

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国财政学会

财政与国家治理系列丛书

Research on China's
Interprovincial Fiscal Disparities

中国地区间
财力平衡问题研究

郑涌 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国财政学会
财政与国家治理系列丛书

Research on China's
Interprovincial Fiscal Disparities

中国地区间
财力平衡问题研究

郑涌 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地区间财力平衡问题研究 / 郑涌著.

—北京: 经济科学出版社, 2018. 9

(财政与国家治理系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9804 - 1

I. ①中… II. ①郑… III. ①财力 - 区域差异 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 229578 号

责任编辑: 齐伟娜 初少磊

责任校对: 王肖楠

责任印制: 李 鹏

中国地区间财力平衡问题研究

郑 涌 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 11 印张 180000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9804 - 1 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

郑涌，女，1969年生，财政学博士。先后在财政部预算司综合处、体制管理处工作多年，期间曾参加世界银行组织的市场经济管理中长期培训班，并在加拿大B.C.省财政厅工作交流半年，现任职于预算司绩效管理处。

大国发展过程中，地区经济发展不平衡是常态，各国政府都试图采取各项措施，缩小地区间财力差距，促进基本公共服务均等化。

本书从我国地区间财力差距的历史、现状和未来趋势着手，探索缩小我国地区间财力差距和区域协调发展的财政路径，探寻解决我国地区间财力不平衡之道，具有较强的理论和实践意义。

责任编辑：齐伟娜 初少磊

封面设计： 春天·书装工作室

财政与国家治理系列丛书编委会

总 编：刘尚希

副 总 编：高培勇 李俊生 郭庆旺

编委会成员：王卫星 王光坤 王浦劬

王朝才 白重恩 白景明

李万甫 李晓超 陆 磊

罗文光 孟 春 欧文汉

祝宝良 傅志华

总 序

实现中华民族伟大复兴，是一百多年以来无数海内外中华儿女的梦想。今天，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。当我们端起历史的望远镜，回看一百多年来我们走过的路，我们看到财政与国家命运的关系是如此紧密，国家命运的变化和兴衰背后竟然隐藏着深刻的财政密码。

公元1840年，天干地支纪年法为庚子年。这一年发生了第一次鸦片战争，西方列强敲开了封闭的清朝的大门。1842年，清政府签订了丧权辱国的《南京条约》，使中国陷入了近代半殖民地社会的泥潭。在此之后，列强侵略、军阀割据、生灵涂炭。虎门陷落，英军侵入珠江；甲午战败，北洋水师覆没；卢沟桥事变，日军全面侵华，中华民族经历了太多的屈辱史。但是谁能想到，近代国运衰弱的背后，隐藏着鲜为人知的财政密码。拿当时的中国和英国相比较，鸦片战争前中英工业制造能力、军事实力的巨大差距只是表象，深层次里是财政制度、国家治理体系和治理思想的巨大差异。英国1668年的“光荣革命”，议会永久地把国王的财政权力关进法律的笼子里，并逐步建立起现代财政制度。“光荣革命”确立的税收法定原则，为英国工业革命奠定了基础，也为英国殖民战争提供了财力支撑。2000多年前就已确立的中央集权统治和财政制度没有与时俱进，在清政府的财政收入中地丁、盐课、关税是主要来源，其中地丁一项几乎占到政府收入的2/3左右。重农抑商的财政制度使中国的发展长期停留在以农业为主的状态，国家的综合实力难以壮大。而且，在有限的政府财力中用于国防的也十分有限，财政权被滥用，腐败严重，不少支出化为皇室、大臣奢侈享乐等政府消费性支出。即使面临严峻的军事威胁，这种惯性也难以迅速改变。财政无法把经济、政治和国防整合起来，国家综合实力不能通过财政的转化而增强，国家衰败是不可避免的。

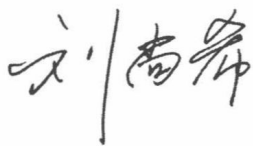
公元1949年，天干地支纪年法为己丑年，这一年中华人民共和国成立。当毛泽东主席在天安门城楼上宣告中国人民从此站起来了的时候，很少有人想到，无数人为之奋斗的这一天的到来，背后也隐藏着财政密码。毛泽东1938年发表的《论持久战》中有这样一句话：“抗日的财源十分困难，动员了民众，则财政也不成问题，岂有如此广土众民的国家而患财穷之理？”1949年，毛泽东发表的《我们是能够克服困难的》一文中写道：“二十二年的人民解放战争告诉我们，在任何一个驱逐敌人建立人民政权的区域，必不可免地要经过一个困难的时期。……为着克服困难，必须完成几项根本性质的工作，这就是：（一）消灭封建势力，使农民得到土地；（二）实行精兵简政，简省国家开支；（三）在上列两项基础之上初步地恢复和发展一切有益的工业和农业生产。”毛泽东所谈到的三项根本性质的工作，每一项都与战时财政制度密切相关。中国共产党战时废除苛捐杂税、减租减息等财政制度为中国革命奠定了强大的经济基础、社会基础和政治基础。

公元1978年，天干地支纪年法为戊午年，这一年中国共产党十一届三中全会召开。1978年的中国，是中华民族5000年历史上具有重要意义的一年。如果说1949年中国的变化是让中国人民站了起来，那么1978年的变化则是中华民族走向富裕道路的开始。但是，当年我国面临着十年“文革”带来的严峻局面：经济凋敝，科技落后，人民贫困。与世界其他国家相比，我国经济不仅与发达国家的差距进一步扩大，而且还被一些发展中国家和地区远远地甩在了后面。邓小平强调，不改革开放，总有一天会被开除“球籍”。可以说，贫困与落后，生存危机与开除“球籍”的危险，是撬动中国改革开放最大的动力。解决短缺问题的根本途径是提高生产力，提升经济效率，市场化无疑是唯一出路。要建立充满生机的社会主义经济体制，增强企业活力是经济体制改革的中心环节。而这个时候，是财政改革率先打破高度集中计划经济体制的缺口，也是财政改革为市场化改革奠基铺路。财政改革是围绕“增强企业活力”展开的，而“利改税”则是增强企业活力、确立企业市场主体地位的关键一步。

在人类史上，没有哪个国家的发展是一帆风顺的；没有哪个国家的发展没有遭遇过重大风险，甚至危机。审视历史，其背后都隐藏着财政密码，左右历史变迁的进程，从历史的波澜中都能找到财政的身影，重大的历史变革无不指

向财政。面对风险和危机，果断地进行财政变革，就能化风险为动力、化危机为转机；如果拖泥带水、停滞不前，等待的就只能是灭亡。美国的“进步时代”和苏联的解体是对此最好的诠释。“进步时代”之前，美国财政制度既杂乱又低效，藏污纳垢，完全不对民众负责。国家面临的问题，也是腐败横行、假冒伪劣猖獗、重大灾难屡屡发生、社会矛盾异常尖锐。在“进步时代”，美国从收入和开支两方面对其财政制度进行了彻底的改造，建立了现代财政制度，其现代国家的基础就是在这个时期奠定的。到20世纪20年代，美国已建立了一个高效的现代国家机器。没有在“进步时代”打下的财政制度基础，美国资本主义的命运也许完全会是另外一种结局。反观苏联解体，最大的原因也是因为苏联一直实行高度集权的财政制度，导致整个社会毫无活力和动力，风险长期积累，遇到问题冲击时“帝国”便分崩离析。

历史是一面镜子——知兴衰，明得失，可照现实，可照未来。当我们审视人类历史的长河时，发现财政与国家治理的关系是如此紧密。尤其是人类社会已经进入风险社会，其特征是高度不确定性。在风险社会，经济风险、社会风险、债务风险、金融风险，以及地缘政治风险等公共风险相互交织、叠加放大、全球互联，若处理不好会引发严重的发展危机。在这一背景下，研究财政与国家治理的关系尤为重要。基于此，中国财政学会推出了《财政与国家治理》系列丛书，丛书试图从各个角度解读实现国家治理体系和治理能力现代化背后的财政密码，为实现中华民族伟大复兴贡献智慧力量。



2018年5月

前 言

地区间非均衡发展是大国经济的常态，保持各地区社会事业和公共服务相对均衡是各国政府施政的重要追求目标。我国是一个自然条件迥异、人口众多的发展中大国，地区间经济发展水平差距将会长期存在，如何在非经济均衡状态下实现国家的长治久安，是一个重要课题。

20 世纪末到 21 世纪初，由于我国地区间财力差距迅速扩大，针对地区差距的理论研究相对较多。但由于近年来我国各地经济发展速度不一、公共服务范围扩展较快等原因，一些理论和建议已经与现实情况存在偏差，更无益于为未来政策提供参考。鉴于此，本书从我国地区间财力差距的历史、现状和未来趋势着手，探索缩小我国地区财力差距和区域协调发展的财政路径，具有较强的理论和实践意义。

改革开放后，随着改革开放和市场化进程的深入，我国迅速从一个地区发展较为均衡的国家发展为一个地区间差距较大的国家。尽管 2000 年以来，中央实施了均衡发展战略，如西部大开发、振兴东北老工业基地、促进中部崛起等，但从国际比较看，我国仍是地区间财力差距最大的国家之一。无论是经济指标、社会指标，还是基本公共服务指标，地区间差距都比较明显。对于我国这样的多民族的社会主义国家，日益扩大的地区差距不仅会阻碍基本公共服务均等化进程，而且会对我国经济发展、社会进步、政治稳定 and 环境保护产生深刻的影响。

由于自然条件的差异和历史原因，地区差距的存在是不可避免的。2009 年世界银行总结经济地理的全球性经验表明，世界上没有哪个经济体内的各个地区能够完全均衡地发展。虽然有一些国家实现了地区间人均国内生产总值水平大体均等，但我国受客观条件限制是不可能做到的。国内外经验证明，寄希望于完全通过市场手段来解决地区间差距问题只是一个幻想。市场的力量不会

自动使稀缺的人力资源和资本流向欠发达地区，而是倾向于将经济增长所需的
生产要素引向发达地区。如果说现在美国、日本等发达国家的地区间经济发展
水平已经相差不多，那主要是政府干预措施所创造出的一种均衡。因此，我国
政府实施区域协调发展的战略以及缩小地区间财力差距的财政政策是非常正确
和必须坚持的。

为缩小地区差距，世界各国政府普遍采用转移支付手段，促进公共服务均
等化，保证社会公正和机会均等。我国分税制财政体制已经运行 20 多年，国
家整体财政实力大为增强，中央政府已经具备了较强的再分配调节能力，实现
基本公共服务均等化的时机已经较为成熟。但不能回避的是，前进的路上仍存
在较大的制约因素，需要全社会形成较大共识，需要国务院有关部门和各地方
政府密切配合，采取强有力的措施。

本书主要从财政政策的角度，研究“十三五”期间及今后较长一段时期
内缩小我国地区财力差距的路线图。即通过进一步深化财政税制改革，确保中
央宏观调控能力，调整现有支出结构，完善转移支付制度和地方政府债务体系
建设，为建立健全公共服务制度体系奠定基础，最终实现基本公共服务均等化
的目标。

郑 涌
2018 年 6 月

目 录



第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究内涵和范围	2
1.3 研究对象和思路	3
1.4 研究方法	6
1.5 主要内容	7
1.6 创新和不足	9
1.7 本书技术路线图	10
第2章 区域发展理论概述和国内外经验借鉴	11
2.1 国外理论研究	11
2.2 国内理论研究	20
2.3 OECD 国家的地区差距概述	23
2.4 OECD 国家采取的措施	24
2.5 财政均等化国际经验	27
2.6 有益的启示	35

第3章 中国区域发展的历史演变	37
3.1 古代区域经济发展	37
3.2 近代区域发展格局的变化	39
3.3 中华人民共和国成立后的区域发展战略	40
3.4 中华人民共和国成立后财政体制的重大调整	48
3.5 地区差距存在的原因分析	57
第4章 中国地区财力差距现状	59
4.1 比较单位的划分	59
4.2 经济发展水平的差距	61
4.3 财政收入水平的差距	63
4.4 财政支出水平的差距	65
4.5 基本公共服务差距的衡量	72
4.6 基本公共服务水平评价	73
第5章 促进区域均衡发展的现实意义	97
5.1 经济意义	97
5.2 社会意义	100
5.3 政治意义	103
5.4 环境保护意义	107
第6章 缩小地区差距的战略和趋势分析	111
6.1 中国地区差距趋势判断	111
6.2 制约因素	115
6.3 妥善处理三个关系	119
6.4 缩小地区差距的思路和措施	121
第7章 缩小地区财力差距的突破口：财政体制改革预案	128
7.1 保证适度的财政收入汲取能力	128
7.2 优化财政支出结构	131

7.3 进一步完善财政管理体制	133
第8章 基本公共服务均等化	148
8.1 公共服务体系建设已经取得初步进展	148
8.2 基本公共服务体系的范围和内涵	149
8.3 “十三五”时期基本公共服务体系	151
8.4 基本公共服务均等化的理论澄清	153
8.5 “十三五”时期推进基本公共服务均等化的思路	155
8.6 均衡性转移支付制度设计	157
参考文献	161

第 1 章

导 论

随着交通和信息技术的迅速发展，似乎地球越来越小了，地区之间的距离越来越近了，人们会不约而同地从不同侧面关注地区间财力差距给各自日常生活带来的影响，如工资待遇、教育、卫生、交通基础设施、文化、环境等公共服务。一条社会可容忍的“红线”悄悄在每人的心里勾画，而永不触及这条“红线”，有计划、有步骤地解决发展中的地区贫富差距问题，是对政府执政能力的考验，也是一个财政理论研究者的永恒课题。

1.1 问题的提出

地区发展不平衡，是大国发展过程中普遍遇到的难题。而且，经济增长越快，地区差距越大。由于经济基础、资源禀赋、区域位置等原因，我国地区之间经济发展水平不可能完全均衡，这是我们必须面对的现实国情。地区间贫富差距是长期形成的，要缩小差距也不是一朝一夕的。早在封建社会，历朝历代圣明的将王帝相，无不对辖区内的群体、行政区域的贫富差距极为关注，把它看作维持政权稳定的根基。中华人民共和国成立初期，沿海和内陆关系就是中国政府着重处理的十大关系之一，中国政府通过采取强有力的措施，在缩小地区间差距方面取得了显著成效。

改革开放之后，随着非均衡发展战略的实施以及我国东部沿海地区经济高速增长，地区间贫富差距迅速扩大。2000 年以来，按照邓小平同志“两个大局”的思想，实施区域协调发展的战略已经成为我国中央政府的重要工作目标。根据党的十六大、十七大、十八大、“十一五”规划、“十二五”规划和全国主体功能区规划的要求，我国政府采取了很多区域均衡发展战略，旨在促

进区域协调发展。那么,2000~2016年的16年间我国地区财力间差距发生了怎样的变化?“一个中国,四个世界”^①的问题得到解决了吗?我国未来地区间财力差距的变化趋势如何?下一步缩小地区财力差距的改革路线图如何描绘?都是本书要回答的问题。

经过多维分析,结论是我国现阶段地区间财力差距仍然很大,体现在经济社会方方面面,而且经济、人口、资源、公共服务水平的空间分布很不合理。随着社会公众对自身的权利和利益越来越关注,地区间财力差距产生的影响越来越深、越来越广,差距无处不在。例如,教育、卫生、社会保障等公共服务领域的差距几乎涉及每个人的自身利益。据国际比较,目前我国地区间财力差距不仅高于美国、德国、日本等OECD国家,也高于印度和巴西等发展中国家。从未来发展趋势判断,今后一段时期内我国经济仍将保持相对高增长的态势,如不采取强有力措施,地区间公共服务能力和水平的差距,特别是绝对差距和累计差距仍将进一步扩大,经济、社会、人口、环境不协调的问题将更加突出,不仅影响我国国民经济社会中长期的可持续发展,也可能导致我国陷入“中等收入陷阱”,甚至将影响社会稳定和国家的长治久安。

1.2 研究内涵和范围

恩格斯说过,“平等与不平等对立,正义与非正义对立”。一般来讲,平等与公正相关,差距过大就意味着不平等、不公正,容易引起社会矛盾。我国两千年来的封建社会历史,也深受孔子“不患寡而患不均”的儒家理财思想影响。例如,战国时期的思想家、政治家管仲曾言:“贫富无度则失”;“均赋税、公平分配”是宋朝王安石思想的重要精髓;明朝清明宰相张居正实施的“一条鞭法”也是公平税负的体现。

差距和平等一样,看似一个简单的概念,但并没有人人认同的内涵。差距是个复杂的多面体,在不同历史发展阶段,从不同角度观察,都有不同的结果。一般而言,所谓地区差距指地理位置上不同区域的经济水平、社会事业和公共服务等方面的差距。本书研究的地区间财力差距,是在关注上述差距的基础上,着重缩小地区间财力差距。所谓地方财力指保障地方政府为履行职能所

^① 胡鞍钢:《地区与发展:西部开发新战略》,中国计划出版社2001年版。

具有的财政收入能力，既包括地方本级财政收入，也包括来自上级政府的税收返还和转移支付，是该地政府财政保障水平的综合反映。与此不同的是，以往财政口径的财力是指地方可支配财力，扣除了上级政府安排的专项转移支付。

近年来，随着“以人为本”理念的深入，我国衡量地区差距的主体也从地方政府逐步扩展到享受政府福利政策的个人。以地方政府为主体的均衡关心两个或两个以上地区之间的平等，而以公民为主体的平等涉及每个人享受的公共服务水平。即使各地区的人均GDP、财政收支完全相等，也不意味着各地区所辖市县是平等的，或者各地区的所有公民能够平等享受政府福利，因为各地的物价、海拔、温度、交通等支出成本都是有差别的。总体来看，在地区财力差距过大的社会里，公民享受公共服务的平等程度也较低；在地区财力差距小的社会里，公民享受公共服务的平等程度也较高。但二者也有相背离的时候。从政治角度看，如果地区和公民收入分配不平等程度都处于高点是十分危险的，即使一方面偏高也孕育着危机。

地区差距既与自然、地理、历史传统等因素有关，也受各地区的工业化、城市化、人口密度、受教育年限、对外开放程度、市场化率等多方面因素的影响。哲学家伯林提出，假设有一个蛋糕，只在小范围内平均分配，那么，这些分配从内部看都是平等的。但这里的关键是总体的外延范围有多大，如果外延很大，即使内部平等了，外部也可能差距会很大。在不同的发展阶段，衡量地区均衡的主体也是不一样的。改革开放初期，公共财政的覆盖范围主要涉及城市 and 市民，对农村和农民的财政投入较少，即使在城市内部较为平等，但城市和广大农村之间仍是不均衡的。

国际经验证明，公民对因个人智力、能力、机遇等造成的收入分配不公比较能够宽容，但对各地政府提供的公共服务的差距容忍度较低，尤其是社会主义国家的百姓受马克思主义的影响，容忍度更低。因此，与个人之间收入分配不均一样，地区之间财力差距过大的问题事关社会稳定，需要引起高度重视。缩小地区财力间差距，有助于解决个人收入分配不公的问题。

1.3 研究对象和思路

鉴于地区差距的多面性和复杂性，衡量地区间的差距必须从多个维度去考