制度。深化城镇住房制度改革,贯彻落实自治区政府《关于停止住房实物福利分配逐步实行住房分配货币化的通知》(新政发[2005]1号)的规定,进一步建立和完善新疆城镇住房保障体系。

第二节 对外开放

十一届三中全会实行改革开放政策以来,新疆对外经济有了巨大的发展,取得了显著的成就,但是在此过程中,也存在着一些问题和矛盾。因此,在新的历史时期,只有把新疆的对外开发进一步向前推进,让新疆更快更好地融入到世界经济发展的大潮流中。只有这样,才能增强新疆的经济实力,提高新疆的国际竞争力,加快新疆区域经济的开发和发展进程。

一、对外开放进程的历史回顾

中华人民共和国成立以来,新疆的对外开放大体经历了三个阶段。

(一)1950年至1962年的稳步发展阶段

在对外贸易方面,这一时期,新疆以对苏贸易为主,通过国家设在新疆的口岸过货,开展政府间的记账贸易,由新疆外贸部门直接经营。1962年,新疆对外贸易总额2 694万美元,比1950年增长约一倍,其中出口1 958万美元,比1950年增长两倍多,出口商品种类由1950年的18种增加到91种,主要是绒毛、皮革、活畜、干鲜瓜果、粮食、油料、棉花等初级产品。进口了急需的农业机械、机器设备、汽车、钢材、建筑材料、精密仪器、化肥和部分日用品以支持本地经济发展。在技术引进方面,在“一五”时期苏联援助的全国百多项重点项目中,新疆承担了部分项目的建设,建立了一批企业,为新疆工业化的起步发挥了重要作用,此期间,新疆外贸引进基本上是空白。

(二)1963年至1979年的停滞和缓慢发展阶段

在外贸方面,由于中苏关系恶化,从1963年起国家设立新疆

的对外口岸相继关闭,新疆的对外贸易开始转向西方国家市场,贸易形式也由直接贸易改为调拨出口,主要是组织货源供应沿海口岸对外出口,并通过国家各种外贸专业进出口总公司按计划进口分拨给新疆进口物资或为新疆代理出口。“文化大革命”期间,新疆经济陷入了停滞,对外贸易也降到了最低点,10年中有4年出口创汇不到50万美元,1968年的出口额甚至下降到44万美元,直到20世纪70年代末出口创汇才有所回升。这一阶段与对苏贸易阶段相比,出口商品的结构发生了一些变化,一批具有本地资源优势的商品,如哈密瓜、无核葡萄、啤酒花等产品,逐步在国际市场上打开销路,并树立了信誉,毛纺、棉纺及一些化工产品也开始跻身于出口商品行列。同时,在此期间,新疆与国外的经济技术文化方面缺乏直接的交流,新疆基本没有利用外资的项目。

(三)1979年至今的快速发展时期

70年代末,我国实施了改革开放的政策。1979年经中央批准新疆乌鲁木齐、石河子、吐鲁番等14个市、县先后对外开放。1980年新疆第一个中外合资企业天山毛纺织有限责任公司成立,揭开了新疆利用外资的新篇章。1986年自治区党委和人民政府作出“全方位开放,向西倾斜”的决策。1988年国务院以《研究新疆开放工作纪要》的形式,把只限于乌鲁木齐、伊宁、石河子、喀什4市的外商投资企业进口物资实行免征关税优惠政策,扩大到阿克苏、库尔勒、吐鲁番、哈密等市,并赋予新疆派驻国外经济机构审批权;批准霍尔果斯口岸对第三国人员开放。同年,国家外经贸部授权自治区先后批准了伊犁、塔城、阿勒泰、昌吉、喀什5个地州的外资公司享有对原苏、蒙边境的易货贸易经营权。1989年自治区党委和人民政府又确定了“全方位开放,向西倾斜,内引外联,东联西出”的方针。1989年,国务院又批准伊宁市、博乐市等13个城市

对外国人开放,使新疆对外开放的县、市增加到 25 个。经外经贸部批准,新疆地方贸易进出口公司享有与原民主德国、波兰、匈牙利、原捷克斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚和蒙古国等直接进行经济贸易的经营权。

1992 年 3 月,自治区党委做出了《关于加快改革开放步伐,加速新疆经济发展的决定》。1992 年 4 月,自治区党委、自治区人民政府在给国务院《关于新疆维吾尔自治区进一步扩大对外开放问题的请示》中,提出了“两线”开放的总体设想,即以边境沿线开放为前沿,以铁路沿线开放为后盾,以“两线”城市开放为重点,形成点线结合,以点带面,向全区辐射的开放格局。6 月 9 日,国务院同意自治区进一步扩大开放的总体设想,赋予新疆包括扩大地边贸易经营权,下放外资项目审批权,开放伊宁、博乐、塔城 3 市和乌鲁木齐齐享受沿海开放城市政策等 8 条优惠政策。同月,国务院又下达了《关于进一步积极发展与原苏联各国经贸关系的通知》。至此,新疆的对外开放开始走上规范化快速发展轨道。从 1992 年至 2004 年,新疆成功地举办了 13 届乌鲁木齐对外经济贸易洽谈会。“乌洽会”已成为中国西部及周边国家颇具影响的经贸盛会。

1999 年 9 月,党中央、国务院提出和实施“西部大开发”战略,2000 年 4 月,自治区党委明确提出要实施大开发,必须进一步扩大对外开放,努力营造一种新的开放格局,以大开放促进大开发。为此,自治区人民政府颁布了《新疆维吾尔自治区鼓励外商投资若干政策规定》,2002 年又制定了该规定的实施细则,以及关于税收优惠、改善投资软环境、土地使用和矿产开发等一系列法规,开创了新疆全方位、多层次、宽领域对外开放的新格局。目前,新疆与世界上 100 多个国家和地区建立了经贸关系,成为我国开拓中亚、南亚、西亚和东欧市场的前沿阵地。

二、对外开放的成就

(一) 对外贸易态势良好

在外贸方面,1981年新疆外贸获得进出口经营权,实现了由被动依附型向自主经营型的转变。同时,对外贸企业也进行了深入改革。随着对外开放政策和法规的逐步健全和完善以及国家在西部开发的战略实施中对新疆的大力支持,新疆的外贸水平有了极大的提高,贸易形式实现了多样化,形成了多层次、多渠道的对外贸易格局。

1. 进出口贸易额持续增长

近几年,新疆对外贸易保持良好的增长态势。见表9—1。

表9—1 1994—2004年新疆进出口贸易额一览表

年份	进出口总额(万元)		出口总额 (万元)	进口总额 (万元)
	金额	比上年同期增长(%)		
1994	886513	65.8	490854	395677
1995	1192521	34.5	642033	550488
1996	1166815	-2.2	456985	709830
1997	1199360	2.9	551661	647599
1998	1268443	5.77	668844	599599
1999	1461401	15.2	850537	610864
2000	1874221	28.2	996786	877435
2001	1466254	-21.8	553309	912945
2002	2228053	52	1083037	1145015
2003	3949768	77.3	2104187	1845581
2004	4664498	18.1	2521593	2142905

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社2005年版。

1994年以来,进出口额平均增长25.1%。2004年,新疆进出口总额4664498万元,其中出口额2521593万元,进口额2142905万元,比上年增长了18.1%,是1994年的5.3倍。实现贸易顺差417406万元,扭转了2000年以来的贸易逆差趋势。同时,新疆进出口贸易总额在其GDP的比重日趋上升,对经济增长的贡献越来越大。1994年新疆进出口总额只占GDP的13.2%,到2004年迅速上升到21.2%,净增8%。见图9-1。

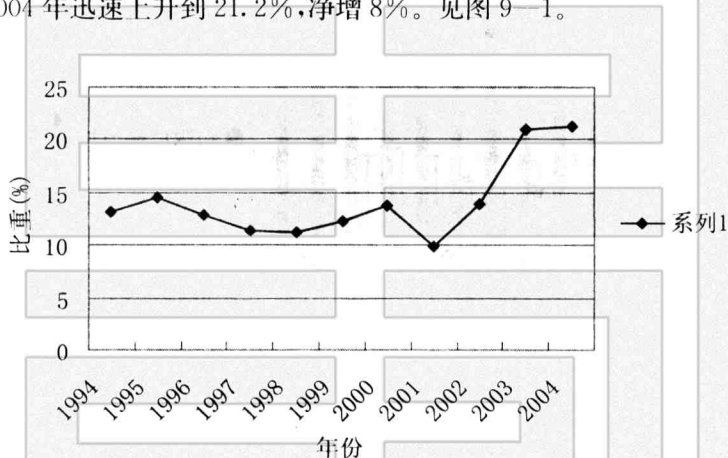


图9-1 进出口贸易总额在GDP中的比重

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社2005年版。

2. 进出口商品结构不断优化

过去,新疆进出口商品仅局限于钢材、材料、化肥等“老三样”,出口商品也只有服装和部分小商品。近年来,随着边境贸易不断扩大,从新疆对大宗商品进出口的情况来看,新疆商品出口的结构已发生了很大的变化,主要出口商品为服装、鞋帽、针织、机电等工业制成品,进口商品大都为钢、铁、铜、石油等原料性商品。新疆的主要贸易地区(中亚及周边)向新疆大量出口原料和零部件,在新

疆加工后又返销原地或第三国,因而制成品出口比重大幅度上升。2004年,新疆工业制成品出口比重已达87.6%,比1999年上升了44.4%。见图9—2。由此可见,新疆已成为中亚及周边地区的制造业特别是劳动力密集型制造业的加工基地,新疆的贸易结构也随之逐步走向合理化。

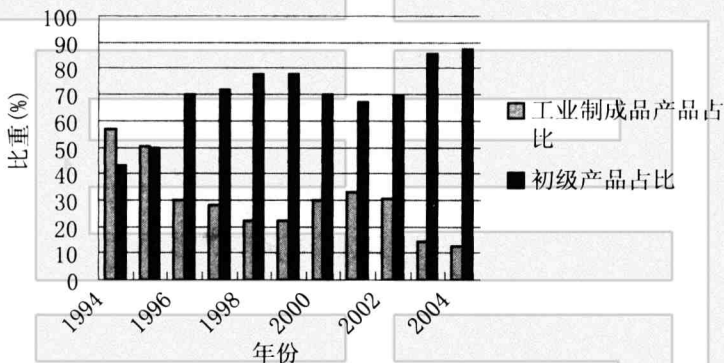


图9—2 工业制成品出口比重图

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社2005年版。

3. 贸易方式多样化,经营主体多元化

易货贸易一直是新疆的主要贸易形式,近年来,随着新疆经贸合作水平的不断提高,贸易形式呈现出多样化。贸易方式形成以边境小额贸易、一般贸易为主,加工贸易、补偿贸易、边民互市贸易、技术贸易、展会贸易、来料加工、合作合资办店、劳务合作等为补充的多种贸易形式。见表9—2。2004年边市贸易额达69 049万元,其中出口66 279万元,与此同时,打破了最初的个体“倒爷”,私营公司、私人公司购物为主要的局面,逐步形成了国营、集体、三资、个体等一起上,中央、自治区、各市、县,工、农、运、商各个部门共同参与的多成分、多层次开展对外贸易的大发展格局。

表 9—2 2004 年按贸易方式和登记注册类型划分的海关进出口总额

项 目	进出口总额(万美元)	出口总额(万美元)	进口总额(万美元)
按贸易方式划分			
一般贸易	151734	50194	101540
加工贸易	31839	26643	5196
边境小额贸易	370840	223782	147058
其 他	9150	4039	5111
按登记注册类型划分			
国有经济	243242	109760	133482
集体经济	80348	50843	29505
私营经济	222156	133008	89148
三资企业	17758	11046	6712

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社,2005年版。

(二) 利用外资成绩显著

1. 利用外资规模不断增长

吸收外商直接投资起步于 20 世纪 80 年代初,1980—1991 年为吸收外资的发展初期。在此期间成立的新疆天山毛纺织品有限公司、新疆长绒棉有限公司等较有影响力的“三资”企业为吸收外资奠定了一定的基础;“八五”期间,吸收外商直接投资的速度较快,累计批准外商投资项目 803 个,协议外资金额为 55 387 万美元,实际利用外资金额为 18 232 万美元;“九五”期间,由于受亚洲金融危机的影响,直接利用外资发展速度减缓,共审批外资项目 271 个,合同外资金额 43 421 万美元,实际利用外资 15 620 万美元。“十五”前三年,外商投资仍然呈现低速发展的态势,基本维持“九五”时期的发展速度。2001—2004 年,共审批外商投资企业

253个,合同外资金额70 270万美元,实际利用外资15 109万美元。截至2004年底,累计审批外商投资项目1 363个,合同外资金额1 757亿美元,实际利用外资金额5.36亿美元。

借用国外贷款工作始于1983年,截至目前,借用国外贷款累计签约金额约28.3亿美元,其中外国政府贷款15.8亿美元,主要借用了西班牙、奥地利、韩国、芬兰、以色列等政府和北欧投资银行、日本国际协力银行的贷款;国际金融组织贷款11亿美元,主要借用了世界银行贷款;其他贷款1.5亿美元。实际使用国外贷款1 725亿美元。国外贷款主要用于基础设施的建设,投向农业、水利、石油化工、交通、能源、邮电通信、城市基础设施及文教卫生等行业,建设了103个项目,其中有30个项目已经建成投产^①。

2. 第二产业在引资中占据主导地位

从1980年到2004年合同外资的数据看,外商投资企业在新疆的投资主要投向第二产业。近年来,尽管第三产业发展较快,但是第二产业吸引外资的主体地位没有动摇,依然保持领先地位的格局。截至2004年底,第二产业的合同项目数912个,合同外资11.21亿美元,实际利用外资2.95亿美元,分别占全部合同项目数、合同外资和实际利用外资的68.0%、64.5%和56.1%;第三产业合同项目数是362个,合同外资4.56亿美元,实际利用外资2.03亿美元,分别占26.4%、25.9%和37.9%;第一产业合同项目数是76个,合同利用外资1.69亿美元,实际利用外资0.32亿美元,分别占5.6%、9.6%和6.0%。见表9—3。

^① 资料来源:新疆自治区发改委外资处。

表 9—3 1980—2004 年新疆按三次产业划分的外资利用状况

产业类型	合同数目(个)	合同外资(亿美元)	实际利用外资(亿美元)
第一产业	76	1.69	0.32
第二产业	912	11.21	2.95
第三产业	362	4.57	2.03

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

外商投资企业在第二产业的投资主要集中在制造业。由于新疆有其独特的自然资源和较为廉价的劳动力供给优势,使制造业的各项指标大大高于其他行业,制造业的合同项目数 855 个,合同外资 9.3 亿美元,实际利用外资 2.86 亿美元,比重分别达到 68.3%、64.5%和 56.2%,远远高于其他行业;在第三产业中主要投向是服务业和房地产业,服务业的合同项目数、合同资金和实际利用外资分别占比重的 10.7%、11.5%和 14.4%;房地产业的合同项目数、合同资金和实际利用外资的比重分别为 6.1%、8.0%和 12.3%。

3. 投资主体多元化

来新疆投资的外商合资办企业的特征比较明显,1980—2004 年,合资项目达 988 个,合同资金 9.05 亿美元,实际利用外资 3.0 亿美元,分别占同期外资企业的 72.1%、51.5%和 55.9%;其次是独资,合同项目 270 个,合同资金 4.82 亿美元,实际利用外资 1.64 亿美元,分别占同期外资企业的 19.0%、27.4%和 30.7%;合作企业相对较少。从资金的来源看,已由最初的香港、台湾、日本等地区和国家,逐步扩展到美国、加拿大、澳大利亚、独联体、欧盟、亚洲等 38 个国家和地区,但是港澳台投资始终占据重要地位。1980—2004 年,港澳台投资项目共 756 个,合同资金 10.08 亿美元,实际利用外资 3.43 亿美元,分别占同期外商投资项目数、合同

资金和实际利用外资的 55.2%、57.3% 和 64.0%，港澳台商投资的资金到位率高，信誉较好。^①

4. 新疆天山北坡经济带成为吸引外资的优势区域

城市群是外商投资的主要载体，基础设施较好、工业化程度高、交通便利、条件优越的城市是外商的首选地。从新疆的情况看，外商投资项目主要分布在新疆天山北坡经济带，乌鲁木齐、昌吉、伊犁等经济发达城市和地区是外商投资的首选地。截至 2004 年底，乌鲁木齐的各项指标均占首位，合同项目数、合同资金、实际利用外资分别是 813 个、10.02 亿美元和 3.44 亿美元，分别占各项指标的 59.3%、57.0% 和 64.1%；排在第二位的是昌吉州，合同项目数、合同资金、实际到位资金分别是 97 个、1.42 亿美元和 0.27 亿美元，分别占 7.1%、8.1% 和 5.5%；第三是伊犁州直属县（市）合同项目数 132 个、1.33 亿美元和 0.25 亿美元，分别占 9.6%、7.6% 和 4.7%。而地域辽阔的南疆和东疆地区引进的外资项目很少。见表 9—4。

表 9—4 2004 年新疆各地、州、市利用外商直接投资情况

	签订合同数 (个)	合同金额 (万美元)	实际利用外资额 (万美元)	排序
总 计	1507	189177	56180	1
乌鲁木齐市	813	100200	34400	13
克拉玛依市	26	1770	270	6
石河子市	52	8295	3483	10
吐鲁番地区	28	3681	3728	9
哈密地区	27	5324	349	2

^① 资料来源：新疆自治区统计局。

续表

	签订合同数 (个)	合同金额 (万美元)	实际利用外资额 (万美元)	排序
昌吉回族自治区	97	14200	2700	4
伊犁哈萨克自治州	132	13300	2500	3
伊犁州直属县(市)	132	13312	2521	11
塔城地区	26	3251	989	12
阿勒泰地区	20	1181	197	14
博尔塔拉蒙古自治州	28	636	140	5
巴音郭楞蒙古自治州	54	12086	1587	8
阿克苏地区	25	5350	2959	16
克孜勒苏柯尔克孜自治州	2	108	2	7
喀什地区	30	6113	297	14
和田地区	5	406	58	

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

(三) 经济技术开发区(合作)区建设初具规模

改革开放以来,为加快经济发展,进一步扩大对外贸易,国家和各级地方政府及企业先后建立了一批不同类型、不同层次的开发区。目前,新疆共有国家级开发区 16 个、自治区级开发区 8 个。见表 9—5。2003 年,各类开发区生产总值 587 766 万元,占全疆的 3.1%,第二产业产值 405 847 万元,占全疆的 5%,第三产业产值 174 924 万元,占全疆的 2.6%,财政收入 102 024 万元,占全疆的 7.4%,税收总额 132 287 万元,占全疆的 12.6%,进出口总额达 75 599 万美元,占全疆的 28.1%,其中出口总额 42 408 万美元,占全疆的 16.7%,进口总额 33 151 万美元,占全疆的 14.8%。与此同时,各开发区依靠各自的区位和资源优势已基本形成了自己的特色产业和发展重点。石河子经济开发区形成了“纺织、食

品、化工、塑料”四大产业。乌鲁木齐经济开发区形成了家具制造、塑料制品、电气机械及器材制造、饮料食品、非金属矿物制品制造业为主的产业,乌鲁木齐高新技术开发区形成了生物医药、新材料、新能源、电子信息和特色矿产资源、特色农产品深加工等产业;昌吉高新技术开发区形成了食品、建材、化工、生物工程、环保、机电等为重点的产业;鄯善工业园区形成了石油、天然气及其下游产品开发 and 上游物资制造、物流集散、饮食娱乐为主的产业。

表 9—5 新疆各类开发区统计表

单位:公顷

开发区名称	批准机关	批准规划面积	实际用地面积	批准时间
乌鲁木齐经济技术开发区	国务院	430.00	310.00	1994.8
乌鲁木齐高新技术产业开发区	国家科委	980.00	191.00	1992.12
石河子经济技术开发区	国务院办公厅	1120.00	580.50	2004.4
石河子国家农业科技园区	国家科技部	1326.60	187.97	2001.9
伊宁市边境经济合作区	国务院特区办	650.00	124.5	1992.12
塔城市边境经济合作区	国务院特区办	650.00	273.75	1992.12
博乐市边境经济合作区	国务院特区办	783.00	570.00	1992.12
昌吉州国家农业科技园区	国家科技部	2133.00	70.37	2002.4
昌吉高新技术产业开发区	自治区科委	2500.00	1200.00	2000.6
米泉高新技术工业园	自治区人民政府	320.00	320.00	1996.4
奎屯经济技术开发区	自治区人民政府	1008.00	440.01	1992.12
清水河经济技术开发区	自治区人民政府	2000.00	1000.00	2000.10
库尔勒经济技术开发区	自治区人民政府	1800.00	1000.00	2000.7
库尔勒市乡镇个体私营经济试验区	自治区人民政府	1230.00	116.00	1994.10
和县清水河工贸经济建设区	自治区人民政府	750.00	100.70	1996.7
鄯善工业园区	自治区人民政府	5000.00	10.80	2003.3

经济技术开发区在招商引资、对外开放中起着重要作用。2004年外商投资企业工业总产值291353万元,占开发区工业总产值的20.26%,工业企业销售收入1101849万元,占开发区工业企业销售收入的24.21%,出口总额14755万美元,占开发区出口总额的15.04%。

(四)口岸建设初具规模

中亚及周边地区资源丰富,投资和消费需求潜力巨大,历来是俄、美、日及欧洲各国争夺的战略要地。而新疆作为我国向西开放的桥头堡,要开拓这一市场,必须要充分发挥自己得天独厚的区位优势 and 人文优势,重点加强口岸建设,使得口岸成为经济发展和对外开放的一个亮点。截至2004年,新疆已有对外开放一类口岸17个,二类口岸11个。近年来,新疆的口岸建设由小到大,规模口岸的优势也逐步呈现出来。1993—2003年,通过各类口岸的累计进出口货物达4510万吨,实现外贸进出口额119.32亿美元,出入境人员700万次,出入境交通工具141万辆(列、架)次。口岸正朝着多元化方向发展,产业结构趋于合理。各类口岸以对外贸易为中心,以进出口加工和旅游为两翼,经济结构已向多元化转移。近年来,以原材料加工为主的一批加工企业落户口岸,增添了口岸经济发展的勃勃生机,加工业的崛起成为口岸经济发展的又一新的亮点,拉动了地区经济发展。随着口岸过货量的逐年增长以及口岸功能的不断完善,使得加工业、运输业、旅游业等二、三产业不断发展壮大,形成以通关为基础和多业齐头并进、共同发展、相互促进的区域经济格局。

(五)对外经济合作稳步发展

从1992年起,新疆对周边国家的经济技术合作,从办工厂、开商店、合作生产、采矿等,到输出劳务、搞建筑等涉及数十个行业。

2004年,新疆批准的在境外投资项目达25个,中方投资2230万美元。截至2004年底共批准境外投资企业57家,投资总额3951.62万美元,其中:中方投资3676.31万美元,占总投资的93.03%。境外投资主要涉及贸易、轻工、建材、农牧、食品加工、通信等行业。境外投资企业主要分布在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦等周边国家。中方投资企业包括国有企业、集体企业、股份公司、有限公司、私营企业等多种形式;企业设立方式主要为独资经营、合资经营和合作经营等。见表9—6。

表9—6 新疆在外国和港澳台地区直接投资情况

	2003年		2004年	
	签订协议情况		签订协议情况	
	合同数 (个)	我方投资额 (万美元)	合同数 (个)	我方投资额 (万美元)
总计	17	1742	25	2330
独资经营	10	1236	16	1189
合资经营	5	357	6	1141
合作经营	2	149	—	—

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社2005年版。

2003年、2004年两年共新签订对外承包工程和劳务合作项目28个,合同金额29105万美元,许多项目都收到较好的经济效益,并带动了相关产品的出口。

三、进一步对外开放的基本保障

(一)继续深化外贸管理体制改革的

2000年以来,新疆进出口贸易虽然保持着一定的增长速度,但是其进出口贸易规模仍然较小,与东部地区差距较大。2004

年,广东进出口贸易额是新疆的 60 倍,江苏进出口贸易额是新疆的 29.8 倍,山东进出口贸易额是新疆的 11.5 倍,福建进出口贸易额是新疆的 8.3 倍,新疆进出口贸易额仅占全国的 0.5%。见表 9—7。

表 9—7 2004 年新疆进出口总额及外贸依存度

地区	进出口总额 (万美元)	出口总额 (万美元)	进口总额 (万美元)	外贸依存度 (%)
江苏	17954167	8803941	9150226	96.7
广东	36335360	19241067	17094293	188
山东	6941591	3717848	3223743	37.2
福建	4984746	3055072	1929674	68.4
全国	115455433	59332558	56122875	43.6
新疆	602259	292142	310117	22.7

注:外贸依存度=进出口总额/GDP。

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

另外,新疆的外贸依存度远远低于东部发达地区和全国平均水平。外贸依存度是反映一个地区的对外贸易活动对该地区经济发展的影响和依赖程度的经济分析指标,从最终需求推动经济增长的角度看,该指标还可反映一个地区的外向性程度,其比重越高,意味着该地区贸易国际化的程度越高,也意味着经济发展对外部经济和外部市场的依赖性越高。2004 年,新疆的外贸依存度为 22.7%,分别低于江苏、广东、山东、福建、全国平均水平 74%、165.3%、14.5%、45.7%、20.9%,可见,新疆的经济仍然较为封闭落后。

继续深化外贸管理体制改革的保障。必须改

革口岸管理体制,加快“大通关”建设;加快管理方式创新,制定和完善外贸经营权放开后的配套办法;进一步减少和规范外贸行政审批,加强政府政策引导、统计监测、对外谈判和公共信息服务职能,完善和发挥行业组织的自律和协调职能;完善外贸法律法规;继续推进外贸促进体系和信用体系建设。

(二)完善外商投资管理体制

从利用外资的结构上看,新疆利用外资总额中间接利用外资比重较大,占实际利用外资的 82.35%,外商直接投资只占 17.65%,与全国利用外资的结构相反。在全国的利用外资总额中,外商直接投资占利用外资总额的 80%以上。从 1980—2004 年,新疆共签协议外资合同 1 370 个,平均规模是 128.41 万美元,大大小于发达国家的境外投资项目平均规模 600 万美元的标准,比发展中国家境外投资 230 万美元还少 44.2%。截至 2004 年,新疆外商企业投资总额 14 亿美元,注册总资本 10 亿美元,远远低于东部发达地区,甚至在西北也靠后。见表 9—8。

表 9—8 2004 年全国部分地区外商投资企业注册情况比较

地区	企业数(户)	投资总额(亿美元)	注册资本(亿美元)
江苏	29939	2170	1083
山东	19251	694	416
福建	17236	689	387
陕西	2754	125	71
宁夏	454	41	20
青海	161	10	6
甘肃	650	31	19
新疆	331	14	10

资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

同时新疆实际利用外资水平呈下降态势,资金到位率不高,1980—1996年是新疆利用外商直接投资的快速成长期。1997年以后,由于亚洲金融危机以及世界经济不景气等因素,直接影响到我国利用外资的规模,新疆的外资企业也受到波及,利用外资的履约率呈现逐年下滑态势,1990—1995年、1996—2001年,合同履约率分别为32.9%、31.5%;2002年、2003年、2004年的合同履约率分别是28.1%、24.8%和17.8%。

全国外资企业进出口额一直占据进出口贸易的半壁江山,特别是近年来全国的外资企业进出口额始终占据进出口贸易的75%以上,而新疆的外资企业进出口额多年来始终在8.0%以内徘徊。2004年新疆外资企业进出口总额达1.77亿美元,增长20.2%,其中出口1.10亿美元,进口0.67亿美元,分别增长17.7%和24.4%,但是外资企业进出口额占全疆进出口的比重近几年变动不大,近3年更有下降趋势,2004年比重下滑到3.1%,而同年全国外资企业进出口的比重是57.4%,与全国相差54.3个百分点。见表9—9。

表9—9 全国与新疆外资企业进出口占全部进出口的比重

年份	全国			新疆		
	进出口 (亿美元)	外商直接投资 (亿美元)	比重 (%)	进出口 (亿美元)	外商直接投资 (亿美元)	比重 (%)
1980	381.4	0.42	47.5	—	—	—
1985	696.0	23.61	39.7	2.92	0.07	2.3
1990	1154.4	201.2	60.6	4.10	0.21	5.0
1995	2808.6	1098.19	69.7	14.28	1.12	7.8
1996	2898.8	1371.1	73.3	14.04	1.09	7.8
1997	3251.6	1526.21	79.3	14.47	0.95	6.6

续表

年份	全国			新疆		
	进出口 (亿美元)	外商直接投资 (亿美元)	比重 (%)	进出口 (亿美元)	外商直接投资 (亿美元)	比重 (%)
1998	3239.5	1573.79	81.6	15.32	1.16	7.6
1999	3606.3	1745.12	78.6	17.65	1.41	8.0
2000	4742.9	2367.14	77.7	22.64	1.15	5.1
2001	5096.5	2590.61	78.4	17.71	0.66	3.7
2002	6207.7	3002.39	75.0	26.92	0.98	3.6
2003	8509.9	4721.70	79.7	45.72	1.48	3.2
2004	11547.4	6631.70	57.4	56.36	1.77	3.1

要扭转这种局面,则要完善外商投资管理体制,跟随国家进一步完善《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》的步伐,制定和完善新疆鼓励外商投资的优势产业目录;制定外商参与国企改组改造的政策措施;进一步完善外商投资企业监督管理办法,继续以改善投资软环境为主要任务,按照国家投资体制改革和行政审批制度改革的总体要求,进一步简化项目行政审批程序,提高工作效率,努力提高服务质量,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的利用外资管理体制,为外商提供规范的、符合国际惯例的各项服务,实现从单纯管理向管理与服务相结合转变。

(三)完善“走出去”管理体制

按照实施“走出去”开放战略的总体部署,积极稳妥地开展境外投资,鼓励有条件的企业开展战略资源开发和能够发挥比较优势的对外投资,使境外投资上一个新台阶。对具备条件的境外投资主体在进口、税收及资金方面给予优惠和支持。重点培育一批

集生产、技术、管理和人才为一体的企业,组建以资本为纽带的跨地区、跨行业、跨所有制的股份制企业走出国门,开展跨国经营与兼并。鼓励和支持有条件的企业,以现有设备、成熟技术、零部件和原材料等实物到境外投资办厂,开展境外加工贸易。加强商会、协会等中介组织建设,通过行业自律和政府部门的管理,规范“走出去”的经营秩序。制定加快实施“走出去”的战略指导意见。建立健全境外国有资产监管制度,加强对境外企业的监管。完善有关“走出去”的各项鼓励政策,进一步调动民营企业开拓海外市场的积极性,对民营企业在信贷、保险等方面,给予平等的鼓励和支持。

第十章 新疆生产建设兵团与 地方经济的融合发展

1954年组建的新疆生产建设兵团(简称兵团),承担着国家赋予的屯垦戍边的职责,在自己所辖的垦区内,依照国家和新疆维吾尔自治区的法律、法规,自行管理内部的行政、司法事务,为国家实行计划单列的特殊社会组织,受中央政府和新疆维吾尔自治区人民政府双重领导。新疆生产建设兵团自成立以来,对新疆经济发展和社会稳定做出了重要贡献。改革开放以来,兵团通过体制改革对外开放,三次产业的总量大幅提升,三次产业的结构日趋优化。特别是农业在整个新疆中的地位日益重要。但是从占新疆经济的比重看,兵团经济的地位总体上有所下降。

一直以来,兵团经济和地方经济的条块分割是兵团乃至全疆经济健康发展之重大障碍。促进兵团与地方经济融合,实现优势互补,是推动兵团及整个新疆经济稳定协调、持续发展的重要途径。

第一节 生产建设兵团的发展状况

新疆生产建设兵团于1954年组建后,不论是工业还是农业都

发展很快,成为新疆经济建设的一支重要力量。

一、生产建设兵团的发展历程和现状

(一)兵团的组织构成情况

新疆生产建设兵团组建于1954年,现有14个师(垦区),174个农牧团场,11个建筑工程团。其中,农四师所属团场数量最多,有21个,所属团场最少的是农十四师,仅有3个,说明兵团的团场分布没有在量上搞平均主义;从地理分布看,南北疆都有兵团,其中40%的兵团区域分布在边境地区,这是兵团屯垦戍边的体现。见表10-1。

表 10-1 生产建设兵团各师所属团场

师部	所在地	所属团场
农一师	阿克苏	1团、2团、3团、4团、5团、6团、7团、8团、9团、10团、11团、12团、13团、14团、15团、16团
农二师	库尔勒	22团、23团、24团、25团、26团、27团、28团、29团、30团、31团、32团、33团、34团、35团、36团、223团
农三师	喀什	41团、42团、43团、44团、45团、46团、48团、49团、50团、51团、52团、53团、伽师总场所、东风农场、红旗牧场、莎车牧场、叶城牧场、托云牧场
农四师	伊宁	61团、62团、63团、64团、65团、66团、67团、68团、69团、70团、71团、72团、73团、74团、75团、76团、77团、78团、79团、拜什敦农场、良繁场
农五师	博乐	81团、82团、83团、84团、85团、86团、87团、88团、89团、90团、91团
农六师	五家渠	101团、102团、103团、105团、106团、107团、108团、109团、110团、111团、芳草湖农场、南湖农场、军户农场、共青团农场、六运湖农场、土墩子农场、红旗农场、奇台农场、北塔山农场

续表

师部	所在地	所属团场
农七师	奎屯	123团、124团、125团、126团、127团、128团、129团、130团、131团、137团
农八师	石河子	121团、122团、132团、133团、134团、135团、136团、141团、142团、143团、144团、147团、148团、149团、150团、151团、152团、石河子总场
农九师	额敏	161团、162团、163团、164团、165团、167团、168团、169团、170团、171团、团结总场
农十师	北屯	181团、182团、183团、184团、185团、186团、187团、190团、青河农场
建工师	乌鲁木齐	建工1团、建工2团、建工3团、建工4团、建工5团、建工6团、建工7团、建工8团
农十二师	乌鲁木齐	104团、三坪农场、五一农场、头屯河农场、西山农场、养禽场、221团
农十三师	哈密	红星一场、红星二场、红星三场、红星四场、黄田农场、火箭农场、柳树泉农场、红星一牧场、红星二牧场、红山农场、淖毛湖农场
农十四师	和田	47团、一牧场、皮山农场

资料来源:《新疆生产建设兵团经济社会50年纵览》,新疆美术摄影出版社2004年版。

表 10—2 主要年份新疆兵团部门机构数

部 门	单位:个							
	1954年	1965年	1980年	1990年	1995年	2000年	2002年	2003年
师机构	13	12	14	14	14	14	14	14
农牧企业	43	150	159	180	183	178	178	178
工业企业	87	288	647	2182	2859	4053	4763	4390
建筑企业	1	24	20	238	269	253	236	250

续表

部 门	1954年	1965年	1980年	1990年	1995年	2000年	2002年	2003年
交通运输企业	1	21	16	269	227	90	44	36
批发零售贸易 和餐饮业	38	36	211	649	882	515	344	336
卫 生	68	537	475	680	622	665	643	677
教育事业	26	964	2813	1259	921	789	686	646
科研机构		13	171	95	151	162	152	140
金融保险					192	191	185	468

资料来源:《新疆生产建设兵团经济社会50年纵览》,新疆美术摄影出版社2004年版。

从表10—2可以看出,新疆兵团的师机构自成立以来没有大的变动。农牧企业从成立时的43个稳步增加到178个,工业企业增长速度较快,尤其是在改革开放以后,更是成倍增加,到2003年,工业企业的数量为4390个,比1954年增加了4303个。建筑企业在兵团成立时只有1个,到2003年增加为250个。第三产业中的交通运输企业、批发零售贸易和餐饮这类传统服务型企业数量都是先增后减,而科研、教育、卫生、金融、保险等社会事业机构也逐渐建立健全。

(二)兵团的人口及就业情况

新疆兵团的人口总数在2004年达到2563837人,占全疆比例的13.06%,总数比1978年增长了444002人,但占全疆比例却下降了4.13个百分点,这说明兵团人口的增长速度比全疆的人口增长速度要慢,其原因是兵团的出生率降低和死亡率增高引起自然增长率降低,拉大了与全疆平均人口自然增长率的差距。见表10—3。

表 10—3 新疆兵团的人口情况

年份	年末人口数 (人)		年末就业人员 (人)		第一产业		第二产业		第三产业	
	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)
1978	2119835	17.19	918448	18.70	638736	18.04	186453	26.48	93259	13.95
1980	2200755	17.15	929995	18.37	611007	17.24	210179	27.98	108809	14.18
1985	2222350	16.33	1034301	18.28	581277	16.00	293741	32.77	159283	14.10
1990	2143528	14.02	1063031	17.21	548583	14.49	319978	29.79	194470	14.75
1995	2287896	13.77	1065463	15.76	502644	12.95	315050	25.36	247769	15.14
2000	2427920	13.13	925796	13.34	438192	11.29	213997	21.92	273607	13.15
2004	2563837	13.06	975937	13.11	492508	12.21	182482	18.53	300947	12.40

资料来源:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。

2004 年末,兵团的就业人数为 975 937 人,比 1978 年增加了 57 489 人,占全疆比例减少了 5.59 个百分点,说明兵团就业问题的解决比地方发展慢。同时,兵团的就业结构也发生了大的变化,在 1978 年,兵团三次产业的就业比例为 69.5:20.3:10.2,到 2004 年,就业比例变为 50.5:18.7:30.8,第一产业的就业人员下降了 19 个百分点,第二产业略降了 1.6 个百分点,第三产业则增加了 20.6 个百分点,成为改革和解决就业问题的主要方向。就业结构的变化是因为新疆确定了“调优第一产业,调强第二产业,调大第三产业”的产业结构调整战略,而产业结构调整会造成产业间劳动力的流动。

(三)新疆兵团的产业发展情况

1. 兵团的产出结构

新疆兵团的生产总值在 1954 年为 11 780 万元,占全疆生产总值的 11.17%。改革开放以后,兵团的生产总值开始迅速攀升,2004 年兵团的生产总值已经达到 3 021 477 万元,这是兵团以经济建设为中心,不断探索屯垦戍边的具体途径和方式的结果。但从 1985 年以后的占全疆比例看,兵团对新疆的经济贡献份额在缩减,说明兵团的发展势头跟地方相比较弱。见表 10—4。

表 10—4 兵团主要年份生产总值及构成

年份	生产总值 (万元)	占全疆 比例 (%)	第一产业		第二产业		第三产业	
			兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)
1954	11780	11.17	1721	2.75	7459	27.62	2600	16.46
1965	56461	23.33	19359	15.51	23732	32.42	13370	30.39
1978	73999	18.94	35054	25.09	22824	12.44	16121	23.88
1980	101937	19.15	43846	20.37	40988	19.12	17103	16.64
1985	201281	17.93	80919	18.87	79270	19.57	41092	14.24
1990	456919	16.68	209110	22.10	146872	17.59	100937	10.53
1995	1216042	14.77	560034	23.27	318684	10.53	337324	11.97
2000	1806754	13.24	716298	24.86	513413	8.75	577043	11.79
2004	3021477	13.73	1151287	25.89	796449	7.89	1073741	14.41

注:表内数据是按当年价格计算。

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

兵团成立后三次产业的产值结构也在不断发生变化。兵团第一产业的产值在 1954 年为 1 721 万元,占全疆的比例为 2.75%,

1978年增加到35 054万元,占全疆比例大幅度增加了22.34个百分点,达到25.09%;2004年产值达到1 151 287万元,是1954年的668.96倍,1978年的32.84倍,占全疆比例为25.89%,说明兵团的第一产业对新疆的整个农业产业来说是十分重要的,其发展状况直接影响新疆的全局发展。兵团的第二产业产出绝对值增加幅度也很大,但占全疆的比例却在不断下降,1954年占全疆的比例为27.62%,但到2004年则降为7.89%,说明兵团工业在全疆的地位有所弱化,对工业产值贡献减少。第三产业的占比也是不断下降,近两年有回升的趋势,总量上是增长较快,这与全区大力发展第三产业是有直接关系的。

2. 兵团的农业发展情况

兵团从50年代开始大规模地兴建农田水利,持续进行丰产攻关和科技推广,使兵团农业的基础设施条件明显改善,现代化水平不断提高,因而农业生产建设能力也相应增强。在1978年,兵团的农业生产总值为62 305万元,占全疆比例为32.58%,到2004年产值为2 394 489万元,增长了2 332 184万元,但占全疆的比例为31.90%,说明兵团农业在新疆的地位没有大的变化,仍然是非常重要的。农业作物的播种面积增加了213.74千公顷,这是兵团开荒垦地的成果,在全疆的比重是稳中有升,说明农业的生产规模在扩大。主要农产品也体现了农业内部结构的调整,总量都在增加。从表10—5中可看出,兵团的粮食产量占全疆比例越来越少,而经济作物的比重则在不断增长,棉花就占到全疆产量的一半,油料也占了三分之一,充分说明兵团农业生产已倾向于经济作物生产,开始形成“粮、经、饲”的三元结构。

表 10—5 新疆兵团农业生产情况

年份	农业生产 总值(万元)		农作物播种 面积(千公顷)		主要农产品产量(万吨)					
					粮食		棉花		油料	
	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)	兵团	占全疆 比例 (%)
1978	62305	32.58	740.19	24.50	86.69	23.43	1.95	35.45	2.29	22.17
1980	75351	34.23	740.28	24.73	92.26	23.89	3.48	43.94	4.05	23.02
1985	149853	26.49	727.51	25.56	103.65	20.87	8.27	44.04	8.66	25.28
1990	383188	26.49	780.8	26.21	156.63	23.14	19.48	41.55	8.87	22.77
1995	1055545	26.02	813	26.64	145.26	19.89	38.19	40.84	15.01	30.38
2000	1437407	29.50	909.8	26.85	117.57	14.54	69.39	46.26	14.97	24.89
2004	2394489	31.90	953.93	26.71	122.20	14.75	87.78	50.09	13.39	30.06

注:表内数据是按当年价格计算。

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

3. 兵团的工业发展情况

兵团的工业总产值在 1954 年为 5 703 万元,到 2004 年为 1 444 790 万元,是 1954 年的 253 倍,占全疆的比例减至 8.23%。但一直以来,兵团的轻工业在全疆所占比重是非常大的,最高在 1995 年达到了 51.32%,说明兵团的工业是以轻工业为主的,这与此时新疆已经形成了以农副产品加工业、能源工业和基础原材料工业为主的工业体系有很大关系。而兵团的重工业则不怎么发达,在全疆的比重是逐年下降,2004 年为 4.15%,比 1978 年对全疆的贡献少了 5 个百分点。见表 10—6。

表 10—6 新疆兵团工业生产情况

年份	工业总产值(万元)		工业总产值中			
			轻工业		重工业	
	兵团	占全疆比例 (%)	兵团	占全疆比例 (%)	兵团	占全疆比例 (%)
1978	54511	16.08	36413	25.80	18098	9.14
1980	90241	22.16	62627	37.04	27614	11.60
1985	181801	20.95	127109	33.00	54692	11.33
1990	444490	20.21	346263	31.91	98227	8.82
1995	1324568	22.32	1092950	51.32	231618	6.09
2000	976926	9.21	661985	23.61	314941	4.03
2004	1444790	8.23	845478	27.11	599312	4.15

注:表内数据是按当年价格计算。

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

4. 兵团的贸易情况

兵团的商贸流通业主要是由商业、物资、供销合作和外经贸四大系统构成,其产品销售情况良好,库存积压少。在 2004 年,兵团的商品购进总额为 3 320 079 万元,销售总额达到 3 318 699 万元,库存仅为 993 638 万元。在社会消费品中,批发零售业和餐饮业占比较大,2004 年两者销售总额占社会消费品零售总额的 89.93%,表明在兵团的第三产业中,批发零售业和餐饮业很发达,但同时也说明兵团的贸易产品层次不高,技术含量低,如果不开发高新技术贸易产品,在不久的将来很有可能走下坡路。见表 10—7。

表 10—7 新疆生产建设兵团贸易基本情况

单位:万元

年份	商品购进、销售、库存总额			社会消费品零售总额			
	购进总额	销售总额	年末库存	合计	批发零售业	餐饮业	其他
1954	4000	3582	1245	4113	2201	78	1834
1955	3200	3683	1399	4886	2726	98	2062
1965	21180	36464	11567	30601	17309	1125	12167
1978	42534	47988	16796	57076	27604	1040	28432
1980	43789	49399	13633	78701	33315	1709	43677
1985	114979	121915	31037	106667	54362	3387	48918
1990	238540	230822	93112	197041	101462	5046	90533
1995	1463712	1459972	361977	357082	174160	14176	168746
2000	1899376	1854360	646917	540004	311797	51238	176969
2004	3320079	3318699	993638	813825	616559	110254	87012

资料来源:《新疆五十年》,中国统计出版社 2005 年版。

另外,兵团第三产业中的其他产业的发展状况也很好,旅游业、金融业、教育文化产业等都是兵团屯垦戍边事业的重要组成部分,形成了完整的社会事业体系。

二、兵团体制改革与对外开放

(一)兵团经济体制改革

在党的十一届三中全会思想路线指引下,兵团坚持屯垦戍边历史使命不动摇,不断深化经济体制改革,目前已初步建立起适应社会主义市场经济要求的经济管理体制和运行机制。兵团二十多年的经济体制改革历程,大体经历了五个阶段。

第一阶段:1979—1981年,对团场实行“独立核算、自负盈亏、

有利自留、亏损不补”的财务大包干制度，在一定程度上克服了团场吃国家“大锅饭”的现象。

第二阶段：1982—1987年，在团场全面推行了“一主两翼”（以兴办职工家庭农场为主体，发展庭院经济和开发性家庭农场为两翼）为主要内容的改革，冲破了国营农场的旧体制，初步建立起统分结合的双层经营体制。

第三阶段：1988—1992年，在团场和工交建商企业推行了以承包经营责任制为主要内容的改革，使各级经营者和管理干部有了压力，初步克服了干部吃“大锅饭”的弊端。

第四阶段：1993—1999年，推行了以职工家庭承包、“两费自理（即生产费和生活费自理）”为主要内容，同时进行建立现代企业制度试点的改革。提出了坚持国有经济主体地位，鼓励发展非公有制经济，积极探索国有经济多种实现形式，大力发展股份制、股份合作制等重大经济改革措施，推动了改革向纵深发展。

第五阶段：2000年至今，推行了以产权制度为核心、进行企业制度创新的改革。兵团党委、兵团提出了“发展壮大兵团，致富职工群众”的工作目标，出台了《关于深化团场改革的意见》和《关于加快兵团工交建商企业改革与发展的意见》，有力地推动了兵团改革与发展的进程。

经历了以上五个发展阶段，兵团经济体制改革出现了三次高潮。第一次高潮始于1983年，兵团党委贯彻中央五个一号文件精神，在团场全面推行“一主两翼”的重大改革，使四十多万团场职工告别了等级工资制，实行了多种形式的联产承包责任制，调动了生产积极性。第二次高潮始于1993年，兵团党委由计划经济向市场经济转轨中发起“奋起二次创业，再造兵团辉煌”的号召，统一了各级领导对改革的基本认识。第三次高潮始于2000年，兵团党委提

出了“发展壮大兵团，致富职工群众”的工作目标，全面推进产权制度改革，加大经济结构调整力度，使总体改革无论是在深度、广度和力度上都超过了前两次。到2003年底，各师团围绕“经济上扩大经营自主权，政治上扩大基层民主”这个核心，很抓《关于深化团场改革的意见》的落实。职工家庭承包土地固定在6年以上的已达60%，固定在11年以上的达40%以上，已为25万户职工划分了2.71万公顷自用地，有89%的连队实行了民主选举连队领导干部，团场和连队普遍实行了团务公开、连务公开。贯彻《关于加快兵团工交建商企业改革与发展的意见》精神，围绕产权制度改革这个中心，进一步加大资产重组和结构调整力度，国有资产逐步向优势产业和优势企业集聚。预算内国有企业改制面达70%以上，国有企业实行承包经营的有711家，租赁经营185家，股份合作经营70家，组建有限责任公司超过1400家，股份有限公司24家，企业集团18家，上市公司11家，实施政策性破产企业25户，核销呆账坏账约15亿，国有小企业改制面达到90%以上。

经过20多年的不断探索，兵团经济管理体制发生了很大变化。一是团场经营管理体制和运行机制发生了很大变化，初步建立了以职工家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制；二是初步建立了新的国有资产监管体制；三是多元的对外开放体制正在形成；四是城镇建设形成了多元化的投资体制；五是基本确立了新型的社会保障体制。

进入21世纪新的历史阶段，兵团要进一步深化经济体制改革，坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；积极培育多种形式、富有竞争力的市场主体；形成兵师团产业布局合理、分工有序、发挥集团化优势的协调发展机制；健全与兵团经济社会发展水平相适应的就业、分配和社会保障制度；建

立促进经济社会可持续发展的机制；更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为兵团全面建设小康社会提供体制保障。

（二）兵团对外开放

兵团的对外开放起步于 1950 年与原苏联的易货贸易。1982 年兵团建制恢复以后，随着我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的进程，兵团经济体制改革逐步深化，对外开放日益扩大。经过 50 多年的发展历程，目前，兵团已初步形成了全方位、宽领域、多层次对外开放与经济社会协调发展的新格局。

改革开放以来，特别是国家实施西部大开发战略后，兵团招商引资工作取得了突破性进展，先后于 2001 年、2004 年制定出台了《新疆生产建设兵团招商引资若干优惠政策》和《关于进一步加大招商引资力度提高利用外资水平的意见》两个文件，各师相继出台了招商引资优惠政策，促进和吸引了众多客商来投资和创业。目前，兵团共有外商投资企业 25 家，投资总额 9 934.8 万美元。近年来，兵团与芬兰、荷兰、日本、意大利等十几个国家和地区签订各种形式的利用外资项目 162 个，实际利用外资 2.63 亿美元。外商投资的项目涉及纺织、农作物、良种繁育加工、农业开发、节水灌溉、新型材料等领域。兵团与国内外客商签订执行经济技术协作合同 785 个，协议投资 423.23 亿元，引进兵团以外资金 66.05 亿元。

兵团积极实施“走出去”发展战略，境外投资实现了由贸易窗口型向生产投资型的转变。投资行业涉及农业、旅游业、汽车制造业、药品制造业等。到 2003 年，累计批准对外投资项目 30 个，合同总金额 1.9 亿美元，完成对外投资额 851.6 亿美元。近年来，新天公司、中基实业、农垦进出口股份公司和北新建设集团公司等企业，在俄罗斯等周边国家进行对外工程承包，累计签订合同金额

3 612.4 万美元。兵团以承担国家援外任务的方式开展对外经济技术合作项目,总计援外结算资金 2.44 亿元。1990 年以来,新天公司和新疆天山集团公司相继承担执行我国政府援助布隆迪、阿富汗、蒙古、巴基斯坦等 11 个国家 18 项援外任务。

兵团的 58 个边境团场,分别与哈萨克斯坦、俄罗斯、巴基斯坦、蒙古等 8 个国家相比邻,有开展边境贸易的地缘优势。目前,兵团共有边境小额贸易公司 152 家,除个别年份外,边境贸易进出口额均占兵团外贸总额的 50% 以上。2000 年至 2003 年,兵团边境贸易进出口额分别为 4.5 亿美元、5.03 亿美元、9.04 亿美元和 9.6 亿美元,分别占同期外贸总额的 59.8%、77.1%、72.4% 和 59.6%,边境贸易已成为兵团对外开放的重要方式之一。1979 年,农八师 148 团与澳大利亚、香港开展合作植棉项目,引进 100 万美元的先进技术和设备。到 2003 年底,兵团共批准补偿贸易项目 23 个,合同外资金额 3 905.95 万美元。

兵团的对外开放是随着兵团各项事业的发展逐步扩大的,按照党的十六大和十六届三中全会提出的总体要求,遵循世界贸易组织的规则,兵团要进一步加大对外开放力度,扩大招商引资规模,提高利用外资的质量和水平,实施“走出去”和“引进来”发展战略,努力推动兵团经济的快速发展。

第二节 兵团与地方经济的融合发展

市场经济要求打破条块分割、地域封锁,实现国内市场和国际市场的对接,冲破地方、部门的狭隘局限,达到经济运行畅通无阻,创造公平竞争、统一有序的大市场。兵团和地方作为新疆经济发展的两大主体,理应进行优势互补,只有这样,才能避免重复建设,

才能实现资源在更大空间范围内的优化配置。

一、兵团与地方经济融合发展的必要性

兵团与地方融合经济是新疆经济发展和社会稳定的现实需要。

(一)新疆区域经济协调发展的现实要求

新疆地方与兵团二元行为主体之间存在着一些经济矛盾,有时还相当严重,造成条块分割、重复建设、内争内耗、相互掣肘、各自为政等现象,制约了新疆经济的快速发展。培育地方与兵团融合经济,实行地方与兵团融合经济战略,可以淡化甚至消除二元经济矛盾,实现区域经济一体化,做到你中有我、我中有你,在经济利益连接的基础上形成合力,共同发展。

(二)整合资源,形成整体优势,提高新疆竞争力的现实选择

通过发展地方与兵团融合经济,调动各方力量,共同开发,使单方面优势聚合形成整体优势,产生1+1的效果。新疆与兵团共同培植主导产业、支柱产业,集双方之力共同培育名牌企业,共同开发优势名牌产品,增强产品和企业的市场竞争力。这样才能最大限度地达到规模经济,形成整体优势,提高新疆区域竞争力,在全国甚至国际竞争中占有一席之地。

(三)市场经济发展的内在要求

市场经济发展的实践与规律表明,市场规模越大、市场越规范、透明度越高、市场潜力越大,对社会主义市场经济的发展则越有利。因此,在全疆范围内消除地方与兵团之间的条块分割,克服保护主义,形成统一的大市场和现代化的物流平台,并在条件具备时,与国际市场接轨,建立和拓展出一个更大、更规范、更公正的市场空间,对新疆资源的优化配置,对发挥地方与兵团的比较优势,实现规模经济,提高资源利用效率,都将十分有利。

(四) 配合国家落实战略重点西移的需要

西部大开发是一项重大系统工程,需要集合各方面的聪明才智来共同完成。在新疆主要是发挥地方和兵团的优势,如果这些优势被分割孤立开来,便难以形成综合竞争优势,只有融为一体,互通有无,形成合力,共同发展,才能满足国家战略重点西移的需要,才能抓住国家西部大开发的机遇,实现新疆大发展。

(五) 产业组织调整、变化的需要

新疆企业规模普遍偏小,市场集中度低,市场结构的分散竞争特征尤为明显。中央、地方和兵团经济的融合发展,大家可以协调一致,扩大优势企业规模,整顿和治理劣势企业,在更大范围内优化配置资源,提高资源配置效率,发挥规模经济效应,实现对市场结构的调整和优化。

(六) 新疆政治稳定、巩固边防、民族团结的要求

新疆地方与兵团共同担负建设边疆、保卫边疆的任务。发展地方与兵团融合经济,可以把双方的积极性调动起来,形成区域内政令通畅、各方团结、政通人和、共同发展区域经济的良好环境。在民族地区,也必然会增强各民族的团结,提高社会的安定程度。经济发展了,人们生活水平提高了,就会为政治稳定、社会稳定、民族团结奠定坚实的基础。

二、兵团与地方经济的融合发展之发展的成就和问题

(一) 兵团与地方经济的融合发展之发展过程

1. 萌芽基础阶段(1954—1975年)

根据中央对兵团与新疆各族人民共同建设社会主义的要求,1955年3月,兵团党委制定了《关于援助新疆地区农业合作化问题的规定》,强调兵团应把支援地方农业合作化运动与建设国营农

场列为同等重要的任务。1959年5月,兵团政治部制定了《关于拥政爱民为各族人民大办好事纲要20条》。1963年11月18日,在兵团工作会议上,提出了有计划、有重点地支持地方建设“好条田、好渠道、好林带、好道路、好居民点”的五好新农村的要求。1964—1966年,兵团先后拨款2000多万元,帮助地方建设五好农村,帮助地方耕种大量土地,修建水利设施,建设工厂、学校和医院,努力为新疆各族人民办好事、办实事。这期间,自治区各级党委和政府,为支持兵团发展生产,划拨了大量土地、草场、矿山、森林等资源,奠定了兵团发展的基础。通过互相帮助,兵团和地方人民加深了感情,增进了友谊,为促进地方与兵团经济的融合发展奠定了基础。

2. 局部探索阶段(1982—1999年)

地方与兵团长期形成的“条块分割”状况,使资源无法优化配置,不但影响了兵团和一些地方的发展,也直接影响了新疆整体的协调发展。因此,加快地方与兵团经济融合发展就成了地方与兵团的共识和迫切要求。大力发展地方与兵团融合经济,哈密首先从理论和实践上进行了积极的探索,并取得了成功的经验。1994年,哈密地委扩大会议通过的《加速哈密地区经济发展的决定》,正式提出了“融合各方优势,发展区域经济”的方针。1998年,由哈密地委和兵团原哈管局(现农十三师),共同形成了《兵地共建精神文明的意见》,提出了“兵地互学共建,融合发展”的新思路。1998年至2000年,主要开展了以土地确权、兵地联调、水土开发为主要内容的兵地互学共建活动,从而使兵团和地方在经济建设、精神文明建设和社会综合治理三个方面加强了融合发展力度,为哈密地区经济社会的发展注入了新的活力,也为其他地区的兵地融合发展提供了思路。

1997年,党中央、国务院为了加快兵团的发展,在总结地方与兵团融合发展经验的基础上,第一次提出兵团要为新疆各族人民办实事、办好事,积极发展融合经济。1998年,江泽民在视察新疆和兵团工作时指出,地方与兵团要积极发展融合型经济。这一时期,地方与兵团融合经济发展以政府有意识的推动为主,从思想感情融合入手,相互开展“兵地互学共建”活动,双方互相学习交流、赈灾慰问、节日互访、互派挂职干部等,为经济的融合发展打下了坚实的基础。融合经济的发展最初主要集中在政府层面、宏观层面和农业生产领域,后逐步扩展到企业层面、微观经济领域,向二、三产业发展。

3. 发展深化阶段(2000年至今)

以自治区党委、人民政府、生产建设兵团在哈密联合召开“自治区加强兵地融合经济促进经济结构调整现场会”为标志,开始了新疆地方与兵团融合经济发展深化的新阶段。

西部大开发战略的实施和我国加入WTO,为新疆地方与兵团融合发展提供了新的契机和更加广阔的空间。新世纪开始以来,地方与兵团融合经济发展呈现出良好态势,其融合发展的速度、规模、广度、深度和效果都是前所未有的。2000年5月,自治区召开了西部大开发座谈会,会议为地方与兵团经济融合发展提出了一个新的目标,即在西部大开发中,兵团要积极参与到自治区大开发的项目中来。2000年7月,自治区党委、人民政府、生产建设兵团在哈密联合召开了自治区加强兵地融合经济促进经济结构调整现场会,不仅向全疆各地介绍了哈密地区加强兵地融合发展的经验和基本做法,而且对加快全疆地方与兵团融合经济发展提出了新的要求。这次会议对推动地方与兵团经济融合发展起到了重要的促进作用。2001年,胡锦涛在视察新疆工作时指出,兵团

和地方之间要互相开放,发展融合经济,实现共同繁荣。近年来在哈密经验的推动下,出现了博州与农五师地方与兵团融合发展的又一个好典型,他们与时俱进,创造性地开展工作,把地方与兵团融合发展推向了一个新的阶段。巴州、阿克苏、伊犁、奎屯、乌鲁木齐、石河子等市在推进地方与兵团经济融合发展上都进行了积极的探索。

2002年9月自治区人民政府和兵团联合召开会议,确定把加快新疆地方与兵团融合经济发展作为全面建设小康社会目标的重要工作来做好。2003年,北疆经济工作会议又为大力发展地方与兵团融合经济指出了发展方向,使融合经济在更宽领域、更新层次上快速发展。遵照自治区和兵团党委“打破行政隶属界限,强化区域经济观念,大张旗鼓促进融合经济发展”的要求,地方与兵团各市、师共同在优化资源配置,共谋区域经济的整体发展等方面做了大量工作,使兵地融合经济进入了快速成长期。

(二)兵团与地方经济融合发展的主要成就

1. 土地确权工作顺利进行,为地方与兵团融合经济发展奠定了良好基础

土地纠纷一直是地方与兵团长期矛盾的焦点,并困扰着双方经济的发展。土地勘界确权是密切地方与兵团关系的难点和重点,也是促进经济融合的重要基础。目前,哈密、巴州、博州等地率先完成了土地勘界确权工作,为融合经济发展创造了条件。

2. 地方与兵团双方优势得到比较充分的发挥

自治区具有丰富的水土资源、矿产资源、旅游资源等优势,有发展农牧业和政府职能健全的优势,兵团具有组织化程度高、集团化特点突出和集中力量办大事的优势,有技术、管理、人员素质相对高的优势。

通过发展经济融合,使双方的优势得到互补。兵团具有发展大农业的优势,但土地资源不足,发展空间受到限制,而地方大量的荒地闲置而又无能力开发,通过发展融合经济这种方式,这种问题迎刃而解了。仅哈密政府短短几年内就为农十三师提供了数万亩土地资源,通过资源的开发,促进了农十三师产业结构的调整,使之形成了粮、牧、园艺三足鼎立的崭新局面。这样,不仅为农十三师的经济发展创造了有利条件,而且繁荣了哈密地区经济,为哈密地区增加了税源。兵团利用自己的技术优势为地方服务,为地方进行技术指导和技术培训。博州的农民过去自己种棉花,每亩只产80—90公斤,现在兵团农五师的帮助下,每亩产量提高到120公斤,充分发挥了兵团的管理和技术优势。

3. 共同实施西部大开发战略

西部大开发,新疆是重中之重。西部大开发战略的实施,大大增强了地方与兵团融合发展的意识。期间,自治区出台了一系列吸引国内外投资者来新疆参与开发的优惠政策,如投资政策、工商税收政策等。

这些优惠政策同样适合于兵团。在西部大开发中兵团坚持“服从一个大局、参与三大建设、选准四个突破口、集中做大一个垦区”,即服从国家和自治区开发工作的大局,强化区域经济和融合发展意识,积极参与自治区大规模的生态环境治理、立体交通和大型水利工程建设,突出抓好大规模节水灌溉、“金边工程”建设、特色农业和垦区城镇化,集中做大石河子垦区。在西部大开发的100多个在建设项目中,地方发挥着主体作用,兵团积极参与到几十个建设项目中。在“资源共享、共同开发”、“谁有能力谁开发、谁开发谁受益”的原则下,地方与兵团之间以开发项目为突破口,以利益连接为纽带,主动联合在一起、融合在一起。

4. 生产力布局逐步趋向合理,避免了一些不必要的重复建设和资源浪费

几十年来,兵团和一些地方各自为政,相互封锁,自我平衡,条块分割的“诸侯经济”使彼此间都尝到了产业结构趋同化、重复建设、生态环境恶化的苦果,而地方与兵团融合经济的发展,大大地减少了不必要的重复建设,做到了资源的合理开发利用,降低了成本,同时也做大做强了区域优势企业,提高了企业的市场竞争能力。

5. 打破封闭割据的堡垒,产生了具有市场竞争力的企业集团

发展地方与兵团融合型经济,从根本上破除了封闭割据的思想,打破了行政区域界限、行业界限和所有制界限。本着互惠互利、互补互促、共同发展的原则,以资本为纽带建立起具有市场竞争力的企业集团,以此提高新疆的经济实力。如石河子成立的以开发棉花资源为主的融合型企业——银力集团,不仅打破了兵团各师的界限,而且冲破了兵团企业与地方企事业间几十年的割据,在北疆地区形成了一个有市场竞争力的跨部门、跨地区的大型企业集团。

6. 在自治区党委和政府的统一领导下,以新疆区域经济和城乡经济协调发展为大局,加大了产业结构调整的力度

在产业结构调整上,以农业产业化企业为龙头,围绕形成特色和提高产品竞争力,加大了第一产业结构的战略性调整。“新天集团”葡萄酒产业的发展,有力地带动并加快了石河子、玛纳斯、呼图壁、昌吉等地农业结构的调整。屯河番茄酱的生产使昌吉、农十二师等地扩大了番茄的生产规模。麦趣尔、维维、德隆畜牧等牧业产业化龙头企业带动了兵团和地方畜牧业的快速发展。

7. 为可持续发展共同创造良好的环境

地方与兵团经济的融合发展,为新疆可持续发展创造良好的经济、社会、生态、人文环境。地方与兵团联合起来治理荒山沙漠,保护生态环境。如2000年巴州为农二师无偿划拨万亩土地种植生态林,在哈密实施“千里绿色长廊”建设工程中,兵团、地方、铁路共同在哈密管辖区内易禁地地段营造140公里防护林,总面积400公顷,植树140万株,总投资5000万元。到2001年,兵团在两大沙漠边缘兴修水利,植树造林防风固沙,建起了数千公里的绿色屏障,形成1064千公顷的新绿洲,为新疆经济社会的可持续发展创造了良好的生态环境。

8. 加快了城镇化建设的步伐

新疆的城镇化率在全国是比较低的,到2002年,新疆城镇化率只有33.8%,兵团只有28.3%。通过地方与兵团融合发展,现已取得了可喜的成绩。以乌鲁木齐市为中心的城市群、城市圈、城市带在逐步形成。这些城市对周边经济的辐射作用越来越大,石河子市、五家渠市、阿拉尔市、图木舒克市,这些新兴城市的成立和发展就是地方与兵团融合经济发展的典范,它集地方和兵团两种体制为一体,实行师、市合一的管理模式,已经显示出融合经济的巨大力量。

(三) 兵团与地方经济融合发展存在的问题和原因分析

1. 对地方与兵团融合经济发展的重要性、紧迫性认识不足

相当多的干部和群众特别是有些领导干部对新疆地方与兵团融合经济发展的重要性、意义以及潜力和效益认识不足和不到位,是发展融合经济存在的主要问题,也是其主要原因。没有把融合经济的发展放到新疆稳定发展的大局中,放到新疆改革开放的历史进程中,放到国内国际发展的大背景中,放到西部大开发的战略中,放到新疆全面建设小康社会的大目标中来加以认识,而是过多

地站在各自狭隘的利益上认识融合问题,因此缺乏发展融合经济的主动性和积极性。

2. 存在影响地方与兵团经济融合发展的体制性障碍

在一个地区存在两个相对独立的行政主体,及兵团党、政、军、企一体化的特殊体制在全国是唯一的。两种不同的经济运行主体在市场经济大舞台上进行资源配置时就难免产生体制性的碰撞。新疆地方和兵团经济体制改革相对滞后,虽然初步建立起了社会主义市场经济体制,但计划经济体制的弊端还是存在,党政不分、政企不分、政资不分的现象在不同程度上制约了企业独立自主的运行,制约了地方与兵团企业之间以产权为纽带的联合与协作,影响地方与兵团融合经济的发展。而兵团党、政、军、企合一的特殊体制与社会主义市场经济所要求的党政分开、政企分开是相悖的,但它的存在与发展既有历史的必然性,又有新疆特殊地区的客观性,兵团的体制本身也制约着兵团经济的融合发展,因而在新疆发展融合经济必须要有相应的特殊性措施。要积极探索兵团特殊的组织形式与社会主义市场经济体制相适应的有效途径和方法,充分发挥兵团组织化程度高、集团化特点突出、劳动者整体素质相对较高、能够集中力量办大事的优势。

3. 地方与兵团融合经济发展的领域不宽、层次不高

目前地方与兵团融合发展的主要领域集中在水、土、矿产资源开发、基础设施建设、生态环境保护和建设、城镇化建设等方面,在第二产业和第三产业上拓展的不够,特别是在科技、教育、文化、卫生、交通、旅游、信息和对外开放方面融合较少,在融合层次上还仅仅局限在互帮互学上,力量型融合较多,而在资本融合、思想融合、制度融合上较少,基层融合(场乡和企业)较多,以资本型融合的大企业、大集团还太少,更缺融合型的“航母”。

4. 地方与兵团融合发展不平衡

从总体来看,融合还不平衡。一是由于认识上的差距,导致地区在融合经济发展上不平衡,北疆地区快于南疆,发展比较好的是哈密、巴州、博州和兵团所在的师,其他地区发展较慢,边远地区发展更慢。二是发展水平不平衡。有的地方还停留在互帮互学、解决困难和无偿支援等初始阶段,融合的水平还比较低。哈密、巴州、博州、乌鲁木齐、石河子、奎屯等地、州市和兵团所在师在融合的层次和水平上已逐步发展到资本型融合和人才型融合,融合度比较高。三是发展的形式不平衡。融合发展应是全方位、多层次、多形式的,而有的地方还仅仅停留在口头上,融合的形式浮在面上,还没有深入到本地区、本部门、本行业、本单位经济建设和社会发展的实质性融合上。

5. 地方与兵团从整体上缺乏有力组织和领导

要使地方与兵团产业结构调整和生产布局从整体上达到相对合理和协调发展,就必须建立宏观调控机制,从新疆经济整体发展这个大局、这个高度做规划、搞调整,而目前地方与兵团之间在整体上就缺乏这么一个宏观调控体系或机制,缺一个宏观上的领导机构或指导机构来专司这一工作。在高层兵团与地方之间也只有联系会议制度,在中层也只有哈密地区成立了专门的地方与兵团融合发展领导小组和融合办公室,而在其他地、州、市都还没有这样的领导小组和办事协调机构。尽管2000年7月自治区和兵团在哈密召开了全疆性的“兵地融合发展,促进产业结构调整”现场会,大力推广哈密融合发展的经验,但时隔几年后,在地方与兵团高层和全疆其他地、州、市却没有成立相应的领导机构和办事机构。尽管有时召开联系会议,但执行时难以落到实处,影响地方与兵团融合经济发展的进程。

6. 地方与兵团经济融合的内在动力不足

任何经济形式的发展都有其内在要求,即资源配置市场化、利益追求最大化、企业运作市场化、市场竞争有序化。地方与兵团融合型经济也不例外,也有其同样的要求。但是从融合经济发展的进程来看,主要是靠党委和政府提倡来推动的,政府在融合中起了主导作用,而市场的基础作用发挥的并不好,还处于一种辅助性作用。在有的地方就出现政府撮合型融合,而非市场型融合的现象。由此,在对融合经济发展的具体管理上,就出现了以计划和行政手段为主,市场手段和法律手段为辅的局面。实践证明,政府推动型的融合经济其内在动力不足,只是一种松散型的融合,融合度不高就难以实现企业利益的最大化,其根本原因在于地方与兵团市场经济发展缓慢,企业缺乏主动融合的内在动力和利益连接机制,这也是地方与兵团经济在全方位、宽领域方面融合发展慢的根本所在。

7. 地方与兵团融合发展缺乏有力的理论和政策支持

地方与兵团融合经济发展已有十几年的历程,但对融合经济的理论研究严重滞后,还没有形成融合经济的理论架构,在微观层面的企业运作上缺乏规范性的指导意见。即使有的地方搞融合,也仅凭自身的现实需要和眼前的利益去做,缺乏自觉性、主动性和长期性,而缺乏理论指导的行动往往会出现盲目性。同时,地方与兵团融合经济发展也缺乏有力的具体政策指导,这也是新疆地方与兵团融合经济发展中“上面热、下面凉”的主要原因。尽管像哈密地区制定了一些政策性的指导文件和实施意见,但也很不完善,还需要与时俱进地上升到一个新水平。但从其他地区和全疆的范围看,目前还没有制定出用于指导地区性和全疆性的地方与兵团融合发展的具体政策,特别是缺乏资源共同开发使用的政策,投融

资和工商税收优惠政策、法律保障政策和共同实施“走出去”的支持政策,融合经济缺乏长效的保障机制,这样融合经济就难以在新的层面上拓展,其融合的水平也难以提高,即使融合了也难以长久发展下去,进而影响到整个新疆经济的发展。

三、兵团与地方经济进一步融合发展思路

(一)兵团与地方经济融合发展的原则

1. 坚持市场经济原则

自全面推进市场化以来,从整体上来看,新疆市场体系已经基本形成,生产要素市场初具规模。产品市场、资本市场、劳动力市场、技术市场迅速稳定地发展,市场基础设施逐步改善。地方与兵团同在一个区域内,面临着共同的市场,地方与兵团双方应共同组织和调动力量,参与开发大市场建设,共同开拓区外市场,组织优势资源的开发和优势资源的转换,把资源优势转换为产业优势、经济优势,打造品牌产品,共同占领国内和国际市场,加快经济发展的步伐。

在发展融合经济过程中,应充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,建立和完善区域统一开放的市场体系,将区域的外部交易变成内部交易、内部竞争变成内部协调,并且加速各种资源在地方与兵团间和地区间的流动,达到经济效益、社会效益和生态效益最大化,提高新疆区域竞争力。

2. 坚持优势互补、共同发展的原则

地方和兵团代表着不同的利益主体,因此,融合经济首先要建立在互惠互利、共同发展的基础之上。不论是地方、兵团还是中央驻疆单位,都要进一步破除封闭思想,打破条块分割和行政区划界限、行业界限、所有制界限,在互惠互利、优势互补的基础上,开展

全方位的联合与协作,在融合发展中确保地方与兵团双方利益和区域整体利益都得到兼顾,形成区域合力,在融合发展中实现地方与兵团各自优势的最佳组合和整体优势 $1+1>2$,达到双赢,共同发展,把新疆的“品牌”做强,把新疆的“蛋糕”做大。

3. 坚持统筹规划、合理布局的原则

过去的条块分割、争资源、争市场造成产业结构趋同、工业布局不合理,甚至造成资源浪费、生态破坏等,一个重要的原因就是缺少统筹规划。要吸取这方面的教训,牢固树立“一盘棋”思想,坚持统筹规划,严格按规划办事,着眼实际、着眼全局、着眼长远,切实以统筹的理念推进统筹发展,加快完善地方与兵团经济与社会统筹发展的政策体系。对于事关地方与兵团社会经济长远发展的重大工程项目,要经过双方充分协商,纳入统一规划,避免不必要的重复建设和浪费资源。

4. 坚持实事求是、分类指导的原则

坚持从新疆地方与兵团的实际出发,发展融合经济,求真务实,出实招,办实事,见实效,不走过场,不摆花架。由于新疆有15个地、州、市和90个市县,兵团下辖14个师,174个团场,不同的区域在资源和生产要素禀赋、经济社会文化基础和区位条件上存在着一定的差别,不同的区域也处于经济发展的不同阶段,而且不同的区域地方与兵团面临的融合发展问题不同,融合领域也有差异,因此要根据不同情况,区别对待,分类指导,采取不同的融合模式和政策措施。

5. 坚持经济一体化和特色区域经济协调发展的原则

现代市场经济要求各要素在社会间自由、充分流动,打破各种自然、人为的限制与阻碍,在开放与竞争的状态下实现社会资源的合理流动与优化配置。

地方与兵团融合经济是市场经济的内在要求,其实质是一体化了的区域经济,因此,若要达到预期经济目标,就必须在兵团与地方各行业之间遵循开放、竞争、合作的原则,使地方与兵团双方在生产、组织、政策协调方面趋向一体化、协作化、规模化和专业化,从而加速资源合理的流动与配置,促进产业的合理布局与分工,提高经济运行效率,发展各具特色的区域经济。

6. 坚持可持续发展原则

有人认为,保护资源、环境和经济发展之间的关系是“鱼与熊掌,不可兼得”。其实正好相反,经济发展了,环境也会改善。实现可持续发展离不开经济的发展,而要实现长期、持续的经济,又有赖于地方与兵团的融合来发展经济。在发展新疆地方与兵团融合经济的过程中,如何根据自身特点,解决好环境与发展的关系,促进经济增长,实现既定目标,是新疆面临的重大课题。

新疆经济发展处于起步阶段,经济系统的抗逆性较弱,在实施地方与兵团经济融合发展规划中,必须用可持续发展的战略来代替那种急功近利、盲目发展的短视做法。坚持“三同步”(项目与污染治理同步设计、同步施工、同步运行),加快经济增长方式由粗放型向集约型转变,提高经济增长质量,在追求经济增长和发展的同时必须保护环境,保护生命支持系统,保护生物多样性,保持生态系统的完整性,重视发展教育,促进科技进步、人才开发和引进,控制人口数量,提高人口素质,坚持人口、资源、环境与发展相协调,最终实现自然—经济—社会复合系统的持续、稳定和健康发展。

(二)兵团与地方经济融合发展的方向

新疆地方与兵团在融合发展的领域上,两者融合的范围十分广阔,主要涵盖资源勘探与利用、市场建设、西部大开发建设、对外开放、小城镇建设、环境保护、教育和人才培养等七大方面。

1. 加强地方与兵团双方在资源勘探与开发利用领域的合作

新疆的矿产资源十分丰富,矿种多,是我国重要的成矿远景地区和资源战略接替基地之一。地方与兵团双方应充分认识当前的大好发展形式,携手共同开发矿产资源,避免过去在矿权争夺上发生的纠纷和摩擦。避免造成重复建设、滥采滥挖、浪费资源、破坏环境等不利现象。今后应在统一规划、统一开采、利益分配、开发权转让、矿产企业整合、共同打造企业集团等方面,实现融合发展。新疆拥有丰富的水资源,开发潜力巨大。解决好水资源时空分布的不平衡,开源节流,合理配置,可以满足自治区及兵团中、远期可持续发展需求。兵团和自治区应当在水利基础设施建设、水电开发、水资源的分配、水价的确定等方面展开进一步合作,统一思想,提高认识,形成合力,主动工作,共同研究,以解决双方的用水困难问题和长期以来相互争水的矛盾。新疆土地资源丰富,有可垦荒地1亿多亩,宜农荒地7000多万亩,人均耕地面积大大高于全国平均水平。地方和兵团应积极合作,充分利用、发挥各自优势,在国家政策许可的范围内有计划、有规划地进行合作开发,使新疆的水土资源得到合理的配置和充分利用。同时也对新疆发展高效、特色的农牧业起到积极的推动作用。

2. 共同参加西部大开发建设,统筹新疆基础设施和生态环境建设

当前普遍现象是地方与兵团双方在农业基础设施、工业基础设施、交通运输业的基础设施和通信、网络基础设施等方面自成体系、互不干涉,致使在同一小区域内出现两种相同的基础设施,造成基础设施使用效率低下、浪费严重、管理不便。地方与兵团双方应树立一家人的思想观念,坚守节约资源的优良道德品质,共建、共管、共用、共护一套基础设施,提高基础设施的利用效率,杜绝不

必要的浪费再次发生在具体工作上,打破地域界限,消除地方与兵团分割的错误思想,统一规划、统一布局。

3. 加快建设新疆(地方与兵团)统一大市场

融合发展的根本机制是市场机制。融合就是以市场为导向,以利益为目的,联合起来增强竞争力。为了使地方与兵团双方在原料采购、产品销售等环节上尽可能地降低成本,获得最大利润,地方与兵团双方应联合起来建设、培育一个开放、公正、规范的市场体系。地方与兵团双方政府应改变过去的做法,打破自我封闭状态,消除地方与兵团行政界限,通过合作、交流、平等交换,建立一个统一、有序的大市场,实现地方与兵团之间优势互补。地方与兵团双方应长期按照产权交易原则、市场经济原则、效益优先原则使各种要素在区域内自由流动和优化配置。同时,以此确保各市场主体在机会均等、公平交易准则的约束下积极参与市场竞争,通过地方与兵团双方协议形成市场合力,共同调节生产要素的投入和转移,为地方、兵团企业的和投资商发展提供一个良好的市场环境。

4. 共同协调对外开放政策和行为

地方与兵团双方应充分抓住西部大开发和我国加入 WTO 的历史机遇,进一步实施相关优惠政策,加大对外开放的力度,使新疆与国外和区外的贸易进一步扩大,来往更加频繁,在共同实施“引进来”和“走出去”的战略中,充分发挥地方与兵团联合优势,对外携手共创同一品牌,不再相互压价竞相出口、相互抬价竞相进口。在引进外来资金、项目过程中实行“谁引来、谁利用、谁建设”的原则,不再彼此无序、盲目竞争,而且双方应协商制定和落实相关外资、外贸的各项优惠政策,为对外开放、发展外向型经济创造良好的内部环境。

5. 统一城市规划、共建新疆城镇体系

新疆城镇建设相对薄弱,城镇等级体系结构不尽合理。兵团的许多师团部所在地设在地方的市、县、镇内,但是与地方政府在城市(镇)建设方面互不通气、互不协商,自成体系,致使城市(镇)建设混乱、不合理。今后地方与兵团双方应坚持城建不可分割的客观规律,统一规划,共同建设,避免城市(镇)建设无序,以利于形成统一的城市建设风格。在新疆小城镇建设方面,地方与兵团双方应从区域发展的大局出发,共同研讨、商议,统一城镇体系规划,合理布局小城镇,共同完善新疆城镇体系,避免区域内小城镇数量过多或缺少的不合理现象再次发生,让小城镇充分发挥沟通、连接城乡的桥梁作用,促进区域城镇化发展。

6. 统一环境保护的规划、政策,联合环境执法

新疆地域广阔,生态环境脆弱。特别是在生态环境劣变区,往往是兵、地相互交错,共同居住的地区。因此,要搞好新疆的生态建设,必须树立全疆一盘棋的思想,在大河流域综合治理、能源开发与生态保护、控制污染物排放、绿色通道工程等方面,树立生态共建的思想。紧紧抓住国家实施西部大开发战略的历史机遇,搞好生态建设。把扩大生产的重点放在如何提高资源的利用效率方面,对大面积开荒等建设项目应持谨慎态度。在完善绿洲生态、治理荒漠、实施重点生态工程以及城市(镇)污染防治中需统一步伐,特别是在目前实施的大型河流综合治理和水土综合开发项目中,要充分体现地方与兵团的合作意识,把地方、兵团各自优势集中起来,统一规划,统一布置。在项目争取上共同努力,相互支持,协同作战,共同做好新疆环境保护和治理工作。

7. 合作开展教育和人才培养

地方与兵团在教育和人才培养方面,应该充分整合资源,无论

是学历教育还是为区域培养科研与技术人才,都应采取谁有条件支持谁发展。应对区域人才培养做出科学合理的总体规划,提高水平,办出特色。地方与兵团双方教育部门及机构应不定期地进行教育方面的技术、信息交流,同时也应鼓励地方与兵团双方的教师到学校讲课及共同研讨教学方法。在科研和人才培养方面,地方与兵团双方的科研机构可以加大科研合作与成果交流力度,联手共同培育先进、高科技人才,同时,也可以让双方的优秀人才相互交流、传授知识技术,使兵团和地方的发展得到有力的人才资源和技术支持保障。

(三) 兵团与地方经济融合发展的保障措施

1. 统一规划、共谋发展

地方与兵团共同研讨区域经济发展的总体目标和经济发展方向,把握国际、国内的产业结构调整及劳动地域分工的系统特征,结合区内外市场格局,编制统一的区域发展总体规划和产业部门发展规划。

在经济一体化的外部环境中,区域经济发展应根据区域的资源禀赋、区域的比较经济优势,在区域内部调整好市场关系,合理解决好区域产业组织中存在的问题。在产业结构调整和产业空间布局上,要以区域整体发展、形成合力、发挥区域优势为目的,占领疆内、国内、国际市场为目标,协同一致,共谋发展。

2. 制定统一的产业政策、法规及行为规范,创造公平竞争的外部环境

在经济发展上,要做到地方与兵团一盘棋,按照区域发展的内在规律,组织生产,配置资源。不能只停留在两套经济系统相互开放、互相参与的基础上,在区域内营造公平竞争的环境,给所有企业以广阔的发展空间。地方与兵团企业在市场准入、税负、资源获

得途径等方面应具有同等待遇和同等的市场机会;防止企业间不正当的竞争行为(压价销售、官商勾结、相互诋毁、假冒产品、贿赂、回扣、吃喝)扰乱市场经济秩序,造成市场竞争机制不能转化为创新动力;遏制机会主义倾向,健全市场规则和社会规则,强化信用观念,防止企业信息失真,市场风险增大,提高企业间经济关系的可预见性。

3. 宏观调控与市场有机结合,实现资源的优化配置

区域的发展速度,区域表现出的效率,很重要的一方面表现在区域资源能否实现优化配置。在新疆特有机制下,地方与兵团是否融合,政府能否在政策、组织管理、区域发展方向等方面达成一致,是合理利用和配置资源的前提。这也是新疆及新疆各地、州能否合理配置资源基本的条件之一。

4. 防止无序的资源开发,破坏生态环境

在经济发展的过程中,防止对矿产资源的无序开发,降低矿产资源的利用效益,破坏地表的植被覆盖。在土地和水资源的开发利用中,防止流域内上、中、下游不协调开发改变资源时空分配,造成流域内经济效益的空间转移,总体经济效益低下,自然生态环境劣变。

5. 共同投资开发,建立多元化的投融资机制

当前,兵团和地方在旧产业的改造升级和新项目的投资开发中因资金、技术、人力等不足,极大地削弱了地方与兵团双方的经济发展。今后必须打破原有的独立投资、重复建设的恶性发展局面,鼓励地方与兵团联合寻求新的投资渠道。地方与兵团联手营造一个良好的投资环境,通过直接、间接引资方式,制定各种优惠政策,动员地方与兵团双方各方面的力量共同参与投资,形成一个包括国家投资、地方政府与兵团合作投资、社会投资、个人投资和

引进外资在内的多元化投资格局。

6. 促进区域内生产协作网络的形成

目前新疆各地、州及兵团内部的专业化分工程度比较低,区域经济本身缺乏紧密的专业化分工与协作。“大而全”、“小而全”式的企业几乎将产品生产的各个中间产品的生产内化于企业,很少形成外部协作的关系,造成大企业少而不强,小企业多而不活。政府应在政策上促进区域内专业化分工协作网络的形成和生产协作体系的发展,增强企业间的关联效应,提高社会整体的经济效率。

7. 共建工业(农业)加工区或开发区

新疆地大物博,各种资源丰富,特色农产品种类多、品质优。由于地方与兵团之间长期存在利益等方面的冲突,地方与兵团之间难以进行合作,始终是一种自成体系、孤立发展、相互诋毁的恶性发展,致使区域内的资源不能合理开发利用,农产品不能实现深加工,产品附加值很低,也致使各产业部门呈现出规模不经济、不能获得集聚效益的态势。应从本质上让地方与兵团实现融合,结合区域总体规划,统筹考虑各工农业加工区、开发区的合理布局,保证工农业加工区、开发区的原料、产品的物流畅通无阻。

8. 推动企业相互参股,加快企业重组

股份制使地方与兵团利益双方按照共同利益目标和一定的规则进行合作,迅速形成发展合力。在追求共同利益最大化的目标下,股份制企业经营管理方面各施才华、优势互补、共谋发展策略。把地方与兵团股份制和区域发展结合起来,把地方与兵团股份制作为地方与兵团企业层面融合的主要形式予以推广,为地方与兵团融合发展奠定基础,创造条件。

依据现有地方与兵团企业的性质、专业化水平等因素进行产业资本重组优化和企业重组整合。双方集中人力、物力、财力共同

做大做强区域的主导产业、支柱产业和优势、特色产业,提高企业的专业化水平,扩大企业的规模效益、关联效益、综合效益。

9. 开展技术合作,建立互动创新机制

区域的发展速度、区域产出效率及区域经济发展水平,很重要的一方面表现在区域的技术水平及技术贡献率。针对地方与兵团当前的技术现状和经济发展水平,在技术开发上,要做到地方与兵团一盘棋,充分发挥各自拥有的技术优势,联合研究、开发新兴技术,双方应长期进行知识技术方面的交流,实现地方与兵团技术共享的目的,以此提高区域整体科技水平。

倡导企业之间与其他经济组织间的开放互助精神,克服传统保守主义和信息技术保密阻碍企业间的信息共享和数据交流,建立良好的创新合作机制和合作氛围,逐步使企业与产、学、研等创新组织形成社会性和商业性的相互依存关系,成为区域创新的知识来源和科技创新的始发性供给源。

参 考 文 献

1. 刘世庆:《中国西部大开发与经济转型》,经济科学出版社 2003 年版。
2. 谷书堂:《社会主义经济学通论》,高等教育出版社 2000 年版。
3. 郭熙保、胡汉昌:《后发优势研究述评》,《山东社会科学》2002 (3)。
4. 韦琴:《中国西部经济发展报告》,社会科学文献出版社 2005 年版。
5. 李键:《关于推进我国经济增长方式根本转变的思考》,《江西社会科学》2005(1)。
6. 谢地:《产业组织优化与经济集约增长》,中国经济出版社 1999 年版。
7. 范萍、王红艳、雷敏:《新疆经济增长质量评价的新思考》,《新疆经济研究内参》2005(2)。
8. 王国明:《新疆经济增长方式从粗放型向集约型转变简析》,《新疆金融》1996(7)。
9. 何国勇、徐长生:《比较优势、后发优势与中国新型工业化道路》,《经济学家》2004(5)。
10. 丘远尧等:《提高新疆经济增长质量、效益的途径选择和政策

- 措施》，《新疆经济研究内参》2005(11)。
11. 王竹香：《发展农产品加工是发展山区县域经济的首要选择》，《农产品加工》2005(3)。
 12. 杜丽群：《西方投资理论及其借鉴意义》，《中央财经大学学报》2000(12)。
 13. 苏学愚、封斌：《西方消费理论的演进》，《特区经济》2005(5)。
 14. 杨梅：《新疆民间投资发展现状与对策》，《新疆农垦经济》2005(2)。
 15. 李新英：《新疆利用外资需注意的几个问题》，《新疆社科论坛》2000(4)。
 16. 余永定、张宇燕、郑秉文主编：《西方经济学》，经济科学出版社2002年版。
 17. 徐湘瑜、栾华、蓝颖文、刘志东：《深化投资体制改革，进一步确立企业的投资主体地位》，《中央财经大学学报》2005(4)。
 18. 郝寿义、安虎森主编：《区域经济学》，经济科学出版社1999年版。
 19. 苏东水主编：《产业经济学》，高等教育出版社2000年版。
 20. 林兆木：《关于新型工业化道路问题》，《宏观经济研究》2002(12)。
 21. 谢婷婷：《金融发展对新疆经济增长作用的实证分析》，《沿海企业与科技》2005(8)。
 22. 《上海发展循环经济研究》课题组：《上海发展循环经济研究》，《宏观经济研究》2001(8)。
 23. 何德旭、姚战琪：《政策性金融与西部大开发》，《金融研究》2005(6)。
 24. 唐建新：《基础设施与经济增长——兼论我国基础设施“瓶颈”

- 约束产生的原因与对策》，《经济评论》1998(2)。
25. 陈秀山、张可云：《区域经济理论》，商务印书馆 2003 年版。
26. 李贺军：《中国经济增长方式选择》，社会科学文献出版社 1999 年版。
27. 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆 1972 年版。
28. 李兆前、齐建国：《循环经济理论与实践综述》，《数量经济技术经济研究》2004(9)。
29. 张凯：《对循环经济理论的再思考》，《中国人口、资源与环境》2004(6)。
30. 韦前、荆艳芳：《我国循环经济研究(1994—2005 年)的基本情况、特点与态势》，《学术研究》2005(9)。
31. 高新才：《区域经济与区域发展》，人民出版社 2002 年版。
32. 伍海华、金志国、胡燕京等：《产业发展论》，经济科学出版社 2004 年版。
33. 郭励弘、张承惠、李志军：《高新技术产业：发展规律与风险投资》，中国发展出版社 2000 年版。
34. 何荣天：《产业技术进步论》，经济科学出版社 2000 年版。
35. 仇保兴：《小企业集群研究》，复旦大学出版社 1999 年版。
36. 李悦：《产业经济学》，中国人民大学出版社 2004 年版。
37. 郭克莎：《中国产业结构变动趋势及政策研究》，经济管理出版社 1999 年版。
38. 刘晏良主编：《跨世纪新疆农业与农村经济发展研究》，新疆人民出版社 1999 年版。
39. 陈小昆：《新疆就业结构分析》，《新疆社会科学》2004(6)。
40. 朱海仑：《加快和田地区新型工业化建设的战略思考》，《新疆

- 社会科学》2005(4)。
41. 谢守红、宁越敏:《中国大城市发展和都市区的形成》,人大复印资料 2005(1)。
 42. 程必定:《以农村为主导统筹城乡、区域和谐发展》,人大复印资料 2005(7)。
 43. 玛依拉·米吉提:《对乌鲁木齐建设现代化国际商贸中心的探讨》,《新疆财经学院学报》2005(1)。
 44. 樊胜岳、程国栋等:《西北地区发展战略与对策研究》,海洋出版社 2003 年版。
 45. 董新光、姜卉芳、邓铭江:《新疆水资源短缺原因分析》,《新疆农业大学学报》2004(1)。
 46. 王世江、邓铭江、李世新:《新疆水资源开发利用的基本认识与实践》,《新疆农业大学报》2002 年增刊。
 47. 邓铭江:《发展新疆农业节水的总体思路》,《节水灌溉》2004(2)。
 48. 董新光、郭西万、董慧、虎胆·吐马尔拜:《新疆地下水最佳开发利用模式探讨》,《新疆农业大学学报》2001(3)。
 49. 国家林业部:《2005 中国荒漠化和沙化状况公报》。
 50. 王让会、周兴佳、张惠珍:《新疆土地荒漠化灾害及其对策》,《南京林业大学学报》2002(3)。
 51. 舒强:《新疆土地退化的成因分析与防治对策》,《新疆环境保护》2000(3)。
 52. 杨健、华贵翁:《新疆土地荒漠化及其防治对策》,《生态学杂志》2000(3)。
 53. 张雷:《新疆荒漠化治理卓有成效形势仍然严峻》,《草业科学》2004(8)。

54. 刘明智、努尔巴衣·阿布都沙力克、潘晓玲:《试论草地在新疆生态环境建设中的作用》,《新疆大学学报》(自然科学版)2005(1)。
55. 赵万羽、李建龙、齐家国、刘旭:《新疆草地生态安全问题、现状与对策分析》,《干旱区研究》2005(1)。
56. 郭选政、赵德云、张江玲:《新疆草地生态环境恶化与综合治理对策》,《草食家畜》2001(3)。
57. 阿不拉·托热甫:《以可持续发展为目标治理新疆草地》,《新疆畜牧业》2004(1)。
58. 刘甲金:《论干旱地区绿洲生态与绿洲经济:关于绿洲经济学的初步探索》,《新疆财经》2004(5)。
59. 杨金龙、吕光辉等:《新疆绿洲生态安全及其维护》,《干旱区资源与环境》2005(1)。
60. 刘新平、韩桐魁:《新疆绿洲生态环境问题分析》,《干旱区资源与环境》2005(1)。
61. 张军民:《新疆绿洲的生态环境特点及区域开发规律研究》,《兵团教育学院学报》2004(1)。
62. 邓铭江:《塔里木河下游应急输水的水生态环境响应》,《水科学进展》2005(4)。
63. 曲伟、李霞、田盛:《塔里木河下游应急输水与生态改善监测评估》,《水资源保护》2005(1)。
64. 胡维斌、杨德英、任登举:《生态艾比湖》,《国土绿化》2004(8)。
65. 刘艳、于新:《对艾比湖湿地生态环境的思考》,《新疆林业》2004(4)。
66. 王锋:《新疆天山北坡经济带生态环境保护思路探讨》,《新疆环境保护》2004(4)。

67. 周国胜、沈炜珍等主编:《新疆生产建设兵团经济社会 50 年纵览》,新疆美术摄影出版社 2004 年版。
68. 高志刚、韩延玲:《新疆区域经济发展状态综合评价》,《地域研究与开发》2003(8)。
69. 韩延玲:《新疆兵团与地方经济发展量化分析》,《塔里木农垦大学学报》2004(9)。
70. 王小平:《新疆兵团屯垦戍边的历史贡献》,《兵团党校学报》2004(5)。
71. 韩德麟、高志刚、樊自立等:《新疆资源优势及开发利用》,商务印书馆 2003 年版。
72. 《新疆区域经济与投资环境研究》课题组:《新疆区域经济与投资环境研究》,新疆人民出版社 2005 年版。

责任编辑 詹素娟 纪希萱

封面设计 王 勇

图书在版编目(CIP)数据

西北区域经济发展蓝皮书 新疆卷/高新才 高宏霞主编. —北京:人民出版社,2008.4

(西北区域经济发展蓝皮书)

ISBN 978-7-01-007020-9

I. 西… II. ①高…②高… III. ①地区经济-经济发展-研究-西北地区
②地区经济-经济发展-研究-新疆 IV. F127.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 053116 号

书 名 西北区域经济发展蓝皮书 新疆卷
XIBEI QUYU JINGJI FAZHAN LANPISHU XINJIANGJUAN

作 者 高新才 高宏霞 主编

出版发行 人民出版社
(北京朝阳门内大街166号 邮编 100706)

邮购地址 北京东城区朝阳门内大街188号
鸿安国际商务大厦C-1201 邮编 100010

邮购电话 (010)65181955 (010)65224882 转 812/813

印 刷 北京京宇印刷厂

经 销 新华书店

版 次 2008年4月第1版 2008年4月北京第1次印刷

开 本 880毫米×1230毫米 1/32

印 张 14.375

字 数 331千字

印 数 0,001-3,000册

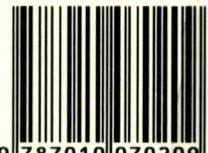
书 号 ISBN 978-7-01-007020-9

定 价 30.80元

责任编辑：詹素娟 纪希萱

封面设计：王 勇

ISBN 978-7-01-007020-9



9 787010 070209 >

定价：30.80元