

# 关于加快西部开发的若干政策问题

魏后凯

**内容提要** 本文从法制建设、资源综合利用和投融资政策三个方面,提出了一些加快西部开发的具体政策建议。作者认为,为加快西部地区开发,促进地区经济协调发展,当前应组织有关力量着手制定《西部大开发法》;实行以资源换资金、换技术的战略,加强对西部优势资源的综合利用;加大改革开放和政策倾斜的力量,进一步完善国家西部投融资政策。

**关键词** 西部开发 资源综合利用 投融资政策

实施西部大开发是一项巨大的系统工程。它涉及经济社会发展的各个方面。无论是生态环境保护、基础设施建设,还是产业结构调整 and 科技教育发展,都必须从全局的战略高度,统筹规划、合理布局,制定一个科学的西部地区专项发展规划,合理确定国家实施西部大开发的目标、步骤和重点,有计划分阶段地稳步推进,谨防各地“一哄而上”、盲目投资,搞低水平重复建设。为积极有效地推进西部大开发,促进地区经济协调发展、共同富裕,建议中央采取以下几方面的政策措施。

## 一、组织有关力量着手制定《西部大开发法》

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30~50年的时间。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地贯彻实施,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,当前很有必要组织有关部门和专家学者,共同起草制定《西部大开发法》。由此将各部门、各地区的西部大开发行动,纳入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。

借鉴美、日、英、德等国家的经验,并结合我国的具体情况,当前国家制定《西部大开发法》,应包括以下几方面的主要内容:

1. **西部地区的地域范围。**要根据一定的原则和标准,明确划定国家实施西部大开发战略的地域范围。如果地域范围不明确,一些具体政策的制定和实施,将会遇到诸多困难,中央与地方讨价还价的机会将增加,由此将影响政策的实施效果。

2. **总体目标、原则和宗旨。**通过深入调查研究,广泛吸取各方面意见,科学确定国家实施西部大开发的总体目标、原则和宗旨。总体目标和宗旨的确定,一定要体现协调发展、共同富裕的方针以及邓小平“两个大局”的战略思想。同时,要借鉴德国的经验,在现行宪法中增加有关“中

华人民共和国各地区的居民应当享有平等的就业机会和基本一致的生活水准'等方面的内容。

3 西部大开发的主要内容。根据总体目标、原则和宗旨,科学确定国家实施西部大开发战略的主要内容,包括战略步骤、战略重点、战略布局和战略措施。对西部生态环境保护、基础设施建设、科技和教育发展、产业结构调整以及改革开放的推进等方面,尤其要从全局的战略高度,进行统筹规划和总体部署。

4 政府的作用和职能分工。根据国家财力大小及其变化趋势,科学确定政府在推动西部大开发中的作用,明确划分中央和地方政府之间的职能分工。要明确规定:实施西部大开发战略是中央和各级地方政府共同的责任;中央各部门在资金和政策投入上要对西部地区实行倾斜;东部发达省份要对西部落后地区提供相应的发展援助。

5 充分发挥民间资本的作用。在现有条件下,实施西部大开发仅仅依靠政府投资是远远不够的,关键是如何依靠财政资金和政策引导,吸引国内外民间资本参与西部开发。为此,应进一步扩大产业开放的领域,取消各种人为的限制,切实保障民间投资者的权益,并制定相应的投资刺激政策,如减免税收、财政贴息和投资补贴等,积极引导各种民间资本,尤其是外商和东部地区投资。

6 开发资金的筹措与使用。实施西部大开发战略,无论是生态环境保护还是基础设施建设,都需要投入大量的资金。为解决资金短缺问题,必须探索新的投融资机制和渠道,如建立西部地区开发基金、发行地方债券和无息转债、采用新的融资方式等。对于西部开发资金的筹措与使用,国家应给予明确的规定。

7 实施西部大开发的组织保障。目前,国务院已经成立了西部地区开发领导小组办公室。该办公室 10 个编制,6 个局级,4 个处级,级别很高,但仍难以适应西部大开发的需要。如何在组织上保障西部大开发的稳步推进,如何协调各部门、各地区之间的利益,如何进行总体规划、合理布局以及资金的分配和使用,都需要在法律上给予明确的规定。

## 二、加强西部优势资源的综合开发利用

西部地区拥有丰富的自然资源,尤其是土地、能源、矿产和生物等资源在全国具有显著的优势。西部地区有待开发利用的土地面积约 7.8 亿亩,占全国的 70% 左右;现有林地和草地面积分别占全国的 36% 和 55.9%;水能理论蕴藏量达 5.57 亿千瓦,其中可开发利用的水电资源 2.74 亿千瓦,分别占全国的 82.3% 和 72.3%;天然气蕴藏量达 26 万亿立方米,占全国陆上天然气资源总量的 86% 以上;煤炭现已探明储量约 3797 亿吨,占全国的 38.6%。在目前西部已探明的矿产资源中,有近 30 种矿产储量居全国首位。探明储量占全国 40% 以上的优势矿产主要有铁、铜、铝、锌、铬、钒、钛、镍、汞、天然碱、磷、石棉、云母、氟石、钾盐、岩盐、芒硝、碘等。根据国土资源部提供的有关数据,仅西北地区矿产资源潜在价值就达到 33.7 万亿元,开发潜力巨大。

虽然西部地区拥有丰富的自然资源,但却缺乏现代经济发展所必需的创新观念、人才、技术、管理以及与此相适应的市场制度环境。也就是说,目前西部地区拥有的是一种低级要素,而缺乏的却是一种高级要素。在市场经济条件下,要解决西部资源开发中存在的资金和技术短缺问题,并有力地推动上下游产业的一体化,打破传统体制下形成的典型“二元经济结构”,关键是要把西部优势资源与外部资金和人才引入有机地结合起来,实行以资源换资金、换技术的开发战略,以西部优势资源作为吸引“外资”的优惠条件,通过采取对土地和矿产资源实行特许经

营权拍卖、有偿转让、土地置换、作价入股等多种形式,吸引外资和民间资本来参与西部资源的综合开发利用,并在此基础上发展精深加工制造业,由此带动西部地区经济的全面发展。

为加强对西部地区资源的综合开发利用,促进“以资源换资金、换技术”战略的有效实施,建议采取以下几方面的政策措施:

1 加强对西部地区矿产资源的勘探力度。在西部一些地区,许多矿产资源储量不清,已探明储量占预测资源量的比重很小。西部地区平均每平方公里的地勘投资不足东部地区的1/5。由于资源勘探投资风险大,且带有一定社会公益和经济安全性质,尤其是一些带有战略性的矿产资源,应该由中央财政专项拨款,加大国家对西部资源勘探的资金投入力度。在此基础上,应鼓励外商、企业和私人采取合作勘探、卖断或作价投资和作价出资等矿业权转让形式,参与西部矿产资源的勘探和开发。目前,国土资源部已在这方面进行了一些有益的尝试。今后,应在不断总结经验的基础上,逐步加以推广,健全和规范矿业权转让市场。矿业权的转让不仅可以向国内企业和私人开放,而且也应该向外商尤其是跨国公司开放。

2 将西部地区部分矿产资源下放给地方政府。目前,我国矿产资源的开发,一般按矿山规模的大小确定其归属。大型矿山一般属于中央,中小型矿山大多属于地方。尽管矿产资源属于国家所有,但由于中央、地方和个体多头开发,往往容易引起矛盾,造成资源的浪费。为了支持西部地区的发展,可以考虑除少数战略性矿产资源如石油和天然气外,将一般性矿产资源全部下放到地方,由地方统一开发、统一管理、授权经营。西部地方政府可比照大城市通过批租土地的收入,弥补城建资金不足的办法,出让或拍卖部分矿产资源的开采经营权。出让或拍卖所得可用于支持西部国有企业卸下历史包袱,以及发展基础设施和基础产业。

3 取消阻碍中西部煤炭工业发展的建设基金。煤炭工业是目前我国唯一没有建立发展基金的基础产业部门,而每年却要上缴几百亿元的各种基金和费用,不仅严重影响了煤炭工业的健康发展,也造成了各地区煤矿的不平等竞争。1998年,国家仅从煤炭运输中征收的铁路建设基金就高达117亿元,其中中西部地区的国有重点煤矿占绝大部分,这不利于中西部地区的经济发展。为此,建议国家取消铁路建设发展基金,以维护各行业之间和各地区煤矿的公平竞争。即使当前暂不取消这一基金,国家也应对中西部煤矿免交铁路建设发展基金,或者实行先征后返的政策。

4 适当提高现行资源税率,扩大其征收范围。1994年的分税制改革将资源税划分为共享税。考虑到矿产资源大多分布在中西部地区,共享税没有按税额的比例划分,而按不同的资源品种划分。除海洋石油资源税作为中央财政收入外,其他资源税全部留给地方财政。鉴于中西部省份大多属于资源输出省份,为把资源优势转化为经济和财政优势,可以考虑适当提高现行资源税率,扩大资源税的征收范围,增加的税收作为地方财政收入,增加的税负通过提高资源性产品的价格,转嫁到资源的加工环节。适当提高现行资源税率,扩大其征收范围,一般可以产生三方面的积极效果:一是可以直接增加中西部地方财政收入;二是有利于引导企业合理开发资源,减少对资源的浪费,提高经济效益;三是有利于减轻资源企业与加工企业之间长期形成的利益扭曲现象,推动上下游产业的一体化。从长远发展看,这也是保障中西部资源有序开发和永续利用的一个重要手段。

5 制定灵活多样的土地开发整理优惠政策。为了加强西部地区的生态环境建设,目前国家已实行了“退田还林(草)、封山绿化、个体承包、以粮代赈”的政策。今后,在认真贯彻实施这一政策的基础上,还应该借鉴美国西部开发等有益经验,制定灵活多样的土地开发整理优惠政

策, 调动单位、个人乃至外商参与西部土地开发的积极性。例如, 可以考虑将一定面积待开发整理土地, 以低价、无偿或先期注入资金扶持等方式, 将土地开发经营权承包、拍卖、分租或批租给单位、个人乃至外商, 并在开发整理的前期给予贷款、补贴、贴息等优惠政策, 规定 30~50 年不变, 承包或承租者拥有充分的土地使用、转让和经营管理权。对于开发整理荒山、荒地或者复垦矿山塌陷地的单位和个人, 应给予一定的减免税收优惠, 并允许在城镇附近或交通方便的地方, 按一定比例进行土地置换, 置换的土地可用于商业性开发。

6 建立资源开发特区, 加快西部优势资源开发。黄河上游地区和攀西—六盘水地区是我国西部矿种比较集中、储藏量较大、匹配条件较好的资源集聚区。为加快这两个地区的资源综合开发, 当前可以考虑建立资源开发特区或者资源综合开发试验区, 国家在资金投入以及改革和开放等方面实行政策倾斜。建立资源开发特区或试验区的主要目的, 就是要通过国家政策的有力支持, 如减免税收、贴息或低息贷款、投资补贴等, 来广泛吸引国内外民间资本参与开发。这样, 通过政策支持和“外资”流入, 将有力地推动资源综合利用、精深加工增值以及上下游产业一体化, 进而促进地区经济社会的全面发展。

7 加强西南水电资源开发, 实现“西电东送”。我国西南地区水力资源丰富, 水能蕴藏量占全国的近 70%, 但目前开发利用率却不到 8%。目前, 我国电力生产量中火电占 81.5%, 而水电仅占 17.3%。由于火电比重过大, 火力发电用煤占全国总用煤量的 1/3, 排放的  $SO_2$  每年达 520 万吨, 由此加剧了环境污染, 造成严重的酸雨。水电是清洁能源, 加强西南水电资源的开发, 不仅可以扩大国内市场需求, 促进经济增长, 而且也有利于改善生态环境。为此, 建议将加强西南水电开发、实现“西电东送”列为国家西部大开发的重点, 近期要抓紧二滩、三峡东送输电工程的设计和龙滩、小湾、洪家渡、三板溪、溪洛渡、瀑布沟等水电站的建设。同时, 国家应相应调整电力建设方针, 优先发展和使用水电, 控制东中部地区新扩建火电, 并对新建水电减免增值税和耕地占用税, 鼓励多渠道筹集建设资金。

### 三、进一步完善国家西部投融资政策

为了加快西部地区大开发, 目前国家已大幅度提高了国债资金、财政拨款和国际组织优惠贷款用于西部地区的比重。然而, 无论是国债资金还是财政拨款, 其数量都是有限的。按照最近人大通过的预算草案, 即使包括补助地方支出在内, 今年中央财政预算安排的基本建设投资也仅有 893 亿元, 企业技术改造资金及贴息只有 165 亿元。1999 年, 中央财政共发行国债 4015 亿元人民币, 除代地方政府举借的 300 亿元、用于偿还国内外债务本息 1911 亿元和建立中央财政偿债基金 7 亿元外, 实际能够使用的只有 1804 亿元。今年国债发行总规模为 4380 亿元, 其中中央财政发行 3880 亿元, 如果扣除中央财政到期需归还的国内外债务本金 1581 亿元, 实际能够使用的也只有 2299 亿元。何况, 在现有体制下, 大量依靠国债资金和财政拨款来推动西部大开发, 也难以保证资金的使用效率, 容易产生腐败问题。

要加快西部地区大开发, 无疑需要中央政府提供大量的启动资金。但在目前投资主体日趋多元化的情况下, 仅仅依靠中央财政资金是远远不够的。这里的关键是如何通过国债和财政资金的投入, 来吸引国内外民间资本参与西部开发。从前几年的情况看, 国家对西部投资的增加并没有调动民间资本投资的积极性。截至 1998 年底, 西部地区累计利用外商直接投资项目 16243 个, 占全国各地区的 5.0%; 合同利用外资 216.93 亿美元, 仅占全国的 3.8%; 实际利用外资 87.65 亿美元, 仅占全国的 3.3%。1998 年, 西部利用外商直接投资只有 13.74 亿美元, 仅

占全国各地区的 2.9%，远低于 80 年代末期的水平。西部地区资本市场发育也严重滞后，上市公司家数和总股本所占比重很小，不适应地区经济发展的需要。

为此，今后除进一步增加国家财政投资外，更重要的是通过深化改革，积极培育西部资本市场，大胆采用新的投融资手段，建立灵活多样的投融资机制，不断拓展投融资渠道，以吸引广大民间资本参与西部开发。在近期内，建议中央采取以下几方面的政策措施：

1 **实行向中西部倾斜的信贷政策。**为促进中西部地区的经济发展，国家信贷管理政策应适度向中西部地区倾斜，以引导国内外资金向中西部地区流动。国家开发银行、农业发展银行等政策性银行，应明确其贷款的地区投向主要是中西部地区，以支持中西部的基础设施建设、农业开发和生态环境保护。同时，国家要进一步提高国际金融组织和外国政府优惠贷款用于中西部地区项目的比重，并在贷款担保和归还方面给予相应的支持。在明确国家政策性银行贷款的主要投向后，国家将没有必要再设立西部开发银行。

2 **建立国家西部地区发展基金。**在国外，中央政府为支持落后地区的开发，一般都设立有专门的投资基金支持，如意大利的南方发展基金、巴西的亚马逊投资基金、欧共体的欧洲区域发展基金(ERDF)等。为加快西部地区的发展，除国家政策性银行等金融机构的信贷资金向西部倾斜外，还应设立专门的“西部地区发展基金”。该基金可由中央和地方政府按比例共同筹措，中央财政占主要部分。基金的使用主要用于西部生态环境保护、基础设施建设、农田基本建设和农村扶贫、教育和就业岗位培训，以及财政贴息和企业投资补贴。基金的来源应主要包括四个方面：一是按地区的人均收入征收特别税；二是中央财政拨款，可考虑把现有的支援不发达地区发展资金、“三西”农业建设专项资金等捆绑起来；三是由各级地方政府按比例提供一定的资金；四是广泛吸收海内外捐款。

3 **实行企业投资补贴制度。**为鼓励外商、国内企业以及私人资本到西部欠发达地区投资设厂，当前很有必要借鉴一些发达国家的经验，实行以企业投资补贴为主的投资诱导政策。也就是说，中央政府可以从西部地区发展基金，或者直接从中央财政资金中拿出一部分，对在西部落后地区新扩建且符合一定条件的外商和区外企业提供一定比例的投资补贴。当前，可以考虑对高新技术产业、精深加工制造业，以及外资和东中部企业重组改造西部国有企业给予一定的投资补贴。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。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。

4 **加大财政贴息的力度。**从 1998 年开始，科技部和财政部对国家高新技术产业开发区基本建设项目贷款实行财政贴息政策。1999 年，两部共对 21 个高新区的 64 个基建项目实行财政贴息，贴息金额达 1925 万元。为了促进西部地区的发展，支持西部地区调整产业结构，建议中央加大对西部财政贴息的力度，并逐步扩大财政的产业范围。当前，可以考虑对西部地区高新技术基建项目、“三线”军工企业和单一性资源城市的大型国有企业技改项目贷款，给予一定的财政贴息。这种财政贴息的目的，一是引导民间资本到西部发展高新技术产业；二是发挥现有资产存量的优势，加快资源性城市产业结构调整 and 军转民的步伐。

5 **扩大以工代赈的范围。**当前，我国工业生产能力过剩，国内有效需求不足，一些工业产品严重积压。为了扩大内需，国家已经采取了以粮代赈的办法，来实行退耕还林、还草。今后，中

央还可以将过去在贫困地区采用的以工代赈办法,扩大到整个西部农村地区。具体做法是:由中央财政拿出一部分钱和积压的工业品,发动农民大搞农村基础设施建设,包括农村公路、水利、自来水、电网、电信、广播电视以及农田基本建设。这样既可以增加农民家庭收入,改善农村生活环境,提高农民生活质量,并为农村剩余劳动力找到出路;又可以扩大对中低档工业品的需求,从而有力地刺激全国经济增长。

6 建立区域性商业银行。目前,我国新组建的一些区域性商业银行,如深圳发展银行、浦东发展银行、招商银行、福建兴业银行、广东发展银行,都集中在东部沿海城市地区。西部地区人口占全国的23%,国土面积占全国的近60%,但至今为止却没有一家自己的区域性商业银行。为此,建议国家在金融政策上对西部地区给予支持,允许其借鉴沿海地区的经验,组建一些总部设在西部大城市的区域性商业银行。如可组建总部设在西安的西北发展银行,总部设在重庆或成都的西南发展银行。同时,国家在政策上要允许西部地区率先进行组建城乡合作银行的探索试点,或者至少应与东部地区同时进行试点;要鼓励和支持外资银行、保险公司和各种投资公司在西部地区,尤其是重庆、成都、西安等大城市开设分支机构,降低外资银行在西部地区设立分支机构的准入条件。

7 积极培育西部资本市场。为加快西部资本市场的发育,逐步建立新型的投融资机制,不断拓展西部投融资渠道,当前需要国家在政策上给予相应的支持。例如,为了增强金融机构的筹资能力,可适当提高西部地区存款利率或适当降低利息所得税税率,以引导更多社会闲散资金转化为西部开发建设资金;允许西部银行独立发行地方金融商业债券,变地方分散筹资为银行有计划集中筹资;可以考虑在西部大城市如西安、重庆等地,设立第三家证券交易所,以推动当地实物资本向金融资本转化的进程;由中央和地方财政出资,并吸收社会中介组织、企业和银行共同参与,组建股份化的西部风险投资基金,支持西部高新技术产业的发展;允许西部地方政府先行试点,率先发行地方建设债券,主要用于城市基础设施建设;允许开发商采用多样化的金融工具对某些特定项目进行商业开发,既可以把已经建造完成的公路或桥梁等整体在国内外出售,也可以将其股份化后,拆零转让。

#### 参考文献

1. 陈栋生、魏后凯、陈耀:《西部经济崛起之路》,上海远东出版社,1996年版。
2. 中国社会科学院工业经济研究所课题组:《西部开发与东、中部发展问题研究》载《中国工业经济》2000年第4~5期。
3. 中国社会科学院工业经济研究所编:《中国工业发展报告》(2000),北京,经济管理出版社2000年版。
4. 魏后凯主编:《21世纪中西部工业发展战略》,郑州,河南人民出版社,2000年版。
5. 国家计委国土开发与地区经济研究所课题组:《西部开发论》,重庆出版社2000年版。
6. 马洪等主编:《中国宏观经济政策报告》(1999),北京,中国财政经济出版社1999年版。

(作者单位:中国社会科学院西部发展研究中心 北京市 100836)

(责任编辑:安文)