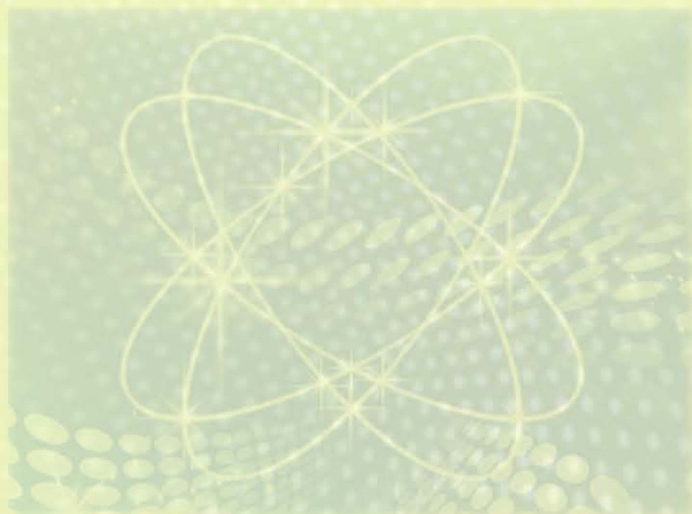


地方公共财政支持 辽宁沿海经济带 暨锦州湾开发战略问题研究

主编 郝向宏 王甲午 程晓明



经济日报出版社

地方公共财政支持 辽宁沿海经济带 暨锦州湾开发战略问题研究

主编 郝向宏 王甲午 程晓明

經濟日報出版社

积极探索研究地方公共财政及区域
经济开发理论，大力支持辽宁沿海经济带
经济社会全面发展。

贾康

2012.9

贾康，著名财经专家，现任财政部财政科学研究所
所长、研究员、博士研究生导师，中国财政学会副会长
兼秘书长

《地方公共财政支持辽宁沿海经济带 暨锦州湾开发战略问题研究》编辑委员会

学 术 顾 问: 王振宇

编 委 会 主 任: 杨翠杰

编委会副主任: (按姓氏笔画为序)

马占林	马成刚	王旭明	王秀锦	冯晓华	任国清	刘旭东	刘凌滨
刘振华	江 瑛	宋金国	张兵男	李文华	李国涛	李雅亮	杨晓方
连家明	陈铁英	陈福友	周炜皎	赵 路	温素春	韩 宁	

编辑委员会成员: (按姓氏笔画为序)

于 涛	于世明	马树辉	王丽艳	王金刚	王善任	王曙月	冯玉明
冯达意	卢 伟	甘洪坤	由 平	边慧杰	任 旭	刘国臣	刘靖环
孙久堂	闫依群	张 力	张 丽	张 挺	张 强	张丽芬	张春明
张栋良	李 岩	李 斌	李 微	李子元	李吉安	李更新	杨文奕
杨治宇	谷 宾	陆英杰	陈本占	周 旭	周 明	岳喜林	苑鹏阔
郑云峰	郑永明	金 晨	金玉杰	侯婉茹	姚鼎元	姜 新	娄玉山
施艳茹	段荣慧	羿占君	赵 欣	赵玉玲	徐守文	耿素华	郭 文
郭 奎	郭作桥	郭志成	高文章	崔红星	曹 楠	梁国栋	富 瑶
彭荣满	焦占明	蔡继业	裴智杰	檀成仕	魏彦文	魏铁军	

主 编: 郝向宏 王甲午 陈佳琪

副主编: 李吉鹏 石跃忠 佟东杰 宋志强

编 辑: (按姓氏笔画为序)

于国君	王东伟	王志伟	王志刚	王金刚	王玲玲	王贵银	王淑宁
冯 卓	史宝义	刘士军	刘洪涛	孙久堂	孙玉庚	孙淑君	纪茂利
何 丽	何永华	吴 敏	宋 壮	宋铁兵	张 丰	张 宏	张国盛
张 季	张 岩	张万安	张丽立	张志强	张咏梅	李 伟	李秀敏
杨富礼	陆成林	陈 颖	周 旭	孟宪民	唐天一	徐万昌	秦春江
郭绍新	陶桂丽	寇明风	盖世茹	谭 英	戴 璐	檀成仕	

序 言

(一)

就近代经济发展史而言，无论是美国的大西洋经济带、沿太平洋经济带，还是日本的太平洋沿岸工业带、韩国的仁川沿海经济带，或是中国改革开放后先后形成的珠三角和长三角经济带等，世界主要国家（或地区）经济的发展史实无不证明，沿海经济带是经济增长中最具潜力、最具发展空间的区域，是引领这些国家（或地区）经济乃至世界经济发展的“火车头”。

辽宁曾是中国东北老工业基地的重要组成省份之一，改革开放后，一度经济发展滞后。而今，随国家振兴东北老工业基地战略的实施，辽宁沿海地区——这一中国沿海目前尚未得到整体开发的区域，将以辽宁沿海经济带的崭新面貌实现华丽转身，成为中国沿海经济带上的北方明珠，并定能产生“极化集聚、轴向扩散、板块崛起”之功效，助推辽宁“五点一线”沿海开发开放战略的落实，进而带动整个东北老工业基地的振兴。

振兴辽宁，振兴东北，不分东、西、南、北、中，这既是国人的期待，也是社会科学理论研究者的责任与使命。以锦州市财政科研所郝向宏先生为课题负责人的研究团队所做的“地方公共财政支持辽宁沿海经济带暨锦州湾开发战略问题研究”，就是一项值得为之叫好的研究项目。

该研究多学科结合，以区域经济学、城市经济学、空间经济学、区域规划学、公共财政学等学科理论为依托，坚持科学的可持续发展的理念和理论与实际相结合的原则，从辽宁乃至全国的视野，对辽宁沿海经济带特别是锦州湾开发建设的实践进行了系统的总结和研究，并结合实例就如何构建地方公共财政框架，支持并促进该地区城乡统筹发展，进行了全方位的有益探讨。

该研究本着实事求是、科学研究的精神，较系统地分析了制约辽宁沿海经济带及辽西锦州湾沿海经济区崛起的不利因素，特别指出了财政方面的问题和不足。继而提出了有针对性的地方财政支持辽宁沿海经济带及辽西锦州湾开发建设的对策和措施。

该研究掌握的资料丰富，既有国内外沿海经济带发展历程的回顾，也有辽宁省“五点一线”沿海开发战略总体设想的系统介绍；并以此为发展框架，全面阐述了辽宁沿海经济带的发展条件，展示了锦州湾有关推进沿海经济带建设的有关优惠政策。

该研究成果无论对理论工作者、政府决策者、企业家及其他关心中国东北老工业基地振兴的各界人士均有很高的参考价值。

值此研究成果出版之际，受课题组成员辽宁省农业经济职业学院教授、复旦大学国内访问学者王甲午先生之邀，欣然拜读并为序。

复旦大学经济学院著名教授 博士生导师

焦必方

2012年7月28日

序 言

(二)

锦州湾是“五点一线”中最西部的一个重要结点，沿海是锦州最大的发展优势，也是锦州最大的潜力所在。锦州要实施沿海突破战略，建设辽宁沿海第二大城市，就要把沿海开发开放作为振兴发展的战略突破点与战略支撑点，就要在辽西城市群中实现率先突破，以沿海开发开放为龙头，辐射带动全市发展，实现沿海与腹地板块、经济建设与社会建设、经济社会发展与人口资源环境协调发展，整体推进。

锦州及锦州湾的发展都离不开公共财政。近年来，地方公共财政在国民经济和社会发展中越来越发挥着举足轻重的作用。

锦州市地方公共财政作为财政体系中的基础环节，不仅为锦州地方经济和社会发展做出了重要贡献，而且也为国家财政经济的稳定和发展壮大起到了一定的支持作用。

本书对区域经济学、城市经济学、空间经济学、地方公共财政学等有关理论及国家、辽宁省、辽宁沿海经济带六市出台的支持沿海经济带开发建设的各项优惠政策进行了概括地阐释和研究，从区域经济梯度推移发展模式、增长极模式、点轴开发模式和网络开发模式等理论的研究出发，通过对辽宁沿海经济带暨锦州湾开发开放的背景研究，分析了开发建设的战略意义，总结了开发建设取得的成绩。重点介绍了锦州湾两市各县（市）区的概况、开发建设的比较优势、各产业园区发展的现状、各区域的优势产业、重点企业和重点招商引资项目等情况；比较系统地分析了制约辽宁沿海经济带及辽西锦州湾沿海经济区崛起的不利因素，特别是财政方面的问题和不足；提出了地方财政支持辽宁沿海经济带及辽西锦州湾开发建设的对策和措施。

“十一五”期间，锦州市以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，千方百计抓收入，精打细算保支出，财政各项工作都取得了可喜成就。全市财政总收入累计完成493.5亿元，年均递增29.2%，其中一般预算收入累计完成243.4亿元，年均递增29.3%。市本级一般预算收入累

计完成 60 亿元，年均递增 16.4%。“全市财政支出累计完成 529.1 亿元，年均递增 30.7 亿元，其中一般预算支出累计完成 444.9 亿元，年均递增 26.5%。

本书的研究不但在区域经济、城市经济和地方公共财政等相关领域的研究方面具有一定的理论深度，而且坚持了科学发展观，坚持了理论与实际相结合的原则，坚持了区域统筹的原则，对于推动辽宁沿海经济，以至于全国沿海经济、东北老工业基地、东北亚地区经济的发展，都具有一定的借鉴意义。希望本书将会对于地方公共财政支持我国沿海经济带城市的开发和建设起到抛砖引玉的作用。

目前，锦州市正在实施沿海突破战略，建设辽宁沿海第二大城市。锦州湾正站在历史机遇的路口，锦州正站在历史机遇的路口。展望明天，我们可以相信，在辽宁老工业基地振兴和沿海大开放的双重机遇面前，锦州一定会迎来大开放、快发展的春天。

在锦州市委、市政府的正确领导下，随着对地方公共财政理论与实践研究的更加深入，随着财政体制的不断改革和创新，财政职能的不断完善，财政支出结构的不断优化，地方公共财政将会在锦州市转变经济发展方式，开展经济建设、城乡统筹、社保就业、医疗卫生、社会和谐等更多的领域、更大的范围内发挥更加巨大的作用。

精诚所至，金石为开。可以预见，伴随着 2013 年锦州海上世博会举办日期的临近，锦州湾的天空将更加蔚蓝，锦州湾的海域将更加风和日丽，锦州湾的热土将更加沸腾，锦州湾的百姓将更加安居乐业、笑逐颜开。一个开放、文明、和谐、进步，绚丽多彩、魅力无限的锦绣之州必将展现在世人面前。

中共锦州市委常委、宣传部长、沿海经济区工委书记、

锦州世博会筹备建设指挥部总指挥 王广明

2012 年 11 月 18 日

前 言

开发沿海经济带是许多经济发达国家和地区的成功经验。目前,全球约四分之三的大城市、70%的工业资本、70%的人口都集中在距海岸100公里左右的沿海地带。沿海经济带已成为世界经济增长中最具潜力、最具发展空间的领域,是牵引经济发展的“火车头”。

随着国家振兴东北老工业基地战略的实施和辽宁“五点一线”沿海开发开放思路的深入落实,辽宁沿海经济带的振兴与发展已上升为国家战略,得到了党中央和国务院的高度重视和大力支持。

辽宁沿海经济带是东北老工业基地振兴、环渤海开发的重要地区,同时也是我国面向东北亚开放合作的重要区域。开发建设辽宁沿海经济带,是建设国家新型产业基地的重要载体,是建设沿海经济强省的突破口,也是实现辽宁老工业基地振兴的必然要求,是扩大辽宁乃至东北地区对外开放的重要举措,是促进环渤海区域经济实现新飞跃的迫切需要。辽宁沿海经济带的开发和建设,有利于实现国家沿海开放战略的重心北移,促进全国区域协调发展和推动形成互利共赢的开放格局,不仅对辽宁的长远发展具有示范带动作用,而且对于东北老工业基地振兴、统筹区域发展、实施全国总体发展战略部署、促进东北亚地区的经济合作都具有重要的战略意义。

锦州湾作为辽宁“五点一线”沿海经济带最西部的重要一端,原有的经济基础比较薄弱,发展速度较慢,它的迅速崛起具有关键性作用,也直接关系到东北老工业基地的振兴和环渤海经济圈的均衡发展。

本课题在原辽宁省财政科研课题《财政支持“五点一线”开发战略问题研究》及锦州市重点科技计划项目《财政支持“五点一线”辽宁沿海经济带暨锦州湾开发战略问题研究》深入调研的基础上,结合对区域经济、城市经济、空间经济、公共财政理论、地方公共财政理论及中国地方公共财政与区域、城市之间的关系、国家辽宁沿海经济带开发战略等多方面的不断探讨和研究,以全方位的视角,对辽宁沿海各区域,特别是对锦州湾区域内的锦州市、葫芦岛市各县(市)区的开发开放进展情况进行了系统的研究、分析和展示,全面介绍了国家、辽宁省特别是锦州湾各区域关于开发建设辽宁沿海经济带的各项优惠政策,分析了辽宁沿海经济带暨锦州湾开发建设过程中存在的主要问题,分析了地方公共财政建设中存在的问题及原因,提出了关于支持辽宁沿海经济带发展的具体财税政策建议。特别值得一提的是,本课题还以锦州湾为例,重点总结了“十一五”期间财政支持锦州湾开发的做法与成效。提出了加强财政管理与财政改革以及财政支持加快锦州湾开发的对策及建议。

本课题的研究,坚持了全面的、科学的、可持续发展的理念,坚持了理论与实际相结合的原则,从区域经济、城市经济、空间经济、区域规划、公共财政、地方公共财政等学科理论的研究出发,辩证地论述了它们之间的相互关系;本课题结合国家、辽宁省及辽宁沿海各市,特别是锦州湾区域锦州、葫芦岛两市开发建设沿海经济带的各项规划、战略及优惠政策,全面、系统地进行了地方公共财政支持辽宁沿海经济带暨锦州湾开发战略问题的研究。本课题从区域经济梯度推移发展模式、增长极模式、点轴开发模式和网络开发模式等理论的

研究出发,对辽宁沿海经济带特别是锦州湾开发建设的实践,进行了系统的总结和探索,分析了其发展中的制约因素和不足;从地方公共财政的职能、作用、收入、支出、政策手段等方面论述了地方公共财政对支持区域、城市经济发展的理论意义和现实意义,审视了中国地方公共财政发展过程中存在的一些问题与制约因素;本课题坚持科学发展观,对加强财政改革和创新、广开财源、增收节支、坚持重点投入与一般投入相结合、努力加强财政监督和绩效考评工作、努力构建公共财政框架,坚持统筹城乡发展、区域发展,推动辽宁沿海经济带暨锦州湾经济社会的全面发展等方面,进行了全方位的有益探讨。

本课题着重突出了如下特点:

一、理论的科学性、系统性、辩证性和指导性

本课题对区域经济理论、城市经济理论、公共财政理论、地方公共财政理论进行了较为系统的回顾和比较研究。

(一) 对区域经济理论、城市经济理论进行了较为详尽的概括和介绍

论述了城市发展与区域发展的关系。城市是区域的核心。城市以区域发展为基础,城市与区域相互依存,城市借区域而立,区域依城市而兴。

分别介绍了历史经验学派、现代化学派、乡村学派、主流经济学派等区域发展理论。

对区域发展理论分类及主要模式进行了概述,介绍了新古典主义区域均衡发展理论及区域经济非均衡发展的“二元结构主义”理论。

阐述了区域经济发展模式理论。包括梯度推移发展模式理论、增长极开发模式理论、点轴开发模式理论。

阐述了区域空间结构理论,指出区域发展包括区域经济开发和区域经济增长两个方面。在区域经济发展过程中,除了政治、经济、社会结构的相应变化外,最明显的是空间结构的变化。区域经济开发理论长期以来受均衡增长和不均衡增长发展战略的影响,其基本理论有增长极理论、大推进理论、大宗商品出口理论、区域比较利益理论、货运中转理论、自由入口理论等。区域经济增长只涉及区内生产和消费的增加,包括不发达地区的区域经济和发达地区的区域经济增长两种情况。

阐述了区域经济增长的影响因素理论,指出区域经济增长是多种因素相互作用的过程。传统的主流经济学主要关注引发区域经济增长的生产要素,包括资本、劳动力和技术进步,只要有生产要素的投入,一个地区的经济就能够增长。但是,一切与区域经济相关联的条件和环境都可能会影响区域经济的增长,包括直接投入的生产要素、区位条件、区域投资环境和区域外部环境。

阐述了区域经济增长的影响因素理论。在本课题的研究中,编著者不揣冒昧地将区域经济增长的影响因素理论大致划分为自然因素影响模式理论、社会因素影响理论模式。在自然因素影响模式理论中,介绍了罗斯托的经济增长阶段理论、弗里德曼区域发展和空间结构模式理论、胡佛-费希尔模式理论。在社会因素影响模式理论中,介绍了外溢和报酬递增的内生增长理论和内生技术变化增长理论。

(二) 介绍了公共财政的相关理论

阐述了公共财政的内涵及意义。公共财政理论有时候也被称为公共部门经济学,是微观经济学理论在应用领域发展最快的学科之一。现代财政学体系是18世纪后期由英国经济学

家、古典学派创始人亚当·斯密建立。亚当·斯密在其名著《国富论》中清晰地提出了国家理论与公共财政理论。

中国的财政理论大致可分为“国家分配论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“剩余产品分配论”以及“共同需要论”。介绍了“公共财政”国内有代表性的三种论述。

指出了公共财政的主体是政府，是政府所从事的经济行为。公共财政的行为目标是弥补市场失效、满足公共需要。公共财政的行为依据主要是政府的权力。公共财政活动的范围原则上应是市场失效的领域，即公共部门。

论述了地方公共财政存在的理论基础。阐述了地方公共财政收入、地方公共财政支出的相关内容，进行了公共财政支出研究，介绍了西方学者提出的几种最著名的理论解释：瓦格纳法则（Wagner's Law）或政府活动扩张法则、皮科克和威斯曼的替代—规模效应理论（也称“内外因素论”）、马斯格雷夫和罗斯托的公共支出增长的经济发展理论、福利经济学的公共支出增长理论、官僚行为增长论。

进行了公共财政支出的结构分析。阐述了公共财政支出结构的内涵，公共财政支出结构是指财政支出的各个不同部分的组合状态及其数量配比的总称。财政支出结构就其现象来说，它表现为各类支出的集合，表现为一定的数量关系，但实际上它是财政职能状态和政府政策的体现。

阐述了公共财政支出结构发展的基本规律。概述了经济发展阶段论、消费需求变化导致论，进行了公共财政支出效益评估。

阐述了地方公共财政支出研究的有关理论。进行了公共财政收入和地方公共财政收入研究。首先进行了公共财政理论中的税收问题研究，其次分析、归纳了地方公共财政收入研究的几个明显的特点。

阐述了地方公共财政的职能。包括资源配置职能、收入分配职能、稳定经济职能。

回顾了财政分权理论。分别介绍了较有代表性的斯蒂格勒最优分权模式菜单、奥茨的分权定理、分权“俱乐部”理论、偏好误识理论、“用脚投票”理论、鼓励政府间竞争说、政策实验与创新论、完善政府机构的控制说等理论。

二、多学科的相关性、交叉性和融合性

本课题对区域经济学、城市经济学、空间经济学、公共财政理论、地方公共财政理论等多学科进行了较为系统的研究；同时，又揭示了它们之间的相互联系、相互影响、相互交叉、相互渗透、相互融合的特点，力求在理论方面产生一定的突破性和创新性。

本课题是一个融财政学、地方公共财政学与区域经济学、城市经济学、空间经济学为一体的交叉性研究课题。它既可以扩展公共财政、地方公共财政理论与城市、区域经济学理论研究的范围，同时对于中国目前区域、城市发展，特别是沿海区域、城市发展和区域、城市管理实践中出现的一些现实问题也具有一定的指导意义。在区域、城市发展的空间研究框架中，运用经济学方法对地方公共财政进行研究，将为中国的财政学研究增添新的视角。

本课题试图打破常规的财政学的研究思路，将地方财政这一重要的研究对象放在区域、城市发展研究，特别是空间经济研究的框架下，着重研究地方公共财政对于区域、城市发展的作用和影响，从而总结中国地方公共财政存在的意义所在，并分析其合理的投向、支出结构等问题。这些也都是目前中国建立地方公共财政必须回答的问题。对于这些问题的研究，

也必将在一定程度上拓宽公共财政学、地方公共财政学理论的研究领域。

(一) 阐述了中国地方公共财政的理论特征

中国地方公共财政具有阶段性特征。而这种阶段性特征是与区域经济发展过程密切相连的。指出了地方公共财政作为地方政府弥补市场缺陷、干预区域经济发展阶段的一个最为重要的手段,必然随着区域经济的发展而发生变化。不同的区域经济发展阶段,地方公共财政的目的、范围、方式都会不一样。这一方面是由公共财政的性质所决定的,另一方面,是由地方公共财政发挥作用的途径和效率所决定的。

分别论述了待开发阶段、成长阶段、成熟阶段、高级化阶段地方公共财政支出的根本目的、地方公共财政支出的主要领域、关注的重点等内容。特别论述了中国目前区域发展阶段与地方公共财政的关系。指出目前中国大多数区域处于胡佛-费希尔所说的“工业化阶段”、罗斯托所说的“起飞阶段或其前期”或者是我国学者所说的“区域经济成长阶段”。因此,中国目前的地方公共财政的重点在于:为工业发展提供必要的基础设施;直接投资于需要大量资金而且具有相当风险,但对整个社会经济有序发展起着重要作用的工业和其他产业;培育区域主导产业,提高区域经济对外的竞争力;更加关注地方基础教育的发展和科学研究工作以及社会保障问题。由于中国目前正处于工业化和城市化的快速增长阶段,这一阶段地方公共财政的一个极为重要的内容在于:通过地方公共财政的支出,构建区域、城市体系和维护区域、城市经济的健康有序发展。

中国地方公共财政的“地方物质利益性”特征。一般来说,地方政府的公共财政支出应该与其承担的事权相符。但是在中国,由于地方政府的独特的特性以及中国的财政体制的特点,中国的地方公共财政存在“地方物质利益性”。(1) 中国地方政府的特性。主要包括两个方面。第一,地方政府有了自己可以支配的相对独立的利益;第二,地方政府在发展本地区经济方面有了根据自己所处地区的实际情况进行理性选择和自主决策的弹性空间。(2) 中国地方政府角色与地方政府公共财政。在中国,地方政府改革开放以来一直扮演着相对复杂的三种角色:市场的竞争者、地方经济活动的服务者以及地方发展战略的制定者。地方政府在社会经济活动中,也必然会根据其所扮演的角色去进行各种社会经济活动。这种行为目标的确定,必然引起行为策略的制定。而地方公共财政正是地方政府进行社会经济活动、履行角色扮演所要求的权利、义务的工具。①市场竞争主体的角色与地方公共财政。这种市场竞争主体的角色,使得地方政府公共财政行为集中体现在两个方面:第一,地方政府不遗余力地争取吸引外资。在这种情况下,地方公共财政被赋予了“吸引外资”的重任。第二,地方政府作为市场竞争的主体,还直接体现在对于地区企业或企业集团的干预和支持。地方公共财政具有了“扶植企业”的独特任务。②地方经济服务者的角色与地方公共财政。地方公共财政应该充当弥补市场缺陷的角色,提供公共物品,促进资源的有效配置。其根本任务在于培育市场,为经济活动主体提供公平、合理的市场竞争环境,促进地区经济健康、有序地发展。③地区发展战略决策者角色与地方公共财政。地方政府作为地区发展战略的决策者,需要考虑更多的是长远的区域经济发展规划、区域空间发展规划,或者说是区域社会经济等协调发展规划等。这一角色下的地方政府的公共财政支出,可能会向“区域规划”、“区域创新能力培育”等层面倾斜。(3) 地方政府角色的转换与地方公共财政。地方政府作为市场竞争主体的角色,随着现代企业制度的建立和市场经济体制的建立、完善,而日趋衰微。地区间的竞争依然激烈,但是已经开始朝向区域发展的合作以及一体化进程迈

进。今后的地方政府，将在服务经济和战略决策方面发挥越来越重要的作用。

中国地方公共财政的“非均衡性”特征。中国地方公共财政的“非均衡性”。地方公共财政的“非均衡性”特征，主要有两个方面：一是中国各省市地方公共财政之间不均衡，这是由于各地的财税能力所导致的。二是单一省市范围内，不同级别财政支出的“非均衡性”，这是由中国特定的财税制度以及行政体制所决定的。同时，也指出在我国坚持科学发展观，强调“统筹协调”城乡发展、区域发展的大政方针下，这种地方公共财政的“非均衡性”将会不断得到调整和改革。

（二）阐述了中国地方公共财政与区域、城市之间的关系

论述了区域、城市空间中的地方公共财政。一是地方公共财政和区域、城市发展之间的相互作用。指出地方公共财政和区域、城市发展之间的相互作用是在一定的空间背景下进行的。二是区域、城市聚集效应、扩散效应与公共财政。

聚集效应。简单说，生产要素的聚集使得城市得以形成和发展。城市发展使得城市具有准公共物品的特质。城市化经济和城市每一个人的生产生活都息息相关。地方公共财政为城市发展提供了道路、公用事业以及信息设施设备，企业、产业、居民聚集在城市里，都享受到这些服务。聚集的过程形成了不同的城市空间形态。

扩散效应。当公共物品的使用者超过一定数量时，即“拥挤成本”达到极限时，这种聚集的边际收益就将不再存在。企业或者个人将选择远离高度聚集的中心区，向周边移动。

城市间资源流动的数量和流动倾向的强度，在现实中取决于城市间投资收益率差异的程度。城市间投资收益率的差距越大，则资源流动的数量就越大，流动倾向就越强。而税收作为一种最重要的收入调节杠杆，在产品销售价格不变的条件下，对投资收益率的高低有重要影响。因为税率与投资收益率存着相互消长的关系，税率越高，投资收益率越低，反之亦然。

阐述了区域、城市空间增长和空间格局变化及其直接影响因素。分别介绍了土地、居民、公共物品、比较优势等区域、城市的空间要素。分析了区域、城市空间增长和空间格局变化的直接影响因素。即：聚集经济是首要的影响因素；地形地貌；非实物性公共物品，包括城市规划、用地政策、税收政策、就业政策、环境保护政策等；交通、通讯技术的发展；土地价格；劳动力包括劳动力数量、素质和结构。

阐述了地方公共财政对区域、城市空间要素的影响。地方政府提供在地理上可以分割的公共服务。地方公共财政负有实现地方政府职能的重大使命。

概述了地方公共财政支出的分类及其对区域、城市的作用。

阐述了地方公共财政的收支规模。地方公共财政收支规模和结构是激励、引导、抑制或制约区域、城市经济及其空间结构演化的重要因素。从地方公共财政收支上看：一是地方公共财政支出规模是影响区域、城市化发展速度的重要牵制因素。二是地方公共财政收支规模是协调区域、城市发展状态，完善区域、城市空间结构的重要动力因素。区域、城市政府要承担起制定城市发展规划、以强制的或物质利益诱导的方式协调城市空间布局、实现城市协调发展的功能。这其中，以财政支出、税收和财政补贴等形式出现的地方公共财政干预体系，是市场经济体制下最为有效的宏观调控手段。（1）由财政支出所形成的科学的城市规划，是确保城市土地开发及空间配置结构优化的制度保证。（2）税收是政府实行公共干预的主要方式，也是引导和协调城市空间结构的有效手段。（3）财政补贴是地方公共财政进

行公共干预的又一种方式,其作用与税收优惠相似。三是地方公共财政收支规模是公平城市收入分配、调节城市经济发展、保证城市公共品供给的重要依据。

阐述了地方公共财政与区域、城市空间之间的关系。一是地方公共财政的空间限制。地方公共财政通常仅仅适用于地方政府辖区之内。当具体到某个城市时,地方财政同样受到严格的地域空间限制。这是地方公共财政的第一个典型的空間特点。二是地方公共财政提供的地方公共物品具有空间性。

论述了地方公共财政直接对区域、城市空间形态产生重大影响。地方公共财政是直接影响城市空间的手段,通常是配合城市规划,辅以相应的引导性政策(如税收优惠等),使得既定的城市规划得以实现。地方财政提供的地方公共物品服务,对城市竞争力产生以下影响:(1)为城市竞争力提供基础设施支持。(2)为城市竞争力提供制度支持。(3)为城市竞争力提供所需的文化环境支持。(4)在一定限度内,直接参与有关生产要素的投入,提升城市竞争力。(5)通过城市文化建设、基础设施建设、居住环境改造,提高本城市对其他地区居民或投资者的吸引力。通过对城市竞争力的影响,地方公共财政有效地将政府干预和市场机制相结合,从而最终改变城市空间形态。另一方面,城市的发展可以间接改变中央政府财政分配的比例。

论述了区域、城市空间发展也影响着地方公共财政的方向。无论区域、城市发展方向如何,客观的市场需要会对地方公共财政提出要求。区域、城市规模的扩展会促使区域、城市政府将更多的资金用于区域、城市基础设施建设;人口的增长和聚集,既对新增基础设施建设提出要求,也对社会福利、社会保障体系的完善提出要求……

三、资料引述的全面性、丰富性和论据的翔实性

本课题系统地介绍了辽宁省实施“五点一线”战略的总体设想及其战略意义,概述了“五点一线”战略的背景、战略定位及发展目标。

比较全面系统地回顾了国内外沿海经济带发展的历程,总结了其开发建设的成功经验,包括美国、欧洲西北部、日本太平洋、韩国仁川沿岸、澳大利亚东海岸等国外沿海经济带的发展历程及经验,同时回顾了国内珠江三角洲、长江三角洲经济带的发展历程及深圳特区、浦东新区、滨海新区等经济特区创造的中国经济的奇迹。

全面介绍了辽宁沿海经济带的发展条件。包括辽宁沿海经济带发展基础、辽宁沿海经济带得天独厚的优势及辽宁沿海经济带发展现状。本课题全面展示了锦州湾有关推进沿海经济带建设的有关优惠政策。包括锦州市、葫芦岛市及所属县(市)区推进沿海经济带建设的有关优惠政策。

为了更好地推进锦州湾的开发和建设,使世人充分了解和熟悉锦州湾,积极关注、投资锦州湾,最大限度地参与锦州湾的开发和建设,本课题全面阐述了锦州湾两市及所属各县(市)区推进沿海经济带建设的各项优惠政策。还阐述了锦州湾开发战略的实施情况。一是介绍了锦州湾开发的构想及战略意义。二是介绍了锦州湾的概况及优势。包括锦州市的区域概况及优势、葫芦岛市的区域概况及优势。三是全面介绍了锦州湾开放开发情况,包括锦州市、葫芦岛市各县市区的概况、经济社会发展情况、开发建设现状、重点园区建设、重点企业和重点招商引资项目。

四、课题论证的辩证性、严谨性、周密性

本课题的论证过程运用了演绎法、对比法、类比法、例证法、引证法、解剖法、分层论证等多种方法。力求使课题的论证具备科学性、辩证性、严谨性、周密性。

本课题在论证中运用了区域经济学、城市经济学、空间经济学、公共财政学、地方公共财政学中的各种理论及国家、辽宁省及辽宁沿海经济带各城市出台的支持沿海经济带开发建设的各项优惠政策作为理论依据,通过对辽宁沿海经济带暨锦州湾开发开放的背景研究,分析了开发建设的战略意义,总结了开发建设取得的成绩。通过大量的图表和数据,重点介绍了锦州湾两市各县(市)区的概况,开发建设的比较优势,各产业园区发展的现状,各区域的优势产业、重点企业和重点招商引资项目等情况。比较系统地分析了制约辽宁沿海经济带及辽西锦州湾沿海经济区崛起的不利因素,特别是财政方面的问题和不足。提出了地方财政支持辽宁沿海经济带及辽西锦州湾开发建设的对策和措施。

课题从区域经济学、城市经济学、空间经济学、公共财政学、地方公共财政学的一般理论、普遍理论研究出发,最后具体到辽宁沿海经济带暨锦州湾开发的具体区域、具体事务进行研究,找出其特殊的本质,从而推导出新的结论。

课题通过与长三角、珠三角、京津唐地区在经济总量、人均GDP、人均社会消费品零售总额、出口密度和实际利用外资密度、投资密度、县域经济等方面的比较发现,辽宁沿海经济带在各个方面均有明显差距,难以在短期内支撑起新的经济增长极。

课题还通过大连与其他沿海五市的经济总量(五市经济总量之和仅为大连的82.3%)的比较,证明辽宁沿海六市的经济水平很不平衡,差距很大。

通过锦州、葫芦岛市2009年生产总值及三次产业产值及构成数据与沈阳及辽宁沿海经济带其他四市的数据对比,说明锦州湾产业结构不合理,主导产业不够突出,规模经济总量不足,目前还缺少能带动新兴产业发展和小企业群形成的龙头企业、领军企业,规模企业、出口创汇型企业较少。

通过总结国内外沿海经济带及重要区域、城市的成功经验、做法,来查找辽宁沿海经济带暨锦州湾开发建设中的差距和不足,探索解决问题的办法。

为了全面把握辽宁沿海经济带政策体系,本课题全面介绍了国家、辽宁省及辽宁沿海经济带大连、丹东、营口、盘锦四市出台的推进“五点一线”沿海经济带建设的有关优惠政策。

一个地区的开发和建设必须具备一定的先决条件,本文全面介绍了辽宁沿海经济带的发展条件。包括辽宁沿海经济带发展基础、辽宁沿海经济带得天独厚的优势及辽宁沿海经济带发展现状。辽宁沿海经济带发展战略的实施,已经取得了令人瞩目的成绩,但是,由于主客观因素的制约,也在一定程度上影响了发展的速度和质量。本课题从4个方面揭示了影响辽宁沿海经济带发展的主要问题及原因。即辽宁沿海经济带与“三大经济圈”差距及开发建设存在的主要问题;财税政策、体制等方面存在的主要问题及原因;财政职能发挥方面存在的主要问题及原因;地方公共财政支出存在的主要问题及原因。

本课题比较翔实地展示了财政支持锦州湾开发的实践历程与成效,对加强财政管理与财政改革,支持加快锦州湾开发进行了有益的思考与探索,提出了积极的对策及建议。一是全面介绍了“十一五”期间锦州市、葫芦岛市财政支持锦州湾开发的做法与成效。二是提出

了加强财政管理与财政改革的对策与建议。

最后，分别提出了财政支持辽宁沿海经济带暨锦州湾开发的对策和建议。

五、解决现实问题的指导性、应用性和可操作性

地方公共财政与区域、城市发展问题，特别是与沿海区域、城市发展问题的研究，对于城市与区域经济学理论乃至公共部门经济学理论的发展具有重要的理论意义。

区域经济学研究的区域一般特指一定的极化区域。它强调的是区域内事物的相互联系性和内聚力，它反映的是一种结构。这种结构常“有一个场所、一个核心和它在它们边缘地区的、明确程度不同的变化梯度”，而这个核心以及这个核心以及区域内网络节点，往往表现为不同规模的大中小城市。城市的形成与发展有其自身的经济规律。一般认为，决定城市的形成与发展的经济原动力主要有：比较利益、规模经济以及聚集经济。对于地方公共财政与区域、城市发展的研究，特别是沿海区域、城市发展的研究，在某种意义上来说，则是试图在这些区域、城市形成与发展的原动力之外，寻求中国一定区域、城市形成与发展的直接动因。这在一定程度上丰富了区域经济学、城市经济学的研究内容，也使得区域经济学的研究更贴近中国的社会经济发展，特别是辽宁沿海经济带区域发展的现实，对于城市与区域经济学在中国的发展起到一定的作用。

为了加快辽宁沿海经济带的开发和建设，本课题从财政的视角提出了关于支持辽宁沿海经济带发展的具体财税政策建议。（1）促进财政体制机制和发展模式的创新。完善中央、省及辽宁沿海经济带市、县（市）的财政体制；减少财政层次，提高财政工作运行效率，切实解决县乡财政困难；加大转移支付力度，适时调整转移支付结构；推进财政预算改革，加强财源建设，促进地方财政可持续发展；积极借鉴、拓展锦州湾开发建设中的“飞地”模式；建立多种融资新模式，吸引民资跟进；（2）全面梳理、完善现行相关财税政策、营造良好的政策环境。（3）要积极争取中央的财税政策支持。努力争取增值税抵扣扩围试点等中央政策支持；比照上海浦东两税增量返还政策的做法，推动辽宁沿海经济带基础设施建设；积极争取更加有利的优惠政策，为沿海经济带发展创造良好的政策环境；积极申请中央特殊专项补贴。（4）延长省财政各项优惠政策的时限。延长省财政税收增量返还政策的时限；延长各产业园区建设贷款周期和贴息政策。（5）充分发挥市场机制作用，拓宽沿海经济带发展的融资渠道。发挥财政资金的引导作用，建立股权投资基金；积极争取政策性融资，申请发行地方债；充分利用金融手段，不断拓展财政融资渠道；大力推行BOT（建设、经营、移交）、PPP（公用事业市场化）等运营形式；建立有效的政策性融资体系。（6）统筹协调，建立公共服务均等化的财政体系，实现区域经济一体化。支持结构调整，避免重复建设、产能过剩；调整支出结构，积极构建辽宁沿海经济带基本公共服务均等化的公共财政体系；加强辽宁沿海与腹地区域的协调互动；抓住关键点，实施倾斜投入，促进区域经济一体化。（7）积极促进辽宁沿海经济带中小企业快速发展。（8）建立工业反哺农业的财政支出机制，统筹城乡发展。（9）实施促进经济发展方式转变的财税政策。（10）大力发展第三产业保护生态环境。大力发展沿海旅游业等第三产业；积极保护沿海生态环境；加强财政政策与其他各项政策的综合运用。

锦州湾作为辽宁“五点一线”沿海经济带的重要一端和关键节点，原有的经济基础比较薄弱，发展速度一度较慢，在辽宁沿海经济带城市中基本处在中下游的水平，因此，它的

迅速崛起具有关键性的作用，也直接关系到辽宁省乃至东北老工业基地的振兴和环渤海经济圈的均衡发展。

本课题有针对性地提出了加强财政管理与财政改革的对策与建议。即：深化财政预算管理体制改革，制定出台特殊优惠政策；不断深化国库集中收付制度改革；扎实推进政府采购改革；不断加强非税收入项目管理；着力优化财政支出结构，大力支持保障和改善民生；加强财政监督，促进依法理财；推进绩效考评，提高财政投资效益。提出了财政支持加快锦州湾开发的对策及建议。建立锦州湾区域经济协调发展的财政工作机制；促进产业集聚，提高产业带动力和辐射力；坚持以结构调整为主线，推进工业结构优化升级；充分发挥科技资金的“四两拨千斤”作用，发展地方支柱型、财源型产业；大力支持非公有制经济发展，培育锦州湾经济发展中的新亮点；加强软环境建设，努力创造宽松的政策、体制环境；全方位多渠道融资，积极破解资金瓶颈难题；以人为本，实施人才强市战略；积极支持锦州在锦州湾开发战略中率先突破；积极支持锦州湾港口基础设施建设，大力发展临港经济；利用各项优惠政策和资金积极支持沿海经济区的开发建设；通过各项优惠政策和资金积极推动城区经济的快速发展；转变经济发展方式，加速发展县域经济。

希望本课题的研究，能对推动地方财政更好地支持我国区域、城市经济，特别是沿海经济带区域、城市的发展，带来一些可资借鉴的经验和启示。

本书的编著时间比较仓促，错误和疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

编著者