

有关国家欠发达地区开发中的财政制度安排及经验借鉴

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月11日 张清慧

区域经济发展不平衡具有一定的普遍性。对于欠发达地区的经济发展，各国政府都根据本国国情制定了一定的财政制度，采取了相应的财政措施，取得了一定的成效。这些制度与措施，在不同程度上反映了政府指导开发不发达地区、处理区域经济发展差距的一般规律性，在我国西部经济开发财政制度安排中可以比较和借鉴。

一、发达国家扶持欠发达地区的实践及财政制度

（一）美国西部开发中的财政制度创新

美国从18世纪末开始，对西部进行了大规模的拓殖和开发，并一直延续到二战结束后的20世纪六七十年代。在西部开发过程中，针对农业开发、工业开发和科技开发三个主要阶段，美国政府发挥了积极的制度建设和政策引导作用。在财政制度安排方面，其主要政策措施有：

1. 法制建设。美国政府于1784年、1785年和1787年分别制定了三个《土地法》，1961年制定了《区域再开发法》，1965年又制定了《公共工程与经济开发法》、《阿巴拉契亚区域开发法》，为不同时期西部的开发提供了法律依据。
2. 基础设施建设。美国政府组织了横贯北美大陆铁路线等大规模基础设施的建设，为西部农牧业、工业及科学技术的发展创造了条件。
3. 发展教育。在州政府和其他地方政府的财政支出中，教育支出居首要地位。教育事业的发展，特别是基础教育的发展，为西部开发培育了大批人才。
4. 财政投资。联邦政府在西部进行国防工业等重要项目投资，有力地带动了西部的工业化、现代化。
5. 财政转移支付。通过财政转移支付制度，将东部经济发达地区的税收收入转移到西部不发达地区，推动西部经济的发展。

（二）日本北海道地区开发中的财政制度创新

从日本北海道地区开发的实践看，政府财政制度安排主要有：

1. 财政税收优惠政策配合《北海道开发法》等法律的执行。在制定、实施北海道地区开发的法律中，政府对有关开发事业适用的财政税收制度、政策都有十分具体的规定，这使各项开发活动和

各种财政税收优惠政策的实施都有明确的法律依据，有利于保证地区经济开发项目的顺利进行，防止有关制度和政策摇摆不定。

2. 重视产业结构调整。在加强基础设施建设的同时，培育地区产业群，建立主导型产业基地。战后50年代，日本政府根据北海道综合计划，投入巨资，加强道路、港口、机场等基础设施建设，为农业、工业和旅游业的迅速发展创造了条件。80年代以来，由于经济全球化的发展及受到国际市场的激烈竞争，北海道的农林水产业、钢铁和造船业等开始衰退，于是日本通过制定“东部开发新计划”等，调整原来以基础工业和资源型工业为中心的开发方针，在北海道地区大力发展新材料工业、信息产业等新兴产业，以带动本地区的产业结构升级，推动北海道经济开发向更高层次发展。

3. 以政府投融资带动民间投资。日本在北海道设立的北海道开发公库，对扎根于北海道的特定产业经营者提供长期低息贷款或债务担保，引导民间企业向北海道地区投资。并通过推进“产—学—官”（产业界、大学和政府研究机构）联合，对富有创造力的地方自治体、民间企业和个人的开发热情予以支持。同时，促进同一地区不同开发主体之间、地区与地区之间的竞争，使开发方向及措施更趋合理。这样，使政府的投融资与民间投资有机结合，政府投融资发挥引导、示范功能，民间投资成为地区开发投资主体，两者相得益彰，共同促进地区经济发展。

二、发展中国家欠发达地区开发的实践及财政制度

不少发展中国家人口众多，国土辽阔，多民族并存，国内各地区经济发展也不平衡，区域经济差距和地区利益问题，是国家经济社会发展必须面对的难题之一。同为发展中国家，我国与这些国家不乏相似或相同之处，因而选择几个典型国家的经验进行分析，以资借鉴。

（一）巴西欠发达地区开发中的财政制度创新

巴西是南美洲面积最大、人口最多、经济最发达的国家，但各地区经济发展差距较大，其中西部、东北部和广大亚马逊河流域地区经济相对落后，甚至处于低度开发状态。巴西政府非常重视地区发展不平衡问题，采取包括迁都在内的一系列措施进行治理，取得了一定的成效。从财政制度安排的角度分析，其主要措施有：

1. 国家财政支持迁都，实施“向西进军”计划。1940年，巴西总统瓦加斯提出“向西进军”计划，通过国家经济重心西移，开发西部落后地区。1960年新首都巴西利亚建成，该计划实现了重要一步。首都内迁，大大加强了西部内陆地区与经济发达地区的联系，以首都建设为核心的基础设施，对带动西部地区经济发展发挥了重要作用。

2. 以公路为核心的大规模基础设施建设，为欠发达地区的经济开发创造了条件。从20世纪70年代起，巴西政府兴建了跨亚马逊公路及其他国道干线，把落后地区同国家政治、经济、文化中心联系起来。大规模的公路建设，带动了沿线地区的经济发展，产生了一批新兴城镇，发展为农产品、加工业等产业基地，成为该地区的经济增长点。

3. 建立经济开发区，实施财政优惠政策。巴西按地区经济特点划分开发范围，先后建立了东北部开发管理局、中西部开发管理局等多个地区开发机构。在这些开发区内，企业投资可免缴部分所得税，但投资方向要符合有关规定。

4. 财政支持建立地区经济增长极。20世纪70年代，仅在亚马逊地区，巴西政府就确立了15个“发展极”。各个“发展极”根据自己的资源特征，确立经济增长点。如以商业、工业与农牧业为一体的玛瑙斯发展极，以橡胶生产为主的阿克里发展极，以木材加工、锰矿产业和农牧业为主的阿马巴发展极等等，这些增长极成为地区经济发展的主要推动力量。

（二）印度欠发达地区开发中的财政制度创新

印度的人口规模和众多的民族，与我国非常相似。在印度，各地区在人口、面积、自然资源和经济发展水平等方面差距较大。这是由其特有的自然地理因素、历史因素和国家的地区政策体制因素共同形成的。针对地区发展不平衡所产生的问题、争论，印度政府在着手制定第四个五年计划时，提出“平衡的地区发展”等概念，表明该问题开始引起政府的重视。此后，印度政府逐步采取一些措施，以解决这些问题。在财政制度安排方面主要有：

1. 建立中央财政对落后地区的转移支付制度。在财政一般转移支付制度中，将落后地区作为一个因素来考虑。印度财政委员会将10%的中央补助资金用于人均收入低于全国平均水平的落后邦。

2. 中央对落后地区进行计划援助。如在第三个五年计划中，马哈拉施特拉邦得到的中央援助占其计划支出的19%。但这种援助在各邦之间分布也不平衡，最不发达的邦得到的援助，并不一定比较发达的邦多。此外，通过特殊地区开发计划，中央政府对山区、少数民族地区和干旱地区的开发给予援助。这类援助一般有特定的对象，如小农场主、农业劳动者等。

3. 中央在落后地区投资。中央通过在工业项目、铁路、国家公路、电信和其他基础设施项目的投资，以促进落后地区的经济发展。

4. 利用财政手段促进私人在落后地区投资。这些财政手段是由中央政府和邦政府提供的，主要包括以下种类：（1）中央投资补助。该计划从1970年开始实施，主要是对在工业落后地区的私人投资给予补助。（2）对特定落后地区的工业企业，其原材料和工业制成品在从生产地点到原材料产地、最近的铁路运输点之间运输成本的50%，由中央给予补助。（3）邦政府的鼓励措施。包括在开发地区提供廉价的水、电力，在一定时期免缴水费；在特定情况下免征财产税等。（4）在落后地区新建的企业，可免征部分所得税。

从总体上看，印度政府在缩小地区发展差距中所采取的财政税收等政策措施执行效果不够理想，尤其是其政府财政开发机构在缩小地区差距方面不是非常有效的。这一问题，值得我们注意。

三、各国欠发达地区开发中财政制度创新的共性

概括上述国家欠发达地区开发理论与实践，可以看出，其财政制度创新在以下几个方面存在相同或相似之处，具有一定的共性：

（一）缩小地区发展差距，力求区域经济协调发展的财政制度创新，具有一定的普遍性

通过有关国家的区域经济发展实践分析，一般而言，都程度不同地存在地区差距问题。越是国土辽阔，各地区自然条件差别大，多民族、多语言、多宗教并存的国家，地区经济发展不平衡的问题越突出，治理难度越大。这就说明，各国经济发展中的地区差距问题，是一个普遍的现象，国家

经济的整体发展，是在地区发展从不平衡到平衡，从新的不平衡产生到趋向于新的平衡的过程中不断推进的。因而在国家财政制度设计中，需要有专门解决区域经济发展不平衡问题的安排，特别是大国，应及时解决区域存在的矛盾和问题，将其控制在一定的限度之内，不至于因此而引起民族矛盾、地区冲突，甚至威胁到国家政局的稳定以及经济发展的大局。

（二）财政制度创新与安排以国家法律与区域经济开发计划为依据

从上述有关国家欠发达地区开发的实例可以看出，财政制度的安排都是在国家区域开发的法律中规定的，特别是在欧美等市场经济发达、法律制度较完备的国家中更是如此。同时，政府为实施区域经济开发政策，制定有详细、具体的开发计划，有的国家还制定连续执行的五年发展计划，如印度从1951年开始制定和执行五年经济发展计划等，各项财政制度安排通过这些具体的开发计划来实施。各国的执行效果表明，财政制度安排以国家法律为依据，提高了各项财政制度安排的权威性、规范性、稳定性，保证了各种制度安排的贯彻执行，以达到促进欠发达地区经济发展的目的，消除因政党轮流执政、政府更迭等因素对区域开发财政制度、政策的干扰和影响。而财政制度安排配合具体地区开发计划的实施，则有利于提高财政制度安排和各项政策措施实行的针对性，保证达到应有的政策效果。因为政府在一定时期对欠发达地区的投资、扶持是有限的，减免税等各种优惠政策执行的范围、时间和幅度等，受到政府财力等因素的制约，通过一定时期具体的地区开发计划，集中力量解决一些地区发展中的难题，如交通等基础设施、支柱产业的科技攻关等，促进欠发达地区的经济发展，提高其政策效益。否则，优惠政策过多过滥、投资和扶持政策过于分散，则很难达到其开发目的。

（三）财政制度安排的主要政策工具

在各国欠发达地区开发实践中，各项财政制度安排所运用的政策工具主要有以下几类：

1. 减免税。这是各国运用最普遍的一种政策工具。减免税所涉及的税种主要包括企业所得税、财产税等并以企业所得税为主。减免税的主要对象，是在国家划定的开发区或依法确定的落后地区投资的企业。因为欠发达地区一般自然条件艰苦，气候恶劣，交通、通讯、供电、供水、供气等基础设施落后，劳动力素质差，政府机关办事效率低，市场体系发育不成熟，其他产业的配套能力不足，因而企业投资经营成本高、利润低、风险大，如果没有政府减免税政策的配合，企业难以得到社会平均利润，以市场赢利为主要目的的企业就不会前来投资，且市场经济条件下，企业投资是区域经济开发的主体。这样，落后地区的状况就很难改观，于是减免税成为各国政府开发落后地区的有效政策工具。

2. 财政补贴。一般是对在国家划定的开发区或依法确定的落后地区投资的企业，按其厂房建设或设备成本的一定比例给予补贴。补贴的幅度各国差距较大，从10%到45%不等。对企业投资进行补贴，是一种对微观经济活动的直接干预。通过政府对特定开发地区的特定企业投资进行补贴，可以引导企业投资方向，投资于国家鼓励发展的产业、产品，有效调整地区产业结构，培养区域主导产业，提升区域市场竞争力。同时，通过财政补贴，可降低企业投资成本，增加赢利，产生示范效应，吸引更多的企业到开发地区投资，推动落后地区的经济发展。不过，以财政投资补贴的方式引导企业投资需要规范、严格的财政管理，否则可能会走向政策初衷的反面。

3. 财政投资。财政投资指国家财政对欠发达地区的铁路、公路、桥梁、港口、机场、通讯、邮

电、供水、供气等基础设施的直接投资。这些投资，可大大改善欠发达地区的投资环境，为企业生产经营和人民生活创造良好的条件，吸引国内外更多的企业前来投资，开发资源，加快区域经济发展。在欠发达地区，基础设施落后是经济增长的重要制约因素。从上述各国的具体实践分析，各级财政对基础设施的投资，是国家财政开发落后地区的核心任务之一，各国财政为之投入了巨额的建设资金，这也是区域经济开发取得成效的重要前提条件。

4. 财政制度安排与其他区域经济开发政策密切配合。在政府的区域经济开发政策中，财政政策居核心地位，但政府财政政策也有其局限性和不足，需要与其他经济开发政策相配合，才能发挥政策整体优势，实现开发目标。如财政制度与货币政策密切配合、财政制度安排与土地管理政策的配合以及财政制度安排与环境保护政策密切配合等等。为防止以牺牲环境为代价的经济增长，政府从财力上保证生态环境，使欠发达地区的经济开发走上可持续发展的道路。

四、对我国西部大开发的经验借鉴

尽管各国国情不同，地区经济发展的不平衡问题显露的时期有前有后，欠发达地区开发的具体情况千差万别，但在财政制度安排方面，有些经验值得我国在西部大开发中学习、借鉴。

（一）扶持欠发达地区的财政制度安排需要有相应的法律保证

上述有关国家的经验表明，通过制定、实施《区域经济法》等法律，使政府对欠发达地区开发的指导扶持有明确的法律依据。从我国目前关于西部大开发的政策规定看，主要是以会议精神、行政法规、部门规章制度等形式下达执行的，尚未制定专门的法律制度。鉴于西部大开发的长期性、艰巨性、复杂性，应借鉴有关国家欠发达地区开发的经验，制定《西部开发法》等专门法律制度，为国家财政制度安排提供法律依据，保证各项财政政策措施的贯彻执行，提高政策效益，加快西部地区经济发展。

（二）扶持欠发达地区的财政制度安排需要有详实的开发规划

从上述国家的经验分析，在欠发达地区的经济开发中，各国基本都有专门的地区经济开发计划。从目前国家西部大开发的政策分析，有关部门还未公布较具体的西部开发规划。根据《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，西部十二省市的面积占国土的50%以上，人口达3.58亿，且西部地区内部经济社会发展也极不平衡，有现代化水平较高的大中城市，也有大片落后的农村，在国家财力有限的情况下，没有较具体的开发规划，则财政制度创新的政策效果很难保证。

（三）扶持欠发达地区的财政制度安排需要与政府其他政策工具密切配合

根据上述国家欠发达地区经济开发的实践，财政政策是政府区域经济开发的主要政策工具，但财政政策与其他政策工具一样，也有其局限性，需要与其他政策工具相配合，特别是货币信贷政策、土地政策、环境保护政策等，才能更有效地发挥其政策功能。我国作为一个发展中大国，政府的财政资金是有限的，通过财政制度安排与其他政策工具的密切配合，使有限的政府财政资金能引导、带动更多的社会资金投入西部大开发，推动西部地区的经济发展。

（四）扶持欠发达地区的财政制度安排需要有准确的地位界定

欠发达地区开发的财政制度安排应既能有效发挥制度的功能，又不干扰、影响微观经济活动的正常运行。从典型国家的经验分析，在地区经济开发中，财政制度安排最主要的功能，在于通过大量的基础设施投资、生态环境建设，为企业、个人的开发活动提供良好的外部环境，以减免税、财政补贴等方式引导社会投资，解决企业和个人无法有效提供公共物品服务的问题，保障微观经济顺畅运行，经济开发项目能够取得良好的经济效益、社会效益，达到国家的开发目标。因此，在我国西部大开发中，各项财政制度安排，应遵循市场经济运行机制和公共财政的一般规律，将重点放在为企业和个人开发活动创造良好的投资环境方面，集中力量解决好基础设施、生态环境建设、提供优质公共服务等问题。也就是说，财政制度安排的成效如何，最终取决于能否形成企业等微观经济主体的技术创新能力、管理创新能力，以全面提升西部地区经济在国内外市场的竞争力。

（五）认真吸取有关国家在欠发达地区开发中的失败教训

在教训方面，需要注意相同中央各业务主管部门与地方各级政府开发管理机构的关系，即我国经常所说的“条块”关系问题，避免政出多门，分散投资，影响开发效果；在西部大开发中，一般不采取直接兴办国有企业的方式解决地区经济开发中的某些特定问题；同时应防止产生在巴西等国出现的新的环境破坏。

参考文献：

- （1）苏振兴主编. 拉丁美洲的经济发展，经济管理出版社2000 年版.
- （2）王传纶，高培勇. 当代西方财政经济理论，商务印书馆1998 年版.
- （3）丛明. 实施西部大开发的财税政策取向，税务研究2000年第8 期.
- （4）武康平，费淳璐. 西部经济增长的方式与途径，经济科学出版社2004 年版.

文章来源：地方财政研究 （责任编辑： x1）