

## 【西部大开发】

## 陕西和山东省财政政策之比较研究

柴华奇, 孙 伟

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

**摘 要:**对陕西、山东两省 20 世纪 80 年代以来的地方财政政策制定与执行情况进行了比较研究及政策取向分析,并为在新时期如何利用财政政策加速陕西经济发展,加快西部大开发进程,提出了政策建议。

**关键词:**陕西;山东;财政政策;比较研究

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2003)01-0017-05

## 一、引 言

财政政策是政府进行资源配置、调节收入分配、促进和保持国民经济健康发展、实现既定经济目标的主要工具之一。财政政策制定与执行的好坏与否,将全面影响国家的发展和全社会的稳定。而一个地区财政政策制定与执行的好坏与否,将全面影响地区经济的发展和该地区的社会稳定。所以,在中央经济政策的总体框架和原则下,如何用好财政调节手段,是各级地方政府,特别是省市政府必须认真对待的问题。

陕西省、山东省同属北方省份,都受黄河流域文化的影响。山东省位于我国东部,濒临渤海和黄河,

省内以丘陵和山地为主,土地面积 15.67 万平方公里,人口 8 785 万,人口密度 561 人/平方公里,森林覆盖率 20.02%,湖泊面积 1 494.6 平方公里,海岸线长度 3 000 多公里。陕西省位于我国西部,扼西北地区之咽喉,北部为黄土高原,中部为关中平原,南部为秦巴山区。全省土地面积 20.56 万平方公里,人口 3 570 万,人口密度 174 人/平方公里,森林覆盖率 24.1%。

两省自然条件相比较,山东占有沿海优势,陕西占有土地面积和人口优势,其基本情况旗鼓相当。

改革开放 20 多年来,两省都发生了巨大变化,人民的物质文化生活水平和经济实力都有了大幅提高。但是相比而言,陕西的发展速度却要慢得多。

表 1 1978~1997 年陕西省、山东省经济发展情况

| 数 据<br>年 份 | GDP(亿元)  |          |          | 人均 GDP(元) |       |       |
|------------|----------|----------|----------|-----------|-------|-------|
|            | 全国       | 山东       | 陕西       | 全国        | 山东    | 陕西    |
| 1978       | 3 624.1  | 225.45   | 81.33    | 376.5     | 314.8 | 294   |
| 1997       | 74 772.4 | 6 650.02 | 1 326.04 | 6 048.3   | 7 590 | 3 707 |

1978 年,两省人均 GDP 均未达到全国水平,山东只比陕西多 20.8 元。这 20.8 元仅占陕西省人均 GDP 的 7%,差距不大。但到了 1997 年,山东的人均 GDP 超过全国平均水平 1 541.7 元,而陕西则低出了 2 341.3 元,山东是陕西的 20.4 倍。与 1978 年相

比全国 GDP 增长 20.6 倍,山东省 GDP 增长 29.5 倍,而陕西则是 16.3 倍。

20 多年过去,陕西相对落后了,个中原因很多。作者依据宏观经济学和区域发展经济学的理论和分析工具,从财政政策的几个主要层面,结合中央财政

收稿日期:2002-09-11

作者简介:柴华奇(1968-),男,陕西西安人,西北大学经济学博士生,西北工业大学管理学院经贸系副教授,研究方向:企业管理、经济学。

政策的总体情况,对陕西省和山东省的地方财政政策制定与执行的情况,进行比较研究及政策取向分析,为在新时期如何用好用足财政政策加速陕西省经济发展,迎接西部大开发的到来,提出一些政策建议。

## 二、固定资产投资情况的比较和分析

通过图 1 可以看出,山东、陕西两省固定资产投资总额占 GDP 的份额大体相当,在多数年份,陕西还稍胜一筹。然而,陕西的发展速度却没有山东快,投资对经济增长的拉动力度较弱。而从图 2 的投资

构成对比中可以找到一些原因。

1. 山东省既重视国有经济的投资,也重视非国有经济投资。特别是 1994 年以来,非国有经济的投资力度明显加大。1994 年集体经济和其他非公有制的投资分别占固定资产投资额的 28.73% 和 22.74%。两者之和首次超过了国有经济的投资比重。到 1997 年,两者分别占固定资产投资额的 31.78% 和 24.84%,呈逐步扩大之势。说明山东省的投资政策能与经济发展的需要紧密结合,以有利于生产力和增强经济实力为出发点,只要能促进经济发展,财政就予以支持。

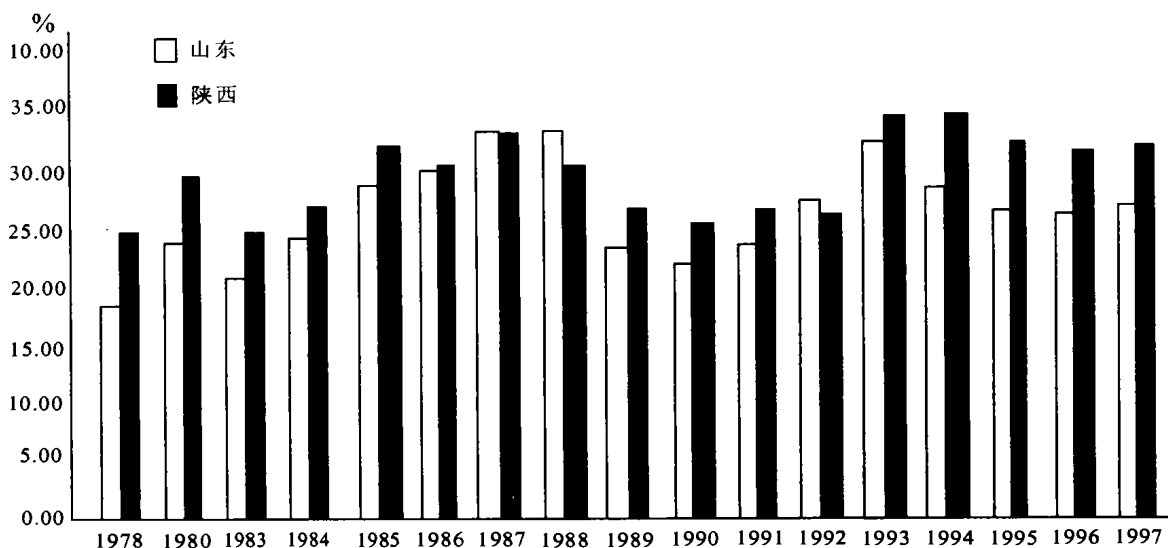


图 1 固定资产投资额占 GDP 比重对比图

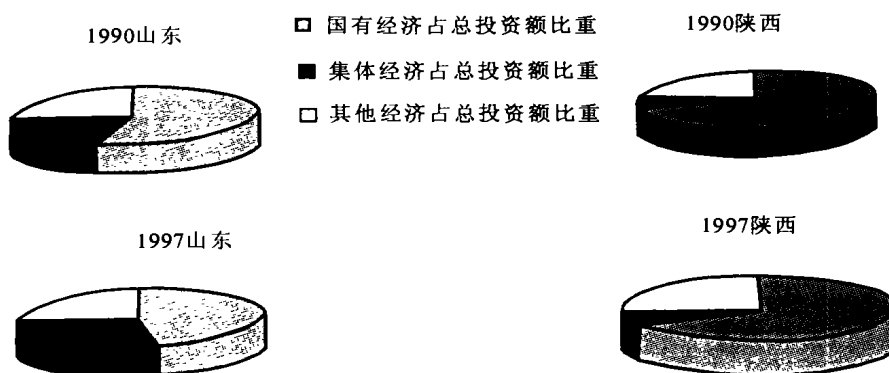


图 2 陕西、山东固定资产投资构成对比图

2. 陕西省的固定资产投资结构单一化倾向明显,从而不能适应生产力发展水平参差不齐的实际,影响了集体和个人积极性的发挥,妨碍了经济的快速发展。这表明陕西思想观念的变化过程较慢,与陕西经济发展相适应的投资制度的建立和健全跟不上时代发展的步伐。

## 三、基本建设投资情况的比较和分析

通过图 3 的对比,可以发现:

1. 1992 年以前,陕西的基建投资占总支出的比重比山东高,1992 年以后山东才略高于陕西,而山东的财政收入要远好于陕西,陕西却承受着比山东

还要重的基建压力。这对一个经济不发达的内陆省份来讲,实在是一个过重的财政负担。陕西省财政收支之所以长期赤字,基建规模过大是一个主要原因。

2. 陕西的基建投资比重不比山东低多少,但未能充分发挥效益,创造价值,起到拉动经济发展的作用,其问题在于投资方向和基建结构。例如,20世纪80年代中期,陕西先后投资兴建、扩建了宝鸡啤酒

厂、西安啤酒厂、西安汉斯啤酒厂、汉中啤酒厂、韩城啤酒厂、渭南啤酒厂等多家啤酒生产企业。进入90年代,由于市场饱和,竞争激烈,创造效益的仅有宝鸡啤酒厂一家。其余啤酒厂要么半途而废,要么停产倒闭,要么被纳入他人账下,使大量投资未能发挥出效益就付诸东流。

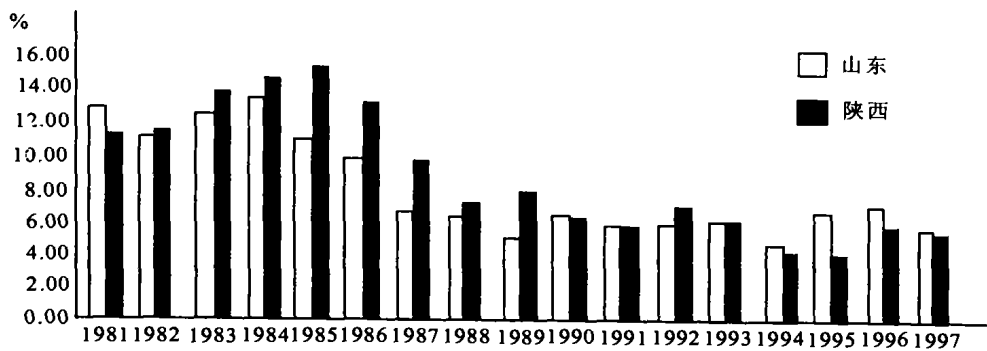


图3 基建支出占总支出比重对比图

20世纪90年代中期以后,陕西省注意调整投资方向,加大基础设施的投资力度。在1995年至1996年开工的7个大中型基建项目中,涉及基础设施的项目就占4个,即宝鸡发电厂二期工程、渭潼高速公路、天然气管道工程和西康铁路等。这种做法充分发挥了投资的效应。虽然基建支出占总支出的比重比以前有所下降,但投资效益却比较高,陕西保持了超过全国平均水平的经济发展速度,极大地促进了地方经济的发展。一个值得注意的、有意思的现象是,1994年以后,陕西的基建投资比重是自80年代以来的最低时期,而该时期却是陕西经济发展最快

的时期。

#### 四、行政开支情况的比较和分析

由图4可以发现:

1. 1988年以前,陕西、山东两省行政开支相差不多,都占总支出的14%左右。

2. 1989年以来,陕西的支出比重比山东高3~5个百分点。尤其是1994年,行政管理费支出占当前总支出的16.3%,达到最高纪录。这以后则逐步回落,但仍都在13.5%以上。

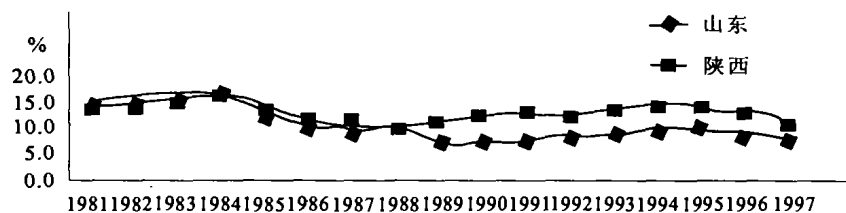


图4 行政管理费占总支出比重对比图

3. 可以看出,陕西吃“皇粮”的人相对比山东要多。行政事业单位人员较多,机构庞大,人满为患。例如,1989年,陕西省各政党、国家机关和社团组织共有在编人员28.6万人,到1998年则达352385人。十年间,吃“皇粮”的人净增6.6万人,增幅达23.2%,而同期陕西财政收入年均增长率仅为

14.7%,人员的增加速度远超过财政收入的增加速度。以陕西省人口3600万计算,平均102人养活一个“官”。数量如此众多的“皇粮大军”,一个穷省怎么能负担得起呢?因此,精兵简政,压缩行政开支,使政府机构和人员数量与陕西经济发展保持一个合理比例,是地方政府机构改革中必须解决的问题。

## 五、地方财政赤字的对比

从图 5 中可以发现：

1. 山东省财政赤字年份和盈余年份基本各占一半。财政赤字占当年 GDP 的比重较小，最多时未超过 2.2%。而且山东省的财政收支能根据国家的宏观财政政策，结合本地区实际，做到相机抉择，有的放矢。例如，1993 年山东财政收支已实现了盈余，但从 1994 年开始，到 1997 年，又出现较大数额的赤字。而同期中央宏观财政政策的基调是适度从紧。对山东地方财政来讲，可以说是“适度放松”，这对山东保持较快的经济发展速度起到了支持作用。

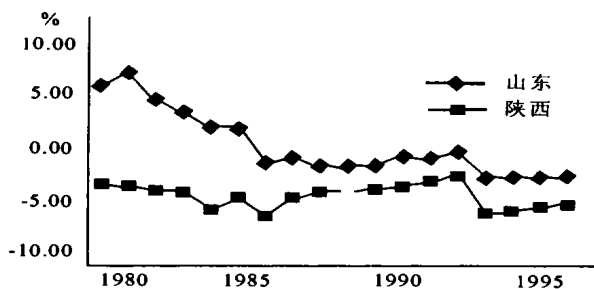


图 5 1980 年以来陕西、山东财政收支差额占 GDP 比重的对比图

2. 1994 至 1997 年财政年度，陕西的地方财政赤字都约占当年 GDP 的 5% 左右，是赤字数额较大的时期，执行的也是“适度放松”的政策。而该时期是陕西省经济发展最快的时期之一。从 1995 年开始，陕西 GDP 的增长速度赶上并超过了全国 GDP 的平均增长速度，说明这个时期的地方财政收支政策是正确的，效果是明显的。必须注意的是，对于经济尚欠发达的省份来说，长期赤字应当尽力避免。支出长期大于收入，“寅吃卯粮”就将形成恶性循环，影响地区经济的健康发展。要根据国家宏观经济政策和地方经济实际，合理调整地方财政收支。

## 六、税收情况的比较和分析

从图 6 中可以发现：

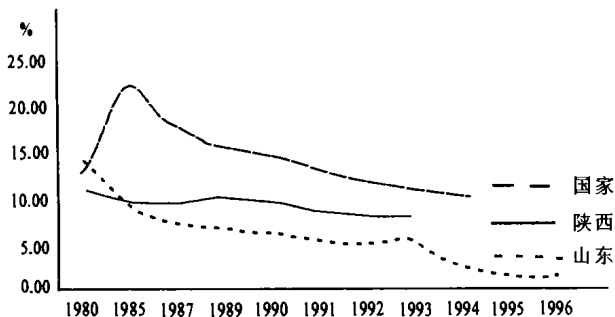


图 6 税收收入占 GDP 比重对比图

1. 长期以来，山东省总体上执行的是一条“休养生息”的税收政策。其税收比重不仅低于陕西，也低于全国平均水平。在具体执行过程中，其税收政策又具有适度灵活性。例如，1990 至 1991 年，国家宏观财政执行的是紧缩性政策，而山东省的税收占 GDP 的比重由 1989 年的 7.5% 下降到 1990 年 7.1%，及 1991 年的 6.3%。这对保护投资者和消费者的经济利益，调动投资者积极性，进而促进地区经济发展具有重大现实意义。

2. 长期以来，陕西省执行了一条比较稳健的税收政策，税收占 GDP 的比重差异不大。但作为一个经济尚欠发达，贫困人口较多的内陆省份，税收负担明显较重。1994 年税制改革前，税收占 GDP 的比重都在 9% 以上（未计国营企业所得税和国营企业调节税）。当前，我国西部大开发正在迅速拉开帷幕，国家对国内外的投资者的税收优惠政策逐步出台。陕西省应抓住这一机遇，更好地促进投资者的积极性，促进地区的经济发展。

## 七、实际利用外资情况的比较和研究

通过图 7、图 8 可以发现：

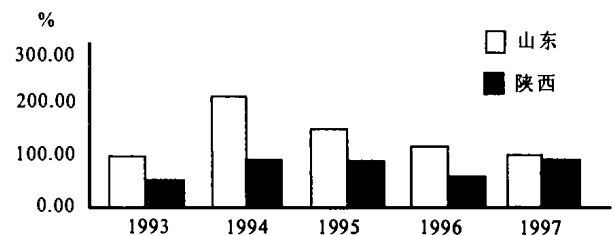


图 7 外资占财政收入比重对比图

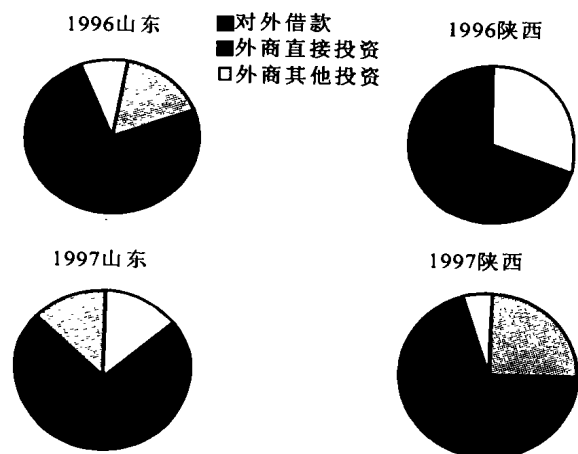


图 8 实际利用外资来源结构对比图

1. 山东省利用外资的比重很高,数额很大,但从1994年开始,呈逐年下降的趋势。这说明山东对外开放的力度较大,经济外联度高,投资环境良好,有吸收外资的良好途径。值得借鉴的是,山东省能积极探索利用外资的新方式、新途径和新办法,外商投资涉足各个行业,尤其是基础设施,因而其外资来源渠道广泛。这是创新意识的表现,是思想解放的表现,是大胆对外开放的表现。

2. 陕西省利用外资的比重相对较低,外资来源单一,外商的直接投资多集中于工业。陕西应当充分吸引和利用每一笔外资,拓宽对外开放的领域,吸引更多外商向基础设施建设投资,加速和扩大在外资利用上整体上升的良好趋势。

## 八、政策建议

1. 调整投资结构,支持非国有经济的快速发展。要进一步解放思想,克服僵化的体制结构,坚持以“三个有利于”为标准衡量经济工作,坚决贯彻十六大精神,毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,发挥不同所有制经济的优势,使之相互促进,共同发展。

2. 提高投资收益。从政府的角度出发,要求政府在拟定投资政策、招商引资等具体事项中,要科学规划、合理安排,要将落脚点放在提高区域经济的内联度和外联度上,提高区域内产业的相关性,从而带动和促进陕西经济的快速发展。

3. 改善投资环境,营造良好的投资氛围。加大对基础设施的投入,改善基础设施和环境建设;健全市场制度和竞争机制,创造公平的竞争环境;坚决贯彻可持续发展战略,加大环境治理和保护,实施“山川秀美”工程;完善法律法规,创造公正透明的法律环境。

4. 进行税费改革,减轻企业负担,促进其快速发展。从税收、收费等诸多方面要切实地加以改善,为企业减负。陕西有70多个县不能按时给干部、职工发放工资,主要是因为地方财政没钱,税收不足。税收不足是因为缺乏税源,政府税收也就无从谈起。因此,乱收费、乱摊派、乱罚款难以根治。要从根本上解决财政资金的这一“恶性循环”,一定要有一个长期稳定、执行适度灵活的财政政策,特别是在税收政策上要注意涵养税源,培养税源,规范收费,做好“费改税”工作。此外,陕西要抓住西部大开发的机遇,制定适宜的税费政策,尤其是要建立与西部大开发经济高速增长相适应的政策,鼓励投资,促进发展。

5. 实行全方位对外开放政策,充分利用西部大开发的有利形势,利用陕西的地域、资源产业等优势,尽快形成产业发展的新格局。一方面,政府应尽快出台新形势下吸收外资、利用外资的一整套方案和计划,为陕西经济的腾飞提供基础和条件。另一方面,从资源优势出发,陕西要进一步实施“商贸、科技、旅游”的发展战略,并注意从这些产业相关角度出发,促成系统完整的产业链,产业之间形成互动,从而促进特色资源的优化配置,共同繁荣。

## 参考文献:

- [1] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯,经济学,下册,第12版,中文版,1323页,北京:中国发展出版社,1992.
- [2] 斯蒂格利茨. 经济学(经济科学译丛). 中国人民大学出版社,1997.
- [3] 从树海主编. 中国宏观财政政策研究. 上海财经大学出版社,1998.
- [4] Richardson Harry, Regional Economics, University of Illinois press, 1979.

[责任编辑 卫玲]

## Comparative Study on the Financial Policies between Shaanxi and Shandong Province

CHAI Hua-qi, SUN Wei

(School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, China)

**Abstract:** Local financial policy is one of main measures of local government's adjusting and controlling regional economy and speeding up local economy. Based on this, the paper has taken comparative study and policy analysis on local financial policy's making and executing of Shaanxi and Shandong provinces from 1980s. In the end, some suggestions about how to use financial policy have been advanced for Shaanxi economic development in western development.

**Key words:** Shaanxi; Shandong; Financial Policy; Comparative study