

崔满红 著

区域 财政理论研究

无·为·斋·学·术·文·库



中国财政经济出版社

无为斋学术文库

区域财政理论研究

崔满红 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域财政理论研究/崔满红著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.6
(无为斋学术文库)

ISBN 7-5005-6213-6

I. 区… II. 崔… III. 地方财政-经济理论-研究-中国 IV.F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 089348 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 16.75 印张 257 000 字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 全四册 140.00 元

ISBN 7-5005-6213-6/F·5417

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

綢繆齋



崔满红 山西财经大学教授，1958年7月出生，山西孟县人。1983年8月毕业于原山西财经学院财政金融专业，获经济学学士学位；1993年，获中南财经大学金融专业经济学硕士学位；2001年6月毕业于辽宁大学金融专业，获经济学博士学位，2001年12月起为财政部财政科学研究所博士后，同时担任山西财经大学财政金融学院副院长、财税研究所所长等职。主要研究领域为金融理论与实务、财政理论与实务、区域经济与政府职能理论。共完成《区域财政行为机制研究》、《区域财政管理机制研究》、《区域财政政策机制研究》、《区域财政理论研究》、《区域金融理论研究》、《金融资源理论研究》等专著10余部，主编或参编高等财经类教材9部，参与完成国家、省部级课题10多项，公开发表专业论文、调查报告等120余篇，获省部级奖励多项。

序 言

苏 明

山西财经大学的崔满红博士是研究区域财政理论的，10多年来在这个领域成果不断。最近他的新著《区域财政理论研究》一书脱稿之际请我审阅全书，借此机会结合他的新著，谈谈我对区域财政研究的基本看法。

第一，关于区域财政研究领域的界定。在国内，区域经济理论流派众多，20世纪50年代的“大区论”、“二元论”，20世纪80年代初的“梯度论”等等，都是研究区域经济和区域财政的独特视角，我是赞同本书作者在20世纪90年代初提出的“行政区域论”的。以行政区划确立的社会、政治、经济区域为对象研究区域财政，具有更为现实的意义。一方面是因为我国处在计划经济体制向市场经济体制转型的时期，政府主导型经济的特色十分显著；另一方面是因为行政区域是政府财政活动的基本内容——财政活动本来就是政府活动的核心。

第二，从分工出发研究区域财政是财政理论研究的一个新视角。从亚当·斯密的古典经济学派到马克思的政治经济学，再到新制度经济学，他们都十分重视分工视角的研究。把分工学说引入财政理论研究，应该是值得重视的。这一视角的选择有可能解决一些财政理论研究的困惑，例如：市场与政府的关系，政府职能的客观定位，政府理性等等。本书对这一问题的研究虽然不够深入，但是，我相信作者能够在不长的时间内，有更多

苏明，财政部财政科学研究所副所长，研究员，博士生导师，享受国务院政府特殊津贴专家，入选国家“跨世纪百千万人才工程第一层次学术带头人”。兼任中国财政学会常务理事，中国投资学会常务理事，中国城镇研究会会长。

的成果出现。

第三，社会科学的研究需要借鉴自然科学的成果。本书的作者大量引入“混沌理论”，并且以这一理论为手段确立了一个基本分析框架——“区域财政效应功能区”，作为自己研究区域财政的特殊路径，把区域财政的所有构成要素都纳入这一分析框架中，来探索区域财政行为、政策、决策、管理的效应功能，并且得出了一家之言的结论，理论创新的勇气是值得鼓励的。

第四，对策研究是区域财政理论研究的核心。20世纪90年代以来，包括崔满红教授在内的为首的一批山西学者长期耕耘在区域财政研究领域，形成了“行政区划论”这样一个独立的区域财政理论和实践研究模式，他们以区域财政实践为基础，以新的研究范式和方法论，确立了区域财政理论突出实证研究的基本特色。

满红是我的同乡，这几年通过一些学术活动，知道他做学问非常执著和勤奋，并取得了众多较有影响的研究成果。我衷心期望满红教授锲而不舍，孜孜不倦，有更多的好成果问世。

2002年6月于北京

目 录

第 1 章 区域财政基础理论研究	(1)
1.1 社会分工与区域财政	(1)
一、区域财政是社会分工的产物	(1)
二、区域财政的功能定位	(2)
三、区域财政是社会产品的集中性分配	(5)
1.2 区域财政的职能	(5)
一、配置资源职能	(5)
二、公平分配职能	(9)
三、稳定社会经济职能	(12)
四、区域财政职能的总体考察	(15)
1.3 区域财政与区域社会经济的协调发展	(17)
一、社会产品分配的一般原理	(17)
二、区域财政如何参与社会产品的分配	(18)
三、区域财政与区域社会经济协调发展	(20)
第 2 章 区域财政调控行为机制	(27)
2.1 区域财政调控体系的总体分析	(27)
一、区域财政调控体系的主体行为分析	(29)
二、区域财政调控体系的基本内容	(29)
2.2 区域财政调控体系的税收调节体系	(30)
一、社会主义市场经济体制下税收征收管理的合理分权	(30)
二、社会主义市场经济体制下税收的公平性原则	(31)
三、社会主义市场经济体制下税收的双层次调节体系	(32)
四、社会主义市场经济体制下的地方税收体制	(33)

2.3 区域财政调控体系的预算调节子系统	(33)
一、区域预算调控作用的乘数机制	(33)
二、市场经济国家预算管理体制的一般分析	(38)
三、我国市场经济体制下实行分税制的必然性	(40)
四、我国实行分税制的基本内容	(41)
五、我国分税制下的地方财力结构	(41)
2.4 区域财政调控体系的财政信用调节子系统	(42)
一、区域财政信用的特殊作用	(43)
二、发展区域财政信用的基本原则	(44)
三、区域财政信用的范围	(47)
四、关于地方公债的探讨	(48)
2.5 区域财政调控体系的财政补贴调节子系统	(51)
一、对财政补贴的一般理解	(51)
二、我国财政补贴制度改革的简单分析	(52)
三、正确认识经济体制改革时期财政补贴的经济功能	(55)
四、市场经济国家的财政补贴制度	(56)
五、财政对企业补贴的转嫁分析	(57)
六、财政补贴的经济影响分析	(58)
第3章 区域财政政策理论研究	(60)
3.1 社会经济政策与经济观	(60)
一、社会经济政策是政策制定者社会经济观的集中反映	(61)
二、社会主义市场经济观	(68)
三、社会经济政策是政府意志的基本体现	(69)
3.2 区域财政政策科学理论	(71)
一、社会经济政策科学的必要性	(71)
二、社会经济政策科学的系统分析	(73)
三、社会经济政策的科学制定系统	(76)
3.3 区域财政政策的方法论	(80)
一、区域经济行为：区域社会经济政策的作用对象	(80)
二、社会经济行为规范：区域社会经济政策的核心	(84)
三、社会经济行为价值：区域社会经济政策的目标	(86)

四、社会经济问题：区域社会经济政策的本源·····	(87)
五、区域社会经济政策的制定手段：可行性研究·····	(90)
第4章 区域财政政策机制研究·····	(94)
4.1 区域社会经济政策与区域社会经济协调发展·····	(94)
一、区域社会经济政策的产生和发展·····	(94)
二、区域社会经济发展的非均衡分析·····	(96)
三、区域社会经济政策的基本内容·····	(97)
4.2 财政政策的基本理论·····	(101)
一、古典经济学派的财政政策理论·····	(101)
二、现代财政政策理论·····	(104)
三、“市场功能失灵”与政府调节的作用·····	(107)
四、市场经济运行规则·····	(109)
4.3 区域财政政策的规定性·····	(113)
一、区域财政政策的选择·····	(114)
二、区域财政政策的基本内容·····	(117)
三、财政政策与货币政策的协调·····	(123)
第5章 区域财政政策制定与执行分析·····	(127)
5.1 制定区域财政政策的依据和方法·····	(127)
一、制定区域财政政策的依据·····	(127)
二、制定区域财政政策的基本方法·····	(133)
5.2 制定区域财政政策的一般性原则·····	(134)
一、规范性原则·····	(134)
二、公开性原则·····	(135)
三、科学性原则·····	(136)
四、准确性原则·····	(138)
五、及时性原则·····	(138)
5.3 区域财政政策执行的原则·····	(139)
一、以市场经济规则为准则，执行区域财政政策的原则·····	(140)
二、以经济法规为依据，执行区域财政政策的原则·····	(140)
三、区域财政政策执行的互补性原则·····	(142)
5.4 执行区域财政政策的基本手段和途径·····	(142)

一、宣传手段·····	(143)
二、法律手段·····	(143)
三、行政手段·····	(144)
四、经济手段·····	(145)
5.5 区域财政政策执行中的监督·····	(146)
一、对区域财政政策传导过程的监督·····	(146)
二、对政策执行过程的监督·····	(147)
5.6 区域财政政策执行效果的判断·····	(148)
一、区域财政政策执行效果的阶段性和时滞性特征分析·····	(148)
二、区域财政政策作用效果的传导机制·····	(151)
第6章 区域财政管理理论研究·····	(154)
6.1 管理思想是久远的人类智慧·····	(154)
一、从行为到管理思想·····	(154)
二、管理革命：从经验到科学·····	(155)
6.2 管理的要义·····	(160)
一、管理的定义·····	(160)
二、管理的对象·····	(161)
三、管理的核心是“人”·····	(162)
四、管理的出发点：认识协调的重要性·····	(163)
6.3 现代宏观经济管理思想·····	(163)
一、古典经济学中的宏观经济管理思想·····	(164)
二、凯恩斯的贡献·····	(165)
三、对宏观经济管理理论的简单分析·····	(165)
6.4 “数学模型”宏观经济管理理论的误区·····	(166)
一、数学的魅力·····	(167)
二、是谁走的太远·····	(169)
三、走出“灰色理论”的误区·····	(169)
第7章 区域财政管理的协调机制·····	(172)
7.1 经济均衡管理的准则：效率优先，兼顾公平·····	(172)
一、社会经济活动中的个态行为准则·····	(173)
二、社会经济活动中利益最大化的制约·····	(176)

三、财政分配领域的效率问题·····	(178)
7.2 区域财政均衡管理的目标：社会成员之间的得失相等 ·····	(179)
一、关于经济生活中的通货膨胀问题·····	(180)
二、关于经济增长问题·····	(180)
三、关于社会成员的“既得利益”问题·····	(181)
7.3 区域财政均衡管理的途径：社会行为规范化 ·····	(182)
一、区域政府行为的规范化·····	(183)
二、企业和个人行为的规范化·····	(183)
7.4 区域财政均衡管理的手段：财政为先 ·····	(186)
一、区域财政管理是政府行为的核心·····	(186)
二、区域财政管理的不可替代性·····	(187)
7.5 区域财政管理的价值观 ·····	(188)
一、区域财政管理行为的价值·····	(188)
二、提高区域财政管理行为的价值·····	(189)
三、财政管理行为中的“人格”意识·····	(190)
第8章 区域财政效应功能区理论研究 ·····	(191)
8.1 “蝴蝶效应”与过程控制 ·····	(191)
一、过程控制理论的通俗解释·····	(191)
二、过程控制因素的“蝴蝶效应”分析·····	(194)
三、经济活动中的“蝴蝶效应”现象·····	(196)
四、一个简单的结论·····	(200)
8.2 区域财政效应功能区及其构成要素 ·····	(201)
一、效应功能区的基本含义和内容·····	(201)
二、区域财政效应功能区的构成要素·····	(201)
三、区域财政效应功能区的理论界定·····	(205)
8.3 区域财政资源要素自组织初始条件、目标的关联性分析 ·····	(209)
一、区域财政资源要素自组织目标对社会、经济初始条件 的敏感依赖性·····	(209)
二、区域财政资源要素自组织过程控制的复杂性·····	(210)
第9章 区域财政效应功能区实证研究 ·····	(213)
9.1 区域财政管理效应的规制性研究 ·····	(213)

一、区域经济运行中的分配行为·····	(214)
二、区域财政规制是区域分配行为规范的制约点·····	(214)
9.2 区域财政效应功能区研究·····	(219)
一、国家税收的效应功能区·····	(220)
二、国家公债的效应功能区·····	(222)
三、政府间转移支付的效应功能区·····	(223)
四、区域财政预算的效应功能区·····	(226)
第 10 章 区域财政基本建设投资研究 ·····	(233)
10.1 区域财政基本建设投资规模客观数量界限·····	(233)
一、区域基本建设投资规模数量界限的客观性·····	(233)
二、影响区域基本建设投资规模的要素分析·····	(235)
三、区域基本建设投资规模的数量界限分析·····	(237)
10.2 区域基本建设投资运行机制的调整·····	(240)
一、调整区域基本建设投资运行机制的社会动因·····	(240)
二、调整区域基本建设投资运行机制的内部动因·····	(241)
三、调整区域基本建设投资运行机制的基本构想·····	(242)
四、市场经济体制下区域财政基本建设投资的重点·····	(243)
第 11 章 区域经济增长路径研究 ·····	(245)
11.1 区域经济增长路径转变的内涵·····	(245)
一、投入增长路径的转变·····	(246)
二、产出增长质量和效益的提高·····	(247)
11.2 影响区域经济增长的要素分析·····	(248)
一、影响区域经济增长的个态要素分析·····	(248)
二、影响经济增长的综合要素分析·····	(250)
11.3 区域转变经济增长路径的对策选择·····	(251)
一、经济增长路径选择的基本原则·····	(251)
二、“粗放”与“集约”的选择·····	(252)
三、外延与内涵的选择·····	(253)
四、劳动密集型、资本密集型、技术密集型的选择·····	(254)
五、速度和效益的选择·····	(255)
后 记 ·····	(256)

第1章 区域财政基础理论研究

人类发展史告诉我们，财政是一种历史悠久的社会现象。理财、国用、国计以及丰富的理财思想构成了人类社会理财之政的灿烂历史。现代社会的日常生活中，财政现象更是与之共在，税收、补贴、公债、国家预算等等。财政是什么？区域财政是什么？

1.1 社会分工与区域财政

人类社会的发展与进步是与社会分工紧密联系的。而在人类社会进化史上，第一个重要的社会化分工，就是市场与政府遵循自然选择规则的社会化分工。也就是说，社会分工的历史在一定历史阶段上，形成了市场与政府之间的功能基本定位。

一、区域财政是社会分工的产物

财政作为政府职能，首先是一个历史的范畴。是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物。是在阶级矛盾不可调和的历史条件下随着国家的产生而产生的。原始社会是人类历史上的第一个社会形态，在原始社会，生产力水平十分低下，社会产品除维持社会成员生存外几乎没有剩余。所以原始社会没有私有财产，没有阶级和国家，因而也没有财政。到原始社会末期，随着生产力的发展和剩余产品的增加，出现了分配上的差别和私有财产，从而也出现了经济上互相对立的阶级以及代表统治阶级利益的国家。而一旦国家出现，为了维持这种公共权力，集中一部分社会财富为国

所用就成为必要。财政这种为了取得国之所用的分配形式就产生了。国家在社会分工中的职能定位成为财政从一般的社会产品分配中独立出来的基本原因。

从另一个方面讲,国家公共权力的产生是社会分工的必然产物。大家都知道,社会产品是由私人物品和公共物品组成的,私人物品和公共物品具有不同的属性,其生产、供应具有截然不同的特点。而私人物品和公共物品的提供是人类生存和发展的必然要求。依据两类不同物品的特性,形成了人类社会经济活动的自然分工——市场和政府。财政成为了政府提供公共物品的主要方式。

区域财政是国家财政存在的有机组成部分,伴随着国家财政的产生而成为一定区域内社会集中性分配的行为主体。

国家的公共权力的有机分解,即表现为区域政府的公共权力。这种国家或区域性政府的公共权力属于社会范畴。从政治的角度看,主要是阶级统治。为了维护这种统治,就需要建立完善的统治工具,军队、警察、监狱、法庭。这种统治权力的存在,是国家财政及区域财政产生或存在的政治前提。国家的公共权力从社会角度看,是向全社会以及一定区域范围提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件。这是财政产生的社会前提。

二、区域财政的功能定位

参与社会产品的分配是财政的基本属性。财政是个分配问题。这是由财政产生的必要性决定的。没有国家公共权力及提供公共物品的必要性,就不会有国家参与社会产品的分配。

(一) 区域财政分配的主体

区域财政分配的主体是区域性政府。区域财政分配以区域性政府的存在为前提,是由区域性政府来组织的,区域性政府在区域财政分配中居于主导地位。

区域性政府是区域财政分配的主体,主要表现在以下几个方面。(1) 区域性政府是区域财政分配的前提。这是我们前面所阐明了的。(2) 区域性

政府在区域财政分配中处于主导地位。区域性政府是区域财政分配活动的组织者和支配者，财政收入的取得，财政支出的安排，其规模的大小，来源和使用的渠道，都是在国家宏观政策的协调下由区域性政府决定的。而且，区域性政府还利用这种支配权，把财政作为调节区域内社会经济发展的强有力的手段和物质力量。(3) 区域财政分配是在区域范围内进行的集中性分配。区域性政府是一定区域内区域性利益的总代表，具有在一定区域内执行社会职能的基本职责，把在本区域内集中的财力统筹安排，用于区域性社会发展的各个方面，促进区域性社会的发展，是区域财政分配集中性的客观要求。

(二) 区域财政分配的对象

区域财政分配的对象是社会产品，主要是剩余产品。区域财政分配的对象，从价值构成来分析，主要是剩余价值。在我国剩余价值是劳动者为社会劳动创造的纯收入。其次是劳动者的个人收入。财政来自于这方面的收入主要是个人缴纳的税金、接受政府特殊服务交纳的各种费用、消费商品及接受劳务的转移部分和购买国家公债等的部分。按照马克思的界定，两者实际上是一个内容，即都是剩余价值。因为，工资是劳动者维持劳动力再生产的部分，无论是国家财政还是区域财政都是不能参与其分配的，可以分配的只有剩余价值这一部分。而在特定的条件下，财政却是可以参与补偿价值的分配的，1985年之前，我国财政参与国有企业折旧基金的分配就是特例。

(三) 区域财政分配的目的

区域财政分配的目的，是保证区域性政府实现其职能的需要。即为区域社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展条件等方面的需要。这种需要统称为“区域性社会公共需要”。区域性社会公共需要不同于微观经济主体（企、事业单位及个人）的个体需要。

第一，区域性社会公共需要具有公众需要性。区域性社会公共需要是区域内社会公众在社会经济生活中发生的共同需要，既不是个人需要和个别需要，也不是二者的简单相加，而是就社会需要的总体而言。换句话说，财政为社会提供的公共需要，不是为个别人或个别单位提供的，而是

为社会公众共同提供的，社会成员对这种公共产品的消费具有不可分割性，这一点与个人消费品是完全不同的，个人消费品只有通过效用分割以后，才能满足其消费需求。

第二，区域性社会公共需要具有共同享用性。为满足社会成员的共同需要提供的公共产品由社会成员共同享用，任何单位或个人对这种产品的享用不排斥其他社会成员对其的需求和享用，这就是社会共同需要的共同享用性。而为满足个人和个别单位需要提供的产品，只能为其自己享用，排斥其他社会成员对它的占有和享用，具有享用排他性。

第三，区域性社会公共需要项目具有非盈利性。财政为社会公众提供满足共同需要的一切投资和这些投资形成的各种各类项目一般具有非盈利性，所以社会成员享用这些为满足社会共同需要提供的产品和服务，不需要付出代价或只需支付少量费用。满足个体消费的产品则不同，它必须以等价交换为原则，经过商品交换或等价付费，才能享用。

区域性社会公共需要不仅具有以上特殊性，而且具有丰富的内容。

第一，完全公共需要。即保证实现区域性政府职能的需要。区域性政府的职能包括区域政权的职能和社会管理服务职能。这些需要有公检法、安全防务、外交、行政管理以及教育普及、卫生保健、基础科学研究、生态环境保护等。这些是典型的社会公共需要。发展这些区域性社会公共需要的一切投入都必须是由区域财政安排的。

第二，半社会公共需要。是指社会公共需要与个人需要相互包容的一些需要。国家教育体系中的高等教育就属于这一类。高等教育可以为国家培养经济建设的专门人才，是社会发展必须的。所以它理所应当属于社会公共需要。也属于区域性社会公共需要。另一方面，各国由于种种原因，不是全体社会成员都可享受高等教育，高等教育变成了只能满足少数社会成员需要的个别需要。所以，各国政府兴办高等教育的同时，也鼓励社会成员兴办高等教育。另外，医疗卫生、体育事业也是如此。

第三，满足区域社会经济协调发展的社会条件的需要。这里所说的社会条件是指保证社会经济发展的共同的外部条件，如邮电、电讯、航空、铁路、公路、供水、供气、供电以及城市公共设施及基础产业等。在这些领域中，有一些内容具有非竞争性，有一些属于企业和个人无力承担的项目。另一方面，由于这些部门所提供的产品在使用上具有不可分割性，它

不可能被社会成员单独占有，也不可能包含在企业生产的某个环节中，而是在直接生产过程之外，表现为单个生产过程的“联络动脉”，具有广泛的社会效益，因而它具有“公共产品”的性质。虽然这些领域的投资具有盈利性，企业个人也可以参与投资，但在我国目前的状况，“动脉性工程”还必须由国家或区域性政府来投入或维持。

区域性社会公共需要，是一种同性需要。即在任何社会形态下都存在社会公共需要，这种公共需要，只是在不同的社会形态中其内容有所不同，不会随着社会形态的更替而消失，反而会随着社会形态的更替和社会文明程度的提高得到发展和丰富。

三、区域财政是社会产品的集中性分配

通过前面的分析，我们可以把区域财政的概念概括为：区域财政是区域政府为了满足区域性社会公共需要对一部分社会产品进行的集中性分配。这里需要注意的第一点是，区域财政分配不是实物量的分配，而是对社会产品价值量的分配。人们一般称为财政分配的货币化。另一方面，区域财政分配的集中性是以区域性政府为主体，由区域性政府作为组织者和支配者的特殊分配形式。

1.2 区域财政的职能

区域财政的职能，是由区域财政的本质决定的，是区域财政在社会再生产活动中所具有的功能。通常我们把区域财政的职能概括为三个方面：配置资源、公平分配和稳定社会经济。

一、配置资源职能

（一）配置资源的含义

所谓配置资源，就是通过资金即财力的分配，引导物力和财力的流