



从经济发展的关键要素来看，广大西部地区最为稀缺的不是劳动力、不是土地，也不全是技术，而是资本以及运用资本、组合要素的企业家和形成有利于要素充分利用和有效配置的制度。其中，资本在某种意义上是首要的难题。西部地区不仅自身资金短缺，资本形成困难，还存在一定的资金外流问题。西部大开发战略能否取得预期的效果，关键取决于能否形成一个有效的资金供应机制来解决资金短缺问题。由于西部大开发首先要解决的问题属于公共产品范围，因此，西部大开发的资金问题首先需要通过政府方式解决，即需要财政和政策性金融强有力的支持。

一、财政支持

(一) 财政直接投资。90年代以来，中央预算内资金对西部地区的投资比重基本保持在20%左右，从区域结构来看，对西部投资比重偏低。鉴于西部地区经济发展水平较低，基础设施建设缺乏，更多地需要由财政提供公共品和准公共品，所以通过发行国债投资于西部的基础设施建设是必需的。2000年中央继续实行积极的财政

政策，在发行的1000亿元长期国债中，大部分将用于西部的基础设施和生态环境建设的投入，如：水利工程、交通干线、输气管线、生态环境和优势资源开发等，国家还将拿出6亿元国债资金用于西部旅游项目的开发和建设。这些措施将对西部发展经济的硬环境起到重要的作用。除这些中央已确定的直接投资之外，还要特别提出的是，为获得最佳的社会效益及较好的经济效益，按照市场经济的运作规律，财政投资应侧重于提供公共品及部分准公共品，包括教育、医疗、社会基本保障等。特别是教育投资在西部财政投资中具有重要地位，和基础设施投资有相同的作用及功效。因为西部地区的人口占全国的23%，尚未实现温饱的3000多万贫困人口大部分分布在这一地区，而大部分文盲、半文盲人口也分布在西部，要使西部经济获得大发展，就必须加强西部的教育投资，特别是基础教育，这部分投资是政府的义务，目前通过“希望工程”、“烛光工程”等形式还不能根本保障西部的义务教育，所以通过发行长期国债筹集的资金应有一

部分专门用于基础教育投资，这是关乎西部发展的长久之计。

(二) 税收政策支持

1、适当降低与农产品相关的增值税。目前有关农业产品的税收尤其是增值税税率过高。我国增值税法规定，对农业产品包括种植业、养殖业、林业、牧业及水产业等生产的各种植物、动物的初级产品，除农业生产者销售自产农业产品予以免征增值税外，一切单位和个人销售外购农业产品或外购农业产品生产、加工后销售的应按13%的增值税税率征税。据调查，我国目前的油脂行业基本上都处于亏损状态，增值税的平均税率已达到农业产品营业额的5—6%左右。西部地区农业所占比重较大，为了发展西部生态农业，必须给予税收支持，如适当降低有关农业产品的增值税税率等。

2、落实对高新技术企业的税收优惠政策，加强技术创新，发展高科技产业。1999年底国家对高新技术产业制定了一系列优惠政策。如在增值税方面，一般纳税人销售其自行开发生产的计算机软件产品，按法定17%的税率征收后，对实际税负超过6%的部

分实行即征即退；在营业税方面，对单位和个人从事技术转让、技术开发业务和与之相关的技术咨询、技术服务取得的收入，免征营业税。在企业所得税方面，对社会力量资助非关联的科研机构 and 高等学校研究开发新产品、新技术、新工艺所发生的研究开发经费，可以在资助企业计算应纳税所得额时全额扣除。同时也鼓励外商投资企业和外国企业资助科研经费。在高新技术的进出口方面国家也给予了一定的税收支持。这些政策对促进西部高新技术企业发展是非常重要的，今后必须不折不扣地贯彻执行，不能因为眼前的一些小利，而伤害高新技术企业的积极性，从而造成更大程度上减少税源的不利局面。

3、制定一些吸引外资和内资投资于西部的税收优惠政策。尽管西部有其自身发展的一些优势，但是由于它深处内陆，交通、信息等软环境不甚便利，在同等条件下，在东中部投资比在西部投资具有明显的优势。据统计，到1998年末，东、西部实际利用外资的比重分别为87.83%、3.28%，东、西部利用外资的项目分别为82.12%、5%。所以在这种环境下，专门制定一些税收优惠政策，吸引外资和国内发达地区的资金投资西部是必要的。

(三)包括财政贴息在内的多种投资形式。政府投资西部除直接投资外，还可以采取多种形式，如通过财政补贴、财政贴息等形式，带动引导企业、地方政府投资于优先发展的行业。资金来源可通过发行中长期建设债券、建立西部开发专项基金、产业投资基金及发行彩票等多种形式来筹集。财政贴息是一种以有限的财政资金带动银行、企业等各方面力量进行投资的最好形式，它的乘数效应十分明显。世界银行的投资报告认为，财政贴息方式较财政补贴的效果更佳，所以在投资过程中世界银行更注重采用贴息方式。1999年我国也充分运用了财政贴息方式启动内需，中央财政从

国债资金中拿出90亿元作为贷款贴息，专门用于支持对重点行业和重点企业进行系统的技术改造，按5%的乘数效应测算，使用90亿元财政债券资金用于技术改造贴息，可拉动约1800亿元技改投资，取得了很好的效果。西部开发是一个长期的系统工程，可以考虑加快建立一个西部开发专项基金用于贴息，以支持城市建设和中小企业的发展。

(四)加大转移支付力度。我国在税制改革以前，对西部少数民族地区曾有每年补助递增10%的政策，但分税制实行后，这一政策实际上被取消了。西部地区由于历史、经济及地理位置的原因，地方财政困难，特别是1994年税制改革以后，赤字大规模上升，从1990年126亿元上升到1998年726亿元。为了增强西部地区的自我发展能力，加大对西部地区的转移支付力度是必需的。而且鉴于西部大开发将需要很长一段时间，为了保持制度的稳定性、连续性，应通过法律形式予以确定。

二、金融支持

(一)设立国家西部开发银行，提供政策性金融支持。政策性金融是西部大开发中的一个重要资金支持渠道。从国外落后地区开发的经验来看，一般都设立了专门的政策性银行提供金融支持。我国目前虽然有三大政策性银行，但由于现有的中国农业发展银行和中国进出口银行肩负特殊使命，国家开发银行虽然可以部分地承担西部大开发中的有关业务，难以完全局限于西部地区，且其发展方向正在变化，与西部大开发的要求有了一定的距离。因此，有必要设立新的专门面向西部大开发的政策性银行——西部开发银行。由中央财政出资设立，借鉴日本政策性银行的经验，将邮政储蓄划归西部开发银行运用，同时可以面向社会保障基金、商业保险基金和商业银行等发行金融债券融资。资金运用严

格限于西部地区的基础设施和基础产业方面。

(二)建立省区发展银行和市县商业银行，促进金融业相互竞争，改进服务。工农中建四大银行虽然在西部地区设立了数量可观的分支机构，但从整体上来看，吸收存款多于发放贷款，实际上类似于储蓄所，不能充分发挥商业银行的应有作用。改革开放以来发展起来的全国性或区域性中小型股份制商业银行，总部和分支机构基本上集中于东部沿海地区，近年来发展起来的城市信用社和在城市信用社基础上发展起来的城市商业银行也基本上集中于东部沿海地区。西部地区由于既缺乏股份制商业银行的分支机构，又缺乏自己的城市商业银行和城市信用社，新兴商业性金融机构的发展严重不足，致使国有商业银行处于典型的寡头垄断地位，西部地区金融服务相对于东部地区而言比较差，难以适应西部大开发的要求。借鉴改革开放以来东部地区的经验，西部大开发更加需要发展一批地方性的发展银行或商业银行。建议各省区各设立一个股份制的发展银行，作为准政策性银行，享受省区政府的一些政策优惠，承担省区内重点支持项目的融资任务。没有设立商业银行的市县可以设立一个商业银行，既可以从现有金融机构基础上增资扩股而成，也可以在通过接管现有工农中建四大银行拟撤并分支机构的方式组建。省区发展银行或与市县商业银行互不隶属，相互竞争，以便能够更好地发挥其积极作用，避免重蹈工农中建的覆辙。

(三)设立金融改革试验区，进行金融改革和金融创新试点。为了弥补西部地区金融改革与金融创新的人为滞后，可以在经济条件比较好、环境相对比较稳定的西部内陆中心城市如重庆、西安等地发展西部特区，包括设立金融改革试验区等，进行补课式或恢复性的金融体制改革和金融创新等试点。考虑到西部大开发对于金融支持的特殊需求，应该在补课之外，根据

西部地区的可能，在金融发展和金融创新方面给予一定的倾斜，即在西部地区率先推出一些东部地区所没有推出的金融创新项目，具体包括：

1、率先推进国有商业银行股份化试点。为了进一步调动国有商业银行等参与西部大开发的积极性，可以在金融改革试验区内允许国有商业银行进行股份制改革试点，建立现代银行制度，增资扩股，扩大业务范围，允许成立银行控股公司。

2、提前开放人民币业务，吸引外资金融机构进入西部地区。为了改变银行业分布过于集中于东部的不平衡状况，可以在WTO过渡期内提前一到两年对外资金融机构开放西部地区金融市场准入。加入WTO第一年即可允许外资银行经营法人人民币业务，第二或第三年即可允许外资银行经营个人人民币业务，利用东西部开放人民币业务的时间差来吸引外资银行进入西部地区，并通过外资银行的进入为中资银行提供业务和管理方面的竞争者。

3、探索开放混业经营，鼓励进行全能银行发展试点。为了促进西部地区金融业全面发展，可以允许西部地区独立性的商业银行等金融机构，在金融改革试验区内，通过独资、股份制和中外合资、合作方式经营包括银行业、证券业在内的全部金融业务，一方面为西部地区金融发展和金融深化提供机遇和支持，另一方面为中国金融业迎合世界潮流，从现在的分业经营逐渐向未来的全能经营过渡摸索道路、积累经验。

4、允许金融工具和金融业务创新，鼓励国有商业银行加大西部开发支持力度。鉴于现有金融工具和金融服务难以满足西部大开发的需要，除了在西部地区进行金融改革和体制创新试点之外，还应该进行金融工具创新。允许国有商业银行在金融改革试验区内发展金融租赁、银行票据、大额可转让存单、资产证券化等新的金融业务。

把发展高新技术 作为财政发展的 第一推动力

○ 黄斌

深圳经济特区的工业几乎是从小起步的。从1985年前的铺摊子、引进项目、打基础的起步阶段，到90年代初建立起了门类比较齐全、外向型的工业体系，特别是1992年以后，高新技术产业迅速崛起，以年均40%以上的速度高速增长，一批大型企业和企业集团初步形成。1998年全市工业总产值1848亿元，其中高新技术产业的产值约为900亿元；高新技术产品的产值655亿元，占工业总产值的35.4%。高新技术产品的出口总额也从1992年的1.92亿美元，增加到1998年的44亿美元，年均增长幅度为70%。深圳已经形成一批具有自主知识产权产品的骨干企业，初步建立起了以企业为主体，有财政政策支持的技术

开发体系，初步走出科技与经济、科技与财政紧密结合的新路子。

回顾深圳市高新技术产业发展的历程，我们的体会是必须切实贯彻科学技术是第一生产力的思想，把大力发展高新技术作为财政发展的第一推动力，正确处理好科学技术与财政的关系，走出一条科技与财政紧密结合的新路子。

一、财政要为科技引进创造良好的投资环境。深圳特区组建之初，经济起点低，科技处于零状态，财政基础薄弱。全市城区面积3平方公里，市区道路不足1公里，街道狭窄，房屋简陋，且水电供应紧张，根本不具备吸引科技移植深圳的投资环境。要想尽快发挥特区引进外国科技，并吸

(四)发展产业投资基金，支持西部地区支柱产业形成与发展。西部地区国有企业占有相当比重，中小企业发展缓慢，国有企业改革任务比较艰巨。为了促进现有企业的技术改造、兼并重组、二次创业和高新技术企业的成长发展，培育新的投资增长点，目前国家正在积极探索具有中国特色的产业投资基金发展模式。为了配合西部大开发，在产业投资基金试点中，

应该优先考虑西部地区的需要，在第一批试点中设立一到两个西部产业投资基金，为中小企业、高新技术企业提供创业投资，为国有企业改革、改组和改造提供重组基金，同时为基础设施建设提供投资基金。在产业投资基金大规模发展阶段可继续对西部地区给予适当的倾斜。

(作者单位：国家计委经济研究所)