

· 邓小平战略设计深研之论
· 中国市场化改革创新之路
· 公共财政标准人均衡之策

横向区域 经济学原理

孙红玲 张富泉◎著

——再论邓小平共富发展中国定律



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

横向区域经济学原理

——再论邓小平共富发展中国定律

孙红玲 张富泉 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

横向区域经济学原理：再论邓小平共富发展中国定律 / 孙红玲，张富泉著.
北京：中国经济出版社，2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3663 - 6

I. ①横… II. ①孙… ②张… III. ①区域经济发展—研究—中国 IV. ①F127
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 145106 号

责任编辑 李 彪
责任审读 贺 静
责任印制 马小宾
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 27.75
字 数 366 千字
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次
定 价 79.00 元
广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010 - 68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010 - 68355416 010 - 68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010 - 88386794

序

郑新立

2011年10月，孙红玲、张富泉所著的《邓小平战略设计：共同发展富裕的中国定律》一书，是我写的序言并推荐出版。这次他俩又有新作《横向区域经济学原理——再论邓小平共富发展中国定律》，可谓是以上著作观点提升的姊妹篇。有感于其理论探索的勇气和实事求是的执着精神，考虑到走向共富共享确实符合国情民意、助推经济发展的重要规律，对当前推进市场化改革思想新解放、观念新突破亦不无裨益。盛情难却，责任泰山，故为之序并乐意推荐给学者和广大读者。

(一)

本书的第一个重要观点，是确立地方横向区域经济发展的主体地位。为什么提出横向区域经济学原理？是相对于纵向垂直经济而言的，旨在强调横向区域经济发展的地方分权体制及主导作用，为地方经济正名定位。对此，从区域经济发展理论看，西方新古典经济学区域发展理论认为，市场机制会自发地导致区域发展趋于平衡。马克思、恩格斯也十分重视地方经济发展的平衡作用，恩格斯（1878）揭示了未来社会主义社会的地区经济，“大工业在全国的尽可能平衡的分布，是消灭城市和乡村的分离的条件。”毛泽东在《论十大关系》中还明确提出：“要发展社会主义建设，就必须发挥地方的积极性。中央要巩固，就要注意地方的利益。”这些精辟论述为邓小平中国改革总设计奠定了理论基础，传承升华为他的沿海和内

地“两个大局”战略的区域经济思想与创新理论。

事实上，改革之前尤其是“十年动乱”期间，由于财政经济的高度集权，忽略地方经济发展的积极性，结果导致国民经济濒临崩溃的边缘；改革开放以来，中国跃升为全球仅次于美国的第二大经济体，财政分权体制发挥了重要作用，开始重视到了横向区域经济地方发展与竞争。进入新世纪，完善分税制改革虽然已与国际分权体制接轨，在体制定位上开始确立地方经济发展的主体地位。但是，由于传统观念仍占主流，加之对市场公平正义和“两个大局”战略转换的关系规律认识不足，于是在中央政府强大经济调控职能主宰下，一味地财权上收而未考虑下放事权关系问题，致使分税制改革沦为承包基数上的分税制，结果造成全国统一市场和中国特色市场经济体制机制至今未能形成，使市场机制“用脚投票”动态平衡作用得不到应有发挥，带来包括人口不能随劳动力自由迁徙等生产要素不能顺畅流动的问题，相应地带来差距拉大、结构失调、生态恶化和“三农”问题等大量无解的方程交给政府，于是又造成所谓“市场失灵”越来越多要靠政府来调控的假象，于是乎政府掌控资源和不规范、不透明的寻租机会也越来越多，最终陷入腐败多发和市场化改革进展缓慢。

中国特色市场经济，特就特在有了地方横向区域经济发展这么一个主体，且其竞争行为不像企业和个体那样追求利润最大化，而是追求 GDP 与增值税等财税收入的最大化。由于我国人均资源占有量过少、家底子又薄，多了地方政府参与市场经济发展这个主体，加之其竞争行为又与企业和个体不在同一个层面，不仅不与企业和个体抢机会、争利益，还能弥补企业与个体逐利行为的缺失，从投资基础设施、科教人才等平台建设方面，为之提供更多机会与赢利。概言之，我们实行以生产资料公有制为主体的基本经济制度，地方直接参与经济发展与竞争，这是中国特色社会主义体制优势所在，也是改革开放取得举世瞩目巨大成就的根本动因所在，对此道路必须充满自信，始终不渝地坚守。

(二)

第二个重要观点，是本书主张中央和地政府职能分离由中央政府担当经济发展的“守夜人”。公平竞争作为市场经济价值与生命力之所在，若有既当裁判又是运动员，或既是运动员又当裁判的特权者参与，就不可能建立起完善规范与成熟的市场经济。作为生产资料公有制主体代表的中国地方政府参与市场竞争，应与企业与个体竞争者一样，尽可能多地退出甚至完全退出经济监管职能，由中央政府及其垂直部门担当起市场竞争的“守夜人”。根据亚当·斯密的经典论述，政府“守夜人”的主要职能有三项，一是保护本国社会的安全，使之不受其他独立社会的暴行和侵略；二是保护人民，使社会中任何人不受其他人欺负或压迫；三是建立并维持某些公共机关与公共工程。他还告诫政府“守夜人”，满足“经济人”的最好途径是经济自由，如果政治家们去干预人们的经济生活，就会受到经济规律的惩罚。尽管亚当·斯密的自由经济思想被后来凯恩斯的政府干预主义所颠覆，但基本原理至今成为西方市场经济的奠基石。结合凯恩斯经济运行处于最优状态的观点，中央政府“守夜人”在新常态下完全可以放弃GDP目标的追求，转而把就业作为宏观调控职能的首选目标。可见政府角色的转换，需经由习惯到不习惯，再由不习惯到习惯的过程，这将是一场深刻的变革。如果无视这种变革，一味恪守上智下愚管治模式的古旧传统，有可能把总理当成“总经理”，就回到传统计划经济的老路上去了。

中国特色社会主义的市场经济，作为市场经济的本质属性，就必须充分尊重市场资源配置的决定性作用，维护市场经济主体的平等地位、等价交换的市场规则和公平正义的竞争秩序。政府所担负的经济职能主要是为市场主体提供服务，维护市场经济公平竞争并弥补“市场失灵”，而不是用行政手段去直接干预经济运行。邓小平曾提出，“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事”；这些事“本来可以很好办，

但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。”因此，中央政府及其主管部门当好“守夜人”，必须从“无限政府”转变为“有限政府”，彻底清除传统体制的惯性影响，依照市场经济运行规律所赋予的政府职能，首先是要维护好企业、个体和地方等市场主体的平等地位和公平竞争规则；其次是发挥制订规划的指导作用，跟踪研判经济形势，为市场竞争主体起“守夜人”报时的效用；再次是保护经济安全，建立起市场供求、信贷、物价、对外投资等预警机制，随时弥补“市场失灵”的缺损；最后则是构建可持续的生态环保体系，促进经济与资源环境相协调、人与自然和谐发展。

按照事权财权关系相一致的原则，必须明确中央和地方政府事权支出范围。地方性公共品由地方政府提供，全国性公共品由中央政府提供；对于中央和地方共有的职能，在地方管辖范围内事务由地方负责，超出地方管辖范围的事务，由中央协调地方办理。中央财政负责的主要任务，有国家安全与社会稳定、国防、外交、货币政策、建造铁路、高速公路和跨区域的长途公路、通信事业、大型研究项目以及科学发展事业等。负责能源与经济、农业、竞技体育、卫生事业、生态环境保护、对民族地区支持补贴以及同其他国家的经济合作等。地方财政承担的任务由省、区、市及市、县两级政府共同来承担。省、区、市地方财政主要负责中小学和大学教育、警察、文体卫事业、社会救济、住宅与城市建设、提供公共产品与服务以及其他行政管理等事项。市、县一级财政主要负责所辖区域内的公共事务、公共基础设施建设和公共服务的维持。中央财政与地方财政的其他选项，主要还有直接涉及公共服务平等权利方面的义务教育、医疗保障和社会保障等。按国际分税制一般性做法，义务教育、包括医疗保障在内的社会保障由中央财政负主责，考虑到中国作为发展中国家的特殊国情，可交由省、区、市地方财政来承担，前提条件是须保证地方有足够财力来承担。税务管理在德国等西方国家是由州政府负主责，但考虑到统一税

制税率与机构管理的需要，亦可采取中央财政集权管理的模式。

(三)

第三个重要观点，是基于横向区域经济学原理和区域战略、规划与政策相一致的原则，推进邓小平“两个大局”战略大转换，实施横向区域财政横向均衡的制度。在中国特色社会主义市场经济体制下，生产资料公有制占有主体地位。这与一般市场经济国家相比，主要区别是政府不仅干预经济且更多参与经济，地方政府经济发展积极性的高低，直接影响经济增长甚至在某种程度上起着决定性作用。由于政府间财政均衡的制度背景不同，实施目标与方式方法也应有所区别。在西方成熟市场经济国家，财政均衡制度的前提是在生产资料私有制条件下，实行政府间财政均衡制度，旨在克服公平的市场竞争可能导致社会福利的分配不公；经济意义上的间接目的，在于通过社会公平分配维持市场竞争的秩序，从而维护企业与个体持续的自由竞争。特别是澳大利亚一类资源型经济国家，采取某种财政分配上的“大锅饭”体制原本就是无可非议的，即使存有异议也不影响自由竞争与发展。最明显的例子是德国完成全国统一大业，财政横向平衡制度起着重要诱导作用，统一后的巨大差距又使原西部老州对此表示异议。由于实行社会主义市场经济制度，企业与个体作为市场自由竞争的主体，地方政府积极性与否无关紧要，财政均衡不仅丝毫没有影响国家对市场竞争秩序的维护，对东、西德统一后的市场开放、实现市场公平竞争还有间接正效应。

在中国，地方经济作为特有的区域经济现象，民富国强时期，地方政府与地方经济都占有很重要的历史地位。尤其是实行中国特色社会主义市场经济的鼎盛时期，地方政府对经济发展还起着某种程度的决定性作用与影响，因此在什么时候确立什么战略，采取什么样的政策，都必须考虑到地方发展积极性和创造性。中国改革按照“三步走”目标和“两个大局”战略，改革开放发展的轨迹始终伴随着刺激与调动地方主创性。如前两步

实施内地顾全沿海第一个大局的战略，让一部分地区率先开放发展先富起来，采取东、中、西纵向非均衡区域规划与梯度推移的非均衡区域政策，到 2000 年用两个 10 年，如期实现了 GDP 翻两番的战略目标。如果离开地方政府对 GDP 和增值税最大化的持续追求，就谈不上改革开放和经济持续快速发展，前两步实现 GDP 翻两番就根本无从谈及。

在实现沿海第一个大局战略目标后，进入新世纪正是内地第二个大局战略转换的关键时期。基于横向区域经济学原理和区域战略、规划与政策的协同性，“两个大局”战略存在着前后相因、相辅相反的悖理，越是适应区域非均衡发展战略的区域规划与区域政策，就越不适应于横向区域经济协调均衡发展的要求。因此，邓小平提出第三步“用三十年到五十年再翻两番”。为什么这后一个翻两番要比前两番多出十年甚至三十年，且在他看来“这是我们的雄心壮志。目标不高，但做起来可不容易。”主要原因是前两番是在改革之初，短缺经济时期发展是硬道理，GDP 新增财富越多效益也越好。但在 20 世纪末“达到小康水平的时候”，中国已经走出温饱小康型地平线，此时 GDP 新增快些慢些不再像前两番那么重要，第三步的关键在于“反过来”实施先富后富到共同富裕“两个大局”战略大转换。这就亟需完善中国特色市场经济体制机制、统一全国市场和培育壮大内需市场购买力，使市场在资源配置中起决定性作用。事实上，世界经济大国无不是内需型大国，中国跻身现代化强国之林也概莫能外。特别是作为发展中的大国经济，不从改善和不断提升国民生活质量和素质即扩大消费内需等方面打主意，长时期依赖外贸出口来拉动发展，久而久之不仅资源环境有难以承受之重，且在全球经济一体化趋势下势必遭遇被围堵的窘境。由之，即使从构建统一规范有序的市场与促进发展壮大内需市场计，不能及时跳出“十年翻一番”惯性思维的掣肘，不能实施“两个大局”战略转换和完善市场经济体系，就无所谓改革的新突破与新发展。

中国素有合纵连横之说，合纵成为连横的基础和先导，连横才形成大

一统的历史强国。实践表明，基于中国特色横向区域经济学原理，地方参与区域经济发展竞争的主体地位与主导作用，竞争行为与企业 and 个体有着鲜明的互补互动关系等特点，唯有按照“两个大局”战略从区域规划与区域政策上“反过来”，由沿海第一个大局战略转变到内地第二个大局战略，在东、中、西纵向非均衡区域基础上合纵连横，分别构建以珠三角城市群横向连接长江中上游地区，包括粤、闽、桂、琼、湘、鄂、赣、渝、云、贵、川、藏12省、区、市的泛珠三角；以长三角城市群横向连接黄河中上游地区，包括沪、苏、浙、皖、豫、陕、甘、宁、青、新10省、区、市的泛长三角；以环渤海城市群横向连接黄河下游和华北、东北等地，包括京、津、冀、晋、蒙、辽、吉、黑、鲁9省、区、市的大环渤海的“三大块”横向区域财政横向均衡的共同体。这样，每个区域都有各自的出海口和起龙头作用的沿海城市群增长极与纵深的内陆经济带，要素优势与禀赋优势异质互补性极强，属典型的内聚性经济区。特别是改革开放以来，这“三大块”横向区域全社会固定资产投资基本相当，财政经济规模与城乡居民人均收入的平均水平基本均衡，资源禀赋与经济要素等发展条件也不相上下，甚至连禁止发展区的地级单元个数和生态环保的责任也大体一致，的确是十分难得的一组趋同俱乐部区域“均衡三角”，也是中国特有的天然均衡性区域资源的新发现。

(四)

第四个重要观点，主张与国际市场经济分税制接轨，结合中国国情实施按常住人口“标准人”公式化分配的人均公共服务均等化。国务院前总理朱镕基在肯定分税制时指出，在地方财政支出上“分税制有缺点”。因而完善分税制改革，关键在于完善中央财政对地方财政的转移支付体制。目前的转移支付大体上包括税收返还、一般性转移支付和专项转移支付三个大项。税收返还还是指原财政承包与递增率基数上的分成返还；一般性转

移支付占到整个中央对地方转移支付资金的 40% 左右，是按各个省份财政供养人数，根据西部、中部省份不同的人均财力标准（西部一般高出中部 70% 左右）实行填平补齐；另有约占转移支付 45% 的资金被分作五花八门的 200 多个专项，按各种标准通过各种渠道转移支付到各地。概言之，这种特有的所谓智能型的财政再分配方式，与国际标准的分税制一个财政分配渠道、一种人均标准相比，最大区别就是多头多渠道多达二三百个标准，结果把规范化、标准化的公共财政搞成部门化、差异化、碎片化。为什么全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系，始终未能建立并得以完善，根本原因就在于此。因为是按财政供养人员而不是与国际分税制接轨按常住人口计算地方财力分配，于是造成地方接纳人口却不能增加相应的财力，也就产生了中国独特的不同于国际家庭户主导的“候鸟型农民工”模式，相应带来人的城镇化严重滞后问题。因此，完善分税制改革，第一位的是要改革按财政供养人员均衡地方财力的做法。仅以财政供养人员来计算地方财力均衡，将绝大部分创造税源财富的非财政供养人员排除在外，无论从哪方面说都是讲不通的。既然搞市场经济，就必须与国际市场经济分税制接轨，做到按常住人口“标准人”一个标准实行公式化、规范化再分配。

中国特色社会主义与西方一般市场经济的不同，是在所有制主体的差异而不在于方法体制。因而深化改革不宜偏向去所有制的削足适履，而应着力于在方法体制上与西方市场经济接轨。例如，国有企业作为公有制经济主体地位的象征和社会主义的命根子，为适应市场经济体制公平竞争的要求，解决与私营企业治理结构不同和管理方法上的差异问题，主要区别只是董事会与董事长的身份与作用的不同，不能像私营企业那样可以掌管企业。正确的解决办法就是，按照党的十八届三中全会《决定》提出的改革措施，对国有企业从管资产为主向管资本为主转变，发展混合所有制经济，允许混合所有制企业实行员工持股制，由员工股东推选董事会，再由

董事会与董事长选聘职业经理经营管理企业。这样，把国有资产保值增值与企业员工利益捆绑在一起，让工人阶级主人翁地位在拥有普通股份上具体化，合理利用社会主义特有的政治资源优势，即使是国有企业也同样能与私有企业具备人格化的利益驱动，从而在方法体制上取得市场经济公平竞争的兼容性和一致性。

如果不从改进所有制管理上想对策，相反把中国特色社会主义市场经济视为与一般性市场经济体制的不同，在完善分税制改革的关键问题上，就会无视全球性财政分权改革的总趋势和政府间人均财力均衡的本质属性，也就不会有统一规范的全国市场和公平竞争的市场经济秩序。事实上，西方国家完善成熟的市场经济的分税制，本质特征是按常住人口实行地方政府间人均财力的横向均衡，目的是“使每一个处于平等地位的人都得到平等的财政对待”（Buchanan，1950）。最早产生于1886年的高森分配公式为英联邦所采用，当时对重要联邦体就已实行人均财力均衡。20世纪80年代兴起的全球性财政分权改革，全世界500万人口以上的75个国家，有62个建立起人均公共服务均等化的分税制。如澳大利亚和加拿大等，按常住人口对州政府间财力百分之百地实现均衡；德国虽然增设了一种人口密度权重指数，但州人均财力最高的也只能高出35%。中国历史上强秦帝国的形成，一个重要贡献就是统一度量衡。概言之，多标准即无标准，就无市场竞争与公平正义可言。在财政再分配和中央财政转移支付的关键问题上，没有一个人均财力均衡的标准，就谈不上市场经济公平竞争和统一市场。

怎样结合国情与国际接轨实施人均公共服务均等化？需解决具体操作上的一个现实难题是，据第六次人口普查资料，在全国统计常住人口和户籍人口基本一致的情况下，各省、区、市的常住人口和户籍人口却很不一致，与国际分税制意义上的标准性常住人口存在很大差异。如广东的常住人口为1.04亿人而户籍人口只有8502万人，河南的户籍人口为1.04亿，

常住人口却只有 9403 万人。究其原因，主要是承包式分税制的过渡体制延续的时间过长，造成“劳动承接、户籍拒绝”新的区域性城乡二元结构问题。河南等内地省份的劳动力流向外地，而把大量抚养人口留在了户籍地，表明其劳动力净输出与劳动财富的外溢；广东等沿海省市接纳外来劳动者在获得劳动财富时，也或多或少提供了某些公共服务或是公共服务的外溢。因此，实现与国际市场经济分税制接轨的中国，统计常住人口的人均公共服务均等化，需要先从统计常住人口中剔出这种劳动财富外溢或公共服务外溢等非真实因素，探求出符合国际分税制常住人口规格的“标准人”计算尺度。

对此，本书研究成果的实用价值和重要贡献，就是借鉴德国财政平衡制度的理论设计与参数，对我国统计常住人口中的劳动财富外溢或公共服务外溢实现成功剥离，从而探求出了与国际分税制接轨的“标准人”再分配的计算公式。即“标准人”系数 $P = Mm/M \times 15\% + Nn/N \times 15\% + Ll/L \times 70\%$ （限标准人系数 ≥ 1 ）；其中， M 、 N 、 L 分别为按当年全国或某区域统计常住人口数计算的人均 GDP、人均财政收入和人均财政支出，而 Mm 、 Nn 、 Ll 则表示按当年本省统计常住人口数计算的人均 GDP、人均财政收入、人均财政支出；凡计算出的“标准人”系数低于“1”则需把它提高到“1”的均衡值，以统计常住人口乘以“标准人”系数，即为国际分税制一般意义上的标准性常住人口。剔出统计常住人口中的劳动财富外溢或公共服务外溢等，计算出各省区市的“标准人”，取得东部要素优势和中西部资源优势互补、财政贡献与生态贡献互为，谁也离不开谁、谁也不沾谁，因而谁都乐意接受的互利多赢的再分配方案，即实行按统计常住人口“标准人”公式化规范化分配，那么地方政府间可支配的人均财力就能达到相对均衡的基本标准。

德国财政平衡制度基于联邦基本法保证社会成员基本权利、享有基本生活水准的要求，分配模型建立在假定各州人均消费水平基本相当的理论

基点上；本书“标准人”分配公式的设计，则依照中国特色市场经济以人为本、以均为基的人均基本公共服务均等化原则，假定全国各省区市人的能力及努力程度的平均水平基本相当，地方政府间公共服务的人均水平基本相同。该公式的计算借鉴德国财政分配具收入平衡性质的增值税预平衡占30%、具支出平衡性质的州级财力横向平衡与联邦补充补助占70%的比重为参数，以我国具收入权重性质的人均GDP与人均财政收入各占15%、具财力需求支出权重性质的财政支出占70%的比重，借助中国统计年鉴2000—2013年的面板数据反推之所得。这种再分配无论是在全国统筹还是按“三大块”横向趋同俱乐部区域均衡，都是基于国际分税制一般常住人口“标准人”的量身定制。两者的区别主要在于前者无须划分“三大块”预算区，更易于体制改革的衔接与平稳过渡；后者划分为泛珠三角、泛长三角和大环渤海“三大块”预算区，旨在强化地方横向区域经济发展的公平竞争性。具体操作可先以全国统筹再分配模式过渡，再视成效实行更具竞争性的横向区域财政横向均衡的制度。

由于“标准人”分配公式的计算，借鉴了德国财政平衡以财力需求占70%和预分配占30%的参数，这在客观上又考虑了各省、区、市原有财力的支出基础，兼顾到了GDP和地方财政收入增长的效率激励，应是兼顾国民收入最大化与最优分配即“效率与公平优化组合”（刘国光，2005），十分有利于完善分税制改革的平稳过渡。改按“标准人”公式化分配的完善的分税制，主要变动只需将中央财政的专项转移支付并入一般性转移支付，相应转入“标准人”计算各省、区、市财政支出的基数，即实行中央和地方专项转移支付项目资金双向整合，作为中央财政对地方财力均衡的补充补助资金即可。这样堵住有违市场公平竞争的非规范化的旁门左道，用统计常住人口“标准人”一个口径均衡区域政府间的财力，即可与国际市场经济接轨，实现人均公共服务均等化更为完善的分税制，促成全国市场统一和中国特色市场经济体制机制的最终完善。

(五)

第五个重要观点，主张建立“均衡三角”经济民主制衡机制，认为这种事前纠错机制优于西方两党制衡的事后纠错机制。本书认为，基于“维克塞尔—林达尔机制”的原理，人们拥有平等的政治权力，则意味着竞争的起点公平；面对统一的投票规则，这就保证了规则公平；加上在信息完全的假定下，结果就自然而然的是公平的了。显然，根据地方横向区域经济发展的原理和区域战略、规划与政策相一致的原则，依照“两个大局”战略部署，实施沿海率先开放大局到内地共同发展富裕大局的战略性大转换，由于横向区域“均衡三角”竞争的起点公平，构建在泛珠三角、泛长三角和大环渤海一组趋同俱乐部区域之上，结果公平又体现在统计常住人口“标准人”公式化分配的人均公共服务均等化之中，客观存在的真实肯定要比假定设想可靠得多。然而，保证区域“均衡三角”竞争规则与过程的公平，的确还离不开全国人大“统一的投票规则”。

对此，本书研究的另一重要成果，就是完善“均衡三角”趋同俱乐部区域的适宜制度，亦即“一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”（North, 1981）。即对泛珠三角、泛长三角和大环渤海切实做到在行政性资源配置上“取予等同”。本书主张借鉴德国财政横向平衡制度由联邦财政部长牵头，联邦经济和劳动部长、州财政部长、市镇与市镇联合会的代表参与，共同组成联邦财政计划委员会的做法，在国务院统一领导下，由国家发展改革委和财政部牵头，央行和国土资源部作为重要部门参与咨询，并吸收“均衡三角”各区域的省、区、市代表参与，组建相当权威的国家总体财政预算和发展规划+泛珠三角、泛长三角和大环渤海三大区域财政预算和发展规划，即“1+3”预算规划办。为确保适宜制度安排和区域竞争规则与过程的公平，认为对“1+3”预算规划制订与实施的过程，需作

为一项重要经济民主议题或制度，落实在全国人大审议的民主决策过程中，采取投票决定对“1+3”方案予以通过或否决的最终审定。审议一旦出现否决则需对预算规划做出再修订，充分采纳反对方的合理意见，并授权人大常委会代为审议，同样采取票决制方式赞成或否决，一读、再读直至最终审议通过形成决议，以充分体现人民当家做主的价值理念，确保预算规划制订与实施的科学性、民主性与权威性，最大程度落实公平、公正、效率与理性的原则。

实施“两个大局”战略转换形成的横向区域“均衡三角”，既是新常态下完善分税制体制的现实需要，又是完善经济民主制衡机制的必然要求。在中国特色社会主义市场经济条件下，区域“均衡三角”经济民主制衡机制的形成，主观上是为了确保完善分税制条件下，泛珠三角、泛长三角和大环渤海横向区域公平有序地竞争。依据马克思主义一切问题都是经济问题的观点，民主宪政的本质内容与核心思想当为经济民主。西方流行的政治制衡，七拐八弯最终还是要落实到经济制衡上，还是为了解决政府失误与公权私用问题。不管怎样，这种民主都是秋后算账的一种事后纠错机制。横向区域“均衡三角”经济民主制衡机制的形成，泛珠三角、泛长三角和大环渤海出于本身经济权益的争取与维护，区域机会均等、分配均衡和公平正义的内在要求，所形成的经济民主制衡的一种倒逼机制，直奔经济社会资源环境与区域发展效率与公平的主题，较之政治制衡应是一种事前纠错机制，能够更好地实现民主政治与决策高效率，是实现国家层面民主同基层民主制度的一种有机结合。

区域“均衡三角”这种经济民主制衡机制的形成，为确保“均衡三角”竞争过程公平和行政性资源配置的取予同等，在如何制订和落实好“1+3”财政预算与发展规划问题上，就极具智慧与专业的挑战性。如果不能广纳博采、选贤任能和集中智慧，不可能做出兼具效率与公平的智慧型成长方案来，不具实际指导意义或对区域“均衡三角”不具比较效益的

规划，都将遭到责难甚至不能通过审议。这就势必造就一种人才脱颖而出、创新与智慧迸发涌流的民主时代。同理，人大、政协不具参政议政代表能力者，意味着被代表方区域利益的受损等，这又能起到激发政治体制改革、健全人民民主，特别是经济民主的奠基作用。对“1+3”预算规划的实施过程，区域“均衡三角”经济制衡是全方位全程的监管机制。掌握着国土资源、资金调配权和项目审批等发展权、财政支配权的重权部门，都将被置于区域“均衡三角”多方监督之下。由于横向区域财政横向均衡的“标准人”公式化再分配，地方可用财力来之于人，需用之于以人为本，同样会起着全面规范行政行为与社会清流的作用。

概言之，按照改革顶层设计“反过来”实施“两个大局”战略的大转换，构建沿海服从内地共同富裕大局的区域协调互动的发展机制。经济发展将主要由地方、企业与个体三大竞争主体来担当，国家勤政于调控，便于领导人把主要精力集中到国家安稳、外交诸大事上；党领导驾驭全局，超脱于外，渗透其中，势必形成民主集中和谐统一的中国特色社会主义经济民主制度。特别是这种与国际市场经济接轨的分税制改革，只是政府宏观经济管理，适应横向区域市场公平竞争和促进全国市场统一的必要调整，改革的成本与涉及面极小，却能起到完善经济民主机制、实现效率与公平的兼顾和统一的“四两拨千斤”的效用，应是十分必要和完全可行的。

(六)

中国改革开放 30 多年，可谓三十而立正大步迈向不惑之年。改革开放取得了经济建设巨大的历史性成就，也创造了横向区域经济地方主导发展的宝贵经验。2008 年我与中央政研室、中财办的同志一起，总结全国十八个典型地区经济发展的重要经验。这些典型经验在本书中被作为浓缩的精华，概括为地方经济发展铭刻在心的五个聚宝盆。