

2004年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目：  
“西部经济发展与生态环境重建研究”  
( 编号04JZD0010 ) 子课题阶段性研究成果

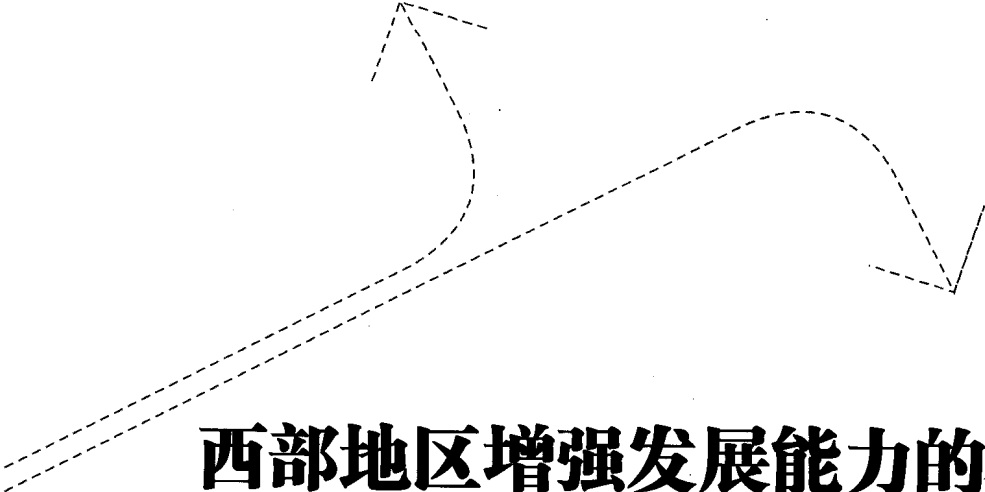
沙治慧 著

The public investment research  
of increasing the developing capability  
of the West China

# 西部地区增强发展能力的 公共投资研究



四川大学出版社



# 西部地区增强发展能力的 公共投资研究

**The public investment research**  
of increasing the developing capability  
of the West China

沙治慧 著



四川大学出版社

责任编辑:曾 鑫  
责任校对:周 颖  
封面设计:翼虎书装  
责任印制:李 平

### 图书在版编目(CIP)数据

西部地区增强发展能力的公共投资研究 / 沙治慧著.  
成都:四川大学出版社, 2008.5  
ISBN 978-7-5614-4016-2

I. 西… II. 沙… III. ①投资-研究-西北地区②投资-研究-西南地区 IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 064386 号

### 书名 西部地区增强发展能力的公共投资研究

---

著 者 沙治慧  
出 版 四川大学出版社  
地 址 成都市一环路南一段24号(610065)  
发 行 四川大学出版社  
书 号 ISBN 978-7-5614-4016-2/F·545  
印 刷 郫县犀浦印刷厂  
成品尺寸 140 mm×202 mm  
印 张 8.75  
字 数 219 千字  
版 次 2008 年 6 月第 1 版  
印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷  
定 价 18.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科  
联系。电 话:85408408/85401670/  
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请  
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

---

版权所有◆侵权必究

## 内容摘要

本书在对西部大开发中公共投资相关概念界定、区域开发公共投资相关理论梳理及评价、我国公共投资发展历程以及对不同国家和地区的欠发达地区公共投资政策的比较分析基础上，针对西部大开发公共投资的实际情况，采用规范与实证相结合的方法，研究了继续推进西部大开发中的公共投资的战略意义，以及在基础设施建设中、特色经济发展中、科技教育发展中的公共投资，并从微观的角度分析了西部大开发中公共投资管理的相关问题。

首先，本书在回顾西部大开发的历程与重大举措的基础上，对西部大开发战略实施效果和发展趋势进行了分析。对于西部大开发中公共投资的重大作用，本书从与西部地区经济发展和社会发展两个方面进行了详细的阐释，认为公共投资与经济增长存在着相互制约、相互促进的关系。公共投资与西部地区经济增长蕴含着非常重要的政策含义，政府通过公共投资对西部地区的经济运行进行干预是必不可少的，能够有效地促进西部地区经济持续高速增长；公共投资结构的调整是优化区域经济结构和空间结构的重要手段；公共投资是为贫困人口增加稳定收入来源，缓解贫困的重要手段；对提高西部地区居民的生产和生活水平提供有效的支持；通过公共投资提供均等化的公共产品和公共服务，使西部地区的居民能够公平地享受与其他地区居民相同的生活设施和

环境，同时为西部地区平等参与市场竞争创造条件，从而缩小西部地区与东部地区的发展差距，促进我国社会公平状况的改善。在此基础上，为配合继续稳步推进西部大开发的要求，公共投资的领域必须从投资的优先顺序、投资的主体以及资金的筹集渠道等多方面进行相应的调整，以便保证西部大开发中公共投资的效果。

其次，本书在界定基础设施内涵的基础上，讨论了基础设施的重要特征，分析了基础设施在西部经济社会发展中的作用，认为，大力推进基础设施建设，是西部地区经济发展的基础；大力发展基础设施有利于凝聚西部地区发展的优势；对基础设施的建设有利于提高西部地区城市化水平。并据此分析了西部大开发中基础设施公共投资的效应，西部大开发中基础设施建设具有很强的特殊性，需要从总体上对其建设现状、投资现状，以及未来建设的重点和投资预期进行分析；还需要从西部大开发中交通基础、生态基础设施两个重点任务的角度分别进行实证分析研究，试图通过确立西部地区基础设施公共投资的方向、重点和公共投融资运作模式建立西部地区基础设施公共投资的长效机制。

再次，本书认为在西部地区新的发展环境下，要实现经济的大突破、大跨越，必须大力发展特色经济，并加大培育力度，从而有利于推动资源的有效转化，确立地区优势；有利于解决西部地区产业结构的调整；有利于促进农村小康建设；有利于提高西部地区的竞争能力。在西部地区培育和发展特色经济的过程中，公共部门的投资在解决西部发展资金短缺上起到重要作用，公共投资从特色产业和特色经济增长极两个方面的培育来加快西部地区特色经济的发展，本书一方面在分析西部特色经济开发的地缘优势、资源依据以及产业发展现状的基础上，提出了公共投资的策略选择；另一方面在运用增长极与核心—边缘理论的基础上，提出了西部重点经济带中心城市再造过程中和城乡一体化供给体

系完善中公共投资的策略选择。

第四，本书认为科技教育的发展是西部大开发的重要组成部分，科技教育投资对西部地区经济增长、社会发展具有明显的促进作用，科技创新、科技进步以及教育的发展不能完全靠市场的力量来调节，尤其是西部地区在市场发育不完善、市场机制不健全的条件下，完全依赖市场的自发调节，会导致科技资源区域配置失衡以及人才素质的低下，必然会阻碍西部地区的发展，这要求政府成为理所当然的投资主体。本书将科技和教育的发展与西部大开发结合起来，充分分析了西部地区科技与科技公共投融资的发展态势，西部地区的教育需求与教育公共投资的现状，并结合西部大开发科技教育的发展趋势，明确了西部地区科技教育发展的政策趋向。

第五，本书认为要有效地发挥公共投资的作用，将政府的政策目标变为现实结果，就需要在公共投资管理的不断完善上下工夫，而其中的重点内容是运作制度的设计和制度运行中的操作问题。西部大开发中公共投资与一般的投资活动一样，存在效益的评价问题，但同时具有特殊的效益评价要求，结合西部大开发的战略目标，明确公共投资效益评价内涵及其特点，是西部大开发中公共投资管理的重要内容，据此确立公共投资效益评价内容和指标，构建西部大开发中公共投资效益评价体系。为了最大限度地发挥西部大开发中公共投资的效应，有效控制公共投资的风险，必须明确公共财政框架下公共投资监督的重要意义，在确定公共投资监督主体及其相互关系的基础上，建立和健全西部大开发公共投资风险监控机制。

关键词：西部地区 发展能力 公共投资 公共投资政策

# **The public investment research of increasing the developing capability of the West China**

## **Abstracts**

This text is based on the definition of the public investment in West Development Drive (WDD), the summarization and evaluation of the theories of the public investment in regional development; the comparative analysis of the development process of public investment in China and different countries and regions implemented different policies in their practice. Combining the reality of the public investment in WDD, adopting the method with combining standard and concrete, investigating the strategic significance for continuing to promote the public investment in WDD, and this text also investigates the public investment in the construction of infrastructure, the growth of special economic, sci-tech and education. From a micro point of view, it analyzes the other related issues of the public investment in WDD.

First, this text reviews the process and tremendous act of WDD, analyzes the result and tendency, then expounds the significant function that the public investment in WDD, which embodies on the development in society and economy. It considers that the public investment and the growth of economy

has a relation of mutually restriction and promotion, and the public investment contains the important policy connotation as well as the economic growth of the west regions. We can be assured that government participation in WDD by way of public investment should never be underestimated as it can exert enormous impact on the continuous high-speed growth of the west. Public investment has the power to ameliorate regional economic structure and spatial structure, provide resource for steady income increase of the poor so as to relieve poverty, to support westerners in their efforts to upgrade their living standards and working conditions, and to offer them facilities and environment similar to the relatively developed regions by means of equitable supply of public products and services, thus creating an equal environment for the west in market competition, decreasing the development discrepancies between the east and the west and improving on the social equality status of the whole country. From that point of view, the needs of constant new push of the WDD must taken into account and public investments readjusted in investment priority lining-up, main investor selecting and capital input resource to safeguard the effects of the WDD public investments.

Next, the crucial role of infrastructure in regional economic and social development has determined the fundamental significance of infrastructure construction in the WDD, and the author consider that the enhancement of infrastructure is the groundwork of economic development in West China, i. e. the formulation of regional development advantages, the encouragement of healthy urbanization process, etc. WDD



infrastructure construction has strong regional features and requires an overall command of its present status, investment resources, future focuses and investment expectations. Practical researches on the two key tasks, transportation, and ecological layout, are also necessary. All those preset the efficiency of WDD public investments in infrastructure, the direction of its flow and the modules of its capital-raising operations, henceforth establishing a long-term mechanism of infrastructure public investment in the western region.

In the new background of western development, the achievement of frog-leap breakthroughs depends on the booming of special economic industries. Commitment to that will contribute to the consolidation of local advantages from effective utilization of resources, to the industrial structure amelioration of the western region, to the well-off advancement of the rural areas and to the mobilizing of competition capabilities of the western region as a whole. Public investment will remove the bottleneck of capital shortage in the commitment, fueling the growth of special economic industries and accelerating the general development of special western economy. Selection of public investment strategy is put forth on the basis of analyzing the geographical advantages, resources supply and present conditions of the west in developing special economies. Growth pole and core-margin theories, on the other hand, supports the strategic public investment selection in improving supply systems for regional centre rebuilding and coordinated urban-rural development in key western economic belts.

Development in education, science and technology is another

important constituent of the WDD and investment in this will evidently empower economic growth and social development of the west region. Considering the fact that market mechanism is still unsound, the future of education and innovations can never depend solely on market forces in order to prevent from the possible loss of balance in regional distribution of sci-tech resources and the conventional low. Commitment of the government as the major investor is of great necessity of the WDD. Recognizing the importance of education, sci-tech development in the WDD, this dissertation analyzes, at great length, the present momentum and future developing tendency of sci-tech research and sci-tech public financing and draws a map of policy arrangement for the development of education, science and technology in the western region.

The effective functioning of public financing is to convert the government policy targets into actual outcome. That requires great efforts in public financing management with policy design and implementation at the core. Similar with investment in general, WDD public financing faces the same issue of investment returns. In the meanwhile, WDD public financing must be assessed by the achievement of WDD strategic targets around which a system of public financing revenue assessment is formulated in consideration of the specific contents and characteristics of the WDD. Aiming at exploring the effects of WDD public financing to the extremity, public financing risks must be strictly manipulated. With the recognition of the significant importance of public financing supervision, the main public financing supervising body has to be determined and a risk

control system of the WDD public financing established

**Key Words:** West China, Western Development Drive,  
Public Investment, Public Investment Policy

# 序 言

西部大开发战略的实施，为西部地区的发展提供了前所未有的机遇。在国家规划指导、资金投入和政策措施的有力支持下，西部地区的各项事业特别是重点建设事业取得了明显成效。2005年5月，温家宝总理主持召开国务院西部地区开发领导小组会议，强调要坚定不移地实施西部大开发战略，坚持用科学发展观统领西部大开发工作，积极进取，注重实效，扎扎实实地把西部大开发推向前进。国家“十一五”规划纲要强调，西部地区要加快改革开放步伐，通过国家支持、自身努力和区域合作，增强自我发展能力。

但由于西部地区开发的时间不长，西部基础设施建设和生态环境保护建设只是取得了阶段性成果。其产业结构调整 and 特色经济培育刚刚起步，工业竞争力薄弱，“三农”问题突出，重点投资项目的带动效应还未充分发挥，资本形成机制尚不完善，自我发展能力不强，西部开发任重而道远。

公共投资是政府为了一定的政策目标，向社会提供公共产品和部分准公共产品的一种特殊投资活动。它的积极投入和有效使用，对于全面建设小康社会，构建和谐社会，具有重要意义。在继续推进西部大开发中积极有效地进行公共投入，对于加强西部基础设施建设和生态环境建设、西部地区调整产业结构、转变增长方式、培育特色产业、增强自我发展能力、缩小地区的发展差

距，尤其具有特殊重要的意义。

本书在阐明公共投资作为投资活动的共性和特殊性基础上，论述了在西部大开发特定时空条件下，公共投资的具体内涵。认为公共投资作为公共财政框架下的投资活动，是公共经济与投资经济的有机结合，既有投资的一般属性，又具有特殊性。面对当前中国的特殊历史时期和西部大开发的具体领域，在国家和地方政府财力支持有限、西部地区自身积累不足的条件下，公共投资的内涵具有明显的动态性和弹性，表现出新的特征。无论是公共投资的主体、功能、活动范围、运作形式以及国家在利用公共投资促进区域之间的协调发展方面都产生了新的变化，从而使公共投资研究在思维方式和研究方法上拓宽了视野。

本书通过对公共投资的特征与西部大开发继续推进中的重要任务的相关性分析，认为公共投资对西部地区经济社会发展蕴含着非常重要的政策含义和重大作用。一方面通过加大公共投资力度和进行结构优化，使公共投资集中于西部地区产出效应较大的领域，发展优势产业和主导产业，保护培育新兴产业，建立具有前后关联的产业链条，形成具有特色的产业结构和经济发展方向，从而增强区域经济实力，提高自主发展能力，缩小地区之间的发展差距。另一方面政府投资于西部地区的公共投资项目以及相关行业的建设，可以直接和间接地为西部地区增加就业机会，增加收入来源。同时，政府通过提供均等化的公共产品和公共服务，使西部地区的居民能够公平地享受与其他地区居民相同的生活设施和环境，从而缩小地区之间居民收入水平和生活质量上的差距，促进我国社会公平状况的改善，为构建和谐 society 创造经济基础。

本书依据西部地区公共投资作用领域的特殊性和新的发展趋势，提出了继续推进西部大开发中公共投资应以西部地区公共需求为导向，继续投向西部基础设施建设和生态环境建设，特别是

直接服务于改善城乡人民生产、生活条件的领域。认为可通过建立西部地区基础设施开发基金、基础设施开发银行和项目融资等公共投融资运作模式,组织社会资金,投资于有利于改善人民生活、生活条件,加速城镇化进程的基础设施建设上,以及有利于实现生态环境的重建与西部的富民工程相结合的生态基础设施建设上;通过加大西部农业科研、农村基础设施建设、农村基础教育和职业技能教育的公共投资,提高公共投资为“三农”服务的水平;通过公共投资结构的优化,引导和支持西部产业结构的调整,促进西部特色产业的培育,形成西部经济发展新的增长点。

本书针对西部地区“三农”问题突出的状况,强调应完善农村公共投资保障机制,建立城乡一体的供给体系,从公共投资上大力支持西部社会主义新农村建设。本书特别提出,针对农村公共产品严重不足的现状,设立农业产业化专项扶持资金,加强西部特色农业以及特色农业“龙头型”企业的培育;通过对农业公共投资空间布局的优化,促进特色农业的地域化、集中化、规模化和专业化,并根据西部农业发展的经济和社会目标,建立农业公共投资风险控制体系;针对西部农村教育发展的特殊规律和存在的不平衡性,通过中央政府和省级政府的优先扶持和差别化投入,提高城乡教育一体化公共投资保障能力;针对西部农村公用基础设施极度短缺的现实情况,须从投资布局、结构、主体责任和范围的划分等方面设计合理的农村公用基础设施公共投资政策,促进农村社会生产力的综合水平和农村社会文明程度的提高;针对西部农业科研投入低、结构失衡的现状,须通过农业科研公共投资对象的阶段性选择,使农业科研及推广真正成为提高农业劳动生产率和增加农民收入的持久推动力。

本书在剖析西部公共投资运行效率的基础上,认为要有效地发挥公共投资的作用,将政府的政策目标变为现实结果,需要在公共投资管理完善上下大工夫。指出在特殊发展条件下所导致的

经济环境的不规范性和不确定性，增加了公共投资管理的复杂性和难度。针对西部公共投资和经济发展中存在诸多问题，迫切要求一方面要处理好公共投融资运行中的各种利益关系，另一方面进一步完善公共投资运作功能，以制度建设来铺垫公共投资运作的基本条件，建立层次分明、功能完备和运作有效的运作组织机构，以风险控制为核心，建立科学合理的公共投资效益评价体系，强化公共投资监督管理。

本书系作者在博士论文基础上修改完成。在修改过程中，沙治慧同志参加了由导师主持的 2004 年教育部社会科学重大课题攻关项目《西部经济发展与生态环境重建研究》（编号 04JZD0010）的申报工作，设计了子课题“西部经济发展与生态环境重建的区域统筹与协调机制研究”。项目获批准后，又根据总课题要求进行补充和提炼。值此研究成果出版之际，谨向指导和支持本项研究的专家朋友们表示深深的谢意！

杜肯堂

2006 年 12 月于成都

# 前 言

## 一、选题背景

西部大开发战略的实施，为支持西部的发展提供了前所未有的机遇。2000 年—2005 年，国家建设资金累计安排约 4600 亿元，财政转移支付和专项补助累计安排 5000 亿元。在国家规划指导、资金投入和政策措施的有力支持下，西部地区的各项事业特别是重点建设事业取得了明显成效。在此形势下，国务院于 2004 年 3 月发布了《关于进一步推进西部大开发的若干意见》，2005 年 5 月，温家宝总理召开国务院西部地区开发领导小组会议，强调要坚定不移地实施西部大开发战略，坚持用科学发展观统领西部大开发工作，积极进取，注重实效，扎扎实实地把西部大开发推向前进。

由于西部大开发的时间不长，中央提出的基础设施建设和生态环境保护建设的任务仅取得了阶段性成果。产业结构调整 and 特色经济培育刚刚起步，工业竞争力薄弱，“三农”问题突出，在西部地区投资建设的重点项目工程的带动和乘数效应还没有达到预期效果，西部地区的资本形成机制尚不完善，自主发展能力不强。根据“十一五”规划对继续推进西部大开发的要求，要实现西部地区未来发展的功能定位和阶段性目标，作为公共财政框架中的公共投资起着重要作用。



公共投资是指政府按照一定时期特定的政策目标,提供纯公共产品和部分准公共产品而进行的投资活动,具有区别于一般投资活动的特殊性。公共投资的积极投入和有效使用,对继续推进西部大开发有着不可替代的作用。第一,在市场经济体制下,由于存在着“市场失灵”,使市场机制在公共产品和服务的提供领域很难达到“帕累托最优”,这就需要由政府提供对公共设施和公共事业等公共产品和服务的公共投资来加以解决,西部大开发中的基础设施建设和生态环境建设多属于这一范围。第二,公共投资在区域间的分配,是经济决策影响一国不同地区成长速度的最显著、最有效的方法。在经济发展过程中,如果一切依赖于市场力量,那么商业、工业、金融业等几乎所有主要经济活动都会集中在少数几个发达的区域,而其他区域可能长期处于落后状态,从而形成地区间经济发展的严重不平衡。我国东部、中部、西部地区客观上存在明显的不平衡状态,需要通过公共投资等分配手段缓解地区之间发展差距继续扩大的趋势。西部地区发展条件存在的大量“欠账”问题,调整产业结构,转变增长方式,培育特色产业,缩小与东部发达地区的发展差距,需要进一步发挥公共投资的重要作用。

在国外,公共投资理论研究已取得了较多成果,并且处于进一步的发展过程中。国内对公共投资的理论探讨,由于过去受计划经济时代财政理论和投资理论的影响,使得财政支出与投资行为产生了令人迷惑的混乱现象,造成实践中既排挤公共产品的投资,又盲目浪费公共投资、任意扩大投资范围的矛盾。而且由于只重视“条条”,忽视“块块”,因而对宏观政策关注较多,对区域政策研究较少。在西部大开发中对如何加大公共投资的投放力度研究较多,而对公共投资的作用领域、区域布局、公共投资与民间投入的互动关系,以及由于地区之间的博弈而带来的公共投资管理协调方面的问题研究较少。因此,我国的公共投资研究