



您的位置：首页 - 曹红辉

## 经济改革和经济发展中的差别化政策与金融生态环境 (2005年11月)

文章作者：

改革开放26年来，按照“效率优先，兼顾公平”的原则，中央政府根据区域不平衡发展战略，优先发展东部沿海地区(东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南12个省、直辖市、自治区；中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽和江西9个省、自治区；西部地区包括宁夏、陕西、甘肃、青海、新疆、西藏、四川、重庆、云南和贵州10个省、直辖市、自治区)，同时，在财政、税收、投资、金融、人员流动等一系列领域采取了各种差异化的政策，其中包括各种各样的“特区”、“试办区”和“开发区”等，出于各种考虑的区域“优先发展”战略，具有区域间差别化特点的财政“分灶吃饭”体制，政府重点倾斜的投资及国有企业分布的偏颇以及难以胜数的差别性安排等。不平衡发展战略，一方面重点支持了东部沿海的经济发展，调动了各级地方政府发展经济的积极性，从整体上提高了经济增长的效率，促进了经济的快速发展，但同时也拉大了地区间的差距，导致了地区间经济发展的更严重的不平衡。

面对中央政府差异化政策，各地政府从各自利益出发，在现行制度安排所提供的激励机制和约束机制下，做出了有利于实现地方政治、经济效用最大化的行为选择。这些行为虽然对于改善投资环境，增强经济活力，促进整个国民经济发展起到了积极作用，但地方政府的竞争行为也产生了一些整体非理性的负效应，如扩大了地区差距，扰乱了市场经济秩序，造成重复建设，降低了资源配置的效率等。这些现象又使地方政府的信誉受到影响，妨碍了地方金融生态的建设。

本文重点分析中央政府差异化政策的形成背景、原因、表现形式、特点及影响等，探索完善中央政府管理体制，改善地方金融生态，协调区域经济发展的途径。

建国以来，中国区域经济发展战略经历了从平衡发展战略到不平衡发展战略，再到平衡发展战略的过程。由于历史原因，解放初期中国经济布局 and 区域经济结构很不合理，70%以上的工业分布在东部沿海地区，广大内陆地区近代工业数量很少。为了尽快发展社会生产力，改变中国贫穷落后的面貌，同时考虑国防安全的需要，建国后的前30年，按照“平衡配置、平衡发展”的原则，实施了以建设内地工业体系为主的平衡发展战略。这种平衡发展战略强调各地区之间的平衡发展，客观上奠定了中西部地区工业化的基础，在一定程度上改变了工业布局过于集中、东南沿海地区的状况，大大加速了中西部地区的经济发展，致使三大地带的经济发展水平差距有所缩小。但由于过分偏向平衡发展，没有顾及到各地区的实际情况，使得各地区难以因地制宜，扬长避短，充分发挥各自的优势。各地区强调自成体系，自给自足，造成“大而全、小而全”的生产体系，制约了各地发挥比较优势，致使国民经济效率低下，制约了经济的发展。

为改变平衡发展战略带来的低效率、低效益等弊端，同时考虑到新的国际形势，改革开放以来，中国进行了区域发展战略的调整(邓小平《解放思想，实事求是，团结一致向前看》，1978年12月13日在中共中央十一届三中全会上的讲话)，提出“要允许一部分地区、一部分企业一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。”这标志着在区域政策上，不再强调向落后地区大规模投资，以强求生产力平衡发展，而是由平衡发展战略转向非均衡发展战略，更注重效率，在政策上允许、鼓励一部分有条件的地区先发展起来，发挥增长极的作用。从1979年开始，逐渐改变了长期实行的偏重地区之间平衡发展而忽视效率的做法，开始贯彻“注重效益、提高质量、协调发展、稳定增长”的战略方针，国民经济走上了快速发展的轨道，地区经济布局也发生了很大的变化，全国经济重心进一步向东部倾斜。

### 一、不平衡发展战略中的中央政府差异化政策

中国的区域不平衡发展战略主要体现在中央政府实施的各种差异化政策之中，具体包括：

#### 1、各地差异化的改革开放政策

改革开放(后特别是进入20世纪80年代)以后，中国主要实施了“梯度推移”的非均衡改革开放战略，地区开放政策具有很大的倾向性，取了优先支持区位和经济条件好的沿海地区发展的倾斜性政策，然后，逐步向二梯度、三梯度的中西部地区转移。

1979年7月，中共中央和国务院正式批准广东、福建两省在对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施，决定在深圳、珠海、汕头、厦门划出部分地区试办经济特区。1984年党中央、国务院决定进一步开放大连、秦皇岛、天津等14个沿海港口城市。从1985年开始，国务院又先后定开放辽东半岛和胶东半岛，将济南市和广东的韶关、河源、梅州列入沿海经济开发区；1988年设立了中国最大的经济特区——海南省。沿经济开发区包括了珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角地区及新建立的福建台商投资区、上海浦东新区，形成了由南到北沿海岸线延伸的开放地带。在整个80年代，国家在东部地区设立了5个经济特区，14个沿海开放城市，13个保税区；同时，在所设立的30个国家级经济技术开发区中，绝大部分也在东部地区。

这些对外开放的前沿地带，在财政投资、税收减免、项目审批、外汇留成、进出口配额、金融信贷等方面都享有大量优惠政策。这些政策实际上是对既有体制的率先突破，对东部地区吸引国内外资金、人才和技术等都发挥了重要的促进作用，但由此也开始形成东部地区与中西部地区之间的经济发展与体制改革进程等方面的差异。

#### 2、差异化的财政分配政策

差异化财政政策大致可分为两个阶段：

第一阶段：1994年以前以“分灶吃饭”为基本特征的财政包干体制。从建国到改革开放之前的这段时期，中央财政对各地方基本上都实行是与计划经济相适应的“统收统支”的财政体制，全国各地地方财政都是在中央财政“一灶吃饭”。从1980年开始，为提高地方政府当家理财、增

节支的积极性，中央对地方实行了以“分灶吃饭”为基本特征的多种形式的财政包干体制。其基本模式是以某一年或前几年(通常为三年)的地方财政收支决算为基数来确定地方财政的收入和支出基数，基数内的财政收入由地方包干使用，超基数部分中央与地方按一定比例进行分享。包干体制把各地方的财政收入与其增加收入的努力程度紧密地结合起来，改变了“统收统支”体制下地方财政资金支配权过小的弊端，极大地调动了地方财政增收节支，加快本地区经济发展速度的积极性。在设计包干体制时，虽然考虑了地区平衡问题，但在以下三个方面不可避免地扩大了地区间财力水平的差距：

第一，确定基数的原则有利于东部地区。确定基数和超基数的收入分享比例，主要是以一年或前几年的地方财政收支平均数为基础，不难以做到公平，而且有利于支出规模较大的东部地区，不利于支出规模相对小的中西部地区。

第二，包干体制有利于经济增长潜力大的东部地区。在确定收入基数后，超基数的收入部分在中央与地方之间进行分配，超基数越多，地方可得的财力也越多。由于自然和经济基础条件差别巨大，东部地区的经济增长潜力较大，能从超基数的收入分配中得到更多的财力，而中西部地区的经济增长潜力相对较小，财力增长的可能性也小。

第三，中央财政平衡各地区财力水平的能力减弱。包干体制使财政收入的增量分配在总体上向地方财政倾斜，中央财政收入在财政总收入中所占的比重一直在不断下降，从1980年的60%左右下降到1993年的37%，中央财政拿不出足够的资金来平衡地区间的财力差距。另外，中央对东部的一些地区，比如经济特区、广东省和上海市等，实行了较为优惠的财政体制。

因此，这个税收分享体制不能令人满意，中央政府利用财政政策作为宏观经济政策和地区平衡政策的能力受到限制；另一方面，地方财政增收的积极性很低，而将收入转向预算外的积极性很高。1988年，收入分享体制变得具有更大的可塑性，地方各省讨价还价的余地增加了。

第二阶段：1994年以后的分税制财政体制。从1994年，中国开始实行的分税制财政体制，按照“存量不动、增量调整，逐步提高中央政府的宏观调控能力，建立合理的财政分配机制”的原则，在原包干制的地方上缴和中央补助基本不变的情况下，采取“三分一返”的形式。分税制提高了中央财政收入占全国财政收入的比重。

虽然分税制试图实现政府间财政分配关系的规范化，调节地区间的分配格局，促进地区经济与社会均衡发展，均衡地区间的公共服务水平，实现横向财政公平，但这一目标未能实现。

分税制对财政的地区政策加以调整，统一了包括特殊经济区域在内的内资企业所得税，在统一税收地区政策方面迈出了重要的一步。但对现行的地区政策做出根本性调整：中央对各地方的地方的分税体制中保留了基数，原有的地区间财力分配格局没有被打破；特殊经济区域除了内资企业所得税得到统一外，大部分税收优惠政策仍得以保留；平衡地区间财力水平的规范化转移支付制度没有建立起来。因此，分税制的制度设计在一定程度上扩大了税负差异，给东部沿海地区的财力增长提供了更多的机会和条件。

第一，在分税制财政体制中，中央和地方的人事权划分不清，在一定程度上加重了落后地区财政支出的负担。如在边疆事权上，边疆地区地方财政承担了守疆责任重、驻军多、军粮军需供应、军属子女安置等本应由中央财政一系列问题，这对财力不足的边疆、民族地区来说，无疑是加重了地方财政的负担。

第二，“存量不动”的分配原则保证了地方的既得利益，把地方收支差距的苦乐不均和民族地区的财政困难予以固化；分税制承认和维持了原有包干体制下不合理的分配格局，没有对地区间横向分配做出合理的调整；税收返还的确定以1993年为基期进一步固化了包干制下形成财力不均格局；在“三分一返”的新体制中，没有体现地区经济和财力分布的不平衡。

第三，中央税与地方税划分对东部地区地方财政增长有利。中国目前的地方税种普遍偏小，在18种地方财政固定税种中，大多税种与第三产业发展密切相关，而东部沿海地区第三产业发展有较大优势，第三产业占GDP的比重明显高于中西部，因此，能从中获得更多的财政收入。一方面，将地方企业所得税作为地方财政的固定收入，也有利于东部沿海地区增加财力。因为这一地区的地方国有、集体、个体及民营企业较为发达，经济效益好。对于税制结构主体税种，75%的增值税和全部消费税划归中央，把第一产业和商品流通环节的主要流转税大部分集中于中央，显然不利于资源丰富而第一、二产业比重较高的中西部地区经济发展。

第四，税种设计增加了中西部地区的负担。1994年税制改革之后，中间产品加工和零售商品化程度高的发达地区，其企业税负下降的居多，而初级产品生产和运费支出比重高的中西部欠发达地区，其相关企业实际税负上升的因素增多。同时由于在提高能源等基础类产业税率、扩大资源税征收范围的同时，没能进行相关产业产品价格的配套改革，使中西部地区资源生产企业无法转嫁税负。因此，新税制使能源、基础产业的税负上升，中西部很多企业的税负不是减轻了而是加重了。

第五，转移支付制度难以缩小地区财力差距。1994年的分税体制虽然规定了税收返还、原体制补助、专项补助等办法，但没有突破旧体的束缚，仍然采取了保护既得利益的传统做法。主要表现在：

其一，税收返还中“基数法”不利于缩小区域差距。属无条件拨款性质的税收返还目前是中国政府间转移支付的主要形式，其设置是否合理决定了整个转移支付制度的合理性。“基数法”考虑了各地区的既得利益，但却没有考虑各地区的收入能力和支出需要的客观差异，也缺乏较为合理的客观标准，难以解决长期以来存在的地区间财力不均的问题。

其二，过渡时期转移支付数额过小，难以达到缩小地区间差距的目的。

其三，专项拨款方式采取配套形式，但配套率却没有按照因素法利用公式来计算拨款额和配套率，而主要看讨价还价的能力。因而这种配套更有利于发达地区，这是因为对于发达地区而言，其配套率不成为问题，而贫困地区配套资金可能是一个很大的负担。这就使得发达地区得到了较其应得专项拨款更多的资金，而贫困地区则相反。

转移支付制度的不规范，使得财力薄弱的地区，政府的财政职能没有财力的保障而得不到有效的实施。专项拨款比重太大，通过公示方式分配的规模很小，照顾了各地的既得利益，原本不用转移支付或原应得到较少转移支付金额的地区，却获得了转移支付金额或更多的转移支付金额。这成为地区间差距扩大的一个主要原因。

第六，社会保障体系的设计不利于实现区域公平。中国现行的社会保障制度，只是涉及到了城市而没有覆盖广大的农村。由于中国中西部地区农村人口较多，80%以上为农村人口，占全国农村总人口的三分之二。因此，这种排除农村人口的社会保障体系不利于中西部地区，必将成为大中西部地区发展经济的阻力。

### 3、差异化的区域税收政策

改革开放之前,经过多次的税制简并,税收政策在全国各地区基本上是统一的。改革以后,地区税收政策出现了明显变化,开始对各地地方施有差别的地区税收政策,实行区域税收优惠政策,按照“内地——沿海经济开放城市的老市区——沿海开放城市及其经济开发区——经济特区”四级梯度由低到高同向递增,主要向对外开放地区倾斜,直接促进了经济特区和沿海地区的经济发展。从地域分析,中国税收优惠政策主要分布在经济特区、沿海开放城市、沿海经济开放地区、经济技术开发区、专为台湾省设立的投资区、上海浦东开发区、保税区、高新技术开发区、边境开放城市及苏州工业园区等等。对特殊经济区域实行的税收优惠政策,主要集中在降低所得税税率、减免关税和进出口环节流转税等几个方面。这使得特殊经济区域企业的税负低于一般地区,从而,使这些区域对外商投资具有更大的吸引力。

这些特殊经济区域大部分都分布在东部。截止1993年末,全国5个经济特区、13个保税区、14个沿海开放城市全部分布在东部,东部还有25个国家级经济技术开发区,253个经济开放县,中西部地区只有5个国家级经济技术开发区,6个沿江开放城市,13个沿边开放城镇和13个边境经济合作区。由于特殊经济区域主要分布东部地区,所以,财政的地区税收优惠政策总体上也向东部倾斜。

改革开放以来,中央政府还对经济成分不同的企业也实行了有差别的税收政策,给予对外资企业“超国民待遇”,在企业所得税、关税工商统一税以及固定资产投资方向调节税、城市维护建设税和耕地占用税等实行优惠政策。内外资税收政策的不同,直接影响到不同资本构成的企业之间的税负不同,而间接地影响了不同地区的税负差别。因为中国实行的是梯度开放的政策,特殊经济区域由于财政税收等优惠政策吸引了大量的外资投入,而内陆由于开放程度较低,投资环境相对较差,吸引的外资相对较少。2001年末,东、中、西部地区分别拥有外商投资企业51366家、3511家和1593家,所占比重分别为90.5%、6.2%和3.3%,外商投资企业明显集中在东部地区。不统一的企业所得税制,使内地企业所得税负担高于东部沿海地区。

由于以上原因,使得不同地区的税负水平有很大差距。1989年税负水平(税收占GNP的比重)低于全国平均水平的沿海地区有广东、山东、江苏、福建,而西部地区除四川、陕西、新疆外的其他五省区均高于全国平均水平。1996以前,中部和西部地区的所得税税率一直较高,而1997年以后,东部、中部和西部的平均税率水平比较接近,经济特区则一直处于较低水平,上海在1999以前也处于较低水平。

#### 4、差异化的区域投资政策

改革开放以来,随着中国区域发展从平衡到不平衡发展战略的重大转变,中央财政投资的重点也发生了转移,开始转向东部沿海地区。一是国家预算内投资主要流向东部。“九五”计划期间,中央财政预算内投资的资金有40%左右的流向东部,30%左右流向中部,20%左右流向西部。二是中央项目投资多集中于东部。“九五”期间,中央项目投资中,40%左右集中在东部,25%左右投在中部,只有15%左右投在西部。

由于东部地区拥有较大的投资立项权,特别是沿海开放城市和经济特区对固定资产投资立项和外商投资立项的审批权明显高于内陆地区,投资立项程序简便快捷,加上具有较多的优惠政策,投资环境较好、对内对外投融资渠道广泛、政府管理机制比较灵活等原因,因此,也吸引了较多的国外投资。截至1998年底,沿海地区实际利用外资总额占全国的87.83%,而西部地区仅占3.28%。同时,在优惠政策和市场力量的合作下,中西部有相当一部分资金通过银行存贷差、横向投资和股票交易等多种形式流向沿海地区。在差异化投资政策的影响下,东部地区获得了较多建设投资,推动了经济较快增长,取得了“先发优势”。而中央财政投资重点的东移,对中西部那些长期依靠国家资金投入、缺少“输血机制”的中西部省区产生了不利影响,进而加剧了东西部差距的扩大趋势。

可见,中央政府的财税体制改革使得财权上移,事权下移,地方政府的开支占政府总开支的69%,并承担了教育、医疗及社会福利等公共服务(Roland White & Paul Smoke, East Asia Decentralizes, World Bank, 2005)。虽然最近几年加大了向中西部地区的财政转移支付力度,但存在力度不够等问题,不可能弥补多年形成的差距。

#### 5、差异化的区域金融政策

改革开放以后,中国在金融领域也实行了非均衡的、倾斜性的金融政策,重点向东部地区倾斜,使东部地区建立了发达的金融组织体系成熟的金融市场体系,储蓄向投资转化的渠道较为通畅,获得的信贷资金、企业债券、股票发行上市额度较多,金融效率较高。与此相比,中西部地区金融资源缺乏,金融组织体系单调,金融市场发展滞后,获得的金融资源较少,金融效率不高,对经济发展产生了较强的抑制作用,导致中西部地区的资金向东部流动。

第一,在信贷资源分配上,沿海地区享受优于内陆地区的政策。对于一些计划内的重点项目,通常采取“戴帽下达”信贷计划,使那些经济发展速度快、重点项目布点多的东部地区能够到更多的信贷资金支持。在鼓励出口的政策下,出口企业更容易获得流动资金贷款,而出口企业主要分布在沿海开放地区,因此这些地区能够获得更多的信贷资金。而且由于东部沿海地区企业经济效益好,信用等级高,在银行自主支配的资金中,也能获得较高的比例。

第二,在金融机构的设置方面,沿海比内地开放早,政策较为灵活,无论是境内的金融机构,还是外资金融机构,在沿海地区设立分支机构所受到的限制都比内地少,因此,东部沿海地区金融组织体系较为发达,从而,为这些地区的发展提供了更为有利的金融支持。到1996年底,各种外资金融机构绝大部分都分布在中国东部地区,600多家外资金融机构中,中西部仅有15家。

第三,在资本市场建设方面采取了向东部地区倾斜的政策。特别是深圳和上海证券交易所的建立,重点向东部地区倾斜,一方面促进了有企业转换经营机制,增强企业活力,另一方面通过股票市场,促使全国各地资金加速流向广东、上海等地区,为这些地区的经济发展筹集大量的资金,但却使资金本来就比较短缺的中西部地区资金大量外流。企业债券的发行额度主要集中在特大型国有企业,由于大型国有企业在东部地区,也造成事实上的倾斜。

第四,由于地区差异的存在,即使全国统一的金融政策、金融工具,在地区之间也产生了不同的政策效应。由于地区间的货币乘数不同,增加基础货币投放调节货币供应量的效应也不同。东部地区货币信用化水平高,现金漏损率低,资金周转快,货币乘数明显要高于西部地区。增加相同的基础货币投放产生货币总量的扩张比西部地区明显。在同一利率水平上,由于地区政策不同,收益率水平也不相同,“逐利”的特性也会推动资金由内陆地区流向东部地区。

最后,在进出口权限、外汇留成比例、人才流动等方面,也采取了差异化的政策。东部地区拥有较大的进出口配额等外贸权限及较高的外汇留成比例,在相当长的时期内,中央政府给予特区和沿海开放城市较内地高得多的外汇留成比例,特区为100%,沿海开放城市为50%,内地为25%。在外资利用的规模方面,沿海地区的审批权限也明显高于内地。而在户籍管理、出国审批权限等人才流动方面,东部地区也具有更多

权限与灵活性。

## 二、中央政府差异化政策对金融生态的影响

改革开放以来，以效率为导向的财政分权体制及不平衡发展战略的实施，提高了地区经济发展的积极性，促进了中国市场化改革的进程，推动了东部沿海地区的经济发展，对中国经济增长起到了显著作用（林毅夫、刘志强，2000），为全国全面推进改革开放和建立社会主义市场经济新体制积累了经验。同时，中央政府的差异化政策也导致了地区间投资环境、金融生态的差异，使原本就存在的地区差距进一步扩大。

### 1、不平衡发展战略下地区差距的扩大趋势

改革开放前（1952-1978年），中国东西部年均经济增长速度仅相差0.44个百分点，但改革开放后（1979-1998年），中国东西部年均经济增长速度的差距扩大到了2.11个百分点。1978年，东、中、西部地区在GDP中的份额分别为50.62%、29.96%、20.12%，2000年则分别为57.29%、25.58%、17.13%。1998年，东部地区的人均GDP已经达到西部地区的2.35倍。地区之间人均收入差距也持续扩大：1990年东、中、西部农民收入比为1.50：1.17：1，1995年扩大为1.70：1.21：1。1990年东、中、西部城镇职工工资收入之比为1.24：1：1.20，1995年扩大为1.59：1：1.24。

对于中国区域差异的原因，一般认为，导致地区差异的原因主要有地区间资本回报率、劳动力流动、人力资本地区差异、区际工业化水平、市场化程度、开放政策的倾斜度、地方政府行为差异等因素，归结起来看主要有资源禀赋论、结构因素论以及政策因素论（刘爱玉：《政结构与人力资本：对地区经济差距的成因分析》，《宁夏社会科学》2002年第4期）。由于地区经济差异与政策因素有着很大的关系，所以，些差距主要是改革以来的中央政府政策造成的。

事实上，中国地区差距的扩大，固然与自然地理条件、资源禀赋、人文历史、思想观念、劳动力素质以及历史发展基础等因素有关。但根本上讲，则是中央政府实施分权化与市场化改革的同时，实施地区差异化政策的结果，是渐进改革、梯度开放的必然结果。

首先，市场化改革赋予了资金、劳动力等生产要素逐利的本性，提高了生产要素的流动性。

其次，分权化的财政体制改革一方面提高了地方政府发展地区经济的积极性，固化了原有财政分配的不平衡性，使各地区财力、进而改投资环境、发展地区经济的能力很不相同，另一方面也弱化了中央政府的财政调控能力，难以通过转移支付等手段来缩小地区间的差距。

再次，各种差异化政策使各地区投资力量对比发生了明显变化，导致了地区经济发展速度的差距。区域税收优惠政策，增加了东部地区资金的吸引力；差异化的投资政策，直接加大了东部地区的资金投入；差异化的金融政策，为东部地区资本的形成创造了条件。中国经济主依靠投资推动，东部地区因此获得了较大的发展动力。东部省份也正是充分利用中央政府给予的优惠政策，吸引了大量的国内外资金，获得“先发优势”。

### 2、中央政府差异化政策对地区金融生态的影响

中央政府对各地区金融生态的影响主要反映在制度供给、利益结构调整、以及债务的终极责任承担上。

由于推进各类改革的需要，同时由于改革领域的深化，各种政策与体制改革方案的制定也日益专业化，规则制定的权利逐步集中于中央政府各部门，而这种规则的制定又缺乏透明度和公开化特点，存在一定的随意性和短期化特点，使得政策变动的可预期性下降；同时，对各类度性规定的改革又造成既有规则缺乏持续性，由此，使得中央政府与地方政府之间的制度供给失衡。

虽然历经多年改革，中央与地方政府之间形成多元利益关系，但二者之间并未划明确的产权关系，中央政府事实上具有改变二者产权的权利，如多次将有色金属等行业的企业上收下放，使得优质企业集中由中央控制，而将大量劣质企业交由地方政府接管。

由于政治的因素，中央政府实际上还对地方政府的债务承担着终极的担保责任，只是当广东国际信托投资公司破产时才引起广泛震撼，此后的大多数金融机构关闭仍然由中央政府承担最后贷款人的角色。另一方面，地方政府对于预算软约束也存在逆向选择，这从住房公积金、养老金被普遍挪用，以及地方政府无节制地举债可以看出端倪。

其次，地区金融生态的差异主要体现在投资环境的差异上，进而对资本形成、资金流动、人员流动、市场交易次序、金融资产质量、社诚信文化与市场监管体系等都产生影响。各地投资环境的差异造成各类投资的差异。财税分配的不平衡导致的各地财力差异造成各地在公共、基础设施、投资环境建设等方面的能力差距，而且加剧投资的软、硬环境上的差距。

税收的差异化政策使相同或相近的投资环境中投资于相同的产业，具有不同的投资回报率，即在享受税收优惠地区进行投资能获得较高收益率，这些地区的企业相对具有较强的市场竞争能力。因此，财力相对较强、税收优惠相对较多、外经外贸自主权相对较大的东部地区对内外资金就具有较高的吸引力，在吸引外部投资方面占据了绝对优势。1989年—1993年，各地区实际利用外资618.8亿美元，其中东部地区实际利用外资达544亿美元，占87.9%，中、西部地区实际利用外资只有43.4亿美元和31.4亿美元，分别占实际利用外资总额的7%和5.1%。改革开放以来经济增长最快的广东、江苏、山东、福建、浙江等省均受惠大量的外资流入。目前，虽然中西部地区先后实行多种形式的税收政策，但也是部分地缩小与东部地区的差异而已，并未有效消除地区间的税收差异，这在一定程度上也解释了西部大开发、振兴东北等政策为何在短期未产生改革开放初期那种明显的拉力作用。

最后，从地区经济发展水平差异对地区金融生态的影响看，虽然存在资源禀赋、历史文化等方面因素，但地区经济发展水平对地区金融生态仍是决定性因素之一。金融生态的差异造成各地投资环境不同，造成各地吸引国内外投资的能力差异，投资规模的差异又加剧了地区经济发展水平的差距。经济发展水平与金融生态存在作用与反作用关系，经济进步与经济增长带动信用活动发展，而信用活动的扩大与发展又会促进经济进步与经济增长。信用总规模与GDP的变化具有双向因果性，即信用总规模的变化会引起GDP的变化，同时，GDP的变化也会反过来影响信用总规模。东部地区经济发展水平高、经济实力强，各类经济主体守信的能力和意愿也就相对较高，金融生态也相对较好。而中西西部地区经济发展慢，经济实力弱，守信的能力和意愿必然受到影响。

除影响地区经济从而间接影响地区金融生态外，中央政府的差异化政策还诱发了地方政府与中央政府之间、地方政府之间的种种博弈行为，引发了地方政府的种种失信行为与对市场、对企业、对金融机构、乃至对司法裁决的不当干预，从而损害了地区的金融生态。

## 三、区域经济协调发展策略：地区平衡发展战略的回归

进入90年代后，东部沿海地区与内地之间地区差距扩大的问题逐渐受到了各方的关注，中央政府也开始调整区域发展战略，逐渐向平衡

展战略回归。“八五”计划期间,提出“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,促进区域经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进”。“九五”计划时期,区域经济发展战略转向区域经济协调发展。1996年,出“促进区域经济协调发展”的战略方针(1996年,《国民经济与社会发展“九五”计划与2010年远景目标纲要》),提出“要按照统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展的原则,正确处理全国经济发展与地区经济发展的关系,正确处理建立区域经济与发展的关系,正确处理地区与地区之间的关系”。90年代后期,中央政府把西部开发作为一项重大战略提到突出的地位。1999年末召开的中央经济工作会议上,施西部大开发战略被列入了2000年经济工作的一项重要内容,并将促进地区协调发展作为现代化建设中的一个重大问题(温家宝:《政府工作报告》,2003年3月全国人大十届一次会议)。通过西部大开发,振兴东北老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区加快发展,形成东西互动、优势互补、共同发展的新格局。

为协调东部地区与中西部地区的经济发展,中央政府提出向中西部倾斜的一系列政策措施:优先在中西部地区安排资源开发和基础设施建设项目;理顺资源型产品价格,加大中西部地区矿产资源勘探力度;实行规范的中央财政转移支付制度,逐步增加对中西部地区的财政支持;加快中西部地区改革开放的步伐,引导外资更多地投向中西部地区,提高国家政策性贷款用于中西部地区的比重,国际金融组织和外国政府贷款60%以上要用于中西部地区;加大对贫困地区的支持力度,扶持民族地区经济发展;加强东部沿海地区与中西部地区的经济联合与技术合作鼓励东部沿海地区向中西部地区投资,组织中西部地区对东部沿海地区的劳动力输出。在具体的区域发展上则实施了西部大开发战略和东北振兴战略,给这两个地区一定的财政、税收、金融等方面的优惠政策。

区域协调发展战略下西部大开发战略、东北振兴战略的实施,在一定程度上促进了中西部地区经济的发展,增加了这些地区居民的收入使这些地区得到了一定的实惠。根据国务院西部开发办的统计,2000-2004年,西部地区生产总值分别增长8.5%、8.8%、10.0%、11.3%和12.7%,比1999年的7.2%明显加快;全社会固定资产投资增速大幅提高,5年年均增速在20%以上;地方财政收入保持高速增长态势,其中2004年有望超过2000亿元,比1999年增长近一倍;商品进出口贸易总额大幅增长,其中2004年为367.3亿美元,是1999年的近3倍。

但平衡战略并没有从根本上阻止东西部地区差距继续扩大的趋势。即使在西部大开发开始实施的2000年到2002年间,西部12个省市区穷起来跟东部的广东、浙江、江苏三个省比较,人均GDP的差距就扩大到了2713元。2003年底,上海、浙江、广东与四川、云南、贵州城市居民家庭人均可支配收入分别是14867、13180、12380元和7042、1644、4948元,最高与最低之间的差距近10000元,为3:1;农村居民家庭年人均可支配收入,上海、浙江、广东与四川、云南、贵州分别是6658、5431、4055、2230、1697、1565元,最高与最低之间的差距是5000元为4:1。五年来西部大开发战略的实施并没有从根本上扭转西部落后的态势。在投资环境方面,西部地区仍然缺乏吸引力,2003年江苏实际用外资158亿美元,而云南、贵州、四川三省实际利用外资分别为1.68亿美元、0.56亿美元和5.8亿美元,3个省合计起来仅8.04亿美元。西部地区12个省外商直接投资年均均在18亿—20亿美元,相当于深圳实际利用外资的三分之二,上海实际利用外资的二分之一(章轲:《西部地区12个省外商直接投资年均相当上海1/2》,《第一财经日报》,2005年8月22日)。

除中西部地区自然环境、地理位置、人力资源等方面的先天不足因素外,平衡发展战略难以短期发挥作用的原因在于以下几个方面:

第一,东部地区已经取得了改革开放的先发优势,造成了基础的不平等。其根本原因不仅在于非均衡发展以及随后继续实施‘效益优先兼顾公平’政策,而且由于先富对后富、先发展对后发展存在冲击与惯势。发展的不平衡不仅难以扭转,而且日益加重。制度创新资源配置不均、政策受益不均、竞争实力不均、逆向的‘边际效益’等中西部发展的四大制约因素,集中反映出地区间的不公平(陈伯君:《非公平经济增长中折腾的西部》,《经济学家》,2005年第4期)。

第二,向中西部地区倾斜的相对力度仍然不够。在西部大开发、东北振兴以及中部崛起的过程中,中央政府的政策优惠相对力度不大,特别是在东部地区已有较多优惠政策的情况下,这些优惠政策的吸引力低于预期。

第三,中西部地区政策的效果弱、乘数小。虽然最近几年中央政府对中西部地区投入力度大幅提高,但由于中西部地区在消费品、投资等方面的自给率不高,导致大量资金漏出,如购买东部地区的消费品、机器设备等。这就极大地限制了中西部地区工业的发展。事实上,东部工业产品由于先发优势,已经充斥中西部市场,中西部处于同一水平的工业已难有崛起的空间,除非产业进一步向内地转移。

第四,经过多年的非均衡发展,东部地区已形成了较强的产业、企业实力,而中西部地区则相对较弱,使得东西部在产业体系、企业实力、竞争力完全不在同一个等级上。在这样一个博弈各方实力不同、基础不同的市场环境下,竞争的结果可想而知。

目前,中央政府倡导推行的“科学的发展观”反映出平衡发展的战略,对于矫正不平衡发展战略造成的地方政府激励机制扭曲、代理关系扭曲等现象具有重大意义,有利于修正地方政府在地区金融生态建设中的行为,促进地区金融生态的建设,为金融发展创造良好条件。

#### 主要参考文献

Roland White & Paul Smoke, East Asia Decentralizes, World Bank, 2005

China National Development and Sub-national Finance, A Review of Provincial Expenditure, Washington D.C, World Bank, 2002

Decentralization in the Transition Economies, Challenges and the Way Ahead, Wasnhington D.C. World Bank 200

林毅夫、刘志强:〈〈中国的财政分权与经济增长〉〉,〈〈北京大学学报〉〉2000年第四期

侯荣华等:〈〈中国财政支出效益研究〉〉,中国计划出版社2002年版

柳俊峰:〈〈中央和地方政府的博弈关系及对策研究〉〉,〈〈西南交通大学学报〉〉2004年第5期

刘爱玉:《政策结构与人力资本:对地区经济差距的成因分析》,《宁夏社会科学》2002年第4期。

章轲:《西部地区12个省外商直接投资年均相当上海1/2》,《第一财经日报》,2005年8月22日。

陈伯君:《非公平经济增长中折腾的西部》,《经济学家》,2005年第4期。

文章出处:《中国城市金融生态环境评价:2005》人民出版社

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307

版权所有：中国社会科学院金融研究所