

ZHONGQINGNIANJINGJIXUEJIA WENKU

# 中青年

经济学家文库



## 缩小地区差距的 财政政策研究

刘雅露 / 著

SUOXIAO DIQU CHAJU DE  
CAIZHENG ZHENGCE YANJIU



经济科学出版社

中青年经济学家文库

# 缩小地区差距的 财政政策研究

刘雅露 著

经济科学出版社

责任编辑：杨 静  
责任校对：徐领弟  
版式设计：周国强  
技术编辑：邱 天

## 缩小地区差距的财政政策研究

刘雅露 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销  
社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086  
总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

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

电子邮件：[esp@ public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

北京地质印刷厂印刷

河北三河德利装订厂装订

850 × 1168 32 开 6 印张 150000 字

2000 年 5 月第一版 2000 年 5 月第一次印刷

印数：0001 - 3000 册

ISBN 7-5058-2166-0/F·1558 定价 11.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

**图书在版编目 (CIP) 数据**

缩小地区差距的财政政策研究/刘雅露著. —北京:  
经济科学出版社, 2000.5

(中青年经济学家文库, 2166-0/F. 1558)

ISBN 7-5058-2166-0

I. 缩… II. 刘… III. 地区综合平衡-财政政策-  
研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 20383 号



## 作者简介

刘雅露，1971年生于山西省运城市。1994年于中国人民大学获经济学学士学位，1997年、1999年在中国社会科学院研究生院先后获经济学硕士学位、经济学博士学位。近年来主要从事中央与地方关系、我国东西部地区差距及相关政策的研究，主要著作有《英国金融服务法》、《中国财政扶贫》、《中国地区差距与财税对策》等，在国家一级刊物上发表论文20余篇。

## 中青年经济学家文库

(已出版书目)

- 《东亚奇迹与“强政府”》
- 《市场论》
- 《跨国银行论》
- 《效率与供给经济学》
- 《论企业家行为激励与约束机制》
- 《现代资产组合理论与资本市场均衡模型》
- 《投资基金论》
- 《共生理论》
- 《要素市场发育与政府效率》
- 《中国出口增长奇迹》
- 《市场经济与财务管理》
- 《财政本质与财政调控》
- 《市场秩序论》
- 《中国人力资本形成及现状》
- 《产权置换、企业购并的理论与运行》
- 《转变经济增长方式与宏观金融调节》
- 《中国现代垄断经济研究》
- 《股票市场效率论》
- 《透视政府经济职能》
- 《经济发展中的税收政策》
- 《税收调控研究》
- 《市场社会主义》
- 《缩小地区差距的财政政策研究》

# 目 录

导论 .....	(1)
第一章 关于地区差距的说明 .....	(11)
第一节 地区差距的界定 .....	(11)
一、地区与差距的基本界定 .....	(11)
二、关于术语的选择 .....	(12)
三、地区差距的界定 .....	(14)
第二节 地区差距的测度指标 .....	(17)
一、地区经济社会发展差距的测度指标 .....	(17)
二、地区经济差距的测度指标 .....	(18)
第三节 地区差距的测度 .....	(21)
一、标准差 ( $s$ ) .....	(22)
二、洛伦茨曲线 .....	(22)
三、基尼系数 .....	(23)
四、变异系数 ( $V_w$ ) .....	(23)
五、加权变异系数 ( $V_w$ ) .....	(24)
第二章 地区差距的理论回顾 .....	(27)
第一节 地区差距的理论概述 .....	(27)
一、新古典经济学区域均衡增长理论 .....	(28)
二、发展极理论 .....	(30)
三、循环累积因果理论 .....	(32)
四、核心——边缘交互作用理论 .....	(36)
五、区域增长差异呈倒“U”字形变动趋向理论 .....	(37)

第二节 地区差距的原因及本质 .....	(39)
一、资本原因 .....	(39)
二、人力资本原因 .....	(40)
三、地理原因 .....	(42)
四、科学技术原因 .....	(44)
五、经济结构原因 .....	(45)
六、对地区差距成因的理解 .....	(46)
<b>第三章 我国地区差距的描述 .....</b>	<b>(48)</b>
第一节 关于地区的划分 .....	(48)
一、关于地区的传统划分 .....	(48)
二、本书采用的地区划分法 .....	(50)
第二节 我国地区差距的变化趋势 .....	(52)
<b>第四章 我国地区差距的一般成因分析 .....</b>	<b>(56)</b>
第一节 资本形成能力分析 .....	(56)
一、农业动员方式的影响 .....	(57)
二、财政动员方式的影响 .....	(59)
三、金融动员方式的影响 .....	(61)
四、外资动员方式的影响 .....	(62)
第二节 劳动力因素分析 .....	(65)
第三节 地理因素分析 .....	(67)
一、总体状况分析 .....	(67)
二、特殊分析 .....	(68)
第四节 其他因素分析 .....	(70)
一、科学技术分析 .....	(70)
二、经济结构分析 .....	(71)
三、增长点与发展极分析 .....	(74)
<b>第五章 地区差距的财政因素分析 .....</b>	<b>(75)</b>
第一节 财政体制的影响 .....	(75)
一、财政包干体制的影响 .....	(76)
二、分税制财政体制的影响 .....	(88)
第二节 税收优惠政策的影响 .....	(95)



一、税收优惠政策的回顾 .....	(96)
二、税收优惠政策与东部地区经济发展 .....	(102)
<b>第三节 转移支付制度的影响</b> .....	(105)
一、我国转移支付制度的回顾 .....	(106)
二、转移支付制度对地区经济的影响 .....	(109)
<b>第六章 缩小地区差距的理论框架</b> .....	(111)
<b>第一节 缩小地区差距的现实要求</b> .....	(111)
一、宏观经济稳定的要求 .....	(112)
二、地区经济发展的要求 .....	(115)
三、社会稳定、民族团结的要求 .....	(117)
<b>第二节 缩小地区差距的政策选择</b> .....	(117)
一、目标选择——效率优先、兼顾公平 .....	(117)
二、主体选择——中央政府 .....	(121)
三、政策选择——地区补偿政策 .....	(122)
四、政策工具选择——财政政策 .....	(125)
<b>第七章 各国财政补偿政策借鉴</b> .....	(128)
<b>第一节 转移支付制度借鉴</b> .....	(128)
一、美国的转移支付制度 .....	(128)
二、德国的转移支付制度 .....	(131)
<b>第二节 税收政策借鉴</b> .....	(135)
一、对落后地区实行不同的税收制度 .....	(135)
二、对落后地区实行税收优惠政策吸引外来资金和技术 .....	(135)
<b>第三节 补贴政策借鉴</b> .....	(137)
一、农业补贴政策 .....	(137)
二、其他补贴政策 .....	(137)
<b>第四节 各国财政补偿政策经验借鉴</b> .....	(140)
一、中央政府始终处于主导地位 .....	(140)
二、中央财政用于落后地区的资金规模不断扩大 .....	(141)
三、通过法律措施确立和保障区域财政政策的实施 .....	(142)
四、各种财政手段不仅要相互配合，而且要规范科学 .....	(144)
<b>第八章 补偿落后地区的财政机制</b> .....	(145)

第一节 财政补偿政策的原则 .....	(145)
一、以经济增长为前提和基础 .....	(145)
二、要为落后地区提供均等机会 .....	(146)
三、要坚持政策的科学化和规范化 .....	(147)
第二节 财政补偿机制的内容 .....	(147)
一、财政补偿机制的内涵 .....	(147)
二、财政补偿机制的具体内容 .....	(148)
<b>第九章 财政补偿机制的转移支付制度</b> .....	(155)
第一节 转移支付制度的目标和资金规模 .....	(155)
一、转移支付制度的目标 .....	(155)
二、转移支付制度的规模 .....	(156)
第二节 转移支付的形式 .....	(159)
一、转移支付的形式 .....	(159)
二、转移支付的因素设定 .....	(160)
三、近期内对转移支付形式的改革和完善 .....	(161)
第三节 规范转移支付的配套措施 .....	(163)
一、明确、规范地界定各级政府的职能 .....	(163)
二、建立合理的中央与地方财权分配格局 .....	(164)
三、加快财政法规建设 .....	(165)
<b>第十章 财政补偿机制的其他政策</b> .....	(167)
第一节 财政补偿机制的税收政策 .....	(167)
一、补偿落后地区的税收政策原则 .....	(167)
二、补偿落后地区的税收政策取向 .....	(172)
第二节 财政补偿机制的投融资体制 .....	(176)
一、财政投融资及其促进落后地区经济发展的作用 .....	(176)
二、我国财政投融资的现状及其存在的问题 .....	(177)
三、促进落后地区发展的财政投融资体制的完善 .....	(178)
<b>主要参考资料</b> .....	(182)

# 导 论

## 理论与现实意义

地区经济的非均衡发展，地区差距的存在，是经济发展过程中普遍存在的一种现象。无论发达国家还是发展中国家，在经济发展过程中，只要地区间存在着自然、经济和社会等方面的差异，就会出现非均衡发展和不同程度的地区差距问题。美国的南部和北部，英国的西南部与北部，意大利南部与北部，法国的中部、东北部与西部，巴西的东南沿海地区与北部内陆地区，印度西北部与东部都曾存在或还存在着较大的地区差距。只不过，发展中国家（尤其是大国）的地区差距比发达国家的地区差距更为广泛和深刻。

我国的地区差距是在长期的历史过程中形成的。在建国前的很长一段时间里，我国就是一个政治、经济发展极不平衡的半封建半殖民地的大国。建国后，尽管五六十年代中央政府实行了均衡发展战略，但是这一战略不仅没有改变中国地区发展的非均衡特征，反而使地区间的相对差距不断上升。尤其是改革开放以后，地区间的差距就表现得更为复杂。首先，全国各省区人均国民收入的绝对差距和相对差距在 1978 ~ 1992 年间总体上一直呈上升趋势。其次，地区差距不仅表现在地区间的收入水平等居民生活指标上，而且表现在地区间经济增长速度、经济结构调整和基础设施建设等发展指标上。另外，在所有制、市场化进程和对外开放等体制、文化背景等方面的差距也是明显的。

同其他国家相比，中国的地区差距问题显得更为突出。1991年中国地区加权变异系数为46.3%，高于各发达国家历史上地区差距最严重的时期。<sup>①</sup>《1995年联合国发展报告》指出，中国已成为世界上地区差距最大的国家之一。这种严峻的现实呼唤着对缩小地区差距理论和政策措施的研究。

自1957年瑞典经济学家G·缪尔达尔的《经济理论与不发达地区》一书问世以来，各国学者开始将地区差距看作生产、收入和分配的非均衡状态，作为一种经济发展的必然过程，列入发展经济学内容，进行系统研究。通过对各地区资源、资金、劳动力等各种生产要素状况及流动性的比较，并对既定经济制度、具体政策制定等因素的分析，经济学家们力图解释落后地区贫穷落后的原因以及寻求在现实中能帮助落后地区经济和社会发展的有效措施。各种理论对地区差距的解释及相关政策虽略有不同，但他们得出的结论大同小异：为了弥补市场机制在缩小地区差距、促进国民收入在地区间公平分配等方面的局限性，政府必须通过财政金融政策、产业政策、投资政策等各种宏观经济政策对落后地区进行积极的干预。该结论虽有一定的指导性，但这些理论及分析方法是在市场经济基础上进行的，忽视了对发展中国家具体经济制度及机制的研究。因此，对于市场发育程度低、市场机制不健全的大多数发展中国家来说，尤其是正处于新旧体制转换时期的中国，为缩小地区差距，还必须进行详细的机制设计，以保证宏观经济政策的有效性。

80年代末90年代初，众多学者从中国的实践出发，逐步构建了中国过渡经济学的理论框架，并且在国际经济理论界得到了初步认可。本书关于缩小地区差距财政机制及政策的探讨，实际上是对我国过渡经济学的的一个补充，它提出在缩小地区差距过程中，强调中央政府对落后地区的补偿政策，强调制度供给，以满

---

<sup>①</sup> 胡鞍钢：《地区差距的国际比较及国际经验》，《经济研究参考》总第914期。

足落后地区对制度和政策的需求：一是通过各种宏观经济政策完善各地区资源配置状况，保证各地区资源配置处于公平地位；二是通过补偿机制向落后地区投入大量资金，弥补资本形成能力不足对落后地区经济发展的制约。在具体政策——财政政策实施中，本书认为应注重三点：一是需要建立健全的财政机制，明确政策主体、客体、范围、目标、方式、手段等；二是要重视建立和完善有关财政制度，使之逐步科学化和规范化；三是提高两个比重和纵向转移支付的规模，加大调节力度。

## 前人的研究成果

地区差距或地区间经济的非均衡发展理论作为发展经济学的的一个分支，是从20世纪30年代开始才引起经济学界的重视。在30年代世界经济危机之前，经济学家们认为经济发展的地理分布是由自然环境所决定的，是无法改变的。区域不平衡、地区差距只是一般经济均衡自动调节系统中出现的暂时现象。30年代之后，美国、英国等一些西方国家出现了一定的地区差距，原先经济增长较快、繁荣的地区开始萧条，失业增加，在实践上提出了研究地区差距的要求。但当时古典经济学占统治地位，人们普遍认为地区差距可以通过市场机制的调节自动缩小，由此阻碍了地区差距理论的发展。

新古典经济学与古典经济学不同，它认为经济差距的存在具有一定的稳定性，市场的失衡不是短时期能够消除得了的。

新古典经济学认为，区域经济增长取决于生产三要素，即资本、劳动力和技术，假定区域规模报酬和技术进步条件不变，那么，尽管各地区间存在着要素禀赋和发展程度的差异，但竞争机制和利益机制会使劳动力从低工资区域流向高工资区域，资本则会从低资本收益率的高工资区域流向高资本收益率的低工资区域，最后使各要素收益平均化，也使各区域经济均衡增长。这种

理论上的均衡分析，在各国的经济实践中，尤其在发展中国家的经济实践中，是很难实现的：一是多数国家都存在多层次的经济水平，甚至存在多类型的社会经济形态，难以满足一元性同质经济的前提条件；二是许多国家的市场体系和市场机制尚不成熟，难以实现要素的自由流动；三是工资报酬率和资本收益率的高低和平均化不仅仅是由供求关系所决定的，还受其他复杂因素的影响。因此，新古典经济学认为地区经济的发展存在着程度上的差别，其发展是一个由不均衡走向均衡的过程。新古典经济学这种关于地区发展的观点相对于古典经济学而言，无疑是一个重大进步，但它关于地区差距的理论仍存在许多缺陷。

1957年，瑞典经济学家缪尔达尔在《经济理论与不发达地区》一书中提出了“扩散效应”和“回波效应”，他指出，市场的力量通常倾向于增加，而不是减少区域不平等。在市场经济体制下，一旦地区间发展的水平与发展的条件出现了差距，条件好而且发展快的地区，就会形成一种良性循环，还产生了更大的种种外在性和动态规模经济。相比之下，条件差而发展慢的地区经济和社会结构的发展将停滞，从而出现了地区差距和地区发展的不均衡。这时，发达地区对落后地区会产生积极的扩散效应和消极的回波效应。要缩小地区差距，实现各地区比较均衡的发展，只有通过政府的一系列政策，加强扩散效应，减弱回波效应。由此，缪尔达尔创立了循环累积因果理论，并使理论界开始了对地区差距的系统研究。

缪尔达尔之后，理查森和赫希曼等发展经济学家进一步阐明了循环累积理论。赫希曼于1958年发表了著名的《经济发展战略》一书。他认为，国际间与地区间的不平衡成长，是成长本身不可避免的结果和条件。发达地区与不发达地区之间的两种作用是存在的，并将缪尔达尔的扩散效应和回波效应分别称之为涓滴效应和极化效应。他认为，在一国内部，如果发达地区的扩张有赖于落后地区的话，涓滴效应会最终大于极化效应，将有利于缩

小地区差距；当现实中的涓滴效应小于极化效应时，这个国家就会长期地划分为发达地区和落后地区。这时，就必须由政府采取经济政策，以抵消和阻滞极化效应，抑制资本和人才向发达地区流动，达到缩小地区差距的目的。

本世纪 60 年代初，弗里德曼（J·Friedman）也提出了核心——边缘交互作用理论，成为地区差距、非均衡发展理论的主要分析框架。弗里德曼认为发展过程可分为四个阶段：工业化过程以前资源配置时期；核心边缘区阶段；经济活动向边缘部分地域扩散时期；空间一体化时期。在工业化过程以前资源配置时期会出现“核心区”和“边缘区”，“核心区”的发展固然会凭借扩散效应的作用，促使“边缘区”的发展；但与此同时，劳动力与资本却从边缘区迅速流入核心区，提高收益，使落后地区的处境更为不利，使贫困本身成为贫困的原因。地区经济就是通过“核心区”和“边缘区”的相互作用，从不平衡发展走向平衡发展的。

法国发展经济学家弗朗索瓦·佩鲁（Francois Perroux）的增长极理论是有关地区差距、非均衡增长理论中体系较为完整、影响较为广泛的一种。佩鲁认为，增长并非同时出现在所有地方。它以不同的强度首先出现于一些增长点或增长极上，然后通过不同的渠道向外扩散，并对整个经济产生不同的终极影响。

随着以上有关地区差距、非均衡增长理论的完善，人们对地区差距的研究又集中在地区差距会不会随时间变化而呈无限扩大的趋势？

1965 年，威廉姆逊发表了《区域差异与国家发展过程》一文。文中，他通过运用变差系数对 50 年代 24 个国家的地区人均收入差距进行了剖析，从中发现了国民经济发展程度与地区差距水平之间的相互关系。他认为，地区差距会随国民经济发展水平的提高而呈倒 L 型变化。在经济发展的早期，地区收入差距呈不断扩大的趋势，但到了发展过程中的某一点以后，地区收入差距便开始缩小。因此，在进入发达国家行列之前，发展中国家必然

要出现一个地区收入差距不断扩大的过程。而在发展过程中，发展中国家采取什么样的地区政策，则是公平与效率的原则在经济发展中的应用问题。

我国对地区差距、区域经济发展的研究是从 20 世纪 50 年代开始的。但只是改革开放以后，关于区域经济的理论才取得了突破性进展。在介绍翻译西方区域经济发展的论著和论文，借鉴他国成功经验的基础上，关于地区经济理论的研究主要是围绕着两个内容展开的。一类是“区域发展战略”的研究，对区域产业结构、技术结构、贸易结构、生产力布局等重大理论问题进行了深入探讨，并为实际的区域规划制定提供了基础。另一类是对区域经济发展的途径、机制等一系列重大经济理论问题和对策的研究。其中，一部分是从生产力布局的角度，着重研究、探讨生产力空间的合理布局，在某种意义上，基本上属于生产力经济学的范畴；另一部分则是从经济体制改革的角度，研究经济发展过程中中央与地方关系，及区域间关系变动的趋势。

虽然，我国关于区域经济发展的研究取得了一定的进展，但是仍然存在不足和缺陷。一是以往的研究注重了从生产力配置的角度，研究经济布局，忽略了从区域经济运行及宏观经济管理体制的角度进行研究。二是以往的研究注重了从某个区域经济发展角度的研究，忽略了从各地区经济间相互关系的变化及发展趋势对宏观经济的影响角度的研究。

## 指导思想和特色

在指导思想上，本书以马克思主义经济理论和邓小平建设有中国特色社会主义理论为基础，吸收并借鉴了西方区域经济技术、制度经济学的研究成果，从理论与实践相结合的角度探讨了我国计划经济向市场经济转轨时期促进落后地区发展的财政机制和政策取向。



改革开放后，在邓小平同志让一部分地区、一部分人先富起来，逐步实现共同富裕的思想指导下，我国经济政策开始向优势地区倾斜，以经济效率优先，促进了整个国家经济实力的增强，以及沿海地区经济的发展。但同时也带来了地区经济发展差距日益扩大的问题。《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中指出：“发展到一定时候沿海地区多做一些贡献支持内地发展”；“从‘九五’开始，要更加重视支持内地的发展，实施有利于缓解差距扩大趋势的政策，并逐步加大工作力度，积极朝着缩小差距的方向发展”。本书任何一种缩小地区差距的理论与政策设计都深深根植于中国的经济现实。

本书的第一个特色在于，我们强调完善的机制在缩小地区差距中的作用。对缩小地区差距的研究，长期以来一直是按照发展经济学的思想展开的，选择财政政策角度开展这项研究可以说是一种挑战。我们强调满足落后地区制度需求的重要性，强调中央政府对落后地区的制度供给的重要性，强调宏观政策及制度在过渡经济学和缩小地区差距中的重要性，但这并不意味着制度处于最重要的地位。对处于经济转轨中的、发展中的中国，制度及政策的贯彻和成功更需要有完善的机制。本书的第二个特色是，在中央政府对落后地区进行制度供给时，我们强调制度及宏观政策本身的科学化和规范化，并注重加大资金供给的力度。关于这两点，本书的分析和论证可能不够全面，但我们希望它能为地区差距及区域经济理论提供一个崭新的视角，也能为中国过渡经济学的研究提供一个更具操作性的理论武器。本书的第三个特色，是运用了理论分析、实证分析、比较分析、因素分析、系统分析等多种研究方法，在充分占有资料，掌握实际情况基础上，舍弃一些因素，寻找事物发展的一般规律，从而为中国缩小地区差距的制度和机制提供了理论准备。