

实施西部大开发的国家财政投资政策(上)

中国社会科学院课题组*

内容提要: 在实施西部大开发战略中,国家财政投资政策将起着十分重要的作用。本研究报告立足于西部地区的区情,在评价国家对西部财政投资的现状及效果的基础上,重点探讨在社会主义市场经济体制下,中央财政在促进西部开发中应实施的财政政策特别是财政投资政策,进而提出一些有针对性的、可操作的政策建议。

关键词: 西部大开发 财政投资 投资政策

一、国家在西部财政投资现状及效果评价

(一)国家财政投资在三大地带的分布

建国以来,为加快西部落后地区的发展,国家在西部地区曾进行了两次大规模的投资。第一次是在“一五”计划时期,第二次是在三线建设时期。尤其是在三线建设时期,国家在三线地区投资 1000 多亿元,相继建成了近 2000 个大中型企业和科研单位,形成了 45 个大型生产科研基地和 30 个工业城市,建成了拥有全国 1/3 以上固定资产原值、以国防和机械工业为主体的庞大三线工业。

自 20 世纪 70 年代特别是改革开放以来,我国国家投资布局的重点逐步由内地向沿海地区转移。1978~1997 年,沿海地区国有单位基建投资占全国的比重由 40.1% 迅速提高到 53.3%,而中部地区由 30.6% 下降到 23.6%,西部地区则由 20.4% 下降到 15.7%,中、西部地区分别下降了 7.0 和 4.7 个百分点。如果以内地国有单位基建投资为 1,1970 年沿海与内地投资之比为 0.41,1978 年该比率提高到 0.79,1985 年提高到 1.08,1988 年又迅速提高到 1.37。在治理整顿期间,沿海与内地投资之比曾有所下降,但之后又出现逐步上升的趋势,到 1996 年该比率已达到 1.41,1997 年下降到 1.36。

改革开放以来,国家将投资布局的重点转移到东部沿海地区,主要是出于迅速扩大经济总量、提高经济效益和增强国家竞争能力等方面的考虑。由于东部地区的经济效益较高,加上投资总量的显著增加,自改革开放以来东部地区经济获得了巨大发展。这期间,虽然西部地区也因体制改革的因素获得了相对较快的经济增长,但由于资金总量投入不足,加上自身投资效益不高,东西发展差距进一步拉大。据我们对改革开放后投资重心东移与东、西部地区发展差距进行回归分析的结果表明,二者之间存在着显著的相关性。

再从全社会固定资产投资看,1996 年沿海地区固定资产投资占全国的 62.2%,而中、西部地区仅分别占 22.2% 和 12.5%,沿海与内地投资之比,远高于 1985 年的水平。1997 年以来,虽然沿海地区全社会固定资产投资所占比重略有下降,而中西部地区所占比重略有上升,但沿海与内地投资之比仍远高于 20 世纪 80 年代的水平(见下页表 1)。

* 本报告为财政部基本建设司委托的研究项目。课题负责人:陈佳贵;课题组成员:黄速建、魏后凯、罗仲伟、黄群慧、郑新业等;本报告执笔:魏后凯、罗仲伟。
因存在不分地区投资,东、中、西部地区投资比重之和要小于 100%。

表1 各地区全社会固定资产投资占全国的比重(%)

	沿海地区	中部地区	西部地区	不分地区	沿海比内地
1982	50.6	27.9	14.6	6.9	1.19 1
1985	50.1	29.4	15.6	4.9	1.16 1
1990	56.8	24.9	14.5	3.8	1.44 1
1996	62.2	22.2	12.5	3.1	1.79 1
1997	61.0	22.4	13.5	3.1	1.70 1
1998	59.6	22.3	14.7	3.4	1.61 1
1999	60.0	22.0	15.1	2.9	1.62 1

资料来源:根据各年度《中国统计年鉴》计算。

比重又出现一定程度的下降。若以内地投资为1,沿海与内地国家预算内基建投资之比,从1994年的0.95下降到1999年的0.78(见表2)。从投资总量看,虽然中西部占有的国家预算内基建投资已超过沿海地区,但其人均占有的国家预算内资金仍低于沿海地区。1999年,东部地区人均占有国家预算内资金为105.6元,而中西部地区则分别只有91.9元和99.8元。

表2 1993~1999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 1
1994	434.57	40.7	25.8	16.9	36.2	26.3	26.8	0.95 1
1995	491.67	38.8	28.6	20.2	38.4	32.7	35.9	0.80 1
1996	524.38	42.4	28.9	16.5	44.5	35.0	30.9	0.93 1
1997	574.51	43.7	30.9	20.6	49.8	40.6	42.0	0.85 1
1998	1021.32	36.7	24.4	19.3	73.9	56.7	69.3	0.84 1
1999	1478.88	36.5	27.5	19.4	105.6	91.9	99.8	0.78 1

注:由于存在不分地区投资,各地区比重之和不等于100%。

资料来源:《中国统计年鉴》(1994~2000)。

国家预算内基建投资的增长速度为45.4%,虽略高于东部地区(44.0%),但却远低于中部地区(63.2%)。再从人均占有国家预算内资金来看,1999年东部地区为117.8元,中部地区为97.9元,西部地区为106.2元。这说明,如果以人口分布作为衡量的标准,目前我国国家投资的重点仍然集中在东部沿海地区。

表3 1999年国家预算内资金的地区分布

	预算内资金(亿元)			预算内资金的分布(%)			人均预算内资金(元)		
	总计	基建投资	技改投资	总计	基建投资	技改投资	总计	基建投资	技改投资
全国	1586.36	1478.88	107.48	100	100	100	126.0	117.5	8.5
东部	601.86	539.50	62.36	37.9	36.5	58.0	117.8	105.6	12.2
中部	434.13	407.35	26.78	27.4	27.5	24.9	97.9	91.9	6.0
西部	305.46	287.12	18.34	19.3	19.4	17.1	106.2	99.8	6.4
不分地区	244.91	244.91		15.4	16.6				

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2000)计算。

加大了对中西部重点建设投资的力度,逐步增加了中西部基础设施投资的比重。1998年,为了刺激国内市场需求,国家新增发行1000亿元财政债券,配套1000亿元中长期银行贷款,主要用于基础设施建设,并要求向中西部地区倾斜。在1998年国家计委下达的117项重点建设项目中,工业项目共有63项,其中,中西部地区38项,占全国的60.3%。1999年国家计委下达的102项重点建设项目,也有很大一部分集中在中西部尤其是西部地区。

目前,西部地区人均占用国家预算内财政投资有了很大提高,并逐步接近于沿海地区的平均水平。若将内蒙古和广西包括在内,1999年大西部12个省市区共使用国家预算内资金

从国家预算内投资的地区分布看,自1993年以来,由于不分地区投资所占比重在不断下降,无论是东部地区还是中西部地区,其国家预算内投资所占的比重都有一定的提高。在1993~1997年,东部地区国家预算内基建投资所占比重提高了5.9个百分点,而中西部地区则提高了10个百分点。之后,由于不分地区投资比重的增加,三大地带所占

1999年,国家用于固定资产投资预算内资金为1586.36亿元,其中东部地区601.86亿元,中部地区434.13亿元,西部地区305.46亿元,分别占全国的37.9%、27.4%和19.3%(见表3)。从增长速度来看,1999年西部地区占用国家预算内投资比上年增长48.2%,不仅低于东部地区(50.8%),更低于中部地区(65.0%)。西部地区国

(二)西部地区

财政投资现状与存在问题

近年来,为了加快中西部地区的开发,促进地区经济协调发展,国家

367.81 亿元用于固定资产投资,其中基建投资 347.01 亿元,技改投资 20.79 亿元,分别占全国的 23.2%、23.5% 和 19.3%。从地区分布看,国家对西部的投资主要在陕西、重庆、新疆、四川、广西、内蒙古等地区,六省区合计占全国的 15.03%,占大西部地区的 64.8% (见表 4)。

表 4 1999 年大西部地区国家预算内投资情况

	预算内投资 (亿元)	# 基建投资 (亿元)	# 技改投资 (亿元)	占全国比重 (%)	人均预算内 投资(元)
全国	1586.35	1478.88	107.48	100.0	126.0
重庆	44.95	38.08	6.87	2.8	146.2
四川	35.81	34.11	1.69	2.3	41.9
贵州	23.43	21.92	1.51	1.5	63.2
云南	29.17	28.32	0.85	1.8	69.6
西藏	25.35	24.28	1.07	1.6	990.4
陕西	50.74	47.99	2.75	3.2	140.2
甘肃	26.04	25.07	1.32	1.7	103.8
青海	11.41	10.99	0.42	0.7	223.8
宁夏	13.61	13.25	0.35	0.9	250.6
新疆	44.59	43.10	1.49	2.8	251.4
西部地区	305.46	287.12	18.34	19.3	106.2
内蒙古	30.74	29.39	1.35	1.9	130.1
广西	31.62	30.50	1.11	2.0	67.1
大西部地区	367.81	347.01	20.79	23.2	102.6

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2000)计算。

程度较大。1999 年,西部地区国家预算内投资占国有经济固定资产投资的比重高达 10.84%,占全社会固定资产投资的比重达 6.80%,不仅高于全国平均水平,更远高于东部的平均水平(见表 5)。分省市看,1999 年国家预算内投资占全社会固定资产投资的比重,西藏为 47.34%,宁夏为 10.62%,青海为 9.74%,陕西为 8.6%,重庆为 8.56%,新疆为 8.47%,贵州为 7.51%,甘肃为 7.42%,而云南和四川则分别只有 4.39% 和 2.92%。

表 5 1999 年国有经济预算内固定资产投资情况

	全社会固 定资产投资 (亿元)	国有经济固 定资产投资 (亿元)	# 国家预 算内投资 (亿元)	预算内投资占 国有经济投资 的比重(%)	预算内投资占 全社会投资 的比重(%)
全国	29854.71	15947.76	1586.36	9.95	5.31
东部	17909.02	8419.61	601.86	7.15	3.3
中部	6565.27	3828.24	434.13	11.34	6.61
西部	4494.33	2817.97	305.46	10.84	6.80

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2000)计算。

当前,西部地区财政投资存在的主要问题: (1) 西部地区地方财力有限,大多属于“吃饭”财政,地方政府往往没有能力进行大规模的基础设施和生态环境建设,由此影响了西部投资环境的改善; (2) 由于中央财政投资一般都需要地方给予一定的配套资金,而西部地区因地方财力有限,在筹措地方配套资金方面往往存在一定困难; (3) 在国家财政投资的地区分配上,西南地区尽管自然和区位条件相对较好,但国家投资比重偏低,人均占有国家预算内投资很少,由此影响了大西南丰富资源的开发; (4) 由于缺乏相应的配套能力,企业竞争力较低,近年来国家在西部地区的财政投资,尤其是国家重点项,往往通过大量的外部承包和采购,造成投资“漏出”现象较为严重; (5) 由于管理不善以及制度上的缺陷,致使一些国家投资项目的效果不高,有的甚至把资金挪作他用。

(三)对西部地区财政投资效益的评价

从“一五”到“八五”时期,西部地区基本建设投资占全国的比重以及投资经济效益比较见下页表 6。表中数据显示,从“三五”时期达到高峰后,直到“八五”期间,国家对西部的基本建设

从人均占用国家投资来看,西藏因特殊情况人均占用国家投资高达 990.4 元,然后依次是新疆 251.4 元,宁夏 250.6 元,青海 223.8 元,重庆 146.2 元,陕西 140.2 元。相比较而言,西北地区人均占用国家投资较多,而西南地区除西藏和重庆外均很少,人均占用国家预算内投资均不到 70 元,远低于全国平均水平。

由于国有经济所占的比重较大,加上融资渠道比较单一,目前西部地区固定资产投资中国家财政投资占的比重往往较高,地区经济发展对国家财政投资的依赖

当前,西部地区财政投资存在的主要问题: (1) 西部地区地方财力有限,大多属于“吃饭”财政,地方政府往往没有能力进行大规模的基础设施和生态环境建设,由此影响了西部投资环境的改善; (2) 由于中央财政投资一般都需要地方给予一定的配套资金,而西部地区因地方

投资比重都是急剧下降的。而从投资效果来看,无论那个计划时期,西部的投资效果都低于全国平均水平。换言之,西部地区投资效益较差,一直是影响全国投资效益的重要因素。可见,从宏观的角度来分析,西部的投资效益低于东部,说明西部在投资环境、产业结构、生产力布局、技术条件、管理水平、劳动力素质及资源配置等诸方面都的确与东部存在不小的差距。尤其是主要依靠中央指令性计划,由国家直接嵌入项目式的开发,虽然耗费了巨大的基本建设投资,但却造成投资效益低下及对国家投资的高度依赖性等问题。

表 6 国家对西部地区的基本建设投资及经济效果比较

		一五	二五	1963—65	三五	四五	五五	六五	七五	八五
西部在全国的比重 (亿元,%)	西部	109.0	252.2	101.3	323.5	430.8	458.0	580.2	1175.3	7812.1
	全国	588.5	1206.1	421.9	976.1	1764.0	2342.2	3410.1	7349.1	61364.0
	比重	18.52	20.91	24.0	33.14	24.42	19.55	17.01	15.99	12.73
投资效果比较 (单位基建投资提供的国民收入)	西部	6.09	4.4	4.4	3.8	3.96	5.29	5.20	5.45	5.78
	东部	6.22	5.87	5.37	5.23	5.47	5.91	6.49	6.81	7.36
	全国	6.12	5.38	4.91	4.82	4.35	5.63	6.23	6.12	7.10

资料来源:根据各年《中国统计年鉴》计算整理。

当然,考虑到西部地区基础设施和基础产业的“瓶颈”制约现状,政府财政投资所产生的效应不应局限于自身的投资收益,而是应该把财政投资看成是一种诱发性投资。这样的投资可将基础“瓶颈”制约所压抑的民间部门的生产潜力释放出来,并使西部地区国民收入的创造达到一个较高的水平。这就是政府财政投资在基础“瓶颈”条件下所产生的“乘数效应”。可见,在今后一个相当长的西部大开发时期内,保持政府财政投资的适当比例,对于引导其他投资,平衡区域经济发展具有十分重要的意义。此外,有限的政府财政投资集中使用,无疑可以强化对西部地区大型项目的投资效果,防止分散浪费,使之发挥最大的效益。

总之,东西部经济发展差距的拉大确实与投资量紧密相关,也表明我国的经济在很大程度上是靠投资推动的。改革开放前,中央政府在西部耗费了大量的投资,面临的却是西部与东部发展差距的拉大。1978年后,由于改革开放的要求,经济发展战略从过去的平衡目标转向追求效率目标,东西部经济发展的差距进一步扩大。而产生差距的一个重要根源在于东西部投资效益方面的鸿沟。因此,在西部大开发中,提高西部投资效益应当成为重点解决的问题之一。

二、国家对西部地区财政政策的总体取向

(一) 国家财政政策在西部开发中的作用

按照中央的部署,当前和今后一个时期,国家实施西部大开发重点是抓好基础设施建设、生态环境保护与建设以及发展科技教育和调整产业结构等。很明显,在实施西部大开发,无论是基础设施和生态环境建设,还是科教发展、改革开放和产业结构调整,都需要得到国家财政政策的相互配合和大力支持。在今后实施西部大开发战略中,国家财政政策将起着十分重要的积极作用。这具体体现在以下几方面:(1)在市场经济体制下,国家财政政策不但要体现效率目标,也要体现公平目标,二者应该同时兼顾。国家实施西部大开发的主要目的是为了加快西部地区的发展,逐步缩小东西部发展差距。然而,由于受区位条件和投资环境的制约,西部地区的投入产出效果一般要低于沿海地区。在这种情况下,如果缺乏国家财政政策的支持和积极引导,追逐高投资回报率的民间投资,将难以大规模地进入西部地区,进而参与西部大开发。因此,在西部大开发中,国家财政政策实际上起着积极的投资诱导作用。(2)要引导民间资本参与西部开发,就必须改善西部地区的投资环境。其中,最重要的是加快基础设施建设,切实加强生

态环境保护,大力发展科技教育,全面提高劳动者素质。而这些恰好是市场经济条件下政府应该承担的主要职能。由于西部地区地方财政有限,地方财政入不敷出,需要中央财政给予更多的支持。尤其是,由于西部地区一些重大的基础设施和生态环境建设项目,如跨地区性的铁路、国道公路、管道以及机场、通信设施、水利设施、生态建设和环境保护等,往往需要中央财政直接参与投资。(3)在西部产业结构调整、特色产业发展以及改革开放等方面,国家财政政策也可以起到积极的作用。例如,根据国家区域政策的目标和西部大开发的需要,国家财政可以采取低息、贴息、补贴和减免税收等办法,来促进西部地区产业结构的调整,鼓励其发展特色产业和高新技术产业,加快国有企业改革的步伐,积极引导外商投资参与西部开发。

(二)西部大开发对国家财政政策的需求

近年来,随着财政和投资体制改革的不断深入,我国财政投资逐步退出了经济性和竞争性领域,加大了对基础性和公益性项目的投资,重点支持了农林水、能源、交通、通信、原材料、高科技等国民经济重点行业。1998年财政基本建设投资中,农林水投资占16%,交通通信占21.8%,能源占23.9%,原材料占4.7%。国家财政投资支持的这些重点行业,也是当前我国实施西部大开发战略的重点所在。目前,在西部基础设施和生态环境建设方面,国家有关部委和西部各省市自治区提出的计划都非常宏大,对国家财政投资的需求也十分旺盛,资金数额很大。

从基础设施建设来看,铁道部提出“十五”期间西部铁路发展的战略目标是:拓展路网规模,强化内外通道,提高运输能力,适应开发需要。整个“十五”期间,规划中的西部铁路大中型项目的基建投资预计将达到1000亿元左右。交通部计划用10年时间完成西部地区国道主干线和西部大通道的建设任务,预计每年需要投资7000—8000亿元。目前正在兴建的西起新疆东至上海的“西气东输”工程,全长4200公里,总投资高达3000亿元,计算2007年完工。国家民航2000年计划在西部地区改扩建20个机场,总投资达50亿元。

再从生态环境建设来看,在今后10年内,西部地区5000万亩25度以上坡耕地将全部退耕还林还草。按照国家林业局、国家计委和财政部制定的退耕工作实施方案,长江上游和黄河中上游13省、区、市的174个县被确定为试点县,2000年全国退耕试点面积为515万亩,宜林荒山荒地人工造林种草面积为648万亩。但实际上,各地区规划的退耕还林(草)面积要远远超过这一数额。如甘肃省计划用11年时间完成退耕还林(草)3000万亩,其中2000年200万亩,2001~2005年2200万亩,2006~2010年600万亩。

据我们最近对兰州南北两山工程的实地调查,仅管网等水利设施的建设,每亩就需投资1000元。即使修建一眼简易的集雨窖,也需要投资200元。此外,每造一亩林,还需苗木费138元,粮食补贴每亩700元(按100公斤,每斤1.4元,补助5年折算)。据此推算,仅此三项甘肃省退耕还林(草)需要投资311.4—551.4亿元。目前,国家林业局已计划在10年内投资1000亿元,对长江上游、黄河中上游实施造林绿化工程。

然而,无论是中央财政还是地方财政,其可支配财力都是十分有限的。尤其是,自改革开放以来,随着国家财政体制的改革以及投资主体日益多元化,国家预算内投资占全社会固定资产投资比重在急剧下降。从1981~1997年,尽管国家预算内投资由269.76亿元增加到696.74亿元,但其占全社会固定资产投资的比重却由28.1%下降到2.8%。1998年,在国家大规模增加基础设施建设投入的情况下,国家预算内投资达到1197.39亿元,比上年增长71.9%,但其占全社会固定资产投资的比重也只有4.2%,远低于80年代的水平。因此,面对西部大开发对国家财政投资的巨大需求,国家在安排财政建设资金时,必须量力而行。要分轻重缓急,突出重点,统一规划,稳步推进。

(三) 国家财政支持西部开发的总体取向

实施西部大开发是一项跨世纪的工程,无疑将需要巨大的投资。但是,这次西部开发与前两次具有很大的不同,就是参与西部开发的主体主要是民间投资而不是各级政府。国家主要是依靠财政政策诱导民间资本参与西部开发。在目前市场经济体制日趋发育、国家财力有限的条件下,设想单纯通过大规模的财政投资来实施西部大开发,这是不现实的。当然,在目前西部投资环境较差和发展水平较低的情况,将需要国家筹集一笔较大数额财政启动资金,来推动西部大开发。很明显,在缺乏国家财政政策支持的情况下,将难以启动民间资本进入西部地区。

因此,今后国家财政支持西部开发的总体取向是:通过加大国家财政资金的投入,逐步改善西部地区的投资环境,吸引和诱导民间资本尤其是企业、私人 and 外商参与西部地区开发。具体说来,国家财政支持西部开发将主要体现在三个方面:一是通过发行国债、生态环境建设彩票、利用外国政府和国际金融组织贷款等途径,增加国家对西部地区重大基础设施、生态环境建设等的投资;二是建立规范的财政转移支付制度,逐步加大中央对西部落后地区的财政转移支付力度,以提高西部地区政府公共支出的水平;三是借鉴国外政府支持落后地区开发以及过去中央支持沿海地区开发的经验,采取财政贴息、低息、投资补贴、减免税收等政策,诱导民间资本参与西部开发,促进西部地区调整产业结构,发展特色产业。

(四) 国家对西部财政投资政策的基本取向

为适应社会主义市场经济体制的需要,充分发挥国家财政投资的诱导作用,提高国家财政投资的使用效果,今后国家在安排财政投资的地区分配时,应按照中央对西部大开发的总体部署,逐步提高国家对西部地区的财政投资比重。同时,在财政投资结构上,要适当减少直接投资的比重,逐步增加间接投资的比重,并采取合资、控股、参股、投资补贴等多种形式,支持西部地区大开发。(1) 国家对西部地区的财政投资应重点投向全国性的重大基础设施和生态环境建设。尤其是,西部地区公路和铁路网的建设,地区间和国际大通道的建设,全国重要的邮电、通信、机场和石油天然气管道建设,以及一些重大的城市基础设施建设等,都需要国家财政直接参与投资。西部地区具有优势的国防工业以及一些全国性的能源、原材料基地建设,今后仍需要国家财政给予支持。(2) 要适当减少直接投资的比重,逐步提高间接投资的比重。过去,国家财政在支持西部开发的过程中,主要是采取直接投资的形式。尤其是在能源、原材料等基础产业的发展上,国家通过财政直接投资在西部建立了一大批国有大中型企业。这种直接投资的方式,虽然在一定程度上促进了西部地区的发展,但也带来了一系列的问题。如国家财政投资对民间的资本诱导作用较小;国有大中型企业自成体系,与地区经济联系较少;中央企业和地方企业严重脱节,形成明显的二元经济结构;等等。为适宜社会主义市场经济发展的需要,今后应按照“有所为、有所不为”的原则,逐步缩小国家财政直接投资的范围,增加间接投资的比重。(3) 采取合资、控股、参股等多种形式,广泛吸引外部资金入股,形成地区经济利益共同体。过去,国家在西部地区的财政投资,主要是采取中央投资、地方配套的“拼盘”办法。为充分发挥国家财政投资的诱导作用,今后应更多地采取合资、控股、参股等多种形式,建立产权多元化的股份制企业。根据各项目的重要性不同,国家可以采取绝对控股、一般控股、一般参股、少量参股等形式,吸引地方、企业、私人 and 外商等资金入股。(4) 国家对西部地区的财政投资要讲求经济效益,突出重点。为提高国家财政投资的经济效益,今后国家财政投资对西部地区的支持,应把产业政策和区域政策有机地结合起来。在安排国家财政投资时,一定要讲求效益,突出重点,既要有产业支持的重点,又要有突出地区重点,千万不能采取撒胡椒面的方式。在近中期内,国家财政要集中力量,重点支持一些条件较好的地区,尤其是中心城市地区。 (未完待续)