

区域发展中的 财政与金融政策工具

陆 军 等 · 著

QYU FAZHANZHONG DE
CAIZHENG YU JINRONG ZHENGCE GONGJU



吉林出版集团股份有限公司

区域发展中的 财政与金融政策工具

陆 军 等 · 著

QUYU FAZHANZHONG DE
CAIZHENG YU JINRONG ZHENGCE GONGJU



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

区域发展中的财政与金融政策工具 / 陆军等著. --
长春: 吉林出版集团股份有限公司, 2015.12

ISBN 978-7-5534-9792-1

I. ①区… II. ①陆… III. ①财政政策—研究—中国
②金融政策—研究—中国 IV. ①F812.0②F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 006899 号

区域发展中的财政与金融政策工具

QUYU FAZHANZHONG DE CAIZHENG YU JINRONG ZHENGCE GONGJU

著 者: 陆 军 等

责任编辑: 矫黎晗 杨 鲁

封面设计: 韩枫工作室

出 版: 吉林出版集团股份有限公司

发 行: 吉林出版集团社科图书有限公司

电 话: 0431-86012746

印 刷: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 253 千字

印 张: 15

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5534-9792-1

定 价: 75.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

前 言

肇始于 20 世纪 70 年代末期的中国经济体制之变，推动了中国经济持续三十多年的高速增长。但是，三十余年以来在社会转型与经济改革中连续积累起来的诸如消费低迷、失业加剧、环境污染、生态赤字等社会矛盾以及潜在的经济风险也逐渐暴露释放出来。对上述经济转型过程中的诸般问题如不加以正确疏导和及时释放，将对中国的经济成就产生抵消作用。

具体到当前的中国城市与区域发展中，改革以来最大的难点依然是由经济非均衡发展导致的城乡差异和区际差异幅度日益扩大的问题。从理论上讲，中国城乡之间和区际之间存在差距具有历史的阶段性和必然性。一方面，在类似于中国这样一个典型的具有二元经济结构特征的发展环境中，囿于经济基础、体制环境、空间距离和市场结构等方面的条件限制，城市与乡村在经济规模和贸易总量上迥然有异，以人均国内生产总值指标描述的城乡差距是非常显著的。另外，在像中国这样幅员辽阔、地区间资源基础特征鲜明、多样化较强的国家或地区中，对非均衡的社会经济发展模式的选择也是必然的。上述现状尽管与以威廉姆森（Williamson，1956）的区域收入水平的空间趋同假说为代表的新古典经济学空间经济均衡发展论调相悖，但是，历史经验表明，自从 20 世纪 50 年代以来，区域间收入均等化的理论假说非但没有形成，区域间经济增长的差距却在进一步加剧。因此，在理论上，以缪尔达尔（Myrdal，1957）的“循环积累因果理论”、赫希曼（Hirschman，1958）的“核心—边缘”理论、弗里德曼（P. Fridmen）的“中心边缘理论”等为代表的区域经济的非均衡增长理论思想表现出对现实问题的良好的解释能力。当区际经济增长差距无法收敛的观点成为共识之后，一场关于在市场环境里，如何面对累积性的竞争优势缩小区际差距的理论与实践争论是不可避免的。从此，基于发展经济学、国际贸易理论、凯恩斯主义经济分析等不同学说派别的理论观点异彩纷呈，各有建树。对上述问题的研究在学术方面产生了非常积极的意义。一方面，导致现代意义上的区域经济理论框架逐步形成；另一方面，对一批与区域经济发展相关的交叉学科和边缘学科的复兴和发展起到了积极作用。例如，“通过政府

干预，加强对欠发达区域的援助和扶持”已经成为针对区域差距扩大现象的一条具有普遍效用的政策建议。在此基础上，逐渐地引申出诸如新公共管理理论、公共经济学说、地方财政与金融理论、区际分工与区际贸易理论、区域技术创新理论以及区域内部资本积累理论、区域可持续发展理论等一大批应用型的基础理论研究分支，并且这些研究命题已经分别取得了重大的研究进展。

当前，中国宏观经济运行和区域经济发展中所蕴藏的经济风险以及社会矛盾还有继续加重的可能性。分析表明，在中国连续多年创造经济高速增长奇迹的同时，中国经济增长的成本已经超过世界平均水平的 25% 以上。中国每创造 1 万美元 GDP 所消耗的能源数量是发达国家能源消耗平均水平的 5~6 倍。实践证实，中国传统的以资源消耗和生态赤字基础的粗放型经济增长模式亟待通过技术创新和制度安排实施转型，以降低中国经济的发展成本。针对现实问题，2003 年 10 月，中国共产党第十六届三中全会远见卓识地提出科学发展观，前瞻性地确立了以统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求为基础，树立科学的发展观，实现经济与社会的全面发展与和谐同步。在新的发展背景和历史条件下，树立科学发展观是对既有发展思路、发展观念、发展模式的扬弃。但是，科学发展观的实践将有赖于政策与制度体系的全面转型。因此，在科学发展观指导下的制度系统创新和工具系统创新将不可避免。

本书进行的关于区域发展政策工具的研究就是针对政府制度与工具系统创新的一项基础性的研究课题。本书的研究设计思路是，以政府职能作为切入角度，以地方政府为主体，在概述区域发展政策体系以及总体框架的基础上，从区域不可或缺的诸般发展要素中选择重点进行深入的分析，最终归纳和总结出针对重点区域发展要素的具有典型性和借鉴意义政策与工具系统。我们对政策与工具论述是有选择性的，本书的研究对象是地方政府在区域发展中实施的财政政策工具和金融政策工具。为廓清问题，在此，就上述研究设计思路作简要说明如下：

第一，我们为什么以政府职能作为切入口？

中国当前发展中遇到的社会经济问题，既有其他社会主义国家在经济转型阶段的共性问题，也包括由中国某些时期的历史原因和社会矛盾导致的特殊问题。所谓的历史原因和社会背景是指改革开放之前，中国的经济运行由行政集

权组织维系着，社会与经济运行的主题是一系列相互独立利益不相关的社会群体或者经济单元，它们之间缺乏横向的和分散化的市场联系。此外，中国的社会经济体制改革采取了渐进式的发展路径，中国不但不能指望依靠苏联式的政治迂回改革模式获得成功，而且还要适当借助政府调控模式所保留的制度基础和实施惯性，塑造出一个高效和强力的政府来承担有关社会经济运行协调、监督、管理和调控等多重职能。因此，政府是中国社会经济发展战略中的重要环节，在中国社会经济和政治民主的建设进程中政府承担着重要的历史作用。

第二，我们为什么强调地方政府的主导作用？

从理论上讲，在一个巨大且多样性很强的国度内，地方政府的政治地位与经济作用在一般情况下也相应较强。以中国为例，即使在较长历史期间内呈现着皇权、君权、族权等多种集权模式一统天下的局面，但是由军事独立和经济发展导致的割据诸侯与地方政府统治者的分庭抗礼却从未止息过。在中国，不同层级政府之间针对复杂利益关系格局的博弈是诠释和注解中国历史形成脉络与演变趋向的重要篇章。地方政府职能与作用的重要性在西方发达国家中更加显著。例如，地方政府不仅是中央（联邦）政府社会经济政策意图的实际承担者，而且在发达国家尤其是在具有财政联邦主义特征的西方国家中，联邦政府之下的州和地方政府已经成为国内生产总值重要创造者之一。以美国为例，州一级和地方政府的支出已经超过政府国内总支出的50%以上。此外，州政府以及下属的市县乡镇等地方政府是教育、公共卫生、交通设施、福利保障等区域性公共产品和服务的直接提供者。再者，由于地方政府享有的信息来源便捷、治理成本低、服务效率高等方面的优势，因此地方政府是国家实现制度创新和深化改革的经验来源和微观基础。

当前，地方政府与中央政府以及各级地方政府之间的博弈关系同样是中国社会经济发展、体制改革与制度创新的核心内容和关键环节。我们强调地方政府的作用，是因为基于中国转轨进程中的现实情况和复杂的利益关系格局，中国需要由一些区域性的或者基层的地方政府来作为主体，专司承担诸如公共产品及服务的生产组织和交易、协调跨地区和跨行业错综复杂的经济运行关系、发展文教卫生福利事业和组织社会保障、在“所有者虚置”的旧有框架下深化公有制体制改革，以及催化和有力引导制度与技术体系创新、缓解社会矛盾维持稳定等职能。在现实中，为践行中共十六届三中全会树立的科学发展观，中

央除了继续坚持向西部大开发倾斜和支持东北老工业基地调整改造等重大的政策实施项目之外，还相继确立了包括农业、公共医疗卫生、教育、水利、环境和生态保护等基础设施和体系建设的一系列任务。毋庸置疑，上述政策的实施与任务的完成在很大程度上有赖于地方政府的配合和工作的努力程度。

第三，我们为什么重视财政与金融工具的使用？

我们强调运用财政与金融政策工具实施社会治理和调节区域经济运行是基于以下几个方面的具体原因：

(1) 由于从中国体制改革的开始之日起，改革进程便带有摸石头过河，依靠撞击反射方式不断接受信息反馈再做出政策调整的意味。所以，在三十多年的经济发展与改革进程中，不乏非经济的或者非正规的经济调节与管理手段充斥其中。但是，从 2003 年起，中国的人均国内生产总值首次突破 1000 美元，参照国际经验和经济规律，当一个国家或者地区跨入这个发展门槛后，便意味着社会经济发展已经进入到实施经济转型和结构优化的历史时期。在此背景下，财政与金融这两大规范的政策调控工具必然将被赋予更多的使命。

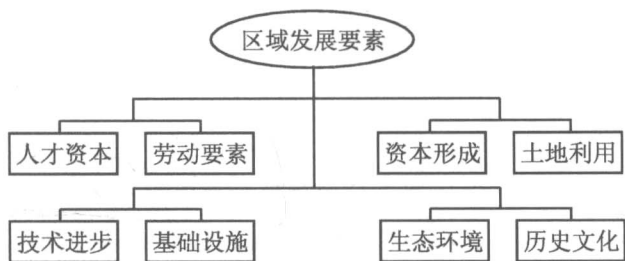
(2) 近年来，基于不同区域资源基础、竞争条件、产业政策、优惠措施等多方面的差异，现阶段中国的城市乡村之间、不同的城市与区域之间，以及不同地区的产业部门和人群之间在收入薪金、资源占有等方面存在明显的断层和水平差异。上述还仅是地区和人群之间货币收入的差别。如果再考虑医疗、教育、失业保障以及社会福利等非货币因素，上述差距将进一步扩大。我们之所以非常重视财政与金融工具的运用，主要是因为旨在通过财政税收工具实现区际公平和代际公平，使不同区域之间处于均等化的发展环境之中；同时借重金融和资本市场工具充分实现区域发展要素的利用效率，使区域能够享有完全市场化的发展条件。

(3) 改革开放三十多年以来，中国在社会经济等领域中已经形成了一系列的社会既得利益集团，他们已经能够对地方的政治与经济施加一定程度的干扰和影响。在这种条件下，只有将区域发展推入到以法治为基础，以财政、税收和金融等非人格化的相对规范的政策工具作为执行手段，才可能制约各类集团的利益取向，最大限度地实现社会平等和经济民主。

第四，我们将哪些选择作为最重要的区域发展要素？

我们认为，任何区域的发展系统都将由资源—生产要素、技术—生产函

数、制度—社会规则、文化—价值系统以及生态—环境条件等五个子系统共同建构而成，这些子系统的存在是不以主观意志为转移的。在理论经济学的源流中，关于经济发展或者增长要素的选择先后经历了古典经济学、新古典经济学和新增长经济学等几个代表性的历史阶段。相应地，核心增长要素也经历了由土地和劳动等资源及活劳动要素为核心到技术进步为核心再到 R&D、人力资本和技术创新为核心要素的发展和演变过程。参照上述规律，同时结合考虑中国的区域经济制度转型和区域经济结构升级过程中的现状和主要问题，我们确定了一个决定和影响中国区域发展进程的要素框架（如下图所示）。



区域发展的要素系统图^[1]

综合前述，本书以地方政府的财政税收和金融政策工具体系及其工具运用作为逻辑框架，在概述区域发展政策体系的基础上，依次就资本、土地、人才、劳动力、技术、基础设施、生态环境和历史文化等区域发展要素财税和金融工具的适用性和操作情况进行归纳和扼要介绍。写作本书的初衷是以我们的思考，同时借助它山之石，形成一部系统的规范的论述区域发展政策工具的作品，使其成为一个能够给我们以一定启发，同时能够提供给学界同仁、政府职能部门以及政策制定者等相关人士在学习与工作当中以资镜鉴的工具百宝箱。

本书的其他作者包括谷芳（北京大学）、黄磊（北京大学）、梁涵（北京师范大学）、孙莹炜（中国社会科学院）。全体作者在本书写作过程中的具体分工如下：（前言、第1章、第2章、第6章）由陆军承担、（第3章、第4章）由谷芳承担、（第5章、第7章）由黄磊承担、（第8章）由梁涵承担、（第9章）由梁涵、陆军承担、（第10章）由孙莹炜、陆军承担。全书研究思路与写作框架的确定以及统稿编校和审稿定稿等项工作由陆军负责。谷芳和孙莹炜还分别承担了本书部分章节的稿件校对工作。

[1] 该框图引自陆军：北京大学公共管理硕士《区域经济发展》课程讲义，第二章，2003。

最后，我们界定一个名词——区域的发展权及其含义。所谓区域的发展主权是指在一个社会经济系统中，能够保障所有辖属区域均等地获得公平竞争条件和发展机遇的一系列基本权力。这种权力能够自发地调整区域之间的相对利益关系。这个简单的名词本身即是一个祝愿，因为在任何一个历史时期，任何一个区域都应该有权利公平地享有任何一项发展主权。希望本书能够像一张贺卡一样，为所有需要发展、等待发展和积极寻求发展路径与工具的城市与区域带去衷心的祝愿。

陆 军

于北京大学中关园

目 录

第 1 章 区域经济政策导论	1
1.1 区域发展政策的含义	1
1.2 区域经济政策的缘起	2
1.3 区域发展中的经济问题	3
1.4 区域经济政策的目标	4
1.5 区域经济政策的特征	5
第 2 章 中外区域发展中的财政金融政策及工具	6
2.1 发达国家的区域财政金融政策及工具	6
2.2 中国区域发展中的财政与金融问题	13
2.3 中国区域财政金融政策及工具的发展趋势	26
第 3 章 土地利用的财政金融政策工具	33
3.1 土地利用政策工具的国际经验	33
3.2 土地利用的财政与金融政策工具综述	39
3.3 中国土地利用现状、问题及政策工具	53
第 4 章 保障经济发展的资本形成机制	60
4.1 资本形成与经济发展	60
4.2 资本形成中的资金来源与需求	63
4.3 储蓄——投资转化的财政与金融机制	70
第 5 章 劳动力体系建设的财政与金融政策工具	84
5.1 劳动力体系的内涵与范畴	84
5.2 劳动力体系建设的财政金融政策工具	85
5.3 中国劳动力体系建设的现状	98

第6章 基础设施建设的财政与金融市场工具	104
6.1 城市基础设施生产与经营模式的演变	104
6.2 国内外城市基础设施建设的融资工具结构综述	107
6.3 市政债券：中国基础设施建设的制度与工具创新	117
第7章 人才开发的财政与金融政策工具	127
7.1 区域发展中的人才开发问题	127
7.2 人才开发政策工具的国际经验	128
7.3 中国人才开发金融与财政政策工具的现状	138
第8章 技术创新的财政和金融政策工具	144
8.1 区域发展中的技术创新	144
8.2 技术创新政策及其政策工具	147
8.3 技术创新的财政和金融政策工具	152
8.4 中国技术创新政策工具的运用与发展	163
第9章 生态环境保护的财政和金融政策工具	170
9.1 区域经济发展中的生态环境因素	171
9.2 生态环境保护的政策工具介绍	173
9.3 生态环境保护的财政和金融政策工具分类	177
9.4 中国引入生态环境保护财政金融政策工具的必要性	202
第10章 文化发展的财政与金融政策工具	210
10.1 文化因素与区域发展	210
10.2 文化发展的财政与金融工具综述	214
10.3 中国文化事业的资金问题与发展趋势	224
主要参考文献	227

第1章 区域经济政策导论

区域财政金融政策及工具是制定与实施区域经济政策的重要内容。按照我们的研究框架，本章是全书的导论，主要通过论述区域经济政策的内涵、基础、目标与特征等基本问题为区域的财政金融政策及工具研究提供理论背景。

1.1 区域发展政策的含义

区域发展政策是对中央（联邦）以及各级地方政府针对国民经济运行和社会发展中的区域性问题的，而运用经济、政治、法律等手段制定和实施各类调控政策的统称。

从制定与实施区域发展政策的范畴看，区域发展政策是一个由多重子政策系统共同构成的政策体系。其中，区域经济发展政策是区域发展政策体系的核心。除经济发展政策外，区域发展政策还包括区域社会发展政策、区域政治发展政策、区域文化发展政策和区域生态发展政策等。从制定与实施区域发展政策的环节看，区域发展政策是一个由政策目标、政策规划、政策手段以及政策效应评价等相互衔接的环节所共同构成的政策系统。从制定与实施区域发展政策的层次性来看，区域发展政策将包括以国际性联盟为调控对象、以国家调控对象和以国家内部地区为调控对象等三个不同的区域政策层次。

此外，从政策调控的内容来看，区域发展政策包括广义和狭义两层含义。广义区域发展政策，是旨在调控区域发展中的各类基础性和整体性问题，以及协调地区间各发展利益主体间利益矛盾的宏观层面的政策系统。诸如区域生产力布局政策、区域再分配政策等。狭义的区域发展政策则是微观指向的，是旨在调整和改善区域之间以及区域内部居民和企业利益关系和行动规范的各项公共政策和措施。应该注意的是，广义的区域发展政策具有隐含性的特征，这是因为，即使政府的某项具体调控政策的初始目标并非直接针对区域问题而定，然而，在其政策的执行过程中却可以产生较强的区域性影响。规律表明，在地区发展过程中，凡是宏观政策都能够对区域形成不同程度的影响，这种影响效

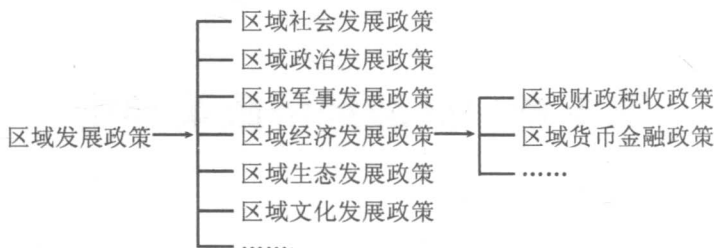


图 1-1 区域发展的政策系统

应在大国经济体系中尤为明显。

本书主要研究区域发展的财政与金融政策工具。从（图 1-1）中可知，财政税收与货币金融政策是区域经济发展政策的核心内容。因此，在下面的篇幅中，我们对区域经济发展政策进行简要概述。

1.2 区域经济政策的缘起

区域经济政策是非常典型的基于问题求解模式的应用性理论与实践研究分支。区域经济政策的主要任务就是为应对和解决在区域发展过程中面临的现实问题寻找对策。因此，从时间上看，区域经济政策的产生要远远早于城市经济和区域经济学自身的自身发展。

迄今，在时间追溯上，最早涉及区域发展的政策规划应该始于 20 世纪 20 年代苏联制定的俄罗斯电气计划。该计划是一部针对国民经济发展的长远战略规划，它将俄罗斯划分成八个地区，并在此基础上分别就苏联的生产力空间布局，以及各加盟共和国的地域开发计划和经济区域发展规划制定了比较完整的区域政策规划体系，并以此作为在地理空间方面指导社会经济区域化发展的行动准则。应该说，俄罗斯电气计划是计划经济管理体制下的必然产物，面对幅员辽阔的区域发展空间，尽快地构建起垂直一体化的区域发展规划与管理系统是当时中央和地方集权政府的理性选择，同时也具有一定的经济意义。我们应该就俄罗斯电气计划的历史背景和阶段性条件有一个清楚的认知。

相对于苏联的旨在推进区域发展战略和国土开发规划方案的区域经济政策体系，老牌的资本主义发达国家英国的区域发展政策则更为鲜明地体现出政策指向的微观化特征。英国的区域经济政策始于 20 世纪 30 年代为推动萧条工业地区经济发展而制定的《特别地区法案》。当时，英国的区域经济问题主要体

现为传统工业化区域的经济萧条,人口外迁加速,以及地区间的收入水平、失业、工作参与率等指标差距持续扩大。针对当时所面临的区域经济发展问题,英国政府迅即行动,采用社会的、经济的、法规的等多重手段对区域社会经济发展规划进行改善和调控。例如20世纪20年代,出台《工业转移规划与青少年转移规划》(Industrial Transference Scheme and Juvenile Transference Scheme)。20世纪30年代,针对英国东北部、西北部以及苏格兰和威尔士等特别地区(Special areas)面临的严重的区域性失业问题,颁布《特别地区发展与改善法》,以政府支出形式拨款进行上述经济衰落地区的基础设施建设。20世纪40年代,英国政府改变针对落后地区的经济援助方案,将实施促进政策的重点由原来的投资基础设施建设转向对落后地区的工业能力和经济复苏进行扶植。例如将落后地区视为“开发地区”(Development Areas),制定《工业布局法》直接对衰落地区进行开发、垦荒和建设工厂。

从上述两个分别实行计划经济和市场经济的代表性国家制定和实施区域经济发展政策的历史经验中,我们可以清楚地看到区域经济政策要解决的核心内容是区际差异问题。区域经济政策的制定与实施从根本上讲,就是当区际经济差异的幅度达到较高水平或者区域经济发展遇到自身难以克服的问题时,中央(联邦)和各级地方政府通过制定区域经济政策进行及时的干预,以缓解矛盾,避免区域经济出现大规模的恶化,同时也要避免由于区际经济差距过大而引发出重大的政治问题和社会问题最终导致区域衰落。

1.3 区域发展中的经济问题

由于区域经济政策是针对区域发展中出现的区际差异而制定的,因此一个直接的问题就是在一个地区的发展过程中将会出现哪些方面的区际经济差异问题。通过对不同国家和地区经济发展进程的归纳,我们可以将区际经济差异概括为整体性差异、结构性差异和阶段性差异等三种基本类型。其中,整体性差异是指某个区域相对于其他区域在经济发展水平方面存在的差异。结构性差异是指区域内部某个特定地区与其他地区间存在的经济水平差异。阶段性差异是指当前的区域经济发展现状与经济稳定时期相比存在的经济水平差异。上述从理论上对区际经济差异三种类型的划分,在现实中分别对应着以下三类区域经济问题。

(1) 整体性问题。这主要指经济发展的综合水平问题, 当一个区域处于较低的经济水平或者处于经济发展的起步阶段时, 区域经济就将体现出经济结构低度化、经济总量少、财政税收能力弱、技术落后、就业规模低, 以及社会发展迟缓、社会福利水平低等基本特征。

(2) 结构性问题。这主要是指区域内的某个空间单元或者区域经济体系中的某项具体活动内容与区域整体发展水平不相适应, 或者是局部与整体间存在相互矛盾的结构性问题。现实区域发展中常见的结构性问题主要包括在某一个区域内部存在着严重的二元经济特征、区域经济中存在着国有经济和非国有经济两大体制性集团的利益摩擦, 或者是在一个区域中, 个别地区在经济基础、产业结构、发展道路等方面与区域整体差异比较显著等。

(3) 阶段性问题。阶段性问题也可以被理解为临时性问题。主要是指区域经济在发展过程中, 受到经济周期性影响或者受到诸如石油危机、突发事件等非规律性事件的影响而导致的区域经济在某一个时间段内受到严重影响, 致使该地区的资源供给、产业运行、市场稳定等方面受到冲击, 从而该区域出现短期失业率上升、人口流动加速、经济增长波动加剧等阶段性的问题。

1.4 区域经济政策的目标

由于区域经济政策旨在协调区际间的经济发展差距和解决区域内部存在的制约经济发展的各类问题, 因此制定区域经济政策的目标就是能够有效地实现上述任务。根据前文对区域问题的描述, 区域经济政策的目标可以归纳为, 在调控范围内通过区域经济政策措施实现区域经济增长、区域经济均衡发展 and 区域经济稳定运行。

为体现区域经济政策对区域经济增长、区际关系协调和区域经济稳定三个方面的追求, 区域经济政策的子目标体系包括以下几个方面。

(1) 经济方面。缩小区际经济差距、促进落后地区经济振兴、合理布局生产力、新区开发、衰退地区再开发、提高落后地区就业率、降低落后地区外迁率、促进区域经济一体化。

(2) 社会方面。降低区际生活质量差异、改善落后地区公共服务能力。

(3) 生态方面。保护区域生态环境、提高区域国土综合整治; 可持续发展。

(4) 政治目标。推动区域民族团结; 实现地区政治稳定, 推进政治民主化进程。

1.5 区域经济政策的特征

区域经济政策是一个相互联系相互依存的政策系统，区域经济政策在制定与实施过程中将体现出以下几个方面的基本特征。

(1) 具有指向性。任何一项区域经济政策都是具有差别的。这不仅是因为每一项区域经济政策都是针对具体的区域问题制定的；而且区域经济政策在本质上就是要通过差别对待的原则和方法来解决区域问题，例如通过有目的地采用利益倾斜、政策优惠、权力下放等方式强制性地解决现实问题，以实现区域经济发展中的公平与效率均衡。

(2) 具有关联性。由于区域经济政策同样是一项由目标、手段、对策、评价等相互衔接的环节构成的政策系统。所以，在区域经济政策的制定与实施中将产生关联性。一方面，按照逻辑统一的规范要求，区域经济政策非常重视各环节之间在信息传递、分析论证等方面的垂直联系。另外，在区域经济政策的制定与实施中，还会出现由外部性导致的关联产业以及各类互补性的经济活动之间的横向关联。

(3) 具有层级性。区域经济政策的供给机制是自上而下的，因此在政策的制定和实施方面，区域经济政策将体现出由上而下的层次序列。例如在中国，区域经济政策的供给通常会呈现出由中央到省、自治区、直辖市再到地区、市、县的纵向供给模式。然而并非所有的区域层次都具有制定和执行经济政策的立法基础。在区域经济政策的执行过程中，当经济政策沿着区域等级体系由上向下运动时会因为遇到某些约束条件而出现变异。例如在中国的个别地区中，还存在着某些基层行政管理机构主要依靠民族、宗教、社区机制以及文化传统、风俗习惯来规划和解决区域经济问题的现象。

第2章 中外区域发展中的财政金融政策及工具

本章共分三节，是全书的综述部分。本章主要运用比较分析的方法，通过对发达国家在区域发展中的财政金融政策及政策工具的实践归纳与经验综述，与现阶段中国区域发展中的财政金融问题进行对比分析。最后，就中国区域财政金融政策及政策工具的发展趋势进行展望。

2.1 发达国家的区域财政金融政策及工具

欧美等西方发达国家在本国区域发展过程中，所经历过的市场化理念及其工具理性远比中国成熟得多。因此，对西方国家的区域发展经验进行综述，师夷长技并从中归纳出可资中国区域发展借鉴的财政与金融政策工具是我们进行本项研究的首要环节。

2.1.1 发达国家的区域财政政策及工具

蒂伯特和马斯格雷夫非常强调分权的重要性，他们主张将公共产品的供应限制在容易内在化的地区。从理论上讲，如果采取分权制度，地方的支出决定将主要取决于本地区实际的资源成本。也就是说，地方政府的财政支出必须由本地区的赋税和财政收入进行支付。因此，就发达国家区域发展的财政与金融政策工具分析而言，首先要了解和借鉴的是该国家区域或者地方政府财政收入与支出的构成及形成机制。

1. 美国地方政府的区域财政制度安排

在美国，联邦、州、地方政府每年都承担着高达250亿美元以上的政府公共支出。为应对巨额的政府开支需求，美国政府收入的主要来源是税收，税收来源占到政府收入总额的75%。在一般情况下，在税收收入无法满足政府公