

# 地方财政 综合管理

李达成 李樱枕 梁 峰 著



辽宁大学出版社

# 地方财政综合管理

李达成 李樱秋 梁 峰 著

辽宁大学出版社

1999年·沈阳

**图书在版编目(CIP)数据**

地方财政综合管理/李达成等著. -沈阳:辽宁大学出版社,1999. 6

ISBN 7-5610-3784-8

I. 地… II. 李… III. 地方财政-财务管理-中国  
IV. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 22068 号

**辽宁大学出版社出版**

(沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编号 110036)

丹东印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

---

开本:850×1168 毫米<sup>1</sup>/<sub>32</sub> 字数:210 千字 印张:8

印数:1—1000 册

1999 年 6 月第 1 版

1999 年 6 月第 1 次印刷

---

责任编辑:赵光辉

责任校对:王美琦

封面设计:李方奎

---

定价:18.00 元

## 前 言

本书是一部系统研究地方财政综合管理的专著,是辽宁省财政系统软科学研究计划项目的研究成果。

改革开放以来,我国地方政府在经济走向市场化的过程中,起到了至关重要的推动作用。在市场经济体制下,地方政府是整个政府体系的有机组成部分,其经济职能既秉承中央政府而来,又有分层管理和调节的特点,处于基础地位,它担负着进行区域性资源配置、提供有效的地方公共品的职责。而地方财政作为政府理财的一个专业政府部门,如何加强地方财政综合管理,以适应社会主义市场经济体制的需要,则是摆在财政理论工作者和实际工作者面前的新课题。

从地方政府的经济职能上看,地方财政部门既是政府管理经济的综合部门,又是政府理财和管财的职能部门。地方财政管理则贯穿于政府管理区域经济的各个方面、各个环节及全过程。因此,对地方财政管理必须进行综合性的全方位的考察和研究。

地方财政管理的改革和加强,既要凭借科学的理论指导和符合经济规律的正确决策引导,又要善于制定和执行具体的政策,并能准确地把握管理的基本内容,特别是其中的主要矛盾或管理重点,以及管理手段的积极运用和综合协调。本书试图在已有研究成果的基础上对此问题进行创新性的探讨。作为一家之言,希望能对财政理论工作者和实际工作者有一定的参考价值。

本书由李达成、李樱枕、梁峰共同撰写。在本课题研究 and 写作过程中,曾参阅了不少有关的著述和文献,又从多方面搜集了一些实际资料,并得到了辽宁省财政厅、辽宁财政高等专科学校等单位的领导和同志的热情关注和大力支持。在此一并表示诚挚的谢意。由于作者学识水平有限,书中所述观点定有不足之处,敬请专家、学者和广大读者不吝赐教。

作 者

1999年6月

## 目 录

|     |                                |       |
|-----|--------------------------------|-------|
| 1   | 政府职能与财政 .....                  | (1)   |
| 1.1 | 现代政府职能总体考察 .....               | (1)   |
| 1.2 | 我国社会主义市场经济条件下政府职能的<br>界定 ..... | (5)   |
| 1.3 | 政府职能的实现与财政 .....               | (7)   |
| 2   | 地方政府与地方财政 .....                | (16)  |
| 2.1 | 地方一级政府的条件 .....                | (16)  |
| 2.2 | 地方财政职能与特征 .....                | (18)  |
| 2.3 | 分税制对地方财政的挑战 .....              | (30)  |
| 3   | 地方财政支出管理 .....                 | (34)  |
| 3.1 | 地方财政支出范围界定 .....               | (34)  |
| 3.2 | 地方财政支出的规模与结构比较 .....           | (40)  |
| 3.3 | 地方财政支出中的问题与改革 .....            | (44)  |
| 3.4 | 地方政府采购制度探索 .....               | (51)  |
| 3.5 | 地方政府采购实践及目标模式 .....            | (58)  |
| 4   | 地方税收体系及税收的征收与管理 .....          | (65)  |
| 4.1 | 地方税收的意义与特征 .....               | (65)  |
| 4.2 | 我国现行地方税收构成及存在的问题 .....         | (69)  |
| 4.3 | 地方税收体系重塑 .....                 | (75)  |
| 4.4 | 地方税收征管及其改革 .....               | (81)  |
| 5   | 地方预算外资金的规范化管理 .....            | (99)  |
| 5.1 | 我国地方预算外资金基本状况 .....            | (99)  |
| 5.2 | 地方预算外资金管理中的问题及成因<br>分析 .....   | (101) |

---

|      |                         |       |
|------|-------------------------|-------|
| 5.3  | 地方预算外资金规范化管理的基本思路 ..... | (105) |
| 5.4  | 非预算的制度外政府收入问题分析 .....   | (112) |
| 6    | 地方财源建设策略 .....          | (116) |
| 6.1  | 财源建设综论 .....            | (116) |
| 6.2  | 分税制体制与地方财源建设 .....      | (123) |
| 6.3  | 地方财源优化策略 .....          | (127) |
| 7    | 地方预算管理体制 .....          | (137) |
| 7.1  | 预算管理体制的实质及其确立原则 .....   | (137) |
| 7.2  | 现行财政管理体制分析 .....        | (144) |
| 7.3  | 转移支付制度建设 .....          | (159) |
| 7.4  | 省以下财政体制的构建 .....        | (168) |
| 8    | 县、区及乡镇财政管理 .....        | (181) |
| 8.1  | 县级财政及其发展战略 .....        | (181) |
| 8.2  | 城区财政建设与管理 .....         | (193) |
| 8.3  | 乡镇财政建设与管理 .....         | (199) |
| 9    | 地方财政监督与改革 .....         | (212) |
| 9.1  | 财政监督的一般意义 .....         | (212) |
| 9.2  | 地方财政监督的职责范围和形式 .....    | (219) |
| 9.3  | 我国地方财政监督的现状与改革思路 .....  | (220) |
| 10   | 地方税收管理电算化的构建思路 .....    | (226) |
| 10.1 | 地方税收电算化的意义及存在的问题 .....  | (226) |
| 10.2 | 加强税收管理电算化的对策 .....      | (231) |
| 10.3 | 地方税收管理的网络化建设 .....      | (233) |
| 10.4 | 地方税收管理信息系统的建设方法 .....   | (238) |

# 1 政府职能与财政

现代社会中，政府职能的实现，主要依赖于财政手段。一方面，财政是政府一切活动的资金供给者；另一方面，财政又是政府的重要职能部门，财政通过收支活动调整着政府与企业、个人的经济关系，影响社会各阶层、各地区、各经济主体的利益。

## 1.1 现代政府职能总体考察

### 1.1.1 政府职能的演变

政府在经济发展中应扮演什么角色，从资本主义自由竞争时期到现在已发生了很大的变化。古典政治经济学者极力提倡“廉价政府”，政府在市场经济仅充当“守夜人”、“夜警察”的职能。具体表现为：第一，保护社会不受另外社会破坏和侵犯；第二，尽可能的保护每个社会成员不受其他成员的侵害或压迫；或者建立严格的司法行政；第三，建立并维持某些公共工程和公共设施，这种工程和设施的利润，由大社会经营时，虽经常是补偿所费而有余，但若由个人或少数人经营，就绝不能补偿所费，所以他的建设和维持，就绝不是个人或少数人的谋利行为所能办到。以上即亚当斯密“看不见的手”的经济理论，这一理论以及政府三项职能的提出，是与当时的社会、经济环境相适应的，是新兴的资产阶级反对封建制度的残余与重商主义经济学的束缚，以维护其利益而提出的，是为当时的政治制度服务的。

随着社会经济环境的改变，政府的职能必将发生相应变化，

到本世纪初，资本主义从自由竞争时期发展到垄断时期，古典学派的经济理论背景已发生极大的变化，亚当斯密“看不见的手”的经济理论已不能适应经济、社会的发展了。换句话说，依靠市场这只“看不见的手”在资源配置、充分就业、收入分配、经济稳定方面都不理想。市场是不完善的，为了克服“市场缺陷”、“市场失灵”，现代政府职能就应运而生了。

### 1.1.2 现代政府一般职能

政府职能是指政府在经济和社会生活中固有的，而且应该发挥的功能。这就是说，不管我们是否意识到，政府的各种具体职能都是客观存在，因此，职能带有客观性。同时，政府又是属于政治和社会范围的行政机关，因而，政府职能具有社会性、公共性。概括地说，政府职能包括公共职能、政治职能和经济职能三个方面。

#### (1) 公共职能

公共职能是政府和管理社会公共事务方面的功能。所谓公共事务，也就是指管理那些属于社会全体居民的共同利益，但又与生产不直接相关的事务。例如，兴办国防以防止外敌侵入，建立法律和法律秩序，以缓和社会矛盾；确立财产权制度，以免得因为产权不清（特别是对于生产资料和消费品的产权不明确）而酿成争夺和冲突。资产阶级把“私有财产神圣不可侵犯”作为自己的政治口号，其核心在于确立私有制产权制度，举办与全体（而不是个别的）居民利益有关的公益性或公共性事业，如城市的市政建设、立法和气象（古代称为星占术士）、创建和完善文字、语言以及卫生防疫，兴办教育、创立度、量、衡标准等。上述事项，虽然与生产无关或者虽有一定关系，但本身却不属于生产经营范围内的事，成为政府的公共职能。

必须指出，第一，公共职能是政府最基本的职能。政府的一切职能都以此为基础，可以说，没有公共职能，也就没有政

府。第二，公共职能从理论上说，是有其确定的内容的，但事实上，其范围可大可小。这是因为，在不同的时代，公共事务的范围不同。例如，随着经济的发展，原来所没有的环境污染成了越来越突出的社会问题，也就成了现代政府的一项公共职能。随着通讯的现代化，政府产生了专门管理和分配无线电频道的部门。随着航空事业的发展，政府还设立了管理飞机起降和航线的机关，它们执行的是“空中警察”职能。此外，有些部门如广播、报纸、电视、医疗等究竟是私人事务，还是属于公共事务，其边界并不是很明确的。西方既有商业性电台、电视台（由私人出资办的盈利性事业，因而属于私人事务），也有政府开办的非盈利性的公众电视台。正由于这类公共事务介于两者之间，因此，不同政府对此有不同解释和理解。第三，公共事务具有非赢利性、非生产性，其经费，包括扩大这类事务的投资和经常性支出都必须以纳税方式来解决。

## （2）经济职能

政府的经济职能是指政府管理经济事务，领导市场经济，促进经济发展的职责。

政府经济职能具体包括如下：

①管理经济行政事务。如工商登记，颁发特别行业执照，确认土地私有权等。大概念的经济行政事务，还包括政府制定各种经济法规并组织实施。

②管理和经营经济公共事务。所谓经济公共事务，是指与企业、个人的发展和社会的经济生活密切联系，且必须由政府来管理的公共事务。例如，任何时代的政府都十分关注水利事业，因为，水利对于国家、民族以至个人的发展都有着密切联系。

除了水利之外，还有公路建设、航道港口与码头建设。上述这些事务的共同特点是每个企业和个人所干不了，即使干得

了也因具有垄断性而不能让他们干。否则，他们会因垄断地位而实行高额收费，获取暴利。

③参与经济建设。政府有时需要根据社会利益参与建设事业。但政府参与经济建设，不能直接投资那些竞争性行业，而是扶持那些在国民经济中地位特别重要，而一般企业又不愿意投资，或者即使愿意投资，也无能力投资的国民经济骨干项目。在现代社会里，铁路、航空港建设、电讯，以及电力等，虽然他们属于盈利性部门，但由于属于基础产业，是具有“外部效应”的行业，其功利不在于企业自身而在于社会。因此，在特定时期也属于政府投资对象或者扶持的对象。

必须指出，对上述项目的政府投资的前提应当是：首先，这些产业本身具有较大的垄断性，其次，必须是在短缺的前提下。就是说，社会一旦由短缺变成平衡，政府就应当停止投资并将它们由特殊行业转为一般企业，甚至可以采用出让部分股权的办法来回收投资，以鼓励社会参与竞争。

④实施宏观经济管理。由于市场缺陷的存在，现代市场本身难以及时反映社会总供求状况，要使得社会供求平衡，避免企业盲目发展和盲目竞争带来的社会供求不平衡和社会生产力的浪费，就必须发挥政府的宏观调控作用。

### (3) 政治职能

政治职能，主要体现为政府为特定阶级服务的政治倾向。

政治职能就其内容来说，包括有：

①建立有利于这个阶级发展的秩序，包括经济秩序和社会秩序。

②建立强大的国家暴力。

③运用政府掌握的各种管理手段来服务于这一阶级。

上述三大职能中公共职能是政府的基础。如果没有公共职能，也就不需要政府，即使有政府，也将变成成为一种强加于社

会之上的组织，而不是内在于社会的组织。然而，政府在现实经济和社会生活中存在，起着组织社会的作用，就是因为它们管理着社会的公共事务。或者说，不管社会如何变动，生产资料所有制关系如何变革，政府如何变迁，只要社会存在着不同的利益集团，必然存在公共事务，也就必然存在政府。

## 1.2 我国社会主义市场经济条件下 政府职能的界定

我们所要研究的社会主义市场经济下政府职能，既不是传统的计划经济体制下政府包揽一切的职能，也不是西方自由经济时代政府完全不干预经济和社会事务下的政府职能，而是在市场经济中，政府作为市场竞争的组织者，市场竞争规则的制定者和裁判员所应当承担的职能。

在社会主义市场经济下，政府应该作为竞争规则的制定者和监督者。这一规则的内容，至少应当包括各种行为如何运作，如商业信用行为、纳税、票据、合同、交易、用工、生产、技术、知识产权和创造发明、技术贸易、银行信用、财政、政府内部运行规则等。此外还应当包括允许企业和个人自由地进入和退出市场的规则。如一旦进入，必须严守市场竞争的各项规则。对于失败而退出的竞争者，政府有必要建立社会保障制度，以使破产者有一个调整知识和技能，再度加入竞争的机会。可见，市场经济条件下，政府至少承担如下基础性任务：建立法律基础；保持正常的经济运行环境；投资于基本的社会服务与基础设施；保护弱者；保护环境。另外政府制定“规则”时，必须坚持公平、效率和稳定三个原则。

由此我们把社会主义市场经济下政府职能归纳为一般职能和特殊职能两个方面。

### 1.2.1 一般职能

主要涉及公共职能、经济职能和政治职能。

#### (1) 国防和一般行政管理事务

主要包括：国防事务；社会治安；法律事务；城市规划与市政建设；文教科卫事务；民政事务等。

#### (2) 经济职能

政府的一般的经济职能应当包括确立产权制度，减少不必要的政府干预、创造良好竞争环境、实施产业分工与专业化、扶持中小企业、提供有利咨询、建立健全金融体系、建立社会保障制度、兴办公共工程项目等。

#### (3) 政治职能

我国社会主义市场经济下政府的政治职能，主要体现在党的领导、人民民主专政上。包括：接受党的领导，维护人民民主专政制度；发展现代文化，传播精神文明。

### 1.2.2 特殊职能

除上述一般经济职能外，在我国现阶段生产力水平下，政府还应承担一定的特殊职能，主要包括：

①实现国有资产的保值、增值。随着经济的市场化进程，国有经济的比重虽然有所下降，但就总体而言，无论是铁路、民航、电讯、矿山、冶炼、煤炭、石油，还是其它关系国民经济命脉的行业，国有经济均处于主导地位，以维护管理庞大的国有资产。

②大力发展基础产业。此处基础产业是指能源、交通、原材料等国家需要重点发展的产业，如石油勘探和冶炼，电力开发及农村电网建设，铁路运输业、海运业、航空事业、金属冶炼业，煤炭基地建设等。这些行业，有些是传统上即由国家垄断的行业，有些虽然有一定竞争，但其本身属于需求无弹性，或者弹性系数较小的行业，如电力等。一国经济发展速度很大程度上取决

于这些事业的发展。但因基础产业一般投资巨大、回收期较长，市场上的微观主体很难进行投资，投资的大部分还只能来自于各级政府，尤其是中央政府和省级政府。各级政府应自觉地履行自己的职能。

上述政治、经济和社会职能的各方面，构成了我国社会主义市场经济下政府活动的总体框架。政府机关的各项工作应当围绕上述职能的实现加以展开。

### 1.3 政府职能的实现与财政

#### 1.3.1 政府与财政的关系

##### (1) 财政是政府的资金供应者

一般而言，政府职能的实现必须在财政的支持下进行，如果没有财政的支持，政府是难以实现其任何职能的。

理论上政府拥有绝对的公共权力，因而可以做企业、个人所不敢想、不敢做的事，但事实并非如此简单。因为在商品经济条件下，做任何事情都会涉及到人力、财力、物力的问题，即使是政府也不例外。实际上财政并不是政府取得收入、实现职能的唯一途径。政府可以凭借自身权力要求微观经济主体无偿提供任何人力与物资，从而取得实现职能所必须的物质资料。但在市场经济条件下是行不通的。首先，这种强制摊派而取得的物质，并非都适合政府实现某项具体职能的要求。例如，政府需要特定的物资修建防洪大堤，这些物资绝不是化工厂提供的化肥，而只能是钢材、水泥等建筑材料，即使化工厂自愿捐助化肥，对于防洪堤坝的修建也无实际意义。其次，即使政府必须摊派（如遇到防洪、抢险或战争等特别紧急情况）也只能偶尔为之。否则，被摊派的企业必然无法维持。然而，政府的政治、经济和公共职能各具体方面属于经常性的，这样就必然出现摊派的临时性和政府职能

的经常性之间的矛盾。上述分析至少说明两点：一是政府办事必须首先有钱，再按照等价交换原则转化为各特定品种和数量的物资；二是必须有持续的资金来源以维持正常职能的经常性开支。而这两点只有通过财政才能做到。一方面，财政就是凭借公共权力建立的强制性征收机关，财政通过税收、债、费等收入，广泛地向所有企业、个人征收。虽然就每个纳税人而言，其负担是有限的，但形成的财政收入则是巨大的。另一方面，财政所取得的收入是货币，从而满足了政府实现职能时的货币需求。现代社会税收由于主要对企业、个人的生产经营收入加以征收，而企业、个人的生产经营活动是不间断地进行的，为此，财政就可以源源不断地为政府提供资金。

## （2）财政是政府实现职能的重要手段

财政不仅是政府职能的资金供应者，而且财政自身的收支行为也在调节着市场经济下各方面的经济关系，执行资源配置职能、收入分配职能及宏观调控职能。

由于资源的稀缺性所决定，资源必须实行最优配置才能产生最大的社会效益。而这种最优配置必须符合两方面要求：第一，资源必须充分利用，并用于生产消费者需要的产品；第二，资源利用必须有效，而且效率最高。这两方面要求，只有在完全竞争市场条件下才能具备。而现代经济并不具备完全竞争市场条件，且我国的市场体系正在培育中，市场机制尚有诸多缺陷亟待健全，政府必须利用财政在全社会范围内实现资源转移，促进资源合理配置。财政配置资源的主要手段是税收和支出，即通过不同的税种、税率，以及对不同地区、部门、行业的投资支出、补助支出的差异来引导、调节资源的流向和流量。

财政的收入分配职能，是指财政通过收入再分配机制，重新调整市场决定的国民收入和财富的分配，达到社会认为“公

平”和正义的状态。收入分配的目标是实现公平分配，而公平又包括经济公平和社会公平。经济公平是市场经济的内在要求，强调的是要素投入和要素收入相对称，即人与人之间的收入分配取决于他们的要素的所有权以及这些要素在市场上所获得的价格。但在市场经济条件下，由于人们拥有的要素不同及非竞争因素的干扰，人们的投入会有较大的差距，甚至导致收入和分配差距过分悬殊的问题出现。社会公平就是调整收入差距，使其维持在现阶段社会各阶层成员所能接受的合理范围内。财政可以通过个人所得税、财产税、遗产税的征收，及社会保障、补贴等支出行为实施这种调节。

由于现代市场缺陷的存在，市场很难及时灵敏地反映社会总供求状况，以及人们的消费倾向、流动性偏好和资本的投资边际效率的变动，不能保证社会总供求的稳定平衡。因此需要政府通过财政收支变动来进行调节以实现经济稳定发展。财政宏观调控职能的实现手段主要是财政政策，即在经济萧条时期，实行减税、增加支出的“松”的财政政策；在经济繁荣时期，实行增税，减少支出的“紧”的财政政策；在经济平衡时期，实行“中性”的财政政策。

### (3) 政府运用财政手段必须遵循财政规律

财政问题是国家政治经济活动的综合反映，涉及政府的各个部门以及作为政治经济运行主体的广大工商企业和机关团体。政府运用财政手段时必须充分尊重客观的财政规律，在此基础上驾驭它，使之服务于财政职能的实现。譬如，现代社会财政资金的供求常常是矛盾的，供给决定需求，需求推动供给。资金的供给要从总量上去满足政府实现职能增加的合理的资金需求，以实现二者的平衡。但也不能片面地理解财政，认为它是政府的“钱口袋”，只要挤总是有的，这实质是违背财政规律的。因为，财政不过是把社会的一部分资金集中起来，供政府

使用。无论从政府领导人追求政绩，抑或确为加快经济发展而追加投资，都承受着对于货币需求的压力，这本来是正常的。但如果把这些压力全部转嫁给财政，财政解决问题的对策要么是增加税收，要么实行财政赤字。前者等于把矛盾转嫁给企业、个人，后者实质是通过通货膨胀的形式把矛盾转嫁给全体人民。然而，二者的后果都将最终导致社会的不稳定，以及收入在各阶层的重新分配，从而为日后的工作设置障碍。再如，现代社会经济体系中，各种经济机制都是互相联系，彼此配合的。财政资金的分配主要采取价值形式；社会产品价格的变动也一定程度地影响财政分配。价格信号是财政资金运行方向的指示器，也是检验财政分配效益的衡量器。财政资金运行机制同价格机制密切相关，这就要求在组织财政资金运行时综合考虑价格、市场等机制的作用，防止内耗，使财政资金良好而有效地运行。总之，政府要想充分利用财政手段实现各项职能，则必须了解和把握财政运行的一般规律，综合考虑各项财政政策的实施后果。

总之，财政条件是评价政府能否成为独立的一级政府的基本条件之一。政府是财政分配的主体，财政则为各级政府的经济和社会活动提供财力支持，同时对经济运行实施必要的调节。

### 1.3.2 分级政府与分级财政

在现实经济生活中，政府的经济活动并不都是在单一政府的管辖下进行的，而是在多级政府的管辖之下，亦即政府实行的是分级管理。政府分级的原因在于：

#### (1) 各种公共产品的受益范围在空间上具有层次性

某些公共产品的利益归宿可以遍布于全国，例如国防，基础研究，中央行政、司法、立法机关，全国性的气象预报，航空、铁路、邮电，通讯等；某些公共产品的受益范围仅波及某个地区，例如地方的公安，城市消防，市政建设等。在地区性受益的公共产品中，有的可以大到某个省、自治区或直辖市之