

-XUEZHEWENKU-

中央财经大学财政与公共管理学院  
学者文库

# 西部大开发 与财政制度安排

温来成 / 著



中国财政经济出版社

中央财经大学财政与公共管理学院学者文库

# 西部大开发 与财政制度安排

温来成 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

西部大开发与财政制度安排/温来成著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.5

(中央财经大学财政与公共管理学院学者文库)

ISBN 7-5005-8220-X

I. 西… II. 温… III. 西部大开发(中国)-财政制度-研究 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 049048 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8 印张 201 000 字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 17.00 元

ISBN 7-5005-8220-X/F·7185

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 总序

在当今社会，政府与市场已成为推动经济社会持续、快速、和谐发展的最大驱动力。理论与实践皆已表明，在市场有效的领域，政府必须是有限的，而有效的政府同样是市场健全的必不可少的条件。

对处于社会转型期的中国而言，市场失灵的范围和领域与西方市场经济国家相比有很大不同，这就决定了政府提供公共服务的范围和进行宏观调控的力度也必须有中国特色。公共财政作为政府弥补市场失灵、提供公共服务、进行宏观调控的重要政策工具，必须承担起历史赋予的光荣使命，为政府职能的有效履行、为经济的快速发展和和谐社会的建设提供强有力的制度保证和财力保证。

变革的时代催生了诸多新事物，也引发了各种新矛盾。适时地、有针对性地研究新问题、解决新矛盾、凝练新思维、提出新对策，则是理论工作者的职责和应尽义务。为此，我们愿意为致力于研究中国公

共财政的中青年学者搭建一个平台，提供一个平等交流的场所，这也是我们推出学者文库的初衷和愿望。

首批入选文库的作者都是我院新近毕业的博士。这些作者都系统地受过经济学的严格训练，对当前国内外最新的学术研究动态有比较全面的了解，对各自领域的研究前沿有比较准确的把握。入选的论文是他们多年来从事学术研究的专著，在这些专著中，作者们以严谨、规范的学术态度展现了他们对公共财政理论诸多前沿问题的关注和思考。虽然有些观点还不尽成熟，但是其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。

学者文库的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持。在此，我们表示衷心的感谢！同时，我们也真诚地希望能把更多中青年学者的最新研究成果纳入这套文库中来，为推动和活跃我国公共财政理论的研究做出应有的贡献。

中央财经大学财政与公共管理学院学者文库编委会

2005年1月

# 序

温来成同志 1998 年由兰州商学院考入中国人民大学攻读博士学位。作为一个土生土长的甘肃人，他对大西北有着一种与生俱来的浓浓深情。这种深情伴随着他完成大学本科、硕士生的学业，亦伴随他进入兰州商学院执掌教鞭、进入中国人民大学继续求学生涯。故而，入学不久，当我们坐下来讨论他的学位论文选题的时候，他几乎不加任何思索地提出了欠发达地区经济开发的财政制度安排这个线索。应当说，在那个时候，我本人对这一选题并非十分认同。当时的背景是，中央尚未正式实施西部大开发的战略，经济学界在这个领域投入的精力不多，能够称得上成型的研究成果还比较鲜见。在如此的基础上做论文，特别是做成就一生学术基业的博士学位论文，将要遇到的种种难题可想而知。

然而，温来成顶着难题去做了。而且，踏踏实实地做了 3 年。后来，我逐渐知道，其实，早在兰州商

学院工作期间，温来成就已经领衔做过有关区域财政方面的课题。他进北京读博士学位的一个重要动机，就是继续既有线索的研究，升华既有课题的成果，为家乡的开发事业贡献身为西部学子的一份力量。在3年的时间里，他不仅积累下了有关西部大开发的厚厚几大本的读书笔记和大量的资料文献，而且，还实地调研了许多地方，撰写出了若干有关西部大开发问题的调研报告。以此为基础，他最终以题目为《西部大开发与财政制度安排》的博士学位论文通过了答辩，获得经济学博士学位。

在那以后，4年的时间过去了。这期间，中国的形势发生了极大的变化。不仅开发西部、加快西部地区的发展已经成为全党、全国上下的一致行动，而且，伴随着科学发展观的全面落实，西部大开发被放置统筹区域发展的平台上从而被赋予了全新的解释和更重要的意义。我们深知，加快西部开发也好，落实科学发展观也罢，最终是要落在“钱”上的。或者说，最终是要政府拿钱去“摆平”的事情。政府手中的钱，当然要来自财政收入。政府运作的钱，当然要通过财政支出。这实际上是说，相对而言，在加快西部开发和落实科学发展观的棋盘上，财政制度的安排可能是一个更加重要、更为关键的因素和力量。有了如此的机遇，面对如此的挑战，温来成有了深化既有研究的冲动，也有了修订学位论文并将其付梓出版的动作。

读者面前的这本著作，正是温来成博士学位论文的修改稿。这本写于4年之前、在4年之间不断修订并最终定稿的著作，的确算得上成功之作。以我的视野所及，它的特点，可做如下的归结：

第一，它的研究体系设计较为严谨、健全，涉及了有关西部大开发财政制度安排的主要环节和主要方面。第一部分为公共财政与西部经济增长的理论分析。通过理论分析，回答了在西部大开发中公共财政应该干什么，目前能干什么的问题。这为第三部分进行的财政制度安排讨论提供了理论依据。主要包括公共财政与区域经济

增长主要环节的关系，如资本、劳动力、技术等生产要素，产业结构、经济增长极和可持续发展，并涉及西部经济增长的一些特殊因素，加快工业化、城市化进程，消除绝对贫困等。第二部分对有关国家欠发达地区经济开发的理论与实践作典型考察，为我国西部大开发的财政制度安排提供借鉴。第三部分是有关具体财政制度安排的设计，共四章，涉及税收制度、国家信用制度、转移支付制度及其他财政支出制度的安排等。第四部分是个案分析。这样，该书从区域经济开发财政制度安排的各个角度，分析如何通过财政制度安排，促进西部地区的经济和社会发展，阐明了诸多财政范畴与西部开发的内在关系，既论述了税收、转移支付、公债等政策工具在西部经济开发过程中的政策功能，又表明了其局限性，使读者能够对政府财政在西部大开发中的地位、作用，有了整体性、全局性认识，也为理解政府具体政策措施提供了理论基础。

第二，它抓住了西部大开发的核心、关键问题进行论述，具有较强的现实针对性。西部大开发涉及西部经济社会发展诸多方面，需要研究的问题很多，而作者选择了若干核心、关键问题进行论述，揭示了在西部大开发中财政制度安排需要重点解决的矛盾。如作者认为，在西部大开发中，财政制度安排的核心，是全面提升西部地区市场竞争力。在产业结构中，形成区域主导产业及其产品，在生产布局中，形成带动区域经济增长极。否则，西部永远将处于落后状态，位于全国经济社会发展的边缘区。改善基础设施、恢复生态平衡、调整产业结构，都是为这一目标服务。并且认为在西部大开发中，财政制度安排，主要是为其创造良好的制度环境。公共财政职能，是制度创新与安排的出发点，政府财政资金主要解决西部大开发中的社会公共需要。减免税等优惠政策安排，重点在于政策引导。受市场经济发展、加入 WTO 等因素制约，西部大开发不可能像建立经济特区，实施沿海开放战略那样，实行内容广泛的优惠政策。否则，弊多利少，贻误大好时机，等等。上述问

题，正是西部经济社会发展所迫切需要解决的问题，对这些问题的论证，大大增强了对西部开发问题研究的现实意义。

第三，它对西部开发问题的论述，既注意现实性，又具有一定超前性。西部与东部地区经济发达地区差距的存在，有其错综复杂的政治、经济、文化和自然地理状况等原因。甘肃、陕西等黄河流域，是中华民族的发祥地，西安曾是几朝古都，著名的“丝绸之路”曾是联系中外贸易的桥梁，也是兴盛一时。区域经济社会发展差距的产生，经历了漫长的历史演变，区域经济社会发展差距的缩小，也需要一个过程和一定的时间。政府财政区域开发制度安排，需要既关注现实问题，能实实在在解决当地经济社会发展的实际困难，城乡居民能得到实惠，同时，财政制度安排又要考虑经济开发的艰巨性、长期性。本书作者在这些方面进行了一些探索，如地方债、财政性贷款、地方税立法权、地方税的开征等。作者认为，在西部大开发财政制度安排中，尽管国家信用制度居辅助地位，但具有其他政策工具不可替代的功能。西部大开发中的国家信用制度安排可分为两部分：西部地方公债和财政性贷款。西部地方公债还有国内公债和外债之分。本书主张开放地方公债的禁令，允许西部省、自治区、直辖市政府发行地方债券，但外债需要在中央严格管理下展开。对财政性贷款，需要吸取改革开放后财政资金有偿使用的经验教训，严格界定其性质，作为执行国家西部大开发财政政策为目的的财政性资金，不以盈利为目的；明确资金来源，控制贷款使用方向、规模，并纳入财政预算管理，成为西部大开发的新型政策工具。

第四，它对西部大开发财政制度安排的论述，做到了整体分析与个案研究有机结合，提高了分析效果。西部作为一个整体，经济社会发展与东部地区、中部地区有明显差异，具有共同性，但西部地区面积占全国的 70.1%，人口达 3.69 亿（2003），在西部 12 个省、自治区、直辖市内部，各地区之间又存在这样那样的特点，因

而在研究西部大开发财政制度安排时，既要从整体上、宏观上去把握，又要注意各地区的具体特点，做到一般性和特殊性相结合，才能真正掌握西部地区经济社会发展的规律，为西部大开发服务。在本书的论述中，既在整体上从税收、转移支付、国家信用、政府采购等财政范畴，探索支持西部地区开发的途径，又以甘肃经济开发作为个案分析，从基础设施建设、经济结构优化、人力资源开发、可持续发展、社会公共事业发展、对外开放和区域经济合作等方面，论述了甘肃经济开发中的财政制度安排，具有较强的现实针对性。相对而言，甘肃经济社会发展在西部地区有一定的代表性。尽管从纵向比较，甘肃经济在改革开放后经济得到较快发展，城乡人民生活得到改善，但从横向比较，在近年来，甘肃城镇居民收入和农民人均纯收入经常处于全国各省、自治区、直辖市中倒数第一、第二的位置。如何在西部开发中通过财政制度安排，促进甘肃这类地区经济社会较快发展，缩小地区差距，实现区域经济协调发展，则具有重要的典型和示范意义。作者在这些领域的探索，体现了其在区域开发问题上的独立思考。

当然，这样说，并不意味着这本书的研究已经尽善尽美。在经济社会的转型时期，加之对内对外双重的开放条件，与实施西部大开发相适应的财政制度安排，面临着与新中国成立后各个历史阶段区域经济社会政策不同的环境，对该问题的研究还有待深入，本书的一些观点也还需要进一步推敲、完善。

我相信，这本书的出版，无论对于推动中国区域财政问题的研究还是对于推动科学发展观的全面落实，都是一件十分有意义的事情。

高培勇

2005年4月20日

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

# 目 录

|           |       |
|-----------|-------|
| 绪 论 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 第 1 章 公共财政与西部经济增长的理论分析 ..... | ( 16 ) |
|------------------------------|--------|

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 1.1 区域经济增长的基本模型分析 ..... | ( 16 ) |
|-------------------------|--------|

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 1.2 公共财政与西部经济增长的一般要素分析 ..... | ( 18 ) |
|------------------------------|--------|

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 1.3 公共财政与西部经济增长的要素配置结构分析 ..... | ( 38 ) |
|--------------------------------|--------|

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 1.4 公共财政与西部经济增长中的可持续发展问题 ..... | ( 49 ) |
|--------------------------------|--------|

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| 1.5 公共财政与区域经济增长力的提升 ..... | ( 58 ) |
|---------------------------|--------|

|                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| 第 2 章 有关国家欠发达地区开发财政制度安排：理论与实践 ..... | ( 66 ) |
|-------------------------------------|--------|

|              |                                   |               |
|--------------|-----------------------------------|---------------|
| 2.1          | 发达国家欠发达地区开发的实践及<br>财政制度安排 .....   | ( 66 )        |
| 2.2          | 发展中国家欠发达地区开发的实践及财政制<br>度安排 .....  | ( 76 )        |
| 2.3          | 小结 .....                          | ( 84 )        |
| <b>第 3 章</b> | <b>西部大开发中的税收制度安排 .....</b>        | <b>( 99 )</b> |
| 3.1          | 涉及西部经济开发的现行税制架构：一个简<br>要的考察 ..... | ( 99 )        |
| 3.2          | 西部大开发税收制度安排的基本模式选择 .....          | (101)         |
| 3.3          | 西部大开发税收制度安排中的地方税立法权 .....         | (104)         |
| 3.4          | 西部大开发税收制度安排中的税费改革 .....           | (108)         |
| 3.5          | 完善西部地方税制体系，促进经济增长 .....           | (118)         |
| 3.6          | 西部地方税管理体制安排与经济增长环境的<br>优化 .....   | (127)         |
| <b>第 4 章</b> | <b>西部大开发中的财政转移支付制度安排 .....</b>    | <b>(132)</b>  |
| 4.1          | 财政转移支付制度安排的基本目标 .....             | (132)         |
| 4.2          | 中央财政与西部地区财政之间转移支付制度<br>的安排 .....  | (140)         |
| 4.3          | 西部地区各级政府之间转移支付制度安排 .....          | (148)         |
| 4.4          | 东部地区对西部地区的横向转移支付 .....            | (154)         |
| <b>第 5 章</b> | <b>西部大开发中的国家信用制度安排 .....</b>      | <b>(157)</b>  |
| 5.1          | 西部大开发财政制度安排中的国家信用 .....           | (157)         |
| 5.2          | 西部地方公债制度安排 .....                  | (168)         |
| 5.3          | 西部财政性贷款制度安排 .....                 | (176)         |

---

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第 6 章 西部大开发中的其他财政支出制度安排·····  | (183) |
| 6.1 西部地区财政支出结构的战略性调整 ·····    | (183) |
| 6.2 西部财政支出管理手段的改革 ·····       | (188) |
| 6.3 西部大开发的财政支出制度安排与公共选择 ····· | (193) |
| 第 7 章 西部大开发个案分析               |       |
| ——甘肃省经济开发中的财政制度安排·····        | (196) |
| 7.1 甘肃省经济社会发展概况 ·····         | (196) |
| 7.2 甘肃省在西部大开发中的地位 ·····       | (201) |
| 7.3 甘肃省财政收支状况 ·····           | (209) |
| 7.4 甘肃省经济开发与财政制度安排 ·····      | (214) |
| 主要参考文献·····                   | (234) |
| 后 记·····                      | (239) |

# 绪论

## 一、关于选题

选择《西部大开发与财政制度安排》作为题目，除了本人长期在甘肃生活、工作，对西部经济有切身体会，并曾主持甘肃贫困地区问题研究课题的原因之外，主要是出于如下几个方面的考虑：

（一）中央关于实施西部大开发战略的重大决策，标志着我国区域经政策的重转折，表明中国政府 21 世纪区域经济发展的基本方略

十一届三中全会后，全党工作重点转向经济建设，实行改革开放。为加快经济体制改革及对外开放步伐，解放和发展社会生产力，总结建国后区域经济发展的经验教训，根据邓小平同志让一部分地区和人通过诚实劳动先富起来，以先富带后富，最终实现共同富裕的思想，选择经济发展水平较高、基础设施较为便利、劳动力素质较好的沿海地区优先发展，实行了一系列的财政优惠政策。这一时期区域经政策大体可分为三个阶段：

第一阶段：1978—1992 年，实行沿海开放战略。在这一阶段，对沿海地区给予政策和投资双重倾斜的方针。

在财政政策方面，制定的优惠政策有：①财政体制优惠。从1980年起，对广东、福建实行特殊财政体制。广东实行“划分收支，定额上缴，五年不变”办法，福建实行“划分收支，定额补助，五年不变”办法。将收入增长部分全部留于地方，给两省较多的预算资金管理权。1985年，其他省、自治区、直辖市实行“划分税种、核定收支、分级包干”体制后，广东、福建两省继续实行上述体制，只是进行了有关调整。1988年实行财政大包干体制后，对福建仍实行定额补助政策，广东实行上解额递增包干办法。可见，在财政体制安排中，国家对处于改革开放最前沿的地区，给予了有力的政策支持，在经济高速发展的同时，将大部分财政收入增量留给了地方，促进了沿海地区经济体制改革和对外开放的快速发展。②税收优惠政策。包括对经济特区、沿海开放城市、沿海经济开放区及经济技术开发区的各项税收优惠政策。如在深圳等经济特区的外商投资企业，在经济特区设立机构、场所从事生产、经营的外国企业，减按15%的税率征收企业所得税；对设在大连、上海等沿海开放城市的外商投资企业，为生产出口产品所实际耗用的进口原材料、零部件、元器件、包装物料等免征进口关税和进口环节增值税；对设在珠江三角洲等经济开放区的生产性外商投资企业，减按24%的税率征收企业所得税；对设在大连、上海等地区经济技术开发区的生产性外商投资企业，减按15%的税率征收企业所得税；等等<sup>①</sup>。

在投资方面，中央财政将投资重点转向沿海地区。这一时期，国家投资建设了一大批重点建设项目，包括港口、机场、公路、铁路、通信等基础设施以及电力、化工等能源原材料项目等。这些项目陆续建成投产后，大大改善了沿海地区的投资环境，吸引大批

---

<sup>①</sup> 有关具体规定参见财政部税制税则司：《中国税收制度（1998年版）》，企业管理出版社，第141页。

“三资”企业进入，这一地区成为外商投资的重点区域，构成沿海地区经济快速发展的重要支撑力量。由于沿海地区投资效益远远高于内地，投资重点转移后，社会资源整体利用效率提高，带动了这一时期整个国民经济的较快增长。

第二阶段：1993—1999年，在实行沿海开放战略的同时，采用地区倾斜与产业倾斜相结合的方针。

1992年，邓小平同志在南巡讲话中，进一步提出有条件的地区先发展起来，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。他设想在20世纪末突出解决地区差距问题，避免两极分化<sup>①</sup>。这一思想成为制定新时期区域经济政策的指导原则。在这一时期，经过20世纪80年代各地区经济的迅速发展、经济体制改革以及对外开放，地区差距急剧扩大的问题开始引起社会各界的关注，国务院发展研究中心等单位提出“区域协调发展战略”等主张（1993）<sup>②</sup>，取得广泛社会认同。此后，国家对区域经济政策有所调整，1993年中央制定和实施了《国家八七扶贫攻坚计划》，颁布了《关于加快中西部地区乡镇企业发展的决定》，组织东部发达地区对中西部落后地区进行对口支援，鼓励东部私营企业家向中西部投资。1995年9月，党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》（以下简称《建议》）中，提出坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区差距的方针，认为从战略上看，沿海地区先发展起来并继续发挥优势，这是一个大局，内地要顾全这个大局。发展到一定时候多做一些贡献支持内地发展，这也是大局，沿海也要服从这个大局。《建议》提出国家支持中西部地区发展的措施有：实行规范的中央

① 邓小平：《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第374页。

② 国务院发展研究中心课题组：《中国区域协调发展战略》，中国经济出版社1994年版，第1页。

财政转移支付制度；优先在中西部地区安排资源开发和基础设施的建设项目；积极鼓励国内外投资者到中西部地区投资；理顺资源性产品价格体系；有步骤地引导东部某些资源初级加工和劳动密集型产业转移到中西部地区。东部经济发达地区要采用对口支援等多种形式帮助中西部地区和民族地区发展经济<sup>①</sup>。1997年党的十五大继续坚持“促进地区经济合理布局 and 协调发展”的方针。

第三阶段：从2000年起，国家开始实施西部大开发战略。

经过长期的调查研究和理论准备，中央审时度势，高屋建瓴，于1999年9月22日在党的十五届四中全会通过的决定中提出：“国家要实施西部大开发战略”。同年10月下旬，国务院总理朱镕基就西部开发进行调研。1999年11月15日至17日召开的中央经济工作会议也着重指出，要不失时机地实施西部大开发战略<sup>②</sup>。2000年1月19日至22日，国务院西部地区开发领导小组在京召开西部地区开发会议。会议提出，当前和今后一个时期，要集中力量抓好几件关系西部地区开发全局的重点工作：第一，加快基础设施建设；第二，切实加强生态环境保护和建设；第三，积极调整产业结构；第四，发展科技和教育，加快人才培养；第五，加大改革开放力度。2000年3月，国务院西部开发办公室成立，国家计委主任曾培炎兼任开发办主任。2000年10月9日至11日，中共中央召开十五届五中全会，讨论通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，会议公报指出：“要合理调整生产力布局，实施西部大开发战略，积极稳妥地推进城镇化，促进地区、城乡协调发展。”

2003年后，在坚持西部大开发战略的同时，中央提出了振兴

---

① 《中国共产党第十四届中央委员会第五次会议文件》，人民出版社1995年版，第36、46页。

② 西部大开发决策的有关详细内容参见杜平等：《西部大开发战略决策的若干问题》，中央文献出版社2000年版，第45页。