

# 导 言

西部大开发是中国在 2000 年正式实施的一项关系国家整体利益和全局利益的重要战略。西部大开发的最终目标是促进西部地区的经济与各项社会事业的全面发展，逐步缩小东西部地区的发展差距，促进民族团结和社会稳定，为中国最终全面实现现代化和共同富裕构筑坚实的社会经济基础。西部大开发是一项艰巨的系统工程，其最终目标的实现将是一个漫长的过程，需要几代人付出艰辛的努力。

在这个长期目标的渐进实现过程中，既需要西部各省、市、区自身顺应 21 世纪世界经济和整个中国经济社会发展以及体制改革的潮流并与之互动；如自觉地更新观念，并树立市场意识，因地制宜地进行制度创新和技术创新，调整和优化产业结构，培育市场主体，转变政府职能，提高资源配置和利用效率等，来努力缩小与全国特别是东部地区的发展差距；又需要中央政府在发展政策和制度安排以及资金、人才、技术、管理等要素上给予多方面的大力扶持和东部地区“兄弟般”的帮助。

公共财政是市场经济中的政府经济行为，它是各级政府为了弥补市场缺陷、提供公共产品、执行公共政策而进行的资源配置和收入分配活动，具有配置、分配、稳定等基本的内在功能，是政府协调效率与公平的重要经济手段。因此，公共财政在西部大开发的政策体系和制度框架中应当而且也必须处于十分关键的位置。近几年来，有关西部大开发的大量研究文献，研究了开发的战略目标、阶段、步骤，并从不同的视角分析了西部的经济、社会、文化、资源、技术、制度、管理以及人口等问题的现状和面临的困难，提出了相应的有价值的政策建议。但是，从公共财政角度系统地研究西部大开发的文献尚不多见。西部大开发是一项国家战略，需要借助于“看不见的手”与“看得见的手”的合力并形成职能互补的关系才能实现，这既有赖于西部地区各级政府公共财政职能的有效发挥，又有赖于中央财政在全国范围内合理配置公共财政资源、协调地区间财政经济以及各项社会事业发展差距、公平地区间收入分配等职能的有效发挥。本研究报告，就是将公共财政置于西部大开发之中，力求较为全面客观地分析二者之间的关系，研究西部大开发所面临的各种公共财政制度和政策背景，寻求通过变革财政制度和政策，重构公共财政资源配置机制来促进西部经济社会发展和推进西部大开发目标稳步顺利实现的途径。

西部是中华民族的发祥地之一。在 600 多万平方公里的广袤国土上，曾经有过小草丰盛，林木繁茂、经济繁荣、鸟语花香、人民安居乐业的一派好景象的辉煌历史，也积淀并遗存了中华各民族几千年来丰富多彩的灿烂历史文化。但是，近几百年来，随着中国经济社会的发展和制度变迁，以及自然的、历史的、经济和社会的各种因素的变化，西部地区的广大人民所面临的生态环境、社会环境和经济环境等日趋恶化，中国经济、文化、政治的重心日趋东移，东西部发展差距日趋拉大。

新中国成立后，出于对政治、经济、军事安全、民族团结等国家利益的考虑，在一个全新的社会制度框架下，中国政府开始了西部大开发运动。早在 1952 年的“一五”计划中中央就明确指出，“在全国各地区适当分布工业的生产力，使工业接近原料、燃料产区和消费地区，并适合巩固国防的条件，来逐步改变这种（工业格局）不合理的状态，提高落后地区的经济水平”。国家的工业化建设从此开始向内地大规模地转移，这可称之为新中国历史上的第一次西部大开发。

在这一时期内，中国的工业建设主要是围绕苏联援建的 156 项重点工程和 694 个限额以上的项目（投资在 1000 万元以上）进行的。这些项目包括钢铁、电力、煤炭、石油、有色金属和机械设备制造等产业。156 项重点工程中，有 4/5 布局在内地，仅西部地区就占 44 项，在中西部形成了以兰州、西安、成都、洛阳、武汉、太原、包头、哈尔滨、吉林、长春等城市为依托的新工业基地。第二次西部大开发是 1965~1972 年的“三线建设”时期，因国际环境的变化和对战备的考虑，国家制定了全国统一一、二、三线布局工业，集中力量建设“三线”战略后防的战略，中国的工业在地域上进行了一次空前规模的西移。在此期间，西部地区占全国的投资比重由“一五”时期的 18% 升至 34.9%，是历次计划中唯一超过中部和沿海地区的时期。“三线”建设的重点在西南地区，西南占全国投资的比重高达 20.93%，修筑了几条主要铁路干线，建成了一批钢铁、机械、煤炭、电力、石油、化工等重要工业项目。这两次西部大开发，改善了西部地区的产业结构，初步奠定了中西部的工业化基础。

自 1978 年开始的中国改革开放，选择的是一种在空间上从东向西梯度推进的“渐进式”策略。早在 20 世纪 80 年代，邓小平同志就阐明了区域之间“先富”与“后富”的关系，提供了两个“大局观”理论，即：首先发展沿海地区，西部要服从这个大局；在沿海富裕后要支持西部的发展，以实现共同富裕，沿海也要服从这个大局。随着经济发展重心的东移，东部沿海地区凭借区位优势和国家政策扶持，取得了令世人瞩目的经济持续高速发展的成就，市场化程度不断提高，所有制结构和三次产业结构有了根本性的优化，基础设施建设不断加强，城市面貌焕然一新，人们的收入和生活水平有了明显提高，教育、科技、文化、医疗卫生等各项社会事业的发展取得了长足的进步，投资环境和生活环境得到了极大的改善，东部沿海各省市的财政经济能力明显增强。与此同时，随着政策向东倾斜以及要素向东流动，西部地区的经济和各项社会事业的发展明显滞后，东西部地区的发展差距日益拉大，不仅制约着西部地区自身的发展，而且也成为制约全国特别是东部地区可持续发展的一个重要因素。

在第一个大局的目标：即东部沿海地区经过了 20 多年的持续高速发展，其“富裕”的目标基本得以实现后，在继续保持东部好的发展势头的同时，着力实现第二个大局的目标，即在制度和政策安排以及要素配置上大力支持西部发展，实现共同富裕就显得日益紧迫和重要。2000 年正式开始实施的西部大开发战略，亦即新中国历史上的第三次大开发就是在这样的战略指导思想、历史背景和现实条件下展开的。

21 世纪初开始实施的带有长期战略意义的西部大开发，与 20 世纪的两次开发比较，无论其面临的国内环境还是国际环境都有了深刻的变化，因此，其开发的内涵和外延以及

实施步骤和方式等也就有显著的差异，甚至根本不同。从国内环境看，经过 20 多年的改革开放和经济持续高速发展，中国的综合国力明显增强，全国特别是东部沿海地区财政经济能力有了显著的提高；市场经济有效运行的基础性条件，为市场主体、产权、制度法律框架等业已基本形成，市场化改革的取向已深入人心，市场在资源配置中的基础性作用日益扩大；经济结构特别是所有制结构、地区结构、产业结构、企业组织结构和技术结构等有了根本性的调整和改善；基础设施落后的状况有了明显改观，教育科技等社会事业有了长足的发展，人民生活有了明显改善；政府职能及其实现方式有了较大的调整和转变，政府行为日趋规范化、法制化，政府活动的范围逐步转向市场失灵领域，着力解决公共产品的提供，宏观经济稳定、均衡地区间发展差距和公平居民间收入分配等问题，经济运行的主要矛盾由产量短缺变为相对过剩，经济增长方式也开始由数量扩张和要素投入推动向结构优化和注重质量转变。从国际环境看，和平与发展将是 21 世纪的主题，作为世界上最大的发展中国家，中国将在维护世界和平和国家安全的前提下，长期致力于解决包括西部地区在内的的发展问题，因为“发展才是硬道理”；同时，世界经济一体化，投资和贸易自由化以及国际技术经济合作的日益密切和要素在国际间的流动性增强，也是 21 世纪的发展趋势，中国加入 WTO 后将更加全面开放，并推动中国改革的深化，最终将全面融入国际社会。在这样的国内、国际背景下，中国实施西部大开发战略显然不是权宜之计，也不会一蹴而就。在内涵上，它是通过对经济结构特别是地区结构的调整，在全国范围内合理配置资源，促进东西部经济协调发展，维护民族团结和社会稳定，实现共同富裕；在外延上，西部大开发是一个多层次、综合性和全方位的开发体系，也是整个社会、经济、文化等诸多方面的综合发展过程。

西部大开发，作为一项国家战略和政府行为，需要借助法律手段、必要的行政手段特别是各种经济手段来推进和实施。但是，与历史上前两次开发不同，21 世纪西部大开发是在市场经济体制框架下进行的，政府各种手段包括财政手段的综合运用必须遵循市场经济运行的基本规律，着力于推进西部地区加快市场化进程，政策倾斜和制度设计都应立足于市场效率，兼顾社会公平，并把握“倾斜度”及其实现方式。政府的经济活动是一种非市场行为，市场经济中的公共财政是政府经济行为的集中体现。公共财政收支总量政策和结构政策，不仅影响国民经济总量均衡，而且也影响国民经济结构，包括地区结构和产业结构的均衡，从而影响宏观经济稳定；公共财政微观政策，如税收政策、财政投资、补贴政策等，则直接作用于各个市场活动参与主体的行为，影响各个微观经济主体的投资、生产、贸易、分配等决策或选择。在西部大开发中，能否处理好市场与政府、私人部门与公共部门、个体选择与公共选择以及私人产品与公共产品之间的相互关系，将在很大程度上决定着大开发的实施进程及其开发的成本与效率。

本研究报告分为 10 个专题，从公共财政角度分析研究西部大开发中的政府及其财政职能定位，分析现行公共财政制度对西部发展的影响，寻求通过财政制度与政策变革来促进西部大开发战略目标顺利实施的有效途径。

### 一、西部地区的工业发展与财政政策

在新中国成立后的相当长一段时期内，为改变旧中国遗留下来的工业分布不合理状

况，国家的工业项目布点和投资重点主要集中在内陆地区，促进了西部地区工业的迅速发展。从 1952 年到 1978 年，西部地区工业产值占全国工业总产值的比重由 9.615% 提高到 13.24%，东部沿海地区则由 69.08% 下降到 59.72%。然而，改革开放以来，随着发展重心的东移，西部工业增长速度相对放缓，其产值占全国的比重逐年下降，从 1985 年到 1999 年，西部地区的这一比重由 12.58% 下降到 9.63%，而东部则由 60.24% 上升到 70.14%。从人均工业总产值指标看，1980 年全国人均工业总产值为 523 元，东部为 773 元，西部为 282 元，东西绝对差距为 491 元；然而 1990 年这一差距就扩大到 2133 元，1999 年又迅速扩大到 12976 元。与此同时，西部地区工业增长质量较低、企业效益差、轻重工业及其各自内部的结构不合理、对外开放程度低、工业的所有制结构中国有企业比例偏大以及技术结构层次低等问题也较为突出。

随着新一轮产业结构的调整、国家统一税制的形成、加入 WTO 以及国家直接配置资源能力的下降，西部大开发中的工业发展应有新思路：一是在开发目标定位上要由“原料基地目标”转向“富民兴区目标”；二是在开发约束机制上要由“国家推动型为主的外部约束”转向“自我成长型为主的内部约束”；三是在开发方式上要由“资源依托型和数量扩张型开发”转向“市场导向型和素质提高型开发”；四是从开发重点的培养上要由“地区比较优势”转向“企业竞争优势”。

西部大开发中的工业发展离不开公共财政政策的有效配合。一是对西部的工业企业采取适度的投资补贴政策，以使西部地区工业企业的资本利润率提高到接近发达地区或者全国的市场水平，以吸引社会民间资源和国外资源的流入；二是加大国家财政贴息和信贷支持力度，中央政府通过发行中长期建设债券、建立西部开发专项基金、产业投资基金及发行彩票等多种方式，将筹措资金的一部分采取贴息方式，相对降低西部的融资成本，带动引导企业和地方政府投资于优先发展行业，同时，加大银行信贷特别是政策性银行的支持力度；三是规范中央财政转移支付方式，加大转移支付力度；四是通过国家投资基础设施建设，改善西部工业企业发展的外部环境；五是调整税收政策，如改变税收区域优惠政策以减轻或消除原有政策放大地区差距的效应，提高资源税税率并扩大其征税范围，把西部地区的资源优势转变为财政经济优势等。

## 二、西部地区的农业发展与财政政策

西部地区拥有丰富的农业资源，但由于多种因素的综合作用，这些资源没有得到有效的保护、开发和利用，而且由于保护开发和利用不当，造成了水土流失和土地沙化日趋严重，成为全国生态环境最脆弱的地区。西部农业基础薄弱，直接制约着西部经济特别是农业经济和农村经济社会的发展。

西部农业具有生产成本高、收益率低、农业人口比重高、农村劳动力素质低、农产品总产量高、农产品综合开发利用程度低等特点。因此，西部农业的发展更需要财政政策的支持与保护。然而财政支农在政策、制度以及方式和支农支出结构等方面却存在着诸多问题。一是财政投入不足，手段单一；二是财政投入主要采取“输血”方式，西部农业自身“造血”功能弱；三是利用统一的支农模式分配财政资金，忽略了西部农业的特点；四是重

视对农产品购销环节的财政补贴，忽略了对农业生产、科技等方面的财政投入等。

在世界农业开发史上，美国曾有过成功的经验。美国设计的基本制度和政策框架：一是用土地制度引导农业开发；二是用科学技术推动农业开发；三是发展农业技术教育加快农业开发；四是以工业“回哺”农业，支持农业开发；五是发展农村基础设施促进农业开发；六是通过农业立法和法规政策保证农业开发。从中国西部农业的现状和财政支农存在的问题出发，学习国外农业开发成功的经验，在中国西部地区农业发展中应采取以下财政政策：提高财力，保证财政对农业的投入量；优化财政支农结构，突出支农重点，如重点加强草原建设和保护、大力发展西部特色农业和农产品加工业、稳步推进退耕还林还草、积极支持旱作节水农业和生态农业的发展、加强以农田水利建设为主的农业基础设施建设等；增加教育科技投入，全面提高西部地区劳动者的素质和农业科技含量；支持农业产业结构的调整和优化；变革与重组农业产业组织等。

### 三、西部地区的对外贸易问题研究

对外贸易是经济增长的发动机。因此，对外开放和利用外资是西部大开发这一世纪工程的重要环节。就目前的现状看，西部地区对外贸易和利用外资规模小，发展不稳定，出口商品结构调整缓慢，出口商品加工程度较低、附加值含量不高，对外贸易发展后劲不足，人才梯队结构失衡影响开放进程，口岸优势没有得到很好地发挥，第二欧亚大陆桥与周边国家区域市场尚待开发。

加入 WTO，对西部的对外贸易来说，既是机遇又是挑战。加入 WTO 后，关税降低、国际贸易壁垒减少、中国对外承诺将逐步实现、西部地区的经济国际化步伐势必加快，这对促进西部地区全方位对外开放、产业结构调整与升级、加快培养和开发涉外经济人力资源、发展国际旅游业以及促进体制变革和市场化进程等都是难得的机遇；同时，加入 WTO 后，对大开发中的西部地区政府、企业和人力资源也将提出新的挑战。

在这样的条件下，扩大西部对外开放、扩大对外贸易和利用外资，一要充分发挥西部优势，大力发展有区域特色的对外经济贸易，以国际市场为导向，扬长避短、形成特色；二是全面调整和优化出口产品结构，特别是注重应用高新技术改造和提升传统出口产业，推进农产品出口的产业化、企业化和国际化，实施高新技术产品出口的跨越式发展等；三要进一步扩大开放，积极吸引外资参与西部大开发；四要引导和推动多、双边对华无偿援助，重点投向西部地区，支持扶贫开发；五要加快对外经贸人才的培养和引进，并增强西部地区的地方政府、企业和居民的开放意识；六是在外汇管理体制和财政政策取向上，要给予西部对外贸易和利用外汇的配套支持。

### 四、西部大开发的“先行资本”——基础设施建设

基础设施是西部经济发展中的基础条件，也是制约因素，在西部大开发中必须“先行建设，适当超前”。西部地区由于受自然条件差、幅员辽阔、财政经济能力较弱、基础设施建设成本高等因素的影响，铁路、公路、供电、供水、邮电通讯、民航等基础设施建设长期比较落后，造成对西部经济社会发展的“瓶颈”，直接制约着西部地区的经济开发、经济发

展、脱贫和对外开放。

基础设施建设，因其具有投资规模大、建设周期长以及规模经济和程度不同的公益性等特点，单一的市场或政府的制度安排都难以有效提供，从而需要“两只手”的有机结合。但是，西部基础设施建设中的市场与政府各自均存在不少问题。从市场看，一是西部经济增长缓慢，导致基础设施建设的市场需求不足；二是基础设施产品价格偏低，影响各投资主体进入基础设施领域的积极性；三是西部地区投资体制的市场化改革受需求不足，效益不高的影响较大，进展缓慢，采用贷款、集资、发行债券、利用外资、转让经营权等市场化方式对基础设施融资的难度较大。从政府看，基础设施建设应主要依靠政府投入，但西部地区财政经济能力弱，自身投入不足；中央财政能力的下降，也制约着中央政府对西部地区专项性转移支付的力度。这样，西部地区基础设施建设在市场与政府双重制度缺陷的作用下，其落后状况也就难以改变，久而久之，就会陷入所谓的“增长陷阱”，即形成经济增长乏力 财政经济能力弱 基础设施投资匮乏 投资环境恶化 进一步制约经济增长的恶性循环。摆脱“增长陷阱”，需要加强基础设施建设。就政府及其公共财政而言，在制度创新和政策设计上，应从以下几个主要方面入手：一是要明确政府与市场在西部基础设施建设中各自的职能与局限性，构建政府与市场、内资与外资、私人部门与公共部门共同参与的多元投资主体的机制和体制；二是要明确划分中央政府与地方政府在西部基础设施建设与投资中的责权关系，加大中央投入力度，并通过规范的专项性转移支付制度和市场契约方式以及招投标等机制来使用中央财力，以确保投资效益；三是积极培养和发展资本市场，通过资本市场为西部基础设施建设筹措资金；四是通过建立西部地区基础设施建设产业基金、发行西部开发长期建设国债、扩大政策性银行和商业银行对西部基础设施贷款融资规模、扩大对外开放和利用外资规模等筹措资金；五是加快现有基础设施领域国有企业的“公司化”、“股份化”与“证券化”步伐，让出部分国有股权，以改善公司法人治理结构，吸引民间资本，提高经营效率等。

## 五、西部资源开发

西部是中国资源最集中的地区。蕴藏着大量的矿产、石油、天然气、水利及土地资源，合理开发和利用资源，将资源优势转换为经济优势，是实施西部大开发战略过程中的一个重要问题。

长期以来，资源开发给西部经济发展做出了重要贡献，但也存在许多有待认真解决的问题。例如，在对矿产资源的开发中，掠夺性开采造成了矿产资源的大量浪费；单纯追求经济效益而不注重生态环境保护，结果因采矿引起地面下降、水土流失、土地沙化、大气污染等一系列严重的生态环境问题；交通运输能力不足，严重制约着矿产资源的开发，开发的矿产品也难以成为商品等。再如，在土地资源开发中，粗放经营，盲目开发，严重破坏了植被，引起了日趋严重的水土流失、沙化以及土地质量退化；在水利资源的开发中，则因环保长期欠账，导致水污染严重，不合理用水所引起的内陆河流和湖泊干涸等环境灾害也不断恶化。

基于西部资源的状况以及开发利用中存在的问题，西部大开发中的资源开发，应克服

急功近利的短期行为，重视资源开发中的科学决策以及科学技术在资源开发中的运用，提高资源利用率和综合开发能力，着眼于经济的可持续发展。就矿产资源的开发而言，应充分认识矿产资源的不可再生性，遵循资源开发产业成长的规律，进行有序开发；对土地资源的开发，则应着眼于长期可持续发展，兼顾经济效益和社会效应，当前和长远利益，在开发中保护，在保护中开发，合理高效地利用好西部土地资源。对水资源的开发，应倡导科学用水，提高水资源的利用效率。从公共财政角度看，在西部资源开发过程中，应适当提高资源产品的价格和资源税率，并适当扩大资源税征税范围；在财税政策上要促进资源导向型开发向市场导向型开发转变；通过财税政策的诱导，使资源开发单位重视开发中的生态环境保护。

## 六、西部开发建设资金的筹措与税收政策

投资是经济发展的动力。西部大开发需要投入巨额的资金，但是，由于受西部地区的经济发展水平低、经济增长质量差等因素的约束，西部地区自身积累能力弱，政府、企业、居民的未来收入增长均乏力；同时，由于西部地区工业化水平、科技教育和城市化水平等都较低，基础设施建设比较落后，市场容量偏小等，导致西部吸引区外、域外资金的能力不强。

政府作为市场经济条件下资源配置的一种方式，其作用范围在于弥补市场缺陷，因此，西部大开发中，政府作用的定位在于西部大开发中是否存在市场失灵、失灵范围与程度以及形成原因。可以肯定的是，在西部大开发这一重大战略实施过程中，政府必须有所作为，财政扶持十分必要。

就西部开发建设资金的筹措而言，政府财政的扶持方式有多种政策方案可供选择。一是开征西部开发税。国内部分学者设计的向东部沿海地区开征西部开发税的方案，其征税区域为东部沿海 12 个省、市，免税地区为中部地区，其用途是专项设立“西部发展基金”，作为中央对西部的专项转移支付分配使用，主要用于基础设施建设和环境治理等；以增值税、消费税、营业税的纳税人为纳税人，税率在 1% ~ 3% 之间确定。我们认为，这种设想的实质是预算收支的基金化，而且也不符合税种设置内在规律的要求，是不可取的。二是采用 BOT(建设—运营—移交)和 TOT(移交—经营—移交)方式。这两种方式均属于对政府直接投资的替代，是吸引国内外资本直接投资于基础设施建设的有效方式，这已为国内外实践所证实西部地区的大批开发项目具有良好的经济效益和社会效益，因此，其采用也是必要而可行的。三是对各种不同的投融资方式应采取不同的税收政策。西部大开发中，除政府直接投资外，主要力量将是民间资本和国际资本。在税收政策上，可考虑降低西部企业的流转税和所得税税负，以促进私人资本流入；对投资于西部的企业用作再投资的资本和利润免征所得税，以减少私人资本流出；提供税收刺激，如规定免税期、加速折旧或税收扣除等，以降低私人资本风险；提供税收优势，以鼓励科技进步等

## 七、西部大开发中的生态环境建设与保护

改善生态环境，是西部地区的开发建设必须首先研究和解决的一个重大课题，否则，

西部生态环境若得不到明显改善，在西部地区实现可持续发展的战略就会落空。

西部大开发所面临的生态困难是：水资源短缺与浪费并存，植被破坏所造成的水土流失和土地沙化、退化等日趋严重。环境污染和资源枯竭严重威胁着资源的可持续利用和经济可持续发展。

西部大开发应吸取历史上的经验教训，树立正确的开发观。具体地说，就是应坚持可持续发展为指导思想，坚持在保护中开发，在开发中保护的原则，制定和实施科学的西部开发环境规划，并将其纳入西部整体规划和全国生态建设规划之中，构建以生态工程和建设项目为骨架，以长江、黄河流域为纽带，以河区为重点的西部地区生态建设治理体系，分期分批地进行综合治理。

从公共财政角度看，良好的生态环境具有典型的公共产品属性，具有外部正效应；而私人经济活动所造成的环境污染和生态的破坏则具有外部负效应。这两种情况都是市场失灵的表现，需要政府运用财政拨款、补贴以及税收等手段加以弥补和矫正。具体包括对生态公共产品的合理定位，对生态公共产品生产的成本费用的合理分摊，通过财政税收政策促进西部产业结构的优化以及改革资源税和开征环境保护税等。

#### 八、西部大开发中的教育发展 with 财政政策

当今世界，教育与人力资源开发以及由此所决定的国民素质高低，已成为影响经济和社会发展的关键性因素。西部是中国教育相对落后的地区。西部人口占全国总人口的比重约为 23%，小学在校学生人数和毕业生人数分别占全国的 24.3% 和 20.9% 中学的这两个指标分别占全国的 18.5% 和 19.7%。普通高等学校的这两个指标分别占全国的 18.5% 和 17.7%。此外，义务教育辍学率远高于全国平均水平，而每万人口中的在校学生数和财政对教育的投入水平则远低于全国特别是东部沿海地区。西部教育事业和人力资源开发相对落后，已成为制约西部乃至全国经济发展和社会全面进步的主要因素。

从西部地区教育发展的制约因素看，财政性教育经费投入不足是其主要原因。1999年，西部地区教育经费共为 486 亿元，当年 GNP 为 14040 亿元，教育经费占 GNP 的比重仅为 3.46%，加之财政投入结构不够合理，公共教育部门内部在“条块”分割下形成的教育资源没有得到有效的优化和整合，以及教育筹资渠道单一等因素的影响，西部教育的发展困难重重。

从财政角度看，西部教育的发展首先依赖西部地方财政对教育经费投入总量的增加；其次，应加大中央财政对西部地区的转移支付力度，以逐步实现地区间教育水平的均等化；第三，应根据小学、中学、高等教育以及职业技术教育界等不同的公共产品属性，优化支出结构，明确公共财政投入重点，建立规范的教育成本补偿机制，积极稳妥地推进社会力量办学。

#### 九、西部大开发中的旅游产业发展 with 财政政策

西部地域辽阔，风光无限，旅游资源丰富，旅游文化内涵深邃，借西部大开发这个契机，大力发展西部旅游产业，从而带动整个西部经济的发展具有重要作用。

西部旅游资源分布广、数量多，且品位高、精品多。陕西、广西、云南、四川、新疆、西藏等省区以旅游大省著称，西部的兵马俑、黄陵、壶口瀑布、敦煌、塔尔寺、大山天池、布达拉宫、石林、丽江、大理、西双版纳、黄果树瀑布、九寨沟、乐天大佛等蜚声海内外。旅游业是综合性产业，具有极强的产业关联度。据世界旅游组织的资料，旅游业每增加 1 元收入，相关行业的收入就增加 4.3 元，每增加 1 个直接就业人员，社会就能增加 5 个就业机会。因此，以旅游为先导，势必能够带动西部的基础设施、饮食服务、商业贸易等诸多相关产业的发展。

西部旅游资源的整体开发不够，产业结构和质量不尽理想；大旅游产业观念尚未真正树立，交通等基础设施落后仍为制约因素；交通不便，旅游成本过高，缺乏统一规划，难以形成“合力”和整体优势。总之，旅游产业发展的总体水平仍然很低，国内发展差距较大。

发展西部旅游业，必须树立新的旅游观、新的旅游产品观、新的旅游目标市场观以及新的旅游开发观等。就地方政府而言，应扮演好旅游资源开发的保护者，区域旅游资源开发基础设施的投资者，区域旅游法规的制定者和招待者、旅游资源地保护者等角色。同时，在旅游业发展过程中，应处理好中央政府与地方政府以及地方政府与旅游企业等之间相互关系就财政部门而言，应把西部地区的旅游业作为财源建设的新的经济增长点来加以扶持，如加大对基础设施建设的投入力度，推进旅游业税费改革以减轻旅游企业负担，促进大型旅游企业集团的形成以及制定优惠政策，以推动引进旅游业内资和外资，推动区域合作，建立旅游网络体系，聚集西部地区旅游资源优势，提高旅游业的资源配置效率和效益。

## 十、西部大开发中的社会保障问题

社会保障是社会的“安全网”和“稳定器”，它是在社会成员因年老、失业、疾病等风险而失去收入来源时由政府给予必要的救助，以保证公民的基本生活权利。提高社会保障是政府的基本职责。随着市场经济体制改革的深化和西部大开发战略的实施，西部地区的公民所面临的市场风险也不断增加，而中国西部地区的社会保障体系不规范、不完善，因此，积极稳妥地推进西部社会保障制度改革，逐步建立完善的社会保障体系是西部大开发过程中需要认真研究解决的重要问题。

西部地区的社会保障制度建设面临着许多困难。与东部地区比较，西部地区的农业人口比重高，城市化水平低，解决农村社会保障问题的任务十分艰巨；西部地区国有经济比重高、效益差、国有企业的社会保障负担重、负担能力弱；西部地区的经济发展相对落后，财政经济能力比较薄弱，地方政府及其公共财政的社会保障能力较差；随着西部大开发战略的实施，西部地区的产业结构和企业组织结构等将有较大的调整，人口流动性将增强，社会保障制度建设的任务更为艰巨。

从中国特别是西部地区的实际出发，结合西部大开发战略的实施，社会保障制度改革应进行整体设计，农村城市全面推进，分阶段实施；以社会保障特别是养老、失业、医疗保险为基础，改革完善包括社会福利、社会救助、社会抚恤和个人储蓄保障在内的社会保障体系；以最基本的社会保障项目为主，扩大覆盖面，相对降低保障水平和政府以及企业的

负担，循序渐进，稳步发展。

### 十一、西部开发中的资本市场

资本市场既是市场经济发展的必然产物，又是社会经济发展的推动力。建立和完善西部的资本市场，不仅能为西部提供必要的发展建设资金，而且对于资本流动以及资源的高效配置都是不可缺少的条件。在我国，西部是一个资源丰富而经济欠发达的地区。形成这种状况的原因是多种多样的，但西部市场发育程度低，市场化进程缓慢，是一个非常重要的原因。西部地区要实现经济大发展，首先要加快西部地区的市场化进程，保障西部市场的良好发育。目前，主要是在发展商品市场的基础上优先发展资本市场，将更多的资金特别是风险资金引入西部地区，是西部大开发最紧迫的任务。

培育西部资本市场，目前需要解决的主要问题是要更新观念，利用资本市场，拓宽直接融资渠道，优化资源配置；利用资本市场培植优势企业，带动西部经济发展；利用风险资本市场，加速西部地区高科技产业化；利用西部区域资本市场，运用西部高科技和资源优势，推动西部经济发展。

# 1 西部的基础设施建设

基础设施历来是西部经济发展中的制约因素，同时又是任何一个地区发展经济的重要基础，因此在开发西部的过程中，基础设施行业必然成为开发、投资的重点。中央已明确提出加强西部地区基础设施建设的具体措施和目标：近期内以公路建设为重点，全面加强铁路、机场、天然气管道干线建设，并实行“先行建设，适当超前”的方针。

## 1.1 西部地区基础设施建设的现状

### 1.1.1 西部交通基础设施的现状

西部地区自然条件差，幅员辽阔，自身财政经济实力又比较薄弱，长期以来，国家对西部地区的交通基础设施建设十分重视，在资金、技术、设计、施工等方面给予了大量投入，促进了该地区交通基础设施建设的发展。经过建国以来 50 多年的投资建设，西部地区的基础设施已得到了明显改善，形成了交通运输设施的基本框架与初步的网络格局，但仍不能适应国民经济发展特别是西部大开发战略的需要。

目前，西部交通落后的现状已成为西部经济发展的瓶颈。西部交通不仅数量少，而且质量差，公路、铁路、民航、水运及管道运输方式普遍存在不成网络、规模效益差等问题

#### (一) 公路建设

西部的公路总里程占公路、铁路、水运三种运输方式的 90% 以上，客货运输量公路占综合运输总量的比重也分别达到 94.3% 和 87.6%。可见，公路运输在西部地区综合运输中占主导地位。

但是，目前我国西部地区公路存在“一差两低三不足”的问题。

“一差”是指西部地区公路网的行车条件差。高级、次高级路面里程比重较低；除少数地区和局部路段外，由于路况差，抗灾能力弱，缺少必要的桥梁和防护工程等因素，导致西部大部分地区公路联网水平低，行车速度慢。因此，“行路难”在西部地区十分突出。目前，西部公路网中，高级、次高级路面里程比重只有 29.5%，比全国平均水平低 10.3%，比东部地区低 20.8%。

“两低”是指西部地区公路技术等级低、通达水平低。到 1998 年底，西部地区共有高速公路 1171 公里，占公路总里程的比重仅为 0.3%，是东部地区高速公路里程比重的 1/4；三级及二级以上标准高等级公路 2.28 万公里，占总里程的比重仅为 6.3%，是东部地区的 1/3；而四级公路和等外公路比重却分别高达公路总里程的 51% 和 26%。公路网

通达深度也严重不足，1998 年底，西部地区不通公路的乡镇和行政村分别为 452 个和 42530 个，分别占全国总数的 76% 和 45%。

“三不足”是指西部地区公路建设资金不足，它是导致西部地区公路网络质量差、等级低、通达深度不足的根本原因之一。

以上三方面特点决定了今后发展西部地区交通运输业的重点和难点，同时也将成为西部公路建设的主攻方向。

## （二）铁路运输

铁路运输也存在两个较为严重的问题：首先是地理环境不良。西部地区尤其是西北地区，自然地理环境比较复杂，戈壁、沙漠、高原以及崇山峻岭成为铁路网建设的巨大障碍，造成铁路运输受阻，难以畅通运行。西北地区几大出口如陇海路孟塬至潼关段、襄渝铁路安康至达县段、宝成铁路宝鸡至凤州段、宝兰铁路石嘴山至乌达段，以及陇海铁路宝鸡至天水段、兰新铁路乌鞘岭段，都是限制行驶区段。总之，地理障碍造成西部地区铁路网分布呈现出树枝型，没有形成干线回路。

其次，西部地区铁路运输能力也比较低。这又表现在以下两个方面：一是运输设施比较落后。从运输线路来看，全国铁路运营里程中，复线里程在 1986 年已占铁路总里程的 20% 以上，而西部地区到 1989 年这一比重仍只有 5% 左右。从运输工具看，西部地区铁路蒸汽机牵引区段仍占 2/3 左右。二是运输效率低。1989 年，西部地区铁路货运密度为每公里 1236.6 万吨，分别是全国和东部五省平均水平的 63% 和 39%。

除公路铁路运输外，西部地区在民航运输方面也存在航线数量少等问题；水运也一直处于萎缩状态，未得到有效开发，如汉江航道里程比解放初缩短了 2/3 以上；管道运输仅限于油田以及周围的较小区域内。这些状况足以说明西部地区交通基础设施的形势极为严峻。

### 1.1.2 西部地区邮电通讯等基础设施的现状

通信网干线主要集中分布在东、中部地区，西部地区则网络稀疏，设备落后。

邮电通讯的地区布局与人口分布、经济发展等有着密切的关系，具有全程全网、服务普及的特点。我国邮电通信设施建设也同样存在着东西部间的差距。一是电信干线主要是以北京为中心呈辐射状分布，尚未形成完善的网络。西部地区仅仅有几条模拟微波构成干线主体。二是邮电业务量、新型业务量的增长和省内通信建设规模，为沿海地区较大内陆地区较小。1998 年东部地区邮电业务量占全国的 65.59%，而西部地区仅占全国的 11.23%。其中名列前八位的省市依次是广东、江苏、浙江、上海、山东、北京、辽宁、福建，均为东部地区省市。新型业务如国内特快专递、移动电话的用户，西部地区分别只占全国的 34% 和 25%；市内电话交换机容量，西部地区只占全国的 30% 左右；西部地区国内长途电话线路也仅占全国通达线路的 18%。广东、江苏、福建、上海、北京等已建立起现代化、立体化的省级通信网，成为全国通信网建设的先行者，而西部广大农村的邮电通信还相当落后。同时，西部地区经济基础薄弱，技术水平落后，筹资能力不足，机制不活，这些都是导致西部基础设施投资不足的原因。

表 1-1 交通运输、邮电通信的投资比重及其在地区间的分配比例 单位：%

	年代	投资比重	东部	中部	西部
七五期间	1986	15.9	60	24.5	15.5
	1987	14.1	61.3	26.5	12.2
	1988	13.5	62	25.9	12.1
	1989	10.7	63	23	14
	1990	12.2	62.2	23.4	14.4
八五期间	1991	15.6	60.5	24.9	14.6
	1992	14.9	65.1	21.8	13.1
	1993	19.5	60.8	24.7	14.5
	1994	21.3	62.3	25	12.7
	1995	21.4	61.7	23.8	14.5
九五期间	1996	21.5	62.2	22.9	14.9
	1997	22.2	61.6	21.9	16.8
	1998	27.3	63	19.1	17.9

## 1.2 加快西部地区基础设施建设的战略意义

### 1.2.1 基础设施建设在西部大开发中的战略地位

基础设施是经济增长的必要前提，它对促进经济增长与社会发展具有非常重要的作用。

从基础设施与经济增长的关系看，世界银行认为即使不能称基础建设为牵动经济火车头，至少它也是促进经济发展的“车轮”。美国西部开发过程中遇到的最大的问题是交通问题。三次交通革命解决了这一问题，第一次是收费道路建设，第二次是 19 世纪初期开始的运河建设，第三次是 19 世纪 50 年代开始的铁路建设。1860~1890 年间，美国铁路总长度由 31246 英里增加到 166703 英里，超过了同期欧洲铁路总长度。交通特别是铁路建设，成为“经济发展的先导”。不论发达国家还是发展中国家，基础设施建设都能大大降低生产成本，并有利于增加出口。在经济衰退期间，基础设施建设与维修所花费的公共支出，是刺激经济增长的有价值的政策工具。比如依靠劳动密集型方式发展基础设施，有助于扩大就业。美国“大危机”时期采取的罗斯福“新政”及亚洲金融危机时期我国政府采取扩大基础设施投资、刺激内需的做法，都是比较典型的例子。

从基础设施与社会发展的关系看，基础设施建设的重要作用也毋庸置疑。具备最基本的基础设施是确定社会福利程度的基本标准。贫困地区的居民，不仅经济收入水平低，而且明显缺乏必要的基础设施，如起码的清洁水、道路、卫生条件等。道路交通的缺乏，使落后地区的产品难以运出来变成商品，减少了当地居民为城市提供商品和服务的机会，在贫困地区修一条路，对改变当地的生产与生活条件，加快脱贫致富步伐具有重要作用。

### 1.2.2 影响西部基础设施建设的的主要因素

由于大多数基础设施建设投资规模巨大，建设周期长，具有很强的公益性和规模经济特点，难以完全按市场化运行来收回投资，也无法单靠地方的力量投资兴建，需要国家、地方、私人共同参与，形成多元化的投资格局。但从西部基础设施建设的投融资现状来看，西部地区仍以靠政府、靠国家的单一投入渠道为主。

基础设施建设作为一个先导性产业，基本上是供给主导型的，特别是在经济发展初期阶段。西部地区基础设施建设仍十分落后，而造成西部基础设施投资不足的原因是多方面的：

（一）基础设施具有的投资周期长，投资强度高，一次性投资需求量大，资金回收期长，风险程度高，利润率一般较低等特征。在市场经济条件下，基础设施项目的建设对于受市场信号支配的商业性资金缺乏天然吸引力，在自由竞争中处于不利地位，往往造成基础设施项目资金集中不足甚至短缺。

（二）基础设施产品的价格偏低，影响了地方政府和企业对基础设施投资的积极性，造成基础设施主要靠政府投资，而中央政府又建设资金不足，使得基础设施成为国民经济发展的薄弱环节，“瓶颈”现象不断加剧。

（三）经济实力弱严重影响地方财政收入。基础设施建设主要依靠政府投入，但西部地区经济实力弱，如陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆五省国土面积占全国的 1/3，GDP 却只占 1/20，人均收入远远低于全国平均水平，这就严重影响了当地财政收入，从而拉大了投资能力的差距。1998 年，该五省基本建设总投资不及广东一省的 39%。投资总量不足，基础设施落后的面貌难以有很大改观。

（四）中央财政能力的下降，降低了中央政府对中西部基础设施的投入水平。改革以来直到“九五”中期，国家财政占 GDP 的比重下降（由 1979 年的 28.4% 降到 1996 年的 10.9%），中央财政收入占全部财政收入总额的比重下降（由 1981 年的 26.5% 降为 1993 年的 22%），中央财政能力的下降，制约了中央对落后地区的转移支付力度，其中用于基础设施建设的专项性转移支付严重不足导致资金供需缺口不断扩大。

（五）经济增长滞后，导致基础设施建设的需求不足。基础设施虽然具有先导性，是供给型的，但是基础设施建设本身并不是目的，其最终目的仍必须是促进经济与社会发展。在市场经济条件下，基础设施建设与经济的联系更加密切，市场需求对基础设施提出了更大的动力和拉动作用。改革开放以来沿海地区基础设施建设的高速发展，一个重要原因是东部地区经济增长对基础设施的需求更强烈；而 1980 年到 1994 年西部工业总产值占全国的比重下降 2 个百分点（由 12.4% 降为 10.4%）。由于经济增长乏力，一些现有基础设施项目尚不能充分发挥作用，形成了对基础设施建设的有效需求的约束。

（六）西部地区投资体制的市场化改革受需求不足、效益不高的影响，难度较大。改革以来，国家逐步改变对基础设施的单一投资体制，逐步形成了多元化的投资体制。除了中央与地方加大投资外，各地还采用地方集资、贷款、发行债券、利用外资、转让经营权等形式筹集建设资金，在公路、航空、邮电等领域开始形成了以利润为导向的市场化的投资

建设与运行机制。沿海地区由于经济实力较强、民间资本充裕、市场化改革步伐快，市场化融资步伐明显强于中西部地区，形成了一定的自我生长机制。西部地区经济基础薄弱，自身公共基础设施难以作为收费项目，很难实现自我良性循环。

（七）政策扶持不够在投资体制还不健全的情况下，国家给予基础设施的优惠政策少。再加上西部地区的财政收入较少，造成西部地区地方政府对加强基础设施建设投资乏力。

西部地区基础设施与投资方面存在的问题是一个多种因素互相制约的“增长陷阱”经济增长不足，导致地方缺乏足够财力，无法提供良好便捷的基础设施，投资环境难以改善，从而制约了经济的增长，形成了这样一种恶性循环。

### 1.2.3 加快西部地区基础设施建设的紧迫性

交通运输属于国民经济的基础结构，是支撑国家、社会经济运行的公用服务

设施，尤其是实施西部大开发，对交通运输的依赖性将明显增强。历史经验表明，生活水平发展越快、现代化程度越高，就越要求有完善的交通基础设施。由于西部资源丰富，交通运输对于空间、地域与时间具有极强的依附性，其基础设施在空间上不能调剂，在时间上不能存储、不能挪用，因此要求交通建设必须与西部大开发在时间上、地域上密切配合并适当留有余地才能发挥效用、满足需求。另外，交通建设投资大、工期长、配套慢，运输能力的短缺并非临时突击所能弥补，必须超前建设而且西部地区综合交通网络建设滞后，各种运输方式能力均不足，实施西部大开发将会时时感受到交通运输的严重制约。在经济发展较慢的西部地区，投资于交通建设不仅可以带动钢铁、建筑材料、能源、机械等行业的发展，而且可以大量吸纳劳动力，解决就业压力。同时不断扩大运输网、不断改善的交通条件还可扩大市场，诱发潜在的运输量。因此，在实施西部大开发初期，加快发展交通运输业是第一位的任务，要加快和加强交通运输建设，促进综合运输体系的形成，实施交通运输由滞后型向适应型转变，支持西部大开发的顺利实施。

国民经济的发展和人民生活水平的提高，将促使客运需求总量快速增长预计未来十几年中客运量的增长速度会高于货运，人均出行次数大幅度增加，旅行距离也将呈现延长趋势。客流构成中出行目的将发生明显变化，旅游、求职、私人经营活动等旅客比重将进一步增加，旅客对旅行质量也将提出越来越高的要求。与货物运输相比，旅客运输可能受市场影响更加明显。目前，铁路已采取了提高列车运行速度，改善重要车次的到发时间等一系列措施，加上运价相对低廉的优势，应能够对运送中远程普通旅客，特别是农村剩余劳动力向外转移保持一定吸引力。公路、民航以其速度快、舒适度高、服务质量相对较高的优势，在人民生活水平不断提高，越来越重视旅行条件的当代社会中发挥着重要作用，将继续吸引更多的旅客。从空间上看，这两种运输方式的吸引范围也越来越广泛，几乎可以完全适应各种运输距离的要求。因此，在实施西部大开发过程中，加强交通运输业的建设至关重要。

基础设施建设是中央确定的西部大开发的重要内容之一。西部地区铁路和公路网密度仅相当于全国平均水平的 40% ~ 50%、沿海地区的 20%，机场、电力、通讯等设施的建

设也远低于全国平均水平，仅高昂运费这一项就使西部拥有的劳动力便宜、地价低廉等优势打了折扣。长期以来，落后地区为谋求发展，常常选择“赶超”发展战略，通过大规模的工业化，以高速度、高指标、高投资为内容来实现经济的增长，往往忽视基础设施这些“社会先行资本”投入领域，加剧了经济“瓶颈”。由于交通瓶颈的制约，西部丰富的资源运不出来，而当地人口少，市场有限，难以使资源优势变为经济优势。所以，西部大开发，基础设施建设必须先行。这既是为了给西部经济的发展创造良好的基础条件，也是保证西部政治安定、社会发展、民族团结、边疆稳定的需要。没有一定的基础设施，开发资源、发展经济将成为一句空话，更不可能实现可持续发展。基础设施建设在西部地区大开发中居于先导和基础地位。

西部地区大部分省份是资源富集的省份，按理说通过开发资源，是应该走上治穷致富之路的。但是，由于水、电、路等基础设施差，许多地方特别是一些富集资源的地方，因不通公路或路况很差，电网没有到达，水源尚未解决，通信条件差，而只能望资源兴叹。当前，落后的基础设施已日益成为制约西部地区经济发展的障碍：

一是制约了资源开发。陕北的煤炭、新疆和青海的石油资源，大部分因此而长期处于待开发状态。

二是制约了生产的发展。宁夏的煤炭、青海的盐类资源，由于外运出口的限制，经常造成积压。至于因货流不畅而使生产企业产品、原料不能及时调出、调入而延误生产的情况，更是时常发生，农产品也因此而陷于买难卖难的困境。

三是制约了贫困地区的经济开发。这些地区由于路网稀疏，交通闭塞，运输方式仍以极为原始、落后的肩挑畜驮为主，缺乏产业开发所必须的交通条件。

四是制约了对外开放。陇海——兰新欧亚大陆桥虽已开通，但这一主干道上的限制区段以及水平较差的线路质量，远远难以适应大陆桥运输的需要。

因此，基础设施建设在西部大开发中具有举足轻重的地位和作用，这和建高楼大厦一样，没有符合标准的、牢固的基础，高楼大厦就建不起来，勉强建起来也终究会垮掉。开发资源，搞经济建设，没有一定的基础设施作后盾，同样是难以进行的。所以，当前摆在西部各省区市政府面前的首要任务就是，在国家的大力支持下，为实施西部地区大开发战略扎扎实实打好基础，针对当地的薄弱环节，制定出积极而又切实可行的计划和措施，并采取适应大开发需要的新思路、新机制、新办法。

#### 1.2.4 加强对西部基础设施建设财政投入的必要性

西部大开发的战略决策是基于“两个大局”的宏观背景，为逐步缩小东西部地区的发展差距，实现整个国民经济社会可持续发展而提出的，其本身意味着是一种国家和政府行为。但今天的西部大开发是在社会主义市场经济条件下进行的，决非过去计划经济时期那样的完全政府行为，因此这就决定了必须充分发挥市场机制作用来推进。这样，政府与市场的合理分工协作将会贯穿于西部大开发的整个过程之中。而在不同阶段，政府与市场各自作用的范围与力度会有所不同。处在体制转轨期或弱市场情况下，特别是在西部大开发初始阶段，政府作用最为重要，其运作力度更应加大。

肯定了政府在西部大开发中的重要地位，财政所要发挥的作用也就显而易见了因为政府行为必然要求财政政策的紧密配合，尤其是在弱市场现状和西部大开发初始期，政府行为和最有力的支持是体现在政府财政资金投入和政策投入上的从整个国家经济社会可持续发展角度看，西部大开发是最具有全方位的国家动员感召力的，政府财政资金投入和政策投入应当“双管齐下”、不遗余力但在中央财政资金投入有限的情况下，一方面需要研究财政资金投入的重点，选择投入方式，讲求投入效益另一方面需要加大财政政策投入力度，相对于有限的有形资本投入来说这可能更为重要。政策投入不但可以产生激活、放大全社会资本参与，产生非挤出效应，而且可以更有效地调动和发挥各创业主体的潜力，进一步实现更宽广的生产力解放。

东南沿海地区的发展经验表明：政策出效益、政策促发展，政策和制度是最大的潜在社会资本。若西部地区有政策的吸引，在如今沿海地区投资机会减少的情况下，东部地区的投资者会带去资金，带去管理、人才、市场和品牌，有利于西部开发。对国家来说，一方面可以减少国家财政直接投资的压力，另一方面可以提高资金的使用效率，从而使西部开发由原来的政府行为变为市场行为和企业行为，由原来的被动行为变为主动行为，由原来的少数人行动变为广大投资者的群体行动。

基础设施建设作为西部大开发的先行资本，也必定要求财政资金的投入，更重要的是财政政策的倾斜

## 1.3 西部地区现行的财税政策

西部地区经济发展缓慢的原因是多方面的，但长期以来我国所实行从东向西依次梯度递减的倾斜财税政策则是一个不可忽视的因素。而且随着市场经济的发展，这种倾斜性的财税政策已越来越不适应西部经济发展的需要。

### 1.3.1 税收制度设计的不合理制约了西部经济的发展

首先，现行资源税征收范围窄，税率偏低，不利于西部经济发展。现行资源税征收范围仅限于6种矿产品和盐，采用定额税率，且对大部分资源没有征税。西部大多属于资源丰富的地区，长期以来由于资源产品价格较低，开发和生产出来的资源产品运到东部发达地区进行加工、出口，资源产地得不到资源的高额附加值，输出资源的价值被大量的转移到东部，东部地区又以高价向西部地区销售产品，形成一种利益倒流机制。自然资源开发并没有使西部资源产地受益，资源优势未能转化为经济优势

其次，我国现行的“生产型”增值税加重了西部企业的税收负担。西部地区的GDP从1996年到1998年分别为全国的14.16%、14.44%和14.54%，增长极为缓慢，一个重要原因是受现行增值税的影响。如企业购进固定资产进项税不能进入抵扣环节、对收购农产品为原料的生产企业和运输费用分别采用10%和7%的扣除率、冶炼企业向小规模纳税人收购的原料只能抵扣6%等。重工业企业的资本有机构成较高，设备购置费用数额