

CÙJIN ZHUTI GONGNENG QU
JIAN SHE DE
CAI ZHENG
ZHENG CE YAN JIU

促进主体功能区建设的 财政政策研究

● 徐诗举 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书受铜陵学院著作出版基金资助

促进主体功能区建设的 财政政策研究

徐诗举 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进主体功能区建设的财政政策研究 / 徐诗举著.
—北京: 经济科学出版社, 2011. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0637 - 4

I. ①促… II. ①徐… III. ①财政政策 -
研究 - 中国 IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 074325 号

责任编辑: 王志华
责任校对: 郑淑艳
技术编辑: 王世伟

促进主体功能区建设的财政政策研究

徐诗举 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷有限公司

787 × 1092 16 开 13.25 印张 200000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0637 - 4 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

改革开放以来，由于缺乏国土空间开发方面的科学规划以及与之相关的宏观政策引导，一些地区过度开发、无序开发导致生态环境恶化，对可持续发展构成了严峻挑战。针对这一严峻形势，2006年通过的“十一五”规划纲要提出推进主体功能区建设。但是，发展理念的偏差和缺少相应的制度与政策保障，成为制约主体功能区建设的重大障碍。为此，本书在分析财政政策促进主体功能区建设的理论基础上，针对现行财政政策对主体功能区建设的制约因素，提出促进我国主体功能区建设的财政政策建议。

全书由六章组成，主要内容及观点如下：

第一章，导论。内容主要包括本书选题的背景、意义及目的。评述国内外有关主体功能区财政政策研究的文献。陈述本书的研究方法，介绍本书逻辑与结构，列举创新点与不足之处。

第二章，主体功能区的内涵及实质。主要概括主体功能区的内涵、特征以及主体功能区划在整个区域发展战略中的功能定位。分析主体功能区规划的理论依据，包括可持续发展理论、地域分异理论和生态经济理论。主要介绍了我国四类主体功能区规划的基本情况。

第三章，财政政策促进主体功能区建设的理论基础。在主体功能区建设背景下，分析政府与市场的关系、财政职能和财政政策调和地方利益冲突的作用机理，是全书主要理论创新部分。首先，分析主体功能区建设背景下政府与市场关系的一般原则，并在“市场机制为基

础，政府调节为主导”的一般原则下，进一步界定四类主体功能区政府与市场关系。其次，分析主体功能区建设背景下的财政职能，针对马斯格雷夫的主流财政职能观的缺陷，拓展了财政职能，丰富了财政职能的内涵。最后，针对主体功能区建设背景下区域之间的利益冲突，提出化解利益冲突的财政政策的作用机理。

第四章，制约主体功能区建设的现行财政政策因素。主要分析发展理念的偏差以及缺乏有力的财政制度与政策保障对主体功能区建设的制约。首先分析了发展理念的偏差对主体功能区建设的制约。认为造成发展理念发生偏差的原因主要包括：将发展简单等同于经济增长；畸形的政绩考核制度导致错误的政绩观；“分灶吃饭”的财政体制强化了投资冲动；缺乏对发展理念偏差的有力纠偏机制等。其次又分析了缺乏有力的财政制度和政策保障对主体功能区建设的制约。具体表现为：现行财政体制阻碍各类主体功能区之间基本公共服务均等化；政府主导下的区域生态补偿机制缺位；促进人口向目标功能区流动的制度保障缺失；与主体功能区建设相适应“绿色”财税政策不健全；缺少针对不同主体功能区的差别化财政政策等。

第五章，国外促进区域协调发展的财政政策。首先，介绍美国针对落后区域、萧条区域和生态危机区域的财政政策措施及其对我国的启示。其次，介绍振兴鲁尔工业区的财政政策和促进区域协调发展的财政平衡制度及其对我国的启示。最后，介绍日本针对“过密”、“过疏”问题的财政政策措施及其对我国的启示。

第六章，促进主体功能区建设的财政政策。主要研究如何促进发展观念转变，并在此基础上提出促进主体功能区建设的财政政策建议，这是本书主要政策创新部分。促进发展观念转变。主张通过转变政府职能、改革政绩评价机制、改革地方财政过度依赖 GDP 增长的财政分配制度以及强化对政府行为的约束机制等促进发展观念转变。促进主体功能区建设的财政政策。主要研究促进各类主体功能区基本公共服务均等化、创新区域间生态补偿机制、制定引导主体功能区之间人口流动的财政政策、建立适应主体功能区建设的“绿色”财税政策以及制定针对不同主体功能区的差别化财政政策等。

由于“主体功能区”是我国率先提出的一个全新概念，促进主体功能区建设涉及内容庞杂，本书研究难度远远超出笔者预想。尽管如此，还是在以下四个方面尽可能做到创新：

(1) 主体功能区建设背景下的政府与市场关系。本书提出应当根据四个主体功能区的不同类型，并结合其不同主体功能定位、发展方向和市场化条件，来确定政府与市场的关系。提出在优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四个类型主体功能区中，市场资源配置作用是依次递减的，相应政府资源配置的作用在其中是依次递增的。研究主体功能区建设背景下的政府与市场关系，为针对不同主体功能区实行差别化的财政政策提供了理论依据。

(2) 主体功能区建设背景下的财政职能。按照现代生态经济学理论，揭示主流经济学关于财政职能（马斯格雷夫的财政职能）的定位存在的缺陷。提出适应21世纪人类发展的扩展的新的财政职能：第一，资源配置职能。这里所指的资源配置是指基于将经济系统作为生态系统的一个开放的子系统的视角下的总资源的配置，突出生态资源和经济资源之间的配置，将生态环境资源纳入到资源配置中，从整体上突出经济发展的科学性和可持续发展性。第二，收入分配职能。这里的收入分配是基于生态资源多重价值视角下的分配，突出建立生态补偿转移支付制度，对限制开发区和禁止开发区放弃发展经济的机会成本、生态保护成本、生态修复成本等予以补偿。第三，协调发展职能。之所以用协调发展职能代替稳定经济职能，是因为政府不仅要干预需求，还要干预生产或环境资源要素供给，形成经济增长与环境资源承载力相一致，供求平衡、结构合理的协调发展格局。

(3) 基本公共服务均等化的实施路径。具体思路：界定基本公共服务范围→明确基本公共服务均等化标准→划分各级政府对基本公共服务的支出责任→完善政府间纵向转移支付制度→建立省域县际基本公共服务横向转移支付制度→2011年实现省域县际基本公共服务均等化（第一步目标）→2015年实现省域城乡基本公共服务均等化（第二步目标）→2020年实现省际基本公共服务均等化（第三步目标）。研究重点：围绕实现基本公共服务均等化的第一步目标——省

域县际（不包括地级以上城市市区）基本公共服务均等化，设计了省域县际基本公共服务横向转移支付制度计算公式。计划年度人均基本公共服务财力不足全省各县（市）平均支出水平的县，有资格享受省域县际基本公共服务横向转移支付制度的资金补助，对其补齐到全省各县（市）平均支出水平；计划年度人均基本公共服务财力超出全省各县（市）平均支出水平的县，有义务提供省域县际基本公共服务横向转移支付制度的资金援助，对其超出部分的50%用以提供援助。

（4）区域间生态补偿制度创新。水、空气和土地是构成生态环境的三大最基本要素，在主体功能区建设背景下，区域间生态补偿制度的重点包括流域间生态补偿制度、区域间大气生态补偿制度和主体功能区之间的土地开发权补偿制度。第一，流域间生态补偿制度创新。提出建立政府主导下的流域间生态补偿制度。具体思路是：根据流域跨度决定其管理和权益归属，即跨省江河由中央政府收取水资源费和污水排放费，跨县江河由省级政府收取水资源费和污水排放费，以此类推；水资源费率、污水排放费率主要根据水环境容量、水资源的稀缺性程度以及流域治理难度综合确定，实行一河（江）一率；由环保部门和国税部门联合征收，入库后按其归属划分为各级政府收入；对其收入建立流域生态补偿基金，水资源费主要用于弥补上游地区放弃开发的损失，水污染防治费主要用于对流域内生态环境治理。上级政府通过定期或不定期召集上下游流域地方政府，对具体的费率调整、资金使用、生态环境治理方案制定等问题进行协商。第二，区域间大气生态补偿制度创新。提出我国应当逐步建立空气污染税制度。当前可以考虑先开征碳税，以后再考虑征收硫税。主张将碳税作为中央收入，并建立大气生态补偿基金。大气生态补偿基金主要用于对限制、禁止类开发区域生态补偿。并综合考虑限制、禁止开发区域面积和人口两个因素，设计了大气生态补偿计算公式。第三，主体功能区之间土地开发权转移生态补偿制度创新。土地出让金收入是土地使用权性质改变带来的收益。优化开发区和重点开发区被赋予更多地将农业用地转化为工业用地的权利，地方因此可以取得更多的土地出

让金收入。限制开发区和禁止开发区则被限制或剥夺了进一步开发土地的权利，必然导致地方经济利益的损失。主张尽快改革土地出让金收入分配制度，将土地出让金收入逐步上划归中央，建立土地开发权生态补偿基金，主要用于对限制开发区与禁止开发区的生态补偿。并综合考虑限制、禁止开发区域面积和人口两个因素，设计了土地开发权生态补偿计算公式。

目 录

第一章 导 论

一、选题背景、意义和研究目的·····	2
二、相关研究文献·····	6
三、研究方法、逻辑与内容结构 ·····	30
四、创新与不足 ·····	34

第二章 主体功能区的内涵及实质

一、主体功能区的内涵及特征 ·····	40
二、主体功能区规划的理论依据 ·····	45
三、我国主体功能区规划现状 ·····	53

第三章 财政政策促进主体功能区建设的理论基础

- 一、主体功能区建设背景下政府与市场的关系 64
- 二、主体功能区建设背景下的财政职能 68
- 三、主体功能区建设背景下区域利益的冲突与调和 76

第四章 制约主体功能区建设的现行财政政策因素

- 一、发展理念的偏差 90
- 二、缺乏有力的财政制度和政策保障 97

第五章 国外促进区域协调发展的财政政策

- 一、美国促进区域经济协调发展的财政政策 120
- 二、德国实施空间规划的财政政策 127
- 三、日本促进国土综合开发的财政政策 134

第六章 促进主体功能区建设的财政政策

- 一、促进发展观念转变 146
- 二、促进主体功能区建设的财政政策 155

参考文献 191

后 记 200

第一章

导 论

一、选题背景、意义和研究目的

(一) 选题背景与意义

从世界范围来看,18 世纪工业革命以后,随着技术不断革新和生产效率不断提高,人类对自然资源依赖的广度与深度都在不断加强,加上由于自然资源保护的重要性认识不足形成的掠夺性开采与使用,导致全球性的资源短缺和能源危机。由于长期以来对环境保护的重视程度不够,导致水污染、大气污染、土壤污染、振动、恶臭、噪声、地面沉降等环境公害事件不断上升,尤其是 20 世纪发生的八大环境公害事件,^① 导致成千上万的人致残或死亡。全球性的资源短缺与生态环境破坏问题相互交织在一起,使人类逐步接近影响其生存与发展的生态资源安全临界线。20 世纪 60~70 年代,在西方国家掀起了一场声势浩大的生态环境运动,唤起有识之士对传统发展模式的反思。1987 年,世界环境与发展委员会主席、挪威首相布伦特兰夫人(Gro Harlem Brundtland)在向联合国提出的《我们共同的未来》文件中,指出“可持续发展是既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要能力构成危害的发展”,从中可以看出以人为本的科学内涵和可持续发展的基本理念。人类社会进入 21 世纪以后,可持续发展理念逐步在世界范围内成为主流的发展观。

我国改革开放以来,由于过分夸大了市场在资源配置领域的功效和作用,政府对市场缺少必要干预,尤其是缺乏国土空间开发方面的科学规划以及与之相关的宏观政策引导,造成空间无序开发,已经严

^① 八大公害事件包括:1930 年比利时的马斯河谷烟雾事件;1943 年美国洛杉矶光化学烟雾事件;1948 年美国宾夕法尼亚州的多诺拉镇烟雾事件;1952 年英国伦敦烟雾事件;1961 年四日市哮喘病事件;1953~1956 年日本熊本县水俣病事件;1955~1972 年日本富山县疼痛病事件;1968 年日本北九州市、爱知县一带的米糠油事件。

重危及到了中华民族的生存与发展。首先,留给子孙后代的生存与发展空间越来越少。我国 960 万平方公里的土地上适宜人类居住和可耕种的土地很少,有近 1/3 的土地是戈壁、沙丘和高海拔山地。近些年,由于过度开垦与放牧,我国水土流失面积已达 356 万平方公里,占到全部国土面积的 37.1%,土地沙化面积 174 万平方公里,占到全部国土面积的 18.1%。由于城市无序扩张,仅在 2001~2005 年间,我国城市建成区面积就净增 10 000 多平方公里,2003 年各地设立各类经济开发区就占掉耕地 168 万亩,同比增长 37%。^①目前我国人均耕地面积只有 1.39 亩,仅为世界平均水平的 1/3,坚守 18 亿亩耕地红线压力巨大。其次,严重影响到社会经济的可持续发展。我国尚属发展中国家,发展经济的任务依然艰巨,工业化、城镇化的规模仍需加大,人民群众对生态空间、居住空间的要求也在提高,无序开发导致对有限的空间和资源不合理利用,造成生态环境破坏,必然严重制约我国可持续发展。最后,人口、经济与资源环境之间不协调。区域发展不协调的本质是人口、经济与资源环境之间空间失衡。长期以来,由于缺少必要的引导,我国人口分布、经济布局与资源承载力之间很不协调。我国西部一些生态环境比较脆弱的贫困地区人口超载现象严重,进一步加剧生态环境的破坏和当地居民的贫困,而东部一些经济发达地区集中的人口数量相对较少,人口与经济的空间分布不均衡,造成了较大的地区差距,甚至引发了局部地区的民族矛盾加剧。一些能源、水资源贫乏地区,却大力发展高耗能、高耗水、高污染产业,经济与资源的空间配置不协调,不仅导致一些地方资源更加耗竭和环境污染加剧,而且造成资源跨区域调度过程中的土地大量占用与资源耗损。

正是基于这样的情况,2005 年通过的“十一五”规划建议首次提出“主体功能区”概念。2006 年通过的《“十一五”规划纲要》提出:“根据现有资源环境承载力、开发密度和发展潜力,统筹考虑我国未来人口分布、经济布局、国土利用以及城镇化格局,将整个国土空间划

① 陈德铭:《充分认识推进形成主体功能区的重大意义》,载于国家发改委网站。

分为优化开发、重点开发、限制开发以及禁止开发四类主体功能区域，按照主体功能定位调整完善区域政策与绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。”2007年7月26日，国务院公布了《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》，这标志着主体功能区进入全面启动阶段。2007年10月，党的十七大进一步明确提出，到2020年，要基本形成主体功能区布局。2010年6月12日，温家宝总理主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了《全国主体功能区规划》。推进形成主体功能区，就是要以科学发展观统领经济社会发展全局，合理规划我们的生存和发展空间，引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应，从而从根本上扭转生态环境恶化的趋势，促进人口、经济、资源环境的空间均衡，实现人类社会的可持续发展。显然，推进主体功能区建设，关乎整个中华民族的前途与命运。

当前，推进主体功能区建设存在两大障碍。一是发展理念的偏差。长期以来，在人们的观念中发展简单等同于经济增长，加上“以GDP论英雄”的政绩考核及升迁制度以及“分灶吃饭”的财政体制等，致使一些地区不顾自身的资源环境承载能力、区域条件和比较优势，一味围绕地区经济增长和财政收入增加，进行盲目开发和追求经济总量的翻番。在局部地区取得GDP和财政收入增长的背后，引发的是地方政府之间的无序竞争、生态环境的进一步恶化和国家可持续竞争能力的整体性下降。显然，发展理念的偏差最终带来的是经济无序扩张，对土地等自然资源的掠夺开发，造成生态环境持续恶化和自然资源不可持续利用，最终威胁到人与自然的和谐共生和社会、经济与环境协调发展。二是缺少与主体功能区建设相配套的制度与政策保障。在现行体制下，主体功能区规划的实施将会使地区之间经济发展水平、财政能力和居民收入水平上的差距进一步加剧。由于不同主体功能区的发展条件和发展方向不同，不同主体功能区的政府财力和提供基本公共服务的能力的差距也会因此进一步拉大。我国西部地区生态环境较为脆弱，却是全国重要的生态屏障，加上西高东低的地势，使大部分主要江河源头都分布在西部地区，按照国家《“十一五”规划纲要》划定，22个限制开发区域有17个属于西部地区，而且有很大比例的禁

止开发区域也集中分布在西部地区。从总体来看,这些区域社会经济基础较为薄弱,财政收入相对较少,加上主体功能区规划将使这部分禁止开发和限制开发区域的财政支出成本不断上升,社会、经济发展难度加大,从而难免出现财政收入不能有效满足本地区各项支出需要的状况。禁止开发区域和限制开发区域的财政职能将进一步弱化,尤其那些以生态保护为主体功能的地区,其对生态的保护本身就需要很大的经费投入,有些地区的生态安全不只是影响到其本身的发展,还将关乎其他地区的环境质量与生态安全。从理论上讲,提供生态保护本身就是一种产品输出,现行体制下生态保护却得不到应有的价值补偿。然而,目前的经济、社会体制与政策,尤其是财政制度与政策难以促进各类主体功能区之间基本公共服务均等化和居民生活条件的同质化,难以促进人口分布与经济布局的相互匹配。同时,没能建立适应主体功能区建设需要的“绿色”财税政策以及针对不同主体功能区的差别化财政政策等,都将严重制约主体功能区建设的推进。

因此,当前关键是要在促进发展观念转变的基础上,建立与完善同主体功能区规划相配套的经济、社会体制与政策,尤其是财政制度与政策保障体系,否则主体功能区规划的实施将会遭受延误,我们还将要为经济发展付出更加巨大的代价,以致危及到子孙后代的生存与发展。

(二) 研究目的

主体功能区是我国政府首次提出,根据各地区的环境资源的承载力进行区域发展规划,丰富了区域发展的内涵,是对区域发展理论的重大创新。现行不合理的财政政策是制约这一重大创新理论付诸规划和实施的最大障碍之一。

为此,本书依据主体功能区规划与促进主体功能区建设的一般原理,并针对我国主体功能区规划基本情况与现行财政制度对主体功能区建设的制约因素,提出促进我国主体功能区建设的财政政策建议。具体来说,本书的研究目的主要包括以下几个方面:

- (1) 揭示主体功能区建设背景下政府与市场的关系、财政职能以及财政政策的作用机理。
- (2) 分析目前阻碍主体功能区建设的财政体制及政策障碍。
- (3) 针对制约我国主体建设的财政政策因素提出对策建议。

二、相关研究文献

(一) 国外空间规划研究

1. 空间规划理论演变

传统的空间规划理论将经济增长作为规划的根本目的,将空间地域当作一个普通的生产要素,将空间规划作为政府对空间要素市场失灵的调控手段。^①因此,很多国家就将空间规划等同为土地利用规划。^②传统的空间规划理论将规划完全当成规划师个人的工作,认为规划师可以运用自然科学的方法,将空间要素与其他生产要素进行理想化的组合,从而产生最优的效率,因此也被称作理性规划理论。^③20世纪70年代之前,理性规划理论在西方盛行。理性规划的缺点是过分高估了规划师的作用,单纯从土地利用角度出发,缺少对自然环境、社会环境或人文环境的全面考虑。^④从实践方面来看,理性规划只注重经济增长,带来了生态环境和社会问题逐渐恶化,因此70年代末期理性规划一度受到了尖锐的批评。

随着社会经济的发展和科学技术的进步,人类对自然的依赖越来越强,人类在取得了令人鼓舞的经济增长的同时,也为之付出了巨大

① Healey, P. Collaborative planning [M]. Hampshire: Macmillan Press Ltd. 1997: 227.

② Healey, P. Collaborative planning [M]. Hampshire: Macmillan Press Ltd. 1997, 9: 72-184.

③ Vigar, G., Healey, P., Hull, A. and Davoudi, S. Planning, governance and spatial strategy in Britain: an institutional analysis. Macmillan Press LTD, 2000.

④ Vigar, G., Healey, P., Hull, A. and Davoudi, S. Planning, governance and spatial strategy in Britain: an institutional analysis. Macmillan Press LTD, 2000.

的代价。在大规模发展工业化和城市化的同时,生态环境恶化趋势日益严重,臭氧层破坏、温室气体效应、海平面上升、酸雨、森林破坏与水土流失、沙漠化、能源危机、资源耗竭、淡水危机、海洋污染等问题愈发严重。全球性的生态环境破坏与资源短缺问题相互交织在一起,使人类逐步接近影响其生存与发展的生态资源安全临界线。因此,20世纪60~70年代,在西方国家掀起了一场声势浩大的生态环境运动。^① 随着对环境和生态问题的日益关注,人们开始对传统发展方式进行反思,从而催生了20世纪80年代后期的可持续发展理论,改变了以经济增长为主要目标的经济增长方式,转向追求协调、可持续发展方式,继而带来空间规划理论与实践的重大变革,社会公正和生态环境改善逐步成为空间规划的根本目标。^② 同时,与空间规划理论相关的经济学、地理学与生态学的发展,也对空间规划理论与时间产生了重大影响。空间规划是可持续发展不可缺少的公共管理工具,^③ 20世纪80年代末和90年代初以后,空间规划理论更加注重规划的公共管理特征,注重规划的全面性、协调性与综合性,强调规划师要加强与公众的协作,^④ 规划理论逐渐被协作规划理论所取代。协作规划的最终目的是实现经济、社会与环境的和谐。^⑤ 协作规划理论倾向于从更广大空间整体性利益最大化角度出发,扩大规划空间维度,^⑥ 并注重对不同空间利益主体之间的关系的调整。^⑦ 区域规划是

① Friedmann, J. and Weaver, C. Territorial and Function: the evolution of regional planning. London: Edward Arnold (Publisher) Ltd. 1979; 154.

② Healey, P. Towards a more place-focused planning system in Britain. In: Madanipour, A. Hull, A. and Healy, P. The Governance of Place: Space and Planning Processes, Aldershot, Hampshire: Ashgate. 2001; 256-286.

③ Healey, P. Collaborative planning [M]. Hampshire: Macmillan Press Ltd. 1997, 9; 72-184.

④ 尼格尔·泰勒:《1945年后西方城市规划理论的流变》,李白玉、陈贞译,中国建筑科学出版社2006年版,第8页。

⑤ Healey, P. Towards a more place-focused planning system in Britain. In: Madanipour, A. Hull, A. and Healy, P. The Governance of Place: Space and Planning Processes, Aldershot, Hampshire: Ashgate. 2001; 265-286.

⑥ Wheeler, S. M. The new regionalism: key characteristic of an emerging movement. Journal of American Planning Association. 2002, 68 (3): 267-278.

⑦ Atsushi Koresawa and Josef Konvitz. Towards a new role for spatial planning. In: OECD, Towards a new role for spatial planning. 2001; 11-32.