

CuJinQuYuJingJiXieTiaoFaZhanDeCaiZhengZhengCe

促进区域 经济 协调发展的 财政政策

彭月兰 著



中国财政经济出版社

促进区域经济协调 发展的财政政策

**Fiscal Policies for Promotion of Coordinated
Regional Economy Development**

彭月兰 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进区域经济协调发展的财政政策/彭月兰著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.11

ISBN 7-5005-8671-X

I. 促… II. 彭… III. 地方财政-财政政策-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 122132 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

850×1168 毫米 32 开 8.625 印张 203 000 字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-8671-X/F·7542

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作者简介

彭月兰，女，1967年8月生，山西怀仁人。1993年7月毕业于东北财经大学，获经济学硕士学位；2005年7月毕业于中国人民大学，获经济学博士学位。现为山西财经大学财政金融学院副教授。多年来一直从事财税理论研究与教学工作，先后在《生产力研究》、《财政研究》、《经济问题》等期刊发表论文30余篇，主持或参与省部级课题7项，参编著作2部。

序

事物的发展总是不平衡的。这一一般哲学原理也体现在我国的区域经济发展过程中。自改革开放以来，我国国民经济得到了前所未有的快速发展。但与此同时，因各地区原有的经济基础不同，再加上国家发展重点的东移，出现了沿海与内地以人均GDP为基础的经济差异逐渐拉大的现象，引发了各种新的问题，如居民收入差距悬殊、地区互相封锁严重、社会不稳定因素增加等。如果任凭市场机制自发作用而没有政府调节，这一差距在一定时期会越来越大。历史上，各国在经济发展过程中都不同程度地存在着区域经济发展差异，而区域经济差异拉大现象，最终都成为政府经济政策着重解决的一个重要问题。

彭月兰同志的这部著作是在其博士学位论文基础上修改而成的。本书从区域经济差异的现状描述、发展趋势及影响开始，首先提出了研究的逻辑基础，即统筹协调区域经济发展的必要；接着对这种区域经济差异的成因进行了多方面的分析，对区域经济发展过程中政府与市场的作用进行了比较，最终确立了以政府调控为主导的思想。

政府协调区域经济发展的手段很多，但从经济手段看，终归要落实到财政方面。因此作者描述了区域财政政策的作用机制，同时对其他国家促进区域协调发展的政策实践进行了研究，总结了一些可资借鉴的政策经验。在政策措施上，作者主要对财政投

资、税收、政府间转移支付作了专门研究。从财政投资与区域经济增长的相关性分析入手，提出要增加对落后地区的财政投入，并对资金的投向作了建议；在结构方面，按照世贸规则和国际惯例，提出制定支持落后地区经济发展的税收政策，以产业而非地域为对象，实施对落后地区的扶持；从公平各地区公共服务能力的提供的角度，提出促进区域经济协调发展的财政转移支付政策。政策的实施需要良好的制度加以配合。因此，作者在最后一章分析了促进区域经济协调发展的财政制度变迁，而财政制度的完善对于确保区域协调发展政策的有效实施具有重要作用。

本书的研究主要有以下特点：一是研究的范围和角度有所拓展。尽管研究区域经济发展问题的文献很多，但大多是研究某个特定的区域发展问题，如珠三角、长三角、京津冀的发展，促进西部开发或者是振兴东北等。而作者是从财政政策安排的角度，系统研究如何通过各种财政政策工具的运用以促进全国范围的区域经济协调发展。许多问题在前人研究的基础上，有所拓展。如作者提出区域经济差异是人们主观感受和真实数据的结合，突破了以往的研究多从数字比较得出区域经济差异大小的结论；二是一些观点有所创新。作者认为，在区域经济差异上，人们的主观感受比实际差异要大；在差异的演变趋势判断上，还没有缩小的迹象。在运用财政投资这项政策工具时，要因地因省制宜；在支持落后地区发展教育时，除注重义务教育，也要发展高等教育，特别是在落后地区由中央政府直接兴办高等教育，以发挥教育的带动和吸引作用；在促进区域经济协调发展的税收政策上应以产业为对象，对落后地区的具有比较优势（包括潜在优势）的产业给予扶持。在财政制度创新方面也提出了一些新的见解，如促进落后地区发展的税收制度创新，需要从实际出发。如煤炭资源税应根据其回采率确定税额，增值税转型在东北老工业基地试点的

基础上加快向中西部地区推广等；三是在方法上既注重理论研究，又有大量的实证研究，一般推理与数量分析相结合。

在区域经济协调发展已成为构建和谐社会、全面建设小康社会的必然选择的历史背景下，如何有效解决我国区域经济发展不平衡问题，是一个倍受关注并且十分复杂的长期性问题。彭月兰同志作为一位年轻的学者，只是从财政政策和财政制度角度，初步分析了促进区域经济协调发展的路径和政策，其中的许多问题尚待进一步深入研究。

郭庆旺

摘 要

自改革开放以来，经济体制的转变和经济发展战略的调整，使各地的生产积极性得到了前所未有的释放，国民经济得到了快速发展。但在经济整体快速发展的同时，由于各地区原有的经济基础不同，再加上国家发展重点的东移，出现了沿海与内地以人均 GDP 衡量的经济差异逐渐拉大的现象，引发了各种新的问题，如居民收入差距悬殊、地区互相封锁严重、社会不稳定因素增加等，最终成为发展上的差距。这一差距如果任凭市场自发作用而没有政府的调节，其发展趋势在一定时期会越来越大。历史上，区域经济差异在各国经济发展过程中普遍存在，发达国家在高速发展时期都曾出现过区域经济差异过大的现象，并最终得到政府的重视。当今我国区域发展不平衡问题严重，而协调发展已成为构建和谐社会、全面建设小康社会的必然选择，在这一历史背景下进行区域经济协调发展的政策研究，无疑具有重要的理论意义和现实意义。

我国政府提出了贯彻落实科学发展观，建立社会主义和谐社会的经济发展新理念，而区域经济协调发展是构建和谐社会的重要内容。西部大开发、振兴东北等老工业基地、促进中部地区崛起，区域经济协调发展已经落实到政府的各项行动中。可以说，政府在推进区域经济协调发展中有大作为。

协调发展既是所有地区的共同发展，让更多人从发展中受

益，更是相对落后地区（或称欠发达地区，在我国基本上是指中西部地区）以更快速度的发展，否则差距难以缩小。因此，本文的重点是解决如何通过政府的支持，促进相对落后地区的更快发展。协调区域经济发展的政策手段很多，用财政资金促进欠发达地区的开发与发展，是国际上普遍采用的政策措施，本文的研究就集中在政府促进区域经济协调发展的财政政策上。

财政政策对区域经济的作用机制，从总量方面主要体现在支出乘数和税收乘数上，同时在结构上也能够进行调节，最终改变市场对资源的配置，实现更高层次上的资源优化配置。具体表现为：一方面，财政分配使得资源在微观经济部门和国家（私人部门和公共部门）之间重新配置。由于微观经济部门和国家在资源的用途上有所不同，因而也就改变了资源的配置结构；另一方面，在财政支出形成过程中，通过支出结构的调整影响经济主体的经济利益和经济行为，从而改变市场的资源配置结果。从政府层面上讲，财政资源在中央与地方之间的分配、以及归属于中央的财政资源通过转移支付在不同地方政府之间的再分配，都会影响不同地区自我发展的能力，从而可以加大或缩小地区经济的差距。日本、英国、法国、美国及欧盟等国家和地区在协调区域经济发展时都不同程度地将中央（联邦）集中起来的部分财政资金用于支持欠发达地区的发展。由于欠发达地区与发达地区的发展基础差距很大，自有资金有限，吸引资金的能力较弱，财政投资对促进其发展的作用巨大。相对来说，税收的作用相对较弱。但在增加对落后地区财政投资的同时辅之以必要的地区税收优惠，对落后地区的产业进行扶植也是必须的。转移支付的作用主要是增强地方的财力，提高落后地区政府提供公共服务的能力，改善其对资源的吸引能力。由于政策的作用必将体现在具体的制度之中，制度的好坏影响政策的落实，因此本文也讨论了财政制度创

新问题，并希望通过财政制度创新来促进区域经济协调发展。为此，全文对策部分主要从财政投资政策、税收政策、转移支付政策和财政制度创新等方面进行了深入探讨，并提出建议。

关于财政投资政策。投资历来是我国经济增长的一个重要的推动力。据有关学者估算，从1953年到1990年，我国的经济增长中，资本投入量的贡献高达75.07%。即使是在改革开放以来，投资对我国经济增长的贡献度也达到50%以上。特别是近年来，为了刺激需求，资本形成占GDP的比重持续上升，2002年突破40%，2003年达到的43%，经济增长主要依靠投资、消费和出口“三驾马车”共同推动的同时，呈现出很强的投资拉动特征。不仅如此，在未来一定时期内，投资对于我国经济增长仍然是最主要因素。这是由于我国所处经济发展阶段和现实经济增长方式状况所决定的。

具体到一个地区（包括部分地区）更是如此。投资和消费的作用是不同的，投资是有边界的，消费是没有边界的，即增加投资就增加了本地区的投资，可以拉动本地区的经济增长；增加消费，则不一定消费的是本地产品，并不一定能够刺激本地区的经济增长。如山西省，作为一个地区，其日常工业消费品大多来自于省外，增加消费更多的是刺激省外的经济，并不能拉动本省的经济增长。因此，在投资和消费两者中，促进欠发达地区经济发展的作用点更多的是投资。与此同时，在实践中，对于投资和消费调控或发生作用的空间、力度和效果是不一样的。对于消费，除了少量的政府采购外，政府的作用是正确引导，创造有利于消费的环境；而对于投资则有更大的作用。因此，从区域经济的理论与实践两个层面来看，应当更加注重投资这一要素。

投资作为一个重要的宏观经济变量，包括政府投资和民间部门投资。民间投资更多地是一个自组织过程，只要政策宽松，民

间投资自然会发生作用。作为政府，其能够调动的资源只有财政资金。因此促进欠发达地区的发展既要加大对欠发达地区的财政投资，通过投资的乘数效应实现其经济的更快增长，同时通过财政投资结构的优化，改善欠发达地区的投资环境，增强其对社会投资的吸引力，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。

关于税收政策。从一般理论讲，税收政策既能促进经济总量发生变化，又能促进经济结构的变动。如果把不同的税收优惠方式视为是税率的不同，税收对经济的影响就主要体现在差别税率的运用上。实践证明这一措施是非常有效的。改革开放以来，差别税率在不同地区的运用，有力地促进了东部沿海地区的发展。但这些都是在我国加入 WTO 之前的税收政策安排。WTO 规则在税收上的一个很重要的原则是无歧视性原则，它包括最惠国待遇原则和国民待遇原则，但这些都是针对 WTO 成员国来说的。当前我国的税收政策实际上是对本国企业的歧视。所以在市场经济条件下，我们更应强调的是对国内企业的非歧视，实现内外资企业的同等对待。从实践上看，各个国家基本上是以产业政策为导向。我们把税收扶持或限制的对象确定在产业上，这在国际上是通行的。对于扶持的产业，不论地区、不论内外资、不论企业的所有制性质都可以享受税收政策优惠。如基础设施，生态农业，谁投资给谁优惠，而这些实际上主要在欠发达地区，这样我们就可以产业为载体，实现对欠发达地区的税收支持。从这个意义上说，促进区域经济协调发展的税收政策，要在完善现有税收制度的同时，对欠发达地区具有比较优势（包括潜在优势）的产业给予有力扶持。

关于政府间的财政转移支付。政府间转移支付从最宽泛的角度理解，是指一个国家的各级政府之间在既定的职责、支出责任和税收划分框架下财政资金的无偿转移。从各国的具体实践看，

政府间的财政转移支付最常见的流向是从高一级次的政府流向低一级次的政府，如从中央流向地方（省或州），从省（州）流向市县，但也存在处在同一级次的不同政府之间的转移支付，或者从较低级次的政府向较高级次的政府转移资金，它作为各级政府间权责关系和利益关系的一种协调机制而存在。规范化的转移支付的基本目标是促进公共服务的地区均等化。因此转移支付在区域经济协调发展中的作用主要是通过协调不同地区的财政能力、也就是说加大对欠发达地区的财政转移支付，提高欠发达地区公共服务的提供能力即提高欠发达地区对资源的吸引力来实现的。

从实践来看，发达国家的转移支付制度较好地缩小了地区财政能力的差距，如德国的横向财政平衡、加拿大实施的均等化转移支付制度等等。通过计量分析发现，我国现行的财政转移支付制度不仅没有实现地区财政能力的均等化，反而加大了地区经济发展的差距。因此，构建促进区域经济协调发展的转移支付政策的总体思路是：在转移支付规模保持既有水平下，按因素法确定拨款规模，对现行有条件拨款和无条件拨款进行大幅度地结构转换，逐步扩大无条件拨款和与特定政策目标相联系的有条件拨款的规模，削减非规范化的税收返还等补助形式，同时大力加强转移支付制度的法制建设，适时建立转移支付制度的监督考评机制。

关于财政制度。财政政策的作用最终体现在具体的财政制度中，政策的好坏取决于制度设计是否合理，因而运用财政政策推进区域经济协调发展实际上是一个财政制度变迁的过程，换言之，推进财政制度的创新也可以促进区域经济的协调发展。财政制度变迁是由内外两方面的因素决定的。首先，财政制度是制度环境变化作用的结果。经济体制和经济结构的变化，决定了财政作用方式和财政结构的变化，这种变化必然导致政府分配格局的

变化,从计划财政到公共财政的转变就是由这个原因造成的;其次,财政制度是政府经济角色变化的结果。政府从微观经济的直接组织者转变成宏观经济的调控者,每一级政府成为同级资源的配置者,需要掌握相应的财力,分税制就应用而生。不同历史时期的财政制度对区域经济的影响不同。在新时期,则可以通过构建适应市场经济体制的财政体系、完善分税制、营造有利于欠发达地区发展的政策环境、推进欠发达地区发展的税收制度创新和加强财政监督来实现。

当然,进行这些对策研究的基础,是必须了解目前我国区域经济差异,准确判断其演变趋势,分析其正反两方面的影响,找出导致区域经济差异的原因,正确理解政府在区域经济协调发展中的作用,特别是从理论和实践层面明析财政政策在促进区域经济协调发展过程中的机理和功能。

除导论外本论文共分七章。第一章区域经济差异的现状描述、演变趋势及影响分析,是全文提出问题的基础。主要用人均GDP法描述了区域经济发展的差距,并用其他指标进行补充,通过计量分析判断出区域经济差异的发展趋势,并对差异的影响特别是负面影响进行论述。第二章区域经济差异的成因与政府调节,从区域发展要素方面对区域经济差异的成因进行了分析,并论述了政府在区域经济协调发展中的作用。第三章区域财政政策的作用机制与政策实践,在介绍一般财政政策理论上主要分析区域经济发展的财政政策作用机制,是文章的理论基础。通过介绍国外促进区域经济协调发展财政政策实践,得出了促进我国区域经济协调发展的若干启示。第四章促进区域经济协调发展的财政投资政策,从财政投资与区域经济增长的相关性分析入手,提出要增加对欠发达地区的财政投入,并对资金的投向作出了建议。第五章区域经济协调发展的税收政策,主要分析税收对区域

产业结构的影响，分析了税收调节的局限性，提出要完善税制，合理确定税收优惠，提升落后地区的产业结构级次。第六章促进区域经济协调发展的财政转移支付政策，主要分析了转移支付的内容，转移支付在协调区域经济发展方面存在的问题，提出要规范转移支付制度，提高落后地区公共服务提供的能力。第七章促进区域经济协调发展的财政制度创新，历史地分析了财政制度变迁对我国区域经济差异的影响，提出通过财政制度创新来促进区域经济协调发展。

Abstract

The gap of economic prosperity among regions is common worldwide. It is primarily because the natural resources are different from one region to the other, and their developing stages are not at the same level either. When one's economy reaches the certain stage, however, most of the countries may turn to promote the coordinated regional development to keep up their competitive power as a whole. There exist great disparities in terms of real per capita GDP between developed and less – developed regions now in China since the Chinese government adopted the reform and opening policy in late 1970s, most notably between Eastern, Central and Western regions. Related analyses and β , σ convergence analyses, especially the convergence analysis after 1990s indicated that the spontaneous regulation of market without the control of central government will enlarge the regional discrepancy.

From an economic point of view, proper gap may stimulate the economic development, and the social productivity may be improved as well. For a particular country or region, there must be some instable aspects in society if the economic prosperity gap is too wide and the personal income difference in the rich and the poor is too large. As a result, there will inevitably be of chaos in social – e-

conomic life, and the inefficiency in economic development. Coordinative development of regional economy denotes the economic contact, the economic inter-dependence and the economic development interplays among different regions. The core and the purposes of the coordinative development of regional economy are to make the regional development harmoniously, to promote economic development level, people's living standard and the social advance.

There was a statement at 5 plenary session of the 14th Communist Party of China (CPC) in October 1995, which is "from the beginning of 9th 5-year plan, we will resolve the problem of wide prosperity gap between the country's coastal areas and the hinterlands, implement the coordinated regional economy development strategy." The central government launched the "Go West" campaign in 1999, then "revival plan for country's Northeast rust belt" in 2003 and "accelerating central China's development" in 2004. All these actions can be regarded as measures government has taken to narrow the regional prosperity gap. Just as Premier Wen expressed in his Government Work Report, accelerating coordinated regional economy development is one of the critical issues in modernization. What we need to do is to insist on carrying the "Go West" campaign forward, making the Northeast rust belt revival, initiating "Central China's Emerging", and to encourage the east regions to quicken its development, consequently build a new prospect for East and West regions in terms of policy interplaying, advantages complementing and economy mutually developing.

Variety of measures can be taken in the course of harmonious regional development, but application of fiscal resources to finance

the less - developed districts' emerging is more popular in the world. This article is focused on how to manage the coordinated region development from the perspective of the government's fiscal policy arrangement, so that the state's competitive power can be enhanced, and the national economy can achieve a rapid, healthy and sustainable development.

Government should take more indirect patterns to intervene the economy under market - oriented economy. Government can not deal with the business activity directly, nor can compete with the enterprises like other companies or enterprises. Nevertheless, government can influence the resource distribution through changing the expenditure or revenue aggregation, if fiscal actions can simply be seen as a process of revenues collecting and spending, the resource distribution could be optimized at a higher level. This course can be expressed as following: Resource can be redistributed between the government sectors and non - government ones, on one hand, to influence the original resource distribution structure, because non - government sectors and government use resources for different purpose. Government, on the other hand, can influence the fiscal resources through allocating fiscal resources between central and local government, or through redistribution of the resources accruing to central government among different regions, that is called intergovernmental transfers, through which the per capita GDP gap among different regions can be widened or narrowed. Many western countries such as Japan, England, French, America and EU, to various degree, used fiscal resources which belong to central (federal) governments to support the less - developed regions (countries), and