



DACHENGSHI

NEIBU QUYU JINGJI YU CAILI CHAJU WENTI YANJIU

大城市

内部区域经济与 财力差距 问题研究

樊登义 / 主编



经济科学出版社

大城市内部区域经济与
财力差距问题研究

主编 樊登义

经济科学出版社
2004年5月·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

大城市内部区域经济与财力差距问题研究 / 樊登义主编. —北京: 经济科学出版社, 2004.5

ISBN 7-5058-4104-1

I. 大… II. 樊… III. 大城市—城市经济—区域差异—研究—中国 IV. F299.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032454 号

责任编辑: 陈 静

责任校对: 桂裕生

版式设计: 代小卫

技术编辑: 段健英

大城市内部区域经济与财力 差距问题研究

主编 樊登义

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

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32 开 8.25 印张 200000 字

2004 年 5 月第一版 2004 年 5 月第一次印刷

印数: 0001—1100 册

ISBN 7-5058-4104-1/F·3395 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序言

长期以来，我国城乡差距、东部沿海和中西部地区差距始终是区域经济研究中的重点和难点问题。如何促进区域经济协调发展，是保障新时期我国社会经济可持续发展的一项重要任务。近年来，我国全面实施西部大开发战略，本届政府又致力于解决“三农”问题，并着手部署振兴东北老工业基地战略，等等，说明区域经济协调发展问题已经引起我国政府和社会各界的广泛重视。

城市内部区域经济与财力差距问题是区域经济研究中的一个新课题，这一课题之所以引起我们的重视，主要基于以下三方面的认识：

第一，改革开放以来，我国城市化水平不断提高，以大城市为中心的城市经济在国民经济中发挥着重要的增长极和推进器作用，大城市发展对经济所带来的影响已经远远超出了大城市的地域空间。正是由于大城市经济发展的特殊性和在我国经济发展中的独特地位，大城

市内部区域经济与财力差距问题格外引人关注。近年来，由于行政管理体制、财政管理体制等方面存在的问题，我国许多大城市内部区域经济发展很不平衡，不同区域之间经济发展差距过大，财力差距过于悬殊，这些问题和矛盾日益突出，给经济和社会稳定发展带来不利的影响，在一定程度上制约了大城市功能的发挥。

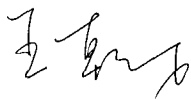
第二，城市内部区域经济差距的扩大已经形成经济—财政的不良循环。大城市区域经济发展差距加大了城市内部区县之间的财力差距，使得落后区县受财力的限制，在城市基础设施建设以及教育、科学、文化等社会事业方面投入相对不足，这种情况反过来进一步拉大了与发达区县的经济发展差距。城市内部区县之间财力差距拉大以后，贫困区县财政收支矛盾尖锐，困难重重，经济发达区县财力相对过剩。这种财政资金的分配和使用状况导致了整个财政资金使用效率的降低，不利于公共服务均等化目标的实现，影响整个财政运行机制的平衡性、稳固性和协调性。

第三，经济问题解决不好会产生一系列社会问题。由于财力差距过大，不同区县间在行政能力和社会公共服务能力上也存在很大差距。财力较好的区县行政能力和社会公共服务能力较强，教育水平、就业水平、治安状况都比较好，而财力较差的区县在这些方面都难以保证。这种状况，不但影响经济的整体运行效率，在财力较差区县还会引发一系列社会问题，如形成城市中的穷人区和富人区，加剧社会的两极分化和社会矛盾。

由此看来，城市内部区域经济与财力差距问题不仅仅是城市自身的发展问题，也是关系我国宏观经济发展的重大问题；它不

仅仅是一个经济问题，也是一个社会问题，必须引起我们足够的重视，值得我们认真加以研究。《大城市区域经济与财力差距问题研究》，是由中国财政学会和财政部财政科学研究所组织、由天津市财政科学研究所牵头、联合其他地方财政科研部门协作完成的一项研究课题。该课题以具有一定代表性的四个城市（包括两个沿海城市——天津和大连、两个内陆城市——西安和郑州）为研究对象，对这些城市内部日益严重的区域经济与财力差距的现状、原因进行了深入浅出的分析，并结合各个城市的实际情况，从财政的角度提出了有针对性的政策建议。这项研究成果出来以后，引起了有关部门的关注，受到了一些专家学者的好评，一些报刊也进行了转载。我们认为，这些成果不仅涉及城市内部区域经济差距问题，也涉及到在市场经济条件下城市财政管理等相关方面的内容，这对其他大中城市具有一定的借鉴意义。天津市财政科学研究所所长樊登义同志在课题研究和组织工作中付出了巨大努力，最后由他统编成书，是一件很有意义的工作。我希望通过本书的出版，能在更广泛的范围内引起对我国城市区域经济和财政问题的关注和讨论，进一步丰富相关的内容，推进对这一问题的研究。

财政部财政科学研究所副所长、研究员



2004年5月1日

目 录

- 大城市内部区域经济与财力差距问题研究 / 1
- 天津市区域经济差异与财政政策研究 / 20
- 天津市各区县财政支出结构的比较分析 / 153
- 天津市与北京市、上海市区县财政收入结构的比较分析 / 165
- 大连市内部区域差距的状况与对策分析 / 180
- 郑州市区域经济差距的现状与对策 / 198
- 缩小西安市区域发展差距的思路与对策 / 217
- 国外区域经济与城市建设协调发展的理论、实践与启示 / 232

大城市内部区域经济与财力 差距问题研究

“大城市内部区域经济与财力差距问题研究”课题组

区域经济与财力差距作为世界各国普遍存在的现象，自古有之，它是一个国家或行政区域内部由于地理位置、资源条件、管理水平不同，形成的经济发达程度上的差距。从全国角度讲，不但存在沿海和内地的的发展差距、东中西部的的发展差距，而且在同一地区内部也存在明显的发展差距。本课题从研究地区内部差距的角度，选取了两个沿海城市——天津市（所属 18 个区县）和大连市（所属 10 个区县），一个中部城市——郑州市（所属 7 个区县），一个西部城市——西安市（所属 13 个区县）作为研究对象，分析了这四个城市（以下简称“四城市”）区县经济与财力发展差距的现状、特点、影响和形成的原因，通过借鉴国外经验，提出了调控城市内部区县经济与财力差距的财税政策和措施。

一、大城市内部区县间经济与财力差距不断扩大

(一) 近年来四城市区县经济与财力的现状及特点

1. 经济发展差距——表现在四城市区县间 GDP 总量和人均 GDP 的差距悬殊。下面以 GDP 和人均 GDP 为例加以说明 (见表 1、表 2)。

表 1 2001 年四城市区县间 GDP 差异表 亿元

城市	GDP 最高区县	GDP 值	GDP 最低区县	GDP 值	相差倍数
大连市	先导区	245.7	长海县	12	19.5
天津市	武清区	91.7	汉沽区	16.4	4.6
郑州市	巩义市	110.8	邙山区	11.6	8.6
西安市	临潼区	33.6	高陵县	9.9	2.4

表 2 2001 年四城市区县间人均 GDP 差异表 元

城市	最高区县	人均 GDP	最低区县	人均 GDP	相差倍数
大连市	沙河口区	106971	中山区	5568	18.2
天津市	大港区	25885	河东区	4096	5.3
郑州市	中原区	14783	中牟县	6703	1.2
西安市	阎良区	12771	碑林区	2406	4.3

另外,从产业结构、所有制结构也能反映出经济发展的差距。

2. 财政收入差距——表现在财政收入总量、人均财政收入、财政收入占 GDP 比重、财政收入来源结构的差距较大。下面以财政收入、人均财政收入情况加以说明 (见表 3、表 4)。

表 3 2001 年四城市区县财政收入差异表 亿元

城市	最高区县	财政收入	最低区县	财政收入	相差倍数
大连市	先导区	19.8	庄河市	3.0	5.6
天津市	西青区	10.1	汉沽区	1.7	4.9
郑州市	巩义市	3.6	邙山区	1.0	2.6
西安市	新城区	2.74	高陵县	0.5	4.5

表 4 2001 年四城市区县人均财政收入差异表 元

城市	最高区县	人均财政收入	最低区县	人均财政收入	相差倍数
大连市	先导区	8249	庄河市	333	23.7
天津市	东丽区	1223	南开区	157	6.8
郑州市	邙山区	669	中牟县	165	3.1
西安市	新城区	583	蓝田县	108	4.4

说明：人口数按常住人口计算。

从财政收入的来源构成看，发达区县的财政收入主要由增值税、营业税、企业所得税等构成，而不发达地区除了以上来源外，行政性收费、罚没收入等也占有相当的比重。如果以天津、大连两个沿海城市和西安、郑州两个内陆城市比较，内陆城市区县的行政性收费和罚没收入在财政收入中的比重要高于沿海城市，内陆城市一般为 10%，沿海城市一般为 5%。

3. 财政支出差距——表现在财政支出总量、结构的差距较大。以上四个城市所属区县中，由于财政收入差距较大，负担水平不同，导致财政支出水平差距也较大。下面以财政支出情况加以说明（见表 5）。

表 5 2001 年四城市区县财政支出差异表 万元

城市	最高区县	财政支出	最低区县	财政支出	相差倍数
大连市	先导区	127600	长海县	16000	8.0
天津市	和平区	61698	汉沽区	16966	2.6
郑州市	巩义市	37578	二七区	13364	1.8
西安市	新城区	27625	高陵县	10624	1.6

从财政支出结构看, 财政支出越高的区县建设性支出的比重越大, 如天津市西青区达到 33126 万元, 占其支出总数的 55.17%。而经济较为落后的区县建设性支出所占的比重很小, 如郑州市中牟县仅为 8%。与此同时, 越是经济落后地区, 人员经费占财政支出的比重越高, 如郑州中牟县高达 45%。1995 年大连北三市财政供养人口 60147 人, 比五年前增长了 38.5%, 五年财政支出增长的 72% 都是源于财政供养人口的增加。

4. 财政负担差距——表现在财政供养人员、财政供养系数的差距较大。以上四个城市所属区县中, 财政负担差距很大, 我们以财政供养系数来说明财政负担的情况 (见表 6)。财政供养系数是财政供养人数占当地总人口的比重。

表 6 2001 年四城市财政供养系数差异 %

城市	最高区县	财政供养系数	最低区县	财政供养系数	相差倍数
大连市	旅顺口区	5.3	沙河口区	1.6	2.3
天津市	和平区	5	大港区	2	1.5
郑州市	登封市	2.54	中原区	1	1.5
西安市	高陵县	2.63	雁塔区	1.3	1

5. 实际财力差距。各区县实际可安排财力 = 地方留成收入 + 补助收入 + 调入资金 - 调出资金, 这是衡量区县政府财政实

力的最重要指标。四城市区县财政实力差距很大，如 2001 年天津市西青区可安排财力 6.1 亿元，是汉沽区的 5.2 倍；西安市碑林区可安排财力达 2.7 亿元，是灞桥区的 2.6 倍。

6. 经济与财力差距呈加速扩大趋势。区域差异是既关系经济发展，又关系社会稳定的大问题，从以上城市所属区县的经济与财力的现状和发展变化看，区域间差距过大并呈扩大趋势，这种状况如果任其发展，也会对城市经济的持续、稳定、健康发展产生不利影响。如天津市区县人均财力的极差差距从 1994 年的 1.7 万元增长到 2001 年的 4.7 万元，增长了近 2 倍，极差比率从 1994 年的 4.15 增长到 2001 年的 4.85。从理论上计算，到 2010 年人均财力绝对差距将扩大到 13 万元。

通过对四个城市所属区县经济与财力差距的分析，我们可能得出这样一个结论：目前大城市内部区县经济的发展很不平衡，而且区县间经济与财力的差距呈不断扩大的趋势。我们认为四城市区县经济与财力状况存在一定的规律性：

(1) 财力随经济发展水平的变化而变化。经济发展好的区县，财力状况就好，经济发展落后的区县，财力状况就差。从城市中心到城市周边地区，随着城市半径的延长，经济的发达程度逐步减弱，产业重心也逐步由第三产业向第二产业和第一产业过渡。与此相适应，区县的财力状况也逐步由强变弱、由好变差。

(2) 从动态看，经济与财力发展最快的区县往往不在城市中心地区，也不是边远的区县，而是在城郊结合部的区县。因为城市中心地区的发展空间已经很小，发展受到限制，边远区县受基础设施条件的限制，发展也比较慢。而城郊结合部的区县，基础设施已经比较完善，具有很大的发展空间，还可以紧紧依靠城市的资金、技术、人才优势，使经济和财力获得较快的发展。

(3) 政府的经济发展政策对区县经济与财力状况产生重要影

响。除自然条件以外，政府的城市发展战略、宏观经济政策、城市功能定位等都对区县经济和财力状况产生重要影响。如有的区县的功能就是定位为农业区，因此其产值和财政收入规模都较小，而有的区县被政府列为开发区，实行特殊的优惠政策，因此经济和财力增长速度都非常快。

（二）四城市区县经济与财力差距扩大化产生的影响

上述四城市区县经济发展的不平衡，反映了城市内部区域经济发展不平衡的客观规律。城市内部区县间由于地理位置不同、资源条件不同、科技水平和管理水平不同所带来的经济效益差别，同时反映了由于上述资源禀赋的不同所形成的区县之间的分工与协作关系。这种特殊的关系是建立在市场经济基础上的，从根本上说有利于促进资源的优化配置。但区域间的差距过大，并加速发展，其对经济与社会的消极影响却值得引起重视。

1. 影响城市功能的发挥。从城市功能的角度看，城市经济是一个有机的整体，城市内部区域之间存在着纷繁复杂的分工与协作关系。城市内部不同区域承担着城市不同的功能，哪一个区域和环节发展滞后，都将成为城市经济发展的“瓶颈”，从而影响城市功能的发挥。经济学上，这种经济发展受落后地区牵制的情况被形象地称为“木桶效应”。从城市经济的角度看，一个城市内部发达地区与落后地区差距过大，落后地区不仅对整个城市经济发展产生牵制作用，也将使城市功能下降，使得城市丧失在区域经济发展中的“增长极”地位，从而影响到整个区域经济发展效率。

2. 影响城市经济和社会的均衡发展。区县间的差距扩大会加剧城市内部的贫富差距，落后区县由于受财力的限制，在基础设施、教育、科学、文化等方面的支出相对不足，有的贫困县连

政府基本的公共预算支出都不能满足，更无力进行经济建设，这种情况反过来进一步扩大了与发达区县的经济发展差距，加剧了经济增长的不均衡性。如西安市所属的困难区县财政支出困难，无法按时发放财政供养人员的工资，县域城市建设更处于停滞状态，市本级每年用于困难县的财政补贴和发放工资的转移支付资金达到上亿元。

3. 影响财政的平衡、稳固、协调运行。区县经济发展和财力差距的扩大，导致一些区县因财力不足而收支矛盾尖锐，困难重重，而另一些区县财力相对过剩。从整个财政资金的使用效率来看，这种情况降低了财政资金的使用效率，不利于公共服务均等化目标的实现，影响整个财政运行机制的平衡性、稳固性和协调性。

4. 影响社会稳定。由于财力差距过大，不同区县间在行政能力和社会公共服务能力上也存在很大差距。财力较好的区县行政能力和社会公共服务能力较强，教育水平、就业水平、治安状况都比较好，而财力较差的区县在这些方面都难以保证。这种状况，不但影响经济的整体运行效率，在财力较差区县还会引发一系列社会问题，如形成城市中的穷人区和富人区，加剧社会的两极分化和社会矛盾。

二、形成城市内部区县经济与财力发展差距的原因

（一）经济发展环境的优劣是导致差距的根本原因

1. 地理位置、资源条件等方面的差异，是影响区县经济发展的决定性因素。如大连市所属的北三市，天津市的汉沽区，西

安的蓝田县、周至县、高陵县，郑州市中牟县，这些区县大多处于城市的边缘，自然条件差，基础设施落后，基本不具备吸引外资的条件。这些区县农业占有很高的比重，经济结构单一导致了财源结构单一，财政收入的规模和财力均维持在较低的水平，有的区县财政连“吃饭”也难以维持，无力投入经济建设，由此形成经济与财力连环下降的恶性循环。除了自然条件等方面的资源环境外，各地的科技水平、管理水平和人员素质都构成相应的经济发展环境。

2. 经济结构的合理与否直接影响各地经济发展水平的增长。经济结构主要表现在四城市区县产业结构和所有制结构等方面。从产业结构看，经济较发达的区县第二、三产业所占比重较高，第一产业所占比重较低，财力较好，而经济发展落后区县第一产业所占比重较大，第三产业发展较为滞后，财政也比较困难。如天津市所属大港区，第一产业所占比重只有2%，其人均财力却是18个区县中最高的，年平均固定资产投资额达到48亿元，人均投资水平达到1.5万元，比平均水平高出10倍。从三次产业的内部结构看，发达区县第二产业普遍以技术含量高、竞争力强的高新技术产业为主，相同的投入创造的GDP较多，而落后区县则以传统工业为主，技术含量低，缺乏竞争力；发达区县第三产业以信息服务业、咨询业、旅游业、金融业等为主，而落后区县则以传统的商贸业为主。从所有制结构看，经济与财力较好的区县混合所有制经济和个体私营经济相对较多，吸引外资水平高。如郑州市经济发展水平较高的巩义市的非国有经济较发达，2001年城乡个体工业产值占该市工业总产值的32%，是贫困区邙山区的24倍。

（二）分税制财政管理体制不完善是影响城市内部区域差距的重要原因

现行分税制本身存在一定局限性。1994年实行的分税制财政体制，对规范中央与地方的财政分配关系起到了积极作用。但省以下的分税制体制并不规范和统一，普遍存在财权和财力不对称、事权和财权不对称的问题，即上级政府财权较大，财力较多，而下级政府特别是基层政府，事权大于财权，财力较弱；同时，按税种、隶属关系和所有制等划分收入级次的办法，与以实现政企分开、企业独立经营为目标的企业改革背道而驰，在一定程度上造成了地方各级政府互挖税源，成为区县财力差距加大的重要根源。作为分税制核心内容的转移支付制度，受财力规模的限制，资金来源不足，在制度设计和执行过程中也很不规范，弱化了横向和纵向调节财力的力度，使区域差距进一步扩大的趋势不能得到有效的遏制。如天津市自实施分税制以来，区县人均财力的绝对差距呈逐年扩大趋势，从1994年的8295元/人，到2001年增加到22920元/人，7年间扩大了1.76倍，其中一类地区扩大了2.15倍。

除了分税制本身的局限性以外，还存在省以下分税制实施的不规范的问题，地方各级政府之间仍沿用老体制的做法，省以下各级政府的收入划分主要是以企业的行政隶属关系作为标准，造成财力分配的不合理及差距的扩大。特别是长期以来，忽视了大城市（包括直辖市、中心城市）作为一级政府在财政体制上与一般省（自治区）或地区政府之间的区别。实际上，城市政府在提供公共产品的类型、方式上，在区域协调发展的功能上，与其他行政区划政府相比具有自身的特殊性。

(三) 城市内部区域财税管理水平的差异直接影响区域间差距的程度

1. 税收管理水平差距。经济发展为税收的增长提供了可能,而税收征管是将潜在税源转化为现实收入的关键环节。分税制改革后,设立中央和地方两套税务机构,这种体制有利于各级政府依法治税特别是确保中央税收的安全性,但一定程度上也加大了地方政府协调税收征管的难度。基层政府人代会批准的预算大多同税务部门下达的收入任务不尽吻合,收入征管比较被动,致使收支脱节,法定预算难以落实,基层政府只得暗中补贴或公开奖励,征收成本的差距进一步加大。从天津市各区县的财政收入弹性看,除武清区(173.98%)、西青区(128.25%)、北辰区(112.31%)三个区县高于100%外,绝大多数小于100%,18个区县中有11个区县低于80%。

2. 行政管理水平差距。这表现在普遍存在财政供养人员过多、财政供养系数较大的问题。这说明地方政府部门的编制管理效率或行政事业单位机构设置的管理效率较低,特别是在落后地区,出现了经济发展越落后、财政越困难的地区,吃“皇粮”的人越多的现象。如大连市所属的北三市,1995年财政供养人口达到6万人,比1990年增长了39%,占财政支出增长总量的72%。天津市区县行政事业费所占比重高于全国水平2个百分点(“九五”时期达15.66%)。天津市区县级财政在近7年时间里,有4年行政费增长率超过财政支出增长率,18个区县中有9个区县行政费年均增长速度超过财政支出年均增长速度。