

■ 区域经济

论我国区域经济均衡发展的公共财政政策选择

孙 兴 全

(武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 孙兴全(1965-)男,湖北武汉人,武汉大学商学院讲师,博士生,主要从事社会主义经济理论、中国经济改革与发展研究。

[摘 要] 近年来,我国区域经济发展不平衡、区域差距不断扩大的问题仍未得到有效的解决,影响国民经济的协调发展和人民整体福利的增进。市场选择和近年来实行的公共政策特别是财政政策的结果,使区域的非均衡发展具有一定的必然性。要解决区域经济发展中不平衡问题,迫切需要国家制定切实有效的公共财政政策促进区域经济的协调发展。

[关键词] 区域经济;统筹区域发展;财政政策;公共财政

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)03-0318-06

统筹城乡发展、统筹区域发展是落实以人为本的发展理念、实现共同富裕的必然选择,也是我国目前区域经济极为严重、非均衡发展的现实对我们提出的要求。笔者认为,市场选择和近年来实行的公共政策特别是财政政策使区域经济非均衡发展具有一定的必然性。改革开放 20 多年来,我国经济持续快速增长,但区域经济发展不平衡、区域差距不断扩大的问题仍未得到有效的解决。如果这种不平衡过大,将会对人民的整体福利的增进、国民经济和社会发展、民族团结和政治稳定产生极大的消极影响。为了防止城乡发展、区域发展、经济社会发展失衡等现象扩大,迫切需要国家制定切实有效的公共财政政策促进区域经济的协调发展。

一、市场选择条件下区域非均衡发展趋势加速的必然性

新古典经济学的空间均衡论认为,市场价格机制能够使区域间的收入均等化,实现区域经济均衡增长。如,索罗一斯旺增长模型得出这样的结论:在生产要素自由流动与开放区域经济的假设下,随着区域经济增长,各国或一国内不同区域之间的差距会缩小,区域经济增长在地域空间上趋同,差距呈收敛之势。美国经济学家威廉姆森(Williamson, 1956)也认为,在要素具有完全流动性的假设下,区域收入水平随着经济的增长最终可以趋同。

然而,20 世纪 50 年代以来,发达国家内部以追求经济高速增长为目标,把大量资源和要素集中投入到经济发展条件较好的区域,经济高速增长的结果,不仅没有缓解反而加剧了发达区域与欠发达区域之间的两极分化。中国区域经济发展的现实也未应证新古典经济学的空间均衡论。改革开放以来,我国经济增长也伴随着极其明显的不平衡性,区域间发展反差更加突出(见表 1)。

经济发展差距巨大且呈不断扩大趋势,必然导致社会发展差距。以各地文教娱乐、医疗保健支出、科技事业支出为例,2001 年,东部城乡居民人均文教娱乐支出分别相当于中部和西部的 1.56 倍和 1.80 倍。城乡居民人均医疗保健支出东部地区分别相当于中部和西部的 1.60 倍和 1.72 倍。

区域发展差距拉大和两极分化表明仅靠市场的力量已经很难解决所有的区域发展问题。对此，部分经济学家提出了很有见地的区域经济不平衡增长理论。

缪尔达尔 (Myrdal 1957) 的“循环积累因果理论”指出，市场作用倾向于扩大区域差距，一旦差距出现，则发达区域会获得累积的竞争优势，使欠发达区域不利于经济发展的因素越积越多。赫希曼

表 1 东、中、西三大区域人均 GDP 实际差距

年份	1980	1990	2002	2005
东部人均 GDP 相当于中部的倍数	1.53	1.62	2.08	2.05
东部人均 GDP 相当于西部的倍数	1.8	1.69	2.63	2.62

说明：2005 年资料系根据各地“十五计划”汇总资料计算，不代表实际差距。

资料来源：历年《中国统计年鉴》连志明、武建忠主编：《中国国力报告》。

(Hirschman 1958) 的“核心—边缘理论”也认为，核心区的发展会通过涓滴效应在某种程度上带动外围区发展，但同时，劳动力和资本从外围区流入核心区，加强核心区的发展，又产生极强的扩大区域差距的极化效应。要缩小区域差距，必须加强对欠发达区域的援助和扶持。

新经济地理学的主要代表美国经济学家克鲁格曼 (P. Krugman) 等通过不完全竞争市场结构下的规模报酬递增模型，也得出了先发地区具有发展优势的结论：一个经济规模较大的区域，由于前向和后向联系，会出现一种自我持续的制造业集中现象，经济规模越大，集中越明显。

运输成本越低，制造业在经济中所占的份额越大，在厂商水平上的规模经济越明显，越有利于聚集，“中心—边缘”结构的形成取决于规模经济、运输成本和区域国民收入中的制造业份额。

马丁 (Martine 1999) 则强调区位竞争中的外部性问题。在最初的区位竞争中获胜的区域对其它企业具有较大的吸引力，参与最初区位竞争的第一个企业虽然可以获得较大的财政激励，但随后的其它企业却能够从该区域的产业聚集形成的外部经济中获益。对在区位竞争中获胜的区域而言，更重要的利益在于为随后进入的厂商提供了一个良好的环境。在同一区位的厂商数目会随着外生的相对成本优势和内生的聚集优势的增加而增加。

笔者认为，以上理论从不同角度说明区域发展差距形成的原因，对中国区域发展差距的现实状况也有相当的解释力。不可否认，发达地区的快速发展对欠发达地区具有一定的带动作用，即所谓的涓滴效应是客观存在的。但是，这一效应远低于发达地区得到的包括规模效益、外部性在内的优势累积作用，而且，这种优势累积的结果是产业不断向发达地区聚集，欠发达地区资源不断向发达地区流动，加剧了“穷者愈穷，富者愈富”极化效应。具体考察我国区域差距扩大的原因，在市场经济条件下，发达地区赢得生产要素市场竞争的主动权，再以生产要素的聚集促进硬环境建设，优势累积越来越大。与此同时，欠发达地区一般都存在自然环境较差、观念落后的不足，加上过去我国对东部实行了一系列优惠政策，使中、西部欠发达地区失去了发展的先机，在市场机制的作用下，劣势累积也越来越大。在这一过程中，经济重心不断东移，产业日益向东部聚集，资源不断被东部吸纳，区域之间经济和社会事业发展差距也不断扩大。

二、对我国区域财政政策的反思

区域经济政策，是政府为了实现一定时期的区域经济发展目标，根据区域经济发展差距而制定的旨在促进资源在空间的优化配置、控制区域间差距过分扩大、以协调区域经济关系的一系列措施和手段的总和。政府制定和实施区域经济政策的目的是纠正市场机制造成的国民经济空间结构的某些缺陷，以达到经济增长和区域经济均衡发展两个相互关联的总目标。区域经济政策从其所采取的政策手段来看，它主要包括区域财政政策、区域金融政策、区域产业政策、区域外贸政策等。区域财政政策能从指导资源宏观配置、产业空间布局的实施、区域经济格局的形成等多方面发挥作用，能有力地打破欠发达地

区陷入的劣势累积的恶性循环,增强其自我发展的能力。然而,我国各项改革开放政策的出台基本上都采取了由沿海向内地逐步展开的梯度推进方式,区域财政政策也是如此。这种推进方式给东部沿海地区带来了明显的先发优势。东部优先发展战略的实施极大地促进了东部地区的快速发展,但同时也拉大了与发展相对滞后的内陆地区的差距。

(一)“包干制”和“分税制”对我国区域发展不平衡的影响

20世纪80年代以来的区域财政政策,相当程度上带有非均衡发展战略的特点,即财政政策上支持东部沿海等地区优先发展。1980年开始,实施“划分收支,分级包干”的地方财政包干政策。在财政包干体制下,原有经济基础和经济实力对地方财政的收支能力有至关重要的影响,这更加有利于沿海发达地区的发展。实行包干体制10余年来,沿海10省市(不含广西、海南)财政支出在全国地方财政支持的比重上升了3个百分点,而内地省区的比重均成下降态势。

我国现在实行的分税制,是1994年财政体制改革以后确定下来的。分税制改革也遗留了一些问题。从收入方面来讲,改革开放以来,东部地区的经济发展是远远快过西部地区的,而有些地区的税收没有完全做到应收尽收,其税收增长和经济增长并不匹配,这样就使很多收入留在了当地,没有集中到中央政府手中,使中央政府没有办法筹集更多收入转移到中、西部地区去。在支出方面,分税制改革之下存量格局没有调整,而是只对增量进行调整,没有按区间的公共服务支出基本均等化的要求来重新配置财政资金。

(二)我国区域财政政策对区域发展差距影响的具体分析

1. 税收政策

我国税收优惠政策、税收结构、城乡二元税制均不尽合理,事实上对区域发展差距起了推波助澜的作用。

(1) 税收优惠政策。一是区域性优惠政策偏重于东部发达地区,产业导向薄弱,不能充分体现产业政策要求,也不利于中、西部经济的发展。二是对外资企业实行各种税收优惠,给予外资企业超国民待遇。这些优惠形成了投资偏向、强化了地区不平衡发展格局。区位优势是国际直接投资中最重要的优势之一。东部沿海地区和一些基础设施齐全的大中城市本身具有较大的国际投资吸引力,税收倾斜政策则进一步造成了外资在这些地区和城市集中的趋势。现行的税收倾斜政策在事实上对东部与中、西部地区经济社会发展不平衡产生了重要影响。

(2) 城乡税制不统一。现行税制是城乡二元税制,在城市和农村实行两套不同的税制,征税的基础、税率的设计都是分头来考虑。在城市,无论是对个人收税,还是对企业收税,都是需要扣除一定的成本之后对纯收益征税的;但在农村,比如农业税,实际上就是对农民的总收益征税。综合权衡,它比城镇人口缴纳的税率要高。2002年东部地区非农产业比重达到了90%,非农人口比重也是发达地区大大高于欠发达地区。这说明,城乡二元税制客观上加重了欠发达地区的负担,削弱了欠发达地区特别是其广大农村地区的发展能力。

(3) 税收结构。我国税收结构也不利于欠发达地区的发展。特别是具有税收转嫁特点的资源税和部分初级商品税与附加值高的深加工品税,税收关系不顺,应由资源消费者承担的资源税较低,内地贫困地区向沿海发达地区转移产业收益,形成原料输出地与产品加工地之间的类似于内部“殖民地”关系。

2. 行政收费制度

按照现行的财税管理体制,社会公共事业的一部分投入采取税外加费的办法解决,并且长期以来对这些行政性收费没有纳入预算管理,缺乏必要的监控管理措施。行政收费对欠发达地区的发展能力的挤压主要表现为三个方面:一是对农民实行的各种收费,对农业人口比重较大的欠发达地区农村经济发展产生了极大的消极影响;二是发达地区对外来人口的各种收费实际上从欠发达地区转移走了巨大的收入;三是财源薄弱的欠发达地区对行政收费的依赖更大,一些地方财源萎缩,财政吃紧,给部门下达收

费罚款指标,严重削弱了当地企业和个人发展经济的能力,恶化了地区发展的软环境,形成了越穷越收,越收越穷的恶性循环。

3. 转移支付政策

我国财政转移支付规模上还不够大,制度上也不够规范,财政转移支付模式单一、转移支付标准不合理、转移支付资金管理不规范、专项补助政策导向不突出。随着分权化过程,中央财力一度相对下降,对贫困地区财政转移支付能力在下降,对促进中、西部区域经济发展实施力度小,未能解决历史原因造成的地区财力分配不均和公共服务水平差异大等问题。2002年地方财政支出全国人均均为1189元,在转移支付以后尚有11个省区人均支出仅在1000元以下(《21世纪经济报道》2003年11月7日),也可以说公共财政提供的公共产品和公共服务均等化原则未能充分体现出来。这导致内地贫困地区在全国经济格局中始终处于不利的地位。

4. 财政支出政策

我国中、西部地区不但存在着地方政府财力不足问题,而且财政支出结构也很不合理,主要表现为:一是行政管理支出比重普遍高于全国平均水平,“吃饭财政”的问题更为突出;二是财政用于基本建设、城市维护、科教文卫等公共项目的支出严重不足,造成中、西部地区经济落后,而东部与中、西部地区之间经济发展差距拉大的原因之一就是整体科技水平不高、基础教育滞后、劳动者素质偏低;三是1994年分税制改革以后,中、西部地区财力更加不足,而财力分配同样存在着偏向城市的问题,县乡财政收入相对较少,并且税收很不稳定。然而,县乡财政又要承担包括基础教育、卫生保健等的支出。现在一些县乡财政比较困难,更加难以保障在基础教育、基础卫生保健方面的投入,使同一省内区域之间的发展也存在严重的不平衡。

5. 区域投资政策

目前,区域投资政策是有利于东部经济发达地区而不利于中、西部欠发达地区的。由国家投资加强基础设施建设,诸如解决交通运输、邮电通讯、供电、供水、住宅等方面,欠发达地区得到的支持明显不如发达地区,形成了基础设施、产业配套条件的较大落差,不利于欠发达地区吸引国内外投资。以利用外资为例,2002年东部地区的外资依存度相当于中部地区的8.25倍,西部地区的7.37倍,与1990年相比,差距分别扩大了4.56倍和3.44倍。

在工业投资和工业企业布局方面,离谋求区域经济增长和区际经济相对均衡发展的要求也相差较大。我国的工业区域布局具有“南轻北重、东轻西重”的基本特征。东部地区以轻型或轻重混合型产业为主,中、西部地区则主要以重型产业为主。产业结构性差异往往会导致地区间经济产出水平的巨大差距。另外,在渐进式的市场化改革中,国家先放开了消费品市场,消费品价格由市场决定,而对能源、原材料的价格实行严格控制。由于东部地区是我国主要的消费品生产基地,中、西部地区是我国重要的能源和原材料输出基地,于是东部向中、西部高价输出制成品,而中、西部则向东部提供廉价的能源和原材料。这种产业布局和区位分工决定了中、西部与东部存在着不平等交换。

三、我国区域财政政策的选择

要统筹区域发展,其实质就是要缩小地区发展差距,实现区域之间平衡发展,共同发展。理论和现实都说明市场选择无法克服区域差距过大且越来越大的问题。因此,区域经济发展宏观调控离不开区域政策。我们只有正视我国区域经济发展不平衡的现实,重视区域经济发展的严重失衡问题,注重运用经济政策特别是财政政策对经济发展进行宏观调控,才能促进区域经济的协调发展,达到兼顾经济增长和区域经济均衡发展的两方面的要求。

(一) 实行公平的、扶持欠发达地区的税收政策

不同的税收政策会影响区域经济发展的投资环境和投资吸引力,影响地区财政收入和企业负担。

就我国的现实而言,迫切要解决地区之间、城乡之间税制公平的问题,要扭转税收政策偏向发达地区的倾向。

第一,调整不合理税收优惠政策。在区域税收优惠方面,中央政府在统一税法的前提下,应当对经济发展落后区域尽可能多给一些税收优惠,而不是相反。在产业税收优惠方面,要运用税收优惠政策鼓励研究和开发、鼓励内外资企业投资中、西部,并适当降低税率;通过行业税收优惠落实对区域的优惠,扶持落后区域有关产业的发展,推进欠发达地区的经济发展;税收优惠政策的重心放在基础设施、交通运输、能源和原材料产业以及高新技术产业等,使中、西部地区形成一些资源开发、资源加工和附加值高、技术含量高的比较优势行业;针对我国西部地区旅游资源拥有量大、开发利用价值高的特点,国家应制定更加优惠的税收政策,对西部地区旅游业及其相关产业给予更多、更大的扶持。

第二,调整税制结构,适当提高由资源消费者承担的资源税税率。这有利于自然资源丰富的中、西部地区。

第三,改革农业税制度,实现统一城乡税制的目标。全面取消农业特产税、农业税,建立城乡同等税收的统一税收制度。因为欠发达地区一般农业和农业人口比重较大,统一城乡税制更有利于欠发达地区卸下一些包袱,加快发展。

第四,利用税收手段吸引优秀科技管理人才到欠发地区创业。实行吸引人才的个人所得税优惠政策;对技术成果转让、技术服务所得减税;对能产生经济效益和社会效益的科研成果和科研投入,实行一定程度的税收优惠和减税政策。

(二) 规范行政收费制度

欠发达地区面临的收费压力更大,乱收费的危害更烈。现在过多、多滥的行政收费恶化了欠发达地区的投资环境,削弱了企业和个人投资积极性和再生产能力,也使欠发达地区的应得收入相当部分转移到了发达地区。规范行政收费制度,有赖于地方财政状况的改善、政府精简机构、约束投资冲动,合理利用财源,同时要加快税费改革步伐,正税压费,加大对乱收费的处罚力度。对外来人口的一些收费要尽快取消。还应通过农村公共品的财政供应来减轻对农民收费的压力。

(三) 加大转移支付力度,调整转移支付政策

转移支付政策的调整,要突出财政转移支付制度对促进落后区域经济发展,缩小与发达区域的经济差距的重要作用。

第一,要按全国基本公共服务标准均等化来确定转移支付规模。以此标准衡量,无疑应加大中央财政对中、西部地区的转移支付数额。因此,要增加对财力较薄弱的落后地区的税收增量返还;也应将财政专项补助的重点转向中、西部落后地区,主要用于公共物品的供给和跨地区性公共物品的联合提供上,改善其基础设施状况,提高教育水平,完善社会保障制度;还应使用特殊性转移支付政策,增加民族地区的定额补助。

第二,加强改变转移支付制度的立法,保证上级政府依法向下级政府按时足额转移支付。

(四) 加快欠发达地区财政公共化改革步伐,调整和优化财政支出政策,优化支出结构

公共财政为市场提供服务,是通过财政支出来完成的。调整财政支出政策,目的是通过改善中、西部地区政府的财政支出结构,致力于提高公共服务水平。

因此,要促进中、西部地区的经济发展,就必须首先调整财政支出政策,优化支出结构。一是压缩行政经费支出,减轻财政负担。二是加大财政对科技、教育等社会事业支出力度。三是国家要根据经济社会发展阶段的变化,调整国民收入分配结构,改变国民收入分配中的城市偏向,在农村实行公共财政。农村科教文卫、基础设施、环境保护、公益事业、社会保障等方面的公共品或准公共品支出,各级财政都应纳入自己的预算,不应在农村再行摊派。

(五) 调整区域投资政策,改善投资环境,增强中、西部地区吸引投资能力

加大对落后区域,尤其是贫困地区的资金投入,调整区域投资政策,改善中、西部欠发达地区的区域

投资环境,可以提高其经济实力,缩小区域经济发展差距。

第一,国家要加大对中、西部地区基础设施建设的投资,将财政投资的侧重点放在解决制约中、西部地区经济发展所面临的能源、交通、通讯、农业等方面重大基础建设项目投资不足的问题,优先考虑中、西部地区投资环境的改善。

第二,改革财政投融资,建立多元化的投融资机制。

第三,要将改善中、西部地区投资环境与扶持旅游开发、扶贫开发结合起来,并利用政府采购制度支持中、西部地区的经济发展,并利用政府采购制度支持中、西部地区的经济发展,增加对西部的政府采购支出,重点加大对西部基础设施建设和生态环境保护的政府采购,以扩大西部需求。

[参 考 文 献]

- [1] 张 馨. 财政公共化改革 [M]. 北京:中国财政出版社, 2004.
- [2] 郝寿义, 安虎森. 区域经济学 [M]. 北京:经济科学出版社, 2004.
- [3] 连玉明, 武建忠. 中国国力报告 [R]. 北京:中国时代出版社, 2005.
- [4] 江世银. 论区域财政政策对区域经济发展的影响 [J]. 贵州财经学院学报, 2003 (1).
- [5] 张泽荣, 李晓林. 我国区域经济发展现状与财政对策 [J]. 经济与管理研究, 2004 (9).
- [6] 国家统计局课题组. 我国区域发展差距的实证分析 [J]. 中国国情国力, 2004 (3).
- [7] 许耀明. 中国基本国情与发展战略 [M]. 北京:人民出版社, 2001.

(责任编辑 邹惠卿)

Public Finance Policy Balanced Development in China's Regional Economy

SUN Xing-Quan

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: SUN Xing-Quan (1965-), male, Lecturer, Doctoral candidate, Wuhan University Business School, majoring in Socialist economics and Chinese economic reform and development.

Abstract: In recent years, the problems have not been solved effectively that Chinese region economy makes unbalanced development and the disparity in different regions is getting enlarged, and these have effected the coordination development of the nation economy and the promotion of the peoples' welfare. The results of the market selection, the public policies and especially the finance policy that have been carried out recently make it inevitable that the region economy has made unbalanced development. To solve those problems, it is urgent that the government should carry out the public finance policy in promoting the coordinate development of region economy.

Key words: regional economy; orchestration in regional development; finance policy; public finance