

河南省社科规划重大项目

SHENSHENGJI LIHUA ZHONGYUAN TANJIU

中原崛起的财政政策研究

主编 鲁 轶

河南人民出版社

河南省社科规划重大项目

中原崛起的财政政策研究

主
编
鲁
轶

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中原崛起的财政政策研究/鲁轶主编. —郑州:河南人民出版社,2009.9
ISBN 978-7-215-06482-9

I. 河… II. 鲁… III. 地方财政—财政政策—研究
IV. F812.761

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 051332 号

河南人民出版社出版发行.

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 23

字数 370 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

定价:50.00 元

《中原崛起的财政政策研究》

主 编 鲁 轶

副主编 何 晞 靳黎民

编 委(按姓氏笔划排序)

万忠芝 马海滨 王银安

冯祖阳 张延安 郭宏震

郭鸿勋 梅书森 董云展

前 言

21 世纪,我国社会经济发展到新的历史阶段,现代化建设进入到由注重经济快速增长转变为经济发展与和谐社会建设并举的崭新时期。党中央、国务院继做出鼓励东部地区率先发展、实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地战略后,从我国现代化建设全局出发做出促进中部地区崛起的重大决策,以推进区域协调发展。

面对新一轮区域经济发展的形势,全国先后有 20 个省份提出了建设“经济强省”的目标。河南的领导和人民清醒地认识到,抓住机遇,加快发展,努力实现中原崛起,是应对区域经济竞争的唯一出路。河南位于中国的腹地,素有“中原”^①之称,有着独特的经济、自然、文化和区位优势,良好的发展基础和巨大的发展潜力,在中部地区乃至全国都占有重要地位,在“东西互动,带动中部”、“促进中部地区崛起”的方略中举足轻重。所以,谋划、提出、奋力实现中原崛起,是凝聚河南 9700 万人民的意志的重大战略决策。

财政政策作为国家宏观调控的重要手段,在协调区域经济发展中起着不可替代的作用。运用财政政策支持中原崛起战略实施,有利于发挥中原独特的区位优势、丰富的自然资源、较好的产业基础、丰富的人力资源、深厚的文化底蕴、良好的生态环境等有利条件;有利于解决“三农”问题突出、城镇化水平较低等困难;有利于发挥中原优势,增强区域竞争力,缩小东中西

① 关于中原的地域范围,学术界或普通话的文化载体没有定论。《辞源》在解释作为地域名称的“中原”时,说:“狭义的中原,指今河南一带。广义的中原,指黄河中下游地区或整个黄河流域。”(《辞源》,北京:商务印书馆 1979 年版第 87 页)本书所论及的中原不作特殊说明即为河南。

部地区差异,增强综合国力。

实施中原崛起的区域财政政策是统筹区域发展、建设和谐社会的必然要求。当前构建和谐社会的重点是统筹城乡、统筹区域发展。改革开放以来,我国通过推行“梯度推移”战略,为东部、西部和东北等地区走上发展的快车道创造了良好条件。相对来看,中原乃至中部区域整体经济发展已经出现了明显的趋缓势头。如果没有超越传统格局的发展战略,中部区域有可能成为我国整体经济发展的“短板”。河南作为中部经济大省、农业大省和人口大省,解决“中原塌陷”,才能真正为化解“三农”问题铺平道路;实现中原崛起,才能为消弭贫富分化,促进经济社会平衡发展创造条件。

实施中原崛起的区域财政政策是转变经济发展方式、实现社会经济持续发展的需要。保持我国经济持续发展,需要转变经济发展方式,在需求结构上,促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变;在产业结构上,促进经济增长由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变;在要素投入上,促进经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。长期以来,中国经济对出口和固定资产投资的依赖性过大,多年快速的出口增长已经导致了严重的贸易摩擦,并日益受到贸易保护主义的威胁;固定资产投资的持续猛增,也导致了产能过剩、对战略性原材料资源需求加剧、环境恶化和工人安全等问题。在需求约束加强的宏观经济格局面前,为扩大内需,政府必须调整财政政策,实行区域化的差异政策,加大中原农业地区的公共服务投入力度,缩小地区差异,协调区域经济发展,保持经济良性运行。

实施中原崛起的区域财政政策是政府有效调控经济运行的需要。财政政策和货币政策是市场经济条件下政府调控经济运行的两大手段,总量性的货币政策很难照顾到结构性问题,过大的区域经济差异,影响了货币政策的效果。如果没有结构性的财政政策调控,经济过热的地方难以控制其过快增长,落后的地方难以发展。只有实施区域财政政策,才能缩小区域差别,为总量性的货币政策实施创造条件,有效发挥其政策效应。

实施中原崛起的区域财政政策是全国经济发展战略的必然要求。中原崛起本质上是“中央战略、中原实施”。中原崛起不仅仅是河南省的一厢情

愿,而是中央从经济发展的全局出发,顺应经济发展规律而做出的战略抉择。河南作为国内经济腹地,其崛起对全国的发展具有重要战略意义,从区域经济发展角度看,实现了中原崛起,全国的协调发展才会全盘皆活。

综观各国,应对区域经济发展不均衡这一现象,大都通过运用倾斜型的财税政策来促进落后地区的经济发展。如日本在区域开发过程中制定了《过疏地区振兴特别措施法》,为财税政策支持落后地区提供了法律依据;英国制定了《工业发展法》,对援助区的投资,给予工厂设备投资赠款;法国对受援区内的企业,按投资的一定比例进行补贴;美国制定的《阿巴拉契亚区域开发法》,规定财政拨款应集中投放于区域内增长潜力较大、投资收益率较高的地区,主要用于公路建设、公共设施、能源和企业发展等,位于增长中心周围的地区,主要投资于就业培训、教育、医疗设施建设等,为欠发达地区发展奠定了基础。借鉴国外经验,需要我们根据公共财政的发展方向,进一步完善区域财政政策,积极促进包括中原地区在内的各地区经济社会协调发展和公共服务能力均等化;要在保持财政体制和政策公平、规范、统一的基础上,加强分类指导,积极研究制定针对性强和有效的政策措施,保持现有对中原地区的支持力度,同时根据发展需要不断充实、完善支持政策,创新支持方式。

中原崛起的财政政策是当前各方面关注的热点问题。相关的政策建议虽然不少,但是许多研究主要基于中原地区优势来设计财政政策,缺乏一套面向未来的、成熟的政策体系。此外,许多研究或是囿于某一省份在经济发展、社会和文化上呈现出的独立性,论述其在区域发展战略中的地位作用 and 政策措施;或是囿于中部地区这一整体,提出政策措施,忽视各省包括河南在经济发展上呈现出的独立性、社会和文化特色。而将中原乃至中部六省作为一个对立统一的整体,既把握其总体特点,分析其面临的共性问题 and 矛盾,又深入分析河南面临的具体情况,从而制定统一、协调的既作用于整个中部,又体现河南特点和优势的财政政策,这方面的研究还很不够,本书力图在此有所突破。

本书的着力点:一是在研究方法上,理论研究和实证研究相结合,在公共财政理论的指导下合理定位财政在促进区域发展中的职能,用理论指导实证分析和研究,把理论研究的结论应用于中原崛起的实际;二是将中原河

南作为既有中部共同特点,又有独特个性的区域经济主体而置于中部崛起的大背景下进行研究,提出一整套系统的、完整的支持中原崛起的财政政策体系;三是在财政政策体系的设计上,不仅提出对中央财政政策的要求,更基于中原崛起对地方财政的要求,对中原崛起的财政政策进行了系统的设计;四是行业发展对策与区域发展战略相结合,不仅提出财政支持中原崛起的总体政策思路,也结合河南的实际提出发展各业的具体对策建议。

当前,新一轮经济快速发展的大潮正在形成,许多基础条件和发展水平与河南省相当的周边省份都提出了宏伟的发展目标,并且正在积极运用和争取财税政策强力推进。千帆竞发、百舸争流。机遇稍纵即逝,发展务必加快。我们坚信,只要抓住国家“促进中部地区崛起”的机遇,充分发挥区位优势和经济优势,加快发展步伐,一定能使河南的发展走在中西部地区前列,实现中原崛起。

编 者

2008 年 4 月

目 录

总 论

中原崛起的财政政策·····	3
----------------	---

专 题 篇

中原崛起财政政策的理论分析·····	23
中原对我国经济发展的特殊贡献·····	56
推进中原地区工业化进程的财税政策·····	67
促进中原城市化进程的财政政策·····	87
中原新农村建设的财政政策·····	102
发展中原农业经济的财政政策·····	110
中原农村剩余劳动力转移及其财政政策选择·····	136
中原农业大县摆脱财政困境的思路·····	156
中原农村公路建设的财政政策·····	176
发展中原教育的财政对策·····	187
建设中原能源原材料基地的财政政策·····	197

中原经济可持续发展的财政政策	207
----------------------	-----

中 部 篇

中部与其他区域经济财政发展状况的差异分析	225
中部崛起面临的主要经济财政矛盾	235
中部崛起的财政职能定位和政策思路	243
实施中部崛起战略的财政政策建议	254

借 鉴 篇

中部崛起与山西财政政策选择	263
中部崛起与湖北财政政策选择	271
中部崛起与湖南财政政策选择	290

附 录

六省政协关于促进中部崛起的若干建议	321
附表 1 各区域地方财政收入	331
附表 2 1978 ~ 2004 年中部及各区域 GDP(现价)	332
附表 3 1978 ~ 2004 年中部及各区域 GDP(1978 年不变价)	333
附表 4 1978 ~ 2004 年中部及各区域 GDP 指数	334
附表 5 各区域人均 GDP	335
附表 6 投资对经济增长的贡献率	336
附表 7 净出口对经济增长的贡献率	337
附表 8 各区域存货在投资中的占比	338
附表 9 各区域投资率	339

附表 10	各区域投资增长速度	340
附表 11	各区域固定资本形成占支出法 GDP 的比重	341
附表 12	各区域存货增加占支出法 GDP 的比重	342
附表 13	各区域固定资本形成占全国比重	343
附表 14	各区域固定资本形成增长速度	344
附表 15	2004 年中部农村人口和农民收入情况表	345
附表 16	2004 年中部、江苏、浙江就业人口结构	345
附表 17	中部地区第一产业占全国比重	346
附表 18	中部第一产业增长速度	347
附表 19	各区域出口在全国的比例	348
附表 20	各区域 FDI	349
附表 21	中部地区地方财政收入	350
附表 22	中部第二产业占全国比重	351
附表 23	各区域外贸依存度	352
附表 24	各区域 FDI 在全国比例	353
附表 25	各区域 FDI/GDP	354
附表 26	各区域历年存款	355
附表 27	各区域存款占比结构变化表	356
附表 28	各区域历年贷款	357
附表 29	各区域贷款占比结构表	358
附表 30	各区域储蓄存款余额	359
后 记		360



中原崛起的财政政策

〔内容提要〕河南地处中国内陆,素有中原之称,在中国地域经济分工中扮演着重要角色。由于区域倾斜的非均衡发展战略,造成河南与东部财政经济差距扩大。进入 21 世纪,中央提出统筹区域经济的协调发展观,实施西部开发和东北振兴的战略,而与西部发展状况相当,甚至公共服务等条件更加落后的河南,却在区域政策上被有意无意地忽视。为落实科学发展观的区域经济统筹发展的战略思想,中原崛起具有十分重要的意义。中原崛起将是一项长期而艰巨的任务,必须充分发挥政府和市场的双重作用,在以市场为基础的前提下,需要国家一系列的公共政策支持。而财政政策是政府调控经济的非常重要的手段。从财政政策看,应紧紧围绕国家中部崛起的战略部署,立足中原区域发展的特点,充分发挥税收、公共投资、转移支付等多种手段的作用,创造有利于河南崛起的外部环境,以激发河南的发展潜能,争取早日实现中原崛起。

得中原者得天下。近年来,面对东部的先发优势、西部大开发热潮和东北老工业基地振兴,位于中原腹地的河南在全国经济板块中日趋“边缘化”。为贯彻落实科学发展观,我国政府提出了促进中部崛起的战略,这对于统筹区域经济发展具有重要的推动作用。本文在分析河南财政存在的困难和原因的基础上,提出实行区域差别的财政政策,以加速中原崛起的步伐。

一、中原崛起的重大战略意义

1. 中原崛起是中国经济起飞战略需要。

中国经济发展已经进入到新的发展阶段,如何寻找新的增长点,使经济保持高速、稳定、持续发展已经成为中国经济发展面临的重大问题。从现实的角度讲,中国经济一次性起飞无法实现,必须通过几次动力极强的局部性起飞,才能最终完成全面性的整体起飞。从这个意义上说,“东部腾飞”是中国经济发展进程中的“第一次经济起飞”,这次起飞创造了中国经济的奇迹,但其效益也正在逐步递减。比较而言,中部具备有较大发展空间和容量潜力,需要通过“中部崛起”促成中国经济发展进程中的“第二次经济起飞”。而河南在中部地区无论是经济总量还是发展潜力上都有着重要的份量。所以,坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,对改革开放以来的中国经济发展总体战略进行阶段性调整,即充分发挥河南发展潜力,以此推进我国经济发展和扩大对外开放,是中国经济发展新阶段的战略要求。

2. 中原崛起是区域协调发展的重要体现。

从我国各地区发展的现状看,实现区域协调发展,除了继续实施东部发展、西部开发、东北振兴战略外,努力促进中部地区崛起已经成为统筹区域协调发展的一个重大现实课题。东西之间存在着较大的资源禀赋差异、经济技术差距和空间距离,要形成中国经济区域总体布局的均衡态势和完整结构,唯有作为承东启西的中部成为坚实的支撑点。中部若凹陷,东西必然失衡,中部若梗阻,东西必割裂。只有中部崛起,成为实现我国区域经济布局均衡、协调发展的坚实支撑,“逐步形成东、中、西部经济互联互通、优势互补、共同发展的新格局”,全国现代化战略目标才能顺利实现。

3. 中原崛起是构建和谐社会的重要保障。

改革开放以来,我国经济保持了较快的增长速度,各项事业均取得了很大成就,但中部城乡差距扩大、公共服务缺位、环境污染严重等问题逐渐凸显。经济社会发展的不平衡、不协调,成为新时期构建和谐社会的最大障碍,对我国发展战略的调整提出了迫切要求。特别是以人为本、全面协调可持续发展的提出,标志着我国经济社会发展进入了谋求统筹城乡协调发展、统筹经济社会优化发展、统筹人与自然和谐发展、构建和谐社会的新阶段。通过中原崛起战略的实施,综合解决“三农”问题、有效需求不

足问题、结构调整与产业升级问题、体制改革与创新问题、基础设施建设与环境整治问题,是构建和谐社会,实现全面、协调、可持续发展的有效路径和重要保障。

二、中原崛起面临的财政困难

财政是经济的反映,经济发展滞后必然造成中部省份财政与其他区域的差距。河南与其他地区的财政差距呈现出“三低一弱”的特点。

(一)财政收入占 GDP 比重低

改革开放以来,以 1994 年为转折,我国地方财政收入占 GDP 的比重,呈现了先降后升的过程,河南由 1978 年的 20.7% 降到 1993 年的 8.4%, 1994 年降至最低为 4.2%, 1994 年以后保持在 4.2% ~ 4.8% 之间,而其他地区这一比例持续升高,并超过河南,到 2004 年东、中、西、东北和全国这一比例分别为 7.8%、5.6%、7.2%、7.2%,相比之下河南这一比例更低,仅为 4.86%。

(二)人均财政收支水平低

改革开放以来,河南地方人均财政收入快速增长,河南由 1978 年的 47.7 元,增长到 2004 年的 441.3 元,年均递增 8.9%,然而人均财政收入历年低于全国平均水平,处于全国 31 个省区市的最末几名,到 2004 年河南人均财政收入仅分别为东部、中部、东北、西部、全国的 28.7%、89.7%、82.6%、48.1%、49.1%。改革开放以来,地方人均财政支出快速增长,河南由 1978 年的 29.9 元,增长到 2004 年的 905.6 元,年均递增 14%,但人均支出与全国水平差距逐步拉大,自 1996 年以来,河南人均财政支出与其他区域的差距日益明显,到 2004 年河南人均财政支出排全国倒数第一位,分别仅是东部、中部、西部、东北、全国的 42.9%、86.5%、65.5%、45.5%、57.2%。

(三)分项财政支出水平低

1. 人均行政管理费、文教科卫、基本建设支出水平低。改革开放以来,河南省人均行政管理费支出、文教科卫支出、基本建设支出和全国一样经历了快速增长,分别由 1978 年的 3.4 元、8.2 元、8.3 元,增长到 2003 年的 86.0 元、194.8 元、71.1 元,年均递增 13.8%、13.5%、9.0%,但自 20 世纪

90年代末以来,河南与其他区域的差距逐步拉大,人均支出水平处在全国较低位置,2003年中部人均行政管理费分别是东部、中部、西部、东北和全国平均水平的54.1%、94.0%、66.5%、64.8%、66.6%,人均文教科卫支出分别是东部、中部、西部、东北和全国水平的44.9%、94.4%、73.9%、60.4%、62.6%,人均基本建设支出分别是东部、中部、西部、东北、全国的25.6%、77.0%、28.9%、44.5%、34.8%。

2. 人均社会保障支出水平低。2003年河南人均社会保障支出水平仅为154.1元,分别是东部、中部、西部、东北和全国水平的33.8%、83.3%、75.3%、31.5%、49.8%。

· (四) 财政调控能力弱

1. 基本保障能力弱。这既是河南财政困难的最集中表现,也是财政运行中最突出的问题。2004年,河南可支配预算内财力742.5亿元,扣除法律、法规规定的专项支出和有专项用途的收入后,实际可安排用于人员工资和公用经费的财力为596.2亿元,财政供养人员人均财力不足1.8万元。分级看,县级财政最困难,从2004年县乡财力保障的调查情况看,县(市)平均最低支出需求为2.8亿元,而财力低于此标准的县共47个,年财力缺口23.6亿元。为缓解县级财力困难,我省财力分配大幅度地向县乡倾斜。2004年河南县级财力占全省总财力的比重为55.7%,高于全国13.7个百分点,也高于西部6.2个百分点,这种分配结构牺牲了省市财政的调控能力。

由于基本保障能力低,这几年欠发工资问题成为河南的一个突出问题,基本保障能力低也造成我省公务人员工资水平与东部和西部的差距越来越大。2004年河南省党政机关和社会团体职工平均工资11815元,较全国平均工资低5794元,居全国倒数第一位。2004年河南省党政机关和社会团体人均工资收入不仅比东部发达地区低,而且比西部经济欠发达的西藏、新疆、青海省都低。截至目前,全省仍有40个左右的县执行的是1998年以前的工资标准,有的乡镇人均月工资只有300元左右。

基本保障能力低下,根本的原因是经济欠发达和人口过多,但也有体制方面的原因。2004年河南省“两税”收入增量的87.3%为中央收入,所得税分享后地方的所得税收入增量减少。对中部地区来说,收入增量本来就少,