



学术之星文库
XUESHUZHIXINGWENKU



王晓玲◎著

主体功能区协调发展的 保障机制研究

Research on guarantee mechanisms for coordinating
the development of major function-oriented zones

 经济日报 出版社



王晓玲◎著

主体功能区协调发展的 保障机制研究

Research on guarantee mechanisms for coordinating
the development of major function-oriented zones

图书在版编目 (CIP) 数据

主体功能区协调发展的保障机制研究 / 王晓玲著.
—北京: 经济日报出版社, 2014. 9
ISBN 978 - 7 - 80257 - 685 - 8

I. ①主… II. ①王… III. ①区域经济发展—协调发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 194509 号

主体功能区协调发展的保障机制研究

作 者	王晓玲
责任编辑	范静泊
责任校对	张明明
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567960 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京彩虹伟业印刷有限公司
开 本	1/16
印 张	15
字 数	225 千字
版 次	2014 年 9 月第一版
印 次	2014 年 9 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 685 - 8
定 价	68.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

作者简介

王晓玲 女，吉林辉南人。2013年毕业于天津财经大学统计系，获经济学博士学位。现为山西大同大学数学与计算机科学学院统计系讲师。研究领域：国民经济统计分析。

序

王晓玲同志的博士论文就要正式出版了，作为她的博士生导师，我很高兴将她的这部著作推荐给广大的读者。

众所周知，我国各区域的发展极不平衡，国家为缓解区域发展不平衡先后出台了多项战略措施，以“西部大开发”、“东北振兴”、“中部崛起”和“东部率先发展”为主要内容的区域发展总体战略，其本意是希望通过缩小各地区间的人均 GDP 差距，实现各地区经济的协调发展，但在实践中带来了诸如空间开发无序、生态环境恶化等问题。在这种背景下，主体功能区规划应运而生了。主体功能区规划不再要求所有的区域都像以往那样大力发展经济和推进城镇化，各区域的未来发展方向和发展重点受到主体功能的约束，要以主体功能为基础进行开发式或保护式的发展。国家显然是希望通过这种全新的区域发展理念，缓解并逐渐消除我国的区域发展不平衡状况，同时又能实现全国范围的人口、经济和资源环境的协调发展。但主体功能区的划分不同于以往任何一种区域划分，主体功能区的建设是一种全新的区域发展思路，如何合理地构建和完善主体功能区协调发展的保障机制，成为这一战略能否成功实施的关键所在。王晓玲同志将主体功能区协调发展的保障机制作为自己的博士论文研究方向，正值我国主体功能区规划推进的关键时期，

无疑具有重要的理论价值和现实意义。

为完成这一前沿性的研究，王晓玲同志查阅了大量的文献，并在论文的每个章节中对这些文献分别进行了综述和评论，然后展开自己的研究工作。作者首先全面回顾了我国区域发展战略的演化脉络，深入解读了区域协调发展战略和主体功能区规划各自提出的背景、出发点和内容，对主体功能区规划下区域协调发展的新内涵和目标提出了自己的见解。作者认为，在主体功能区规划下，区域协调发展的核心内涵应包含以下两个方面：一是不同主体功能区的居民享受的基本公共服务应大致均等，二是不同主体功能区之间的居民收入差距应持续缩小。而要实现这些目标，既突出区域主体功能定位，达到优化空间开发格局的目的，又能兼顾各类型主体功能区协调发展，充分调动各区域政府和民众实施主体功能区规划的积极性，必须解决主体功能区建设中可能出现的各种市场失灵和政府失灵。在这方面，财政政策的顺利转型和政绩考核体系的重建无疑是其重要的保障机制。为此，作者对财政转型促进主体功能区协调发展的必要性和作用机理进行了系统的理论分析，并在实证分析各类主体功能区发展现状的基础上，通过建立空间计量经济模型实证检验了财政收入、社会性财政支出结构以及财政转移支付等财政因素对主体功能区发展水平的影响，明确了财政政策在协调主体功能区发展上的重要作用。

为探寻财政转型的具体路径，作者进一步整理了全国县级行政区的财政支出和财政转移支付方面的数据，细致地考察了各类型主体功能区的财政支出结构和其获得的财政转移支付的现状，剖析了它们在突出区域主体功能定位、均等化主体功能区基本公共服务和缩小居民收入差距上存在的问题或面临的困难，并以实证分析结论为依据，提出了相应的政策建议。

最后，为克服主体功能区建设过程中可能存在的政府失灵，为

主体功能区的建设提供必不可少的长效保障机制，作者还立足区域主体功能定位，并兼顾区域协调发展目标，针对四类主体功能区分别构建了一套兼顾“共同指标”和“差异指标”的地方政府政绩考核指标体系。

国家“十二五”规划纲要提出，2020 年要基本形成主体功能区布局。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》重申，要坚定不移实施主体功能区制度。目前，正是我国推进主体功能区建设的关键时期。作者从战略的高度，明确主张我国要不遗余力地推进主体功能区建设，同时要把财政转型作为协调主体功能区发展的重要保障机制。作者对此进行的较为系统地研究，无疑能为我国主体功能区建设的顺利推进提供有益的参考。

虽然主体功能区的协调发展不仅需要财政政策的保障和支撑，也需要其他配套政策的支持，远不是一本书就能解决的问题。但我期待本书的出版，能够激发大家进一步研究和探索主体功能区协调发展的对策和措施，为全国主体功能区布局的形成、新型城镇化建设的推进及其协调发展提供一定的理论支撑。同时，也衷心地希望以本书的出版为契机，引发更多有识之士关心、关注和支持全国主体功能区规划的落实！

周国富

2014 年 7 月于天津财经大学

目 录

CONTENTS

第一章 导论	1
1.1 研究背景、研究目的和意义	1
1.2 研究思路与内容结构	7
1.3 研究方法与数据说明	14
1.4 创新性工作	18
第二章 区域协调发展战略与主体功能区规划	20
2.1 区域协调发展战略的形成	21
2.2 区域协调发展战略的深化——主体功能区规划	35
第三章 主体功能区协调发展的保障机制:财政转型	55
3.1 主体功能区建设中的市场失灵表现	56
3.2 财政转型及其对主体功能区协调发展的作用机制	59
3.3 财政转型促进主体功能区协调发展的局限性及 保障措施	69
第四章 主体功能区的发展现状及其财政制约因素	74
4.1 主体功能区的发展现状及其协调度	75
4.2 主体功能区协调发展的财政制约因素	100

第五章 主体功能区财政支出结构的转型	118
5.1 主体功能区财政收支概况	119
5.2 财政支出结构在主体功能区建设中存在的问题	133
5.3 主体功能区财政支出结构的转型方向及制约因素	143
第六章 主体功能区财政转移支付的转型	148
6.1 主体功能区财政转移支付的现状	149
6.2 主体功能区财政转移支付的均等化效应分析	174
6.3 主体功能区财政转移支付转型的政策建议	184
第七章 主体功能区规划下的政府政绩考核体系	189
7.1 变革政府政绩考核体系的必要性	189
7.2 政府政绩考核的研究现状及存在的问题	190
7.3 主体功能区政府政绩考核指标体系的重构	194
7.4 完善主体功能区政府政绩考核指标体系尚待解决的 几个问题	208
第八章 结论与研究展望	211
8.1 全文总结	211
8.2 研究不足与展望	214
参考文献	216
后 记	229

第一章

导论

1.1 研究背景、研究目的和意义

改革开放以来,随着经济体制改革的逐渐深化,全国各地区的经济都有了很大的发展,但由于20世纪80年代我国的对外开放主要局限于东部沿海地区,诸多经济体制改革措施也是先在沿海地区“试验”成功之后再向内地推广,这直接导致了沿海和内地发展差距的迅速拉大,区域发展不协调现象日趋严重并趋于复杂化。到“八五”时期,东、西部地带之间的差距持续扩大,东部地带的GDP年平均增长速度为15%,而西部地带多数省区的增长速度明显落后,较为典型的青海和宁夏仅为7.3%和7.6%^①。在居民收入差距上,无论是农村居民收入差距还是城镇居民收入差距在此期间也保持着持续扩大的趋势(高培勇,2007)^②。这些事实和数据不断提醒人们,悬殊的区域发展差距已严重阻碍、制约了构建和谐社

① 陆大道,刘毅,樊杰.我国区域政策实施效果与区域发展的基本态势[J].地理学报,1999(6):497.

② 高培勇.为中国公共财政建设勾画“路线图”——重要战略机遇期的公共财政建设[M].北京:中国财政经济出版社,2007:26.

会和实现现代化的进程。

面对区域发展差距越来越大的状况,国家开始将缓解区域发展不平衡的问题作为一项重要任务提上日程,首先于1994年推出了“八七扶贫攻坚计划”,试图以开发式扶贫方式解决农村地区8000万贫困人口的温饱问题,并以此缓解区域差距,取得了明显的效果。九五时期伊始,国家尤其酝酿并陆续出台了一系列促进区域协调发展的重大战略。1999年中共十五届四中全会正式提出西部大开发战略,并于2000年开始启动,该战略加大了对西部地区基础设施、环境保护和科技教育等方面的投资。1999年东西部之间GDP增长速度差距为2.49个百分点,到2003年这一差距缩小到1.62个百分点^①,西部大开发初见成效。为了摆脱老工业基地逐渐衰退的困境,实现全面建设小康社会的宏伟目标,2003年中央做出了振兴东北地区等老工业基地的战略部署,要求将东北地区等老工业基地调整改造成结构合理、竞争力强的新型产业基地,使之成为国民经济新的重要增长区域。2004年,国家进一步出台了促进中部地区崛起战略,要求中部地区加强综合交通运输体系和能源、原材料基地建设,加快发展竞争力强的制造业和高新技术产业,积极推进农业现代化建设,使中部地区成为承东启西协调区域发展的重要区域。总之,国家希望通过“西部大开发”、“东北振兴”和“中部崛起”等区域发展战略的实施,推动这些地区发展,逐步缩小区域差距,最终实现各区域的共同发展。但是,出于提升综合国力的考虑,国家也不希望这些地区的发展以牺牲东部地区的发展为代价,而是希望东部地区继续加快发展,在促进区域协调发展过程中发挥更大的带动作用。至此,西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进

① 刘尚希,孟春.公共政策与地区差距[M].北京:中国财政经济出版社,2006:149.

中部地区崛起、鼓励东部地区率先加快发展,就构成了中国区域协调发展战略的四个重要组成部分。总的来看,以“四大板块”为基础的区域协调发展总体战略的主要内容是在不影响东部沿海发达地区经济快速发展的基础上,重视并大力扶持中西部和东北等落后地区的经济发展^{①②},逐步缩小地区发展差距,实现各地区在经济发展水平上的趋同,即区域协调发展的目标和理念是“地区间人均GDP差距的缩小”,在区域协调发展的内容上“经济发展”处于凸显的重要地位。

但是,单纯以“地区间人均GDP差距的缩小”为目标的区域协调发展战略在实施的过程中也带来了一系列问题,这就是:各区域为发展经济,无视本地区客观条件,大力推进工业化、城镇化,引发了各种社会矛盾和大量的生态环境问题,区域间经济发展不协调的问题已逐渐演化为各区域经济发展、社会发展和生态环境之间的不协调以及各子系统内部的不协调,既有区域间经济差距扩大和区际利益冲突问题,更有空间开发无序的问题。各地区对经济发展的片面追求,导致了对GDP的过分崇拜,地区间人均GDP差距持续扩大的势头虽得到了一定的抑制,但相对忽视了社会 and 环境的同步发展,忽视了地理空间因素在整个系统空间均衡布局中的重要性,致使我们赖以生存的原本已比较脆弱的生态环境遭受了巨大的损失,反过来又进一步阻碍了经济的发展。这警醒人们,要重新认识我们所处的这个复杂系统,重新审视区域协调发展的要义,将社

① “从‘九五’开始,要更加重视支持内地的发展,实施有利于缓解差距扩大趋势的政策,并逐步加大工作力度,积极朝着缩小差距的方向努力”(参见《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》的第二部分第(二)条:国民经济和社会发展的指导方针)。

② 陆大道,刘毅,樊杰.我国区域政策实施效果与区域发展的基本态势[J].地理学报,1999(6):503;周国富.中国经济发展中的地区差距问题研究[M].大连:东北财经大学出版社,2001:187.

会发展和环境发展放到同经济发展同等重要的地位来对待。

为从根本上解决区域发展不协调和空间开发无序的问题,主体功能区战略应运而生了。^①主体功能区战略以“优化国土开发格局”为主要目的,通过实施空间管制来彻底解决空间开发无序的问题,其基本思路、出发点和内容显著不同于前述的“四大板块”区域发展总体战略,但与“四大板块”区域发展总体战略又不矛盾,它是对已有“四大板块”区域格局的细化和完善。具体讲,它是在原有区域格局的基础上,根据各区域自身的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力等特点,将整个国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域,各区域具有不同的主体功能(详见第2章)。其中,优化开发区域和重点开发区域需集聚经济和人口,承担起经济发展和工业化、城市化的功能;限制开发区域需承担起发展农业,保障粮食供给,或是维护生态系统永续发展的功能;禁止开发区域则是重点保护的景区和人类文化遗产。换句话说,在主体功能区规划下,不再要求所有的区域都像以往那样大力发展经济和推进城镇化,各区域的未来发展方向和发展重点要受到主体功能的约束,要以主体功能为基础进行开发式或保护式的发展,而不能像以往那样遍地开花式的发展。主体功能区战略的实施,旨在优化国土开发格局,规范国土开发秩序,协调不同国土空间具有的主体功能,从而解决空间开发无序的问题。它秉承了区域协调发展的思想,但又有别于传统的区域协调发展战略,它与“四大板块”区域发展总体战略互为补充,旨在克服传统的区域协调发展战略的不足。

然而,各区域在施加了主体功能约束后,各地方政府和当地民

① 国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所课题组:我国主体功能区划分及其分类政策初步研究[J].宏观经济研究,2007(4):3~10.

众的经济利益会受到截然不同的影响。优化开发区和重点开发区的政府会从发展经济中继续获得较多的政府收入，民众也会从当地不断繁荣的经济社会发展中获得生活水平的提升；而限制开发区和禁止开发区的地方政府必须要放弃大规模的工业化、城镇化开发活动，转而投入大量资源进行农业发展或是生态环境保护或是自然和人类文化遗产保护等活动，这些区域的地方政府所能获得的收入较以往可能会大幅减少，同时，当地民众的收入和生活水平等切身利益也会受到不同程度的负向影响。在这样的情况下，推行主体功能区战略必然会遭遇来自限制开发区和禁止开发区的阻力，战略的实施进度和效果也会受到影响。那么，如何既能突出区域主体功能定位，以达到优化空间开发格局的目的，又能坚定各区域政府和民众对实施主体功能区规划的信心，充分调动他们的积极性，以减少推进主体功能区建设过程中可能遇到的各种阻力，使之变成一种自觉的行动，最终实现各类主体功能区协调发展？显然，这需要必要的保障措施来促进主体功能区的协调发展，财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、农业政策、人口政策、民族政策、环境政策以及政绩考核评价体系等都需要做出相应的调整。但是，在这些保障措施中，我们认为财政政策的转型及政绩考核体系的重建更加重要。原因在于：第一，区域主体功能不会在市场机制条件下自动形成，西方发达国家实施空间规划的实践也证明，单纯依靠市场机制的自发作用是不可能成功形成区域主体功能定位的，这其实也是“市场失灵”的表现所在，只能依靠国家和地方政府的调控和政策引导来解决。而财政政策是中央和地方政府最主要的调控手段之一。第二，为克服推进主体功能区建设过程中地方政府和民众的消极心理，保证地方政府能获得足够的收入来应对其承担的支出责任，以及保障民众的收入和生活不受影响，都需要通过财政政策转型来解决。第三，主体功能区战略是对传统的区域协调发展战略的

完善和补充,它的基本思路、出发点和内容与传统的“四大板块”区域发展战略既有交集也有差异,它赋予了“区域”新的内涵,要求地方政府有所为、有所不为,要求地方政府对执政理念做出相应的调整,因此,对于各类主体功能区地方政府的政绩考核办法也需要做出相应的调整。

正因如此,主体功能区规划及其配套的财政政策如何设计一直是近几年学术界关注的一个热点问题。但是,尽管关于主体功能区规划及其配套财政政策的研究在理论方面取得了很大的进展,实践方面也逐渐开始丰富,但还远远没有成熟,实际操作层面尚有许多复杂的问题还有待我们进一步去努力探索。比如,对各区域施加主体功能限制后,各主体功能区的发展导向差异巨大,如何协调主体功能区之间的发展(邓玲,杜黎明,2006;安虎森,薄文广,2011)^①?各主体功能区协调发展的判断标准是什么(孙久文,2011;四川省发改委发展规划处,2011)^②?财政政策在协调主体功能区的发展中应扮演怎样的角色(清华大学中国发展规划研究中心课题组,2009)^③?在目前的主体功能区建设中存在哪些问题(高国力,2011;吴殿廷,吴铮争,2011)^④?尤其是对限制开发区和禁止开发区出现的问题,财政政策应如何转型以促进主体功能区

① 邓玲,杜黎明.主体功能区建设的区域协调功能研究[J].经济学家,2006(4):60~64;安虎森,薄文广.主体功能区建设能缩小区域发展差距吗[J].人民论坛,2011(6):19~21.

② 孙久文.主体功能区战略下的地区发展新思维[J].人民论坛,2011(7):139~139;四川省发改委发展规划处.主体功能区将终结GDP考核体系[J].四川党的建设,2011(3):32~33.

③ 清华大学中国发展规划研究中心课题组.中国主体功能区政策研究[J].北京:经济科学出版社,2009:149~200.

④ 高国力.实施主体功能区战略的重大问题思考[J].中国经贸导刊,2011(7):19~20;吴殿廷,吴铮争.主体功能区规划实施中若干问题的探讨[J].人民论坛,2011(8):116~117.

的协调发展(贾康,2009;杜黎明,2010)^①?其保障机制又如何跟进(孙玥,2009;肖金成,2011)^②,以激励和约束地方政府更好地推进主体功能区建设?这些问题都有待我们做更深入的研究。

鉴于此,本书拟在深入分析推进主体功能区建设过程中可能遇到的各种阻力的基础上,综合借鉴前人的研究成果,对主体功能区规划下区域协调发展的内涵给出新的更科学、更切合实际的阐释,然后以这一新的区域协调发展目标作为切入点,通过剖析推进主体功能区建设过程中可能存在的各种“市场失灵”以及影响各类主体功能区协调发展的财政制约因素,来重点探讨为保障和支撑主体功能区规划的顺利实施财政政策应如何转型,以及应如何变革和完善地方政府政绩考核体系,为促进各类主体功能区协调发展目标的实现提出具有针对性的政策建议。

1.2 研究思路与内容结构

1.2.1 研究思路

对于任何一个社会经济问题,要想给出合理的解释,并且提出合理的建议,需要采用一套严谨、完整的研究逻辑来对其进行深入剖析。

第一,应建立明确的理论逻辑。即:我们想要揭示的问题是什么。也就是说,我们想解决什么问题,想说什么?对于本书的研

① 贾康.推动我国主体功能区协调发展的财税政策[J].经济学动态,2009(7):54~58;杜黎明.主体功能区配套政策体系研究[J].开发研究,2010(1):12~16.

② 孙玥.完善约束激励机制积极推进形成主体功能区[J].宏观经济管理,2009(10):43~45;肖金成.《全国主体功能区规划》力推三大政策变革[J].时事报告,2011(7):42~43.

究, 我们想解决的问题是: 在推进主体功能区建设中, 地方财政应如何转型才能既突出各区域的主体功能定位, 优化空间开发秩序, 又能调动各区域政府和民众的积极性, 减少推行主体功能区建设过程中可能遇到的各种阻力, 使之变成一种自觉的行动, 最终实现各个主体功能区域协调发展。

第二, 要建立严密清晰的分析逻辑。即: 搭建一个什么样的框架来分析想要揭示的问题。也就是说, 分几步解决这个问题, 怎么说清楚这个问题? 对于本书的研究, 我们拟分四步来解决问题: 首先, 探讨在主体功能区建设中区域协调发展的新内涵和具体内容; 其次, 对主体功能区目前的协调现状做出客观评价, 并找出那些影响主体功能区协调发展的财政制约因素; 然后, 分析财政制约因素影响主体功能区协调发展的机理和作用路径; 最后, 在以上明确的机理和作用路径的基础上, 探讨具体的财政转型方向和相应的办法。

第三, 要建立合理的叙述逻辑。即: 在我们已搭建起的框架中, 利用正确的理论工具进行论证, 或是在具体的数据资料和经验证据支持的基础上, 通过合理的数量模型来进行论述和分析。对于本书的研究, 我们拟借鉴区域协调发展理论和主体功能区理论来重新界定主体功能区规划下区域协调发展的涵义和内容; 采用统计分析和计量经济手段等来对区域协调现状及其财政制约因素进行分析和论述; 然后, 根据财政转型理论、经验证据和统计分析结果提出财政转型的具体方向、转型的重点和转型建议。

综上所述, 本书具体的逻辑思路如图 1.1 所示。