

● 卓圣美 主编

● 挑战 ● 机遇 ● 对策

九十年代地方财政的挑战机遇与对策



湖北人民出版社

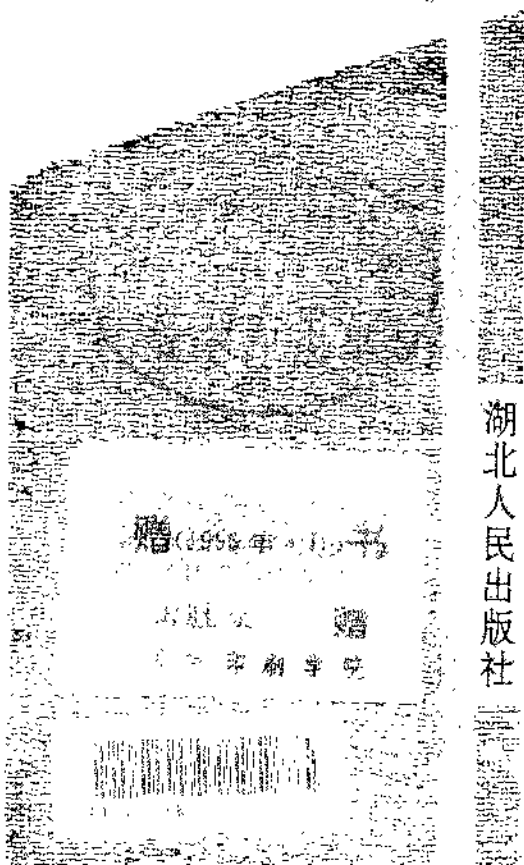
F819.131013
75-58

● 卓圣美
主编

● 丁辉
副主编

● 孙茂万
副主编

九十年代地方财政 的挑战机遇与对策



湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

九十年代地方财政的挑战机遇与对策

卓圣美 主编

出版者	湖北人民出版社	(武汉市解放大道新育村 63 号)
邮政编码	430022	发行科电话 537093
责任编辑	雷振清	

印刷者	石首市人民印刷厂	开本 850×1168 毫米 1/32
发 行 者	湖北人民出版社	印张 9.75
1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月第 1 次印刷		插页 1
印 数	1—1,120 册	字数 244 千字

ISBN 7-216-01244-5/F·192	定价:8.50 元
--------------------------	-----------

本版图书如因印制质量不合格,可以由印刷厂调换

序

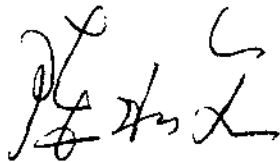
90年代,地方财政刚刚从传统计划经济的束缚中解脱出来,迎面而来的是市场经济理论的新课题。社会主义市场经济体制将替代社会主义计划经济体制,这是社会经济的一次深刻革命。这种革命所带来的震荡,必然会波及到地方财政。受制于经济体制的财政体制适应经济体制的转换而转换,是促进地方财政经济良性发展的必要前提。因此,对90年代地方财政问题的研究十分迫切。

《九十年代地方财政的挑战、机遇与对策》就是在这样的氛围中诞生的。80年代以来,地方财政受经济形势的影响,一直徘徊在困境之中,赤字现象与经济上某些宏观调节失控以及事无具细的全方位包揽,使地方财政无法乘借诺亚方舟而从低谷之中跨越出来。其中深层次原因就是体制的问题:财政本身的体制问题,经济体制对财政体制的束缚问题,或者说财政体制与经济体制存在非良性摩擦的问题,要振兴地方财政,就必须在深化改革中从理论与实践上处理好地方财政与地方经济发展的辩证关系。

90年代是一个快速变革的时代,经济环境的变化必然会给长期以来定式化了的地方财政带来冲击。农业问题就是首要的挑战;人增地减的矛盾日趋突出,土地单产增长潜值减弱,农业生产资料价格的大幅度上涨,农业生产成本的持续上升,种植业特别是粮食种植业的比较效益明显下降;居高不下的“剪刀差”,日益走低的农业投资效益,以家庭手工耕作与小块土地经营为主的农业生产格局难以适应生产力水平和现代化发展的需要。这一系列的农村经济因素将使80年代就不堪重负的地方财政处境更为艰难。此外,产业结构不合理,将影响地方经济效益的提高;通货膨胀的潜在困扰,新旧二种体制的矛盾与摩擦,将使90年代的地方经济走

向更趋复杂化。但与此同时,90年代全方位开放格局的形成,随着市场经济观念确立、效益观念增强、经济结构调整步伐的加快、经贸关系的迅速发展,社会主义市场经济体系的发育,企业市场主体地位的确立和经营规模的不断扩充,科学技术的迅速发展,科技与生产融合时间差的逐渐缩短,以及经过四十多年的建设,尤其是80年代的改革和发展,地方经济规模已跃上了一个新的台阶,地方财政实力明显增强,特别是乡镇企业的发展,不仅已逐步成为地方财政收入的主要来源,而且将成为90年代地方经济上新台阶的增长点。量的积聚必然导致质的飞跃,90年代乡镇企业突破性的超常规发展,将使地方财政“捉襟见肘”的局面大为改观。90年代,地方财政挑战与机遇并存,这就是《九十年代地方财政的挑战、机遇与对策》为我们提供的分析思维。

科学的思想应该是从感性认识上升到理性认识,再用理性的认识指导实践。实践乃真理之源,理性乃实践之灯,实践与理论的关系是世界存在的永恒辩证。本书的编著者们都是基层财政工作者,对各种财政政策在实践中的矛盾有着最深切的体会,可谓之源于实践。同时,他们又是地方财政的管理者或理论工作者,感受过决策的煎熬和阵痛,对理论的指导性有着敏感的把握,可称之高干实践。90年代,地方财政面临着挑战、面临着机遇,作者以其高远的目光,提出了挑战变为机遇,变机遇为现实的理财思路。我相信:《九十年代地方财政的挑战、机遇与对策》的问世,一定能够在地方财政的天地里找到自己的家园。



93.10.4 于武汉

注:陈水文同志为湖北省副省长

导 言

20 世纪 90 年代是我国实行社会主义市场经济的关键时期，充满着机遇与挑战，市场经济将对社会的政治、经济、文化，对人们的生活的各个方面产生深刻而全面的影响。经济运行机制处于转轨时期，国有制经济体制、金融体制、外贸体制、财税体制等都将面临深刻的变革。而且随着亚太时代的到来，随着我国经济“复关”在即及与国际经济的日益融合，经济的国际化合作将越来越密切。同时，冲突与矛盾也将更加剧烈，全球竞争将是我国经济界所要面对的严峻现实。挑战，意味着机遇，如何抓住这一次走向世界，走向现代化的契机，是每个关心现实的人都要思考的课题。

在复杂剧变的经济形势中，我国的财政从理论到实践都面临着许多困惑与实际问题。我国从 1978 年实行改革开放以来，经济体制已经发生了巨大变化，而财政体制则首当其冲，每一次改革措施的出台都与财政密切相关，财政在改革中作出了重要贡献，同时也在对自身进行改革，但嬗变中的新生儿没有彻底诞生之前，问题不可避免。目前，以至在整个 90 年代我国财政存在的主要问题表现在财政状况陷入严重困境，财政收入占国民收入的比重越来越低，中央与地方的财政关系，责、权、利划分仍不明确、规范，随着市场经济体制的建立，财政管理手段、方式面临调整、改造，因此强化收入机制，重塑中央与地方的财政关系，财政管理由微观向宏观，由行政手段向经济手段、法律手段转变将是财政体制

改革要解决的重要问题，其中，地方财政问题不仅关系到国家财政问题，而且关系到地方经济的振兴与发展，在我国的经济发展中占有重要地位。

我国地方财政的主要问题在于，地方财政困难，40%以上的省（区）财政和60%以上的县（市）财政一直靠中央财政补贴过日子，地方财政支出顾此失彼，疲于应付；中央与地方财政责、权、利划分不规范，地方财政地位的独立性与稳定性不强；与财政体制相关，地方财政的管理权力不明确，管理手段、方式急需改革，而且，由于我国地广人多，地区差别极大，地方财政表现出来的问题也复杂多样，如何有效地解决，也有一个需要不断探索的过程。本书拟从发展、展望的角度，对地方财政存在的问题，面临的机遇，解决的途径作一初步探讨。

目 录

序	
导言	1

基 础 篇

第一章 地方财政的特点和职能	3
第一节 地方财政的分类	3
第二节 地方财政的特点	9
第三节 地方财政的职能	11
第二章 地方财政与地方经济的辩证关系	21
第一节 财政与经济关系的一般考察	21
第二节 地方经济对地方财政的决定作用	24
第三节 地方财政影响地方经济	27
第四节 地方财政与企业	29
第三章 地方财政收入和支出	34
第一节 地方财政收入	34
第二节 地方财政支出	40
第四章 地方与中央的财政关系	49
第一节 地方与中央财政关系的内容	49
第二节 地方与中央财政关系的历史与现实	54
第三节 分税制介绍	60

第五章 地方财政在国家财政中的地位	66
第一节 省级财政在国家财政中的地位	66
第二节 县级财政在国家财政中的地位	70
第三节 乡镇财政在国家财政中的地位	74

挑 战 篇

第六章 “复关”对地方财政经济的影响	81
第一节 “复关”对地方财力的影响	82
第二节 “复关”对地方财源的影响	91
第七章 人口与劳动力问题对地方财政经济的困扰	100
第一节 人口对地方财政经济的困扰	100
第二节 劳动力对地方财政经济的困扰	111
第八章 产业结构对地方财力构成的影响	121
第一节 产业结构与地方财力构成的辩证关系	121
第二节 主要产业结构对地方财力构成的影响	128
第九章 财力、资源对地方财政的挑战	133
第一节 财力对地方财政的制约作用	133
第二节 能源对地方财政的制约作用	139
第三节 自然资源对地方财政的制约作用	143
第十章 市场经济对地方财政的挑战	147
第一节 市场经济对地方理财观念的挑战	147
第二节 市场经济对地方财政职能的挑战	154

机 遇 篇

第十一章 改革开放——振兴地方财政的必由之路	163
第一节 改革为地方财政走出困境带来了生机	163
第二节 开放为振兴地方财政带来了大机遇	171

目 录

第十二章	市场经济——振兴地方财政的根本保证·····	178
第一节	地方财政发展的机遇·····	179
第二节	地方财政经济市场化的途径·····	182
第十三章	科技进步——振兴地方财政的动力·····	192
第一节	我国的科技状况与基本估价·····	192
第二节	多方筹措资金 增加科技投入·····	197
第三节	建立科技效益型地方财源模式·····	200
第十四章	结构调整——振兴地方财政经济的关键·····	204
第一节	产业结构与地方财政现状·····	204
第二节	优化结构 提高效益·····	211

对 策 篇

第十五章	革新理财思路·····	217
第一节	市场经济对传统财政理论的挑战·····	218
第二节	财政改革的目标模式及基本内容·····	221
第三节	理财思路的革新与突破·····	226
第十六章	地方财政职能转换·····	232
第一节	地方财政职能的确立·····	232
第二节	地方财政职能转换动因和原则·····	236
第三节	90年代地方财政职能转换·····	242
第十七章	调整财政政策 规范财政行为·····	247
第一节	调整财政政策 发展市场经济·····	247
第二节	理顺分配关系 规范财政行为·····	252
第三节	财政政策与财政行为规范化的途径·····	261
第十八章	地方结构财源建设的思路选择·····	264
第一节	地方财源建设一般·····	264
第二节	地方财源建设的理论与实践·····	268
第三节	地方结构财源建设的思路·····	273
第四节	地方结构财源建设的政策选择·····	275

第十九章	企业走向市场的财政经济对策.....	279
第一节	企业走向市场的目标与条件	279
第二节	企业走向市场的运行机制转换	281
第三节	企业走向市场的财税对策	287
第四节	企业走向市场的其他经济对策	291
第二十章	重组财政运行机制 策应地方经济复关.....	295
第一节	财政运行机制的重组	295
第二节	策应地方复关的财政经济对策	302
后 记		305

基 础 篇



第一章 地方财政的特点和职能

第一节 地方财政的分类

一、地方财政概念

我国的国家财政是由中央财政和地方财政组成的,属于地方各级政府的财政即为地方财政。由于我国财政体系的设置按“一级政权,一级财政”的原则设置,因此,省和省以下各级为地方财政。这样,地方财政一般包括省(自治区、直辖市)、县(市)、乡(镇)三级财政,这是财政按行政划分确定的,也是比较普遍的。在我国的财政体系中,地方财政是国家财政的重要环节,处于基础地位,这表现在:

第一,国家预算的收入主要由地方财政组织征收。我国的财政收入目前主要是税收收入,税收收入占全部财政收入的比重已在80%以上,而我国目前的税收征管体系中没有划分国税局与地方税务局,只有一个征管系统,税收收入主要靠地方各级税务部门征收后逐级上缴财政部门,中央财政的直接收入主要是中央企业和视同中央企业对待的一些部、总公司,如石油部、电力部、石化总公司、铁道部、银行、保险的收入及关税、国债收入等。地方财政收入

组织的情况,直接影响国家预算收入。

第二,国家预算支出大部分要通过地方财政实现。一方面是地方的财政支出占国家预算支出比重较大,在国家的预算支出中,除了中央级的行政事业费、国防费、中央企业的资金供应、中央基本建设支出等内容外,大部分支出都由地方各级预算支出组成;另一方面,中央财政的支出中的一部分,如给财政补贴地区的补贴支出,部分建设项目支出都是中央财政拨款到地方,由地方对支出作具体安排。

第三,全国绝大多数企业、行政事业单位和国有资产的管理,都是由地方财政来承担的,除了中央级的企业、行政事业单位外,大部分的企业、行政事业单位的资金供应、财务管理都是由相应的同级财政来提供、管理。

第四,地方财政部门管理着一部分的预算外收入。预算外资金是非集中性的财政资金,目前预算外资金占整个财政资金中的比重已经和预算内的资金大致相当,因此,加强预算外资金管理已是一个突出的财政问题,而地方财政收入中有一部分是预算外资金,主要是各种附加收入,集中的企业资金,统管的事业收入,这部分需要加强管理。同时,对其它预算外资金实行管理也要由地方财政部门负责,例如对行政单位的预算外收入的使用实行的财政审批、银行监督的管理方式。

二、地方财政分类

地方财政除了按行政体制分为省、县、乡三级财政外,还可根据不同的情况,按照不同的标准作进一步的分类,如城市财政、特区财政等,不同的分类从不同侧面反映了地方财政的地位、特点。

(一)完全按行政体制纵向划分,可以分为省(自治区)、省辖县(市)、乡(镇)三级。还有一种提法,即四级划分方法,在省与县之间增加一个“设区的市财政”,这实际上是设了地区和地级市一级财

政,我们认为这两种划法都是可行的,虽然地区一级行政不能算一级政府,而只是省政府的派出机构,但它在我国的政治、经济体制中实际上相当一级政府的作用。省、县、乡三级财政的关系是地方财政之间的关系。

(二)城市财政

城市财政是以城市政权为主体(代表国家行使职能)以国家政策法规为依据、参与城市社会产品和国民收入分配的一种活动。

研究城市财政问题对地方财政有重要意义。

一般来说,一个现代化城市是一个地区的政治、文化、经济的中心,工商业发达,交通便利,人口密集,文化程度较高,技术和装备水平比较先进,劳动生产率也较高,是地方财政收入的主要来源。不仅如此,一个中心城市往往是辐射一片,起龙头作用,带动周围地区的发展,所以,城市财政不仅本身是一个地区的财政收入的主要源泉,而且由于它对地方经济的影响,进而从更深层影响地方财政的各个方面。这样,搞好城市财政工作,不仅是地方财政的问题,更是一个地方经济发展的问题。

城市财政之所以是地方财政收入的主要来源,是由于城市经济以工商业为主,社会产品的价值大部分在这里完成、实现,根据威廉·配第法则,工业的收入高于农业的收入,商业的收入高于工业的收入,也就是说人们从事社会生产所获得的收益从第一产业向第二产业、第三产业逐渐递增。与农业相比,工业和商业的比较收益较高。从我国的产业分布情况来看,农村和山区以农业为主,而工业、商业和服务业则大多集中在城市,因此,从比较利益的角度分析,城市经济活动的效益在整体上高于农村和山区,工业是重要的物质生产部门,同时也是财政收入的重要源泉。因此,对大多数城市,如何抓好工业企业是城市财政面临的一个问题,而这恰好是我国目前面临的一个普遍问题,如何提高企业特别是国营企业的效益,这需要综合解决,需要产权制度改革,企业经营机制的转

换,以及其他一系列的配套改革,财政如何在其中发挥作用,也是一个值得探讨的问题。

(三)特区财政

特区财政是我国改革开放以来出现的新的财政问题。搞经济特区是我国进行社会主义建设的大胆尝试,是由点及面改革我国经济运行机制的一种方式,从最早建立深圳特区到建立上海浦东经济开发区,特区已成为一种普遍存在并为大众所普遍熟悉、接受的事物,由于特区实行特殊的涉外经济政策和经济管理体制,相应地,其财政也有自身的特点:

第一,经济基础的多元性。在经济特区,由于特殊的政策,经济成分复杂,其组成比例和非特区地区有较大差别,其中非国有企业如个体、私营、三资企业在有的地方(如深圳)其数量已经超过国有企业,其提供的就业机会也多于国有企业。当然,整体看,由于其规模不大,在创造的国民收入、上缴的利税上还不及国有企业,但这已经使财政收入的来源结构发生了很大变化。

第二,财政收入结构的外向性。由于特区经济的多元化,尤其是三资企业比重较大,其经贸往来也大多和港、澳、台国际市场联结,相应的财政收入的取得也有相当部分来自涉外收入,如涉外税收,土地使用费,进出口贸易等。同时,由于和国际市场联结,受国际市场行情特别是港、澳市场行情影响极大。

第三,财政支出结构的公共性。一般说来,我国财政具有建设性的基本特征,每年的财政支出都有相当部分用于经济建设,但特区财政则不同,财政支出偏重于满足公共性的资金需要,如科教文卫、行政管理、社会福利以及公共基础设施建设的资金需要,这是由于特区经济中国有经济成份相对较小,相当部分是引进外资。因此,财政的职能主要是体现在服务、监督上,在为经济发展,为形成良好的经济环境,稳定经济秩序,提供公平竞争方面。因此,其支出大多用于公共性资金需要和有社会效益的基本建设投资。