

普通高等教育经管类专业“十二五”规划教材



许梦博◎编著

# 地方财政学



本书提供配套课件



清华大学出版社

普通高等教育经管类专业“十二五”规划教材

# 地方财政学

许梦博 编著

清华大学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书是一部基础和应用相结合的地方财政学教材。在介绍财政学和地方财政学相关基础理论和政策的同时,强调应用性和启发性。特别是,以中国地方财政发展和改革为主线,对地方财政运行的收入、支出和管理进行全面介绍,并结合中国现实给出典型案例。本书在相关章节进行了较多的国际比较和借鉴,包括联邦财政体制和集权财政体制国家的地方财政现状、问题及对策。希望通过历史的和现实的数据和事实,能够帮助读者理解地方财政的产生和发展,了解地方财政学的特征。本书对2014年的深化财税体制改革方案和新《预算法》相关内容进行了介绍和分析,并在撰写过程中贯穿编著者的思考和体会,也借鉴和介绍了国内相关作者的观点和成果。

本书适合经济类和管理类大学本科以及硕士研究生作为教材或参考书,也适合具有相当学历程度的在职人员,包括政府工作人员作为了解地方财政理论和知识的工具书。

本书配有课件,下载地址:<http://www.tupwk.com.cn/downpage>。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

地方财政学 / 许梦博 编著. —北京:清华大学出版社, 2015  
(普通高等教育经管类专业“十二五”规划教材)  
ISBN 978-7-302-38900-2

I. ①地… II. ①许… III. ①地方财政—高等学校—教材 IV. ①F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 004849 号

责任编辑:施 猛, 易银荣

封面设计:周晓亮

版式设计:方加青

责任校对:曹 阳

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址:<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质 量 反 馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

课 件 下 载:<http://www.tup.com.cn>, 010-62794504

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:26.25 字 数:514千字

版 次:2015年2月第1版 印 次:2015年2月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:45.00元

# 前 言

## PREFACE

时光荏苒，从事地方财政学教学工作已经整十个年头。从开始接触这门课，到逐渐熟悉这门课，再到现在编写这本教材，其间经历的教学过程和成长终于有了一个阶段性的总结。

地方财政学是财政学在地域划分上的延伸，聚焦地方财政运行中的各种理论和现实问题。近年来，随着中国经济体制改革的推进、政府管理体制的变化，地方财政研究日益迫切和重要。党的十八届三中全会提出推进国家治理现代化，深化财税体制改革，2015年1月1日新修订的《预算法》将开始实行。这一系列改革措施都为地方财政研究提供了广阔的平台，也对《地方财政学》的教学提出了新要求。

地方财政研究总体上可以概括为收入、支出和管理三个大领域，无论哪个领域都离不开总量和结构分析，当前中国的现实更决定了结构问题是首要的问题。新《预算法》中用四本预算进行了全面概括，即“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”，并强调了预算的公开透明和全口径，从法制的高度规定了各级政府预算收入、支出的结构，更从战略高度强调了预算跨年度平衡的意义。

目前，全国很多高校在经济学和财政学专业本科生的高年级开设了地方财政学这门专业课。高年级的本科生已经初步掌握了经济学、会计学、管理学和财政学等课程的相关理论和方法，着重培养的是发现问题、分析问题和解决问题的能力。本教材力争在每部分内容中首先梳理其理论和现实的历史脉络，在对理论进行介绍和分析的基础上，借鉴国外经验，通过设置专栏提供尽可能丰富的案例、数据，丰富学习内容，开拓学生视野，培养学习思路，提升学生能力。在相关章节，编者也把自己的观点和思考做了简要的介绍，提供更多的研究视角。

本教材框架由许梦博初定，写作过程中，编写者多次交流和碰撞，所有章节都是合作的结果，是集体智慧的凝结。许梦博(一、二、六章)、王明赫(三、四章)、张美(七、八、九章)、于彦秀(十、十一章)完成了教材的初稿，许梦博(一、二章)、李

世斌(三章)、关皓天(四章)、焦英俊(五章)、贺楷元(六章)、密晓星(七章)、高维龙(八章)、于彬(九章)、张楠(十章)、刘春水(十一章)、关健(十二章)完成了教材的最终修改,全书由许梦博统稿。

书中不足之处恳请各位使用者多提宝贵建议。反馈邮箱: [wkservice@vip.163.com](mailto:wkservice@vip.163.com)。

许梦博

2014.11

# 目 录

## CONTENTS

第一章 导论	1
第一节 多级政府与地方财政	1
一、多级政府的形成	1
二、地方政府的界定与典型模式	2
三、地方政府级次结构与地方财政体系	7
四、地方财政建立的条件	8
第二节 地方财政学研究的历史沿革	9
一、盎格鲁—撒克森研究传统	9
二、斯堪的纳维亚研究传统	9
三、地方财政研究的演进	9
四、财政联邦主义	10
第三节 地方财政学的理论基础	12
一、政府财政的起因：市场失灵论	12
二、政府财政的对象：公共产品论	12
三、政府财政的目的：公共需要论	13
四、政府财政理论的核心：公共财政论	13
五、政府财政决策：公共选择论	13
第四节 本书的主要内容	14
一、研究方法	14
二、主要内容	15
三、我国地方财政的现实特点	15
本章小结	18
思考题	19
第二章 地方公共产品理论	20
第一节 地方公共产品内涵及特点	20
一、公共产品的概念	20

二、地方公共产品的概念及分类	21
三、地方公共产品的特征	22
第二节 地方公共产品的提供与均衡	24
一、地方公共产品的提供与辖区规模	24
二、地方公共产品的均衡条件	28
第三节 蒂伯特模型及其研究进展	29
一、蒂伯特模型内涵	30
二、蒂伯特模型的发展	30
第四节 国内外区域公共产品	33
一、区域公共产品理论的兴起	33
二、区域公共产品基本理论	34
三、区域性国际公共产品的界定和特点	37
四、我国区域公共产品的理论研究	39
本章小结	42
思考题	43
<b>第三章 地方财政职能</b>	<b>44</b>
第一节 财政职能概述	44
一、市场失灵与财政职能	45
二、西方财政职能的演变	48
三、财政职能的具体内容	50
第二节 地方财政的资源配置职能	54
一、财政的资源配置职能	54
二、政府间财政资源配置职能的划分	56
第三节 地方财政的收入分配职能	57
一、收入分配领域的市场失灵	58
二、收入分配的财政机制	59
三、政府间财政收入分配职能的划分	60
第四节 地方财政的稳定经济职能	63
一、财政稳定经济职能的内容	63
二、财政稳定经济职能的实现机制	64
三、政府间财政稳定经济职能的划分	65
第五节 对政府间财政职能划分的不同认识	67
本章小结	69
思考题	70

<b>第四章 财政体制</b> .....	71
<b>第一节 单一制、联邦制与邦联制</b> .....	71
一、单一制国家.....	71
二、联邦制国家.....	72
三、邦联制形式.....	72
四、集权与分权.....	72
五、发展趋势.....	73
<b>第二节 1994年前中国财政体制的演进</b> .....	74
一、统收统支的财政体制.....	75
二、统一领导、分级管理的财政体制.....	76
三、分级包干的财政体制.....	78
<b>第三节 我国分税制财政体制</b> .....	84
一、分税制改革的背景.....	84
二、分税制改革的内容.....	84
三、分税制改革的成效.....	85
四、分税制改革的主要意义.....	87
五、分税制改革存在的主要问题.....	87
六、1994年分税制以后几次重要改革.....	88
<b>第四节 省以下分税制财政体制改革</b> .....	92
一、省以下政府财政体制简介.....	92
二、“省管县”财政体制改革.....	93
三、“乡财县管”财政体制改革.....	97
<b>本章小结</b> .....	103
<b>思考题</b> .....	104
<b>第五章 政府间财政转移支付理论与实践</b> .....	105
<b>第一节 政府间财政转移支付制度的理论基础</b> .....	105
一、庇古的财政转移支付理论.....	105
二、卡尔多分配理论.....	106
三、奥茨的转移支付理论.....	106
四、斯蒂格勒的最优分权模式.....	107
<b>第二节 政府间财政转移支付的概念、形式和依据</b> .....	107
一、政府间财政转移支付的概念.....	108
二、政府间财政转移支付的形式.....	108
三、政府间财政转移支付的依据.....	110



第三节	政府间财政转移支付的效应	114
一、	无条件拨款效应	114
二、	有条件不封顶配套拨款	115
三、	有条件的封顶配套拨款	116
四、	粘蝇纸效应	117
第四节	国外的政府间财政转移支付制度	120
一、	发达国家的政府间转移支付制度	121
二、	经济转型国家的政府间财政转移支付制度	127
第五节	我国政府间财政转移支付制度	128
一、	我国政府间财政转移支付制度的基本现状	129
二、	我国现行政府间财政转移支付制度存在的问题	137
三、	建立适应社会主义市场经济的政府间财政转移支付制度的基本思路	140
	本章小结	145
	思考题	146
<b>第六章</b>	<b>政府间财政竞争</b>	<b>147</b>
第一节	政府间财政竞争的产生原因及主要形式	148
一、	政府间财政竞争产生的原因	148
二、	政府间财政竞争的主要形式	150
第二节	政府间财政竞争的效应分析	157
一、	积极效应	157
二、	消极效应	159
第三节	政府间财政竞争协调机制	165
一、	深化分税制财政体制改革, 理顺政府间财政关系	166
二、	整顿地方政府间的无序竞争, 消除地方保护主义	166
三、	加快税制改革, 提高征管水平	167
四、	创造公开、透明的财政竞争环境	168
	本章小结	172
	思考题	172
<b>第七章</b>	<b>地方财政收入</b>	<b>173</b>
第一节	地方财政收入来源	173
一、	地方税收收入	174
二、	收费收入	176
三、	财产和经营性收入	181
四、	转移性收入	182

五、债务收入·····	183
六、其他收入·····	184
第二节 地方财政收入规模及衡量指标·····	184
一、财政收入规模的含义及其衡量指标·····	184
二、我国地方财政收入的规模·····	186
三、地方财政收入的地区规模·····	189
第三节 地方财政收入结构·····	193
一、财政收入来源及演变·····	193
二、地方财政收入结构分析·····	195
三、我国东、中、西部省(区)财政收入结构比较·····	195
第四节 地方财源建设·····	196
一、地方财源建设的内涵与目标·····	196
二、新形势下财源建设的影响·····	197
三、地方财源建设的现状·····	198
四、地方财源建设的基本对策·····	199
本章小结·····	203
思考题·····	203
<b>第八章 地方税收体系·····</b>	<b>204</b>
第一节 地方税收的来源及构成·····	204
一、商品课税·····	204
二、所得课税·····	207
三、财产课税·····	209
四、地方其他税收·····	213
第二节 我国地方税收体系的演变·····	213
一、中国古代的地方税收·····	214
二、新中国成立至改革开放前中国地方税·····	215
三、改革开放后到1993年的中国地方税·····	216
四、分税制改革后中国的地方税·····	217
第三节 国外地方税收主体税种选择及借鉴·····	219
一、发达国家地方税主体税种选择·····	219
二、发展中国家地方税主体税种选择·····	221
三、国外地方税主体税种选择的经验借鉴·····	222
第四节 我国地方税制现存问题及对策思考·····	225
一、我国地方税制现阶段存在的问题·····	226
二、针对现阶段问题的对策思考·····	226

本章小结	231
思考题	231
附表	232
<b>第九章 地方政府债务收入</b>	<b>236</b>
第一节 地方政府债务收入内涵与意义	236
一、地方政府债务的内涵	236
二、地方政府债务的分类	237
三、我国地方政府债务的构成	239
四、地方政府债务收入的意义	243
第二节 地方政府债务风险及衡量指标	244
一、地方政府债务风险的表现	245
二、地方政府债务风险的形成机理	247
三、地方政府债务风险衡量指标	250
第三节 国外地方政府债务管理	251
一、美国地方债管理	251
二、日本地方债管理	253
三、美日地方债务管理的共同特征	254
第四节 中国地方政府债务分析	255
一、我国地方政府债务现状及成因	255
二、中国地方政府债务存在的问题	257
三、应对我国地方政府债务风险的措施	258
本章小结	262
思考题	263
<b>第十章 地方财政支出</b>	<b>264</b>
第一节 地方财政支出分类	264
一、按经济性质分类	265
二、其他分类	265
三、我国财政收支分类改革	266
第二节 地方财政支出规模和结构分析	267
一、地方财政支出规模的衡量指标	267
二、地方财政支出规模分析	268
三、地方财政支出结构分析	272
第三节 地方财政购买性支出	279
一、社会消费性支出	280

二、社会投资性支出	286
三、政府购买性支出的经济影响	292
第四节 地方财政转移性支出	293
一、社会保障支出	293
二、财政补贴	299
三、其他转移性支出	302
四、中国社会保障制度与改革	302
本章小结	314
思考题	314
<b>第十一章 地方财政支出绩效评价</b>	<b>315</b>
第一节 地方财政支出绩效评价内涵及意义	315
一、财政支出绩效评价内涵的界定	316
二、与财政支出绩效评价有关的几对关系探讨	319
三、地方财政支出绩效评价的意义	321
第二节 地方财政支出绩效评价指标	326
一、地方财政支出绩效评价指标设计原则	326
二、地方财政支出绩效评价指标体系	327
第三节 地方财政支出绩效评价内容	334
一、地方政府采购的绩效评价	335
二、部门预算的绩效评价	340
三、国库集中收付的绩效评价	343
本章小结	354
思考题	354
<b>第十二章 地方财政预算管理</b>	<b>355</b>
第一节 地方财政预算内涵及历史	355
一、地方财政管理目标和原则	355
二、财政预算的内涵	359
三、政府预算管理体制的变迁	361
第二节 地方财政预算的编制	364
一、地方财政预算组织形式	364
二、地方政府预算管理的职权	368
三、地方政府预算的编制	369
四、地方财政预算编制程序	374
五、地方财政预算收支指标的测算方法	375

六、地方财政预算的编制方法 .....	377
第三节 地方财政预算的执行 .....	379
一、政府预算的执行机构 .....	379
二、地方政府预算的执行 .....	380
第四节 地方决算 .....	384
一、地方决算的组成 .....	384
二、地方决算的编制 .....	384
三、地方决算的审查与批准 .....	386
本章小结 .....	392
思考题 .....	393
附表 .....	393
参考文献 .....	403

# 第一章 导论

## 本章要点

1. 地方政府级次及财政体系
2. 地方财政研究的演进
3. 地方财政学的理论基础
4. 地方财政学的研究方法及主要内容

尽管各个国家的政体和国体不同，但几乎所有国家都分设中央政府和地方政府。随着全球经济的快速发展，资源流动加快，经济呈现区域化发展的特征，区域性公共产品和地方性公共产品的需求不断扩大。与此同时，作为区域和地方经济组成部分的地方政府的经济行为又深刻影响着一国的宏观经济政策和宏观经济发展。

由于差异性和流动性的存在，经济问题的分析在地方一级和中央一级有很大的不同。

## 第一节 多级政府与地方财政

### 一、多级政府的形成

政府产生和存在的原因，一般是从社会成员各自的自发行为在某些方面不能够促进其利益这个方面来解释的。防止外来侵略，保护个人利益不受社会其他成员的剥削，建立对全体社会成员均有利的不可缺少的公共设施，协调各社会成员之间的利益关系，所有这些都非分散的单个个人能力所及，因此需要政府这种组织机构来为全体社会成员履行这些公共职责，提供供全体成员所共同消费的公共产品和服务，以保证更好地满足社会成员的需要，提高整个社会的福利水平。

当一个国家或政府的社会成员越来越多，管辖的地域越来越广阔，需要处理的公共事务越来越复杂，单独一级政府已经很难解决所有的问题。在这样的背景下，把需要处理的公共事务划分为中央事务和地方事务，划分管辖区域，由不同级次政

府解决公共问题就成为一种必然。而这种政府事务在不同级次政府间的划分直接导致多级政府组成的政府有机体出现。

至于政府级次的多少，目前从全球看，并没有统一的模式，但三级政府在世界范围内比较普遍。在联邦制国家美国，政府层级分为三级(联邦、州和地方政府)；在单一制国家日本，政府层级也分为三级(中央、都道府县和市町村)；在我国，一共是五级政府(中央、省、市、县和乡)，但在财政层级中目前是三级(中央、省和市级政府财政，在省以下则实行省管县、乡财县管)。

## 二、地方政府的界定与典型模式

随着国家的产生，相应组成了中央政府、联邦政府和在不同区域内设置的地方政府。但是，地方政府的产生和演变经历了一个过程，同时，对地方政府含义的理解也不尽一致。

英国学者多认为，“地方政府”即“地方自治”(local self-government)。地方政府与地方自治的含义是相互通用的：地方政府即以地方自治为目的。《不列颠百科全书》认为，“地方政府乃是一种机关，以决定和执行国内较小地区的事务，所谓地方，系指一个特定的区域。其变体的文字则为地方自治，其命意所在，乃着重于地方团体决策与行动的自由”。

美国各州在组成联邦前，为原英属北美洲的殖民地，美国地方政府制度受英国地方制度影响较大，但美国是典型的联邦制国家，因此美国人对地方政府的理解，较多体现联邦制的特点。根据《美国百科全书》的解释，“地方政府是全国性政府的一个政治分治机构；在联邦制国家，则是区域性政府的一个分治机构”。因此，联邦国家的成员政府(如美国的州)不属于地方政府的范围。《国际社会科学百科全书》观点也很接近，“地方政府一般可以说是一种公共组织，它有权决定和管理一个较小地域内的有限公共政治，这一地域是某个区域性政府或全国性政府的分治区。地方政府在政府机构体系中位于底层，全国政府位于最高层，中间部分则为中间政府(州、地区、省)”。

与英美等国不同，法国长期实行中央集权，因此法国人的地方自治观念相对较为淡薄。对法国人而言，特别是过去，“地方政府”一词不太常用，法国学者多喜欢用“地方国家行政机关”或“地方议会”。尽管法国进行了权力下放和地方分权的改革，扩大了地方的自治权，但在法国，中央与地方关系十分密切。法国人的观念在宪法中也有所反映，1946年《法兰西共和国宪法》当中将地方政府称为“地方行政单位”。

中国的历史源远流长，地方政府经历了复杂的发展变化。中华人民共和国成立以后，我国建立了新型的地方政府制度。按照宪法的规定，“政府”一词专指国家行政机关。学术界通常也把地方政府理解为地方国家行政机关，而不包括其他地方国家机关。《法学词典》对“地方政府”的解释具有代表性：“‘中央政府’的对称。设置于地方各级行政区域内负责行政工作的机关。”《辞海》对“地方政府”的解释也基本一致：“‘中央政府’的对称。设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”（西方国家实行地方自治，地方政府多为地方自治机构。因此，地方政府并不专指地方行政机关，而主要是指地方议会，加上一些国家地方权限划分不明显，有时地方政府、地方当局、地方议会可以相互通用。）

遵循我国的历史习惯，我们把地方政府界定为：除中央政府以外的其他级别的政府的统称，不仅包括最低一级的基层政府，而且也包括中间政府。地方政府从层级上通常分为三类：第一，直接与当地居民发生关系，承担直接治理职责的地方政府，称为基层地方政府；第二，直接与中央政府发生关系，受中央政府直接监督指挥的地方政府，称为最高层级地方政府；第三，介于两者之间的地方政府，称中层地方政府。

世界各国地方政府制度分为四种模式<sup>①</sup>，包括英国型、法国型、德国型和中国型地方政府制度。

### 1. 英国型地方政府制度

英国型地方政府是一种以地方议会为中心的分权制地方制度模式。这种模式的特点是：一是地方政府具有法律人格和独立地位，它能以自己的名义享受权利、承担义务，在法律范围内负责广泛的地方事务。这种法人资格，过去或由英王特许，或由议会立法授予，现在都由法律授予。

二是地方政府是以地方议会为核心的代表机关，地方议会由民选的议员组成，但地方议会中的各种委员会是实际处理议会事务的机构，并由议会任命各种常任官员如警官、消防员、执行主管、社会事务官、财务员等组成执行部门，处理日常行政事务。

三是在中央，没有单独设立统一主管的负责地方政府事务的部门，而是按地区分别设立苏格兰事务部、威尔士事务部和北爱尔兰事务部；对英格兰地区事务，则主要由副首相府主管。在地方，政府间的职责范围大多相互分立，各级政府无隶属关系。中央与地方的关系，体现“职能调整”的特点。某些中央部门直接负责或设派驻机构处理地方事务，但不存在类似法国那样的协调中央部门和地方政府工作的地区性机构。

<sup>①</sup> 任进. 比较地方制度——中央与地方关系法治化研究[M]. 北京：北京大学出版社，2004.



英国的地方自治观念和地方制度对其他国家产生了广泛的影响，尤其是原先英国早期殖民地或占领区的地方政府，很多就承袭了英国地方制度的特点。类似于英国地方制度的国家包括英联邦国家、美国等。特别是美国地方政府一直受英国的很大影响：和英国人一样，美国人也十分崇尚地方自治，美国一些地方政府体制甚至名称都带有英国地方政府的某些特征。尽管这些国家在承袭英国地方制度的过程中对地方政府的某些方面有所发展，使其在地方制度方面有与英国不同的特点，但基本上可归于此类。

## 2. 法国型地方政府制度

法国型地方政府是一种中央监督与地方自治相结合的地方政府模式。

法国地方政府是古代政治制度遗留的产物。最初，法国中央政府为适应统治的需要，在各地设立分治区，并安排一名中央代表，对地方事务的处理进行监督。如果必要，中央代表可撤销地方政府的命令，中止或代替地方政府的工作。法国统治者们试图以此把国内存在的封建割据、小城市和教会领地统一起来，建立一个中央集权的国家。1800年，拿破仑改革地方制度，实行省长制，即在每省设置一个省议会和一名省长；在每一市镇，设置一个市镇议会和一名市镇长。省长、市镇长由中央任命，后来市镇议会和市镇长改为选举产生。

特点：一是地方政府体制大致相同，所辖行政区划整齐划一，除少数区域外，大多数地方政府的法律地位一致、性质相同。

二是在大区、省，不仅有民选的议会作为“议政合一”的地方政府机构，而且设有国家代表，负责维护国家利益、监督行政并使法律得到遵守。另外，还设有中央政府部门派驻地方的机构。

三是市镇议会也实行“议政合一”体制，既是权力机构，又是政府组织，其市镇长既是市镇议会的执政官，又是市镇行政首长，担任市镇议会主席，并且是国家代表。

四是在中央政府设立内政部，负责省长的提请任命以及省长主要助理官员的直接任命，负责各地方当局的选举、公民保护等事项。

五是虽然从传统到法律都赋予地方议会很大的自主权力，但长期以来中央政府在地方的代表，对地方议会具有很强的监督或控制职能；中央各部门派驻机构，对地方议会也有较强的影响。近20年来，法国中央政府进行了权力下放和地方分权的改革，加强了大区议会和省议会作为地方自治单位的作用，扩大了地方自治的范围，使地方议会从单纯的议事机构成为“议政合一”的机构，但法国的地方行政实际上仍处于中央政府的监督之下。

法国地方制度对其他国家特别是南欧国家影响很大。作为前殖民地列强，法国