

q u y u c a i z h e n g y a n j i

区域财政研究

朱红琼 著



中国财政经济出版社

区域财政研究

朱红琼 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域财政研究/朱红琼著. —北京: 中国财政经济出版社,
2005.9

ISBN 7-5005-8298-6

I. 区… II. 朱… III. 地方财政-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 101208 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市朝教印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 11.625 印张 296 000 字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-8298-6/F·7252

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

一个人一生能做许多事情，但是真正发自内心、自觉自愿地去做的事情却并不多。虽然为追求一些短期行为也能做许多事情，但却未必将事情做好，至少自己不一定满意，结果浪费了不少笔墨，还枉费了自己宝贵的青春。

朱红琼这部《区域财政研究》确实是发乎于心、成之于思的一部财经科学论著。

朱红琼是贵州人，在贵州财经学院任教，主讲财政学。她曾说：贵州的山水养育了我，贵州财经学院大力支持我，我应该为贵州人民做些回报，应该向贵州财经学院做出贡献，应该在财政学领域做点成绩。她带着这种执着，开始研究区域财政，并带着这种执着完成了在东北财经大学的硕士学位学习。经过几年刻苦努力和潜心研究，终于完成了这部著作。当这部论著即将付梓的时候，我对她的成功表示由衷地祝贺。

对于区域财政的研究由来已久，早在上世纪80年代，学术界就已经注意了区域财政方面的研究，并有专门的著述问世。进入21世纪，学术界对区域财政相关问题的研究更趋繁荣，如区域财政经济问题研究、区域财政政策研究、区域财政理论研究等等。但这些研究大多是对区域财

政中的某一方面的研究，而全面、系统、规范的研究著述并不多见。朱红琼这部《区域财政研究》围绕区域财政中相关问题进行了系统、全面的分析和研究，并在总结和吸取前人研究成果的基础上，进行了大胆地探索和创新，将区域财政作为一门独立的学科从财政学、地方财政学中区分开来，形成独立的《区域财政研究》，成为财政学领域的新葩。

朱红琼这部《区域财政研究》既注重理论研究，又紧密结合区域财政的特点和社会发展的实践，是作者理论联系实际、进行区域财政理论创新的一项新成果。该书的创作方法也有独到之处，即每章均由两部分组成，前一部分进行规范分析，主要利用经济学相关分析方法进行分析；后一部分是实证分析，主要用大量的数据对前一部分内容进行说明和论证。内容翔实、论据充足，有很强的说服力和感染力，这是朱红琼这部《区域财政研究》的长处之一，也是主要特点之一。

朱红琼这部《区域财政研究》借鉴了西方经济学中的一些分析方法，但没有照搬西方的观点，而是结合中国的国情与实践进行研究，坚持了外为中用的原则；吸收了前人的科研成果，但没有囿于前人的研究思路，而是坚持了自己的独立见解；该书的写作体系也没有因袭前人的收、支、管的三段式，而是按照区域财政发展的规律，加以层层剖析，所以该书给人以耳目一新的感觉。这种辩证唯物主义的学风是值得坚持、提倡和发扬的。特别是在当前面向西方一边倒的大环境下，朱红琼勇于坚持自己的研究方

法，确属难能可贵。

总之，我觉得朱红琼这部《区域财政研究》是一部值得一读的好书，她必将在财政学界产生一定的影响。然而，随着国民经济的发展，区域财政也必然出现新的问题，需要我们不断地去研究和探索。希望朱红琼同志在这一领域不断探索和创新，使这部《区域财政研究》的内容不断完善，水平不断提高。

孙文学

2005年6月

目 录

导 论	(1)
第一章 区域经济概述	(7)
第一节 概念	(7)
第二节 我国区域经济发展现状及原因分析	(15)
专题 1 我国区域差距拉大的实证分析	(27)
第二章 区域经济中中央政府与地方政府之间的关系	(43)
第一节 公共产品的层次性	(43)
第二节 财政体制对区域经济的影响	(50)
第三节 中央财政对地方财政的调控的必要性	(67)
专题 2 不同财政体制时期我国区域经济发展的状况	(70)
第三章 地方政府财政能力及区域经济发展	(81)
第一节 政府财政能力和地方政府财政能力	(81)
第二节 影响地方政府财政能力的主要因素	(84)
第三节 财政分权理论	(87)
第四节 我国的财政分权体制	(90)
第五节 地方政府职责与地方政府财政能力关系	(92)
专题 3 现阶段我国不同地区地方政府财政能力	(100)

第四章 税收与区域经济的相关性	(110)
第一节 税收与区域经济发展的相关性	(110)
第二节 区域经济协调发展要求税收政策进行调整	(133)
专题4 税收与区域经济发展相关性的实证分析	(138)
第五章 国有资产与区域经济	(155)
第一节 国有资产存在的理论基础	(156)
第二节 国有资产与区域经济发展	(159)
专题5 我国国有资产发展历程及现状分析	(165)
第六章 非税收入——地方政府发展经济的重要资金来源	(179)
第一节 非税收入	(179)
第二节 预算外资金	(182)
第三节 加强非税收入管理	(186)
专题6 我国预算外资金的现状	(188)
第七章 公共支出政策与区域经济	(195)
第一节 公共支出政策的组成	(195)
第二节 公共支出规模与区域经济发展的关联性	(202)
专题7-1 我国的公共支出结构变化与区域经济发展	(216)
专题7-2 资料：2004年中国农村贫困状况监测公报	(230)
第八章 政府间转移支付制度对区域财力均衡的影响	(238)
第一节 转移支付的效应分析	(239)

第二节 政府间转移支付制度对区域经济发展的影响	(247)
第三节 现行转移支付制度概况	(250)
第四节 省及省以下政府转移支付制度	(256)
第五节 现行转移支付制度中不利于区域均衡发展的因素	(268)
第六节 完善转移支付制度, 促进区域经济协调发展	(274)
专题 8-1 现阶段我国转移支付情况	(276)
专题 8-2 资料: 关于考察德国、意大利政府间财政转移支付制度的报告	(282)
第九章 公平与效率——区域经济中财政政策的目标选择	(296)
第一节 公平与效率	(296)
第二节 当前我国实施“效率优先、兼顾公平”战略的局限性	(309)
第三节 公共财政要求实施“立足公平, 提高效率”	(314)
第四节 当前我国区域财政政策中公平与效率的失衡	(318)
第五节 完善我国现阶段区域财政政策	(331)
专题 9 国外协调区域经济发展的政策措施	(339)
参考文献	(360)

导 论

所谓财政,反映的是政府的收支活动及其管理。而财政学,也称公共经济学或公共部门经济学,是研究政府收支活动及其对经济运行产生影响的经济学分支。财政学研究对象的载体是政府,而其研究对象为政府收支活动及其对经济运行所产生的影响。长期以来,人们普遍认为,一级政府一级财政,只有存在着相应层级的政府部门,才能产生相应的财政活动。对于我国而言,从中央到地方共有五级政府,相应地也就存在着中央财政与四级地方财政之分;但由于没有一个跨省份的区域政府存在,因而,相应地也就不存在着区域财政,更谈不上形成区域财政这一门学科体系。

但是,由于公共产品有一定的受益范围及存在成本与收益的外溢性,各级地方政府在进行各自的财政活动的同时,会对其他地方经济运行产生一定的影响;而中央政府为了协调公共产品与服务外溢性所带来的问题,在各级政府之间进行协调。在以上这两种情况下,地方政府与中央政府的财政活动跨越了某一个具体的政府,而扩展到了另一个政府,则相应地带来了区域财政问题。而这种区域财政问题的存在,导致区域财政学科的产生。

一、区域财政的含义

区域财政是研究中央政府和地方政府的收支活动过程中,对区

域经济运行产生影响以及区域经济发展对相应地区的地方政府或中央政府的财政收支活动产生影响的一门经济学学科。

政府作为区域经济中一个重要的行为主体,它会通过多种形式与区域经济中的其他行为主体如企业、家庭、个人之间相互影响和相互作用。政府通过制定法律、法规等活动构建了人们共同生活和从事经济活动的政治条件、社会条件;另一方面,它通过征收税费、提供公共产品及服务等活动,在保证各经济主体正常进行经济运作的同时,也对区域经济发展发挥着巨大的作用。

二、区域财政涉及到的研究对象及范围

区域财政所涉及到的研究对象是中央政府和地方政府的部分收支活动。它不同于财政学,财政学研究的是中央政府和地方政府全部的收支活动及其对经济运行的影响。而区域财政所涉及到的研究对象只是财政学中的部分内容,只是针对中央政府和地方政府的收支活动中涉及到区域性经济运行的诸多方面进行分析,而对区域性经济发展没有影响的部分不是区域财政学研究对象的范畴;同时,区域财政所涉及到的研究对象也不同于地方财政学的研究对象。地方财政学研究的是地方政府部门的经济活动及其对经济运行的影响,而区域财政所涉及到的研究对象与地方财政学的研究对象既有区别,同时又有联系,它们之间存在着一定的交叉关系。一方面,区域财政所涉及到的研究对象包括了地方财政学研究的部分内容;但另一方面,区域财政所涉及到的研究对象又包括了地方财政学研究中不研究的中央政府收支活动的那一部分内容。

区域财政的研究范围涉及面较广,它既包括具体的制度设计,也包括政策的实施。具体而言,主要有以下几个内容:

(一) 财政体制研究

公共产品具有层次性,地方性公共产品与全国性公共产品的受

益范围不一样,地方性公共产品的受益范围一般被限定在本区域之内;相对于全国性公共产品而言,地方性的、区域性的公共产品具有更强的外部性。公共产品的层次性是存在中央政府及地方政府的一个理论基础。而财政体制作为处理各级政府之间财政关系的一种制度安排,它是中央与地方的利益关系在财政领域的具体反映。^①实际上,在区域经济中,中央政府与地方政府的财政关系不仅代表着中央与地方的利益分配关系,同时也代表了不同区域政府主体之间的利益分配关系。集权与分权的程度不同,中央政府与地方政府的事权与财权分配的制度不同,对中央政府与各地方政府的财政活动会产生不同的影响,从而也会影响到区域经济的发展。

(二) 不同形式的财政收入研究

财政活动的构成主要有两块,即财政收入和财政支出。区域财政中研究财政收入,主要研究不同形式的财政收入对区域经济运行的影响及区域经济如何影响各地方政府的财政收入。主要内容有两个:一是税收与区域经济的相关性。这种相关性一方面可以通过税收政策以促进经济均衡增长,通过税收政策的实施使生产要素在区域间合理配置,进而促进区域协调经济发展,实现经济均衡增长。另一方面,区域经济的发展也对税收收入产生一定的影响,进而反作用于该地区的经济发展。二是地方政府财政能力及其与区域经济发展的相互作用。作为区域经济的重要组成部分的地方政府,其财政能力的大小直接关系到该地方政府提供公共产品的数量的多少及质量的好坏,对区域经济发展能否提供有力的财政支持等也有着一定的关系。

(三) 财政支出研究

由于区域财政研究的更多是跨地区的公共产品和服务,作为提供公共产品及服务的成本补偿,财政支出的规模、结构、方式等在

^① 《地方财政学》,钟晓敏/著,中国人民大学出版社2001年。

很大程度对区域经济产生影响。研究公共产品的提供方式,中央与地方财政的支出规模及支出结构,转移支付如何协调区域经济发展等。转移支付作为中央进行宏观调控的重要手段,它对均衡地区财力差距、弥补地方政府财力不足、促进经济协调发展等发挥重要的作用,这些作用主要使接受补助的地方政府的财力情况发生变化,从而影响到该地方政府的财政支出总量与结构,是财政支出研究中的一个重要内容。

(四) 财政政策研究

区域财政政策对于区域经济的协调发展会产生深远的影响,区域财政政策在公平与效率的目标选择上的不同,对区域经济的发展也会产生不同的作用。借鉴其他国家的区域财政政策,以促进我国区域协调经济发展。区域财政政策通过区域税收政策、转移支付政策、财政支出政策、投资政策等政策影响着区域经济发展。

三、区域财政研究对象的载体

对于财政学,其研究对象的载体是各级政府部门;作为财政学的一个分支,地方财政学研究对象的载体是地方政府部门;而作为财政学的另一个分支的区域财政,没有独立的研究对象的载体,而只有所涉及到的研究对象的载体。它既涉及到中央政府部门,也涉及到地方政府部门。因而,区域财政涉及到的政府主体包括中央政府与地方政府。

当然,作为区域经济的行为主体之一的政府,有着两个方面的特征,一是政府并不是一个无差别的行为主体;二是它处在经济活动之中的,既要参与经济活动,同时其活动也会直接或间接地影响到经济。由于存在着各种层级的政府,还有不同的地方政府,它们各自的目标函数各有不同,所掌握的财政资源也有所差异。它们根据自己的目标函数相互竞争,争取控制资源和分配资源的权利。而

这些活动是与国民经济的运行联系在一起的，它会对经济中其他主体的行为选择产生一定的影响。

中央政府对区域经济发展的作用比较大，其作用主要是通过制订全国范围内的区域规划、调整行政区划、制订区域政策和有关法规等来体现的。中央政府对区域经济协调发展的调控包括：建立高层组织协调机构，协调基础设施建设与环境保护、产品与要素市场、产业布局与结构、新兴产业、经济运行与管理机制、制度与政策等方面的一体化建设；完善土地管理和税收征管的法律法规，对违反国家规定减免地价和税收的行为给予查处。建立和完善区域环境质量监测体系，加强环境保护和治理的协调等。而作为财政在中央政府活动中的一个重要体现，中央政府主要通过建立规范的财政体制、实施区域财政政策、中央财政收支活动等来加以体现的。

地方政府对区域经济的影响主要是通过公共产品的外溢性和“行政区边缘经济”作用的。公共产品的外溢性是公共产品和服务的成本与收益不对等的体现，使地方政府在提供公共产品与服务时所承担的成本不等于该地区从公共产品与服务中所获得的收益。这种公共产品与服务的成本或收益的外溢是地方政府对区域经济发挥作用的一个方面；而“行政区边缘经济”是指国家经济内由于行政区划、政府职能和地方政府行为对区域经济的刚性约束和“边缘效应”的影响，而在行政区交界地带产生的一种特殊的、具有分割性和边缘性的区域经济。由于受计划经济体制、政府职能和地方政府行为的影响，地方政府对其辖区的经济起很强的干预作用。在行政区交界地带，生产要素流动受阻，因而是一种具有明显分割性和边缘性特征的区域经济。^①

区域财政作为一门发展中的学科，随着区域经济的发展而呈现

^① 《行政区边缘经济论》，安树伟/著，中国经济出版社 2004 年。

良好的发展潜力。本书期望通过对区域财政学的研究,充分发挥政府在其中重要作用,促进我国区域经济协调发展;同时,也希望本书对区域财政学的系统研究能对我国区域财政学的发展起到一定的促进作用。

第一章

区域经济概述

区域经济作为区域财政学发挥作用的对象，它与区域财政发挥作用的场所即经济区域有着本质上的差别。在进行区域财政研究之前，有必要对区域经济与经济区域进行了解与区分。

第一节 概 念

一、经济区域与区域经济

(一) 经济区域

经济区域与区域经济是两个不同的概念，经济区域又称区域，是一个地理上的概念和经济概念的总和。从地理学的定义来看，它指的是人类运用科学技术、工程措施等对自然环境进行利用、改造和建设过程中形成的具有特定性质的生产地域综合体。从经济学的角度来看，则是指人类在社会发展过程中对自然环境、经济环境、社会环境等进行利用、改造和建设过程中形成的具有特定的经济性质的经济领域。

经济区域是一个相对的概念，地球表面的一定的地域空间即为经济区域。根据区域所辖范围的大小，相应地经济区域可以有广

义、狭义之分。

广义的经济区域是指由几个国家构成的世界性的经济区域,如欧盟经济区域、东南亚经济区域等。在世界经济研究中,经济区域更多是广义的概念。

狭义的经济区域是指在一个国家内部所形成的经济区域,如我国的东部沿海发达地区、中西部欠发达地区等。在进行区域财政研究时,经济区域是狭义的定义。

对于区域(即经济区域,简称为区域)而言,是一个有着具体位置的地区。它在某些方面与其他地区有差别,并限于这个差别所延伸的范围之内。^①在区域之内,区域组织部分在某些方面是同质的;而在区域范围之外,不同区域之间存在着一定的差异。

(二) 经济区域的划分

根据不同标准,对经济区域有不同的划分方法。著名的经济学家 J.R. 布代维尔(J.R. Boudeville)、L.H. 克拉森(L.H. Klaassen)、N. 汉森(N. Hansen)等分别提出了各自对区域划分的标准和意见。^②总体来说,形成了划分区域的两个标准,即同质性标准和功能性标准。

同质性标准是指根据一定的指标,将具有相同或相近性质的地区单元合为一个区域。在进行同质性标准判断时,可供选择的指标有经济发展水平、轻重工业的比重、产业布局等。

功能性标准是指根据一定指标相互之间具有特点紧密联系的地区单元合为一个功能区域。如根据劳动力流动情况可以形成劳动力市场区,根据商业发展的情况,可以分为商业购物区、产品供应区等。

由于标准不同,选择的指标不同,对区域的划分也会有所不

^① 《区域经济理论》,陈秀山、张可云/著,商务印书馆2004年。

^② 《区域经济理论》,陈秀山、张可云/著,商务印书馆2004年。