# 西部大开发中的财政投资政策研究

来源：网络 作者：七色彩虹 更新时间：2024-06-27

*\" 摘要：对西部的财政投资政策应遵循市场导向、对内对外同时开放、可持续发展、“物质”资源与人力资源并重、政策性与有偿相结合等原则；要提高中央财政在西部地区投资的比重，对西部地区企业实行适度的投资补贴，加大国家财政贴息和信贷支持的力度，充分发...*

\" 摘要：对西部的财政投资政策应遵循市场导向、对内对外同时开放、可持续发展、“物质”资源与人力资源并重、政策性与有偿相结合等原则；要提高中央财政在西部地区投资的比重，对西部地区企业实行适度的投资补贴，加大国家财政贴息和信贷支持的力度，充分发挥国家财政投资的诱导作用，引导民间资本参与西部开发。

关键词：西部大开发财政投资投资政策

实施西部大开发战略，加快西部地区发展，是“十五”时期的重大战略部署。财政投资政策作为国家宏观经济政策的重要组成部分，与区域经济发展密切相关，是政府调控经济运行、缩小东西差距的一种行之有效的手段。总结西部发展中财政投资政策的经验教训，抓住此次西部大开发的机遇，制定科学、合理的财政投资政策，不失为加快西部发展的一种可行和现实选择。

一、我国在西部财政投资的现状及问题

回归分析表明：GDP增长速度与固定资产投资增长速度呈高度的正相关，其简单相关系数1983－1997年间为0.786.因此，加快西部地区经济发展的一个重要方面应该是加大财政用于西部地区投资的力度。但必须看到，当前西部地区财政投资仍存在一些问题。如不引起重视并采取措施加以解决，势必影响西部开发的实际效果。主要是：

第一，财政对西部的投资资金来源单一，资金量有限，在近期内亦不会有较大幅度的提高。虽然我国允许政策性银行通过发行金融债、政府担保债以及通过吸收业务范围内的开户企事业单位的存款等方式筹措资金，但受金融市场发育尚不完善等多方面原因的限制，这部分非财政资金数额较小，比重较低。在当前财政困难的情况下，不仅使财政对西部投资数额较小，而且增长速度较慢，对加快财政投融资发展、发挥投融资的作用都有一定的消极影响。同时，由于中央财政投资一般都需要地方给予一定的配套资金，而西部因地方财力有限，大多属于‘吃饭“财政，在筹措地方配套资金方面往往存在一定困难，地方政府往往没有能力进行大规模的基础设施和生态环境建设，由此影响了西部投资环境的改善。

第二，对西部地区的财政投资的投资结构不尽合理，投资效益低下，浪费较大。这主要表现在两个方面，一是财政投资过多地体现了政府的意愿，出现一定的政府项目，造成本金回收困难，偏离了投资的有偿性原则；二是财政投资过于信用化，偏离了投资的政策性原则。一些地方政府为追求较高的经济发展速度，将投资集中于投资回收期短、效益高的产业，使财政资金过干信用化，严重偏离了投资的政策性，而且由于投资的重复性和盲目性，造成投资效益低下。

第三，财政投资法制不健全，政策性银行的业务活动不规范。在财政投资体系中，尤其在政策性银行的业务活动中存在着不少不规范的做法。较为突出的是：缺乏相应的法律法规，难以限定、约束和规范财政投融资体系的投资范围和投资方向。由于管理不善以及制度上的缺陷，致使一些国家投资项目的效率不高，有的甚至把资金挪作他用；没有以法律形式保障财政投融资机构在不超过规定范围和方向的前提下为实现保本微利经营原则而应拥有的项目自主选择权；没有规定政府应多渠道、多方式地从财力上给予支持，造成目前政策性银行财源单一、财力不足的局面。

二、制定西部财政投资政策应遵循的原则

实施西部大开发是一项跨世纪的工程，无疑需要巨大的投资。但是，这次西部开发的主体主要是民间投资而不是各级政府，国家主要依靠财政投资政策诱导民间资本参与西部开发。同时，随着新一轮产业结构的调整，加入WTO在即以及国家直接配置资源范围的缩小，设想单纯通过对西部地区进行大规模的财政投资来加快发展已经不现实。因此，在西部地区的开发中，需要有新思路、新方法和机制，在制度、管理和政策上要大胆创新。今后国家财政投资支持西部开发的总体取向应是；通过加大财政资金的投入，逐步改善西部地区的投资环境，吸引和诱导民间资本尤其是企业、私人和外商参与西部开发。在西部大开发过程中，制定与实施财政投资政策应遵循以下原则：

（一）坚持市场导向原则。西部大开发是政府搭台，最终要由市场来唱戏。在政府宏观调控的指引下，一定要充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，把西部发展的目标和实现途径统一起来考虑，把西部发展问题和体制问题统一起来考虑。东部经济的快速发展已经给了我们重要的启示。改革开放以来，虽然国家对沿海地区给予了很大支持，但这种支持更多的是市场经济的政策，通过市场机制实现生产要素的大跨度组合。沿海地区工业化需要初始资本积累，这些资本不仅来自全国各地，而且还有外商的投入，因为沿海地区市场经济政策活，各地的资本、人才和资源流向那里，在那里结合会产生较大的效益。其结果有力地促进了东部沿海地区经济的繁荣。因此，制定加快西部大开发、刺激西部经济增长的财政投资政策，必须坚持市场导向原则。

（二）坚持对内对外同时开放的原则。西部财政投资应坚持对内开放与对外开放双结合的原则，把增强自身开发能力与全方位开放结合起来。我国加人WTO后，随着市场准入的放宽，将会有更多的外资进入中国市场。在投资结构上，加大中央财政投资力度的同时，可以采取、控股、参股等多种形式，广泛吸引部资金入股，形成地区经济利益共同体。过去，国家在西部地区的财政投资，主要是采取中央投资、地方配套的办法。为充分发挥财政投资的诱导作用，今后应更多地采取合资、控股、\" 参股等多种形式，建立产权多元化的股份制企业。

（三）坚持突出重点、分步实施的可持续发展原则。西部开发是一项庞大的系统工程，需要相当长的时间，必须按步骤、分阶段实施。因此，我们在制定西部财政投资政策时，应把中长期开发与解决当前重大问题结合起来，抓住影响经济发展各个阶段的主要矛盾，选准能够带动西部经济增长和产业升级的支柱产业和重大项目，进行投资改革的重点突破，支持高新技术企业发展，实现经济效益和发展后劲相统一。要利用投资杠杆，大力进行基础设施和生态环境建设，综合治理江河污染、水土流失和荒漠化，保护好生态环境，做到经济效益和生态效益的统一，人与自然的和谐统一，实现经济社会的可持续发展。

（四）坚持“物质”资源与人力资源并重的原则。在知识经济时代，国家之间、地区之间综合实力的竞争说到底是科技的竞争、人才的竞争，人力资本对经济发展的重要性已被实践所证实。一个国家或地区经济发展水平同其自然资源的丰裕程度的相关性已不明显。例如，自然资源丰富的非洲却是经济上落后的地区；相反，日本、以色列等经济发达国家和地区的自然资源却非常贫乏。这就是人们通常所说的“富饶的贫困”和“贫乏的富裕”。二者的区别在于前者拥有的是物资生产要素，而后者拥有的是人力生产要素。因此，在西部开发中我们既要制定出有利于自然资源开发的财政投资政策，也要制定出有利于人力资源开发的财政投资政策。为了大力发展科学教育事业，必须制定出吸引和留住人才的优惠政策，以鼓励优秀人才到西部地区建功立业。

（五）坚持政策性与有偿性相结合的原则。投资方向的政策性要求资金主要投向投资风险高、数额大、微观收益率低但又为国民经济发展所必不可少的产业领域，促进产业结构的合理化，要体现政府的意图。经营方式的有偿性要求财政投资不以盈利为目的，实行保本微利经营，贷款利率综合水平要低于市场利率，但不排除某些项目高于市场利率。

为提高国家财政投资的经济效益，今后国家财政投资对西部地区的支持，应把产业政策和区域政策有机地结合起来。在安排国家财政投资时，一定要讲求效益、突出重点。既要有产业支持的重点，又要突出地区重点。千万不能采取撒胡椒面的方式。

三、促进西部发展的财政投资政策取向

“十五”期间，国家实施西部大开发的重点是抓好基础设施和生态环境建设，发展科技、教育。这需要国家财政政策的大力支持，其中，政府投资政策将起到十分重要的作用。试提出几点建议：

1. 提高中央财政在西部地区投资的比重。西部地区的基本特征是；地域辽阔，发展水平较低，对外交通不便，基础设施落后，投资硬环境较差。加强生态环境和基础设施建设，无疑将需要大量的资金投入，尤其是国家财政资金的投入。

为加快西部地区大开发的步伐，今后中央应进一步加大对西部投资的力度，逐步提高国家财政在西部地区的投资比重，力争在“十五”前期将国家财政投资的重点转移到西部地区，使西部人均占有国家财政投资额超过东部沿海地区。而且，目前沿海地区已经初步具备了独立发展经济的条件，国家把投资重点转移到条件较差的西部地区，对沿海地区的经济增长并不会产生太大的影响。当然，在这种战略重点转移的过程中，必须正确处理好国家投资在三大地带之间分配的比例关系。从人均占有量来看，应大体呈现出西高、中中、乐低的格局。

2. 对西部地区企业实行适度的投资补贴。目前中央直接配置资源的能力已大为下降，今后国家已不可能再像过去那样通过重点项目的投资布局来调节各地区的产业发展方向。为鼓励外商、国内企业以及私人资本到西部欠发达地区投资设厂，当前我们很有必要借鉴一些发达市场经济国家的经验，实行以企业投资补贴为主的投资诱导政策。也就是说，中央政府可以从现有的预算内资金中拿出一部分，或者通过其他渠道筹集一部分资金，对在国家划定的特定开发地区新扩建且符合一定条件的企业提供一定比例的投资补贴。当然接受补贴的企业必须符合该地区的长远发展方向，能够为当地创造较多的就业机会，并带动一大批相关产业的发展。

实行投资补贴的主要目的，就是通过政府补贴将西部欠发达地区的资本利润率提高到接近发达地区或者全国的平均水平。在市场经济条件下，如果没有这种补贴，追求利润最大化的社会民间资本一般不会到欠发达地区投资的。很明显，实行企业投资补贴政策，可以充分发挥市场机制的作用，用很少一部分资金引导大量的社会闲散资金来加快西部欠发达地区的开发，使之逐步成为投资家、企业家的乐园。当前，可以考虑对西部一些地区的高科技企业、特色产业和国有企业改造，实行一定的财政投资补贴，以刺激民间资本投资。

3. 加大国家财政贴息和信贷支持的力度。为促进西部地区的发展，支持西部地区调整产业结构，中央应加大对西部财政贴息的力度，并逐步扩大产业范围。当前，可以考虑对西部地区重大基础设施和基础产业基建项目、资源综合利用项目、“三线”军工企业和大型国有企业技改项目贷款，给予一定的财政贴息。这种财政贴息的目的：一是引导民间资本到西部发展基础设施、基础产业和高新技术产业；二是发挥现有资产存量的优势，加快资源性城市产业结构调整和军转民的步伐。很明显，如果采取财政贴息的办法，中央只要使用少量的资金，就可以吸引大量的社会民间资本来参与西部的开发，从而起到“四两拨千斤”的作用。

在信贷支持方面，国家信贷管理政策也应适度向西部地区倾斜，以引导国内外资金向西部地区流动。国家开发银行、农业发展银行等政策性银行，应明确其贷款的地区投向主要是中西部地区，以支持中西部地区的基础设施建设、农业开发、基础产业发展和生态环境保护。此外，还要进一步提高国际金融组织和外国政府优惠贷款用于西部地区项目的比重，并在贷款担保和归还方面给予相应的支持。世界银行等国际金融机构对西部普及教育、医疗、卫生等社会发展项目的软贷款，要由中央政府提供担保，并从中央财政预算中拨专款偿还，以减轻其对西部地方财政的压力。对一些资金利税率低、银行贷差较大的西部地区，可设置有一定浮动的贷款差别利率，或者通过财政贴息，支持西部企业的间接融资。

4. 充分发挥国家财政投资的诱导作用，引导民间资本参与西部开发。今后国家在安排财政投资时，在财政投资结构上，应按照“有所为、有所不为”的原则，适当减少直接投资的比重，逐步增加间接投资的比重，并采取合资、控股、参股等多种形式，支持西部地区大开发。国家对西部的财政投资应重点投向全国性的重大基础设施和生态环境建设。尤其是，西部地区公路和铁路网的建设，地区间和国际大通道的建设，全国重要的邮电、通信、机场和石油天然气管道建设，以及一些重大的城市基础设施建设等，都需要国家直接参与投资。

对于符合中长期投资计划的项目，应吸引民间资本参与投资、健设和经营活动，尽可能让市场机制充分发挥作用。在当前西部基本设施建设存在缺口的情况下，提高投资效益很重要，而市场机制可以提高基础设施投资的经济效益。通过运用国际通行的BOT模式，经济效益好的基础设施项目固然可以吸引民间资本参与，经济效益不好的项目也可以通过良好的制度设计，提高投资预期收益。对一些必须财政出资的基础设施项目，也可以吸引民营企业参与。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn