

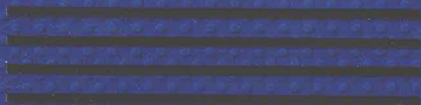


XIBU DAKAIFA
CAIZHENG JINGJI ZHENGCE

符太增 / 著

中国西部大开发的 财政经济政策

ZHONGGUO XIBU DAKAIFA DE
CAIZHENG JINGJI ZHENGCE



经济科学出版社
Economic Science Press



XIBU DAKAIFA
CAIZHENG JINGJI ZHENGCE

符太增 / 著

中国西部大开发的 财政经济政策

ZHONGGUO XIBU DAKAIFA DE
CAIZHENG JINGJI ZHENGCE



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国西部大开发的财政经济政策 / 符太增著. —北京:
经济科学出版社, 2005. 4

ISBN 7 - 5058 - 4846 - 1

I. 中… II. 符… III. 西部大开发 (中国) - 财
政政策 - 研究 IV. F812. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 020409 号

责任编辑：段健英
责任校对：桂裕生
版式设计：代小卫

中国西部大开发的财政经济政策

符太增 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

通州富达印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 14.25 印张 380000 字

2005 年 4 月第一版 2005 年 4 月第一次印刷

ISBN 7-5058-4846-1/F · 4119 定价：29.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

实施西部大开发战略，加快西部地区发展，这是我们党总揽全局，在千年之交，面向新世纪做出的重大决策。西部大开发战略的实施，是高举邓小平理论伟大旗帜，贯彻落实社会主义现代化建设“三步走”战略和“两个大局”战略思想的具体体现，对于扩大内需，促进国民经济持续、快速、健康发展；对于促进各地区协调发展，最终实现共同富裕；对于增进民族团结，维护国家统一，保持社会稳定，都具有十分重要的意义。

西部大开发战略是一项规模宏大的系统工程，需要研究的问题很多，也很复杂。虽然近几年研究西部大开发的论著很多，但要形成体系和有所创新并不容易，除了需要有很深的理论功底，更需要有丰富的实践经验。本书作者在中国西部长期从事财政实践工作，并且在经济学理论和研究方法上有颇深的修养，其所撰写的《中国西部大开发的财政经济政策》一书，是一部具有理论价值和现实意义的专著，并有鲜明的系统性特点。我很愿意将此论著推荐给从事西部大开发科研工作和实际工作的有志之士，因为我认为作者在以下几个方面研究非常值得肯定。

一是本书选择研究的切入点具有强烈的现实针对性，

紧密围绕国家继续支持西部大开发的政策问题展开论述。西部大开发战略实施以来，在国家的一系列政策措施的支持下，西部地区的经济社会发展取得了巨大的成就：一批重大项目开工，基础设施建设迈出实质性步伐；退耕还林还草、天然林保护、加强水土流失等综合治理工程有计划有步骤地建设实施，西部地区生态环境得到改善；农村基础设施建设明显加强，农民生产生活条件逐步改善；以市场和资源为依托，经济结构不断得到调整；以人为本，加强科技、教育和社会事业方面的投入，并取得了长足发展。同时，我们还应该清醒地认识到西部大开发中存在的一些问题。本书主要是针对西部大开发中仍存在的一些问题，以区域经济学、发展经济学等理论为指导，并借鉴国外开发不发达地区的经验教训的基础上，在财政政策、税收政策、投融资政策、产业政策、收入分配政策、对外开放政策以及支持民营经济和中小企业发展政策等方面作考察和阐述，为国家继续支持西部地区开发提供理论上的支持和政策上的参考。

二是将经济理论与西部地区实际紧密结合，提出了西部发展中总体的政策思路与要点。本书一方面以区域经济学的理论为指导，提出继续加强国家在重点项目投资、税收政策和财政转移支付等方面的支持，逐步建立长期稳定的西部开发基金，从而实现全国范围内的区域协调发展；另一方面以发展经济学的理论为指导，充分分析了西部地区与东部地区经济发展差距，强调除了自然资源、地理环境、人口、文化传统和国家政策等方面的限制因素外，主要原因是市场化程度和对外开放程度上的差距。西

部地区要加快由计划经济向市场经济转型，需要进一步解放思想、转变观念、统一认识、明确思路，以审批制度改革、转换政府职能为突破口，加强市场在资源配置中的基础性作用，推进国有企业的战略性改组，大力发展非公有制经济，推进投融资体制改革的进程，抓住产业结构调整的有力时机，从西部地区资源特点和自身优势出发，以市场为导向和依靠科技进步，促进产业结构的不断转换和升级，提高劳动生产率，推动西部地区的工业化和城市化进程；同时，西部地区也要加快由封闭经济向开放经济的转型，全方位扩大对外开放的范围、层次和力度，发展开放型经济，充分利用国内外两种资源和两个市场，使西部地区成为与东部地区比翼齐飞的开放区域，最终形成西部地区的“内生可持续的经济增长机制”。

三是坚持以人为本，体现全面、协调、可持续发展的科学发展观。本书通过对西部大开发中财政经济政策相互配合的研究，探索西部全面发展的新路子，强调要提高西部经济社会发展的全面综合指数，增强综合实力，提升社会经济效益，使西部地区追赶东部发达地区的时间和进程缩短。作者积极探索东西部之间、西部各地区之间、各个产业之间的协调发展的理论，提出缩短极化差距，保持适度差距，优化东西部经济发展系统，规范两地经济运行协调发展机制，使之成为一个有机经济整体。在实施西部经济赶超战略的同时，加大生态建设的力度，优化经济环境，改善西部地区居民的生活水平，提高西部地区的公共保障能力和服务水平。这些研究都颇具新意，并前瞻性地使人本思想和科学发展观贯穿全书。

我衷心祝愿作者在西部大开发的理论探索和实践
中，再接再厉，不断创新，为西部大开发的实施做出新贡献。

财政部财政科学研究所所长、博士生导师

Handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '王' (Wang) and '康' (Kang).

2005年3月12日于新知大厦

目 录

导论 / 1

第1章 中国西部大开发的理论探讨 / 37

第1节 经济区划与不发达地区的经济发展理论 / 37

第2节 不发达地区经济结构的转换 / 59

第3节 中国西部大开发理论意义和战略观 / 77

第2章 国外对不发达地区开发的财政经济政策及

对我国的启示 / 89

第1节 国外对不发达地区开发的财政经济政策 / 89

第2节 国外对不发达地区开发的经验和教训 / 122

第3节 对我国西部大开发的启示 / 131

第3章 西部大开发与财政经济政策 / 139

第1节 政府在经济开发中的作用 / 139

第2节 西部大开发中政府的财政经济政策 / 142

第3节 财政经济政策在西部大开发中的重要作用 / 157

第4章 西部大开发中的财政政策 / 165

第1节 西部大开发与财政政策 / 165

第2节 西部大开发中财政政策的创新 / 189

第5章 西部大开发中的税收政策 / 209

第1节 西部大开发中税收政策的作用和目标 / 209

第2节 支持西部大开发的税收政策 / 225

第6章	西部大开发中的投融资政策	/	237
第1节	西部大开发与投融资政策	/	237
第2节	西部地区投资环境分析	/	243
第3节	积极创造西部地区优良的投融资条件	/	259
第7章	西部大开发中的产业政策	/	265
第1节	西部大开发与产业政策	/	265
第2节	西部地区发展工业的产业政策	/	269
第3节	西部地区发展农业的产业政策	/	284
第4节	西部地区发展服务业的产业政策	/	294
第5节	西部大开发中的城市化战略	/	304
第8章	西部大开发中的收入分配政策	/	317
第1节	西部大开发与收入分配政策	/	317
第2节	西部大开发中的收入分配政策	/	322
第9章	支持西部地区中小企业和民营经济发展的政策	/	349
第1节	西部地区中小企业发展概述	/	350
第2节	西部地区民营经济发展概述	/	365
第3节	支持中小企业和民营经济发展的政策	/	374
第10章	西部大开发中的对外开放政策	/	395
第1节	西部地区对外开放的格局	/	395
第2节	西部地区开放型经济的发展政策	/	411
第11章	财政经济政策的协调与配合	/	421
第1节	财政政策与货币政策的协调与配合	/	421
第2节	财政政策与产业政策的协调与配合	/	432
第3节	货币政策与产业政策的协调与配合	/	439
后记		/	445

导 论

一、西部地区的地域范围

1986年，六届全国人大四次会议通过的“七五”计划，按照经济技术发展水平和地理位置相结合的原则，将我国经济区域明确划分为东部、中部和西部地区三大经济地带。其中，东部地区由辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西和海南12个沿海省、市组成；中部地区是由吉林、黑龙江、山西、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北、湖南等9个省、自治区组成；西部地区是由陕西、青海、宁夏、新疆、甘肃、四川、贵州、云南、西藏等9个省、自治区组成。1997年，原四川省分为重庆直辖市和新四川省后，西部地区则由原来的9个省、自治区变为现在的10个省、自治区、直辖市。

东、中、西部三大地带之间存在着明显的经济发展差距。如1985年，东、中、西部的人均国内生产总值分别为1034元/人、714元/人和611元/人，西部只相当于东部的60%左右。经过近二十年的发展，东、中、西部三大地带的经济发展差距不但没有根本性改变，反而更为突出。如1998年，东、中、西部的人均国内生产总值分别为9482元/人、5249元/人和4052元/人，西部只相当于东部的40%左右。

一些省区，如内蒙古、广西、湖南、湖北的全部或部分，地理

位置毗邻西部十省区市，人均国内生产总值指标与西部省区相仿。1998 年上述四省区人均国内生产总值在全国的排序情况是：内蒙古为 5068 元，排全国 31 个省区市第 16 位；广西为 4076 元，排第 26 位；湖南为 4953 元，排 18 位；湖北为 6300 元，排第 12 位。可以认为，湖南、湖北和内蒙古大体上可归为同一档次，也大体上相当于目前中部地区平均 5249 元的水平。广西则明显为另一个档次，正好相当于目前西部范围内 10 省平均 4051 元的水平。但是若考虑到内蒙古地广人稀的特殊情况，广西和内蒙古两个自治区则可基本归于同一档次，也就是说与西部地区的平均水平基本相当。综合考虑上述各方面因素，国家在确定西部大开发的范围时，明确指出现有西部地区所指范围不变，广西和内蒙古列入享受西部大开发政策的地域范围。因此，中国西部大开发的地域范围由西南 5 省区市（四川、云南、贵州、西藏、重庆）、西北 5 省区（陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏）和内蒙古、广西 12 省（市、区）组成，被称为“10+2”。至于像湘西、鄂西这样一些经济发展水平很低而且在今后发展中的确存在着很大困难的地区，国家则采取个案对待的办法，确定湖南的湘西、湖北的恩施和吉林延边三个自治州比照实行西部大开发的有关政策。

本书西部大开发的研究范围仅限于上述 12 个省、市、自治区。这 12 个省（市、区）下辖 130 个地区、913 个县，土地面积 685 万平方公里，占全国国土面积的 71.4%，2000 年末总人口 3.55 亿人，占全国总人口的 27.4%。西部地区是我国少数民族最集中的地区，少数民族人口占全国少数民族人口的 70% 以上。

二、西部地区的自然状况

西部地区地域辽阔，自然资源富集，国土面积 685 万平方公里，占全国陆地面积的 71.4%；2000 年总人口数为 3.55 亿人，约占全国人口总数的 27.4%。西部地区自然资源分布广泛，矿藏种

类繁多，地域组合良好，经济发展环境容量巨大，是我国未来工业化、现代化的“资源库”。西部省、市、自治区的“自然资源综合优势度”居全国前13位，“自然资源人均拥有量优势度”居全国前15位，“自然资源总丰度”居全国前13位。

（一）多样化的土地资源

西部地区土地资源十分丰富，从南到北有红壤、黄壤、燥红土、紫色土、荒漠土等等，体现了明显的水平分布规律。西部地区草原辽阔，草山草坡面积广大，草地及草场面积达3.23亿公顷，占全国草场面积的88%，其中可利用草场面积2.31亿公顷，占全国可利用草地总面积的98%，我国著名的内蒙古、新疆、西藏、青海、甘肃、四川3州（阿坝、甘孜、凉山）6大牧场全部分布在西部地区，是我国发展畜牧业的重要基地。西部地区耕地面积约3160万公顷，占全国耕地总面积的32%，粮食总产量约占全国的24%；人均占有耕地2亩，是全国平均水平的1.3倍；耕地后备资源总量大，未利用土地占全国的80%，其中有5.9亿亩适宜开发为农用地，适宜开发为耕地的面积为1亿亩，占全国耕地后备资源的57%。西部地区森林面积约5648万公顷，占全国森林面积的45%；活立木蓄积量56亿立方米，占全国蓄积量的61%；木材产量2033万立方米，占全国的32%；经济林面积367万公顷，占全国经济林面积的27%。我国西部地区的土地资源具有多样化特点，它们为发展农、林、牧、副、渔提供了基本的条件。但是，西部土地资源的质量与东部和中部地区有较大差异。总体上看西部地区山地面积比例高，没有大规模种植粮食的优势。西南和西北在自然条件上也存在差异，西南地区有充足的雨水、多气候带和丰富的动植物资源；西北地区干旱少雨、光照充足；青藏高原具有独特的高原自然气候条件。因此，西部地区适合发展适应本地土地资源和自然条件的特色农业。

（二）丰富的水能资源

西部地区是我国三大地带中水资源总量最大的区域，西部山地地势高，是我国大江、大河的主要发源地，水资源总量达 18634 亿立方米，占全国水资源总量的 52%；现代冰川和永久积雪主要分布于青藏高原及其周边高山，面积共 56482 平方公里，贮水量 23000 亿立方米，年消融总水量约 490 亿立方米，形成“天然固体水库”。西部地区水力资源理论蕴藏量为 5.57 亿千瓦，可开发水能装机容量为 2.74 亿千瓦，分别占全国总量的 82% 和 72%。其水利资源主要分布在黄河上游、红水河以及雅砻江、大渡河、乌江、金沙江等支流，开发资源丰富。全长 5464 公里的黄河，其上游可兴建 15 座梯级电站，装机容量 1400 万千瓦。西南地区的水能资源优势更加突出，全国规划中的十大水电基地，有七个分布在西南部。红水河可兴建十座大中型梯级电站，总装机容量 1000 万千瓦以上；雅砻江、金沙江和大渡河可以建设 1000 万千瓦以上电站十二座。目前西南地区已开发的水力资源装机容量仅占可开发总量的 0.98%，充分显示了西部地区水力资源的巨大潜在优势。长江上游正在兴建的三峡工程是跨世纪的宏大水利工程，建成后将为我国国民经济的发展做出巨大贡献。已经建成的二滩电站以及黄河上游的刘家峡、青铜峡、龙羊峡等大型水电站极大地缓解了西部地区能源短缺的状况。

（三）得天独厚的矿产资源

西部地区蕴藏着丰富的矿产资源，矿种齐全、蕴藏量大、品位高、矿种伴生资源多，综合利用价值高。在全国已探明储量的 156 种矿产资源中，西部地区有 138 种。在 45 种主要矿产资源中，西部有 24 种，占全国保有储量的 50% 以上，另有 11 种占 33% ~ 50%。西部地区全部矿产保有储量的潜在总价值达 61.9 万亿元，占全国总额的 66.1%。其中煤的储量占全国的 44%，石油储量约

占全国的 47%，铁的储量约占全国的 58%，天然气的储量约占全国的 87.6%，钾的储量占全国的 98%。著名的克拉玛依油田、神府 - 东胜煤田、白云鄂博超大型矿床等早就在我国国民经济建设中占有重要位置。2000 年，西部地区的矿业产值分别占其工业总产值和国内生产总值的 17.3% 和 5.97%，分别比全国平均水平高 7.09 和 1.67 个百分点。目前已形成塔里木、黄河中游、柴达木、东天山北祁连、西南三江、秦岭中西段、攀西黔中、四川盆地、红水河右江、西藏“一江两河”十大矿产资源集中区。近年来，石油、天然气开发在新疆塔里木地区取得了突破性进展，特别是天然气资源，储量已超过 2000 亿立方米。据推测，新疆塔里木盆地石油资源的含油构造与中东相近，潜力极大。特别需要指出的是，西北广大地区由于地处塔里木、准格尔 - 哈萨克斯坦、西伯利亚三大地块交界部位，长期以来经历过复杂的碰撞、推覆等地质作用，决定了多种矿产的形成和富集。铁、锰、铜、铅、锌、金等金属矿床已有较多的发现和开采，叶蜡石、明矾石等非金属矿床也多有发现。此外，青海柴达木盆地众多的盐湖是我国已探明的最大钾盐产地，钾盐占全国储量的 97%，锂矿储量占世界总储量的一半，地质学家们指出，仅柴达木盆地就蕴藏有 40 多种矿产。四川的钒、钼矿的探明储量居世界首位。甘肃金川镍矿的镍储量占全国的 2/3 以上。云南的铅、锌储量居全国第一；铜、锡居第二位；磷矿质量和磷、硫储量以及在地理位置上的搭配是独一无二的。西藏的硼砂、铬铁矿，新疆的白云母，宁夏的石膏和煤炭，贵州的汞矿，陕西的铂矿等都在全国居于领先地位。内蒙古素有“东林西铁，南粮北牧，遍地是煤”的盛誉，境内有 120 多种矿产资源，探明储量居全国第一的有五种，居全国前十位的有 65 种。其中，稀土资源储量 8459 万吨，占世界的 80%，占全国的 90% 以上；已探明煤炭储量 2247.5 亿吨，居全国第二位。作为中国资源最富集的西部地区在综合开发、畜牧业、矿产资源开发、原材料工业、基础设施建设、旅游开发、劳动密集型工业等领域都存在许多良好的投资机会。

(四) 闻名于世的旅游资源

我国西部地区民族众多、历史悠久、典籍丰富、文化源长、幅员辽阔、山川壮丽、秀水纵横、拥有广袤深邃的人文资源和自然资源优势。从自然资源看，西部地区占全国国土面积 71.4%，地势从世界屋脊下落到低海拔平原，气候垂直分布明显，地貌包括几乎所有的类型，动植物资源丰富多样、类型完整。世界闻名的景观包括世界屋脊喜马拉雅山、高原圣湖、羌塘野生动物园、浩如烟海的大漠戈壁、沟壑纵横的黄土高原、此起彼伏的广阔牧场、雄伟壮阔的祁连冰川、波涛汹涌的九曲黄河、喀斯特地貌、秀丽壮观的长江三峡等等。从人文资源看，古代西部地处中原与西亚及阿拉伯各国的接合部位，逐步形成了在通商和文化往来方面代表西域文明的丝绸之路。寻访西部，古城、遗迹到处可见，举世闻名的人文景观包括世界奇迹秦始皇兵马俑、敦煌莫高窟石窟文化艺术宝藏、万里长城遗址、华夏远古文明轩辕黄帝陵、古丝绸之路、古文明城市遗迹、元谋人遗址、藏文化代表布达拉宫和大昭寺以及数不胜数的宗教文化场所等等。这些绚丽多姿的旅游资源为西部地区的旅游经济开发和大批相关产业的发展创造了条件。通过旅游文化资源的开发，扩大西部地区同国外和国内其他地区的经济文化交流，形成旅游文化资源开发与经济开发密切结合的良好循环机制。

三、西部地区的经济状况

新中国成立五十多年来，我国对西部地区进行过多次较大规模的开发，使其社会经济发生了根本性的变化。特别是在“八五”和“九五”时期，通过国家实施“以开放促开发”、“沿边开放”战略，扩大了西部地区与周边地区的经济技术交流；通过国家重点建设项目向西部地区倾斜，促进了西部地区基础设施和基础产业的迅速发展；通过国家扶贫攻坚计划的制定和实施，加快了西部地区脱

贫致富的步伐；通过鼓励跨地区的横向经济联合和对口支援，增强了发达地区对西部地区的经济辐射和生产力布局的转移。中央一系列西部开发的政策措施，有力地推动了西部地区的经济与社会发展。在正确评估西部地区经济发展的同时，我们也应看到，西部地区与东部发达地区相比，经济发展仍然相当滞后，二者的差距有不断扩大的趋势。这既有长期累积的历史原因，又有区位优势、政策效应等客观原因，但更深层次的原因在于西部地区落后、低效的经济结构和计划色彩浓厚的经济体制以及由此导致西部地区在市场经济中转换难、适应慢、效益低、竞争力弱。具体表现在以下几个方面：

（一）西部地区产业结构层次低，比较效益差，总体水平仅相当于全国 20 世纪 90 年代初期水平

三次产业的构成反映了经济发展的综合水平（见表 0-1）。根据 2001 年西部地区三次产业的产值结构，除青海省外，西部其他省、市、区的第一产业占 GDP 的比重都不同程度地高于全国平均水平，贵州、西藏、广西三个省区甚至高出 10 个百分点以上。这说明西部地区是全国主要的农业经济区域，而农业是比较效益低的产业。第二产业是国民经济发展的物质技术基础，决定着一个地区经济发展的水平和方向。由表 0-1 可见，西部所有省区第二产业占 GDP 的比重均低于全国平均水平，其中四川、贵州、西藏、内蒙古、广西等五省区低于全国平均水平超过 10 个百分点。说明与全国平均水平相比，西部地区工业化的基础薄弱、工业化程度更低。第三产业投资少、见效快，是经济发展中最具活力的产业。西部各省区第三产业虽在产值比重上与全国平均水平基本相当或略有超出，但在创造就业岗位方面，除了新疆、重庆、内蒙古、广西外，均低于全国平均水平。从整体上看，西部地区三次产业的产值和从业人员比例分别为 20.5:40.2:39.3 和 60.8:13:26.2。与全国平均水平相比，西部地区第一产业的产值比重比全国平均水平高