



## 绪 论

**国**家或政府的存在不仅是经济上的需要，也有非经济上的需要。全面讨论国家或政府存在的必要性及其活动范围并不是本书的内容和目的。我们将国家或政府的存在作为一个既定的分析前提。政府活动需要物质支持，在货币经济中，这种物质支持就表现为占有和支配一定的经济资源，特别是以货币财富形式存在的资金资源。这就需要为政府活动筹集必要的资金。政府活动或行使自身职能的过程也往往是政府花费其收入的过程。同时，政府的收入和支出活动又会对社会经济生活产生种种影响，久而久之也变成政府行使自身职能的重要手段。财政就是对政府收支活动及其影响的高度概括。就政府与经济生活的关系来说，财政牵涉到经济生活的方方

面面，政府可以通过直接的行政手段对国民经济进行干预，影响国民经济的实际运行，也可以借助财政收支活动直接作用于国民经济的实际运行。前一个方面间接与财政有关。一般来说，政府对国民经济的干预都是两种手段配合使用，而且财政本身就包含大量直接的行政手段，它们共同构成了公共经济。因此，研究政府与经济的关系，特别是研究政府与经济发展之间的关系，就不能不研究财政与发展的关系。

新中国成立以来，国家财政在经济发展中的作用举足轻重，一部新中国财政制度变迁史忠实地记录了 20 世纪后半期中国经济发展的辉煌与曲折、成功与失败。从财政的角度探讨新中国 50 年经济发展历程无疑是一件十分有意义的工作。新中国 50 年的经济建设跌宕起伏，充满波折和戏剧性的变化。在已有的研究中，人们往往较多关注政治因素的作用，而从经济发展自身的规律出发研究新中国 50 年来的经济发展历程尚嫌不够。特别是在对改革开放前 30 年新中国经济发展历程的少量研究中，相当一部分是以政治因素的考量为主，从经济学的角度深入探讨还不多见，更不要提将改革前后的经济发展作通盘考虑，进行系统研究了。

## 1.1

### 本书的研究目的和结构

政府行使职能、干预经济都需要有合适的财政制度安排。在所有财政制度安排中，预算制度居于主体地位，而预算制度

最为核心的部分是处理中央政府和地方政府之间，以及各级地方政府之间的财政集权与分权的关系。财政中的中央和地方关系深刻影响着财政体制效率和政府运作效率，当然也对财政与发展、政府与市场的关系产生了决定性影响。本书主要对中国社会经济条件下的财政分权与集权问题进行探讨，并试图围绕财政分权与集权问题找出新中国 50 年来财政制度变迁的内部逻辑，同时指出我国财政体制进一步改革的方向。

1949 年以后，中国逐渐形成了高度集中统一的计划经济体制，作为其重要组成部分的财政体制一直到 70 年代末改革开放后才开始发生比较大的变化，但是至今仍然保留着很明显的计划经济痕迹。时至今日，财政体制仍然是与国有企业、金融体制并列的尚未完成根本性改革任务的几个重要领域之一。不过，改革开放以来中国国民经济处于从计划经济向市场经济转轨过程中，财政体制是变革最为明显的领域之一，因此改革前后的财政体制差别很大 特别是 1994 年起中国又进行了分税制改革，财政体制进一步发生巨大变化。然而，制度变迁有严重的路径依赖性，财政体制改革背后还是存在规律性的东西的。

根据制度变迁的路径依赖原理，研究新中国财政制度变迁需要首先找出这种制度变迁的源头。新中国财政体制的逻辑起点是 20 世纪 50 年代初期剧烈的社会经济制度变迁。就中央与地方关系来说，新中国 50 年经历了三次大规模的财政分权 第一次是 1958—1961 年的权力下放，第二次是 1970—1976 年“文化大革命”混乱时期的权力下放，第三次是改革开放以来以“放权让利”为核心的财政分权。新中国财政分权一

一个重要特征是财政体制中公共经济管理体制的分权居于显著地位，这是由中国财政体制的特点决定的。不同的是，前两次财政分权是在传统计划体制下进行的，而第三次分权则意味着市场机制的引入。

本书的基本结构如下。第 2 章考察中国传统财政体制的内生性，找出其产生的内部逻辑，作为全书分析的起点。第 3 章对计划经济下的财政分权与集权背后的逻辑进行理论探索，分析高度集中统一的财政体制为什么会出现地方分权现象，由此引出全书的逻辑体系。第 4 章阐明传统体制下的财政分权是如何导致短缺经济的，并结合中国的经验资料对以科尔内为代表的主流短缺经济理论加以评论。第 5 章从财政角度理解 70 年代末中国为什么走上了市场取向的经济体制改革之路，并考察改革开放 20 年来的财政转型，用前面几章的分析逻辑对财政制度变迁轨迹给出理论解释。第 6 章和第 7 章集中讨论新中国财政分权的社会经济后果，第 6 章对财政分权与政府规模的关系进行经验研究，第 7 章结合研究中国财政分权与集权程度问题，就财政分权对中国经济绩效的影响作了分析，并在本书的逻辑体系内对人们比较关注的改革开放以来政府财力变化问题给出了我们的看法。第 8 章论述比较优势战略下所需要的财政体制模式，给出中国财政体制进一步改革的方向。第 9 章是结束语。

需要指出的是，本书研究的是 20 世纪后半期中国财政制度变迁，而不是中国财政部门的制度变迁。在本书中，财政不仅包括财政部门的活动，而且包括所有属于政府收入和支出的活动，公共经济管理体制是财政体制的重要组成部分，因此也在本书的研究范围之内。

另外，虽然财政问题与政治、社会结构密切相关，本书的立论和分析也没有脱离中国基本国情，但是，本书并不是政治学或社会学论著，而是力求从经济学角度出发理解、研究新中国财政制度变迁，因而研究方法和理论都是经济学范畴的。

## 1.2

### 关于财政分权与集权问题的文献综述

财政学或公共经济学以前主要集中于研究发达市场经济国家，20世纪80年代以来经济学家开始关注转轨经济和发展中经济的财政问题，我国改革开放以来的财政问题也引起了一定的关注，已经有若干研究成果问世。不过，总的看还比较零散。关于我国传统财政体制的内生性，林毅夫等人（林毅夫、蔡昉、李周，1999）在系统解释我国传统计划体制的内生性时曾经有过论述，在他们看来，作为传统体制的一部分的财政体制，也是内生于重工业优先发展的赶超战略。本书即以此为切入点展开分析。

关于财政分权与集权的关系，公共经济学文献十分丰富，形成了所谓的“财政联邦主义”分支学科。财政联邦主义有广义和狭义之分，狭义的财政联邦主义仅仅讨论宪法结构和政府组织真正实行联邦制的国家的财政分权和集权关系，广义的财政联邦主义则将讨论范围推广到所有国家的财政分权问题。很显然，本书取广义的财政联邦主义。

财政联邦主义中最重要的概念是分权（decentralization）。

20 世纪 80 年代以来财政分权成为风靡全球的话题，在发展中国家和转轨国家中，公共部门的分权作为打破政府管制、改进经济绩效的手段而受到欢迎。在工业化国家，财政分权被视为控制公共部门增长、改进公共服务提供的机制。特别地，财政责任下放给更低级的政府，可以提高预算选择对地方需求和偏好的敏感性，所以，财政分权大受欢迎。但是仔细考察，问题其实并不在于财政分权本身，而是如何设计政府部门的垂直结构，以便提高它的效率。中央政府有其明确的责任，重要的是在各级政府之间恰当地划分财政责任和工具，即一些公共财政学者所喜欢用的“最优财政联邦主义”（optimal fiscal federalism）。有关财政联邦主义和地方财政的文献讨论了这些问题。一方面，并不存在固定的规则或公式，世界各地的垂直财政结构和管理各不相同，没有“最优模式”；另一方面，经济学文献又确实为垂直的政府管理体制提供了一些一般性的指导原则。

财政联邦主义的基本理论阐明了财政职能分配的基本框架。马斯格雷夫（Musgrave, 1959）和奥茨（Oates, 1972）认为，中央政府应该执行稳定宏观经济和对收入进行分配的财政职能，并提供全国性的公共品。地方政府应该负责提供地方性的公共品，特别是执行资源配置职能。当然，也有少数学者对这种职能分配提出质疑。财政联邦主义和地方财政方面最经典的文献之一是台伯特（Tiebout, 1956）在《政治经济学杂志》（*JPE*）上的文章，它通过一系列假定证明彻底的分权和地区之间的竞争可以实现帕累托（Pareto）最优。以后围绕他的这篇文章产生了大量的文献。

关于政府间税收分配和政府间转移支付，一些学者认为

应该赋予地方政府相应的税收管辖权，让地方政府自己负责为当地的财政支出筹资，这样才能使得地方政府的财政权力和责任对等，防止地方政府行使财政支出职能时的不负责任和地方财政赤字。一些学者则认为保留适当的政府间财政转移支付是必要的，因为完全分权不利于实现地区之间的财政平等，不利于中央政府实现自己的意图。

有关发达市场经济国家财政联邦主义的问题争论不休，至于转轨经济和发展中国家的财政联邦主义问题，虽然已有的文献还不是特别丰富，但是已经呈百家争鸣之势，在许多重要问题上都莫衷一是。转轨经济在实现财政分权的时候，最大的问题是混乱，许多不该下放的权力和责任放下了，该下放的权力和责任却没有下放。另外，地方政府的权力和责任十分不对等，中央政府一味将财政责任摊给地方，同时却没有给地方政府相应的财政收入来源作保证（Bird et al., 1995）。布兰查德和希雷弗（Blanchard and Schleifer, 2000）对中国和俄罗斯的财政分权作了比较研究。他们认为，俄罗斯与中国在由计划经济向市场经济转轨过程中实行的财政分权效果之所以截然不同，是因为两国在财政分权的同时，政治制度框架却有十分不同的表现。中国在转轨过程中保持了政治上的中央集权，中央政府对地方政府保持了比较有效的政治控制；而俄罗斯则在政治上实行了一种十分糟糕的分权改革，中央和地方关系没有理顺，政治上蹩脚的民主化使得地方政府行为不规范，中央政府对地方政府丧失了基本的控制力。发展中国家的财政分权与转轨经济有些类似，总的来看中央集权还比较突出，非经济因素制约着财政分权的发展（Bahl et al., 1994）。

钱颖一等 (Qian et al., 1998) 将对预算软约束的分析和财政联邦主义联系起来。他们认为, 中国改革开放以来政府分权造成地方政府之间的竞争, 要素流动性增加给投资项目和企业的预算软约束施加了一个机会成本限制。同时, 货币的中央集权与财政分权一起硬化了预算约束, 并有助于降低通货膨胀。钱颖一等人忽视了失败的投资项目和企业与有预算软约束的投资项目和企业的界限。实际上, 只有承担了政府政策性负担的投资项目和企业才能够得到政府的特殊补贴或优惠 (Lin and Tan, 1998), 预算约束才是软的, 许多投资项目和企业本来就是由政府直接控制的。1992 年以后, 中国国有企业的预算软约束问题并没有明显缓解, 地方政府所属中、小国有企业被拍卖与预算约束硬化并没有必然联系。

从各国的实践看, 财政联邦主义的表现是很令人回味的。20 世纪绝大多数工业化国家财政体制变得更为中央集权, 比如美国联邦政府占公共支出的比重, 1902 年是 34%, 1992 年则超过 58%。19 世纪已经有人预料到了这一趋势。法国历史学家、政治学家托克维尔 (Alexis de Tocqueville) 在 19 世纪 30 年代就相信现代国家会产生一个强大的中央集权力量。西欧国家一方面在各国内部实行一定的财政分权, 同时又组成越来越集权的欧洲联盟这种超国家组织。可见, 各国财政实践也没有对财政分权问题给出简洁、明快的答案。我们将在后面各部分研究具体问题时再对相关文献作简要评介。



# 传统财政制度的产生及其内生性

**制**度与经济发展之间存在着清晰的双向关系：一方面，制度会影响经济发展的水平和进程；另一方面，经济发展可以而且确实经常导致制度变迁。制度在一个更大、更广泛的理论框架里成为内生变量。在这个框架里，经济人行为以及他们最大化行为的预算约束可以是经济的、政治的和社会的。制度变迁的路径依赖性很强，对于后起的发展中国家来说，贫穷落后是制度变迁最基本的路径出发点。与早期的发达国家不同，发展中国家发展进程的发动是被动的，社会的现代化因素往往是外来的。发展所需的许多必要前提都是在国家主持下提供的，而国家在提供这些前提条件的时候会有意识地贯彻自己的发展蓝图及相应的发展方针和政策（构

成发展战略)，国家也可以对社会经济生活施加强大的干预。这样，国家对发展的认识及相应形成的发展战略必然会对经济发展过程及其所需的制度环境产生决定性的影响，发展战略的选择就成为人们最大化行为的最关键的约束。

制度选择受制于国家的发展战略，作为计划经济体制一部分的中国传统财政体制也不例外，也内生于改革开放前所推行的赶超战略。<sup>①</sup>因为贫穷落后，自鸦片战争以来，人民渴望国家繁荣富强，尽快赶超发达国家的愿望十分强烈。1949年中华人民共和国成立以后，中国共产党在长期战争环境中形成的丰富而有效的组织资源基础上建立起一个强有力的政权结构，社会动员能力空前提高。由于路径依赖，新中国成立后国家提供发展所需的前提条件即主要依靠这种组织动员体系。这一点对发展战略的选择和具体实施产生了深刻的影响，因而也对包括传统财政体制在内的计划经济体制的形成和发展产生了深刻的影响。

## 2.1

### 重工业优先发展战略与我国资源禀赋的矛盾

新中国成立以后，中国领导人选择了重工业优先发展战略，希望加快实现中国工业化和现代化。1953—1957年第一个五年计划的基本任务就是集中主要力量进行以前苏联帮助设计的156个大中型建设项目为中心、由694个限额以上重点项目组成的工业建设，奠定中国社会主义工业化的初步基

础。156项重点建设绝大部分属于重工业项目，在当时是一些填补中国工业空白、搭起中国工业体系框架的新兴产业。“一五”时期在基本建设总投资中重工业占85%在工农业基本建设总投资中，重工业占72.9%。<sup>②</sup>以后优先发展重工业一直是中国经济建设的基本指导思想，甚至发展到“以钢为纲”的极端。

重工业资本高度密集，由此衍生出重工业的三个基本特征：建设周期长；在经济发展早期，大部分要素投入需要从国外进口；初始投资规模巨大。20世纪50年代中国作为刚刚起步的发展中国家，经济发展水平十分低下，资源禀赋相应也有三个特征：资金十分稀缺；可供出口的产品少，外汇短缺；经济剩余少而分散，资金动员能力弱。在市场经济中，产品和要素价格是由其市场供求关系决定的，因此，由市场机制决定价格必然导致我国资金价格或利率高昂，外汇价格或汇率高昂。在这样的资源禀赋状况下，中国发展重工业的成本是极为昂贵的，重工业优先发展战略与我国当时经济发展水平下的资源禀赋及资源动员能力产生了尖锐的矛盾。

从一些比较具体的数字可以看出中国当时的经济发展水平和资源禀赋状况。1949年新中国成立的时候，全国工农业总产值只有466亿元，人均国民收入为66.1元。在工农业总产值中，农业总产值比重为70%，工业总产值比重为30%，而重工业总产值占工农业总产值的比重仅为7.9%。全国总人口数为5亿4167万人，其中89.4%居住在农村，从事落后的传统农业。1952年底全国城乡储蓄存款余额只有8.6亿元，基本上都是来自城镇地区的储蓄，当时全国已经基

本完成土地改革，农村居民收入比较低，而且平均，大量农村人口连温饱问题尚未解决，广大农村地区几乎没有储蓄，城镇储蓄中能够用来做长期投资的定期储蓄又只有 4.8 亿元。这就决定了中国当时的投资建设规模不可能很大，1952 年全社会固定资产投资总额只占当年国民收入总额的 7.4%。<sup>③</sup>从表 2.1 可以看出，在“一五”计划重点建设的 156 项工程中属于民用的 104 项工程平均每项投资达 15008.22 万元，其中重工业平均每项投资达 15258.55 万元，而钢铁工业平

表 2.1 “一五”计划时期 156 项重点工业建设项目中民用项目情况

	项目数 (个)	累计投资 (万元)	平均投资 (万元/项)	总工时 (年)	平均工时 (年/项)
煤炭工业	25	145804	5832.16	97	3.88
石油工业	2	36885	18442.50	6	3.00
电力工业	25	224496	8979.84	99	3.96
钢铁工业	7	566344	80906.29	36	5.14
有色金属工业	11	175684	15971.27	43	3.91
化学工业	7	108323	15474.71	22	3.14
机械工业	24	283578	11815.75	82	3.42
重工业总计	101	1541114	15258.55	385	3.81
轻工业	1	10199	10199.00	4	4.00
医药工业	2	9542	4771.00	8	4.00
总 计	104	1560855	15008.22	397	3.82

资料来源：中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（固定资产投资和建筑业卷 1953—1957）》中国物价出版社 1998 年版 第 374—383 页。

均每项投资又高达 80906.29 万元。1949—1952 年中国的金融体系和整个国民经济一样，基本是市场化的，这样一种资金动员和分配体制显然难以适应推行重工业优先发展战略的要求。

1949 年前，我国工业结构以轻纺工业为主，1949 年轻工业总产值占工业总产值的 73.40%。1952 年轻工业总产值占工业总产值 64.40%，其中以农产品为原料的轻工业产值占轻工业总产值的 87.52%，以工业品为原料的轻工业产值只占轻工业总产值的 12.48%。<sup>④</sup>当时我国工业技术十分落后，重工业建设所需技术装备绝大部分在我国都属于生产空白，需要从国外进口，因此需要耗用大量外汇。可是，由于我国经济发展水平极端落后，能够供出口的主要是数量有限的农副产品和少数轻工业品、矿物原料等初级产品，出口创汇能力低下。表 2.2 列出了我国外贸部门出口创汇能力和进出口商品构成情况，从中可以看出，1951—1955 年我国净出口连续为负值，外汇储备不可能很丰富。与表 2.3 所列我国进口成套设备所需外汇情况对比，可以发现，50 年代初我国出口换汇能力很差，不可能满足大规模重工业建设所需技术设备的进口需要。国际贸易和分工需要遵循比较优势原理，如果大规模赚取外汇，只能加快发展我国具备比较优势的农业和轻工业，但是这样就会挤占十分稀缺的资本积累，重工业不能得到足够的资金供应，因此难以实现优先发展的目标。在当时的资源禀赋条件下，我国要推行重工业优先发展战略，必须采取特别措施，限制甚至取消市场机制的作用，利用国家的力量为重工业优先发展创造出一个适宜的经济环境。

表 2.2 中国外贸部门进出口贸易总额和商品构成

年份	出口额 (人民币亿元)	出口额 (亿美元)	净出口 (人民币亿元)	净出口 (亿美元)	外汇储备 (亿美元)	出口商品构成 (以出口总额为 100)				进口商品构成 (以进口总额为 100)	
						工矿 产品	农副产品 加工品	农副产品	农产品	生产 资料	生活 资料
1950	20.2	5.5	1.2	0.3	-0.3	9.3	33.2	57.5	83.4	16.6	
1951	24.3	7.6	-11.0	-4.4	-4.4	14.0	31.4	54.6	81.3	18.7	
1952	27.1	8.2	-10.4	-3.0	1.39	17.9	22.8	59.3	89.4	10.6	
1953	34.8	10.2	-11.3	-3.3	1.14	18.4	25.9	55.7	92.1	7.9	
1954	40.0	11.5	-4.7	-1.4	1.06	24.0	27.7	48.3	92.3	7.7	
1955	48.7	14.1	-12.4	-3.2	1.93	25.5	28.4	46.1	93.8	6.2	
1956	55.7	16.5	2.7	0.9	1.23	26.1	31.3	42.6	91.5	8.5	
1957	54.5	16.0	4.5	0.9	1.28	28.4	31.5	40.1	92.0	8.0	
1958	67.1	19.8	5.4	0.9	0.86	27.5	37.0	35.5	93.1	6.9	
1959	78.1	22.6	6.9	1.4	1.30	23.7	38.7	37.6	95.7	4.3	
1960	63.3	18.6	-1.9	-0.9	1.02	26.7	42.3	31.0	95.4	4.6	
1961	47.8	14.9	4.8	0.4	1.27	33.4	45.9	20.7	61.9	38.1	
1962	47.1	14.9	13.3	3.2	1.40	34.7	45.9	19.4	55.2	44.8	
1963	50.0	16.5	14.3	3.8	1.73	32.9	42.9	24.2	56.0	44.0	
1964	55.4	19.2	13.3	3.7	2.36	32.9	39.1	28.0	55.5	44.5	
1965	63.1	22.3	7.8	2.1	2.82	30.9	36.0	33.1	56.5	43.5	
1966	66.0	23.7	4.9	1.2	4.20	26.6	37.5	35.9	72.2	27.8	

(续表)

年份	出口额 (人民币亿元)	出口额 (亿美元)	净出口 (人民币亿元)	净出口 (亿美元)	外汇储备 (亿美元)	出口商品构成 (以出口总额为100)			进口商品构成 (以进口总额为100)	
						工矿 产品	农产品 加工品	农副 产品	生产 资料	生活 资料
1967	58.8	21.4	5.4	1.2	3.05	24.4	36.3	39.3	76.0	24.0
1968	57.6	21.0	6.7	1.5	3.32	21.8	38.2	40.0	77.2	22.8
1969	59.8	22.0	12.6	3.7	4.98	23.5	39.1	37.4	82.4	17.6
1970	56.8	22.6	0.7	-0.7	1.91	25.6	37.7	36.7	82.7	17.3
1971	68.5	26.4	16.1	4.3	2.02	28.9	34.9	36.2	83.9	16.1
1972	82.9	34.4	18.9	5.8	5.43	27.7	41.0	31.3	79.4	20.6
1973	116.9	58.2	13.3	6.6	0.83	24.7	39.5	35.8	76.4	23.6
1974	139.4	69.5	-13.4	-6.7	3.69	33.8	29.8	36.4	75.7	24.3
1975	143.0	72.6	-4.4	-2.3	8.99	39.3	31.1	29.6	85.4	14.6
1976	134.8	68.6	5.5	2.8	12.55	38.9	32.7	28.4	86.8	13.2
1977	139.7	75.9	6.9	3.8	23.45	38.5	33.9	27.6	76.1	23.9
1978	167.7	97.5	-19.7	-11.4	15.57	37.4	35.0	27.6	81.4	18.6

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》(1983),中国统计出版社1983年版,第420—421页;财政部综合计划司:《中国财

政统计(1950—1991)》,科学出版社1992年版,第355—356页。

表 2.3 中国成套设备进口需汇情况

国别	项目数		金额单位	需汇总计	1957年以前 结汇金额	第二个五年 计划用汇	第三个五年 计划用汇
	项目	个别项目和 设备订货					
合计	415	158	万人民币	1917787	437496	108810	473481
			万卢布	2027353	460327	1067738	499288
			万美元	1886	527	1359	
前苏联	304	65	万人民币	1589677	353989	776225	459463
			万卢布	1673344	372620	817079	483645
东欧各国	108	83	万人民币	325174	82128	229028	14018
			万卢布	354009	87707	250659	15643
资本主义各国	3	10	万人民币	4936	1379	3557	
			万美元	1886	527	1359	

注：合计内未包括资本主义各国。

资料来源：中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（固定资产投资和建筑业卷 1953—1957）》，中国物价出版社 1998 年版，第 440—441 页。

## 2.2

### 传统财政体制产生的制度背景：重工业优先发展战略所需要的制度环境

市场经济要求资源根据价格信号流入利润最为丰厚的部门和企业。重工业因为不符合中国当时的比较优势，在市场经济中不可能属于利润丰厚的领域。50年代初我国资本稀缺的资源禀赋与重工业资本密集的特征之间存在的尖锐矛盾客观上决定了计划经济对市场经济的替代。在基本保留市场机制的前提下，为了实现重工业优先发展战略，理论上有可能的政府干预途径。

(1) 通过法律法令和行政手段人为压低重工业投入要素的价格，如以行政命令规定其低价格。但是，许多投入要素为重工业和其他用途所共同使用，无法将各种用途准确区分开来，或者区分开来的成本太高。这样做会扰乱价格信号，同一投入要素仅仅因为用途的不同就出现不同的价格，必然产生寻租问题，人们有激励将低价要素投入以高价倒卖出去，从而孳生腐败和混乱。另外，重工业因为得到的要素投入价格低廉，成本约束失真，必然导致这些投入要素市场供给紧张和使用浪费，从而不利于实现重工业优先发展。因此，这种方法不是优先发展重工业的有效途径。

(2) 以财政手段支持重工业项目建设，无偿拨款建设重