

# 我国区域间财政收入差距分析

改革开放三十年来,我国经济社会发展取得了举世瞩目的伟大成就,人民生活得到了极大改善。但地区发展不平衡问题越来越受到广泛关注。积极采取措施,逐步扭转区域发展不平衡扩大趋势,已成为全社会共识。本文通过对区域发展不平衡重要标志东中西部地区间的财政收入差距进行分析,从中找出造成财政收入差距不断扩大的原因,并提出相应的对策建议。

## 一、测度方法和指标选取

### (一) 绝对差距

极差 (R): 反映总体中指标值的最大值和最小值之间的离差,用以说明指标值的变动范围和幅度,其值越大,说明收入的绝对差距越大。

### (二) 相对差距

#### 1. 变异系数

将标准差计算公式中的收入水平进行标准化处理,就得到变异系数。

分组和不分组的情况下计算公式分别为:

$$V_{uw} = \sqrt{\sum (x_i - \mu)^2 / n} / \mu$$

$$V_w = \sqrt{\sum p_i (x_i - \mu)^2} / \mu$$

V 是变异系数或加权变异系数, V 越大,表示收入差别越大。V<sub>UW</sub>表示不加权变异系数, V<sub>w</sub>表示加权变异系数。

#### 2. 泰尔指数

1967 年泰尔 (Theil) 根据统计信息理论提出一种新的测度指标,用收入的对数值与等值分配的对数测度它们之间的差别,并用收入比重加

权。一般主要使用下列分解公式：

$$I(0) = \left(\frac{1}{N}\right) \sum_{i=1}^N \text{LOG}\left(\frac{\mu}{y_i}\right)$$

$$I(0) = \sum_{g=1}^G p_g I(0)_g + \sum_{g=1}^G p_g \text{LOG}\left(\frac{p_g}{v_g}\right)$$

其中， $p_g$  是第  $g$  组的人口比重， $v_g$  是第  $g$  组的收入比重。

## 二、区域财政收入差距现状

1. 从绝对差距看，东中西部地方财政收入逐步拉大。1978 年东部地区地方财政收入比中部高 364.4 亿元，比西部高 486.71 亿元，分别是 2.60 倍和 5.50 倍；2007 年东部地区地方财政收入是 15133.2 亿元，中部 4349.4 亿元，西部 4368.77 亿元；东部比中部高 10783.8 亿元，是 3.48 倍，比西部高 10764.4 亿元，是 3.46 倍；东部地区与西部地区的绝对差距扩大，倍率有所减小。东部地区地方财政收入与中西部地区相比，衡量地区经济发展质量和实力的地方财政收入差距非常大，区域发展不平衡非常明显。

表 1：1978—2007 年东中西部地方财政收入

单位：亿元

年份	东部财政总收入	中部财政总收入	西部财政总收入
1978	592.48	228.08	107.77
1985	702.44	245.18	165.46
1992	1227.73	534.89	490.81
1997	2500.6	926.08	762.45
2002	5474.7	1503.36	1430.44
2007	15133.2	4349.4	4368.77

数据来源：根据《新中国统计五十五年历史资料汇编》（1978 - 2004 年）和《中国统计年鉴》（2006 - 2008 年）计算获得。

从地区人均地方财政收入看，1978 年东部地区为 164.74 元，中部地区为 70.31 元，西部地区为 43.36 元，东部比中部高 94.43 元，是 2.34 倍，比西部地区高 121.38 元，是 3.80 倍；2007 年东部地区为 2922.93 元，中部为 1039.36 元，西部为 1203.58 元，东部比中部高 1883.57 元，是 2.81 倍，比西部高 1719.35 元，是 2.43 倍。同地方财政收入一样，绝对差距是呈扩大趋势，倍率有所减小。

表 2：1978-2007 年东中西部人均地方财政收入比较

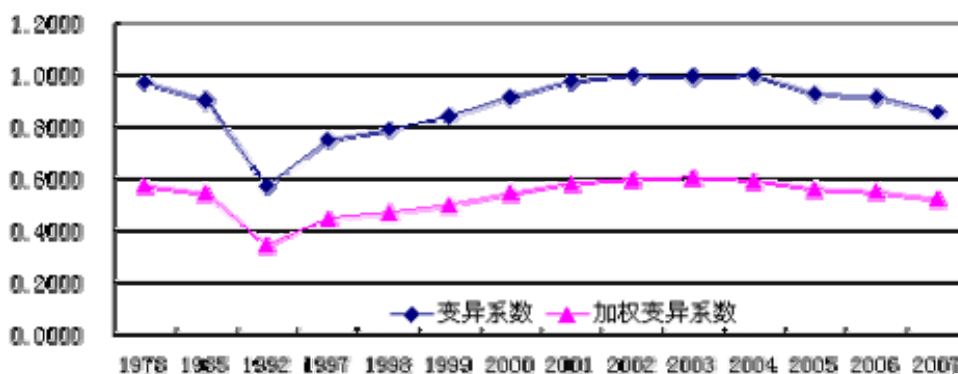
单位：元

年份	东部人均财政收入	中部人均财政收入	西部人均财政收入
1978	164.74	70.31	43.36
1985	179.20	69.17	61.00
1992	281.67	135.70	162.42
1997	549.49	234.90	237.94
2002	1150.01	354.97	394.79
2007	2922.93	1039.36	1203.58

数据来源：根据《新中国统计五十五年历史资料汇编》（1978 - 2004 年）和《中国统计年鉴》（2006 - 2008 年）计算获得。

2. 从相对差距看，东中西部收入差距在波动中持续扩大。从人均地方财政收入的变异系数看，东中西部地方财政收入的相对差距在 1978 年 - 1992 年逐步缩小，1994 年分税制后，则逐步呈现差距快速拉动的趋势，2005 年后拉大趋势有所减弱，但总的差距仍然是继续扩大。

图 1：1978-2007 年东中西部人均地方财政收入变异系数变化趋势



从人均地方财政收入的泰尔指数及构成看，总体泰尔指数在 1978 处于较高的差距，地区差距对总体泰尔指数的贡献率为 70.8%，1992 年为 68.4%，扩大差距的趋势相对有所缩小，但 2007 年地区差距对总体泰尔指数的贡献率为 75.8%，扩大差距的趋势进一步增大。总体泰尔指数的变化趋势与变异系数的变化趋势大体相似，都是在波动中逐步拉大差距。

表 3：1978-2007 年东中西部地方财政收入的泰尔指数及构成

年份	泰尔指数分解的差距					贡献率 (%)			
	总体	东部	中部	西部	地区间	东部	中部	西部	地区间
1978	0.2574	0.0371	0.0146	0.0235	0.1823	14.41	5.67	9.12	70.80
1985	0.2431	0.0357	0.0210	0.0162	0.1702	14.67	8.66	6.67	70.01
1992	0.1528	0.0243	0.0186	0.0054	0.1045	15.88	12.18	3.52	68.43
1997	0.1968	0.0301	0.0176	0.0130	0.1361	15.31	8.94	6.62	69.13
2002	0.2852	0.0368	0.0283	0.0169	0.2032	12.92	9.93	5.93	71.23
2007	0.1606	0.0160	0.0062	0.0168	0.1217	9.94	3.83	10.47	75.76

数据来源：根据《新中国统计五十五年历史资料汇编》（1978 - 2004 年）和《中国统计年鉴》（2006 - 2008 年）计算获得。

### 三、原因分析

#### (一) 财政制度

改革开放初期实行单一的行政指令计划配置资源，财政实行的是“统收统支”的管理体制，财税改革以充分调动地方和企业积极性为导向，以放权让利为主线。地方财政收入所占比重较高，达到70%左右，中央财政收入相对较弱。没有建立转移支付制度，东部地区创造的财富用于自身积累的较多。到分税制实行后，东部发达地区已经完成了经济发展必要的财富积累过程，而中西部地区经济才刚开始起步，地方财政收入没有积累。因此，地区间地方财政收入差距扩大成了必然的趋势。

1994年分税制改革前，中央财政收入的比重大约为30%左右，随后中央财政收入比重逐渐提高到50%左右。以分税制为核心的财税改革初步规范了国家与企业、个人关系，以及中央和地方的分配关系，调动了各方面积极性。改革以来，财政收入连续上了几个台阶，建立了财政收入稳定增长的机制。财政收入1999年迈上万亿元台阶，2003年、2005年相继突破2万亿元和3万亿元大关，2007年达到5.13万亿元，占GDP的比重从1993年的12.3%提高到2007年的20.6%。我国转移支付制度在1995年开始逐步建立起来，但转移支付制度不完善，也不公开透明，在转移支付中用于缩小地区差别的数额很小，主要还是税收返还，返税又主要是东部地区经济较发达的省份返税较多，因此，地区财政收入差距呈现快速拉大的趋势。

从国际经验看，转移支付制度的首要目标是保证各地区基本公共服务水平的均等化。中央和省级政府的责任就是通过转移支付制度，将经济发达、财源丰富地区的一部分财力集中起来，对经济欠发达地区保障基本公共服务方面的资金缺口提供补贴，使它们的公共责任与所需财力基本对

等。从实际运行情况看，我国的转移支付制度尚未充分发挥平衡地方财力的作用。第一，一般性转移支付过少，专项转移支付支离芜杂，效能有限。2006 年中央转移支付中具有专项性质的资金占比高达 55%，一般性转移支付数量偏少，比重偏低；同时专项转移支付定位不够明确，项目设置部门多，使用分散，难以形成当地的有效财力。相对于其他类型的转移支付尤其是税收返还，一般性转移支付的规模过小，以至于对各地财政不均衡问题的缓解效果并不明显。我国目前的税收返还是以中央政府 1993 年从地方净上解收入（消费税加上 75% 的增值税减去中央下划收入），作为中央对地方税收返还基数，这样保证了 1993 年各地方政府既得利益。1994 年以后，中央对地方按增值税和消费税增长比例为 1：0.3 的系数，即每增长 1% 的增值税和消费税，中央财政对地方的税收返还增长 0.3%，并以环比方式逐年递增，成为新的税收返还基数。

如果地方上划中央的收入达不到核定的基数，中央按实际收入数返还。即税收返还按收入来源正相关递增，以维持地方既得利益的基数法进行分配，体现了对收入能力强的地区的倾斜原则，使基期的不合理因素合法化，出现了经济发达地区同时得到大量税收返还，与实现地区财力均衡的目标相悖。第二，转移支付中过渡性因素较多，体制刚性难以破除。2006 年中央财政转移支付中“税收返还”和“体制性补助”占比高达 34%，2007 年财政转移支付 1.8 万亿，主要就是返还税收、专项转移支付和一般性转移支付，但真正用于一般转移支付的比重较低。第三，转移支付度量标准没有达到缩小地区差距的目的。目前的转移支付的度量标准只考虑财政供养人员、地区总人口数、和地区国土面积等因素进行计算，没有考虑中西部地区的城乡二元结构差距、自然地理环境恶劣、经济外向度较低、发展

起点较低等客观因素。第四，转移支付计算的税基不完善。现在我国计算转移支付用的税基没有充分考虑共享税在缩小地区差距的重要作用。

## （二）税收制度

税收体系有待完善。我国税收体系在改革开放初期不完善，中西部地区为东部地区贡献较大，中西部地区没有从相关资源税（如石油、天然气）等一系列税种中获得相应的财政收入是地方财政收入差距扩大的原因之一。我国的资源税从1993年开始征收，从改革开放到《资源税暂行条例》实施的时间段内，中西部的自然资源价格都是比较低的，东部地区在低价利用这些资源发展经济的时候并没有付出相应的代价，中西部地区却付出了极高的代价。到目前为止，资源税税率仍然很低，现在仍然沿用的是1993年开始征收资源税的税率和从量计税方式，这不利于调节行业收入差距，也不利于调节区域之间的收入差距，从总体来看，中西部地区特别是西部地区资源比较丰富，但这种属于全民的自然资源产生的利润被企业获取，有较高税收收入的资源都被国家行政垄断了，中西部地区政府却没有得到相应的收入。

税收制度设计还存在一定缺陷。税收制度缺陷导致地区收入差距拉大，我国目前主要的五个税种在制度设计上都是有利的于大城市，不利于中小城市，有利于东部发达地区，不利于中西部欠发达地区，税收制度引起的地区收入差距扩大的速度快于经济发展差距扩大的速度。我国目前五个主要的税种是增值税、营业税、消费税、企业所得税和个人所得税。这五个税种在制度设计上导致的收入差距拉大得更快更大，城乡居民收入因为地区差别形成的相对差距在35-40%左右，因为地方财政收入引起的地区收入相对差距却在70%左右。主要表现在以下几个方面。

一是增值税。增值税征收环节是在产品定价上，由厂方确定，增值税征收环节是有利于厂家的，因为消费者承担的增值税是一定的。正常情况下增值税每个环节都应该有，那么税收才能在各环节分配。增值是客观存在的，定价是由企业自己决定，它就可能把定价定得超过增值税，所以厂家所在地就获取了很高的增值税。东部地区的生产企业数量明显比中西部地区多很多，获得的增值税也就比中西部地区高很多。

二是营业税。营业税在制度设计上是将税收交给企业注册地，企业在注册地可能经营活动很少，大多数经营活动是在其他地方进行的，在耗用其他地方的成本后，税收却归于注册地所有。从现在来看，东部地区的注册企业数量（2006年352万家，2007年377家）明显比中西部地区数量（中部地区2007年144万家，西部地区128万家）高很多，营业税自然也高许多。这种差距是表现在市场开放状态下，如果不是开放的情况下，则可能形成市场壁垒。

三是消费税。消费税的分布和征税商品消费的分布是不对称的。国际上一般将消费税设计在消费环节征收，但在我国是将消费税放在生产环节征收，同前面分析的一样，东部地区经济发达，生产能力强于中西部地区，因此，消费税也主要集中在发达的东部地区。虽然消费税是中央税，但转移支付中税收返还仍是有利于东部发达地区（1994年以后，中央对地方按增值税和消费税增长比例为1:0.3的系数，即每增长1%的增值税和消费税，中央财政对地方的税收返还增长0.3%，并以环比方式逐年递增，成为新的税收返还基数），因此，消费税在制度上对东部发达地区是有利的。

四是企业所得税。2008年1月1日实行的新企业所得税法规定我国

实行法人所得税制度。企业在中国境内设立的不具有法人资格的营业机构，如分公司，则需要汇总记入总公司计算并缴纳企业所得税。税法里对某些经过国务院批准的一些大集团公司，是汇总交税。允许汇总交税的结果对企业发展有利，但使得税收分布和利润分布不对应。很多地方子公司产生利润了，但是没有税，需要将税交到总公司去，产生了产业活动地得不到税收，这也就是我们很多地方要大力发展总部经济的原因。特别是西部地区有税源但没有税收，税收都缴纳到东部地区去了。现在看来，东部地区的总公司明显比中西部地区多很多，税收就多很多，地区收入差距自然显现。

五是个人所得税。随着我国市场经济不断深化，人口流动加速，户籍人口和常住人口的统计差距很大，人在一个地方工作可能在另一个地方生活，或者在工作的地方领薪水(包括股票、股息红利和利息)，但在生活的地方享受当地政府提供的公共服务，因为我国的个人所得税是代扣代缴的办法，这会造成收取个人所得税的地方与提供公共服务的存在不一致的关系。改革开放以来往东部地区流动的人口较多，流动人口在当地缴纳了个人所得税，而其户口所在地却没有得到相应补偿。

### (三) 产业政策

产业政策导致的地区收入差距的扩大，产业政策通过配置生产要素促进区域经济发展，同时与税收政策交织形成对区域收入分配差距的影响，单纯以市场配置资源会导致地区收入分配的“马太效应”，应充分发挥政府宏观配置资源的作用。在改革开放初期，东部沿海地区在制度设计上先行先试，加之东部地区本身拥有良好区位优势，生产要素积聚能力得到巨大提升，已经成为我国经济发展中的重要增长极。如果单纯以市场这只“看

不见的手”配置资源的话，那么很多基础性建设项目、具有巨大投资效应的产业项目便会被东部地区“虹吸”过去。在改革前，国家在重点项目布局就向东部地区倾斜，先天条件好，后天优惠政策多，而中西部地区由于自然条件、市场条件差，国家主体功能区划分对资源加工影响较大，资金和人才都东南飞；加之我国现阶段税收制度的不完善，正如前面分析的一样，我国的增值税、消费税、营业税、企业所得税都是有利于东部发达地区，而不利中西部欠发达地区的，这些因素交织在一起必然使东部地区发展更加快速，税收收入与中西部差距迅速扩大，地区差距越来越大。当然，缩小地区差距不能全靠国家在政策上给予倾斜，重要的还是需要中西部地区人民发扬艰苦奋斗，自力更生的光荣传统。

## 四、政策建议

### （一）改革财政转移制度

完善一般性转移支付制度，合理界定专项转移支付制度，取消税收返还，规范转移支付制度的计算方法，逐步推进转移支付的公开化和法制化。

1. **建立以一般性转移支付为主的转移支付体系。**确定全国性基本公共服务的范围、水平及支出标准，建立符合我国国情特别是符合缩小区域收入差距的转移支付标准指标体系。在一般性转移支付资金配置计算方法中，增加主体功能区因素，逐步增加对限制开发和禁止开发区域的转移支付规模，重点保障欠发达地区地方政府履行公共职能的基本财力。

2. **明确界定专项转移支付的性质和范围。**专项转移支付要以促进地区间平衡发展为主要目的，其投资范围应主要限定在基础设施建设、农村发展、生态保护、环境治理和促进中西部地区实现特色发展的产业政策等体现国家战略意图的关键领域和环节，着力提高中西部欠发达地区可持续

发展能力。同时，需要加大对专项转移支付项目清理、整合力度，尽可能将专项转移支付项目并入一般性转移支付项目，纳入地方预算管理，改变专项资金多头管理、多头使用的局面。

**3. 尽快取消过渡性制度安排，逐步取消“体制性补助”等过渡性项目。**从我国实际情况出发，可以一步到位地把“体制性补助”直接合并到一般性转移支付中；“税收返还”数额较大，可采取每年确定一定消减比例的方式分步操作逐步过渡合并到一般性转移支付中，渐进取消交税多则返还多的政策。

**4. 建立多因素符合缩小地区发展差距的转移支付机制。**借鉴美国、日本、澳大利亚经验（美国主要是专项拨款模式，日本主要是税收返还模式，澳大利亚是财政均等化模式），建立反映目前我国经济社会发展实际状况的多指标决定的加权多因素法的模式；提高转移支付的透明度，并强化自下而上的监督机制。

转移支付的公式化。中央政府应该选取一些既对财政支出有重要影响，又不易人为操作的因素，建立包括人口规模、少数民族人口结构、城乡二元结构因素、城镇化程度、地理自然环境、经济外向度等指标不同权重的多因素转移支付模式，公式化确定各地转移支付额，规范中央与地方之间的财政关系。

转移支付法制化。我国应考虑从立法的角度编制转移支付预算，建立健全完整的立法预算程序，把转移支付预算上升到法律层次，做到有法可依，杜绝随意性和不必要的行政干扰。

## **（二）调整税收制度**

**1. 改革消费税征收制度，将征收转到消费领域。**根据前面的分析，

虽然消费税属于中央税，但目前还存在税收返还，因此，如在消费环节征收则有利于货物和服务净流入地区的消费税增长，或者将消费税改为共享税，中央 80%，地方 20%左右。西部地区都是货物和服务净流入地区，这些地区消费税的增长与返还有利于缩小中西部与东部地区的财政收入差距。

**2. 完善税收调控体系，提高收入分配调控效率。**目前，税制中的各个税种对收入分配的调控力度、调控环节和调控重点各有不同。建立健全税收体系，从多个方面、多个环节和多个角度协同对居民收入分配予以调控，能使税收对居民和地区间收入分配的调控产生合力并提高调控效率。在我国现行税制中，存在着相应严重的税种缺失，因此，应结合我国具体国情，及时开征缺失税种，并确立各相关税种的主辅地位，形成多税种相互配合、协调运用的税收调控体系，进而达到事半功倍的功效。比如我国要健全完善社会保障制度就需要征收社会保障税。从第三次分配看，适时征收房产税、遗产税、赠予税和社会保障税，对企业、居民慈善和公益事业捐款实行免税政策，促进慈善收入来源多元化，规范法律制度和有效的激励机制，保障慈善组织的相对独立，把慈善事业交给社会。

**3. 降低中西部地区的税负率，加大中西部地区税收优惠力度。**在西部大开发以前，中西部地区的税负率比较高，税收优惠政策也没有东部地区改革开放初的优惠力度，在没有完成经济发展的必要财富积累前，仍然需要国家给予相应的税收优惠支持。改革开放初期，国家给予东部地区的税种包括所得税、增值税、消费税和营业税等全部主要税种，而给予西部只有所得税；对东部采取的是直接税收优惠与加速折旧、投资抵免间接优惠相结合的形式，现在对西部地区主要是直接优惠，优惠对

象西部也仅限于部分行业和企业，优惠时间较短，仅给予 10 年。降低中西部地区的税负率有利于提高中西部地区各种生产要素集聚力。西部地区在投资环境和区位方面存在明显的劣势，国内外资金向西部转移的主要障碍是成本高、回报低以及配套能力差。因此，有效降低资本投资西部时带来的运输、信息、人才等方面的成本显得尤为重要。国家应将目前对西部地区的增值税、消费税、企业所得税降低 5 个百分点左右；鉴于税改后西部资源型产业、基础产业税负上升，还应考虑给予流转税或其他税收优惠，如对所得税减免的税基计算应用加速折旧、再投资返还等办法。

### （三）产业政策向中西部倾斜

针对中西部气候、地理环境和产业状况，积极制定支持中西部地区的产业政策。一是将支持西部产业项目的政策调整为支持产业集群发展的政策；二是对国家优先鼓励的西部特色生态产业的新建企业，可考虑在 5 年内由国家财政给予一定的投资补贴以解决国内外的民间资本在欠发达地区开发投资资金回报率低的问题；三是对使用循环再生资源生产的企业逐步从投资引导转向税收优惠；四是国家对西部地区优势企业上市及西部上市公司增发新股和配股等应给予适当的政策倾斜，或者实行“同等优先”的政策，适当增加西部企业发行可转换债券的额度，在同等条件下优先审批并安排西部具备条件的优势企业发行可转换债券，鼓励和引导西部具备条件的优势企业到海外资本市场融资。此外，要积极发展和规范西部产权交易与风险投资市场，建立风险投资基金、中小企业担保基金和西部产业发展基金，鼓励投资者向西部地区农牧业、能源、矿业、基础设施、特色产业、生态产业和高新技术产业投资，扶持中小

企业发展，刺激民间投资；五是在西部地区经济发展缺乏可持续产业支撑的条件下，应建立西部地区产业补偿制度，通过产业补偿制度解决末端产业对于源头产业的利益补偿，解决二、三产业对于第一产业的利益补偿，解决成品产业对于资源产业的利益补偿，补偿手段应依照资源价格，对整个产业体系实施合理的利益分配。六是价格主管部门应通过调整资源型产品与最终产品的比价关系，完善自然资源与再生资源的价格形成机制。减少对资源产品的补贴，增加生态建设与环境保护津贴。因为，政府对许多资源产品的补贴，使其价格低于生产成本，弱化了厂商开发高效、低耗、低污染产品的动力和消费者努力节约资源、提高使用效率的积极性。

东部地区的发展，很大程度上得益于国家的政策扶持，因此，在西部发展上同样要发挥政府在经济发展过程中的宏观调控作用，优化资源配置，促使一些更具有投资效应和丰富回报的基础设施建设项目向中西部地区转移，加快中西部地区产业发展的步伐，进而快速带动地区财政收入快速增长，缩小地区之间的差距。特别是国家主体功能区的划分后，要进一步加大对中西部地区产业发展的支持力度。

（综合处李东）