

促进固定资产投资向中小城市倾斜

○徐振斌

摘要:不少人认为,大城市、特大城市凭借种种优势在某种程度上对城市建设资源形成了一定的“虹吸效应”,客观上使中小城市发展受到了一定制约掣肘。事实上,这一判断有待商榷:西部大开发政策牵动了包括西部中小城市在内的西部大投资,中小城市投资凹地对固定资产投资同样形成了巨大的吸引力。下一步,应改变东、中、西部地区城市之间和东部地区小、中、大、特大城市之间固定资产投资资源分配不合理的状况,变逆向分配为正向分配,更多地向中、西部地区各类城市和东部地区小城市倾斜。

关键词:固定资产投资 中小城市 倾斜

一、特大城市与全国固定资产投资

(一)基本状况

1.从总量数据看。2013年,北京、上海、广州、深圳4个特大城市的固定资产投资(1.96万亿元)占全国固定资产投资(43.1万亿元,不含农户)的4.56%。其中,占东部地区固定资产投资(20.05万亿元)的9.79%,是中部地区固定资产投资(12.43万亿元)的15.80%,是西部地区固定资产投资(10.62万亿元)的18.48%。

从东、中、西部固定资产投资增长对比可以看出,进入21世纪以来(2000年~2013年13年间),东部地区固定资产投资增长了13.3倍(年平均增长率22.71%),中部地区固定资产投资增长了21.9倍(年平均增长率27.23%),西部地区固定资产投资增长了25.9倍(年平均增长率28.84%)。

与全国对比,北京、上海、广州、深圳4个特大城市的固定资产投资增长了3.2倍(年平均增长率

11.63%),全国固定资产投资增长了12.2倍(年平均增长率21.96%)。

2.从人均数据看。2000年,北京、上海、广州、深圳4个特大城市人均固定资产投资1.05万元,而全国人均固定资产投资0.26万元,前者是后者的4.09倍。2013年,4个特大城市的人均固定资产投资2.86万元,而全国人均固定资产投资3.17万元,前者是后者的0.9倍。进入21世纪以来(2000年~2013年),4个特大城市人均固定资产投资增长1.72倍,年平均增长8.01%;全国人均固定资产投资增长11.19倍,年平均增长21.21%。

(二)原因分析

1.西部大开发政策牵动了包括西部中小城市在内的西部大投资。2000年~2007年,中央对西部地区的各类财政转移支付累计近1.5万亿元,国债、预算内建设资金和部门建设资金累计安排西部地区7300多亿元。截至2009年,国家累计新开工西部开发重点工程70项,投

资总规模约1万亿元,中央累计投入财政性建设资金5500亿元、财政转移支付7500亿元、长期建设国债资金3100亿元。2000年,西部地区固定资产投资为3943亿元,2013年达到10.62万亿元,13年间固定资产投资增长了25.9倍,年平均增长率28.84%。这充分体现出西部大开发政策牵动了包括西部中小城市在内的西部大投资,有力地推动了包括西部中小城市在内的西部经济社会的大发展。

2.中小城市投资凹地对固定资产投资形成了巨大的吸引力。中小城与大城市、特大城市在交通条件、城市基础设施、产业基础等诸多方面相比存在种种差距,造成中小城市的土地价格、劳动力成本、原材料等相对便宜,由此形成了巨大的固定资产投资凹地,为中小城市提供了后发优势。各种资本投资开始在中小城市集中发力,出现了中小城市固定资产投资总额增长远远高于大城市、特大城市的局面。其中,东、中部中小城市的固定资产投资的高

速增长并未享受西部大开发同样的政策支持。

3.人口向大城市、特大城市的流动加剧了人均固定资产投资向中小城市的倾斜。同样的固定资产投资,按常住人口计算出的人均固定资产投资水平,与按户籍人口计算出的人均固定资产投资水平并不相同。2000年北京、上海、广州、深圳4个特大城市的常住人口数4457.2万人,到2013年达到6864.2万人,年平均增长率为3.38%;同期,2000年全国(大陆)总人口数12.66亿人,到2013年达到13.61亿人,年平均增长率为0.56%。4个特大城市的常住人口年平均增长率是同期全国(大陆)总人口年平均增长率的6.06倍,这是农村人口快速地向大城市、特大城市流入的结果。因此,按常住人口人均值计算,更能体现出固定资产投资向中小城市的倾斜。

(三)启示

2000年~2013年,西部地区固定资产投资增长最快,中部地区次之,东部最慢。这表明,西部地区中小城市固定资产投资增长最快,中部地区中小城市次之,东部中小城市最慢;北京、上海、广州、深圳4个特大城市的固定资产投资增长远低于全国和东部固定资产投资增长的倍数,更远低于中、西部地区固定资产投资增长的倍数。这也表明,4个特大城市的固定资产投资增长远低于全国和东部中小城市固定资产投资增长的倍数,更远低于中、西部地区中小城市固定资产投资增长的倍数。

2000年~2013年,4个特大城市的人均固定资产投资虽有增长,但是远远低于全国人均固定资产投资的增长;全国人均固定资

产水平由2000年远远低于4个特大城市,到2013年转变为已经超出4个特大城市。这也就意味着,2000年~2013年,4个特大城市人均固定资产投资虽有增长,但是远远低于全国中小城市人均固定资产投资的增长。

二、县城与城市之间市政公用设施建设人均固定资产投资分析

(一)基本状况

近年(以下同)县城(县城人口+县城暂住人口,以下同)人均市政公用设施建设固定资产投资1995元/人;城市(城区人口+城区暂住人口,以下同)人均市政公用设施建设固定资产投资3407元。其中,县城中央财政拨款人均106元,城市中央财政拨款人均40.66元;县城地方财政拨款人均1063元,城市地方财政拨款人均1114元;县城国内贷款人均194元,城市国内贷款人均976元;县城债券人均2.23元,城市债券人均27元。

(二)原因分析

在县城与城市之间,还没有采取有效措施将市政公用设施建设固定资产投资资源以更高的比例投向县城。其中,中央财政作为传统政府控制资源已经做到了向城市市政公用设施建设人均固定资产投资倾斜,但其额度很小,影响力有限;地方财政拨款向县城倾斜重视不够;国内贷款还没有确定向县城倾斜的恰当比例;债券向县城倾斜还没有开始。

(三)启示

城市人均市政公用设施建设固定资产投资是县城的1.71倍,二者差距较大。从主张资源要向中小城市倾斜的角度看,整体上出现了人均市政公用设施建设固定资产投资资源的逆向分配。

中央财政拨款县城人均市政公用设施建设固定资产投资是城市的2.61倍,二者差距较大,属于正向分配。说明中央财政拨款人均市政公用设施建设固定资产投资资源是在向县城倾斜。

地方财政拨款县城人均市政公用设施建设固定资产投资是城市的0.95倍,二者比较接近,但仍属于逆向分配。说明地方财政拨款人均市政公用设施建设固定资产投资资源稍微在向城市倾斜。其中,地方财政拨款占当年县城人均市政公用设施建设固定资产投资的53.28%,占城市人均市政公用设施建设固定资产投资的32.70%。地方财政拨款对当年县城人均市政公用设施建设固定资产投资超过了50%,地方财政拿了大头;地方财政拨款对当年城市人均市政公用设施建设固定资产投资接近1/3,地方财政拿的是小头。

国内贷款县城人均市政公用设施建设固定资产投资是城市的0.20倍,二者差距较大,属于逆向分配。其中,国内贷款占当年县城人均市政公用设施建设固定资产投资的9.72%,占城市人均市政公用设施建设固定资产投资的28.65%。说明国内贷款人均市政公用设施建设固定资产投资资源明显是在向城市倾斜。

债券县城人均市政公用设施建设固定资产投资是城市的0.08倍,二者差距最大,属于逆向分配。说明债券人均市政公用设施建设固定资产投资资源向城市倾斜最明显。

三、城市之间市政公用设施建设人均固定资产投资分析

(一)基本状况

1.市政公用设施建设人均固定

资产投资最高的一类城市。东部地区有7个大中城市,中部地区有1个大城市,西部地区只有1个自治地区的小城市。排第1~9位的分别是:南通、唐山、宁波、武汉、沈阳、泉州、内蒙古小城市、无锡、天津。

2.人均市政公用设施建设固定资产投资低于本省平均值的小城市。东部省份有10个,中部省份有5个,西部省份(自治区)有7个。排第1~22位的分别是:西藏小城市、湖北小城市、黑龙江小城市、辽宁小城市、云南小城市、吉林小城市、浙江小城市、广东小城市、青海小城市、山西小城市、甘肃小城市、江苏小城市、四川小城市、贵州小城市、新疆小城市、福建小城市、山东小城市、海南小城市、湖南小城市、河北小城市、河南小城市、安徽小城市。

3.人均市政公用设施建设固定资产投资高于本省平均值的小城市。东部省份有0个,中部省份有1个,西部省份(自治区)有3个。排第1~4位的分别是:内蒙古小城市、宁夏小城市、广西小城市、江西小城市。

4.人均中央财政拨款最高的城市。人均中央财政拨款最高城市的省份(自治区)全部是西部或同等享受西部优惠政策的省份。排第1~7位的分别是:西藏、贵州、青海、海南、四川、宁夏、新疆。在人均中央财政拨款最高的大中城市中,西部或同等享受西部优惠政策的大中城市有5个,中部的大中城市有3个,东部的大中城市有2个。排第1~10位的分别是:贵阳、拉萨、海口、南京、西宁、淮南、衡阳、南阳、抚顺、昆明。人均中央财政拨款最高的小城市全部是西部省份的小城市。排第1~4位的分别是:宁夏小城市、四川小城市、甘肃小城市、新疆小城市。

5.人均地方财政拨款最高的城市。人均地方财政拨款最高城市的省份(自治区)中,有3个是中部地区的省份,1个是东部地区的省份。排第1~4位的分别是:福建、江西、山西、安徽。人均地方财政拨款最高的大中城市中,东部有9个,中部有3个,西部有0个。排第1~12位的分别是:南通、泉州、芜湖、大同、青岛、福州、太原、济宁、沈阳、济南、大庆、南京。人均地方财政拨款最高的小城市2个都是中部省份的小城市。有:江西小城市(排第1位)、安徽小城市(排第2位)。

6.人均国内贷款最高的城市。人均地方财政拨款最高城市的省份(直辖市)中,有东部1个直辖市、中部1个省、西部1个直辖市。有:天津(排第1位)、湖北(排第2位)、重庆(排第3位)。人均地方财政拨款最高的大中城市中,东部大中城市有6个,中部大中城市有4个,西部大中城市有2个。排第1~12位的分别是:武汉、宁波、衡阳、南昌、长春、柳州、唐山、昆明、哈尔滨、深圳、淮南、抚顺。

7.人均债券最高的城市。人均债券最高城市的省份(直辖市)中,有1个是东部特大城市(大都市、直辖市),1个是中部省份。有:北京(排第1位)、湖南(排第2位)。人均债券最高的大中城市中,有2个中部省份省会大中城市,1个是享受西部政策的东部省份省会大中城市,1个是西部省份省会大中城市。排第1~4位的分别是:南昌、海口、贵阳、长沙。人均债券最高的小城市中,有1个是中部省份的小城市,1个是西部省份的小城市。湖南小城市(排第1位)、宁夏小城市(排第2位)。

(二)原因分析

发达地区的特大城市、大城市和中等城市的投融资能力更强,投资的力度更大。虽然中央财政拨款比较体现出了向西部或同等享受西部优惠政策的省份及其大、中、小城市的倾斜,但仍有少数的东部城市享受了较多的人均中央财政拨款。这表明市政公用设施建设人均固定资产投资中央财政拨款在审批下拨中还有不合理之处。

东部发达地区地方财政拨款主要用在了大中城市,表明东部发达地区大中城市市政公用设施建设固定资产投资正处于一个需求旺盛阶段;中部地区地方财政拨款在向小城市倾斜,表明中部地区市政公用设施建设固定资产投资地方财政拨款兼顾了平衡发展,更为合理;西部地区无论大中小城市市政公用设施建设固定资产投资地方财政拨款都少,这与它们的地方财政收入水平低有直接关系。

特大城市和大中城市市政公用设施建设固定资产投资国内贷款的规模大、偿还能力强、风险相对较小,这是国内贷款向特大城市和大中城市市政公用设施建设固定资产投资“逆向”倾斜、追逐利润回报的根本原因。

债券是一种直接的融资工具,由于偿债都由地方政府兜底,受政府严格监控用于政府公共项目,因此,除了首都以外,全部用在了中、西部省份或享有西部政策待遇的东部省份的大、中、小各类城市市政公用设施建设固定资产投资。

(三)启示

人均市政公用设施建设固定资产投资最高的一类城市主要是东部地区发达的特大城市、大城市和中等城市。本省(自治区)小城市人均市政公用设施建设固定资产投资低

于本省城市的平均值的省份(自治区)主要集中在发达的东部地区;相反,本省(自治区)小城市人均市政公用设施建设固定资产投资高于本省城市的平均值的省份(自治区)主要集中在相对落后的西部和东部地区。

我国在城市市政公用设施建设固定资产投资上,更多的是把资源分配到了东部地区的大城市和特大城市,造成了东、中、西部地区的城市之间和东部地区的小、中、大、特大城市之间市政公用设施建设固定资产投资资源分配的不合理,而在西部地区的小、中、大、特大城市之间市政公用设施建设固定资产投资资源分配要相对地更向小城市倾斜、更为合理一些。

中央财政拨款比较体现出了向西部或同等享受西部优惠政策的省份及其大、中、小城市的倾斜,但是,东部省份的南京(大城市)、抚顺(中等城市)2个城市的人均中央财政拨款却属于最高的城市行列。中部省份地方财政拨款用于市政公用设施建设固定资产投资力度最大;地方财政拨款用于大中城市的主要是东部的省份,用于小城市的主要是中部省份,西部省份(自治区)地方财政拨款最少。

国内贷款资源主要是用在了特大城市和大中城市的市政公用设施建设固定资产投资上。债券在城市市政公用设施建设固定资产投资上除北京以外,全部用在了中西部省份(自治区)或享有西部政策待遇的东部省份的大、中、小各类城市。

四、政策建议

(一)固定资产投资应继续向中小城市倾斜

继续发挥中小城市投资凹地

对固定资产投资形成巨大吸引力的后发优势作用。大城市、特大城市暂住人口要向周边中小城市分流,带动周边中小城市的人口、产业、城市建设一体化投资发展。继续实施西部大开发政策牵动包括西部中小城市在内的西部大投资。

(二)市政公用设施建设固定资产投资向县城倾斜

突出县城在城市化的过程中应有的重要地位,在县城与城市之间对市政公用设施建设固定资产投资资源按合理的比例分配,实现全国统一平衡,不能随意地、盲目地分配。

债券、地方财政和中央财政都属于政府直接控制资源,不以盈利为目的用于政府公共公益工程项目,因此,要加大向县城倾斜的力度。在控制政府债务风险的前提下,大幅度提高债券对县城人均市政公用设施建设固定资产投资总量和比重;要规定地方财政拨款向县城倾斜的比重;继续实施中央财政财政拨款向县城倾斜的政策。

要规定国内贷款向县城倾斜的合理比重,严格控制“抽水机”式的逆向国内贷款投资出现。

(三)市政公用设施建设固定资产投资向中小城市倾斜

改变东、中、西部地区城市之间和东部地区小、中、大、特大城市之间市政公用设施建设固定资产投资资源分配不合理的状况,变逆向分配为正向分配,更多地向中、西部地区各类城市和东部地区小城市倾斜。

中央财政拨款要继续向西部或同等享受西部优惠政策的省份及其大、中、小城市的倾斜,严格控制中央财政拨款流向东部城市的规模和人均水平。东部发达地区地

方财政拨款要向本地区小城市市政公用设施建设固定资产投资倾斜。控制市政公用设施建设固定资产投资国内贷款在东、中、西部地区之间和特大城市、大城市、中小城市之间的分配使用比例。在风险受到严格监控的前提下,适度扩大中小城市市政公用设施建设固定资产投资债券发行规模。

可尝试建设中、西部城市市政公用设施建设固定资产投资国内贷款、债券再担保机制,东部城市每年抽出一定的财政收入建立再担保基金,由东部城市对中、西部地方政府国内贷款、债券偿还兜底的风险进行再担保,增强中、西部地区中小城市市政公用设施建设固定资产投资国内贷款、债券的担保和偿债能力,大力支持中、西部中小城市市政公用设施建设固定资产投资。□

参考文献:

[1]国家统计局.2013年国民经济和社会发展统计公报[R].2014-02-24.

[2]北京市统计局,国家统计局北京调查总队.2013年北京市国民经济和社会发展统计公报[R].2014-02-13.

[3]上海市统计局,国家统计局上海调查总队.2013年上海市国民经济和社会发展统计公报[R].2014-02-26.

[4]广州市统计局.2013年广州市国民经济和社会发展统计公报[N].广州日报,2014-03-19.

[5]深圳市统计局.2013年深圳市国民经济和社会发展统计公报[R].2014-04-08.

(作者单位:宏观经济研究院 社会所)