

创造投资软环境 促进西部大开发的

肖金成

要使西部开发有实质性的突破，必须借鉴东南沿海的经验，在若干可以成为增长极的“点”上和具有开发价值的“面”上，实行特殊政策和相对于东部更加灵活的措施，努力创造促进西部大开发的投资软环境，吸引外商投资、东部投资、当地企业投资和个人投资，使“特区”、“开发区”效应在西部大开发战略中再次展现。

一、对西部地区实施优惠的

税收政策

税收政策是重要的经济杠杆。80年代初，国家通过税收优惠政策极大地促进了东部地区特区与开发区的发展。在西部大开发中，为促进西部地区经济发展，鼓励外商到西部地区投资，也应实行优惠的税收政策。国家应加大对西部地区的政策倾斜力度，使外商在进行比较后，觉得在西部地区投资有利可图。对沿海地区的三资企业向西部地区转移和再投资，也应享受优惠待遇。我们认为，调整区域税收优惠政策的主要动因应当是减少或消除原有政策对地区差距扩大的效应，调整的基本方向应是适当增加对西部地区优惠，与西部大开发战略相一致。因此，建议在西部地区的开发区内的企业，无论外资还是内资，都享受和东部开发区相同甚至更优惠的税收政策。

二、完善分税制，规范财政转移支付

为了促进地区经济的协调发展，支持西部地区大开发，有必要进一步完善分税制。首先，适当调整中央与西部地区的共享税分成比例。考虑到中西部地区现有经济发展水平和财政能力低，可以将中央对西部地区的增值税分享比例“区域化”，比如对西部地区经济最弱省，实行“五五分成”，对次弱省实行“六四分成”。这样不仅体现了国家对西部地区的有力支持，而且有助于促进中西部大力发展资源的深加工，推进其工业化的进程。其次，将企业所得税改为共享税，不再分中央企业和地方企业，采用中央与地方分率计征的办法，这样，既可以提高中央与地方政府收入状况的关联度，避免以往各级政府过分注重本级收入及按隶属关系纳税产生的限制企业到西部地区投资的地方保护主义倾向，特别是可以增加中央企业对地方财政的贡献，切实推动中央企业与地方经济的融合。再次，应将营业税改为共享税，规定和增值税相

同的分成比例。建议把个人所得税全额作为中央税，以扩大财政转移支付的资金来源。

现在实行的中央财政的转移支付包括税收返还、体制补助、过渡期转移支付、专项拨款和结算补助等5种形式，其中主体是税收返还。税收返还的分配办法是以1993年为基数，每年维持1:0.3的增量返还，由于这种返还比例没有地区差别，返还数额的大小与地方财力的增长成正比，因而实际获得数额最多的还是经济发达的东部地区。这不仅固化了原有财政承包体制下形成的地方既得利益和财力不均衡格局，而且在进一步拉大地区间的经济差距。

税收返还不是真正的财政转移支付，真正的财政转移支付是中央财政为平衡地区差距而对欠发达地区的财政补助。因此，规范财政转移支付的设想是将现行的中央对地方财政转移支付统一划分为两大类。一类为“均等化转移支付”，主要目标是支持地方财力弱的地区，促进公共服务水平的区域均等化，提高欠发达地区公共服务水平和公共福利水平。均等化转移支付数额的确定，可采用“均等线支付法”，即首先确定“收入均等线”，根据各地区人均财政收入和一定时期可用于均等化转移支付的数额，划定一个标准的收入均等线，只有在均等线以下的省区才有资格获得“均等化转移支付”。然后，依据地区综合发展水平包括人均GDP水平、城市化水平、人均财政收支、运输网密度、通信设施、教育和卫生设施等指标，划分若干等级，确定各个有资格获得转移支付省区的转移支付数额。另一类是专项拨款补助，属于特殊的有条件的补助，主要用于对“老、少、边、穷”地区的扶持、对落后地区大型基础设施建设和部分基础产业发展的支持以及用于某些地区意外灾害事故的补助等。通过财政转移支付支持西部地区，实质上是优化投资环境的一种手段。中央政府通过加大对西部地区的

财政转移支付,使地方有财力加大农业、能源、交通、通讯部门的投入,加快基础产业和基础设施的发展,增强其投资吸引力,为竞争性项目的发展创造条件。

三、设立西部发展基金和西部产业投资基金

国外政府为促进本国落后地区的发展大都设立专门的基金支持,如意大利的南方发展基金、巴西的亚马逊投资基金等。借鉴国际经验,为加快西部地区经济发展和开发,应以中央财政为主渠道设立西部发展基金。

西部发展基金的资金来源由中央和地方共同承担。首先可将个人所得税和消费税的一定比例或增加部分作为西部发展基金的来源。其次可将现有的“支持不发达地区发展基金”、“少数民族贫困地区温饱基金”和各种财政扶贫资金集中起来作为西部发展基金的来源。第三,各省市地方财政也应出资一部分。出资比例应根据其经济发展水平和财政收入能力划分不同等级确定,基本原则是经济实力越强的省市,出资越多,其中东部地区各省市可将“对口帮扶”资金作为出资额的一部分。此外,社会各界的捐赠、国际开发援助机构及各国政府的援助捐款也应并入西部发展基金。

西部发展基金的使用方向,一是用于对西部地区基础设施建设和重点产业发展的“投资补贴”,一般是按照对落后地区项目投资总额的一定比例予以补贴或奖励。二是对商业银行贷款予以贴息。商业银行对西部地区贷款客观上存在着比发达地区更大的风险,为鼓励和引导商业银行增加对西部地区企业的贷款,可按照贷款数额给予一定比例利息补贴或风险补贴。三是对创业投资公司提供资本金和中小企业担保公司提供担保的风险资金来源。四是用于解决城镇就业的“就业补贴”,通常是根据企业在不发达地区创造的就业机会给予企业一定数额的补贴,以降低企业的工

资成本,鼓励企业多用工。五是用于西部贫困地区的“扶贫开发”补贴,扶贫开发补贴不是救济,也不是对特困户进行养殖、种植活动给予资金支持,而是对龙头企业帮助特困户摆脱贫困给予的补贴。

设立西部发展基金的目的是鼓励东中部投资者到西部投资,促进当地的资本形成,它是一种诱导性基金,不能把其用于项目投资,否则便起不到政策工具和经济杠杆的作用。

西部产业投资基金与西部发展基金完全不同。它是一种证券性共同投资基金。向公众公开发行,并可在证券交易所上市交易。其使用方向是投向西部地区特定行业、企业和项目,支持西部地区产业的发展。产业投资基金具有双重性质,即效益性和产业指向性。其他都和共同投资基金相同,即公众投资、专家管理、风险共担,共同受益。

四、建立创业投资公司,鼓励企业和个人投资

一个国家的经济发展能否充满活力,关键要看能否形成一种新兴企业前仆后继、不断涌现的良性经济增长与发展机制,新兴中小企业能否顺利成长则是良性增长机制的一个重要方面。创业投资公司在激励民间投资上可起到重要的甚至是根本的作用。创业投资公司应对新创办的中小企业尤其是高科技企业提供一部分资本,一方面分担投资者的投资风险,另一方面对民间投资起到一种导向作用,其目的也是以少量资金来推动民间投资的发展。

为新设立企业进行贷款担保也是鼓励民间投资的好办法。建议在西部地区各大城市设立相应的投资担保公司,对一些确需支持的中小企业提供贷款担保。

五、加快发展西部资本市场

我国西部地区大量剩余劳动力因生产投资扩张不足而得不到收入扩张的机会,停留在非常低的消费水平上。收

入增长缓慢所导致的消费需求不足,对经济增长产生了非常不利的影响。东部地区的投资资金因找不到有稳定消费需求支持的投资机会而闲置。在生产资料、劳动资料都非常充裕的情况下,甚至从全国来看,资金也非常充裕的情况下,却陷入了内需不振的境地,不能不说是金融抑制的结果。在这种情况下,通过金融深化,便能呼唤出西部大开发所需的巨额资金来。

近年来,我国资本市场特别是股票市场、基金市场和国债市场呈现出迅猛成长之势,不仅市场容量迅速扩大,而且市场体系也日臻完善,初步形成了现代资本市场的基本框架。利用资本市场直接融资是解决西部地区发展中资金短缺的重要途径。发展直接融资,不仅能分散在个人、机构手中的闲散资金集中起来投入西部大开发,而且也能避免间接融资造成企业债务负担过重。为此,需要调整目前的资本市场主要集中在东部沿海地区的格局,在西部的大城市建立区域性证券交易中心,条件成熟也应成立证券交易所。

发展西部地区证券市场有助于完善我国西部地区的区域市场体系,筹集该地区发展所需要的巨额资金,弥补银行信贷资金的不足。发展西部地区的证券市场,需要针对西部地区的特点,规范发展其证券市场主体——股份制企业,规范发展其证券市场客体——债券和股票,规范发展证券交易场所——区域性证券交易中心,培育扶持证券投资主体——机构和个人。

完善西部地区的金融市场对西部大开发也极为重要。国家应规定三大政策性银行对西部的贷款比例,防止其从自身的安全和效益考虑而对西部地区的歧视性贷款安排。对商业银行的贷款比例不好做硬性规定,但也应进行鼓励和引导,将效益好、前景好的项目推荐给商业银行,给商业银行在项目选择上的优先权。

(作者单位:国家计委国土开发与地区经济研究所)