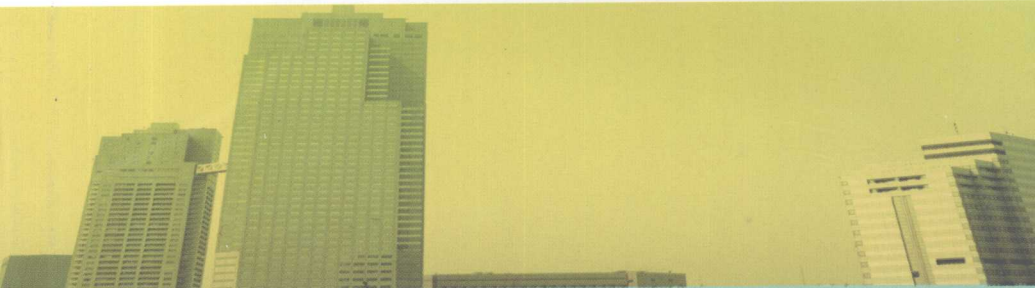


地方财政 发展论

DIFANGCAIZHENG
FAZHANLUN



赵 健 著

河南人民出版社

地方财政发展论

赵 健 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政发展论/赵健著. —郑州:河南人民出版社,
2008. 8

ISBN 978 - 7 - 215 - 06600 - 7

I. 地… II. 赵… III. 地方财政—研究—中国 IV.
F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 132183 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南永成彩色印刷有限公司印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 11.25

字数 240 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

前 言

随着社会主义市场经济体制的不断完善以及公共财政体制改革的深入,在国民经济尤其是地方经济快速增长的基础上,我国地方财政得到了长足发展,并有力地支持了地方经济和社会事业发展。与此同时,地方财政发展中不断出现新的问题,面临新的挑战。正因为此,对地方财政发展的研究越来越受到人们的关注,研究成果也逐渐增多。但总体来看,存在着对国家财政改革和发展研究较多、对地方财政研究相对较少的现象。对地方财政的研究主要集中在地方财政部门为解决实际问题进行的实践探索和理性思考。

研究国家财政要从市场失灵和政府职能开始,这是因为财政是政府的收支理财活动,是履行政府职能的手段,要分析财政收支活动,必须先了解政府职能的范围和特征。在市场经济下,政府的职能是弥补和矫正市场失灵,政府的职能范围主要限于市场失灵领域,因此,市场失灵就成了财政学研究的出发点。那么,研究地方财政的出发点是什么呢?地方财政是国家财政的一个有机组成部分,因此,分析地方财政必须了解国家财政框架。在现代市场经济条件下,地方财政无不都是置于分税制财政体制框架之下的地方财政,因此,要研究地方财政,首先要从分税制财政体制框架入手。

基于以上的认识,本书的研究从分税制财政体制框架下地方财政的定位开始,主要内容包括五个部分。第一部分由第1章到第3章构成,主要探讨了地方财政的历史发展、基本制度框架、地方财政的职能及其转变、地方财政收入范围和架构。第二部分由第4章和第5章构成,研究地方财政收入问题,其中,第4章探讨构建地方财政收入稳定增长机制问题;第5章考察了地方非税收入的历史演变及加强管理的对策。第三部分由第6章和第7章构成,主要研究地方财政支出问题,其中,第6章研究分析了地方财政支出结构变化状况,探讨调整优化地方财政支出结构的对策;第7章针对地方财政支出效率相对较低的问题,研究了提高地方财政支出效率的有关措施。第四部分由第8章到10章构成,研究了自2000年以来推行的财政支出管理制度改革问题,主要包括部门预算改革、国库集中收付制度改革和政府采购改革,探讨了如何进一步完善各项改革的思路。第五部分由第11章构成,思考了新形势下如何加强地方财政监督问题。

由于我国地方财政包括省、地(市)、县(市)和乡镇四级,太多的地方财政级次给地方财政的研究工作带来困难。事实上,由于各级地方财政具有很不相同的职能范围和收支结构,具有很不相同的发展状况,因此,对四级地方财政的发展同时展开研究极其复杂,甚至是不可能的。有鉴于此,本书选择四级地方财政中地市级财政的发展作为研究对象,旨在探索地市级地方财政发展的一般趋势、发展中的问题和制约因素,探讨解决问题和弱化制约因素的应对措施。

本书的研究基于作者对地方财政多年工作的实践,但又不拘泥于、也不停留在财政实践工作的层面上。本书力求对地方财政发展置于社会主义市场经济体制和公共财政框架下,进行深层次的理性思考,探索地方财政发展的一般规律,考察地方财政发展的国际经验,并以此作为工具,立足国情,结合实际,考察我国地方财

政发展的状况、问题,探讨解决对策。正是基于这样的研究,本书提出了关于深化地方财政改革、促进地方财政又好又快发展的一些观点,并希望对地方财政发展以及财政理论研究有所贡献。

由于作者工作繁忙,加之理论水平所限,本书难免挂一漏万,一些观点也有粗浅之嫌,真诚接受学界同仁和实践界朋友批评指正。

目 录

前言	1
第 1 章 地方财政的概念及沿革	1
1.1 分税制的概念和基本内容	1
1.2 地方财政的概念和特点	7
1.3 我国地方财政的历史沿革	15
1.4 我国地方财政级次改革问题	26
第 2 章 地方财政职能及其转变	31
2.1 政府职能和财政职能的关系	31
2.2 地方财政职能的一般架构	41
2.3 我国现行体制下的地方政府职能	47
2.4 地方财政职能的转变	51
第 3 章 地方政府间财政收入的划分	60
3.1 地方政府间收入划分的国际惯例	60
3.2 我国地方财政收入划分的基本格局	68
3.3 地方财政收入的补充——转移支付制度	80
第 4 章 构建地方财政收入稳定增长机制	92
4.1 地方财政收入增长状况	92
4.2 地方财政收入进一步快速增长的制约因素	105
4.3 建立地方财政收入稳定增长机制的探索	112

第5章	加强地方非税收入管理	126
5.1	我国政府非税收入的内涵和历史	126
5.2	地方非税收入的基本情况和问题	136
5.3	加强非税收入管理的对策	146
第6章	优化地方财政支出结构	154
6.1	地方财政支出结构变化状况	154
6.2	地方财政支出结构调整取得的成效	161
6.3	地方财政支出结构存在的问题及原因	170
6.4	进一步优化地方财政支出结构的思路	180
第7章	提高地方财政支出效率	191
7.1	地方财政支出效率的内涵及评价标准	191
7.2	地方财政支出效率状况判断	197
7.3	地方财政支出效率的制约因素	206
7.4	提高地方财政支出效率的对策措施	213
第8章	推进部门预算改革	223
8.1	我国进行部门预算改革的原因和意义	224
8.2	实施部门预算改革的基本情况	231
8.3	地方部门预算改革中出现的问题	238
8.4	进一步深化地方部门预算改革的对策思路	248
第9章	健全国库集中收付制度	255
9.1	国库集中收付制度改革的动因和意义	255
9.2	地方国库集中收付制度改革的基本情况	259
9.3	地方实施国库集中收付制度改革存在的问题	270
9.4	国库集中收付制度的国际经验借鉴	273
9.5	进一步深化地方国库集中收付制度改革	278
第10章	完善地方政府采购制度	286
10.1	政府采购制度概述	287
10.2	地方财政实施政府采购的情况	297

10.3	地方实施政府采购过程中存在的问题·····	302
10.4	完善地方政府采购制度的基本思路·····	307
第 11 章	加强和改善地方财政监督 ·····	317
11.1	加强财政监督的内涵和意义·····	317
11.2	地方财政监督的基本情况和问题·····	331
11.3	进一步加强地方财政监督的对策·····	336
参考资料	·····	343
后记	·····	349

第1章

地方财政的概念及沿革

随着社会主义市场经济体制的不断发展和完善,地方财政在地方社会经济生活中的作用及影响越来越大。与此同时,地方财政发展中面临的一系列问题也需要加以研究和解决。尽管不同地区的地方财政有其区域特点,但我国的地方财政都处在社会主义市场经济和公共财政制度这“同一片蓝天下”,因而其发展中又面临着许多相同的问题。本章的内容主要结合我国财政实践阐述地方财政的概念和沿革。由于现代市场经济下的地方财政都是在分税制财政体制框架下的地方财政,因此,要进一步考察地方财政,必须首先了解现代分税制财政体制。

1.1 分税制的概念和基本内容

1.1.1 对财政体制和分税制的理解

财政体制是处理中央政府和地方各级政府之间财政分配关系和财政管理权限的制度,又称财政管理体制。财政体制的实质是:处理财政分配和管理上的集权和分权、集中和分散的关系问题。财政体制的基本内容主要包括四个方面:①政府财政级次的划分和上下级财政权力的分配,财政体制首先要解决的问题是一个国家应该设立几级财政的问题。一般而言,国家财政级次与政府级次可以相对应,也可以不相一致。在市场经济国家,一般实行地方

自治,一级政府有相应的一级财政,各级财政相对独立。在高度集权制的国家,国家财权和财力也是高度集中的,地方政府一般没有独立的财政。②各级政府财政职能(事权)以及支出范围的划分,涉及中央政府与地方政府之间的职能应依据什么原则进行划分,中央政府应该履行哪些职能,地方政府应该拥有哪些职能,一旦各级政府职能分工清晰了,各级政府的支出范围也就明确了。③各级政府收入划分,涉及各级政府的收入规模如何确定,依据什么标准确定;公共财政收入应该由哪一级政府筹集,还是各级政府分别筹集本级政府收入;收入的划分方式如何确定,是实行比例分成,还是实行承包制,或者是实行分税制。④各级政府之间财力调节方法,一个政府的事务是纷繁复杂的,各级政府之间的经常联系与职能交叉时有发生,因此,再科学再高明的收支分配方法,也不可能将中央政府与地方政府之间彻底分开,也不应该彻底分开,这就需要在中央政府和地方政府之间以及各级地方政府之间建立一种财力调节的方法和制度。

财政体制有多种类型,这主要取决于社会经济发展的不同阶段、不同的经济体制、政府职能的变化以及历史传统等。新中国成立以来,我国财政体制经历了四种类型:一是高度集权的统收统支管理体制(1950年—1952年);二是统一领导、分级管理的体制(1952年—1979年);三是划分收支、分级包干体制(1980年—1993年);四是分税制财政体制(1994年以来)。分税制是根据市场经济要求和公共财政的理论确立的一种分级财政管理体制,它是市场经济国家通行的一种财政体制,已有上百年的历史,是处理中央和地方财权、财力分配关系的一种较为科学和规范的体制模式。分税制财政体制的基本内涵是:在多级政府框架下按照市场经济的要求确定各级政府的职能范围,在此基础上明确各级政府的支出规模和方向,并通过划分税种的方法形成各级政府相对独立的财政收入,通过政府间转移支付的方法加强各级政府之间的

财政协调和联系。

1.1.2 分税制财政体制的国际惯例

尽管世界各国的分税制财政体制均有本国特色,但各国分税制也有许多共同之处,也就是通常所说的国际惯例。

(一) 实行多级财政体制

历史的传统给大多数国家遗留下来的均是多级政府体制,近现代市场经济的发展并没有抛弃这种体制,而是将这种体制加以继承并根据市场经济的理念不断完善。在市场经济下,公共产品的层次性亦即公共产品受益范围的有限性,和不同级次政府行为目标的差异性决定了政府必须实行多级财政。不同种类的公共产品须由不同级次的政府提供才会有效,这是公共产品的层次性决定的,政治职责划分及分税制财政体制是政府行为目标差异化的必然要求。从实际情况来看,政府职责的划分及分税制财政体制采取什么模式,根据各个国家不同的状况而不同,并没有一个统一的理想模式。

市场经济国家一般实行多级政府,一级政府存在一级财政,上下级政府之间有较大的独立性,本级政府财政履行本级政府职能,只对本级政府负责。各级政府财政都有独立的财政收入,都有相对稳定的财政支出范围,各级财政自求平衡。绝大多数市场经济国家,都实行三级政府、三级财政,如美国、日本、德国、法国等等,少数国家实行两级政府,如英国以及原来英国殖民地国家,几乎没有实行四级或者更多级政府的政府框架。

(二) 根据市场经济要求和公共财政的理论确定各级政府的
事权和支出范围

中央和地方政府间职能划分,是否科学、是否规范,直接关系到中央和地方之间财权、财力划分是否合理,关系到能否真正实现分级财政,是理顺各级政府之间财政分配关系、规范财政体制的重要前提条件。

在处理中央与地方职权上,有两种基本模式,一是分权制,二是授权制。分权制一般是联邦国家处理中央与地方关系的主要模式,这类国家最初是由具有独立国家性质的州组成,中央政府的职权,即联邦政府的职权是由各州政府从各自职权中划分出来,交给联邦政府行使的,联邦政府职权是州政府认为自己不便行使的权力。在职权划分中的原则是“联邦列举,各州概括”,凡是法律没有规定属于联邦政府的权力,都属于州政府。授权制一般是单一制国家处理中央政府与地方政府关系的主要形式,这类国家历史上是一个完整的、统一的中央集权的国家,地方政府从来都是中央政府的下级政府,地方政府的权力是由中央政府授予的。在职权划分中的原则是“地方列举,中央概括”,凡法律没有授予地方政府的职权,都属于中央政府。

无论是分权制,还是授权制,在大多数市场经济国家,尤其是发达市场经济国家,中央政府和地方政府的权限是由宪法明文规定的,上下级政府之间的关系,包括职能分工,都纳入法律框架。我国各级政府之间的职责、权限以及财力的划分,一般由中央政府说了算,很不规范,一方面容易出现中央政府剥夺地方政府权益的现象;另一方面,也容易造成地方政府想方设法应付中央政府,即“上有政策、下有对策”的局面。因此,要借鉴发达市场经济国家的经验,用法律(主要是宪法)来规范各级政府的职责权限,一方面用法律强化和保证中央政府的权威,另一方面用法律赋予地方政府权力,包括下放给地方政府(主要是省级政府)一部分立法权,使地方政府对自己的权责心中有数,便于地方政府充分发挥各自的比较优势,能从一个较长的时期内考虑地方的发展。

在市场经济下,政府有三大职能,即资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。就资源配置的职能来说,包括两个层次,一个层次是提供公共产品,第二个层次是调节私人部门的资源配置。

从提供公共产品的职能看,就产品属性讲,资源配置总是涉及

到公共产品与私人产品的合理匹配。一方面,由市场提供竞争性和排它性的私人产品,满足社会成员的个人效用;另一方面,由政府提供非竞争性和非排它性的公共产品,满足社会成员的共同需要。公共产品的提供,实践中要由中央政府和地方各级政府分别完成。根据公共产品的受益范围,中央政府提供全国性的公共产品和公共事务,地方政府提供地方性公共产品和公共事务。

按受益范围来确定公共产品的资源配置,可以做到公共产品效益内在化,效益与成本对应化,谁承担了公共产品的费用和成本,谁就享有这些公共产品的效益。这样可以提高各级政府提供公共产品的责任心和效率。由于公共产品的成本和效益由同一个经济主体来承担或享有,这样就建立起各级财政内部的权衡和约束机制,财政行为受到成本和效益两方面的制约。从调节私人部门来看,政府的职能严格限制在市场失灵的范围内,各级政府主要在既定的法律框架下,通过执行法律来履行职责。

收入分配和经济稳定的职能,主要是由中央来承担。收入分配的社会公平化程度在全国范围内只能有一个统一的标准,这一标准只能由中央政府根据全国的情况来确定,各个地区禀赋差距也只能由中央政府通过转移支付来进行调节。经济稳定的职能是要做到社会总供给和总需求的平衡,是对整个国民经济而言的,只有中央政府才掌握着实现总量平衡的手段。

(三)按照财权适当集中的原则确定各级政府相对稳定的财政收入

保证中央多收,合理确定中央集中程度。在分税制下,中央和地方的收入划分比较明确,相对稳定,划分收入的基本方法是分税,分税办法的实质在于,使中央政府收入占全国财政收入的比重维持在一个较高的水平上,从而有利于中央政府树立权威,实施宏观调控。

划分税种和收入的标准:

一是数量标准,大税归中央、小税归地方。一般来讲,在以所得税为主的国家,所得税一般划作中央政府的主要收入,如美国、澳大利亚、英国、法国等;而以流转税为主的国家,一般将流转税划为中央税或作为中央地方共享税,如加拿大、德国等。

值得注意的是,大税归中央,小税归地方,并不是说地方政府就没有稳定、可靠的财源。其实,在大多数国家,各级政府都有其独立的税收体系,都有其支柱财源。以美国为例,个人所得税为第一大税种,占全国税收收入的 35% 以上。联邦政府征收超额累进个人所得税,占联邦政府收入的 40% 左右;而州和地方政府一般是定率征收一定数量的个人所得税,且税率较低。也就是说个人所得税实际上成为联邦政府的主体税源。另外,社会保险税占全国税收的 25%,是第二大税种,也划归联邦政府,占联邦收入的 35% 左右。个人所得税和社会保险税的划分,确定了中央政府占大头的税收分配格局。州政府形成了以销售税为主体的税收体系,销售税占州政府收入的 40% 左右;地方政府形成了以财产税(不动产)为主体的收入体系,财产税占地方税收收入的 70% 以上。

二是管理标准,有利于中央管理的归中央,有利于地方管理的归地方。一般认为美国是实行彻底分税的国家。联邦有个人所得税、公司所得税、社会保险税、国内消费税、遗产税、关税和赠与税;州政府有销售税、货物税和部分所得税;地方政府有财产税、地方销售税和地方所得税。从形式上看,各级政府之间没有设立共享税种。

三是功能标准,凡是涉及全国利益或者有利于实施宏观调控的税归中央,反之归地方。

(四)按照财权和事权统一的原则,确定中央政府对地方的转移支付

根据分税制财政体制的基本制度规定,中央政府与地方政府

的支出划分依据各级履行的职能范围而定,而两者的收入划分又坚持中央多收的原则。收入划分与支出划分的标准不一致,势必造成中央政府与地方政府财政收入与财政支出的不一致性。一般来说,中央政府筹集的收入大于本级政府履行职能的需要,而地方政府筹集的收入小于本级政府履行职能的需要。这正是分税制财政体制的特色所在,也是其优势所在。这样的划分确保了中央政府的领导地位,确保了中央政府的核心作用,有利于其发挥宏观调控职能。

为了使地方政府的职能与财力相一致,中央要向地方政府转移多收的那部分财政资金。这就是中央对地方的财政转移支付制度。在个别国家,如德国,是建立地方对地方的转移支付制度。而转移支付必须按照财权和事权统一的原则。如果全国财政收入基本满足各级政府事权的需要,那么,中央政府超过本级需要多组织的收入,应当通过一定的形式转移给地方使用,实现各级政府财权与事权的基本一致。如果中央转移支付数额不足,地方财政收不抵支,不仅使地方政府的活动能力受到限制,各项职能难以圆满实现,而且还会导致地方财政连年赤字,形成越来越重的历史包袱。所以,实行转移支付,应以保证政府财权与事权相适应为基本原则。

1.2 地方财政的概念和特点

1.2.1 地方财政的概念

地方财政是在一国的财政体系中,地方政府的收入支出及管理,通过收支活动调节地方社会的总需求和总供给使之相互协调,达到优化资源配置、收入公平分配和稳定经济的目标。

地方财政的产生源于多级政府的出现,它经历了一个历史演变的过程。从奴隶社会开始,人们为了免受外敌侵略,保护生命和自己的私有财产,就建立了国家,成立了早期集权式的中央政府。

随着社会的发展,特别是到资本主义社会时期,政府服务的领域不断扩大,中央政府的职能也急剧膨胀。具体来说,就是单一中央政府提供的公共服务已经无法满足公众的日益扩大的公共需要,这时就需要构建一个由多级政府组成的政府有机体,经过合理分工,实现中央负责全局,地方只对本辖区负责的行政管理格局。当然,若要让地方政府替中央政府分担一定的责任,发挥一定的政治、经济和社会功能,就必须拥有一定的财政权力,这就客观地要求中央政府必须赋予地方政府一定的财政权力,这样,地方财政就应运而生。

近现代市场经济下的地方政府与地方财政,完全不同于封建社会以前各种社会制度下的地方政府和地方财政。根本的区别是近现代市场经济下的地方政府和地方财政框架由宪法确定,地方政府和地方财政有较大的相对独立性。

西方国家的地方财政概念与我国的地方财政概念也存在一定的区别。西方国家所说的地方财政一般指地方基层财政。比如,美国的三级财政一般指联邦财政、州财政和地方财政。我国有五级政府,除了中央财政以外,包括省、地(市)、县(市)和乡四级财政均被称为地方财政,因此,我国地方财政概念的泛化给研究工作带来一些麻烦,比如一些研究地方财政的成果,很难分清研究的是省级财政还是县级财政。本书主要研究地(市)级地方财政。

1.2.2 为什么需要地方政府的存在

从经济学的角度看,主要有以下几种原因:

第一,偏好误识论。这种理论认为,中央政府不可能掌握完全充分的信息,也就不可能充分全面地认识社会公共需要,这样会造成中央政府把自己的偏好强加到全民,造成福利损失。尤其是对于地域相对辽阔、人口相对较多的大国,各地区、各民族自然地理、经济社会发展水平、风土民情等差距较大,中央政府很难从某一局部地区出发制订财政政策。而地方政府更接近居民,往往掌握更