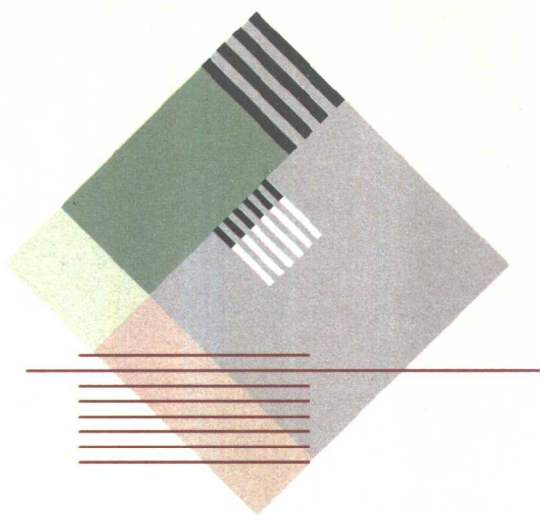


政府间财政转移支付制度 理论与实践

中国西部大开发的财政政策选择之一

杜放 / 著



经济科学出版社

中国西部大开发的财政政策选择之一

政府间财政转移支付 制度理论与实践

杜 放 著

经济科学出版社

2001 年·北京

责任编辑：贺聿坤
责任校对：董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：王 娟

政府间财政转移支付制度理论与实践
——中国西部大开发的财政政策选择之一

杜 放 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

三河永明装订厂装订

850×1168 32 开 9.75 印张 240000 字

2001 年 12 月第一版 2001 年 12 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-2749-9/F·2140 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

我梦想有一天，

所有谷地会升高，

所有山陵将夷平，

崎岖不平之地变为平原，

所有险阻化为康庄大道……

——
马丁·路德·金

序

我国幅员辽阔的西部地区，不仅具有悠久的人类文明史，曾经孕育了灿烂的中华文化，养育了包括众多的少数民族在内的世代勤劳勇敢的人民，而且具有十分丰富的自然资源和劳动力资源。实施西部大开发战略决策不仅可以加快西部自身经济的发展，而且可以更好地给东部地区以资源支持。加强与西部周边国家的经济往来，从而促进我国经济整体的大发展。党中央、国务院关于西部大开发战略决策的出台非常及时，充分体现了广大西部地区各族人民渴望发展经济、改善生存条件的愿望，也是我国社会主义市场经济发展，走共同发展、共同富裕道路的客观要求。

西部大开发是一项前所未有的宏伟事业，需要全国上下、各行各业多方面力量的支持。政府间的财政转移支付制度作为平衡地区间的贫富差距、实现各地区间经济发展共进的财政宏观调控政策选择之一，其目的是由中央政府把从经济发展较快地区集中的收入，合理地分

配到经济发展较缓慢的贫穷落后地区，以促进不同经济发展水平地区经济的均衡发展。虽然世界各国的社会制度和经济制度差异很大，经济发展水平和财政管理体制也不尽相同，但是，财政转移支付制度已成为当今世界各国处理中央政府和地方政府间财政关系的基本方式和普遍做法。

1994年，我国进行了以分税制为核心的财税体制改革，具有划时代的意义。综观世界各国的财政体制，规范的分税制必须要有相应的财政转移支付制度相配套，否则就很难发挥财政政策的宏观调控作用。近两年来，财税理论界和实际工作者围绕着如何在我国建立客观、公正、规范、透明、科学的财政转移支付制度问题，展开了广泛而深入的讨论。杜放同志作为我的博士研究生，从进校不久即1995年就开始研究这个问题，最终形成她的博士毕业论文。她来自祖国的大西北，亲身体验了贫困落后地区的生活与经济环境，十分珍惜来之不易的学习机会，勤奋刻苦，开拓进取。她理论功底扎实，从转移支付的概念、内涵、本质、基础理论及国外各种方式转移支付的效应等方面进行分析对比，又对新中国成立至1994年各个历史阶段的财政体制和转移支付的基本做法进行分析研究，得出结论：我国目前的《过渡期财政转移支付办法》——这种处理各级政府间、特别是中央与地方政府间财政关系的分配方式，是财政体制必不可少的组成部分，而且适应经济形势的发展，创造并总结出了一些很重要的管理经验和具体做法。但

这些限于历史条件和财政体制制约的特殊情况下的转移支付方式，与现代转移支付制度比较，在科学、合理、规范、公正、透明等多方面存在较大的差距，带有转轨过渡时期的特点，在解决地区间财政横向不平衡方面，效果还不尽如人意，这种方式已经不适应我国目前现代市场经济和分税制财政体制的要求。因此，建立健全适应社会主义市场经济要求的财政转移支付制度就成为摆在理论和实际工作者面前的、解决当前一系列财经问题、从而实现国家社会经济目标所面临的紧迫任务。

本书作者在参阅国内外大量文献资料的基础上，尝试设计出了适合我国国情的转移支付方案。对建立规范、客观、透明、科学的转移支付制度、以及促进西部大开发的财政政策选择均具有重要的参考价值。现在，她将博士论文重新修改、整理、补充出版，是作者近年来致力于财税理论与政策研究过程中，将财税理论与我国改革实践问题相结合进行长期探索、思考所取得的研究成果，全书具有以下三个特点：

第一，突出改革实践课题。作者结合自己研究生阶段学习、调查掌握的第一手资料及研究成果进行系统分析研究，理论联系实际，为我国现实经济的改革和西部大开发提供政策选择和有益的思想方法，无疑具有重要的现实意义。

第二，涉及的内容广泛。作者在研究此问题时，并没有就本题而论题，而是对与转移支付有关的西方公共产品理论、分税制的财政体制理论、税收理论、中央与

地方政府之间的关系以及公平和效率的理论问题进行了展开研究的基础上进行的。

第三，研究方法较合理。作者采用定量分析和定性分析、理论与实际、历史与现实、国外与国内、继承与创新等相结合的方法进行研究，在汲取、借鉴的基础上，提出自己独特的观点。

作为我的学生，期望她以此为契机，在教学与科研领域更加不懈努力，不断进取，更上一层楼。

邓子基

2001年5月18日

引 言

—

人类社会翻开了新的一页，进入 21 世纪，这将是一个充满希望的、物质和精神生活相对丰富的美好时代。随着经济全球化进一步向纵深发展和我国加入 WTO 进程的加快，一个依赖技术和现代化的中国将会有更多的发展机遇，当然也面临各样严峻的挑战。人们普遍都向往美好的生活，人人都有享受和平、幸福生活的权利。作为黄河、长江源头的西部地区，是华夏文化的源头，是中华民族的发祥地。由西部人创造的人类文明史上著名的“丝绸之路”和“南方丝绸之路”，曾经是中华民族历史上注重对外开放的代表作。然而客观现实往往不以人们的意志为转移，由于自然环境、文化、特别是 100 多年的历史等多方面的原因，造成我国地区间发展极不平衡，形成东部沿海发达，中西部欠发达，尤其西部更是落后，贫富差距非常大，西部地区至今还有许多人生活在贫困线以下尚未实现温饱。据了解，西部人民长期生活在与干旱抗争之中，有 1300 万人缺水、50 万个家庭 300 万人严重缺水（“情系西部、共系母爱”厦门日报 2000 年 11 月 15 日第 2 版）。下面是经济结构的现状和地区之间差距的一些统计对比：

——1999 年 GDP 比重和人均量：全国人均均为 6534 元（2000 年为 7062 元），东部为 57% 和 10686 元，中部为 26% 和 5409 元，西部为 17% 和 4284 元，地区之间相差一两倍还多。

——1999 年居民人均消费和国有及国有控股单位职工人均劳动报酬：全国为 3129 元和 8681 元，东部为 4058 元和 10575 元，中部为 2429 元和 6993 元，西部为 2092 元和 7129 元。

——1999 年耕地占有量比重和人均农、林、牧、渔业收入：全国为 1947 元，东部为 25% 和 2379 元，中部为 37% 和 1877 元，西部为 38% 和 1573 元。可见，中西部占有耕地比重大是我国第一产业未来发展的潜力之一。但是，目前其经济收入不如东部高。

——1999 年乡镇企业增加值中各地区的比重：东部为 59%，中部为 34%，西部为 7%。

——1999 年邮电交通运输业的发达程度表明，中、西部的基础设施比重低于东部一半和一倍。

——涉外交流程度是开放的标志，实践证明，只有大开放才能大开发。如 1999 年我国对外进出口贸易总额为 3606 亿美元，东部竟占到 92%，广东一省就独占 1403 亿美元，占全国 40%，中部只占 3.3%，西部 12 个省市出口总额 7.7 亿美元，仅占全国出口总额的 4%。到 2000 年底，西部 12 个省市累计实际吸引外商直接投资 16.86 亿美元，仅占全国的 5.5%。东部占 83.3%，中部占 11.2%。^①

文化教育科技环境等的差距与经济差距互为因果相互作用：

——1999 年全国大专以上学历的人口地区结构比重，东部占 48%、中部占 30%、西部占 22%。

^① 余天心、王石生：《我国经济结构调整的分析比较》，《经济参考报》2001 年 7 月 13 日，第 6 版。

——1999年县级以上部门科技研究与开发支出费用全国为500亿元左右，其中东部占64%，中部占16%，西部占19%。

——1999年医院、卫生院的每张病床负担人口数全国为400人，东部为354人，中部为411人，西部为431人。

——工业污染治理投资额全国为153亿元，东部占63%，中部占20%，西部占17%。^①

区域经济发展的不平衡导致以上诸多的负面效应已引起社会各方面的广泛关注。差距就是潜力，也是压力和动力。

我出生在西安北郊泾渭河相交处的黄土高原上，在那经济落后、物质贫乏的年代，目睹与饱受了中国内地农村的饥饿之苦，世世代代的家乡人民守着南北两条宝贵的泾河、渭河的水资源，却没钱、没能力利用之来浇灌和发展农业，只能靠“天”吃饭，常常被干旱“折磨”得缺粮、缺水，饥寒交迫、面黄肌瘦……那时我们多么渴望国家尽快富强，能吃饱肚子啊！1983～1987年笔者在兰州大学经济系读本科期间，亲耳听到来自甘肃贫困地区的同学讲到他们的家乡的“窖水”；1990～1992年在财政部科研所读硕士研究生期间，和我的导师——当时的财政部财政科学研究所副所长董霞飞老师共同研究贫困地区的县级财政问题，因而有机会去“三西”地区的定西县、临洮县、陇西县、通渭县以及张掖、武威地区等进行实地考察，几个馒头几根黄瓜带着一颗“渴望”的心，亲身体验了那里的贫困艰难：一家人盖一床破得不能再破的棉被，小孩光着屁股坐在炕上，大人衣衫褴褛，所有家具加起来不足100元人民币……亲口喝了那我早有所闻而且那里人至今还在饮用的“窖水”，那是上天“赐”下的雨、雪水积存的，喝后肚子发胀，不易消化，感觉不到饿。我永远也不会忘记当定西县的领导获悉我要去调查的消息时，他们担心我喝不惯

^① 余天心、王石生：《我国经济结构调整的分析比较》，《经济参考报》2001年7月13日，第6版。

那里的“窖水”，就专门买了1斤白糖给我；当我到定西地区当时惟一的一所中学时，破烂不堪的教室里凌乱地放着缺胳膊少腿的破旧的桌子，仅几只旧凳子还用锈迹斑斑的铁链锁在桌子腿上，据说这还是算家里境况较好的学生为防止丢失而采取的“措施”。因为太穷了，聪明的学生发愤读书，山沟里飞出去的“金凤凰”就很少有回去的，有很多学生甚至留学国外，拼命考出国就永远也不再回来。他们明白即使回去也无力改变家乡的贫穷面貌，因为个人的力量实在太单薄了。1994~1997年，我在厦大读博士研究生期间，寒假回兰州，火车日夜兼程地向西北方向运行，感受太不一样了。出发时还是山清水秀，蓝天白云，红花绿叶，走着走着，映入眼帘的景色也就是渐渐的暗淡下来，当列车进入陕西境内，万物就凋零了；暑假则是沿途的风光由很浓的绿——绿色慢慢地减少——满目是一片红黄（干旱的土地）之中点缀着星星点点的绿。我常常在内心深处感慨万千，感叹祖国河山是多么广阔、多么伟大，然而贫富差距也很大，难道西部地区的人民不勤劳？难道怪他们祖祖辈辈生长在这贫穷的山沟里？难道他们不想过上好日子？小时候常常看父辈们整日“面向黄土背朝天”地干活却填不饱肚子而百思不得其解，如今又看到西部地区丰富的矿产资源（青海柴达木盆地察尔汗的盐都、甘肃金昌的镍矿、陕西北部的天然气、具有2000多年悠久历史的藏医藏药、“雪域高原”独特的地理和气候环境使西藏拥有举世无双的自然风光、新疆的“一白一黑”——盛产的棉花和蕴藏丰富的石油……）没钱开采，西部人民抱着“金饭碗在讨饭”啊！

我国经济改革开放的总设计师邓小平同志说：“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。共同富裕的构想是这样提出的：一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产

生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行，现在不能削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃‘大锅饭’。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”^①。党中央国务院英明决策，20年前创造性地兴办了深圳、珠海、汕头、厦门等经济特区，实行特殊政策和灵活措施，发挥了它们对全国改革开放和现代化建设的重要窗口和示范作用；之后又开放14个沿海城市，沿海经济开放区和沿边、沿江地区，加快内陆省、自治区对外开放步伐；兴办海南经济特区，开发、开放上海浦东新区，逐步在全国形成多层次、分渠道、全方位对外开放的新格局。实践证明，兴办经济特区这个具有远见卓识的创举，对推动我国改革开放和现代化建设的进程，丰富对建设有中国特色社会主义的认识，具有重要而深远的理论和实践意义。如今经济特区作为中国改革开放和现代化建设的排头兵，已在祖国的历史进程中发挥了重要的窗口和基地作用，也为我国各地区共同的发展起到了重要的示范、辐射和带动作用。在祖国的经济有了一定基础的条件，党中央又适时决定实施西部大开发战略，与兴办经济特区一样，以此来推进全国的改革开放和现代化建设，并提出经济特区要充分发挥资金、技术、人才、信息、管理等方面的优势，按市场经济的客观规律，支持企业到西部投资，实现资源优势互补，做好扶贫帮困工作，为逐步实现全国人民共同富裕多做贡献。这个决策给西部人民生活水平的提高带来了新的希望。

1999年6月17日，江泽民同志在西北五省区国有企业改革

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第373～374页。

和发展座谈会上讲话时指出：“加快开发西部地区，是全国发展的一个大战略、大思路。改革开放以来，沿海发达地区运用自身较好的经济基础、优越的地理位置和国家支持的政策，经济和社会发展已经积累了相当的实力。现在，加快中西部地区开发的时机已经到来。中西部地区范围很大，如何加快开发，要有通盘考虑。加快西部地区的经济发展，是保持国民经济持续快速健康发展的必然要求。西部地域广大，自然资源丰富，有巨大的发展潜力，也是一个巨大的潜在市场，加快发展西部地区可以促进各种资源的合理配置和流动，为国民经济的发展提供广阔的空间和巨大的推动力量。”。经过 20 多年的改革开放之后，我国的整体经济实力大大增强，这样国家就可以给西部地区开发以强有力的政策支持。

世纪之交，西部地区处处孕育着生机。西部大开发是中国对外开放的大手笔。西部地区对外开放基本上是 1992 年以后才逐步展开的，与 20 世纪 80 年代初首先在沿海地区实施的对外开放相比，所开放的程度、范围、规模、力度、水平都大大低于东部沿海地区。国家实施西部大开发后，中外客商瞩目西部，西部地区成为全球关注的亮点。随着我国加入世贸组织和经济全球化进程的加快，西部大开发迎来新的发展契机。据不完全统计，世界 500 强企业已有 80 多家企业在我国西部地区投资或设立办事机构。对外开放，为西部经济插上了腾飞的翅膀。2000 年 10 月 22 日晚，“2000·中国西部论坛”在成都闭幕，这次大会秉承交流信息、聚合智慧、推进合作、共谋发展的宗旨，架起了一座让世界了解西部、让西部走向世界的桥梁，构建了一个世界与西部、东部与西部、西部与西部相互沟通、平等交流的平台。富有远见卓识的 1700 多名中外政要、专家学者、企业家们，共商西部开发大计。西部的开发与开放，从此迈出新步伐。

中央对地方财政分配状况直接影响地方的经济建设与发展,1999年全国财政收入为11444亿元,地方财政收入为5595亿元,占全国的49%,1999年全国财政支出为13188亿元,地方财政支出为8991亿元,占全国的68%,中央通过政府转移支付,结合各地实际情况进行了调剂。之后,每人平均财政收入和支出:全国为909元和714元,东部为714元和967元,中部为295元和545元,西部为286元和604元。^①可见,在中央财政对地区进行二次分配的财政转移支付的份额上,明显地中西部比东部要高出很多,说明我国政府间财政转移支付制度对于平衡地区间的差距起到了一定的作用,财政改革与实践都朝着建立社会主义公共财政框架走出了坚实的一步。

“窗含西岭千秋雪,门泊东吴万里船。”开发西部这篇跨世纪的大文章已经破题,西部必将重振雄风,中华民族必将繁荣富强,希望规范的财政转移支付制度将对之有所帮助和贡献。

二

经济发展不平衡是世界各国普遍存在的规律,无论是发达国家还是发展中国家,在经济发展过程中,都会出现发展较快与相对落后的这样一种地区非均衡性发展格局,都面临着“效率与公平”的两难选择。在政府经济发展战略发生变动和发展的不同时期,地区非均衡性发展格局与矛盾,及这种两难选择会变得更加尖锐和复杂。因此地区发展的非均衡性,及它给国民经济整体发展带来的影响,历来成为各国在经济建设中无法回避的现实。如何在经济发展中谋求“效率”下的“公平”,选择两者最佳结合点,实现各地区间经济发展的共进,早已成为各国政府制定发展

^① 余天心、王石生:《我国经济结构调整的分析比较》,《经济参考报》2001年7月13日,第6版。

战略的重要内容。我国作为地区发展非均衡性特征明显的发展中国家也不例外，也面临着“效率”与“公平”的选择。转移支付就是中央政府把从经济发展较快地区集中的收入合理地分配到经济发展较慢的贫穷落后地区，以促进不同经济发展水平地区经济的均衡发展。

虽然世界各国的社会制度和经济制度差异很大，经济发展水平和财政管理体制也不尽相同，但是，转移支付制度已成为当今世界各国处理中央政府和地方政府间财政关系的基本方式和普遍做法。

中国是一个单一制的国家，中央政府需要一定的财力基础和相应手段，以实现各地区的均衡发展，保证提供公共物品和服务，并使各地区的民众都能享受到大致均等的公共服务水平，维护社会稳定和国家统一。而转移支付制度作为一项基本的宏观财政政策，是强化中央宏观经济政策的必要措施，因为它具有以下特征：（1）政策性强。利用它可以紧密结合国情，并根据经济发展的需要及既定的产业政策来确定转移支付政策的目标、比例和方式，做到有的放矢，充分发挥财政政策的宏观调控效应，促进总供求平衡，优化分配结构，激发市场活力，促进经济良性循环。（2）弹性大，或可称为宏观调节的自由度高。中央可以根据不同时期的宏观政策意图与国家财力的状况，有针对性地调整产业结构和生产力布局，适时调节国民收入分配的重大比例关系，促进生产要素的优化组合等。也就是说可实行转移的方向、时间和数量差别的多种选择。（3）运用方式灵活。即类型多样，功能齐全，适应面比较广。

调控型财政是由我国的经济体制决定的，社会主义市场经济是政府主导型经济，不是自由化的市场经济，市场是在政府宏观调控下对资源配置起基础性作用的。财政是政府实施宏观控制的最重要手段之一，它不仅要调节社会成员之间的收入差距，使每

个社会成员都有基本的生活保障和均等的就业机会，都平等的享有社会发展和社会进步所带来的利益，以维护社会安定。而且，还要通过财政收支的变化调节国民经济总量，通过国有资产的新建、流动和重组调节所有制结构，通过税收和财政体制调节产业结构，通过转移支付等手段调节地区间的财力差距和经济发展的能力，从而实现国民经济的稳定、健康、协调发展。当前，经济中许多深层次矛盾都归结于中央宏观调控能力不足。目前比较突出的问题是：财政收支矛盾突出，赤字逐年增加，债务负担加重，各类补贴泛滥，区域产业结构乃至财源结构劣化等，这都是缺乏财政宏观调控的结果。实行分税制后，从中央财政来说，可以通过长期努力多集中一些财政收入，提高中央政府的宏观调控能力。更充分、更积极地发挥其对整个社会和国民经济发展的保障作用，促进宏观效益的提高。并通过对地方政府不同形式的补助，贯彻中央政府宏观调控的政策意图，增强财政资金的边际使用效益，促进资源的有效配置。通过建立规范的财政转移支付制度，更可以使中央财政从与各省一对一的谈判中解脱出来，集中精力于提高管理水平、加强宏观调控力度。从地方财政的角度说，可以在划清各级政府的财权和事权的基础上，通过分级财政的转移支付，弥补贫穷地区由于财力不足所带来的财政功能不足的缺陷，并使经济相对发达的地方得到更多的发展空间和更好的发展环境。

1994年，我国进行了以分税制为核心的财税体制改革，这也是经济体制改革的重要内容，具有划时代的意义。从世界各国看，规范的分税制必须要有财政转移支付制度相配套，否则就很难发挥财政调节作用。因此，近两年来，我国财税理论界和实际工作者围绕着如何在我国建立规范、科学的财政转移支付制度问题，展开了广泛而深入的讨论，特别就其本质有五种观点的表述（见正文）。笔者认为，转移支付的实质是一种补助。在汲取众专