

全国社会科学基金委员会资助项目
教育部人文社会科学基金资助项目

中国地方财政运行分析

樊丽明 李齐云 等著



经济科学出版社

全国社会科学基金委员会资助项目
教育部人文社会科学基金资助项目

中国地方财政运行分析

樊丽明 李齐云等著

经济科学出版社

责任编辑：吕萍 韩玲 周秀霞

责任校对：王肖楠

版式设计：周国强

技术编辑：王世伟

中国地方财政运行分析

樊丽明 李齐云等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北新路装订厂装订

880×1230 32 开 17.75 印张 410000 字

2001 年 12 月第一版 2001 年 12 月第一次印刷

印数：0001 - 3000 册

ISBN 7-5058-2807-X/F·2184 定价：29.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方财政运行分析/樊丽明等著. —北京: 经济科学出版社, 2001.12

ISBN 7-5058-2807-X

I. 中… II. 樊… III. 地方财政-研究-中国
IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 096113 号

序

地方财政是国家财政的重要组成部分，地方财政运行状况既关系到国家财政运行的整体质量和实际效果，又关系到国家社会经济宏观战略目标的实现。多年以来我国财政学界对国家总体财政状况的研究较多，也不可谓不深刻，但对地方财政状况的研究，尤其对地方财政总体运行现状、效果、问题及改进趋势的考察和研究略显薄弱。其中的原因：一是在计划经济体制下我国实行的是高度集中的财政体制，地方财政缺乏相对独立的地位，自然不会成为财政理论界研究的重点；二是虽经多年改革我国已初步确立了分级分税财政体制，但是由于社会主义市场经济体制还处在初建时期，与此相适应的地方财政体系的建立也必须在理论和实践上经过一个由浅入深、由局部到整体、由表面到实质的探索过程；三是我国地域辽阔，情况复杂，政府级次和财政行为主体多，地方财政运行情况千差万别，其研究难度可想而知，这需要极大的勇气并付出艰辛的努力。可喜的是山东大学经济学院樊丽明、李齐云等同志知难而进，历时四年，撰写了《中国地方财政运行分析》的专著。我作为一名从事财政

理论和政策研究的工作者，看到这样的新成果，内心感到由衷的喜悦。

呈现在读者面前的是作者承担的全国“九五”社会科学基金项目“地方财政良性运行研究”和教育部“九五”人文社会科学基金项目“社会主义市场经济中的地方财政体制研究”的成果。为做好此项研究，作者从事了缜密的理论探索和研究，进行了大量的实证考察和分析。读过该书，我感到有以下特点和新意：

首先，该书做到了宏观与微观的有机结合。地方财政表面看来是一个微观问题，但实际上与国家财政整体和宏观经济运行有着密切的关系。地方财政运行质量高低不仅事关地方政府职能实施效果的好坏和某一地域的发展，而且会影响全国社会经济的稳定和协调发展。该书的研究既有对地方财政某些个例的实证考察，更多地是对地方财政整体运行做出总体的研究，从中概括出我国地方财政运行和发展的一般性规律，这为确定地方财政今后改革的基本方向提出了明晰的思路。

其次，该书把理论与实践结合起来，构建了地方财政有效运行的较为完整的体系。作者不仅对地方财政的有关基础理论问题进行了深入研究，而且紧密结合中国地方财政的现实问题，探讨了事关我国地方财政运行和发展的至为重要的问题，包括地方财政收入增长和收入结构、地方税收收入流失及控制、优化地

方财政支出结构及提高支出效益、地方政府债务及风险防范和化解、地方分税制财政体制的改革与优化、地方政府与区域经济增长及产业发展的关系、地方财政与经济体制改革等，多视角、全方位地进行了研究，提出了许多重要的理论观点和建议，从而形成了地方财政运行研究较为完整的体系。从全书的整体布局看，涉猎领域广泛，结构框架合理，并把理论分析和政策研究紧紧结合起来，成为该书的显著特点。

再次，该书坚持创新，具有开拓精神。地方财政问题研究一直是我国财政研究中较为薄弱的环节，樊丽明等同志多年以来孜孜不倦地在地方财政领域潜心钻研，取得了不菲的成绩，其研究成果形成特色，这在该书中多处体现出来。如对地方财政收入结构现状的深入分析和完善收入结构的设想，对地方税收收入流失的原因、效应分析及治理对策，从地方政府职能转变入手制定优化地方财政支出结构的策略，改革地方预算制度的总体思路，地方政府债务风险的形成机理及防范措施，科学规范的地方分税制财政体制模式的勾画，适应经济增长方式转变的地方财政制度的构建等等。作者对地方财政运行中的许多重大理论政策问题进行了深入思考，提出了新见解、新思路，不少观点和建议颇具匠心，读后给人以启发，并可用来指导地方财政改革实践。

最后，该书采用了科学先进的研究方法，注重理

论与实际相结合、规范分析与实证考察相结合、定性分析与定量分析相结合、个例剖析与总体研究相结合，采用调查、归纳、概括、比较、演绎和抽象等方法收集、整理、运用所掌握的第一手资料，并从中总结和推理出令人信服的结论。作者近十年来保持和发扬注重实地调查和资料分析的传统，这种实事求是、锲而不舍、务实求新的优良学风是应当大力倡导的。

山东大学经济学院有一支不图虚名、踏踏实实、潜心钻研、富有朝气的年轻科研队伍，多年来取得令人欣慰的成果，在全国经济学界已有不小的影响，具备了从事更高深理论研究的雄厚实力。衷心祝愿山东大学经济学院今后有更加灿烂的发展前景，取得更大更优异的成绩。为表达美好心愿，欣然命笔，是为序。

叶振鹏

2001年11月于北京

导 言

本书是作者承担的全国“九五”社会科学基金项目“地方财政良性运行研究”和教育部“九五”人文社会科学基金项目“社会主义市场经济中的地方财政体制研究”的成果。课题研究自1998年初开始，2001年秋季完成，历时近4年。

近年来，我们集中力量对地方财政的基本理论及现实问题进行分析研究，主要是基于如下几点思考。

第一，地方财政问题的研究是我国财政研究中的薄弱环节。迄今为止，我国的国家财政学主要研究的是中央财政，尽管财政职能、财政收支的论述是对包括中央和地方的财政职能和财政收支在内的总体进行分析的，但其主导方面仍是中央财政，对地方财政论述的内容偏少。其一，在分级财政的条件下，多级地方财政的地位和作用未加以系统阐述，因而使建立地方税体系、安排地方支出的理论依据不充分；其二，对省级以下各级政府的收支划分依据、规律及状况研究很少，而仅介绍分析中央与省级政府之间的收支划分制度；其三，对我国目前地方财政收入中非预算收入比重几乎与预算收入并驾齐驱、各级政府之间分税标志多元化且极不规范、法律不允许地方政府借债与地方债务形式多样并存等“中国特色现象”的分析不够深入。笔者认为，忽视地方财政问题的研究，主要有两个原因。首先，它是统收统支的财政分配体制影响的结果。自建国之初至20世纪80年代初，与我国高度集中的计划经济体制相

适应，在中央和地方的财政分配关系上，采取了统收统支的体制，财力财权高度集中于中央，地方收入全部上交中央，所需支出全部由中央拨付，即“收支两条线”的制度。在当时的制度下，没有真正独立意义上的地方财政。受实践的制约，当时我国的财政研究中地方财政的内容甚少。20世纪80年代初，我国开始实行“分灶吃饭”的财政体制，1994年之后实行中央与省级及省级以下各级政府之间的分税体制，分级财政格局逐步形成，但由于研究的惯性作祟，也由于研究者对地方财政问题重视不够，所以，对地方财政的研究相对滞后，研究内容进入教材更加滞后，财政学中的相关内容仍基本维持原状。这表明了我们未能根据实践的变化发展和丰富财政理论及教学内容。其次，由于地方财政是带有不同国家特色的，由于各国的政治体制、行政区划、国家大小、民族状况、地区差别等因素的差异，地方财政的级次及各自职责、收支规模和制度等方面都表现出差异，因此，其他国家的财政学中的有关地方财政的内容，都是密切结合本国情况加以阐述的。鉴于这一原因，即使近20年来我国在借鉴西方市场经济国家的财政理论丰富我国财政学内容方面有了很大进步，但地方财政的相关内容薄弱的问题仍未得到很好的解决。

第二，地方财政问题是市场经济中应当加强研究的现实问题。随着市场经济体制的建立，我国已初步构建了分税分级预算管理体制，既产生了与中央财政相对的、明晰的地方财政概念，也形成了中央财政与地方财政分责、分税、分权、分管的格局，地方财政逐渐进入层次日益分明、权责日益明确、收支自主性增强的轨道。但近几年来，我国地方财政在运行中也存在一些突出问题。譬如，地方财政职能界定不够清晰，纯公共品供给不足，而涉足私人品的供给和生产；地方财政支出结构

调整困难；地方税制改革滞后，地方税增长高度依赖于加强征管，地方财政运转在较大程度上依赖于税外收费，依存度随政府级次降低而提高；尽管迄今《国家预算法》仍规定地方政府不得举债，但事实上地方财政赤字与债务大量存在，且债务风险很大。如此等等，表明中国地方财政良性运行是一个值得认真系统研究的重大课题。我们希望在这一方面做些工作。

第三，我们在地方财政的研究方面具有一定优势。由于地处山东，对区域经济发展和地方财政运行状况了解较多，感触更深，在研究中也经常地得到地方政府部门的大力支持，因而具有研究的地缘优势；我们近 10 年来保持和发扬注重实地调查和资料分析的传统，每年不定期地与地方财政税务部门结合或独立地进行专题调查，形成调研报告，并以此为基础，陆续承担了全国“九五”社会科学基金项目“地方财政良性运行研究”，教育部“九五”人文社会科学基金项目“社会主义市场经济中的地方财政体制研究”，全国社会科学基金青年项目“税收收入流失研究”，中国博士后研究基金项目“中国的地方税与区域性公共产品提供”，山东省社会科学研究项目“改革与完善地方税体系研究”、“规范地方政府收费与完善地方税体系研究”，并形成了一系列阶段性研究成果，已在《财政研究》、《财贸经济》、《税务研究》、《改革》等刊物上发表，使进一步研究地方财政问题具有累积的材料优势和成果优势。

本书中的地方政府是指除中央政府之外的各级政府。由于各国政体的不同，地方政府的级次多少因国而异，在我国，即是指省、地（市）、县、乡四级政府。本书选定的研究专题主要集中于应当着重研究的重大的基本理论问题和亟待解决的现实问题。具体的研究内容包括 10 个方面。第一章“我国地方财政运行的历史考察”，探寻了新中国建立以来我国地方财政

运行的轨迹，从中看出，我国地方财政在财政体系中的重要作用，以及各级地方财政逐步走向相对独立；第二至四章，“优化我国地方财政收入结构”、“我国地方财政收入增长分析”和“我国地方税收收入流失及控制”，主要研究地方财政收入的 forms 结构合理化，优化地方税收制度，确立税收在地方财政收入中的主体地位，地方财政收入正常增长的标准，地方财政收入增长状况的实证分析，地方税收收入流失的形式和渠道及其控制等；第五章“优化我国地方财政支出结构”，旨在揭示我国目前地方财政支出结构方面存在的问题，提出改进的建议；第六章“提高我国地方财政支出效益”，着重探讨我国近期的几项支出管理制度改革，比如改革地方预算编制制度，建立地方政府采购制度，建立国库集中支付制度，加强地方财政支出监督等；第七章“我国地方政府债务及其风险”，系统研究了地方政府债务范围界定及其分类，我国地方政府债务风险的种种表现及其形成机理，探讨了我国地方政府债务风险的防范与化解策略；第八章“我国地方分税制财政体制优化分析”，在理论与实践的结合上分析了优化我国地方分税制财政体制问题；第九章“地方财政与区域经济增长”中，选取了影响地方经济增长的产业结构调整、经济增长方式转变、科技教育等重要方面进行了分析解剖，指出了存在的突出问题，探讨了相应的对策；第十章“我国地方财政与体制改革”，介绍并分析了地方财政参与支持国有企业改革、养老保险制度改革、医疗保险制度改革、住房制度改革的情况，由此可以窥见中国改革进程中的地方财政职能的转变。此外，我们将近两年写成的四篇专题调查研究报告作为本书的附录，相信对读者了解地方基层政府财政的运行状况是有益的。

课题研究和本书写作的大纲由樊丽明设计，研究与写作的

具体分工是：樊丽明（导言，附录 2、3），樊丽明、黄春蕾（第一章），李齐云、王剑峰、张春燕（第二章），李齐云、杨连鹏、王新丽（第三章），李文、李华、樊丽明（第四章、附录 1），樊丽明、王东妮（第五章），周金玲（第六章），郭琳（第七章、附录 4），李一花（第八、九章），杨桂玲（第十章）。最后，全书由樊丽明、李齐云总纂，修改定稿。

中国地方财政良性运行的研究应是动态的，不断深化的，而不可能“毕其功于一役”。本书只是我们研究的初步成果，敬请各位同行指教。

樊丽明

2001 年 11 月于山东大学

目 录

序	1
导 言	1
第一章 我国地方财政运行的历史考察	1
第一节 1950~1958 年的地方财政	1
第二节 1958~1979 年的地方财政	15
第三节 1980~1993 年的地方财政	26
第四节 1994 年以来的地方财政	42
第五节 少数民族自治区地方财政	52
第六节 总结与启示	59
第二章 优化我国地方财政收入结构	64
第一节 税利费债结构优化	64
第二节 地方税收结构优化	113
第三节 地方税收制度优化	135
第三章 我国地方财政收入增长分析	153
第一节 地方财政收入增长的理论分析	153
第二节 地方财政收入增长的现实分析	161

第三节	实现地方财政收入增长的途径·····	173
第四章	我国地方税收收入流失及控制·····	187
第一节	税收收入流失的界定和类型·····	187
第二节	我国地方税收收入流失现状估价·····	188
第三节	我国地方税收收入流失的原因分析·····	198
第四节	地方税收收入流失的效应分析·····	206
第五节	国外减少地方税收收入流失的主要措施 借鉴·····	208
第六节	我国地方税收收入流失对策·····	215
第五章	优化我国地方财政支出结构·····	223
第一节	优化地方财政支出结构的理论分析·····	224
第二节	我国地方财政支出结构实证分析·····	239
第三节	优化我国地方财政支出结构的策略·····	261
第六章	提高我国地方财政支出效益·····	268
第一节	改革地方预算编制制度·····	268
第二节	建立地方政府采购制度·····	283
第三节	建立国库集中支付制度·····	297
第四节	加强地方财政支出监督·····	306
第七章	我国地方政府债务及其风险·····	315
第一节	地方政府债务·····	316
第二节	我国地方政府债务风险·····	323
第三节	我国地方政府债务风险的形成机理·····	332
第四节	我国地方政府债务风险的防范与化解·····	341

第八章	我国地方分税制财政体制优化分析.....	351
第一节	研究地方财政体制优化的体制条件.....	351
第二节	地方分税制财政体制优化的理论研究.....	355
第三节	地方分税制财政体制的现实分析.....	373
第九章	我国地方财政与区域经济增长.....	403
第一节	地方财政与产业结构调整.....	403
第二节	地方财政与经济增长方式转变.....	415
第三节	地方财政与科教兴国.....	427
第十章	我国地方财政与体制改革.....	435
第一节	地方财政与国有企业改革.....	435
第二节	地方财政与养老保险制度改革.....	448
第三节	地方财政与医疗保险制度改革.....	461
第四节	地方财政与住房制度改革.....	468
附录 1	山东省国有经济分布结构与调整对策	475
附录 2	山区乡镇财政运行中的问题及出路 ——对淄博市山区乡镇财政的调查与思考	496
附录 3	库区解困必须系统治理 ——淄博市库区财政经济状况的调查与思考	516
附录 4	关于淄博市扶持发展效益农业的调查 与思考	528
参考文献	545

第一章 我国地方财政运行的历史考察

第一节 1950~1958年的地方财政

一、建国初期的基本经济与社会背景

建国初期，我国的财政经济工作面临着严重的困难。首先，多年战争造成了经济财政的极端混乱状况，税收收入甚微，而支出的需求很大。一方面巩固革命胜利成果的军费开支很大（1949年占财政收入的一半以上）；另一方面，由于国家对国民党留下的军工政教人员采取了包下来的政策，他们的吃饭问题增加了财政的负担，再加上抗美援朝战争更加剧了财政的困难。其次，从经济管理角度看，由于历史的原因，为了适应当时解放区被分割、封锁的情况，各解放区的财政经济工作长期实行分散经营，各有货币，各管收支，各自供给。但新中国成立后，这种分散管理的状况已严重不适应新形势的需要。因此，建国初期稳定财政、恢复经济和支援抗美援朝战争的形势决定了我国必须实行高度集中的财政经济管理体制。实践也证明该体制对建国初期国民经济的恢复和发展发挥了重大作