

*Occasional Paper No. 191*

*August 2007*

# 地方財政如何支持廣東 欠發達地區的經濟發展

林江  
許琳

香港  
亞太  
研究  
所



---

**HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES**

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

# 地方財政如何支持廣東 欠發達地區的經濟發展

林江  
許琳

香港中文大學  
香港亞太研究所

## 作者簡介

林江為中山大學嶺南學院財政稅務系主任、教授、博士生導師。

許琳為中山大學嶺南學院財政稅務系2006級碩士研究生。

© 林江 許琳 2007

ISBN 978-962-441-191-1

版權所有 不准翻印

# 地方財政如何支持廣東 欠發達地區的經濟發展

## 引言

廣東省在經濟區域上分為四個部份：珠三角地區、粵東、粵西和粵北山區，<sup>1</sup>其中粵東沿海地區又稱「廣東東翼」，粵西地區又稱「廣東西翼」。通常所稱廣東經濟欠發達地區（相對落後地區），是指東西兩翼和粵北山區；發達地區則指珠三角經濟區。據統計資料顯示，不論是經濟發展水平或發展速度，兩大地區的差異問題已愈來愈明顯。首先，城鄉差異不斷擴大。2005年全省城鎮居民人均可支配收入為14,769.9元，農村居民人均純收入為4,690.5元，絕對差達10,079.4元，收入比為3.15：1（2000年是2.67：1，2004年是3.12：1）；<sup>2</sup>而目前世界上多數國家的城鄉居民收入比一般只為1.6：1。其次，地區貧富差距愈來愈大。2002年珠三角經濟區國內生產總值達9,419億元，比1995年增長1.42倍；東西兩翼國內生產總值2,571億元，比1995年增長93%；50個山區縣（市、縣）國內生產總值1,996億元，比1995年增長86%。珠三角經濟區的經濟發展速度幾乎比50個山區縣快一倍（向常清, 2005:58）。

再者，區域內部差異較大，區域極差不斷擴大。從1990年與1996年全省各市縣經濟發展中，人均國內生產總值和職工平均工資情況看，1996年人均國內生產總值最高的為佛山市區27,595元，是最低的和平縣1,583元的17.43倍，相差達26,012元。在1990年，佛山為9,453元，和平縣為719元，那時，佛

山只有和平縣的13.15倍，相差僅8,734元；佛山市六年間平均增長率達19%，而和平縣只有14%。反映人民生活水平的職工平均工資，1996年最高的深圳達14,903元，最低的揭西縣為3,934元，前者是後者的3.79倍，相差10,969元；在1990年，深圳為4,383元，揭西為1,745元，前者只是後者的2.51倍，相差僅2,638元；六年間，深圳職工平均工資增長3.40倍，年均增長22.5%，揭西只增長2.25倍，年均增長僅14.5%，兩地絕對數和比值持續擴大，增長速度差異非常明顯（周劍倩, 1998:72）。再如2001年，同屬珠三角的深圳人均國內生產總值為43,355元，而江門卻只有16,155元，二者之比為2.68：1；同屬西翼的信宜為7,184元，而吳川市為3,124元，兩者之比為2.30：1；同屬東翼的汕頭市為10,077元，而汕尾為5,211元，兩者之比為1.93：1（張長生、白國強, 2003:66）。最後，廣東省內沿海與山區的差異也在不斷擴大，大於全國整體上東西部的差異。1990年，全國西部與東部於人均國內生產總值的差異只有902元，而廣東山區與沿海則相差達2,306元；1996年，全國西部與東部的差距雖有擴大，但只有4,517元，不及廣東山區與沿海差距9,408元的一半，而且西部佔東部的相對比重，也比廣東山區佔沿海的相對比重大得多（周劍倩, 1998:72）；2001年，珠三角地區是31,040元，東西兩翼是7,519元，50個山區縣是6,031元，珠三角與東西兩翼之比為4.13：1，與山區之比為5.15：1，均比同年全國東部與西部的差異（1.42：1）大得多（張長生、白國強, 2003:66）。

上述種種數字均說明，廣東省的地區差異問題相當嚴重，且區域經濟差異呈擴大態勢，縮小這種懸殊差距是當務之急。當然，縮小差距並不意味「一刀切」、「平均主義」、「同步發展」，由於各地初始稟賦不一，齊一發展是不合理，也不可能。在一定的條件下，區域經濟發展差異是市場經濟發展的本質要求，離開區域差距，就無法展開競爭，資源配置優化也無法實現；容許梯度發展，是資源有效配置的前提。近年來，廣

東國民經濟持續發展、城鄉居民生活水平整體上升，也證明了由競爭形成的區域經濟發展差異，總體上有利於經濟效率的全面提升。但從哲學的觀點看，事物的發展關鍵在於對「度」的掌握。過「度」，就會從「量變」產生「質變」。差距過大，不僅與中國提出的貫徹落實科學發展觀、建立社會主義和諧社會的經濟發展理念相違背，同時也會因差距不斷擴大而形成「富者愈富、貧者愈貧」的「馬太效應」，<sup>3</sup>加重了落後地區的財政困難，對整體經濟發展不利。因此，我們要在承認合理差距、優先發展的前提下，採取行動，縮小差距。政府協調地區經濟發展的手段很多，但經濟手段始終要落實到財政上。從2005年財政支出看，珠三角地區的財政支出佔全省地方財政支出的67.59%，東西兩翼地區佔10.88%，粵北山區佔10.69%，可見欠發達地區的財政支出水平甚低（廣東省統計局，2006）。地區財政支持跟不上，經濟難發展，財政收入自然不會增加。因此，地方財政應該怎樣支持欠發達地區的經濟發展，正是本文希望解決的問題。

### 合理劃分地方政府的事權、財力， 健全二者相匹配的財政體制

政府履行其職能時不能缺少相應的財力保障，事權與財力相對稱是政府有效運轉的前提。在實行分稅制後，地方部份財政收入須向中央轉移的同時，鄉鎮政府承擔的事權不僅沒有相應由中央收回，反而呈不斷增加之勢。鄉鎮政府需負的事權，除公安司法等少數領域外，幾乎是全方位的，尤以九年義務教育的負擔最重。據調查，中國的義務教育經費78%由鄉鎮負擔，9%由縣負擔，省負擔11%，中央財政負擔不足2%（黃佩華等，2003）。可見，縣級政府實際上承擔著許多本應由上級政府，特別是中央政府承擔的職能。行政管理部門往往不考慮

基層政府的承受能力，自立條規，政出多門，給鄉鎮下達建設指標、布置工作任務，名目繁多的達標升級創優活動即由此而來。事情交給鄉鎮去辦，上級政府卻給很少錢，甚至不給錢，從而造成基層政府嚴重的事權與財力不對稱格局。

## 合理劃分地方政府的事權責任

所謂事權，即地方政府的支出責任，中央、省、市、縣、鄉各級政府到底誰該承擔哪些責任，其中主要是公共物品（public goods）的供給問題。

### 公共物品的分類

公共物品有兩種特性：一是供給上的非排他性。即該物品一旦被生產，所有社會成員均能夠受益，如果把某個人排除在享用公共物品的行列以外，排除的成本和代價是相當高昂的。二是消費上的非競爭性。即新增消費者並未相應增加這一產品的邊際成本。同時具備上述兩種特性的公共物品被稱為「純公共物品」，只具備其中一種特性的公共物品被稱為「準公共物品」。

從受益範圍的角度劃分，公共物品可以分為兩大類：一類是受益範圍僅局限於地方政府轄區的地方性公共物品，如路燈、消防、排水系統等；另一類是受益超出了區域性範圍，能夠為國內居民共同享用的全國性公共物品，如國防、外交等。值得注意的是：「純公共物品」並非都是全國性的，「準公共物品」也並非全屬地方性。例如，政府對受災區的轉移支付，便不具備純公共物品的特性；又如路燈的受益範圍可能很小，甚至只限於某個街區，但它卻具有供給上的非排他性和消費上的非競爭性。判斷「純」與「準」的關鍵是看這種公共物品的消費是否會因居民人數的增加而產生擁擠。在這裏，到底由誰來當提供者是根據公共物品的受益範圍來界定的，而不是「純」與「準」之分。

## 全國性的公共物品應全由中央政府提供

全國性公共物品受益範圍及於全國（至少觀念如此），而不單單是某個區域，因此無疑由中央提供最好。因為此時中央政府能夠以社會利益代表者的身份，通過強制性的徵稅來彌補生產公共物品所消耗的成本，哪個地方政府也替代不了。

## 地方性公共物品由地方政府提供更有效率

各個地區居民對一定的地方性公共物品的偏好程度各不相同，而且各地方轄區內的居民數目也有差異，因此，不同地區居民對地方性公共物品的需求量總有出入。在這種情況下，若由中央政府提供各個地方的區域性公共物品，它便只能選擇一個盡可能綜合反映各個地方利益的「量」。此量也許對某一地區有利，但對其他地區卻可能不適合。相比之下，地方政府能更好、更全面的瞭解本地居民對公共物品的需求和偏好，從而使提供地方公共物品的經濟行為更具效率和針對性。因為在公共支出方面，各級政府提供的具有不同受益範圍的公共產品和服務，無論是質量或數量，都應該盡量以滿足居民的消費偏好為其基本目標，同時力求控制成本和費用。

我們來看一個例子，以幫助理解上述情況。對於交通極為不便的A縣，要在當地區內修一條路，這條路對於A地居民來說，效用很大；但對於相鄰的B地來說，則幾乎沒有什麼受益（除非B地居民想到A地去）。在此情況下，A地居民顯然願意付出該路費用，即由縣政府提供財政支出。但若在AB兩地之間修一條方便兩地居民來往的公路，受益範圍便不僅限於一個地區，若由A地居民付費，他們會因B地居民能「搭便車」而不願付費；同理，B地居民亦所見略同；因此，AB兩地均不願意付費，只能由上級政府出面承擔支出。此即公共物品的外部性與轉移支付問題。地方政府所提供公共物品的受益範圍不可能剛好被限定在其轄區之內，這就意味著：一方面，區域性公共物品的受益（或者其帶來的副作用）範圍可能會超出地方政府轄

區界限，但其他受益地區卻不用承擔任何成本，即公共物品的外溢性（externalities）；另一方面，區域性公共物品的受益範圍也有可能尚未達到地方政府整個轄區，從而顯現公共物品數量不足和「質量」不佳的問題。在外溢性和成本自擔這兩種因素的共同作用下，地方政府提供公共物品時所採取的策略便容易產生某種程度的扭曲和偏差。當存在正外溢性時，從本地利益出發，地方政府可能會高估提供公共物品的成本，而低估其整體效益，並可能以無法獨力承擔成本為理由，減少提供此類外溢效應比較理想的公共物品。在這種情況下，實行轉移支付制度，由上級政府對下級政府作一定的補助，對供給具外溢性的公共物品進行一定調節，便是有效的方法。

財力有限、需求無盡，是財政收支的永恒矛盾，所以，各級政府必須在公共物品的供給體系中找準自己的角色和定位，明確權責劃分。

## 保證各級政府財力到位，與事權相匹配

無財則無以為政，在地方政府事權及支出責任明確劃分後，接下來就要確保它具有履行應負職責的能力，即保證資金到位。據廣東省財政廳廳長劉昆（2006b）說：目前，廣東省各地財力差距極為懸殊，2004年珠三角地區的人均可支配財力分別是東西兩翼和粵北地區山區的7.7倍和6.6倍；2004年廣東省67個縣（市）地方一般財政預算收入為93.9億元，佔全省的比重僅為6.6%，而財政供養的人口則幾及全省之半，縣級財政困難，其財力與事權脫節問題已經相當嚴重。經過層層政府的提留或剋扣，在垂直的行政關係中，地方財政資源漏損很大。這是一種縱向的不平等。縣政府是最基礎的地方政權，它直接承擔提供本地區公共物品的責任，保證縣政府能夠獲得相匹配的財力至為重要。因此：

一、合理設置政府層級。中國憲法規定，現行的政府層

級分為三級：省（自治區、直轄市）、縣（自治縣）、鄉（民族鄉、鎮）；地方財政由政府層級決定，也分為三級。但和大多數省一樣，廣東省現在實行的其實是五級政府制（省與縣之間，插入市一級）。行政層級較多，可能對政府接近當地居民有利，更好地瞭解當地居民的願望與要求，從而更有效地提供符合其偏好的公共物品；但另一方面，由於轄區範圍和人口規模隨行政層級增多而偏小，在許多情況下，便不能有效地提供具有規模經濟效果的公共物品。因此，合理設置財政層級是關鍵所在。一個技術性的指標，就是管理能力與管理需要的協調。從經濟學意義上說，應在有效管理的前提下，以全國總的管理消耗最小為標準，使各級政府管理能力的釋放達到最優化。在「市管縣」體制下，一般在省和市之間進行地方財政收入的第一次分割，市縣按照省市之間的分割模式進行第二次劃分，層級的增加，導致縣級財政固定收入很少，共享收入比重重大，使縣財政支出缺口大，不得不採隱性負債等形式來滿足縣財政支出的需要。適當減少政府財政級次有利於明晰公共物品的受益邊界，界定各級政府財權和支出責任。

因此，對於廣東省而言，可以考慮實行「省管縣」的財政體制。「省管縣」財政體制中只在省級財政和縣市級政府兩個層面劃分收入，相對簡單且容易界定，增加固定收入有助提高縣市發展經濟的積極性，培育源財；在實踐中，省直管縣也使財政資金能直接完全的到達縣級政府，避免撥款過程中遭截留和挪用，切實解決縣級財政困難，但同時也要配合一定的監督機制。

二、保證地方政府獲得與事權相匹配的財力。財力是為政的前提，必須給予地方政府相匹配的財力保障，才能充份發揮地方政府的財政功能。首先，合理劃分稅種，賦予稅權，盡可能增加地方收入。財力劃分要盡量減少資源配置的效率損失，以及實現徵收成本最小化。中國以前按隸屬關係劃分企業所得稅歸屬，就影響了資源配置的區域流動性，從而導致了資源配

置的低效率。因此，對於影響資源流動性的稅種，如增值稅、企業所得稅等，需要以最小效率損失為標準，劃分分享比例。此外，實現徵收成本最小化，就要將適宜地方徵收的稅種盡可能下劃，以調動地方政府的信息優勢和地域優勢，從而保證地方政府的固定收入。其次，保證對省級以下政府的轉移支付到位（具體在本文的第三部分討論）。再者，建立財力下放的監督機制，切實保證縣一級該有的財力能夠到達辦事人員的手中。主要是建立有效的評估機制，對項目獲得資金後的實施效果進行評估，保證資金真正用於實處，從而杜絕形象工程、政績工程等嚴重浪費資金的現象。並且要有相應的懲罰措施，以約束地方政府的扭曲行為。

### 完善省級以下轉移支付制度

要有相應的財力，首先要看在事權既定下依法制度組織的財政收入——「財力」是否充足甚至有餘，如果是，「事權」與「財權」在本級就平衡了。如不能滿足，即財政存在缺口，且這種缺口是制度性或是體制性的，就必須依靠轉移支付。根據2001年對廣東某鎮的調查資料顯示：該鎮2001年末的總人口為6.8萬人，國內生產總值總量為3.2億元，第一、二、三產業比重分別是22.6%，25.4%，52%，農民人均年純收入為3,900元，是一個以第三產業為主，農、工並舉發展的地區。在該鎮2001年1,337.76萬元的財政收入中，一般預算收入實際上只有412.71萬元，只佔30.9%，比例偏低。一般預算收入中的稅收收入為238.45萬元，只佔17.8%。但是該年鎮政府用於教師工資及福利的費用支出為539.31萬元，用於鎮機關人員工資及福利支出為185.56萬元，兩項支出合共724.87萬元，已佔財政總收入的54.2%。可見「吃飯財政」特徵十分明顯。若再考慮辦公、業務支出等其他費用，教育和機關的總支出為1,119.12萬元，佔財政總收入的83.7%。這樣，鎮一級政府就沒

有多餘的財力去進行公共建設，再加上該鎮該年的實際支出為1,376.55萬元，赤字為38.79萬元，顯然需要加大上級政府對該鎮的轉移支付力度。通過對該地其他幾個鎮的調查瞭解，發現上述情況在鎮級財政中有一定的普遍性（王文森, 2004）。而且，從全省來看，由「『八五』至『十五』期間廣東省財政支出各項目佔總支出比重表」所得，公共服務類支出佔財政總支出的比重，1991年為33.33%，2005年為33.92%，14年僅提高了0.59%。其中，教育支出，由1998年的13.22%，提高到2005年的14.38%，升幅1.16%；醫療衛生支出，由1996年的5.84%，下降到2005年的3.60%，跌幅為2.24%；撫恤和社會救濟費，由1991年的1.48%，提高到2005年的1.82%，提升了0.34%（姚莉萍, 2006）。很明顯，財政用於基本公共服務方面的投入比例過低，增長也過慢。這些都表明廣東省存在省級以下轉移支付不足的現象。

因此，要保證省級以下政府財政資金到位，就需要建立和執行省以下政府的財政轉移支付制度，包括：

一、完善省級以下轉移支付體系。第一，明確主體與對象的關係，確定省、縣兩級的主體框架。省對基層政府的轉移支付應計算到鄉（鎮）、撥到縣，縣級政府的轉移支付直接對鄉（鎮）。當省級政府對縣級政府進行轉移支付時，省財政是主體，縣財政是對象；當縣財政對鄉鎮進行轉移支付時，縣級財政是主體，鄉鎮是對象。確保責任明晰。並由財政部門通過預算的手段和程序，集中各渠道的轉移支付資金通過國庫集中支付。第二，在享受中央轉移支付補助的同時，在對下實行轉移支付時，最低限度要將從中央財政得到的過渡期轉移支付資金，按照要素分配法進行分配。財政部應當每年進行專項檢查。省對下分配方法及分配結果原則上應當上報財政部備案。第三，激勵地方政府改善財政自給能力。本質上，要提高縣、鄉地方財政的自給能力，地方經濟發展得以延續，更重要的是幫助地方培養穩定的財源，增強地方財政自給的「造血能

力」。因此，制訂縣、鄉的轉移支付制度時要以此為出發點，不能夠「下級要多少，上級就給多少」，要從成本-效益考慮，從有利於提高縣、鄉的長遠發展能力考慮，從徹底幫助地方提高自身發展能力入手。

二、加強完善省預算監督體制。目前，廣東省在這方面已經做出了很好的成績。2004年2月10日，省政府在廣東省十屆人大二次會議提交了《2004年省級部門預算單位預算表》（又稱「預算大手冊」）。在預算報告中，每個部門的預算草案都增加了一份文字說明，列明單位基本情況、人員設置、新一年工作任務的收入及支出預算說明等，一些資金消耗比較多、關係重大的重要項目還附上了簡要說明。廣東省人大在財政預算審查批准中，通過推進部門預算改革，細化預算編制內容，改進預算編制方法，增強預算透明度，讓人大代表既知大帳，也知小帳；既知道超收收入的使用，也知道資金的調劑使用，使人大對財政資金使用的審批和監督由「預算監督」轉變至「全過程監督」，「程序性監督」轉變至「實質性監督」。這些創新之舉，不但遏制了地方人大審查批准本級政府財政預算時普遍存在的「不作為」現象，降低了財政預算執行中產生腐敗的機率，也使人大代表真正代表人民群眾攥緊「錢袋子」（趙立韋、邵建斌, 2004:13-14）。

但是，還有需要加強完善的不足之處，例如，以後預算可以考慮向公眾公開，讓公民對自己生活地區的預算收支清楚瞭解，真正體現政府部門「舉公眾之財，辦公眾之事」（可借鑒香港特別行政區政府的做法）。再如，更重要的專項基金安排應該納進財政預算，在目前，有些專項撥款使用不當，違背了專款專用的原則。一些部門和單位在申請中央財政安排專項撥款時，反映的困難和問題不少，拿到專項撥款後，卻不按專款專用的原則使用。一些專款到了地方財政或是部門手中，有的用於單位職工發放工資和獎金，成了「吃飯錢」；有的幾次轉帳，成了部門或個人的「小金庫」；有的將災民的救災款變成

了自己家的「過年錢」。專款多用，多款少用，擠佔挪用現象時有發生。

因此，要從以下幾點考慮完善的方向：第一，對專項轉移支付資金的監督管理。要仔細審查項目的重要程度和可行性報告，恰如其份的測算出每類項目所給予的補助數額，並按期撥付資金，而且應針對每個項目進行全程監督管理。第二，加強考核轉移支付資金的效果。應根據目前轉移資金的類型和用途，設計一套比較科學合理的效益評價與考核指標，據此對轉移支付資金的使用和所收效益情況進行考核和給予評價，以保障轉移資金運用的政策性要求，以及不斷提升資金的使用效率。例如，公職人員工資福利待遇等具體量化指標、中小學就學率等。再如，對專項教育撥款，考察教育設施的質量、符合入學條件的學生就學率、在校學生總數和構成等項。第三，還要強化負責政府間財政轉移支付的部門權威性，並建立一套行之有效的監督制約體制。對財政轉移支付資金的分配程序、使用過程、經濟效益進行追蹤回饋，確保資金使用效益的最大化。第四，建立相對落後地區財政的自我約束機制。要有提高落後地區地方政府努力的誘導機制，使地方政府在處理地方財政時扮演更重要的角色。如果地方政府只要對上級政府裝窮就可以獲得相應的補助，就可能產生財政幻覺，導致財政支出的過度膨脹和支出的低效率運用。

## 合理優化財政支出結構

前文提到，無論在財政收入還是財政支出方面，廣東省發達、欠發達地區都存在著明顯的差異。可以從合理優化財政支出結構方面入手解決。因為兩者相比，收入更可以理解為一種結果性的指標，而支出可以被看作原因，或是一種手段。因為，財政支出優化了，結構合理了，自然能夠促進地區經濟的

發展；而經濟的發展，表現在財政方面即是財政收入佔全省的比重自然就提高。

## 地區間的優化

一、加大對欠發達地區的公共服務投入。廣東欠發達地區公共服務缺乏，集中體現在醫療保障、教育機會、人居環境等方面，在農村讀書難、看病難、行路難的三難問題尤為突出。首先，讀書難。珠三角的教育經費佔全省一半，東莞人均教育經費支出是2,529元，但是揭陽才310元。再如，初中升學率，珠三角佔了90%以上，湛江、清遠、潮州才50%，汕頭、揭陽只佔40%多（劉昆，2006a）。而且，廣東省的全國高等學校絕大部份也分布在珠三角地區。

其次，看病難。現在省市一級的醫療網都很完善，但是鎮到鄉村一級的基層衛生網問題很多。經過調查瞭解，現在鄉村的衛生院很多讓私人承包，醫護人員以及醫院設備都不能滿足老百姓的需要。人員配備不足，按照規定，三萬人應該有四到九名預防保健人員，最少也該維持到三人，但是目前的情況，基本上是沒有；就是有預防保健人員在，也是非專業人士，缺乏最新的醫療衛生知識，他們往往對很多新型的病種都不認識，治病救人根本無從談起。

最後，行路難。至1996年底，廣東省已開通13條高速公路，有11條全部在珠三角地區內，東翼域內一條，連接珠三角和東翼地區一條。廣大的北部山區和西翼至今一條高速公路也沒有（陳淳、肖玲，2006:50）。因此，按照協調發展的理念，需加大對欠發達地區的財政支持。

二、完善財政支出績效評價體系。在加大對欠發達地區財政投入的同時，最關鍵的一點是要提升效率。對效率的評價總離不開完善的績效評價體系。如省財政把一億投到了韶關，說是用於支持貧苦地區兒童的免費教育，那麼，到底有多少兒

童能享受到呢？說是花了一千萬助某個貧困鎮還債，那麼，又有幾多企業能因此而產生多少效益呢？又如花了二千萬元辦一個社會科學院，到底多少學術研究成果能因此產生呢？通俗的說，績效評價工作就是看錢花出去，有沒有花到點子上，有沒有做到多快好省，有沒有達到預期目的，取得較好的政治效益、社會效益和經濟效益，以此確定預算支出的合理性、科學性和有效性。先來看一個例子：廣東省陽東縣東平鎮東平漁港工程，是1998年國家計委批准的國債建設項目，投資1,800萬元國債轉貸資金，由陽東縣東平鎮鎮政府負責建設，2002年6月竣工。然而，經審計發現：95%以上的已完成投資都是用現金支付，1,800萬元的國債資金中有500多萬元白條入帳，700多萬元無帳可查，總額高達1,300多萬元（《焦點訪談》，2003）。可見，財政支出績效評價的現實意義重大。

2004年，廣東省在全國率先成立首個省級財政支出績效評價機構。並將績效評價結果作為預算安排的重要依據，使財政投入到底產生了多少效益和成績，清晰明朗。但是該體系仍然存在一些不足之處，有待進一步解決和完善。從以下幾方面具體考慮：第一，評價對象範圍有待擴大。目前重點評價對象包括教育、水利、社會保障、基礎設施等財政支出項目，並且已全面展開500萬元以上項目或跨年度項目的自我評價。今後要逐步擴大評價的範圍，使評價體系盡量覆蓋各個層面。第二，積極加大橫向擴展。鑒於試點地區（廣州、東莞等）通常具備較好的預算管理基礎，以及「陽光財政」理念，即財政預算的收入和支出都公開透明，接受公眾的監督。在向欠發達地區橫向推廣過程中，受到制度變遷非正式規則的制約，難免會遇到某些制度移植上的障礙，因此要努力改善欠發達地區經濟環境，為體系評價創造實踐條件。第三，公共物品如何評價？單一的評價方法有時不能得出結果。可以考慮建立一個數學模型，在統一的模型中將所有備選方案的指標量化，以排出優先次序。例如，現在以「解決廣東某縣交通堵塞問題」為預期目標，

備選方案有，（一）建一條新公路；（二）擴建原有公路；（三）建地鐵；（四）提高過路費以控制車輛數目。那麼，現在便要把各個方案的一些影響因素（成本、收益等）帶入事先建好的模型（模型的建立，需先收集數據、預測和擬合），算出結果，並排列優先次序。

## 行業間的優化

廣東省三大區域的產業結構水平差異很大。從三次產業結構來看，2001年，珠三角為5.3：49.5：45.2，東西兩翼為22.8：41.4：35.8，50個山區為31.1：36.9：32.0，因此，各區域產業結構調整升級的目標應有顯著的區別。大體上，珠三角要形成與基本實現現代化目標相適應的產業新格局，東西兩翼應先形成與工業化相適應的產業格局，山區則要形成以特色產業為支柱的產業結構（張長生、白國強，2003:69）。因此，對欠發達地區投入的財政支出，要本著與發達地區相銜接的理念出發：

一、擴大公共服務類支出比重，對必須由政府承擔的純公益事項，要按政策保障其財政；對帶有一定經營性質的公益事項，要給予必要的補助；對一般競爭性的事項，要逐步減少投入直至完全退出。

二、增加投資性支出，減少消費性支出。對一個（或部份）地區而言，投資和消費有不同的作用。投資是有地域邊界的，消費則沒有，意思是增加投資就增加了本地的投資，可以拉動本地經濟的增長；但增加消費，消費的不一定是本地產品，不能保證一定可以刺激本地的經濟增長。作為一個宏觀經濟變量，投資包括政府投資和私人投資（私人投資不在本文研究範圍內）。政府能調動的資源只有財政資金，若從政府部門用於公共基礎設施與教育的投資上看，如前所述，由於「外溢效應」的存在，靠市場投入會造成供給不足，而財政投資用在這方面，正好彌補了私人投資的不足，有利於提高經濟增長

率。因此，加大欠發達地區的財政投資，並且通過投資乘數效應能夠實現經濟的快速增長。所以，在財政支出結構方面，應增加對基礎設施建設、人力資本投入、科技投入和農業投入等資本性投資支出，而不是消費型支出。此外，還要合理把握好支出投資的次序。由於各地發展狀況不盡相同，各方面的缺乏程度也有歧異。因此，支出投資項目要按照最優次序進行選擇，即將投資資金用在當地最需要的地方，才能提高資金的使用效率，增強投資效益，最終使地區間的行業發展差距拉近。

## 結論

廣東省的財政支出績效評價體系，無論是從在全國率先實行，還是從後來各方面不斷地完善看，都取得了很好的成績。事前的績效預算彌補了過程中和事後監督不足的問題，只在績效評價對象、評價執行區域，及評價結果的衡量上，還需要進一步補充和完善。如何使地方財政事權與財力相配，一直是各級政府力求解決、並已逐步取得成效的問題，本文只是從地方財政支持欠發達地區經濟發展的角度，提出一些建議，而且，這只是在公共財政體制改革的框架下，完善該體制的一個組成部分，還存在一定局限性。因此，需要有良好的政治體制、完善的財政政策、金融體制、健全的民營經濟體制，以及社會各方面配合，才能發揮真正的效用，逐步縮小廣東省地區間的經濟差異。

## 注釋

1. 珠三角地區包括：廣州市、深圳市、珠海市、佛山市、江門市、中山市、東莞市和惠州市的惠城區、惠陽縣、惠東縣、博羅縣，以及肇慶市的端州區、鼎湖區、四會市和高要市。

粵東包括：汕頭市、潮州市、揭陽市、汕尾市四個地級市。

粵西包括：陽江、湛江、茂名、肇慶、雲浮等市及其所轄縣。

粵北山區包括：梅州、河源、韶關、清遠、雲浮等市除市區高要、四會以外的各縣，以及惠州的龍門縣等51個山區縣（市、縣）。

2. 如沒有注明，本文徵引的統計數據均來自歷年《廣東統計年鑒》。
3. 所謂「馬太效應」，是指財政收入逐漸由相對落後地區向發達地區特別是大城市集中，導致地方財政收入差距擴大的速度還高於其經濟增長的差距。

## 參考書目

王文森。2004。「從一鎮財政狀況看地方財政問題」，《統計與預測》，第1期，頁29-30。

向常清。2005。「廣東區域經濟差異與協調發展」，《探求》，第1期，頁58-60。

周劍倩。1998。「廣東經濟發展的區域差異與協調問題探討」，《南方經濟》，第3期，頁72-73。

彼得•尼茨坎普〔美〕編，安虎森等譯。2001。《區域和城市經濟學手冊：第1卷 — 區域經濟學》。北京：經濟科學出版社。

姚莉萍。2006。「教育和衛生由省『負責』」，金羊網，11月16日（[http://www.ycwb.com/xkb/2006-11/16/content\\_1282348.htm](http://www.ycwb.com/xkb/2006-11/16/content_1282348.htm)）。

- 孫開、彭健。2004。《財政管理體制創新研究》。北京：中國社會科學出版社。
- 張長生、白國強。2003。「廣東區域經濟差異發展的態勢及協調發展的對策思路」，《嶺南學刊》，第5期，頁66-69。
- 陳淳、肖玲。2006。「廣東四大區域經濟差異分析及對策研究」，《遼寧行政學院學報》，第8卷，第2期，頁49-50。
- 彭月蘭。2005。《促進區域經濟協調發展的財政政策》。北京：中國財政經濟出版社。
- 《焦點訪談》。2003。「國債成了糊塗帳」，央視國際，9月16日 (<http://big5.cctv.com/program/jdft/20030916/101917.shtml>)。
- 黃佩華等。2003。《中國：國家發展與地方財政》。北京：中信出版社。
- 趙立韋、邵建斌。2004。「從『廣東現象』看如何加強預算監督」，《人大研究》，第6期（總第150期），頁13-16。
- 劉昆。2006a。「公共財政與社會主義和諧社會建設」，《嶺南大講壇：學術論壇》，第10期，10月20日 (<http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/Indjt/wqhg/200610210140.htm>)。
- 劉昆。2006b。「善用公共財政推進和諧社會建設」，《中國財經報》，10月17日。
- 廣東省統計局編。歷年。《廣東統計年鑒》。北京：中國統計出版社。
- King, D. N. 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London: Allen & Unwin.

## 地方財政如何支持廣東 欠發達地區的經濟發展

(中文摘要)

改革開放以來，廣東憑藉地緣優勢、中央給予的政策優勢先行一步，經濟迅猛發展，成為全國沿海發達省份之一。2005年，全省國內生產總值約佔全國八分之一，城鄉居民儲蓄存款餘額佔全國近七分之一，外商投資佔全國五分之一，外貿出口佔全國三分之一，社會消費品零售總額佔全國九分之一強，財稅產出和地方財政收入佔全國七分之一。2005年，廣東三天多產出的國內生產總值便相當於1978年一整年。但同時，一些深層次的矛盾也日益顯露——廣東省東西兩翼、粵北山區與珠三角之間的地區經濟差異十分明顯，且差異程度有不斷擴大的趨勢。地區自然資源稟賦、歷史發展、地理位置等因素的不同，固然造成地區經濟差異，但制度因素亦有影響，對這方面的探究是本文的著眼點。因此，本文從地方財政支持的角度出發，圍繞公平原則，找出並分析地方財政體制存在的問題和弊端；並對地方財政該如何進行有效調控，從而縮小上述的地區經濟差異、促進廣東欠發達地區的經濟發展、緩解區域發展不平衡的矛盾，提出建議。

## **How to Stimulate Undeveloped Local Economies in Guangdong**

### **From the Angle of Public Policy**

**Jiang LIN**

**Lin XU**

#### **Abstract**

Since the launching of reforms and the opening-up policy, Guangdong province has taken advantage of its geography and the favourable policies granted by the central government to develop rapidly. It has become one of China's most developed coastal provinces. In 2005, the bank savings of residents of the province constitute one-seventh of the national total, foreign investment one-fifth, exports one-third, and retail sales one-ninth. The province's GDP in three days is now equal to what was its GDP for the entire year of 1978. However, some deep-rooted conflicts have also emerged, due to significant and ever-growing economic differences between the western, the eastern, and the mountainous northern parts of the province and the Pearl River Delta region. Local differences in natural resources endowment, historical development, and geographical position are behind most of these regional disparities within the province. However, the institutional factor should not be overlooked, and indeed is the focus of this paper. Thus, from the angle of local financial support, the problems and deficiencies in local financial regimes are identified and analysed according to the principle of justice, and suggestions are made as to how to regulate local finances to reduce regional economic differences, promote the development of undeveloped areas of Guangdong province, and reconcile the conflicts brought by the large economic disparities among the various areas of the province.

## **HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES**

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Lee, Paul Siu-nam, PhD(*Mich.*),  
Professor, School of Journalism and Communication

Associate Director: Sung, Yun-wing, PhD(*Minn.*),  
Professor, Department of Economics

HK\$15.00

