

张士怀 著



中等城市财政

中国财政经济出版社



中等城市财政

张士怀 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中等城市财政 / 张士怀著. —北京: 中国财政经济出版社, 1996

ISBN 7-5005-3232-6

I. 中… II. 张… III. 城市财政学—基本知识 IV. F810
中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 15876 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

江苏省宜兴市第二印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.125 印张 313 000 字

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月宜兴第 1 次印刷

印数: 1-5000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-3232-6 / F · 3002

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

近几年来，我国中等城市的财政经济发展很快，为社会主义建设做出了贡献。但是，由于种种原因，中等城市财政的理论探索一直滞后于改革的实践，在我国社会主义财政理论研究中，中等城市财政理论研究还是一个薄弱环节。

张士怀同志所著的《中等城市财政》一书，以分税制体制为背景，紧密结合中等城市财政改革的实践，对新体制下的中等城市财政预算管理、税收征收管理、财政支出管理、城市资产管理、预算外资金管理、财源建设以及财政组织管理模式等方面进行了有益的探索，是一本具有较强的可操作性的读物。

该书观点较新颖，论述较详实，是作者长期在财税部门实际工作的理论总结和升华，也是作者在实践中大胆探索，在理论上科学求实和潜心研究的结晶。我相信，这本书的出版发行，对中等城市财政工作的实践将具有较好的指导意义，对中等城市财政的理论研究将有一定的促进作用。

该书可作为财经院校师生的学习参考书和财税干部培训教材，可供有关科研单位和实际工作部门参考，也可作为各级政府领导及大中型企业领导了解中等城市财政改革情况的参考书，还可作为广大财会工作者的财经学习资料。

张 通

一九九六年八月于北京

前 言

《中等城市财政》一书是我和同事们多年来对财政经济发展问题进行研究和探索的结果。

中等城市财政，作为财政学体系中的一个分支，其重要地位日益显现。据不完全统计，我国中等城市为国家提供了近70%的财政收入，因此，中等城市财政是国家聚财的主导力量，发展中等城市是振兴国家财政的基础。

随着中等城市经济的不断发展，财政工作如何来适应社会主义市场经济的需要，如何为地方政府当好家，理好财，是摆在我们面前的一个新课题。在广大财税干部多年工作实践的基础上，我和同事们对中等城市的财政工作作了比较系统的分析研究，编写了这本《中等城市财政》，其目的是为中等城市财政理论研究起一个抛砖引玉的作用，希望有志于中等城市财政研究的同志，进一步来完善中等城市财政的理论体系。

在本书的写作过程中，得到上海财经大学、江苏税务学校、无锡市财政局和无锡财政培训中心等单位的大力支持，陈文浩教授和徐至诚高级讲师参加了本书的总纂工作，并提出了宝贵的修改意见，在此一并深表谢意。

中等城市财政遍布全国，各地情况千差万别。由于我了解的范围和掌握的材料有限，加之学识水平浅薄，书中所述观点不够成熟之处，敬请财政理论专家不吝指教，并热忱欢迎读者批评指正。

张士怀

1996年7月28日于无锡

目 录

第一章 中等城市财政概论	(1)
第一节 中等城市财政概述	(1)
第二节 “分税制”后的中等城市财政建设新问题 ..	(9)
第三节 中等城市财政发展的一般规律	(14)
第二章 中等城市财政预算管理	(19)
第一节 中等城市预算管理概述	(19)
第二节 中等城市预算管理的职权和基本内容	(25)
第三节 中等城市财政预算管理体制	(35)
第四节 中等城市财政的收支平衡	(40)
第五节 中等城市财政的复式预算	(47)
第三章 中等城市地方税收政策	(55)
第一节 中等城市地方税收概述	(55)
第二节 中等城市现行地方税税种及分类	(61)
第三节 中等城市地方税收政策改革取向	(76)
第四章 中等城市地方税的征收管理	(86)
第一节 中等城市地方税收征管概述	(86)
第二节 中等城市地方税征管现状与问题	(90)
第三节 中等城市地方税征管新体系的确立	(98)
第四节 中等城市农业税收的征收管理	(107)
第五章 中等城市财政支出管理	(112)
第一节 财政资金供应范围的确认	(112)

第二节	中等城市财政支出管理	(119)
第三节	中等城市财政支出中存在的问题及成因 ..	(147)
第四节	中等城市财政支出改革取向	(152)
第六章	中等城市预算外资金管理	(158)
第一节	预算外资金概述	(158)
第二节	预算外资金的演变及存在问题	(164)
第三节	预算外资金的发展取向	(171)
第七章	中等城市市管资产管理	(181)
第一节	中等城市市管资产的概念与内容	(182)
第二节	中等城市市管资产管理的意义、原则和方 法	(186)
第三节	中等城市市管资产管理体制	(191)
第四节	中等城市市管资产的评估	(203)
第五节	中等城市市管资产的监管	(213)
第八章	中等城市财政信用	(219)
第一节	中等城市财政信用意义和作用	(219)
第二节	中等城市财政信用现状	(228)
第三节	中等城市地方财政信用发展取向	(233)
第九章	中等城市企业财务管理	(239)
第一节	中等城市企业财务管理概述	(239)
第二节	企业财务管理的原则和体制	(251)
第三节	企业财务管理制度的改革	(258)
第四节	企业财务管理的环节和方法	(269)
第十章	中等城市会计管理	(278)
第一节	中等城市会计管理概述	(278)
第二节	中等城市会计管理的现状	(283)
第三节	注册会计师及会计中介机构管理	(296)

第四节	中等城市会计管理发展取向	(300)
第十一章	中等城市财政监督	(309)
第一节	中等城市财政监督概述	(309)
第二节	中等城市财政监督的现状	(313)
第三节	中等城市财政监督的发展取向	(316)
第十二章	中等城市财源建设	(321)
第一节	中等城市财源建设概述	(321)
第二节	中等城市财源建设策略	(328)
第三节	中等城市财源建设的途径	(332)
第四节	中等城市集团企业的组建	(335)
第十三章	中等城市县区财政建设	(347)
第一节	县级财政建设	(347)
第二节	城区财政建设	(353)
第三节	开发区财政建设	(362)
第十四章	中等城市乡财政建设	(366)
第一节	乡财政建设概述	(366)
第二节	乡财政的职能和任务	(375)
第三节	乡财政发展取向	(382)
第四节	农业社会化服务体系的建设	(387)
第十五章	中等城市财政管理模式	(395)
第一节	“一局二翼三体系”财政管理模式	(395)
第二节	中等城市财政部门机构设置	(402)
第三节	“一体二翼”财政管理模式	(408)

第一章 中等城市财政概论

中等城市一般是指某一区域内具有中心地位的中型城市，它是由工业生产、商品流通、科教文卫、交通运输、公用市政设施等多种体系组成的一个综合体。中等城市人口集中、生产力较先进，商品流通量较大，在某一区域内，其政治、经济、文化、贸易、财政、金融、信息、科技等方面具有一定的辐射力和影响力。本书论述的中等城市并不是单一以人口、经济指标等口径来划分的。

中等城市财政作为一个区域内财源建设的中心和重点，是区域经济发展的财力基础和保证。随着社会主义市场经济的不断完善，它在促进区域经济的合理布局，确保中等城市政府正常运转，协调各项社会事业的发展，加强公用事业与基础设施的建设，加快新兴行业的开发与高新科学技术的应用等方面，将起到愈来愈重要的积极作用。

第一节 中等城市财政概述

一、中等城市财政概念

中等城市财政作为国家财政的一个重要组成部分，与国家财政一样，都是凭借国家权力以资产所有者身份参与国民收入的分

配与再分配。在我国现行五级财政体制中，中等城市财政一般属于三级财政，包括实行计划单列的二级财政。由于中等城市财政在地方财政中的特殊地位，在市管县的管理模式中初露端倪，在分税制的财政体制实施后更加显现。目前中等城市一般指辖管若干个县，同时本身又分设为若干个区，其地方税收入基本上归属本级财政的城市。中等城市财政，它是以城市经济的高速发展为基础，通过对城市资源的合理配置，形成一个上联省级财政，下带基层财政的中间体财政。可以说，中等城市财政是整个国家财政体系中，最具经济实力的一级财政。搞好中等城市财政，就能带动区域经济甚至是整个国民经济的发展，这是由它自身具备的特点决定的。与其他各个层次的财政相比，中等城市财政具有调控决策性、蓄力发展性及执行管理性三个显著特征。

（一）调控决策性

中等城市财政在参与宏观经济调控，进行资源的合理配置，调整城市经济结构，加强城市基础设施建设等方面发挥了重要的积极作用。在当前发展社会主义市场经济过程中，中等城市财政对于控制固定资产规模，支持企业集团发展，调整城市经济格局都起着举足轻重的作用。因此，中等城市财政的宏观调控性，体现在它的决策性中。财政这个综合部门，越来越突出地表现出为政府当家理财的重要性，是政府工作的出色参谋，不论在宏观和微观方面，都体现了中等城市财政参与经济决策和经营决策的必要性。财政通过日常工作和多方面的信息网络，观察和掌握了大量的经济活动和经济管理情况，再以纵向和横向的资料开展综合分析，对有限的财力，分清轻重缓急，提出生财、聚财、用财的决策依据和建议，从而确定资金的筹集和运用，使其资金发挥最佳效益。

（二）蓄力发展性

中等城市财政具有使生产和财力发展有后劲的特点。据统计，国家财政收入主要来自工业基础和技术力量较强的大中城市。由于省财政和大中城市财政是一种以管理地方财政为龙头的管理型财政，中等城市财政是以发展地方经济为主的经济发展型财政，因此，中等城市财政有着市管县经济发展联动关系，生产资源比较充裕，且有一定的市场。这几年中等城市经济发展迅速，城市基础设施建设改善较快，特别是分税制的财政体制实施后，调动了中等城市地方政府当家理财的积极性，中等城市在发展完善社会保障制度的同时，积极推进现代企业制度改革，加速了老企业的改造，大力发展企业集团。在不增加国家财政负担的前提下，筹集各方面的资金，调动各方面的积极性，办一些急需发展的社会事业，在加快老城区的改造，完善中等城市投资环境，吸引国内外投资等方面发挥了应有的作用。既使经济得到稳步发展，又使财政资金得到了良性循环，得以休养生息，从而为进一步发挥中等城市财政的作用积蓄了较充裕的财力。

（三）执行管理性

中等城市财政作为国家财政的一个重要组成部分，在很多方面，包括职能和特征都与国家财政有共性之处。但由于中等城市的地理特点，中等城市财政与国家财政相比，又有一些特性。中等城市财政的执行性就是一个明显的特性。对于国家财政而言，制定国家宏观财政政策，实现全国范围内的宏观经济调控是财政功能的体现。而中等城市财政的主要功能则是通过对国家宏观经济政策的贯彻执行，积极运用财政杠杆调节地方经济结构，促进地方经济快速、持久、健康发展。它不仅要管理好本级财政，而且要指导、管理好下级县区乡财政。也就是说，中等城市财政不仅要管理好本级的财政工作，而且更多的是执行的功能，作为国家财政最面广量大的、较基层的一级财政，它是财政政策、财政

工具的具体操作者。这一层次的财政执行性、操作性的好坏最能影响国家财政功能和作用的发挥。

二、中等城市财政的职能

中等城市财政管理体制改革是以城市的社会发展客观要求以及市场经济发展的客观规律为依据。因此，改革首先必须进一步明确中等城市财政在分税制后，作为地方经济管理部门所应有的职能，这是改革的前提条件之一。分税制后的中等城市财政职能，主要有以下六个方面：

1. 财力分配职能。财政的分配职能是财政的基本职能。过去的财政是国家统一的大财政，地方财政只是中央财政在地方的出纳单位，一切地方的收入、预算支出统统归入中央的统一预算，地方财政并无独立的收支行为。而随着分税制的改革，地方财政将成为相对独立的财政主体，地方收支预算将成为相对独立的预算，因此，地方财政将担当起地方财力管理的根本职能。

2. 资金调节职能。资金调节职能是分配职能的延伸。中等城市财政通过财政调节杠杆的运用，可以引导城市社会、经济发展，引导城市资金流向，使地区产业结构、产品结构不断优化，社会效益不断提高。中等城市财政的资金调节职能，一是通过地方税收筹集财政资金，满足地方公共需求，同时调节全社会的收入分配，并从中体现公平、合理的精神；二是从社会效益出发，通过财政资金的无偿支出、补贴政策，扶持经济效益虽不理想但又必需的社会公共事业和基础工程设施，以保证地方国民经济的均衡发展；三是利用财政资金进行投资，引导鼓励支持企业，进行产业结构的优化和产品结构的优化调整。

3. 资产管理职能。资产管理职能是地方财政发展的一个不可或缺的职能。随着分税制的实行，地方财政的资产管理职能必

须进一步确立与加强，其主要是通过对国有资产存量的调整和增量的投向，促使地方国有资产保值与增值，并发挥最大的经济效益。地方国有资产由三个方面形成：一是国家下放地方的国有企业；二是地方财政投资形成的资产；三是原有股东已经消失的大集体资产。对此本书统称为“市管资产”。

4. 监督职能。财政的监督职能是财政在筹集运用资金的过程中，对国民经济各方面活动进行反映、检查和制约管理的功能。它是促使城市社会资产流向合理，运转效率不断提高的保证，是促使城市经济建设朝着正确的方向，按照合理的比例，以较高的效益发展的保证，也是促使中等城市财政管理体制有效运转的保证。财政管理工作中的监督，应包括社会再生产各个环节，国民经济各个方面，政府各个部门及一切企事业单位的经济行动。

5. 服务职能。城市财政必须具有服务职能，这是市场经济发展中中等城市财政部门作为一级政府部门所应强调的职能，也是除对城市社会经济发展给予资金支持之外的又一种必不可少的支持方式。中等城市财政将通过经济信息的交流，通过咨询服务，为宏观、微观财务决策提供依据。

6. 立法建议职能和财政法制的行政立法职能。分税制后，中等城市财政部门在分级管理的条件下，应担当起对城市地方适用的立法建议职能和财政法规的行政立法职能，这是在分税制后确立中等城市财政在城市社会经济发展中地位的基础。立法建议职能主要是指城市地方财政部门向地方人大作某些重大事项的立法建议权，财政行政立法是人大立法的必要补充。从目前的情况来看，由于地方人大立法周期较长，以及地方人大立法程序的复杂性，财政部门可以进行行政立法，并接受地方人大的监督。中等城市财政不仅要负责对城市公有企业管理，而且，更应作为社

会管理者，对集体、外贸、股份制、个体等各种不同经济成分的企业以及地方科、教、文、卫事业进行全社会的财务管理和指导，同时还要通过立法建议和行政立法负责对城市经济管理部门进行管理与协调，这是中等城市经济走上法制化和规范化轨道的保证。中等城市财政立法主要是地方性的财政法规，内容包括地方预算的编制执行、地方税法、地方债券发行等等。

根据以上六个方面的地方中等城市财政的职能，中等城市财政的职能范围应该包括以下几个方面：一是要保证城市地方政府机器的正常运转；二是要保证地方社会、公共事业的协调发展，提供社会治安、文化教育、卫生保健、科学设施所需费用，根据本地区企业或居民对公共设施的量与质的要求，优化投资环境，改善居民生活；三是保证地方公有资产的有偿、有效利用和公有资产的保值与增值。

三、中等城市财政的主要任务

当前，我国正处在计划经济向市场经济转轨的过渡时期，经济管理体制面临着重大改革。财政体制是经济体制的一个重要组成部分，党中央在各次代表大会上都明确提出了要加快财税体制改革的步伐。市场经济是规范化、法制化的经济，所以随着社会主义市场经济体制的建立和完善，中等城市地方财政作为整个国家财政的重要组成部分，其地位和作用必将得到大大加强，所承担的政治经济任务也将日趋繁重。分税制财政体制的确立，既为地方财政的发展提供了广阔的前景，也给当代城市地方财政提出了更高的要求 and 任务。社会主义市场经济条件下，城市地方财政作为地方综合经济管理部门，其主要任务有以下几个方面：

一是为城市地方政府实现国家政治经济任务提供财力保证。地方政权是国家政权的基础，地方各级政权的主要任务是实现党

和国家的政治经济战略。党和国家在不同时期的政治经济任务主要是由地方政府来执行。任何政权的存在及其政治经济任务的贯彻实现，没有财力的支持是不可能做到的。城市地方财政通过参与社会产品和国家收入的分配和再分配，集中一部分资金，为城市地方政府完成党和国家的政治经济任务提供财力保证，为地方政府实现其职能服务。当前，我国正处于“两个转变”的过程中，各地政府的政治经济任务十分繁重，更加需要雄厚的财力作保证。

二是合理分配财政资金，支持城市地方经济发展。城市地方经济的发展是地方财政坚实可靠的财力基础，而有效的财政工作，对地方经济的发展也起着积极的促进作用。因而，合理分配财政资金，发展城市地方经济就成为地方财政的一项重要任务。地方财政要合理安排财政支出，在保证地方政府职能正常行使的前提下，积极支持地方经济的发展，不断培养开拓新的财源，加快城市地方经济建设的步伐。

三是努力改善城市人民生活。中等城市财政涉及的范围十分广泛，不仅涉及到地方经济建设，而且涉及到人们的衣食住行等日常生活，如居民住宅、医疗卫生、文化教育、商业网点、公共交通、环境保护等社会基础设施，这就决定了城市地方财政资金需要的多样性和紧迫性。因此，城市地方财政在资金分配上要统筹兼顾，合理安排各方面的支出，并根据财力的可能，尽可能地满足改善人民生活的资金需要。

四是进行中观调控，促进地方市场经济健康地发展。社会主义市场经济条件下，由于市场调节存在的自发性和事后性等弊端，这就迫切需要加强政府的宏观调控。城市地方财政的中观调控，不仅是国家财政宏观调控体系的一个重要组成部分，而且是地方政府管理和调控地方经济的主要手段之一。城市地方财政通

过预算分配、税收、信用等经济杠杆，直接或间接地控制整个地区资金运动，组织和调节经济活动，管理国家的产业政策，调整地区经济结构、产业结构，正确处理国家、集体、个人之间的利益关系，影响积累与消费的比例，促进地区国民经济和各项社会事业的协调发展。

五是加强城市地方资产管理，巩固社会主义公有制的基础地位。我国实行的是公有制和按劳分配为主体的社会主义市场经济，而庞大规模的公有财产是社会主义基础地位的强大物质基础。社会主义市场经济条件下，如何加强公有资产，尤其是国有资产管理，确保国有资产的完整和增值，是财政部门的一项重要职能和任务。财政代表国家不仅以政权为依托，以税收形式参与社会分配和国民收入的分配，而且还以国有资产所有者身份参与企业的税后利润分配。城市地方财政必须对本级政府管辖的公有资产进行管理，包括公有资产的产权管理、经营管理、投资收益分配管理以及资产处置管理等等，以确保公有资产的保值和增值，巩固社会主义公有制的基础地位。

六是加强财政监督，严肃财经纪律。从根本上说，市场经济是规范化、法制化的经济，那么，要促使社会主义统一市场经济的尽快形成，就必须加强法制建设。财政法规是整个国家法规体系的一个重要组成部分。改革开放以来，我国相继制定了一系列的财政法规制度，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，随着分税制的实施，我国的财政法规也将逐步趋于完善。同时，要有效地维护财经纪律，就必须加强财政监督。可以说，市场经济条件下，财政监督的任务更加繁重。中等城市财政，包括县、乡级财政，处于财政工作的前沿阵地，因此，大量的日常财政监督工作主要是依靠城市地方财政来承担。城市地方财政要通过加强财政监督，确保国家财政法规的管理落实，严肃财政纪律，防止

财政资金和公有资产的流失，维护国家利益，纠正和打击违法乱纪行为，促进社会主义市场经济的健康发展。

第二节 分税制后的中等城市财政 建设新问题

财政作为一种分配关系，并不是孤立存在的，它属于生产关系的范畴。财政与经济的关系，决定了财政体制是经济体制的一个重要组成部分。随着经济体制改革的进一步深化，随着社会主义市场经济的不断发展与完善，财政体制如何跟上社会主义市场经济发展步伐，如何与经济体制和经济发展整体相适应，是一个值得研究和探讨的问题。

1994年，根据建立社会主义市场经济的要求，全国实施分税制财政体制。分税制突破习惯思维定式，改变了过去“大一统”的财政思想，构筑起新的财政体制的基本框架。给人们转变财政理财观念，理顺各种财政分配关系，充分发挥财政对经济改革和建设的作用提供了广阔的思维空间和新思路。

一、分税制对中等城市财政的影响

分税制改革是为适应社会主义市场经济需要而进行的一项重大改革，是我国财税改革的一次重大突破，也是财税史上的一个质的飞跃。分税制的最大贡献之一在于基本规范了财政分配的两大关系，即：通过“分权、分税、分征”，规范中央与地方的分配关系；通过“税利分流”、统一税率，规范国家与企业的分配关系。在中央与地方的关系上，由于长期受一元化经济的传统思维习惯的影响，始终有主从之分，中央为主，地方为从，没有严格