# 中长期财政投资的方向和重点

来源：网络 作者：雾花翩跹 更新时间：2024-03-31

*财政投资政策是国家宏观经济政策的重要组成部分，是政府直接参与资源配置的手段，它作为社会投资资金的重要来源渠道之一，对全社会投资的总量和流向、对产业结构的优化和升级、对生产力布局的合理调整，都发挥着十分重要的宏观导向作用。现在正值制订“十...*

　　财政投资政策是国家宏观经济政策的重要组成部分，是政府直接参与资源配置的手段，它作为社会投资资金的重要来源渠道之一，对全社会投资的总量和流向、对产业结构的优化和升级、对生产力布局的合理调整，都发挥着十分重要的宏观导向作用。现在正值制订“十五”规则之际，本文侧重就我国中长期财政投资的方向和重点提出一些初步看法。

　　一、支持结构优化和升级是未来财政投资政策面临的重大使命

　　当前中国经济处于一个极其重要的发展阶段，工业化现代化的任务十分繁重。工业化程度的高低，是衡量一个国家经济发展水平以及综合国力的一个重要标志。新中国成立以来，特别是改革开放以来，随着国民经济的不断发展，我国的工业化取得了辉煌的成就。但是，工业化在我国仍是一项尚未完成的任务。我们不能因为目前工业产品过剩，出现了“买方市场”，就认为我国的工业化过程已经完成。判断一个国家所处的阶段，要考虑的因素很多，但主要是人均收入水平以及工业在GDP中的比重、三次产业结构、城市化水平等。按照世界银行最新修订的标准，人均国民生产总值在7863125美元之间的国家属于中等收入国家，即工业化国家。1997年我国人均国民生产总值为860美元，1998年大约为915美元。从这单一的指标看我国似乎已进入中等收入国家的行列，但从就业结构、城市化水平等方面来看，我国还具有明显的低收入国家特征。现在我国非农产品的增加值大约占国内生产总值的80%左右，但是非农产业的从业人员仅占全社会从业人员的50%，城镇人口只占总人口的30%。上述情况表明，中国当前和未来的经济发展必须进一步推进工业化现代化进程。

　　工业化的实质是结构调整，也就是从产业的低级形态不断向产业的高级形态演化。而加速中国产业结构升级，不仅是当前我国经济发展和结构调整中的一个最为紧迫的任务，而且也是整个社会主义初级阶段实现工业化发展战略目标面临的一项根本性任务。我国仍是一个经济相对落后的发展中国家，这一方面表现在生产力总体发展水平不高，另一方面表现在产业结构现状的落后。目前从总体上讲，三次产业的分布结构比较粗放和落后，各类产业的整体素质较低，技术落后，设备老化，产业趋同性、产品雷同性、功能单一性问题非常突出，产品结构与市场需求脱节程度越来越大，一般产品生产能力过剩，许多行业和产品的生产能力已大大超过市场容量，但高水平加工能力和新产品开发能力严重不足。这说明当前我国产业结构状况矛盾突出，远远不适应社会需求结构变化的趋势，不适应国民经济发展的要求，不适应当今世界技术进步的潮流。据有关研究，21世纪将是一个经济、科技竞争更加激烈的时代，而世纪之初的一二十年更为关键。这一时期是国际经济全球化趋势最明显的时期，也是中国经济与结构变动最为剧烈的时期，中国的产业发展将面临着国际国内市场十分严峻的挑战。在国际上，我国面对着世界科技革命日新月异的发展，国际竞争和综合国力较量日趋激烈，以及发达国家在经济、科技占据优势，对我们构成巨大压力的新形势，许多发达国家和一部分发展中国家，为了争夺市场，提高本国的竞争地位，正以推动本国传统产业向现代高新技术产业过渡为主攻目标，大力推进产业结构调整。在国内，中国已进入经济的持续快速增长阶段，出现了需求结构的新的剧烈变动，同时中国经济发展与世界经济发展的进一步融合，使国内外市场界限逐步消失，出现了经济市场化、国际化日益强化的新趋势。在上述国际国内未来发展的新态势下，中国经济发展要能够取得成功，唯一的出路在于：依靠科学进步，加速结构调整步伐，实现产业结构的优化和升级，提高经济整体素质，增强在国际国内的市场竞争能力。因此，对我国的产业结构进行优化和升级是关系今后国民经济发展全局的一个重大战略问题。

　　现代经济发展表明，在经济结构调整的过程中，政府具有不可替代的作用。市场机制在经济外部性、垄断、扶植新产业、鼓励技术进步等情况下，存在失效的现象，为弥补市场机制在资源配置和结构调整方面的固有缺陷，政府以降低社会成本或增加社会效益为准则，依靠产业政策进行主动干预，而财政政策尤其是财政投资政策是政府实施产业政策、推动结构调整的主要手段。如果没有政府对经济的干预和调控，缺乏财政的有力配合和支持，实现产业结构的优化升级必然会严重受阻。因此今后的财政投资政策必须从国民经济的宏观全局着眼，把支持产业结构的优化升级当作自身的一项重大使命。

　　二、对未来中长期财政投资方向和重点的若干考虑

　　深入分析，在今后一个时期产业结构优化和升级过程中，国家财政应把以下若干方面或产业作为投资的主要方向和重点：

　　第一，继续支持社会公共基础设施建设

　　基础设施是国民经济的重要组成部分，它是为人类生产与生活提供服务不可或缺的物质载体和基本要素，在国民经济发展过程中具有重要的产业地位和战略地位。国际经验表明，社会公共基础设施是实现工业化的基础，特别是在工业化初期，包括基础设施在内的基础产业，更是推动经济快速持续增长的主动力，尽管我国目前所面临的国际经济环境、科技进步等与发达国家工业化初期相比，已发生了巨大的变化，尽管我国的消费结构多样化比发达国家来得更快，但这只能加大我国产业结构合理化的难度和紧迫性，要求我国的国民经济既能够尽快建立起重化工业基础和社会基础，又能够满足消费多样化的要求，而不能跳过工业化初期阶段所必须完成的任务。由此可见，大力发展社会基础设施如铁路、公路网的建设，城市化及城市基础设施建设等，仍是我国经济发展的不可逾越的阶段。此外，基础不仅通过自身的发展来推动经济增长，往往还通过为其它产业提供直接或间接的服务，来进一步推动经济发展。据统计，我国城市自来水供应量的70%，煤气供应量的77%，液化石油气供应量的30%，电力供应的80%都是直接用于生产之中。另有一些基础设施部门虽然不直接参与到生产过程中去，但都是生产所依赖的外部支持条件和技术保障，如电信的发达、道路的通畅都是生产正常进行所必需的基本条件。因此，基础设施在国民经济中应处于优先和超前发展的地位。

　　国家财政强化基础设施建设投资，既能有效刺激国内需求，迅速带动经济发展，又能避免重复建设，有利于调整改善投资与经济结构，而且投资风险小，长期经济效益和社会效益好，能为闲散资金找出路，为下岗职工和农村剩余劳动力创造较多的就业机会，有利于增加城乡居民消费，实现国民经济的不良性循环长期稳定发展。世界银行1994年《发展研究报告-为发展提供基础设施》深刻论述了基础设施与经济发展之间的关系，指出基础设施与经济产出是同步增长的-基础设施存量增长1%，GDP就会增长1%，各国都是如此。该报告甚至还认为，基础设施完备与否，有助于决定一国成功和另一国的失败，无论是在使生产多样化，扩大贸易，解决人口增长问题方面，还是减轻贫困(绝大多数穷人居住在农村地区，农业生产率和农村非农业就业增长与基础设施的提供密切相关)及改善环境条件方面，都具有显著作用。因此，借鉴国际经验，特别是考虑到中国当前内需不足、社会公共基础设施总体落后的现实情况，国家财政采取措施，加大基础设施的投资力度，无疑是一项符合国情的正确选择。

　　第二，着力强化农业基础地位。

　　我国是一个人口众多的国家，农业自然资源相对稀缺，人均耕地只有世界平均水平的1/3，人均水资源占有量只有世界平均水平的1/3，这一基本国情决定我国工业化、现代化必须同农业基础的稳固紧密地结合在一起，也客观上要求国家财政应高度重视农业投资。

　　农业是国民经济的基础产业和弱质产业，在国家的宏观调控中只能加强，不能削弱，尤其在当前农业连年丰收、农产品供大于求的情况下，更需要注意防止忽视、放松农业的倾向。从以往的经验教训看，当农产品的供给充裕、粮食等主要农产品库存增多时，人们往往容易产生盲目乐观的情绪，轻率地认为农业已经过关，出现忽视农业的倾向。由此也往往导致丰收之后出现农业徘徊甚至滑坡，结果造成农产品供求关系再度紧张，便经济工作的全局陷入被动。农业一旦出现问题，往往需要好几年才能缓过劲来。这几年我国经济能够克服亚洲金融危机带来的困难，农业作出了重大贡献。没有这几年农业的稳定发展，农产品供给充足，我们经济生活中的困难就会更大。因此，在当前整个经济工作中需要解决的矛盾和问题较多情况下，农业尤其不能出问题，这是关系到整个经济发展全局的大事。还需指出的是，当前农产品供大于求的状况只是阶段性的、结构性的，还不能说农业已出现了大量剩余，现在我国人均占有粮食只有800斤，比世界平均水平低一半。而且从今后的趋势看，随着人口数量的不断增长，人口与资源的矛盾将会日益突出，农产品供求形势也将会趋紧。因此，农业问题从中国当前及长远看都具有特殊的重要性，必须切实强化对农业的支持和保护，将农业摆在国家宏观调控的重要位置。

　　财政对农业投资的重点在于，支持那些风险大、投资经济效益低、对农业发展起着保护性、开发性或有示范效益的项目，如大中型农业基础设施、农业科研和新技术推广、生态环境保护等方面投资，这是其它农业投资主体所难以承担的，也是政府财政保护农业的重点所在。此外，从市场经济国家的经验及其中央与地方所处的地位看，不同政府级次的财政农业投资应该有所侧重。具体主要根据政府承担的农业生产建设与事业发展项目的受益范围大小、外部效果的有无，来划分各级财政农业投资范围，充分体现谁受益谁负责原则。就农业建设性、事业性投资权的划分看，大体应是：中央财政应主要承担关系国家经济发展全局、属于全国范围或跨地区、地方无力承担或不适宜由于地方承担的支出，如大江大河治理、大型生态农业保护工程、带有全局性、方向性的重点农业科技开发及大型粮棉基地建设等;省级财政掌握的投资，应主要包括全省性及跨地市水利工程建设，全省性农林水利事业发展项目，重大科技成果推广应用等;市地县财政应在承担本地区域农业工程设施建设与养护的基础上，重点发展优质高效农业、社会化服务体系及推广先进适用的农业技术等。

　　第二，对国民经济的支柱产业给予支持。

　　支柱产业在不同的国家及不同的发展阶段，无疑具有不同的选择。据有关研究，发展中国家支柱产业形成具有三个要素，即技术关联、市场需求与国家发展目标。由此出发，中国政府将机械工业、电子工业、汽车工业、石油化学工业和建设业作为跨世纪的支柱产业，重点加以扶持。无疑也是未来国家财政投资政策需要给予关注和重视的一个重要投资领域。

　　80年代以来，随着中国经济的快速发展和城乡居民收入水平的逐步提高，社会需求结构也发生变化。加快机械、电子、汽车、石化等产业的发展正是为了适应这种变化。目前中国经过几十年建设与发展，已建成了庞大的工业体系，但工业生产技术装备水平仍然比较落后，现在真正达到80年代末或90年代初期国际先进水平的技术装备不到15%。80%以上的生产技术装备仍停留在80年代初期的水平上。因此，工业以及整个国民经济都面临着进行大规模的设备更新和技术改造的艰巨任务，从而要求机构、电子、工业部门提供更先进的技术装备。从消费结构看，改革开放以来，随着城乡居民收入水平的提高，生活水平在解决温饱问题之后，已开始向小康生活过渡。在消费构成中，用于购买衣食的消费支出相对下降，而住、用、行的消费支出则逐年上升，这就对汽车业、建筑业发展提出了新的要求。因此，当前强调支持和振兴支柱产业是适应中国社会需求结构变化的正确选择。此外，还需看到，随着经济全球化进程的加快和国际贸易额的扩大，国与国之间的经济竞争日趋激烈，而支持和振兴支柱产业是改善贸易结构和提高中国经济国际竞争力的关键途径。传统贸易理论认为，一个国家生产的产品，只要具有比较优势，例如资源禀赋条件好，有廉价劳动力，在国际分工与交换中就能获得较高的比较利益。但是随着科学技术在工业生产中的作用日益突出，资源禀赋和劳动力的比较优势的作用逐步减弱，国际贸易中的竞争力越来越取决于产品结构、产业组织方式和科学技术开发与应用水平。中国作为发展中国家，尤其是发展中的大国，出口产品如果长期停留在以初级产品和劳动密集型产品为主的水平上，那么它的贸易条件将会恶化，在国际交换和国际竞争中处于不利地位。这一问\" 题在中国加入WTO之后将会变得更加严峻。即是说，中国的支柱产业如果上不去，不仅影响我们出口结构的优化，而且为外国相应的产品更多地进入中国市场开了方便之门。要改变和避免这种格局，适应中国加入WTO的形势要求，必须加快技术密集和附加价值高的支柱产业的发展，与发达国家之间产品生产和交换的分工逐步从垂直分工向水平分工转变。从以上分析可以看出，振兴支柱产业是中国经济发展面临的跨世纪战略任务，是提高中国综合国力水平及其国际竞争能力的重要一环。

　　中国支柱产业的振兴是关乎国家竞争能力的一个重大问题。为了有效地解决支柱产业发展的技术创新和规模经济，必须高度重视资金投入。由于机械、电子、石油、化工、汽车和建筑业都属于技术密集和资金密集型产业，并要求起点投资强度高，这样才能在较短的时间内形成经济规模，采用更先进的技术装备，否则靠零打碎敲，商品很难有市场竞争力。由于中国投资体制已发生变化，国家预算内的投资占全社会固定资产投资的比重不到10%。在投资主体多元的情况下主要靠企业自筹，但目前国有企业从资本市场上进行直接融资的机制还不成熟。因此如何集中资金加强对支柱产业的投资是振兴支柱产业面临的突出矛盾。基本思路有两条：一条是将市场化筹资作为基本的资金渠道。包括依靠企业增强自我积累能力，实行滚动式发展;赋予企业在资本市场上进行直接融资的权力，如实行股份制改造，并允许具备条件的企业的股票上市，或者发行企业债券;通过组织企业集团或兼并的途径，进行资产重组，充分利用现有企业的资产存量;银行对支柱产业领域的骨干企业实行资金扶持政策;以及继续积极利用外资等。另一条是作为政府财政，仍应从政策上和资金上扶持国家支柱产业的发展。国家财力在一定时期内总是有限的，财政对国家支柱产业扶持的投资政策必须突出重点，择优扶持，避免撒“糊椒面”。此外要注重优化投资结构，将财政投资主要用于企业的技术改造和技术创新，这对于促进中国支柱产业发展，无疑是十分有益的。

　　第四，大力扶持高新技术产业的发展。

　　现代社会是科技高速发展的社会，科学技术与社会经济发展的关系越来越密切。从我国经济发展的现状和世界经济发展的趋势看，我国当前和今后的现代化建设，必须更加倚重于科技进步，而大力强化高新技术产业发展是推进中国科技进步、促进生产力水平提高的重要途径。

　　国内外理论研究和实践表明，科学技术进步对社会经济发展具有十分重要的影响，这主要体现在以下几个方面：一是提高社会劳动生产效率。近代社会经济的发展主要不是靠劳动者人数和劳动量的增加,而是靠提高劳动生产率，而劳动生产率提高的根本途径是建立在科技进步的基础上。有关研究说明，二次大战后，西方发达国家经济发展，很大程度上靠的是科技进步。目前，发达国家中科技进步对经济发展的贡献率为60%-70%，发展中国家也达到30%左右。二是推动了生产的社会化进程。传统的生产是一种相隔绝、相互孤立的个体生产。而现代生产则是相互联系、相互依赖的社会生产。在现代社会中，生产分工的细化和生产协作的加强，使整个社会生产成为一巨大的有机网络，任何一个企业都很难单独承担一种产品的全部产生过程，而只能承担其中的若干作业;同时，原材料的取得和产品的销售也日益国际化，各个国家在国际经济大网络中的依赖性日益增强。三是改变了经济结构。科技进步直接影响着一个国经济结构的状况。战后在西方国家的经济结构中，第一产业的比重急剧下降，第二产业相对稳定，第三产业的比重急剧上升。这是现代科学技术发展的必然结果。尤其值得注意的是，在各个产业的发展中，技术装备程度和科技含量显著上升，这对于优化生产结构和出口结构、提高国际竞争能力起到了十分重要的作用。四是人类面临的一些重大社会经济问题的解决，相当程度上依赖科学技术的发展。例如，为解决日益严重的人类能源危机，通过新能源技术的开发，太阳能、风能、海洋能、生物能，尤其是核能将成为基本满足人类需要的新能源。历史和现实深刻地表明，科学技术不仅本身就是生产力，而且是第一生产力，是人类社会发展的首要推动力量。 从长期看，随着科技体制改革的深入和科技投入体系的多元化发展，我国科技投入将由以政府投入为主逐步转向非政府投入为主，并呈现出多元化的投入格局。但是，由于目前我国的科技投入体系尚处于发育时期，近期政府举办的科研机构仍将是主要的科技力量，重大科研项目也将由政府组织实施。这就决定了财政部门在促进科技进步中担负着重要职责，财政科技投资在全社会科技投资中仍将发挥主渠道作用。特别是在国家科技发展计划的实施、科技工程的运转以及科研院所的发展上，财政科技投资起着主导作用，直接或间接地影响着产业发展和社会的进步，客观上要求各级政府切实强化财政科技投资。一方面要增强预算的科学性，确保预算安排的科技投资增长高于经常财政收入的增长速度;另一方面在财政超收部分的分配上，要确保财政超收部分分配中按规定的比例安排科技投入。通过上述措施，促使财政科技投资比重逐步提高，从而加速中国高新技术产业发展，进一步充分发挥科技进步在发展中的作用。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！