

# 中央财政补助对民族地区经济发展的作用分析

丁 赛

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

**[摘 要]** 新中国建立后至改革开放前, 国家通过民族地区民主改革和社会主义改造、三线建设制定的向民族地区倾斜的经济发展政策切实加快了民族地区经济发展, 使各民族感受到了祖国大家庭的照顾。改革开放至今, 随着国家实力的跃升, 中央财政补助支持民族地区经济发展的力度逐步增加。21 世纪初国家制定并实施了西部大开发战略、兴边富民行动和扶持人口较少民族发展。党的十八大以后, 国家重点在民族地区开展精准扶贫、精准脱贫工作; 当下正强化举措推进西部大开发形成新格局。民族地区通过艰苦努力, 在中央政府支持和东西对口支援帮扶下完胜脱贫攻坚, 实现了跨越式发展。本文主要基于民族地区 1992 年至 2017 年的中央财政补助数据, 从铸牢中华民族共同体意识的角度, 分析了中央财政补助规模的变化以及中央财政补助对民族地区财政平衡及对经济发展的作用; 证实了“坚持各民族一律平等, 铸牢中华民族共同体意识, 实现共同团结奋斗, 共同繁荣发展”的国家制度和国家治理体系的显著优势。主要结论为: 中央政府秉持全国一盘棋的发展思路, 民族地区获得的中央财政补助规模不断增加, 在中央财政帮助下民族八省区实现了财政平衡; 并证实了民族八省区获得的中央财政补助与经济发展之间的相互促进关系。

**[关键词]** 中央财政补助; 财政收入; 财政支出; 财政平衡

**[中图分类号]** F812 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-8575 (2022) 01-0107-12

DOI:10.15970/j.cnki.1005-8575.2022.01.012

改革开放至今, 民族地区通过艰苦努力, 在中央政府支持和东西对口支援帮扶下实现了跨越式发展和翻天覆地的新变化; 不仅解决了绝对贫困问题, 也为实现第一个百年奋斗目标——全面建成小康社会做出了重要贡献。由于长期历史原因、偏远的自然地理区位、脆弱严酷的生态环境, 民族地区自解放初期, 在经济发展水平上和其他地区相比都相对滞后。新中国建立后至改革开放初期, 国家通过民族地区民主改革和社会主义改造、三线建设制定的向民族地区倾斜的经济发展政策切实加快了民族地区经济发展, 使各民族感受到了祖国大家庭的照顾。在改革开放的四十余年里中央政府以全国一盘棋的思路, 不同的

发展阶段专门制定了不同的向民族地区经济发展倾斜的稳定且连续的政策、措施。特别是进入 21 世纪, 具体实施了西部大开发战略、兴边富民行动、扶持人口较少民族发展、打赢脱贫攻坚战、新时代推进西部大开发形成新格局等。民族地区尤其是民族八省区近年来经济增长持续位居全国前列, 2020 年完胜脱贫攻坚和全国一起建成全面小康社会, 既突显了在党的领导下民族地区各民族团结奋斗的显著成效, 也突显了新中国成立以来特别是改革开放以来我国在积累的坚实物质基础上对民族地区发展的大力支持, 这也正是我国铸牢中华民族共同体意识的现实彰显。

**[收稿日期]** 2021-07-26

**[作者简介]** 丁赛, 中国社会科学院民族学与人类学系, 中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员。

**[基金项目]** 本文系中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“铸牢中华民族共同体意识重大问题研究”(项目编号: 2019ZDGH017) 的阶段性成果。

## 一、研究文献回顾

传统的财政学理论认为，财政主要在经济领域发挥作用，但回顾中国的财政实践历程，财政作用范围远超过资源配置、经济增长领域，而在中国特色社会主义背景下，形成了具有中国特色的宏观调控模式<sup>[1]</sup>。回顾我国40年的财政改革历程，不难发现中国财政职能的发挥并没有遵循市场经济体制下某一种既有的财政理论，或按照某一种既有的财政实践模式来设计财政的改革路径，而是基于中国自身改革发展实践的现实要求，不断调适能够为中国改革与发展提供保障和激励的财政制度架构<sup>[2]</sup>。在我国的民族地区，尤其是党的十八大后民族地区精准扶贫、脱贫攻坚战的开展，地方财政在国家经济社会发展的总体战略下发挥了服务于经济与社会发展需要的职能。正如吕炜指出的：在中国共产党领导下，始终坚持财政为建立和巩固社会主义国家政权服务，在社会主义制度下，始终坚持为我国现代化建设服务，这是中国财政的政治属性。其最具开创性和突破意义的历史贡献是在坚持社会主义制度前提下探索和形成了通过市场经济改革推进现代化国家建设的新道路、新模式，在“社会主义+市场经济”的实践中不断发展和完善中国特色现代财政制度和理论体系<sup>[3]</sup>。

财政平衡意味着政府拥有的财力能够满足政府的支出责任，因而成为各国财政政策中的重要内容。财政平衡思想从传统观点认为政府的财政行为应以节俭为考虑的原则，每一年度的财政收支结果都应是平衡的<sup>[4]</sup>；发展到从整个国民经济来考虑财政政策的影响，为解决失业问题的功能性财政平衡；再到与产业循环周期相适应而采用财政政策的周期财政平衡和充分就业预算平衡；以及目前我国强调的财政动态平衡都体现了财政预算收支平衡的核心。从经济发展角度看，政府对经济的调节通过财政政策发生作用，而其力度主要依赖财政支出的规模。无论是改革开放初期到完成计划经济向市场经济转型（1978—2012年）还是党的十八届三中全会赋予财政新定位——财政是国家治理的基础和重要支柱，中央和地方的财政收支都是围绕着政府总体目标，促进了经济的快速发展，推动了国家现代化进程。

108

财政动态平衡是政府财政存续的必要条件，是衡量政府财政风险和能力的重要指标。财政动态平衡受多种因素影响，经济增长状况、财政政策及收支状况、政府宏观调控及获取资源的能力等都会影响其状态和变动情况<sup>[5]</sup>。新中国建立初期，在当时社会、政治、经济条件下，主管财政工作的陈云同志提出了“三大平衡”的观点，即：财政收支、信贷收支、物资供需的平衡，其中物资平衡是基础，财政平衡则是关键<sup>[6]</sup>。伴随着计划经济向市场经济的转型，经济发展呈现了上下波动的不均衡特点，财政平衡也相应转化为以“财政收支平衡，略有节余”的财政思想为核心，引导国家财政围绕其核心均衡运行<sup>[7]</sup>。伴随着放权让利的改革，更多的资源配置给地方和企业，民间资金的规模也逐渐扩大，社会偿债能力大幅增加，财政赤字不再货币化，总体上看，给经济带来的收益超过了成本。财政赤字增强了政府可支配财力，促进了经济的稳定增长，为改革开放提供了财力支持<sup>[8]</sup>。

经济的稳定与增长是包括财政政策在内的一切政策实施的基础，而财政政策的实施也是为了达到促进经济增长的最终目标。相应地，经济政策目标实现的同时，社会政策目标也容易实现。Adolph Wagner于1863年提出国家的活动是生产性的，财政支出也是生产性的，并主张扩大财政支出。由于瓦格纳首次阐释了政府财政支出规模与经济发展之间的关系，被称为瓦格纳法则<sup>[9]</sup>。之后，很多财政和政治经济学的学者基于此对瓦格纳法则不断进行理论上的拓展并以不同国家的截面数据进行验证。通过一国长期的时间序列数据或不同国家截面数据进行实证分析后，均得出了财政支出与经济发展呈现了正向关系的结论<sup>[10]</sup>。而且有研究发现以人均GDP为衡量标准的经济发展水平低的国家，财政支出规模越大对经济的促进作用越显著<sup>[11]</sup>。Tobin利用1978—2001年的中国经济发展和财政支出数据分析后，证实了瓦格纳法则在中国同样适用<sup>[12]</sup>。戚昌厚、岳希明利用2011年GFS和WDI数据库的截面数据，计算结果证实了政府财政支出总额及其构成与人均GDP之间的正向关系，也就是经济发展与财政支出之间的瓦格纳法则成立<sup>[13]</sup>。显然，经济发展与政府财政支出规模扩大的相同态势下，通过衡量一国的财政支出规模和结构，可以

反映经济发展中政府职能的变化和公共政策倾向。

本文对于民族八省区财政支出规模和经济发  
展之间关系的关注与之前的研究有所不同，将证  
明中央财政长期对民族八省区的财政补助以增加  
其地方财政支出进而促进经济发展的作用，揭示  
民族地区作为全国经济大局的一部分，彰显出铸  
牢中华民族共同体意识的必要性和现实意义。

## 二、民族地区的财政收入与财政支出

建国初期至改革开放前，我国的财政体制是  
统收统支，并将“当年财政收支平衡，略有结  
余”作为一条基本的财政方针，这在建国初期  
促进了经济发展，稳定了物价。全国财政收入和  
财政支出（本文中的财政收入和财政支出如无  
特殊说明，均指财政收入决算和财政支出决  
算），1952年至1978年财政收入和支出基本平  
衡，财政收入和财政支出的比例除了1960年  
（89%）外呈现出106%—96%的小幅平稳波  
动。根据已公布的民族自治地方即五个自治  
区和少数民族自治州、县（旗）历年财政收支  
情况（1952—2018年），财政收入和财政支出  
的差额从1952年的财政收入大于财政支出0.57  
亿元，到1960年财政收入少于财政支出13.68  
亿元，

再到1978年财政收入少于财政支出42.56  
亿元。在财政收入和财政支出的相对比例上，  
民族自治地方波动幅度为113%—49%；五个  
自治区总体的波动幅度为114%—49%；其中  
1976年是最低点39%；民族自治州、县（旗）  
的财政收支比例波动幅度是109%—50%。因  
此，民族自治地方、五个自治区和自治州、县  
（旗）的财政收入占财政支出的比例下降速  
度都明显快于全国。

改革开放后，在计划经济向市场经济的转  
型过程中财政收入小于财政支出的财政赤字会  
相应地扩张社会总需求，有利于促进经济的快  
速发展已经成为共识。以量入为出和量出为入  
相结合体现在财政工作中，随着经济运行非均  
衡性特点日益显现，财政作为政府调控的主要  
方式也是最强有力的手段，所起的作用也越来  
越重要。1998年以来我国实施积极的财政政  
策，即以增发国债扩大财政支出缓解财政收入  
有限约束的同时也在着力构建公共财政体制框  
架。党的十六届三中全会（2003年）通过的  
《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的  
决定》，指出公共财政体制框架已经初步建  
立，做出了进一步健全和完善公共财政体制  
的战略部署。2012年至今我国的财税体制围  
绕建立现代财政制度不断深化改革。



图1 不同地区历年财政收支比例情况

数据来源：历年《中国财政年鉴》、民族八省区财政年鉴

1979年至2003年，全国财政收入占财政支  
出的比例从89.44%升高至103%再回到

88.10%；2004—2012年，全国财政收入比例从  
92.66%微调至93.09%；2013年至今又降至

83%。1979年民族自治地方财政收入低于财政支出53.97亿元，之后这一差额逐年增加，1990年财政收支差额为137.63亿元；2000年扩大到719.41亿元；2010年继续快速增长至7376.88亿元；直至2018年的20492.29亿元。从相对比例上看，1979-2003年民族自治地方的财政收入与财政支出的比例从38.65%继续下降至

31.74%，下降到2018年的最低点26.79%；五个自治区总体变动情况与民族自治地方基本一致，从1979年的37%，经过1987年到1993年的小幅上升后下降到2018年的33%；民族自治州、县（旗）该比例从1979年的45%下降到2018年的18.64%。

表1 民族八省区财政收支差额

单位：亿元

	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆
1992	33.00	17.28	13.36	12.27	15.53	10.46	8.14	30.02
1993	32.16	22.52	10.89	-4.33	20.04	11.17	8.54	29.58
1994	56.53	62.67	42.99	127.03	24.76	18.36	12.20	42.40
1995	58.48	61.15	46.53	136.75	32.72	20.2	19.87	58.12
1996	69.13	66.50	50.12	140.38	34.41	23.13	16.84	66.58
1997	76.83	71.68	55.95	162.78	35.24	25.55	19.56	68.83
1998	92.65	78.69	67.75	159.77	41.68	31.32	27.37	80.61
1999	113.23	91.41	96.45	205.38	48.68	41.55	30.70	94.97
2000	152.24	111.43	116.34	233.36	54.58	51.68	40.01	111.88
2001	219.83	172.98	175.45	305.15	98.46	81.47	66.00	168.23
2002	280.82	233.13	208.39	320.13	130.54	97.63	88.09	244.70
2003	308.54	239.94	207.8	358.35	137.76	98.00	75.75	240.25
2004	367.35	269.70	269.13	400.27	123.81	110.34	85.55	265.3
2005	404.42	328.44	338.23	453.66	173.42	135.93	112.53	338.70
2006	468.76	386.94	383.83	513.61	185.64	172.42	131.85	459.01
2007	589.94	567.12	510.26	648.50	255.23	225.49	161.82	509.29
2008	803.90	778.69	705.95	856.18	355.78	292.03	229.60	698.30
2009	1075.98	1000.83	955.79	1254.09	440.04	399.01	320.79	958.13
2010	1203.52	1235.60	1097.75	1414.53	514.39	603.66	403.98	1198.33
2011	1632.54	1597.56	1476.32	1818.44	703.35	815.66	485.93	1564.06
2012	1873.24	1819.17	1741.63	2234.51	818.76	972.63	600.4	1811.1
2013	1965.54	1894.07	1876.25	2697.68	919.29	994.19	614.14	1938.63
2014	2036.31	2057.51	2176.13	2739.92	1061.24	1095.75	660.59	2035.45
2015	2288.48	2550.35	2436.12	2904.68	1244.33	1248.03	765.04	2474.02
2016	2496.28	2885.43	2701.02	3206.57	1431.98	1286.29	866.88	2839.3
2017	2826.72	3293.42	2998.68	3826.8	1496.11	1284.24	955.19	3170.72

注：表中数据根据历年《中国财政年鉴》、民族八省区财政年鉴中财政收入决算数和财政支出决算数计算得到。

上表中的数据表明，民族八省区的财政赤字逐年增加。横向比较，1992年内蒙自治区

(以下简称内蒙古)的财政赤字位居民族八省区之首,当时内蒙古的经济规模和发展水平也是名列八省区第一。云南省(以下简称云南)自1994年开始,其赤字规模就超越内蒙古成为民族八省区之冠。2017年,财政赤字最多的前三名分别是云南、广西壮族自治区(以下简称广西)和新疆维吾尔自治区(以下简称新疆)。纵

向比较看,也就是2017年八省区的财政赤字和1992年相比,内蒙古为86倍;广西是191倍;贵州省(以下简称贵州)是224倍;云南是312倍;西藏自治区(以下简称西藏)是96倍;青海省(以下简称青海)是123倍;宁夏回族自治区(以下简称宁夏)是117倍;新疆是106倍。

表2 民族八省区财政收入和支出比例

单位: (%)

	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆	全国
1992	54.22	77.98	77.97	89.91	6.54	43.8	48.71	46.48	93.08
1993	63.57	80.99	83.84	102.16	7.22	50.44	55.95	54.29	93.68
1994	39.1	49.84	42.09	37.65	18.27	27.63	37.02	40.37	90.08
1995	42.77	56.51	45.47	41.83	6.16	29.85	31.12	39.71	91.48
1996	45.3	57.65	49.67	48.08	7.73	29.28	42.96	42.05	93.33
1997	46.24	58.04	49.97	48.03	8.03	29.94	41.85	44.20	93.69
1998	45.6	60.33	49.09	51.29	8.59	28.97	39.34	44.79	91.46
1999	43.33	59.37	43.5	45.67	8.98	25.44	38.02	42.89	86.78
2000	38.43	56.89	42.28	43.65	5.84	24.3	34.23	41.41	84.32
2001	31.14	50.81	36.25	38.53	5.3	19.57	29.47	36.11	86.69
2002	28.67	44.48	34.19	39.24	5.59	17.77	23.11	32.25	85.72
2003	31.01	45.91	37.48	38.99	7.49	19.7	28.39	34.80	88.09
2004	34.88	46.85	35.68	39.68	6.49	19.66	30.46	36.98	92.66
2005	40.69	46.29	35.05	40.8	7.27	19.92	29.78	34.74	93.28
2006	42.28	46.96	37.14	42.52	7.27	19.68	31.76	32.35	95.89
2007	45.49	42.48	35.85	42.87	7.31	20.1	33.09	35.95	103.09
2008	44.73	39.97	33.01	41.77	6.54	19.68	29.27	34.08	97.98
2009	44.16	38.29	30.35	35.76	6.4	18.03	25.81	28.86	89.80
2010	47.06	38.45	32.71	38.11	6.65	15.44	27.54	29.46	92.46
2011	45.39	37.23	34.37	37.93	7.22	15.69	31.16	31.54	95.08
2012	45.32	39.06	36.8	37.46	9.56	16.08	30.54	33.42	93.09
2013	46.68	41.06	39.14	37.39	9.37	19.04	33.43	36.79	92.15
2014	47.52	40.87	38.58	38.26	10.48	18.68	33.97	38.65	92.48
2015	46.19	37.27	38.16	38.37	9.93	17.63	32.8	34.98	86.58
2016	44.68	35.04	36.63	36.11	9.82	15.64	30.9	31.39	85.01
2017	37.6	32.09	34.99	33.02	11.05	16.09	30.42	31.62	84.99
1992-2017年 平均值	43.16	48.49	41.93	44.81	8.12	23.00	33.89	37.31	91.27

注:表中数据根据历年《中国财政年鉴》、民族八省区财政年鉴中财政收入决算数和财政支出决算数计算得到。

从财政收入和财政支出的相对比例上看,1992年同全国相比,云南的财政收支比例最接近全国平均水平,广西和贵州的该比例低于全国平均水平约13个百分点;内蒙古、宁夏、新疆和青海都在全国平均水平的58%-47%之间;只有西藏该比例仅为6.54%。之后,民族八省区财政收支比例逐渐下降,虽然中间有小幅上升但

没有改变下降的趋势。2017年,全国的财政收支比例较之1992年下降了8个百分点;内蒙古自身下降了17个百分点;广西下降了46个百分点;贵州下降了43个百分点;云南下降了57个百分点;青海下降了28个百分点;宁夏下降了18个百分点;新疆下降了15个百分点;只有西藏增加了4个百分点。2017年民族八省区中财

政收支比例最高的内蒙古相当于全国财政收支平均水平的 44%，最低的西藏相当于全国财政收支水平的 13%。

这样的财政收支状况既说明了民族地区自身经济发展水平较低，也说明了依靠民族地区自身实力难以达到财政收支动态平衡。

### 三、中央财政补助对民族地区财政平衡的作用

民族地区经济发展水平滞后于全国平均水平这一历史遗留问题不仅在改革开放前就一直存在，而且随着改革开放的不断深化，经济差距在一定时期内呈现了扩大的态势。中央政府为缩小地区间发展不平衡的问题，帮助民族地区的经济

社会发展，1980-1988 年，中央财政对 5 个自治区和少数民族较为集中的贵州、云南、青海等省实行年递增 10% 的定额补助<sup>[14]</sup>。1994 年第八届全国人民代表大会第二次会议审议通过的《中华人民共和国预算法》要求地方财政保持“收支平衡、不列赤字”的制度规定保持 21 年后，地方政府通过发行债券来弥补预算赤字的“前门”正式开启，依托融资平台扩张表外债务的“后门”随之关闭，债务治理开始步入规范化、透明化、制度化发展轨道<sup>[15]</sup>。同东中部地区相比，民族八省区经济规模小，发展缓慢的现实使其发行债券的能力有限。为使民族地区经济社会发展跟上全国的步伐，中央财政以转移支付为主要方式不断增加对民族地区的财政补助。

表 3 中央对民族八省区的财政补助与当地财政收入的比较

单位: %

	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆
1992	81.34	25.76	28.99	15.60	1346.96	126.03	114.49	114.64
1995	144.44	83.18	125.23	141.19	1457.86	221.79	179.94	136.51
1996	126.83	80.67	110.10	110.16	1279.79	227.94	140.90	135.08
1997	119.64	75.64	104.32	99.22	1172.66	227.40	138.79	125.41
1998	121.26	71.43	108.60	98.64	1141.83	236.08	154.90	122.52
1999	134.22	75.35	129.48	112.23	1252.35	306.49	191.89	134.30
2000	169.23	84.89	145.63	128.33	1181.02	332.49	233.29	150.93
2001	240.91	102.96	176.17	152.81	1614.07	467.74	260.79	198.83
2002	254.96	116.60	193.97	150.18	1794.52	466.39	329.93	187.12
2003	196.03	116.80	173.47	151.07	1639.11	396.37	246.34	185.44
2004	198.00	127.61	189.46	153.26	1357.10	473.15	271.21	183.75
2005	148.76	126.05	182.50	139.52	1591.98	450.41	258.10	190.50
2006	142.54	130.06	172.55	135.05	1412.26	426.70	232.80	214.22
2007	133.49	148.49	198.30	141.67	1424.89	414.63	248.67	192.94
2008	120.67	152.55	208.82	138.21	1438.19	435.58	256.50	189.87
2009	120.25	160.27	220.95	164.35	1565.16	457.30	287.44	238.63
2010	107.98	150.89	198.10	148.05	1448.84	540.45	234.72	224.82
2011	115.67	168.29	197.78	155.98	1305.15	535.25	215.02	208.50
2012	112.62	153.22	165.86	153.52	929.01	450.41	204.25	189.20
2013	103.43	138.39	152.58	134.19	949.79	367.48	180.51	164.12
2014	101.93	136.77	156.79	145.61	832.76	369.59	182.59	156.51
2015	108.71	145.66	156.13	140.19	970.74	362.33	184.91	177.98
2016	117.84	156.11	165.36	148.60	877.78	453.05	191.72	193.64
2017	148.14	163.48	170.33	159.74	812.98	453.78	195.88	178.17
1992-2017 年的平均值	140.37	120.46	159.64	134.06	1283.20	383.29	213.98	174.74

数据来源: 历年《中国财政年鉴》、民族八省区财政年鉴

注: 表中数据为历年中央财政补助与当地财政收入决算数的比例。

我国于 1994 年实施了分税制改革。在分税制改革以前，中央政府在本级财政支出以后几乎没有

多余的财政资金补贴地方财政；分税制改革后，中央政府集中了财力，在履行本级财政职能后仍然有充裕的资金，从而奠定了中央财政进行宏观调控的现实基础。我国的转移支付包括了税收返还、一般性转移支付和专项转移支付三类内容。对于民族八省区而言，中央以税收返还给予地方财政支持的方式由于其税收基数小而作用不大，因而主要依赖一般性转移支付和专项转移支付，也就是财政决算中的中央财政补助。其中一般性转移支付主要用于调节不同地区间的公共服务水平差距。专项转移支付主要用于重大公共项目建设，特别是精准扶贫和脱贫攻坚战略实施后专项转移力度逐年增加。

上表的数据显示，在分税制改革前的1992年，除西藏外，青海、宁夏和新疆的中央财政补助大于其财政收入，而内蒙古、广西、贵州和云南的中央财政补助低于其地方财政收入。分税制改革后，民族地区的中央财政补助增加显著。除

了广西在1995-2000年中央财政补助金额低于其财政收入外，1995年以来其他七个省区的中央财政补助全部大于地方财政收入。虽然各个省区获得中央财政补助的相对比例最高点集中在2000-2009年，但《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》自2015年实施后民族地区的中央财政补助金额又明显增加。2017年，西藏的中央财政补助是其财政收入的813倍；青海也达到了454倍；其他六个省区也达到了1.48-1.96倍。

自我国开始实施西部大开发以来，国家对民族地区加大了资金投入，重点在交通、水利、能源、通信等重大基础设施建设项目，尤其是2013年后民族地区开展精准扶贫和2015年后的脱贫攻坚战，民族地区的国家专项转移支付和一般支付的中央财政补助增加显著。

表4 中央财政补助与民族八省区财政支出的比较

单位: %

	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆
1992	44.10	46.48	22.60	14.02	88.13	55.20	55.76	53.29
1995	61.78	39.71	56.95	59.06	89.88	66.21	56.00	54.21
1996	57.46	42.05	54.69	52.97	84.71	66.75	60.53	56.79
1997	55.32	44.20	52.13	47.65	90.68	68.09	58.08	55.43
1998	55.30	44.79	53.32	50.59	91.69	68.39	60.94	54.88
1999	58.16	42.89	56.33	51.26	107.54	77.96	72.98	57.60
2000	65.04	41.41	61.58	56.01	106.05	80.78	79.86	62.50
2001	75.03	36.11	63.85	58.88	94.32	91.54	76.85	71.80
2002	73.09	32.25	66.32	58.93	95.14	82.87	76.23	60.34
2003	60.80	34.80	65.01	58.90	91.56	78.08	69.94	64.53
2004	69.06	36.98	67.60	60.82	101.59	93.01	82.60	67.95
2005	60.53	34.74	63.96	56.92	103.28	89.74	76.86	66.18
2006	60.27	32.35	64.09	57.43	102.72	83.97	73.93	69.29
2007	60.73	35.95	71.09	60.74	104.22	83.32	82.29	69.36
2008	53.98	34.08	68.93	57.72	94.01	85.74	75.08	64.71
2009	53.10	28.86	67.06	58.78	100.17	82.43	74.18	68.88
2010	50.82	29.46	64.81	56.43	96.36	83.44	64.64	66.24
2011	52.50	31.54	67.97	59.16	94.27	83.99	67.00	65.75
2012	51.04	33.42	61.03	57.50	88.84	72.44	62.37	63.23
2013	48.29	36.79	59.71	50.18	88.98	69.98	60.34	60.39
2014	48.44	38.65	60.48	55.71	87.29	69.03	62.03	60.49
2015	50.21	34.98	59.58	53.79	96.36	63.88	60.65	62.25
2016	52.66	31.39	60.57	53.66	86.23	70.87	59.24	60.78
2017	55.70	31.62	59.59	52.74	89.82	73.00	59.59	56.35
1992-2017年的 平均值	57.22	36.48	60.39	54.16	94.74	76.70	67.83	62.22

数据来源：历年《中国财政年鉴》、民族八省区财政年鉴

注：表中数据为历年中央财政补助与当地财政支出决算数的比例。

中央财政补助占当地财政支出的比例也反映其财政依赖中央政府的程度。纵观民族八省区1992—2017年的数据，广西获得的中央财政补助占比最低，均值是36.48%；2017年该比例低于平均值4个百分点。西藏财政支出中来自中央财政补助的比例平均值是95%，其中2004—2007年和2009年中央财政补助超过了地方财政支出。青海获得的中央财政补助仅低于西藏，位居民族八省区第二，1992—2017年的均值是77%。贵州、宁夏和新疆该比例均值位于60%—68%；民族八省区中经济发展程度领先的内蒙古在1992—2017年的中央财政补助占当地财政支出的比例均值为57.22%；云南获得的中央财政补助占比均值是54%。

#### 四、中央财政补助与民族地区经济发展的相互关系

根据很多学者对瓦格纳法则的估算方法，即

把财政总支出占GDP的比重定义为政府支出规模，人均GDP作为衡量经济发展水平的指标，将两者进行回归分析后得到瓦格纳法则系数以验证总支出和经济发展的关系。本文关注财政支出与经济发展的关系，中央财政补助作为民族地区财政支出的重要来源，通过借鉴瓦格纳法则，验证民族地区重要财政补助对经济发展的影响。为更容易解释估计结果，模型中对人均GDP取了对数。

具体估计模型为：

$$y_i = a + \beta \ln dp_i + \mu_i \quad (1)$$

式中*i*代表民族八省区，*y*代表中央财政补助占GDP的比重或财政支出占GDP的比重，*ln dp*代表人均GDP， $\beta$ 为瓦格纳系数，*a*为常数项， $\mu$ 为误差项。

表5 瓦格纳系数估计结果

地区	财政支出的瓦格纳系数		中央财政补助的瓦格纳系数	
	OLS 估计	异方差稳健 OLS 估计	OLS 估计	异方差稳健 OLS 估计
民族八省区	6.41*** (3.16)	6.41*** (2.56)	5.24*** (2.87)	5.24*** (3.01)
内蒙古	2.73*** (5.94)	2.73*** (5.11)	0.98** (2.56)	0.98*** (2.83)
广西	5.05*** (12.73)	5.05*** (9.03)	3.65*** (15.21)	3.65*** (16.11)
贵州	-6.11 (-0.87)	-6.11 (-0.46)	2.88* (1.83)	2.88* (1.02)
云南	7.26*** (12.24)	7.26*** (9.41)	4.77*** (12.05)	4.77*** (9.69)
西藏	31.40*** (11.65)	31.41*** (11.31)	28.30*** (13.93)	28.30** (13.40)
青海	15.79*** (14.60)	15.79*** (12.85)	11.39*** (12.36)	11.39*** (12.86)
宁夏	7.14*** (9.48)	7.14*** (7.00)	4.41*** (7.16)	4.41*** (8.01)
新疆	12.15*** (13.57)	12.15*** (9.34)	7.76*** (15.28)	7.76*** (11.01)

注：表中\*\*\*，\*\*，\*分别为1%，5%和10%水平下显著；括号内为t值。

上表中1992年至2017年民族八省区总体财政支出的瓦格纳系数为6.41显著大于0，说明民族八省区经济发展与财政支出规模之间存在显著的正相关关系，即政府支出规模随人均GDP

水平的提高而扩大，证明瓦格纳法则成立。分不同地区看，除贵州外的内蒙古、广西、云南、西藏、青海、宁夏、新疆的瓦格纳法则也都成立。民族八省区的中央财政补助与人均GDP也存在

显著的正相关关系，回归系数为 5.24，也表明中央财政补助随着人均 GDP 的增长而提升。分不同地区看，与财政支出瓦格纳系数不同的是，民族八省区的中央财政补助全部都是随着人均 GDP 的增加而增加。财政支出规模和中央财政补助异方差稳健 OLS 估计结果中，表示统计显著水平的 t 值变化不大，说明财政支出规模和人均 GDP 之间、中央财政补助规模和人均 GDP 之间统计关系的稳健性。

自我国改革开放后中央财政补助作为民族八省区调整财政收支平衡的重要方式延续至今，而且随着经济发展水平的提高，中央财政补助的金额也随之增加。众所周知，中央财政补助作为转移支付的手段，主要用于医疗卫生、教育、养老等民生领域，特别是 2013 年后实施精准扶贫以及脱贫攻坚战略的开展，中央财政补助的力度更是明显提升。很多研究证明，即使财政总支出适用于瓦格纳法则但分项财政支出变动的瓦格纳法则却不一定成立<sup>[16]</sup>。中央财政补助作为财政支出的重要来源，但在对应的财政支出分项上却没

有可供研究的公开数据，因此无法进一步深入分析中央财政补助对民族地区经济发展的具体影响和作用。

虽然已经验证了民族八省区财政支出规模和中央财政补助规模的瓦格纳法则成立，即经济发展会促进中央财政补助的增加。但要了解中央财政补助的增加有多大程度可由经济发展解释，本文使用了格兰杰检验。具体公式如下：

$$\Delta \ln y_{it} = \pi_1 + \sum_p (\pi_{11ip} \Delta \ln y_{it-p}) + \sum_p (\pi_{12ip} \Delta \ln dp_{it-p}) + \varphi_{1i} \partial_{t-1}$$

$$\Delta \ln dp_{it} = \pi_2 + \sum_p (\pi_{21ip} \Delta \ln dp_{it-p}) + \sum_p (\pi_{22ip} \Delta \ln y_{it-p}) + \varphi_{2i} \partial_{t-1}$$

其中 y 代表中央财政补助占 GDP 的比例并取对数；dp 为人均 GDP 并取对数；i 表示不同地区；t 是不同时间；Δ 表示一阶差分，p 为滞后期。如果差分项显著就表明短期格兰杰因果关系成立；如果误差修正项  $\partial_{t-1}$  显著，则代表长期格兰杰因果关系成立。

表 6 中央财政补助规模和经济发展的格兰杰因果检验

		$\Delta \ln y_{t-1}$	$\Delta \ln y_{t-2}$	$\Delta \ln dp_{t-1}$	$\Delta \ln dp_{t-2}$	$\partial_{t-1}$
民族地区	$\Delta \ln y$	1.0501***	-0.3336	0.2146	0.1406	-1.2429*
	$\Delta \ln dp$	0.0832	0.0988	1.4674***	-0.5384***	1.0839***
内蒙古	$\Delta \ln y$	0.7699***	-0.0214	-0.6034	0.6122*	0.6252*
	$\Delta \ln dp$	0.0722	0.0388	1.8773***	-0.9084***	0.0469*
广西	$\Delta \ln y$	1.1839***	-0.3404	0.2473	-0.2154	0.0558
	$\Delta \ln dp$	0.0077	0.2170*	1.1019***	-0.2026	0.5484***
贵州	$\Delta \ln y$	1.0048***	-0.1200	0.1538	-0.1668	0.4654
	$\Delta \ln dp$	-0.0387	0.0252**	1.2172***	-0.2926	0.3270**
云南	$\Delta \ln y$	1.0150***	-0.4018*	0.3102	-0.2045	0.0534
	$\Delta \ln dp$	0.1868*	0.0092	1.3421***	-0.3970**	0.0476**
西藏	$\Delta \ln y$	0.4690***	-0.2247	1.1093	-0.8117	0.4915*
	$\Delta \ln dp$	0.0102	0.0891	0.9307***	0.0167	0.1836***
青海	$\Delta \ln y$	0.7434***	-0.0930	0.2519	-0.1535	0.2792
	$\Delta \ln dp$	0.0912	0.0382	1.3008***	-0.3692*	0.2873**
宁夏	$\Delta \ln y$	0.7941***	-0.1143	0.3204	-0.2797	0.5528**
	$\Delta \ln dp$	0.0482	0.0869	1.3801***	-0.4258**	0.1133*
新疆	$\Delta \ln y$	0.9137***	-0.4034	1.1912***	-0.9134**	-1.4215**
	$\Delta \ln dp$	0.1601	0.1932	0.8095***	-0.0368	1.3517***

上表中民族八省区整体以及新疆、西藏、内蒙古和宁夏各自的两个误差修正项均显著，说明长期内中央财政补助规模和人均 GDP 也就是经济增长之间存在双向的格兰杰关系。即中央财政

补助是民族八省区经济发展的格兰杰原因；同时民族八省区经济发展也是中央财政补助的格兰杰原因。广西、贵州、云南、青海都是单向格兰杰关系，即上述四个省区的经济发展是其获得的中

央财政补助的单向格兰杰原因。在短期内民族八省区整体和八个独立的民族省区都不存在双向格兰杰原因。

## 五、结论

自改革开放至今，民族八省区的中央财政补助规模逐渐增加，并显著促进了当地医疗、卫生、教育、交通设施建设等公共产品和服务的大幅提升，相应缩小了民族八省区和东中部地区的差距；成为民族八省区完胜脱贫攻坚和建成全面小康社会的重要力量。本文基于民族八省区 1992 年至 2017 年的中央财政补助数据着重分析了中央财政补助规模的变化以及中央财政补助与民族八省区经济发展之间的关系。相关主要结论如下：

首先，民族八省区获得的中央财政补助规模不断增加，1992-2017 年中央财政补助与当地财政收入的比例均超过了 120%，与财政支出的比值不断增加。

同当地财政收入相比，在分税制改革前的 1992 年，除西藏外，青海、宁夏和新疆的中央财政补助大于其财政收入，而内蒙古、广西、贵州和云南的中央财政补助低于其地方财政收入。分税制改革后，民族八省区的中央财政补助增加显著。除了广西在 1995-2000 年中央财政补助金额低于其财政收入外，1995 年以来其他七个省区的中央财政补助全部大于地方财政收入。虽然各个省区获得中央财政补助的相对比例最高点集中在 2000-2009 年，但《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》自 2015 年实施后民族地区的中央财政补助金额又明显增加。1992 年至 2017 年民族八省区获得的中央财政补助与当地财政收入相比，内蒙古为 1.4 倍、广西为 1.2 倍、贵州为 1.6 倍、云南为 1.3 倍、西藏是 12.8 倍、青海为 3.8 倍、宁夏为 2.1 倍、新疆为 1.7 倍。

中央财政补助与民族八省区当地财政支出相比，1992-2017 年广西获得的中央财政补助与当地财政支出的比值均值是 36.48%，为民族八省

区中最低；西藏财政支出中来自中央财政补助的比例平均值是 95%，位居首位。青海获得的中央财政补助仅低于西藏，位居民族八省区第二，1992-2017 年的均值是 77%。贵州、宁夏和新疆该比例均值位于 60%-68%；民族八省区中经济发展程度领先的内蒙古在 1992-2017 年的中央财政补助占当地财政支出的比例均值为 57.22%；云南获得的中央财政补助占比均值是 54%。

其次，经过瓦格纳法则验证和格兰杰检验后发现，1992-2017 年的民族八省区整体以及新疆、西藏、内蒙古和宁夏的中央财政补助会促进其经济发展，相应的经济发展也会推动中央财政补助的增加。而广西、贵州、云南和青海只是单向经济发展会推动中央财政补助的增加。

上述结果证实了中央政府对民族八省区的财政支持，起到了民族八省区财政平衡和发展地区经济的突出成效，同时也体现出民族八省区作为国家经济共同体的一部分，彰显了国家铸牢中华民族共同体的现实实践。此外，在一定程度上也验证了有学者提出的中央政府和地方政府对民族地区援助政策的预设目标难以实现的问题<sup>[17]</sup>，也就是中央财政补助并不一定对所有民族地区都会产生促进经济发展的直接作用。当下正是民族地区巩固脱贫攻坚成效并与乡村振兴有效衔接的交汇时点，按照十四五规划要求，民族八省区均致力于贯彻新发展理念、实现高质量发展。为此，中央财政补助作为民族八省区财政收支平衡的主要来源，民族八省区的地方财政对其的依赖性不言而喻。然而现实中，民族八省区的中央财政补助并没有形成专门的法律法规。这种不确定的政策环境，会推动民族八省区地方政府就中央财政补助向中央政府提出更多的诉求，并加大博弈成本。由于中央财政补助并不一定会直接促进经济发展，如何确定中央财政补助的合理规模，就需要基于中央财政补助在财政支出中各分项的体现进行深入的分析，但限于没有这方面的数据，本文目前无法完成，而这也是下一步研究的努力方向。

### [参考文献]

- [1] 庞明川.中国特色宏观调控的实践模式与理论范式[M].北京:经济科学出版社,2016;中国特色社会主义政治经济学研究课题组.中国特色社会主义政治经济学对西方经济学理论的借鉴与超越——学习习近平总书记关于中国特色社会主义政治经济学的论述[J].管理世界,2017(7).

- [ 2 ] 吕炜 张妍彦 周佳音.财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑[J].经济研究.2019( 9) .
- [ 3 ] 吕炜 靳继东.财政、国家与政党:建党百年视野下的中国财政[J].管理世界.2021( 5) .
- [ 4 ] J.BURKHEAD , *Government Budgeting* [M] , New York; John Wiley & sons , 1967.
- [ 5 ] 白彦锋 姜哲.我国财政动态平衡问题研究[J].中央财经大学学报.2019( 1) : 15-22.
- [ 6 ] 刘德雄.陈云同志的财政思想述论[J].财政研究.1995( 6) : 54-59.
- [ 7 ] 孙学文.略论财政均衡政策与财政平衡政策[J].财经问题研究.1997( 10) : 41-44.
- [ 8 ] 杨志勇.新中国财政政策 70 年: 回顾与展望[J].财贸经济.2019( 9) : 21-34.
- [ 9 ] WAGNER , A. ( 1883) . “Three Extracts on Public Finance” translated and reprinted in R. A. Masgrave and A. T. Peacock ( eds ) , *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan , 1958.
- [10] BIRD , R. M. , 1971 , *Wagner’ s Law of Expending State Activity* , *Public Finance XXVI* ( No.1 1971) : 1-26; SOHRAB ABIZADEH and JOHN GRAY , *Wagner’ s Law: A Pooled Time - Series , Cross - Section Comparison* , *National Tax Journal* , June , 1985 , Vol. 38 , No. 2 ( June , 1985 ) , pp. 209-218; AKITOBY , B. , B. CLEMENTS , S. GUPTA and G. INCHAUSTE ( 2006 ) , ‘Public Spending , Voracity , and Wagner’ s Law in Developing Countries’ , *European Journal of Political Economy* 22 , 90-92; THORNTON , J. ( 1999 ) , ‘Cointegration , Causality and Wagner’ s Law in 19th Century Europe’ , *Applied Economics Letters* 6 , 413-416; DICK DUREVALL and MAGNUS HENREKSON , “The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure” . *Journal of Public Economics* , 95( 2011) 708-722.
- [11] SERENA LAMARTINA and ANDREA ZAGHINI , 2010 “Ncreasing Public Expenditure: Wagner’ s Law in OECD Countries” , *German Economic Review* 12( 2) : 149-164.
- [12] TOBIN , D. “Economic Liberalization , the changing role of the State and Wagner’ s Law: China since1978” , *World Development* , 33( 5) 729-74.
- [13] 戚昌厚 岳希明.财政支出与经济发展关系——对瓦格纳法则的新解释[J].经济理论与经济管理.2020( 7) : 43-57.
- [14] 郝时远.中国特色解决民族问题之路[M].北京: 中国社会科学出版社 2016: 188.
- [15] 郭玉清 毛捷.新中国 70 年地方政府债务治理: 回顾与展望[J].财贸经济.2019( 9) : 51-64.
- [16] VEVERKA , J. , 1963 , “The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom Since 1790” , *Scottish Journal of Political Economy* , 10( 1) : 111-127.
- [17] 靳薇.边区内源性发展的探索与实践[J].西北民族研究.2018( 4) .

## **Analysis of the Function of Central Financial Subsidies on the Economic development of Ethnic Areas**

**DING Sai**

( Institute of Ethnology and Anthropology , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100081)

**[Abstract]** From the establishment of People’ s Republic of China until the reform and opening up , the economic development policies for ethnic areas through democratic reform , socialist transformation , third tier city construction have effectively accelerated the economic development of ethnic areas , and allowed all ethnic people feel the special caring from the motherland. Since the reform and opening up , the central government subsidies to support economic development in ethnic areas have gradually increased as the country enhanced its strength. At the beginning of the 21st century , the state formulated and implemented the strategy of western development , made actions to revitalize the border areas and enrich the people , and supported the development of ethnic groups with a small population. After the 18th National Congress of the Communist Party of China , the national focus was put on targeted poverty alleviation in ethnic areas. At present , we are taking strengthening measures to promote the western development to form a new pattern. Through hardworking efforts , ethnic areas have attained leapfrog development in fulfilling poverty alleviation with the support of the central government and the support of their counterparts in eastern China’ s much more developed regions. This paper is mainly based on the data of the central financial subsidy from 1992 to 2017 , and makes analysis on

the changes of the scale of the central financial subsidy and the role of the financial balance of the ethnic areas and the economic development. It confirmed the remarkable advantages of the national system and governance system that “uphold the equality of all ethnic group , while solidifying the consciousness of the Chinese national community while attaining common unity and common prosperity and development”. The main conclusions are as follows: the central government has upheld the national development as a whole while the ethnic areas have obtained continued increase of central financial subsidies; with the help of the central government , the eight ethnic provinces and autonomous regions have achieved a fiscal balance; it also proves the mutual promotion relationship between the central financial subsidies towards the eight ethnic provinces and autonomous regions and their regional economic development.

**[Key words]**central government subsidies; fiscal revenue; fiscal expenditure; fiscal balance

[责任编辑 乌仁图雅]