

中国发展研究报告系列丛书

2001 中国地方财政 发展研究报告

——西部大开发中的财政政策研究

中南财经政法大学
中国地方财政研究中心

中国发展研究报告系列丛书

中国地方财政发展研究报告 2001

——西部大开发的财政政策研究

中南财经政法大学

中国地方财政研究中心

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方财政发展研究报告. 2001/杨灿明,刘京焕 主编. —北京:中国财政经济出版社, 2002. 8
(中国发展研究报告系列丛书)

ISBN 7-5005-5931-3

I. 中... II. ①杨... ②刘... III. 地方财政—经济发展—研究报告—中国—2001 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 052072 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:(010)88190406 财经书店电话:(010)64033436

湖北南财文化发展有限公司电话:(027)88391585 88391589

信阳长城印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 60.75 印张 1396 千字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月信阳第 1 次印刷

定价:96.00 元(全三册)

ISBN 7-5005-5931-3/F·5207

(图书出现印装问题,南财公司负责调换)

《中国地方财政发展研究报告 2001》

编委会成员(按姓氏笔划排序)

于革胜 许建国 李大明 刘京焕 刘铭达
吴俊培 何盛明 陈志勇 杨灿明 庞凤喜
赵 曼 赵凌云 贾 康 童道友

主 编:杨灿明 刘京焕

编写人员(按姓氏笔划排序)

于革胜 申 亮 卢洪友 龙卓舟 孙鑫钢 李 诚
李大明 刘 静 刘京焕 杜明霞 余云飞 陈 达
陈志勇 陈德宁 张灵芝 张旭华 张凌云 杨灿明
庞凤喜 赵 静 俞 杰 姜 琳 夏 宇 黄 丽

目 录

导 言	1
1 西部的基础设施建设	11
1.1 西部地区基础设施建设的现状	11
1.2 加快西部地区基础设施建设的战略意义	13
1.3 西部地区现行的财税政策	17
1.4 加快西部地区基础设施建设的政策建议	20
2 西部资源开发	30
2.1 西部矿产资源	30
2.2 西部土地资源开发	38
2.3 西部水利资源开发	43
3 西部的教育发展与财政对策	55
3.1 西部教育的现状	55
3.2 教育的重要作用	58
3.3 西部教育的财政政策现状	60
3.4 西部教育面临的财政困难与问题	62
3.5 西部教育财政投入的政策思考	66
4 西部的生态环境保护	71
4.1 西部开发面临的生态困难	71
4.2 西部开发的历史教训	72
4.3 西部大开发要树立新的开发观	73
4.4 政府对生态环境建设的支持	74
4.5 对西部生态环境的深层次探析	76
4.6 西部生态环境建设与保护的政策框架	78
5 西部地区的工业发展与财政政策	86
5.1 西部大开发简要回顾	86
5.2 西部地区工业发展现状	87
5.3 目前西部工业发展面临的问题	91
5.4 加快西部工业化的意义	94

5.5 加快西部工业化发展进程的新思路	95
5.6 支持西部地区工业发展的财税政策取向	97
5.7 加快西部工业化的财政政策建议	99
6 西部农业发展中的财政政策	103
6.1 西部地区农业的特点及面临的主要问题	103
6.2 财政与西部农业的发展	106
6.3 我国财政支持西部农业发展存在的问题	107
6.4 美国西部农业开发的基本经验	109
6.5 我国西部开发中财政支农政策的调整	111
7 西部地区的对外贸易	118
7.1 西部地区对外开放与利用外资的现状	118
7.2 制约西部地区对外开放的因素分析	120
7.3 入世与西部大开发	123
7.4 若干政策建议	125
7.5 财税政策取向	131
8 西部的旅游产业开发	133
8.1 以旅游业作为西部大开发的经济增长点	133
8.2 现在西部旅游业的现状和问题	136
8.3 发展西部旅游业的基本思路	139
9 西部开发中的社会保障问题	149
9.1 社会保障制度的意义	149
9.2 社会保障制度的现状	152
9.3 西部社会保障制度设计的主要问题	156
10 西部开发建设资金的筹措	170
10.1 西部大开发面临建设资金短缺的巨大约束	170
10.2 西部大开发中,政府干预与扶植的必要性	174
10.3 财政筹资方式——开征西部开发税的必要性分析	175
10.4 政府直接投资的替代方式	177
10.5 对各种投融资方式应采取的税收政策	179
11 西部开发中的资本市场	182
11.1 资本市场及其作用	182
11.2 西部经济与市场发育的状况	186
11.3 西部资本市场概述	189
11.4 利用资本市场发展西部经济的对策	193
11.5 发展西部资本市场应注意的问题	198
12 附录:西部地区有关统计资料	202

导 言

西部大开发是中国在 2000 年正式实施的一项关系国家整体利益和全局利益的重要战略。西部大开发的最终目标是促进西部地区的经济与各项社会事业的全面发展,逐步缩小东西部地区的发展差距,促进民族团结和社会稳定,为中国最终全面实现现代化和共同富裕构筑坚实的社会经济基础。西部大开发是一项艰巨的系统工程,其最终目标的实现将是一个漫长的过程,需要几代人付出艰辛的努力。

在这个长期目标的渐进实现过程中,既需要西部各省、市、区自身顺应 21 世纪世界经济和整个中国经济社会发展以及体制改革的潮流并与之互动;如自觉地更新观念,并树立市场意识,因地制宜地进行制度创新和技术创新,调整和优化产业结构,培育市场主体,转变政府职能,提高资源配置和利用效率等,来努力缩小与全国特别是东部地区的发展差距;又需要中央政府在发展政策和制度安排以及资金、人才、技术、管理等要素上给予多方面的大力扶持和东部地区“兄弟般”的帮助。

公共财政是市场经济中的政府经济行为,它是各级政府为了弥补市场缺陷、提供公共产品、执行公共政策而进行的资源配置和收入分配活动,具有配置、分配、稳定等基本的内在功能,是政府协调效率与公平的重要经济手段。因此,公共财政在西部大开发的政策体系和制度框架中应当而且也必须处于十分关键的位置。近几年来,有关西部大开发的大量研究文献,研究了开发的战略目标、阶段、步骤,并从不同的视角分析了西部的经济、社会、文化、资源、技术、制度、管理以及人口等问题的现状和面临的困难,提出了相应的有价值的政策建议。但是,从公共财政角度系统地研究西部大开发的文献尚不多见。西部大开发是一项国家战略,需要借助于“看不见的手”与“看得见的手”的合力并形成职能互补的关系才能实现,这既有赖于西部地区各级政府公共财政职能的有效发挥,又有赖于中央财政在全国范围内合理配置公共财政资源、协调地区间财政经济以及各项社会事业发展差距、公平地区间收入分配等职能的有效发挥。本研究报告,就是将公共财政置于西部大开发之中,力求较为全面客观地分析二者之间的关系,研究西部大开发所面临的各种公共财政制度和政策背景,寻求通过变革财政制度和政策,重构公共财政资源配置机制来促进西部经济社会发展和推进西部大开发目标稳步顺利实现的途径。

西部是中华民族的发祥地之一。在 600 多万平方公里的广袤国土上,曾经有过小草丰盛、林木繁茂、经济繁荣、鸟语花香、人民安居乐业的一派好景象的辉煌历史,也积淀并遗存了中华各民族几千年来丰富多彩的灿烂历史文化。但是,近几百年来,随着中国经济社会的发展和制度变迁,以及自然的、历史的、经济和社会的各种因素的变化,西部地区的广大人民所面临的生态环境、社会环境和经济环境等日趋恶化,中国经济、文化、政治的重心日趋东移,东西部发展差距日趋拉大。

新中国成立后,出于对政治、经济、军事安全、民族团结等国家利益的考虑,在一个全新的社会制度框架下,中国政府开始了西部大开发运动。早在1952年的“一五”计划中中央就明确指出,“在全国各地区适当分布工业的生产力,使工业接近原料、燃料产区和消费地区,并适合巩固国防的条件,来逐步改变这种(工业格局)不合理的状态,提高落后地区的经济水平”。国家的工业化建设从此开始向内地大规模地转移,这可称之为新中国历史上的第一次西部大开发。

在这一时期内,中国的工业建设主要是围绕苏联援建的156项重点工程和694个限额以上的项目(投资在1000万元以上)进行的。这些项目包括钢铁、电力、煤炭、石油、有色金属和机械设备制造等产业。156项重点工程中,有4/5布局在内地,仅西部地区就占44项,在中西部形成了以兰州、西安、成都、洛阳、武汉、太原、包头、哈尔滨、吉林、长春等城市为依托的新工业基地。第二次西部大开发是1965~1972年的“三线建设”时期,因国际环境的变化和对战备的考虑,国家制定了全国统一一、二、三线布局工业,集中力量建设“三线”战略后防的战略,中国的工业在地域上进行了一次空前规模的西移。在此期间,西部地区占全国的投资比重由“一五”时期的18%升至34.9%,是历次计划中唯一超过中部和沿海地区的时期。“三线”建设的重点在西南地区,西南占全国投资的比重高达20.93%,修筑了几条主要铁路干线,建成了一批钢铁、机械、煤炭、电力、石油、化工等重要工业项目。这两次西部大开发,改善了西部地区的产业结构,初步奠定了中西部的工业化基础。

自1978年开始的中国改革开放,选择的是一种在空间上从东向西梯度推进的“渐进式”策略。早在20世纪80年代,邓小平同志就阐明了区域之间“先富”与“后富”的关系,提供了两个“大局观”理论,即:首先发展沿海地区,西部要服从这个大局;在沿海富裕后要支持西部的发展,以实现共同富裕,沿海也要服从这个大局。随着经济发展重心的东移,东部沿海地区凭借区位优势和国家政策扶持,取得了令世人瞩目的经济持续高速发展的成就,市场化程度不断提高,所有制结构和三次产业结构有了根本性的优化,基础设施建设不断加强,城市面貌焕然一新,人们的收入和生活水平有了明显提高,教育、科技、文化、医疗卫生等各项社会事业的发展取得了长足的进步,投资环境和生活环境得到了极大的改善,东部沿海各省市的财政经济能力明显增强。与此同时,随着政策向东倾斜以及要素向东流动,西部地区的经济和各项社会事业的发展明显滞后,东西部地区的发展差距日益拉大,不仅制约着西部地区自身的发展,而且也成为制约全国特别是东部地区可持续发展的一个重要因素。

在第一个大局的目标:即东部沿海地区经过了20多年的持续高速发展,其“富裕”的目标基本得以实现后,在继续保持东部好的发展势头的同时,着力实现第二个大局的目标,即在制度和政策安排以及要素配置上大力支持西部发展,实现共同富裕就显得日益紧迫和重要。2000年正式开始实施的西部大开发战略,亦即新中国历史上的第三次大开发就是在这样的战略指导思想、历史背景和现实条件下展开的。

21世纪初开始实施的带有长期战略意义的西部大开发,与20世纪的两次开发比较,无论其面临的国内环境还是国际环境都有了深刻的变化,因此,其开发的内涵和外延以及

实施步骤和方式等也就有显著差异,甚至根本不同。从国内环境看,经过 20 多年的改革开放和经济持续高速发展,中国的综合国力明显增强,全国特别是东部沿海地区财政经济能力有了显著的提高;市场经济有效运行的基础性条件,为市场主体、产权、制度法律框架等业已基本形成,市场化改革的取向已深入人心,市场在资源配置中的基础性作用日益扩大;经济结构特别是所有制结构、地区结构、产业结构、企业组织结构和技术结构等有了根本性的调整和改善;基础设施落后的状况有了明显改观,教育科技等社会事业有了长足的发展,人民生活有了明显改善;政府职能及其实现方式有了较大的调整和转变,政府行为日趋规范化、法制化,政府活动的范围逐步转向市场失灵领域,着力解决公共产品的提供,宏观经济稳定、均衡地区间发展差距和公平居民间收入分配等问题,经济运行的主要矛盾由产量短缺变为相对过剩,经济增长方式也开始由数量扩张和要素投入推动向结构优化和注重质量转变。从国际环境看,和平与发展将是 21 世纪的主题,作为世界上最大的发展中国家,中国将在维护世界和平和国家安全的前提下,长期致力于解决包括西部地区在内的发展问题,因为“发展才是硬道理”;同时,世界经济一体化,投资和贸易自由化以及国际技术经济合作的日益密切和要素在国际间的流动性增强,也是 21 世纪的发展趋势,中国加入 WTO 后将更加全面开放,并推动中国改革的深化,最终将全面融入国际社会。在这样的国内、国际背景下,中国实施西部大开发战略显然不是权宜之计,也不会一蹴而就。在内涵上,它是通过对经济结构特别是地区结构的调整,在全国范围内合理配置资源,促进东西部经济协调发展,维护民族团结和社会稳定,实现共同富裕;在外延上,西部大开发是一个多层次、综合性和全方位的开发体系,也是整个社会、经济、文化等诸多方面的综合发展过程。

西部大开发,作为一项国家战略和政府行为,需要借助法律手段、必要的行政手段特别是各种经济手段来推进和实施。但是,与历史上前两次开发不同,21 世纪西部大开发是在市场经济体制框架下进行的,政府各种手段包括财政手段的综合运用必须遵循市场经济运行的基本规律,着力于推进西部地区加快市场化进程,政策倾斜和制度设计都应立足于市场效率,兼顾社会公平,并把握“倾斜度”及其实现方式。政府的经济活动是一种非市场行为,市场经济中的公共财政是政府经济行为的集中体现。公共财政收支总量政策和结构政策,不仅影响国民经济总量均衡,而且也影响国民经济结构,包括地区结构和产业结构的均衡,从而影响宏观经济稳定;公共财政微观政策,如税收政策、财政投资、补贴政策等,则直接作用于各个市场活动参与主体的行为,影响各个微观经济主体的投资、生产、贸易、分配等决策或选择。在西部大开发中,能否处理好市场与政府、私人部门与公共部门、个体选择与公共选择以及私人产品与公共产品之间的相互关系,将在很大程度上决定着大开发的实施进程及其开发的成本与效率。

本研究报告分为 10 个专题,从公共财政角度分析研究西部大开发中的政府及其财政职能定位,分析现行公共财政制度对西部发展的影响,寻求通过财政制度与政策变革来促进西部大开发战略目标顺利实施的有效途径。

一、西部地区的工业发展与财政政策

在新中国成立后的相当长一段时期内,为改变旧中国遗留下来的工业分布不合理状

况,国家的工业项目布点和投资重点主要集中在内陆地区,促进了西部地区工业的迅速发展。从1952年到1978年,西部地区工业产值占全国工业总产值的比重由9.615%提高到13.24%,东部沿海地区则由69.08%下降到59.72%。然而,改革开放以来,随着发展重心的东移,西部工业增长速度相对放缓,其产值占全国的比重逐年下降,从1985年到1999年,西部地区的这一比重由12.58%下降到9.63%,而东部则由60.24%上升到70.14%。从人均工业总产值指标看,1980年全国人均工业总产值为523元,东部为773元,西部为282元,东西绝对差距为491元;然而1990年这一差距就扩大到2133元,1999年又迅速扩大到12976元。与此同时,西部地区工业增长质量较低、企业效益差、轻重工业及其各自内部的结构不合理、对外开放程度低、工业的所有制结构中国有企业比例偏大以及技术结构层次低等问题也较为突出。

随着新一轮产业结构的调整、国家统一税制的形成、加入WTO以及国家直接配置资源能力的下降,西部大开发中的工业发展应有新思路:一是在开发目标定位上要由“原料基地目标”转向“富民兴区目标”;二是在开发约束机制上要由“国家推动型为主的外部约束”转向“自我成长型为主的内部约束”;三是在开发方式上要由“资源依托型和数量扩张型开发”转向“市场导向型和素质提高型开发”;四是从开发重点的培养上要由“地区比较优势”转向“企业竞争优势”。

西部大开发中的工业发展离不开公共财政政策的有效配合。一是对西部的工业企业采取适度的投资补贴政策,以使西部地区工业企业的资本利润率提高到接近发达地区或者全国的市场水平,以吸引社会民间资源和国外资源的流入;二是加大国家财政贴息和信贷支持力度,中央政府通过发行中长期建设债券、建立西部开发专项基金、产业投资基金及发行彩票等多种方式,将筹措资金的一部分采取贴息方式,相对降低西部的融资成本,带动引导企业和地方政府投资于优先发展行业,同时,加大银行信贷特别是政策性银行的支持力度;三是规范中央财政转移支付方式,加大转移支付力度;四是通过国家投资基础设施建设,改善西部工业企业发展的外部环境;五是调整税收政策,如改变税收区域优惠政策以减轻或消除原有政策放大地区差距的效应,提高资源税税率并扩大其征税范围,把西部地区的资源优势转变为财政经济优势等。

二、西部地区的农业发展与财政政策

西部地区拥有丰富的农业资源,但由于多种因素的综合作用,这些资源没有得到有效的保护、开发和利用,而且由于保护开发和利用不当,造成了水土流失和土地沙化日趋严重,成为全国生态环境最脆弱的地区。西部农业基础薄弱,直接制约着西部经济特别是农业经济和农村经济社会的发展。

西部农业具有生产成本低、收益率低、农业人口比重高、农村劳动力素质低、农产品总产量高、农产品综合开发利用程度低等特点。因此,西部农业的发展更需要财政政策的支持与保护。然而财政支农在政策、制度以及方式和支农支出结构等方面却存在着诸多问题。一是财政投入不足,手段单一;二是财政投入主要采取“输血”方式,西部农业自身“造血”功能弱;三是利用统一的支农模式分配财政资金,忽略了西部农业的特点;四是重

视对农产品购销环节的财政补贴,忽略了对农业生产、科技等方面的财政投入等。

在世界农业开发史上,美国曾有过成功的经验。美国设计的基本制度和政策框架:一是用土地制度引导农业开发;二是用科学技术推动农业开发;三是发展农业技术教育加快农业开发;四是以工业“回哺”农业,支持农业开发;五是发展农村基础设施促进农业开发;六是通过农业立法和法规政策保证农业开发。从中国西部农业的现状和财政支农存在的问题出发,学习国外农业开发成功的经验,在中国西部地区农业发展中应采取以下财政政策:提高财力,保证财政对农业的投入量;优化财政支农结构,突出支农重点,如重点加强草原建设和保护、大力发展西部特色农业和农产品加工业、稳步推进退耕还林还草、积极支持旱作节水农业和生态农业的发展、加强以农田水利建设为主的农业基础设施建设等;增加教育科技投入,全面提高西部地区劳动者的素质和农业科技含量;支持农业产业结构的调整和优化;变革与重组农业产业组织等。

三、西部地区的对外贸易问题研究

对外贸易是经济增长的发动机。因此,对外开放和利用外资是西部大开发这一世纪工程的重要环节。就目前的现状看,西部地区对外贸易和利用外资规模小,发展不稳定,出口商品结构调整缓慢,出口商品加工程度较低、附加值含量不高,对外贸易发展后劲不足,人才梯队结构失衡影响开放进程,口岸优势没有得到很好地发挥,第二欧亚大陆桥与周边国家区域市场尚待开发。

加入 WTO,对西部的对外贸易来说,既是机遇又是挑战。加入 WTO 后,关税降低、国际贸易壁垒减少、中国对外承诺将逐步实现、西部地区的经济国际化步伐势必加快,这对促进西部地区全方位对外开放、产业结构调整与升级、加快培养和开发涉外经济人力资源、发展国际旅游业以及促进体制变革和市场化进程等都是难得的机遇;同时,加入 WTO 后,对大开发中的西部地方政府、企业和人力资源也将提出新的挑战。

在这样的条件下,扩大西部对外开放、扩大对外贸易和利用外资,一要充分发挥西部优势,大力发展有区域特色的对外经济贸易,以国际市场为导向,扬长避短、形成特色;二是全面调整和优化出口产品结构,特别是注重应用高新技术改造和提升传统出口产业,推进农产品出口的产业化、企业化和国际化,实施高新技术产品出口的跨越式发展等;三要进一步扩大开放,积极吸引外资参与西部大开发;四要引导和推动多、双边对华无偿援助,重点投向西部地区,支持扶贫开发;五要加快对外经贸人才的培养和引进,并增强西部地区的地方政府、企业和居民的开放意识;六是在外汇管理体制和财政政策取向上,要给予西部对外贸易和利用外汇的配套支持。

四、西部大开发的“先行资本”——基础设施建设

基础设施是西部经济发展中的基础条件,也是制约因素,在西部大开发中必须“先行建设,适当超前”。西部地区由于受自然条件差、幅员辽阔、财政经济能力较弱、基础设施建设成本高等因素的影响,铁路、公路、供电、供水、邮电通讯、民航等基础设施建设长期比较落后,造成对西部经济社会发展的“瓶颈”,直接制约着西部地区的经济开发、经济发

展、脱贫和对外开放。

基础设施建设,因其具有投资规模大、建设周期长以及规模经济和程度不同的公益性等特点,单一的市场或政府的制度安排都难以有效提供,从而需要“两只手”的有机结合。但是,西部基础设施建设中的市场与政府各自均存在不少问题。从市场看,一是西部经济增长缓慢,导致基础设施建设的市场需求不足;二是基础设施产品价格偏低,影响各投资主体进入基础设施领域的积极性;三是西部地区投资体制的市场化改革受需求不足,效益不高的影响较大,进展缓慢,采用贷款、集资、发行债券、利用外资、转让经营权等市场化方式对基础设施融资的难度较大。从政府看,基础设施建设应主要依靠政府投入,但西部地区财政经济能力弱,自身投入不足;中央财政能力的下降,也制约着中央政府对西部地区专项性转移支付的力度。这样,西部地区基础设施建设在市场与政府双重制度缺陷的作用下,其落后状况也就难以改变,久而久之,就会陷入所谓的“增长陷阱”,即形成经济增长乏力→财政经济能力弱→基础设施投资匮乏→投资环境恶化→进一步制约经济增长的恶性循环。摆脱“增长陷阱”,需要加强基础设施建设。就政府及其公共财政而言,在制度创新和政策设计上,应从以下几个主要方面入手:一是要明确政府与市场在西部基础设施建设中各自的职能与局限性,构建政府与市场、内资与外资、私人部门与公共部门共同参与的多元投资主体的机制和体制;二是要明确划分中央政府与地方政府在西部基础设施建设与投资中的责权关系,加大中央投入力度,并通过规范的专项性转移支付制度和市场契约方式以及招投标等机制来使用中央财力,以确保投资效益;三是积极培养和发展资本市场,通过资本市场为西部基础设施建设筹措资金;四是通过建立西部地区基础设施建设产业基金、发行西部开发长期建设国债、扩大政策性银行和商业银行对西部基础设施贷款融资规模、扩大对外开放和利用外资规模等筹措资金;五是加快现有基础设施领域国有企业的“公司化”、“股份化”与“证券化”步伐,让出部分国有股权,以改善公司法人治理结构,吸引民间资本,提高经营效率等。

五、西部资源开发

西部是中国资源最集中的地区。蕴藏着大量的矿产、石油、天然气、水利及土地资源,合理开发和利用资源,将资源优势转换为经济优势,是实施西部大开发战略过程中的一个重要问题。

长期以来,资源开发给西部经济发展做出了重要贡献,但也存在许多有待认真解决的问题。例如,在对矿产资源的开发中,掠夺性开采造成了矿产资源的大量浪费;单纯追求经济效益而不注重生态环境保护,结果因采矿引起地面下降、水土流失、土地沙化、大气污染等一系列严重的生态环境问题;交通运输能力不足,严重制约着矿产资源的开发,开发的矿产品也难以成为商品等。再如,在土地资源开发中,粗放经营,盲目开发,严重破坏了植被,引起了日趋严重的水土流失、沙化以及土地质量退化;在水利资源的开发中,则因环保长期欠账,导致水污染严重,不合理用水所引起的内陆河流和湖泊干涸等环境灾害也不断恶化。

基于西部资源的状况以及开发利用中存在的问题,西部大开发中的资源开发,应克服

急功近利的短期行为,重视资源开发中的科学决策以及科学技术在资源开发中的运用,提高资源利用率和综合开发能力,着眼于经济的可持续发展。就矿产资源的开发而言,应充分认识矿产资源的不可再生性,遵循资源开发产业成长的规律,进行有序开发;对土地资源的开发,则应着眼于长期可持续发展,兼顾经济效益和社会效应、当前和长远利益,在开发中保护,在保护中开发,合理高效地利用好西部土地资源。对水资源的开发,应倡导科学用水,提高水资源的利用效率。从公共财政角度看,在西部资源开发过程中,应适当提高资源产品的价格和资源税率,并适当扩大资源税征税范围;在财税政策上要促进资源导向型开发向市场导向型开发转变;通过财税政策的诱导,使资源开发单位重视开发中的生态环境保护。

六、西部开发建设资金的筹措与税收政策

投资是经济发展的动力。西部大开发需要投入巨额的资金,但是,由于受西部地区的经济发展水平低、经济增长质量差等因素的约束,西部地区自身积累能力弱,政府、企业、居民的未来收入增长均乏力;同时,由于西部地区工业化水平、科技教育和城市化水平等都较低,基础设施建设比较落后,市场容量偏小等,导致西部吸引区外、域外资金的能力不强。

政府作为市场经济条件下资源配置的一种方式,其作用范围在于弥补市场缺陷,因此,西部大开发中,政府作用的定位在于西部大开发中是否存在市场失灵、失灵范围与程度以及形成原因。可以肯定的是,在西部大开发这一重大战略实施过程中,政府必须有所作为,财政扶持十分必要。

就西部开发建设资金的筹措而言,政府财政的扶持方式有多种政策方案可供选择。一是开征西部开发税。国内部分学者设计的向东部沿海地区开征西部开发税的方案,其征税区域为东部沿海 12 个省、市,免税地区为中部地区,其用途是专项设立“西部发展基金”,作为中央对西部的专项转移支付分配使用,主要用于基础设施建设和环境治理等;以增值税、消费税、营业税的纳税人为纳税人,税率在 1%~3% 之间确定。我们认为,这种设想的实质是预算收支的基金化,而且也不符合税种设置内在规律的要求,是不可取的。二是采用 BOT(建设—运营—移交)和 TOT(移交—经营—移交)方式。这两种方式均属于对政府直接投资的替代,是吸引国内外资本直接投资于基础设施建设的有效方式,这已为国内外实践所证实。西部地区的大批开发项目具有良好的经济效益和社会效益,因此,其采用也是必要而可行的。三是对各种不同的投融资方式应采取不同的税收政策。西部大开发中,除政府直接投资外,主要力量将是民间资本和国际资本。在税收政策上,可考虑降低西部企业的流转税和所得税税负,以促进私人资本流入;对投资于西部的企业用作再投资的资本和利润免征所得税,以减少私人资本流出;提供税收刺激,如规定免税期、加速折旧或税收扣除等,以降低私人资本风险;提供税收优势,以鼓励科技进步等。

七、西部大开发中的生态环境建设与保护

改善生态环境,是西部地区的开发建设必须首先研究和解决的一个重大课题,否则,

西部生态环境若得不到明显改善,在西部地区实现可持续发展的战略就会落空。

西部大开发所面临的生态困难是:水资源短缺与浪费并存,植被破坏所造成的水土流失和土地沙化、退化等日趋严重。环境污染和资源枯竭严重威胁着资源的可持续利用和经济可持续发展。

西部大开发应吸取历史上的经验教训,树立正确的开发观。具体地说,就是应坚持可持续发展为指导思想,坚持在保护中开发,在开发中保护的原则,制定和实施科学的西部开发环境规划,并将其纳入西部整体规划和全国生态建设规划之中,构建以生态工程 and 建设项目为骨架,以长江、黄河流域为纽带,以河区为重点的西部地区生态建设治理体系,分期分批地进行综合治理。

从公共财政角度看,良好的生态环境具有典型的公共产品属性,具有外部正效应;而私人经济活动所造成的环境污染和生态的破坏则具有外部负效应。这两种情况都是市场失灵的表现,需要政府运用财政拨款、补贴以及税收等手段加以弥补和矫正。具体包括对生态公共产品的合理定位,对生态公共产品生产的成本费用的合理分摊,通过财政税收政策促进西部产业结构的优化以及改革资源税和开征环境保护税等。

八、西部大开发中的教育发展 with 财政政策

当今世界,教育与人力资源开发以及由此所决定的国民素质高低,已成为影响经济和社会发展的关键性因素。西部是中国教育相对落后的地区。西部人口占全国总人口的比重约为 23%,小学在校学生人数和毕业生人数分别占全国的 24.3% 和 20.9%;中学的这两个指标分别占全国的 18.5% 和 19.7%。普通高等学校的这两个指标分别占全国的 18.5% 和 17.7%。此外,义务教育辍学率远高于全国平均水平,而每万人口中的在校学生数和财政对教育的投入水平则远低于全国特别是东部沿海地区。西部教育事业和人力资源开发相对落后,已成为制约西部乃至全国经济发展和社会全面进步的主要因素。

从西部地区教育发展的制约因素看,财政性教育经费投入不足是其主要原因。1999 年,西部地区教育经费共为 486 亿元,当年 GNP 为 14040 亿元,教育经费占 GNP 的比重仅为 3.46%,加之财政投入结构不够合理,公共教育部门内部在“条块”分割下形成的教育资源没有得到有效的优化和整合,以及教育筹资渠道单一等因素的影响,西部教育的发展困难重重。

从财政角度看,西部教育的发展首先依赖西部地方财政对教育经费投入总量的增加;其次,应加大中央财政对西部地区的转移支付力度,以逐步实现地区间教育水平的均等化;第三,应根据小学、中学、高等教育以及职业技术教育界等不同的公共产品属性,优化支出结构,明确公共财政投入重点,建立规范的教育成本补偿机制,积极稳妥地推进社会力量办学。

九、西部大开发中的旅游产业发展 with 财政政策

西部地域辽阔,风光无限,旅游资源丰富,旅游文化内涵深邃,借西部大开发这个契机,大力发展西部旅游产业,从而带动整个西部经济的发展具有重要作用。

西部旅游资源分布广、数量多,且品位高、精品多。陕西、广西、云南、四川、新疆、西藏等省区以旅游大省著称,西部的兵马俑、黄陵、壶口瀑布、敦煌、塔尔寺、天山天池、布达拉宫、石林、丽江、大理、西双版纳、黄果树瀑布、九寨沟、乐天大佛等蜚声海内外。旅游业是综合性产业,具有极强的产业关联度。据世界旅游组织的资料,旅游业每增加1元收入,相关行业的收入就增加4.3元,每增加1个直接就业人员,社会就能增加5个就业机会。因此,以旅游为先导,势必能够带动西部的基础设施、饮食服务、商业贸易等诸多相关产业的发展。

西部旅游资源的整体开发不够,产业结构和质量不尽理想;大旅游产业观念尚未真正树立,交通等基础设施落后仍为制约因素;交通不便,旅游成本过高,缺乏统一规划,难以形成“合力”和整体优势。总之,旅游产业发展的总体水平仍然很低,国内发展差距较大。

发展西部旅游业,必须树立新的旅游观、新的旅游产品观、新的旅游目标市场观以及新的旅游开发观等。就地方政府而言,应扮演好旅游资源开发的保护者、区域旅游资源开发基础设施的投资者、区域旅游法规的制定者和招待者、旅游资源地保护者等角色。同时,在旅游业发展过程中,应处理好中央政府与地方政府以及地方政府与旅游企业等之间相互关系。就财政部门而言,应把西部地区的旅游业作为财源建设的新的经济增长点来加以扶持,如加大对基础设施建设的投入力度、推进旅游业税费改革以减轻旅游企业负担,促进大型旅游企业集团的形成以及制定优惠政策,以推动引进旅游业内资和外资,推动区域合作,建立旅游网络体系,聚集西部地区旅游资源优势,提高旅游业的资源配置效率和效益。

十、西部大开发中的社会保障问题

社会保障是社会的“安全网”和“稳定器”,它是在社会成员因年老、失业、疾病等风险而失去收入来源时由政府给予必要的救助,以保证公民的基本生活权利。提高社会保障是政府的基本职责。随着市场经济体制改革的深化和西部大开发战略的实施,西部地区的公民所面临的市场风险也不断增加,而中国西部地区的社会保障体系不规范、不完善,因此,积极稳妥地推进西部社会保障制度改革,逐步建立完善的社会保障体系是西部大开发过程中需要认真研究解决的重要问题。

西部地区的社会保障制度建设面临着许多困难。与东部地区比较,西部地区的农业人口比重高,城市化水平低,解决农村社会保障问题的任务十分艰巨;西部地区国有经济比重高、效益差、国有企业的社会保障负担重、负担能力弱;西部地区的经济发展相对落后,财政经济能力比较薄弱,地方政府及其公共财政的社会保障能力较差;随着西部大开发战略的实施,西部地区的产业结构和企业组织结构等将有较大的调整,人口流动性将增强,社会保障制度建设的任务更为艰巨。

从中国特别是西部地区的实际出发,结合西部大开发战略的实施,社会保障制度改革应进行整体设计,农村城市全面推进,分阶段实施;以社会保障特别是养老、失业、医疗保险为基础,改革完善包括社会福利、社会救助、社会抚恤和个人储蓄保障在内的社会保障体系;以最基本的社会保障项目为主,扩大覆盖面,相对降低保障水平和政府以及企业的

负担,循序渐进,稳步发展。

十一、西部开发中的资本市场

资本市场既是市场经济发展的必然产物,又是社会经济发展的推动力。建立和完善西部的资本市场,不仅能为西部提供必要的发展建设资金,而且对于资本流动以及资源的高效配置都是不可缺少的条件。在我国,西部是一个资源丰富而经济欠发达的地区。形成这种状况的原因是多种多样的,但西部市场发育程度低,市场化进程缓慢,是一个非常重要的原因。西部地区要实现经济大发展,首先要加快西部地区的市场化进程,保障西部市场的良好发育。目前,主要是在发展商品市场的基础上优先发展资本市场,将更多的资金特别是风险资金引入西部地区,是西部大开发最紧迫的任务。

培育西部资本市场,目前需要解决的主要问题是要更新观念,利用资本市场,拓宽直接融资渠道,优化资源配置;利用资本市场培植优势企业,带动西部经济发展;利用风险资本市场,加速西部地区高科技产业化;利用西部区域资本市场,运用西部高科技和资源优势,推动西部经济发展。

1 西部的基础设施建设

基础设施历来是西部经济发展中的制约因素,同时又是任何一个地区发展经济的重要基础,因此在开发西部的过程中,基础设施行业必然成为开发、投资的重点。中央已明确提出加强西部地区基础设施建设的具体措施和目标:近期内以公路建设为重点,全面加强铁路、机场、天然气管道干线建设,并实行“先行建设,适当超前”的方针。

1.1 西部地区基础设施建设的现状

1.1.1 西部交通基础设施的现状

西部地区自然条件差,幅员辽阔,自身财政经济实力又比较薄弱,长期以来,国家对西部地区的交通基础设施建设十分重视,在资金、技术、设计、施工等方面给予了大量投入,促进了该地区交通基础设施建设的发展。经过建国以来 50 多年的投资建设,西部地区的基础设施已得到了明显改善,形成了交通运输设施的基本框架与初步的网络格局,但仍不能适应国民经济发展特别是西部大开发战略的需要。

目前,西部交通落后的现状已成为西部经济发展的瓶颈。西部交通不仅数量少,而且质量差,公路、铁路、民航、水运及管道运输方式普遍存在不成网络、规模效益差等问题。

(一) 公路建设

西部的公路总里程占公路、铁路、水运三种运输方式的 90% 以上,客货运输量公路占综合运输总量的比重也分别达到 94.3% 和 87.6%。可见,公路运输在西部地区综合运输中占主导地位。

但是,目前我国西部地区公路存在“一差两低三不足”的问题。

“一差”是指西部地区公路网的行车条件差。高级、次高级路面里程比重较低;除少数地区和局部路段外,由于路况差,抗灾能力弱,缺少必要的桥梁和防护工程等因素,导致西部大部分地区公路联网水平低,行车速度慢。因此,“行路难”在西部地区十分突出。目前,西部公路网中,高级、次高级路面里程比重只有 29.5%,比全国平均水平低 10.3%,比东部地区低 20.8%。

“两低”是指西部地区公路技术等级低、通达水平低。到 1998 年底,西部地区共有高速公路 1171 公里,占公路总里程的比重仅为 0.3%,是东部地区高速公路里程比重的 1/4;三级及二级以上标准高等级公路 2.28 万公里,占总里程的比重仅为 6.3%,是东部地区的 1/3;而四级公路和等外公路比重却分别高达公路总里程的 51% 和 26%。公路网