

河南大学经济学学术文库



INTERGOVERNMENTAL  
COMPETITION, FISCAL REFORM

AND THE INDUSTRIALIZATION  
IN RURAL AREAS OF CHINA

# 政府竞争、财政转型 与中国农区工业化

徐全红 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

河南大学

# 政府竞争、财政转型 与中国农区工业化

---

徐全红 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

政府竞争、财政转型与中国农区工业化 / 徐全红著.  
—北京: 社会科学文献出版社, 2013. 7  
(河南大学经济学学术文库)  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 4396 - 6

I. ①政… II. ①徐… III. ①财政政策 - 关系 -  
农业 - 工业化 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 0②S238

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 050414 号

· 河南大学经济学学术文库 ·

## 政府竞争、财政转型与中国农区工业化

著 者 / 徐全红

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目统筹 / 恽薇

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王莉莉

责任校对 / 孙光迹

责任印制 / 岳阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 7 月第 1 版

印 次 / 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4396 - 6

定 价 / 59.00 元

印 张 / 17.5

字 数 / 285 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版 权 所 有 翻 印 必 究



---

INTERGOVERNMENTAL  
COMPETITION, FISCAL REFORM  
AND THE INDUSTRIALIZATION  
IN RURAL AREAS OF CHINA

## 总序

河南大学经济学科自 1927 年诞生以来，至今已有将近 90 年的历史了。一代一代的经济学人在此耕耘、收获。中国共产党早期领导人罗章龙、著名经济学家关梦觉等都在此留下了他们的足迹。

新中国成立前夕，曾留学日本的著名老一辈《资本论》研究专家周守正教授从香港辗转来到河南大学，成为新中国河南大学经济学科发展的奠基人。1978 年我国恢复研究生培养制度以后，周先生率先在政治经济学专业招收培养硕士研究生，河南大学于 1981 年首批获得该专业的硕士学位授予权。1979 年，我校成立了全国第一个专门的《资本论》研究室。1985 年以后，又组建了我校历史上的第一个经济研究所，恢复和组建了财经系、经济系、贸易系和改革与发展研究院，并在此基础上成立了经济学院。目前，该学院已发展成为拥有经济、贸易、财政、金融、保险、统计 6 个本科专业，理论、应用、统计 3 个一级学科博士点及博士后流动站，20 多个二级学科硕士、博士点，3300 余名本、硕、博各类全日制在校生以及 130 余名教职员工的教学研究机构。30 多年来，培养了大批本科生和硕士、博士研究生及博士后出站人员，并且为政府、企业和社会培训了大批专门人才。他们分布在全国各地，服务于大学、企业、政府等各种机构，为国家的经济发展、社会进步、学术繁荣做出了或正在做出自己的贡献，其中也不乏造诣颇深的经济学家。

在培养和输出大量人才的同时，河南大学经济学科自身也造就了一支日益成熟的学术队伍。近年来，一批 50 岁左右的学者凭借其扎实的学术功底和丰厚的知识积累已进入著述的高峰期；一批 40 岁左右的学者以其良好

的现代经济学素养开始脱颖而出，显现出领导学术潮流的志向和实力；更有一大批 30 岁左右受过系统经济学教育的年轻人正蓄势待发，不少已崭露头角，初步展现了河南大学经济学科的巨大潜力和光辉未来。

河南大学经济学科组织出版相关学术著作始自世纪交替之际，2000 年前后，时任经济学院院长的许兴亚教授曾主持编辑出版了数十本学术专著，在国内学术界产生了一定的影响，也对我校经济学科的发展起到了促进作用。

为了进一步展示我校经济学科各层次、各领域学者的研究成果，更为了使这些成果与更多的读者见面，以便有机会得到读者尤其是同行专家的批评，促进河南大学经济学学术研究水平的不断提升，为繁荣和发展中国的经济学理论、推动中国的经济发展和社会进步做出更多的贡献，我们决定出版“河南大学经济学学术文库”。根据初步拟定的计划，该丛书将分年度连续出版，每年选择若干河南大学经济学院在编教师的精品著述资助出版。根据需要，也可在丛书中选入少量客座教授或短期研究人员的相关论著。

感谢社会科学文献出版社历任领导及负责该丛书编辑出版工作的相关部门负责人和各位编辑，是他们对经济学学术事业的满腔热情和高效率的工作，使本套丛书的出版计划得以尽快达成并付诸实施。最后，还要感谢前后具体负责组织本丛书著作遴选和出版联络工作的刘东勋、高保中博士，他们以严谨的科学精神和不辞劳苦的工作回报了同志们对他们的信任。

分年度出版经济学学术文库系列丛书，对我们来说是第一次，如何公平和科学地选择著述品种，从而保证著述的质量，还需要在实践中进行探索。此外，由于选编机制的不完善和作者水平的限制，选入丛书的著述难免会存在这样那样的问题，恳请广大读者及同行专家批评指正。

耿明斋

2013 年 6 月

## 摘 要

从理论上讲，一个国家的工业化必须有一定人口从事农业生产，农区的存在和整个国家或经济区的工业化并不冲突，农区并不一定是和传统农业文明相对应的一个概念，农区的农业现代化和区域经济的整体工业化完全可以统一起来。然而，在社会转型的初期，经营农业很难获得社会的平均利润率，农业部门自然很难吸引包括资本和劳动力在内的经济要素，农区从事农业生产本应该具有的比较优势就不复存在；在现行的分税制条件下，农区政府靠农业产业很难获得足够的财政收入，这就是农区地方政府工业化冲动的内在动因。可以说，农区政府在政府间竞争条件下必须推动本地区的工业化，现行的分权财政体制更加剧了这种工业化冲动。传统的农耕文化、整个国家的粮食安全、18 亿亩耕地红线、正在上升的劳动力成本、环境和资源因素等，都构成传统农区工业化进程的制约因子，现行财政制度更加剧了传统农区工业化的难度。可以说，农区工业化并非一帆风顺。

游牧文明（采集和狩猎文明）向农耕文明的变迁，农耕文明向工业文明的转化，工业文明向信息文明的演进，都伴随着财政制度的进化。从贡赋到丁役，从土地、丁税到工商杂税，再到工业化时期的工商税收、所得税，从实物征收到货币征收，财政收入形式和渠道随着人类生产方式的进步而不断进化。从财政支出来看，从支出于“私”（王室宫廷）到支出于“公”（基础设施和社会保障），到影响宏观经济运行，财政变革无时不在进行。研究证明，工业化转型必然伴随着财政制度的转型，即收入方面的取之于“农”向取之于“工”转化、取之于“乡”向取之于“城”转化；在支出方面，由支之于“工”向支之于“农”转变、支之于“城”向支之于“乡”转变。在这一过程中财政的公共化取向日益突出，工业与农

业、城市与乡村在财政收支上的权利与义务对等，不同经济体和人群作为纳税人可以享受相同的国民待遇。

地方政府竞争是指各辖区为了本地的利益最大化而采取相应的公共政策，以争夺有限的经济资源的竞争过程。中央政府和地方政府、不同级别的地方政府间为了追求辖区利益最大化，相互之间就难免展开竞争。现有的大多数文献都把财政竞争划分为横向财政竞争、纵向财政竞争及标尺竞争三类。中国政府间竞争取决于竞争主体之间的利益互动，包括官员晋升竞争、公众的“用脚投票”推动、财政产权、税收剩余和投资冲动等。中国政府竞争的特色表现为中央政府管制下的地方政府间有限竞争，体制内竞争与体制外竞争相结合，有序竞争与无序竞争并存。财政竞争作为中国政府竞争的核心，其主要内容包括减免税优惠、税负输出与财政返还、支出竞争等。政府竞争必然导致农区政府的工业化冲动，这种冲动是一种合理的经济诉求，实现竞争性政府与农区工业化路径创新，关键是保证竞争的有序性。

现代市场经济国家，无论是联邦制国家，还是单一制国家，都实行分权的分税制财政体制。自 20 世纪 70 年代以来，财政分权一直是公共财政领域的焦点，成熟市场经济国家、转轨国家的支出责任划分各有自己的特点，尤其是美国、英国、日本等发达国家多级政府间的税收权限与税收范围划分，为我国分权财政体制提供了很好的借鉴。财政分权有其正面效应，包括资源配置功能与经济增长、引致公共投资功能与经济增长、硬化预算约束和提高地方企业效率与经济增长、引入竞争和制度创新机制与经济增长等，但同时也造成了地方政府间的税收竞争，现行财政分权体制下的分税制度、转移支付制度、税收返还制度等都决定了地方政府只有通过工业化才能获取更多的税收收入。可以说，财政分权正是地方政府工业化所面临的公共经济环境。改革现行财政分权体制，促进农区经济发展成为当务之急。

我国现行的财政制度正是造成传统农区工业化滞后的公共经济因素，传统农区在新中国成立以来为中国的工业化进程提供了全国性的公共产品，包括粮食安全、廉价劳动力、环境和资源等，却没有得到应有的补偿。改革现行财政体制，促进传统农区的工业化，有很多工作要做，包括现行税制改革、转移支付制度调整等都是这些工作的重要组成部分。当

然，传统农区的工业化应兼顾国家的粮食安全，不以牺牲环境和资源为代价。

很显然，农区工业化需要财政支持，公共财政的收入、支出政策均应适应农区工业化发展的需要，建立一个适应农区工业化的公共财政转型的运行机制。公共财政转型应兼顾农业现代化和农区工业化，并与城乡基本公共服务均等化提供的目标相衔接，采取一系列政策措施，促进农区工业化、城镇化、农业现代化协调发展。

**关键词：**农区工业化 财政体制 政府间竞争 区域经济

## Abstract

In theory, a country's industrialization always needs a certain population to be engaged in agricultural production. The presence of agricultural areas do not conflict with their industrialization and agricultural areas are not a corresponding concept with the traditional agricultural civilization, agricultural modernization and regional economic industrialization can absolutely be unified. However, in the early stages of social transformation, managing agriculture can hardly obtain the average profit margin of society, so it is difficult for the agricultural sector to attract capital and labor or other economic factors, the comparative advantage agricultural areas should have for their engaging in agricultural production will no longer exist; under the current revenue – sharing conditions, agricultural areas can hardly obtain sufficient revenue. That is the intrinsic motivation of agricultural areas 'local governments' industrialization impulse, it can be said that the intergovernmental competition condition has forced the governments of agricultural areas to promote the industrialization of the region, and the current decentralized fiscal system has exacerbated this industrialization impulse. However, in the traditional agricultural areas, the traditional farming culture, the food security of the whole country, the red line of 18 million hectares of arable land, the rising labor costs and the environmental and resource factors all constitute the limiting factors of the process of industrialization in traditional agricultural areas, and the current financial system exacerbated the difficulty of industrialization in traditional agricultural areas. It can be said that the industrialization in agricultural areas has not been easy.

No matter the transformation from nomadic civilization (gathering and hun-

ting civilization) to farming civilization, or the conversion from agricultural civilization to industrial civilization, or the evolution from industrial civilization to information civilization, the great leaps of the society are all combined with the revolution of the financial system. From “Gongfu” to “Dingyi”, from land taxes and poll taxes to industrial and commercial taxes, from kind levy to currency levy, the forms and channels of taxation evolved with the progress of human production; viewing from the ankle of the fiscal expenditure, from spending in “private” use (royal palace) to expenditures in “public” use (infrastructure and social security), and to influence the macroeconomic, fiscal reformation has always being carried out. Studies have shown that industrial restructuring must be accompanied with a reformation of the financial system, that income used to be taken from the “agriculture” should now be taken from the “industry”, and wealth used to be taken from the “village” should be taken from the “city”; expenditures on the “workers” should be transited to support the “agriculture”, aids to “city” should be distributed to “village”; during this progress the public orientation of finance will become increasingly prominent, industry and agriculture, urban and rural will hold equal rights and obligations in fiscal revenue and expenditure, and different economies and the crowd can enjoy the same national treatment as taxpayers.

Competition in the local government means that each jurisdiction takes the appropriate public policy in order to maximize the benefits of the local and competitive process to compete for limited economic resources. Central government, local governments and different levels of local government will inevitably compete with each other in order to maximize pursuit in public goods. Most of the existing literature regarded financial competition is divided into three types: horizontal fiscal competition, vertical fiscal competition and yardstick competition. Competition depends on the interests of the interaction between the main competition in the Chinese government, including officials promoted competition, promote public vote with their feet, the fiscal property rights, taxes remaining and investment impulse. Under the control of the central government, the competition of Chinese local government are limited competition, means of competition and the

choice of ways to independent space is larger, competition in the system combined with outside the system, the orderly competition with disorderly competition co-exist. Financial competition as the core competition by the Chinese government, including taxes exemption and reduction, output and financial return of the taxes burden and expenditures competition. Government's competition will inevitably lead to the government's industrialization of the agricultural areas impulse, this impulse is a reasonable economic aspirations, in order to achieve the path innovation of competitive government and agricultural industrialization, the key is to ensure the orderly nature of the competition.

whether it is a federal state or a unitary state, modern market economy country decentralize the taxes sharing system. Since the 1970s, fiscal decentralization has been the focus of the field of public finance, The fiscal expenditure responsibilities in the mature market economy countries and transition developing countries have their own characteristics. The United States, Britain, Japan and other developed Western countries provide a good reference in level intergovernmental taxes privileges and taxes range for China. The positive effect about fiscal decentralization, including resource configuration capabilities and economic growth, causing public investment function with economic growth, hardening budget constraints and to improve the efficiency of local businesses and economic growth, the introduction of competition and institutional innovation mechanisms and economic growth, and the industry caused by the taxes competition between the local government. The taxes system under the current fiscal decentralization, the transfer payment system and taxes refund system. All mean that, in order to get more taxes revenue, the local government must build industrialization system. It is can be said that, the fiscal decentralization of public economic environment caused the local government industrialization. Reform the current financial system to promote the economic development of the agricultural areas is a top priority.

China's current financial system is the public economic factors lag in the industrialization of traditional farming areas. Since the founding of New China in 1949, traditional agricultural areas provided national public goods, including food security, cheap labor, environment and resources, etc. But they did not get co-

myensation and these should be provided by the central government Reform of the existing financial system, promote the industrialization of traditional agricultural areas, there is a lot of work to be done; including adjustments the current taxes system, the transfer payment and so on. Of course, the industrialization of traditional agricultural areas should coordinate with the country's food security, not at the expense of the environment and resources.

Obviously, the industrialization of the agricultural areas need financial support, public finance revenue and expenditure policy should be adapted to the needs of the industrial development of the agricultural areas in order to establish an operating mechanism of public finance that fits the industrialization of the agricultural areas. The transition of public finance should take into account both the modernization of agriculture and the industrialization of agricultural areas, and coordinate with the target of the equalization of basic public services in urban and rural areas, adopt a series of policies and measures to promote the coordinated development of agricultural areas in industrialization, urbanization and agricultural modernization.

**Key Words:** Industrialization of agricultural areas, Fiscal system, The competitive government, The regional economic

## 序言

2008 年从财政部财政科学研究所毕业后加入河南大学经济学院的研究团队，并在耿明斋教授的指导下开始了在河南大学应用经济学博士后科研流动站的研究工作，河南大学“明德新民，止于至善”的大学之道、深厚的文化底蕴和严谨的治学传统开始影响我的研究，经济学院“崇尚学术，尊重学人”的办学理念为我创造了宽松和谐的科研环境。这是一个区域经济学的研究高地，耿明斋、苗长虹等一批国内知名区域经济学家以及李恒、宋丙涛、高保中、董栓成等一批中青年经济学者，在转型经济与农区工业化研究领域开辟了一个新的天地，生产了一批具有国内领先水平的研究成果。但河南省的财政学研究相对薄弱，站在公共经济学的视野研究转型经济和传统农区工业化很快成为我的研究目标，在耿明斋教授的鼓励下，把博士后研究的题目确定为“政府竞争、财政转型与传统农区工业化”，希望用我的专业优势，丰富和发展转型经济与农区工业化的研究内容。本书正是在博士后研究成果的基础上经过进一步修改、完善而成的。

从理论上讲，一个国家的工业化必须有一定人口从事农业生产，农区的存在和整个国家或某个经济区域的工业化并不冲突，农区并不一定是和传统农业文明相对应的一个概念，农区农业的现代化和区域经济的整体工业化完全可以统一起来。然而，在社会转型的初期，经营农业很难获得社会的平均利润率，农业部门自然很难吸引包括资本和劳动力在内的经济要素，农区从事农业生产本应该具有的比较优势就不复存在；在现行的分税制条件下，农区政府靠农业产业很难获得足够的财政收入，这就是农区地方政府工业化冲动的内在动因。可以说，农区政府在政府间竞争条件下必

须推动本地区的工业化，现行的分权财政体制更加剧了这种工业化冲动。然而，在传统农区，传统的农耕文化、整个国家的粮食安全、18 亿亩耕地红线、正在上升的劳动力成本、环境和资源因素等，都构成传统农区工业化进程的制约因子，现行财政制度更加剧了传统农区工业化的难度。可以说，农区工业化并非一帆风顺。

游牧文明（采集和狩猎文明）向农耕文明的变迁，农耕文明向工业文明的转化，工业文明向信息文明的演进，都伴随着财政制度的进化。从财政收入一翼来看，从贡赋到丁役，从土地、丁税到工商杂税，再到工业化时期的工商税收、所得税，从实物征收到货币征收，财政收入形式和渠道随着人类生产方式的进步而不断进化；从财政支出的一翼来看，从支出于“私”（王室宫廷）到支出于“公”（基础设施和社会保障），到影响宏观经济运行，财政变革无时不在进行。研究证明，工业化转型必然伴随着财政制度的转型，即收入方面的取之于“农”向取之于“工”转化、取之于“乡”向取之于“城”转化；在支出方面，由支之于“工”向支之于“农”转变、支之于“城”向支之于“乡”转变。在这一过程中财政的公共化取向日益突出，工业与农业、城市与乡村在财政收支上的权利与义务对等，不同经济体和人群作为纳税人可以享受相同的国民待遇。

地方政府竞争是指各辖区为了本地的利益最大化而采取相应的公共政策，以争夺有限的经济资源的竞争过程。中央政府和地方政府、不同级次的地方政府间在公共产品提供方面均存在委托代理关系，为了追求辖区利益最大化，相互之间就难免会展开竞争，就是说次级政府间竞争是存在多级政府的分权体制下一定会出现的现象。现有的大多数文献都把财政竞争划分为横向财政竞争、纵向财政竞争及标尺竞争三类。中国政府间竞争取决于竞争主体之间的利益互动，包括官员晋升竞争、公众的“用脚投票”推动、财政产权、税收剩余和投资冲动等。中国政府竞争的特色表现为中央政府管制下的地方政府间有限竞争，竞争手段与途径选择的自主空间较大，体制内竞争与体制外竞争相结合，有序竞争与无序竞争并存，各种资源争夺激烈，地方保护与市场割据现象严重等。财政竞争作为中国政府竞争的核心，其主要内容包括减免税优惠、税负输出与财政返还、支出竞争等。政府竞争必然导致农区政府的工业化冲动，这种冲动是一种合理的经济诉求，关键是保证竞争的有序性，实现竞争性政府与农区工业化路径

创新。

现代市场经济国家，无论是联邦制国家，还是单一制国家，都实行分权的分税制财政体制。自 20 世纪 70 年代以来，财政分权一直是公共财政领域的焦点，成熟市场经济国家、转轨国家的支出责任划分各有自己的特点，尤其是美国、英国、日本等发达国家多级政府间的税收权限与税收范围划分，为我国分权财政体制提供了很好的借鉴。财政分权有其正面效应，包括资源配置功能与经济增长、引致公共投资功能与经济增长、硬化预算约束和提高地方企业效率与经济增长、引入竞争和制度创新机制与经济增长等，但同时也造成了地方政府间的税收竞争，现行财政分权体制下的分税制度、转移支付制度、税收返还制度等都决定了地方政府只有通过工业化才能获取更多的税收收入。可以说，财政分权正是地方政府工业化所面临的公共经济环境。改革现行财政分权体制，促进农区经济发展成为当务之急。

我国现行的财政制度正是造成传统农区工业化滞后的公共经济因素，传统农区在新中国成立以来为中国的工业化进程提供了全国性的公共产品，包括粮食安全、廉价劳动力、环境和资源等，以若干个区域性经济体之力提供本应该由中央政府提供的公共产品，却没有得到应有的补偿，传统农区成为经济发展凹地就是一件再自然不过的事情了。改革现行财政体制，促进传统农区的工业化，有很多工作要做，包括现行税制改革、转移支付制度调整等都是这些工作的重要组成部分。实证研究表明，工业化差距正是造成地区间财政差距的主要原因，缩小传统农区与工业发达地区的财政差距，从工业化本身开始是一种很明智的选择。当然，传统农区的工业化应兼顾国家的粮食安全，不以牺牲环境和资源为代价，这就要求农区的工业化和农业现代化协调发展，工业化和信息化协同跟进，同时中央财政应给予足够的补偿。很显然，农区工业化需要财政支持，公共财政的收入、支出政策均应适应农区工业化发展的需要，建立一个适应农区工业化的公共财政转型的运行机制。公共财政转型应兼顾农业现代化和农区工业化，并与城乡基本公共服务均等化提供的目标相衔接，采取一系列政策措施，促进农区工业化、城镇化、农业现代化协调发展。

在一个很高的平台上向上攀登其实是一件相当不容易的事情，能把区域经济学、公共经济学和转型经济学结合起来研究的文献很少，一切需要

从演绎归纳开始，并通过实地调研和实证分析验证之，这需要耗费大量的精力和时间。感谢我的业师耿明斋先生，作为一个国家级名师、经济学家和财经教育家、河南省政府智囊团主要成员，在每一次约见中都鼓励和引导我坚持做下去，启发我不断拓展思考问题的空间，使我逐渐形成了比较清晰的研究思路。感谢中国博士后基金会的博士后基金资助，其基金资助3万元和河南大学的配套资金2万元为本研究大量的调研和论证提供了强有力的物质保障；感谢李保民、何绍慰、朱涛等经济学院的良师益友，他们无私地向我提供了很多有价值的建议，这既让我避免了一些错误，也有利于把所研究的问题不断地推向深入；感谢社会科学文献出版社，他们的工作效率和提供的完美服务令我感动。当敲定最后一段文字的时候，我的心中涌起庆幸和感激之情，也有很多的歉意，我的文字还不足以承担他们的关注和帮助。仅以此书，向他们以及曾经帮助过我的所有人表示深深的谢意。

本书还引用了大量的珍贵文献和学术观点，在此一并致以谢忱。

徐全红

二〇一二年十月于河南大学至善斋