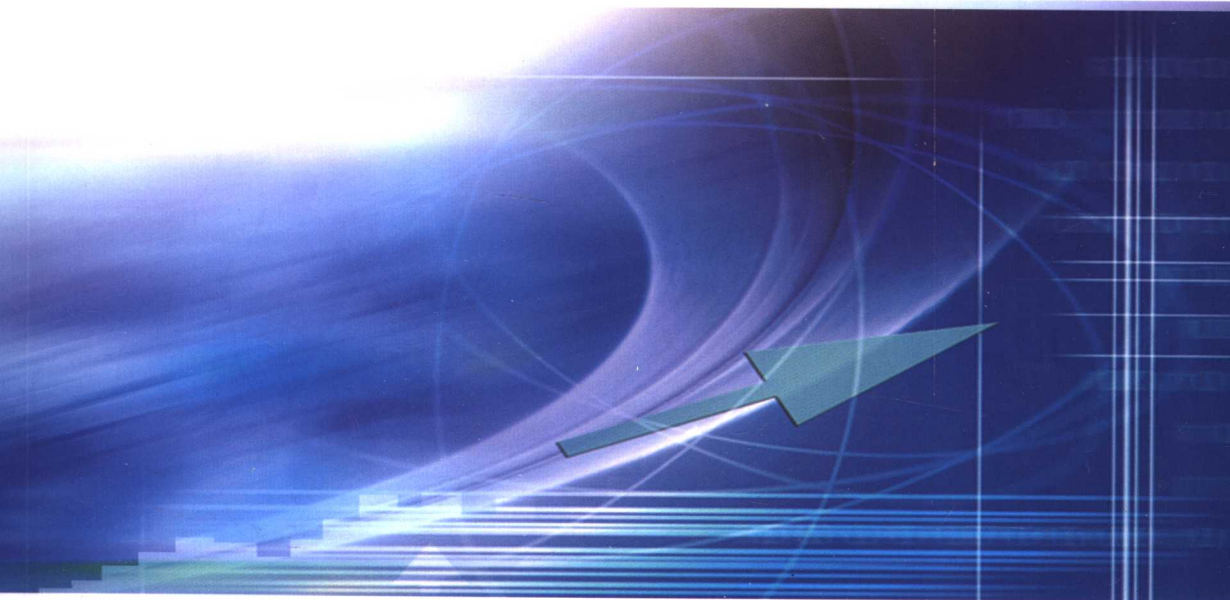


刘尚希 孟 春◎等著

GONG GONG ZHENG CE
YU DI QU CHA JU

公共政策与 地区差距



中国财政经济出版社

公共政策

gonggongzhengce

yudiquchaju

与地区差距

■ 刘尚希 孟春 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策与地区差距 / 刘尚希、孟春等著. — 北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

ISBN 7-5005-9398-8

I. 公… II. 刘… III. 公共政策 - 关系 - 地区经济 - 区域差异 - 研究 - 中国 IV. ①D0②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 115908 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 25.75 印张 394 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 44.00 元

ISBN 7-5005-9398-8/F·8154

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑/卢关平

封面设计*陈 瑶

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

本项研究顾问

陈 共 中国人民大学教授
博士生导师

何盛明 财政部财政科学研究所原所长
博士生导师

卢中原 国务院发展研究中心宏观部部长
博士生导师

刘铭达 广西财政厅原厅长
广西财经学院教授



言

本书是一项课题研究的延伸。一开始，课题定名为《地区间财力差距的研究》，主要侧重于从财政的角度来横向比较各个地区之间的财力差距及其成因。当时的课题组做了大量的工作，多次召开座谈会研讨，并到广西等地做了大量的调查研究。后来由于原课题组成员多数离开了原工作岗位，情况发生了大的变化，课题研究一度中断，尽管也做过一些零星的研究，但整体看，基本上被搁置起来了。直到前年，原课题组成员刘尚希、孟春又接续了这项课题的研究，并另行组织研究班子。以前所作的一些研究由于时间变迁而难以再用，不得不重新开始。考虑到地区之间的财力差距主要是因为地区经济社会发展差距造成的，仅仅从财政的视角来研究有点偏窄，难以把问题说清楚；更重要的是，政府对发展有了全新的认识，提出了科学发展观，对地区之间的发展强调要统筹协调。基于这些考虑，原课题的思路已经难以适应新的情况，故把研究项目调整为《公共政策与地区差距》，这就是本项研究成果的由来。

中国的地区差距大，发展不平衡有加剧之势，其原因固然是多方面的，但公共政策是十分重要的影响因素。从历史的角度来观察，公共政策，尤其是财经方面的政策对地区差距有巨大的影响力。这种影响力既可以扩大地区之间的经济社会发展差距，也可以使之缩小。正是基于这种判断，本项研究放弃了面面俱到的分析，把笔墨集中于公共政策方面，这样也许更有

利于看清当前公共政策的状态，并有助于提出使之进一步完善的思路与建议。实现地区间经济社会的统筹协调发展，除了要有一个较为完善的战略框架之外，最重要的就是各项公共政策。公共政策是促进地区间经济社会协调发展的基本工具，自然也是政府在干预地区差距方面可发挥作用的重要途径。在国家的行政管理体制、政府间关系、地区间协调还缺乏较为完备的法律制度的情况下，公共政策的作用就更为突出。因此，我们认为，以公共政策为切入点来研究地区间差距是有理论价值和实际意义的。

从后面的正文可以看到，本项研究成果没有采用一般的政策报告形式，而是从概念和理论分析入手，采取了从抽象到具体、从理论到实际的表达方式，这样有助于加强成果内容之间的逻辑联系，使分析更富有说服力。在本书的开篇，对他人的相关研究成果进行了评述，以此为基础，对中国地区差距的定义、测量方法以及内涵与外延做了说明，以避免歧义的理解，从而为后面的论述作铺垫。在不同的体制背景下，地区差距以及相应的公共政策都有质的不同，在具体分析公共政策之前，对体制变迁的影响进行阐述是十分必要的，故而在本项研究框架中专门设有一章。接下来的分析都是直入公共政策。公共政策对地区差距的影响有可能是正面的，也可能有负面的，在本书的第四章对此做了剖析，并对不同类别公共政策的影响一一做了分析。接下来的三章是基于大国的特点（区域差异大，如地理、气候、资源、历史、文化、宗教等），从中央与地方两个角度进一步分析了公共政策对地区差距的影响。地方的公共政策对一个大国而言具有举足轻重的作用，能否与中央的公共政策相匹配并形成合力，对整个国家公共政策的有效性有决定性意义，并以广西为案例，进一步论述了地方公共政策的重要性。在本书的最后部分，讨论的焦点进一步集中，并具体化，主要是围绕财税、转移支付、扶贫、公共投资、金融及债务来展开。

这些方面的公共政策是当前广为关注的，对地区差距的影响也是最大的，因而这方面的分析最具有实际价值。自然，这也是本项研究的最终落脚点，为今后公共政策的调整与改善提出了相应的建议。

本项研究由刘尚希、孟春总体策划，并拟定研究提纲，在讨论、调研的基础上分头写出初稿，然后总纂成书。参与本项研究的成员有：刘尚希与蔡志刚（第一章至第六章、第十二章）、孟春与刘雅露（第八章至第十章）、陈秋华与谭华昌（第七章）、李琳（第十一章）。任何科学研究都是不完善的。本项研究也不例外，具有浓厚的探索性色彩，不妥的地方甚至错误之处在所难免，不少方面仍有待于今后的研究来补充和完善。欢迎大家批评指正。

在本项目研究过程中，直至研究成果付梓印刷前，下面几位先生付出了辛勤的劳动，为本项研究做出了无可替代的贡献，他们是：中国人民大学博士生导师、著名经济学家陈共教授，财政部财政科学研究所博士生导师、国务院学科评议组成员、原所长何盛明教授，广西财政厅原厅长、也是财政界的知名学者刘铭达教授（现任广西财经学院教授），国务院发展研究中心宏观部部长、著名经济学家卢中原教授。作为本项研究的顾问，他们发挥了指导性的作用，在此表示衷心的感谢。另外，广西审计厅原厅长、防城港市市长陈秋华博士也为本项研究做出了积极的努力，在此一并表示感谢。还要感谢李敏、王宇龙博士为本项研究做了大量资料收集和整理工作，这些工作为本项研究的顺利开展打下了基础。中国财政经济出版社的卢关平先生为本书出版做了大量工作，特致谢意。

刘尚希 孟春

2006年8月16日

目 录

第一章	前人的研究	(1)
第一节	西方经济学家的研究	(1)
一、	地区均衡发展理论	(2)
二、	地区非均衡发展理论	(4)
三、	威廉姆森的倒“U”理论	(11)
四、	国外地区差距研究的新进展	(16)
第二节	我国经济学家近年来的研究	(18)
一、	我国的地区发展理论	(18)
二、	我国地区差距研究述评	(20)
第三节	结论	(27)
一、	理论的简单评述	(27)
二、	结论	(30)
第二章	我国地区差距形成的一般描述	(33)
第一节	地区差距的界定	(33)
一、	地区差距概念的界定	(33)
二、	地区差距的测量标准	(34)
三、	地区差距的测算方法	(37)
第二节	经济发展差距	(39)
一、	经济发展差距的表现	(39)
二、	地区经济差距的数理测算	(47)

三、地区经济差距的基本特征	(50)
第三节 社会发展差距	(54)
一、社会发展差距的表现	(54)
二、社会发展差距的特点	(61)
三、经济发展与社会发展之间的互动性	(66)
第四节 结论	(68)

第三章 体制变迁与地区差距

第一节 计划经济体制时期的地区差距	(71)
一、国家能力的提升：基础设施与重工业优先发展 战略	(71)
二、国家安全的压力：三线建设与生产力布局中的 得失	(73)
三、国家意志的限度：意识形态与激励机制的替代 关系	(74)
第二节 双轨体制时期的地区差距	(76)
一、“诸侯经济”：放权、让利与地方利益主体的形 成	(76)
二、国家能力的下降：从城乡差别到地区差距	(79)
第三节 市场化改革时期的地区差距	(81)
一、东西部合作：发展模式的微调	(81)
二、发展战略的转变：新世纪的重点	(84)
三、解决地区差距的着力点：科学发展观	(87)
第四节 结论	(90)
一、我国地区差距问题是发展中的问题	(90)
二、缩小地区差距的理论支持 ——“共同富裕”论	(93)
三、实现共同富裕的战略选择	(95)

第四章	公共政策与地区差距：一般分析	(100)
第一节	公共政策对地区差距的影响	(100)
一、	公共政策对地区差距的积极效应	(100)
二、	公共政策对地区差距的消极效应	(102)
第二节	财税政策的变迁	(106)
一、	新中国成立以后至改革开放之前的历史演进	(106)
二、	改革开放之后的调整与变化	(108)
三、	1994 年分税制的发展与新世纪的调整	(109)
第三节	金融政策的偏颇	(111)
一、	金融政策在地区发展中的地位和作用	(111)
二、	我国地区差距中的金融表现	(113)
三、	地区差距中的金融政策致因	(116)
第四节	投资政策的倾斜	(120)
一、	地区差距与投资分布	(120)
二、	地区差距的资本流动分析	(123)
第五节	外资、外贸政策的调整	(129)
一、	各地区利用外资的差距	(129)
二、	各地区利用外资差距的进一步分析	(131)
第六节	产业政策	(134)
一、	总体差距	(134)
二、	工业化进程	(139)
三、	地区差距中的主导产业生产要素分解	(140)
第五章	公共政策与地区差距：从中央的角度来分析	(143)
第一节	不同时期战略选择下的地区差距	(143)
一、	新中国成立后至改革开放：以钢为纲、三线战略	(143)
二、	改革开放后的转变：特区战略、沿海优先发展战略	(145)
三、	新世纪的调整：西部大开发、地区协调发展	(148)

第二节 地区差距的深层次分析：政策与自然因素的迭加	(150)
一、客观原因	(151)
二、主观原因	(157)
第三节 制度变迁与地区差距：另一个视角的解释	(161)
一、制度变迁的成本：西部远远高于东部	(163)
二、制度的效率：不同地区由于制度的差距而大相径庭	(163)
三、东西经济平衡发展的制度性障碍	(166)
第四节 缩小地区差距的中央抉择	(170)
一、提高中央政策效能	(170)
二、确定正确的改革战略	(171)
三、规范中央和地方关系	(171)
四、健全与发展政治体制	(172)
五、实行有限政治平衡	(172)
第六章 公共政策与地区差距：从地方的角度来分析	(174)
第一节 地方分权的历史变化与规范	(174)
一、集权与分权的历史变化	(174)
二、推进中央与地方关系的制度化	(178)
第二节 地方政府制度创新与地区差距	(181)
一、地方政府制度创新内涵	(181)
二、地方政府制度创新与地区差距	(183)
第三节 制度变迁与地区差距	(186)
一、行政管理体制与地区差距	(187)
二、所有制结构与地区差距	(188)
三、投融资体制与地区差距	(189)
四、资本形成率与地区差距	(190)
五、非正规制度因素与地区差距	(192)
第四节 寻求缩小地区差距的制度变迁	(193)
一、制度变迁是缩小地区差距的基本保证	(193)

二、缩小地区差距面临制度方面的迫切需求	(194)
三、制度创新：缩小东西部差距的系统工程	(197)

第七章 案例与实证：地方公共政策的重要性

第一节 广西的基本状况及特点	(205)
一、经济增长较快但总量较小	(205)
二、经济结构得到优化但调整步伐滞后	(206)
三、区域优势明显但有待进一步发挥	(206)
四、科技有所发展但仍较为滞后	(207)
五、教育卫生事业发展较为滞后	(208)
六、财政收入实现一定增长但保障能力较低	(209)
七、人民生活水平有了较大提高但仍居全国中下水 平	(209)
第二节 广西“九五”时期与“十五”时期的公共政策 ...	(210)
一、基本政策	(210)
二、农业政策	(213)
三、工业政策	(216)
四、第三产业政策	(220)
五、交通政策	(222)
六、科技政策	(224)
七、对外开放和外贸政策	(225)
八、教育、卫生政策	(227)
九、财政政策	(230)
第三节 地方政策作用的显现	(232)
一、基本政策成效	(232)
二、农业政策成效	(233)
三、工业、城镇政策成效	(234)
四、交通政策成效	(235)
五、科技政策成效	(237)
六、对外开放、外贸和旅游业政策成效	(238)

七、教育卫生政策成效	(240)
八、财政政策成效	(242)
第四节 结论	(242)
一、地方基本政策对该地区经济社会发展有着根本性影响	(243)
二、具体政策的选择对其作用对象的影响较为明显	(244)
三、政策的制定与执行和人文环境密切相关	(244)
四、政策的制定在很大程度上受制于人们的思想解放程度	(245)
五、地方财政政策的制定对其他政策的制定至关重要	(245)

第八章 财税政策的地区效应

第一节 财税政策的特点	(246)
一、公共政策的核心	(247)
二、直接的利益分配	(249)
三、政府意志的体现	(251)
第二节 财税政策缩小地区差距的作用机制	(253)
一、财政分权的作用机制	(253)
二、税收政策的作用机制	(256)
三、购买性支出的作用机制	(259)
四、国债政策的作用机制	(261)
第三节 双轨时期的财税政策	(262)
一、财政包干体制对地区经济的影响	(263)
二、税收优惠对地区经济的影响	(268)
第四节 市场化时期的财税政策	(272)
一、分税制对地区经济的影响	(273)
二、税收制度对地区经济的影响	(276)
三、财政支出对地区经济的影响	(279)

第九章 转移支付制度 (283)**第一节 转移支付的内涵** (283)

一、转移支付及政府间转移支付的定义 (283)

二、政府间转移支付的理论基础 (285)

三、一个有效转移支付体系的基本原则 (287)

四、政府间转移支付的基本形式 (289)

第二节 转移支付在缩小地区差距中的作用 (290)

一、政府间转移支付缩小地区差距的职能分析 (290)

二、政府间转移支付缓解地区差距的作用机制 (295)

第三节 我国转移支付制度的现状分析 (297)

一、我国转移支付制度的现状 (297)

二、中央对地方转移支付制度设计存在的问题 (300)

三、中央对地方转移支付制度运行中存在的主要问
题 (303)**第四节 我国转移支付制度的改进思路** (304)

一、转移支付制度的目标选择 (305)

二、转移支付制度的模式选择 (306)

三、转移支付制度的形式选择 (306)

四、转移支付制度的资金结构调整 (307)

五、转移支付制度分配方法的规范 (308)

六、转移支付制度评价、监督和考核机制的建立 (309)

七、转移支付制度法制管理的强化 (310)

第十章 扶贫政策 (311)**第一节 贫困是地区发展差距绝对扩大的标志** (312)

一、贫困的内涵及分类 (312)

二、贫困标准的确定方法以及与地区绝对差距的联
系 (314)

三、我国贫困的现状 (315)

第二节 扶贫是缩小地区差距的第一步 (318)

一、发展教育有效改善了贫困地区人力资本的质量	(318)
二、加大基础设施建设为贫困地区经济发展提供基本物质基础	(319)
三、优化农村市场环境为落后地区营造良好氛围	(320)
四、鼓励农业生产积极推动落后地区基础产业的发展	(321)
五、开发式扶贫促使落后地区步入长效稳定发展轨道	(322)
六、农村城市化为农村剩余劳动力提供就业机会并为贫困人口提供基本生活保障	(323)
第三节 扶贫政策的经验与教训	(324)
一、我国扶贫的战略回顾	(324)
二、我国农村扶贫政策的历史回顾	(325)
三、我国城市扶贫政策的历史回顾	(328)
四、我国农村扶贫政策存在的问题	(330)
五、我国城市扶贫政策存在的问题	(332)
第四节 扶贫政策的新思路	(335)
一、我国扶贫战略的调整建议	(335)
二、我国扶贫的宏观政策建议	(336)
三、我国扶贫的政策安排	(339)

第十一章 公共投资政策 (344)

第一节 公共投资对地区经济的影响	(344)
一、公共投资的含义及内容	(344)
二、公共投资与经济增长	(345)
三、公共投资对区域经济的影响	(346)
第二节 公共投资对地区差距的影响	(347)
一、公共投资对我国地区差距的影响	(347)