1993 年 9 月 18 日,中华人民共和国的首都北京,庄严雄伟的人民大会堂内。中国共产党的总书记江泽民正在与一些国内外的经济学家亲切交谈,话题是‘ 市场经济与中国 ”。国际知名学者、诺贝尔经济学奖获得者克莱因等出席了这次座谈。在这次谈话中，江泽民总书记谈到了中国经济发展所面临的几大问题，其中之一是地区经济发展中的差距问题。自从那次谈话后，国内外学者都对中国经济的地区差距问题更加关注。因为，地区经济是整个国民经济的重要组成部分，地区经济发展差距过于悬殊,必然影响一国经济与社会的稳定协调发展。因此,研究地区经济发展差距的现状，分析地区经济发展差距形成的原因，科学制定缩小地区经济发展差距的对策，就成为经济理论界和决策层迫切需要解决的重大课题。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第 一 章

地区差距：
一个世界性的难题

一、地区发展存在差距，并非是中国独有的现象

世纪之交，站在新千年的交会点上，回顾过去一百年的历史,人们会看到,在人类的经济发展史上,即将逝去的 20 世纪曾经创造了她自己的辉煌，特别是生产力挣脱了各种桎梏而得到了飞速的发展。新的产品、新的材料、新的消费方式层出不穷，相当部分的人们以极大的热情尽情享受着物质文明所带来的愉悦。但是人们也注意到了，由于各国、各地区经济发展的不平衡,在地球这个小小的星球上,并非所有的国家、所有的地区、所有的人都能平等地如愿以偿。

如泰国，虽然近年来的经济发展速度普遍被人们看好，但是在这个 51.4 万平方公里的国土上，其地区发展差距问题却不容人们盲目乐观。据中国社会科学院研究人员的考察，目前泰国工业基本集中在首都曼谷及其周围地区，如果不把碾米、锯木、制冰、印刷厂包括在内，那么大约有 70% 的注册厂家是在首都曼谷及泰国中部地区。越是远离首都曼谷的北部地区、东北部

地区和南部地区，越带有发展中国家和农业国的落后贫穷色彩，地区经济发展差距极其悬殊。

同样，人们发现，地区差距问题的存在甚至在岛国也不例外，印度尼西亚这个“千岛之国”就是一例。印度尼西亚拥有13700多个大、小岛屿，总面积大约为190.5万平方公里，其中主要是由爪哇岛、苏门答腊岛、加里曼丹岛、苏拉威西岛、伊里安岛等几个大岛组成。但由于历史和其他的原因，在经济总量方面，爪哇地区的国民生产总值占印度尼西亚国民生产总值的50%，苏门答腊占30%，其他地区只占20%；在工业总量方面，爪哇地区的工业产值占印度尼西亚工业产值的80%，苏门答腊占10%，而其他地区只占10%。这种地区经济发展的不平衡，造成了各岛人民之间的矛盾，影响着社会的稳定。

现实还证明，地区经济发展差距问题，不仅存在于发展中国家，而且也存在于发达国家。例如法国最大的500家企业和集团，其中有476家集中在东部地区，只有24家在西部地区，其结果某些法国经济学家把法国东部称为“富裕的工业法国”，把法国西部称为“贫穷的农业法国”。

而在西方的七个发达国家中，意大利的地区发展差距问题更为突出，以至于自第二次世界大战后的半个世纪以来，一直困扰着意大利政府和人民，在数不清的历届政府的经济发展计划中，如何缩小或消除地区发展差距是一个不能回避的难题。

在50年代，意大利的预算部长埃齐奥·瓦诺尼提出了“1955年—1964年意大利增加就业和收入10年计划”，该计划又被称为“瓦诺尼计划”，该计划的3个基本目标之一是“消除南北经济发展的差距”。

但到1964年时，意大利的地区经济发展差距状况仍然十分突出，当时西欧各国发展水平最高地区与最低地区人均国内生产总值的比率，联邦德国为2.1:1，法国和比利时为1.9:1，英国

为 1.8:1,荷兰为 1.3:1,而意大利却高达 3:1。

在随后的年代里，意大利的各届政府都把消除地区经济发展差距作为一项极其重要的执政目标。1966 年预算部长皮埃拉奇尼提出了“1966 年—1970 年全国经济发展五年计划”,该计划又被称为“皮埃拉奇尼计划”,该计划的 4 个基本目标中有两个是：一要加快农业生产发展速度，缩小农业部门收入和非农业部门收入的差距；二要减弱地区发展的不平衡，在南方各大区大幅度增加非农业工作岗位。

1978 年预算和经济计划部长潘多尔菲提出“1979 年—1981 年三年计划”临时文件,被称为“潘多尔菲计划”,该计划的 5 个基本目标之一是“促进南方发展,缩小南北差距”。

1990 年预算和经济部长波米齐诺和财政部长福尔米卡联合提出“1991 年—1993 年经济和财政金融计划文件”,该计划提出的 7 项基本目标之一是“消除南北经济结构上的失衡”。

但至今为止，意大利的地区经济发展差距问题仍然十分严重。

以上国家的实例说明，在经济发展过程中存在地区差距问题，是不同社会制度的国家面临的一个共同的难题。一个国家实施市场经济体制后，也不会使地区经济发展差距问题自然消失，甚至在某种程度上，或在某些时期内，由市场经济首先偏好追求效率的本质所决定，往往还会加大地区经济的发展差距。在这种情况下，政府的干预不仅是必要的，而且是必需的。舍此，追求公平的社会目标就不会实现；舍此，各个地区的人民就不会平等地享有社会创造的财富；舍此，就会有一部分人享受不到体现人的尊严的生活标准。长久下去，社会物质分配的不平衡，必然导致心理上的不平衡，而心理上的不平衡又必然导致行为上的扭曲。由于地区经济发展差距问题，往往与政治问题、社会问题、民族问题、人权问题、甚至治安问题联系在一起,所以解

决起来相当复杂，相当棘手。

二、解决地区发展差距，始终是共和国领导人关注的热点

1949年 10月 1 日，中华人民共和国诞生了。就在共和国诞生不久，尚未洗去战争征尘的以毛泽东为首的共和国第一代领导人已经非常关注中国西部的发展问题了。1950 年 1 月 7 日，刘少奇同志主持了中央人民政府委员会的第 5 次会议。被称为“横刀立马”的彭大将军在会议上专门作了关于西部地区情况的报告。在这个报告中，共和国的官员们第一次得到了如下的信息：辽阔的西北占全国土地总面积近 1/3,人口 2300余万，约占全国总人口 5%。西北经济远较其他地区落后，其国民经济中农业占 75%,畜牧业占 20%多，近代工业和手工业不到 5%。彭老总在报告中还告诉共和国的官员们，西北人民生活极端贫困，财政困难，少数民族地区的经济文化条件落后。在这个报告中，彭老总实事求是地把西北地区分为老解放区、半老区、新区等三种不同类型的地区，并分别提出了医治战争创伤、完成土地改革、发展生产的思路。在彭德怀同志作完该报告的 9 天之后,即 1950年 1月 16 日，邓小平同志又就西南地区的复杂情况向毛泽东同志作了综合报告。也许有人把上述这些思路归结为是适应当时战争和剿匪的需要而提出的，但事实证明这种看法是肤浅的。因为，彭老总在报告中明明白白地指出：“西北是建设新中国的工业基地之一。”现在看来，我们不能不佩服共和国第一代决策者的思维敏捷而又高瞻远瞩。

与此同时，共和国的决策者也在对西部地区贫困的原因进行探索。1951 年 5 月 16 日，陈云同志在中国共产党第一次全国宣传会议上专门讲了“发展农业是头等大事”。他在讲话中特别指出，为了发展农业，调整农业布局，要在西南西北修铁路。他说“现在西南粮食很贱,成都的大米 500 块钱一斤都没人要(作者注:指旧币,1955 年后 1万元旧币等于 1元),可是西南的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

老百姓没有裤子穿。这是因为交通不便。”现在看来,“要致富先修路”的思想,早在半个世纪前就在共和国决策者的头脑中形成了。

1956 年 2 月,苏共二十大在莫斯科召开,赫鲁晓夫作了一个全面否定斯大林的秘密报告。与此同时,中国共产党的决策人开始反思苏联在建设社会主义过程中所走过的“弯路”,以便引以为戒,少走弯路。与苏共二十大相隔两个多月,1956 年 4 月 25 日,在中共中央政治局扩大会议上,毛泽东发表了《论十大关系》的重要讲话,其中在谈到沿海工业与内地工业的关系时,他说,我们也没犯大错误,内地工业必须大力发展。近几年对沿海工业有些估计不足,不十分注重,要改变一下。这次会议召开 5 个月之后,刘少奇同志在中国共产党第八次全国代表大会上作政治报告,该报告说:“‘一五’期间已把工业重点逐步移向内地,改变了新中国成立前 70%的工业集中在沿海的畸形现象,但应充分利用沿海各省的条件。”但令人惋惜的是,在“文化大革命”期间,我国的工业布局走到了扭曲的地步,1970 年 2 月召开的全国计划工作会议,提出了“以阶级斗争为纲,狠抓战备,促进国民经济的新飞跃”的口号,要求“集中力量建设大三线战略后方”。并提出,内地建设要大分散,小集中,不搞大城市,工厂布点要“靠山、分散、隐蔽”,特殊重要工厂的关键设备或车间,有的要“进洞”。在这种背景下,东、西部地区经济发展差距和地区居民收入差距确实缩小了,但整个国民经济的发展速度却变慢了。因此,在现代化建设新时期,像六七十年代“三线”建设那样的工业布局的特殊作法是不可取的,也是低效率的。

只是到了 1978 年 12 月中国实行了改革开放的战略后,以邓小平为首的中国共产党的第二代领导人才对地区经济发展采取了新的战略,可以从历次的经济计划中看出这一点。

“六五”计划(1981 年—1985 年)中明确指出“要积极利用沿

海地区的现有基础，充分发挥它们的特长，优先发展，从而带动内地经济进一步发展”同时提出“努力发展内地经济，继续积极支持和切实帮助少数民族地区发展经济、繁荣经济。”

“七五”计划(1986 年—1990 年)中进一步指出“我国经济发展水平客观上存在着东、中、西三大地区的差异，发展的总体目标是：要加速东部沿海地区的发展，同时把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极地作好进一步开发西部的准备。” 1988 年 9 月 12 日，邓小平同志提出了“两个大局”的设想：一个大局，就是东部沿海地区加快对外开放，使之较快地先发展起来，中西部地区要顾全这个大局。另一个大局，就是当发展到一定时期，比如本世纪末全国达到小康水平时，就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要服从这个大局。我国地域辽阔，人口众多，生产力不发达，要在一个时期实现同步富裕、同等富裕是不现实的，必然会有的先富起来，有的后富。在发展战略布局上，必须有全盘的构想。自此，东、中、西部地区经济发展和居民收入差距急剧扩大，沿海地区全面开放，加大了投资力度，外资也纷纷涌入，经济进入高速发展期。

自 1989 年江泽民同志任总书记以来，中国共产党第三代领导人更加关注地区经济发展差距问题。

在“八五”计划和“1991 年—2000 年十年规划”中具体提出了地区经济发展的布局政策：“正确处理发挥地区优势与全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系，促进地区经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展”的方向发展。但在执行过程中“向东倾斜”发展战略仍在各方面占主导地位。地区经济发展差距与居民收入差距仍然呈急剧扩大趋势，引起了社会各界的关注。 1994 年 1 月 17 日中国社会科学院的两位学者发表专文《警惕！地区经济发展差距已经越过警戒线》，建议“适度调整向东倾斜发展战略，加大西部开

发力度，逐步实施地区经济协调发展战略”。此文受到了党中央的高度重视，也受到了八届四次全国人大会议和八届四次全国政协会议代表的普遍关注和重视。

1995 年 10 月中国共产党的十四届五中全会通过的《关于国民经济和社会发展‘九五’计划和 2010 年远景目标纲要》的决议中指出“:从‘九五’计划开始,要逐步地、积极地解决地区差距扩大的问题，实施区域经济协调发展战略。”同时这个决议还提出了在今后一个相当长的时期内“要更加重视和支持中、西部地区的发展；要实施有利于缓解差距扩大趋势的方针政策；要适当调整原有区域经济发展战略；要逐步加大解决东、西部地区差距扩大问题的工作力度；要积极创造条件朝着缩小东、西部地区差距的方向努力”的战略部署。自此，国家加大了对中、西部地区的投资力度和项目安排，导致 1996、1997 两年地区经济发展差距呈缩小趋势。

在 1997 年 9 月 12 日召开的中国共产党第十五次全国代表大会上，江泽民总书记所作报告的 10 个部分中，先后有 3 个部分郑重地谈到了地区发展差距问题，可见中国共产党第三代领导人对这个问题的重视程度。

在党的十五大对地区发展差距的报告部分中，在回顾过去 5 年的工作时，江泽民总书记谈到了三个判断：一是东部地区经济快速增长，中、西部地区经济发展加快；二是全国农村贫困人口减少了 3200 万；三是地区发展差距还明显存在。事实证明，这三个判断是客观的、准确的。正如世界银行发表的最新统计报告显示,与 20 年前相比，中国的贫困人口已经下降了一半以上，在世界上属于已经取得了很大进展的国家。但与此同时，江泽民总书记再次强调了逐步解决地区发展差距问题的重要性和艰巨性。江泽民总书记认为，“从五十年代中期我国进入社会主义初级阶段开始到现在，经过四十多年特别是近二十年的发展，

我国生产力有了很大提高，各项事业有了很大进步。然而总的说来,人口多、底子薄,地区发展不平衡,生产力不发达的状况没有根本改变”。可见，解决地区发展差距问题的长期性和艰巨性。因此，在论述社会主义初级阶段的基本路线和纲领时，江泽民同志把“由于地区经济文化很不平衡，通过有先有后的发展，逐步缩小差距的历史阶段”归纳为社会主义初级阶段的 9 大规定性之一，并且指出，社会主义初级阶段这样的历史进程，至少需要 100 年时间。这是对中国国情进行了透彻分析后得出的重要结论。

1999 年 6 月 17 日,在西安举行的西北 5 省、自治区国有企业改革和发展座谈会上，江泽民总书记郑重地指出：“现在我们正处在世纪之交，应该向全党和全国人民明确提出，必须不失时机地加快中、西部地区的发展，特别是要抓紧研究西部地区大开发。”并指出“加快开发西部地区,对于推进全国的改革和建设、对于保持党和国家的长治久安，是一个全局性的发展战略，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治意义和社会意义。加快中、西部地区发展的条件已经具备，时机已经成熟。从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置。”

1999 年 8 月中国社会科学院文献出版社出版了《跨世纪的难题：中国地区经济发展差距》一书。该书系统地论证了中国地区经济发展差距的现状，深刻分析了导致地区差距扩大的原因，提出了实施西部大开发的对策措施。该书及时地呈报给了党中央领导。

1999 年 10 月在中共十五届四中全会上，党中央高瞻远瞩地作出“实施西部大开发的战略决策”。这是一个非常及时、非常科学的重大战略决策，受到了全国人民的热烈支持，受到了世界舆论的高度评价，同时也受到了世界人民及政治家的关注和

赞赏。目前，中国人民在中国共产党的领导下，正满怀信心地奔驰在西部大开发的列车上，乘势快速前进。特别是西部地区各族人民早已作好了西部大开发的准备。

三、墨西哥农民暴动，加深了人们对地区发展差距的认识

在新兴的工业化国家和地区的经济发展中，拉丁美洲的墨西哥一直受到人们的赞誉，甚至在经济学界有人把拥有 197.3 万平方公里面积的墨西哥称为拉美的“四小龙”之一。但是到了 1993 年底，墨西哥恰帕斯地区农民暴动的枪声打碎了人们的某些幻觉。虽然墨西哥政府动用了种种手段才算把农民暴动平息了下去，但是此事给人们的刺激太深刻了。当人们翻阅了大量的资料后，才得知恰帕斯地区位于墨西哥这个“仙人掌之国”的南部，与另一个叫做危地马拉的国家相毗邻。资料表明，在 1984 年—1989 年期间，墨西哥最贫困人口在全国人口中所占的比重年均增长 6.3%，到 1993 年已达 1700 万人，占墨西哥人口总数的 19%。在财富的分配上，一极是不到 10% 的富人占有 90% 以上的国民财富，另一极是占人口大多数的贫民，尤其是印第安土著人处于极贫状态，大多数农户没有土地，缺少住房，缺乏营养，文教卫生和用水用电条件都很差。在农民暴动的前一年即 1992 年，墨西哥的人均国民生产总值是 3950 美元，其中首都墨西哥城地区的人均国民生产总值水平是 5000 美元以上，而恰帕斯地区的人均国民生产总值水平仅为 1500 美元。根据中国社会科学院科研人员的考察，恰帕斯地区的土著人每天收入不到 5 美分，成为墨西哥最为贫困的 68% 的农村人口中的赤贫者。由此而导致该地区在卫生教育等基础设施和在住房供电供水等社会设施方面的落后，因而成为了墨西哥最贫困的地区之一。这种社会矛盾长期积累，终于导致在 1993 年底爆发了农民武装暴动，并且发生了执政的革命制度党总统候选人及该党总书记先后被刺杀的恶性事件。

时隔不久，1994 年 5 月，有一位世界级的著名学者对此发表了自己的见解，他就是 1980 年诺贝尔经济学奖获得者、美国宾夕法尼亚大学教授劳伦斯·克莱因，他对访美的中国记者和学者谈到此事时说：“收入分配方面的研究，对中国来说也许并不十分重要，因为中国更多地强调均富，但还是不要掉以轻心为好。举例说，我在墨西哥呆了不少时间，发现墨西哥忽视了经济均等的问题。然而 1994 年 1 月份，墨西哥的恰帕斯地区爆发了起义，该起义震动了墨西哥朝野。事件发生之前的几年墨西哥的情形是经济快速增长，大量外资涌入；然而，南部人民经济贫穷的状况被忽视了。墨西哥财富逐渐集中到大城市地区，集中到大公司手里。尽管经济发展很快，但是他们不善于注意收入分配的均等问题，因而导致政治和经济危机的出现。综上所述，中国应非常小心谨慎地摸索前进，中国的经济大师们要时时衡量各种趋势的出现。中国的决策者应注意收入分配的问题，不可掉以轻心。”克莱因的这些话的确是发人深省的。

同时人们也开始对自 60 年代以来流行的“倒 U 型假说’的理论产生了怀疑。“倒 U 型假说”又被称为“库兹涅茨曲线”即“倒 U 型曲线”,它的发明者是 1901 年生于俄国，后移居美国的经济学家库兹涅茨。他在分析了收入分配与经济增长的关系及收入分配结构的变化趋势后，提出了著名的“倒 U 型曲线’的假说，即在经济增长初期收入分配不均等，当经济增长达到一定水平后，收入分配逐步趋于平等。后来，经济学界又把该假说运用到分析地区发展差距上面，认为该假说的主要内容也描述了国家经济发展与区域差距的运动轨迹，即随着国家经济的发展，区域间增长的差距呈类似倒“ U ”型的三个阶段的变化：第一阶段即在国家经济发展初期，随着总体经济的增长，区域发展差距呈逐渐扩大的状态；第二阶段即区域发展差距保持稳定的状态；第三阶段即国家经济进入成熟增长阶段后，由于发达地区经济增

需要全本请访问 www.ertongbook.com

长的波及效果而拉动落后地区的增长，因此区域发展差距状况逐渐缩小。对于这一假说，有人讲许多发展中国家在人均国民生产总值从 100 美元到 1000 美元的转变过程中已证明了该假说第一阶段的描述的正确，但是该假说的第三阶段，还没有人能拿出足够的证据来证明其正确性。其实，迄今为止，即使在“倒 U 型曲线”发明者所居住的美国也没有得到充分的证明。例如，1997 年 9 月 29 日路透社公布了美国人口局的报告，该报告说，自 1967 年以来，美国最富家庭的收入增长了 46%，中等家庭的收入增长了 15%，而贫穷家庭的收入增长了 14%。如果用 1996 年与 1995 年相比，扣除通货膨胀因素，美国中等家庭收入上升 1.2%，达到 35492 美元；而最富的美国家庭收入增长 2.8%，达到数亿美元；最穷的美国家庭的收入只增加了 57 美元，此类家庭的人口为 3650 万，占美国总人口的 13.7%，以至于路透社用了这样的报道标题，即“美国富人越来越富，穷人没有多大起色”。这再一次说明了，在常青的生活之树面前，灰色的理论是苍白无力的。

事实教育了我们，地区经济发展差距，在资源配置规律的自发作用下，各种要素决不会主动去为缩小或消除地区发展之间的缺口而进行配置，在这种情况下，国家和政府的作用是十分重要的。因此，人们看到，在中国共产党的十五大报告中，在论述经济体制改革和经济发展战略时，江泽民总书记用了 320 个字阐述了促进地区经济合理布局和协调发展，从多方面努力，逐步缩小地区发展差距的思路。在区域经济协调发展思路中制定了 5个战略措施，即东部实现更高水平的发展；中、西部发挥资源优势和发展优势产业；国家加大对中、西部的支持力度；进一步发展东、中、西部地区之间的多种形式的联合和合作；积极帮助少数民族地区发展经济。上述的战略措施不仅是科学的，而且也从一个侧面反映了中国共产党对理论和实践把握的成熟程

度。

总之，在中国共产党的历史上，从来没有像十五大这样对地区经济发展差距问题如此重视。这从一个侧面反映了中国共产党的成熟程度。同时历史的发展也告诉了我们，中国共产党具有解决任何难题的能力，因而其制定的战略措施的实现程度也是可信的。缩小地区经济发展差距的难点之一是农村剩余劳动力的转移，但自我国实行经济体制改革以来，我国农村劳动力就业比重从 71% 下降到 50% 只用了 18 年,而类似的结构变化,韩国则用了 20 年（1950 年—1970 年），菲律宾则用了 30 年（1950 年—1980 年),美国则用了 50 年（1820 年—1870 年),日本则用了 60 年（1870 年—1930 年）。由此我们可以预见，在把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪的关键时刻，再多的难题也会逐步得到圆满解决，经过努力，地区差距持续扩大的问题完全有把握能够合理解决，共同富裕的愿望终究会变成美好的现实。

四、为了地区发展，共和国一直在积极行动

自 1978 年底我国实施改革开放政策以来，为了贯彻落实各个时期的区域发展战略，中央相应地作出了一些改革部署，并提出了一些指导思想和措施。

80 年代初，中央确立了以提高宏观经济效益为主要目标的指导思想，明确了“效率优先、兼顾公平”的地区生产力布局原则。一方面,按东、中、西三大地区有重点、分阶段、求效益、有步骤地展开布局，向东部地区适度倾斜，并采取优惠政策，鼓励沿海地区走向国际市场，参与国际交换和国际竞争，发展外向型经济,进而带动中、西部地区经济发展;另一方面,逐步将能源、原材料建设的重点转移到中部地区，并积极开发西部地区，鼓励东部地区先富起来，从而对中、西部地区产生激励和示范效应。为此，在经济计划管理体制、财政体制、投资体制、对外开放战略、

扶贫体制及经济联系等方面进行了一系列改革。

第一，在经济计划管理体制的改革方面。“六五”计划时期以来，中央向地方下放了一些管理经济的权限，如国家逐步下放了建设项目的投资审批权，简化了建设项目的投资审批程序，扩大了地方政府的投资权，使地方政府可以在国家核定的投资范围内，自主地调整投资方向和结构。各地方政府在计划、财政、信贷、外贸、投资等方面的权限不断扩大，预算外资金、银行贷款和利用外资等渠道不断增加。随着放权让利范围的不断扩大，地方政府逐渐成为相对独立的投资主体和利益主体。而由于中、西部地区原有经济基础薄弱，资金缺乏，因而缺乏投资扩大再生产的能力，再加上在相当大的程度上又失去国家财政拨款投资的项目，因此导致中、西部地区建设速度下降，经济增长乏力，影响了经济发展，而东部经济发达地区原有经济实力雄厚，在放权让利的大政策下，投资热情高涨，建设速度加快，经济发展迅速，导致东、西部地区差距急剧扩大。

第二，在财政体制改革方面。中央实行的财政包干体制自80年代初实行以来，提高了地区发展经济的积极性，形成了以地方利益为核心的地区经济增长的格局。财政体制改革的核心是扩大地方的权限和实力。1980年开始实行的“划分收支、分级包干”的财政体制，是地方财权扩大的开始。1985年在第二步利改税的基础上，地方财政包干体制又前进了一步，主要表现在以税种作为划分收入的依据，并重新确定了收支范围和包干基数。财政收入按新税种划分为中央固定收入、地方固定收入和中央、地方共享收入，其结果提高了地方征税开辟财源的积极性。1988年—1989年期间，为稳定中央与地方的财政关系，进一步调动地方的积极性，国务院决定对不同地区采取“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成和增收分成”、“上解额递增包干”、“定额上解”、“定额补助”等6种办法。

地方财政包干体制的实行，使中央与地方间的财政关系发生了重大变化：一方面，它改变了过去统收统支的办法，明确规定了地方财政的责任和权利，扩大了地方财政的支配权，地方可以在一定时期内以收定支，量人为出；另一方面，地方包干制度使地方财政占国家财政收入的比重逐步增大，中央财政收入所占比重急剧下降，严重削弱了中央财政的宏观调控能力。据统计 地方财政支出由 1981 年占国家财政收入的 42.4%，上升到 1991 年的 61.2% 中央财政占全国财政收入的比重，由 1981 年的 57.6%，下降到 1991 年的 38.8%。不仅如此，地方预算外资金也由 347 亿元猛增到 2270 亿元，增长了 5.5 倍。从而改变了国家直接调控的预算内资金占主导地位的局面。

财政体制的改革使东部经济发达地区的财力大大增强，投资规模迅速扩大，经济发展高速增长；而中、西部地区原有经济基础薄弱，财源极其有限，再加上失去了中央财政的支持，财力相对减弱，财政赤字县占西部地区县（市）总数的 55%—60%，导致经济发展缓慢，居民实际收入相对下降，东、西部地区经济发展差距和居民收入差距急剧扩大。特别是“向东倾斜”的发展战略，使中、西部地区发展资金严重短缺，失去了经济发展的良好机遇。

在这种情况下，1990 年初中国社会科学院的经济学家发表专文，提出了深化财政体制改革的方向，要逐步改变财政包干制为分税制，关键是要提高中央财政的‘两个比重’，即逐步提高财政收入占国民生产总值中的比重，由 1989 年的 18.9% 逐步提高到 28% 以上；逐步提高中央财政收入占全国财政收入中的比重，由 1989 年的 33.8% 逐步提高到 55%—60%，以增强国家的宏观调控能力和调控水平[①]。这一建议受到了国务院领导人的

①徐逢贤：《县级财政体制改革的思考》，1990 年 2 月《农村经济问题》。

重视并被采纳。于 1994 年起，财政体制改革取得了突破性进展，由分税制取代了财政包干体制，经过几年来的运作，国家财政收入大幅度增长，由 1993 年的 4349 亿元增加到 1998 年的 9876 亿元,增长了 127%。中央财政收入的比重占国家财政的比重已上升到 56% 左右，国家宏观调控能力得到了增强，达到了预期效果。1999 年国家财政收入达 11354 亿元，首次突破万亿元大关。

第三,在投资体制改革方面:“六五”计划时期以来,随着沿海地区的对外开放，国家投资的重点也大幅度向东部沿海地区倾斜。“六五”计划时期，东部地区国有固定资产投资占全国的比重为 47.7%,比“五五”时期上升了 5.5 个百分点;“七五”时期占 52.3%,比“五五”时期上升了 10.1 个百分点;“八五”时期继续提高,到 1995 年占全国的 55.4%;到 1998 年仍在 52% 以上。相应的,中、西部地区国有企业投资的比重逐年下降,由“五五”时期的 57.8% 下降到“七五”时期的 47.7%，后又下降到 1995 年的 44.6%，15 年期间下降了 13.2 个百分点。严重影响了中、西部地区的经济发展，特别是使中、西部地区丧失了一次大发展的机遇，从而导致东、中、西部地区经济发展和居民收入差距的急剧扩大。自 1996 年起，国家加大了对中、西部地区的投资力度,1998 年上升到 48%以上,增加了 3.4 个百分点,从而导致 1996、1997 两年地区差距有所缩小，但绝对额差距仍在扩大 。

与此同期，国家在财政、税收、信贷和管理权限等方面给沿海地区以更多的优惠和自主权，使沿海省、市，特别是沿海特区和开放城市的经济得到了高速增长，而中、西部地区由于资金严重不足,基础设施落后,严重影响了经济的发展,使中、西部地区丧失了一次大发展的机遇，从而也深刻影响到中、西部地区市场的开拓和整个国民经济的发展速度，导致了东、西部地区差距急

剧扩大。

第四，在对外开放战略方面。自 80 年代初实施沿海地区经济发展战略和对外开放战略以来，沿海地区率先走向国际市场，并实施分阶段、分层次的开放战略，各级政府对开放地区实行了一系列特殊的优惠政策，有力地促进了经济特区一沿海开放城市一沿海开放地带一沿海经济技术开发区的多层次、多渠道、全方位开放格局的形成，在这块拥有 130 多万平方公里、4.8 亿多人口的沿海地带，大大加快了现代化进程，形成了沿海“新月形”经济高速发展带。在这种背景下，我国的对外开放也迈出了坚实的步伐：

1980 年 8 月，国务院批准深圳、珠海、汕头、厦门为经济特区；1988 年 4 月，又划定海南岛为海南经济特区并建省，至今我国已有 5 个经济特区。

1984 年 4 月，进一步开放了大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、上海、宁波、南通、温州、福州、广州、湛江、北海等 14 个沿海开放城市。

1985 年 2 月，决定把长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦、漳、泉三角地带辟为开放范围，并把辽东半岛、山东半岛、京津塘地区列为开放地区。

1987 年后，我国又先后建立了大连、天津、烟台、青岛、上海外高桥、张家港、宁波港、福州、厦门象屿、海口、广州、汕头、深圳福田和沙头角、珠海等 15 个保税区。

1992 年 3 月，先后开放了黑河市、满洲里、绥芬河、晖春市、伊宁市、塔城、博乐、凭祥、东兴镇、河口、畹町、瑞丽、景洪等 13 个内陆沿边市镇为对外开放口岸。

1992 年 7 月，又进一步开放了重庆、武汉、芜湖、南昌、合肥等 5 个长江沿岸城市和哈尔滨、长春、吉林、石家庄、太原、郑州、呼和浩特、成都、西安、兰州、长沙、西宁、银川、乌鲁木齐、南宁、

需要全本请访问 www.ertongbook.com