

区域财政 经济学

范业骏 李德章 梁尚敏



中国财政经济出版社

PDG

序

国民经济区域优化是生产力发展到一定历史阶段的必然要求，区域经济运行推动着区域财政经济理论的发展。社会化大生产的迅猛发展，要求对呈现区域分布的自然资源、经济资源和社会资源实行综合开发和优化配置，按照区域经济运行的规律进行经济建设，充分发挥经济区域各自的比较优势，实现优势互补，产生协同效应，使区域经济协调发展。区域经济的运行发展突破了行政区划，但又不能脱离行政区划，这是辩证的统一。区域经济发展表现为对原有产业结构的改造、调整和配置新的产业，势必引起财源结构的变化和生产要素的流动。因此，在区域经济运行中发挥重要作用的财政分配怎样调控，区域财政经济怎样发展等等，都要求作出科学的回答。由范业骏、李德章、梁尚敏主编的《区域财政经济学》，就是系统探索区域经济发展与财政分配理论的一本专著。

这本书是科研、教学和实际业务部门通力合作，历时三年多调查研究的成果。早在1988年，河南省财政科学研究所就组织有关专家学者，对“发展河南区域经济的财政对策”课题进行深入研究。在总结实践经验的基础上形成的研究成果，为河南财政经济建设提供了决策依据。这本书则是在河南调查的基础上，进一步扩大范围，根据资源分布、自然地理条件、商品流向、技术水平等因素，将全国划分为资源综合利用开发区、粮食及经济

作物区、城市经济区、贫困经济区、民族经济开发区、对外经济开放区等六类不同的经济区域，用新的思维方式，全方位地来研究区域财政经济问题，并针对运行中的矛盾，提出在财政管理体制、财政税收政策、财政信贷资金和财政工作措施上发展区域财政经济的相应对策。因此，本书为完善财政学科体系作出了新贡献。

本书共十二章，按三个层次逐步展开。三个层次相互联系，层层深入，对区域财政经济理论进行了比较系统的研究。第一、二章，对区域财政经济学的产生与发展、研究内容等方面作了理论上的探讨；第三至九章将整个国民经济划分为六个不同类型的经济区域，分别探讨区域财政经济运行的规律性，并提出了一些有针对性的财税对策；第十至十二章则是在前面几章分析的基础上，针对区域财政经济运行及调节机制阐述了预测、决策的管理和方法，并对区域财政经济的发展趋势进行了研究。这样，将区域经济发展与财政紧密联系起来研究，扩大了财政学研究的范围，拓宽了我们的视野，进一步完善了财政学科体系。

本书探讨了跨地区、跨行业的财政经济开发问题。区域经济发展就是要在既突破目前行政划分，又不脱离行政划分的前提下，实现各经济区域自然资源、人力资源和经济资源在全社会范围内的有效配置。这样，资源按照生产力再生产的规律在不同类型经济区域得到优化配置，自然要打破目前的行政区划。每个经济区域内的不同行政区划之间，在资源开发方面如何进行投资、资金如何流动、利益如何分配、财政经济如何运行、不同行业之间如何协调发展等都是本书研究的内容，并尽可能给予明确的回答。

本书还总结了区域财政经济发展的经验，使之上升到理论高度，为实践服务。同时，运用系统科学的研究方法，将经济地理

学、经济学和财政学等综合起来加以研究，揭示了区域经济与财政分配的内在联系。

区域财政经济的发展从不平衡到平衡，是个渐进过程。对不同的经济区域实行分类指导、综合治理，是整个国民经济得到持续、稳定、协调发展的客观要求。反之，凡不适应生产力再生产发展规律的区域财政经济政策就会产生“诸侯经济”、“地方割据”、市场封锁等倾向，既不利于有计划商品经济的发展，又给国民经济发展与效率提高带来危害。因此，在区域经济运行中研究财政问题，对于引导生产要素合理配置，协调区域经济发展，充分利用资源，提高宏观经济效益有着十分重要的意义。《区域财政经济学》既有一定的理论深度，又有现实的指导意义，可供教学、科研和从事实际工作的有关人员学习、参考。

这本书是我国研究区域财政经济的第一本专著，难免会存在一些缺陷和不成熟之处。但作为区域财政经济学的初创成果，仍是值得推荐的。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '张莉' (Zhang Li).

1991年4月5日于北京

序 许毅

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 区域财政经济学的形成	(1)
第二节 区域财政经济学的基本概念	(6)
第三节 区域财政经济运行中的几个主要问题	(13)
第四节 区域财政经济学研究的对象、范围和方法	(17)
第二章 区域财政经济的多维考察	(25)
第一节 区域财政经济的整体考察	(25)
第二节 区域财政经济系统及层次分析	(38)
第三节 区域财政经济分类	(49)
第三章 资源综合利用开发区的财政经济运行	(57)
第一节 资源开发及优化配置	(57)
第二节 资源优化配置的标志与依据	(65)
第三节 区域内资源综合开发与利用的对策	(69)
第四章 粮食及经济作物区的财政经济运行	(77)
第一节 粮食及经济作物区的财政经济运行特征	(77)
第二节 粮食生产与经营管理	(88)
第三节 经济作物系列加工开发	(100)
第四节 农业比较利益与财政分配	(103)
第五节 农业的规模效益	(112)

第六节	黄淮海平原的全面开发	(117)
第五章	城市经济区的综合开发与财政经济运行	(124)
第一节	各类城市经济的综合开发与财政分配	(124)
第二节	城市潜能开发	(139)
第三节	城乡一体化的发展	(144)
第四节	城市经济区的对外开放	(151)
第六章	贫困经济区的综合治理	(157)
第一节	贫困经济区脱贫致富的紧迫性	(157)
第二节	制约贫困地区脱贫致富的主要因素	(160)
第三节	贫困地区脱贫致富的主要对策	(165)
第七章	民族地区的财政经济开发	(179)
第一节	民族地区财政经济开发的现状	(179)
第二节	民族地区财政经济开发的思路选择	(186)
第三节	民族地区财政经济开发的对策	(190)
第八章	对外开放区的财政经济运行	(199)
第一节	经济特区的财政经济运行	(199)
第二节	沿海经济开发区的财政经济运行	(206)
第三节	在对外开放中发展区域外向型经济	(212)
第九章	区域财政经济发展战略	(223)
第一节	制定区域财政经济发展战略的指导思想	(223)
第二节	区域财政经济发展战略的层次、构成及 选择	(228)
第三节	区域财政经济发展战略的目标、重点与 步骤	(236)
第四节	实施区域财政经济发展战略的财政对策	(243)
第十章	区域财政经济调节机制与调节手段	(250)
第一节	区域财政经济调节机制、目标与范围	(250)

第二节	区域财政经济开发与价格调节	(256)
第三节	区域财政经济开发与税收调节	(261)
第四节	区域财政经济开发与信贷调节	(265)
第五节	区域财政经济开发与补贴调节	(269)
第十一章	区域财政经济预测与决策管理	(274)
第一节	区域财政经济信息管理	(274)
第二节	区域财政经济预测	(282)
第三节	区域财政经济决策	(296)
第十二章	区域财政经济的发展趋势	(305)
第一节	国际区域经济的发展趋势	(305)
第二节	我国区域财政经济的发展趋势	(312)
附:	黄淮海平原农业开发参考资料	(319)
后记		(338)

第一章 总 论

区域财政经济学是一门新兴的边缘学科，主要研究区域经济发展变化中的财政分配与经济利益调节的规律，这是生产力发展到一定阶段的必然结果。本章在阐明这个问题的基础上，论述了区域经济理论在我国形成与发展，介绍了区域财政经济学的基本概念，分析了它们之间的内在联系和区别，考察了区域财政经济运行的基本特征，对区域财政经济学的研究对象、范围和研究方法等问题作了探讨。

第一节 区域财政经济学的形成

一、国民经济的区域化发展及其特征

国民经济发展主要表现在农业、工业和第三产业的发展上。其中，工业是主要标志。因此，这里以工业为主来描述国民经济的区域化发展。

鸦片战争以后，我国近代工商业首先在沿海某些地区出现。经过长期演变，到新中国成立前夕主要集中在东部沿海和长江三角洲、辽宁、河北、京津唐地区，以及青岛、武汉、哈尔滨、广州、太原、重庆等城市。显然，大多数工业区位于沿海省份，但并非分布于整个沿海地带，而是偏集于沿海少数省、市。沿海绝大多数地区与内地绝大多数地区同样是典型的传统经济，并不存

在本质差别。可以说，新中国成立以前的工业分布是一种畸形的、孤岛式的区位分布。

但是，新中国成立后，经过 40 多年的建设，工业布局发生了深刻变化，在全国范围内形成了一批不同类型的现代工业区：

(1) 原材料和加工工业都比较发达的辽中南工业区，京津唐工业区，胶济铁路沿线工业区，兰州、天水、银川、西宁工业区，湘中工业区，冀南、豫北工业区，豫西工业区，呼和浩特、包头工业区等。(2) 以制造业为主的长江三角洲工业区，珠江三角洲工业区，黑、吉中部工业区，成渝工业区，关中工业区，鄂西工业区等。(3) 以原材料、燃料动力工业为主的黑东工业区，黑西、蒙东工业区，同蒲铁路沿线工业区，川黔滇工业区，皖中工业区等。现代工业呈现出一种复杂的区位分布。

当前，国民经济区域发展的特征表现在：首先，就总体经济实力来说，东部沿海地区经济水平明显高于中部、西部地区，并且经济水平差距愈拉愈大；其次，就产业结构来说，原材料、能源工业主要集中在中部、西部地区，而东部沿海地区则是机械制造、加工工业的聚集地带；第三，东部地区经济水平较高，城市比较密集，但也有贫困的技术落后地区分布于远离城市工业区位的地方；第四，西部地区城市稀落，经济水平较低，但也有相对集中的工业区位分布并在全国占有一定的份量；第五，除了经济发达、城市密集的长江三角洲、珠江三角洲和京津唐地区外，其他城市都被缺乏工业区位的广大农村所包围，城市被当作经济区域中心即经济中心，各经济区域差别是城市发展水平、经济区域大小和产业结构的差别，其中城市是现代经济，而周围地区是传统的农业经济。

二、区域经济理论在我国形成与发展

新中国成立以后，我国政府就采取若干相应措施对 1949 年

以前形成的呈畸形分布的国民经济结构和地区产业结构予以调整，并逐渐形成了不同的区域经济理论，下面我们简要加以介绍。

（一）二元论

二元论就是 50 年代把全国划分为沿海和内地两大块，其目的是为了均衡地配置区际生产力和建立相对完整的各地区经济体系，综合发展地区经济。由于历史的原因，我国沿海地区工业发展较早、较为集中，交通运输条件、金融机构、社会基础设施、市场服务等较内地齐全、发达，工业化程度较高。而且由于自然条件较内部优越，农业集约化与商品化的程度也较高，因而与内地落后的生产力水平之间差距甚大。这种理论符合当时国情，反映了当时全国生产力发展的基本格局，抓住了国民经济建设的重要问题，但这只是对现实经济进行机械、被动的划分，而不是从资源的区域分布及其利用的角度进行划分，所以只能说明过去而不能反映未来的趋势。这种理论要求各地区间平衡、综合地布局生产力，结果形成了大而全、小而全的结构趋同的地区经济体系，既不利于发挥资源优势，也不利于促进国民经济整体发展。

（二）大区论

大区论就是将全国划分为七大行政经济区。1958 年中央将全国划分为东北、华北、华中、华东、华南、西北、西南七个行政经济区。这种理论大体上依照地理位置的差距，兼顾了地理和经济的因素将全国予以区域划分。这种划分方法只是一种粗线条的划分方法，也没有从利用各地区资源优势的角度将经济区划同资源开发连结起来，同时七大区又只是范围扩大的行政管辖区，而不是严格意义上的经济区域。

（三）三线论

三线论，就是 60 年代初期从战略需要出发，根据各地区战略

位置的不同，把全国划分为一线、二线、三线三大地带。1961年在此基础上又将原来的七大行政经济区中的华中、华南合并为中南区，形成人们通常说的六个经济协作区。在当时严格的计划经济控制下，资金、人力、物资在全国范围内的移动都以战略需要为准绳。“三线”区域经济理论将政治、军事战略需要放在首位，而把资源开发利用放在次要的位置上，结果造成生产力布局上的失误和有限资源的浪费，给国民经济运行效率造成很大伤害。

（四）梯度论

梯度论是80年代初期根据各地区经济发展水平、经济发展状况和所处的地理位置，将全国划分为东部沿海、中部内陆和西部边远地区三大地带。东部沿海地带包括广东、福建、浙江、江苏、上海、山东、天津、北京、河北、辽宁等10省（市），西部边远地带包括宁夏、甘肃、青海、新疆、西藏、广西、云南、贵州、内蒙古等九省（区），其余为中部内陆地带。这种区域经济理论认为我国的自然资源和经济水平呈梯状分布，并由此形成经济技术开发的梯度理论。梯度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。这种理论直接影响到经济决策部门，将大量资金投向沿海地区，先进技术和加工工业也安置在东部地带。这样做的结果拉大了东西部地带的经济水平差距，也使集中在西部地带的能源、原材料等基础工业的发展远远落后于东部地带加工业的发展，破坏了社会再生产两大部类之间的比例关系，严重制约着国民经济的持续、稳定和协调发展。

以上各种在不同时期影响经济决策部门的区域经济理论观点代表着不同的经济发展战略和指导思想，以不同方式支配着国民经济的运行，取得了令人瞩目的成就，但也存在不利于国民经济良性循环的几个方面，具体如下：地区之间经济发展不平衡的历史状况和地区之间生产力分布不均衡的矛盾没有从根本上得到扭

转；三大地带生产力布局与经济资源分布不协调，地区经济结构效益难以实现；交通运输业的落后与力量不足严重地阻碍了区域之间与区域之内资源的开发与流动；各省、区、市经济结构大同小异，各省、区、市的产业结构、产业运动自我循环、封闭运转，各地区之间的经济协作只能停留在形式上，专业化协作关系难以进一步发展，延缓了农业经济的工业化过程，导致农业生产出现了逆向运转。这样，我们就不能不对区域经济的实践重新认识，对经济区域重新划分，以丰富和发展区域经济学理论。

三、区域财政经济学产生的必然性

区域财政经济学是对区域财政经济发展问题的系统研究，它的产生是必然的。

（一）区域经济发展为区域财政经济学的产生打下了基础

在有计划商品经济条件下，区域经济发展就是在充分发挥区域经济优势（包括自然优势、地理位置优势、设备技术优势和经营管理优势等）的基础上，利用各经济区域的自然资源、人力资源和经济资源，形成全社会范围内资源的有效配置，实现产业结构的合理化和效益化，推动社会经济发展。区域经济发展通过产业发展体现出来。一种产业的建立和发展有赖于劳动力、设备、原材料资源、能源、市场、资金、技术、经营管理、信息等生产要素和条件。由于每类经济区域的自然条件、地理位置、社会经济和文化教育基础设施等方面的差异，使得各经济区域间同一生产要素或诸种要素的丰裕程度不同，导致各经济区域生产要素供给能力不同，造成各经济区域产业结构差异和经济效益差异。区域经济发展必须按照统筹规划、合理分工、优势互补、协调发展、利益兼顾、共同富裕的原则进行。每个经济区域都要着重发展能更多地利用本区域供应充裕、价格低廉的生产要素的产业部

门，扬己之长，避己之短，并通过区际交换相互取长补短。这就要求我们对已经形成的产业结构进行调整，达到区域经济协调发展的目的。但是，由于各经济区域之间生产力水平、资金、技术和资源分布上的不平衡性，区域经济的协调发展必定引起生产要素流动，导致不同行政区划之间经济利益的转移和财源结构的变化，必然影响到不同行政区划之间的经济利益。为了协调区域经济发展，必须对区域经济发展中的经济利益予以调节。这样，就为研究区域经济发展中财力分配关系、经济利益调节规律的区域财政经济学的产生打下了客观基础。

（二）区域财政经济学建立的可能性

我国区域经济的发展和财政经济理论研究的不断深入，为区域财政经济学的建立提供了可能性。新中国成立以来，尽管区域划分有失误，但区域财政经济发展的成就仍是巨大的。区域财政经济发展中的成功经验与有关教训，为建立区域财政经济学提供了现实基础。进一步协调发展我国区域财政经济关系若干准则的确定，为深入研究区域财政经济理论指明了途径。同时，我国近几年，财政经济理论研究已有了长足进步，区域之间或区域内部不同地方的经济关系、利益关系、补偿关系等问题的研究正在展开，并取得了一些重要成果。在这些理论与现实的基础上，创造我国的区域财政经济学，不仅是必要的，也是完全有可能的。

第二节 区域财政经济学的基本概念

一、区域与区域财政经济

（一）区域与区位

区域财政经济学是经济地理学的发展，而区位理论则是经济

地理学的基础。因此，研究区域财政经济学有必要首先弄清楚区域与区位概念的异同。

区域是个相对的范畴，其大小完全依研究目标及问题性质而定，可小至村庄，亦可大至国家，但通常多指国家内的一个地区或几个地区的联合。从地理学的观点来看，区域是地球表壳的地域单元，并且具有可重叠性和不遗漏性；从行政学的观点来看，区域是国家管理的行政单位，并且具有可量性和层次性；从社会学角度来看，区域是具有共同语言、共同信仰和民族特征的人类社会聚落。从经济学的角度来看，区域的内涵：第一，它离不开人的经济活动。这种人类的经济活动必须是较长期存在的，而不是匆匆掠过的；同时，这种经济活动必须是社会再生产运动，是生产、流通、分配和消费的统一运动。第二，它不能无限地划分。人类的复合的、较长期的经济活动，必须有一定的空间范围才能满足人的这种经济活动的基本条件。否则，无限地划分下去，人类的经济活动就失去实现的基础。第三，它是不依人们意志为转移而逐步形成的，因而不是固定不变的。人的经济活动有着巨大的开拓性，随着人类认识水平的提高，生产手段的改善，亦即生产力的发展和科学技术的不断进步，人在地表空间的经济活动将不断调整其布局 and 组合，因而将引起区域范围的扩大或者是区域界限的变更。第四，它不是封闭的。由于侧重于分析空间形态下的人类经济活动，相对于地理学来说，其界限是比较模糊、具有示意性。有关区域与地区的概念问题，英国学者哈里·里查德逊所著的《区域与城市经济学》指出：“区域是表示二维空间任何一部分的一般性的词，它对空间经济分析十分有用，如用于表示某一特殊生产者产品销售空间的市场区域概念。地区是一个准确的词，是指国民经济中的一个区域，它有相当完整的结构，能够独立发挥功能。”因此，我们在进行区域分析时，也要注意

意把“区域”与“地区”加以区别，不要把狭义的地区当成广义的区域的“影子”或“替身”。

区位不同于区域，它不是指一定的地理空间，而是“区”和“位”的结合，除空间内的位置外，还有放置和为特定目的而标定的地区两重意思。区位主要用于研究经济现象。在区域财政经济学上，区位是指具有现代工业的经济地理空间，一般是指城市和城市群，也可包括与城市工业关系紧密的乡镇，它是分布于不同经济区域内的微观点域，其分布形成区位格局。区位在每类经济区域中发挥重要的作用，通过区位运动的方式可以描述区域经济发展方向、规模和水平。

（二）经济区域与行政区划

在区域财政经济学上，经济区域共有三种：一是同质区域，即按照某一（或某些）重要因素为标准，其性质相似所组成的一群地区；二是点区域，包括一群虽然异质、但在功能上却关系非常密切的地区，如区位；三是规划区域，即经济决策所包含的地区，依照政策目标而界定。严格地说，经济区域的含义是同质区域，即按照资源分布、自然、地理条件和商品流向、产业结构与技术水平、工业发展方向来确定的经济空间。依照经济区域的定义，可将我国划分为如下六个类型的经济区域：资源综合利用开发区、粮食及经济作物区、城市经济综合开发区、贫困地区经济开发区、民族地区经济开发区、对外经济开发区等六种类型的经济区域。经济区域的概念是相对的，就一个省（区）来说也可划分为若干经济区域，如河南省就可以划分为经济作物系列加工开发区、粮食作物区、矿产资源开发区、单一城市经济区、综合型城市经济区、贫困经济开发区和旅游资源开发区等七个经济区域。

行政区划区别于经济区域，它是为了便于行使国家政治职

能而对行政管理空间进行的划分，其地理空间是比较严格的。行政区划同经济区域相比，有如下不同之处：其一是经济区域比较开放，而行政区划具有封闭性；其二是行政区划有人为的障碍，经济区域则无；其三是经济区域政策的制定者通常缺乏所拥有的实施政策的工具，而行政区划不仅可以制订政策，又拥有执行政策的工具；其四是经济区域注意空间度，行政区划则不然；其五是经济区域靠经济因素的联系划分地理空间，行政区划则依靠政治联系来划分。所以说经济区域不同于行政区划，既突破了行政区划的空间范围，又必须依附于行政区划，二者是紧密相联的。

（三）区域经济与区域财政经济

区域经济不同于经济区域，它主要反映经济区域内各种生产要素结构及其变化的动态过程。因此，区域经济的内含是相当丰富的。它具有两个基本特征，即就区域经济所包含的复杂内容来讲，它是综合性的经济，具有国民经济的一般特征，但就区域经济的空间存在来讲，它又是区域性的经济，且具有鲜明的个性特征。它包括区域差异和区域优势、区域经济结构与区域经济利益、区域市场与区域贸易等方面的内容。

区域财政经济活动的目的在于揭示区域经济发展中的财政分配关系及其运动规律，包括经济区域内的财力分配和区域之间经济利益的调节机制。区域财政经济是在研究区域经济运动及其发展规律的基础上，探讨财政经济运行机制，通过正确处理区域经济内部和区际之间的各种利益关系，制订适合区域经济发展的财政税收政策，达到各经济区域资源合理配置，经济优势得到充分发挥，推动区域经济协调、稳定、持续发展，实现提高国民经济结构效益与整体效益的目的。

二、区域财政经济学的若干基本概念

(一) 指向

研究区域财政经济学，指向概念是十分重要的。指向是划分经济区域、发挥区域经济优势、制定区域经济发展战略的依据。区域财政经济学中的指向主要包括如下六个方面：

1、自然指向。自然指向包括自然条件和自然资源，根据对区域经济发展的影响，自然指向又分为三种情况。一是遍在性的自然条件和资源，如土地、水、大气等，对区域经济发展的影响不大；二是区域性自然条件和资源，如特定的气候带和土壤、森林资源、水力资源，对区域经济发展有相当影响；三是局限性的自然条件和资源，如特殊的自然条件的组合，作为工业原材料和动力的自然资源等，它们在各个经济区域的分布是不均衡的，对区域经济发展具有决定的作用，应更多地注意这些资源。

2、运输指向。不同经济区域内的自然和经济因素的结合要通过运输来实现。作为生产过程在流通中的延续，费用的追加大小同产业布局关系最为密切。虽然交通、技术和生产率提高，运费相对降低，但运输指向仍是考虑区域经济发展的重要参数。

3、劳动力指向。一定的劳动力资源是社会生产发展的保证，劳动力的数量和熟练程度是确定产业区域布局的重要因素，区域经济发展的快慢、经济效益的高低、产业布局的变化，同劳动力指向有密切关系。就我国来说，经济发达区域较经济落后区域不仅劳动力充裕，而且技术、文化素质也高。

4、市场指向。市场指向对区域经济发展的影响有三个方面：市场与企业的相对位置、市场的规模和市场的结构等，市场指向表明各类经济区域商品经济发展程度的高低。

5、集聚指向。集中与分散是产业布局的两个方面，在区域