



促进山东省区域协调发展的财税政策研究

Study on Finance and Taxation Policy to Promote Coordinated Regional Development of Shandong Province





中国经济文库·应用经济学精品系列（二）

刘德军
张靖会 编著

促进山东省区域协调发展的财税政策研究

Study on Finance and Taxation
Policy to Promote Coordinated Regional
Development of Shandong Province

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

促进山东省区域协调发展的财税政策研究/刘德军, 张靖会编著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3804 - 3

I. ①促… II. ①刘… ②张… III. ①地方财政—财政政策—研究—山东省 ②地方税收—税收政策—研究—山东省 IV. ①F812. 752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 084586 号

责任编辑 葛 晶
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 北京艾普海德印刷有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 21. 25
字 数 350 千字
版 次 2015 年 5 月第 1 版
印 次 2015 年 5 月第 1 次
定 价 68. 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 言

PREFACE

因为工作的原因，经常深入山东省各市、县调研，或直观感受各地城市建设、交通设施、商业繁衰、风土人情、生活生态环境，或深入了解各地产业发展、财政收支、就业创业、人民生活、生态文明建设等。山东省经济社会发展之快令人振奋，但区域发展不平衡、不协调的状况也每每触动人心。同样因为工作的原因，有幸参与了山东省自“九五”以来的经济社会发展总体规划、“两区一圈一带”发展规划、山东省主体功能区规划、山东省城镇化规划、中原经济区（山东部分）规划，以及部分市县各类规划的编制工作。

随着各项规划的制定和实施，山东省初步形成了横贯东西的以蓝色半岛经济区、黄河三角洲高效生态经济区、省会城市经济群、西部经济隆起带为布局的“两区一圈一带”的区域经济发展格局，但各区域之间存在着经济合作不紧密、发展不协调、经济规模小和辐射带动能力偏弱等问题。从经济发展水平看，“两区一圈一带”呈现阶梯化差异，从蓝区、黄区、省会城市群到西部隆起带依次降低；从服务业比重看，省会城市群的服务业比重最高，蓝区和西部隆起带次之，黄区最低；从城乡居民收入看，两区的收入水平较高，省会城市群略低于两区，西部隆起带的居民收入水平与前三者差距明显；从节能减排上看，蓝区的二氧化硫污染排放强度最低，黄区、省会城市群、西部隆起带的二氧化硫排放强度较为接近；从人均财政支出看，由高到低分别是蓝区、黄区、省会城市群、西部隆起带，黄区人均财政支出增速较快，西部隆起带地区的人均财政支出依然与其他三区差距较大，区域发展不均衡特点突出。

追溯历史，我们发现受国家发展战略的影响，山东省先后实施了点片开发的非均衡发展战略，东西结合、梯次推进发展战略和多区域带动的协调发展战略，并配套出台了一系列政策措施，促进各区域的快速发展。然

而，这种从非均衡理论到均衡理论指导下的区域协调发展战略存在缺陷，过度重视追求区域经济增长速度，忽略了各地区自身的特点及区域间的协调发展，没有能够充分体现出先富带动后富的发展态势，没有反映出经济的扩散效应，缩小区域差距成效不显著。

从历史的、比较的、定量与定性的角度对山东省区域经济发展现状与趋势进行科学的分析，为山东省区域经济协调发展建言是我长久以来想做的工作。然而由于工作繁忙，一直未能如愿。2012年，借由山东省重大财经研究课题《促进山东省区域协调发展的财税政策研究》和国家发改委地区司课题《促进我国区域协调发展的财税政策研究》两个课题的机会，从财政的角度对区域发展的相关理论、国内外实践和国家、山东省历年来出台的相关政策进行了系统地梳理，结合“十一五”以来，山东省东、中、西部，沿海与内陆，“两区一圈一带”的经济发展、居民生活和财政状况等，提出了山东省区域协调发展财税政策的总体思路、基本原则、政策和保障措施，不仅涉及经济协调发展的问題，也将主体功能区规划的精神和要求贯穿其中。人们常用“带着镣铐跳舞”形容做事受到束缚、不自由，主体功能区规划就是经济发展的“镣铐”，但这是一个好的“镣铐”，经济发展只有不突破环境的极限才能实现经济、社会、环境的大协调。例如，我们提出对限制开发区和禁止开发区的转移支付，就是既保护了当地的环境，又考虑了当地的经济和民生，给当地政府和人民以补偿和保障，从内部减少去产业、保环境的阻力；再例如，在东中西部产业转移的同时，也必须照顾到中西部地区的环境承载力，坚决不能将东部地区淘汰的高耗能、高污染、高排放企业转移到中西部地区。

本书的完成要感谢我的同事们：孙华臣（撰写第一章）、任栋（撰写第二章）、刘杰和许月恒（撰写第三章）、尚蔚（撰写第四章）、郑艳娜（撰写第五章）、张靖会（撰写第六章，并统稿）、张青（撰写第七章）。他们都是工作不久或刚从学校毕业的年轻人，既具备良好的专业知识，也具备深入基层、潜心调研的正确态度，尽管对经济社会现实的认识还需要不断学习、不断实践，但相信他们能一步步做得更好。写作过程中大家相互配合、各抒己见，气氛愉快而有效率，让我对未来的合作和新成果充满期待。

刘德军

2015年春于济南

目 录

CONTENTS

第一章 财税政策与区域经济增长、协调发展理论	1
一、财税政策与经济增长理论	2
二、财税政策促进区域协调发展理论	8
第二章 山东省区域经济发展现状	15
一、山东省总体状况	16
二、山东省东、中、西区域状况	27
三、山东省沿海、内陆区域状况	37
四、山东省各经济区状况比较	47
五、山东省各经济区与沂蒙革命老区状况比较	56
第三章 山东省区域财税政策梳理及存在的问题	63
一、山东省区域财税政策及政策效果	64
二、山东省区域财税政策存在的问题	78
第四章 国内外财税政策促进区域协调发展的经验借鉴	81
一、国外运用财税政策促进区域协调发展的历史与措施	82
二、国外促进区域协调发展的财税政策对山东的借鉴和启示	97
三、我国促进区域协调发展的财税政策	106
四、国内其他地区促进区域协调发展的财税政策	114
五、国内关于促进区域协调发展的财税政策对山东的启示	123
第五章 山东省区域协调发展财税政策的总体思路、基本原则	129
一、总体思路	130

二、基本原则	131
第六章 促进山东省区域协调发展的财税政策	135
一、推进省以下财政体制改革，增强县乡财政保障能力	136
二、完善转移支付制度，发挥正向区域协调作用	137
三、调整公共投资政策，优化支出结构	141
四、实施税收优惠和奖补政策，促进资源要素转移	143
五、制定倾斜性政府采购政策，发挥政府资金导向作用	146
六、拓宽融资渠道，为区域协调发展筹集资金	147
第七章 保障措施	151
一、建立促进区域协调的地方法规体系	152
二、建立确保决策科学的研究规划制度	153
三、建立平衡地区利益的政府协调机制	154
四、建立配合财税政策的相关政策体系	155
五、建立保障政策落实的监督反馈机制	156
附 录	
国家发展改革委关于印发黄河三角洲高效生态经济区发展规划的通知	158
国家发展改革委关于印发山东半岛蓝色经济区发展规划的通知	181
关于印发省会城市群经济圈发展规划的通知	215
山东省人民政府关于印发西部经济隆起带发展规划的通知	243
山东省人民政府关于印发山东省主体功能区规划的通知	283
参考文献	324
人名索引表	328
重要术语索引表	329

第一章

财税政策与区域经济增长、 协调发展理论

经过 30 多年的改革开放和经济持续快速增长,2012 年,山东省地区生产总值突破 5 万亿元大关,公共财政预算收入突破 4000 亿元大关,经济建设发展迅速。但在经济整体推进的同时,区域发展不平衡问题日益凸显。面对新阶段、新形势、新挑战,扭转区域发展不平衡局面是经济健康、快速、可持续发展的需要,是适应经济结构调整和转型升级的需要,是应对国际经济形势、发掘内生发展动力的需要,是缩小区域、城乡差距,全面建成小康社会的需要,是保护环境,实现经济、社会与生态和谐发展的需要。因此,制定促进区域协调发展的财税政策意义重大,势在必行。

财税政策即财政与税务,是政府行政的物质基础,是政府行使经济职能的重要手段,也是政府参与微观经济主体的主要方法。实际上税收政策是财政政策的一部分,由于税收是财政收入的主要组成部分,并且财政政策的执行依赖于税收的丰寡,因此本研究将“财”和“税”放在同一级别来进行研究。

财税政策是从经济主体趋利性的本质出发,对符合政府鼓励的行为进行正向激励(减免税费),减少行为主体的成本性开支,对政府限制或禁止的行为进行反向激励(征收税费),增加行为主体的成本性开支,促使经济主体通过长期成本—收益核算,逐步从政府限制或禁止的行为方式向政府鼓励的行为方式转变。财税政策是政府在一定时期内,根据相应的经济运行状态,进行宏观经济调控及达到一定的财政目标的手段和工具,主要包括:国民收入分配政策、财政投资政策、财政补贴政策、税收政策、国债政策等多个方面。财税政策的职能有多种,如推动经济发展、完善收入分配、优化资源配置、促进区域协调发展等。而这些职能能否实现还受一些主客观条件的限制,如国家或地区的不同、国家相同而时期不同等。另外,财税政策的运用和实施存在利益导向,随着群体阶层的不同而产生不同的影响与效应,如高边际税率对富人有不利影响,社会福利支出的增加对穷人有有利影响,扩张性财政政策不仅能够增加就业,还能够诱发通货膨胀等。正是由于财税政策效果的这种不确定性以及利益导向性的特点,经济学家从不同的角度或立场出发,形成了多种多样的理论观点和政策主张。

一、财税政策与经济增长理论

(一) 凯恩斯主义的财税政策与经济增长

凯恩斯主义的产生标志着现代宏观经济学的诞生和系统化的财政政策理

论的形成。凯恩斯经济理论的立足点是就业理论，核心是有效需求理论。他以调节有效需求和实现充分就业作为制定财税政策的理论依据，认为有效需求决定社会就业量。按照凯恩斯的观点，在受到三个基本心理规律的影响下，如果仅仅依靠市场的自动调节功能，在当今的资本主义社会，社会资源的使用已不能保证达到充分就业水平。因此，需求的扩大以及经济危机的消除、失业现象的改善等就必须通过国家对经济的干预来实现。

这种财税政策理论的主要内容可以分为三个部分：①财政支出政策思想。财政是国家进行宏观经济调控的重要工具，它对经济稳定与发展的促进作用是我们认识财政作用的重要角度，而为财政而财政的传统预算平衡观已不适应当前的财政作用分析。财政应以扩大有效需求、促进充分就业、刺激经济发展为政策目标。为实现这些目标，凯恩斯以边际消费倾向和乘数论为依据，主张政府应实行扩张性财政政策，扩大政府支出，增加国家投资和公共消费。②财政收入政策思想。凯恩斯主张为了适应财政支出的增加和干预经济政策的需要而改革税收制度和公债政策。在税制改革上提倡改变以间接税为主的原始税制，转为以直接税、超额税和遗产税为主，并将比例税制改为累进税制，加强对富人直接税的征收，以达到改善收入分配、扩大消费需求，进而刺激投资，提高有效需求的目的。在公债政策上，提倡从宏观经济的角度把公债看作是弥补财政赤字和增加财政投资的重要资金来源，扩大政府投资也应利用举债办法，而不是增税办法。③财政平衡政策思想。凯恩斯不赞成用增加税收的办法来实现政府收支平衡，而是提倡用赤字财政政策代替财政稳健政策，认为财政稳健政策会减少社会总需求，损害公共福利。为了刺激增加需求，主张政府要有意无意地造成超支，或者举债筹款救济失业。他认为举债支出虽然浪费，但结果却可以使社会致富。

（二）货币学派的财税政策与经济增长

20世纪60年代末至70年代初，随着全球经济“滞胀”现象的出现，凯恩斯主义的各种经济理论及政策主张开始受到重视，但凯恩斯主义也由此遭遇危机。其中，货币主义和供给学派理论最具代表性，它们都反对凯恩斯主义，反对国家干预，而主张经济自由。但它们的理论又不同于古典学派的自由主义理论，它们所主张的经济自由并不反对国家经济政策对经济领域的干预，不是对经济的自由放任，而是主张国家应在维护经济自由的前提下，制定有利于经济发展的政策。

美国著名经济学家米尔顿·弗里德曼是现代货币主义的主要代表人物。

自 20 世纪 70 年代开始,现代货币主义逐渐成为挑战凯恩斯主义,特别是新古典综合派的主力。其基本理论是,私人经济是可以自身稳定的,货币在长期来看是中性的,但存在短期的菲利普斯曲线,反对凯恩斯主义的国家干预和政策调节,主张恢复市场经济的“自由放任”形态。它们认为,货币是经济生活中最重要的因素,通货膨胀等纯粹是货币现象。在这种理论的指导下,货币主义学派提出了一系列财政政策主张:①实行单一规则的货币政策。针对“滞胀”等一系列由凯恩斯主义的扩张性财政政策所带来的社会、经济问题,弗里德曼主张通过控制货币的供应量,使之同经济的增长相适应来抑制通货膨胀,最终实现经济稳定。而不同于包括信贷流量、操纵利息率、自由准备金等因素的传统货币政策,“单一规则”的货币政策是指把货币存量作为其仅有的支配因素。②削减税收,减小预算支出规模。货币主义学派为实现刺激经济增长、稳定通货的双重目的,积极主张最大限度地减低国家对公民的强迫,如缴纳税款等,同时还主张最大限度地减小公共方面的经济规模和政府活动范围。③实行负所得税方案。货币主义学派认为,负所得税制不同于传统的简单补助制度,它是一种对贫穷的补助,同时还能刺激人们的工作热情,从而有利于充分就业的一种新的福利制度。

(三) 供给学派的财税政策与经济增长

供给学派是 20 世纪 70 年代中期在美国兴起的一个经济学流派,与货币主义、新古典宏观经济学同属于新自由主义经济学。供给学派针对凯恩斯主义刺激总需求政策与通货膨胀加速的矛盾,主张实行经济自由,通过供给管理、减税等一系列政策措施,以及根据“供给创造自身需求”的“萨伊定律”等来解决“滞胀”等经济问题,反对凯恩斯主义的需求管理。供给学派的财政政策主张:①减税。供给学派基于拉弗曲线原理,主张大幅度减税。它们认为,从短期来看,减税不仅可以刺激消费,而且还能够提高投资的积极性,从而促进经济增长;从长期来看,减税有益于扩大税基、增加税源,增加国家税收总额,从而有利于消灭赤字,以及稳定通货。②减少政府开支,实现预算平衡。按照供给学派的理论,只有实行政府的小规模化、无为而治,经济才能通过自由竞争而得到不断地发展。因此,应该对政府开支进行大幅度削减,尤其是对政府福利支出的削减,进而实行平衡预算。这样不仅有利于经济的增长,还有利于政府赤字的减少,防止通货膨胀。根据埃文斯的概括,供给学派的主要观点可以概括为:通过降低税率,实现投资率、生产率和工作积极性的提高,进而增加全社会产品产量和实际收入,提升贸易优势,从而实现经济增长和通货膨胀率的下降。

（四）新凯恩斯主义经济学的财税政策与经济增长

20 世纪 80 年代的经济实践证明了货币主义、新古典宏观经济学派的市场连续出清假设与现实完全不符，英、美等国政府采取的新自由主义政策也未能消除经济的周期波动，非自愿失业依然存在。种种迹象表明，新自由主义风行十年后，遇到了前所未有的困惑，这为凯恩斯主义“复活”提供了条件，新凯恩斯主义应运而生。针对凯恩斯理论的不足之处，其追随者从不同角度发展了凯恩斯主义。其中以美国麻省理工学院经济学教授保罗·安东尼·萨缪尔森等为首的新古典综合派和以英国剑桥大学经济学教授琼·罗宾逊夫人等为首的新剑桥学派最具代表性。他们被合称为“后凯恩斯主义”或“新凯恩斯主义”。虽然他们都自称凯恩斯的正统派，但在经济理论、政策主张等方面仍存在一些争议。

新古典综合派沿袭了通过政府实行的积极财政货币政策来调节社会总需求，实现经济稳定增长的凯恩斯宏观需求管理政策。但是，它又不断修改和补充了凯恩斯的需求管理政策，以适应战后资本主义世界经济发展的需要。总体来说，在 20 世纪中期，新古典综合派主张通过实行补偿性的财政货币政策来熨平经济周期；到了 60 年代，则主张通过实行增长性的财政货币政策来刺激资本主义经济的快速增长；进入 70 年代以后，又主张通过实行多样化的财政货币政策来应付各种复杂的经济形势。针对凯恩斯经济理论存在的问题，如缺乏微观分析、忽视了通货膨胀潜势等，新古典综合派在财政政策理论上强调了财政政策的微观化，并强调了与其他经济政策的协调配合。其主要的政策主张有：①财政政策应与货币政策“松紧搭配”，即财政政策、货币政策应该配合动作。具体使用上，紧缩性（或膨胀性）的财政政策应配合膨胀性（或紧缩性）的货币政策，实现以“松”促进经济发展，以“紧”防止通货膨胀的目的。②财政政策的微观化。新古典综合派学者认为，财政政策除了要发挥总量调控作用外，还应针对个别市场和个别部门的具体情况制定区别对待的政策，如根据不同需要，实行不同的征税方法、确定不同的税率、个别调整征税范围以及政府对不同部门的支出安排等。③财政政策与其他政策的配套。新古典综合派认为，为了使财政政策在目标上不与其他政策产生冲突，保证财政目标的实现，在实行财政政策的同时，还应对收入政策、汇率政策、人力政策、消费指导政策等的方向及力度进行相应的调整。

新剑桥学派认为，凯恩斯在《通论》最后一章，关于社会哲学的总结性论述中所提出的资本主义财富和收入分配极为不均所带来的弊端，政府干预的必要性，以及资本主义社会必然走向没有盈利者阶级（利息为零）的文明

新生活的推论，才是凯恩斯《通论》的最主要思想，即凯恩斯体系的归宿和凯恩斯思想的精髓是对收入分配不均问题的论证。因此，新剑桥学派从收入分配角度发展了凯恩斯主义，认为收入分配的失调才是资本主义社会的症结，并且这种收入的失调会随着经济的增长日益加剧，因而调整收入分配制度，改变社会政策，实现收入分配均等化，才是医治资本主义病症的根本途径。

在财政政策理论方面，新剑桥学派主张：利用累进税制改善收入分配状况；适当地对低收入家庭进行补助和救济，以改善他们的生活水平；提高失业者的文化技术水平；逐步消灭赤字，平衡财政预算；削减军事支出，发展民用服务、环境保护等部门；实施进口管制，促进出口品的生产，为国内提供更多的工作岗位；实行没收性的遗产税（只给寡妇、孤儿留下适当的终身财产所有权），以便消灭私有财产集中，抑制食利阶层收入的增长，政府所得这部分收入可专用于公共目标，发展社会福利事业；用财政预算盈余购买公司股票，逐渐使政府占有大部分股份。前六项属短期调节措施，后两项属长期调节措施。

新剑桥学派认为，在税收理论方面，应充分利用税收的作用来缩小贫富差距；在税制的设计方面，应按照公平原则，充分考虑不同行业纳税人的负担能力，实行区别对待、合理负担；在所得税方面，应征收奢侈品税，减免生活必需品税。另外，还可以采用税收杠杆对有效需求进行调节。减税政策能够提高民间消费需求水平，增加投资。因此，政府可以通过实行减税政策来改善有效需求不足的情况，反过来，通过采取增税来抑制投资，从而改善有效需求过剩的情况。政府应按照收入越低减税越多的原则制定减税措施，这样既能符合公平原则，又能最大程度地提高消费需求。

在公债理论方面，新剑桥学派认为，公债是否有害取决于具体情况。当有效需求不足引起失业时，政府应扩大开支刺激有效需求、增加就业，由此而引起的财政赤字，可由公债来弥补。这种公债能够促进经济增长、扩大就业，提高后代福利；国家应把公债发行额控制在一定限度以内，特别是当充分就业目标基本实现后，就要实行平衡财政政策，并用财政盈余去偿还过去的债务。因为公债会导致国民收入在分配时有益于富人，而对穷人产生不利，从而进一步加大贫富差距。

（五）我国财税政策与经济增长理论

改革开放以来，伴随着社会主义市场经济制度的逐步建立，我国财税政策也发生了巨大的变革。从1980年起，我国财政体制由“总额分成、一年一定”的集权型改为“划分收支、分级包干”的分权型，并在企业层次上进行

了企业基金制和企业利润留成制的改革试验。1985年,在利改税的基础上,财政“分灶吃饭”体制的具体形式改为“划分税种、核定收支、分级包干”。1988年后,财税政策又调整为“多种形式的财政包干”。分权过程在取得了明显成效的同时,地区割据、财力分散和运作失范、企业难以真正搞活、各级政府间财力分配难以真正规范和稳定等一系列矛盾和问题也开始凸显出来。

进行了反复的问题剖析、理论研讨、国际经验借鉴和试点经验总结之后,我国逐渐得出了明确的财政体制改革的基本思路,以及确立了财政改革与整体改革配套的轴心,即认识到应建立以分税制为基础的分级财政,从政府财力收支的制度框架上,改变凭借行政隶属关系压抑和损害经济运行效率的“条块分割”,从而适应市场经济的内在要求,二位一体地处理好政府与企业、中央与地方两大基本经济关系,使宏观经济管理由传统的直接控制,转为政府运用政策工具、通过市场中介间接调控的新经济运行机制。1994年,我国推出财政、税收的配套改革,初步建立了以分税制为基础的分级财政体制框架,成为由“行政性分权”(分灶吃饭)向“经济性分权”(分税分级)发展的一个里程碑式的转折点。随着经济发展和财政收支规模的不断扩大,加强财政支出监管,构建符合社会主义市场经济要求的公共财政框架体系被提上改革日程。2000年,国家开始推行部门预算改革,要求按照统一的编报内容和形式,将一个部门所有的收入和支出在一本预算中完整地反映出来,以此增强预算的统一性和完整性。2001年,“收支两条线”的改革进一步深化,国库管理制度的配套改革全面展开。2003年,政府采购制度全面实施。在我国财税政策不断改革发展的进程中,我国许多学者对财税政策与经济增长之间的相关理论也进行了大量深入的研究。

严成樑和龚六堂(2009)在一个具有内生劳动选择的内生经济增长模型中考察了财政政策对经济增长的影响。研究发现,财政支出结构与税收结构通过影响家庭的劳动—休闲选择、储蓄—消费选择以及生产性公共支出占总产出的比例,影响经济增长;并且,我国生产性公共支出并不一定总能促进经济增长,还存在地区差异的影响。究其原因,这可能是生产性公共支出的规模超出了地区经济的适可范围或是生产性公共支出的使用效率较低。

郭庆旺、吕冰洋和张德勇(2003)基于相关理论与经验,通过构建模型得出结论:财政支出总水平与经济增长成负向相关,而财政生产性支出正向相关于经济增长。与物质资本投资相比,财政人力资本投资更有利于经济增长率的提高,但与这两者相比,对科学研究的投资所带来的经济增长水平的提高最大。高军和刘博敏(2013)基于公共支出的内生增长理论建立一个面板实证模型,利用中国1985—2010年省级面板数据研究了地方财政支出对经

济增长的影响程度。经验实证结果显示,固定资产投资和就业人口对经济增长具有正向促进作用,而财政支出对经济增长的长期正向作用微乎其微。进一步的面板因果分析实证结果显示,财政支出在短期内对经济增长的促进作用具有很强的滞后性。

贺俊和吴照(2013)通过构建一个内生增长模型,探讨了财政分权对经济增长的影响,并利用1997—2011年中国的省际面板数据进行实证分析。结果表明:财政分权对促进经济增长具有积极作用,但同时也是导致中国城乡收入差距拉大的原因。因此,未来应合理分权,适度分权,并优化公共支出结构,在实现经济增长目标的同时努力缩小城乡收入差距。

李永友和沈坤荣(2007)基于中国自20世纪80年代末期以来的经验数据,对中国的相对贫困问题进行了实证描述和分析。研究结论表明,控制相对贫困水平主要应调控初始分配形成的收入分配差距,同时提高财政支出在减缓相对贫困中的作用,实施向低收入群体倾向的支出配置政策,降低相对贫困的深度,同时保持一定的经济增长速度对有效缓解社会的相对贫困具有积极意义。

靳春平(2007)在分析了财政政策效应的空间差异性的基础上,根据我国经济发展的经验数据采用VAR模型分别对东部地区、西部地区的政府公共资本支出与地区经济增长的长期均衡关系和动态响应关系进行了研究分析。结果表明,财政政策的经济增长效应在空间上存在明显差异,而且经济发展水平较低地区的增长效应大大好于经济发展水平较高地区的增长效应。

殷德生(2004)对1994年财政制度改革以来,我国财政分权对经济增长、地区经济发展不平衡的影响进行了经验检验。结果显示,我国财政分权水平不仅不能有效地促进地区的经济增长,还加剧了地区间经济发展的差异程度。

周业安和章泉(2008)利用1986—2004年间中国省级面板数据,对财政分权和经济增长、经济波动之间的关系进行了检验。结果显示,财政分权是导致经济波动的重要原因。我国的财政分权其实是一种不完整和不规范的分权,如果要在保持分权的增长效应的同时,弱化其波动效应,实现我国经济的持续稳定发展,那么最关键的就是实行公共财政体制,并在这一新体制下实现合理分权。

二、财税政策促进区域协调发展理论

20世纪40年代初,一些发展经济学家从政策操作的角度提出了尽快使落

后地区得到开发的均衡增长理论，其主要代表有罗森斯坦—罗丹的“大推进理论”、纳尔逊的“低水平均衡陷阱论”、赖宾斯坦的“临界最小努力命题理论”、纳克斯的“贫困恶性循环理论”等。他们主要强调通过政府干预实现产业和部门间的均衡，进而促进区域内和区域间的均衡，认为随着生产要素的区际流动，各区域的经济发展水平将趋于均衡。

在区域非均衡发展的角度，一些西方学者从增长极、循环累积、不平衡增长以及梯度推移等领域，推论发达地区与不发达地区之间的不断相互作用产生了不断增加的内部经济与外部经济，使核心地区表现为一种上升的正反馈运动，而边缘地区则表现为下降的负反馈运动，由此产生了“地理上的二元经济”问题。每个国家或地区都处在一定的经济发展梯度上，出现的新行业、新产品、新技术、新工艺等都会随时间推移由高梯度区逐步向低梯度区传递。因此，区域经济差距会越来越大，经济发展过程中难以体现公平，最终导致各种社会问题的产生。

国内外对于协调区域经济发展，缩小区域经济发展水平差距的研究表明，主要有两种机制协调区域发展：①市场机制，认为需要利用市场“看不见的手”进行资源配置，通过推动国民经济总体发展，使得各个区域之间自动达到协调发展，即通过市场途径来解决区域经济发展不协调问题；②政府机制，认为区域经济发展的不平衡和不协调是市场失灵的表现，需要通过政府“看得见的手”进行干预和宏观调控，采取积极的政策，推动区域经济的协调发展，即通过行政途径推动区域经济协调发展。财税政策便是政府干预经济、推动区域协调发展的重要手段之一。

（一）转移支付政策与区域协调发展

转移支付又称无偿支出，它主要是指各级政府之间为解决财政失衡而通过一定的形式和途径转移财政资金的活动，是用以补充公共物品而提供的一种无偿支出，是政府财政资金的单方面无偿转移，体现的是非市场性的分配关系，是二级分配的一种手段。转移支付的模式主要有三种：一是自上而下的纵向转移，二是横向转移，三是纵向与横向转移的混合。现代财政联邦制理论认为，在一般情况下，财政的收入分配和宏观调控职能由中央政府行使。因此，财政转移支付不仅是处理政府间财政关系的一种再分配形式，也是宏观调控的一项财政手段。

瑞典经济学家缪尔达尔（1957）在《经济理论和不发达地区》一书中，提出了“地理上的二元结构”理论。这一理论认为，发展过程是一个不平衡的过程，如果听其自然，由于“循环积累因果关系”的作用，将会出现富者

更富、贫者更贫的“马太效应”。政府不应消极地等待发达地区产生“扩散效应”来消除这种差别，而应采取一定的特殊措施给予不发达地区一定的补助或刺激其经济发展，以缩小差距，这种特殊措施就是转移支付。Boadway 和 Shah（2007）基于政府间转移支付模型，分析了财政转移支付的必要性与具体效应，认为财政转移支付具有促进地区间公共产品供给均等化的效应。Daf-flon 和 Vaillancourt（2003）针对基本公共服务均等化的转移支付机制进行研究，指出转移支付是解决地区间公共资源配置不均等的重要形式。

由于地区经济发展的不平衡，各国政府几乎都采取财政转移支付的形式来实现区域间的财政平衡，并取得了良好的成效。例如，德国实行的是横向转移支付，包括两个层次：一是德国 16 个州级财政单位之间的分配，二是州内各个市之间的分配。这两种横向分配又称为财政平衡分析。澳大利亚联邦财政转移支付形式分为有条件转移支付和无条件转移支付，由联邦国库部负责确定每年转移支付的总规模，两类转移支付的比例，以及有条件转移支付的分配方案；由联邦拨款委员会，负责研究转移支付的方法，提供一般性拨款的分配方案。1994 年我国开始实行分税制，并在此基础上逐步实行比较规范的中央财政对地方的转移支付制度，中央对地方的转移支付规模逐步扩大。目前我国现行转移支付制度不仅没有缩小差距，反而在某种程度上扩大了区域经济发展之间的差距，根本原因在于现行转移支付制度存在缺陷，形式虽多，但结构合理性较差。均等化的一般性转移支付和专项转移支付是目前世界上多数国家采用的两种财政转移支付类型，以一般性转移支付为主，专项转移支付为辅。在我们国家的转移支付形式中，仅一般性转移支付能够实现均等化转移支付，且占比例很小，约为 10%，因而难以实现均等化作用。为了进一步提高转移支付的均衡效应，转移支付制度亟待创新、调整。除此之外，基于我国区域财政差异较大的现状，要缩小区域间差异，必须实施税收政策来促进区域协调发展的转变。

（二）公共投资政策与区域协调发展

20 世纪 30 年代以来，政府作用在经济、社会管理中越来越重要，新古典区域论者更加关注公共投资布局与区域经济发展的相互协调性。罗森斯坦和罗丹（1943）提出的“大推进理论”认为，发展中国家需要全面、大规模投入资本，优先发展基础设施、协调发展相关经济部门，以实现工业化。Solow（1956）认为一个国家要想保持持续的增长，需要大量增加投资，但经济发展相对平稳后，就需要调整投资。否则，过度的投资反而会导致增长停止。发展经济学家赫希曼指出，政府必须对落后地区实施政策引导，增加对其的公