

财税改革纵论

财税改革论文及调研报告文集

2008

廖晓军 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集
(2008)

廖晓军 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财税改革纵论：财税改革论文及调研报告文集．2008 / 廖晓军
主编．—北京：经济科学出版社，2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7447 - 3

I. 财… II. 廖… III. ①财政管理体制 - 经济体制改革 -
中国 - 2008 - 文集②税制改革 - 中国 - 2008 - 文集 IV. F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 119833 号

责任编辑：卢元孝 刘 军

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2008)

廖晓军 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 44. 75 印张 820000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7447 - 3 / F · 6698 定价：82. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

在纪念改革开放 30 周年之际，《财税改革纵论》又与读者见面了。改革开放，是决定当代中国命运的关键抉择，开创了中国特色社会主义伟大事业的新局面。在改革开放的伟大进程中，有财政改革与发展的铿锵步伐。我们一年一度的系列出版物《财税改革纵论》，自 1994 年度始，较连续地反映了我国实行社会主义市场经济体制以来，财税体制改革过程中财政部门同志对改革实践难点、热点问题的调研与理论思考的历史轨迹。翻阅正在发生的历史，我们有一种自豪感，更有一种使命感。

今年的《财税改革纵论》收录的 59 篇文章，是获得 2007 年度财政部机关优秀论文、优秀调查报告等级奖的部分文章，是财政部干部为数众多的调研成果的一个缩影。与往年一样，不少文章提出的改革思路和建议，已体现在党和国家的政策、改革方案和财政实际工作中；有些文章研究的问题，正是财政工作贯彻落实科学发展观需要研究的重大实践课题，受到了财政部党组乃至国务院领导同志的高度重视；有些文章，基于掌握的大量的第一手材料，进行深入细致的可行性研究，比较全面客观地反映了实践的信息，提出了解决现实问题的措施和办法，为各级政府科学决策提供了极有价值的依据。在这些文章中，我们又一次强烈感受到了财政部机关及财政部驻各地专员办的同志“与时俱进”的时代精神风貌。愿此书能给各级财政部门的同志

们提供有益的启发和帮助。

此书的编辑出版，得到了财政部机关各单位及驻各地专员办、经济科学出版社的大力支持和帮助，特别是本书的责任编辑卢元孝同志，多年来为此付出了大量心血，在此一并表示感谢。由于水平有限，本书编辑过程中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者提出宝贵意见。

编 者

2008年7月



以生态补偿为突破口 加快推进环境有偿使用制度改革	财政部	朱志刚	(1)
推动我国主体功能区协调发展的财税政策研究	财政部科研所	贾康 马衍伟	(7)
完善公共财政 构建和谐社会	财政部行政政法司课题组		(33)
我国公共财政理论分析与实践探索	财政部综合司	苑广睿	(47)
关于财政收入增长可持续性问题的调研报告	财政部综合司	汪义达 杨远根 骆晓强 赵倩	(58)
税收超 GDP 增长的原因分析	财政部税政司	史耀斌 郑建新 谭龙 吴京芳	(68)
关于财政支出结构调整情况的调研报告	财政部综合司	汪义达 杨远根 骆晓强 赵倩	(75)
我国财政支出结构优化的政策思路	财政部科研所	苏明	(81)
当前经济形势与财政政策选择	财政部办公厅	徐璐玲 吴涛 周燕 李全 韩玲慧	(92)
当前我国宏观调控与财政政策选择	财政部综合司	戴柏华 苑广睿 张清 邹立文 左伟	(113)
宏观调控应由需求管理转向供给管理与需求管理相结合	财政部办公厅	吕志胜	(124)
我国中长期财政政策取向	财政部综合司	王保安 杨远根 赵倩	(135)
财政促进经济增长方式转变的对策思考	财政部科研所	赵云旗	(150)
促进我国经济增长方式转变的制度安排与政策选择	财政部经建司	王保安	(171)
加快启动农村居民消费 推动建立消费主导型经济增长模式	财政部办公厅	胡静林 廖路明 徐璐玲 万平 吴涛 张峥	(180)

2 |…………… 财税改革纵论 (2008)

灵活运用出口退税政策, 促进经济持续健康发展

…………… 财政部税政司 王晓华 谭崇钧 胡 锴 (196)

山东、陕西两省县域经济发展情况调研报告

…………… 财政部综合司 苑广睿 张 清 靳 俐 赵婧茹 (205)

省以下财政体制现状及完善建议

…………… 财政部预算司 李 萍 许宏才 蔡强 梅红永 (218)

关于分税制财政体制与基层财政困难和投资过热关系的认识与思考

…………… 财政部办公厅 张 通 胡静林 廖路明 刘新安 方向阳 娄 冰 (231)

如何看待我国的中央政府财权集中度…………… 财政部科研所 白景明 (246)

建立适应社会主义市场经济体制的卫生投入机制

…………… 财政部社保司 孙志筠 余功斌 宋其超 姜 宇 (257)

关于完善我国失业保险制度的研究…………… 财政部社保司课题组 (276)

我国财政科技投入研究

…………… 财政部教科文司 张少春 赵 路 宋秋玲 郭 阳 王 超 (287)

政府购买社会工作服务的公共财政政策研究

…………… 财政部社保司 由明春 向雅如 王文君 财政部科研所 陈少强 宋斌文 (299)

总部经济、地区间税收竞争与税收转移

——对苏州市外资企业“候鸟式”迁徙的考察

…………… 财政部科研所 贾 康 阎 坤 鄢晓发 (309)

关于燃油税征收环节问题的研究报告

…………… 财政部税政司 史耀斌 王 刚 谭崇钧 高 晟 胡 锴 (322)

促进城镇化健康发展的财政职能定位与政策选择

…………… 财政部科研所 阎 坤 鄢晓发 张立承 (329)

关于改革完善国有企业收入分配制度的意见

…………… 财政部企业司 贾 谡 陆庆平 邹素萍 范晓刚 李 钢 (338)

公共财政与社会主义新农村建设…………… 财政部科研所 苏 明 (352)

公共财政减贫的理论分析与政策思路…………… 财政部科研所 阎 坤 于树一 (373)

退耕还林后续政策研究报告

…………… 财政部农业司 赵鸣骥 褚利明 刘克勇 姜大峪 (389)

完善农业综合开发财政资金扶持方式问题研究

…………… 国家农业综合开发办公室 王建国 黄家玉 李若云 高永珍 李 鹏 (397)

建设节约型政府的财政政策研究

…………… 财政部《建设节约型政府的财政政策研究》课题组 (407)

努力降低行政成本 促进建设节约型政府	财政部综合司 苑广睿 张清 潘国俊	(419)
深化住房制度改革 促进房地产市场健康发展	财政部综合司 丁学东 戴柏华 孙燕 陈怡芳 高峰	(427)
关于德国能源环境问题的考察报告	财政部经建司 朱志刚 胡静林 吴晓东 郎福宽 孙志	(440)
以财政制度创新推动节能减排	财政部经建司 王保安	(450)
建立规范、高效、公正、透明的现代部门预算管理制度	财政部预算司 李萍 林桂凤 夏先德 薛伟 李荣钦	(457)
制度创新：财政资金运行方式的根本变革 ——国库集中收付制度改革调研报告	财政部国库司 詹静涛 娄洪 王东伟 李大伟	(470)
建立健全政府间专项转移支付资金运行管理机制研究	财政部国库司 詹静涛 娄洪 王东伟 李春阳 蒋毅	(480)
中国国库现金管理战略思考与实施建议 ——从近年中央国库存款持续较高谈起	财政部国库司 詹静涛 周成跃 韦士歌	(489)
事业单位预算管理改革研究	财政部教科文司 张新 王蓓	(502)
关于事业单位预算管理与资产管理相结合有关问题研究	财政部教科文司 王蓓	(511)
试论我国社会保险基金管理模式的选择	财政部条法司 许大华 刘磊	(526)
完善财政制度 建设法治财政 ——财政制度建设课题研究报告	财政部条法司 杨敏 张秉国 陈东浩 周劲松 王进杰	(537)
财政资金支付条例立法问题研究	财政部条法司 杨敏 李绍刚 徐国乔 肖雪峰 曾雅珊	(551)
政府采购法律制度实施情况调研报告	财政部条法司 杨敏 李绍刚 徐国乔 肖雪峰 顾天舒 曾雅珊 张雪琴	(564)
行政事业资产立法问题研究	财政部行政政法司 李林池 张更华 杨瑞金 郭志奇 张江莉	(575)
财政监督法律风险防范问题的思考		

4 |----- 财税改革纵论 (2008)

- 财政部驻山东专员办 黄华明 满孝国 (586)
- 财政数据管理机制研究 财政部综合司 苑广睿 杨远根 赵倩 (592)
- 实施科学化精细化管理 不断提升税政管理效能
- 财政部税政司 史耀斌 (608)
- 夯实财政工作基础 强化预算精细管理
- 财政部机关党校第47期进修班第三小组 (616)
- 加拿大财政管理及其对我国的启示
- 财政部干教中心 贾荣鄂 苏新泉 李阳 张晓庚 刘向东 (630)
- 完善我国政府采购财政监管机制的对策研究
- 财政部驻北京专员办课题组 (642)
- 财政支出进度偏慢原因分析与对策建议
- 财政部国库司 詹静涛 娄洪 刘金云 石桂华 唐龙生 (655)
- 关于新会计准则执行情况的调研报告
- 财政部监督检查局 耿虹 郜进兴 林启云 (661)
- 试论构建会计诚信体系若干问题
- 财政部会计资格评价中心 冯卫东 (672)
- 德国、英国公允价值评估的发展现状及启示
- 中国资产评估协会 岳公侠 李挺伟 (681)
- 构建和谐机关中人事部门的职能作用研究
- 财政部人事教育司课题组 (692)

以生态补偿为突破口 加快推进环境有偿使用制度改革

当前，我国经济增长付出的环境代价过大，环境污染仍然没有得到根本扭转。解决这个问题的根本措施之一就是要加快推进环境有偿使用制度改革，将环境成本纳入企业生产成本。环境有偿使用在理论和实践中都是一个难题，被称为福利经济学之父的庇古曾经提出通过征税的方式实现环境有偿使用，以实现环境污染外部成本内部化，这是经济学理论上的一次突破。但由于庇古税的核心是使污染者支付与污染行为相当的价格，这和我国的排污费政策有异曲同工之处，而且庇古税还不能有效解决区域性环境外部性问题。因此，本文认为，建立生态补偿机制是实现环境有偿使用，尤其是解决区域性环境和生态外部性问题的一个重要突破口，我国一些地区已具备成熟基础，当前可选择有条件的地区或行业开展试点。具体分析如下。

一、环境有偿使用是解决当前我国环境 污染加剧的根本性措施之一

我国经济粗放型增长模式的一个显著特点就是企业的成本不完全，尤其是环境和资源成本没有进入企业生产成本。这一方面导致企业缺乏珍惜资源、保护环境的内在约束和激励机制，环境被肆意污染。现在很多地方的口号是“宁可不要金山银山，就要抱定青山”，但实际上青山在不断地被破坏，金山的含金量也不高。我们缺乏对 GDP 的科学分析，用相当高的代价换取了现在的发展，而且这种发展还是不可持续的。另一方面，企业成本不完全使我们的产品在国际市场上长期单一依靠价格优势占领市场，不仅不利于提升综合竞争力，而且还带来不正常的贸易顺差和贸易摩擦。中国生产的鞋子进入意大利市场，售价从 35 欧元、30 欧元一直降到目前的平均 5 欧元一双，远远低于 40 欧元的平均价。这种低成本推动的对外贸易也是我国贸易顺差不断增大的重要原因。贸易顺差带来的外汇

储备的不断增加使我们不得不增加货币发行量，这又必然助长投资高涨，使固定资产投资和低成本外贸推动的经济发展模式进一步固化，不利于增长方式实现根本性转变。此外，这种不计环境成本的经济发展模式，还造成了国际污染向我国转移。一些国外企业把中国当作一个世界上最便宜的处理污染品的地方，然后将产品再投放到中国市场赚取高额利润。

可见，廉价或无偿的环境和资源使用制度已经到了非改革不可的地步了。目前，以煤炭为试点的矿产资源有偿使用制度改革已经在山西、内蒙古等8个煤炭主产省区率先启动，资源有偿使用已经破题。环境有偿使用必须找准突破口，制定可操作的政策途径加快推进。只有这样才有可能真正树立生态和环境是一种资源，使用环境和生态要付费这样一种意识，才不会认为环境有偿使用只是天方夜谭。

二、生态补偿是实现环境有偿使用的重要途径，国际上已有成功经验，国内也开展了有益的探索

尽管我国目前实行了排污收费政策，环境在一定程度上实现了有偿使用，但是一方面，目前的排污费征收标准偏低，还不能体现环境的真实成本，“先排污后缴费”的排污费征收方式也难以形成企业珍惜环境的内在约束机制；另一方面，一些跨区域、跨流域的环境价值或效益无法通过征收排污费来实现有偿使用。对使用者或排污者比较明确的环境使用问题，要以排污权有偿使用和排污交易改革为重点，在进一步强化污染物“总量控制”的前提下，通过排污权有偿取得和排污交易实现环境有偿使用，并以此引入市场机制来调节环境资源的配置。排污权有偿取得就是政府将排污权有偿出让给排污者，改变目前企业随意排污而不顾忌成本的状况；同时允许排污权进行交易，以使企业在利益的驱动下，珍惜有限的排污权，减少污染物的排放。排污权有偿取得和交易在一些地方已经取得进展。对消耗煤炭、消耗石油、消耗资源的企业和自然人要研究征收生态税或环境税的可行性，对消耗可耗竭能源也要研究如何利用税收杠杆来促进节约能源；对二氧化碳的排放也要按照国际上的通行做法，通过征税等手段来抑制排放。征税实际上也是实现环境和生态有偿使用的重要途径，征税取得的收入可以用来治理环境，发展可再生能源。

对于跨区域、跨流域的环境或生态有偿使用问题，应以建立生态补偿机制作

为突破口，通过生态补偿和污染赔偿来实现环境的有偿使用。生态补偿机制是根据生态系统经济价值（或服务价值）、生态保护成本、发展机会成本等多项因素，运用政府和市场手段建立起来的调节生态保护者、受益者和破坏者经济利益关系的制度。当前推进环境有偿使用制度改革的重点是加快建立生态补偿机制。

从国外的经验看，国外建立生态补偿机制有四个特征：一是产权制度很清晰；二是法律法规很明确；三是政府有相当的支付能力；四是有社会参与和协调的机制。国外之所以能够成功，之所以有那么多的生态补偿的好例子，首先一点就是他们的产权非常清晰，例如纽约水务局通过协商确定流域上下游水资源与水环境保护的责任与补偿标准等。再一个就是法律制度比较完善，协商机制比较健全。各国的例子所遵循的原则基本上是受益了就要付费，破坏资源也要付费。

从国内情况看，近几年来，我国大规模地实施了天然林保护、退耕还林（草）等生态补偿工作，对以黄河、长江源头为重点的全国性的生态系统进行了保护。2006年，财政部会同有关部门下发了关于矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见，建立起了矿产资源开发的生态补偿机制。同时，部分省对省内流域生态补偿进行了有益的探索和实践，如福建省先后在闽江、九龙江和晋江等三个流域开展生态补偿试点，初步建立起上下游横向补偿与省级财政纵向补助相结合的跨流域生态补偿机制；浙江省通过新设和整合专项资金，用于钱塘江源头地区内的生态建设、产业结构调整等生态保护工作，初步建立起了由一系列财政补助和奖励政策组成的生态补偿办法；广东省在保护东江中（上）游河源市的生态环境和整个流域的水质方面，制定了较完善的东江流域生态环境保护和生态补偿机制法规，初步建立了通过加大对东江中上游地区财政转移支付力度的生态补偿办法。与国外相比，我国在生态补偿实践方面具有以下特点：

一是我国具有类似的生态补偿政策，但未统称为生态补偿机制。我国目前带有生态补偿性质的政策很多，如天然林保护政策、退耕还林还草政策等，这些政策都是政府行为，带有生态补偿性质，但没有叫生态补偿机制。从广义地讲，西部地区生态脆弱，环境容量小，是经济发展主要的制约因素，中央财政转移支付一定程度上也是从生态环境良好的地区集中财力帮助西部地区，也有生态补偿的含义。

二是没有全国性的政策，但部分地区开展了有益的实践。如何开展流域生态补偿，国家尚未建立起全国统一的制度、办法，没有下发指导意见，更没有由中央政府主导开展跨区域、跨流域的生态补偿的实践。一些地方开展了饮用水源地保护或地方中小流域上下游之间的生态补偿实践。从补偿方式看，福建主要是横

向补偿,浙江、广东主要是纵向补偿。

三是部分地区开展了水权和排污权等市场化的生态补偿交易。在水资源使用权交易方面,如浙江东阳市与义乌市成功地开展了水资源使用权交易,东阳市将横锦水库每年5000万立方米的水资源永久让给了下游义乌市;宁夏、内蒙古通过上游灌溉区节水改造,将多余的水卖给下游的水电站使用。在排污权交易方面,浙江嘉兴市秀洲区出台了《水污染物排放总量控制和排污权交易暂行办法》,实行了水污染排污初始权的有偿使用,这是国内真正意义上的排污初始权有偿分配和使用的实践。

生态补偿机制的建立也将为开展排污权有偿取得和交易制度改革积累经验,为引入更多市场化方式实现环境有偿使用奠定基础。尽管环境有偿使用在实践中操作起来有一定的难度,但通过这些制度设计,环境有偿使用是完全可以实现的,环境问题是可逐步得到解决的,关键是要把这些问题理清,既要有长远的思路,又要有当前可行的措施,要拿出一个治本的方法。这样才能促进我国环境从根本上好转。

三、建立我国生态补偿机制的设想和建议

生态补偿涉及的类型多,包括水流域生态补偿、矿产资源生态补偿、森林生态补偿和自然保护区生态补偿,关系到中央和地方以及地方之间的利益分配等多方面问题。从范围来讲,分为涉及全国性或西部地区生态补偿(也叫大概念的生态补偿)和仅涉及局部性或跨省流域生态补偿(也叫小概念的生态补偿)。涉及全国性的生态补偿问题,国内外均是探索研究多,实际做法少。目前在国际上成功经验较多是水流域的生态补偿,我国生态补偿的探索和实践也是从水流域开始的,并已取得一定经验。因此,当前可选择跨省水流域生态补偿先行试点。主要考虑:一是水流域生态环境受益和受害主体相对明确;二是流域水质和水量相对容易监测计量;三是能较大程度上运用市场机制解决水资源保护和水污染防治的利益补偿问题。初步设想是:

(1) 建立我国跨省水流域生态补偿机制的基本原则。一是坚持谁开发、谁保护,谁受益、谁补偿的原则。目的是树立环境有偿的观念,建立起受益者付费、破坏者补偿的制度。二是坚持责、权、利相一致的原则。我国《环境保护法》明确规定,地方政府是环境保护的责任主体。从跨省流域看,也是局部受益,即流域内部分地区受益。因此,建立生态补偿机制,要充分调动地方政府的

积极性，突出地方政府在生态补偿中的责任主体，这与流域内充分体现地方或区域局部受益的事实是一致的。三是坚持中央组织协调、流域内省际协商谈判的原则。在有关生态补偿机制条例、法律出台前，且生态补偿标准难以科学合理确定的前提下，通过中央政府组织协调，流域内省际间进行协商谈判，以合同或协议方式进行规范的方式，建立流域上下游之间的生态补偿制度。

(2) 建立我国跨省水流域生态补偿机制的总体思路。即：围绕水资源、水环境保护和水污染防治，开展跨省水流域生态补偿机制试点；在中央组织协调下，省际间以签订合同或协议形式，建立起下游对上游水资源、水环境保护的补偿和上游对下游超标排污或环境责任事故赔偿的双向责任机制；逐步建立起以省际横向补偿或赔偿为主，中央财政引导或奖励为辅的利益补偿制度。

(3) 建立我国跨省水流域生态补偿机制的运作方式。首先，要开展全国主体功能区规划编制工作，并在现有水功能区划的基础上，进一步调整和划定跨省流域水功能区域。其次，要科学界定纳入补偿范围的林地和森林资源，并对森林生态效益和林分质量的实施效果进行监测。要在科学划定水环境功能区划的基础上，确定分省界面水质标准，并加强实时监测。最后，要组建一个部际联席会议，负责组织协调下游对上游省份水资源、水环境保护补偿和上游对下游超标排污或环境事故责任赔偿的协商谈判，明确各自的责任和义务、补偿或赔偿的范围和标准以及方式，并实行省际横向补偿或赔偿支付办法，双方或多方以签订合同或协议的形式明确下来，并按此执行。如有争议，由部际联席会议裁决，并通过中央财政强制划转补偿或赔偿资金。

制定生态补偿标准和测算生态成本需要有一个实践过程，并在实践中逐步建立和完善，加上目前还没有出台生态补偿方面的法律法规，当前跨省水流域生态补偿机制可先由中央政府组织协调、谈判，省际间签订合同或协议，明确各自的责任和义务，确定补偿或赔偿的范围和标准以及方式等，先把机制建立起来，再逐步规范、完善，从而做到责任清晰、标准科学、核算合理。同时加强省界横断面的监测。从长远来讲，要逐步研究出台生态补偿条例或生态补偿法，从而从法制上保障生态补偿机制的建立。从当前情况看，在加强和完善现有监测能力建设的基础上，实现省界各横断面实时监测是完全可行的，且部分省的省内也有实践。

(4) 建立我国跨省水流域生态补偿机制的配套政策。首先，要加紧研究制定跨省水流域生态补偿指导意见，并尽快推动生态补偿立法。建立生态补偿机制必须有明确的法律和政策基础，要通过立法对生态补偿的范围、主体、方式等做出明确规定。当前，可以先制订跨省流域生态补偿试点指导意见，科学合理确定

补偿范围、对象、方式、标准等，同时加强水质计量和监测。在总结试点经验的基础上，逐步研究出台生态补偿条例或生态补偿法。其次，中央财政继续加大对退耕还林还草、天然林保护工程以及其他生态环境保护资金投入，现有的各类生态环境保护资金继续向国家确定的生态功能区和水源保护区倾斜。要研究把生态补偿作为中央财政转移支付的一个重要因素来考虑。

推动我国主体功能区协调发展的财税政策研究

国家“十一五”规划所提出的区分主体功能区的发展思路，对于我国促进区域协调和增长方式转变，具有重大意义。所谓主体功能区是指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等，按区域分工和协调发展的原则划定的具有某种特定主体功能定位的空间单元。“十一五”规划纲要指出，根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、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主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构，实施分类管理的区域政策。为落实《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》确定的编制全国主体功能区规划，明确主体功能区范围、功能定位、发展方向和区域政策的任务，《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）文件明确提出：实现主体功能区定位要调整完善财政政策，以实现基本公共服务均等化为目标，完善中央和省以下财政转移支付制度，重点增加对限制开发和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付，逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务。由此可见，党中央、国务院已经把财税政策看做是推动我国主体功能区协调发展的一个重要政策工具和杠杆。

在此背景下，国内学术界已开始对中国推进形成主体功能区的财税政策各抒己见。有专家通过分析中国现行财政转移支付制度的现状和不足，提出了完善财政转移支付制度的具体建议；也有专家提出推进形成主体功能区的财政政策，要以公共服务均等化为核心目标，以完善资源环境政策体系为辅助目标，去设计财税政策工具框架体系；还有专家提出了区别优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域的财政政策中长期目标设想。^① 这些见解

^① 李守信：《在中日促进区域协调发展的财政政策研讨会上的总结发言》，国家发改委网站，2007年8月6日。

和主张观点具有新意,使我们深受启发。本文在对政府财税政策推动主体功能区协调发展进行理论分析的基础上,试图较为全面而系统地提出我国主体功能区协调发展的财税政策总体思路、政策机制和配套设计。

一、政府财税政策推动主体功能区 协调发展的理论分析

区域经济协调发展是世界各国经济发展中永恒的主题,与之相伴随的“硬币的另一面”,则是地区差距这一世界各国普遍存在的问题。控制区域差异扩大、实现区域协调发展,困难主要集中在市场与政府两者之间关系的正确处理上。一般来说,在经济发展初期,生产技术差异不大,市场机制的作用有限,区域差距并不显著扩大。当经济进入快速发展时期,市场机制的作用使要素数量和质量的差别及其放大效应凸现,政府又多是选择促进发展的战略,差距的扩大难以避免。当经济发展步入高水平平台,要素流动的屏障基本消除,市场机制的完善和补充又可以减弱其负面作用,前一发展阶段所造成的区域差距扩大导致的社会问题这时又已引起政府的重视,政府也积累起相当的财力致力于区域协调发展,于是区域差距可能缩小。上述综合作用的结果在直角坐标系上会表现为地区差异从扩大到缩小演变的一条“倒U曲线”。世界各国区域经济发展的历程和经验表明,在区域差异扩大和弥合的过程中,市场机制和政府政策都在发挥着重要作用。市场机制作用下的要素流动,既可以扩大差异,也可以缩小差距,但主要体现为使要素向直接效益最高的区位流动而扩大差距,单纯通过市场机制实现区域协调发展,通常是不可能的。政府政策的作用在于根据市场机制的作用情况,适时弥补市场的缺陷,实现市场机制与政府调节的有机结合和相互补充。如果政策选择正确,能够实现与市场机制的互补和互动,可促进区域协调发展;反之,也可能导致区域发展差异的扩大。由此可见,区域协调发展的机制实际上就是在市场机制作用基础上政府政策的选择性调节机制。

以亚当·斯密为代表的古典经济学基于统一的开放市场和边际报酬递减的假设,对市场经济持乐观态度,认为在市场机制的驱动下,生产要素自由流动会使区域间要素价格趋于一致,从而使区域间的差距自动消缩。新古典经济学则认为在市场经济及“二元经济”条件下,区域经济(增长)发展必然伴随着发达地区与欠发达地区的非均衡(增长)发展,市场机制并不能使区域间