# 国内区域中心城市财政问题研究

来源：网络 作者：独影花开 更新时间：2024-12-16

*\" [摘 要]目前，对区域财政问题的研究所见成果并不多。但是区域中心城市财政在促进区域经济发展、提供区域公共产品和服务、行使区域财政管理和调控职能方面有十分重要的作用。因而，要结合中国国情，借鉴已有的经验，适合各地特点，不断推进区域中心城市...*

\" [摘 要]目前，对区域财政问题的研究所见成果并不多。但是区域中心城市财政在促进区域经济发展、提供区域公共产品和服务、行使区域财政管理和调控职能方面有十分重要的作用。因而，要结合中国国情，借鉴已有的经验，适合各地特点，不断推进区域中心城市的财政改革，提高区域中心城市的财政管理水平。

[关键词]区域中心城市；城市财政；公共财政

区域经济既是世界经济的重要组成部分，也是各国经济的主体。区域经济在发展和形成的历史中，都有一个或几个城市成为其核心，我们把这些城市称为区域中心城市。区域中心城市不仅在区域经济发展中发挥着主体和导向作用，而且在区域均衡和区域公共产品提供方面承担着重要责任。目前，国内经济发展已经呈现出明显的几个区域：一是以深圳和广州为中心的珠江三角洲经济区；二是以厦门、福州为中心的海峡西岸经济区；三是以上海、杭州、南京为中心的长江三角洲经济区；四是以青岛、济南为中心的山东半岛经济区；五是以北京、天津为中心的京津冀经济区；六是以大连为中心的环渤海经济区；七是以哈尔滨、长春、沈阳为核心的东北经济区。在这些区域经济发展的过程中，中心城市财政呈现出增长性、公共性、均衡性的特点。

一、区域中心城市财政特点分析

区域中心城市通常具有较强的经济辐射能力、较大的辐射半径和较强的资源聚集能力。国内的几个区域中，区域中心城市以省会城市、直辖市和经济发达城市为主。这些城市往往具备以下几个特点：首先，这些城市的经济发展速度和发展水平在整个地区甚至全国领先，是区域经济的主导力量。上海、北京、深圳都是全国经济发展水平最快的城市。其次，这些城市的财政能力（包括财政收入和支出）居于全国水平的前列。一方面，区域中心城市经济发展的较高水平决定了其具有较强的聚财能力；另一方面，经济发展的较高水平也要求地方政府提供较完善的基础设施和更多的公共产品。再次，这些城市的产业结构处在从以工业和制造业即第二产业为主体向以服务业即第三产业为主体的过渡阶段。最后，这些城市政府职能由全面管理经济向提供公共服务方向转变。此外，这些城市文化娱乐设施需求量不断增加，资源聚集、扩散和流动的速度更快，方式更便捷。与此相适应，这些城市财政有其重要的特点。

2 区域中心城市财政支出结构的变化呈现出明显的公共性特征。政府职能的转变、财政体制由国家财政向公共财政过渡，决定了财政支出结构相应发生变化。原来的财政不仅承担了提供公共产品和公共服务的职能，而且还要担负对国有企业投资的责任，甚至主要是承担向经营性的国有企业等领域投资的任务。与市场经济体制相适应的公共财政体制框架要求财政支出结构要以提供公共产品和公共服务为主要内容。随着经济体制转轨和财政体制改革，财政支出越来越呈现出公共性的特征。区域中心城市在经济发展和改革中，市场化程度不断提高，政府职能逐渐规范，决定了这些城市财政支出更多地向公共领域倾斜。同时，按照公共产品和公共选择理论，经济发展的较高水平也要求地方政府提供品种齐全、质量上乘、内容丰富的公共产品和公共服务，决定了这些城市财政支出越来越向公共领域倾斜。

3 区域中心城市财政支出结构呈现出均衡化的特点。经济发展的初期，城市中心区是资源聚集地，需要完善的基础设施和公共服务为资源发挥效用服务，决定了地方财政支出主要投入城市中心区。随着区域中心城市的发展，城市核心区半径不断向外扩展，城市范围不断延伸，城市生产和居民生活区域不断扩大，决定了区域中心城市财政支出向平衡城乡发展领域过渡。尤其是我国提出建立和谐社会，要求全社会居民能享受到基本相同的公共产品和公共服务，更是决定了这些城市的财政支出不断向城市郊区和农村倾斜。北京市政府的城区与郊区投资比例在2004年时是6：4，2005年北京市政府对投资实行重大改革，城区与郊区比例将达5：5，而2003年这一数字是8：2④。随着经济不断发展，区域中心城市财政支出越来越呈现出区域均衡的特点。

此外，区域中心城市的市场化进程较快，城市政府职能向公共行政转变的速度也较快，城市政府为经济发展服务的意识逐渐增强，这些都决定了这些城市财政预算和监控能力越来越规范，财政体制改革步伐较快，财政管理比较规范。

二、区域中心城市财政存在的主要问题

从世界经济发展的历史看，与市场经济体制相适应的财政体制是公共财政体制。与中国市场经济体制改革相适应，中国1998年提出要建立中国的公共财政体制框架。目前，区域中心城市财政的公共财政体制框架正处于不断发展和完善的过程中。我认为在当前甚至未来很长一段时间，区域中心城市财政还存在一些亟待解决的问题。

区域中心城市财政收入的财源结构与所有制结构不协调、不对称。目前区域中心城市财政收入还没有调整到与现行所有制\" 结构相适应的状况。虽然区域中心城市财政收入主要依赖于国有经济的状况有所改善，但国有经济还是区域中心城市财政收入的重要财源，出现了与现行多种所有制经济共同发展的经济结构脱节的问题。

区域中心城市财源的产业结构档次有待进一步提高。发达国家的地方产业结构中，第三产业的增加值已经占到其全部增加值的60%以上，与之相适应，其财政收入主要来源于第三产业。中国改革开放以来，产业结构有很大的改变，第三产业比重不断上升，但财政收入并未与之相协调发展，目前区域中心城市财政收入仍主要来源于第二产业。

2 区域中心城市财政支出方面存在的问题。中国区域中心城市财政支出透明度比较低，即使是在财政部门工作的人员也未必能搞清楚预算的科目和内容，这也与预算科目设置不合理有关，但更重要的是政府财政运作中缺乏相应的信息公开机制。财政支出预算约束不严格，科目设置到支出数额确定依据不明确，缺乏规范性。

区域中心城市财政支出效益不高。财政一直充当着“大出纳”的角色，加上财政本身也有重收入、轻支出的倾向，资金使用效益问题在理论和实践上都没有得到应有的重视。一方面是效益观念淡薄，多数用款单位的注意力大都集中在争资金、争基数上，而资金到位以后，如何提高自己使用效益却是另外一个问题。还有的单位领导只考虑任期内的政绩，许多项目的上马属于短期行为，因而根本不从长远、从效益的角度考虑问题。另一方面缺乏支出管理责任制度，在有些地方，事前可行性研究草率从事，事中跟踪不够， 项目验收走马观花，甚至财政资金一拨了之，挪用资金和浪费现象比较严重。

区域中心城市公众对财政管理的监督有限。当前财政监督弱化问题较为普遍，主要表现为财政支出过程中，从政策的掌握运用到财政拨款和财政监督均合为一体，缺少内在的制约机制和外在的监督机制。普通公众缺乏可以充分了解城市财政支出状况的渠道和途径，导致财政资金体内循环，效率低下。

3 区域中心城市财政管理方面存在的问题。区域中心城市政府与中央政府间的财权与事权划分不够明确，在经济生活中存在“越位”和“缺位”现象。

区域中心城市财政支出的法律约束比较弱。成熟市场经济国家地方财政支出以预算为法律依据，有着严格的确定、审核、批准、执行等程序。我国地方财政支出随意性大，主要表现为：法制建设滞后，无法可依、有法不依、执法不严问题比较突出。1995年《预算法》已正式颁布实施，但贯彻执行不够严格。部门法律之间缺乏协调，在《预算法》颁布后，国家又以法律、法规的形式规定农业、教育、科技等财政支出项目必须达到一定的增长比例，这就肢解了财政职能，破坏了优化财政支出结构实施主体的统一性、权威性。预算编制的方式、程度等仍有很多不合理的成分，这些现象在区域中心城市财政中普遍存在。

区域中心城市财政调控职能的规范性不够。由于财政收入机制的不健全和财政支出管理的不完善，区域中心城市财政的调控职能也缺乏科学的规范性。

三、完善区域中心城市财政的对策思考

首先，区域中心城市财政具有重要的区域资源配置作用。资源配置的方式主要由市场和政府来协调、引导，市场配置资源存在市场失灵和外部性，需要政府通过财政收支进行调整。区域中心城市政府通过其收支行为，一方面可以引导资源向优化产业结构、平衡地区结构的方向流动，另一方面可以激活经济生活中闲置的资源为区域经济发展发挥效用。其次，区域中心城市财政具有重要的区域收入分配作用。城市范围内不同区域经济发展水平也会存在一定的差异，城市政府可以通过其在国家法律允许范围内的权力以及通过税收等收入政策和财政支出政策的调整实现地方财政收入分配的职能。最后，区域中心城市在区域经济稳定发展中有重要作用。一方面，通过区域财政资源配置和收入分配作用的发挥，为区域中心城市经济发展提供了良好的环境；另一方面，区域中心城市通过财政收支方向和数量的调节保证区域经济发展的均衡性和可持续性。通过减少环境污染企业税收鼓励企业治理污染，通过减免企业税收鼓励企业吸纳国企下岗员工，这些措施都是通过财政的调控作用，为地方经济稳定保驾护航。此外，区域中心城市可以通过财政转移支付促进我国城镇化进程的加快和促进产业结构的优化升级。

为充分发挥区域中心城市财政在区域经济发展、城市化和产业结构升级中的重要作用，笔者认为区域中心城市财政要解决的首要问题是构建和完善适合本城市特点的区域城市公共财政体制框架。近年来，围绕公共财政体制框架的建立和完善，部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度等已经在全国各级政府普遍推行。笔者认为，应该在完善已经实施的各项制度基础上，完善城市公共财政体制框架。以公共产品和公共选择理论为依据，科学合理地界定中央与地方财权与事权，稳定城市财政收入来源结构，优化城市财政支出规模和结构，强化财政管理。

1 提高区域中心城市财政收入能力，保证区域经济发展财力需要。城市政府财政收入的来源主要包括税收收入和非税收入。在国家既定的中央与地方财权与事权划分的基础上，区域中心城市的财政管理部门要努力拓展和扩大税源，深入挖掘潜在的政府财力资源，防范和化解地方政府债务风险。政府通过各项政策鼓励地方政府把税收收入蛋糕做大，把税收入来源的企业做强，增加城市税收收入。对非税收入来源，一方面，核定有经营收入的行政事业单位各项收费性质和收费标准，将与行政事业性收费项目有紧密联系，凭借其垄断地位及政府信誉取得的，市场潜力及盈利空间巨大的收入项目作为行政事业性收费项目的延伸项目，全额纳入非税收入的征管范围。对年收入超百万元的重点收费项目要一一核定其成本开支范围，将与其收入密切相关的工程、服务项目纳入政府采购范畴，通过公开的市场化运作，降低成本，加大对其收入的集中程度，不断增强财政宏观调控能力。

2 规范区域中心城市财政支出范围，提高区域经济财力效率。整合财政供养范围，调整财政支出结构，降低行政成本。提高财政性资金的使用效益不仅是各国政府财政支出的目标，也是各级政府财政支出改革的方向。一是要加快行政体制改革，合理设置机构和确定人员，事业单\" 位逐渐向企业转制，缩小财政行政支出规模，减少“吃饭”财政所占比重。二是按照市场经济和公共财政的要求，重新界定财政支出范围，逐步退出竞争性投资领域，压缩一般性生产项目的投资，节约财政资金，保证重点支出。三是通过建立严格的绩效预算和绩效考核机制，实行部门预算与其工作绩效挂钩，绩效评价结果作为下一期财政预算的重要依据，建立起相应的激励机制和约束机制，提高财政支出资金的使用效益。

3 强化区域中心城市财政管理，提高区域经济中财政的调控能力。区域中心城市财政管理不仅包括财政收支，而且包括相应的配套改革。一是建立健全现行的法律法规，政府逐步实现依法行政，财政实现依法收支。目前，虽然已经有《预算法》等相关法律法规，但在执行中软约束现象比较严重。二是加强公众对区域中心城市财政的监督。通过多种信息公开制度和方式，把财政收支活动纳入公众视野，通过外部约束强化对财政收支的管理。三是提高财政部门工作人员的整体素质，保证财政收支公开、透明，保证政府运转廉洁、高效。财政管理工作涉及到财政、审计、预算、管理等多个学科，要求财政管理人员具备多方面的专业知识，通过岗前培训、在岗培训、脱岗培训等多种方式提高人员的专业素质和职业操守，保证区域中心城市财政管理工作在较高水平上开展和运行。

区域中心城市财政是区域经济发展的重要财力保证，笔者认为，要保证区域中心城市财政职能和作用的发挥，就要加强对相关理论问题的研究，提出适合中国国情、符合各地特点的财政改革对策。

[参 考 文 献]

[2]阎 坤，王进杰 公共支出理论前沿[M] 北京：中国人民大学出版社，2004

[3]周天勇 中美财税立法体制及支出结构比较[J] 财贸经济，2005，（6）

[4]刘尚希 财政风险：从经济总量角度的分析[J] 管理世界，2005，（7）

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn