

我国西部大开发的进展及效果评价^{* *}

王洛林 魏后凯

内容提要:本文分析了实施西部大开发三年以来的主要进展和存在问题,并对战略实施效果进行了初步评价。作者认为,目前我国西部大开发工作正积极有序地稳步推进,尤其是在基础设施和生态环境建设等方面取得了较大成效。然而,在吸引民间投资、软环境建设、地区工业化以及对外开放等方面,则推进比较缓慢,至今尚存在不少问题。因此,在“十五”后期和“十一五”时期,国家西部大开发战略要适当进行调整,加大改革开放的力度,加强软环境建设,加快工业化进程,广泛吸引国内外民间资本参与西部大开发。

关键词:西部大开发 区域发展战略 政策效果评价

作者简介:王洛林,中国社会科学院副院长、研究员、博士生导师,100732;

魏后凯,中国社会科学院西部发展研究中心主任、研究员、博士生导师,100836。

中图分类号:F120.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2003)10-0005-08

实施西部大开发三年多来,在国家资金和政策的有力支持下,我国西部大开发工作正积极有序地稳步推进,西部地区基础设施建设迈出了实质性步伐,各项生态环境建设工程全面启动,青藏铁路、“西气东输”、“西电东送”、水利枢纽、交通干线等一批重大项目全面开工,全社会固定资产投资大幅度增加,经济、科技、教育和社会事业发展加快。然而,在民间资本进入、地区工业化、软环境建设以及对外开放等方面,目前尚存在不少问题。本文采用系统的数据分析了三年来西部大开发的进展和存在问题,并对实施效果进行了初步的评价。

一、基础设施与生态环境建设

实施西部大开发以来,西部地区的基础设施和生态环境建设取得了重大进展。在基础设施建设方面,水利、公路、铁路、机场、能源、通信、城市基础设施等一批重大项目相继开工,建设步伐明显加快。青藏铁路、“西气东输”、“西电东送”、西安至合肥和重庆至怀化铁路、西部公路国道主干线建设、四川紫坪铺和黄河沙坡头等水利枢纽工程,均在按计划全面展开。据国务院西部开发办提供的数据,2000—2002年国家在西部地区新开工了36项重点工程,投资总规模6000多亿元,到2002年底已完成投资2000多亿元,共建设和改造大型水库30多座,新增公路通车里程5.5万公里,新建铁路新线、复线和电气化线路4000多公里,新建和改扩建机场31个,“西电东送”工程在建装机容量2000多万千瓦。

2003年,国家将在西部地区新开工14项重点工程,投资总规模1300多亿元。到2003年底,西部开发新开工重点工程将达到50项,投资总规模7000多亿元。这14个重点工程涉及水利、铁路、公路、管道、水电、能源、市政等基础设施和社会事业的重要项目,还包括“一通(县际通沥青公路)、

* 本文为王洛林、魏后凯主持的中国社会科学院重大课题《我国西部大开发战略与政策研究》总体研究报告的一部分。

本文所引用的进度数据除特别说明外均来自国务院西部开发办(<http://www.chinawest.gov.cn>)。

二退(退耕还林、退牧还草)、三到户(农村饮水解决到户、农村能源建设到户、生态移民安置到户)”等农村基础设施和生态建设项目。其中,“送电到乡”工程由国家计委于2002年正式启动,到2002年底共投入26亿多元,其中国债资金17.6亿元,在近700个无电乡建设了585座太阳能光伏电站和风光互补发电站,以及100多座小水电站。2003年,国家计委将再投资20多亿元人民币,在剩下的362个偏远无电乡续建“送电到乡”工程。预计到年底,中国将告别无电乡的历史。

在生态环境建设方面,退耕还林、天然林保护、防沙治沙等生态建设工程进展顺利。作为国家在中西部地区实施的一项重大生态建设工程,退耕还林工程涵盖了中西部25个省(区市),1000多个县(区旗),涉及1330万农户,5300万农民。据统计,1999—2001年底,该工程累计完成造林面积3502万亩。其中,退耕还林1867万亩,宜林荒山荒地造林1635万亩。2002年,国家全面启动了退耕还林工程,共安排退耕还林年度计划和新增任务3970万亩、宜林荒山荒地造林4613万亩,其中环京津风沙源治理工程退耕还林400万亩、宜林荒山荒地造林400万亩。三年多来,国家在中西部地区投入粮食、种苗和现金补助达200多亿元。到2002年底,全国累计完成退耕还林任务11548万亩,其中退耕地造林5582万亩,荒山荒地造林5966万亩。2003年,国家又启动了退牧还草工程,并计划用5年时间,在蒙甘宁西部荒漠草原,内蒙古东部退化草原,新疆北部退化草原和青藏高原东部江河源草原,先期集中治理10亿亩,约占西部地区严重退化草原的40%。2003年,共安排退牧还草任务1亿亩。

基础设施和生态环境建设的加快,将有利于改变西部地区的投资硬环境和生产生活条件。然而,相比较而言,西部地区改革开放严重滞后,投资软环境令人担忧。目前,西部地区改革开放至少比沿海地区落后10—15年。西部地区尽管劳动力资源丰富,但效率工资水平即每实现单位产出的工资水平却要高于沿海地区。西部地区工业的平均税负也比沿海地区高一些。特别是,在西部一些落后地区,由于改革开放严重滞后,计划经济的观念仍然根深蒂固,地方政府对企业随意干预,企业自主权难以落实,“三乱”现象比较严重。同时,由于政府机构臃肿庞大,行政办事效率较低,手续复杂繁琐,不仅增加了交易成本和寻租的机会,也为政府腐败的滋生提供了空间。

二、投资增长与投融资机制

实施西部大开发三年来,中央加大了对西部地区建设资金投入的力度,中央财政性建设资金用于西部开发约2700亿元。其中,用于基础设施的投资约2000亿元,生态环境投资500多亿元,社会事业投资100多亿元。长期建设国债资金1/3以上用于西部开发,达1600亿元。中央财政对西部地区转移支付约3000亿元。西部地区金融机构各项贷款余额增加6000多亿元。在国家财政投资和国债资金的引导下,西部12省市区全社会固定资产投资增速明显加快。从下页表1中可以看出,自1999年以来,西部12省市区已连续4年全社会固定资产投资增长率高于全国平均水平,也高于东部11省市。除2000年外,西部全社会固定资产投资增长率在三大地带中均是最高的。若按当年价格计算,2000—2002年,西部12省市区全社会固定资产投资年均增长16.80%,既高于全国13.11%的平均水平,也高于东部11省市(12.47%)和中部8省(15.93%)。固定资产投资的快速增长,将有效地拉动西部地区需求的增长,为西部地区未来经济发展奠定较好的物质基础。

从投资来源看,实施西部大开发以来,国家财政逐年加大了对西部地区的投资力度,西部地区财政投资占全国比重明显提高,人均占有财政投资额迅速增加。从2000年起,西部地区人均占有

参见《国务院西部开发办和国家林业局在甘肃省定西地区召开2002年退耕还林现场经验交流会》,2002年9月2日,<http://www.chinawest.gov.cn>。

王洛林主编、魏后凯副主编,《未来50年中国西部大开发战略》,北京出版社2002年版,第20—21页。

参见《在十六大新闻中心举行的记者招待会上,国务院西部开发办公室及重庆、西藏、陕西、新疆等省市区负责人介绍西部开发情况》,2002年11月12日,<http://www.chinawest.gov.cn>。

国家预算内财政投资已开始超过中部地区,也超过了东部地区,这说明,若以人口分布作为参照的话,目前国家财政投资的重点已经转移到了西部地区。2001年,西部地区人均占有国家预算内基本建设投资148.6元,比东部地区高21.4%,比中部地区高31.6%(见表2)。近年来,国家安排的国债资金也有很大一部分投放在西部地区。2001年,仅国家安排国债贴息技术改造项目就达90个,总投资近70亿元。相反,国内民间资本和外商投资至今仍持观望的态度,所占投资比重较低。

表1 各地区全社会固定资产投资增长

地区	东部11省市		中部8省		西部12省市区		全国总计	
	投资额(亿元)	增长率(%)	投资额(亿元)	增长率(%)	投资额(亿元)	增长率(%)	投资额(亿元)	增长率(%)
1998	16369.71	-	6023.32	-	5046.8	-	28406	-
1999	17330.27	5.87	6217.05	3.22	5421.3	7.42	29855	5.10
2000	18752.47	8.21	7033.54	13.13	6110.72	12.72	32918	10.26
2001	20874.15	11.31	8058.98	14.58	7158.76	17.15	37213	13.05
2002	24655.58	18.12	9686.95	20.20	8639.06	20.68	43202	16.09
2000-2002	-	12.47	-	15.93	-	16.80	-	13.11

注:由于存在不分地区投资,各地区投资之和小于全国总计。2002年西部地区未包括西藏。增长率按当年价格计算。东部11省包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南;中部8省包括黑龙江、吉林、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部12省市区包括广西、内蒙古、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆。

资料来源:根据国家统计局编《中国统计年鉴》(各年度)和2002年各地区统计公报计算。

表2 1993—2001年国家预算内基本建设投资的地区分布

	国家预算内资金(亿元)	各地区所占比重(%)			人均占有预算内资金(元)			沿海与内地之比
		东部	中部	西部	东部	中部	西部	
1993	431.76	37.8	24.4	17.1	33.8	25.0	27.4	0.91
1994	434.57	40.7	25.8	16.9	36.2	26.3	26.8	0.95
1995	491.67	38.8	28.6	20.2	38.4	32.7	35.9	0.80
1996	524.38	42.4	28.9	16.5	44.5	35.0	30.9	0.93
1997	574.51	43.7	30.9	20.6	49.8	40.6	42.0	0.85
1998	1021.32	36.7	24.4	19.3	73.9	56.7	69.3	0.84
1999	1478.88	36.5	27.5	19.4	105.6	91.9	99.8	0.78
2000	1594.07	31.5	26.5	21.4	93.7	96.1	118.8	0.66
2001	2052.31	31.4	24.7	21.2	122.4	112.9	148.6	0.69

注:由于存在不分地区投资,因此各地区比重之和不等于100%。本表三大地带采用原国家计委的划分方法。其中,东部地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南;中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆。

资料来源:国家统计局编《中国统计年鉴》(1994—2002),中国统计出版社。

表3 2001年全国六大林业重点工程资金来源

	地方配套资金所占比重(%)	本年资金来源构成(%)			
		(1)国家预算内资金	#国债资金	#中央财政专项资金	(2)其他资金
总计	10.6	85.6	28.4	48.8	14.4
天然林保护工程	6.0	96.0	18.9	74.8	4.0
退耕还林还草工程	8.0	94.7	55.5	28.0	5.3
三北及长江流域等防护林建设工程	25.6	51.5	25.4	2.9	48.5
野生动植物保护及自然保护区建设工程	18.5	70.8	36.4	7.9	29.2
环北京地区防沙治沙工程	7.4	94.3	83.9	2.4	5.7
速生丰产林基地建设工程	28.6	9.4	2.6	0.0	90.6

资料来源: <http://www.forestry.gov.cn/lytj/2001-q/tj-05.htm>。

9.02%的平均水平(见表4)。然而,从动态的角度看,实施西部大开发以来,西部地区经济增长已经呈现出良好的态势。一是西部地区经济增长速度逐年加快。从1999—2002年,西部地区GDP增

总之,目前西部地区投融资机制还较为单一,投资增长主要依靠基建投资和国有经济投资来拉动。尤其是,在基础设施和生态环境建设领域,投融资渠道单一,资金来源主要是依赖政府财政资金和银行贷款。譬如,在2001年全国六大林业重点工程资金来源中,国家预算内资金占85.6%,其中,国债资金为28.4%,中央财政专项资金为48.8%,而其他资金只有14.4%。特别是,与西部地区密切相关的天然林保护工程,国家预算内资金占96%,退耕还林还草工程为94.7%,野生动植物保护及自然保护区建设工程为70.8%,环北京地区防沙治沙工程为94.3%。

三、经济增长及收入差距

尽管西部地区投资增长较快,但由于这些投资大多集中在基础设施和生态环境建设方面,加上西部地区投入产出效果较差,因此,大规模投资的拉动并没有有效遏止区域增长不平衡的趋势。2000—2002年,西部12省市区GDP年均增长率为8.73%,既低于各地区9.69%的平均增长速度,也低于东部10.29%和中部

长速度连续4年逐年加快,2002年已达到8.97%,略低于各地区平均水平。二是西部与其他地区之间的增长速度差距在逐步缩小。1999年,西部与东部地区间GDP增长速度差距为2.49个百分点,与各地区平均增长速度之间的差距为1.54个百分点,到2002年这一差距分别缩小到1.65个百分点和1.02个百分点。这说明,尽管我国地区经济增长仍然不平衡,但目前正在向好的方面逐步转变。

表4 中国各地区GDP增长及分布

	GDP增长率(%)				各地区GDP份额(%)			
	东部 11省市	中部 8省	西部 12省市区	各地区 平均	东部 11省市	中部 8省	西部 12省市区	西部 11省市区
1995					55.7	26.1	18.2	18.1
1998					55.9	26.3	17.8	17.7
1999	9.74	7.83	7.25	8.79	56.7	25.8	17.5	17.4
2000	10.37	8.78	8.47	9.62	57.3	25.6	17.1	17.0
2001	9.87	8.99	8.74	9.45	57.5	25.4	17.1	17.0
2002	10.62	9.29	8.97	9.99	57.8	25.3	-	16.9
2000-2002	10.29	9.02	8.73	9.69				

注:GDP增长率按可比价格计算,各地区GDP份额按当年价格计算。2002年数据未包括西藏。

资料来源:根据国家统计局《中国统计年鉴》(各年度)和《中国统计摘要》(2003)计算。

西部地区投资的高速增长并没有带来经济的高速增长,这主要有三个方面的原因:首先,目前各级政府都把西部开发的重点放在基础设施和生态环境建设方面,而对特色产业特别是加工制造业的发展没有引起足够的重视。这样,从长远发展来看,西部开发将缺乏持续稳定快速发展的产业支撑。其次,国家在西部地区投资的一些大型项目,有的跟当地经济联系不够紧密,有的通过外地(主要是沿海地区)采购和承包,其对当地经济的带动和乘数作用并没有预期的那样大。第三,由于投资环境尤其是软环境较差,工业平均税负和效率工资高于沿海地区,而投资回报率和劳动生产率要低于沿海地区,西部地区工业缺乏市场竞争能力,因此,近年来西部一些加工制造业增长缓慢,有的甚至出现萎缩的趋势。

表5 西部地区人均GDP及相对差距的变化

	人均GDP(元)				人均GDP相对差距(%)			西部地区 人均GDP 相对水平
	东部 11省市	中部 8省	西部 12省市区	各地区 平均	西部与 东部间	西部与 中部间	西部与各地区 平均水平间	
1995	7104.3	3693.1	3035.3	4782.4	57.3	17.8	36.5	63.5
1996	8338.5	4429.8	3525.7	5632.0	57.7	20.4	37.4	62.6
1997	9318.0	4964.7	3878.1	6280.6	58.4	21.9	38.3	61.7
1998	10022.6	5200.3	4122.5	6691.5	58.9	20.7	38.4	61.6
1999	10693.4	5380.8	4283.3	7048.3	59.9	20.4	39.2	60.8
2000	11334.5	5982.4	4687.3	7701.1	58.6	21.6	39.1	60.9
2001	12811.1	6395.2	5006.8	8421.2	60.9	21.7	40.5	59.5
2002	14170.7	6954.8	5462.0	9250.7	61.5	21.5	41.0	59.0

注:相对差距=(大值-小值)/大值(100%)。西部人均GDP相对水平以全国各地区平均水平为100。2002年数据不包括西藏。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)和各地区2002年统计公报计算。

2001年降为17.1%,比1999年降低了0.4个百分点,比1995年降低了1.1个百分点。如果不包括西藏在内,西部11省市区国内生产总值占各地区总额的比重,由1995年的18.1%下降到1999年的17.4%,2002年进一步下降到16.9%。值得可喜的是,从动态的角度看,在“九五”期间,西部地区GDP比重平均每年下降0.22个百分点,而“十五”前两年平均每年仅下降0.05个百分点。这说明,目前我国经济总量急剧向东部地区集中的趋势已得到初步遏止。

此外,目前我国区域经济增长不平衡的态势,还导致东西间经济发展差距进一步拉大。2002年,西部与东部地区间人均GDP相对差距为61.5%,与中部地区之间的相对差距为21.5%,与各地区平均水平之间的相对差距为41.0%,分别比1999年扩大1.6、1.1和1.8个百分点(见表5)。从相对差距扩大的趋势看,在“九五”前4年(1996—1999),西部与东部间人均GDP相对差距年均扩大0.65个百分点,与中部间差距年均扩大0.65个百分点,与各地区平均水平间差距年均扩大0.68个百分点;而在2000—2002年,这三个差距分别年均扩大0.53、0.37和0.60个百分点。这说明,实施

西部大开发以来,尽管西部与其他地区间人均 GDP 差距仍在趋于扩大,但其年均扩大的幅度已出现下降的趋势。特别是,2002 年西部与中部地区间人均 GDP 相对差距已略有缩小。

四、结构调整和特色产业发展

实施西部大开发以来,西部地区产业结构调整的步伐在逐步加快。1999 年,西部 12 省市区三次产业增加值构成为 23.8:41.0:35.2,到 2002 年已调整为 20.0:41.5:38.5。其中,第一产业下降 3.8 个百分点,第二和第三产业分别提高 0.5 和 3.3 个百分点(见表 6)。相比较而言,在大规模基础设施建设的推动下,西部第三产业获得了迅速发展。尤其是交通运输、旅游等产业,近年来发展十分迅猛。目前,西部地区第三产业增加值的比重已超过中部地区,并接近于东部地区的水平。西部地区农业特别是特色农业也获得了较大发展。2002 年,西部 11 省市区农业增加值比上年增长 3.8%(未包括西藏),略高于东部沿海地区(3.1%),但低于中部地区(4.9%)。

表 6 各地区三次产业增加值构成 (%)

	1999			2002		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
东部 11 省市	12.6	48.7	38.7	10.2	48.9	40.9
中部 8 省	20.8	45.4	33.8	17.7	46.7	35.7
西部 12 省市区	23.8	41.0	35.2	20.0	41.5	38.5

注:2002 年数据未包括西藏。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2000)和《中国统计摘要》(2003)计算。

西部地区工业总量规模小,发展水平低,工业化进程推进缓慢。2002 年,西部 11 省市区工业增加值占 GDP 的比重只有 32.1%(未包括西藏),远低于东部 11 省市(43.1%)和中部 8 省(39.6%)。实施西部大开发以来,

各地区工业增加值占全国的比重

表 7 各地区工业增加值占全国的比重 (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
各地区合计	100	100	100	100	100
东部 11 省市	59.1	60.1	61.1	61.4	61.8
中部 8 省	26.2	25.5	25.0	25.0	24.8
西部 12 省市区	14.7	14.4	13.9	13.6	13.4

注:2002 年数据未包括西藏。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)和《中国统计摘要》(2003)计算。

虽然西部工业获得了较大发展,但相比较而言,其增长速度低于东部和中部地区。2000—2002 年,西部 12 省市区工业增加值年均增长 8.1%,而东部 11 省市为 11.5%,中部 8 省为 9.5%,各地区平均为 10.5%。由于工业增长缓慢,导致西部工业增加值占全国的比重逐年下降。从 1998—2002 年,西部 12 省市区工业增加值占全国各地区总额的比重由 14.7%下降到 13.4%,而同期东部 11 省市则由 59.1%提高到 61.8%(见表 7)。再从工业产值份额看,2001 年西部工业总产值仅占全国的 11.2%,比东部地区的 70.5%低 59.3 个百分点。2002 年,西部 12 省市区工业总产值占全国比重进一步下降到 9.99%,而同期东部 11 省市为 74.16%,中部 8 省为 15.85%(按 1990 年不变价计算)。这说明,即使是实施西部大开发以后,我国工业生产力仍在进一步向沿海地区集中。

表 8 各地区制造业产值及占全国的比重

	1985		1997		1999		2001	
	总产值(亿元)	比重(%)	总产值(亿元)	比重(%)	总产值(亿元)	比重(%)	总产值(亿元)	比重(%)
东部 11 省市	4675.57	59.83	39584.32	66.00	45888.98	71.67	61851.15	73.46
中部 8 省	1949.36	24.94	13038.78	21.74	11218.71	17.52	13858.61	16.46
西部 12 省市区	1189.82	15.23	7352.27	12.26	6917.15	10.81	8484.77	10.08
全国总计	7814.76	100	59975.37	100	64024.84	100	84195.02	100

资料来源:根据第二次全国工业普查资料和《中国工业年报》(相关年份)计算。

在工业内部,煤炭、石油、天然气、电力等能源工业生产能力和不断向西部地区转移,而制造业则进一步向东部地区集中。西部地区制造业由于竞争力较弱,增长速度较慢,其在全国所占份

额不断下降。1985 年,西部地区制造业产值占全国比重为 15.23%,1997 年下降到 12.26%,1999 年下降到 10.81%,2001 年进一步下降到 10.08%(见表 8)。从年均下降幅度看,1986—1999 年,西部地区制造业产值占全国比重年均下降 0.32 个百分点,其中 1986—1997 年年均下降 0.25 个百分点,1998—1999 年年均下降 0.73 个百分点,而 2000—2001 年年均下降 0.37 个百分点。这说明,与 1998—1999 年相比,实施西部大开发以来,西部地区制造业份额急剧下降的趋势已有所遏止,但并不

没有根本扭转。

再从产业组织结构看,改革开放以来,小企业特别是民营小企业的快速增长,有力地促进了沿海地区经济的繁荣。相比较而言,西部地区小企业发展严重滞后,对地区经济增长的作用较小。在2000年工业增加值构成中,东部地区大型企业所占比重为45.8%,而西部地区高达59.9%,比东部地区高14.1个百分点;东部地区小型企业所占比重为41.9%,而西部地区只有26.8%,比东部地区低15.1个百分点(见表9)。再从工业增长来源看,虽然东部和中西部工业增长的一半以上都来自大型企业,但与东部地区相比,中西部地区大中型企业的贡献率要相对高一些,而小型企业的贡献率则要相对低一些。2000年,东部地区工业增加值增长来源中小型企业占37.5%,而中西部地区只有30.6%。这说明,目前我国西部地区工业增长还主要依靠大型企业,尤其是国有大型企业,小企业在经济发展中的地位不突出,其作用远没有得到充分发挥。这一点,恰好与沿海地区形成鲜明的对照。

表9 三大地带工业总产值和增加值规模结构 (%)

年份	地区	工业总产值规模结构			工业增加值规模结构		
		大型企业	中型企业	小型企业	大型企业	中型企业	小型企业
1999	全国	43.4	13.6	43.0	48.7	12.9	38.4
	东部地区	39.9	13.4	46.7	44.2	13.0	42.8
	中部地区	49.5	13.7	36.8	54.5	12.7	32.8
	西部地区	56.2	14.5	29.3	61.6	12.8	25.6
2000	全国	44.7	12.5	42.8	49.6	12.4	38.0
	东部地区	41.1	12.3	44.0	45.8	12.2	41.9
	中部地区	52.1	12.6	35.9	55.5	12.3	32.2
	西部地区	56.3	13.7	29.9	59.9	13.3	26.8

当前,西部地区小企业发展严重滞后,主要有三个方面的原因:一是市场发育程度较低,非国有经济发展缓慢。在西部一些地区,由于各类市场发育不完善,社会化服务水平较低,技术、信息服务、咨询、培训等中间机构不发达,企业进入门槛较高,投资软环境较差,制约了

资料来源:根据国家统计局编《1999年工业统计年报》和《2000年工业统计年报》计算。

私营和乡镇企业的发展。二是缺乏较完善的产业配套条件。在市场竞争日趋激烈的情况下,小企业要求得生存和发展,就必须向“小、精、专、新”的专业化方向发展。这样就需要有一个完善的社会化服务网络和产业配套条件。目前,西部地区社会化服务网络不发达,产业配套条件较差,难以适应经济发展的需要。三是政府支持服务体系不健全。特别是,由于中小企业担保基金、风险投资基金发育滞后,各种中间机构不发育,政府办事效率较低,导致企业融资困难,生产经营成本较高,技术信息不灵,由此影响了企业的竞争力。

五、外贸出口与利用外资

表10 各地区出口总额占全国的比重 (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
东部 11 省市	90.53	91.26	91.04	91.67	91.75
中部 8 省	5.04	4.78	4.98	4.93	4.45
西部 12 省市	4.44	3.96	3.98	3.40	3.80

数据来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)及国家海关总署提供的有关数据计算。

实施西部大开发以来,尽管西部地区对外开放取得了较大成就,但与东部地区相比,至今仍有较大的差距。2002年,西部12省市外贸依存度和外资依存度分别只有8.51%和0.83%,远低于全国平均水平,更低于东部地区水平。更重要的是,近年来,西部地区出口额占全国的比重呈不断下降的趋势。从1998—2002年,西部12省市出口总额占全国的比重由4.44%下降到3.80%,而东部11省市则由90.53%提高到91.75%。西部出口占全国比重的下降,说明西部地区外贸出口能力较差,产品缺乏国际竞争力,由此导致外贸出口对地区经济的拉动作用不明显。相反,外贸出口近年来一直是推动东部地区经济高速增长的重要力量之一。

在利用外资方面,在国家西部大开发政策的刺激下,虽然近年来西部地区外商投资增长较快,

详细讨论请参见于立新研究员所做的专题研究报告《西部沿边开放与边境地区发展政策》。

但其总量规模却很小,而且其比重比过去平均水平还略有下降。比如,1983—1999年,西部12省市实际利用外商直接投资和其他投资162.7亿美元,占各地区总额的5.32%;2000年为18.6亿美元,占各地区总额的4.42%;2001年为19.2亿美元,占各地区总额的3.98%。从近三年的情况看,从2000—2002年,西部10省市实际利用外商直接投资占全国比重从3.0%下降到2.68%,而西部12省市所占比重则由4.55%下降到3.80%。更重要的是,2002年,西部地区实际利用外商直接投资额甚至比上年下降1.4%。事实上,加入WTO以来,外商在华直接投资在进一步向沿海地区尤其是长江三角洲地区集中。

表11 西部地区实际利用外商直接投资情况

	全国	西部地区(10)		西部12省市(10+2)	
		金额(亿美元)	占全国比重(%)	金额(亿美元)	占全国比重(%)
2000	407.15	12.22	3.00	18.52	4.55
2001	468.78	14.31	3.05	19.22	4.10
2002	527.43	14.11	2.68	20.05	3.80

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)和《中国统计摘要》(2003)计算。

显然,这种外商投资地区分布的不平衡性特点,对各地区资本形成、工业化进程和外向型经济发展都产生了重要的影响。在资本形成方面,2001年实际利用外资相当于全社会固定资产投资的比重,东部地区已达到16.3%,而中部和西部地区分别只有4.3%和2.0%。在对工业化的推进方面,2001年“三资”工业企业实现工业增加值占全部工业的比重,东部地区已达到33.9%,而中部和西部地区分别只有9.0%和6.7%;“三资”工业企业实现工业总产值占全部工业的比重,东部地区已达到36.2%,而中部和西部地区分别只有10.0%和7.6%。在外向型经济发展方面,2001年外商投资企业出口额占地区出口总额的比重,东部地区为53.6%,而中部地区只有16.1%,西部地区仅为10%(见表12)。可见,近年来东部地区工业化的推进,有很大一部分是依靠外商投资来推动的,而中西部地区这种作用则不甚明显。

表12 外商投资企业进出口额占地区进出口总额的比重 (%)

口	1999			2000			2001		
	进出口	出口	进口	进出口	出口	进口	进出口	出口	进口
全国	48.4	45.5	51.8	49.9	47.9	52.1	50.8	50.1	51.7
东部地区	51.4	48.7	54.6	53.0	51.4	54.8	54.0	53.6	54.4
中部地区	22.2	15.4	30.6	19.9	15.7	25.3	21.1	16.1	27.2
西部地区	12.0	9.1	14.9	12.9	10.0	16.3	12.3	10.0	14.7

资料来源:国家统计局编《中国统计年鉴》(2002),中国统计出版社。

很明显,实施西部大开发尤其是加入WTO以来,尽管国家投资在逐步向西部地区推进,但是,外商投资并没有相应跟进。所以会出现这种情况,主要有三方面的原因:

一是中国加入WTO后,随着经济全球化进程的加快,跨国公司一般倾向于在海外寻找一个最有利的生产活动地点,并把其纳入企业的全球产业链体系之中。在这种全球产业链体系中,跨国公司选择在沿海地区投资建厂,不仅有利于加强与公司总部和海外相关企业之间的联系,而且有利于各种原料、设备和产品等的进出口。二是在交通基础设施、政府效率、投资软环境、商业文化氛围以及产业配套条件等方面,目前中西部地区仍与沿海地区具有很大的差距。三是外资的进入需要进行前期调查和可行性研究,目前一些外商投资还处于前期研究阶段,有的还处于观望的态度。

五、结论及政策建议

总之,实施西部大开发以来,在国家政策的有力支持下,我国西部大开发正积极有序地稳步推进,西部地区投资明显增加,基础设施和生态环境建设取得较大进展,经济增长速度逐步加快。然而,应该看到,由于多方面的原因,当前在实施西部大开发战略的过程中也尚存在一些问题。一是实施西部大开发以后,虽然国家财政在西部地区投资明显增加,但国内民间资金和外商投资并没有大规模地相应跟进,目前大多仍持观望态度,由此出现了“政府热、民间冷”的现象;二是目前各地均把开发投资的重点放在基础设施和生态环境建设等领域,而对特色产业特别是加工制造业的发展没有引起足够的重视,导致西部工业化推进缓慢,工业竞争力和市场份额下降,使西部经济的长期发展缺乏必要的产业支撑;三是虽然西部经济增长速度在逐步加快,但在全国经济高速增长的宏观

背景中,西部与东部地区之间的发展差距在进一步拉大,逐步缩小地区差距仍将是一项长期的艰巨任务;四是在改革开放方面,西部地区软环境建设尚存在较大差距,远不适应经济发展的需要,外商投资和出口占全国的份额呈不断下降的趋势,外向型经济发展十分缓慢,其对地区经济的拉动作用很小;五是国家在西部地区投资的一些大型项目,有的跟当地经济联系不够紧密,有的通过外地(主要是沿海地区)采购和承包,其对当地经济的带动和乘数作用并没有预期的那样大。显然,这些问题都是前进和发展中的问题,需要今后在实施西部大开发的过程中逐步加以完善。

为此,在“十五”后期和“十一五”时期,国家西部大开发政策应在以下几个方面进行调整和完善。(1)进一步落实国务院颁布的各项政策,并对政策目标进行适当调整。国家政策要突出“富民强区”,把提高西部居民收入水平和公共服务水平作为一个重要目标。国家在西部的财政和国债投资,除了搞一些标志性的大工程外,要重视涉及到广大民众的富民项目,尤其是农村基础设施、基础教育和医疗卫生等,不断提高居民公共支出水平。(2)加快改革开放的步伐,进一步改善投资软环境。在加强基础设施建设的基础上,要加快改革开放的步伐,努力创造一个有利于民间资本进入的投资软环境。在云南、广西和内蒙古满洲里等有条件的地区,可以考虑开展边境自由贸易区试点工作。在某些地区,还可以考虑依托现有的边境经济合作区,建立一批边境出口加工区,以进一步推进沿边地区开放,实现“兴边富民”的目标。(3)建立完善的国家投资引导政策,充分发挥财政资金的积极引导作用,并采取减免税收、贴息贷款、投资补贴等途径,广泛吸引国内外民间资本参与西部开发。(4)加快西部工业化的进程,加快产业结构调整 and 升级,大力发展具有竞争力的优势特色加工制造业,依靠工业化来带动农业产业化和城镇化步伐,促进西部地区经济的跨越式发展。西部工业的发展应主要依靠国内外民间资本,政府主要是创造一个良好的外部环境。在工业发展的过程中,要高度重视产业的集群化,提高地方产业配套能力,充分发挥中小企业和非公有制经济的作用。(5)在加大财政资金投入的基础上,建立完善的生态建设补偿机制,如发行生态建设彩票等,促进西部生态建设的可持续发展和投融资渠道的多元化。(6)加大财政转移支付的力度,建立规范的中央财政转移支付制度,尤其要建立规范的中央对地方教育财政拨款制度,以支持西部落后地区基础教育的发展,从根本上解决拖欠教师工资和中小學生失学问题。

主要参考文献:

1. 陈佳贵主编:《西北开发报告》,中国社会科学出版社 2000 年版。
2. 陈耀:《国家中西部发展政策研究》,经济管理出版社 2000 年版。
3. 国务院西部开发办编:《实施西部大开发总体规划和政策措施》,中国计划出版社 2002 年版。
4. 黄速建、魏后凯主编:《西部大开发与东中部地区发展》,经济管理出版社 2001 年版。
5. 王洛林、魏后凯:《我国西部开发的战略思路及发展前景》,《中国工业经济》2001 年第 3 期。
6. 王洛林主编、魏后凯副主编:《未来 50 年中国西部大开发战略》,北京出版社 2002 年版。
7. 魏后凯:《促进地区经济协调发展的两个政策问题》,《经济学动态》1996 年第 8 期。
8. 魏后凯:《关于加快西部开发的若干政策问题》,《中国工业经济》2000 年第 7 期。
9. 魏后凯主编:《21 世纪中西部工业发展战略》,河南人民出版社 2000 年版。

责任编辑:肖 峰

Abstracts of Some Papers in English

The Progress and Effect Evaluation of Western Region Development in China

Wang Luolin , Wei Houkai

(Chinese Academy of Social Sciences , 100732)

This paper examined the progress in China 's western region development and evaluated the effect of policy implemented after 1999. The results show that great achievements have been made in infrastructure construction and ecological improvement , but problems still exist in absorbing private capital , soft environment improvement , regional industrialization and opening up. Therefore , the authors consider that it is necessary to adjust state strategy of western region development in the remaining period of the 10th Five Years Plan and in the 11th Five Year Plan , such as to speed up reform and opening up , to improve soft environment of investment , to accelerate the progress of industrialization , and to encourage more private capital to participate in western region development.

Key words : Western Region Development ,Regional Development Strategy ,Evaluation of Policy Effect

On The Practice of New Swap and Alternatives and Its Theoretical Meanings

Liu Yingqiu

(Chinese Academy of Social Sciences , 100732)

This paper explains the New Swap and Alternative Theory (NSAT) , which is a systematical , daring and profound summary on the swap and alternative (SA) phenomena appeared in the socially economic activities in recent years. The paper firstly analyses and defines the concept of the New Swap and Alternative (NSA) according to the practices and theories. It then illustrates the whole six meanings of NSA and explains the main differences and relations between the NSA and the other replacement practices. Thirdly , it analyses and clarifies the five major ideas supporting the NSA practices. Lastly it summarizes and points out that the NSAT is a very helpful theory for pushing forward the economic construction and development , deepening the studies for enterprise strategies and guiding more social practices widely.

Key Words : SA , NSA , ideas and NSAT

The Role of Government and the Transformation of Fiscal Function

Liu Guoguang

(Chinese Academy of Social Sciences , 100732)

After the fight with SARS we realized more profoundly that our economic and social development are still not well balanced. The academic circle tends to agree that the role of government and the fiscal function should be transformed from economic construction to public service. During the transformation , the issue that which of economic development or social development should the government focus on needs to be studied carefully. The construction of socialist modernization means both economic construction and social development. Economic growth is not the aim but the passport to social development. The goals of development policy should include the improvement of life quality , people 's ability , and the level of human development , it should not be limited to the level of GDP per capita. The market - oriented reform in China has laid a solid foundation for government and fiscal transformation. With the formation of a framework within which economic parts of varied ownership coexists , the economic role should be played by enterprises especially private ones rather than the government. The government should put more attention and public resources to public goods and services , so as to guarantee social development by providing fiscal support.