

点瞄准中部、东部地区有潜力的企业资金,以及西部本地的民间资本,是现阶段的理性选择。目前,国内储蓄已达10万亿元之巨,大量闲资、游资需要寻找出路,西部也有不少是银行存差很大的地区,如何将它们有效地转化为投资,引入西部开发,还需要在政策和制度创新上下功夫。

第二,在西部发展对外经济贸易方面,要把边境贸易与一般贸易置于同等重要的地位,采取各种措施让边贸重新繁荣起来;现阶段不宜鼓励西部地区企业到境外投资设厂;对西部地区具有重要意义的政策,应当是尽快考虑在西部地区特别是西南、东北设立若干个“边境自由贸易区”,以促进和带动西部地区的进出口贸易以及加工业的发展。

第三,切实推进西部地区与东部、中部地区的经济技术合作,也是有利于缩小地区差距的重要措施。一是要注意区域合作应遵循市场经济的互惠互利原则,政府引导,提供信息服务和协调,企业是合作的主体,而不宜采取行政方式干预;二是要特别鼓励东部有实力的企业采取兼并、收购、托管等方式,参与西部的国有企业改制,政府应在债务减免、人员安排等方面给予积极的协调和支持。

4.关于吸引人才和发展科技教育的政策。国家支持西部地区吸引人才和发展教育的政策措施,主要包括四个方面:吸引和用好人才、发挥科技主导作用、增加教育投入、加强文化卫生等社会事业建设。共有17条内容。这方

面的政策措施主要是两个主旨,一是西部开发必须要有高素质的人才来参与,必须依靠科学技术。重视科技和人力资源的开发,并积极吸引各方面人才到西部创业,是西部大开发战略成功的重要保证;二是教育、文化和卫生等作为社会基本的公共服务事业,要率先实现区域均等化,生活在西部地区的居民应该与其他地区一样享有这些基本的公共服务,否则,可以认为政府的基本职能失效。

从几年来的实施情况看,大多数政策措施已经得到落实,如建立艰苦边远地区津贴制度、加强西部地区人才培养、人才智力教育的对口支援、教育的信息化建设等等。总体上,吸引人才和发展科教文卫的政策指向没有明显偏差,关键在于政策支持力度还不够,以至于虽然相关部门纷纷开展了各项援助活动,但西部广大地区科教文卫的面貌,远不像交通、能源等基础设施那样变化显著。

正如前述,今后国家支持西部地区要把生产性基础设施与社会性基础设施同等看待,尤其要切实加大后者的投入强度。从优先顺序排列,西部地区的农村基础教育投入应放在头等位置,甚至可以考虑国家将这一块完全包下来,不仅是农村中小学的危房改造及校舍建设投资,而且包括乡村中小学教师工资和日常运转费用。要争取实现西部地区适龄儿童免费上学,把中小学失学率切实降下来;杜绝拖欠教师工资现象的发生。必须认识到,将农村义务教育寄希望于社会捐资助学,是政府严重失职的表现。

## 对“十五”后期和“十一五” 西部开发的建议

为进一步推进西部大开发,建议在“十五”后期和“十一五”时期,对国家西部大开发政策进行适当的调整和完善。

### 一、西部开发政策目标的调整

《“十五”西部开发总体规划》提出的战略目标包括最终目标和阶段目标。最终目标是到21世纪中叶,因而时间

跨度实际为50年左右。而阶段目标指的是“今后5到10年”，即涵盖了“十五”计划和“十一五”计划两个时期，在阶段目标中“十五”时期有7项具体目标。为了保持政策的连续性，我们认为，“十五”后期应继续执行原定计划，从“十一五”计划开始，国家西部开发的政策目标需要做一些调整，并提出五年具体目标，但总体上不宜进行过大的调整。对“十一五”时期的政策目标进行微调，包括两个方面内容：一是政策目标指向的微调；二是尝试政策目标的量化，以推进公共政策制定的科学化。

1. 目标指向的微调。“十一五”时期，西部大开发进入加快推进的关键时期，“十五”计划投资建设的重大项目将在这期间陆续完工，有的已开始产生效益。由于西部地区地域辽阔，要确保西部基础设施和生态环境取得实质性的改善，至少需要两个五年计划周期的建设和治理，因此，“十一五”时期要集中有限的目标，继续重点推进西部地区的基础设施和生态环境建设。但是，西部基础设施建设的重点应进行调整，即从生产性基础设施转向以社会性基础设施为主，并用五年时间实现公共服务水平初步均等化的目标。

为什么要进行这种调整？主要基于以下几个理由：

第一，生产性基础设施建设的阶段性及配套完善的需要。基础设施包含生产性基础设施和社会性基础设施，“十五”时期国家对西部地区的基础设施建设主要集中在交通、通信、水利、能源等生产性基础设施领域，全面开工建设的重大项目有青藏铁路、“西气东输”、“西电东送”、水利枢纽、交通干线等36项重点工程，这些建设项目已列入国家预算，其中有些项目工期要延续到“十五”后期及“十一五”时期，从投资规模看，36项重点工程投资总额为6000多亿元，到2002年底完成了预算的1/3，即2000多亿元。因此，可以认为，尽管“十一五”仍需要有一些新开工的这类项目，但总体上关系西部全局的大规模的生产性基础设施建设已经基本结束，应该转入新的投资领域，搞好各项基础设施的配套和进一步完善，使之发挥出综合效益。这种完善和配套的新的投资领域，就是西部地区同样严重落后的社会性基础设施。

第二，进一步改善西部生活条件和发展环境的需要。社会性基础设施主要包括各类教育设施、医疗卫生设施、

体育及文化娱乐设施、社区服务设施、以及城乡行政管理设施等等，加强这类基础设施的建设，就是要更加重视西部地区社会事业的发展，尤其是西部地区的基础教育和医疗卫生事业的发展。这既是改善西部地区人民生活条件的最基本的要求，也是进一步完善西部地区投资和发展环境的配套措施。一般来说，社会性基础设施建设的单个项目规模要比生产性基础设施小，但从整个西部地区的发展需要看，总的建设规模也相当可观；由于西部地方政府财力较弱，长期欠账较多，没有中央政府的财力支持，社会性基础设施长期落后的局面将难以改观。

第三，促进公共服务水平的均等化是政府政策的基本目标。国家西部开发政策在“十一五”时期要达到的一个阶段性目标，应当是通过加强西部社会性基础设施建设和社会事业的发展，基本实现公共服务水平的均等化。根据市场经济国家的经验，政府在促进区域均等化方面最基本也是最主要的目标，是使各地区居民享有平等的公共服务水准，如同等的接受教育机会，同等的医疗保健服务，财政转移支付则是达到这一目标的主要政策措施。在制定区域政策时需要注意的是，缩小地区差距最基本的不是缩小地区间经济发展水平差距，而是缩小地区间公共服务水平的差距，虽然两者有联系，但后者更体现了政府的职能。此外，还需要区分“公共服务水平的均等化”与“公共支出水平均等化”两个目标。我们认为，考虑到保持全国经济特别是东部沿海地区持续快速发展的需要，“十一五”时期要实现“公共支出水平的均等化”还有一定的难度，而通过集中财力，达到区域之间公共服务水平的初步均等化相对容易做到。

与此同时，“十一五”计划时期，国家还要继续重视西部地区的生态环境治理和改善；并通过有效的政策手段，支持西部地区的特色经济发展，培育西部产业的竞争优势，引导西部地区走新型工业化道路，使西部经济发展与全国平均水平的差距得到有效控制，与东部地区差距扩大的速度得到减缓。

2. 政策指标的量化。为了推进公共政策制定的科学化，使政策不仅能体现政府在规划期要实现的目标或意愿，更能清楚地告知公众政府要达到目标的程度，以利于对政策实施过程进行监控和实施效果的精确评估，建议

在制定“十一五”时期国家西部开发政策中,尝试提出量化的目标及指标。政策目标需要量化的内容很多,应根据政策的核心内容和实现的可能性,选择为人们所关注的、体现规划期重点的目标,目标及指标不宜过多、过细。

我们认为,“十一五”时期国家西部开发政策的量化目标,可以包括两类:一类是地区差距的总体控制目标,或称为“均等化目标”;一类是重点建设领域或支持发展领域要达到的具体目标。由于量化指标体系的设计是一项复杂工作,这里我们主要就均等化目标设计的基本原理和方法,以及主要控制性目标提出初步意见。

西部大开发政策要达到的总体目标可以列出很多,但核心应当是缩小地区差距。由于这是一个相当长的历史过程,因而除了最终目标外,还需要有分阶段的均等化调控目标。制定均等化目标一般要涉及到指标的选择、地区差距的描述指数和调控范围等三方面问题。

为了简便起见,均等化指标通常采用反映地区经济发展水平的人均GDP(也可以采用多项指标加权的综合指数);地区差距的描述指数可以使用“相对差距”(大值-小值/大值 $\times 100\%$ )和“高低差距”(最高收入与最低收入的倍数);地区差距的调控范围,使用“相对差距”描述可以有两个,一是西部与东部之间,二是西部与全国平均水平之间,通常以后者为主;使用“高低差距”描述也有两个范围,一是包括31个省市自治区在内,二是在31个省市自治区中剔除直辖市<sup>①</sup>。

根据我国地区差距的变动情况,“十一五”时期,我们提出的差距控制总目标如下:

(1)西部人均GDP与全国各地平均水平的相对差距控制在35%左右(根据国际经验,落后地区与全国平均水平的相对差距降至25%以下,才进入正常的区间);与东部地区的相对差距控制在55%左右。

(2)全国各地人均GDP最高与最低省区的差距应控制在12倍以下(31个省市自治区内)和5倍以下(剔除直辖市)。发达国家的高低差距一般为1.5~3倍。

“十一五”时期实现“公共服务水平初步均等化”的量化指标,可以根据适龄儿童入学率、普九人口覆盖率、千

人拥有的病床数、人均卫生事业费、城乡居民平均寿命等指标,测算出一个综合指数,然后提出“十一五”时期实现初步均等化的调控目标。

## 二、政策援助的原则及有效性问题

国家西部开发政策实质是国家运用政策资源对欠发达地区实施的发展援助。这种发展援助所依据的原则应当是明确清晰的;同时,这种援助在预期效果下应该考虑用尽可能低的成本,或者在既定的援助成本下应该考虑使预期效果尽可能最大化。基于这种思路,我们认为,“十一五”时期的西部开发政策,要在总结以往经验基础上,进一步理清政策援助的原则,并注意政策的有效性问题的。

1. 政策援助的原则或标准。在西部大开发过程中,国家政策援助的方向是明确的,但这种援助所依据的原则或标准还有待进一步明晰和确认,否则,不仅会造成有的原则或标准执行的不一致,而且还可能出现或者援助不足,或者援助过度的极端现象。根据公共政策制定理论和以往的经验,以下原则可以作为西部开发政策制定的参考。

(1)“扶持弱者”原则。发展援助之所以需要,主要是因为存在单靠自身力量生存发展较为困难的“弱者”,这些“弱者”包括弱势群体、弱势产业、弱势企业、弱势地区等等。西部地区需要国家政策的支持或援助,基本的原因在于这里的经济社会发育滞后,是全国版图内的“弱者”。基于“扶持弱者”原则来设计西部开发政策,就是要把政策的支持对象和发展援助,始终瞄准那些最需要获得支持和援助的群体(如贫困阶层)、产业(如幼稚产业)、企业(如中小企业)、地区(如贫困地区)。如果从政策中获益的对象或接受援助的对象,不是最需要受援的“弱者”,甚至是“强者”,那么可以认定,政策措施偏离了原则。

(2)“弥补缺陷”原则。与上述原则相联系,在市场经济下,市场的自发力量倾向于使“弱者”更弱,“强者”恒强,这就是市场机制的缺陷。弥补这些缺陷,成为政府政策的作用所在。这一原则意味着,政府的支持和援助是辅助性的,“弱者”的成长不能完全依赖于援助;能够通过市场机制的完善来解决的问题,政府就不应过多地干预。比如,通过促进要素的流动、市场的发育、产权重组及合作,

<sup>①</sup> 详细讨论参见陈耀著:《国家中西部发展政策研究》,经济管理出版社2001年版,第171~173页、第178~187页。

可以在很大程度上缓解经济活动的过度集中,而不必通过支持大量的新建活动来实现区域平衡。基于这一原则,国家在支持西部地区发展中,要逐步减少大规模直接投入的援助,更多地采用诱导性的市场化政策。该原则运用在政策中也体现为“逆市场调节”,即引导要素资源向与市场运行相反的方向流动,如果政策实施的结果没有出现这种情形,甚至强化了原有的流向,同样属于政策背离了原则。

(3)“独立存在”原则。在西部开发的政策中,要区分三个层次的支持。第一个层次是西部地区在全国独有的问题,如资源型产业培育和发展问题、生态环境治理和保护问题、民族团结与稳定问题,这些原本就是国家经济社会发展政策的重要组成部分,不存在政策的倾斜与否,因为其他地区没有这类的问题及政策需求。在现行的西部开发政策措施中,有相当一部分属于这类政策,严格地说,这类政策不应属于国家对西部地区的特殊支持或援助。

(4)“适度倾斜”原则。第二个层次是在全国各地都存在同样的政策需求,而在政策资源有限的情形下,国家对西部地区给予适度的倾斜。比如,税收减免的优惠政策,无论东、中、西部地区都需要,以期增加本地区对外资的吸引力。但是,如果各地区都享受这种优惠,不仅起不到优惠的目的,而且国家税源将大量流失。因而,国家可以只对西部地区适度的倾斜。这类政策支持应成为西部开发政策的主体。然而事实上,这一层次的支持效果并不明显,原因是一些应该只向西部倾斜的政策,已成为“普适性”政策。

(5)“同等优先”的原则。第三个层次是在全国各地都存在同样的政策需求,但需要具备严格的条件的情形下,国家对西部地区给予“同等优先”的支持。这类政策尤其体现在金融领域,银行信贷、证券、股票市场是高度商业化运作的领域,一般应慎用这方面的政策支持,但在不违背商业原则前提下仍可以有政策利用的空间。比如,在符合贷款条件前提下,信贷机构可以优先考虑西部企业;在符合上市公司条件的前提下,证券管理机构可以优先考虑西部企业核准上市。这类政策成本和风险较小,但对西部地区的支持却不小。希望这一原则能更多地体现在

西部开发的政策措施中。

2. 注意政策的有效性。政策怎样才能更有效?除了要遵循明确清晰的政策制定原则之外,还需要注意政策效应被抵消的问题、政策的漏出效应问题、以及政策成本非理性上升的问题。

(1)避免政策效应被抵消。国家宏观经济政策是由许多领域的政策构成,如财政政策、金融政策、产业政策、区域政策、就业政策、贸易政策等等,各项政策之间既相互独立,又相互联系。如果各项政策之间缺乏协调和配合,不仅会使政策效应减弱,而且一项政策的效应可能被另一政策的效应所抵消。西部开发政策属于国家的区域政策,这项政策能否取得成效,不仅取决于西部开发政策本身,其他宏观政策能否积极配合也至关重要。比如,西部开发政策从根本上说是要促进西部经济社会的发展,而确有一些政策实际上不是在“促进”,而是在“抑制”甚至是“削弱”西部的发展,如产业结构调整中淘汰落后生产力的政策;金融机构商业化改革对业务稀少地区撤回经营网点政策;建设项目实行“一刀切”的资本金比例要求的政策,等等。因此,要提高西部开发政策的有效性,必须加强各项宏观政策之间的协调和配合,避免其他政策特别是“一刀切”政策对西部开发政策效应的抵消。

(2)减少政策的漏出效应。国家对不发达地区的发展援助,在实施中往往容易发生“漏出”到其他地区的情形,这是区域政策中常见的“漏出效应”(leakage effect)。这种漏出主要表现在,援助建设项目所需材料、设备等物资的采购不在受援地区;对贫困地区的收入补助流入到发达地区消费;此外,还有援助资金由于制度性缺陷而被转移挪用。为减少“漏出效应”,有些国家制定了严格的采购制度,如规定在不发达地区的采购比例等。在西部大开发中,国家许多重大建设项目投资对西部当地经济的带动作用十分有限,有些建设项目(如能源、生态等领域)名义上是开发西部,而实际上受益最大的却不一定是西部。因此,在西部开发过程中,如何尽可能减小“漏出效应”,使西部地区真正成为政策最大的受益者,是政策制定需要注意的一个重要问题。

(3)防止政策成本非理性上升。由于国家提供发展援助,属于政府为追求社会公平的目标而实施的公共政策

行为,往往注重政策效果的评估,而对为此付出的政策成本鲜有考虑,以致容易产生不计成本的政策投入,我们称之为“政策成本非理性的上升”。从理性的政策来看,一般要考虑在达到某项预期效果的情况下如何尽可能降低政策投入的成本,或者在—项政策的投入既定的条件下,如何能够实现更大更多的效益。比如,改善交通、用电的落后状况,不只是到处修路,到处拉电线,达到“村村通”,也可以使分散聚落在空间上相对集中,或迁移到道路通畅、公用设施较好的地方。后者不仅可以减少投入,充分发挥外部经济效益,而且对推进城市化有更大的长远效益。现阶段的西部开发投入与国家实施积极财政政策密切联系,它的目标不仅仅是西部开发,同时也为拉动国内需求。今后的西部开发政策制定需要将政策的成本效益分析摆在重要位置,防止政策成本非理性的上升,这也是推进公共政策科学化的必要举措。

### 三、进一步完善西部开发规划

从总体上看,《“十五”西部开发总体规划》符合我国的客观实际,而且近年来也取得了较好的实施效果。但随着西部大开发的不断推进以及国际国内环境的变化,在“十五”后期以及“十一五”时期,需要对规划进一步补充和完善,并着手编制一些专项规划。

1. 适当调整西部开发重点区域范围。《“十五”西部开发总体规划》对西陇海兰新线经济带的范围界定不太合理,事实上包括了呼(和浩特)包(头)银(川)经济带的部分地区,如呼和浩特、银川、包头等中心城市和宁夏沿黄地区、内蒙古河套地区和“三西”能源重化工基地等。从地理位置、经济联系以及经济文化特点来看,呼包银经济带都具有较大的独立性,它是我国经济核心区——京津唐地区的经济腹地。如果将哈密至临河的铁路和公路打通,将形成我国又一条从北京经呼和浩特、包头、银川、哈密到新疆首府乌鲁木齐的快速运输大通道,由此将我国大西北地区与首都北京和环渤海湾地区有机连接起来。可以预见,经过一段时期的开发,京津呼(和浩特)—呼包银线经济带将有可能发展成为我国又一条国家级重点开发轴线。为此,建议将呼包银线经济带列为国家西部开发的重点区域,依托京包—包兰铁路、北京至银川公路等交通干道,充分发挥呼和浩特、包头、银川等中心城市的枢纽

作用,支撑内蒙古、宁夏和陕西北部等广大地区的开发。呼包银线经济带资源丰富,交通比较便利,是我国重要的能源基地、稀土生产基地、钢铁工业基地和农牧产品基地,也是我国向北开放的前沿阵地和我国北部地区重要的生态屏障,其在西部大开发和全国都占有重要的战略地位。

2. 积极搞好西部开发重点区域规划。目前,国家《“十五”西部开发总体规划》已经将西陇海兰新线经济带、长江上游经济带和南贵昆经济区“两带一区”列为“十五”时期我国西部开发的重点区域,并提出了各重点区域发展的基本思路。国务院西部开发办多次组织有关部门和地区就重点区域规划问题进行了研讨,一些研究单位还就西部开发重点区域规划展开了前期研究。为加快西部开发重点区域的建设和,建议在现有研究的基础上,由国家发展和改革委员会、国务院西部开发办联合组织有关部门和地区,尽快分别编制具有可操作性的西陇海兰新线经济带发展规划、长江上游经济带发展规划和南贵昆经济区发展规划,以为当前西部开发重点区域的开发建设提供科学指导。同时,在把呼包银线经济带列为国家西部开发的重点区域之后,还应着手编制呼包银线经济带发展规划。西部开发重点区域规划的编制,应吸收各方面的意见,尤其是专家学者的意见,反映市场经济条件下实施西部大开发的新思路、新举措,体现中央对重点区域的重点支持。

3. 组织编制全国生态移民计划。近年来,在实施退耕还林、退牧还草的过程中,各地都在大胆地探索把生态环境建设与异地扶贫开发有机结合起来生态移民路子。由于生态移民是一项复杂的系统工程,涉及到生态环境建设、移民搬迁以及异地扶贫开发等许多方面,工程投资量较大,所以必须统筹规划、合理布局,兼顾各方面的利益,分清轻重缓急,有计划有步骤地稳步推进。为此,建议由国家计委或国务院西部开发办牵头,组织有关部门和专家联合编制全国生态移民计划,实施国家生态移民工程,明确今后一段时期内国家实施生态移民的总体目标、指导思想和原则、实施步骤、重点地区以及各级政府的责任和保障措施。这样,通过实施全国生态移民计划,有计划有步骤地将西部生态脆弱地区的农牧民逐步搬迁出

来,转移到城镇地区发展非农产业,或者搬迁到自然条件较好、有开发潜力的地方,走生态农业综合开发的路子。对农牧民搬迁出来的生态脆弱地区,应实行退耕还林、退牧还草或者采取自然恢复的办法,保护和恢复生态环境。

4. 加强对西南石漠化的综合治理。石漠化是指在亚热带湿润地区岩溶极其发育的自然背景下,受人为活动的干扰,使地表森林植被遭受破坏,造成土壤严重侵蚀,基岩大面积裸露,地表呈现似荒漠化景观的土地退化。目前,贵州省严重石漠化土地有2415万亩,短期内存在石漠化趋势的耕地还有967万亩。广西石漠化土地面积已达3000多万亩,涉及全区79个县市,而且仍以每年3%~6%的速度递增。在以贵州为中心的西南地区,石漠化更威胁着多达111.6万平方公里的土地。为积极推动西南喀斯特地区石漠化综合治理,当前首先应搞好全国石漠化综合治理规划,明确治理目标、阶段和重点区域,提出有针对性的治理对策和措施。其次,根据石漠化的具体情况,在全国确定一批石漠化重点治理县市,并给予资金和政策上的支持。近中期内,国家应对这些重点县市进行重点治理,以基本遏制石漠化的扩展和石山区生态环境的继续恶化,使大石山区群众的生产和生活环境得到明显改善。最后,组织国内有关部门和专家,尽快起草、出台《石漠化防治法》,把石漠化治理工作纳入法制化、规范化的轨道。

#### 四、促进产业结构调整 and 特色产业发展

在“十五”后期到“十一五”时期,国家要通过政策引导,建立完善的投融资政策体系,促进西部产业结构调整升级,大力发展特色产业,积极推进西部工业化的进程,提升加工制造业的竞争力,以为未来西部开发提供坚实的产业支撑。

1. 要将结构调整升级提升到战略高度。在“十五”前期,国家西部开发的重点主要是集中在基础设施和生态建设等领域。预计经过“十五”时期的大规模开发,西部基础设施和生态环境建设将全面展开,一些重大项目将相继完工并投入使用。基础设施和生态环境的改善,将为今后西部产业的发展打下坚实的基础。由此,我们认为,当前国家应着手编制西部产业结构调整升级规划,将西部产业结构调整升级提升到国家战略高度,并在“十五”末到“十一五”初,把国家西部开发的战略重点逐步转移到

产业结构调整 and 升级上来。要通过制定完善的国家投融资引导政策体系,鼓励国内外民间资本参与西部开发,大力发展特色产业、高新技术产业和具有优势的加工制造业,培育西部产业竞争优势,大力推进农业产业化、工业化、城镇化和信息化进程,通过“四化”来带动西部经济的全面进步,实现跨越式发展。

2. 进一步加快产业结构调整 and 升级。在今后一段时期内,西部产业结构调整 and 升级的基本思路是:立足西部优势资源,大力发展特色经济,积极搞好资源综合开发利用,不断延长产业链条,发展产业链经济,提高加工增值程度,进一步变资源优势为经济优势;通过培育和完善市场机制,努力规范市场主体行为和改善市场环境,建立良好的市场信用体系,同时加强企业管理、科技和制度创新,提高企业的研发能力,以增强西部地区产业国际竞争力;大力发展旅游业,积极发展具有基础的高新技术产业,以信息化带动工业化,努力增强造血功能,实现区域经济的跨越式发展;利用原有国防工业的基础,大力发展“军民两用”型的高新国防科技产业和民用高新技术产业;运用高新技术改造、装备传统产业,积极引导传统农业向现代农业过渡,大力发展生态农业,培育发展能够发挥资源优势的支柱产业和精品农业。

3. 大力推进高新技术产业的发展。为增强产业国际竞争力,提高出口产品的技术含量和附加值,西部地区应依托西安、重庆、成都、兰州、绵阳等大中城市,大力发展高新技术产业,尤其是电子信息、生物医药、航天航空技术、光机电一体化等产业,进一步奠定以“两带一市两城”为重点的高新技术产业发展格局。中央和各级地方政府,应该从财政、税收、土地、投融资体制等方面,重点扶持高新技术产业的发展,逐步提高高新技术对西部国民经济发展的贡献率以及在出口商品结构中的比重。

4. 制定实施全国沙产业发展战略。沙产业是利用沙区的光热等资源,采用现代科学技术发展生物产业及其相关的加工业。它可以较好地实现生态效益和经济效益的结合,实现沙漠增绿、农民增收、企业增效等多重目标。目前,在榆林沙地、乌兰布和沙区、毛乌素沙区、科尔沁沙地、河西走廊等地,沙产业发展正在蓬勃推进。为充分调动农民的积极性,广泛吸引社会资本参与投资,使防沙治

沙工作与提高农牧业生产水平、发展沙产业有机结合起来,建议由国务院西部开发办组织有关部门,制定并实施全国沙产业发展战略,建立沙产业发展基金,并将沙产业发展列入国家林业产业化工程。当前,应积极鼓励发展那些既具有固沙效果,又具有较大经济价值的沙产业,如梭梭(肉苁蓉)、麻黄、甘草、苦豆子、沙柳、沙棘、沙打旺等,并在政策上给予相应的支持。

### 五、建立完善的国家投融资政策体系

实施西部大开发无疑需要大量的资金。然而,随着投资主体日趋多元化,目前国家能够用于投资的预算内资金已十分有限,即使加上中央财政发行的国债资金在内,单纯依靠国家资金将难以填补西部大开发的巨大资金缺口。为提高财政资金的使用效果,充分发挥财政资金的积极引导作用,当前很有必要借鉴一些发达市场经济国家的经验,采取减免税收、财政贴息、投资补贴等多种途径,进一步完善国家投融资诱导政策体系,广泛吸引国内外民间资本参与西部开发。很明显,国内外民间资本能否大规模地进入西部地区,这是实施西部大开发战略的关键所在。

1. 加大国家财政贴息的力度。为促进西部地区经济发展,支持西部地区调整产业结构,建议中央在现行对中西部国家级经济技术开发区部分基础设施项目贷款实行财政贴息的基础上,加大对西部地区财政贴息的力度,并逐步扩大产业和地域范围。当前,可以考虑对西部地区重大基础设施和基础产业、高新技术产业、资源综合利用、特色产业等基建和技改项目贷款,给予一定的财政贴息。此外,国家还可以考虑对开发银行在西部地区的投资项目,给予一定的财政贴息,以鼓励开发银行将更多的资金投向西部地区。近年来,由于受投资回报率的影响,开发银行的资金有向沿海地区转移的趋势,这样将不利于西部大开发战略的实施。

2. 实行企业投资补贴制度。当前,可以考虑从国家预算内资金中拿出一部分,或者通过其他渠道筹集一部分资金,对在西部落后地区发展高新技术产业、特色产业的外商和区外企业提供一定比例的投资补贴。接受补贴的企业必须符合该地区的长远发展方向,能够为当地创造较多的就业机会,并带动一大批相关产业的发展。如果企业投资符合国家的要求,并达到一定的期限,取得良好的

效果,中央财政应给予一定比例的投资补贴。实行投资补贴的主要目的,就是通过政府补贴将西部落后地区的资本利润率提高到接近发达地区或者全国的平均水平,从而刺激民间投资。在市场经济条件下,如果没有这种补贴,追求利润最大化的社会民间资本一般不会到落后地区投资的。很明显,实行企业投资补贴政策,可以充分发挥市场机制的作用,用很少一部分资金引导大量的社会闲散资金,来加快西部落后地区的开发,使之逐步成为投资家、企业家、冒险家的乐园。

3. 积极推进地方政府债券试点。地方政府债券是指地方政府根据信用原则、以承担还本付息责任为前提而筹集资金的债务凭证。在美国、日本等市场经济国家,一般都允许地方政府根据自身需要,在一定前提条件下发行地方政府债券。这种债券通常是为了特定目的,如建设某个大型项目、修建基础设施而发行的。我国现行的法律不允许地方政府发行地方政府债券,主要原因是为了整顿金融市场秩序。从一些国家的经验看,在合理规范、严格秩序、限定条件的前提下,地方政府以其资信和征税能力作为还本付息的保证,发行合理限度的地方债券应该是可行的。当前,可以根据国家实施西部大开发的需要,在西部一些条件较好的地区率先进行地方政府债券的试点,其资金主要用于基础设施建设和基础产业的发展。

4. 积极培育西部地区资本市场。为了更好地发挥西部地区的资源优势,变潜在的资源优势为现实的经济优势,今后国家对西部地区优势企业上市以及西部上市公司增发新股和配股等应给予适当的政策倾斜,或者实行“同等优先”的政策。在国有企业股份制改造和重组中,应优先考虑资源开发性质的企业上市,以便更好地吸引外来资金,加快西部地区资源的综合开发。同时,要适当增加西部企业发行可转换债券的额度,在同等条件下优先审批并安排西部具备条件的优势企业发行可转换债券,鼓励和引导西部具备条件的优势企业到海外资本市场融资。此外,要积极发展和规范西部产权交易与风险投资市场,建立风险投资基金、中小企业担保基金和西部产业发展基金,鼓励投资者向西部地区农牧业、能源、矿业、基础设施、特色产业和高新技术产业投资,扶持中小企业发展,刺激民间投资。

## 六、建立规范的中央财政转移支付制度

自1994年实行分税制改革以来,我国逐步建立了体制补助、专项拨款、结算补助、税收返还、过渡期转移支付等多种形式的转移支付制度。从结构上看,我国的转移支付制度还很不规范,转移支付形式多而混杂,资金分配不合理。作为转移支付的主体,税收返还和体制补助是根据基数法确定的,这样就维护了既得利益,保留了过去体制中的不合理因素。而且,各项补助分配缺乏科学依据,分配透明度不高,具有较大的随意性。特别是,由于税收返还和专项拨款补助所占比重太大,过渡期转移支付等具有地区平衡功能的转移支付比重太小,导致转移支付对缩小地区差距的总体效应较弱。在1998~2001年间,我国转移支付的80%以上都具有扩大地区差距的效应。为此,必须借鉴一些发达国家的经验,尽快建立科学规范的以均等化为目标的财政转移支付制度,加大中央对西部落后地区的财政转移支付力度,以促进地区经济协调发展,提高西部地方政府的公共支出和服务水平。

1. 合理划分各级政府的事权范围。建立科学规范的财政转移支付制度,首先必须合理划分中央与地方政府之间的事权范围。目前,我国财政体制还很不完善,财政支出的“越位”与“缺位”并存现象比较严重,各级政府之间的事权和支出责任划分不清。由于事权不明,支出责任划分不清,一些本该由上级政府负担的支出被推诿到地方,导致地方财政负担加重。这种情况在落后地区更为严重。为适应发展社会主义市场经济和建立公共财政的需要,当前必须按照行政效率、决策及时性、服务能力和惯例等原则,进一步划清各级政府的事权范围,做到责任明确、合理分工、各司其职、高效运行。

2. 转移支付应突出强调均等化目标。我国地区经济发展差异极大,各地区财政能力相差十分悬殊,特别是一些西部落后地区经济基础薄弱,地方财政入不敷出,基本上是“吃饭”财政。为充分体现社会主义制度的优越性,保证共同富裕目标的实现,促进各地区经济协调发展,中央财政转移支付应以“地区均等化”为主要目标。为此,必须借鉴加拿大、德国和澳大利亚等国家的经验,尽快建立科学规范的以均等化为目标的财政转移支付制度。在完善分税制和合理划分事权的基础上,中央财政应进一步加

大“地区均等化”转移支付的比例,强化对地方财力的平衡和调节功能,尤其要加强对西部落后地区的转移支付力度,以便使各地区居民能够享受大体一致的公共支出和服务水平。

3. 加大对西部地区的转移支付力度。西部地区经济发展落后,地方财力十分薄弱,再加上财政供养人口较多,行政服务成本较高,理应得到中央财政的更多支持。但实际上,目前我国转移支付以税收返还和专项补助为主,这两项资金主要集中在东部和中部地区,而真正具有财政平衡功能的过渡期转移支付数量很少,且采取“撒胡椒面”式的分配方式。为此,建议中央对现行体制上解数和财政分成办法进行调整,减少并尽快取消税收返还,适当压缩专项补助数量,将体制补助和结算补助纳入政府间财政平衡体系,以增加中央财政可用于“地区均等化”转移支付资金的数量,强化中央政府对区域经济的调控能力。在此基础上,大幅度提高过渡期转移支付的比重和覆盖面,加大对西部落后地区和民族地区的转移支付力度,提高西部地区公共服务水平。其转移补助的对象应主要是人均收入低于全国平均水平的中低收入地区,尤其是西部落后地区和民族地区,东部高收入地区不或少接受中央的转移支付。

4. 科学规范现行财政转移支付制度。实行科学规范的财政转移支付制度是各国中央政府协调地区经济发展的重要手段之一。当前,应在过渡期转移支付办法的基础上,对现行各种转移支付形式进行归类合并,统一划分为“均等化转移支付”与“专项拨款补助”两大类。前者应充分体现转移支付应具有平衡地区发展的功能,主要目标是支持地方财政能力弱的地区,促进各地区公共服务水平的均等化。后者主要用于对“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。同时,要进一步完善转移支付的分配办法,采用全面的因素分析法和科学客观的公式,合理确定各地区的标准收入和标准支出,科学计算分配可用于“均等化转移支付”的均衡拨款数量。均衡拨款应分为由客观性因素确定的无条件拨款和由特殊因素确定的政策性拨款两大部分,以充分反映各地区的实际情况。

## 七、加强西部大开发的法制建设

实施西部大开发是一项长期的艰巨任务。西部地区要实现经济社会的全面发展与繁荣,逐步缩小与东部沿海地区之间的差距,至少需要50年左右的时间。在这样一个大跨度的时间范围内,为使西部大开发战略能得到有效的贯彻实施,有计划分阶段地稳步推进,保持国家政策的稳定性和连续性,增加政策的透明度,就必须有一个稳定的法律制度保障。只有这样,才能将各部门、各地区的西部大开发行动,纳入到法制化和规范化的轨道,做到有法可依、立法先行,把西部大开发与社会主义民主法制建设有机结合起来。

从国外的经验看,中央政府对落后地区的开发一般都经历研究、立法、设立机构、财政拨款、开发实施这样一个过程。各项有关政策的变动也需要经过立法程序来完成。例如,为了促进落后地区的开发,美国国会于1933年5月通过了《麻梭浅滩与田纳西流域开发法》,1961年颁布了《地区再开发法》,1965年又颁布了《公共工程和经济开发法》、《阿巴拉契亚区域开发法》等;英国在1934年颁布了《特别区域法》,1945年制定了《工业布局法》,1975年又颁布了《工业法案》;日本为促进后进地区的发展,先后制定了《北海道开发法》、《孤岛振兴法》、《山村振兴法》、《过疏地区振兴特别措施》、《欠发达地区工业开发促进法》、《新产业城市建设促进法》、《工业再配置促进法》等。这样就将落后地区开发建立在法律的基础之上。

借鉴一些市场经济国家的经验,并结合我国的具体情况,当前西部开发的法制建设,应着重抓好以下四方面工作:

1. 尽快制定出台《西部开发法》。近年来,从中央到地方已经基本上形成了一种共识,就是必须尽快制定一部《西部开发法》,在法律上确定西部大开发的法律地位,改变目前无法可依的状况。《西部开发法》是一部综合性的法律,应当成为涉及西部大开发的一系列法律法规的基本法。它主要涉及西部大开发的重大问题和综合性问题,一些专门的问题可以通过专项法律法规来逐步完善和补充。目前,我国有关《西部开发法》的起草及相关法律、法规的制定工作,正在抓紧进行。

作为实施西部大开发的根本大法,《西部开发法》应

明确界定西部开发的地域范围,阐述西部开发的意义和作用,确定西部开发的目标、任务、原则和手段,明确西部开发的主要内容、开发程序、法律责任,以及政府的作用及职能分工,开发资金的筹措及使用,政府对民间投资的引导政策,国家的扶持政策及东部地区的支援,领导及组织实施保障等。特别是,要将国家对西部开发的政策具体化、规范化、法制化。例如,在法律上明确国家对西部开发的投资方式和资金比例;确定国家给西部地区的优惠政策,实行减免税收、贴息贷款、投资补贴等;建立西部地区开发基金、发行地方债券和西部生态环境建设彩票,实现投融资渠道的多元化。

2. 完善西部开发的专项法规。西部开发涉及经济社会的方方面面。当前,在生态环境、资源保护利用、基础设施建设和文物保护等领域,大都有了相关的法律法规。对于这些相关法律法规,要根据WTO规则和西部大开发的需要,加以补充、修改、完善和配套。同时,要根据实际需要,借鉴成功经验,制定一些有关西部开发重点领域的专项法规。目前,国家已经制定颁布了《退耕还林条例》,在基础设施建设、防沙治沙、科技教育、体制改革等领域,也应研究制定一些相应的法律法规。对于有些属探索性质的改革措施,如荒地物权使用制度的改革、市场准入制度的创新等,适宜先搞试点,成功并成熟后,再立法。

3. 对现行政策法规进行清理。目前,我国一些法律、法规、行政规章,包括一些地方性法规已不适应加入WTO和实施西部大开发的需要。当前,各级政府应按照法制统一、非歧视性、公开透明的原则,对现行各项政策法规进行一场大清理,该废除的应该废除,该修改的应该修改。对于那些过时的以及与WTO规则和西部大开发要求不符合乃至抵触的法律法规,尤其是那些内部规定或政策,要予以废除或取消。对于其他现行的有关法律法规,则要根据新形势发展的需要,进行修改、补充、完善。

比如,在利用外资方面,一些政策法规往往将对外资企业的出口补贴或优惠同鼓励出口政策相挂钩,如对出口企业减免所得税、给予税收返还、税前还贷、工资奖励、外汇全额留成、财政补贴等;有的还要求外资企业优先购买本地原材料、提高零部件国产化比率,实现外汇平衡。这些都不符合WTO的公平竞争和非歧视原则。此外,要打

破地方保护主义和行政垄断,进一步放宽市场准入限制和进入门槛,取消对民营经济的歧视性限制,大力发展非公有制经济,为各种所有制经济发展创造一个公平的外部环境。

4. 政府优惠政策的法制化。从国外的经验来看,政府支持落后地区开发的各种政策措施,大都在法律条文中加以明确规定。比如,德国《联邦空间布局法》要求联邦和州必须共同出资(各占50%)对落后地区的开发给予补贴。《联邦财政平衡法》通过州际及州与地方的税收再分配,保证各州人均税收的均等。巴西颁布法令,规定在落后地区兴办企业可以减征所得税25%,还规定国家和各州在20年内向落后地区的投资不得少于总预算额的30%。美国1993年颁布的《联邦受援区和受援社区法案》规定,政府拨款25亿美元无偿用于税收优惠。

实行政府优惠政策的法制化,将有利于保持政策的

规范性、连续性和稳定性,使西部大开发政策能够保持连续而持久。今后,无论是中央政府还是西部各级地方政府,新出台的有关西部开发的各项政策措施,要尽可能以规范的法律法规来加以体现,而不能以红头文件和首长讲话代替法律法规。各种法律条文也一定要规范化,这对改善投资环境、赢得竞争大有好处。在扩大招商引资的过程中,各地方政府一定要克服在优惠条件上相互攀比、盲目竞争的做法,尽可能在改善投资软环境尤其是法律环境方面下功夫。地方领导更不能随意对外商许诺,以致在实施中难以办到。要知道,一个符合WTO要求的良好规范法制环境,比随意许诺的优惠条件更具有吸引力。

(课题负责人:魏后凯

课题组成员:陈栋生 陈耀 刘楷 石碧华 孙承平

报告执笔:魏后凯 陈耀 石碧华 孙承平)



**服务交通全局 报道运输市场**

# 综合运输

月刊

综合报道交通运输的大型期刊

**刊物性质:** 由国家发展和改革委员会交通运输司和综合运输研究所共同主办,是涵盖铁路、公路、航空、水运、管道等多种运输方式的综合性、指导性期刊。

**主要栏目:** 综合评述、交通发展、封面视点、特别报道、现代物流、运输市场、城市交通、运输装备、智能交通、专业运输、海外视窗、业界动态等专栏。

**读者定位:** 主管宏观经济和交通运输的各级政府官员;各类运输、物流、商贸、储运等企业的管理决策层;交通运输业内的系统集成商、设备供应商、信息中介人;全国各省、市交通运输协会、联运办及航运、商运协会等社团组织;交通运输类学校、科研、设计及情报单位的专业人士等。

**《综合运输》**为大型月刊,大16开本,96页,铜版、胶版纸印刷,装帧精美,每期定价15元,全年定价180元,邮发代号82-491。国外总发行:中国国际图书贸易总公司,发行代号:M7408。

**欢迎试阅索取样刊**

地址:北京西城区木樨地北里甲11号国宏大厦B-1606室、C-1315室  
邮编:100038  
电话:010-63906397、63908656 传真:010-63906389  
电子邮箱:carrynet@263.net 联系人:董凯 罗莉

2004 全面扩版