

F127
520

增强西部地区 发展能力的长效机制和政策

江世银等著

中国社会科学出版社

增强西部地区 发展能力的长效机制和政策

江世银等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

增强西部地区发展能力的长效机制和政策 / 江世银等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7873 - 7

I. 增… II. 江… III. ①地区经济—经济发展: 可持续发展—研究—西北地区②地区经济—经济发展: 可持续发展—研究—西南地区 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 0090252 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 毛国宣
技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450(邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂	装 订	丰华装订厂
版 次	2009 年 7 月第 1 版	印 次	2009 年 7 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32		
印 张	13.625	插 页	2
字 数	328 千字	印 数	1—4000 册
定 价	35.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
第一节 国内外研究现状述评及研究意义	(1)
第二节 研究基本思路、重点难点、主要观点	(5)
第一章 已实施的西部大开发政策主要是短期的	
需求政策	(7)
第一节 西部大开发战略及其政策成效分析	(7)
第二节 已实施的西部大开发政策主要是短期的	
需求政策	(32)
第二章 西部地区发展能力不强的多因素分析	(52)
第一节 西部地区发展能力的现状及可持续发展所	
面临的困难	(52)
第二节 西部地区发展能力不强的多因素分析	(72)
第三章 增强西部地区发展能力长效机制的总体分析	(94)
第一节 增强西部地区发展能力长效机制的	
内涵界定	(94)
第二节 探索增强西部地区发展能力长效机制的	
重要意义	(102)

第三节 增强西部地区发展能力长效机制的内外 条件分析	(119)
-------------------------------------	-------

第四章 优化支出结构,创新增强西部地区发展能力的 财政投入机制	(128)
第一节 财政投入是促进西部地区大发展的重要 推动器	(128)
第二节 西部地区现行财政投入机制的局限性	(144)
第三节 创新西部地区财政投入机制的路径选择	(170)

第五章 完善金融服务,创新增强西部地区发展能力的 “造血”机制	(191)
第一节 完善的金融服务是西部大发展的持续推 动力	(191)
第二节 创新金融服务机制是构建西部地区“造血” 机制的现实选择	(200)
第三节 创新金融服务机制以增强西部地区融资 能力的路径选择	(229)

第六章 改善投资环境,创新增强西部地区利用外资 能力的吸引机制	(248)
第一节 西部地区利用外资的现状特点	(248)
第二节 西部地区吸引外资能力不强的主要原因	(252)
第三节 改善投资环境,创新增强西部地区利用外资 能力的吸引机制	(257)

第七章 完善社会化服务,创新增强西部地区吸引**民间投入的参与机制 (272)****第一节 西部地区民间资金投入的现状及面临的问题 (272)****第二节 完善社会化服务,创新增强西部地区吸引民间投入的参与机制 (288)****第八章 提高科技含量,建立增强西部地区科技能力的****创新机制 (308)****第一节 西部地区科技能力的现状及存在的问题 (308)****第二节 提高科技含量,建立增强西部地区科技能力的创新机制 (321)****第九章 完善立法和健全增强西部地区发展能力的法律****保障机制 (339)****第一节 完善立法和健全法律保障机制是增强西部地区发展能力的重要保障 (339)****第二节 西部地区经济发展的法律保障现状及其效应分析 (357)****第三节 健全西部地区法律保障机制的路径选择 (366)****第十章 增强西部地区发展能力的各项政策 (382)****第一节 建立和完善增强西部地区发展能力的财政政策 (382)****第二节 建立和完善增强西部地区发展能力的金融政策 (392)**

4 / 增强西部地区发展能力的长效机制和政策

第三节	建立和完善增强西部地区发展能力的产业 政策	(397)
第四节	建立和完善增强西部地区发展能力的人力 政策	(401)
第五节	建立和完善增强西部地区发展能力的对内 对外开放政策	(406)
第六节	建立和完善增强西部地区发展能力的法律 政策	(414)
主要参考文献		(418)
后记		(427)

导 论

第一节 国内外研究现状述评及研究意义

一 国内外研究现状述评

落后地区的大发展必须解决以发展所需资金供给为主的长效机制问题。国外对此有深入的研究。但由于国情的差异，西部地区的发展不能照搬国外的发展模式，只能借鉴。解决资金问题，一靠财政投入，二靠金融支持，三靠吸引外资。近年来，为加快西部地区的发展，我国实施了西部大开发战略。我国已相继制定并实施了一系列的政策措施来促进西部地区的发展，加大了对西部地区的资金投入力度，在国债资金、预算内资金和专项资金的安排上，注重向西部地区倾斜，特别是逐年提高国债资金用于西部地区的比例。政府投资是先导和优惠政策的诱导，可以使投入西部地区的社会资金相应跟进。理论界就如何加快西部地区的发展进行了广泛的探索。但多数探索仅是从如何增加西部地区的资金供给角度进行的，有的甚至认为，资金的供给问题是西部地区长久发展的唯一问题。我们认为这是有偏见的。

实施西部大开发战略以来，尽管西部地区金融机构各项贷款余额增加了1万多亿元，有力地支持了西部地区的经济社会发

展,但这种发展主要还是靠国债投资和中央预算内的基建投资拉动的,货币金融政策没有为实施西部大开发战略融通足够的资金。西部地区基础设施短缺、生态条件脆弱和社会事业落后的状况仍没有得到根本改变,与中、东部地区的差距还在不断扩大,只是扩大的势头有所减弱而已。其中的主要原因在于已实施的西部大开发政策主要是短期的需求政策。因此,建立长期稳定的西部大开发资金供应渠道,是完成西部大开发宏伟任务的重要保障。把金融支持作为西部地区融资、产业布局的资金保证,以发挥货币的第一推动力和持续推动作用西部地区长期持续发展所面临的直接任务。这就提出了增强西部地区发展能力的长效机制问题。

如何解决西部地区发展所需的资金供给问题,很多学者从各个不同侧面进行了广泛的探讨,取得了很好的成果。多数学者认为,要实行更加优惠的政策,进一步向西部地区倾斜特别是财政投资倾斜。针对西部地区金融业总体不发达、资金相对短缺、金融对发展的支持作用有限的现状,要完成西部大开发的宏伟任务,有的学者提出应适当调整西部地区货币金融政策,克服资金融资数量少、融资渠道窄的局限性;有的学者和西部很多省、区、市主张国家应向西部地区提供大量的资金支持;有的主张在西部大开发中从以政策倾斜为主转变为以产业发展为主;也有学者提出要加快西部大开发的立法;还有学者提出应提高科技对西部地区经济发展的贡献率,等等。

笔者认为,上述研究存在着缺陷。一是他们的研究没有从总体上提出建立和完善增强西部地区发展能力的长效机制。一方面,他们提出的解决办法往往是短期的,很少从长远角度考虑问题;另一方面,他们的研究往往是从某个方面进行的,比较单一,缺乏整体性。二是他们的主张缺乏可操作性。实践证

明,由于财政资金的有限性,西部大开发单纯依靠中央政府的财政政策支持,其作用是非常有限的,而且大多数也是短期的。虽然货币政策对西部大开发发挥了一定的作用,为西部地区经济社会发展融通了相当部分资金,但目前西部地区金融体系仍没有为西部大开发发挥其应有的作用。因此,从长远来看,增强西部地区的发展能力,需要采取恰当的货币政策以融通足够的资金。

笔者还认为,增强西部地区的发展能力不仅必须解决发展所需的资金供给问题,不断增强西部地区的融资能力,而且西部地区要实现长久的可持续发展,还需要建立和完善增强西部地区发展能力的长效机制,以增强自身的造血功能。这些长效机制包括优化财政支出结构,创新增强西部地区发展能力的财政投入机制;完善金融服务,创新增强西部地区发展能力的“造血”机制;改善投资环境,创新增强西部地区利用外资能力的吸引机制;完善社会化服务,创新增强西部地区吸引民间投入的参与机制;提高科技含量,建立增强西部地区科技能力的创新机制;完善立法,建立健全增强西部地区发展能力的法律保障机制,等等。

总之,实施西部大开发战略九年多以来,国家各项政策的倾斜有力地促进了西部地区的经济社会发展。但是,政策的倾斜并没有从根本上改变西部地区长期的落后面貌,现行的融资体制和融资方式也不适合西部地区长远发展的需要,金融政策没有为实施西部大开发战略融通足够的资金,这与国家实施的西部大开发优惠政策所存在的诸多局限性分不开。理论界和实际工作部门就增强西部地区发展能力的相关问题进行了很有价值的探索,取得了不少优秀成果,还存在着明显的不足。这些不足主要是对增强其发展能力的长效机制研究不足,即对短期性的需求政策如国

债、转移支付、财政投资研究得多，而对长远性、战略性的供给政策如增强西部地区长久发展的融资政策、产业政策和立法政策研究得少。此外，对全球化背景下西部地区的发展投资、发展能力构造所面临的新条件分析不够深入。

二 研究意义

我国西部大开发战略备受关注，其实施已取得了一定的成绩。自实施西部大开发战略以来，西部地区经济已获得了快速发展。2000—2007年，西部地区生产总值从16655亿元增加到47864亿元，年均增长率达到11.6%，超过全国同期经济增长率，与全国同口径地区生产总值增速的差距不断缩小。但是，我国东、中、西部地区发展差距仍然很大，需要采取更加有效的对策以增强西部地区的发展能力，特别是建立和完善其长效机制。我国在统筹区域经济发展过程中，对东部地区提出了增强其自主创新能力，对西部地区提出了增强其自我发展能力的指导政策。西部地区如何在西部大开发中增强其自我发展能力？如何建立和完善增强西部地区自我发展能力的长效机制？这就需要理论界和实际工作部门在广泛调研的基础上进行更深层次的研究，提出更加有效并具有可操作性的对策。

2000—2007年，中央对西部地区的各类财政转移支付累计近15000亿元，国债、预算内建设资金和部门建设资金累计安排在西部地区7300多亿元，有力地推动了西部地区经济社会的发展。目前，西部大开发只是依赖于一些现有的、面向全国投入的资金渠道，还没有形成长期稳定的资金投入渠道。这些资金渠道及其投入对于西部地区来说，都具有渠道窄、缺口大，比重低、期限短，制度缺、保障差等局限性。过去的西部大开发所需资金融通主要是以间接融资为主，直接融资所占比例不大。但由于政

府支持西部地区发展的财力有限,所需的大量资金需要以直接的方式融通,因此,在以间接融资为主的前提下,需要积极拓展直接融资渠道,不断提高直接融资的比重。所以,本研究具有非常重要的理论意义和实践意义。

第一,本书的研究丰富了大国落后地区增强发展能力的成功经验并总结了失败教训,从而形成具有中国特色的落后地区发展理论。

第二,本书针对继续推进西部大开发战略的实施提出了有针对性的政策建议,并总结了实施西部大开发战略以来的经验。西部地区的发展能力问题是西部地区经济发展的核心问题。要促使西部地区经济持续、快速、健康发展,就要研究增强西部地区发展能力的长效机制和对策。因此,本书无疑具有重要的实践参考价值。

第三,本书还对增强西部地区发展能力的长效机制和各项政策进行了系统的梳理,在此基础上进行调查研究,较完整地把握了西部地区的发展情况,并以此为依据提出了增强西部地区发展能力的长效机制和相应的财政、金融、产业、人力、对内对外开放和立法政策。因此,本书的研究具有重要的现实意义。

第二节 研究基本思路、重点难点、主要观点

一 研究的基本思路

本书研究的基本思路是从区域经济学、发展经济学与国民经济学的视角出发,在对已实施的西部大开发政策效应评估的基础上,总结西部大开发政策的成功经验,找出尚需调整和完善的相关政策,向有关部门建议建立和完善增强西部地区发展能力的长效机制和所需要的相应政策。

二 研究的重点、难点

本书研究的重点主要包括创新西部地区发展的财政投入机制，增强西部地区融资能力的“造血”机制，增强西部地区利用外资能力的吸引机制，增强西部地区吸引民间投入能力的参与机制，增强西部地区科技能力的创新机制，增强西部地区发展能力的法律保障机制和增强西部地区发展能力的各项政策。

本书研究的难点有三：一是增强西部地区发展能力长效机制的总体分析；二是增强西部地区融资能力的“造血”机制分析；三是增强西部地区发展能力的法律保障机制分析。

三 主要观点

经过研究，笔者得出的主要观点是：过去的西部地区经济发展主要依靠的是国债、转移支付和国家财政投资等财政政策，这种政策的最初效应是明显的。虽然金融倾斜政策对西部地区经济发展给予了有力支持，但是它并没有为实施西部大开发战略融通足够的资金，其促进作用还远远没有发挥出来。现在西部地区需要进行政策调整，从依靠政策倾斜向努力创造各种条件以吸引外部资金转变，从而实现长期的、可持续发展。

建立和完善增强西部地区发展能力的新机制，需要创新西部地区发展的投入机制。在继续实施西部大开发过程中，采取适合西部地区发展所需要的多种方式，鼓励、引导民间资本和外资参与西部地区的大发展。为促进西部地区的经济发展，国家货币政策应适度向西部地区倾斜，由过去的投入以财政投资为主向以信贷倾斜和鼓励、引导民间资本与外资参与为主转变，以引导国内外资金流向西部地区。努力改善投资环境，增强西部地区的融资能力。

第一章

已实施的西部大开发政策主要是 短期的需求政策

第一节 西部大开发战略及其政策成效分析

一 西部大开发战略的提出及其开发重点

(一) “两个大局”与西部大开发

改革开放初期,根据邓小平“两个大局”的构想^①,国家实施了优先发展东部地区的非均衡发展战略,给予东部地区大量的资金投入和政策支持,鼓励东部地区进行体制创新,扩大对外开放。这一切有力地促进了东部地区经济社会的快速发展。随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的建立,东部地区的先发优势不断显现,并使西部地区的大量资源和人才不断流向东部,导致东、西部地区差距日益扩大和东、西部地区经济发展出现严重失衡,影响到国家的安定和国民经济的持续健康发展。为缩小东、西部地区发展差距,使得东、西部地区经济实现均衡发展,

^① 第一个大局就是让东部先发展起来,中、西部要顾全大局;第二个大局是东部发展起来后要拿出更多的力量帮助、支持和带动中、西部发展,东部地区也要服从和顾全这个大局。

即实现“两个大局”中的第二个大局，党中央审时度势、高瞻远瞩，于1999年9月在中国共产党十五届四中全会上通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，正式提出了“国家要实施西部大开发”战略。2000年初，国务院成立了西部地区开发领导小组并召开西部大开发工作会议，对西部大开发任务进行了具体部署，至此拉开了西部大开发的帷幕。2000年西部大开发战略的启动，标志着中国区域经济发展理念由区域经济非均衡发展战略向区域经济协调发展战略的重大转变。

（二）西部大开发的总体战略目标与开发重点

实施西部大开发战略，是一项长期的、复杂的系统工程，要有步骤、有重点地稳步推进。2000年12月颁布的《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》明确规定：“当前和今后一段时期，实施西部大开发的重点是：加快基础设施建设；加强生态环境保护和建设；巩固农业基础地位，调整工业结构，发展特色旅游业；发展科技教育和文化卫生事业。力争用5到10年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设取得突破性进展，西部大开发有一个良好的开局。”之后，在2001年9月国务院西部大开发办《关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》中又对西部大开发开局阶段的四大重点任务进行了细化，并强调了吸引和利用好人才以及深化西部地区经济体制改革和扩大改革开放的重要性，实际上形成了六大任务。《通知》还规定了西部大开发的政策适用范围为西部12个省、区、市，明确了这些省、区、市可享受的各项优惠政策，并强调西部大开发的重点区域是“要依托亚欧大陆桥、长江水道、西南出海通道等交通干线，发挥中心城市作用，以点串线，以点带面，逐步形成我国西部有特色的西陇海兰新线、长江上游、南（宁）贵（阳）等跨行政区域的经济带，带动其他地区发展”。

2002年2月,国家计委和国务院西部大开发办联合颁布了《“十五”西部大开发总体规划》。《规划》提出的实施西部大开发的总体战略目标是,经过几代人的艰苦奋斗,到21世纪中叶全国基本实现现代化时,从根本上改变西部地区贫穷落后的面貌,显著地缩小地区发展差距,努力建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的西部地区。为实现这一宏伟目标,《规划》提出了“积极进取,量力而行;统筹规划,科学论证;突出重点,分步实施;深化改革,扩大开放”的总原则。并针对西部地区现实存在的问题,进一步明确提出了西部大开发应从缓解基础设施薄弱、生态环境恶化、科技教育发展滞后、产业结构不合理等主要矛盾入手,把“基础设施、生态环境、特色经济、科技教育”等作为西部大开发的四个重点。同时再次明确提出,要从空间上选择现有基础条件较好,区位优势明显,人口较为密集,沿交通干线和城市枢纽的“两带一区”,即西陇海兰新线经济带、长江上游经济带和南(宁)贵(阳)昆(明)经济区,作为西部大开发的重点区域,通过这些重点区域带动西部地区的经济社会全面发展。

根据西部大开发的战略部署和安排,国家初步设想用50年时间,分三个阶段进行开发,即2000—2005年为开发启动阶段,重点搞好规划、研究政策、建立机构、做好宣传、奠定基础,加快基础设施建设,以重点项目带动开发;2006—2015年为大规模开发阶段,此阶段的目标是提高西部地区开发能力和建立良性开发机制,扩大投资规模和开发区,加快开发步伐,加大开发力度;2016—2050年为全面提高阶段,主要目标是大幅度提高西部地区城市化、市场化和国际化水平。

实施西部大开发是党和国家面向新世纪提出的重大战略决策。西部大开发战略的实施对于发挥西部地区的资源优势,改变

西部地区的落后面貌，逐步缩小东、中、西部地区的发展差距，巩固和发展民族团结，维护社会稳定和边疆安全，保证国家的长治久安和实现西部地区国民经济的又好又快发展具有十分重要的战略意义。

二 西部大开发战略的政策措施及其成效分析

（一）西部大开发战略的政策措施

为实施西部大开发宏伟战略，国家先后制定和颁发了一系列重要文件，如《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）；2001年9月国务院《关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》同意并转发了国务院西部大开发办制定的《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》（国办发〔2001〕73号），该意见对有关西部地区的税收优惠政策细则等作出了明确的规定；2002年7月，国家发改委、国务院西部地区开发领导小组办公室发布了《“十五”西部大开发总体规划》；同月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《西部地区人才开发十年规划》，对西部地区人才开发的指导思想、基本原则、目标任务和政策措施作了明确规定。此外，为推进西部地区生态环境保护和建设，国务院还陆续出台了系列指导性文件，如《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》（国发〔2000〕24号）、《国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》（国发〔2002〕10号）、《退耕还林条例》（2002年12月6日通过、2003年1月20日正式实施）等。为促进西部投资增长，国家旅游局、国家发展和改革委员会、国务院西部大开发办联合向海内外发布了《西部旅游投资项目指导目录》，引导西部地区旅游产业投资的方向。中央各部委如科技部、教育部、人事部、公安部等也以“通知”、“意见”，或以领