



城市化 与中心城市财政功能 以天津为例的研究

凌岚 高树兰 著

天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

城市化与中心城市财政功能

——以天津为例的研究

凌岚 高树兰 著

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化与中心城市财政功能：以天津为例的研究 / 凌
岚，高树兰著. —天津：天津人民出版社，2008.8
ISBN 978-7-201-06047-7

I. 城… II. ①凌…②高… III. 城市—财政管理—研究—
天津市 IV. F812.721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 124455 号

天津人民出版社出版发行

出版人：刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码：300051)

邮购部电话：(022) 27117107

网址：<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱：tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市超杰新世纪彩印有限公司印刷

*

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 16 印张

字 数：390 千字

定 价：36.00 元

前言

本书的前期成果是天津市“十五”社会科学研究规划课题《中国中心城市的公共财政制度——天津模式研究》(TJ03—11012)。该课题的最初立意主要基于两点考虑:其一,总结天津市公共财政在促进中心城市建设中所发挥的作用;其二,以天津市为典型案例,探索中国中心城市公共财政模式的选择与构建。课题研究从2004年初开始,到2006年10月结束,历时近三年。本书是在对原课题报告进行整理、修改和扩充的基础上完成的。

天津市在中国近现代史上占据着重要地位。在经济上她是京杭大运河的漕运重镇,也是后来的海运咽喉,是中国北方最早的工商业城镇。天津不但是中国北方工业化和城市化发展的一个缩影,也是历代经济与社会发展的重要辐射地。改革开放以来,天津市的城市建设和经济发展保持着强劲的势头,在经贸、科技、文教、卫生等各项事业上均创造着佳绩。在财政制度创新方面,天津市的改革者大胆尝试,勇于创新,卓有成效地推出了标准周期预算模式,将成功的经验介绍到全国,为加快全国财政预算体制改革作出了贡献。

实践是理论发展的不尽源泉。在此情况下,我们认为非常有必要运用公共财政学和公共管理学的基本理论和分析方法,研究天津市公共财政体制改革与公共管理的基本经验,既论证其基本特点和经验,也剖析发展过程中已经或即将出现的各种问题,以期从天津实践中提炼出对其他大、中城市公共财政制度构建、公共管理体制改革的有益经验。我们同时感悟到,如果现在就着手总结公共财政“天津模式”,恐怕为时尚早,因为深层次的改革才刚刚开始,财政制度创新的重头戏还在后面。因而,重新整理课题成果,将其集结成书之际,我们重定书名为《城市化与中心城市的财政功能》,相信这一调整可以把一个城市的财政改革置于当前中国正经历的双重转型——从传统农业社会向工业社会转变,从计划经济向市场经济过渡——的大背景里,既切合天津市作为北方经济中心的角色定位,也有利于开放式地探讨以往未曾发生过、前进中有可能出现的各种问题。

调整后,本书的研究主线围绕以下几个方面:从一般意义上探讨城市化、城市化进程的发展规律与发展战略;以天津市及环渤海地区为范例,探讨中心城市公共财政的对周边地区的“外溢”效应,在促进城市化进程,带动周边地区发展过程中的辐射功能,如城市所辖郊县中农民增收问题;重点总结天津市首创的“标准周期预算”模式,并借鉴国外公共财政和财政投融资领域的创新之举;探讨新形势下中国城市建设面临的新问题,如环境保护、节能减排等可持续发展议题。在此基础上,侧重于探讨中心城市财政应如何应对城市化发展的机遇与挑战。

在前期课题研究中，课题组长凌岚教授承担了组织、构思和拟定研究框架的工作，并主笔课题最终成果；刘宝君教授参与了课题的组织 and 协调，同时承担了课题研究所涉及的数学模型设计和统计分析工作；杨瑾同志参与了课题初稿的撰写工作；李英讲师参与了课题阶段性成果的研究。

在后期书稿写作中，高树兰副教授负责重新调整写作提纲、撰写充实书稿内容、更新书稿数据资料和组织实地考察调研等工作。财政系研究生苗田、赵建光、黄艳民同学参加了文献整理、收集资料、调研等工作；赵建光、黄艳民参与了书稿撰写工作；高兰同学对书稿进行了认真地校对和修改。

在本课题研究和书稿写作的全过程中，我们得到天津财经大学经济学院院长武彦民教授、科研处处长李炜光教授、财政系主任黄凤羽教授的指导和支持；天津财经大学现代经济研究院、科研处等机构给我们提供了各种便利条件，我们在此表示衷心的感谢。

凌岚

2008年6月于天津财经大学

目 录

第一章 导 言	1
第一节 研究背景	1
第二节 城市化与中心城市财政研究的理论与现实意义	2
第三节 国内外相关研究综述	6
第二章 城市化进程的理论分析	11
第一节 城市与城市化	11
第二节 城市化发展模式选型	18
第三节 中心城市的聚集效应	24
第四节 城市化与区域经济增长	30
第三章 城市公共产品与公共选择	36
第一节 公共产品的一般概念	36
第二节 城市公共产品的界定	40
第三节 城市公共产品的有效供给	47
第四节 城市公共产品的公共选择	56
第四章 中国城市财政制度变迁	63
第一节 城市财政概述	63
第二节 城市财政的历史回顾	68
第三节 现行城市公共财政制度	72
第四节 城市公共财政发展趋势	83
第五章 天津：中心城市定位与财政功能	88
第一节 历史概貌与发展现状	88
第二节 天津：中心城市的定位	91
第三节 中心城市财政的功能	96

第四节 中心城市财政发展定位	102
第六章 天津财政：承前启后的视野	108
第一节 为民造福的业绩	108
第二节 培育经济增长点	114
第三节 天津市文化设施供求分析	123
第四节 天津市城市住宅销售分析	133
第七章 中心城市财政制度创新	140
第一节 创新公共预算管理制度	140
第二节 健全市政自主收入系统	144
第三节 完善财政投融资机制	148
第四节 国外良好做法的镜鉴	153
第八章 中心城市财政与节能减排	165
第一节 促进节能减排的财政政策	165
第二节 可再生能源产业发展现状及经济学分析	169
第三节 促进可再生能源产业发展的税收政策	177
第四节 天津财政与节能减排	185
第九章 中心城市财政与农民增收	188
第一节 取消农业税前后农民增收趋势分析	188
第二节 财政税收政策实施及效果分析	192
第三节 中心城市促进农民增收的公共财政策略建议	206
第十章 天津财政：应对城市化的挑战	210
第一节 城市化发展的基点	210
第二节 城市化发展的议程	223
第三节 城市财政改革难点	231
第四节 突破难点的政策建议	235
主要参考文献	245

第一章 导言

第一节 研究背景

自1998年全国财政工作会议后,构建公共财政框架已成为我国财政体制改革的目标模式,^①中央决定对运行了50年的预算管理制度进行改革,从1999年开始,部门预算改革率先在教育部、农业部、科技部和社会保障部拉开了序幕,与此同时,政府采购、国库集中支付制度等项改革措施也开始在全国稳步推开。在改革的新形势下,天津市政府大胆探索,勇于创新,在天津财政方面卓有成效地推出了标准周期预算模式,将成功的经验介绍到全国,为加快全国财政预算体制改革作出了贡献。在实践中,天津财政也以为民造福的业绩,持续改革的努力,践行着公共财政“以人为本”、讲求效率、公共参与等价值观念,创造出以“危陋平房改造”为契机,在偿还城市建设历史欠账的同时,直接促进土地出让与置换、推动基础设施建设和产业结构升级的新鲜经验,受到全国新闻媒体和各界人士的关注。

实践是理论发展的不尽源泉。在此情况下,我们认为非常有必要运用公共财政学和公共管理学的基本理论和分析方法,在研究天津市财政体制改革经验的基础上,总结出公共财政制度建设的“天津模式”。既论证其基本特点和经验,也剖析其不足之处和发展中的问题,分析“天津模式”对其他大、中城市公共财政制度建设的普适性与指导作用,以及对于构建全国公共财政框架的重要意义。

2005年10月中共十六届五中全会召开,正式确定把推进天津滨海新区开发开放列入国家整体发展规划。随后,滨海新区开发开放被纳入国家“十一五”规划。2006年6月《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》公布,天津滨海新区被确定为继上海浦东新区之后中国第二个综合配套改革试验区。天津市城市定位的再度提升,表明党中央、国务院的深思熟虑,谋定而后动。继深圳率先改革带动“珠三角”经济发展,浦东率先开发带动“长三角”经济繁荣之后,确定了新一轮的经济、社会发展规划,天津滨海新区将作为带动周边地区经济增长的“引擎”,承担起提升京津冀乃至环渤海地区的国际竞争力,促进东部地区发展的历史使命,以形成东部、中部和西部相互促进、优势互补、共同发展的区域协调发展新格局。正如“十一五”规划建议指出的:要促进城乡区域协调发展。全面建设小康社会的难点在农村和西部地区。要从社会主义现代化建设全局出发,统筹城乡区域发展。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,实行工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设,促进城镇化健康发展。落实区域发展总体战略,形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制。面对未来新的发展机遇和严峻挑战,天津财政任重而道远。

我们的研究宗旨和主线确定为:从一般意义上探讨城市化、城市化进程的发展规律与

^① 公共财政模式的基本特征:一是着眼于满足社会公共需要,财政支出主要用于公共产品供给、调节收入分配和促进经济稳定增长;二是立足于非市场盈利性,其收支安排以公共利益的极大化为出发点和归宿点;三是收支行为规范化,要求以法制为基础,全部政府收支纳入预算。

发展战略；以天津市及环渤海地区为范例，探讨中心城市公共财政对周边地区的“外溢”效应，在促进城市化进程，带动周边地区发展过程中的辐射功能；重点总结天津市首创的“标准周期预算”模式，并借鉴国外公共财政和财政投融资领域的创新之举，在此基础上，侧重于探讨中心城市财政应如何应对城市化发展的机遇与挑战。

第二节 城市化与中心城市财政研究的理论与现实意义

城市化是社会经济发展的必然结果，是由生产力发展引起的生产方式变革。早在17世纪末期，西方经济学的奠基人亚当·斯密就在《国富论》第三篇《论不同国家中财富的不同发展》中剖析了罗马帝国崩溃后都市的勃兴与进步，指出了城市发展与过路税、过桥税、落地税、摊贩税等诸多税种和财政现象产生之间的必然联系。城市中的包税制直接促进了城市自治体的建立，这些自治体逐渐演变为能够与封建君主分庭抗礼的独立的民主社会组织。在瑞士、意大利等地，城市居民征服了当地的贵族，迫令其拆毁乡间城堡，而以和平居民资格居住在城市内。法国在此期间建立了市长制度和市议会制度，德国历史上著名的汉萨同盟也是在这一时期崭露头角。在英国和法国，城市居民的势力日益强大，以至国王得不到城市居民的同意，就不能向他们征税。这种现象被认为是民主财政或公共财政制度的起源。

城市发展，人居环境随之改善，生活质量逐步提高，同样是人类社会文明进步的演变过程，现代化的城市正是伴随着现代化的步伐不断向前迈进的。回首20世纪上半叶，城市化的繁荣还仅仅局限在工业发达国家的领土疆域内。据统计，1900年城镇人口超过乡村人口的国家只有英、澳、德三国，到1940年增加到十几个，也大部分为发达国家，直到第二次世界大战后，较为稳定的国际环境才促使城市化进程逐渐步入正轨，形成规模，汇合成世界性的发展潮流。

从理论与实践相结合的发展脉络考证，我们看到19世纪英国工业革命以来，世界城市化浪潮曾经掀起三次强大的冲击波：

第一次冲击波发生在1800—1950年间，以西方发达国家为主轴，大约持续了150年的时间。当时伴随着城市人口激增和经济的繁荣，在城市规模扩张、功能转换和构成要素发生变化的基础上，新的城市发展理论应运而生。

第二次冲击波形成于20世纪的50年代，它波澜壮阔地推进了发展中国家的城市发展和现代化建设，促使发展中国家的决策者关注城市化进程中的政府管理、控制能力；引导学者们从创立理论概念、运用数学模型以及阐述发展模式等视角，着力探寻新的城市管理理论。

第三次冲击波形成于1990年，虽然这次浪潮主要发轫于西方发达国家，但也借助着全球化浪潮的波澜，逐渐向广大发展中国家蔓延。与前两次浪潮有所不同的是，全球化背景下的城市化必带有的全球性特征，世界上任何一个城市都无可回避地置身在一个相互连接的网络中，相互制约，关联互动。经济全球化使市场、技术、人才、资源的国家界限被打破，世界经济领域中国家与国家的竞争，开始转变为不同国家的城市之间在世界产业分工

和产业价值链中所处位置的竞争,企业 and 国家不再是仅有的竞争主体,国家竞争力突出地体现在各国城市发展的现代化程度、人口素质、居住状况、生态环境等方面综合优势的对比与竞争上。城市尤其是经济中心城市对其所在国家综合竞争优势的形成发生着日益重要的影响。为此,世界各国都更加重视城市发展的质量,尤其对本国中心城市在全球经济格局中的竞争地位予以特殊关注。

历史发展的脚步进入了21世纪,经济全球化进程在加速,信息技术、知识经济将引导一个城市文明高度发展的新时代。在人类历史上将第一次出现大多数的人选择居住在城市的现象。现代化的大都市作为现代文明的聚集地,越来越成为人类社会政治、经济和文化活动的中心。城市不但是人民幸福生活的美好家园,而且是国际激烈竞争的载体,带动周边经济增长的助推器,各国城市之间的竞争和发展将由此掀开新的一页。

联合国2008年2月26日发布报告说,到2008年年底,全球人口中将有一半生活在城市,这在人类历史上尚属首次。到2050年,生活在城市中的人口将达到64亿,而目前这个数字是33亿。预计2050年的全球总人口将从目前的67亿增长到92亿。^①

报告称,在欧洲、北美和大洋洲这几个世界最发达的地区,城市人口数量远超农村人口,拉美地区和加勒比海地区也是如此。只有非洲和亚洲以农村人口居多,但全球大部分人口都生活在这两个地区。报告说,随着城市化程度的提高,全球农村人口总量预计将在大约10年内开始下降,到2050年估计会从2007年的34亿降低到28亿。目前城市化进程急剧加快,预计到2025年之前会新增8个亿人口在千万以上的大都市,使千万人口以上的城市达到27个。到2025年,迅速发展的中国外资中心深圳将步北京和上海的后尘,成为中国又一个人口过千万的大都市。目前,中国人口中大约有40%生活在城市,这个数字2050年可望超过70%,那时中国人口中将有10亿以上的城市居民。

中国的城市化进程起步较晚,虽然改革开放以来,我国的经济发展突飞猛进,但城市化进程却相对迟缓。现阶段,中国城市化水平严重滞后于经济发展和工业化水平,在全球经济竞争中居于主导地位的中心城市数量稀少。发生这种落差的原因,在某种意义上,归咎于我国城市化发展进程中不应有的曲折和反复。在20世纪50—70年代,是僵化的计划经济体制限制了城市规模;20世纪80—90年代早期,又是认识上的局限错过了城市化发展的大好机遇。直到20世纪90年代中后期,我国的城市化发展才进入一个加速时期。

据国家统计局2007年公布的数据,目前我国城市化进程空前加速,2006年全国城镇人口57706万,占全国总人口比重为43.9%,城市化水平比2002年提高4.8个百分点,年均提高1.2个百分点。^②2006年东、中、西部城市化水平分别为54.6%、40.4%和35.7%。城市化水平最高的是上海,为88.7%,其次为北京和天津,分别为84.3%和75.7%;城市化水平较低的是贵州和西藏,分别为27.5%和28.2%。2006年我国城市总数为661个,其中地级及以上城市287个,比2002年增加8个;地级及以上城市(不包括市辖区)年末总人口36764万

^①路透社:《全球城市化进程急剧加快》,中国网2008-02-29 http://www.china.com.cn/international/txt/2008-02/29/content_11093328.htm。

^②国家统计局:《上海成为我国城市化水平最高的城市》,人民网2007年10月05日,来源:新华社, <http://finance.people.com.cn/GB/1037/6342353.html>。

人,比2002年末增加3840万人,增长11.7%。2006年我国地级及以上城市(不包括市辖区)地区生产总值由2002年的64292亿元增加到132272亿元,增长1.1倍,年均增长20.4%;占全国GDP的比重由2002年的53.4%上升到2006年的63.2%,提高了9.8个百分点。地级及以上城市(不包括市辖区)地区生产总值超过1000亿元的城市由2002年的12个增加到2006年的30个,其中12个城市超2000亿元,依次为上海、北京、深圳、广州、天津、佛山、杭州、东莞、南京、重庆、沈阳和武汉。2006年我国地级及以上城市(不包括市辖区)地方财政预算内收入10862亿元,比2002年增长1.1倍,年均增长20.4%,占全国地方财政收入的59.3%。以党的十六大标志,中国的城市化迎来了新的发展机遇。近年来,中国政府提出了“科学发展观”和建设“和谐社会”的美好理想,再一次规划了我国未来城市化发展的宏伟远景。根据世界城市发展规律,当人均GDP超过1000美元的时候,城市化的进程进入成长期,当人均GDP超过3000美元的时候,城市的发展将会进入高速增长期。中国在2003年的人均GDP已经突破了1000美元,在城市尤其在特大城市,人均GDP已经突破3000美元。这意味着中国城市发展已经进入一个快速成长期。

2004年公布的一项全球城市综合竞争力排名,在莫斯科、圣保罗、伦敦、曼谷、新德里、墨西哥城、纽约、巴黎等53个世界主要城市中,中国的两大城市上海和北京分列第25、34位。排名第一、第二和第三的分别是新加坡、香港和奥斯陆。^①在世行公布的2006世界人均GDP排名,中华人民共和国人均GDP达到1,352美元,排在第112位。中国内地城市中前三名分别是上海人均GDP为52378美元,北京人均GDP为45652美元,天津人均GDP为35791美元。^②2006年《全球城市竞争力报告(2005~2006)》资料显示,全球城市综合竞争力指数排名,纽约第一,都柏林第二,伦敦第三,香港位列第19进前20强,上海、北京分列第69、70位,天津位列第93位。总体上看,中国,特别是中国内地城市的得分比较低,排名比较靠后,中国城市的竞争力还比较弱,与国际大都市之间的差距比较明显。报告对全球110个城市的综合竞争力计量排名显示,名列前二十名的城市中,欧洲占10个,美国占8个,亚洲占2个。这与目前全球的经济水平相符合,欧美城市体现出了很强的综合竞争力和明显的竞争优势。亚洲的东京和香港在经过若干年的发展后也已进入国际城市的第一梯队。从城市带角度看,大多数名列前二十的城市都位于世界著名的城市群和城市带中。例如纽约、费城、华盛顿和波士顿均位于美国东北部城市群,芝加哥位于北美五大湖城市群,洛杉矶、圣弗朗西斯科和圣地亚哥位于美国加州城市群,伦敦、巴黎、法兰克福和布鲁塞尔等位于欧洲中部城市群,东京位于日本东海道太平洋沿岸城市群,香港位于中国珠江三角洲城市群。由此可见,城市群(带)是培育具有强大竞争力的国际城市的摇篮。^③

天津市,是北方重要港口城市和商贸金融重镇,首都北京的门户,环渤海地区经济、

① 《全球城市综合竞争力排名:沪京分列第25、34位》,中新网2004-11-01, <http://news.anhuinews.com/system/2004/11/01/001031347.shtml>。

② 《世行公布的最新2006世界人均GDP排名》, <http://www.goodmenworld.cn/viewthread.php?tid=2350>。

③ 《全球城市竞争力排名 纽约第一 香港进前20强》,2006年06月11日,来源:中国网http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-06/11/content_4678838_1.htm。

文化中心,在中国近现代经济发展史中占据重要位置。新中国成立以来,天津一直是仅次于上海和北京的第三大直辖市。但是,改革开放之后,天津相对于上海、北京、广州等中心城市,在投资环境、发展氛围、超前意识、经济效益、社会节奏等方面均有滞后,竞争地位下降,这是一个不争的事实。2008年3月28日中国社会科学院在北京发布《2008年中国城市竞争力蓝皮书:中国城市竞争力报告》,报告对两岸四地的200个地级以上城市的综合竞争力进行定量研究和分析并发现:综合竞争力前十名的城市为:香港、深圳、上海、北京、台北、广州、高雄、苏州、杭州、天津。^①

如何让天津市这一历史文化名城重振昔日雄风,担当起时代赋予她的以自身经济、社会和谐发展带动周边地区经济振兴、繁荣的历史使命,已经是摆在我们面前的一项十分严肃的研究课题。

城市公共财政制度及中心城市的财政功能,是本文的另一个研究重点。这一研究取向在1998年全国财政工作会议提出建立公共财政框架之后,逐渐受到理论界和实务界的重视。既然公共财政框架已经成为我国财政体制改革的目标模式,那么,公共财政框架中的城市财政具有什么特点?在城市公共财政框架中中心城市又居何种地位?具体言之,天津财政如何合理发挥其作为中心城市的财政功能,在促进区域经济结构调整、产业升级,以形成一个梯度推进、和谐共赢的发展系统,并以此推动全国经济的增长呢?如此等等,都是摆在我们面前的研究课题。显然,笼统而抽象地概括公共财政的各种特征并不能解决实际问题,我们需要立足天津,放眼全国乃至世界,深入到城市化进程的发展规律中,进行探讨,为中心城市财政发挥功能寻求一个合理的定位。近十几年来,天津财政在建立公共财政框架的实践中,以“危陋平房改造”为契机,进行旧城改造,在偿还城市建设历史欠账的同时,促进土地出让与置换,推进城市基础设施建设,工业合理布局以及产业结构升级,这些新鲜经验需要我们对之作出深入的研判,以便将来自实践的经验上升为理论,再从理论中得出适用性的政策措施。

纵观世界各国,由于各国政治制度、经济发展水平、文化传统、价值观念等的差别,各国城市政府所承担职能的具体内容也不完全相同。但总起来说,在市场经济条件下,城市政府的职能大多以为市场服务职能为主,经济管理职能相对较弱,这种强弱的搭配,目的在于通过各种公共设施和服务,对公共秩序和安全进行必要的管理和控制,满足公民的日常生活需要,为城市的健康协调发展创造良好的社会环境和物质条件。与国外政府相比,长期以来我国的城市政府作为地方政权的实体,承担着大量繁重的经济管理任务,经济职能是城市政府的主要职能。在高度集中的计划经济体制下,城市政府是微观经济活动的直接组织者,这直接导致了政企、政事职责不分等弊端。计划经济模式下,基础设施,公益性和服务性事业等,均由政府独家生产和无偿提供,致使城市政府既作为城市建设的决策者,又充任城市资产的管理者和协调者。政府职能和分工责任混乱,这必然对市场机制产生排斥效应,城市化发展中的市场缺位,不利于我国城市功能的正常发挥,也延缓了

^①《2008年度中国城市竞争力排名 港深沪列前三甲》,北方网2008-03-28, <http://economy.enorth.com.cn/system/2008/03/28/003054187.shtml>。

我国城市化的进程。

随着我国从计划经济体制向市场经济体制的转轨,城市发展模式及政府管理方式正在发生深刻的变化,尽管变革的道路是困难和曲折的,有时甚至会面临阻力,但是变革的大趋势是不可逆转的。经济转轨激发了市场机制固有的资源配置功能,促进了城市存量资源和增量资源配置效率的提高,提升了城市价值和城市竞争力。城市政府逐步从微观经营领域脱身出来,开始把更多精力放到对城市发展宏观战略的制定、规划和监督上。各级政府的职能正在转变,逐渐从“划桨者”变为“操舵手”,这并不意味着城市政府职能的削弱,恰恰相反,城市政府正在从“全能而无能型”向“有限而有为型”转变,这势必大大提高政府执政能力和城市政府的工作效率。

财政职能的正常发挥,是政府介入经济运行,履行政府职能的经济保障。通常,市场经济中的财政客观上具有资源配置、调节分配、稳定经济、监督等基本职能。分权式财政体制的逐步形成,赋予城市政府越来越多的财政自主权,也为城市财政制度创新开辟了广阔空间。城市财政,作为城市公共经济、城市基础设施与公共服务的主要资金供应者、组织者和协调者,不仅具有筹集资金、运用资金、宏观调控和监督管理等功能,而且,还可以作为制度创新的“发动机”,城市经济增长的“孵化器”,以强有力的政策手段培育、扶植新的经济增长点,以财政制度创新促进城市经济和社会的协调发展。随着我国财税、投资、价格等经济体制改革的推进,城市公共财政制度的新模式正在酝酿形成。在此背景下,研究我国经济转型中的城市化进程和中心城市的财政功能,无疑具有重要的理论与现实意义。

在本课题的研究中,我们试图跳出以往“就财政论财政”,财政体制“收、支、平、管”的程式化研究路径,尝试综合运用区域经济学、公共管理学及行政组织学等多学科的理论知识,围绕天津市的发展,探索符合中国特色的城市化发展道路。应该说,天津市城市发展、改革与创新的经验对于全国其他大中型城市具有普适性与指导意义。

第三节 国内外相关研究综述

一、国外学者的研究

有关城市化和中心城市财政功能的研究可以从多个学科系统中探寻理论渊源。北京大学城市与环境学系杨开忠教授的研究证明,自工业革命以来,各国城市化理论和实证研究已积累下大量的文献成果。

在纯理论方面,主要有人力资本模型、预期收入模型、两部门模型等。大致看来,20世纪中期的城市化理论探讨重视对于城镇间人口流动规模、空间模式和迁入、迁出地的社会经济影响等问题的研究。20世纪90年代以来的城市化研究呈现出两大分野,一是新经济地理学的兴起,二是新兴古典经济学方向的承袭。以美国经济学家保罗·克鲁格曼为代表的新经济地理学派,在垄断竞争市场模型的基础上,对全球化条件下的经济集聚效应进行了深入研究,提出“迁移驱动模型”、“投入—产出联系驱动模型”等理论模式。新兴古典经济学的研究者则以专业化经济和交易效益理论为基础,从社会分工、交易集中程度以及交易效率等视角出发,研究城市化的发展格局,以突破传统经济理论的局限性,尝试

建立城市化的一般均衡理论。

古典经济学理论认为,城市的形成与发展主要取决于三方面的原因:比较优势、规模经济和聚集经济。这样的注解只解释了城市在节约生产成本、实现规模经济效益方面的优势,对城市经济的认识仍不够全面。科斯悟出了新古典主义的缺陷。于1937年发表《企业的性质》一文,从交易成本入手解释企业存在的原因。他指出:虽然市场交易能协调分工,但要完成市场交易是需要成本的,在一些情形下,交易成本大到致使交易无法达成。企业的出现一定是因为企业方式的成本低于市场方式的成本,当企业规模扩大时,企业内部组织追加交易的成本会上升,企业将扩张直到在企业内部组织一笔额外交易的成本等于通过在公开市场上完成同一笔交易的成本或在另一个企业组织同样交易的成本为止。科斯开创的交易成本经济学为分析城市的性质和解释城市化现象提供了一种新的思维。如同企业一样,城市规模的扩张同样需要考虑交易成本问题,城市是另一只有待揭示的“黑箱”。

德国经济学家冯·屠能是经典区位理论的创立者,他在其名著《孤立国》(1875)中,主要解释了前工业化时期德国围绕主要中心城市进行农业活动的布局模式。但他把空间经济中人们最希望了解的事情——中心城市市场的形成和存在当成了假定条件,这使得他的理论体系缺乏动态性与现实意义。1964年阿洛索成功的将屠能的地租曲线这一核心概念运用到城市经济学分析中,从而推动了城市经济学的快速发展。20世纪60年代末和70年代初西方涌现出大量的城市经济学文献,形成风光一时的“新城市经济学”。但是,新城市经济学关注的问题仅聚焦两个方面:一是解释城市内部空间结构;二是分析各种城市问题,诸如拥挤、住房、就业乃至财政困难等,对于更为重要的经济活动集聚、创造中心城市的“向心力”等议题,却未予以足够的重视和充分的研究。后来,才有愈来愈多的经济学家开始用聚集经济和空间外部性来解释城市形成、发展、繁荣、兴衰的经济现象及历史过程。

综上所述,交易成本理论的新范式更准确地解释了城市的性质:即从空间地理上和经济学意义上分析,城市是协调社会分工、节约生产成本和交易成本、提高交易效率的一种空间组织形式。一方面城市通过要素聚集、成本节约,大大提高了交易的效率,促进分工的发展;另一方面,分工合作的发展又进一步强化了城市的优势,推动着城市发展和城市空间规模的扩展。

近现代西方经济学中的区域经济发展理论也是城市化进程的理论依据,区域经济发展理论可以分为平衡发展理论和不平衡发展理论两大类。平衡发展理论的典型代表有“贫困恶性循环理论”和“大推进”理论。纳克斯在探讨发展中国家经济落后却又停滞不前的原因时指出,这些国家在现实生活中存在着两个恶性循环:从资本供给方面看,国民收入低导致储蓄少,储蓄少导致资本匮乏,资本匮乏又导致生产率低,生产率低又导致收入少,三者互为因果,形成一个恶性循环;从资本需求方面看,国民收入低造成购买力低,购买力低对资本投资缺乏引诱力,缺乏引诱力又导致投资不足,投资不足造成生产率低,生产率低又导致收入低,这三者又互为因果,形成另一个恶性循环。两个恶性循环相互制约,相互叠加,任何一个循环都无法自行突破为良性循环。要打破这两个贫困恶性循环,就必须全面地投资于工业、农业、外贸等国民经济各部门,在各个部门、各个企业之间谋求平

衡地增长,形成广大的市场,并对经济增长起决定性作用。“大推进”理论认为经济中存在三种不可分性,即“生产函数的不可分性,特别是社会基础资本供给的不可分性”、“需求的不可分性”和“储蓄供给的不可分性”,要跃出贫困恶性循环的陷阱,必须对经济进行大规模投资,按照同一投资率和增长率,把现有的资源均等地分配于一切工业,实行全面工业化。

不平衡发展理论的典型代表有“增长极”理论、“地理上的二元结构理论”及“不平衡增长”理论等。佩鲁认为,经济发展并不是在每个地区以同样速度平衡进行的,而是首先成长于“增长极”。形成增长极必须具备三个条件:一是必须有足够创新能力的企业和企业家群体;二是必须具有一定的规模经济效益;三是必须有适当的有利于经济发展的环境。缪尔达尔认为,发展中国家一般都存在着“地理上的二元经济结构”,即经济发达地区和经济不发达地区并存。发达地区对不发达地区产生回波效应和扩散效应。回波效应使发达地区越来越发达,落后地区越来越落后,扩散效应则会带动落后地区的发展。缪尔达尔运用“累积因果关系理论”来说明了“地理上二元经济结构”的消除。赫希曼更是“由衷地反对平衡学说”。他认为,发展是一种不平衡的连锁演变过程。“我们的目的是使不平衡存在,而不是使其消失。要使经济向前发展,发展政策的任务是保持紧张、不成比例和不平衡”。

发展中国家经济学家提出的区域经济发展理论的代表有梯度发展理论、点轴开发理论和网络开发理论等,其实质也是不平衡增长理论的范畴。梯度开发理论最早源于美国哈佛大学教授弗农等人提出的“工业产生生命周期阶段论”。后由胡佛等人和我国经济学者总结发展为区域经济带理论。该理论认为,一个国家各区域的发展往往存在着发展次序的先后和发展水平高低的梯次;梯次水平主要由该地区产业结构的优劣,特别是主导产业部门在工业生命周期中所处的阶段决定;高梯度地区是新产品、新技术、新思想和新的生产经营管理组织方法的发源地,产业结构的更新和地区经济的发展随着时间的推移和生命周期的衰退,逐步有次序地由高梯度地区向低梯度地区多层次转移和推进,梯度推进过程,是在动态上产生的极化效应、扩散效应共同作用的结果;在区域经济发展次序上应先支持和促进高梯度地区经济的发展,以取得较好的经济收益,带动和促进低梯度地区经济发展。

点轴开发理论是生长轴理论和中心地理论的发展和延伸。它认为工业总是首先集中在少数条件较好的城市或企业的优区位,并呈点状分布。点和点之间由于生产要素交换的需要,通过交通线路、动力供应线、通讯线、水源供应线等相互连接起来,形成轴。点轴贯通就构成了点轴系统式国民经济体系。要优先发展条件较好的点和轴,从而带动区域整体发展。网络开发理论是将经济开发由发展轴线向发展域面的沿伸。它旨在进一步延长、拓宽增长极和发展轴,强化“点”、“轴”在经济发展中的辐射功能。通过网络发展,逐步实现区域经济的均衡协调发展。

二、国内学者的研究

在公共财政学的理论体系中,国内学者也对城市化理论文献的积累作出了贡献,他们的研究突出反映在对城市财政功能的界定上。学者们认为,城市财政既是公共财政框架中

的一个分支，又是城市政府职能所承担的各种财政分配活动的总称。城市财政职能与一般财政职能比较既有共性，也有其特殊的界定，职能的内容、实现程度以及实现职能的具体要求不尽相同。国内学者分别对这一问题进行了研究：

王晶博士在《城市财政管理》一书中提出：在城市经济、城市政府、城市财政三者关系如此紧密的情况下，应当以城市经济学和公共财政学基本理论为起点，研究城市财政管理体系及运行机制。讲述在市场经济体制下政府间的财政关系，以及城市财政与城市经济的关系。孙开博士对城市财政资源配置职能予以特殊强调，指出城市财政发挥资源配置职能的具体作用是：支持城市基础设施建设；鼓励科技进步；促进工农业生产发展；支持国内市场和外贸的发展；满足城市多样性的需要等。

著名财政学者麦履康和李燕在《城市财政理论与实践》一文中阐述：我们在研究和探讨城市财政功能时，既要看到它与其他财政分配的共性，同时要更多的看到它区别于其它财政分配的特殊性，要着眼于城市经济与社会的可持续发展，妥善处理几方面的关系问题，诸如：城市财政与城市基础设施建设、城市财政与城市生态环境建设、城市财政与城市房地产业、城市财政与城市旅游业发展的关系等。

许梦博博士在《我国国际化大都市城市财政作用分析》中提到国际化大都市的公共财政问题是一个现实需要而目前研究较少的问题。提出了国际大都市公共财政的四项功能，即提供基础设施；优化产业结构、支持国家政策和提高城市居民生活环境质量，具有国际一般经验也注意到了中国具体国情。同时提炼了发挥公共财政职能加快建设我国国际大都市的五项原则：经济实力原则、实事求是原则、循序渐进原则、量力而行原则和坚持高起点、综合性的原则，并且提出了城市基础设施投资、城市科教文化教育事业和改善城市整体环境等公共财政支出重点。

对区域性中心城市应如何界定以及相关的基础理论问题，董林博士在《我国区域性中心城市发展现状分析》一文中做出了探索，指出区域性中心城市应该是一定地域内的经济聚集体，中心城市和相邻的区域具有相互依存，彼此推动的密切关系。在市场经济条件下，相对一般城市而言，中心城市所发挥的作用将愈益重要。这种重要的作用恰好可以用若干个“中心”来概括，如商品流通中心、交通运输中心、金融服务中心、信息交流中心、科教文化中心等，中心城市通过这样的“中心”对区域发展起带动作用。今后我国经济发展离不开中心城市带动，完善区域性中心城市功能，加强中心城市对我国区域经济的组织和调控作用，实现二元经济向一元经济转化，是今后相当长一段时期内，推进我国城市化进程，加快中国经济增长的一个中心环节。

江曼琦博士在《中心城市与区域经济发展关系的再认识》一文中，则从另外几个角度来认识中心城市的“中心”作用，除服务中心外，特别强调中心城市应当是区域经济发展的指挥中心和调节中枢。指出中心城市作为等级位次高、能量很强的经济中心，是社会化大生产的基地，具有生产集中、分工细密、行业和部门比较齐全的特点，形成了一个相对独立的复杂分工体系。其经济结构既是区域经济结构的反映，它的经济结构变化的方向、目标、重点、速度又无可置疑的影响到区域经济的结构，是区域产业升级的先锋。不仅如此，

中心城市由于市场集中，信息灵通，市场机制比较完善，政府组织能力比较有力，区域联系成本较低，因而具有有效的调节功能。它通过中心城市的吸引力和辐射力，能够对城市群体和经济技术协作区内部发展横向经济实行有效的控制和引导。通过在对外联系中建立和发展的区域性生产协作网络，调节中心城市与所辐射的区域社会再生产系统，通过协调性规划、资金的区域性调剂来控制、协调、监督其区域经济运行。

三、实践对理论的检验

以上的文献回顾为本文的研究与写作奠定了坚实的理论基础。各国中心城市和区域经济发展的经验，已经对各家学说做出了检验。现实中的经济发展既不是直线型的平衡增长，也不是绝对非均衡增长过程。一般来讲总是要经历一个由“不平衡→平衡→新的不平衡→新的平衡”的循环往复的过程。

在从“不平衡”过渡到“平衡”或“新的不平衡”过渡到“新的平衡”过程中，尤其是在发展中国家，需要决策者强有力的政策支持，选择带动区域经济发展的“增长点和增长极”。增长点和增长极一般自然分布在大中城市、交通通讯沿线、资源聚集点或政治文化中心等地，这些地区通常也是一国或某区域的经济、政治、文化、金融活动中心，生产力发达，对周围地区有着强烈的极化效应和扩散效应。依据经济增长的自然规律，率先开发区域经济布局中的中心城市，是中心城市自身潜力的挖掘，强化其自身经济增长对周边地区的“外溢”效应，在短期内形成具有雄厚经济实力和巨大辐射功能的增长极。实践表明，一个成功的经济“增长极”能够产生强烈的极化效应和扩散效应，刺激周边地区更多的“增长极点”、“增长点”的涌现。

计划经济时期，中国北方各省，尤其是环渤海地区，无疑是全国经济发展的中心区域。东三省是全国重工业、机械制造、石油化工基地；渤海之滨的天津市，作为首都的门户，也以得天独厚的优势，在全国经济发展中当之无愧地发挥着“增长极”的作用。然而，改革开放后，中国北方的发展优势式微，发达地区和落后地区之间的不平衡越来越大，二元经济结构也愈来愈明显，经济增长令人遗憾地呈现“南快北慢”的局面。这表明区域经济发展的主要矛盾已经由发展不足转化为结构失衡，此时，正确的决策是一方面要保证发达地区的持续发展，另一方面要加快落后地区的开发，而在经济发展相对滞后的地区选择“增长极”和“增长点”显然是事半功倍的抉择。由此将成就一个由“不平衡到相对平衡”的循环过程。

经济和社会的发展，正是这样周而复始的循环运动。伴随旧的经济“增长极”和“增长点”的衰败，新的“增长极”和“增长点”在不断涌现，如同宇宙空间的星系运动，周而复始，循环往复，不断地从不平衡走向新的平衡，人类社会的物质文明和精神文明也在一次又一次的平衡中被创造出来并不断提升。