

# 第一章

## 基础设施建设是西北大开发的前提

### 第一节 基础设施的含义、内容和特点

#### 一、基础设施的含义

基础设施亦称“基础结构”（Infrastructure），指为生产流通等部门提供服务的各个部门和设施。包括运输、通讯、动力、供水、仓库、文化、教育、科研以及公共服务设施。“基础结构”一词源于拉丁文的 *Structura*（意为“建筑”、“结构”）。20 世纪 40 年代出现于西方，后为举世所广泛使用。它可分为生产性和非生产性两类，前者如交通运输、通信、能源等；后者如教育、科研、文化、卫生、环境等。在西方的一些著作中则将前者称为狭义的基础结构，专指提供有形产品的部门；广义则还包括后者，即包括提供无形产品的部门。一国生产力发展水平越高，对基础结构的投资需要量就越大。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 摘自于光远主编：《中国经济大词典》，上海辞书出版社，1992 年版，第 2093 页。

世界银行 1994 年的世界发展报告给基础结构下的定义是：“基础结构被称作一个国家经济的社会管理资本（Social Overhead Capital）。它们都程度不同地存在着规模经济，存在着使用者与非使用者之间的利益溢出性（spillovers from users to nonusers）。”它主要包括以下几个方面：

● 公共设施——电力、电讯、自来水、卫生设施、排放污水、垃圾收集与处理、管道煤气等。

● 公共工程——道路、为灌溉和泄洪而建的大坝和运河工程设施等。

● 其它运输——市区与城市间铁路、市区交通、港口和航道、飞机场等。

从一个更广泛的视角来看，我们可以把生产性和非生产性基础设施通称为“实体性基础设施”，或“硬基础设施”，把政治制度、法律、政策法规、管理等统治、约束和协调人们行为的一整套上层建筑称为“制度性基础设施”，或“软基础设施”。前者相当于一个人的躯体，后者相当于一个人的灵魂，二者结合得越融洽，一个人的创造力就发挥得越好。如果只强调“实体性基础设施”建设，而忽视“制度性基础设施”的创新和完善，则会由于意识对物质的“反”作用而使“实体性基础设施”难以发挥其应有的作用；相反，只强调“制度性基础设施”而忽视“实体性基础设施”，则会“心有余而力不足”，良好的愿望没有适当的物质基础和手段支持，只能是空想。我们实行计划经济的一段历史雄辩地证明：没有适应经济发展阶段和生产力水平要求的“制度性基础设施”，人民生活水平的提高、经济的长期稳定地发展是不可能的。西方市场经济国家把“制度性基础设施”看作是经济发展的一个既定前提，认为它已经是存在的而且是完备的，因此西方学者一般不把“制度性基础设施”看作是基础结构的一部分，以便强调“实体性基础设施”对经济发展的作用。面对大西北

“制度性基础设施”极不完善、国民经济由此而产生的“渗漏”巨大、已严重地影响着投资的效率这一事实，西部大开发必须建立“大基础设施”的概念，强调“两手都要抓，两手都要硬”的开发思路。

发展经济学的研究证明，发展中国家普遍面临两大难题：一是实际国民生产总值的增长率难以维持稳定的速度，二是生产过程难以用低投入高产出的方式来实现。前者涉及经济增长的支撑力问题，后者是关于生产经营的效率问题。而增长支撑力的困境最为明显地表现在，发展中国家对于各产业部门中已经形成的投资存量，缺乏充足力量实施必须的追加投资，以维持原有投资的生产力及支撑原投资已经形成的经济增长率。发展中的这两大困境的根源在制度缺陷：

第一，（发展中国家）忽视对寻租活动的分析和治理，使得积聚经济发展实力的努力收效甚微。发展中国家一方面不得不较多地考虑满足社会基本的生活生产需要而实行无偿或低价的物品和服务的分配，另一方面又往往无暇顾及各方面制度的健全和完善，对于许多行政和经济领导部门更多强调职业道德自我约束而较少重视法规的管束，结果少数追求个人经济利益的政府工作人员，作为“供租者”与“寻租者”共同分享本来用于保证基本社会福利的“租金”。寻租活动使得发展中国家在改进经济管理体系和强化劳动力技术训练以及调整产业结构方面的努力走样变形，寻租不仅使生产经营者在提高经济效益方面的动力消失，而且还导致整个经济的资源大量地耗费于寻租活动，并且通过贿赂和非法活动增大经济中的交易费用。

第二，提供公共物品的公共部门过于单一化，妨碍了人们在组织制度创新方面的创造力的发挥。

参见国际经济增长中心，V·奥斯特罗 D·菲尼 H·皮希特编，《制度分析与发展的反思——问题与抉择》。商务印书馆，1992年9月第一版，第Ⅲ页。

第三，权力过于集中，使得决策失误太多和效率观念淡薄。权力的集中，一方面使得国家的政府部门迅速膨胀，助长不负责任和办事不求效率的官僚主义作风；另一方面形成政权部门对于经济过程的过多干预，在这样的决策环境中，即便国家抱有提高经济增长率和改善生产效率的良好动机，其结果也必然是事与愿违。

第四，市场制度不完善，使得多种经济信号缺乏有效的反应中枢，企业投资难以投向经济发展急需和投资收益较好的项目。

自改革开放以来，中国取得的经济进步和经济特区的大发展，归根到底是一种制度创新效益。西北地区要获得长期、持续发展，必须要重视制度的创新和完善，必须把“制度性基础设施”建设作为一项根本性措施来抓，作为完整意义上的基础设施的一个重要内容，否则“实体性基础设施”会被不相适应的、落后的“制度性基础设施”所侵蚀。因此，西北大开发中的基础设施建设应明确为是“实体性基础设施”和“制度性基础设施”两个方面的总和，而不仅仅是前者。

## 二、基础设施的内容

大基础设施是一个国家必须由政府向社会公众提供服务的事业，和公共事业是同义词，它的产品是公共物品（public good）。一国的最主要的公共产品是“公正”（equity）、“安全”（safety）和“公用”（communal）。公正这类产品包括有宪法、政治制度、司法、经济调节、社会保障等等；安全产品包括国防、警察、消防、抗洪等，这两类属于“纯公共物品”；公用这一类包括公共教育、卫生保健、社会保障、城市建设、运输网络建设等，它们主要由政府提供，也可部分地由私人及社会团体提供，属于“混合性产品”。

基础设施根据与经济增长的密切程度可分为两类：第一类是

缺乏需求和价格弹性的替代性差、公共性强，与经济增长速度关联不大或基本无关但与人民生活质量改善息息相关的部门，我们把这一类可称作“生活基础设施”，包括文化、卫生与环境保护，以及自来水、供气、供热、供电、城市道路、地铁、污水处理、防洪除涝、垃圾处理、园林绿化等市政设施。这类部门现实的和潜在的需求都很大，但目前的供给能力仍显不足，属于物理性短缺部门。第二类是教育、科研、铁路、公路、通信、港口、电力生产等，我们将这一类称为“发展基础设施”。这类基础设施供给能力大体适应当前经济发展的需要，价格弹性较大，但普遍小于制造业，价格相对下降及经济发展加快时供给可能略显不足，价格上涨或经济发展速度放慢时，基本能适应需求，有些在局部还会相对过剩。

基础设施一般由政府投资或支持，因此称投入基础结构的资本为“社会性资本”（Social capital）——即用于社会经济发展的间接的社会性投资。西方国家认为，社会经济发展需要两个方面的投资：一是直接的生产性投资，二是间接的社会性投资。前者又称生产资本，多为私人投资，后者又称社会性资本，一般由国家、地方政府或者公共事业机关进行公共性投资，亦为社会生产活动提供服务的基础设施的投资。社会性资本具有以下特征：为各个经济领域提供多种服务，构成社会生产活动不可缺少的条件。②投资的地区性和公共性、以及所提供的产品（服务）的不可分配性，使其投资的实现不可能依赖市场机制。③一般由政府拨款投资，即国家财政的公共投资。在西部大开发中，基础设施建设的主要内容是：交通运输基础设施、通信基础设施、环境保护基础设施、能源基础设施、市政基础设施、教育科研基础设施以及制度性基础设施。

### （一）交通运输基础设施

交通运输体系包括铁路运输、航空运输、公路运输、水上运

输和管道运输等五种运输方式，它们都是由运输对象（货物、旅客）、运输工具（火车、汽车、飞机、轮船等）、运输载体（道路、航线、管道）和转运站（车站、机场、码头等）形成各自独立、互为补充的运输体系，在每一种运输方式中，这四部分又是相互联系、不可或缺的一个有机体。我们通常说的交通基础设施指的是运输载体和转运站，即仅指“路、管、站”为交通运输的基础设施，而运输对象和相当一部分运输工具一般都是私人物品，不是公共物品，因而不属于基础设施。火箭运输目前一般都没有包括到交通运输中去，只是由于它在经济中作用还没有被大多数学者所认识，在国民生产总值中所占份额还很小。实质上火箭运输的作用随着国民经济信息化的到来，它的作用越来越重要，因为它运输的卫星是信息传播的基础。由于卫星、火箭、发射站的研制与生产耗资巨大、风险也很大，它们仍属于公共物品。

## （二）通信基础设施

通信即信息的传递。通信由两部分组成，一部分用实物传递信息，称为邮政通信；一部分用光、电信号传递信息，被称为电信通信。从产业关联角度看，信息设备制造业和软件业处于信息产业的上游；信息服务、咨询业和通信业、信息传播处于信息产业的下游。作为直接为通信业务的消费者服务的邮电通信业是处于信息产业的下游，而作为信息服务业的信息传递支撑，邮电通信业又处于上游位置，因此，通信网络是信息产业的核心，是通信产业的基础设施。

我国的信息基础设施具体指“一个平台三个网”，这是国家“九五”期间信息基础设施建设的主要任务。“一个平台”是指在全国建设统一技术体制、技术标准的国家干线传送网，是一个以光缆为主体，以微波、卫星为辅助手段的立体大容量的传输骨干网，它是今后国家信息基础设施的基础平台；“三个网”是指电

信网、广播电视网和计算机网。电信网包括固定电话网、移动通信网、无线寻呼网，而数据通信网是需要大力发展的较先进技术；广播电视网主要是发展有线电视网和地面卫星接收站；计算机网包括：INTERNET 联接网、专用网（如“金字工程”的金桥、金关、金卡、金税工程）、地区性网、企业内部网、个人机联网等。信息基础设施在西北地区的最薄弱环节是广大农村地区，应加快信息基础设施在农村的发展，建设完整统一的信息大市场。

### （三）能源基础设施

能源的种类很多，主要有生物能源、矿物能源、太阳能、位势能四大类。生物能源主要指薪材、作物桔杆，是农村地区的主要能源，约占农村总能源消费的 80%；矿物能源指煤、石油、天然气、以及作为核能原料的铀等放射性矿物质，属于不可再生资源，前两者又是重污染型能源；直接接收太阳辐射而转化成热能、电能是太阳能利用的发展方向，是可再生的无污染能源；位势能主要有水利发电、风能发电、地热能发电、潮汐能发电等，它们都是可再生资源，也是无污染的洁净能源。从以上分类中可以看出，作为国民经济能源基础是矿物能源和水利发电，它们对国民经济的拉动作用最大，其它能源是辅助能源。

能源基础设施建设的重点是加大矿物能源的勘探、开采、深加工方面的投资和基础设施建设，运输管网建设；兴建大、中、小各种发电容量的水电站，改造耗电量大的旧电网、发电机组，新建电力输送网。国家电力公司提供的资料显示，全国水电资源东部地区占 7%，开发率大于 50%；西部地区占 75%，开发率却只有 8%，这说明水电开发的主战场在西部地区。总之，在能源基础设施建设方面，要以电力为中心，以煤炭为基础，加强石油天然气的资源勘探和开发，积极发展新能源和可再生能源。

### （四）生态环境基础设施

造成生态环境失去平衡的根本原因归纳起来不外乎是人类对地球资源的过度利用，直接原因是矿物能源和森林植被的过度利用。矿物能源的消费导致环境污染，造成大气、土壤、河流、海洋的污染，进而改变陆地、水域的动植物分布、种类和生物链系统，造成气候条件的恶化。如能源消费向空气中排放大量的二氧化碳、氮氢化合物、硫化物等有害气体，导致“温室效应”使气候变暖，形成酸雨使土壤、植被遭到破坏，分解臭氧层使紫外线过量辐射到地表，对微生物、动植物、人类造成伤害等。森林植被的过度砍伐和开垦，使地表裸露，造成水土流失、土壤沙化、大气中二氧化碳和氧气的比例失调、生物多样性减少、地表温差增大、风沙尘暴肆虐、洪涝与干旱交替呈凶等等一系列的生态灾难。

由此可知，保护生态环境应从两方面入手，一是治理污染、控制污染，二是保护森林及其动植物群落、恢复地表植被。在污染防治方面，像洁净能源和二次能源的开发，城市、工厂的污水处理，垃圾回收处理，废气、废渣、废水的回收与处理等，这些项目工程都属于环保基础设施。在恢复森林、植被方面，像天然林保护、国家省级自然保护区体系、退耕还林还草、三北防护林体系、长江防护林体系、荒漠化治理农田防护林网、农田水利基本建设、小流域治理、三荒地植树造林等等，都是巨大的生态基础设施建设项目。

#### （五）市政基础设施

城市是一个地区的政治、经济、文化中心，对周围地区的生产力有聚集作用，是新技术、新观念、新思想的传播源，是创新的源泉；同时它又把技术、资本、观念等向周边地区扩散，带动外围地区经济发展。城市与外围地区的联系是通过交通、通信等各种网络实现的。因此，一个城市的发展对带动整个区域经济的发展具有特别重要的意义。

市政基础设施对经济增长的重要作用在于吸引人才、资本、和技术。网络设施、城市园林、环境卫生、文化娱乐设施等是主要的市政基础设施。其中以网络设施最为重要、投资也最大，它包括城市道路、通信网、电力网、供水供气供暖网。西北地区必须借大开发之际，统筹规划、超前发展，建设完备、快捷、通畅的网络基础设施，再也不能把城市道路像一条拉链一样随时拉开，经常造成交通不畅、灰尘满天飞，市民怨声载道，严重影响城市的生活质量和工作效率。城市环境卫生需要下大力气常抓不懈。

#### （六）教育科研基础设施

西北大开发最短缺的生产要素是人才资源，建设一支适应大开发战略需要的各级各类人才队伍和高素质的干部队伍是当务之急，教育是解决这一问题的基本手段。西北大开发要高起点、跳跃式发展，必须依靠先进技术设备。尽管技术是可以引进的，但由于技术的“不可分性”只能是“部分”引进，还需要技术的本地化改造，况且所有技术都靠引进成本很高，是地区经济实力根本不可能承受的，否则，西北地区就不需要大开发了。

教育基础设施的重点是基础教育、职业教育和高等教育。9~12年的基础教育阶段，是劳动力人生观、价值观形成的重要时期，不仅要培养面向未来的优秀人才，更重要的是要为那些大部分没有机会接受高等教育的人培养生存与发展的技能，重点是素质的训练。加强市场意识、竞争意识、法律意识、民主意识、发展意识、知识的实用性等意识形态和社会知识的熏陶，这是教育的基础、人才成长的基础、西北地区脱贫致富的基础、全民素质提高的基础，必须坚定不移地加大投资力度。尤其是强化对教师的培训、改善教学条件、提高教师待遇等。职业教育也是西北大开发的重要基础教育，要改变盲目办学，课程内容空洞、脱离社会实践的弊端，必须有针对性地发展职业教育，为社会各行业

各业培养优秀的实用人才，他们是社会生产力的中坚力量。高等教育的目的是为社会培养高级技术、管理人才，它是创新的源泉和推动力，因而是一个地区发展的最活跃的因素，必须加大投入建设。

科学研究的基础设施包括基础科学研究、实用科学研究、尖端科学研究，这三方面都是地区经济发展的基础工程，但对西部地区而言，应把重点放在实用科学研究上。

### （七）制度性基础设施

为了有效地建设实体性基础设施，保证其投资效率，必须同时建立与之相适应的制度性基础设施，否则，“豆腐渣”工程、高投资低产出、资金变租金、专项资金的挤占挪用等等腐败现象泛滥，西北大开发将成为一句空话。

由于政府是基础设施投资的主体，最重要的制度建设是必须重建公务员队伍，建立民主选举、能上能下、择优录用的用人机制；建立公共物品采购、投资的公开招投标制；建立一支廉洁高效的司法队伍，能有效地保护私人投资和公共投资，减少不确定性；培植具有相对独立地位的中间体组织，分解政府的部分职能，培植具有相对独立地位的中间体减少政府失灵；使人大真正成为实施监督职能、弹劾职能、任免职能的权威机构。

## 三、基础设施的特点

基础设施的特点可以从许多不同的方面加以说明，我们认为，它的主要特点从供求关系来看，基础设施的供给普遍具有导致市场失灵的特点；从其供给主体看，以政府主导型为主；从基础设施的投资来看，具有资本密集型的特点；从其与经济增长、收入分配的关系来看，基础设施建设的差异是地区差距扩大的重要原因。

### （一）基础设施市场普遍存在市场失灵

市场失灵是指由于不完全竞争和信息不完全，市场无法使资源配置达到帕累托效率标准的情况。市场失灵的主要原因：一是信息不完善，成千上万的企业“事前的”分散决策很可能导致“事后的”重复生产和无效率，从而导致资源配置不合理；二是市场不完全，即存在不完全竞争，使资源配置无法达到帕累托效率标准，这就要求有一个组织对市场进行干预（负责）。基础设施导致市场失灵，是由于它具有公共物品的特性、容易产生外部性、垄断，而这些市场失灵现象同时界定了政府经济活动的主要范围。

1. 基础设施的公共物品特性。公共物品是既无排他性又无竞争性的物品。也就是说，所有者不能排除或难以排除其它人使用一种物品，而且消费者数量的增加不会引起生产成本的增加；一个人享用一种公共物品并不减少另一个人对它的享用。公共物品可以看作是正外部性的极端形式，所有个人都能从中受益。公共物品的无排他性容易产生搭便车现象，搭便车者得到一种物品的收益，但避开为此支付使用费。私人企业在提供公共物品时，不能避免搭便车者，造成收益下降，公共物品的供给少于市场所需的数量，产生市场失灵，因此这些公共物品需要政府提供。尽管政府提供公共物品存在效率低、质量差的“政府失灵”现象，但这是弥补市场失灵的次优选择、是一种无可奈何的权宜之计，当然这仅仅是从效率的角度来说的。

在现实生活中，有的公共物品同时具有非排他性和非竞争性两个特征，有的公共物品可能只具有其中的一个特征，甚至还存在兼有私人物品特征和公共物品特征的“混合产品”，由此决定了政府可以用多种形式来提供公共物品。公共物品根据可分性可以分为两大类：一类是可分割的公共物品，另一类是不可分割的公共物品。所谓可分割的公共物品，是指可以把对公共物品的消费量在国民之间进行分割计量的公共物品，比如乘坐公共汽车和

地铁、自来水、电、天然气等的使用。对这类公共物品，政府以有偿的方式来提供服务，多消费多付费，少消费少付费，实现资源使用的公平与节约相结合。不可分割的公共物品是指无法精确计量具体国民消费量的公共物品，如社会治安、国防安全、防洪工程、环境保护等，对这类公共物品，政府只能通过平均分配的方式对辖区内所有应纳税国民和法人征税，以满足国民对不可分割公共物品的消费需求。

2. 基础设施具有垄断性。垄断是指一个企业或几个企业控制一个行业的大部分或全部供给的情况，造成垄断的原因是存在排斥其他企业进入行业市场的进入壁垒。影响基础设施进入壁垒的主要因素为：

(1) 规模经济。指一些行业具有生产成本随着生产规模的递增而递减的特点，由一个或少数企业提供具有规模效益的产品比由许多企业提供要经济得多，这种由不断增长的规模效益引起的垄断，又被称为自然垄断。具有‘网络’特点的行业大都具备这种特点，如交通运输、邮电通信、供水电气热等。

(2) 资本需要量。基础设施行业需要大量的初始资本投资，是资本密集型产品，潜在的竞争者无力筹集进入该行业所需要的大量资本。西北地区私人资本积累时间短，资本量很小，还无力承担迫切需要的基础设施建设任务，因此政府的积极参与是必不可少的。

(3) 重要资源的控制。如果一个行业控制了该行业生产过程中必不可少的原材料的全部供给的话，那么，这个行业就是一个垄断性经营行业。其垄断地位能够维持到这种原材料的替代品被发现，或不需要该种资源的技术被开发出来。西北地区重要的矿产资源都属国家所有，从而决定了与这些资源相关行业的国有化垄断经营。如石油、天然气、冶金等行业。

(4) 高风险。对于一些高风险性行业，如高新技术产业、基

础科学研究等私人资金无力或不愿介入的行业，为了国家和地区的长远发展，政府必须先期介入。

3. 基础设施存在很大的正外部性。当一种消费或生产活动对其他消费或生产活动产生不反映社会市场价格的间接效应时，就存在外部性。外部性使一种商品的价格不一定反映它的社会价值，结果厂商可能生产太多或太少，从而使市场结果无效率。当存在负外部性时，平均私人生产成本低于平均社会成本，结果是鼓励太多的低效率的厂商留在产业内，我国出现大批采矿、炼油、造纸、化工等行业的小型严重污染型企业，与负外部性的存在密切相关。当存在正外部性时，边际社会效益大于边际私人收益，结果不能鼓励私人在这些产业的投资达到社会理想的水平，市场不能提供足够的这类产品。

基础设施一般都具有正外部性，如科学研究、生态环境保护、水土保持、防风治沙、自然风景名胜保护等。对这些具有正外部性的产品，由于对其“溢出效益”补偿不足，西北地区目前面临严重的危机和供给不足，由政府主持的天然林保护工程、退耕还林草措施、长江防护林建设、三北防护林建设、小流域治理工程、荒漠化治理等举措就是面对日益短缺的“生态产品”而做出的。

共有资源是有竞争性但无排他性的物品，也就是说，虽然不能排除他人使用一种共有资源，但是，一个人享用一种公有资源将减少另一个人对它的使用，因此对共有资源的使用具有负外部性。这类资源如空气、水、牧场及对公共区域炮的鱼、动物、矿物的勘探和开采。这类资源常常会被过度使用，直到私人成本等于它所产生的额外收入。大多数共有资源都很庞大，单个所有者可能无力管理资源，就需要政府所有或政府直接管制。

## （二）基础设施倾向于拉大区域间收入分配差距

市场经济中的价值规律不仅会引起商品生产者的两极分化，

而且倾向于拉大地区差距，导致收入分配不公。区域分异的根本原因是生产要素的不完全流动性，由此决定了区际之间的组织分工、专业化生产和比较优势。

生产要素有两类：有些资源，如土地、矿藏、地形、水文和气候等自然资源和自然条件，及作为实体性基础设施的社会资源，通常都是难以自由流动的。但是，随着科学技术的进步和资本积累的增加，像“南水北调”、“反季节蔬菜生产”等这样的工程建设，可以看作是自然条件等要素的“区位移动”，同时构成基础设施的组成部分。无论如何对地表的附着力很强或地带性很强的资源的“流动”需付出昂贵的成本。

有些资源，如劳动力、资金、技术及“制度性基础设施”，流动性很强，但由于各种限制其流动也常常受到阻碍，这里起作用的主要是制度因素。一是由于区域利益，采取贸易保护主义政策，限制资金、技术、劳动力向外流动；二是制度约束和政策限制，如户籍管理、人事档案制度、论资排辈的用人制度等等；三是不同民族、不同生活方式以及不同风俗和观念影响着生产要素的自由流动。如果生产要素在空间上能够完全地自由流动，则会导致要素价格、生产成本和收入水平趋于均衡，就不存在区域之分。由此可以看出：基础设施是造成地区发展条件差异的重要因素，发展条件的差异进一步决定着地区经济发展的速度和收入水平，在市场条件下，由于“极化效应”而使地区收入差距加速扩大，导致两极分化。

地区差距过大的主要后果：

(1) 失业率和通货膨胀的区际传递，损害欠发达地区利益。当一个国家经济资源在地域分布上严重失衡时，发达地区人均收入水平增长快，消费需求迅速扩大，不仅带动当地价格总水平上升，导致本区域的高通货膨胀压力，而且还把通货膨胀“输出”给欠发达地区，其传播速度大大超过技术扩散速度。失业压力主

要来自经济欠发达地区。由于这些地区存在着大量农业剩余劳动力，资本投入严重不足，劳动生产率十分低下，当地经济无法提供和吸纳更多的就业人口，形成巨大的就业压力，同时对邻近的发达地区形成就业压力，也会向发达地区“输出”失业率。发达地区为了保持本地的就业率，对外来劳动力加以人为限制时，欠发达地区就会出现“双高”的状态。

(2) 地区差距过大导致欠发达地区的“效益外溢”。首先是人才外流，大量人才从欠发达地区流向发达地区；其次是投资效益外溢，沿岸、沿海发达地区形成的房地产热、开发区热、股票热吸引了内地的投资资金；再次是资源效益外溢，中西部资源、能源在价格体系扭曲和计划调拨指令下，将大量资源收益转移到沿海发达地区；还有，发达地区通过产品输出过程的不等价交换，将生产利润通过消费过程向发达地区汇集。

(3) 地区差距过大还带来伦理方面的问题。按照罗尔斯的正义原则，除非为提高效率而采取的措施使每个人都受益或者无人受损的情况下，这些措施可能带来不平等分配才是可接受的；如果为提高效率所采取的措施使某些人的利益受损，这些措施可能带来的不公平分配则是不可接受的。我国是社会主义国家，共同富裕是社会主义最本质的特征之一，如果地区差距过大，落后地区与发达地区之间人民生活水平和经济发展水平差距过大的现象任其发展，不仅违反正义原则，而且也违反社会主义原则。

(4) 地区差距过大还会产生其它社会问题。它不仅影响欠发达地区劳动者的积极性，还会危及国家统一和民族团结，最终会破坏生产秩序、影响生产效率。西部大开发战略的最终目的就是缩小地区差距、实现共同富裕。要做到这一点，既需要中央政府的倾斜的财政转移和直接投资，也需要制定有利于国外资本和私人资本投资西北的优惠政策。

(三) 基础设施建设投资大、范围广、回收周期长

基础设施投资领域广泛、综合性强，其范围涉及国民经济各部门、各地区，涉及宏观经济和微观经济。一方面，基础设施投资与计划、财政和金融等宏观经济调控部门密切相关，有很强的综合性。其投资计划是国民经济计划的重要组成部分，占财政支出和信贷支出的相当大份额。因此，投资规模、结构和布局既影响社会总供求均衡，又影响财政、信贷、物资和外汇的平衡，还直接影响国民经济的结构和地区经济的发展。另一方面，基础设施投资与微观经济组织有错综复杂的关系，投资计划与决策、资金筹措、投资使用方式、投资项目的组织、实施、管理和监督等，涉及银行和非银行金融机构、地产管理部门、投资公司、勘察设计单位、物资供应单位、施工单位、工程咨询机构和工程管理机构等众多的经济组织，形成纵横交错的关系。基础设施投资的特点主要有：

(1) 投资规模大、周期长。基础设施一般地理位置固定，建设规模庞大，项目耗资和投资风险巨大，无论是单个私人资本，还是私人联合资本都无力承办；基础设施投资具有不可分割性，在投资实施和资产形成期间，大量的一次性费用长时间地退出流通领域，因而不能创造出产品，直到建设周期结束，才能形成资产。因此，由投资决策期、投资建设期和投资回收期构成的投资周期很长，一般需要 5~10 年。这一特点同时警戒决策者：在投资决策期应有足够的时间进行充分审慎的研究论证，以保证投资的社会效益和经济效益，避免浪费；投资规模要与国家、地区的物力、财力相适应，投资项目才能顺利实施；政府投资要量力而行、循序渐进，有利于加快建设速度、缩短投资周期、提高经济效益，实现政府投资的良性循环。

(2) 投资实施的连续性。投资项目被批准动工以后，就必须连续地注入资金、劳动力和其他资源，以保证施工的连续性和均衡性。否则，不能按期形成固定资产，就会占用大量的资金，扩

大投资支出，降低资金使用效率，如对在建工程的设备保养维护不当，还会造成严重的损失和浪费。

(3) 投资的波动性。由于投资的非均匀性、投资品不能满足投资需求、技术进步的阶段性和投资的软约束，政府在基础设施上的投资具有周期性。在既定的时期内，如果政府投资过多，许多项目同时处于投资高峰，那么，各类投资品中的某些投资品供给不足、或资金不够，必然会延缓投资速度；在技术开发积累到一定程度，实现重大技术开发的突破，投资机会就会猛增，从而引起投资波动；另外，国家经济政策的变动，政府投资资金的软约束，强烈的扩张投资欲望，也会引起投资的波动。

(4) 投资效益的不确定性。基础设施投资大部分是投资周期长、风险大的项目，未来情况多变，投资的预测和决策难免会有偏差和失误，管理能力也决定着投资风险，因此，投资收益具有不确定性特征。政府应该加强科学预测、慎重决策、强化管理，以减少投资失误、提高投资效益。

中央政府投资职能与地方政府职能不同。中央政府利用国家预算内财政支出进行投资。一是进行重大生产性项目投资，对基础设施、基础产业和支柱产业的项目进行投资，这些项目投资巨大、建设工期长，关系到国民经济的长远发展，而地方、企业及个人限于资金不足无力进行投资；二是对非生产性项目进行投资，如科研、文化、教育、广播电视等项目的投资，这些项目是精神文明的基础设施，大多不以盈利为目的，中央承担这类投资中全国性的、跨地区的重点项目；三是国防建设、制度创新的投资。地方政府主要运用地方财政预算内和预算外资金进行投资，其主要任务为：投资建设城市基础设施、兴办地方性文化教育事业、兴办与人民生活密切相关的第三产业。

#### (四) 政府主导型的投资主体

综上所述，在市场经济条件下，西北落后地区在基础设施的