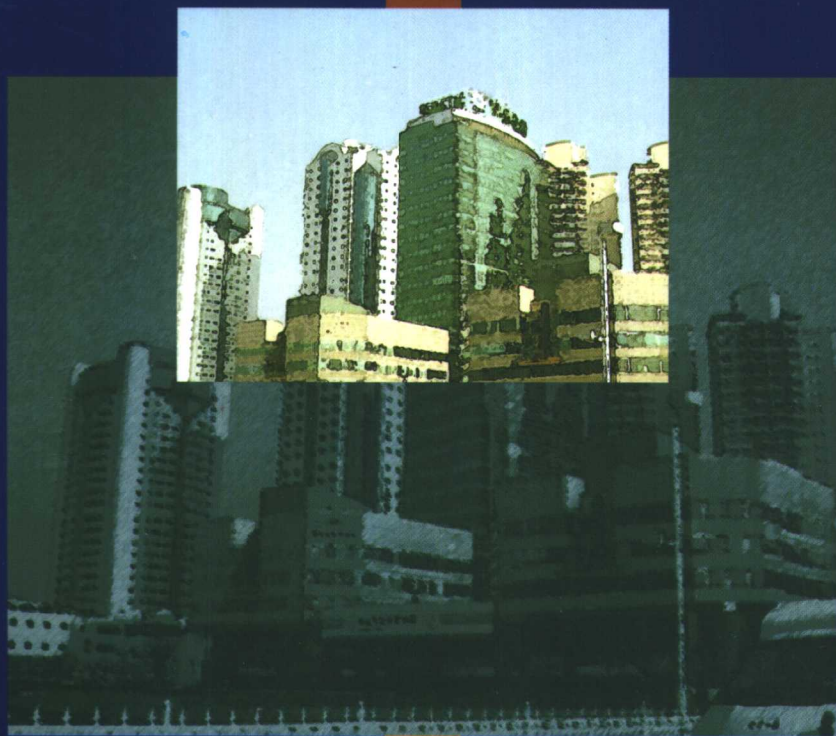


地方财政改革 研究

DIFANG CAIZHENG
GAIGE YANJIU

王宁 著

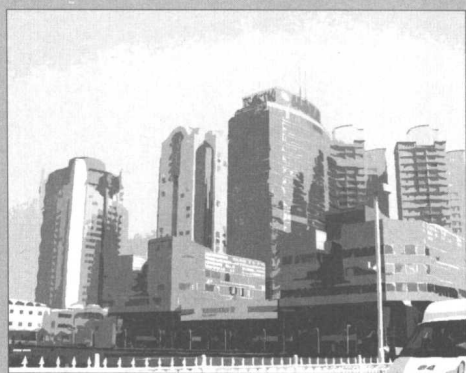


西南财经大学出版社

地方财政改革 研究

DIFANG CAIZHENG
GAIGE YANJIU

王宁 著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政改革研究/王宁著. —成都:西南财经大学出版社, 2004. 3

ISBN 7-81088-169-8

I. 地... II. 王... III. 地方财政—财政管理体制—体制改革—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 093217 号

地方财政改革研究

王 宁 著

责任编辑:李才 李一菡

封面装帧:穆志坚

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.com/
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
开 本:	787mm × 1092mm 1/16
印 张:	14.5
字 数:	225 千字
版 次:	2004 年 3 月第 1 版
印 次:	2004 年 3 月第 1 次印刷
书 号:	ISBN 7-81088-169-8/F·146
定 价:	34.80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

序

一

传统的财政学作为传统的政治经济学和计划经济体制的产物，只有“国家财政”、“中央财政”的概念，全然没有“公共财政”、“地方财政”的身影，统收统支，高度集权，大包大揽，惟我独尊，这便是主宰全部财政学教科书的基本纲要。随着我国经济市场化改革的深入以及分级财政体制的确立，地方财政乘势崛起，其地位和作用日渐突出，理论界、实务界对地方财政的研究也步步深入。就我所知，全面、系统地探究地方财政的功能、特征、运行、现状及管理的专著就有：杨学义、汪叔九和程谦的《地方财政学》（中国财经出版社，1990年8月版），王奎安等的《地方财政学》（山西经济出版社，1994年6月版），樊丽明、李齐云等的《中国地方财政运行分析》（经济科学出版社，2001年12月版）等，以及其他一些专门研究地方税收体系改革与建设的著作。今天看来，这些论著对推动地方财政的发展和丰富社会主义财政理论都功不可没，应当予以充分肯定。但是，我们也不能不看到，由于客观条件的限制，上述著作都没能以构建社会主义公共财政为目标并着重分析地方财政的市场化改革，都没能够依托变化了的财政环境具体地阐释地方财政改革面临的任务和发展趋势。这一理论空白迫切需要填补，实践强烈地呼唤着地方财政理论的前进和创新。

2003年初，当我读了王宁同志提交的博士论文——《地方财政改革研究》之后，立即感到这是地方财政理论研究的新成果，我内心积存了好几年的理论块垒骤然有了一种冰释之感。3月24日我有幸作为王宁同志博士学位论文答辩委员会主席，听取了他对自己论文的全面介绍和对有关问题的解答，也听到了论文评审专家和答辩委员会的各位同仁以及他的指导老师刘邦驰教授对这

篇博士论文的高度评价，大家一致通过了授予王宁同志博士学位的建议。

现在，王宁同志将他的博士论文进一步修改后正式出版，我以为，这不仅可以给他多年从事财政工作和理论探索做一个小结，而且也可以给更多的研究财政改革和发展的同志们提供一个范本。

二

王宁同志的《地方财政改革研究》这本书究竟有些什么特色呢？我有如下的见解：

一是针对性很强。党的十五届五中全会提出“逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”，这不仅是中央财政改革的任務，而且也是地方财政改革的目标。同时，由于旧体制的根深蒂固及其对人们观念的影响，也由于税权、财权的有限性及其回旋余地的相对狭小，还由于地方政府职能转换滞后及其推动转换的艰难，地方财政要实现由生产建设型财政向公共财政的根本转变显得格外迫切而又令人困惑。王宁同志作为四川省财政厅的主要负责人，勇敢地选择了地方财政改革这一富有挑战性的课题，大胆地从理论和实践上予以积极的回应，目标明确，直奔主旨，我以为这便是本书最难能可贵的价值之所在。

二是分析得很全面、细致。当前，围绕建立公共财政而进行的财政改革，是牵动中央和地方各级财政的一场深刻变革。地方财政的全面改革是这一改革的重要组成部分和基础。由于地方财政改革涉及地方财政工作的方方面面，可以说地方财政工作触及什么领域，地方财政改革就必然会延伸到什么领域。因此，全面地研究地方财政改革，对搞好每一项财政工作都至关重要，这真正是推动地方财政发展的关键。诸如地方财政管理体制、地方预算管理、地方国库管理、地方公共支出管理、地方税收管理、地方非税收入管理、地方债务风险管理、地方财政监督管理以及地方财政调控方式等主要方面的改革，本书都进行了深入的分析。这鲜明地体现出作者对地方财政改革的全方位把握，对读者全面了解地方财政改革的现状及走向一定会很有帮助。

三是紧密联系实际。经济理论原本就同经济生活密切相关，具有实践性的特征。本书很好地贯彻了这一原则。一方面，对地

方财政改革的分析都注重从改革的现实出发，不回避矛盾，不隐瞒问题；另一方面，所提出的各个理论观点都是从改革的实践中提炼出来的，既有鲜活的实践内容，又有坚实的实践支撑。所以，本书读来总有一种亲切感，不乏味枯燥，而且具有可试验性和可操作性，在实践中能够起到借鉴和指导的作用。

地方财政改革造就了一代新人。王宁同志正是在这个改革大潮中涌现出来的一位优秀财政工作者。他虽然还很年轻，今年只有44岁，但他从事实际财政业务工作已经有23年的经历；他虽然今年初已升任四川省财政厅厅长，但他干科长、处长的时间更长。时代为王宁同志的成长带来机遇，党组织为王宁同志的进步创造了良好的环境，再加上王宁同志本人的刻苦努力和财政厅全体同志的关心、帮助，他已经有了很好的事业基础。今年他终于顺利地完成了博士研究生的学业，并写出了这本《地方财政改革研究》专著，实在可喜可贺。

记得1999年5月王宁同志出版他的第一本论文集《财政运行刍论》的时候，我曾应邀为该书作序。我在序言中回顾了1987年至1996年我在四川省财政厅与王宁同志并肩战斗的工作历程，还抄引了1995年9月他刚被提拔为省财政厅副厅长时我的一首赠诗。今天，王宁同志出版他的这本新著，我再次应邀作序，实在令我感慨。我想在这里再抄录我1998年5月为王宁同志升任厅党组副书记时所写的一首赠诗，借以表达我对王宁同志的新的希望。全诗如下：

新的考验

——王宁任厅党组副书记赠言

这是重担
也是磨炼
人生总是如此
成就和风险相伴

不畏艰险
没有杂念
一心只为党的事业
你要一往直前

开拓新的财政

实现良性循环
支持各项事业
关心每一位青年
你的困难比我多
你的工作也更加艰难

但这就是机遇
人生难得的考验
任凭雄关漫漫
我坚信你
经得住酷暑严寒

李达昌
2003年7月8日

目 录

导 言	第一节 问题的提出..... (1)
	第二节 研究内容的安排..... (9)
	第三节 研究方法的选择 (18)
第一章	地方财政改革总论 (22)
	第一节 地方财政及其存在的原因 (22)
	第二节 什么是公共财政? ——兼论公共财政 与生产建设财政的区别 (24)
	第三节 “中国特色社会主义市场经济条件下 的公共财政”与一般意义上的“公 共财政”的区别 (28)
	第四节 中国特色社会主义市场经济条件下 地方公共财政的基本框架 (33)
第二章	地方财政管理体制变革 (44)
	第一节 地方政府与地方市场的关系: “划分 区域”还是“健全功能”? (45)
	第二节 地方政府间的关系: “事权与财权相 统一”还是“事权与财力相统一”? (53)
	第三节 均等化地方政府财力的实现途径—— 地方财政的转移支付制度 (60)
第三章	地方财政预算管理改革 (71)
	第一节 在预算编制形式上改按资金功能编制 预算为按部门编制预算, 以增强预算 的科学性 (72)

	第二节	在预算编制方法上改“基数加增长”为“零基预算加项目预算”，以增强预算的准确性	(83)
	第三节	在预算编制内容上实行综合财政预算，实现预算内外资金的统筹安排，以增强预算的完整性	(88)
第四章		地方财政国库管理制度改革	(94)
	第一节	地方财政国库管理制度改革的必要性	(94)
	第二节	地方财政国库集中收付制度改革的具体内容	(99)
	第三节	地方财政国库集中收付制度的配套改革	(107)
第五章		地方政府公共支出管理改革	(112)
	第一节	地方政府公共支出总量的控制	(113)
	第二节	地方政府公共支出结构的调整和优化	(121)
	第三节	地方政府公共支出效益的评价方法	(127)
第六章		地方税收管理改革	(134)
	第一节	地方税制结构改革	(134)
	第二节	地方税收管理制度改革	(141)
	第三节	地方税收征管方式改革	(145)
第七章		地方政府非税收入管理改革	(152)
	第一节	地方政府非税收入管理的一般理论	(152)
	第二节	我国地方政府非税收入管理的现状、问题和原因分析	(156)
	第三节	我国地方政府非税收入管理改革的对策措施	(160)
	第四节	积极稳妥地推进农村税费改革	(164)

第八章	地方政府债务风险管理改革 (170)
	第一节 地方政府债务风险管理的理论分析 (170)
	第二节 地方政府债务风险的表现..... (174)
	第三节 我国地方政府债务风险形成的原因 (177)
	第四节 深化债务管理改革, 防范和化解地方 政府债务风险..... (181)
第九章	地方财政调控方式改革 (187)
	第一节 地方财政调控的必要性和重要性 (187)
	第二节 地方财政调控经济方式的改革..... (189)
	第三节 地方财政协调社会运行方式的改革 (198)
	第四节 地方财政促进对外开放方式的改革 (203)
第十章	地方财政监督管理改革 (208)
	第一节 奠定监管基础: 加强地方财政法制 建设..... (208)
	第二节 拓展监督范围: 对地方财政经济秩序 进行监督..... (212)
	第三节 完善监督机制: 构建四重监督体系 (215)
	第四节 抓住监督重点: 强化会计基础工作, 防止会计信息失真..... (217)
	第五节 完善监管手段: 搞好地方财政“金 财工程”建设..... (218)
参考书目	 (220)
后 记	 (222)

导言

第一节 问题的提出

研究地方财政改革问题，首先有必要对国家财政改革历程进行一次简要的回顾和梳理，因为只有这样，我们才能知道迄今为止国家财政改了些什么，怎么改的，还需要进行哪些改革，应该如何推进这些改革，从而为地方财政改革问题的研究提供历史背景和出发点。

新中国成立以来，我国的财政管理体制和运行机制就始终处于不断的调整变化和改革创新之中，半个多世纪以来经历了大大小小数十次的改革。这数十次财政改革大致可以划分为四个阶段：

新中国成立后到改革开放前（1950—1978年），为第一阶段。

这一时期，我国财政管理体制的基本指导思想是统一领导和分级管理。所谓统一领导，是指中央的统一领导，主要包括政策统一、计划统一、制度统一。政策统一是指国家关于财政经济的路线、方针、政策的高度统一。计划统一是指国家财政收支计划的统一。中央财政、地方财政都要按统一要求编制财政收支计划，并纳入国民经济和社会发展规划统一平衡，统一组织实施。制度统一是指重要的财政法律法规和制度由中央统一制定，各地不得自行其是。所谓分级管理，是指在保持中央统一领导的前提下，给地方、部门和单位一定的自主权，以调动其积极性。1952年、1954年、1958年、1971年，曾多次通过财政管理体制的改革下放部分财权。但在当时，由于种种原因，财权的下放是极其有限的，甚至可以说是象征性的。在党的第一代领导集体中，毛泽东、邓小平、陈云等领导人曾多次强调，要给地方、部门和单位一定的自主权。毛泽东在《论十大关系》中还专门讲到中央与地方的关系。但由于受极左思想及长达十年之久的“文化大革命”的冲击，这些正确主张并未很好地付诸实施，在统一领导与分级管理的关

系上，基本保持了中央高度集中、统收统支的格局。这一时期尽管也进行了一些财政改革，但这些改革都是在计划经济体制的框架内进行的，没有也不可能从根本上跳出中央过度集权、地方分权不够的框框。其一般规律是：在国内政局稳定、经济形势较好时，就给地方、部门、单位、企业下放一点自主权；当国民经济比例关系失调、政治经济形势相对吃紧时，则马上集权，强调中央集中。

改革开放后到分税制财政改革之前（1978—1994年），为第二阶段。

这一阶段的财政改革基本上在“划分收支，分级包干”的框架内进行。改革的出发点和着力点是打破“统收统支”体制，构建“分灶吃饭”体制。在收入方面，实行分类分成或总额分成的办法，把全部财政收入划分为中央与地方的固定收入、中央与地方的固定比例分成收入、中央与地方的调剂收入等几大类。在支出方面也初步划分了中央与地方的支出范围。按照划分的收支范围和核定标准测算，地方收入大于支出的，多余部分按比例上缴中央，不足部分以调剂收入弥补，调剂收入仍不能补足的，由中央按差额给予定额补助。地方每年的各项支出，根据国民经济计划要求和本身财力自行安排，自求平衡，多收可以多支，少收就要少支。

这段时期财政改革的重大贡献在于使我国的财政管理体制和运行机制开始逐步实现三大转变：一是开始由高度集权向适度分权转变——通过划分各级财政收支范围，分级包干，财政管理要素由中央独家控制转为由中央和地方政府分层控制；二是开始由忽视价值规律的作用向重视利益激励机制转变——通过收支挂钩，责、权、利相结合等措施，在一定程度上扩大了地方政府财权，调动了地方政府当家理财、增收节支的积极性；三是开始由指标性约束向体制性约束转变，财政体制和收支指标变更频繁的状况有了改变。

但是，我们也应当看到，这段时期的财政改革仍然较多地体现在中央与地方之间财力分配关系的调整上，纵向改革的力度较大，横向改革的触及面并不大，特别是还没有真正触及政府与市场的关系。就连中央与地方财力的划分也是沿用计划经济的传统做法，行政隶属关系仍然是惟一依据。因此，在中央与地方政府之间的事权并没有界定清楚的情况下，财力划分也还是不科学的。

从这个意义上讲，这段时期的财政改革触及的仅仅是财政改革冰山的一角。

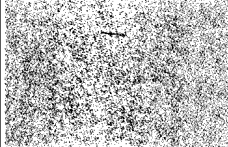
分税制财政体制改革到党的十五届五中全会召开之前（1994—2000年），是我国财政改革的第三阶段。

这一阶段财政改革的指导思想是：把市场经济对财税体制的一般要求同我国经济建设和社会发展的特殊性有机地结合起来，建立新型的财政管理体制和运行机制；借鉴国际经验，合理规范国家与企业、中央与地方的分配关系，建立起有助于企业公平竞争和财政收入稳定增长的财税体系和运行机制；按照市场经济中政府参与资源分配的客观要求，健全国家财政职能，灵活运用财政政策手段，有效地调节宏观经济运行；确保中央财政的主导地位，适当集中必要的财力，增强中央政府的宏观调控能力；在经济持续高速发展和分配关系趋向合理的基础上，实现国家财政的中长期平衡。

在这一思想的指导下，改革了税收制度，建立了新型的税制体系。按照中央政府与地方政府既定的事权划分，初步划分了各级政府的支出范围，并按税种划分了中央和地方的财政收入。这次财政改革与以往的历次改革的显著不同点在于开始重视市场机制在财政体制和运行机制中的重要作用，这使得财政改革走上了机制转换和制度创新之路。

但是，我们同样要看到，分税制财政体制改革只是搭起了市场经济体制下财税运行机制的基本框架，这个框架还是粗糙的，理论和操作上的难题还不少，许多改革内容也没有一次到位，带有过渡性或变通性的色彩，同时，以中央集中财力为主要内容的方案设计其配套措施也明显不够协调和合理。可以说，这次改革仍然是不彻底的。在税制改革方面，反复强调的一个原则就是所谓“税负基本不变”。整个新税制的设计都是围绕着保持原有的税负水平基本不变这一要求来进行的。在中央与地方的财政关系方面，基数的核定、税种的划分和收入分享比例等几乎均以保证地方既得利益为前提。计算中央与地方之间收入的上划、下划方案也是以1993年度财政决算为基础，地方财力存量基本上未做调整。在国有企业利润分配制度方面，在实行统一内资企业所得税、改税前还贷为税后还贷以及执行“两则”的同时，也采取了一些变通性办法，以适应国有企业的现状。

党的十五届五中全会至今，可以看做是我国财政改革的第四



阶段。

以党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中明确指出的“要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”为标志，我国财政改革又开始了新的探索。

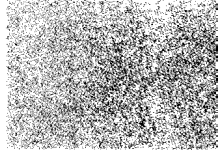
可以说，这次财政改革在我国财政改革史上具有里程碑的意义。由于决定财政运行机制的经济体制正在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，所以财政改革的目标更加明确，方法更加得当，措施更加具体。与以往财政改革相比的明显进步是：新一轮的财政改革将以建立与社会主义市场经济体制相适应的社会主义公共财政框架为目标，并贯穿于整个财政改革的始终。在改革中将较清晰地界定政府与市场的职能分工，进一步明确中央财政与地方财政各自的职能范围，更加科学合理地按税种划分中央财政与地方财政的收入范围，以规范化的办法核定地方财政支出基本需要量和应取得的财政收入量，上级财政对下级财政实施规范的转移支付制度，基本实现地方财力的相对均等化，中央预算和地方预算改按综合预算要求，分别实行部门预算和国库集中收付制度等深层次的财政改革。

纵观我国半个多世纪以来的财政改革，虽然取得了令人瞩目的成就，但在确定公共财政改革目标的2000年以前，可以说改革的目标是不明朗的，改革的措施是不彻底的。因而，成功的财政改革所不可避免的一些重大问题并没有得到妥善解决。

一、政府与市场的关系没有得到彻底解决

从逻辑上讲，市场经济条件下的财政体制及其运行机制应当以政府与市场分工的制度化为基本前提，因为财政是政府管理经济活动和社会事务的一个重要方面，政府的职能决定了财政的职能，财政不可能也不应该游离于政府的职能范围以外。但经过半个多世纪的财政改革后，我国政府与市场的关系仍然是相当模糊的，改革的实践仍处于“摸着石头过河”的状态，明晰的制度界定基本上还未形成。

政府与市场的关系从重商主义时期以来就一直是争论不休的一个问题，到现在也没有一个完全一致的看法。西方国家市场经济的历史比我国长得多，即使从亚当·斯密时代算起，也已经有200多年，西方的经济理论和经济实践都是围绕市场这个中心而



展开的。从“市场万能论”到“市场失灵论”和混合经济模式的提出，反映出西方社会对市场经济认识的深化，即从一味地肯定市场、否定政府干预，到承认市场存在缺陷、肯定政府干预经济的必要性和合理性，其逻辑的过程和历史的进程都是以市场为出发点，都是从市场运行的状态来观察问题和分析问题，进而从制度安排上来界定政府的职能范围和作用大小的。

在我国，这个过程却恰好相反。我国并没有经历过完整形态的市场经济，新中国建立以后，我国的经济理论又基本上是在否定市场经济这个基础之上的，与此相应的经济实践也是以高度集权和行政命令为基础的。因此，可以说，我们的理论和实践都是围绕政府这个中心来展开的。从“计划经济”到“市场经济”，反映出我国对政府作用认识的深化，即从一味地肯定政府、否定市场，到承认政府作用的局限性、肯定市场存在的必要性和合理性，其逻辑的过程和历史的进程都是以政府为出发点，从计划经济的运行状态来观察问题和分析问题的。尽管 1992 年以后，我们正式肯定了市场经济在资源配置中可发挥基础性作用，从理论上明确了建立社会主义市场经济体制的目标，但我们的实际经济运行却不可能一下子交给市场来支配，政府仍然起着重要的作用。

在政府与市场的关系问题上，如果说西方国家政府是一个不断“进入”的过程，那么，我国政府则是一个不断“退出”的过程。我国 20 年的经济体制改革，实际上就是政府逐步让出空间，让市场来发挥作用。虽然改革的目标十分明确，但由于改革本身十分艰巨和复杂，所以政府与市场的关系迄今为止也还没有真正界定清楚，政府与市场的合理分工问题还没有得到根本解决，以至于财政的“越位”和“缺位”问题也就不可避免。

二、政府间的财权与事权的合理划分问题没有彻底解决

事权与财权相结合，以事权为基础划分各级财政的收支范围以及管理权限，是建立完善的、规范的、责权明确的分级财政管理体制的核心与基础。而事权与财权不清，恰恰是我国财政管理体制多年来一直存在的主要缺陷。虽然经历了 50 多年的财政改革，但是由于种种因素的制约，这个一直困扰我国财政管理体制的主要问题依然客观存在着。中央政府到底担负哪些职能，各级地方政府又有哪些作用，其事权边界究竟如何划分，到目前为止，

谁也没能说清楚。

分税制要求各级政府应在事权划分的基础上来确定各自的支出范围,使事权划分与支出范围相一致并和财力基本相适应。但历经多次财政改革,特别是在中央政府与地方政府财力分配关系做出重大调整之后,中央与地方之间的事权划分却与旧体制基本相同。在现行分税制财政管理体制中,仍或多或少地沿用着行政管理体制和计划经济体制的习惯做法,中央财政一方面包揽过多,另一方面该管的又没能真正管好。而地方财政在财力分配关系调整后,职能、职责范围几乎没有改变,只是其财力结构中对中央财政的依赖性增强了。这种各级政府职责范围界定尚不清楚、划分财力而不明确界定事权的分税制,不可能较为彻底地理顺中央与地方之间的财政分配关系。至于省以下地方政府事权与财权的划分就更成问题了。到目前为止,我国还没有明确界定中央政府和地方政府以及地方政府之间事权的法律依据。然而,以法律形式对中央与地方政府以及地方政府之间的事权与财权加以规范,恰恰是分级财政、分税制财政管理体制正常运行不可缺少的重要前提。正是失去了这一前提,决定了我国财政改革还任重而道远。

三、转移支付制度不科学、不规范,财力分布严重不均衡,区域间财力悬殊过大的问题没有得到合理解决

科学、规范的财政管理体制及其运行机制包含的另一客观要求是,必须妥善解决政府间的纵向财力不均衡和横向财力不均衡问题,保证不同级次的政府都能够提供最低标准的公共服务。所谓政府间的纵向财力不均衡,是指由于不同级次政府间的事权划分与财权分配不对称,上级政府控制着主体税收和政策工具,下级政府税收的税基非常有限或相对狭窄,从而使上级政府与下级政府在收入来源与支出负担上存在着明显的不协调。这种不协调客观上需要通过一种合理的补偿机制将上级政府的部分资金转移到下级政府。所谓政府间的横向财力不均衡,是指因受到各种客观因素(如经济发展基础和水平、人口结构和规模、自然条件等)的影响,一定区域内同级政府间财政收入能力和支出需求之间存在着较大差异而出现的财力不平衡。这种不平衡会导致同一级政府所提供的公共服务的数量和质量出现相当大的差距,从而客观上需要建立一种有效的财力再分配机制,使同级政府间的财力实现基本均等化。

我国现行财政转移支付形式主要有税收返还、过渡期转移支付、体制补助、结算补助和专项拨款补助等。其中，前四种形式基本上属于无条件财政转移支付，专项拨款补助属于有条件财政转移支付。然而，在我国目前的转移支付体系中无条件财政转移支付形式在扣除税收返还形式后，其数额还小于有条件转移支付形式。从实施分税制财政管理体制以来的实际运行情况来看，无条件转移支付中的过渡性转移支付形式虽然在弥补地方一般性财力不足方面发挥了一定作用，但客观上存在着力度不够的问题。而以1993年为基数的税收返还方式，由于“保存量、调增量”，加之省以下财政管理体制不规范，使得横向调节力度不够，不足以缩小业已存在的地方政府间的财力差距。而且，由于经济发达地区与经济落后地区财政收入基数存在较大的差距，还将促使由此决定的财力差距进一步拉大。同时，现行体制还决定了税收返还与全国“两税”（增值税的75%、消费税）平均增长返还挂钩的本意难以实现。目前的分税制遵循的是增量累进原则，即使这一原则导致了地方增值税、消费税增长速度与全国平均增长速度相等，中央对地方税收返还的比例也是递减的。只有在发达地区的财政收入有较高的增长速度，上交中央财政较多的情况下，困难地区才有可能获得中央财政较多的转移支付。由此可见，由于没有坚实的财力基础和制度保障，中央财政对困难地区的转移支付力度是不可能迅速加大的。

四、地方政府间的财政管理体制及其运行机制不够规范和科学，同建立社会主义市场经济条件下地方公共财政的客观要求相比还存在较大差距

地方政府间的财政分配关系同样没有理顺。在中央与省级的体制走上分税制轨道之后，省以下的财政管理体制一般也做了或多或少的调整。就全国的情况来看，省级至市（州）级间的体制变化是多种多样的，至于市（州）与县、县与乡镇间的体制就更是五花八门，越是接近基层，越是呈现千差万别的情况，总体格局是新旧体制并存。在新体制明确划分中央固定收入、地方固定收入和中央与地方共享收入的前提下，绝大多数地方都进一步明确划分了省级固定收入和市（州）县固定收入及省与市（州）县的共享收入，但地方各级政府的事权和相应的支出范围划分却没有大的变动，基本维持了原体制下形成的格局。