

西部大開發的戰略動向

趙農

經濟學博士，中國社會科學院經濟研究所學者
(Zhao Nong, Ph.D., Institute of Economics,
Chinese Academy of Social Science)

Abstract

China will soon officially incorporate the West Development Strategy into its Tenth Five Year Plan (2001-2005).

This arrangement will certainly engender widespread recognition and support for the strategy. Recent policy pronouncements show that apart from escalating its commitment of fiscal resources to promote the cause of developing the great west, the Chinese Government will further open up the region to foreign investment and will further push through its market reforms. China's commitment to develop the great west through both policy and investment has provided a solid basis for profitable ventures for the private sector and particularly for foreign investors. It is expected that investment will focus on the densely populated and the resource-rich areas. The sectors that stand to benefit include financial services, research and development in high tech industries, resource exploitation, and infrastructure development. Given the favourable policy and commitment of the Chinese Government to the cause of developing the great west, a rising tide of investment can be expected.

中國西部大開發戰略將納入“十五”計劃之中，從而構成一項具有廣泛認同基礎的長期國策。從近期公佈的政策內容來看，中國政府將在加大財政轉移支付力度的同時進一步擴大西部地區的對外開放與市場化改革。中央政府將以不可逆的投資明確傳遞該項戰略堅決實施的信念，而市場准入條件的放寬又外資和民間經濟贏利性的改善提供了相應的基礎。預計投資的區域將集中在人口稠密、資源豐富、擁有潛在市場需求的部分省市，投資的方向將主要確立在金融服務、高新技術研發、資源的開發和利用、基礎設施建設等領域。中央政府關於西部大開發統一政策的制定與落實，勢必掀起西部投資的熱潮。

中國西部大開發戰略的實施受到海內外的高度關注。它既為國內社會公平目標的實現提供了可行的手段與途徑，還為投資者創造了無限商機。從現實的情況看，西部大開發戰略在規劃的層面上更加顯現出它的規範性和重要地位，在戰略的實施上呈現出堅決和不可逆轉的態勢。作為擬訂中的“十五”計劃的重要組成部分，西部大開發戰略將被確定為一項具有廣泛認同基礎的長期國策；而中央政府選定的“十大工程”和“退耕還林(草)”等專案的運作和落實也進一步體現該項戰略的可信性。

隨著該項戰略的逐步展開與中國加入 WTO 的日益臨近，中央政府已決意加大西部開發的政策支援力度。不久前，在 2000 西部開發論壇會議上，國務院西部開發辦公室的有關負責人公佈了政策的主要內容，其包括：(1) 加大財政轉移支付力度；(2) 加大金融信貸支援，比如，重點支援鐵路、主幹線公路、以及大中型能源專案建設，適當延長貸款期限，提高開發銀行新增貸款用於西部地區的比重，擴大以基礎設施專案收費權或收益權質押發放貸款的範圍；(3) 加大改革力度，即深化國企改革，搞好國有經濟的戰略性調整和資產重組引導非公有制經濟加快發展，凡對外商開放的投資領域，原則上允許國內各種所有制企業進入；(4) 擴大對外開放，即鼓勵外商投資於西部地區的農業、水利、生態、交通、能源、市政、環保、礦產等基礎設施建設和資源開發，以及建立技術研究開發中心；擴大西部地區服務貿易領域的對外開放，將外商投資於銀行、商業零售企業、外貿企業的試點擴大到直轄市、省會和自治區首府城市；允許西部地區外資銀行逐步經營人民幣業務，並投資於電信、保險、旅遊業、興辦中外合資會計事務所、律師事務所、工程設計公司、鐵路和公路貨運企業、市政公用企業等；(5) 實行稅收優惠，即對設在西部的國家鼓勵類產業的內外資企業，在一定時期內，減按 15% 的稅率徵收企業所得稅；對在西部的 newly 交通、電力、水利、郵政、廣播電視等企業以及新辦高新技術企業，企業所得稅實行兩年免稅，三年減半徵收；(6) 拓寬利用外資渠道，即擴大西部地區以 BOT 方式 TOT 方式利用外資的試點，允許外商投資專案開展包括人民幣在內的專案融資，支援企業通過轉讓經營權、出讓股權、兼併重組等方式吸引外商投資；鼓勵在華外資企業到西部地區再投資，其再投資專案外資比例超過 25% 的，享受外商投資企業待遇，對外商投資西部地區基礎設施和優勢產業專案適當放寬外商投資的股比限制。

從以上政策的具體內容中不難發現中央政府的主要意圖。第一、加大財政轉移支付與金融支援的力度，著重要表明西部大開發戰略的可信性，中央政府通過不可逆的投資向世人做出率先進入的承諾，以此證明該項戰略決非屬於誘致外部資金單方涉入的“空手道”行爲，投資本身旨在西部經濟“潛能的釋放創造更好的條件。第二、政府將自身的投資行爲有重點地限定在基礎設施、生態環境保護等領域，在原則上讓開資源開發和其他競爭性領域，以使民間經濟能夠獲得更大的贏利空間。第三、對於向外資開放銀行、電信、保險、旅遊等服務行業和公用事業等領域，以及放寬外資股比限制等，旨在加大開放的深度，這也是我國加入 WTO 的有關市場准入承諾在地區的履行上所體現的非歧視原則；這一舉措有助於減輕或消除投資者在“入世”後對於東部投資機會的偏好，使得西部地區能夠成爲同等獲利程度的投資場所。第四、稅收優惠政策實質上反映出中央政府對於西部地區整體投資環境較差事實的一種承認、以及由此對於投資者贏利性上的一種補償；而鼓勵非公有經濟的發展則試圖提供更公平的競爭環境。第五、上述政策

作 一種中央政府的統一政策是要避免西部各地在優惠政策上“層層加碼”從而形成市場割據的可能性。東部地區曾經發生的低水平重復投資、生 平面擴張等現象，就與各地的“優惠大戰”及政策的不統一密不可分。

上述政策的出臺將進一步掀起西部投資的熱潮。其實，自西部大開發戰略實施以來，外商對於西部地區的投資興趣日漸增加。迄今，世界 500 強中已有 80 餘家企業在我國西部地區投資或設立辦事機構；以四川省 例就有微軟、康柏、安然、殼牌、日本神戶制鋼所、國際金融公司、英國商聯保險等著名跨國公司與之簽訂投資與合作協定。跨國公司旨在謀求長期利益，西部的資源與潛在的市場就成 這些公司持久獲利的主要依據。因此，投資的分佈偏重於人口較 密集且高素質勞力較 集中的省(重慶市、四川省、陝西省)，比如，美國 IBM 公司以資助等形式與成都、重慶、西安三地的多所大學建立了廣泛的合作關係，在西安投資 2000 多萬美元搭建大型軟體發展平臺，還與我國西部最大的軟體企業四川托普洽談合作事宜。投資方向則主要集中在資源開發、高新技術、環保等領域，比如，美國安然公司在成都投資設立了四川嘉陵電力有限公司，最近又計劃與國內大企業合作投資開發四川天然氣資源；日本三井物株式會社正積極介入成都垃圾焚燒發電、四川廣安電站等能源開發和環保建設專案。

可以預見，西部大開發的新政策將促使西部外商投資領域與投資規模的顯著擴大。銀行、保險、電信、旅遊 以及其他專業性服務(會計、律師事務所業務)，將成 下一輪投資的熱點。據悉，諸如法國巴黎銀行、美國花旗銀行、英國 豐銀行、日本富士銀行、東京三菱銀行、英國商聯保險公司、東京海上保險公司、紐約人壽保險公司、美國聯邦快遞公司等服務業巨頭雲集西部開發論壇，其表現出較大的投資意願。此外，諸如“西氣東輸”、“西電東送”等巨型專案也引起跨國公司的高度關注，或許這類專案的高投資與穩定性恰好符合跨國公司的特性。稅收優惠還可以促使外商在給定領域的投資增加。不過，國有企業經營權的轉讓、股權的出讓、以及外資股比的提高固然可以增加外商投資的選擇度，但由於外商對國企弊端、證券市場不完善和與政府磨和所致拖累的擔憂，針對外商投資于國企改造的力度不應抱有過於樂觀的估計。

總之，西部大開發戰略尚處於政策導向的階段。儘管政策支援力度的加強無疑會推動該項戰略的深入實施，但是只有當決策者面臨較 恒定的法治環境時，其決策才能在相對確定的預期比較中審慎做出，其行 才具有長期理性的約束和規範。這顯然有待於中央政府將西部大開發戰略構築在堅實的法律基礎上，同時要求西部地區必須推進整體的市場化改革。值得欣喜的是，西部許多城市已在市政等領域加大了改革的力度，西部大開發正沿著法治的軌道向前邁進。