甘肃主体功能区配套公共财政政策研究

周多明　孟春　主编

中国财政经济出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

甘肃主体功能区配套公共财政政策研究/周多明，孟春主编．—北京：中国财政经济出版社，2010.2

ISBN 978-7-5095-1988-2

Ⅰ.甘… Ⅱ.①周…②孟 Ⅲ.地方财政-财政政策-研究-甘肃省 Ⅳ.F812.742.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 014786 号

责任编辑：王 乐 责任校对：黄亚青

版式设计：汤广才

中国财政经济出版社出版

URL：http：//www.cfeph.cn

E-mail：cfeph@cfeph.cn

（版权所有 翻印必究）

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 11.75 印张 285 000 字

2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月北京第 1 次印刷

印数：1—10 060 定价：30.00 元

ISBN 978-7-5095-1988-2/F·1964

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010-88190744

完善财政保障机制

推动区域协调发展

二〇〇九年十月 陆浩

编　委　会

一、顾问

卢中原　国务院发展研究中心副主任

冯健身　甘肃省委常委，常务副省长

二、编委会主任

周多明　甘肃省财政厅厅长

三、编委会副主任

孟　春　国务院发展研究中心宏观部副部长

汪义达　财政部综合司副司长

四、编委会委员

石培荣　甘肃省财政厅副厅长

张立群　国务院发展研究中心学术委员会副秘书长　研究员

范冬菊　甘肃省直属国有金融投资机构监事会主席

刘　勇　国务院发展研究中心发展部研究室主任　研究员

王黎明　中国科学院资源与地理所研究室主任　研究员

杨远根　财政部综合司住房土地处处长

马栓友　财政部综合司经济预测处处长

路晓峰　甘肃省财政厅综合处处长

李　明　清华大学公共管理学院副教授

陈昌盛　国务院发展研究中心宏观部研究室副主任
祁建邦　甘肃省财政厅预算处处长
卢少卿　甘肃省财政厅综合处副处长
刘义成　中国社会科学院政府与公共政策系博士

需要全本请访问 www.ertongbook.com

序

推进主体功能区建设　努力实现科学发展

推进形成主体功能区是我国“十一五”时期提出的一项重大战略，是科学发展观在国土空间开发与区域发展领域的具体体现。对控制开发强度，规范开发秩序，完善开发政策，促进形成人口、经济、资源、环境相协调的空间开发格局，从源头上扭转生态环境恶化的趋势，实现资源节约和环境保护，缩小地区间的公共服务差距，促进各地区协调发展和人与自然相和谐具有重要的现实意义。

甘肃地形复杂多样，自然要素空间差异明显，地理单元特色鲜明，人口及社会经济活动空间差异突出，生态环境脆弱，综合承载力较低，适宜人类社会经济活动的空间相对较小，地区发展不平衡问题十分突出。根据“十一五”规划纲要和《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》，甘肃将有众多区域被划入限制和禁止类开发区。这将使我省发展的空间压力更大、脱贫致富的困难更突出、引导人口流动与迁移的任务更艰巨。针对这些问题，如何更好地发挥公共财政的职能作用，建立与主体功能区建设发展相适应的公共财政保障体系，更好地与国家总体规划相衔接，客观真实地反映我省各主体功能区的财政状况和政策需要，纳入中央公共财政支持，对我省全面推进主体功能区建设和发展显得尤为重要。

甘肃省财政厅联合国务院发展研究中心共同开展了“甘肃主体功能区配套公共财政政策研究”课题，该课题从推进我省主体功能区建设的新视角，客观分析了我们所面临的机遇和挑战，并以实现基本公共服务均等化为核心，对各主体功能区经济发展措施、资源合理利用和可持续发展政策、公共投入政策及新形势下的财政转移支付制度等进行了深入的研究和思考。对适应主体功能区要求的公共财政体制、基本公共服务的范围、水平及其支出标准，现行转移支付制度的完善及相关财政政策制度设计提出了新建议。这充分体现了课题组及早发

现问题、深入研究问题、努力解决问题的敏锐性与严谨、求实、科学的良好作风。特别是国务院发展研究中心、中科院、清华大学及财政部等单位的专家学者，多次到我省天水、甘南、酒泉等地实地调研，深入了解我省主体功能区建设的现状、存在的问题、发展的思路及政策诉求，积极为我省主体功能区建设出谋划策。对此我们表示衷心感谢！

课题组用一年多的时间，利用丰富翔实的统计资料，通过多次实地调研，完成了课题研究，并形成了《甘肃主体功能区配套公共财政政策研究》一书。该书从加快推进我省主体功能区建设的重大意义、主体功能区布局的整体设想、主体功能区建设对公共财政的要求与挑战、国外推进功能区建设的公共财政政策与经验借鉴、主体功能区建设的公共财政政策建议等五个章节进行了剖析论述，内容丰富、思路清晰、观点新颖、措施可行，对我省开展主体功能区编制工作具有较高的参考和借鉴价值。《甘肃主体功能区配套公共财政政策研究》一书的面世，将对我省制定主体功能区配套公共财政政策产生积极的推动作用。希望省财政厅再接再厉，在一些前瞻性的工作上积极走在全省前列，不断完善财政体制机制，为实现科学发展、可持续发展做出更大贡献。

甘肃地处西部，受自然条件的制约，不仅经济社会发展滞后，在开放意识和程度上与全国也有较大的差距。加快甘肃的发展，需要借助智库在决策中的作用。主动联合学术研究机构、知名大学，加强对甘肃发展的研究与宣传，让决策部门与全社会了解我们的生态地位、战略地位和经济社会发展地位，理解我们欠发达的实际，关注、关心和支持我们实现又好又快发展具有重要意义和特殊作用。特别是国家有关部门领导和专家的积极参与，有利于从全国的层面审视和研究分析我省的公共政策，有利于争取国家的支持和帮助。这种研究思路和方式制定各类公共政策时应予积极倡导和大力借鉴。

中共甘肃省委副书记
甘肃省人民政府省长 徐守盛

二〇〇九年九月

目　　录

甘肃主体功能区配套公共财政政策研究 …… (1)
甘肃地理特征、资源承载能力与主体功能区建设：特点、问题与对策 … (13)
通过主体功能区建设推动甘肃省区域协调发展：思路与行动框架 …… (45)
国外推进功能区建设的公共财政政策与经验借鉴 …… (70)
甘肃主体功能区建设对公共财政的要求及相关财政政策建议 …… (109)
主体功能区建设与财政转移支付制度改革——以甘肃为例 …… (129)
参考文献 …… (176)

甘肃主体功能区配套公共财政政策研究

一、甘肃加快推进主体功能区建设的重大意义

推进形成主体功能区是我国“十一五”规划纲要提出的一个重大战略。《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发［2007］21 号）指出，编制全国主体功能区规划，就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类，确定主体功能定位，明确开发方向，控制开发强度，规范开发秩序，完善开发政策，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。

主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划，是全国及各地区国民经济和社会发展总体规划及专项规划在空间开发和布局的基本依据。甘肃是我国典型的西部省份，也是面积大省、人口小省和经济弱省，省内限制和保护类区域分布众多，地区发展不平衡问题突出。加快推进甘肃省主体功能区建设，是甘肃全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大举措，有利于坚持以人为本，缩小地区间公共服务差距，促进区域协调发展；有利于引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境的空间均衡；有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，适应和减缓气候变化，实现资源节约和环境保

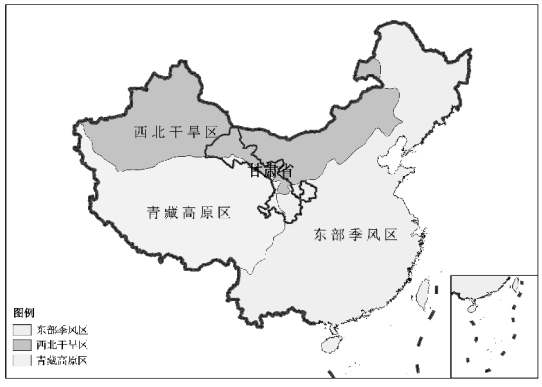
需要全本请访问 www.ertongbook.com

护；有利于打破行政区划，制定实施有针对性的政策措施和绩效考评体系，加强和改善区域调控。甘肃主体功能区建设的成功推进，也将对全国区域的科学与统筹发展产生重大的现实意义。

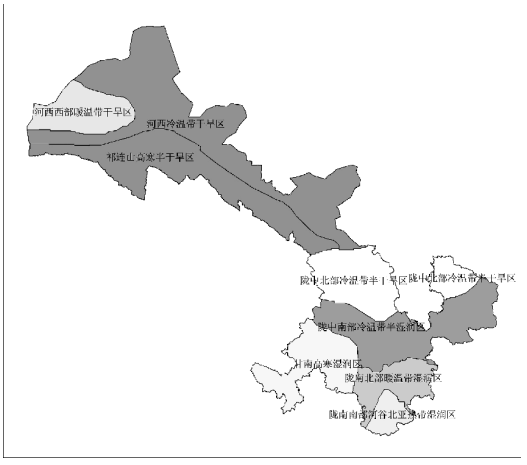
二、甘肃主体功能区布局的整体设想

（一）地理、资源及人口分布基本特征

1. 自然地理独具特色，类型差异十分明显。甘肃是我国唯一占有东部季风区、西北干旱区、青藏高原区三大自然区的省份。全国没有任何其他省区具有这一特点，独具一格的地理位置对甘肃省自然特征及社会经济特征有深刻的影响。甘肃跨越 16 个纬度，境内海拔最高最低点之差达 5256 米，短距离内地势起伏相当显著。全省整体上为山地型高原地貌，但是各地区的地表形态复杂多样，大致可以分为：陇中黄土高原、陇南山地、甘南高原、祁连山地、河西走廊、北山山地六个类型，各自然地理单元特色鲜明，差异突出。



甘肃省在国家一级自然区划中的位置



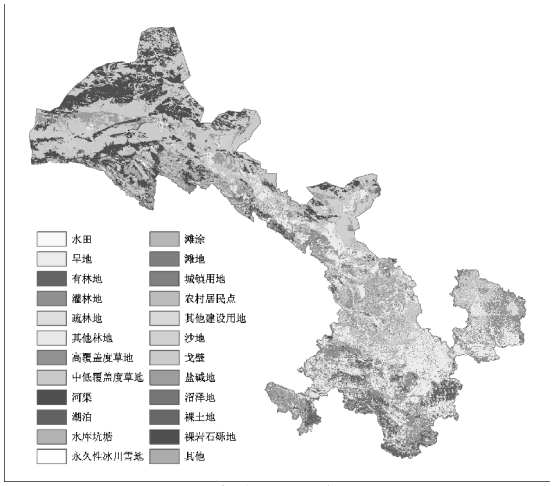
甘肃省气候分区图

2. 生态整体脆弱，发展面临环境制约。甘肃全省干旱少雨多风，恶劣多变的自然条件导致生态综合承载力较低。水资源严重不足，全省自产水资源在全国

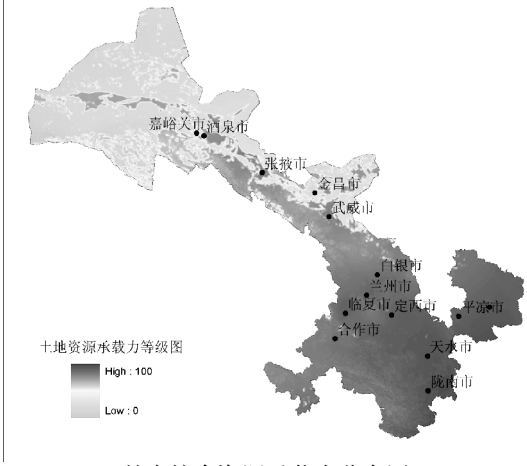
各省市中排第 22 位，人均水资源约为全国人均水资源的一半；森林覆盖率仅 6.66%，排全国 27 位；水土流失，土地荒漠化、沙化、盐碱化比较严重。加上长期以来重开发、轻保护，以及高速增长的人口压力，生态环境脆弱，成为甘肃下一步发展的主要制约因素。

3. 资源承载能力由东南向西北逐步减弱。资源承载力是在一定时期、一定技术和文化条件下，一个地区资源的数量和质量，对该空间人口的基本生存和发展的支撑力，以及该空间环境所能承受的人类活动的阈值。综合甘肃现有气候资源、水资源、土地资源、森林资源和人口生态足迹状况，全省综合资源承载力结果在空间分布看，从东南向西北依次减小。陇西黄土丘陵东部和陇东黄土高原南部是全省资源承载力最高的区域，河西走廊区中心的资源承载力较高，河西走廊南北两侧的祁连山地和北山山地是资源承载力最低的区域。从行政区划看，全省综合资源承载力较高的地区包括：平凉市、天水市北部、定西市东部、庆阳市南部。

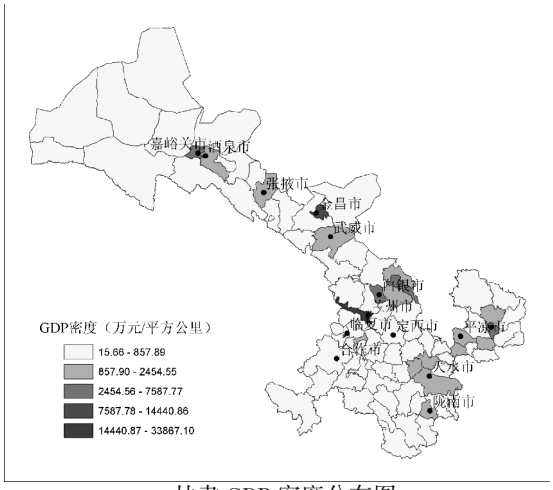
4. 人口及社会经济活动空间分布集中。由于自然地理环境差异大，适宜人类社会经济活动的空间相对较小，甘肃人口集中分布于兰州，定西、平凉、庆阳的黄土高原地区，以及块状分布于河西走廊武威、金昌、张掖、酒泉、嘉峪关的城区。GDP 密度图的空间格局与人口分布的空间格局基本一致，而且 GDP 分布比人口分布更为集中。人口与经济活动高度集中于城市及连接城市的交通通道周围，城市与交通通道构成了具有不同层次和功能的空间“点—轴”系统，奠定了甘肃社会经济发展的基本格局。



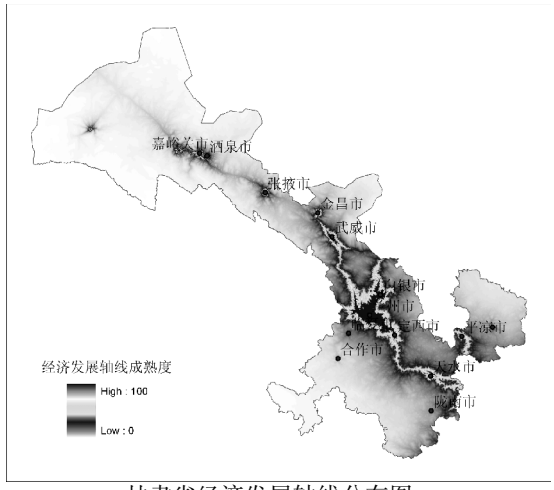
甘肃省土地利用图



甘肃综合资源承载力分布图



甘肃 GDP 密度分布图



甘肃省经济发展轴线分布图

（二）甘肃主体功能区布局构想

以甘肃地理资源及其承载力为基础，并结合人口、社会经济发展情况，对甘肃主体功能区分布作出如下考虑。

1．重点开发区域

兰州—白银沿黄河地带重点开发区。位于陇西黄土高原沿黄河主河道两岸的核心地带，依托城市主要是兰州市和白银市，依托轴线是兰州—白银线以及陇海线。核心政策区是包括兰州市辖区、皋兰、白银市辖区的 2 小时经济圈。今后应优化产业和布局结构，辐射带动整体工业化城镇化发展并承接人口转移。

天水—平凉渭河上游和泾河上游南侧重点开发区。两者之间隔着陇山，属陇中黄土高原地区，依托城市是天水市，依托轴线是陇海线，是国家级重点开发区“天水—关中”的一部分。核心政策区是包括天水市辖区和部分清水、秦安在内的一小时经济圈，以及以平凉市为中心的半小时经济圈。今后应加强资源规模化开发，延长资源加工产业链；加快城镇化建设；辐射带动甘东南地区发展。

河西走廊沿陇海线重点开发区。位于祁连山以北，北山以南，东起乌鞘岭，西迄甘新交界，是自东向西、由南而北倾斜的狭长地带，主要依托城市是武威、金昌、张掖、酒泉、嘉峪关，依托轴线是陇海线。核心政策区是分别以五个城市为中心的半小时经济圈。今后应加快推进工业化和城镇化，完善城镇体系建设以吸收周边过剩人口；积极引导和承接国内外工业化扩散与转移。

同时，以跨省经济轴线为纽带搭建省际重点开发区联系桥梁：天水—关中重点开发区。立足“天水—西安”发展轴线，建立跨省合作模式，加强与陕西的交流合作，利用其产业优势和人才优势促进天水发展。兰州—西宁重点开发联络带。依托兰青铁路及湟水谷地，连接兰州、西宁两个省会城市。兰州—银川重点开发联络带。主要依托兰州、白银、中卫、吴忠、银川，依托轴线是包兰线。

2．限制和禁止类开发区域

甘南高原及陇西黄土高原南端限制和禁止开发区。包括甘南、临夏、定西。应保护好各类生态保护区、水源保护区和高原草原保护区；大力开展国土整治，适度开采优势能矿资源，发展生态环境冲击小的产业；引导生态和扶贫移民。

陇东黄土高原限制和禁止开发区。生态环境恶劣，但矿产资源丰富。应积极发展资源优势产业和地方特色产业；加大水土流失治理力度，25 度以上的坡耕地坚决退下来；努力转移山区贫困人口，为封山育林创造条件。

陇南山地限制和禁止开发区。大致包括渭水以南、岷山以东的西秦岭山区，主要属于长江支流嘉陵江上游地区。应积极开发特色旅游资源；加强特色小城镇建设；搞好森林资源保护，防止水土流失；迁移山区人口，加大扶贫力度。

祁连山地限制和禁止开发区。在河西走廊以南，长达 1000 多公里。应继续加大天然森林和野生动植物保护力度，并对终年积雪和荒漠景观加以保护；发展特色旅游业和户外运动；迁移山区贫困人口。

河西走廊以北地带限制开发区。又称北山山地，靠近腾格里沙漠和巴丹吉林沙漠，东西长 1000 多公里。今后应继续搞好水资源调配工程，加紧恢复内流河地区以居延海为主的千年胡杨林湿地生态系统；保护沙漠中的绿洲，发展特色旅游业和沙产业；迁移贫困人口。

三、甘肃主体功能区建设对公共财政的要求与挑战

（一）甘肃主体功能区建设对公共财政提出的要求

甘肃建设主体功能区要求财政重点解决好以下三个问题和三大关系：

一是保障基本公共服务的均等化。甘肃地区间发展差距较大，而让人民能够共享发展成果又是发展的主要目标，这就要求在主体功能区建设中发挥公共财政的作用，对那些发展落后，尤其是基于生态保护而对地区乃至全国发展作出贡献的区域进行补偿，通过政府间转移支付制度实现财力在国土空间和功能区之间的重新分配，保证所有地区的财力都能支持基本公共服务的提供。

二是引导人口的合理流动。各类主体功能区之间的人口转移尤其是迁出限制和禁止类功能区的过量人口，是促进主体功能区健康发展的重要路径。甘肃限制和禁止类主体功能区数量较多，这就要求更加注重发挥财政的作用，通过给移民家庭经济补偿、增强移民在异地生产和生活的能力、对接受移民区域给予专项资金支持等方式，引导人口合理流动。

三是引导资源要素的优化配置。推进主体功能区建设必须以区域发展现状及其资源承载能力为基础，这要求财政发挥杠杆作用，有目的地引导各类资源要素向能够发挥最大效用的主体功能区转移，实现优化配置和科学发展。

四是处理好发展与保护的关系。不同主体功能区承担的职责不同，推进主体功能区建设要求财政在大规模开发过程中，既要推进以优化和重点区域为重点的区域发展，又要促进以限制和禁止区域为重点的区域保护，以“发展是为了更有实力保护、保护是为了更好的发展”的策略，推动又好又快发展。

五是处理好政府与市场的关系。主体功能区规划是对国土空间开发的战略设计和总体布局，体现了国家和区域的战略意图，财政应根据主体功能区定位合理配置公共资源，同时要充分发挥市场配置资源的基础作用，完善法律法规和区域政策，综合运用各种手段，引导市场主体行为符合主体功能区的定位。

六是处理好局部与全局的关系。推进形成主体功能区是从全局利益出发，谋求国家、区域和人民的整体利益、长远利益的最大化，财政工作要在这个目标基础上做到局部服从全局，全局兼顾局部。

（二）主体功能区建设对甘肃财政能力的挑战

从全国格局看，甘肃发展较为落后。近年来虽然在国家西部开发战略带来的机遇中加快了发展速度，尤其基础设施建设取得显著成绩，但仍存在区域和城乡差距大、贫困现象严重、经济布局与人口分布错位、资源开发水平低、生态环境破坏严重等诸多问题。这决定了推进甘肃主体功能区建设，必将对其本就薄弱的财政能力提出严峻挑战。

第一，主体功能区制度设计带来的新挑战。从主体功能区类型看，甘肃区域更多地属于限制和禁止类开发区域，此类区域政策不仅会使甘肃的内生性自我发展能力受到制约，还不利于吸引外来投资。要保证这类区域的持续发展，就必然对公共财政投入提出较高的要求。

第二，财政收入规模过小导致财政保障能力明显不足。甘肃财政收入规模一直较小，2007 年一般预算收入在全国省市区排名仅位居第 27 位，人均值排名更差，仅列第 30 位，尤其非税收入所占比重较大并呈上升趋势，不利于财政收入的稳定增长和支出的统筹安排。

第三，财政支出需求刚性大。主要表现在财政供养人员多、负担重，自然条件和生活环境艰苦导致行政管理成本高，民族管理事务重导致财政支出项目多、费用高等方面。

第四，对中央补助依赖度高，而财政自给率过低。甘肃财政支出对中央补助依赖程度高且呈不断升高的趋势，2002 年以来一般预算收入占一般预算支出的比重一直低于 30%，省以下财政也存在类似问题，凸显出财政能力的薄弱。

第五，省级财政调控省内财力差异的任务较重。这不仅源于甘肃本来就偏低的整体财政收入规模，更由于区域之间发展不均衡引致的巨大财力差异和较重的历史负担。

第六，保护区建设投入严重不足。财力薄弱严重影响着对保护区建设的投入力度，导致基础设施和管理手段严重滞后，生态移民资金也很难到位。

因此，如何确保公共财力来源，加强公共财政投入力度，提高资金使用效率，是甘肃建设主体功能区要解决的关键问题。

四、国外推进功能区建设的公共财政政策与经验借鉴

“主体功能区”是我国十一五规划《纲要》率先提出的新概念，目前国内外并无类似提法。与之相近的是国外的“经济区域”，其规划建设和政策实践都已经历较长时间，在财政政策运用方面也积累了很多经验，值得思考和借鉴。

1. 优化开发区域（膨胀区）。以发放许可证方式，引导和控制企业选址。运

用税收、收费等方式促使部分企业和投资迁出，加快膨胀区分散化发展。通过基础设施和公用设施投资，推动新城建设，减轻膨胀区压力。对建筑、办公场所收费，在特定区域特定时间段对出入车辆实行交通管制，征收拥挤费。

2. 重点开发区域（落后区）。设立地区发展基金，大力支持基础设施建设，优化发展环境。以价格补贴、抵押贷款等方式支持农业发展。以财政、金融优惠政策鼓励资本投资，推进地区的工业化。运用补贴、信贷、税收等优惠政策，引导人力资源合理流动。以金融支持科技发展，带动区域繁荣。

3. 限制开发区域。建立区域、跨区域合作机制，支持生态建设与维护。建立生态补偿基金和完善的补偿机制，对生态移民进行补偿。积极发挥生态税作用，并结合实施生态补偿保证金制度，加强生态环境保护。大力加强基础设施建设。

4. 禁止开发区域。对区域管理机构，以立法和完备的法律体系确保其公共财政来源。建立健全特定制度，规避区域管理机构的经济利益取向。加强国家财政投入，支持基础设施建设。建立生态补偿基金和完善的补偿机制，对生态移民进行补偿。

五、甘肃主体功能区建设的公共财政政策建议

（一）甘肃建设主体功能区的指导思想、基本原则与行动方案

1．指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略思想，在坚持实施区域发展总体战略基础上，遵循国家级主体功能区建设的安排和指导，根据甘肃区域发展的主要任务和区情特征，前瞻性、全局性地谋划好未来全省人口和经济的基本格局，引导形成主体功能定位清晰，人口、经济、资源环境相互协调，公共服务和人民生活水平差距不断缩小的区域协调发展格局，并成为中国落后省区促进区域协调发展的典范。

2．基本原则

同类功能区政策一致原则。主体功能区是一种典型的经济类型区，同类功能

区之间最大特点是区内发展条件和经济特点的相对一致性。为了便于各类主体功能区清晰定位，规范空间开发秩序，形成合理空间开发格局，各类主体功能区之间政策应有所区别，但同类功能区政策应在统一的政策框架下力争一致。

跨类功能区结果公平原则。主体功能区规划实质是走差别化协调发展道路，不同功能区对区域发展的贡献也不同。要使个人不会因生活在某类功能区内而使生存和发展受到不公平待遇，使各类功能区之间享有基本一致的基本公共服务，各类功能区应该能够公平地分享发展的成果。

中央和省级政府主导原则。主体功能区之间存在较大差异和差距，如果政策的制定进一步下放，将更不利于功能区之间差异的缩小。减少差异的现实选择是由中央和甘肃省政府控制基本政策框架，制定相对细致的标准和规范，在此基础上，地方拥有一定的灵活空间。

维护市场体系完整原则。主体功能区政策安排要符合建立和完善社会主义市场经济体系的要求，要有利于形成公平的市场竞争环境和资源要素自由流动，有利于推进市场一体化进程。特别是税收政策安排，在促进地区功能清晰定位、引导要素合理流动的同时，要坚决防止由此可能产生的市场分割、税负扭曲问题。

主体功能区政策优先原则。主体功能区政策的制定，要考虑由于行政区划与主体功能区划不一致而可能引起的政策不一致的问题，要对部分行政区政策进行适当清理、调整和规范，力争两类政策在促进区域协调发展上保持一致。当两者发生实质冲突时，应优先考虑主体功能区政策。

3．主要行动方案

产业和空间结构调整行动。主要针对兰州—白银大都市区经济和人口密集地区。要加快兰州市产业结构和空间经济布局优化与调整。以兰州市和白银市工业化辐射带动甘中南等地区的工业化进程。

资源大规模集约开发行动。主要针对资源开发城市和地区，包括白银、金昌、玉门、酒泉、嘉峪关和华亭等。要提高资源开发程度，进一步增强甘肃在全国能矿资源开发和资源后储基地中的地位。大力整顿矿业生产秩序，提高资源集约化开采和开发水平，实现资源利用和生态环境保护的双赢。

工业园区布局调整和新城镇与新城区扩张行动。将以往分散式和综合性的开发区设置模式改变为集中式的专业或专门的功能单一的产业（或工业）园区设置模式。产业园区（或开发区）的设置必须依托城镇体系展开，乡村以下行政区划单元不得设置。

需要全本请访问 www.ertongbook.com