

当前西部开发亟待解决

“政府热、民间冷”



□ 魏后凯

一、西部开发存在的“政府热、民间冷”现象

实施西部大开发战略以来,在国家财政投资和国债资金的引导下,西部 12 省(区、市)全社会固定资产投资持续保持高速增长的态势,其增长速度要远高于东部沿海地区,也高于中部地区(除 2000 年以外)。这一点可以从表 1 中清楚地看出来。1999 年西部 12 省(区、市)全社会固定资产投资比上年增长 7.42%,2000 年比上年增长 12.72%,均远高于同期全国平均水平。2002 年 1 至 8 月份,西部 12 省(区、市)固定资产投资累计完成 3293.6 亿元,同比增长 24.3%,超过了全国平均增长 24.2%的水平,明显高于东部 11 省市 12% 的增长速度,但低于中部 8 省 25.1% 的增长水平。特别是由于国家财政投资在西部地区的比重明显提高,从 2000 年起,西部地区人均占有国家预算内财政投资已开始超过中部地区,也超过了沿海地区。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,比沿海地区高 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,仅国家安排西部地区国债贴息技术改造项目就达 90 个,总投资近 70 亿元。

然而,近年来,在国家政策的刺激下,虽然西部地区外商投资增长较快,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,包括广西和内蒙古在内的西部 12 省市区实际利用外商投资 162.7 亿元,占全国各地区的 5.32%;

2000 年为 18.6 亿元,占全国各地区的 4.42%;2001 年为 19.2 亿元,占全国各地区的 3.98%。显然,西部地区外商投资总量规模虽有所增长,但其占全国各地区的比重则呈不断下降的趋势。2002 年以来,外商投资进一步向沿海地区尤其是长江三角洲地区集中。国内民间资本也大多持观望的态度。

表 1 中国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

注:由于存在不分地区投资,各地区投资之和小于全国总计。增长率按当年价格计算。东部 11 省(市)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《中国统计年鉴》(各年度)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%。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。

以外商投资为例，2002年以来沿海地区外商投资呈现出全面快速增长的态势，而中西部地区外商投资增长相对缓慢。1-11月份，广东省继续保持吸引外资的优势，实际利用外资额占全国的22.13%，居全国第一位；江苏省位居第二，实际利用外资占全国的18.98%。第三名到第十名分别是山东、上海市、福建、辽宁、浙江、北京、天津和湖北。除湖北外，排在前十位的其他省市全部集中在沿海地区。这10个省市实际利用外资金额占全国总额的86.43%。从全年的情况来看，在沿海地区，江苏、浙江、山东、广东、广西、北京等地实际利用外资均呈现出较快的增长势头，而中西部地区实际利用外商投资大都低于全国平均水平。2002年，江苏实际利用外资比上年增长70.0%，浙江增长83.7%，山东增长54.6%，广东、北京等地也都在20%以上。相反，中西部地区实际利用外资不仅规模较小，而且增长速度也较低，一般不到12%。

国内外民间资金尤其是外商投资并没有相应跟进，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。

二、建立规范的中央财政转移支付制度

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委到地方，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，东部高收入地区不接受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。

三、建立完善的国家投融资引导政策体系

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是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的秩序。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。

(作者为中国社会科学院西部发展研究中心主任 经济学博士)

