

黎旭东◎主编

# 构建 地方公共财政管理

体制研究

GOUJIANDIFANGGONGGONGCAIZHENGGUANLITIZHIYANJIU



中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

构建地方公共财政管理体制研究/黎旭东主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.9

ISBN 7-5005-9328-7

I. 构… II. 黎… III. 地方财政-财政管理体制-研究-广东省  
IV. F812.765.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 101770 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13.5 印张 208 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-9328-7/F·8100

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 序 言

白景明

1994年我国开始实行分税制财政管理体制，这次财政体制改革明确界定了中央和地方的事权与财权，初步形成了旨在充分调动中央和地方发展经济、管理社会公共事物的积极性的权责体系。其后持续10多年的经济高速增长、财政收入高速增长、社会事业加快发展充分说明了分税制体制的优越性。

然而必须看到，实行分税制体制之后，省以下四级政府之间财政体制如何确定始终是一个未能系统解决好的问题，进一步说，就是地方公共财政管理体制如何搭建成为一个遗留难题。步入21世纪，地方财政困难特别是县乡财政困难有加剧之势，农村税费改革初步完成后，基层财政运转矛盾依旧凸现，城镇化推进带来了城市建设高负债，农村社会事业发展和基层政府推进经济发展带来了乡村高负债，所有这些问题引起人们把视角移向地方财政管理，强烈呼吁重构地方公共财政管理体制。

显然，改革始于客观压力，客观压力推动改革。这向人们提出了新的课题，而自主探索所形成的格局又为科学研究奠定基础，这其中蕴含着典型的示范效应，也包容着一般规律的再现。广东省政府重大决策招标课题“建立与市场经济体制相适应的地方公共财政管理体制研究”课题报告体现出这种互推。

广东省是我国的政治经济大省。转轨期间，广东始终走在改革开放的前列，经济总量快速扩张。广东的经济表明：制度变迁是经济发展的巨大推动力量，经济发展反过来又为制度变迁拓展了空间。在这种背景条件

下，广东的财政收支规模逐步成为中国的第一大省，与之相伴的是广东的财政改革也成为全国的先进单位。特别是近几年，广东主动探索改革新道路，在财政支出绩效评价、行政事业单位资产管理改革等方面超前一大步，形成了许多富有启发性的经验，作为一个经济大省、财政大省，如此主动探索财政支出管理改革，应该说是值得关注、深思的。

然而值得注意的是关于广东财政发展和改革的系统总结性专著还没有，本书恰恰弥补了这一空白。书内全面分析了广东财政改革的内容和路径，围绕着地方公共财政管理体制的建设，阐述了广东财政改革的理论基础和重点、难点问题。通观全书不难看出，广东所构建的地方公共财政体制具有三个特点：

第一，广东始终注意依随经济发展状况和整体改革的推动逐步完善财政制度体系。转轨期广东一直走在全国改革、开放的前列。广东走出了一条充分调动公众发展经济的主动性和积极性、促进多种经济形式自主发展、自觉控制政府越权的道路。这种模式要求财政率先完善制度建设，约束好资金的使用，把政府财力从竞争性领域退出来，让利于民。因此，回顾广东财政的发展，可以发现，广东各级地方政府没有过多地强调财源建设，更没有把政府办企业视为财源建设的主渠道，而是主动把资金投向经济发展和社会进步的基础条件完善事业上。步入新世纪之后，广东经济进入了新阶段，财力规模扩大；但区域平衡和社会发展结构问题凸现出来。此时，政府能够及时调整支出结构，并通过制度完善来确保政府调节社会发展的战略意图的实现。

第二，把财政制度改革置于行政管理体制改革大框架之内。行政管理体制改革始终是我国改革的一项重要内容，这其中的要点主要有政府职能转换、完善公共产品提供决策机制、供给方式和政府行为规范化三方面内容。广东财政制度安排的变迁实际上很大程度上就是围绕着这三方面展开的，体现出了财政改革对行政管理改革的配套和推动。其中至为突出的体现是收支两条线改革、国库集中收付、公共采购管理体制等的改革。事实表明，恰恰是收支两条线改革极大地弱化了部门预算的随意性，保证了省政府统一意志的落实，尽管现阶段收支完全脱钩还做不到，但把非税收入纳入预算视野，毕竟还是约束了部门财力使用的暗箱操作。国库集中收付和公共采购管理体制则从资金使用制度上限制住了部门自主财力使用的财

力范围，确保资金流向与预算规定相统一，强制部门用财规范、节约。很显然，这些改革意义不是仅限于财务管理，本质上是从预算执行的角度对政府行为的非规范性设置了障碍，从而推动了公共服务供给过程完善机制的建立。

第三，利用财政手段调节区域差距。广东虽然是一个经济大省，但省内区域发展依然存有较大程度的不平衡问题。这种不平衡既有人口分布不均衡、资源禀赋差距、历史基础条件不均等等因素，也有政府决策水平不均衡、公众意识落后等因素。在财政改革过程中，广东逐步构建了指意清晰、监管完善的转移支付体系。这一体系的特点在于通过制度安排明确了对落后地区的均等化资金支持和专项社会事业发展的资金支持。实践表明，转移支付在一定程度上支撑了落后地区的政权运转和社会事业发展的运转，特别是近几年转移支付规模有意识地在扩大，相关效应愈显突出。

显然，广东的财政改革实践既是中国财政改革的一个缩影，又是一个中国经济发达省份的案例。把这个缩影和案例综合起来分析，拙见以为至少可以给我们三点启示：

第一，财政收支规模和财政制度建设是相互促进的。广东财政的收支规模居全国首位，但广东决策层从未放弃主动推进财政制度变迁，也恰恰是这点使财政收入规模又稳步扩张。这表明：加强财政收支管理并不会约束财政收入正常增长。我国是一个财政支出压力异常强劲的国家，需要财政收入快速增长来应付支出需求。究竟加强制度建设会不会影响收入增长是我们必须思考的问题。有人担心制度变迁会影响收入增长，广东的经验说明这种担心是依据不足的，换言之，要确保财政收入正常增长，中国有必要继续推进财政制度改革。

第二，省级财政有必要、也有能力运用财政手段调控社会 and 经济发展。中国是一个大国，一个省的人口相当于世界上一个中等人口国家，而且区域内发展不平衡现象很突出。正是有鉴于此，我国长期实行统一领导、分级管理的行政管理体制，1994年又实行了分税制财政管理体制。从本质上讲，这就是要求省级政府担当起区内宏观调控的职责。既然实行了分税制，支出结构安排的权力交给了地方，也就意味着省级政府要利用财政手段去实现宏观调控。广东的经验表明，省级政府在落实这一职能方面是卓有成效的。当然，中央统一政策的落实也要包容在这一过程中。

第三，财政改革是一个渐进的过程。财政改革既不是孤立的，也不是被动的。广东的财政改革分步从收入到支出，重点阶段性转换很明显，这说明改革是在外部因素约束下进行的，当条件不成熟时，硬性推进各项改革会成本最大化。很显然，地方财政改革既要与中央财政改革相呼应，又要适应地方整体改革的推进，地方财政改革有着多重复杂性。

2006年8月

# 目 录

<b>第一章 市场经济对财政管理体制的一般要求</b> .....	( 1 )
一、市场经济条件下财政的职能.....	( 1 )
二、建立地方公共财政管理体制应当遵循的原则.....	( 2 )
三、构建地方公共财政管理体制的主体框架.....	( 7 )
<b>第二章 广东省建立公共财政管理体制的实践</b> .....	( 16 )
一、全面实施部门预算改革.....	( 16 )
二、稳步推进国库集中支付制度改革.....	( 17 )
三、积极推进政府采购制度改革.....	( 20 )
四、建立规范的财政转移支付制度, 促进地区协调发展.....	( 24 )
五、不断深化收支两条线管理改革.....	( 25 )
六、积极推动财政支出绩效评价工作.....	( 26 )
<b>第三章 预算管理体制</b> .....	( 28 )
一、预算管理体制的内涵.....	( 28 )
二、广东省地方预算管理体制的完善建议.....	( 30 )
<b>第四章 国库管理体制</b> .....	( 35 )
一、国库管理制度的内涵与作用.....	( 35 )
二、与市场经济相适应的国库管理体制.....	( 36 )
三、广东省地方国库管理的改革建议.....	( 42 )

<b>第五章 税收管理体制</b> .....	( 47 )
一、税收管理的制度及组织体系.....	( 47 )
二、税收管理体制的内涵和要素.....	( 49 )
三、广东省地方税收管理体制的现状及存在的问题.....	( 55 )
四、建立与市场经济相适应的税收管理体制的对策与建议.....	( 59 )
<b>第六章 政府非税收入管理体制</b> .....	( 62 )
一、政府非税收入管理体制内涵.....	( 62 )
二、与市场经济体制相适应的政府非税收入管理体制.....	( 63 )
三、地方政府非税收入管理体制的现状与存在的问题.....	( 69 )
四、完善地方政府非税收入管理体制的对策.....	( 71 )
<b>第七章 转移支付管理体制</b> .....	( 75 )
一、建立转移支付管理体制的必要性.....	( 76 )
二、转移支付管理体制.....	( 77 )
三、广东省财政转移支付管理体制存在的问题.....	( 81 )
四、建立广东省转移支付管理体制建议.....	( 82 )
<b>第八章 公共采购管理体制</b> .....	( 85 )
一、公共采购管理体制的内涵.....	( 85 )
二、与市场经济相适应的公共采购管理体制.....	( 86 )
三、广东省公共采购管理体制存在的问题与建议.....	( 92 )
<b>第九章 社会保障管理体制</b> .....	( 95 )
一、与市场经济相适应的社会保障管理体制.....	( 95 )
二、广东省社会保障管理体制的现状与存在的问题.....	( 98 )
三、完善广东省社会保障管理体制的对策建议.....	( 102 )
<b>第十章 财政监督管理体制</b> .....	( 105 )
一、财政监督的内涵和财政监督体系的层次及要素.....	( 105 )
二、财政监督管理体制的内涵和要素.....	( 110 )



三、广东省地方财政监督管理体制的现状及其存在的问题·····	(113)
四、建立与市场经济体制相适应的财政监督管理体制的对策 与建议·····	(116)
<b>第十一章 地方政府信用管理体制·····</b>	<b>(119)</b>
一、建立地方政府信用管理体制的必要性及其内涵·····	(119)
二、与市场经济体制相适应的地方政府信用管理体制·····	(121)
三、地方政府信用管理体制的完善·····	(123)
<b>第十二章 政府风险管理体制·····</b>	<b>(126)</b>
一、政府风险的内涵·····	(126)
二、政府风险管理体制的理论设计·····	(135)
三、政府风险管理体制的规范化问题·····	(137)
四、完善政府风险管理体制的对策·····	(141)
<b>第十三章 公共资产管理体制·····</b>	<b>(147)</b>
一、建立公共资产管理体制的必要性及其内涵·····	(147)
二、与市场经济体制相适应的公共资产管理体制·····	(148)
三、公共资产管理体制的完善·····	(153)
<b>第十四章 垄断性产品管理体制·····</b>	<b>(159)</b>
一、垄断性产品管理体制内涵·····	(159)
二、垄断性产品管理体制·····	(160)
三、地方垄断性产品管理体制存在的问题·····	(166)
四、完善地方垄断性产品管理体制的对策·····	(167)
<b>第十五章 公共会计管理体制·····</b>	<b>(170)</b>
一、公共会计管理体制的概念及建立的必要性·····	(170)
二、与市场经济体制相适应的公共会计管理体制·····	(171)
三、我国地方公共会计管理体制的构建·····	(177)

<b>第十六章 财政绩效管理体制</b> .....	(181)
一、建立财政绩效管理体制的必要性.....	(181)
二、财政绩效管理体制.....	(182)
三、广东省财政绩效管理体制的现状及存在的问题.....	(187)
四、如何建立广东省的财政绩效管理体制.....	(190)
<b>第十七章 财政信息管理体制</b> .....	(193)
一、建立财政信息管理体制的必要性.....	(193)
二、财政信息管理体制的内涵和要素.....	(194)
三、广东省公共财政信息管理体制的现状及存在的问题.....	(200)
四、建立与市场经济体制相适应的公共财政监督管理体制的 对策与建议.....	(203)
<b>后记</b> .....	(206)

# 第一章 市场经济对财政管理体制的一般要求

## 一、市场经济条件下财政的职能

市场经济是指市场在资源配置中起基础性作用的经济。西方古典经济学认为，市场这只“看不见的手”能自动协调微观经济活动主体的个别利益与社会发展的整体目标，在价值规律的作用下，通过价格杠杆和竞争机制鞭策市场主体，将资源配置到效益较好的环节中去。市场经济是目前世界上被广泛采用、同时也被公认为最有效率的社会经济体制。

由于公共需要、外部性、规模报酬递增引致垄断、不确定性、优质品等现象的存在，单纯依靠市场机制无法达到社会福利的最优状态，即市场失灵。同时，即使市场运行处于帕累托最优状态，也可能出现收入分配不公、经济周期性波动等问题，即市场缺陷。现代政府作为有限政府，其职能产生于市场无法发挥作用的地方，针对市场无法解决的问题（如果将政府视为一种契约，则政府本身也是市场的一种高级形式。在本书中，我们使用市场的古典定义）。传统经济学一般把效率与公平作为政府的两大目标。党的十六届三中全会文献将政府职能概括为四项：经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。显然，这四项职能的最终指向是效率与公平。

财政是为政府履行职能而存在的，反映了以政府为主体的资金收支和分配关系。区别于资本主义社会的“皇室家计财政”和计划经济社会的“生产建设财政”，人们把提供公共产品、满足公众共同利益的财政称为公

共财政。按照马斯格雷夫的权威分类，公共财政的职能分为资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。其中资源配置职能是指公共财政矫正市场失灵的功能，政府以财政手段提供公共物品或劳务、矫正外部性、克服垄断等，与市场机制互相补充，实现社会资源配置的效率目标；收入分配职能是指公共财政对各社会成员占有或享有生产成果份额的影响功能，换句话说就是以公平为目标的再分配功能；经济稳定职能是指公共财政通过收支活动影响总供给和总需求，促进经济稳定增长、缓解通货膨胀和通货紧缩、减少社会失业的功能。

与上述财政职能定位相适应，公共财政具有公共性、公平性、非营利性和法治化的特征。其中公共性是公共财政区别于其他性质财政的根本特征，即“以众人之财办众人之事”。其他三个方面的特征是由公共财政的公共性决定的。

公共财政的职能和特征，需要通过特定的制度安排来执行和体现。我们把财政管理活动中一系列制度和规范的总和称为财政管理体制，这也是财政管理体制最广泛意义上的概念。狭义的财政管理体制是指政府预算管理体制，本书使用财政管理体制的广义。

## 二、建立地方公共财政管理体制应当遵循的原则

### （一）遵循公共财政制度内在要求的原则

#### 1. 满足社会公共需要

公共财政具有公共性，它解决公共问题，实现公共目的，满足社会公共需要。在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥基础性的作用，但也存在市场自身无法解决或解决不好的公共问题，对于这些问题，公共财政原则上就必须介入。比如国防、外交、行政管理、公检法、文化、教育、卫生和全部社会基础设施建设等满足社会公共需要的支出，就属于公共财政义不容辞的职责范围。

## 2. 公共权力受到有效制约

公共财政的实质就是在市场失灵领域为公众提供服务的财政，但这一本质不是自然就有的，而是必须凭借政府的公共权力。在市场经济下，公共经济、公共财产、公共权力是构成公共财政的基本内容，公共经济是在公共产权的基础上运行的，公共产权的所有者是全体纳税人，政府是受纳税人委托的公共产权的代理人，其行使代理权的前提必须是首先获得公众赋予的公共权力。同时，公共权力的行使也必须是公共化的，处在整个社会的公开透明环境中，受到来自授权人即社会公众的制约与监督。

## 3. 公开、公平、公正

公开：与计划经济体制下大包大揽、统收统支的生产建设型财政不同，公共财政花的是纳税人的钱，必须按照纳税人的意愿行事。这就要求公共财政既是满足社会公共需要的财政，又是公共参与决策的财政。它必须在一个公开、透明的环境中运行，通过纳税人的参与和民主决策来表达社会对公共商品和公共服务的需求，并在公共产品提供的过程中接受公众的监督。

公平：市场经济的本质特征之一就是公平竞争，体现在财政上就是必须实行一视同仁的财政政策，为社会成员和市场主体提供平等的财政条件。不管其经济成分，不管其性别、种族、职业、出身、信仰、文化程度乃至国籍，只要守法经营，依法纳税，政府就不能歧视，财政政策上也不应区别对待。不能针对不同的社会集团、阶层、个人以及不同的经济成分，制定不同的财税法律和制度。

公正：财政的重要职能之一就是分配职能。政府的财政合法性问题从根本上说是人们对利益分配原则和分配状况的认同。要让人民有一种公正感，必须做到：从客观方面说，要给人民以实际利益，尤其是给下层的、比较贫穷的人民以实际利益，避免过分悬殊，维护社会公正；从主观方面说，要让人们实际感受到国家的分配制度体现了社会主义的本质要求，代表着最广大人民的根本利益。同时，市场经济是法治经济，必须建立完备的财政法律体系，以保障依法实现规范、科学的分配和调节，杜绝人为因素，从法律高度实现财政管理的规范化和制度化，体现程序上的公正性。

#### 4. 促进社会经济协调发展

财政对经济管理方式的转变,使得政府从具体的生产经营性事务中解脱出来,致力于宏观经济的管理,包括制定经济法规、确立经济秩序和产权制度、创造平等竞争环境、制定产业政策和技术政策、管理和建设公共经济项目、实施宏观经济调控、保持经济稳定,等等。同时,政府职能更多地转移到社会公共事务的管理方面,包括人口、资源和环境的管理,社会公共设施的建设与管理,自然灾害的防治,交通运输的管理,文化、教育、卫生、体育、艺术管理,等等。促进社会、经济的协调、可持续发展,正是公共财政的目标所在。

### (二) 遵循市场经济制度要求的原则

#### 1. 财政分配退出一般竞争性领域

过去,由于受计划经济的主导,财政包揽社会事务过多,相应的财政分配自然而然地形成了“错位”、“越位”和“缺位”并存的局面。我国建立社会主义市场经济体制,则相应地要求作为上层建筑核心部分的政府必须转变自己的经济职能,从直接管理转向宏观间接调控和公共服务;由政府投资开办竞争性企业到退出对该领域的直接投资,使财政投资支出增量为零,并对存量进行改革改组改造,建立现代企业制度,进而逐步退出。总之由对该领域的资金供给转为以制度供给和服务供给为主。为适应市场经济体制的运行和政府职能的转变,作为政府部门的财政则顺理成章地进行相应的模式转换,随同政府一道退出竞争领域,不再为提供私人产品而控制和配置资源,而是通过逐步纠正错位,消除越位和补进缺位,把一些本应由市场解决的问题交还给市场。

#### 2. 有利于市场经济有效配置资源作用的发挥

计划经济体制下,产品的产、供、销由政府一手包办,价格机制扭曲,不能真实反映产品的供求关系,造成了资源配置的低效率。而市场经济则要求财政从微观经济领域撤出,把私人产品的供需交由市场去调节,实现资源的有效配置。同时,从竞争性的私人生产领域退出后,财政可以集中精力依据市场经济规律,运用宏观调节手段和调节机制,把微观经济

活动纳入宏观经济发展目标,使国民经济整体正常和有效地运行。宏观调控的有效发挥,不仅能熨平经济周期的波动,而且其本身就是财源涵养和开辟的过程。因此,财政的宏观调控可以使微观经济活动更好地符合宏观经济发展目标,从而使整个市场经济在资源配置上更加有效。

### 3. 弥补市场经济失灵

建立公共财政不仅出于发挥市场机制的效率优势,同时也由于市场本身存在缺陷,政府必须运用财政手段去弥补市场失灵,弥补由此产生的效率损失,实现宏观经济效益和社会效益的最大化,并实现社会公平。市场失灵包括公共品供给困境、外部效益、分配不公、信息不对称、经济运行动荡不稳和因垄断出现的效率损失、停滞倾向。市场失灵的领域属于公共需要领域或非竞争领域。既然属于市场失灵,自然不能由市场机制本身去自发解决,而必须由居于市场之上的一个带有权威性和强制性的公共机制去解决,唯有政府才能承担这一职能。市场经济中的财政职能内容便由此决定,成为满足公共需要、提供公共产品或公共服务的重要的宏观配置及调控机制。

### (三) 遵循国家法律规范要求的原则

公共财政是运行机制法治化的财政。公共财政运行机制法治化就是说整个公共财政活动都置于法治化轨道上,在法律法规约束下进行,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,实现依法理财。当然这里的“法”是民主基础上反映最广大人民群众根本意志的“法”,是“合法的法”,即“正义之法”、“理性之法”、“合法之法”。通过民主的方式将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律,从而使社会成员的意志得以真实决定、约束规范和监督政府公共财政活动,确保政府公共财政活动符合社会成员的根本利益。阿克顿曾言:“权力使人腐化,绝对的权力使人绝对腐化”。既然国家(政府)为了提供公共物品满足社会公共需要而被社会成员委以强制性的公共权力(政治权力),那么有效防范掌握了公共权力的公共部门及其官员滥用权力损害社会成员利益就成了社会公众最关注的问题,而唯一的途径就在于政府行为法治化,而政府公共财政活动法治化是关键。因此构建公共财政框架,就不仅仅是从“公共性”方面入

手“甩包袱”（缩减财政支出供给范围），而且更为重要的是要从政府自身行为规范化入手，推进政府公共财政活动的法治化。

#### （四）结合地方特点和发展阶段的原则

就市场经济在资本主义制度下发展的一般历史过程而言，公共财政范围的变动大致可分为三个阶段：自由竞争时期的全面排斥（政府干预）阶段、1929年大萧条后的全面干预阶段和“滞胀”之后的适度调整阶段。成熟市场经济制度的演进线索表明，市场经济在发展的过程中，其配置资源高效率的一面不断提高，其配置失灵和无效的一面也不断显现。这种失灵由传统的公共性产品的提供扩大到市场运行的机制性、功能性障碍，突出表现在宏观经济运行的不稳定和收入分配的不平等方面。内在矛盾的调和需要政府的介入，调控成为一项重要的职能，公共财政范围的扩大和作用的增强使财政逐渐走向公共经济化。但是这种调和是动态的，市场的高级化本身会消化一部分失灵，使市场重新替代政府，同时政府的介入本身也有失灵的一面。二者的关系处于动态中，公共财政的范围也必然处于实践演进中，呈现出从国防、行政管理等到大量的政府投资、公共产品的生产、收入分配的公平，再到以福利化为导向的社会保障等的转变。可以说西方财政制度的演变史，是公共财政适应市场经济发展要求不断发展和完善的历史，公共财政始终以弥补市场失效为职能界定的依据。这也说明，我们现在建立公共财政体制，必须尊重当前社会经济所处的发展阶段，不能盲目跃进，也不能畏首畏尾。

同时，地方公共财政体制的建立，还必须考虑各地方的差异性。虽然由国家赋予同一级次地方政府相同的职能决定了地方政府财政职能的同一性，但是由于地方政府辖区之间存在着自然、地理、历史、社会、经济、民族风俗等多方面的差异，就造成了地方政府之间要实现同等的经济、社会和政治目标需要付出的努力程度以及为了实现同等的目标所承受的财政压力存在着差异。地方政府间财政职能的差异性具体体现在两个方面：一是同一级次的不同政府为完成等量均质的财政职能任务所付出的成本差异。地区间财政职能运作成本的差异，从财政职能与财务运用的关系上看，就是同质同级次的地方政府，由于财政职能运作成本的不同，使得同一级次的不同地方政府实现等量均质的财政职能，或者说为公众提供等量



均质的公共服务所需投入的财力不同。财政职能运作条件差的地方政府所需投入的财力大于财政职能运作条件好的地方政府。二是财政职能覆盖范围的差异。在现实经济生活中，由于前面所提到的财政职能运作的条件和条件不同，各地方政府财政职能的覆盖范围客观上存在着一定的差别。贫困地区与发达地区同质同级别的地方政府相比，贫困地区存在着大量的贫困人口，贫困地区的地方政府财政必须担负起解除贫困的职能任务，就是说贫困地区地方政府财政的职能范围比发达地区相对要宽；民族自治地区地方政府与非民族自治地区地方政府相比，少数民族自治地方政府财政必须担负起提供满足各少数民族特殊支出需求的社会公共品的职能，把提供满足少数民族特殊支出需求的社会公共品作为政府财政的基本职能范围，而非民族自治地区地方政府则无需提供类似的支出需求。

### 三、构建地方公共财政管理体制的主体框架

#### (一) 在国家法律框架下制定地方财税法规的管理体制

##### 1. 国家财税法律体系

改革开放以来，虽然已经制定了许多行政法规和法规性文件，但目前已经制定出台的财政、税收法律仅有7部，即《预算法》、《会计法》、《注册会计师法》、《个人所得税法》、《外商投资企业和外资企业所得税法》、《税收征收管理法》和《政府采购法》。一些规范财政、税收活动所急需的重要法律，由于种种原因，还未制定出台，与改革开放和经济发展不相适应。然而市场经济是法治经济，因此要建立公共财政体制，就必须建立起适应社会主义市场经济发展要求的财税法律体系。它应当是以宪法为依据，以财政法或预算法，税收基本法或税法通则为骨干，以预算法、预算外资金管理法或国家行政事业收费管理法、税收法、国家信用法（国债法）、固定资产投资法或财政投融资法、国有资产管理法、会计法等为主体，以及相关法律法规和地方财税规章的配套法为辅等一系列法律、法规、规章组成的有机整体和完整的体系，以保持财税工作持续、稳定、协