

国家社科基金课题

西部大开发 资金战略研究报告

Xibu Dakaifa

Zijin Zhanlue Yanjiu Baogao

刘世庆 罗 望 任治俊 等著



经济科学出版社

国家社科基金课题 (03BJY107)

西部大开发

资金战略研究报告

刘世庆 罗 望 任治俊 等著

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发资金战略研究报告/刘世庆等著. —北京:
经济科学出版社, 2005. 12

(国家社科基金课题)

ISBN 7-5058-5340-6

I. 西… II. 刘… III. 西部大开发(中国)—资金
来源—研究 IV. F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 144253 号

责任编辑: 王蜀伟

责任校对: 杨 海

版式设计: 周国强

技术编辑: 潘泽新

西部大开发资金战略研究报告

刘世庆 罗望 任治俊 等著

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

电子邮件: esbj@esp.com.cn

富达印刷厂印装

河北华丰装订厂装订

787×1092 16 开 19 印张 279000 字

2005 年 12 月第一版 2005 年 12 月第一次印刷

印数: 00001—2000 册

ISBN 7-5058-5340-6/F·4605 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)

建立长期稳定的西部开发资金渠道，
是持续推进西部大开发的重要保障。

——《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》

《西部大开发资金战略研究报告》

作者名单

刘世庆	罗 望	任治俊	林 睿
邵平桢	许英明	付 实	刘渝阳
陈丽娜	白素霞	冯 然	潘勇堂
夏 雪			

序 言

林 凌

刘世庆、罗望、任治俊等新著《西部大开发资金战略研究报告》即将出版，邀我作序。我所以欣然应允，是因为本书所讨论的问题对持续推进西部大开发至关重要，同时也是我近年来最为关注的课题。应当肯定，西部大开发五年来近2万亿元的资金投入是空前的，是使西部经济跃上两位数增长台阶的主要源泉，同时也是使全国经济保持9%增长的重要推动力。但是必须指出，在五年的实践中，我们尚未像中央所要求的那样，找到长期稳定的西部大开发的资金渠道，迄今为止，资金供给短缺仍然是主要障碍。本书集中讨论这个问题，寻求解决办法，是非常重要的和非常及时的。

西部大开发是国家战略，而非区域战略；西部大开发是长期战略，而非短期战略；西部大开发是全国区域协调发展的战略，而非孤立发展的战略。因此，西部大开发的资金供给，必须立足于国家全局、长期稳定、区域协调这样三个高度。从国家全局来说，中央政府必须有足够的国家财政建设资金、其他专项建设资金、财政转移支付资金等投向西部。从长期稳定来说，西部实现小康，实现现代化要比东部晚几十年，有的地方甚至上百年，必须建立长期而有保障的资金供给渠道和长效机制，方能实现西部大开发的战略目标。从区域协调来说，必须采取措施，改变东西部差距进一步拉大和西部人均投资比例低于全国平均水平、更远远低于东部的格局，至少实现全国范围的均衡。作者从这三个高度审视西部大开发的资金问题，而非简单地就事论事，有些问题触动了问题的实质，因而是十分有益的。

有一位中央财政高官曾说：中央政府不应该、也不可能长期通过财政赤字的方式对欠发达地区增加投资，以保持经济的增长，否则，将影响财政的可持续性，结果呢，只能增加税收，或扩大政府的债务规模，进而就可能使民间的资金减少，或者使利率提高；反过来，财政的不可持续性，又会影响经济增长的可持续性……不断向欠发达的地区投资，人为完成经济布局是否可行还值得探讨。^① 他的这种说法，并非一个人的意见，而是代表了一些人的看法。但纵观西部大开发五年的实践，恰与这位高官的逻辑相反。尽管中央政府用巨额国债资金投入了西部大开发，仅从五大标志性工程看，主要受益者是东部、中部，而非西部。东部、中部不但是气、电的受益者，而且是设备制造、材料供应等的受益者。正是西部这个欠发达地区的开发，促进了东部、中部发达地区能源瓶颈的缓解和设备制造、材料生产能力的发挥，从而推动了东部、中部和全国经济的增长。从财政收入看，2005 年全国突破了创纪录的 3 万亿元大关，并未出现财政增长的不可持续性。这个现实告诉人们，中国西部的开发是关系国家全局的开发，是东中部发展同样需要的开发，是既有巨额投入又有短期和长期丰硕收益的开发，是既有巨大经济效益又有巨大政治和社会效益的开发。还可以这样说，如果没有这五年的西部大开发，说不定“十五”时期整个国家还争取不到那么大的成就。

如何建立长期稳定的西部开发资金渠道？是本书讨论的重点。2004 年 3 月 11 日颁布的《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》明确指出：国家“要继续保持用长期建设国债等中央建设性资金支持西部开发的投资力度，采取多种方式筹集西部开发专项资金。中央财政性建设资金、其他专项建设资金继续向西部基础设施建设倾斜。”中央政府的资金投入渠道是建立长期稳定的西部开发资金的主渠道，但不是惟一渠道，而且随着西部开发的深入，更多的渠道特别是西部自身的渠道会逐步成长起来。为此，作者把讨论的重点放在增强西部自身的筹资能

^① 见：《中国经济时报》2003 年 3 月 24 日。

力上。这是很正确的。

西部自身的资本积累是重要的资金渠道。作者引用马克思、恩格斯及众多西方经济学家的资本积累理论,清晰地阐明:资本形成是开发落后国家经济的中心问题,较多较快的资本积累是落后国家实现经济快速发展的首要条件。西部不是一个国家,但是一个大国的落后区域。要使西部摆脱落后局面,中央政府的支持十分重要,但没有西部自身的积累也是不行的。西部自身积累的困境正如作者所说,主要在三方面:一是储蓄水平低,二是积累缺乏广泛的社会基础,三是资金外流严重。这里,积累缺乏广泛的社会基础是主要环节,是形成储蓄水平低、资金外流严重的根本原因。再进一步分析,我们就会发现,积累缺乏广泛的社会基础又在于西部的以资源开发输出为主的经济结构和东西部长期形成的垂直分工格局。西部开发输出资源,东部加工制造,这就使西部无法享有资源加工制造附加值的收益,从而导致储蓄率低,导致资金因缺乏盈利项目可投而外流。因此,要克服西部自身积累的困境,首先必须改变西部单纯开发和输出资源的格局,形成既开发输出资源,又就地加工制造的格局,推进西部特色资源加工制造业的发展,使西部通过资源加工附加值形成自身的积累。当然,仅这一方面是不够的,但这一方面是首要的。

西部金融改革和资本市场建设,是另一个增强西部自身筹资能力的重要渠道。作者广泛探讨了金融在西部大开发中的重要作用,提出了发展西部金融产业、改善西部金融生态、推进西部金融改革、建设西部资本市场,从而拓宽西部开发间接和直接融资渠道等重要举措。这些举措具体要解决三个问题:一是吸引商业银行、政策性银行、农村信用合作社等金融机构的贷款;二是吸引东部资金和境外资金参与西部开发,包括基础设施建设;三是为西部的储蓄资金寻找投资渠道,留住西部资金,遏制外流趋势。中央曾经作出决策,要建立多层次的资本市场。现在我国的资本市场集中在东部,有必要在西部建立区域性资本市场,把产权交易、股权证交换,纳入西部资本市场之中。

作者在生态脆弱地区资金战略研究一章中,对生态产品商品化和生态经济进行了探讨。这是一个创新性研究,应当继续深化。这里需要补

充的有两点：

一是对几个概念的理解：生态建设是以政府为主导、动员广大人民群众参与的生态环境保护、恢复和扩大的工程。生态资源是通过生态保护、恢复、扩大所形成的生态物质。这里既包括森林植被等有形物质，也包括吸收的二氧化碳和释放出来的氧气等无形物质。生态资源是可以计量的资源。如森林覆盖率，空气中的含氧量或含二氧化碳量都是可以计量的。

生态资源是商品，具有使用价值和价值，是可以买卖的。不但有形物质形态的生态资源可以买卖，无形物质形态的生态资源也可以买卖。如世界上一些国家开始推行的“碳汇”贸易，就是一种无形物质生态资源之间的买卖。生态经济由三个部分组成：（1）由生态资源转化而来的经济形态；（2）无环境污染的经济形态；（3）有环境被破坏和污染而治理成功的经济形态。在三个组成部分中，由生态资源转化而来的经济是生态经济的基础。生态建设、生态资源、生态经济三者的关系是，通过生态建设，巩固和扩大生态资源；通过生态资源的转化，发展生态经济；通过生态经济的发展富裕农民。

二是在生态脆弱地区进行绿色 GDP 的试验。初步设想是：（1）要在理论和实践的結合上论证清楚生态是资源，生态资源是商品，是有使用价值和价值的生态商品，是可以买卖的商品；（2）指标体系要直观化、简单明了，可以计量，容易考核。初步可选择四个指标：一是森林积蓄率，二是森林覆盖率，三是水土保持率，四是氧和二氧化碳交换率。第一二三个指标可以监测出来，第四个指标也可以计算出来；（3）分别确定四个指标的价格，根据权重确定出综合价格；（4）由国家出钱向老百姓购买这些生态商品，国家的钱由大江大河上游生态环境改善和节约下来的治理费用开支。（5）用这几个指标来考核当地各级干部的政绩，不再给他们“压”物质形态的 GDP 指标。以上这五点设计集中起来说就是：生态是资源、是商品，由国家出钱来买商品。就这么简单。以长江上游的四川甘孜藏族自治州为例，这里土地面积有 15 万平方公里，人口只有 90 万人，如按以上设想真正把问题解决了，国家就能用购买生态资源的钱把这 90 万人动员起来从事

生态环境建设，而社会由此得到的生态环境收益不知要比养活这 90 万人所用的钱（资源）大多少倍。当然，这个设计还是很粗糙的，需要通过试验来完善。

作者是研究西部大开发的专家，已出版和发表过多项成果，期望他们作出更大的成就。

2005 年 12 月

目 录

序言 / 林凌 / 1

前言

建立长期稳定的西部开发资金渠道 / 1

- 一、西部面临的困境与挑战 / 2
- 二、西部资金瓶颈探源 / 7
- 三、增强自我积累能力 / 13
- 四、拓宽利用外部资金通道 / 18
- 五、增强西部财政供给能力和公共服务水平 / 24
- 六、金融改革与创新、资本市场建设 / 27
- 七、生态脆弱地区的资金战略研究 / 29
- 八、用科学发展观审视和优化资源配置 / 34

第1章

资金瓶颈：西部面临的困境与挑战 / 43

- 一、西部地区面临的资金困境 / 45
- 二、东西部资金来源和结构差距 / 52
- 三、自我积累能力和资金实力的东西部差距 / 59
- 四、金融资源配置失衡导致并加剧东西部差距 / 64
- 五、全面小康建设面临资金挑战 / 69

第2章

西部资金瓶颈探源：新的视角 / 84

- 一、西部资金瓶颈分析需要新视角 / 84

- 二、基础因素：从基础条件 and 自我积累能力看西部资金问题 /86
- 三、政策因素：从优惠政策和改革开放先行效应看西部资金问题 /87
- 四、项目因素：从项目布局 and 产业政策看西部资金问题 /88
- 五、结构因素：从经济结构和区域分工看西部资金问题 /91
- 六、制度因素：从符号经济对资源配置影响看西部资金问题 /93

第3章

深化改革 增强自我积累能力 /95

- 一、增强自我积累能力 /95
- 二、发展经济，遏止资金外流 /98
- 三、积极发展非公有制经济 /101
- 四、构建资金回流的长效机制 /105

第4章

扩大开放 拓宽利用外部资金渠道 /109

- 一、西部地区对外开放的差距与制约因素 /110
- 二、面向东南亚、南亚、中亚沿边开放的新机遇 /118
- 三、迎接世界经济新一轮结构调整和产业转移浪潮 /123
- 四、大项目战略与政府外交，吸引跨国公司和国际金融机构 /129
- 五、对内对外两个开放并举，积极吸引东部资金 /132
- 六、塑造政策“洼地”，再现特区效应 /135
- 七、资本市场并购与国际招标，关注国际资本流动和招商引资新动向 /137
- 八、争取世界银行等国际金融组织对西部地区的支持 /141

第5章

提高西部财政供给能力和公共服务水平 /144

- 一、财政发展在西部大开发中占有十分重要的地位 /144
- 二、西部财政运行状况分析 1：以东部和全国为参照 /146
- 三、西部财政运行状况分析 2：以西部大省四川为例 /158
- 四、西部财政运行状况分析 3：以西部县乡财政为例 /175

第6章

五、增强西部财政供给能力的政策措施 /181

金融改革、创新与资本市场建设 /193

一、金融发展与金融资源配置 /194

二、改善西部金融生态环境 /199

三、创新融资方式,拓展西部大开发的金融支持空间 /203

四、统一性前提下的部分内容差别化的货币政策 /206

五、完善西部金融组织体系 /208

六、为中小企业融资开拓新局面 /211

七、加大资本市场改革力度,增加西部优势企业的资金供给 /217

八、办好地方性产权交易市场 /223

九、建设西部金融中心 /225

案例:特殊优惠货币政策与西部民族地区银行机构发展问题研究

——西藏自治区昌都地区调研报告 /229

第7章

西部生态脆弱地区资金战略探讨 /239

一、西部生态脆弱经济落后地区如何分享“中国奇迹” /240

二、对西部“投资拉动”的再认识 /241

三、西部生态脆弱地区分层次分性质多渠道的资金战略 /246

四、生态产品商品化:培育自我积累和自我发展能力 /248

第8章

效率与公平:用科学发展观审视和优化资源配置 /250

一、效率与公平:为西部正名 /250

二、大成本观:生态成本和资源损耗应计入国民经济核算 /252

三、规模不经济:“鲜花”掩盖下的“陷阱” /255

四、总福利最大化:国家竞争力和科学发展观的根本要求 /259

五、中国:推动公平的经济增长 /263

附表 /266

附表 1 东中西部城乡居民人民币储蓄存款差距 (2004) /266

附表 2 东中西部实际外商投资比较 (2003) /268

附表 3 东中西部全社会固定资产投资所有制结构比较
(2003) /269

附表 4 东中西部全社会固定资产投资比重和人均水平比较
(1999~2004) /271

附表 5 东中西部全社会固定资产投资增长趋势比较
(1999~2004) /273

附表 6 东中西部资金来源结构比较 (2003) /275

附表 7 东中西部地方财政收入差距 (2003) /277

附表 8 东中西部地方财政支出比较 (2003) /278

附表 9 2004 年东中西部主要数据比较 /280

参考文献 /282

后 记 /287

前言

建立长期稳定的 西部开发资金渠道

本报告是国家社科基金项目《西部大开发资金瓶颈与解决方案研究》(03BJY107)的最终成果。本报告从三个层次八个方面,讨论如何“逐步建立长期稳定的西部开发资金渠道”(党的十六大报告语)。第1章从我国改革开放后投融资体制改革的背景出发,分析储蓄供给(资金来源),包括家庭储蓄、企业储蓄、政府和公共部门储蓄、区外资金为主的外部储蓄;投资需求(资金运用),包括家庭投资需求、企业投资需求、政府投资需求、外部投资需求;储蓄向投资的转化机制,包括财政转化机制和金融转化机制及其对西部资金配置的影响,讨论西部地区资本形成和资金短缺的现状,并对全面小康建设的资金需求和缺口作了定量分析。本报告在大量数据分析基础上指出:西部大开发五年来投资差距还在继续扩大,东中西三地全社会固定资产投资的比重五年来一直保持在58:22:20左右,呈现一种难以突破的超稳定结构,尤其近两年差距出现抬头趋势。第2章从基础条件 and 自我积累能力、项目布局 and 产业政策、项目结构和区域分工、符号经济对资源配置和资金供给的影响等方面,探讨西部资金短缺的原因。认为,西部地区资金短缺的原因,除了一般已指出的西部自身经济基础较差、区位条件不好、国家政策向东倾斜等因素外,项目布局 and 产业政策是更重要的原因,因为资金是跟着项目走的,区域差别政策更深刻的资金供给影响,是向东倾斜的项目布局 and 产业政策,只是这一点比较隐蔽,人们也较少讨论,正因为此,本报告把项目布局 and 产业政策作为分析重点,期望引起人们关注。

本报告重点分析三个效应:一是布局效应:项目是否布局 and 布局时

序对资金供给的影响；二是结构效应：公共项目、盈利项目、资源开发项目、产业发展项目对资金供给的不同影响；三是再分配效应：向东倾斜的项目布局 and 产业政策，存在着事实上的资金配置作用和国民收入再分配结果，一些大型工程还扭曲了区域成本从而区域效率，误导了发展思路，但这一点更加隐蔽，货币媒介和复杂的金融运动不仅掩盖了差别政策对资源配置和收入再分配的效应，而且因乘数效应进一步放大了再分配效应。针对上述分析，在接下来的 6 章里，分别从增强自我积累能力、拓宽外部资金通道、加大财政改革和财政转移支付、发展和繁荣西部金融、建立生态产品商品化为核心和基础的生态经济、在科学发展观指导下优化资金配置等方面，探讨西部地区资金瓶颈的解决途径。并分析指出，要高度关注已经出现的工荒、水荒、电荒和规模不经济现象，我国低成本优势面临挑战，低成本廉价品（实则是低利润甚至无利润）出口战略和低成本工业化发展战略以及增长方式，正在面临新的变局。本报告尤其提出，要真正从科学发展观、大成本观、总福利最大化、可持续发展的视角反思我们的发展思路，对西部大开发政策和大型工程布局进行调整，这既是改善和解决西部地区的资金瓶颈的根本出路，也是中国经济全局利益、国家竞争力、中华民族崛起的根本要求。

一、西部面临的困境与挑战

资金短缺是制约西部发展的瓶颈。西部大开发战略实施一开始，中央便高度重视西部发展的资金问题。2000 年 10 月 26 日，国务院发布的第一个西部大开发文件《国务院关于实施西部大开发有关政策措施的通知》（国发〔2000〕33 号），全文五部分内容中有三个部分是关于西部大开发资金政策的内容，提出：加大建设资金投入力度、优先安排建设项目、加大财政转移支付力度、加大金融信贷支持、大力改善投资软环境、实行税收优惠政策、实行土地使用优惠政策、实行矿产资源优惠政策、运用价格和收费机制进行调节、扩大外商投资领域、拓展利用外资渠道、放宽利用外资有关条件、大力发展对外经济贸易。2001 年 8

月 28 日，国务院西部开发办根据这个文件并会同有关部门，进一步研究制定了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》（国办发〔2001〕73 号），全文用近 2/3 的内容重申了这些政策。

2002 年 7 月 10 日，国务院发布的“十五”西部开发总体规划指出：要贯彻党中央、国务院的重大决策，落实《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》（国发〔2000〕33 号）和《国务院办公厅转发国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》（国办发〔2001〕73 号）以及有关政策细则或具体实施意见，推进制度创新，扩大对外开放，推动东西合作，增加资金投入，改善投资环境，加大人才支持，加快法治建设，加强思想道德建设，促进西部大开发目标和任务的实现。

2002 年 11 月 8 日，时任总书记的江泽民同志在党的第十六次代表大会上所作报告《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》中指出“国家要在投资项目、税收政策和财政转移支付等方面加大对西部地区的支持，逐步建立长期稳定的西部开发资金渠道。着力改善投资环境，引导外资和国内资本参与西部开发。西部地区要进一步解放思想，增强自我发展能力，在改革开放中走出一条加快发展的新路。”

2004 年 3 月 11 日国务院颁布的《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》（国发〔2004〕6 号）中，用很大篇幅论述了“拓宽资金渠道，为西部大开发提供资金保障”，指出“建立长期稳定的西部开发资金渠道，是持续推进西部大开发的重要保障。要继续保持用长期建设国债等中央建设性资金支持西部开发的投资力度，采取多种方式筹集西部开发专项资金。中央财政性建设资金、其他专项建设资金继续向西部地区基础设施建设倾斜。创新重大基础设施建设投入机制，采取多种方式鼓励和引导社会资金和境外资金参与基础设施建设。进一步加大中央财政对西部地区的转移支付力度。拓宽西部开发间接和直接融资渠道。鼓励各金融机构采取银团贷款、混合贷款、委托理财、融资租赁、股权信托等多种方式，加大对西部地区的金融支持。加快商业银行对西部地区国债配套贷款项目的评估审贷速度，提高贷款审核效率。支持国家政策性银行扩大贷款规模，延长贷款期限，支持西部地区基础设施建