

解学智 安福仁 赵白羽 主编
辽宁人民出版社

走向市场经济的 中国地方财政

●解学智 安福仁 赵白羽 主编

走向市场经济的中国地方财政

●辽宁人民出版社 1994年·沈阳

(辽)新登字1号

走向市场经济的中国地方财政

Zouxiang Shichang Jingji de

Zhongguo Difang Caizheng

解学智

安福仁 主编

赵白羽

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市和平区北一马路108号) 丹东印刷厂印刷

字数:228,000 开本:787×1092 1/32 印张:10 $\frac{3}{8}$

印数:1—1,147

1994年4月第1版

1994年4月第1次印刷

责任编辑:宋扬华

版式设计:王珏菲

封面设计:李国盛

责任校对:刘涛

ISBN 7-205-02978-3/F·624

定价:10.00元

目 录

第一章 导论	1
第一节 何谓地方财政.....	1
第二节 地方财政分类	10
第三节 地方财政的职能	15
第四节 研究对象与结构	23
第二章 地方财政的历史演进	26
第一节 建国初期的地方财政	26
第二节 计划经济时期的地方财政	36
第三节 有计划商品经济时期的地方财政	49
第四节 地方财政发展中的经验总结	61
第三章 市场经济条件下的地方财政	69
第一节 市场经济一般	69
第二节 地方财政与市场经济	74
第三节 市场经济条件下的地方财政改革	79
第四章 地方财政与分税制	93
第一节 地方财政的财权与财力	93
第二节 分税制财政体制.....	100
第三节 分税制条件下的地方财源建设.....	104
第四节 我国分税制财政体制的建立.....	111
第五节 我国分税制财政体制的具体内容.....	115
第五章 地方财政收入	122
第一节 地方财政收入构成.....	122
第二节 地方财政收入的原则.....	127
第三节 地方税制.....	133

第四节	收费与地方债务·····	139
第六章	地方财政支出·····	142
第一节	地方财政支出的构成·····	142
第二节	地方财政支出的方式·····	144
第三节	地方财政支出的原则·····	146
第四节	农业支出·····	151
第五节	文教行政支出·····	155
第七章	城市财政·····	161
第一节	城市财政的地位与特征·····	161
第二节	城市财政的基本内容·····	168
第三节	城市财政管理·····	173
第四节	城市财政与城市经济发展·····	182
第八章	乡镇财政·····	187
第一节	乡镇财政概述·····	187
第二节	乡镇财政的职能和作用·····	193
第三节	乡镇财政收入·····	197
第四节	乡镇财政支出·····	201
第五节	乡镇财政的预决算制度·····	209
第六节	乡镇财政管理体制·····	211
第九章	民族地区财政·····	217
第一节	民族地区财政的特性·····	217
第二节	民族地区财政管理体制·····	225
第三节	民族地区财政建设·····	232
第四节	民族地区财政与民族地区经济发展·····	239
第十章	地方财政管理·····	248
第一节	地方财政管理概述·····	248
第二节	地方税收管理·····	252

第一章 导 论

第一节 何谓地方财政

一、从国家财政说起

财政是人们并不陌生的一个范畴，特别是近年来，财政赤字、国家公债、各种税收甚至成为社会各个阶层普遍谈论、十分关注的问题。可以说，很多人对于财政已经比较熟悉了。不过，这里所谓的财政通常是指国家财政，或者是中央政府财政。而对于地方财政，对于地方财政的内涵、功能、特点，以及运行机制，人们未必考虑很多。这是由于我国长期实行统收统支的财政管理体制，中央财政居于绝对的支配地位，地方财政不仅地位卑微，也很少被提及。在另一方面，地方财政是国家财政的一个组成部分，对于很多人来说，了解国家财政的概貌已经足够了，不必深究其组成。

不过，十余年的改革已带来很大的变化，统收统支的集权式体制被打破，地方财政的地位日益增强。在支出上，地方财政所占的比例甚至超过了中央财政，而地方财政的作用，更是呈上升趋势，对于很多企业和居民来说，地方财政的影响已不亚于中央财政。在今天，了解和研究地方财政不仅对于从事财经教学和经济工作的人很有必要，即使对于普通的居民，也有一定的价值。

研究地方财政必须首先了解财政或国家财政，这不仅由于地方财政属于国家财政的组成部分，也由于国家财政的基本原理和基本范畴同样适用于地方财政。在某种意义上，国家财政是一般，地方财政是特殊，若要理解特殊，应当先理解一般。

对于什么是财政，或者如何表述财政的概念，人们有不同的认识，不仅东西方有别，在国内也有各种差异，对此，我们无意用更多的篇幅辨析谁长谁短。这里只给出一种我们认为比较准确、科学的表述，即财政是以国家为主体集中一部分社会产品用于满足社会公共需要的分配。

显然，这一表述从三个方面说明了财政的内涵。

1. 财政分配的主体是国家。财政属于分配范畴，财政活动在本质上是一种分配活动，即将社会提供的物质财富划分为不同份额并决定其中的份额归谁所有的过程，而这一活动的主体即是国家。也就是说，国家在财政分配中居支配或主导地位，并就此与其他分配主体结成分配关系。比如，财政的收支过程以国家为中心，体现国家的意志。同时，通过一收一支使国家与范围广泛的企事业单位和个人形成稳定的分配关系。

2. 财政分配的对象是社会产品，特别是其中的剩余产品。所谓财政分配的对象，说得通俗一点，也就是财政收入的来源。马克思把社会提供的全部物质财富定义为社会产品，那么，财政收入只能是社会产品的一部分。在价值构成上，可能包括生产资料耗费的补偿价值，劳动力再生产的价值，以及剩余产品价值。但财政收入的主体，无疑是剩余产品。这不仅由于只有剩余产品才可能从生产单位和个人的分配中分离出来，纳入国家财政收入，同时不影响生产和生活的正常

进行;而且由于剩余产品是社会产品中自由度最大的部分,国家可以通过对剩余产品的分配,调节和控制整个社会生产过程。当然,财政收入不可能涵括全部剩余产品,而只能是其中的一部分。

3. 财政分配的目的是满足社会公共需要。财政分配的直接目的是满足国家行使职能的需要,而国家的基本职能是满足社会公共需要,因此,将财政分配的目的做上述界定是合适的。社会公共需要是相对于个别需要——一个人的特殊消费需要而言的。通常具有整体性、非排他性、非等价交换等特点。比如,强化国家防务、防止外敌入侵就是一种公共需要,这种需要是一个国家的整体需要,每个人都可以从中获得满足,而且无需按照市场原则等价地付费。一般地,社会公共需要可分为三类,一是国家执行社会职能体现的公共需要,如防务、外交、司法等。二是国家执行经济职能所体现的公共需要,即国家承担的市场或个人无法独立完成或不适宜承担的经济建设工程,如邮政、电讯、铁路、公路、大型电站等公共工程。三是介乎于社会公共需要和个别需要之间的无法严格定性的需要,如教育、卫生,既是一种公共需要,又是一种个别需要,既可以由国家统管,也可以由私人举办。在实践中,各个国家的选择有一定差异。

4. 财政分配的性质是无偿的。财政分配的性质决定于财政分配的目的和对象,由于分配的目的是满足社会公共需要,因而财政支出往往没有直接的回报,进而财政收入也只能是无偿的。由于财政分配的对象主要是剩余产品,又为这种无偿性分配提供了条件。典型的无偿性分配是税收,国家征税无需向纳税人支付任何报酬,显然是无偿分配。当然,财政分配中也包括有偿的部分,比如国债,近年来不断增长,成

为财政收入稳定的形式。但严格说来，国债只是税收的补充，最终还需用税收偿还，通常称之为“延期的税收”，因而不能代表财政分配的性质。

二、多级财政的形成

财政总是与国家紧密地联系在一起，国家是财政形成和发展的历史前提和主要决定因素，在一定意义上，财政已是国家的固有范畴。因此，将财政等同于国家财政在理论上并无什么不当之处。但是，这里的国家又往往为一定的政权组织所代表。如果把国家看作一种公共权力，则它的代表就是国家政府。而一定国度内的财政活动，也只能由政府组织和管理。所以，国家财政事实上总是寓指政府财政。财政的这一属性，在理论上和实践中都可以找到证明。

在现实中，绝大多数国家的政府都是由多个级次的政权组织构成的。如美国，包括联邦政府、州政府、市、县政府、镇、村政府等级次；如日本，包括中央政府，都、道、府、县政府、市政府、市、镇政府等；如我国，包括中央政府、省（直辖市、自治区）政府、市（自治州）政府、县（自治旗、市）政府、镇（乡）政府等。与政府的这种设置结构相对应的是，每一级政府都有自身的财政活动。这样，现实中的政府财政实际上包含多个级次，不仅有中央政府财政，还有地方政府财政，也就是说，在绝大多数国家，财政都是多级财政。

对于这种多级财政的成因，人们有多种解释，但主要的不外乎两个方面：一是从政府分级的过程出发，认为财政分级导源于政府分级；二是从财政的目的和职能出发，认为分级财政是财政实现其目的、发挥其职能的必要条件。

一般认为，政府分级是国家起源和发展过程中的必然阶段。很多国家的形成，是小的部落、种族，出于政治或防卫的考虑，主动结合的结果。也有一些国家，是因某一部族由于具有军事上、经济上的优势，逼迫其他部族俯首听命而组成。在这些国家形成之前，各个部族，或者干脆称之为小的国家，已经有自己的政权组织，而当新的国家组成之后，这些政府组织往往保留下来，成为新的国家政权的下属单位，即转化为地方政府。相应地，原有的政权组织也有自己的财政活动，而当这些政权组织演化为地方政府之后，其财政活动仍然存在，只不过变为地方财政。这样一种分析方法，通常被称为历史的方法。

另外一种分析，是所谓逻辑的方法。按此分析，财政的目的，是满足社会公共需要，提供公共产品。财政为了实现其目的，必须提供优质的公共产品，包括坚固的国防、良好的法律秩序，四通八达的公路、铁路、技术和服务优良的医院、高质量的教育等等。而这些公共产品，有的可供全国的居民共同消费，如国防和法律，有的更适宜某一区域的居民消费，如医院和教育。与之相适应，前一类产品由国家或中央政府统一提供比较合适，后一类产品由地方政府提供更为恰当。在这一选择中，体现着公共需要的局限性，反映了某些公共产品在消费和供给上的特点。当然，在何种范围上消费，就应当在何种范围上供给，同时也就在相应范围上取得供给所需的经济资源，这里贯彻的是“受益原则”。比如，国防是典型的国家性公共产品，全国的居民都可受益，应由中央政府提供。但是，中央政府并非是物质资料生产单位，为了保证国防的支出，需要向居民征收赋税，而这里的居民，只能是全国范围上的。同样，西方经济学家经常列举的路灯和

消防设施是典型的区域性公共产品，受益者只能是某一地区的居民，应当由地方政府提供，相应地，为此而负税的只能是这一地区的居民。显然，上面所述各种公共产品消费和供给的特点，亦可作为论证分级财政形成的经济和社会原因。

还可以从财政发挥职能的角度论证多级财政的形成。财政的基本职能包括合理配置社会的经济资源，平衡社会收入的分配，促进经济稳定发展等。其中，后两种职能适宜于中央财政行使。由于人员的频繁流动而不受限制，某一地区实施累进的税收课征方式往往会使高收入者移出，而难以发挥调节作用。又由于实行全国统一的货币制度，货币发行权集中在中央，因而稳定经济对于地方政府而言要困难得多。但是，资源配置职能却可以由地方财政承担一部分，而且往往更有效率。一方面，地方性资源广泛存在，各个地区居民的消费偏好又有所不同，因而由地方财政直接参与、调节地方性资源的配置会有较高的效率。比如，某一地区出产稻米，而这一地区的居民也喜食稻米，因此对稻米的生产、供应和消费的调节应由当地而非中央政府承担。另一方面，很多国家具有辽阔的幅员，尽管信息传递和交流随着科学技术的发展日益迅捷，但中央政府仍难以及时准确地把握各地区的社会经济情况，发出正确的指令，很多社会经济事务，即使是具有全国意义的资源配置活动，实际上也是由地方政府参与的。

总之，多级财政的形成，既是一种历史的沉淀现象，也是一种现实的需要。而作为结果，对整个社会的财政经济活动具有重要影响，逐渐成为财政学科的不可或缺的研究对象，所谓中央与地方的财政关系、财政预算体制、地方财政等问题，均是以多级财政为基础的。

三、地方财政的性质与特征

地方财政是多级财政体制下的特定范畴，是与中央财政相对应的概念。一般地，人们通常将中央政府以下的各级政府的财政统称为地方财政。在我国，包括省财政、省辖市财政、县（市）财政、乡（镇）财政等。在西方，有些国家也采用我国的这种划分方法，但另一些国家采用其他方法，如美国，地方财政通常指州以下的财政，而将州财政作为一个独立的级次。但推敲起来，州财政事实上也是地方财政的一部分，不能划入联邦财政。本书以后所提及的地方财政，均是按我国的划分方法界定的。

显然，地方财政实际上是地方政府财政，与地方政府具有十分密切的联系。首先，地方财政是以地方政府为依托的分配活动，地方政府的各种法令、政令，是地方财政活动的基础和准绳，离开了地方政府，地方财政也就不存在了。其次，地方财政是地方政府发挥职能的资金或经济保证，同时也是地方政府调节地方经济的重要手段，离开了地方财政，地方政府便无法正常运转和行使职能。地方财政与地方政府的这种相互制约关系，是其重要属性。

另外，地方财政是国家财政的组成部分，二者之间存在局部与整体、特殊与一般的关系。具体来说，地方财政决定于国家财政，这种决定作用，不仅体现在国家财政规定了地方财政的活动范围和方向，而且体现在地方财政的分配依据来源于国家财政。在性质上，地方财政的分配目的仍是满足社会公共需要，地方财政的分配对象仍是社会产品——特别是其中的剩余产品。而地方财政的分配依托或保证，寻其根源，仍是国家的政治权力。这是因为，虽然在形式上地方政

府的权力是地方财政的依托，但地方政府的权力来源于国家政治权力，因此，所有各个级次的财政活动，最终均依托于国家政治权力。当然，地方财政对国家财政也具有一定制约作用。一方面，地方财政是国家财政不可或缺的部分，在财政收入和支出上占国家财政较大比重，离开了地方财政，国家财政便是不完整的，其规模和作用范围将大为缩减。另一方面，国家财政的很多职能需要通过地方财政实现，没有地方财政，不仅财政收支受到影响，国家财政对宏观经济的调节作用也会削弱。

事实上，地方财政与中央财政也具有十分密切的关系。在国家财政总的规模、总的分配比例和分配范围一定的条件下，中央和地方收支范围的划分直接决定了二者的地位。二者既互相影响，又相辅相成，如何处理二者关系，是财政体制确立过程中最重要的问题。而在中央和地方财政实践过程中，交叉重叠的问题十分普遍。不仅存在需要共同举办的经济工程，中央财政掌管的至关国计民生的重要事务还往往需要地方财政支持。反过来说，由于一个国家的各个地区的经济和财政状况具有不平衡性，一些地区往往需要中央财政的支持。

地方财政与中央财政、国家财政的密切联系，决定了它不可能是一个封闭的范畴，而是与其他范畴有所交叉，处于国家财政总运动之中，受到各种因素制约和影响。但是，地方财政作为与中央财政相对应的一级财政，在所处地位、运行机制、作用方式等方面又必然与中央或国家财政有所区别，形成自身的特点。具体分析，地方财政的主要特点包括：

1. 相对独立性。主要表现为有相对独立的财政收入来源，相对独立的财政支出体系和项目，相对独立的机构和管理人员，相对独立的政策目标和实现政策目标的手段。在这方面，

因财政体制不同，各个国家的地方财政的独立程度不完全一样，但相对独立这一用语总是适用的。在某种意义上，离开了相对独立的条件，地方财政便不复存在。

2. 职能作用的有限性。由于地方财政是以地方政府为依托，以地方经济为作用范围，因而其职能作用的局限显而易见。地方财政分配的目的，主要是满足地方性公共需要，一般不直接涉及全国性公共需要，如国防、外交通常不列入地方财政的支出范围。地方财政分配的对象，只能是地方范围内的社会产品或剩余产品，本地区以外的社会产品不能作为本地区财政的分配对象。从这两个方面分析，地方财政在作用上往往带有明显的地域性。另外，地方财政在运行中往往会受到国家财政或中央财政的制约，国家总的财政政策和财政制度调整，会促使地方财政政策和财政制度调整，可以说，地方财政是在国家财政和中央财政规定的范围内运行，并通常通过不断地调整以适应后者的要求。然而地方财政却不具有类似的反作用。

3. 多层次性。这是与中央财政相比较而言的。地方财政一般包括多个层次，以我国的情况为例，有省（自治区、直辖市）财政、省（自治区）辖市财政、县（旗、市）财政、乡（镇）财政。其中，省（自治区、直辖市）财政是最高层次，协调和管理其他层次的财政。由于存在多个层次，在管理上往往比之中央财政更为复杂，出现的问题也多种多样。

4. 非均衡性。地方财政不仅包括多个层次，而且同一层次也包括多个主体，在我国，有 30 个省（自治区、直辖市），就意味着有 30 个省级财政，而省辖市级财政、县级财政、乡级财政更是不计其数。由于有一级政权就有一级财政，而我国又地域辽阔，各地区经济发展很不平衡，因而同级财政即

各个地区财政的境遇很不相同，地方财力差异较大，富裕的与贫困的并存。这种状况，也广泛地存在于其他国家，即使是经济十分发达的美国，地区间财政不平衡也始终存在。

第二节 地方财政分类

一、以地方财政与中央财政的关系为标准的分类

地方财政是一个十分复杂的系统，包含广博的内容，为了更清楚地把握其内涵和特点，有必要按一定标准做适当分类。其中，以地方财政与中央财政的关系为标准的分类，是最常用、最重要的方法。

无须赘述，各个国家以及一个国家的不同时期，地方财政与中央财政的关系有很大的差别。而且，这种差别主要表现在地方财政在取得收入方面有多大的权力，以及以何种方式获得和使用自身的资金。据此，可将地方财政划分为完全独立型、部分独立型和交融型。

所谓完全独立型地方财政，是指其拥有独立的税收立法权，自行（经本地区议会批准）决定开设税种、税率、征收管理方法以及税收优惠措施，并自行决定税收的使用方向或财政支出项目。也就是说，地方财政有独立于中央财政的收入来源，中央对地方的财政活动一般不予干预。实行这类模式的国家，主要是西方的联邦制国家，如美国、德国、澳大利亚等。如美国，联邦政府、州政府、地方政府均享有税收立法权，各级政府征收的税种有很大差异，即使税种名称相同，征收上也是分别进行的，各自有独立的税率、征收办法

和优惠措施。当然，这种体制并非是中央财政与地方财政毫无关系，而是各自地位独立，各有各的收支体系，中央有时或长期给予地方财政补贴，但相互的财政关系是清楚的。

所谓部分独立型地方财政，一般指地方政府没有税收立法权，所开征税种由中央统一立法，交由地方执行，对税法的解释、税率调整、征收办法有的集中在中央，有的交与地方。也存在地方政府有税收立法权，但税种选择、税率确定受到中央严格控制，一般征收面很窄的情况。在这一体制下，地方财政收入一般由地方财政固定收入，地方财政与中央财政共享收入组成，其中共享收入占较大比重。地方财政对中央财政有一定的依赖性，特别是共享收入中划归地方的份额的大小，对地方的影响很大。中央财政往往负有协助平衡地方预算的责任。实行这一模式的主要是西方的共和制国家和一些发展中国家，如法国、加拿大、英国等。在法国，中央与地方的财政关系主要是通过分税制体现的，中央拥有较大比例的固定收入和共享收入，而且完全控制税收立法，地方财政收入规模较小，对中央的依赖性较强。

所谓交融型地方财政，是指完全不享有税收立法权，税种选择、税率确定及征收办法确认的权力均在中央，甚至地方无权对税法做任何解释。地方取得财政收入的方式是以地方组织的收入总额为基数，按中央确定的比例分成。虽然地方仍作为一个财政级次存在，但财政收入项目、支出项目、平衡方法完全受制于中央。并且在日常财政工作中，中央财政也以各种方式干预地方财政。这一体制下的地方财政，在运行中与中央财政有密切的联系，难以严格区分：一方面，中央财政收入由地方组织，中央财政支出主要或相当部分由地