

中 国 经 济 丛 书



中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

中国地区差距
与财税对策

ZHONGGUO DIQU CHAJU YU CAISHUI DUICE

孟 春 刘雅露 著

中国财政经济出版社

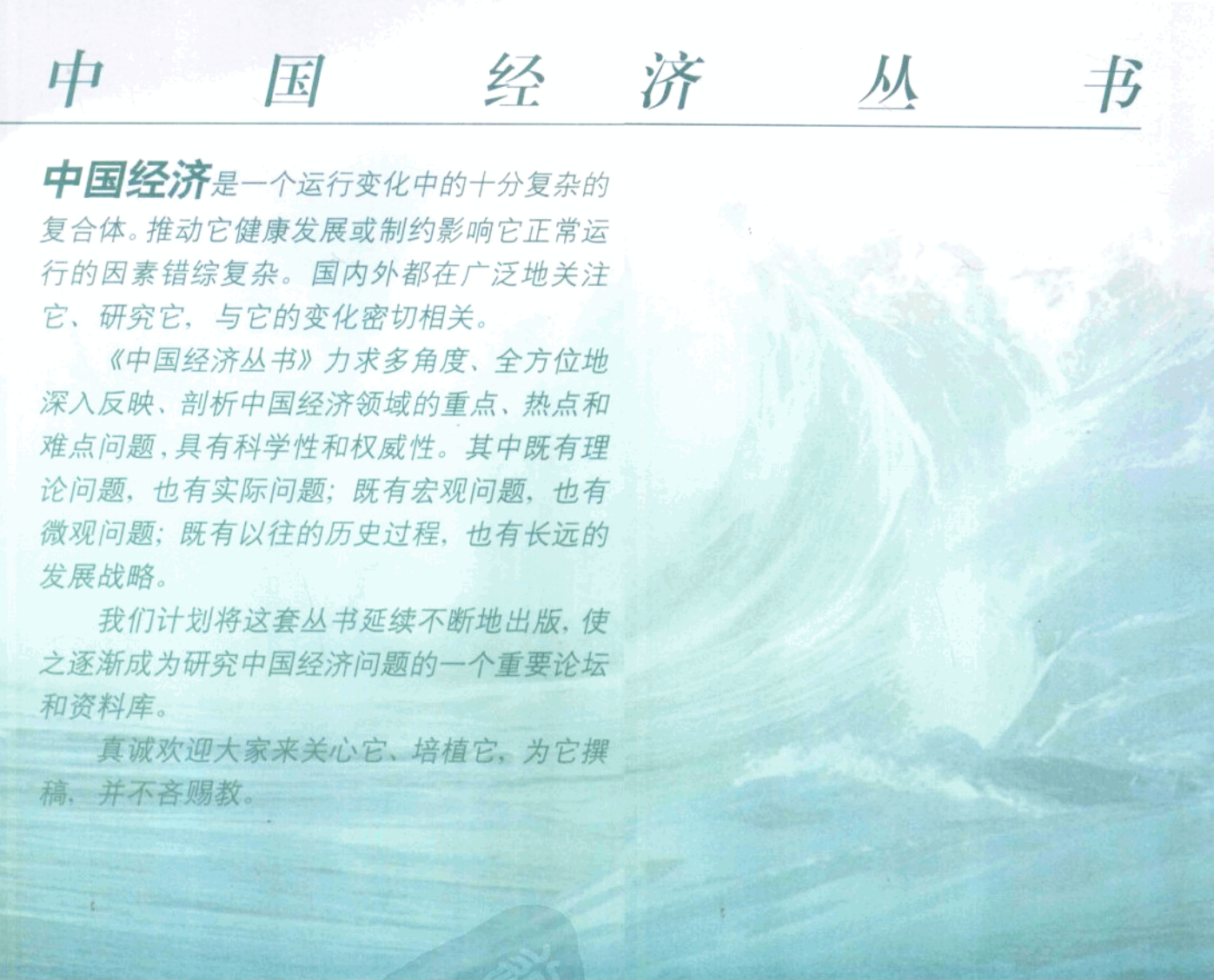
中 国 经 济 丛 书

中国经济是一个运行变化中的十分复杂的复合体。推动它健康发展或制约影响它正常运行的因素错综复杂。国内外都在广泛地关注它、研究它，与它的变化密切相关。

《中国经济丛书》力求多角度、全方位地深入反映、剖析中国经济领域的重点、热点和难点问题，具有科学性和权威性。其中既有理论问题，也有实际问题；既有宏观问题，也有微观问题；既有以往的历史过程，也有长远的发展战略。

我们计划将这套丛书延续不断地出版，使之逐渐成为研究中国经济问题的一个重要论坛和资料库。

真诚欢迎大家来关心它、培植它，为它撰稿，并不吝赐教。



序

党的十五大党纲中明确提出了社会主义初级阶段的科学概念。社会主义初级阶段是逐步摆脱不发达状态，基本实现社会主义现代化的历史阶段；是由地区社会经济、文化发展很不平衡，通过有先有后的发展，逐步缩小差距的历史阶段。根据社会主义初级阶段的现实，江泽民总书记在《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色的社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告中强调，要“促进地区经济合理布局协调发展。东部地区要充分利用有利条件，在推进改革开放中实现更高水平的发展，有条件的地方要率先基本实现现代化。中西部地区要加快改革开放和发展，发挥资源优势，发展优势产业。国家要加大对中西部地区的支持力度，优先安排基础设施和资源开发项目，逐步实行规范的财政转移支付制度，鼓励国内外投资者到中西部投资。进一步发展东部地区同中西部地区多种形式的联合和合作。更加重视和积极帮助少数民族地区发展经济。从多方面努力，逐步缩小地区发展差距。”这是以江泽民为核心的党中央向全国人民发出的召唤，也是向我们广大财政工

作者提出的更新、更明确、更高的要求。

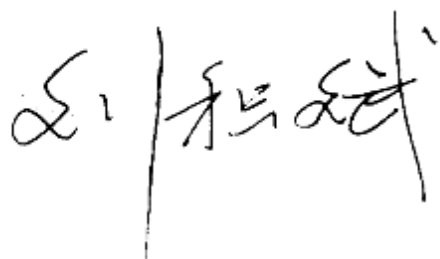
孟春同志和刘雅露同志以党的十五大精神为指导，在深入调查研究的基础上，撰写的《中国地区差距与财税对策》，探讨了我国社会主义初级阶段地区发展差距的现状、成因及应采取的财税对策。在详细描述了我国地区经济差距的变动趋势后，作者对产生这种差距的原因进行了全面分析，并指出：自然条件、经济因素、经济意识等方面的差异是产生地区差距的内在因素，而宏观经济政策的倾斜则是产生差距的外在因素。财政作为一种重要的宏观调控手段，既是影响地区差距的一个外在因素，也是缓解地区差距，促进地区经济协调发展的一种重要的政策力量。

在对影响地区差距的财税原因进行分析时，作者强调，改革开放后财政体制和财政制度之所以能够促进东部地区的发展，并不仅仅在于国家财政实行了向东部地区适度倾斜的财政包干体制和税收优惠政策，而在于东部地区抓住了财税优惠政策提供的契机，实现了经济体系内各生产要素的优化组合，促进了经济增长。因此，对中央财政来说，通过转移支付制度、财政投融资体制、税收政策等政策手段促进落后地区发展、缓解地区差距必须立足于改变和优化落后地区生产体系内部资金、技术、人力资本等各种生产要素本身，一方面通过财政体制和制度本身增加对落后地区各种生产要素的投入，优化投资环境；另一方面通过财政体制和制度来引导私人部门和金融部门对落后地区生产要素的投入，优

化生产要素的组合。

本书的新意在于无论是原因分析、还是对策研究，作者始终强调落后地区经济体系内部生产要素的作用。它是制约和促进落后地区发展的内因，是首要因素，各种政策手段等外因必须通过内因起作用，通过改变和优化各种生产要素的组合才能促进落后地区的发展。

此外，作者在写作过程中坚持理论性、政策性与实践性相结合。全书在借鉴国外促进落后地区发展的财税对策的基础上，对我国缩小地区差距的财税政策原则、缩小地区差距的基本思路和途径等，既提出了一些新的理论见解，也提出了具体的可操作的财税对策措施，不仅为领导机关提供了可供选择的政策建议，而且使所有关心我国地区差距问题的人们得到有益的启发。

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Li Jie' (李洁), written in a cursive style.

1997年11月

Foreword

The scientific concept of primary stage of socialism was categorically stipulated in the program formulated at the Fifteenth National Congress of the Communist Party of China. The primary stage of socialism is a historical stage in which China will gradually put an end to underdevelopment and realize socialist modernization by and large. It is a historical stage in which a society with very uneven economic and cultural development between regions will become one in which the disparities will be gradually narrowed, with some regions becoming developed first. In view of the realities in China in the primary stage of socialism, General Secretary Jiang Zemin stressed the following in the report "Hold High the Great Banner of Deng Xiaoping Theory for an All-round Advancement of the Cause of Building Socialism with Chinese Characteristics to the 21st Century": "We should promote a rational distribution and coordinated development of regional economies. Taking advantage of its favorable conditions, the eastern part of the country should strive for a still higher level of development in the course of reform and opening up, and take the lead in achieving basic modernization where conditions permit. The central and western parts should speed up the reform, opening up and development, make use of their advantages in natural

resources and develop their related industries. The state will increase its support for the central and western parts by giving them priority in planning infrastructure and resources development projects, instituting step by step a standard payment transfer system, and encouraging both Chinese and overseas investors to invest in the regions. It is also necessary to further develop all forms of association and cooperation between the eastern and the central and western parts. We shall give active support to areas inhabited by the ethnic minorities in their economic development. We must try all possible ways to narrow the regional development disparities step by step." All this constitutes a call of the Party Central Committee, with Jiang Zemin at the core, for the people throughout China. It is also a newer, clearer and higher requirement for us financial workers.

Having conducted deep - going research under the guidance of the spirit of the Party's Fifteenth National Congress, Mr. Meng Chun and Ms. Liu Yalu have written "*Regional Disparities of China and Financial and Taxation Policies for Narrowing Them*". The authors discuss the current development disparities between regions in China, the reasons for the disparities and the financial and taxation policies that should be adopted to address the problem. Following a detailed description of the trend of changes in the economic disparities between regions in China, the authors give an all - round analysis of the reasons for the disparities. They point out that differences in natural conditions, economic factors and economic awareness constitute the internal factor leading to regional disparities, while preferential macroeconomic policies are the external factor causing the disparities. As a major macro - control means, finance is both an

external factor affecting regional disparities and an important policy force for alleviating regional disparities and promoting coordinated development of regional economies.

In analyzing the financial and taxation reasons for regional disparities, the authors stress that the reason why the financial structure and system have been able to promote the development of the eastern region in China since the country began to reform and open to the outside world is not only that the government has adopted the moderately preferential financial contracted system and taxation policies in the region but also that the region has seized the opportunities presented by the preferential financial and taxation policies and optimized the organization of all the production factors within the economy, thus promoting its economic growth. Therefore, if the Central Government wants to promote the development of backward regions by such policy means as the transfer payment system, the financial investment and financing system and taxation policies, it must change and optimize all the internal production factors of the production system in these regions, including capital, technology and human resources. On the one hand, the government should increase investment in all the production factors in these regions and improve their investment environment through its financial structure and system. On the other hand, the government should use its financial structure and system to encourage the private sector and the banking sector to invest in the production factors in backward regions to optimize their organization.

This book is unique because in analyzing both the reasons for regional disparities and the policies for narrowing the disparities, the

authors have always stressed the role of the internal production factors within the economy in backward regions. These factors constitute the primary internal cause restricting and promoting the development of backward regions. All policy means and other external causes must become operative through this internal cause. Accordingly, only by changing and optimizing the organization of all production factors can the development of backward regions be promoted.

In addition, throughout the book the authors integrate theory, policies and practice. On the basis of learning from foreign financial and taxation policies for promoting the development of backward regions, the book contains a new theoretical understanding of China's financial and taxation policies and the basic ideas and ways for narrowing regional disparities and sets forth specific, feasible financial and taxation measures. These not only constitute excellent policy suggestions for the leading organs of China but also are a useful enlightenment for all those who are concerned with the regional disparities in China.

Liu Jibin

Executive Vice - Minister of Finance, China

November 1997

前 言

我国社会目前正处于社会主义初级阶段。在这个阶段，基本的国情特征之一是地区差距大，地区、经济、社会文化发展严重不平衡。从国际比较来看，中国是世界上自然地理、人口资源、经济社会差距最大的国家之一。改革开放以来，从绝对意义上讲，中国任何一个地区都比改革开放以前要进步得多，富裕得多。但是，在中国经济高速增长的过程中，各地区经济增长率呈现出显著的差距，地区间收入绝对差距不断扩大，欠发达地区发展相对落后，已经成为影响中国经济发展、社会稳定、民族团结、国家统一的严峻挑战之一，引起了社会的广泛关注和忧虑。

财政是国家重要的宏观经济综合调控部门之一。财政政策对缩小地区差距起着重要的调控作用。因此作为财政部门的实际工作者，关注和研究缩小地区差距问题是其义不容辞的任务和使命。通过对地区差距与财税对策这一课题的研究，使我们认识到缩小地区差距的途径不在于削高补低，拉平地区间的收入水平，也不在于抽东补西，用减少对东部地区投入的方式来增加对西部地区的投入，而在于如何从被传统的、落后的价值观和制度制约的贫困状态起步，通过发展市场经济，启发落后地区发展的动力机制、求变机制，用现代的资本、技术、制度、价值观念取代那些传统的、落后的东西，使欠发达地区物质财富和精神财富源源不断地涌流出来，实现经济、社会、政治、文化上的发展，走上

共同繁荣富裕的康庄大道。

在对地区差距与财税对策这一课题进行研究的基础上，我们撰写了《中国地区差距与财税对策》一书，该书具体分五个部分：

第一部分是对地区经济非均衡发展的理论回顾和现状分析。

关于地区经济非均衡发展的理论，我们主要阐述了冈纳·缪尔达尔的二元空间结构发展学说、赫希曼的“涓滴效应”和“极化效应”、弗雷得曼的核心——边缘交互作用理论和佩鲁的增长极理论。1957年，瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔在他的二元空间结构发展学说中对以均衡概念为基础形成的新古典主义区域增长模型提出了挑战。这种理论认为，在市场经济体制下，一旦地区间发展的水平与发展的条件出现了差距，条件好而且发展快的地区，就会形成一种良性循环，还产生了更大的种种外在性和动态规模经济。相比之下，经济和社会结构的发展停滞。与此同时的美国经济学家赫希曼提出了类似的观点。他指出发达地区会对落后地区产生有利的“涓滴效应”和不利的“极化效应”。而当“涓滴效应”大于“极化效应”时，这个国家就会长期地分裂为发达地区和落后地区。弗雷得曼在核心——边缘交互作用理论中指出，在资源配置时期会出现“核心区”和“边缘区”，地区经济就是通过“核心区”和“边缘区”的相互作用，从不平衡发展走向平衡发展的。佩鲁的增长极理论也认为地区经济的增长是首先出现于一些增长极上，然后通过不同的渠道向外扩散，并对整个经济产生不同的终极影响。

以上几种理论主要有两个共同点：首先它们都是从生产要素出发，分析各地区的生产要素如何在不同的市场经济条件下产生不同的配置效益，导致各地经济的不平衡；其次几种理论都认为，在地区经济非均衡发展到一定程度时，需要政府进行一定的

干预，即主要是对落后地区的干预，以缩小地区差距。

对我国地区差距的现状分析，主要集中于改革开放以后我国各地区经济差距的变化趋势。其绝对差距从70年代末到90年代初一直呈扩大趋势，相对差距则在70年代初到80年代末呈缩小趋势，而进入90年代后呈扩大趋势。在这个变化过程中，不同省份对地区差距的影响是不同的，东部沿海地区由于经济发展较快，对地区差距的影响高于中西部地区。这种日益扩大的地区差距已经对我国经济、社会和政治生活产生了不利影响。首先，它使中西部落后地区出现“效率外溢”现象，损害了这些地区的利益；其次，地区差距对宏观经济的稳定产生不利影响，造成一定高失业率和通货膨胀压力；再次，地区差距容易导致社会实际总供给小于潜在总供给，使资源配置效益下降，对经济增长速度产生不利影响；另外，地区差距还容易引起社会、民族和政治问题。

第二部分和第三部分对我国东中西部地区差距的经济原因和财政体制原因进行了分析。

在原因分析中，我们主要分析了经济要素、财政体制和税制原因，希望通过这些原因分析找出促进落后地区经济发展所需的各种投入要素。在经济因素中，主要对中东西部的自然资源、劳动力、资本形成能力、科学技术、增长点和发展极、经济结构的状况进行了比较。我们认为，东中西部经济差距的出现，自然原因和社会原因是基本原因，而国家的宏观政策如物价政策、投资政策、财政政策等则是重要的原因，其中财政政策是改革开放以来最为重要、也是最引人注目的原因。因此我们将财政原因单列出来进行了分析。它对地区差距的影响主要包括三个方面：一是中央与地方的财政体制；二是区域税收政策或行业税收政策；三是中央对地方的转移支付政策。1980年开始实施的财政包干体

制虽然调动了地方政府发展经济的积极性，但其确定基数和分配超基数部分的原则都有利于收入较多的东部地区，并使中央财政收入在财政总收入中所占比例大幅度下降。1994年实行的分税制，由于中央与地方事权划分不清，在一定程度上也保留了包干制的不合理因素，而且与之配套的规范的转移支付制度没有及时建立，因此没有对地方收支差距苦乐不均的现象作出积极的调整。区域税收政策主要是指改革开放以后，在梯度发展战略的指导下，通过向对外开放地区即沿海地区倾斜和非国有企业的大幅度倾斜，使东部地区在收入分配中处于有利地位。另外，非规范的转移支付政策和中央财力的不断下降也减小了中央对落后地区的援助和调整各地区收入分配的能力，难以从财政角度及时缓解不断扩大的地区差距。

第四部分对国外的地区差距和缩小地区经济发展差距所采取的宏观政策进行了理论和实践上的回顾。

对国外地区差距的回顾可以分发达国家和发展中国家两部分。发达国家在经济发展初期，如美国的东北部和南部、意大利的南部和北部、德国的东部与西部，英国的西南部与北部都存在着较大的地区差距。与发达国家相比，发展中国家的地区差异就表现得更为广泛和深刻。巴西、尼日利亚、埃及和中国是四个地区经济差距最大的发展中国家。

在实践上，各国通过财政手段对落后地区的扶持和帮助主要集中于：对不同的地区实行不同的税收政策，减轻落后地区税收负担；通过税收优惠和直接投入等收入政策改善落后地区各种生产要素的优化组合；通过财政手段促进落后地区农业和主要工业的发展；通过各种转移支付和均衡拨款，提高落后地区的财力水平；并在落后地区建立经济开发区，帮助落后地区建立“增长极”。

在理论上，财政政策缓解地区差距主要着眼于三个方面：即对落后地区都进行了必要的扶持和帮助；这种扶持和帮助立足于改变限制落后地区经济发展的各种生产要素的状况；各国在改变落后地区生产要素状况的同时还进行必要的要素投入和要素输出。总之，各国利用财税手段缓解地区差距的共同点在于：调控地区经济过程中，中央政府始终处于主导地位；中央财政用于落后地区的资金规模不断扩大；通过法律措施确立和保障区域财政政策的实施；各种财政手段不仅要相互配合，而且要规范和科学；对落后地区的扶持要因地制宜。

第五部分在马克思主义理论的指导下，并借鉴外国通过财政政策促进落后地区发展的经验，提出促进我国中西部落后地区经济发展的财政政策。主要通过建立和规范财政转移支付制度、完善税制改革、建立财政投融资体系促进落后地区的发展，以缓解地区差距。另外，我们还探讨了促进劳动力、科学技术、资金、基础设施等生产要素优化和落后地区主导产业农业发展的财政政策。

科学、规范的转移支付制度的建立首先要明确转移支付制度的目标，其次要合理确定转移支付的资金规模以及转移支付的具体形式，根据这些要求，我们提出了近期内完善和改革转移支付制度的建议。另外，建立规范的转移支付还必须加快配套改革：明确、规范地界定各级政府的职能；规范税收制度、加强预算外资金管理，建立合理的中央与地方财权分配格局；加快财政法规建设等。

财政投融资体制的改革要针对当前体制中存在的一些问题，在资金来源上，以资金市场为依托，扩大非财政资金来源，提高非财政资金的比重；在资金运用上，坚持政策性与有偿性相结合的原则；并建立统一的财政投融资管理体系，严格内部管理体制

度。

促进地区经济均衡发展的税收政策，首先要明确促进地区经济均衡发展的税收政策取向，即强化税收制度对地区均衡发展的内在调节功能、有选择地发挥税收优惠对地区均衡发展的作用，通过统一企业所得税、加强个人所得税的征管工作、加强增值税的征管工作，提高经济效率高的东部地区的税收负担，缓解地区差距。

促进落后地区劳动力资源优化，应主要集中于提高劳动力质量、减少潜在失业人数和控制人口增长上。中央财政应通过转移支付制度，实现教育水平的均等化，提高中西部地区劳动者素质，加快对人力资源的开发和培训；加大对中西部地区基础设施的投入，为乡镇企业提供各种优惠政策，创造就业机会，解决中西部地区失业人口的就业问题；设立专项基金，控制人口增长率，保持适当的劳动力增长速度。

促进中西部地区科技发展应抓住促进落后地区产业升级和增加投入两个关键问题，通过财政收入政策尤其是税收政策促进落后地区产业的升级，同时通过财政支出政策增加对中西部地区科技的投入。

促进中西部地区投资环境的优化，吸引外资投入，财政可从通过提供补贴和实行税收产业优惠给予支持：进一步理顺价格体系，对农产品及能源、交通、原材料工业企业进行必要补贴，提高中西部地区的资金利润率；结合国家产业政策和地区政策，加强对能源、交通、重要原材料等基础产业和基础设施的投资；通过税收产业优惠政策减轻农业、能源、交通、重要原材料等行业企业的税负；对沿边开放城市和边境合作区实行更优惠的税收政策和财政体制，促进其引进外资，提高产业技术水平。

完善的基础设施是中西部地区发展经济的先决条件，财政政

策应把特殊性转移支付的支持重点转向中西部地区，以改善中西部地区的基础设施状况；建立财政投融资体系，加快中西部地区基础设施的建设；开辟多种融资渠道帮助中西部地区发展国道、铁路等重要基础设施；对中央财政面向中西部地区的公共投资实行重点分配制度，有区别地规定地方配套资金比例。

农业是大多数中西部地区的基础产业，因此中西部地区的发展要立足于农业，财政要实行对中西部地区倾斜的农业投资政策；通过农业财政补贴政策支持农产品生产，减少农产品生产风险和市场风险；合理调整农业的税收政策，清理各种费用、摊派，降低农民的税收负担；并通过财政的贴息政策弥补财政资金的不足，引导金融资金的投入。

Preface

Currently China is in the primary stage of socialism. In this stage, one of the features of the basic conditions in China is the wide regional disparities and the gravely uneven regional, economic, social and cultural development. Internationally, China is one of the countries with the biggest differences in natural geography, human resources and economic society between regions. Since China began reform and its open policy, in absolute terms, any region in the country has become more advanced and prosperous than before. However, amidst the rapid growth of China's economy, there have been notable disparities between regions in their economic growth rates, the absolute income disparities between regions have been widening, and underdeveloped regions have fallen behind in its development. All this has become a severe challenge for China's economic development, social stability, ethnic unity and national unification and has caused widespread concern and worry in society.

Finance is one of the key comprehensive macroeconomic control departments of the state. Financial policies play an important regulatory role in narrowing regional disparities. As active workers of a financial department, we are obliged to follow and study the ways of narrowing regional disparities. In studying regional disparities and