

山西省社会科学基金研究课题

区域财政行为机制

主 编 原崇信
副主编 崔满红

研 究

中国商业出版社

6
812.7
0
7

课题组

组 长 原崇信

副组长 崔满红

成 员 郑建国 崔联会 杨卫周

主 编	原崇信
副主编	崔满红
编 委	杨卫周 郑建国 崔联会
执 笔	崔满红 第一、二、八章 杨卫周 第三、四、五、六章 郑建国 第七章 崔联会 第九章
总 纂	原崇信 崔满红



导 论

(一)

按照政权、财权相统一的原则，我国财政体系的主体，由中央财政和地方财政构成。地方财政又是由省财政、市（或县）财政和乡镇财政等子系统组成，由此构成了不同层次的区域财政。区域财政是国家财政的重要组成部分和基础，其职能、作用既有统一性，又有特殊性，在分税制体制下，区域财政更具有区域特色，它和地方政府的意志、行为、区域经济结构、规模有着紧密的联系。这就是区域财政研究的出发点和必要性。

市场经济体制的建立使得区域财政的改革与发展到了一个新的历史关头，因此研究和探讨区域财政机制的转轨，就成为当前财政理论工作的一项重大课题。

《区域财政研究》，既是对十多年来财政改革实践的总结，又是在吸收财政理论界最新研究成果基础上区域财政研究的新探索，针对区域财政行为、政策、决策、管理及效益等方面进行了系统研究，试图较全面较具体地描绘市场经济体制下区域性财政运行机制的基本框架，力求完整地阐述区域财政的基本理论。课题试图为区域财政改革提供决策依据，为区域财政运行提供基本模式。

(二)

我国由计划经济模式向市场经济体制逐步过渡，必然带来区域财政运行机制的深刻变革，这里不仅涉及到财政职能的重新界定，财政宏观调控方式的根本变化，也涉及到一个理财思想的转变问题，一方面要实现财政对微观经济直接管理向间接管理的转变，同时要建立和健全财政宏观调控体系，运用财政政策和经济杠杆对国民经济的整体运行实施强有力的干预，以克服市场经济伴生的消极因素。财政机制的建立和运行就是运用财政分配手段（如税收、公债、价格、补贴、财政投资）、财政管理方式（如国家预算、财政制度等），不仅行使分配职能而且从宏观上对国民经济进行调节、管理。这样区域财政机制便有了如下功能：（1）平衡机制。财政通过参与国民收入的分配和再分配，运用预算、税收、债券等手段，在社会财富总量的分配上调节社会总需求和总供给的矛盾。同时，对市场经济体制产生的经济波动，进行调节、控制。（2）协调机制。根据区域经济发展战略要求，采用财政收入和支出等手段实现资源的最佳配置。（3）管理机制。根据市场经济体制要求，在宏观上

通过财政参与资源配置,收入分配调控,监督社会劳动和社会需要在总量及结构上的适应状况,在微观上把企业推入市场,通过平衡税负,鼓励竞争,提高企业效益。由于实际情况的多样性,复杂性,以及其他外部因素的制约,区域财政机制的建立和运行必然是渐进式的。

区域财政运行机制的正常运作是通过财政政策的实施、科学的财政决策、强化财政管理来实现的,最终的结果将体现在财政效益上。

区域财政政策是在国家制定的统一政策下,根据区域政治、经济、社会的不同情况制定的区域政策,是指导区域财政分配活动和处理各种财政分配关系的基本准则。在市场经济条件下,政策又是政府干预经济,实现宏观经济目标的工具。财政政策从总量方面讲要制定在总规模平衡的条件下,实现财政分配结构优化和整体协调运行的政策。财政政策的制定要以经济的稳定与发展为终极目标。

科学的财政决策是财政运行机制正常运转的前提,什么样的机制也离不开人的操作。财政决策就是区域财政在参与社会产品分配活动中,对各种财政分配方案,经过预算分析评价后,从中筛选出最优方案的过程。对财政发展战略性方案,财政组织形式及管理体制的选择性方案,组织财政收入和安排财政支出的具体政策方案,都要经过确定目标,制定备选方案,各方案的比较、分析、评价和筛选出最佳方案,方案的实施控制这样的决策程序。

区域财政管理是对区域财政收支活动进行计划、调节、监督、调控等一系列活动的总称,是贯彻实施财政政策和财政规章制度,有效组织财政收支,合理调剂资金,实现政府职能的

重要手段。其范围涉及到国民经济各个领域,包括预算管理,税收管理,预算外资金管理及各种财务管理等方面。财政管理体制是财政管理的核心,与市场经济体制相联系的新的分税制财政体制的实施,为确立合理规范的区域财政管理体制创造了条件,为区域财政的改革带来前所未有的良好机遇。

财政机制的运行结果最终体现在财政效益上来。财政效益是指财政分配引起经济稳定增长的结果。财政分配效益存在于财政资金支出、收入的全过程。财政支出效益主要表现为财政支出所达到的经济效果和社会效果。财政收入效益表现为财政收入的适度性,即既能满足国家实现其职能和宏观调控的财力需要,又可以调动企业和劳动者的生产积极性。有效地组织财政收入和安排财政支出都离不开财政管理,财政管理效益主要表现为财政分配的合法、正常、合理、有效。财政分配效益隐含在经济效益和社会效益之中。其主要特征是:(1)全面性,即财政效益讲求国民经济发展和社会进步的整体效益。(2)统一性,即财政分配坚持宏观效益与微观效益的统一,直接效益与间接效益的统一,近期效益与长远效益的统一。(3)间接性,即财政分配对社会财富的增减效应不是直接的,而是要通过生产和流通过程得到体现。(4)社会性,即财政效益要靠社会、经济的指标体系来衡量。

(三)

本书是对市场经济体制下区域财政运行机制研究的一个新尝试,由于社会经济生活的复杂性及作者能力所限,不可能使其尽善尽美。好在我们之所以能完成这一课题,完全是一年多

来同仁发奋努力的结果。如果能对区域财政的研究开个好头,起到抛砖引玉的作用,对读者有所启发,有所裨益,我们将甚感欣慰。

目 录

导论

1

区域经济行为概论

- 1·1 区域经济的特殊性—— (2)
- 1·2 区域经济的运行机制—— (6)
- 1·3 区域经济的调控手段—— (23)

2

区域财政行为导论

- 2·1 区域财政的基本属性—— (28)
 - 2·2 区域财政的职能—— (34)
-

2·3	财政与区域经济发展	(50)
-----	-----------	------

3

区域财政收入行为机制（上）

3·1	区域财政收入行为机制的历史演变	(63)
3·2	区域财政收入行为的制约机制	(69)

4

区域财政收入行为机制（下）

4·1	区域财政收入的生成机制	(88)
4·2	区域财政收入的目标规定性	(102)
4·3	区域财政目标的实现机制	(113)

5

区域财政支出行为机制（上）

5·1	区域财政支出行为机制的历史演变	(122)
5·2	区域财政支出行为的制约机制	(127)

6.

区域财政支出行为机制（下）

- 6·1 区域财政支出行为的生成机制—— (151)
- 6·2 区域财政支出的目标规范性—— (167)
- 6·3 区域财政支出目标的实现机制—— (180)

7

区域财政收入行为的规范化

- 7·1 区域财政收入行为的规范化—— (191)
- 7·2 区域财政支出行为的规范化—— (196)

8

区域财政调控行为机制

- 8·1 区域财政调控体系的基本内容—— (202)
 - 8·2 区域财政调控体系的个态分析—— (206)
 - 税收调节系统
 - 8·3 区域财政调控体系的个态分析—— (210)
 - 预算调节系统
 - 8·4 区域财政调控体系的个态分析—— (221)
 - 财政信用调节系统
 - 8·5 区域财政调控体系的个态分析—— (233)
 - 财政补贴调节系统
-

9

区域财政基本建设投资机制

- 9·1 我国基本建设投资体制的历史演变—— (249)
- 9·2 区域财政基本建设投资行为的运行机制—— (255)
- 9·3 区域基本建设投资规模的客观数量界限—— (262)
- 9·4 区域基本建设投资运行机制的调整—— (274)

1

区域经济行为概论

区域在经济学领域中广泛使用，是一种地域上连续，空间上跨地区的实体。区域经济是指在一定的地理范围或经济行政区划中的地区经济。

区域经济是国民经济的重要组成部分，虽然区域经济的发展在整个国民经济中占有十分重要的地位，但是在我国有关国民经济的研究中，人们往往注重对部门经济发展问题的研究，而对区域经济的发展问题却很少涉及，尤其对区域经济发展中调控手段的研究更是少之又少。近几年，随着社会主义市场经济体制的建立，进一步对外开放，对内搞活，在区域经济发展问题上出现了许多急待解决的问题，区域财政行为机制问题也就成为我们需要深入研究的难点之一。

1. 1

区域经济的特殊性

经济区域的界定：研究问题的出发点

在我国,根据不同历史时期的政治经济背景和区域理论,形成了对经济区域的不同划分:

二元论:将全国划分为沿海与内地两大部分。沿海与内地的划分,虽有一定依据,也有一定道理,但是这种划分过于粗略,内地的地理范围太广,反映不出地区差异,而且经过四十多年的发展,沿海与内地的情况都发生了很大变化,再沿用这种划分来安排地区经济布局已不大合适。

梯度论:梯度论是80年代初期根据各地区发展的水平、状态、所处地理位置以及资源分布等特点,将全国划分为东部沿海、中部内陆与西部边远三大地带。东部包括海南、广西、广东、福建、浙江、江苏、上海、山东、天津、北京、河北、辽宁等12省市;西部包括新疆、西藏、青海、甘肃、宁夏、内蒙古、云南、贵州等八省区;其余为中部。这种观点认为,我国的自然资源、经济发展水平,尤其是产业结构和科学技术水平呈梯状分布——东高西低,并由此形成经济技术开发的梯度理论。主张首先开发东部、带动中部、最后发展西部的经济发展战略。这一战略实施十多年来,促进了东部经济的高速发展。但同时拉大了东中西部的经济差距。就目前来看,中西部的能

源原材料等基础工业的发展远远落后于东部地区加工业的发展。而这种超前与滞后矛盾的加剧，一个很重要的原因就是这种地区导向性区域发展战略。近一年多来，尤其是邓小平同志南巡讲话后，内地（中、西部），“享受沿海城市开放政策”，说明一个道理，区域优势是客观的，而政策优势是主观的，只有主客观结合才能既保证东部发挥临海优势，又保证中西部充分利用区域优势发展经济。

大区论：就是把全国划分为六大行政经济区。1958年，中央将全国划分为东北、华北、华中、华南、华东、西北、西南七大行政经济区。1961年合并为六大经济协作区；东北区包括辽宁、吉林、黑龙江；华北区包括北京、天津、山西、河北、内蒙古，华东区包括上海、山东、江苏、浙江、福建、台湾、安徽、江西；中南区包括河南、湖北、湖南、广东、广西；西北区包括陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏；西南区包括四川、云南、贵州、西藏。六大区的划分使得区域都建立了具有区际意义的专业化生产部门，在劳动地区分工中分别承担有特定的任务，各地区都有建立不同水平、各具特点、农轻重协调发展的区域性综合经济体系的必要条件，而且各地区都有比较发达的经济中心和先进省区，以利于带动后进省区的经济发展，体现出区内的协作关系。六大区的划分是历史形成的，但尚未赋予组织经济发展的职能，还不能按传统的经济区的经济联系组织发展经济。

行政区划论：以行政区划为依据，把全国划分为30个省市自治区（不包括台湾、香港）。以行政区划为标志划分经济区域，这是历史与现实的结合。行政区划最具体，清晰地展示了中国经济发展中宏观与微观，中央与地方诸多方面的经济关系和经

济利益取向。省市自治区的区域管理职能及其实现和它所代表的经济利益是我国国民经济中最具特色的一个经济主体，它和国家、企业、居民等经济主体一起构成了我国独特的利益主体结构。在我国的经济利益主体结构中，正是它最具特色、最复杂、最难描述。行政区域经济被人们称为经济理论研究的中观地带，但对这方面的经济比对其他任何一个主体的研究都要薄弱的多。

我们以行政区划为依据讨论区域经济发展及财政区域财政行为问题。

区域经济的特点

我们以省级行政区划为依据研究我国的区域经济问题，即可发现区域经济具有如下特征：

首先，区域经济的主体是地方政权，这种经济是一种政权经济。这是建国四十多年来在我国经济发展中最具特殊性的。地方政权经济的基本特点是政府办经济、政府管经济、政府行为决定经济趋向。

其次，区域经济的区划性，使得区域之间具有资源、生产力水平、经济利益上的整体差性和排它性，而且区域利益成为区域经济发展的首要目标。自然，充分发挥区域优势，协调区域内经济关系、部门结构、资源配置则会成为区域经济主体的自觉行为，同时也产生着对宏观及区域外经济干预的排斥性。

第三，随着我国改革开放，简政放权的进一步发展，区域经济发展将更明显地体现出中央调控政策的软约束性。区域经济在新形势下，面临着进一步靠近市场经济，自主发展区域经

济的挑战。自主性、独立性、相容性中求发展，竞争性中争优势，是区域经济发展的新特色。市场经济越发展，区域之间的竞争将越激烈。区域优势将更为明显地显示出来。

区域经济的地位

在整个国民经济发展中，我们曾经把它划分为“条条”与“块块”，前者称为中央经济，后者称为地方经济，所以产生了一个持续几十年的议论——调动中央与地方的积极性。在整个国民经济运行中考察区域经济的地位同样是为了解决这一问题。

第一、区域经济是宏观经济与微观经济运行的传导体与结合点。任何一个国家的宏观经济都是建立在微观经济基础之上的，正常的微观经济运行保证着整个国民经济的高速发展；然而宏观经济运行目标的实现，其传导机制却是宏观——中观——微观，而实现机制则是微观——中观——宏观。也就是说，在传导机制制约下，宏观政策通过中观协调，引导微观经济行为，以实现宏观目标；而实现机制则是通过有约束的微观经济行为，首先实现一个区域中（中观）的经济协调运行，进而形成全国协调的宏观经济运行，其中间目标则是区域经济目标，只有首先实现区域经济目标，才可能实现宏观经济目标。所以，宏观经济政策是首先从区域经济目标上得到体现，最终落实到微观经济行为上的。区域经济目标构成了宏观经济目标得以实现的基础——微观经济运行最直接的传导过程和最具强制性的干预力量。

第二、区域经济的政权性，决定了区域经济起着维持社会

经济稳定的作用。政权经济的行为目标首先是社会经济的稳定，所以价格、就业、通货等经济要素的正常流动与运行就成为其行为的主导方面。协调区域内的各种经济关系、经济要素，优化区域经济结构等则成为区域经济运行的重要方面，把整个区域经济发展的公平性放在首位，甚至以效率换公平也成为必须选择的区域经济行为。

第三、区域之间经济协调运行是整个国民经济正常运行的重要保证。区域划分虽然体现着经济运行的独立性，但互相依存、互相促进是区域经济发展的必然要求。尤其是宏观经济运行，部门、地区结构的合理性具有决定意义。最近几年，沿海与内地各省区之间经济差距拉大阻碍国民经济协调发展的事实已经充分说明了这一点。

1. 2

区域经济的运行机制

区域经济运行的目标

区域经济运行直接目标是发展区域经济。区域经济利益是一个整体利益，它既不同于以家庭为单位的个人利益，也不同于以企业为单位的集体利益，它所体现的是一定区域内不同阶层，不同利益集团，不同经济行为人的共同利益，所以实现