

西部大开发与 地区间的经济合作

○ 刘玲玲 魏恒

实施西部大开发战略,中央政府应加大对西部地区财政资金的转移力度,在逐步提高全国各地区政府公共服务均等化水平的同时,通过专项财政转移支付资金加大对西部地区基础设施的投入,为吸引国内外投资者创造良好的投资环境。然而,在目前中央财政还很困难的情况下,除了可暂时利用增发国债筹集规模相当的资金之外,大规模、长期性投入缺乏充足财力的支撑。为此,必须探索形成一套在不动用或少动用中央财力情况下,促进地区间协调发展的较为灵活办法,即中央政府出政策,地方政府牵线搭桥,形成发达地区与中西部地区以投资、资源开发、转让技术、人才引进等为纽带的多种形式经济合作。

一、地区间经济合作的可能性

从我国的实际情况看,地区间开

展经济合作,其必要性与可能性在于地区间自然资源与经济发展水平的差异与非均衡性。我国幅员辽阔,人口众多,各地的经济地理条件、自然资源状况、社会历史条件、经济技术实力差别很大,经济发展很不平衡。东部沿海地区加工工业发达,但原材料和能源十分缺乏。西部地区是我国少数民族主要居住区,经济文化落后,交通闭塞,老、少、边、穷地区也主要集中在这些地带。尽管如此,西部地区也同样蕴藏着诸多有利的发展条件:

1.巨大的市场潜力,我国中西部地区地域辽阔,拥有全国总人口的64%,去年又有8000万贫困人口脱离贫困走向温饱,而这其中大部分人居住在中西部地区。从消费潜力上看,脱离贫困走向温饱,并进一步实现小康的人群,这一时期的市场消费潜力

是极大的。

2.外商投资形式出现新变化,中西部正在成为吸引外商投资的新场所。由于东部地价和劳动力工资增长较快,而中西部地区土地辽阔、价格便宜,并具有大量的廉价劳动力的优势日趋显著,外商投资正逐渐看好西部,1993年外商对西北部的投资就已突破了100亿美元,相当于改革开放13年的总和。西部大开发战略的实施,必将加快外商对西部投资的增长速度。

3.我国中西部地区拥有十分丰富的地上、地下资源,如煤炭、石油、有色金属储量的相当大部分都在中西部地区,经济发展的东部地区则相对资源短缺。

4.中西部地区拥有丰富、美丽的天然旅游资源,特别是西部地区由于交通不便、人烟稀少,自然景观保存完好,近年来虽已开发了一些旅游景点,但巨

大的旅游资源还没有得到开发和利用,加之一些地区特有的少数民族风情,发展旅游业的潜力非常可观。

5. 西部地区有着很长的边境线,拥有众多的周边国家,随着近年来这些国家经济的开放以及与我关系改善,边境贸易发展很快。西部地区的少数民族中,不少与周边国家有共同语言,共同的宗教信仰,共同的生活习俗,在发展边贸方面有着其他地区无法比拟的优势。

由此可见,资源分布和历史上形成的工业布局使我国东西部的产业结构和市场相互关联,互为补充。只有东西结合,优势互补,才能将西部的资源优势转化为经济优势。同时,东西结合,也是社会分工和专业化协作的结果。大力促进东部与中西部地区的经济合作,对中西部地区以及全国经济发展的意义是显而易见的。

二、地区间经济合作的几种形式

地区间经济合作的形式是多种多样的,从中央与地方政府角度考虑,至少应对以下几种合作形式予以多方面的政策支持:

一是互补型的合作模式,即依据地方经济的各自优势与劣势,互相补充,相得益彰,形成发达地区与中西部地区在资金、技术、资源、原材料、吸引各种专门人才和吸收利用外资等方面的经济合作,发达地区借助其资金、技术、人才和管理等方面的优势,与西部省区在资源开发利用、生态环境保护、旅游资源开发等方面的优势和商机相结合,形成强弱联合的互补型合作模式,带动西部省区的经济发展和优化地区产业结构,繁荣市场,增加就业,改善人民的生活水平。

二是聚拢型的合作模式,即西部中心省区依据已具有的较好经济技术基础、科技实力和人才优势,将周边地区的资源优势聚拢、集中,打破原有

行政区域划分的限制,优化资产存量,形成规模经济,建立以产业和特色经济为纽带的新型地区经济网络,增强大中型企业在国内国际市场上的竞争能力,发挥中心经济区域的影响力,并不断向周边地区辐射,带动西部地区在投资战略、产业结构调整与产业升级换代、企业经营管理思想等方面的不断创新,提高西部地区经济增长的质量和竞争实力。

三是“经济圈”模式,即围绕西部开发,中央对西部大型基础设施的投入,必然启动中西部各省区环绕流域、特定资源、大型投资项目等形成的合作“经济圈”,并围绕“经济圈”将形成新兴“边缘产业”或“辅助产业”,地方政府应抓住机遇,将此培育成繁荣当地经济的新增长点。同时,中西部各省区曾积极动议参与过各种形式的沿海、沿边区域合作的研讨与咨询,如“环渤海经济圈”、“欧亚大陆桥”、“东北亚经济圈”等。目前,中央应鼓励中西部各省区借助启动西部开发战略的时机,推进跨省区或跨国际“经济圈”的启动,扩大合作范围,明确各自定位,促进“经济圈”在出口创汇和边境贸易等方面的竞争与合作。

三、促进地区间经济合作的相应政策

为保证地区间经济合作的顺利开展,中央政府应在税收、投资、就业、社会保障、人口迁移、人才流动、进出口贸易以及边境贸易等方面制定更加务实、灵活和有效的政策与激励措施,调动全国各地经济合作的积极性。

第一,建议中央政府和西部地方政府制定优惠的土地政策,对承包、承租荒漠、沙化等土地进行生态林草建设的项目,可实行“一马克,一个厂”的拍卖、租赁特惠政策,以吸引东部地区投资者参与西部生态环境的治理与建设。

第二,为促进东部发达地区与西部省区在资源开发利用、生态环境保护、旅游资源开发等方面的合作,中央政府应制定一系列较优惠的税收政策予以支持。在企业所得税方面,建议对投资西部旅游业、油气等特定资源行业的投资或再投资行为,一律给予如同高新技术产业一样的税收优惠政策,即实行税收的投资抵免政策,以吸引多方面资金的投入。其次,对投资西部生态环境建设的项目,建议制定更加优惠的税收政策,如种植生态林草等项目,可规定几年之内实行免税政策,免税政策到期后,再视收益情况,实行较优惠的税收政策,以调动投资者对西部生态环境建设投入的积极性。

第三,在吸引人才方面,西部各省市地方政府除了在住房、户籍管理、家属安置、子女入学等方面制定优惠的政策外,还应支持企业为吸引高级管理人才和技术人才,实行技术入股、按生产要素参与收入分配等政策,调动他们的积极性,以吸引和留住人才。

第四,中央政府应鼓励东部各省市地方政府与西部各省市地方政府之间开展经济合作,中央政府制定规划并牵线搭桥,以重大项目如基础设施建设、资源开发、土地利用、荒漠治理等为契机,在吸引投资、技术、人才、管理的同时,带动稠密地区人口向西部地区的合理迁移,促进地区产业结构的优化和全国人口的合理布局。

第五,中央政府应引导和鼓励商业银行以及非银行金融机构加快对西部开发的金融支持。对西部地区发展前景可观的产业,如高新技术产业或资源开发等重大产业,应在上市融资、债务融资等方面给予优惠政策。还应鼓励金融机构或政策性银行,积极扶植西部地区有发展潜力的中小企业,增加就业,改善人民生活水平,培育地方经济新的增长点。

第六,建议中央政府加大对西部省市尤其西部贫困地区的财政转移支付力

度,提高当地地方政府的公共服务水平和依法行政的管理能力。西部各省市地方政府,要加快推进地方政府机构改革,简化手续,提高工作效率,改善政府形象,为西部大开发和吸引国内外投资者创造良好的法制环境、税收环境、公平竞争环境和良好的公共服务环境,为推进地区间的经济合作创造必要的条件。

第七,为繁荣西部地区的边境贸易,建议中央政府制定优惠政策和增加相应投入,鼓励西部各省市积极开展边境贸易,改善边境港口、机场、陆路交通等基础设施的硬件环境,规范边境贸易市场,增加出口,鼓励企业积极参与国际竞争与合作,增强企业的国际竞争力,不断繁荣地方经济。

总之,西部开发与建设,离不开东西部地区的经济合作,离不开中央政府优惠政策的扶植,也同样离不开人们尊重市场经济运行的法则。在中央政府不断增大对西部地区基础设施建设投入的同时,东西部地区的经济合作必须紧紧围绕西部地区可持续发展这一主题而形成共识:其一,西部开发与建设的动力源泉,蕴藏于西部地区市场的发育、现代企业制度的建立和企业法人治理结构的完善,并最终形成企业的竞争实力;其二,西部开发与建设的智力支持,来源于西部地区科技与教育的发展。东西部地区在科教方面的合作,是经济合作的基础;其三,西部开发与建设,不可能是一蹴而就的事情,它必然是一个长期的发展过程。在这一发展过程中,只有避免以牺牲环境为代价,避免一轰而起式的发展模式,才能完成西部开发与建设的历史重任。

(作者单位:清华大学经济管理学院)

浅议我国国债发行利率的合理确定

罗用能

实践证明,国债在缓解财政困难、解决财政临时性周转需要、优化资金投向、强化国家宏观调控政策、支持经济建设等方面,日益发挥着越来越重要的作用。但我国国债发行利率的确定主要采用以同期银行存款为基础的做法,使得国债发行利率不仅背离了市场经济条件下利率应该市场化的基本原则,而且成为国债利息支出逐年攀升的一个重要原因,相应加重了财政的负担。因此,加强对我国国债发行利率的深入研究,确定合理的国债发行利率,不仅是利率市场化的客观要求,也是我国国债事业快速健康发展的重要保证。

我国国债利率的形成和发展大致经历了以下几个阶段:一是1981—1984年低利率阶段,国家发行国库券利率为4—8%(年利率),低于同期银行存款利率;二是1985—1995年高利率阶段,国债发行利率9—14%,高于同期银行存款利率1—2个百分点;三是1996年向市场利率过渡阶段,国债发行利率的确定在承购包销的基础上由财政部与承销商之间通过招投标来达成;四是1997年至今,国债发行利率逐步降低,但仍高于同期银行存款利率,同时1999年新推出浮动利率债券。

综观改革开放以来国债发行利率的情况,可以看出,1981—1984年间发行的国债有变现赋税的性质,国债发行利率低于银行存款利率,是靠行政派购方式完成的。起初,发行人依据国债为最高信誉债券工具的特性,国债发行利率低于同期银行存款利率从理论上说是合理的,但长期生活在计划经济制度下的老百姓缺乏对国债这一金融工具的认识,况且在当时特定的情况下,国债与银行存款利率相比并无安全性的优势,保证国债的顺利发行只得求助于行政手段。1985年后,为增强国债的流通性,提高国债信誉,在全国61个城市开放国债转让市场,1991年全面开放国债流通市场,使得国债流通利率真正开始按市场规律