

经济技术开发区的发展现状与财税对策

○ 解忠艳

中央从中部地区集中“两税”增量较多而转移支付数额较少,不利于有效控制和缩小地区差距;二是为了使测算更加准确,转移支付应测算到县级;三是要求在测算标准支出时,考虑影响地方财政支出的成本差异因素,其中共性问题如高寒因素、国定贫困县和老工业基地等;四是地方认为应逐步对专项拨款进行规范,用相对规范的方法来分配专项拨款。

对地方提出的一些意见,我们进行了有针对性的调研。我们认为,随着中央财力的不断增强,将逐步加大过渡期转移支付的力度;关于将转移支付测算到县级的课题,我们认为这种思路是值得肯定的,目前我们正着手数据收集、整理与分析,力争在分级次测算方面有所突破;对一些因素我们将在过渡期转移支付办法中予以考虑;对专项拨款我们将逐步引进相对规范的办法进行分配。

记者:目前,规范转移支付制度研究正在进行中,并取得了阶段性成果,您能否简要谈谈对我国规范转移支付制度基本框架的理解,您认为过渡期转移支付办法与规范制度是否可衔接?

姜:逐步建立规范化财政转移支付制度是深化分税制改革的一项重要内容或题中应有之义,是逐步实现各地区公共服务水平均衡化的迫切需要,同时也是缩小我国日益扩大的区域经济发展差距的重要措施。财政部会同有关单位组成的“规范转移支付制度操作方案”课题研究小组,已卓有成效地开展工作的。

我个人认为,规范转移支付制度,要着眼于长远,要有针对性,要确保新的转移支付制度具有科学性和规范性;同时,应将规范转移支付制度与完善分税制财政体制结合起来,统筹考虑。规范转移支付制度包括均衡拨款转移支付和专项拨款转移支付。就规范的均衡拨款转移支付制度而言,它的基本原则应包括:以公共服务能力的均等化为目标;以收入和支出为基础进行测算,确定均衡拨款转移支付资金的分配;收入和支出分税种和分支出项目根据客观因素进行测算;具有高度的公开性;有利于调动中央政府与地方政府两个积极性。而规范化专项拨款转移支付制度应遵循以下原则:专项拨款的设立要有利于中央政府实现其特殊政策目标;专项拨款的管理要坚持分散和统一相结合的原则;专项拨款的决策要民主、公开、透明;专项拨款的分配要有事权依据。

关于过渡期转移支付与规范制度的衔接问题,我们在过渡期转移支付办法设计之初以及完善过程中,始终作为一项重要的研究内容来对待。经过多年的调研,过渡期转移支付办法作了多次改进,从而更具开放性,特别是在以下几方面具备了规范转移支付制度的基本特征:一是基本目标与公共服务水平均等化相一致;二是以地方政府标准财政收支作为均衡拨款的基础;三是标准收支估算方法符合规范转移支付制度的基本要领。过渡期转移支付办法与规范转移支付制度的差别主要在于,过渡期办法只是增量调整,没有触及既得利益,同时标准收支测算方法尚需进一步改进。但是,这两点不会对两者的衔接构成任何实质性障碍。随着规范转移支付制度研究的深入,一些阶段性成果将逐渐融入过渡期转移支付办法中。就方法而言,过渡期转移支付办法日益完善本身,就是逐步向规范转移支付制度的过渡、转轨。

自1984年国家批准成立第一批经济技术开发区至今已15个年头,经过这十几年的建设和发展,开发区取得了令人瞩目的成就。其本身的效益及对总体经济,特别是对区域经济增长发挥了很重要的作用,成为所在城市产业结构调整与老企业改造的基地,经济的辐射和带动作用日益增强。总结开发区十几年建设的基本经验,探索、展望和规划开发区发展的前景,及时研究财税政策的配套改革问题,对促进开发区建设健康、稳定的发展具有非常现实的意义。

一、开发区经济发展的总体评价

(一)经济效益显著,实现投入产出的良性循环。目前,我国沿海开发区大都形成了相当的经济规模,并已进入旺盛的产出阶段,逐步成为新的经济增长点。据统计第一批国家级14个开发区1996年完成工业总产值19465.9亿元,占全国工业总产值99595.3亿元的19.5%。实际利用外资额171亿美元。以天津经济技术开发区为例,1996年完成工业总产值370亿元,比1995年增长62.5%,其中外商投资企业完成工业总产值364.6亿元,占开发区工业总产值90%。实现利润51亿元。比1995年增长了47%,财政收入21.6亿元,比1995年增长30.5%,出口总额达14.5亿美元。开发区的工业总产值占天津市工业总产值的比重已由1994年的10%提高到1996年的17.5%,实现了投入1元人民币,引进2美元投资,达到3美元产值的目标,成为天津市经济发展的重要支柱。

开发区经济的快速增长,表明开发区的经济进入良好的运行状态,为今后的发展奠定了坚实的基础,同时,也为开拓开发区的后续功能提供了良好的条件。

(二)基础设施日趋完善,投资环境进入良好状态。当前国际资本不断向中国流入,中国也确实需要留住这些资本,以便使待开发的各种项目得以启动和运转。这就需要营造一个好的投资环境和完善配套的基础设施。从目前各开发区的实际情况看,基本上做到了从小范围入手,搞滚动开发,逐步地加快基础设施建设,并坚持按国际企业的发展需要,不断改善投资环境。截至1996年底全国累计开发土地面积348.1万平方公里,并在道路、排水、给水、电力、通讯、燃气、绿化等方面建立起相应的基础配套设施,形成了水、电供应有保障,运输便利、电信畅通的良好投资环境。1996年14个沿海开发区总货运量16.8亿吨,邮电业务总量202.7亿元,年用电量936.1亿千瓦小时,充分显示出中国开发区的实力和勃勃生机。

(三)引资规模不断扩大,投资领域进一步拓展。我国对外开放的需要加快了开发区发展的步伐,开发区的崛起又促进了对外开放的深化。十几年来,开发区始终坚持“项目是生产线”的思想,把招商引资工作作为开发区经济发展的中心工作。如天津开发区,截至1995年6月底,已累计批准三

资企业2600家,协议投资总额67亿美元,其中,外商出资额49.3亿美元,占协议投资总额的73%,大量外商的投资使开发区的外贸出口呈现旺盛的活力。同时,外资投向日趋合理,不仅形成了以电子、机械、食品、生物医药等几大产业门类为主的工业体系,而且,投资领域逐步拓展到地产、房产、咨询、服务、交通运输、能源、商业饮食等各行业。

此外,项目的技术水平和产品出口比例不断提高,大型项目逐渐增多,目前,许多开发区都有几个、十几个甚至数十个投资规模在1000万美元以上的重要项目,如,天津开发区已批准的三资企业中,协议投资总额超过1000万美元以上的项目达130家。约有100多家世界著名的实力雄厚的国际大公司、大财团进入全国各地开发区办厂,这不但增加了开发区的实力,同时,也加速了开发区经济参与国际经济大循环的进程。

(四)对周边地区的经济带动、辐射功能不断增强。开发区除了自身经济高速增长外,对母城及周边地区的辐射作用也日益明显。首先,通过开发区的“龙头”项目带动了母城加工企业发展。如天津开发区中日合资企业雅马哈电子乐器有限公司,在区外建立的零部件加工协作企业共50家,其中天津市内20家,分布在其它省30家,这些协作企业经日本雅马哈总公司严格确认收购配套。通过这样组合不仅提高了这些厂家的经济效益,而且提高了这些厂家的加工能力和产品质量,对推动中国经济与技术进步都具有现实意义。其次,通过开发区的“窗口”作用,利用改革的先行优势,把开放政策延伸到西部欠发达地区,目前,在天津投资办厂的陈西藏、广西等自治区外,还有其他省、直辖市、自治区,投资总额近10亿元,促进了这些地区的经济发展,成为这些地区走向世界的桥梁。

开发区虽然取得了辉煌的成就,但是也暴露出许多问题,主要表现在:

(一)开发区过多、过乱,个别开发区实际效果差。从1992年—1993年,在中国大地掀起兴建开发区的热潮,一时间,全国出现了几千个开发区,这股热浪淹没了大片良田,冲击着土地合理使用,并且引致优惠政策竞相攀比,对外资项目盲目引进不加选择,严重影响着宏观经济秩序,针对此问题,国家予以了高度重视,进行了一系列的清理、整顿,取得了显著效果,但是到目前为止,仍存在着不符合条件的开发区,同时个别开发区建设的效果不理想,国家设立开发区的真正意义没能充分体现。

(二)开发区某些项目起点低。开发区建设初期,为了能快速引进外资,选择了一些投资规模较小,产品档次较低的项目,这就决定了技术、设备水平以及资本有机构成相对较低。例如,全国很多三资企业以生产方便面、饮料、食品、日用小商品为主,这些产品无论在技术、设备及其他方面我国内资企业完全具备生产能力,因此,引进了这些外资项目,不

符合我国引资是为了引进技术和管理的根本目的,不利于我国经济发展和科技进步。

(三)开发区基础设施建设仍显滞后。基础设施建设是招商引资的重要条件,没有基础设施的完善就没有条件搞项目引进。目前,随着开发区建设步伐的加快,外资的大量引入,特别是引入的技术密集型项目的增多,就需要基础设施不仅能在数量上满足,更重要的能在质量上予以保证。而从目前各开发区的实际情况看,基础设施的配套建设仍显得滞后,因此,完善基础设施建设仍是开发区今后工作的重心。

(四)开发区产业结构仍需进一步调整。目前,开发区的产业结构不完全符合我国经济发展总体结构的要求,引资的投向随意性过大,需要政府加大调控力度,促进开发区产业结构逐步趋向合理。

二、经济开发区财税政策调整的思路

随着对我国经济发展,开发区自身的发展能力也在不断增强,并且已从扶持发展阶段进入高速成长阶段,因此,国家在宏观经济政策方面给予了一些调整,以适应新形势下开发区发展的需要。而作为国家宏观经济政策重要组成部分的财税政策,如何进行相应的改革,是我们财税部门应研究的重点课题,它关系到开发区今后发展的前途,关系到国家能否获得更高的经济效益。因此,在作财税政策调整时,首先,要把握国家宏观经济发展的总体战略,立足开发区未来改革开放中所处的地位和目前开发区的财政经济状况。其次,要树立正确的指导思想:第一,调整后的财税政策既要保证开发区对国家财政贡献逐年增加,逐步减轻国家财政负担,又要继续保持开发区后续发展和滚动发展的能力。第二,既要体现国家的基本经济政策,特别是产业政策,又要符合开发区的实际情况的需要。第三,既要实际出发逐步地减少财税政策优惠,又要跟上我国财税体制改革的整体步伐。基于上述思想,具体调整财税政策的思路是:

(一)将“一刀切”普惠式财政政策改为区别对待、支持重点可调控财政政策。开发区建立以来,国家对开发区的财政基本采取的是普惠式,其目的是为了加快我国整体对外开放的步伐,然而开发区发展至今日,这一政策已不适应开发区的建设和发展。从全国来看,涌现出一批规模大、档次高具有一定发展水平的开发区,同时也出现了一些尚不具备开发条件,盲目上马一些属于国家限制的产业和项目的低水平开发区,因此,在财政政策上不能搞“一刀切”,要对不同层次的开发区实行不同的财政政策。如对现有开发区的现状与今后的发展前景进行充分的调查研究,对于发展前景看好的开发区可作为发展重点,可以享受财政体制方面的优惠。如

规定留解比例,或在中央转移支付时给予一定的支援。对于发展前景暗淡,不具备开发条件的开发区可从财政体制上加以限制,并有必要进行彻底的清理、整顿。

(二)在税收政策上逐步实行国民待遇原则。我国实行的国民待遇原则,主要是指消除外资企业与内资企业的差别待遇,调整对外资企业的优惠条件,实行内、外资统一的经济政策。实行这一原则,不仅是振兴财政的需要,也是提高对外开放水平,推动外资企业发展的需要。

对开发区来讲“三资”企业占70%,如实行国民待遇原则,从近期看,会对开发区的招商引资工作带来一定的影响,但从长远看,这绝非是开发区发展的不利因素,而是能稳定外商投资的心态,并且也表明我国“三资”企业进入稳定发展的阶段,利于吸引资本雄厚、有长期打算的外商的投资,同时,也迫使企业转变观念,走集约化、效益型发展的道路。因此,实行国民待遇原则是促进开发区进一步发展在税收政策方面进行调整的重要内容。

(三)对东西部地区应采取不同的财政政策。自1996年1月1日起,国家取消对开发区新增财政收入全留政策,按1995年比1993年新增财政收入中央财政应得增量部分,采取中央逐年递减返还办法,这一政策使开发区有了一个适应过程。因此,建议对基础条件较好的特别是沿海开发区可继续实行该过渡政策,但要加快返还速度,并要考虑是否把开发区财政返还在今后两年内实行单列。而对我国内陆重点开发区考虑暂时不实行按增收递减返还办法,可以实行将1995年比1993年新增财政收入中央应得部分确定比例,全部或部分地留给开发区使用,以增强内陆开发区上规模、增速度的能力,从而,成为内陆地区发展的龙头。

(四)建立财政债券制度,缓解开发区建设资金不足。开发区十几年来走的是一条以自我积累、依靠负债、滚动开发的道路,财政政策驱动在开发区建设和发展中起着举足轻重的作用。然而,随着我国财税体制改革的逐步到位,以及受中西部经济均衡发展影响,加上我国财政收入紧张,一系列优惠政策会逐渐削弱,而开发区又面临资金严重紧张。面对这两难局面,唯一的选择是扩大融资渠道。建议,在开发区建立财政投融资体系,可考虑经财政部批准,允许基础条件好的具有特色的开发区本身或区内大型企业发行融资债券。这种财政性债券与国债有类似的性质,但国债是以税收作担保,在动用上可能是无偿性支出,而财政融资债券则是以自身循环为原则,财政融资运用要保证投资项目有相应的偿还能力。通过发行这种债券,缓解开发区资金紧张问题,为开发区创造良好的外部环境。

(作者单位:天津市财税科研所)