



《政府作用新探——西部大开发中的政府职能与财政金融支持》是西南财经大学 2000 年立项的“211”重点课题。本来，此课题早应当完成，但自从中央 1999 年提出西部大开发战略以来，各种研究报告、专著、论文，以及各种论坛和研讨会层出不穷，各种观点、建议精彩纷呈，自感在此基础上已很难再提出什么有新意的研究报告和建议，即便提出也不过是增加无益的“研究垃圾”，徒费精力与财力。因此，便想等一下再说，看看西部大开发的实施情况是否符合当初的战略设想、战略目标、政策框架，看看还存在哪些不足、问题，甚至是指导思想、规划及政策上的偏差。四年的观察，四年的调查研究，四年的上下求索，最终形成了目前的研究结果。

本书本来应当主要研究西部大开发中的财政金融支持问题，但考虑到西部大开发是一个涵盖经济、社会、政治、文化、教育、卫生、军事、生态的，人与经济、社会和自然和谐统一的庞大的系统工程，而财政金融尽管重要——因为资金在一定的条件下是“第一推动力”，但它毕竟只是西部大开发大系统战略中的一个子系统，它的战略目标、规划、阶段、重点及政策定位都必然受制于整个西部大开发的战略目标、规划、阶段、重点及政策定位。因此，欲弄清财政金融在西部大开发中的支持作用，就必须首先搞清楚整个西部大开发的战略目标、规划、阶段、重点及政策定位是否科学，这包括西部大开发的战略意图及目标是否正确，西部大开发的发展阶段和开发重点是否合适，西部大开发中政府与市场的作用，以及如何很好地发挥其作用是否清楚，西部大开发与东中西部协调发展的关系，中央及发达地区的必要支持与西部人民的自力更生、艰苦奋斗之间的关系，西部大开发中的经济发展与生态保护之间的关系，西部大开发中的基础设施建

设、发展特色经济、教育、卫生、文化等社会事业如何协调发展，农村如何脱贫、国有企业和老工业基地如何脱困以及城乡如何统筹发展，体制创新、人才培养、资金支持如何进行等等。我们认为，只有把这些基本问题搞清楚了，财政金融在整个西部大开发中的战略目标、规划、阶段、重点及政策才能有明晰定位，也才能提出有针对性的、符合客观实际的财政金融支持的政策建议。相反，如果离开了西部大开发的整个战略目标、规划、阶段、重点及政策定位，只是就财政金融支持论财政金融支持，最终只能得出片面的、脱离实际的，甚至是有碍于西部大开发的政策建议。正因为如此，我们在本书中花了大量的篇幅来探讨似乎与财政金融支持无关的问题，并把它们作为研究西部大开发中的财政金融支持作用的逻辑起点，而且也把有关财政金融政策支持的研究溶于以上的探讨之中。需要指出的是，以上的探讨主要是针对我们认为在四年的西部大开发中存在认识上的偏差的大问题进行的，而对目前我们认为尚不存在问题的认识和方针及政策，以及我们尚未认识到的问题，在此就不作探讨。

如果说《政府作用新探——西部大开发中的政府职能与财政金融支持》主要是从宏观上和大的思路方面，探讨西部大开发中政府、财政税收以及金融信贷究竟应当扮演什么样的角色、发挥什么样的作用的话，那么，2001年由周小林教授主持完成的国家社科基金课题《天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究》，可以说从一个具体的微观方面研究分析了在天然林保护工程中政府、财政究竟应当扮演什么样的角色、发挥什么样的作用。这就从结构上自然组成了上篇和下篇。上篇由朱明熙撰写的第一部分四年西部大开发的成就与反思、陈小安撰写的第二部分财税金融政策在西部大开发中的作用、李汉文撰写的第三部分四年来西部大开发中财税政策的成就与反思和杨充撰写的第四部分西部大开发的梯度性金融支持组成；下篇由周小林等撰写的《天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究》组成。全文由朱明熙、周小林教授修改、统纂、定稿。参加课题研究、进行资料收集整理和编辑的还有周焯、杨锡春、叶红、罗明英、朱华勇、降呷、伍皎辉、卓红、孔令昕、周克清、王继权、张琳。

正如上面所说，本书是四年来思考求索的阶段性的成果，书中所得

出的一些观点与建议与目前主流派的观点和建议有所不同。其目的不是为了标新立异、哗众取宠，而是为了实事求是地理清思路，更好地推动西部大开发战略的实施，更好地实现建设全面小康社会的宏伟目标。我们认为，提出一些不同于主流派的观点和建议不见得是坏事，“奇文共欣赏，疑义相与析”。更何况西部大开发，或者说支持不发达地区的发展，是一个迄今为止国内甚至国外都尚未解决好或者说尚在探索的大问题，多一点不同意见总比“一言堂”要好。只要有助于西部大开发，多角度研究总比单角度研究要好。正是出于这一目的，我们也随时准备在西部大开发的伟大实践中修正我们的观点与建议。

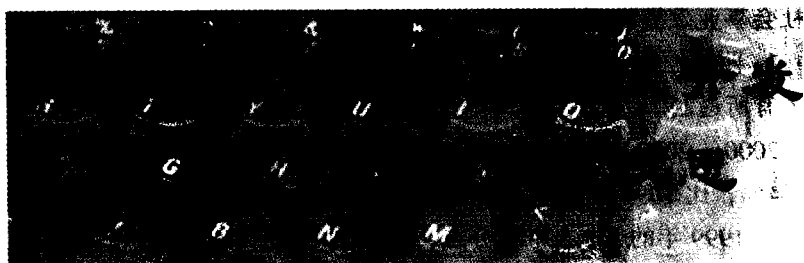
朱明熙

2004年4月



上 篇





## 一、四年西部大开发的成就

自 1999 年中央正式提出西部大开发战略以来已经过去四年了。四年中，西部大开发所取得的成就可以用温家宝总理在 2003 年 6 月 10 日主持召开的新一届国务院西部地区开发领导小组第一次全体会议的一句话高度概括：“实施西部大开发战略进展顺利，已经有了良好开端。”其具体体现就是：

### （一）中央提出了一系列有关西部大开发的战略构想和实施政策

2001 年 8 月和 12 月，中央分别颁布了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》和《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》。2002 年 7 月，中央又出台了《“十五”西部开发总体规划》。在此期间，中央还出台了一系列相关的其他政策。在这些文件中，中央比较明确地提出了西部大开发的战略意义和战略意图、发展阶段、发展目标、发展重点以及一系列方针政策，为西部大开发的正确实施指明了方向。

### （二）社会各项事业发展取得了初步进步

西部 12 省、区广大干部群众及全国人民按照中央的部署，励精图治，艰苦奋斗，在体制改革、培育市场、转变政府职能、经济发展、基础设施建设、生态环境保护、经济结构调整，以及教育、卫生

等社会事业发展方面都取得了初步的进步。具体表现在：

1. 西部地区经济发展加快，与东部地区日益拉大的发展差距的势头有所遏制。

2000~2002年，西部地区GDP分别增长8.47%、9.57%和10.04%，比1999年的7.2%明显加快。与全国各地平均增长速度相比，由1999年的-1.5个百分点，提高到2002年的0.81个百分点，人均GDP占全国人均GDP的比重由1999年的65.38%上升到2002年的67.38%（见表1-1和图1-1、图1-2、图1-3）。

表 1-1 国内生产总值（GDP）增长

地 区	国内生产总值（亿元）				占全国比重（%）			
	1999年	2000年	2001年	2002年	1999年	2000年	2001年	2002年
全国合计	81910.9	89403.6	95933.3	104790.6	100.00	100.00	100.00	100.00
东部地区	49610.95	55689.58	61393.17	68289.06	60.57	62.29	64.00	65.17
西部地区	15354.02	16654.624	18248.44	20080.93	18.74	18.63	19.02	19.16

注：表中数据均根据《中国统计年鉴》（1999~2003年）整理计算而得。以下表、图凡未特别注明的，均与此相同。

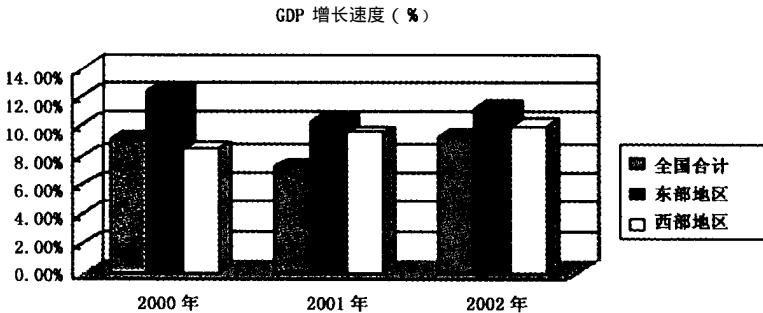


图 1-1

2. 西部地区重点建设进展顺利，严重制约西部地区发展的基础设施有了较大的改观。

2000~2002年，36项西部开发重点工程开工，投资总规模达

6000 多亿元。青藏铁路、西气东输、西电东送等关系全局的重大项目全面开工。西部地区新增公路通车里程 5.5 万公里，新建铁路新线、复线、电气化线路 4000 多公里，新建和改扩建机场 31 个。2003 年，国家又安排新开工 14 项重点工程，总投资 1300 多亿元。到 2003 年底，西部开发重点工程将达到 50 项，投资总规模达 7000 多亿元。

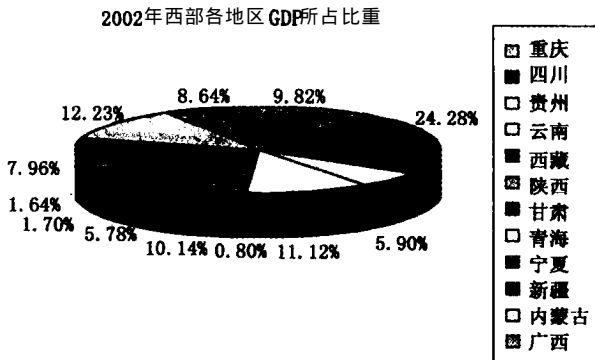


图 1-2

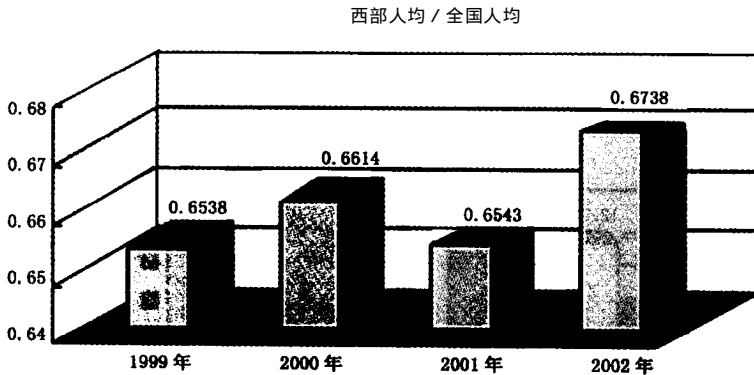


图 1-3

与此同时，西部地区固定资产投资大大加快，国家预算内投资急剧上升。据统计，西部地区固定资产投资由 1999 年的 5421.3 亿元增加到 2002 年的 8515.4 亿元，占全国比重由 18.16% 上升到 19.58%；

预算内基本建设投资由 1999 年的 347.01 亿元增加到 2002 年的 867.24 亿元，占全国比重由 28.12% 上升到 45.03%（见表 1-2、表 1-3 和图 1-4、图 1-5、图 1-6）。

表 1-2 固定资产投资增长

地 区	固定资产投资（亿元）				占全国比重（%）			
	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
全国合计	29854.7	32917.70	37213.5	43499.9	100.00	100.00	100.00	100.00
东部地区	17330.26	18752.47	20874.16	24183.47	58.05	56.97	56.09	55.59
西部地区	5421.30	6110.72	7158.7619	8515.36	18.16	18.56	19.24	19.58

表 1-3 预算内基本建设投资

地 区	基本建设投资中的预算内资金（亿元）				占全国比重（%）			
	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
全国合计	1478.88	1594.07	2052.31	2533.6	100.00	100.00	100.00	100.00
东部地区	508.995	465.52	595.3702	537.98	34.42	29.20	29.01	21.23
西部地区	347.012	413.30	525.6964	867.24	23.46	25.93	25.61	34.23

固定资产增长速度

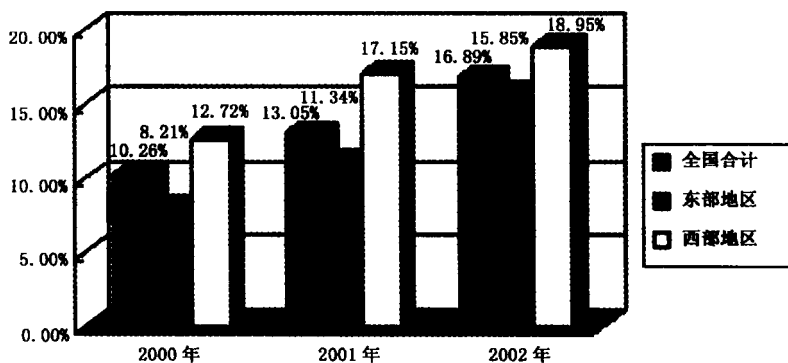


图 1-4

2002年西部各地区固定资产投资占西部的比重

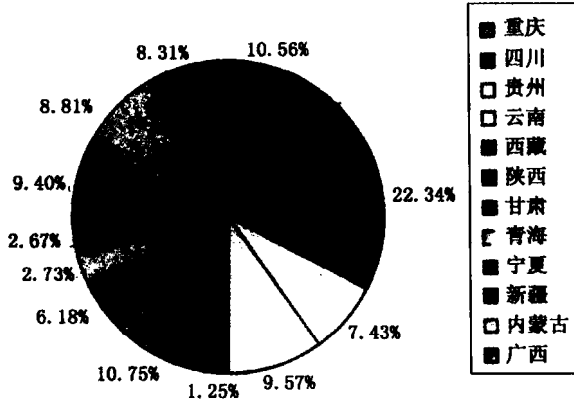


图 1-5

2002年基建投资中预算内资金西部各地占西部的比重

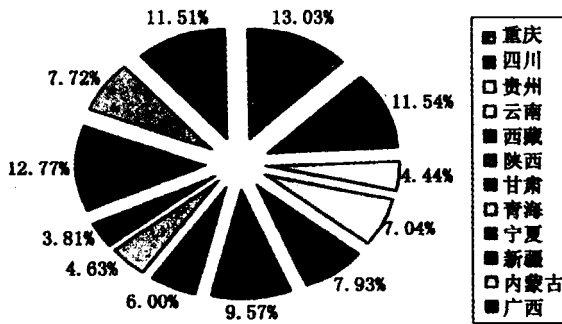


图 1-6

### 3. 西部地区生态保护工程取得有效成果。

四年来，国家先后实施了退耕还林、退牧还草、天然林保护、京津风沙源治理、江河上游水污染治理等生态环境保护工程，形成了加快建设祖国西部生态屏障的良好态势。到 2003 年 4 月底，累计完成退耕还林 1.69 亿亩。天然林资源保护工程累计完成人工造林 2287 万

亩，飞播造林 2549 万亩，封山育林 8569 万亩，对 14.3 亿亩天然林实行有效管护。

#### 4. 西部地区农村基础设施和社会事业建设加快。

2000~2002 年，中央安排 28 亿元国债资金，解决了 1300 万人的饮水困难问题。西部地区农村电网改造总投资 947 亿元，到 2002 年末完成 93.3%。“油路到县”工程到 2003 年 4 月底累计完成投资 271 亿元。“送电到乡”工程今年将完成 699 个无电乡的通电。“广播电视到村”工程的实施，使西部行政村通广播电视的比例达到 97% 以上。四年来，国家在西部地区贫困县安排建设了一批医疗基础设施。

5. 西部地区的教育事业，尤其是广大农村教育事业有了一定的进度。

据教育部公告，2002 年全国财政预算内对农村义务教育的拨款达到 990 亿元，占当年义务教育经费总投入的 78.2%，比 1997 年增加了 1.3 倍。2002 年，中央财政的工资性转移支付和农村税费改革转移支付，用于农村义务教育的总数达 243.47 亿元，保证了中西部地区中小学教师工资按时足额发放。此外，中央财政加大了对农村义务教育的专项支持，2002 年专项投入达 95.84 亿元，比 1997 年增加了 7.9 倍，5 年年均增长 54.95%。2001 年和 2002 年，中央财政每年在补助中西部地区加强农村贫困地区义务教育、农村中小学教师工资补助、消除中小学危房、信息化建设、资助困难学生等方面的专项经费投入都达到了 80 亿元以上，使多年来影响农村义务教育发展的一些突出问题正逐步得到缓解。在 2003 年 7 月中央召开的建国以来第一次“农村教育工作会议”上，温家宝总理郑重宣告：到 2007 年，力争使西部地区九年义务教育普及率达到 85% 以上，青壮年文盲率降到 5% 以下。

表 1-4 显示了 1999~2001 年全国和西部地区的教育发展状况。

#### 6. 中央对西部地区的财政转移支付力度加大。

虽然西部地区的财政收支都在不断增长，但财政收入占全国财政收入的比重则呈逐年下降的趋势，而财政支出占全国财政支出的比重却是逐年上升的趋势，这一差距说明中央为了支持西部大开发，从财

政上给予了西部地区大量的各种财政转移支付（见图 1-7、图 1-8 和图 1-9）。

表 1-4 教育发展状况

	1999 年			2000 年			2001 年		
	全国	西部	比例	全国	西部	比例	全国	西部	比例
财政性教育经费 (亿元)	2287.18	523.33	22.88%	2562.61	486.81	19.00%	3057.01	724.71	23.71%
地方财政支出中的教育经费 (万元)	13954478	2539855	18.20%	16241384	3785051	23.30%	20357188	5020922	24.66%
高等学校数 (所)	1071	251	23.44%	1040	249	23.94%	1225	290	23.67%
高等学校在校生 (人)	4085874	869830	21.29%	5560900	1188016	21.36%	7190658	1537311	21.38%
高等学校专任教师	425682	96975	22.78%	462772	104195	22.52%	531910	119485	22.46%
中学数 (所)	77213	21725	28.14%	77268	21782	28.19%	80432	23816	29.61%
中学在校生 (万人)	6771.27	1643.84	24.28%	7368.91	1834.39	24.89%	7836.03	1984.14	25.32%
中学专任教师 (人)	3840556	956868	24.91%	4005458	1005592	25.11%	4188423	1058571	25.27%
小学数 (所)	582291	199993	34.35%	553622	193579	34.97%	491273	166688	33.93%
小学在校生 (万人)	13547.96	4075.29	30.08%	13013.25	3982.07	30.60%	12543.466	3908.55	31.16%
小学专任教师 (人)	5860455	1672484	28.54%	5860316	1678422	28.64%	5797746	1677043	28.93%

7. 四年来西部地区城乡人民收入有所增长，生活有所改善（见表 1-5）。

西部地区财政收支(亿元)

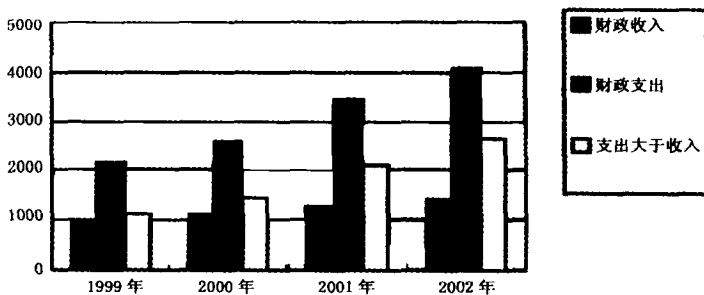


图 1-7

西部财政收支占地方财政收支总量的比重(%)

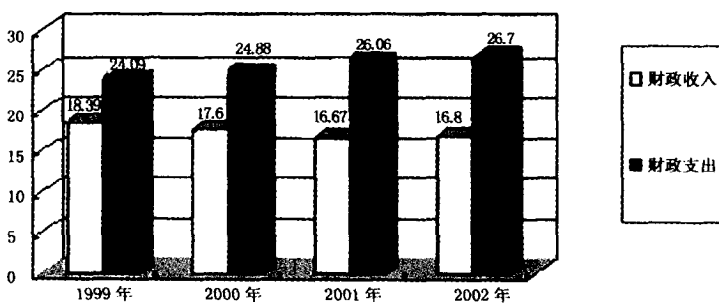


图 1-8

西部各省区财政收支占西部财政收支的比重

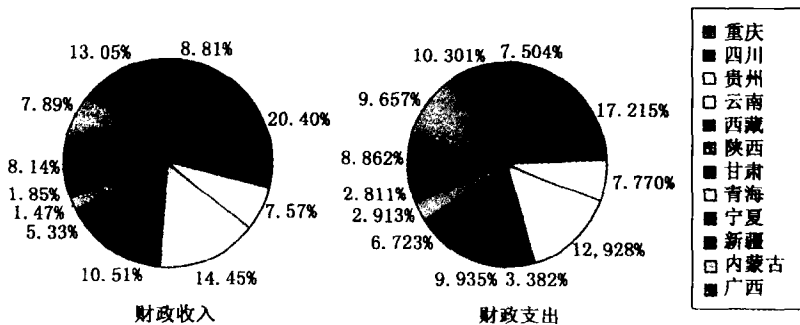


图 1-9

综上所述，四年来西部大开发取得的成就，正如中国社科院西部发展研究中心课题组在 2003 年 11 月的一份研究报告中所指出的：起步积极稳妥，重点切入准确，政府职能到位，尤其是基础设施建设，如交通、能源、通讯、城市基础设施状况显著改善，重点治理区域生态恶化初步遏制。<sup>①</sup>

表 1-5 城乡人民生活改善

项 目	1999 年		2002 年		年均增长	
	全国	西部	全国	西部	全国 (%)	西部 (%)
城镇居民人均可支配收入 (元)	5854.02	5284.23	7702.80	6675.20	10.53	8.77
城镇平均每人消费支出 (元)	4615.91	4288.74	6029.88	5470.95	10.21	9.19
农村人均纯收入 (元)	2210.34	1604.02	2475.63	1854.90	4.00	5.21
农村家庭每人生活消费 (元)	1577.42	1215.02	1834.31	1400.19	5.43	5.08

## 二、四年西部大开发的反思

### (一) 西部大开发能实现“跨越式发展”吗？

西部地区与东部地区，尤其是与沿海开发区的经济、社会发展差距的拉大，是伴随着一百多年来中国工业化进程而出现的，尽管新中国建立以后通过国家投资向西部地区倾斜，尤其是“一五”、“二五”

时期的重点建设和后来的“三线建设”，使东西部地区之间的差距有所缩小，但改革开放以来，由于国家经济建设重心东移，以及自然条件、历史、文化和政策、体制等多方面原因，西部地区经济和社会发展与东部地区之间的差距出现急剧扩大的态势。与东部地区相比，这种不断扩大的差距主要表现在：经济增长水平较低，基础设施落后，水利设施不足，交通路网单薄，电网建设滞后，电信服务普及率较低；生态环境恶化，荒漠化面积大，水土流失严重；产业结构不合理，农业生产条件较差，工业和服务业发展水平较低，企业机制不活，市场化、城镇化程度较低，对外开放水平不高；科技和教育发展相对滞后，贫困地区、边远地区、少数民族地区和老工业基地困难较多，社会事业发展水平较低。<sup>①</sup>

当中央 1999 年正式提出西部大开发战略以来，西部广大干部群众久已压抑心底的加快西部发展、尽快赶上东部、早日富裕的渴求和积极性一下子迸发出来。但与此同时，在西部干部和群众中，尤其是各级领导干部中却出现一种不顾客观条件和可能急于求成的浮躁倾向。如，西部各省、区争先恐后提出“追赶型”、“跨越型”的赶超发展战略，甚至出现一些省、区从省到市、县层层加码、个个跨越的“浮夸”局面，花架子盛行，形象工程、面子工程、政绩工程、广场花园、建国际都市、建农民小康之村比比皆是；跑项目、争资金、铺摊子、圈地开发、滥施优惠招商引资不一而足，发展下去，有可能使西部大开发变异为西部大呼隆、西部大破坏、西部大浪费、西部大污染、西部大腐败（见专栏 1.1），给国家和人民造成重大浪费和损失。值得重视的是，这种浪费和损失已经开始出现。如，2003 年的“审计风暴”中揭露出基础设施建设中存在着相当严重的问题（见专栏 1.2），中央电视台焦点访谈节目专门对四川绵阳机场、广元机场投资失误作了专题报道，报界对四川省都江堰市的垃圾处理厂“败家子”工程也作了披露，在最近全国进行的“土地整顿风暴”中，新闻界对滥占土地搞开发区也公诸于世（见专栏 1.3）。

参见国务院西部开发办：《“十五”西部开发总体规划》，2002 年 7 月 10 日。

## 专栏 1.1 “前腐”后继的贵州官场

贵州省委书记刘方仁案的很多赃款均来自于贵州修建的高等级公路的费用。经过层层盘剥，直接造成公路质量下降，建成通车后很短时间就已经开始翻修。

刘方仁不是贵州出的第一个腐败高官。连续几年，贵州高官倒下不少。对于贵州孱弱的经济发展水平和数以万计生活在大山里尚未解决温饱的贵州农民而言，这样的官场已经是要命的了。

在刘方仁被查处之前，贵州省政府主管工业的第四把手、副省长刘长贵也已经被查处。在此之前，贵州省交通厅厅长卢万里涉嫌非法侵占用于公路建设的国债资金大案已经真相大白，出逃的卢万里于年初被引渡回国，原贵州省交通厅副厅长张有德和另外 7 名处级干部也被处理。在一个西部省份，数目如此众多的高级官员集中落马实不多见，而刘方仁则被称为贵州的“贪官总司令”。

谈及贵州的贪官，卢万里是无法被忽略的。在 1996 年 3 月至 2002 年 1 月担任交通厅长的近 6 年时间里，卢万里疯狂地收受了高达 2500 万元的贿赂，当之无愧地成为贵州巨贪。

交通系统向来都是肥缺，在这一领域栽倒的高官不计其数。仅在西南地区，自 2000 年以来已经先后有原广西交通厅党组书记褚之田和原四川省交通厅厅长刘中山因贪污受贿身陷牢狱。

实施西部大开发战略以来，国家和贵州省都加大了对公路交通建设的投入，自 1998 年至 2002 年累计投入到贵州公路建设上的资金超过 280 亿元，修建了贵阳至遵义、贵阳至新寨、贵阳至毕节、凯里至麻江、玉屏至铜仁等一批高等级公路。

大力发展交通给卢万里提供了一个广阔的舞台，他没有用这个舞台造福贵州，而是大肆搜刮。据贵州省纪委监委李龙云分析，亲自兼任贵州省高速公路开发总公司总经理的卢万里及其同僚，利用制度上的漏洞，通过操纵招投标、骗标、工程层层转包、虚开工程计价单、篡改施工图纸等手段，非法侵占了上亿元的国有资产。