

结构调整 与财政转型

马晓光

2

宁夏人民出版社

目 录

第一章 民族贫困地区发展的新机遇	1
第一节 区域经济协调发展方针的确立	1
第二节 民族贫困地区发展的根本出路	7
第三节 结构调整在实现两个转变中的意义	10
第四节 结构调整与财政运作	15
第二章 民族贫困地区经济结构调整的方向选择	21
第一节 结构特征辨识	22
第二节 产业区域化与区域产业化	27
第三节 产业结构升级转换机制的形成	34
第四节 产业结构合理化与方向选择	40
第三章 经济结构与财政收支结构关系分析	46
第一节 偏重型工业结构对财政收支的影响	46
第二节 农业作为主体产业对财政收支的影响	51
第三节 规模狭小的第三产业对财政收支的影响	55
第四节 低度发育的高新技术产业对财政收支的影响	59
第四章 支柱产业建设与支柱财源开发	61
第一节 主导产业选择	61
第二节 支柱产业培育	68

第三节	建设支柱产业与培植支柱财源	71
第五章	基础产业建设与财源后续	76
第一节	财政支农现状水平估价	76
第二节	农村产业化经营与财源扩大	81
第三节	经济增长后劲与财力持续发展	97
第六章	财政支出结构与结构效益	108
第一节	经济结构合理化与财政支出结构合理化	108
第二节	结构效益发挥与财政支出结构效益优化	112
第三节	提高结构效益 壮大地方财力	118
第七章	财政资金的营运机制与循环系统	121
第一节	良性财政营运机制的造就	121
第二节	在结构调整中构造良性财政营运机制	125
第三节	提高财政资金投入产出效益	127
第四节	财政税收稳定增长影响因素评价	129
第八章	国有资产的管理与营运	134
第一节	国有资产优化重组与结构调整	135
第二节	国有资产的管理与评估	140
第三节	结构变动与国有资产投资决策	148
第四节	提高国有资产营运效益	151
第九章	财政信用创造	155
第一节	民族贫困地区创造财政信用的意义	155
第二节	市场经济条件下的财政信用	157
第三节	财政信用资金的循环和经济结构变迁	159
第四节	财政信用的模式选择	161
第五节	民族贫困地区建立和完善财政信用体系的 构思	163

第十章 结构调整中的财政政策与财政监督	166
第一节 财政平衡及其在民族贫困地区的实现	166
第二节 结构调整中的财政监督	170
第三节 国有企业进入退出援助政策	175
第四节 结构调整期的财政税收政策	181

第一章 民族贫困地区发展的新机遇

江泽民同志在党的十五大报告中指出,要根据我国经济发展状况,充分考虑世界科学技术加快发展和国际经济结构加强重组的趋势,着眼于全面提高国民经济整体素质和效益。增加综合国力和国际竞争力,对经济结构进行战略性调整。这是国民经济发展的迫切要求和长期任务。总的原则是:以市场为导向,使社会生产适应国内外市场需求的变化,依靠科技进步,促进产业结构优化,发挥各地优势,推动区域经济协调发展,转变经济增长方式,改变高投入低产出、高消费低效益的状况。

第一节 区域经济协调发展方针的确立

改革开放以来,我国实际上实行了沿海地区先行起步的倾斜式发展战略,从而引起地区差距逐步扩大。中西部地区与东部地区的差距表现在政治、经济、文化等社会的方方面面,就经济发展而言,差距主要表现在以下五个方面:

——增长速度上的差距。“八五”期间,全国国内生产总值的年均增长率为11.7%,其中,东部在16%以上,中西部仅为9%。

——经济总量上的差距。1980年,东部地区社会总产值为4309亿元,西部地区为1281亿元,西部比东部低70.3%;到1994年,东部地区国内生产总值占全国的55.4%,而占全国土地面积85%的中西部地区仅占44.6%。

——发展水平上的差距。人均社会总产值,1980年东部地区为1068元,西部地区为563元,西部比东部低47.3%;到1992年东西部地区人均社会总产值分别为7143元、2782元,西部比东部低61.1%,东西部人均社会总产值相对差距几乎每年扩大1.2个百分点。

——国民收入上的差距。1990年人均GDP东部为1998元,中部为1284元,西部为1090元,东部分别是中西部的1.56倍和1.83倍;1993年,东部人均GDP达到3871元,中西部分别为2332元和2056元,在绝对量上差距继续拉大。

——固定资产投资上的差距。“八五”期间,固定资产投资东部地区占全国的67.4%,中部占20.4%,西部仅占12.2%;1995年,东部地区全年完成投资12188亿元,中部地区完成投资4121亿元,西部地区仅完成2387亿元。

我们认为,造成这种差距拉大的原因主要有以下几个方面:

1. 国家政策向东部倾斜。为了促进全国经济的更快增长,为了发展沿海地区独特的优势,国家从“六五”开始强调发挥地区优势并鼓励一部分地区先富起来。在这一方针的指引下,国家在对外开放和计划、财政体制改革方面开始向沿海地区倾斜。例如,国家在沿海地区先后设立了5个特区,14个沿海开放城市;东部地区率先成立了一批商业银行与非银行金融机构,率先实行财政包干试点,等等。

2. 较好的经济、科技基础和相对优越的区位条件。东部地区地处沿海较好的区域位置,基础设施在原来较好的基础上,国家又投资建设了一批基础设施项目,这样,东部在发展外向型经济,特别是吸引外资方面率先改善了投资条件。西部民族地区则相反,在体制转轨的背景下,投资收益越来越小,减少了外部资金支持的机会,新兴产业和许多基础设施的发展主要依靠地方投入,但地方财力又很困难,难以较快发展。

3. 不合理的资源性产品价格体制。资源丰富是西北地区的主要优势,能源、原材料等初级产品在西北地区占较大的比重。长期以来我国能源、原材料价格偏低,加工制品价格偏高,民族地区以低价资源产品交换高价加工制成品,导致民族地区经济效益双重流失。

4. 资金和人才的双重流失。由于我国金融体制上的一些弊端,西部地区本来就资金缺乏,且有限的资金也不断地向东部沿海地区高利润区流动,资金缺乏的问题越来越突出;另外由于沿海地区优惠的工资、住房、工作环境等条件的吸引,西部地区大量的科技、管理人才纷纷涌向沿海地区。

5. 生态环境脆弱、农业基础薄弱。生态环境对西部地区发展限制很大;缺水问题表现得非常突出,使得农业生产条件十分恶劣,严重困扰着西部地区的脱贫和经济发展。

6. 思想保守、改革开放意识不强。人员素质和管理水平低,传统观念对人们思想的禁锢也是阻碍西北地区经济发展的重要原因。

按照区域经济发展的一般规律,地区间经济发展出现一定差距是不可避免的。过早地追求地区间经济发展水平的均

衡,会造成总体经济效益方面的损失和影响整体的发展速度。但是,地区间经济发展水平差距过大,也会影响地区合理分工的实现,影响产业的空间转移与扩散,最终会造成区域经济运行效率和国民经济整体速度的降低,过大的差距也将会引起一系列社会问题。

从全国经济发展来说,如果差距进一步拉大,将造成人均国民收入进一步拉大,引起东西部之间需求结构和消费偏好差异性加大,这样东西部市场隔离度也将加大,从而导致相互间的分工和贸易机会减少。如东部地区以加工业为主的经济高速增长与西部地区的发展滞后,一方面造成西部对加工品的需求增长减慢,使东部地区的产品市场缩小。另一方面,西部地区产业结构向高级化的缓慢推进,迫使沿海地区只能生产一些低档次的产品,以满足中西部的生产结构层次和消费结构低档化需要,从而放慢产品的更新换代,影响全国产业高级化进程;由于西部地区企业技术改造的步伐一直较慢,原材料产品的成本较高,有些已高于国外的成本,从而迫使东部地区从国外进口原料,其结果将使我国损失从区域分工中应该获得的效益。在区域经济发展中,产业在空间上将不断由相对发达地区向欠发达地区转移和扩散,但由于东西经济差距过大,这种转移和扩散将受到阻滞;同时,中西部地区能源、原材料工业的发展缓慢,使我国能源和基础产业落后的结构性矛盾越来越突出,明显地影响了国民经济整体效益的提高。据我国有关专家的研究,90年代全国工业净产值和工业资金利税率不断下降,这种效益的下滑在很大程度上与地域发展差异和整体结构不合理有关。

实际上,中西部地区,尤其西部民族贫困地区与东部的差

距问题已引起国家的充分重视,早在党的十四届五中全会上,江泽民同志明确指出:“对于东部地区与中西部地区经济发展中出现的差距扩大问题,必须认真对待,正确处理。”并提出一系列的政策措施。党的十四届五中全会公报还指出:坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距。这是我国今后区域经济发展的指导方针,也是我国整个经济发展战略的重要组成部分。80年代后期特别是“八五”期间,国家实施了一些区域倾斜政策,如“以工代赈”计划,扶贫专项、低息、贴息贷款,政策性贷款向西部的倾斜,扶持西部地区建设了一些基础设施工程等等,这对西部地区发展起到了积极的作用。特别是党的十四届五中全会一致通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》,把引导地区经济健康发展,促进全国经济合理布局再次明确地提出来,并将采取一系列重大措施。江泽民同志在全会上所作的报告中,更坚定地表示:“应当把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针”,“解决地区发展差距,坚持区域经济协调发展,是今后改革和发展的一项战略任务”。为此,一些有识之士、科研机构和一些决策部门提出了开发建设中西部的对策建议,其中主要有以下内容:

(1)加快与完善基础设施建设。众所周知,基础设施既是经济发展的“基础”又是“先行”,是生产、经营活动得以顺利进行的前提条件和基本保证,必须抓前抓好。

(2)努力发展能源、原材料等基础产业。中西部地区的煤炭、石油、水力和风力等能源资源蕴藏丰富,潜力巨大。铅、铜、钨、锑、铍、铬、云母、汞、锌、钾盐、石棉、石膏等矿产资源都很丰富,应该充分利用这一资源为本地区经济发展奠定基础。

(3)大力发展农、林、牧业及其加工业。中西部地区地域辽阔,幅员占全国国土总面积的85%左右,土地及可垦荒地、草原和林地都较富足,各地根据自己的特点发展特色经济,很有前途。

(4)加强宏观调控,成立国家级中西部开发机构。建议国家成立专门机构,归国务院直接领导,专门研究、论证、提出开发中西部特别是落后地区、民族地区的意见、政策和规划,参与与中西部开发基金的分配调节及使用监督,负责内陆自由贸易区规划或内陆特区设立的初审。在我国中西部条件较好的地区设立特区,是完全有可行性的。通过“中心开花”,对整个中西部地区的经济发展将起巨大的作用。

(5)国家拟从八个方面向中西部实行政策倾斜:①在开发当地优势资源和加快基础设施方面,适当扩大开发利用本地资源的权限,对一些先行试点的领域和项目,将适当在有条件的地方安排试点,放宽地区审批外资项目的权限,原则上与沿海开放地区一律平等。②外国政府贷款项目、多边双边受援项目,除有特殊要求以外,今后将全部安排在中西部。③根据中西部地区对外经济贸易发展的需要,从速、从宽审批大中型企业和科研院所的对外经营权。④在对外贸易方面,凡在中西部地区为主产地的配额商品,要实行定向指标,将大部分配额分给该地区。⑤在国家对外援助项目上,对该地区实行同等优先的原则,对于某些经营实力差、竞争能力弱的外援单位,协助其进行人员培训和企业基础建设。⑥发挥中西部地区的科技优势,特别是大中型国有企业的优势,在引进技术、促进贸技结合、支持老企业技术改造方面对该地区倾斜。⑦关心和支持西部地区特别是边远地区、少数民族地区外贸

干部队伍建设。⑧定期组织沿海地区对中西部地区提供各种信息服务。

第二节 民族贫困地区发展的根本出路

《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》指出,今后我国经济和社会发展必须推进经济增长方式的转变,实现经济增长方式从粗放型向集约型转变,把提高经济效益作为经济工作的中心。这一思路的确立,抓住了我国经济增长中的主要矛盾,标志着我国经济发展进入了一个新的历史时期,对于落后地区经济发展而言,实现经济增长方式转变更为迫切。

转变经济增长方式是指为了提高经济增长的质量和效益,以市场要求为导向,从主要依靠增加投入、铺新摊子、上新项目的数量扩张向主要依靠提高生产要素使用效率、推进科技进步、优化产业结构方面转变。以宁夏为例,改革开放以来经济和社会面貌发生了深刻变化,经济运行质量和效益有所提高,但是,从总体上讲仍没有走出以速度为中心,以增加投入为手段,以外延扩大再生产为主的老路子,突出的问题有:企业运行血脉不畅,不能充分有效地利用有限资金;企业亏损严重,国有企业生产经营困难较大。“八五”期间累计亏损16.83亿元,等于“七五”的3.7倍,亏损额以29.7%的速度增加;成本居高不下,各种费用支出不断增加,给企业生产经营和提高效益造成很大困难;投入产出水平很低,工农业经济增长质量不高;企业技术进步缓慢,科技对经济的贡献率低。近几年,宁夏经济增长的70%以上是靠增加投入、扩大规模推

动的,而技术进步的作用只占 30% 左右,造成这种状况的主要原因是科技产业化程度低。有关资料表明,全区科技成果转化率不足 10%,比全国低 5 个百分点,尤其是产业结构、产品结构不适应市场需求结构的问题更为突出。

由此可见,加快民族贫困地区的经济增长方式转变,非常迫切。具体地讲,经济增长方式的转变,对民族贫困地区有以下意义:

第一,转变经济增长方式,可以缓解落后地区建设资金不足的矛盾。资金短缺是制约落后地区经济发展的极大障碍,转变经济增长方式,一可以提高资金的使用效率,从而增加落后地区的资金积累能力,增加资金供给;二可以阻止资金外流。事实证明:资金外流是落后地区资金紧张的主要原因之一,而资金外流则又是由于经济增长方式转换迟滞,经济效益低下,投资回报率低的必然结果。

第二,转变经济增长方式,可以使落后地区产业结构、产品结构更趋合理化。目前,产业结构的不合理布局问题已十分突出。“大而全,小而全”和低水平重复建设久治不愈的直接原因,是计划经济条件下形成的条块分割的局面没有彻底消除,更深层次的思想根源则在于多少年来形成的狭隘的小农经济的生产意识未能彻底摆脱,处处都想门类齐全、面面俱到,结果形成不了规模效益,在越来越激烈的市场竞争面前无所作为。民族地区本来资金不足,因此必须坚决杜绝撒胡椒面的投资方式,以市场需求为导向,积极主动地调整产业结构和产品结构。宁夏日用消费品很多是外省调进的,集中力量发展轻工业,提高轻工产品的市场占有率,不失为提高工业结构效益的一种理性选择。轻工业具有投资少,建设周期短,见

效快等特点,符合宁夏完成原始积累阶段的发展实际。

第三,转变经济增长方式,有利于落后地区技术与人力资本的积累。毋庸置疑,技术水平、人力资本积累与经济增长方式有着密切的内在联系。一方面,技术水平和人力资本的积累状况是经济增长方式的结果;另一方面,技术水平和人力资本的积累状况又制约着经济增长方式的选择。只有二者相互促进,才能使经济增长走上良性循环的道路。落后地区长期以来,一方面由于人力资本缺乏、技术水平较低,在经济增长方式的选择中偏重于粗放、外延式。另一方面,长时期的粗放、外延式经济增长又导致了人力资本更加短缺、技术水平更加低下。因此,切实转变经济增长方式,使经济增长注重质量和效益,必然对生产技术和劳动力素质提出更高的要求,从而促进落后地区生产技术水平的提高和人力资本的积累。

第四,转变经济增长方式,可以增强落后地区的区际贸易竞争力和国际贸易竞争力。长期以来,落后地区以初级产品、原材料产品输出为主,而输入的则大多是加工工业品。不论是在国际贸易中,还是在国内贸易中都处于不利地位,造成严重的“双重利润流失”。要改变这种局面,必须依靠转变经济增长方式,提高产品的技术含量和附加值,同时降低成本,提高产品质量。只有这样,才能扭转不合理的贸易格局,使落后地区在国际和国内市场竞争中获取比较利益,促进经济的进一步发展。

这里应特别指出,大力转变经济增长方式,并不意味着民族落后地区不再存在粗放式或外延式的经济增长。集约型或粗放型经济增长只是一个相对的概念,由于民族地区底子薄、基础差,工业化程度相对很低,经济规模依然很小,适当开建

一些适合贫困地区实际的项目,不但可以增强本地区的经济实力,而且有助于缓解就业的压力,加快脱贫步伐。

第三节 结构调整在实现两个转变中的意义

江泽民同志在党的十五大报告中提出,“着眼于全面提高国民经济整体素质和效益,增强综合国力和国际竞争力,对经济结构进行战略性调整”,这是当前和今后一个时期我国经济工作的一条极其重要的指导方针。从全国情况结合民族贫困地区的实际看,经济的结构性问题以及由结构引发的问题,主要表现在这样几个方面:

1. 结构趋同发展。随着我国经济体制改革的逐步深入,计划经济体制向市场经济体制转变,带动了经济结构以市场为导向的调整。应当肯定地说,改革开放以来,特别是建立社会主义市场经济体制以来,我国经济结构已经由过去完全以计划为导向开始向以市场为导向转变,结构调整中的市场作用明显加强,初步实现了全社会的资源配置,特别是对经济增长方式由粗放型向集约型转变起到了决定的作用。但是,我国的市场经济毕竟还处在发育中,很不成熟,市场的作用还很不够。因此,经济结构调整在运行机制上,仍然没有摆脱计划体制的影响。这样在事实上就形成了两种情况:一方面是在经济结构调整中计划和市场的作用都是不全面的,既有市场不到位因素,也有计划失去调控力度的问题。计划体制的惯性和市场体制的作用交互影响,更增加了经济结构调整的难度。另一方面,由于对高度集中的计划体制所进行的改革在很大程度上是以分权为特征的,因此,改革相对弱化

了中央权力,扩大强化了地方权限,原来由中央集中的计划体制变成了现在由地方集中的计划体制,在一些地方甚至演化成地方政府高度集中的计划模式。再加上政企没有完全分开,地方政府既是投资者又是管理者,在利益驱动下,地方政府的投资冲动加剧了投资结构的不合理,形成了结构的趋同发展。据权威材料介绍,在地区产业结构相似率达 97.9%,中部与东部达 93.5%。地区产业结构的趋同,使中西部在市场竞争中处于不利地位,因为资金、管理、技术的优势在东部,所以民族贫困地区只有大力发展特色经济,独辟蹊径,才能获得经济的快速发展。

2. 地区经济结构的不合理,引发深层次的利益问题。我国的地区经济结构,基本上是在计划体制下形成的,改革把原有的计划体系打乱了,但是按计划体系形成的地区经济布局结构,不可能一下子全部改变,必然要经历一个重新调整的过程。这样一来,至少带来的矛盾是:深化国有企业改革、建立现代企业制度与原有的产业分工格局的矛盾。我们对国有企业所进行的一系列改革,基本上是在原有的分工格局下进行的,其着眼点是企业的经营机制和企业体制的改造,并没有对区域性分工格局进行实质性改造,这在客观上造成了改革的地区性差异。因为在原有的分工格局下,要求企业同步走向市场本身就是不公平的,对加工产业而言,由于享有资源型产业的转移利润的优势和市场适应度高的优势,在走向市场中就处于主动地位。不仅如此,由于资源型产业投入高、规模大、产出效益低等原因,基本上只有国有企业才去兴办,而且这类企业多是开发时间较长、历史欠帐多、包袱沉重,不要说进入市场、建立现代企业制度,就连正常生存都很困难。目前

资源地区国有企业普遍没有活力就证明了这一点。由于这一差别的存在,在面向国际国内市场新的竞争中,必然带来新的利益不平衡。资源地区和资源产业,既要承受计划体制下利益转移的损失,又要背负市场竞争条件下利益流失的压力,而加工地区和加工产业则可尽享双重收益。东部与中西部这种反差使地区差距拉大。

3. 产业结构和产品结构调整缓慢,加剧着经济运行中的困难。我国产业结构和产品结构不合理是一个长期存在的问题,改革以来为此做过很大努力,但力度显然不够。现在的问题不仅在存量方面,在增量方面同样存在问题,存量方面的主要问题是资源还不能在全社会范围内流动和有效配置,一些明显没有市场的企业和产品,限于就业的原因、社会安定的原因等,不得不让它生存下去;一些难以存活下去的企业破产困难,资产流动受阻。增量方面的问题主要是资金投向不尽合理,造成产业结构畸形发展。近年来新增的投资,大部分投向了加工地区和加工企业,以及房地产和消费产业。不仅造成地区产业结构趋同,也使许多产业和产品生产能力超过市场容量。

4. 民族贫困地区结构性矛盾异常突出。一方面,以原材料工业为主的工业结构,未能转换为综合性的经济优势。加工工业尤其是高技术含量和高附加值的深加工工业发展缓慢,使资源优势未能及时转换成现实的市场优势。而且,由于基础产业和基础设施建设严重滞后,产业结构乃至整个国民经济结构的调整步履艰难。另一方面,单纯追求产值翻番的取向,导致区域内产业结构趋同化。表现在产业结构上,许多重要产业没有形成符合社会化大生产及市场需求的经济规模

和专业化分工协作,严重降低了经济的规模效益、分工效益和结构效益。反映在产品结构上,忽视科技新产品的开发,致使产品档次低、质量差、名优新特产品和高附加值产品少,长线产品积压浪费严重。再次,所有制结构调整难度大,非国有经济成分发展相对缓慢,国有经济改革步伐小。受观念、环境、体制等因素的影响,贫困地区乡镇企业、私人企业、“三资企业”等非国有经济起步晚、水平低,无论从规模上,还是产品结构与市场竞争能力上,都与发达地区存在很大差距。这一切均导致民族贫困地区结构调整速度滞后,制约着整体经济素质的提高。

应该看到,已经形成的结构趋同的负面影响会逐渐显现出来,对宏观经济运行将起到很强的制约作用。现在已经形成的结构趋同的问题,从短期看其负面影响还不十分明显,特别是就一个地区而言,还可能存在一定的微观效益。但是从长期来看,从宏观方面来分析,由于资源不是有效配置,就很难发挥其最佳的结构效应。而且资源配置有一定的相对稳定性,资源在一个部门配置,必然要经过一段运行过程,然后才能逐步加以校正。所以,由于资源配置不当所引致的经济结构失衡,往往要经过相当长的时间进行调整,并且要为此付出沉重的代价。其影响最大的不是当前经济,而是未来经济。因此,新一轮经济结构调整必须精心设计,我们认为在研究经济结构调整中必须注意把握好以下原则:

首先,所有制结构调整与经济结构调整必须协调进行。所有制结构及其实现形式是生产关系的表现之一,产业及产品、技术结构则是生产要素配置的状态,主要体现生产力的进步和发展,二者既有各自的特殊性,又有紧密联系。产业产品