


公共经济与管理专业系列教材

地方财政学

陶 勇 编著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政学/陶勇编著. —上海:上海财经大学出版社,2006.10
(公共经济与管理专业系列教材)

ISBN 7-81098-749-6/F·695

I. 地… II. 陶… III. 地方财政-高等学校-教材 IV. F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 124499 号

- 责任编辑 张美芳
- 封面设计 周卫民
- 投稿热线 apin001@163.com
- 订购电话 021-65904705

DIFANG CAIZHENGXUE

地 方 财 政 学

陶 勇 编 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海望新印刷厂装订

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 17.75 印张 366 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 30.00 元

前 言

《地方财政学》是财政税收专业的主干课程之一。本教材也是上海财经大学“211”工程资助的重点教材之一。

单独为地方政府的财政问题出版一本书,主要是由于在我国改革开放和市场经济建设和发展过程中,地方政府和地方财政的重要性已日益显现出来。

中国是一个正从计划经济迈向社会主义市场经济的转型国家。人口已达13亿多,占世界人口的1/5强;国土辽阔,相当于一个欧洲的面积;各地的自然、经济、社会文化条件千差万别。在治理这样一个国家的过程中,中央的统一领导与全面部署固然是不可或缺的,但仅仅依靠中央的力量而不充分调动地方政府的积极性是不够的。在过去高度集中、统收统支的财政体制下,地方财政完全依附于中央财政,地方财权、财力很小,积极性不高,地方财政问题一直没有引起地方政府的足够重视。同样,理论界对财政学的研究也主要限于国家财政的范围,很少涉及对地方财政的研究。

改革开放以后,中国政府实施了市场取向的分权化改革。这种分权化改革表现在财政体制上,就是对地方政府放权让利,划分中央与地方的收支范围,确定中央与地方的责任。经过“分灶吃饭”、“财政包干”、“分税制”等体制改革,打破了地方财政处于依附地位的格局;分级财政的局面已初步形成,初步造就了地方政府的利益主体地位。不可否认,这些改革在扩大了地方政府的财权与财力的同时,也增加了地方政府的责任。于是,在多级财政体制下,如何划分中央和地方政府的收支范围,如何加强地方财政建设、开拓地方财源、发展地方经济,地方政府应如何有效地提供公共产品与公共服务等问题越来越引起地方政府的重视。另外,在中国渐进式的改革过程中,许多新的地方财政现象与财政问题也不断出现。实践需要理论的指导,实践呼唤理论的诞

2 生。为此,编写一本立足于中国地方政府,按市场经济的客观规律来阐述地方财政理论与实践的教材已成为我们理论工作者的责任。

本书立足于中国地方政府,运用规范分析与实证分析相结合的方式,介绍和分析了地方财政的基本理论以及我国地方财政运行的特征和问题。同时,运用比较分析的方法,通过对中国、一般发展中国家、西方发达国家地方财政问题的对比研究,分析我国与其他国家地方财政的共性与区别。借鉴其他国家成功的经验,寻找自己的不足之处,改革我国的地方财政。

本书的大纲由陶勇设计并编写,各章编写的分工如下:陶勇(第一、二、三、四、五、八、十、十一、十三章),陶勇和张大伟(第六章),祝梅娟(第七章),陶勇和付杰琴(第九章),陶勇和李申玉(第十二章),程北南(第十四章)。全书由陶勇负责修改和定稿。

本书是编者在上海财经大学多年从事《地方财政学》教学的总结和体会,虽然尽了自己的努力,由于水平有限,不足之处在所难免,望各位专家、学者和使用本教材的学生提出意见和建议。

编者
2006年7月

目 录

前言/1

第一章 绪论/1

- 第一节 地方政府概述/1
- 第二节 地方财政的体系构成/4
- 第三节 地方财政的地位/6
- 第四节 地方财政的收支框架/9

第二章 地方政府的职能/15

- 第一节 市场经济条件下的政府职能/15
- 第二节 地方政府的职能/18
- 第三节 中国政府间职能分工与事权划分/26

第三章 地方公共产品/33

- 第一节 地方公共产品的概念与特征/33
- 第二节 地方公共产品的有效供给理论/36
- 第三节 地方公共产品的提供方式/39

第四章 政府间财政收入的分配/42

- 第一节 政府间税收的划分理论/42
- 第二节 中国政府间财政收入的分配/45
- 第三节 中国政府间财政收入分配存在的问题与改革/53

第五章 政府间转移支付/60

- 第一节 政府间转移支付的理由/60

- 2
- 第二节 政府间转移支付的方式与效应/62
 - 第三节 不同级别政府间转移支付/69
 - 第四节 相同级别政府间转移支付/76
 - 第五节 我国政府间转移支付制度的变迁与改革/79

第六章 地方财政支出/90

- 第一节 地方财政支出的分类/90
- 第二节 地方财政支出的规模与结构分析/94
- 第三节 地方财政主要支出项目分析/105

第七章 地方税/128

- 第一节 地方税概述/128
- 第二节 地方主要税种/132
- 第三节 地方税改革/150

第八章 地方公共收费/160

- 第一节 地方公共收费概述/160
- 第二节 公共收费的范围/163
- 第三节 我国地方公共收费制度的现状分析/165
- 第四节 完善地方政府公共收费制度的思考/168

第九章 地方债/171

- 第一节 地方债的概念与特征/171
- 第二节 允许地方政府发行公债的理由/174
- 第三节 对地方债的限制/177
- 第四节 允许地方政府发行公债的制度设计/179

第十章 农村财政/183

- 第一节 农村基层政府的作用和职能/183
- 第二节 农村公共产品/186
- 第三节 农村基层政府的收支结构/196
- 第四节 县乡财政管理体制/198
- 第五节 农村财政体制的改革/202

- 第十一章 城市财政/208
- 第一节 城市与城市政府的职能/208
 - 第二节 城市公共产品/209
 - 第三节 城市财政/212
- 第十二章 区域非均衡发展战略中的地方财政/222
- 第一节 区域非均衡发展战略理论/222
 - 第二节 中央对地方政府的区域性政策/224
 - 第三节 区域非均衡发展中的地方财政/229
 - 第四节 促进地区经济协调发展的政策选择/232
- 第十三章 经济发展中的地方政府间财政竞争/237
- 第一节 我国地方政府间财政竞争的内容和特点/237
 - 第二节 我国地方政府间财政竞争的成因与效应/240
 - 第三节 规范我国地方政府之间财政竞争行为的对策/243
- 第十四章 地方财政管理/245
- 第一节 地方财政管理概述/245
 - 第二节 地方财政的预决算管理/248
 - 第三节 部门预算/261
 - 第四节 国库集中收付制度/267
- 参考文献/273

第一章 绪 论

第一节 地方政府概述

一、地方政府的概念

当今世界,任何有一定规模的国家都必须建立地方政府。因为在有一定规模的国家里,完全由一级政府来管理社会,是无论如何都管不好的。只有按行政区划建立地方政府,实行分级管理,并与中央政府联合起来,形成完整的国家机构,才能实现国家严密的组织和管理。世界上除了少数国家如安道尔、新加坡之外,绝大多数国家除了中央政府以外,都存在着地方政府。那么,什么是地方政府?

关于地方政府的含义和范围,学术界的观点颇不一致。《国际社会科学百科全书》认为:“地方政府一般可以认为是公众的政府,它有权决定和管理一个较小地区内的公众政治,它是地区政府或中央政府的一个分支结构。地方政府在政府体系中是最低一级,中央政府为最高一级,中间部分就是中间政府(如州、地区、省政府等)。”根据这一概念,所有级次的政府无外乎包括中央政府、中间政府和地方政府。地方政府指的是最基层的一级政府,也是直接提供社会服务、同公众直接打交道的一级政府。如果用该定义来衡量我国的政府体制,地方政府指的就只能是农村的乡镇政府和城市的区政府。以农村的乡镇政府和城市的区政府作为我国地方政府的概念界定,范围显然过于狭小。但这一定义有助于准确、合理地划分各级政府职能,即“地方政府”在概念上实际上相当于一级基层政府。

《美国百科全书》认为:“地方政府在单一制国家,是中央政府的分支机构,在联邦制国家,是成员政府的分支机构。”这一定义,实际上反映了在不同国家的政府体系内,中央与地方政府之间的依附关系。在单一制国家,地方政府从属于中央政府,是中央政府的分支机构,地方政府权力的获取直接受到中央政府的支配。在联邦制国家,地方政府从属于成员政府,权力获取多少,也直接受成员政府(即州政府)支配,因此性质上是“成员政府的分支机构”。这种定义较好地适应了单一制国家和联邦制国家不同政府体制的背景。

还有一种对地方政府的解释包括广义和狭义之分。广义的解释认为,地方政府即地方国家机构;狭义的解释认为,地方政府就是地方的行政机关,不包括地方立法机关和司

在吸收学术界研究成果的基础上,遵循我国历史习惯,本书将地方政府的概念确定为:与中央政府相对应的,是国家为进行行政管理而划分的各级区域或地方,地方政府是中央政府以下的各级政府的统称。它不仅包括最低一级的基层政府,而且也包括中间政府(如州、地区、省级政府等),但不包括地方的立法机关与司法机关。

二、政府的级次

(一)世界各国政府级次的基本情况

政府体制是建立财政体制的基础。各国的政府体制无一例外地对财政体制的建立和形成产生影响。与此相适应,政府的级次也直接决定了财政级次,从而决定了财力在各级政府间的分配。

从世界各国的政府体制来看,还是以多级政府居多。多级次的政府是随着国家疆域的扩张、政府社会管理事务的不断增加而出现的。当国家疆域范围扩大、社会管理事务增加时,单凭一个级次的政府很难完成所有的政府事务,多级次政府的出现就成为历史发展的必然。从政权组织形式来看,当今世界上多级次的政府体制主要有两种形式:一是联邦制,另一个是单一制。在两种不同的政体形式下,中央与地方政府产生的先后顺序有所不同。

在单一制国家,先有中央政府,后有地方政府。当一个中央政府无法有效管理所有的政府事务时,就需要在全国范围内划定多个范围相对不大的地方疆域、设立多个地方政府,帮助中央政府履行管理职责。在单一制国家的政府体制里,除了中央政府以外,我们将所有非中央政府性质的政府,都称为地方政府。

与单一制国家不同,联邦制国家各级政府产生的顺序是:一般是先有地方政府和州政府,后有中央政府。如美国是一个典型的联邦制国家,地方政府在美国整个联邦制的政治体系中历史最为悠久。它是先有地方政府和州政府,后才有作为中央政府的联邦政府。用托克维尔的话来说是“乡镇成立于县以前,县又成立于州之前,而州成立于联邦之前”。^①在联邦中央政府产生以前,各州在本州的管辖领域内,都是相互独立的一级类似“中央政府”的政府,独立行使政府权力,同时下辖了为数众多的地方基层政府。后来,由于各州管辖区域、人口、经济规模实在太小,仅凭各州实力参与国际事务显得势单力薄,也无法抵御外来侵略和战争,各州强烈要求州际间的合作,要求加强各州的联合统一。这样,经过不断地协商和谈判,各州政府决定将原在各州行使的、具有宏观性的一部分权力,让渡给新的联邦中央政府行使。其余的政府权力和政府职能仍由各州行使。因此,从联邦制各个级次政府的产生顺序来看,它是以州政府为中心诞生了联邦中央政府。由此可

^① [法]托克维尔:《论美国的民主》,商务印书馆,1997年版。

见“州政府”在联邦制国家中所处的特殊地位。所以,《美国百科全书》认为,“地方政府在单一制国家,是中央政府的分支机构,在联邦制国家,是成员政府的分支机构”。这里的“成员政府”指的就是州政府。

从世界各国的政府级次来看,联邦制国家的政府级次一般只有三级,即中央政府、州政府、地方政府。一般都认为三级政府体制是最简洁、高效的政府体制。目前世界上实行三级政府体制的为数不少。除美国最为典型外,德国、瑞士、加拿大、澳大利亚等联邦制国家都实行的是三级政府体制。比如美国分为联邦中央政府、州政府、地方政府三级。联邦中央政府下辖 50 个州政府,86 692 个地方政府(包括县、市、乡镇、学区等)。澳大利亚也分为联邦中央政府、州政府和地方政府三级;联邦中央政府下辖有 8 个州政府和 863 个地方政府。加拿大也分为联邦中央政府、省政府和地方政府三级;中央政府下辖 10 个省和 2 个北部地区。

在单一制国家,政府的级次相对来说较多,但实际上形成三级政府体制的也为数不少。如日本的政府体制直接分为中央、都道府县、市町村三级。挪威、新西兰、法国的政府级次也是三级。

总而言之,无论是联邦制国家,还是单一制国家,世界各国的政府级次都主要以三级为主。尽量减少政府中间层次,实现政府行政组织体制的扁平化,构筑高效、简洁的政府体制是各国政府体制值得借鉴的做法。

(二)我国现行地方政府的基本级次

我国是一个单一制的中央集权国家,在中央政府统一领导之下,地方各级政府按分级管理的原则管理国家事务。因此,从行政组织的角度来看,设置了从地方政府逐级向上到中央政府、层级节制的金字塔式的行政组织结构。

地方政府的级次结构,是指在纵向上划分为若干级次,各级次的业务性质和职能范围基本相同,不同级次的管理范围自上而下逐级缩小,各级次分别对上一级次负责,从而形成的政府结构。

在我国古代,秦始皇统一中国后,建立了一个强大的封建专制王朝,并设郡、县两级地方政府。随后,随着朝代的更替,地方政府的级次也略有变化。总的来说,在中国古代地方政府,政府级次有两级、三级、四级不等。

新中国成立后,地方政府的结构随着我国的政治、经济形势的变化而有所变动。新中国成立初期,我国地方政府结构为四级,即大行政区政府(真正权力部门)—省(自治区、直辖市)—县政府—乡镇政府。大行政区政府是地方政府的最高层次。1954 年,为了加强中央的集中统一领导,中央决定撤销大区一级的行政机构,因此省级从此成了最高一级地方政府,这样政府的结构就由新中国成立初的四级制改为省、县、乡三级制或省、县、区、乡四级制并存。这种结构在 1954 年宪法中得以确定,并为 1978 年宪法和 1982 年宪法所重新肯定,成为我国地方政府级次的基本结构。目前,我国地方政府的级次结构有以下几方

1. 两级制。仅存在于直辖市的市区,其层次是直辖市政府——市辖区政府。

2. 三级制。包括(1)直辖市政府—郊区政府—乡镇政府;(2)直辖市政府—县政府—乡(民族乡、镇)政府;(3)省(自治区)政府—地级市政府—市辖区政府;(4)省(自治区)政府—县(自治县、县级市)政府—乡(民族乡、镇)政府;(5)省政府—自治州政府—县级市政府。

3. 四级制。包括(1)省(自治区)政府—地级市政府—县政府—乡(民族乡、镇)政府;(2)省(自治区)—地级市政府—郊区政府—乡(民族乡、镇)政府;(3)省(自治区)政府—自治州政府—县(自治县)政府—乡(民族乡、镇)政府。

除了以上地方政府的级次结构以外,基层群众自治制度是中国地方政府组织系统的一个独特的机制,即社会基层设置居民委员会或村民委员会,作为群众性自治组织,不作为国家一级政权。但实际上居(村)民委员会起到了某种基层政权的作用,是连接国家政权组织与社会成员的一个法定中介组织。根据国家有关组织法,在乡、民族乡和镇设置村民委员会;在市辖区和不设区的市设置居民委员会,而城市街道办事处作为政府派出机关,是沟通市辖区、市政府与居委会的政府机构。

到 2003 年底,我国共有省级行政单位 34 个(包括 23 个省、5 个自治区、4 个直辖市,2 个特别行政区),地级单位 333 个(其中地级市 282 个),县级单位 2 861 个(其中县级市 374 个、市辖区 845 个),乡级单位 44 067 个(其中街道办事处 5 751 个、镇 20 226 个)。

从上述分析可以看出,1949 年新中国成立之后的五十多年,地方政府的级次设置经历了不断的调整、摸索和总结之后,终于形成了现今的两级、三级、四级制并存,以四级制为主的格局。这一级次结构能够持续到今天,一直支撑着中国地方行政体制的基本框架,适应并服务于地方社会经济的发展,说明这一结构基本适应了中国的国情,其存在有一定的合理性。但是,我们也应看到,这一结构发展到今天,也并非十全十美,在地方各级政府依靠它行使职能的过程中,日益暴露出这样或那样的弊端。最主要的问题是:我国政府的级次太多,共计 5 个级次政府,如果算上村级组织这个“准政府”的话,就达到六级至多。在这六个级次中,直接管民的是县、乡、村,其上三层只是管“官”的。亲民之官,位卑而权轻,管官之官,位高而权重。故而亲民之官的基层政府主要对上负责,义务多、责任大、权力小。政府级次过多导致政府的行政效率低下,政府机构膨胀。

第二节 地方财政的体系构成

一、现行地方财政体系

财政是国家实现其职能的物质基础,而国家职能是通过各级政权去实现的。各级政

权要实现自己的政治经济任务,就必须掌握一定的财政分配权利,以取得相应的财力保证。因此,财政体系的组成必须与国家的政权结构相适应,即有一级政权,应有一级财政。一级政权有一级人民代表大会和一级政府组成。与这一政权结构相适应,我国财政体系由中央财政与地方财政两个环节组成。而地方财政体系有省(自治区、直辖市)、地级市、县、乡组成。具体见图 1-1。

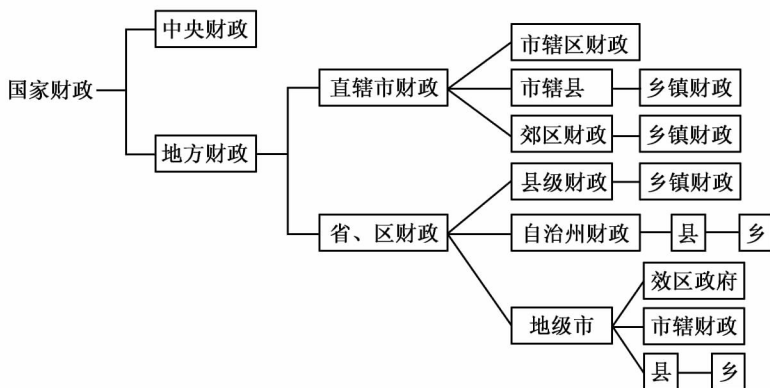


图 1-1 地方财政体系的级次构成

以上是根据我国的政权结构考察地方财政体系的级次构成。如果按照地方财政的某些特殊性分析,从中又可独立出民族地区财政、特区财政、沿海开放城市财政等特殊地方财政范畴。

二、地方财政建立的条件

作为一级完备的地方财政,从理论上讲,应该具有如下条件。

(一)一级事权

就是要科学界定各级政府的职能范围。从理论上讲主要根据财政分权理论和公共产品受益范围的层次性来划分。

(二)要有一级独立的预算

国家预算是国家的基本财政收支计划,是政府筹集资金和供应资金的工具,反映着政府的活动方向和范围。预算管理权限反映着财政资金管理权限。有无独立的预算,实质上反映了地方财政有无独立的财政资金支配权和管理权。因此,它是衡量地方财政有无独立性的重要标志。国家预算有各级人民政府编制执行,报请各级人民代表大会审查和批准。

(三)要有一级税收立法和管理权限

要成立一级独立的预算,就必须划归一定的税收收入作为预算收入的主要来源,并赋

6 予一定的税收立法和管理权限,包括一定的税收开征权、停征权、税率调整权和税收征管权等。否则会造成地方政府财权与事权的脱节。

(四)要有一级国有资产产权

中国政府比较特殊,具有双重身份和职能。作为一个政权机构,行使行政管理职能;作为生产资料的所有者,行使国有资产管理者的职能。我国现行国有资产管理体制的一个重要特征是国有资产归中央所有、地方分级管理;也就是地方政府无所有权,只有管理权。这导致了地方政府对国有资产的漠不关心,国有资产大量流失。为保证国有资产的保值和增值、防止国有资产的损失和流失,必须要弄清楚庞大国有资产的所有权归属,要在一级政府后面有一级产权,并成立一个能够代表全体人民利益的国有资产管理专司机构,这样才能解决长期以来国有资产产权的虚置和悬空问题,有利于形成有效的保值增值管理体制。

(五)一级举债权

一个完整的国家公债体系不仅包括中央债,还应包括地方债,也就是说要允许地方政府在适度的范围内发行公债。目前地方债在我国公债体系中仍然是个空白,今后需要重点考虑将这一制度建立起来。地方债专门用于地方的基础设施建设和发展地方公益事业,其发行数量、发行条件和用途是透明的,既要受到地方立法机关的监督,又要受到中国人民银行或财政部的监督,因此资金筹措和使用效率比较有保证。

(六)要有一级预算外资金管理的权限

中国地方政府的资金不仅包括预算内资金,还包括预算外资金,是中国在经济转轨过程中一条独特的风景线。预算外资金虽然由各地方、各部门所有,不纳入预算,但仍是财政性资金。预算应强调统一性和完整化,作为一级完备的地方财政,不仅包括预算内,也包括预算外,应全面管好预算内外资金工作。

第三节 地方财政的地位

一、地方财政在地方社会 and 经济发展中的地位

(一)地方财政是地方政府提供公共产品或公共服务的物质基础

在市场经济条件下,政府的主要职责就是提供市场不能有效提供的公共产品,来保障和促进社会和经济的发展。随着我国地方社会和经济的迅速发展,人们对公共产品和公共服务的需求逐步扩大。地方政府承担了提供大量公共产品或公共服务的职责,包括地方公共管理、地方安全、消防、道路、环境保护、文化娱乐、公共卫生、社会保障等,地方政府提供公共产品和服务的水平和质量如何,在很大程度上依赖于地方的财政状况。

（二）地方财政是地方政府调节社会和发展经济的重要手段

地方财政是国民收入分配的枢纽,同时也是地方政府对地方社会经济发展进行调控的重要经济手段。在中央财政和同级政府的领导下,地方财政为地方的经济建设、文教卫生、公用事业等各项事业的发展筹集资金、供应资金和管理资金。在经济发展的不同阶段,地方财政根据国家和地方政府制定的政策目标,通过财政收入政策、公共支出总量和结构的安排,对地方社会和经济进行宏观调控,促进地方社会和经济的和谐发展。

二、地方财政在国家财政体系中的地位

（一）从财政机构的设置来看

我国的国家财政由中央财政、地方财政组成,中央财政居于主导环节,地方财政处于基础环节。全国财政税务机构大多数都分布在地方,因此地方财税部门工作效率的高低在相当程度上决定着全国工作效果的好坏。

（二）从国家预算收支执行来看

从预算收入来看,地方政府在财政收入征集中起着主导地位。世界上大多数国家的地方政府在收入征集中的作用相对较小,中央政府发挥主导作用。例如,以转移支付前中央政府收入占全部收入的比重衡量,1990年英国为89%、美国为58%,1991年澳大利亚为71%。与此形成鲜明对比的是,中国的地方政府在财政收入的征集中扮演着特别的角色。1994年以前,中央政府没有自己的税务机构,地方政府不仅为自己征税,也为中央政府征集大部分收入。因此,地方政府是否努力征税,在很大程度上影响全部财政收入和中央财政收入。1994年分税制后,分设了两套税务机构,各自负责为中央与地方政府征集收入。但是税务机构的分设只是减缓而没有从根本上消除中央政府收入对于地方财政决策的依赖性。原因在于中央政府税务机构虽然形式上隶属于中央,但这些机构毕竟坐落在各地方,人员也来自于地方。国税机构人员的生活和征收工作需要地方政府的支持与配合,国税机构的税务官员也是某一地方的永久居民,需要地方政府提供各种服务,因此他们必须与地方政府合作。有理由认为,税务机构实际上更忠诚于地方,地方政府能够支配几乎所有的税收工作,而且在中央与地方税收利益发生矛盾时,地方利益在大多数情况下能够占上风。在此种局面下,地方财政决策依然能够在相当程度上影响中央财政收入。

从预算支出来看,国家预算支出的70%左右要通过地方财政实现,地方预算的执行情况直接关系到国家预算收支任务的完成。

（三）从财政法规、财政政策的制定和执行来看

中央财政的主要任务是制定全国性的财政法规和财政政策,指导、监督地方贯彻执行。而大量的执行、检查、监督和管理工作则要地方来完成,地方对财政法规、财政政策的落实程度,直接关系到国家同各方面分配关系的协调以及国民经济全局的顺利发展。

三、地方各级财政在地方财政体系中的地位

(一)省财政(包括直辖市财政、自治区财政)是地方财政的主导

1. 在中央的统一领导下,省级政权是地方政治、经济、文化和社会生活的全面组织者和具体领导者,相应地,省财政也担负着为中央和地方筹集财政资金、调节本省区财政经济的重任。省财政的状况如何,是地方经济的综合反映,直接关系到中央财政收入任务的完成、地方经济和社会的发展以及人民生活的改善。

2. 省财政是地方财政体系的最高层次,是中央财政与地方财政发生关系的联络点。省财政作为地方财政的代表,直接与中央财政发生关系。所谓中央财政对地方财政的管理体制,实际上就是指中央对省的财政管理体制,一旦确定了中央与省的财政分配关系及其管理体制,也就确定了中央与地方的财政分配关系及其管理体制。同时,省财政有权根据中央对省的财政管理体制的精神,自行决定对所属县、市的财政管理体制。

3. 省财政作为本地方财政的领导机关,承担着组织本地方财政分配平衡的责任。由于我国地域广大,各地自然、经济条件相差悬殊,财政经济的发展不仅在省与省之间不平衡,而且在同一省内的城市与农村之间、县与县之间差异也很大。要实现财政在地区间的综合平衡,就必须发挥省财政的主导作用。对于财政经济基础不同的各市、县,按照从实际出发、区别对待的原则,分别实行有差别的财政管理体制或同一财政管理体制下实行不同的具体办法,进行一定程度上的抽肥补瘦的财源调剂,以促进各地财力的平衡。

(二)城市财政是地方财政的支柱

现代化城市是国家或各地区的政治、经济和文化中心,这里工商业发达、交通便利、人口密集且文化程度较高、技术和设备水平比较先进、劳动生产率也较高,在国民经济中有着非常重要的地位。这就决定了城市财政在地方财政体系中发挥着支柱作用。

1. 城市财政是中央和地方财政收入的主要来源

由于我国的财政收入主要来自工商各业,而工商业又主要集中在城市,所以城市就成为财政收入的集中来源地。城市财政的状况如何,对于中央财政和地方财政都有着举足轻重的影响。

2. 城市财政是组织城市经济、发挥城市功能的有力保障

城市是商品经济发展的产物,具有多方面的功能。它不仅是工业生产的基地,而且也是贸易中心、金融中心、信息中心和交通枢纽,有些城市还是科学教育的中心。如果说工业是国民经济的主导,那么城市经济则是地方经济的骨干。城市的功能不仅为本城市服务,而且更为它所辐射的整个经济区服务。要组织好城市经济、充分发挥城市的各种功能,就必须加强工业的技术改造,提高其装备国民经济的能力;加强城市公用设施的建设,提供良好的投资环境;大力发展第三产业,搞好生产、生活服务,发挥贸易中心、金融中心和信息中心的作用;增加人力资本投资,为国民经济提供先进的科学技术、输送各类专业

人才。这些都需要大量的资金积累,并要求根据城市经济结构合理化的要求合理分配资金。由于城市财政是城市国民收入分配的枢纽,为此城市财政是组织城市经济、发挥城市功能的有力保障。

3. 城市财政是支援农业的基地

农业是国民经济的基础,也是财政收入直接或间接的来源。因此,支援农业、大力促进农业生产的发展,是地方财政的重要任务。要有效地支援农业,就必须充分发挥城市财政的基地作用。一是城市财政要从资金上、税收上、政策上支持城市支农工业的发展,为农村提供先进的技术装备和质优价廉的农业生产资料;二是城市财政要给农村以直接的财政支援,促进农村社会经济的发展;三是城市的发展为吸收农村富余劳动力起着积极的作用。

(三)市辖区、县、乡(镇)财政是地方财政的基础环节

市辖区、县、乡(镇)财政,一般称为基层财政,它们构成地方财政的基础环节,在地方财政体系中也具有重要的地位和作用。

1. 根据财政分权理论,行政层次越低的政府,越能了解其所管辖范围内居民的偏好,因而就能够提供具有帕累托效率的地方公共产品,以满足广大居民对公共产品的需求。而基层财政是基层政府提供有效公共产品的财力保证。

2. 财政收入有相当一部分是通过基层财政组织征收。财政支出也有相当一部分是由基层财政拨付,用于满足经济建设和各项事业发展的需要。

3. 基层财政中的县和乡(镇)财政与农村、农业、农民有着密切的联系。加强县、乡(镇)财政建设、提高其科学管理的水平,对于正确处理国家与农民的关系,对于增加农民收入、减轻农民负担,对于支援农业、加强农业在国民经济中的基础作用并反过来促进工业,对于促进农村经济的发展、拓宽农村税源、增加国家财政收入等都有着非常重要的意义。

第四节 地方财政的收支框架

地方政府的职能是通过财政收支来实现的,地方财政收支反映了地方政府活动的方向和范围。我国地方政府的收支由以下部分组成。

一、地方财政收入的形式

(一)预算内收入

这是财政收入的主体部分。西方经济学家将政府如何提供公共产品或劳务的成本费用分配给社会成员,视为公共收入的基本问题。为此,政府公共收入形式可以区分为税收、使用费、公债等几大类。在多级财政体制下,中央与地方政府有着不同的职能分工,因

此各级政府收支的范围、结构有着不同的特征。作为地方政府公共收入,其收入形式主要由地方税、使用费、地方债、来自上级政府的转移收入等几部分组成。从我国目前现实的情况来看,地方财政预算内收入主要包括地方各项税收、地方政府收费、来自上级政府的转移收入、教育费附加、其他收入等组成,这部分资金严格纳入预算,实行统一平衡和管理。以2003年地方本级收入为例(见表1-1),其中各项税收收入为8 413.27亿元,占地方本级财政收入的85.4%;征收排污费和城市水资源费收入为93.4亿元,占地方本级财政收入的0.94%;教育费附加收入为230.55亿元,占地方本级财政收入的2.34%;其他收入为1 306.80亿元,占地方本级财政收入的13.3%。除了地方本级收入外,地方还从中央得到了8 261.41亿元的补助收入,这样地方总收入为18 111.4亿元。

表 1-1

2003 年地方本级财政收入的构成

单位:亿元

项 目	收入数额	各项收入占地方本级财政收入的比重(%)
各项税收	8 413.27	85.40
征收排污费和城市水资源费收入	93.40	0.94
教育费附加收入	230.55	2.34
其他收入	1 306.80	13.30

资料来源:《2004年中国统计年鉴》,国家统计局网站。

(二) 预算外资金收入

由于我国预算的不完整性,我国政府资金除了预算内资金外,还包括预算外资金和制度外资金两部分。预算外资金和制度外资金属于地方政府所有,不与上级政府分享。根据1996年《国务院关于加强预算外资金管理的决定》,预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。

对于预算外资金的概念和范围,我国政府有个不断认识的过程。改革之后,我国政府对预算外资金的范围做出过数次界定,每一次界定都有其特定背景。改革初期,预算外资金膨胀速度就超出预料,管理失控愈演愈烈。1983年财政部发布了改革以来的第一个全国性预算外资金管理暂行办法。1986年,国务院又发布了《关于加强预算外资金管理的通知》,该通知对预算外资金的定义和统计口径作出了明确规定:预算外资金是由各地区、各部门、各单位根据国家有关规定,自行提取、自行使用、不纳入国家预算的资金。包括行政事业性收费、各项附加、国营企业及其主管部门掌握的专项资金、预算外国营企业收入等。1993年,我国重新界定了预算外资金,在财政部制定的《企业财务通则》和《企业会计准则》中明确规定,国有企业留利和专项基金不再算作预算外资金,同时,中共中央、国务院转发财政部文件将80余项行政性收费项目纳入财政预算管理,有关部门随即调整了预算