

原崇信 著

区域财政 研究



经济科学出版社

区域财政研究

原崇信 著

经济科学出版社
2001 年 1 月

图书在版编目(CIP)数据

区域财政研究/原崇信著. —北京: 经济科学出版社,
2000. 12

ISBN 7-5058-2383-3

I. 区… II. 原… III. 地方财政-财政政策-研究-
中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 59522 号

责任编辑:高进水

版式设计:袁 雷

技术编辑:袁 雷

区域财政研究

原崇信 著

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp @ public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区万泉河路 66 号 邮编:100086

出版部电话:62630591 发行部电话:62568485

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京新丰印刷厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

880×1230 毫米 32 开 14.25 印张 332000 字

2001 年 1 月第一版 2001 年 1 月第一次印刷

印数:0001-4000 册

ISBN 7-5058-2383-3/F·1775 定价:28.00 元

(图书出现印装问题 本社负责调换)

中国是一个大国,匹夫有责的报
国心永远是不衰的话题。

——题记

序

萧灼基

我国财政体系是由中央和地方两级财政构成的。地方财政在国家财政中占有重要地位,对地方经济发展具有重要意义,但长期以来对其研究不够。现在呈献给读者的《区域财政研究》,是一部全面研究区域财政问题的专著。作者原崇信同志长期从事区域财政实务,对区域财政情况有着深入的了解,积累了丰富的资料。本书是作者实践经验的总结,也是作者理论研究的成果。

本书的主要特点和优点是:

第一,对区域财政的基本属性、区域财政的收入、支出、决策、管理等一系列重要问题作了系统全面的论述,建立了一个研究区域财政的理论框架,为进一步研究区域财政提供重要条件。

第二,充分论述了区域财政与区域经济的关系。财政是为经济服务的,区域财政是为区域经济服务的。区域财政通过税收、利润分配、事业收入、债务等形式参与社会产品的分配,同时又是区域政府进行宏观调控的重要手段。本书详尽而具体地论述了区域财政在调节区域范围内总供给与总需求的关系、调节投资方向和引导消费需求等方面的作用,加深了人们对区域财政功能的认识。

第三,深入研究了财政收入与财政支出的形成和内容,对财政收入和财政支出的制约因素作了精辟的分析。作者指出,区域的财政收入和财政支出,都受到区域经济结构、资源状况、宏观经济政策等因素的制约。作者认为区域财政收入目标是一种发展优势收入的目标,由于区域财政收入目标受到诸多因素的制约,因此不能强

求“宏伟”，不能好大喜功，不能追求高速发展，而应从区域的实际情况出发。在财政支出方面，作者强调要在量入为出的原则下，正确安排各种比例关系，实现结构的最优组合。这些观点十分正确，有助于政府正确安排财政收支，提高经济素质。

第四，详尽阐明了区域财政决策与财政管理中许多具体方法、措施、程序和步骤，并深刻地探讨了辩证思维方法在区域财政决策中的应用，指出由于现代社会的实践活动面临着错综复杂的因素和关系，经历着迅速的变化，这些复杂的因素关系及变化从不同方向制约、影响着人们的实践活动，大大增加了实践活动发展的偶然性、随机性，因而决策思维需要从大量的偶然性中找到必然性，从不确定性中找到确定性，从而指导实践活动的正确进行。辩证思维要求人们从对立统一中，从事物的动态变化中去认识世界，反对绝对化、片面化与直线化。这些论述具有普遍适用性。

第五，本书在方法上也颇有特色。全书观点明确，层次分明，通俗易懂，理论与实务结合，无论对财经实务工作者、经济理论研究者或一般读者，都有所启示，有所帮助。

2000年11月30日

于北京大学

前 言

研究新情况、解决新问题始终是时代发展的主题。

早在 19 世纪,一些富裕国家存在的明显贫富差距问题已经引起许多学者的关注。20 世纪 20 年代以来,国家间、地区间经济发展的不平衡性进一步加剧,实践不断向人们提出了从经济角度整体研究区域经济发展问题的新要求,经过长达半个世纪的不懈努力,区域经济学初步建立起自己的理论体系与研究方法,区域经济学成为从经济学与生产布局学中脱胎出来的一门新兴学科。

在我国经济体制改革以前,区域经济发展的不平衡虽然在实践中得到一定程度的矫正,但区域问题并没有被上升到理论、政策和科学的高度,“区域”、“区域问题”、“区域经济发展”等概念在人们的脑海中尚未形成。长期以来,我国的经济管理注重计划管理,而计划管理又侧重于全国部门比例关系的安排,重部门均衡协调,轻区域差异分析。经济体制改革以后,多年来形成的由中央实行集中控制的僵硬经济体制弊病甚多,它使各层次区域的积极性和优势难以发挥,窒息了全社会的经济活力。改革就是要由集中控制变为国家、地方、企业和劳动者多层次的分级控制,在中央、地方适度分权的基础上,增强国民经济的活力,实现区域经济和全国国民经济稳定协调的发展。

财政的分级、分权是中央与地方分级、分权的关键。按照事权、财权统一的原则,我国财政体系的主体由中央财政和地方财政构成;地方财政又由省(直辖市、自治区)财政、市(自治州)财政、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,其职能和作用既有统一性,又有特殊性,在分税、分级的财政体制下,区域财政更具区域特色,它和地方政府的意志、行为、区域经济结构、规模等有着紧密的

联系。区域财政如何能更好地为区域政府服务、为区域经济服务、为区域的可持续发展服务是进行区域财政问题研究的出发点。

服务区域政府、服务区域经济、服务区域可持续发展,必然要对区域财政的职能和作用进行重新界定,必然要建立科学的决策系统、行之有效的管理系统、规范有序的运行系统和政策调节系统。科学的决策系统是财政规范有序运行的前提,任何机制都离不开人的操作,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进行预算评估分析后,从中选出最优方案的过程;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规章制度,有效组织财政收支、合理调剂资金,实现财政职能的重要手段。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;区域财政政策是根据区域政治、经济和社会的不同情况制定的政府资金分配政策,是服务于区域经济政策,指导区域财政分配活动和处理各种分配关系的基本准则,是政府干预经济,实现宏观经济目标的工具。

本书是对市场经济体制下区域财政运行和管理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。如果能对区域财政研究和区域财政实践有所裨益,对读者有所启发,将甚感欣慰。

目 录

第 1 章 区域经济	(1)
1.1 区域经济的特殊性	(3)
1.2 区域经济的运行机制	(7)
1.3 市场经济体制下的区域经济调控手段	(19)
第 2 章 区域财政	(23)
2.1 区域政府职能	(25)
2.2 区域财政的基本属性	(37)
2.3 区域财政与区域经济发展	(44)
第 3 章 区域财政收入	(53)
3.1 区域财政收入的形成	(55)
3.2 区域财政收入的制约因素	(64)
3.3 区域财政收入目标	(73)
第 4 章 区域财政支出	(83)
4.1 区域财政支出的形成	(85)
4.2 区域财政支出的制约机制	(95)
4.3 区域财政支出目标	(106)
第 5 章 区域财政决策	(113)
5.1 区域财政决策程序	(115)
5.2 区域财政决策中的预测分析	(145)
5.3 区域财政决策的理性思维	(157)
第 6 章 区域财政管理	(169)
6.1 管理的内涵	(171)
6.2 区域财政管理均衡论	(176)
6.3 区域财政管理的要素分析	(197)
6.4 区域财政收入管理	(219)

6.5 区域财政支出管理	(245)
6.6 区域基本建设投资管理	(273)
第7章 区域财政政策	(289)
7.1 区域财政政策规定性	(291)
7.2 区域财政政策的制定	(306)
7.3 区域财政政策的执行	(320)
第8章 区域财政宏观调控	(337)
8.1 宏观调控的分层化	(339)
8.2 区域财政调控体系的基本内容	(344)
8.3 区域财政调控体系的个态分析——税收调节系统	(347)
8.4 区域财政调控体系的个态分析——预算调节系统	(351)
8.5 区域财政调控体系的个态分析——财政 信用调节系统	(360)
8.6 区域财政调控体系的个态分析——财政 补贴调节系统	(371)
第9章 区域财政与区域经济增长方式	(385)
9.1 区域经济增长方式转变的内涵	(388)
9.2 影响区域经济增长的要素分析	(390)
9.3 区域转变经济增长方式的对策选择	(394)
第10章 区域经济结构战略性调整与财政对策	(401)
10.1 调整经济结构的必要性	(403)
10.2 三大区域经济结构战略性调整思路	(408)
10.3 山西省经济结构调整与财政对策	(421)
第11章 区域财政与区域可持续发展战略	(431)
11.1 可持续发展是人类的惟一选择	(433)
11.2 走可持续发展道路的对策选择	(437)
11.3 山西省可持续发展战略	(440)
后记	(446)

第 1 章

区 域 经 济

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亟待解决的问题,区域财政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

一、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:

1.二元论。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;而且经过五十年的发展,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。

2. 梯度论。80年代初期根据各地区发展的水平、状况、所处地理位置以及资源分布等特点,梯度论将全国划分为东部沿海、中部内陆与西部边远三大地带。东部沿海地带包括海南、广西、广东、福建、浙江、江苏、上海、山东、天津、北京、河北、辽宁12个省(直辖市、自治区);西部边远地带包括新疆、西藏、青海、甘肃、宁夏、内蒙古、云南、四川、贵州9省(自治区);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。该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、西部经济的差距。就目前来看,中西部基础设施和工业的发展基础远远落后于东部地区。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。近几年来,内地(中西部地区)“享受沿海城市开放政策”,说明了一个道理: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。

3. 大区论。就是把全国划分为六大经济协作区。1958年,中央将全国划分为东北、华北、华南、华东、华中、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。

4.行政区划论。以行政区划为依据,把全国划分为31个省市自治区(不包括台湾、香港、澳门)。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、最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其他任何一个主体的研究都要薄弱得多。

我们即以行政区划论为依据讨论区域经济发展及区域财政行为问题。

二、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:

1. 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。

2. 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异和排他性,而且区域利益成为区域经济发展的首要目标。充分发挥区域优势,协调区域内经济关系、部门结构、资

源配置自然而然就成为区域经济主体的自觉行为,同时也产生了对宏观及区域外经济干预的排斥性。

3. 随着我国改革开放以及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,区域之间的竞争越激烈。区域优势将更为明显地显示出来。

三、区域经济的地位

在整个国民经济发展中,我们曾经把区域经济划分为“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。

1. 区域经济是宏观经济与微观经济运行的导体与结合点。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,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。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。

2. 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。

3. 区域经济之间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以致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

一、区域经济运行的目标

区域经济运行的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,所以只能通过全面发展区域经济实现这种利益取向——无论促进区域经济发展的因素是来自外部还是内部。

过去,我们忽视了一点:区域差异性,把区域个性放在了次要位置,只强调全国一盘棋而不注意充分发挥棋盘上每一枚棋子的不同作用,要么孤军作战,如大炼钢铁,以钢为纲;要么一片混战,全民经商,产业趋同发展,很少发挥区域优势。