



光华财税文库
Guanghua Finance and Taxation Library

西南财经大学“十五”“211工程”
重点学科建设项目资助

政府作用新探

——西部大开发中的政府职能与财政金融支持

朱明熙 周小林◎等著



中国财政经济出版社
China Financial & Economic Publishing House



光华财税文库
Guanghua Finance and Taxation Library

西南财经大学“十五”“211工程”
重点学科建设项目资助

政府作用新探

——西部大开发中的政府职能与财政金融支持

朱明熙 周小林◎等著



中国财政经济出版社
China Financial & Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

政府作用新探——西部大开发中的政府职能与财政金融支持/朱明熙等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.11

(光华财税文库)

ISBN 7-5005-8694-9

I. 政… II. 朱… III. ①西部大开发(中国) - 财政政策②西部大开发(中国) - 金融政策 IV. F812.0②F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 122781 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: 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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 12.75 印张 183 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 7-5005-8694-9/F·7558

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

“**光华财税文库**”

编辑委员会名单

主任委员 王国清

委 员 (按姓氏笔划为序)

马 骁 尹音频 朱明熙 刘 蓉

刘邦驰 何加明 余 相 陈顺刚

周小林 张合金 郭复初 程 谦

曾康霖

总 序

光华者，我西南财经大学之代称也，为纪念西南财经大学前身院校之一的光华大学。其创建于 1925 年 6 月，由数百名脱离美国教会学校上海圣约翰大学的爱国师生组建而成。校名取之于古诗《卿云歌》“日月光华，旦复旦兮”句，体现反对列强的宏愿和光大中华民族的精神。抗日战争爆发，师生入川设立分校，1938 年 3 月 1 日在成都开学，校名为“私立光华大学成都分部”。次年，学校由市内王家坝校址迁至西郊杜甫草堂迤西，此地由此得名“光华村”。1952 年 9 月，在全国院系调整时，西南地区 17 所财经院校系科合并为四川财经学院，并作为校址。由此，校园得名为“光华园”，师生自称为“光华学人”、“光华学子”，1939 年种植的“V”型铁树为“光华铁树”，学校礼堂为“光华会堂”，学校综合大楼为“光华楼”，学校所在社区为“光华街道办事处”，学校南门前至中国第 6 届花卉博览城温江区的快速通道为“光华大道”等等。

财税者，财税学人、财税学科、财税学院也。光华园之财税学人，学术传统厚重，学术渊源久远，他们中有汪桂馨、陈豹隐、梅远谋、柯瑞琪、汤象龙、李锐、许廷星、左治生、谭本源、张国干、李崇伸等知名教授。荟萃了一批留美、俄、英、日、德、法等国的著名财政经济学者，作为我校的知名教授，被称为我国《资本论》中译本第一人陈豹隐（又名：陈启修）先生，早在 1913 年攻读日本东京帝国大学法科时，就翻译了日本小林丑三郎著的《财政学提要》，并由上海科学会编译部（即商务印书馆的前身）于 1914 年出版发行。这本书开创了完全使用白话文翻译经济著作的先河，全部译文约 20 万字，主要内容是全面而系统地介绍欧洲资产阶级的租税论及资产阶级政府理财的办法。在我国刚刚推翻清王朝的民国 4 年，在废除了封建

王朝的纳捐办法后，如何建立民国财政，尚缺乏全面的、系统的办法。因此，这本书的出版，深受国民党革命派的欢迎，对于巩固我国旧民主革命起到了积极作用。1919年受蔡元培邀请，陈豹隐先生到北京大学任教，最初讲授具有正统学派和德国官房学派色彩的财政等课程，讲课稿经过整理，1928年由商务印书馆等出版为《财政学总论》、《地方财政学》等书。作为我校知名教授的李锐先生，在1935年与何廉合著的《财政学》（商务印书馆印行），直至今日仍被学术界誉为“中国人公开出版的第一部权威性财政学著作”，因此在上世纪30~40年代末再版多次，当时在国内有很大影响。新中国成立之后，作为我校的知名学者，陈豹隐教授、李锐教授等便成为《财政学》理论研究和课程建设的早期学术带头人之一。

1957年，我校许廷星教授在批判前苏联学者的“货币关系”论的基础上，出版了专著《关于财政学的对象问题》（1957年，重庆人民出版社出版），在当时的学术界第一次比较系统地提出并论述了“国家分配论”的基本内容，对我校财政学专业建设和人才培养，产生了深远的影响。1986年，由许廷星教授、谭本源教授、刘邦驰教授合著的《财政学原论》，则又进一步发展了“国家分配论”的财政理论体系。在90年代中期以前，“国家分配论”一直是我国财政学界居主流地位的财政理论，该理论在当前来讲，也是研究具有中国特色的社会主义公共财政问题不可或缺的指引理论。

在秉承传统的同时，光华学人与时俱进、务真求实，推进和发展了社会主义财政理论。从20世纪80年代到目前，我院的中青年学术研究更有长足的进步。我院第三代学术带头人，在上世纪80年代就提出了“国家所有制的存在形式不是唯一的，而是多种多样”，1995年又提出财政主要有政治权力属性和财产权力属性的分配，指出财政是国家为了实现其职能的需要，凭借政治权力及财产权力，参与一部分社会产品或国民收入分配和再分配所进行的一系列经济活动（不仅仅只包括财政收支活动），从而基本形成了“国家分配论”之“国家特殊经济活动论”的研究核心，同时，还提出财政的公共性是发展的观点，公共财政是国家财政在市场经济条件下的一种模式，实现“国家分配论”与“公共财政论”的理论对接。在汲取国内外财税理论与

实践新成果的基础上,根据社会主义市场经济的发展,又从内涵与外延上对“国家分配论”进行了创新,形成了“国家财务论”、“马克思的两种权力学说与财政分配”、“公共财政辨析”、“社会主义税收若干问题研究”、“中国强大财政建设导论”、“涉外税收论纲”、“财政制度研究”、“税制模式论”、“税式支出的经济分析”等一批学术成果。

在西部财政,尤其是贫困地区财政研究方面,在国内较早地运用定性定量相结合的方法,研究西部省级财政发展战略问题及其他重大问题,并形成了“四川省财政中长期发展战略研究”、“中西部地区财政资金短缺问题研究”、“天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究”、“西部生态环境建设与国际金融组织贷款项目研究”、“对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议”、“西部贫困地区地方财政供给能力严重短缺问题”、“四川省经济跨越式发展与财政金融支持配套问题研究”、“四川走出去战略研究”、“解决‘三农’问题与推进城乡一体化研究”等国家级、省部级课题成果。

光华园之财税学科,是西南财经大学传统特色学科,历史悠久,成绩显著,与时俱进。财税学科为我国首批设立、学校首批开办的系科之一。1983年财政学专业经国务院学位委员会批准为硕士授权点,1986年经国务院学位委员会批准为博士授权点,1995年财政学科被评为省(部)级重点学科,2001年列为省级财政学本科人才培养基地建设项目。现财税学科含财政学、税务专业,均具有博士、硕士和学士授予权。

基于学校的办学思想,秉承“经世济民,孜孜以求”的光华园精神,我们凝炼了“精财税、通财会、晓投资,培养宏微观管理精英;宽口径、厚基础、重能力,造就高素质复合人才”这一财税学科人才培养理念。进一步夯实《财政学》、《税收筹划》等省(部)级精品课,建设好获教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”《财政学》和高等教育出版社确定的《一百门精品课程教材建设计划》的立项研究项目《财政学立体化教材体系建设》等。在科学研究方面,财税学科仅自“九五”以来,共发表论文700余篇,出版著作16部、教材24部,承担国家社科基金课题10项,省部级课题29项。其中,近三年来,学院教师共完成科研成果318项,其中专著7部,教材

10 部，工具书 2 部，论文和译文 241 篇，研究报告 17 份，课题 26 项，其他 5 项。在 26 项课题中，有国家级课题 3 项，省部级课题 11 项，横向与校级课题 12 项。

光华园之财税学院，是基于西南财经大学地处我国西部的实际，在面向全国的基础上，为了更好地为西部、四川、成都的财政经济服务，支持学校人才培养和学科建设，1991 年学校与四川省财政厅、四川省税务局、四川省教委实行联合办学，在原财政系的基础上，建立了我国第一家财政税务方面的专业学院。董事单位现已扩展到川、渝两地，主要包括：四川省财政厅、四川省国家税务局、四川省地方税务局、四川省信托投资公司、四川省教育厅，重庆市财政局、重庆市国家税务局、重庆市地方税务局等。董事会的设立，以及在董事单位的大力支持下，为学院师生提供了数量多、分布广的学生实习基地和教师调研基地。

中国财政经济出版社出版“光华财税文库”是旨在推出光华学人财税研究的成果。这套丛书既是我们劳作的园地，又是我们展示的窗口，还是我们构建的平台，她已获西南财经大学“十五”“211 工程”重点学科建设项目资助，对于我们传承历史，开拓未来，增强我们研究、探讨和解析问题的能力，是颇有意义的。

在“光华财税文库”出版之际，谨致以最美好的祝愿。

王国清

2005 年 8 月 6 日于光华园

目 录

引 言	(1)
-----	-------

上 篇

第一部分 四年西部大开发的成就与反思	(7)
一、四年西部大开发的成就	(7)
二、四年西部大开发的反思	(15)

第二部分 财税金融政策在西部大开发中的作用	(44)
一、西部大开发应当发挥财税金融政策的重要作用	(44)
二、国外支持不发达地区发展的借鉴	(52)

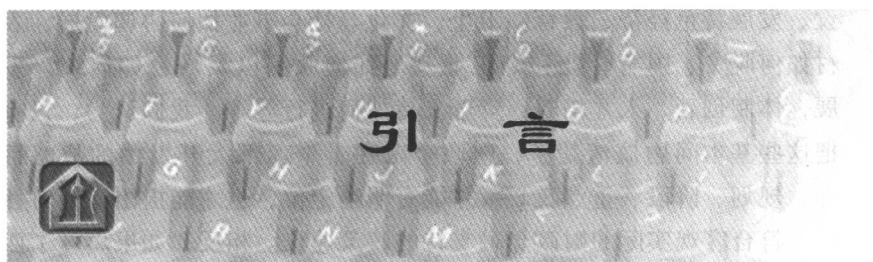
第三部分 四年来西部大开发财税政策的成就与反思	(62)
一、四年来西部公共产品建设取得的成就及存在的问题	(63)
二、西部公共产品供给困境的原因分析	(72)
三、公共财政框架下实施积极财政政策缓解西部地区公共产品供给困境的对策	(83)
四、利用更加优惠的税收政策发展西部特色经济	(92)

第四部分 西部大开发的梯度性金融支持	(102)
一、西部大开发中的金融支持状况——“强财政、弱金融”局面	(102)

二、西部大开发中应实行梯度性金融支持政策·····	(106)
---------------------------	-------

下 篇

第五部分 天保工程的成本—受益分析与政府财政职责的分担·····	(137)
一、天保工程的性质·····	(137)
二、天保工程的成本分析·····	(138)
三、天保工程的受益分析·····	(146)
四、天保工程的成本分担原则及政府间财政职责分配 ·····	(149)
五、存在的问题及解决思路·····	(151)
第六部分 天然林保护区产业结构的重建·····	(160)
一、天然林保护区产业结构现状及发展趋向分析·····	(160)
二、天然林保护区农业结构的调整和生态农业发展·····	(162)
三、天然林保护区加工制造业的发展·····	(168)
四、天然林保护区水电业的发展及与相关产业的关系 ·····	(171)
五、天然林保护区的旅游业·····	(173)
六、天然林保护区产业结构重建中的政府职能定位 ·····	(178)
第七部分 天然林保护区地方政府的职能及财政保障分析·····	(180)
一、天然林保护区的特性·····	(180)
二、天然林保护区地方政府的职能·····	(183)
三、必要的社会及行政调整·····	(184)
四、地方政府职能的实施·····	(185)
五、实现职能的财政保障·····	(190)
主要参考文献·····	(192)



《政府作用新探——西部大开发中的政府职能与财政金融支持》是西南财经大学 2000 年立项的“211”重点课题。本来，此课题早应当完成，但自从中央 1999 年提出西部大开发战略以来，各种研究报告、专著、论文，以及各种论坛和研讨会层出不穷，各种观点、建议精彩纷呈，自感在此基础上已很难再提出什么有新意的研究报告和建议，即便提出也不过是增加无益的“研究垃圾”，徒费精力与财力。因此，便想等一下再说，看看西部大开发的实施情况是否符合当初的战略设想、战略目标、政策框架，看看还存在哪些不足、问题，甚至是指导思想、规划及政策上的偏差。四年的观察，四年的调查研究，四年的上下求索，最终形成了目前的研究结果。

本书本来应当主要研究西部大开发中的财政金融支持问题，但考虑到西部大开发是一个涵盖经济、社会、政治、文化、教育、卫生、军事、生态的，人与经济、社会和自然和谐统一的庞大的系统工程，而财政金融尽管重要——因为资金在一定的条件下是“第一推动力”，但它毕竟只是西部大开发大系统战略中的一个子系统，它的战略目标、规划、阶段、重点及政策定位都必然受制于整个西部大开发的战略目标、规划、阶段、重点及政策定位。因此，欲弄清财政金融在西部大开发中的支持作用，就必须首先搞清楚整个西部大开发的战略目标、规划、阶段、重点及政策定位是否科学，这包括西部大开发的战略意图及目标是否正确，西部大开发的发展阶段和开发重点是否合适，西部大开发中政府与市场的作用，以及如何很好地发挥其作用是否清楚，西部大开发与东中西部协调发展的关系，中央及发达地区的必要支持与西部人民的自力更生、艰苦奋斗之间的关系，西部大开发中的经济发展与生态保护之间的关系，西部大开发中的基础设施建

设、发展特色经济、教育、卫生、文化等社会事业如何协调发展，农村如何脱贫、国有企业和老工业基地如何脱困以及城乡如何统筹发展，体制创新、人才培养、资金支持如何进行等等。我们认为，只有把这些基本问题搞清楚了，财政金融在整个西部大开发中的战略目标、规划、阶段、重点及政策才能有明晰定位，也才能提出有针对性的、符合客观实际的财政金融支持的政策建议。相反，如果离开了西部大开发的整个战略目标、规划、阶段、重点及政策定位，只是就财政金融支持论财政金融支持，最终只能得出片面的、脱离实际的，甚至是有碍于西部大开发的政策建议。正因为如此，我们在本书中花了大量的篇幅来探讨似乎与财政金融支持无关的问题，并把它们作为研究西部大开发中的财政金融支持作用的逻辑起点，而且也把有关财政金融政策支持的研究溶于以上的探讨之中。需要指出的是，以上的探讨主要是针对我们认为在四年的西部大开发中存在认识上的偏差的大问题进行的，而对目前我们认为尚不存在问题的认识和方针及政策，以及我们尚未认识到的问题，在此就不作探讨。

如果说《政府作用新探——西部大开发中的政府职能与财政金融支持》主要是从宏观上和大的思路方面，探讨西部大开发中政府、财政税收以及金融信贷究竟应当扮演什么样的角色、发挥什么样的作用的话，那么，2001年由周小林教授主持完成的国家社科基金课题《天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究》，可以说从一个具体的微观方面研究分析了在天然林保护工程中政府、财政究竟应当扮演什么样的角色、发挥什么样的作用。这就从结构上自然组成了上篇和下篇。上篇由朱明熙撰写的第一部分四年西部大开发的成就与反思、陈小安撰写的第二部分财税金融政策在西部大开发中的作用、李汉文撰写的第三部分四年来西部大开发中财税政策的成就与反思和杨充撰写的第四部分西部大开发的梯度性金融支持组成；下篇由周小林等撰写的《天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究》组成。全文由朱明熙、周小林教授修改、统纂、定稿。参加课题研究、进行资料收集整理和编辑的还有周焰、杨锡春、叶红、罗明英、朱华勇、降呷、伍皎辉、卓红、孔令昕、周克清、王继权、张琳。

正如上面所说，本书是四年来思考求索的阶段性成果，书中所得

出的一些观点与建议与目前主流派的观点和建议有所不同。其目的不是为了标新立异、哗众取宠，而是为了实事求是地理清思路，更好地推动西部大开发战略的实施，更好地实现建设全面小康社会的宏伟目标。我们认为，提出一些不同于主流派的观点和建议不见得是坏事，“奇文共欣赏，疑义相与析”。更何况西部大开发，或者说支持不发达地区的发展，是一个迄今为止国内甚至国外都尚未解决好或者说尚在探索的大问题，多一点不同意见总比“一言堂”要好。只要有助于西部大开发，多角度研究总比单角度研究要好。正是出于这一目的，我们也随时准备在西部大开发的伟大实践中修正我们的观点与建议。

朱明熙

2004年4月

上 篇

第一部分 四年西部大开发的成就与反思



一、四年西部大开发的成就

自 1999 年中央正式提出西部大开发战略以来已经过去四年了。四年中，西部大开发所取得的成就可以用温家宝总理在 2003 年 6 月 10 日主持召开的新一届国务院西部地区开发领导小组第一次全体会议的一句话高度概括：“实施西部大开发战略进展顺利，已经有了良好开端。”其具体体现就是：

（一）中央提出了一系列有关西部大开发的战略构想和 实施政策

2001 年 8 月和 12 月，中央分别颁布了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》和《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》。2002 年 7 月，中央又出台了《“十五”西部开发总体规划》。在此期间，中央还出台了一系列相关的其他政策。在这些文件中，中央比较明确地提出了西部大开发的战略意义和战略意图、发展阶段、发展目标、发展重点以及一系列方针政策，为西部大开发的正确实施指明了方向。

（二）社会各项事业发展取得了初步进步

西部 12 省、区广大干部群众及全国人民按照中央的部署，励精图治，艰苦奋斗，在体制改革、培育市场、转变政府职能、经济发展、基础设施建设、生态环境保护、经济结构调整，以及教育、卫生