

关于促进东西部地区经济协调

发展的若干政策问题

魏后凯

本文重点探讨了中央政府促进东西部地区经济协调发展的几个政策问题，认为缩小地区经济发展差距既需要依靠各级地方政府的努力，更需要中央政府在财政、信贷、投资和税收优惠等方面给予有力的支持。针对国家在扶持落后地区经济发展方面存在的问题，文章提出了中央区域政策调整的着力点：1. 科学确定国家经济开发区域；2. 建立国家区域共同发展基金；3. 实行企业投资补贴制度；4. 设立国家区域协调发展委员会；5. 制定地区经济协调发展法。

作者：魏后凯，副研究员，现在中国社会科学院工业经济研究所工作。

一、要正确对待当前我国东西部地区的差距

当前，我国地区经济发展的不平衡主要

表现为东西差距的扩大。自 60 年代中期以来，我国的的东西部差距就一直在不断扩大。1965 年，我国沿海与内地间人均国民收入的相对差距为 22.5%，到 1980 年已提高到 37.6%，1988 年又提高到 40.5%。在 3 年治理整顿期间，虽然沿海与内地间人均国民收入的相对差距略有缩小，但之后又呈现出急剧扩大的趋势（见表 1）。从 1990 年到 1994 年，沿海与内地间人均国内生产总值的相对差距由 40.6% 迅速提高到 50.1%，4 年内扩大了近 10 个百分点（见表 2）。近年来，由于沿海地区经济增长速度明显快于中西部地区，东西部差距进一步扩大。1995 年东部地区农民家庭人均纯收入比上年增长 28.5%，中部和西部地区分别比上年增长 25.1% 和 21%。其结果，东、中、西部地区农民家庭人均纯收入之比由上年的 1.88 : 1.27 : 1 提高到 2.0 : 1.3 : 1。

表 1 我国沿海与内地间人均国民收入相对差距系数

	1952	1957	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1990	1991	1992
沿海人均收入(元)	118	169	213	258	325	497	897	1429	1650	1848	2322
内地人均收入(元)	85	126	165	187	211	310	552	850	1016	1079	1268
相对差距(%)	28.0	25.4	22.5	27.5	35.1	37.6	38.5	40.5	38.4	41.6	45.4

注: 相对差距 = (大值 - 小值) / 大值 × 100%。

资料来源: 根据《中国统计年鉴》和《全国各省、自治区、直辖市历史资料汇编(1949~ 1985)》中有关数据计算。

表 2 我国沿海与内地间人均国内生产总值相对差距系数

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
沿海人均国民生产总值(元)	1683	1864	2001	2242	2812	3854	5438
内地人均国民生产总值(元)	999	1096	1188	1295	1519	1931	2714
相对差距(%)	40.6	41.2	40.6	42.2	46.0	49.9	50.1

资料来源: 根据《中国统计年鉴》中有关数据计算。

尽管地区差距特别是东西差距的扩大已成为一个不可否认的事实,但在最近几年的讨论中,人们对中央政府是否应该着手解决地区差距问题的看法并非一致。在各种似是而非的观点中,最有影响的是所谓的“中性”政策论。这种观点是针对过去国家实行的地区倾斜政策提出来的,主张用产业倾斜政策代替地区倾斜政策,国家对发达地区与不发达地区要一视同仁,采取不偏不倚的“中性”政策。实际上,这种观点是不主张国家对地区经济进行宏观干预与调节,由此就否定了中央政府实行区域政策的必要性。从一些发达市场经济国家的经验看,由于市场的力量会自发地诱导私人投资流向那些投资利润率较高的繁荣地区,中央政府大多采取多方面的措施,支持落后地区的经济发展,以解决地区经济发展的严重不平衡问题。事实上,在市场经济体制下,中央区域政策一般是为弥补市场缺陷而进行的逆向调节。

另一种流行的观点是所谓的“效率至上”论。这种观点认为,由于国家财力十分有限,当前国家应集中力量,重点支持那些经济效益好较的发达

地区的经济发展,等发达地区富裕了、赚够了钱,再由发达地区拿钱来解决地区差距问题。即使撇开地区差距过大可能会引起社会和政局不稳定不谈,这种观点在理论上也是难以站得住脚的。首先,人的欲望是不可满足的。从一些市场经济国家的经验看,先富裕的地区一般都不愿意多拿出钱来解决地区差距问题。即使拿了钱,也往往是有目的的,或者带有一些附加条件;其次,生活在贫民窟中的大富翁是不会有安全感的。如果一少部分地区极端富裕,与其他地区形成明显的反差,那么贫困地区的居民将会蜂拥而至,到富裕地区淘金。最终,他们有可能会联合起来,采取“剥夺”的方式,以改变社会分配的不公平。

还有一些学者认为,根据美国经济学家威廉逊的研究,国内地区差距的变动与其经济发展水平之间存在着“倒”相关规律”,即是说,在经济发展的初期,随着收入水平的提高,地区差距将逐渐扩大,然后地区差距将保持稳定,当经济进入成熟增长阶段后,地区差距最终将会趋于缩小。目前,中国正处于工业化的初中期阶段,在这一阶段出

现地区差距的扩大是正常的,因而中央政府没有必要进行过多的干预。很明显,这种观点立论的依据是不充分的。所谓威廉逊“倒 相关规律”实际上是根据少数国家的经验(24 个国家的国际横剖面数据和 10 个国家的时间序列数据)提出的一种假说(区域收入趋同假说)。从国外一些学者利用各个国家更详细的历史资料对该假说进行检验的结果看,支持与不支持假说的证据基本上各占一半。因此,把一种尚未完全得到证明的假说看作一条普遍的规律是不科学的。同时,国内地区差异的变动一般受着经济发展的内在规律性、市场的作用和政府的干预三种力量的影响,是三者综合作用的结果。从一些发达国家的经验看,国内地区差距由扩大转变为缩小的年份大都在 30 年代之后。这一时期正好是西方市场经济由自由放任转变到政府干预的时期。许多国家在 30 年代的严重经济危机时期以及第二次世界大战之后,都纷纷制定区域政策,采用经济、法律和必要的行政手段,对产业区位和地区发展进行有力的干预,以逐步缩小地区差距,平衡地区发展。因此,那种认为随着国民经济的发展,地区差距将会自行缩小,国家没有必要通过区域政策对落后地区提供援助和政策优惠,并帮助这些地区建立一种自我发展机制,以从根本上解决地区发展不平衡问题的观点是错误的有害的。

二、建立规范化的中央财政转移支付制度

财政转移支付和区域政策是中央政府平衡地区经济发展的两个重要手段。建国以后,我国曾使用了各种不同类型的转移支付制度,如定额补助、专项补助等,但均不够规范。定额补助是中央向地方的无条件转移支付,主要用于提供地方政府预算资金。1992 年,中央财政对 18 个省和自治区提供定额补助,总额达 101 亿元。其中,80% 的补助集中在 5 个自治区和 3 个少数民族省份。改革以来,专项补助的比重有所上升,1992 年专项补助的数额,按当年价 5 倍于 1980 年的水平。1994 年

实际分税制后,为了减少推行新税制的阻力,中央采取了“存量不动,增量调整”的税收返还办法。1994 年中央对地方的税收返还和补助支出达 2337.55 亿元,1995 年又增加到 2470.62 亿元,分别占当年国家财政总支出的 40.2% 和 36.3%。从表面上看,中央对地方的税收返还数额较大,但实际上这部份财力属于中央的不可控财力。而且,根据基数法来确定税收返还的数额大小,也难以跳出地方财政包干的旧框框。因此,在现有税收返还制度的基础上,尽快建立规范化的中央财政转移支付制度是当务之急。

1. 明确划分中央与地方政府之间的事权。明确划分各级政府之间的事权是建立完善的财政转移支付制度的前提条件。目前,我国虽然已经推行了分税制,但各级政府之间的事权界定仍然含混不清。一方面,政府与企业之间的权力出现错位,“政府办企业、企业办社会”的现象仍未根本改变;另一方面,中央与地方政府职能特别是经济职能划分不够明确。中央政府仍过多地干预地方的事务,习惯于发红头文件、下指标、定任务。这样,政府间财权的划分也就缺乏科学的依据。为适应市场经济发展的需要,当前很有必要依据行政效率、决策及时性、服务能力和惯例等原则,合理界定各级政府之间的事权,特别是经济事权,并用法律的形式明文规定下来。

2. 中央对地方转移支付的规模要适中。从一些发达国家的经验看,中央对地方财政转移支付的规模一般取决于中央财力的大小和财政支出结构。例如,澳大利亚财政收入的 70% 左右集中在联邦政府,联邦对州和地方的财政拨款约占其支出的 30%。日本国税占 2/3,地方税占 1/3,但财政支出中地方占 2/3,中央只占 1/3。中央政府把从国税中获得的一半交回地方。美国财政收入的集中程度要相对低一些,联邦对州和地方的财政补助占联邦支出的比重 1978 年为 17%,1991 年仅有 11.5%。考虑到我国财政收入的集中程度不是太高,而各地区财政能力的差异又较大的实际

情况,中央对地方转移支付的规模宜大体保持在占中央财政总支出的30%左右。1995年,我国中央对地方的税收返还和补助支出占中央财政总支出的54.8%,这一比例上相当高的。然而,由于中央对各地区的税收返还基本上属于中央财政的不可控财力,中央财政可用于转移支付的财力实际上只有财政收入增量中多分的一部分以及原有的用于专项补助的资金。按照目前的“存量不动、增量调整”思路,财政部估计今后每年中央财政可以从主要共享税的增量中拿到1/2略多一些。这样的话,中央财政将需要较长一段时间才能积累起足够的财力,以建立健全的财政转移支付制度。为加快这一进程,当前可以考虑对现行的税收返还办法进行适当的调整。首先,可考虑对税收返还的增长比例进行调整;待条件成熟时,再对税收返还基数引入基数法重新进行确定。

3. 建立以横向平衡为主的转移支付制度。财政转移支付包括横向平衡和纵向平衡。前者是保证各地方政府提供的公共服务水平基本均衡而给予的补助;后者则是上级政府对下级政府的拨款。各个国家由于具体情况的不同,其转移支付的结构也具有较大的差异。美国联邦转移支付以纵向平衡为主,而加拿大和德国由侧重于横向平衡。例如,加拿大联邦政府通过平衡拨款计划纵向平衡米,而加拿大和德国则侧重于横向平衡。例如,加拿大联邦政府通过平衡拨款计划向那些财政收入能力较差的省份提供一定的拨款。各省获得平衡拨款的资格是人均财政收入的提高潜力是否低于规定的5个省平均财政潜力的标准水平。德国联邦政府则通过财政平衡机制来确保各地区生活水平相对一致。富裕的州将财政收入的一部分交入联邦财政平衡基金,再由联邦财政转移到穷的地区。如正常的转移支付达不到某一水平,联邦政府将给予补充拨款。考虑到我国中央财力有限,而地区差距又较大的特点,当前中央对地方的财政转移支付宜以横向平衡为主。

4. 转移支付的数额要根据因素法来确定。长

期以来,我国中央对地方的转移支付主要是采取基数法来确定的。基数法实际上是根据过去的历史事实和地方的谈判能力来确定补助的数额,而不管地方的财政能力和需要程度。很明显,这种体制既难以满足各地方的实际需要,更起不到鼓励地方节支创收的作用。在这方面,我们可以借鉴一些发达国家的经验。无论是横向平衡还是纵向平衡,中央转移支付的数额都应该根据因素法来确定。所考虑的因素应包括人口、人均收入、地方财政能力、城市化水平以及一些特殊的情况等。当前,可先对现有的专项补助进行分类合并,并引入因素法来确定。然后,再对税收返还引入因素法。

三、进一步充实和完善中央区域政策

改革开放以来,为促进地区经济的协调发展,国家在财政、信贷、税收以及技术信息服务等方面相对落后地区给予了较大的支持。一方面,自80年代初期以来,国家每年都投入了较大的力量来帮助贫困地区发展经济。从1980年至1994年底,中央各类扶贫投入已接近600亿元。目前中央政府每年扶贫投入仍有近百亿元,其中银行扶贫贷款46.5亿元,以工代赈40亿元,财政支援不发达地区发展资金和“三西”农业建设专项资金13亿元;另一方面,为了促进中西部地区的经济发展,1993年2月国务院作出了《关于尽快发展中西部地区乡镇企业的决定》。根据这一决定,人民银行从1993年起每年为中西部地区乡镇企业提供了50亿元的专项贷款,1994年该专项贷款又增加到100亿元。

总体上看,尽管国家在扶持落后地区经济发展方面作出了较大的努力,并取得了一定的成就,但同时也存在着一些问题。这主要表现在以下三个方面:一是受援助地区的范围不统一,缺乏科学的界定。各类扶贫投入是以国家确定的贫困县为地域单元,而乡镇企业贷款则是以中西部地区为对象。显然,把整个中西部地区作为国家扶持的对象,地理范围太大,难以取得较好的效果,况且国家也没有这么大的财力。二是扶贫资金投入分散,

难以形成一股力量。各类扶贫资金的投放大多是以单个贫困县为对象。由于贫困县的范围较小,经济力量单薄,加上中央扶贫投入大多采取层层切块的办法,因而把有限的资金分散到各地,这对于改善贫困地区的经济状况无异于杯水车薪。一些贫困地区即使摆脱了贫困状况,但仍有可能缺乏自我发展的能力。三是国家财政投入较少,绝大部分资金都是银行贷款。特别是,支持中西部乡镇企业发展的100亿元贷款属于商业贷款,而且到位率较低。国家投入的资金也大多投入在直接创办经济实体上面,而不是象一些发达国家那样作为投资补贴以吸引区内外资金。有鉴于此,笔者以为今后中央区域政策应以下几个方面进行调整。

1. 科学确定国家经济开发区域。根据农民家庭年人均纯收入和贫困人口占总人口的比例两个主要指标重新核定全国的贫困县。同时,把那些虽然达不到贫困县标准,但地区经济发展面临着许多困难,需要国家给予支持的县确定为准贫困县。在此基础上,根据地理上毗邻和经济特点相似的原则,把那些集中连片的若干个贫困和准贫困县确定为国家的经济开发区域。国家对落后地区的资金投入和政策优惠应以经济开发区域为重点。每一经济开发区域都应该至少有(或者规划有)一个经济基础较好、增长潜力较大的增长中心,以便能够带动周围广大地区的经济发展。

2. 建立国家区域共同发展基金。该基金可由中央和地方政府按比例共同筹措。基金的使用主要用于国家经济开发区域以及单个贫困县的农田基本建设、公共设施建设、教育和就业岗位培训,以及企业投资补贴。基金的来源主要包括四个方面:一是按地区的人均收入征收特别税;二是中央财政拨款,可考虑把现有的支援不发达地区发展资金、“三西”农业建设专项资金等捆起来;三是受益的各级地方政府按比例提供一定的资金;四是广泛吸收海内外捐款。

3. 实行企业投资补贴制度。从一些发达国家的经验看,中央政府对落后地区的援助大多采取

投资补贴的形式。例如,德国按人均收入的5%征收特别税,作为德国统一基金的来源。该基金对到东部地区投资的企业提供50%的联邦投资补贴。美国联邦政府为支持落后地区的经济发展,对经济开发区域符合条件的项目提供大约1/3的投资补贴。荷兰政府为鼓励工商业扩散到兰斯塔德大城市区以外的地区,对在北部和南部地区扩建的工商业企业提供10~30%的奖励金,而对新建企业提供15~35%的奖励金。借鉴国外的经验,中央政府可从前述的国家区域共同发展基金中拿出一部分资金,对在国家经济开发区域新建且符合一定条件的区内外企业提供10~20%投资补贴。接受补贴的企业必须符合经济开发区域的长期发展方向,能够为当地创造较多的就业机会,并带动一大批相关产业的发展。同时,国家应规定受补贴的企业在经济开发区域经营的最短年限。如果企业提前撤回投资,应该退还国家投资补贴。

4. 设立国家区域协调发展委员会。该委员会的主要任务是确定国家的经济开发区域,制定各经济开发区域的社会经济长期发展规划,管理和分配使用国家区域共同发展基金,并协调各部门之间、中央与地方政府之间以及各地区之间的利益。委员会的成员由中央有关部委和所涉及的地方政府共同组成,其主任可由国务院一名副总理或国务委员兼任。委员会的决策可采取投票否决的方式,委员会主任、中央各部门和地方政府各占1/3的票数。其具体办事机构可设在国家计划委员会国土规划与地区经济司,并由该司司长兼任委员会的秘书长。

5. 制定地区经济协调发展法。为使中央的区域政府做到有法可依,当前很有必要组织有关人员着手研究并制定地区经济协调发展法,以对中央区域政策的目标与原则,国家经济开发区域确定的标准,区域共同发展基金的筹措与使用,国家投资补贴制度的建立,以及区域协调发展委员会的宗旨与职能做出明确的规定。

(责任编辑:刘金成)