



LGDR

广东省普通高等院校人文社会科学重点研究基地
汕头大学地方政府发展研究所

21世纪地方政府发展系列丛书

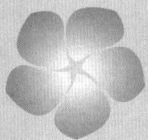
Series of Local Government Development
in the 21st Century

黄 燕 等著

地方公共财政 发展研究

Study on the Development
of Local Fiscal Policies

中国社会科学出版社



LGDR

广东省普通高等院校人文社会科学重点研究基地
汕头大学地方政府发展研究所

21世纪地方政府发展系列丛书

Series of Local Government Development
in the 21st Century

黄 燕 等著

地方公共财政 发展研究

Study on the Development
of Local Fiscal Policies

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共财政发展研究 / 黄燕等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-5004-6280-4

(21 世纪地方政府发展研究系列丛书)

I. 地… II. 黄… III. 地方财政—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 098468 号

策划编辑 冯春风

责任校对 郭娟

封面设计 王华

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

电话 010—84029450 (邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京君升印刷厂

装订 广增装订厂

版次 2007 年 9 月第 1 版

印次 2007 年 9 月第 1 次印刷

开本 710×980 1/16

印张 17.75

插页 2

字数 221 千字

定价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究



作者简介

黄燕，女，1963年生，湖北荆州人。经济学博士，汕头大学商学院经济学特聘教授，硕士导师，广东省高校“千百十人才工程”培养对象。主要从事产业经济理论与政策方面的研究。主持完成国家社会科学基金项目、市厅级项目和横向课题十多项。公开发表学术论文50多篇，出版专著3部。科研成果2003年获市厅级科技进步奖。为本科生和研究生讲授“财政学”、“产业经济学”、“中国经济发展”等课程。目前是广东经济学会理事，并担任多家政府部门和社会团体顾问。

21世纪地方政府发展系列丛书

The Series of Local Government

Development in the 21st Century

◎ 李 平 主编

政府生态与领导力研究

Study on Governmental Ecology and Leadership

宪政架构下的地方政府模式研究

Study on Local Government Modes Under the

Framework of Constitutional Politics in China

地方公共政策研究

Study on Local Public Policies

地方行政文化研究

Study on Local Administrative Culture

法治政府视野下的行政行为研究

Study on Administrative Behaviors from the
perspective of government by law

地方电子政务研究

Study on Local Electronic Government

地方公共财政发展研究

Study on the Development of Local Fiscal Policies

地方政府与社会保障

On Local Governments and Social Security

地方政府危机管理

On Crisis Management by Local Governments

城市社区管理

On Administration of Urban Communities

中心城市与大学发展

On the Development of Metropolises and Universities

地方政府绩效评估

On Performance Measurement of Local Governments

责任编辑：冯春风

封面设计：王 华

以科学发展观为指导
谱写地方政府新篇章

书贺“21世纪地方政府系列丛书”出版

王乐夫

2005年6月于汕头大学

21 世纪地方政府发展系列丛书

编 委 会

顾 问 王乐夫

主 编 李 平

编 委 (按姓氏笔画为序)

王乐夫	邓剑光	李 平	李家才
杜钢建	金太军	陈家祯	陈瑞莲
范耀登	侯保疆	胡象明	郭剑鸣
秦国柱	徐鲁航	黄 燕	萨支辉
阎志刚	蔡立辉	谭康林	魏红英

总 序

呈现在读者面前的是《21 世纪地方政府发展系列丛书》，她是作为汕头大学地方政府发展研究所的首期成果，展示给学术界、政府管理界及其他关注此领域的读者朋友的。

改革开放以来，我国的社会政治生活、经济生活、人们的思想观念都发生了翻天覆地的变化，政治学、行政管理学也成了人文社会科学的显学。“地方政府发展”研究地方政府与地方社会公共事务管理和发展问题，是政治学、行政管理学重要的分支学科。据不完全统计，近 10 多年来，出版了地方政府研究的相关专著数十部、论文几百篇，其中有的产生了相当重要的学术影响。但是，我们也注意到，已有的研究成果主要是从地方政府职能、机构、体制与行为等方面立论的。而且，多是静态的描述性研究，在许多领域尚处于薄弱状态。在一定程度上讲，理论的研究滞后于快速变革的时代，滞后于丰富发展的社会实践。而离开了对丰富的现实生活的观察与思考，我们的政治学、行政管理学就缺乏学术生命力。我们认识到，政治学与行政管理学的研究，要想得到社会认同，就必须能够回答当前社会主义建设实践中提出的理论与实践问题，提供当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。

中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见指出：哲学社会科学工作，迫切需要深入研究回答重大理论和实际问题，不断推进理论创新。要坚持理论联系实际，一切从实际出发，以

总序

实践为检验真理的唯一标准。贴近实际、贴近生活、贴近群众。加强哲学社会科学基础研究和应用对策研究,把基础研究和应用对策研究紧密结合起来。党委和政府要经常向哲学社会科学提出一些需要研究的重大问题,注意把哲学社会科学优秀成果运用于各项决策中,运用于解决改革发展稳定的突出问题中,使哲学社会科学界成为党和政府工作的“思想库”和“智囊团”。

有鉴于此,汕头大学地方政府发展研究所推出《21世纪地方政府发展系列丛书》,从社会平衡理论和科学发展观视角对政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、法治政府视野下的行政行为研究、地方政府绩效评估等领域的问题进行系统深入的研究,撰成系列专著。

本丛书的特点是:

1. 内容新颖。丛书紧扣时代脉搏,将现代地方政府发展面临的现实、前沿性问题纳入研究领域,积极面对并反映现代管理的最新方向和理论动态。有着眼于现实的应急事件管理研究,有立足于现代信息技术发展的电子政务研究,也有借鉴最新理论动态的政府生态与领导力研究,还有反映常规管理的新颖角度的研究。

2. 研究方法独特。在广泛采用经济分析法、政治分析法、历史研究方法等传统研究方法的同时,注重实证研究法、新制度主义研究法、结构—功能主义方法、博弈理论方法的应用,尤其是进行了生态学方法、治理与善治的分析方法、国家—公民的分析方法的尝试。

3. 结构体系严谨。丛书结构主要由两个部分构成:(1)宏观管理部分,由政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府

模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、法治政府视野下的行政行为研究五本专著组成；（2）项目管理部分，由地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、地方政府绩效评估等七本专著组成。

《21 世纪地方政府发展系列丛书》是汕头大学公共管理学科建设重点项目之一，邀请中山大学等国内著名的专家、学者及本校教师通力合作完成，是一项集体研究成果。地方政府发展作为政治学、行政管理学重要的分支学科，在我国的研究还不很成熟，期盼我们的研究成果能起到相应的作用。

由于主客观条件的限制，书中难免存在诸多疏漏甚至错误，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

《21 世纪地方政府发展系列丛书》得到汕头大学领导和李嘉诚基金会的大力支持，在此，谨致以衷心的感谢。

最后，作为丛书的主编，我感谢中国社会科学出版社领导和第二编辑室主任冯春风老师的支持与指导，他们为丛书的顺利出版倾注了心血。我还要感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

李平

2006 年 2 月于汕头大学桑浦山下

目 录

总序	(1)
第一章 导言	(1)
一 问题的缘起	(1)
二 选题的意义及研究方法	(7)
三 本书的技术路线和框架结构	(9)
四 创新点	(11)
第二章 文献综述	(13)
一 西方学者的相关讨论	(13)
二 我国学术界的研究	(17)
三 几点评论	(21)
第三章 概念界定及理论基础	(23)
一 主要概念	(23)
二 理论基础	(30)
第四章 地方公共财政的目标模式	(42)
一 地方公共财政职能模式	(42)
二 地方公共财政管理模式	(52)
三 地方公共财政体制模式	(61)
四 本章小结	(64)
第五章 地方公共财政收入	(67)
一 地方公共财政收入构成	(67)
二 地方公共财政收入的特征	(75)

目	三 地方财政收入增长乏力的主要原因	(78)
	四 建立规范的地方公共财政收入机制	(85)
录	五 本章小结	(100)
	第六章 地方公共财政与民营企业发展	(102)
	一 地方公共财政与民营企业发展的理论分析	(102)
	二 地方政府行为的博弈研究	(119)
	三 民营企业特征的研究：以潮汕地区为例	(129)
	四 民营企业特征：以潮汕民营企业为例 的分析	(141)
	五 本章小结	(147)
	第七章 地方公共财政与引进外商直接投资	(150)
	一 国际直接投资理论及国际直接投资发展趋势	(150)
	二 产业集群的测度	(159)
	三 税收优惠与外商直接投资关系研究	(165)
	四 本章小结	(174)
	第八章 地方公共财政支出	(178)
	一 地方公共财政支出构成	(178)
	二 我国地方公共财政支出特征	(191)
	三 地方公共财政支出的规范化发展	(195)
	四 提高财政支出效益	(198)
	五 本章小结	(216)
	第九章 地方预算管理	(218)
	一 地方预算管理概述	(218)
	二 我国的地方预算管理制度	(223)
	三 地方预算管理的改革	(238)
	四 地方预算管理的信息化建设	(245)
	五 本章小结	(256)
	第十章 结论及建议	(260)

一 公共财政的特征和本书的主题	(260)	目
二 地方公共财政的职能模式、管理模式和 体制模式	(261)	录
三 要努力建立规范的地方公共财政收入机制	(262)	
四 要把地方公共财政制度的建立与政府 职能转化结合起来	(263)	
五 要积极推进地方公共财政支出的规范化发展	(264)	
六 要加快地方预算管理的改革	(265)	
参考文献	(268)	
后 记	(271)	

第一章 导 言

一 问题的缘起

在相当长的历史时期，我国很少有人认真地思考和追求起点与过程的公正，甚至连最粗浅的理论认识都谈不到。无论百姓是多么的企求出现“青天”，官本位、人治依然是中国公共管理的显著特征。随着市场化进程的推进，全社会经受了市场经济观念的洗礼，公正至上、公正是效率之母、没有公正就没有效率的观念成为全社会的共识，这要求政府管理活动必须追求正义和公正。财政是政府管理最敏感的环节，公共财政尤其是地方公共财政的发展问题提上了议事日程。

1979年我国开始探索地方财政分权的管理模式。这一年开始实施“财政包干制”，即中央和地方进行约定，地方可以从增收或超收的财政收入中多留。当时，对辽宁、四川等25个省实行典型的“划分收支、分级包干”办法；对内蒙古、新疆、宁夏、广西、云南、青海、贵州等民族自治区和视同民族自治区的省，除保留原来对民族自治区的特殊照顾外，也实行分级包干办法，同时规定地方收入增长部分全部留归地方，中央对这些区域的补助数额每年递增10%；对广东、福建两省实行“划分收支、定额上交或定额补助”的优惠政策；对北京、上海、天津采取“总额分成，一年一定”；对江苏采取固定比例包干办法。其后，经过1983年和1988年的改进，逐步形成了分级包干的财政体

第一章
导言

制。这种体制破除了高度集中的财政体制，极大地调动了各地政府发展经济的积极性。但这种体制也存在着严重的问题，除了诸侯经济、中央财权削弱，最重要的是分配关系不规范、不公平，财政分配制度存在明显的计划经济色彩。

1992年召开的党的十四大确立了我国经济体制改革的目标模式——社会主义市场经济体制，市场经济的核心精神就是要建立一个公平、公正、公开的经济体制。与此相适应，关于公共财政改革的研究和实践也逐渐成为财政领域的热点。

1994年在全国范围内进行了分税制改革，将中央与地方税收进行了分割。

1998年全国财政工作会议第一次提出建设公共财政的要求。

党的十五届五中全会将建立公共财政的初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标。十六届三中全会提出健全公共财政体制的改革目标。公共财政建设问题，特别是地方公共财政建设问题得到前所未有的重视。目前，关于公共财政的目标模式、框架结构、发展方向等问题已经比较明晰，但对其具体内容的理解还不明晰，特别是地方公共财政在建立和发展过程中存在着种种问题，如我国公共总支出中，大约70%发生在地方，其中55%以上发生在省级以下的政府。我国省级政府负担了绝大多数地方基本建设支出的任务，县乡两级政府共同提供了绝大多数的重要的公共服务：向下岗工人提供收入支持和再培训、失业保险以及城市最低生活保障、地区性养老金计划、基础教育、公共卫生等。而我国地方税制始终没能建立一个有效的主体税种，目前营业税仍是我国收入量最大的地方税种，占地方税收总额30%左右；来源于增值税的共享收入居第二位，所占比重为21%；企业所得税共享收入居第三位，所占比重为14%。^① 地方税

^① 资料来源：www.mof.gov.cn/news/uploasfile/2003niandifangcaizhengyusuan.juesuanshouzhi.xls。

大多与第三产业相关,对房地产、餐饮、贸易、金融等有比较大的依赖性,我国大部分基层地区正处于工业化前期或中期,第三产业不发达,地方税主体税种不明确,导致不少地方财力不足,地方政府在行使职责时面临种种窘境:养老金欠账、拖欠下岗职工生活津贴、农村义务教育资金紧缺、公务员工资不能及时发放等。近几年推行的农村税费改革是国家统筹城乡经济社会协调发展,加快农村全面小康建设的重大决策。

税收政策调整后,短期内对地方基层财政影响很大,乡镇实际可支配财力大大减少,县乡财政更加困难。许多地方政府多年以来因无力弥补收支亏欠,一直处于“赤字”运作状态。1995年地方财政收入2946亿元,支出4770亿元,短缺1824亿元;1999年地方政府收入5595亿元,支出9035亿元,短缺3440亿元;2001年地方政府收入7803亿元,支出13135亿元,短缺5332亿元。

安徽税费改革中对10个乡镇的抽样调查可窥见一斑(见表1.1)。

这些乡镇工资支出占财政总支出的60%,且都存在数量较大的债务,加上拖欠工资,平均债务达410.6万元之多。“巧妇难为无米之炊”,地方政府在这样的政府收支结构下,根本无法进行具有实质意义的公共财政制度建设,地方公共财政发展的当务之急就是要加强地方财源建设。

当前地方公共财政最突出的问题有两个:一是地方公共产品总量供给不足。公共产品的满足程度是公共财政发育水平最显著的体现,当前一些本应由政府提供的公共产品,如国有企业下岗职工和退休人员的社会保障问题、政府的债务和财政赤字问题、乡村医疗卫生服务和公益设施短缺问题等。二是地方公共产品提供不平衡。越往基层,公共产品的提供越不充足。从政府级次看,我国实行的是中央、省、市、县和乡镇五个级次的行政体制。

表 1.1 安徽十乡镇 1999—2000 年财政状况

乡 镇	财政收支				乡镇债务情况 (万元)	
	财 政 收 入 (万 元)	财 政 支 出 (万 元)	人 员 工 资 占 财 政 支 出 比 例 (%)	教 师 工 资 占 工 资 支 出 比 例 (%)	直 接 负 债 额	拖 欠 工 资 额 度
淝河镇	254.0	388.0	65.7	82.4	149.0	286.0
河溜镇	424.8	336.3	75.5	81.5	186.0	252.0
包集镇	350.0	299.0	43.5	93.1	526.0	233.4
古城镇	475.0	468.0	60.5	76.3	400.0	195.0
秦栏镇	896.2	360.4	46.6	77.9	494.0	—
仁和集镇	454.5	272.4	41.9	63.2	648.7	16.5
芦龙镇	153.2	157.6	64.9	68.5	254.0	17.6
中溪镇	1734.0	267.0	62.8	72.7	296.8	—
庄村乡	215.0	148.0	66.4	57.0	131.0	15.1
平兴乡	153.0	215.0	69.3	78.9	420.9	76.6
平均	511.0	291.2	59.7	75.2	301.4	109.2

数据来源：祝保平：《农村税费改革试点的进展、难点及思考》，《中国农村经济》2001 年第 2 期，第 14—17 页。

其中省、市、县、乡镇四级构成地方政府。根据 2004 年的统计，我国现有省级政府 31 个，市级政府 333 个，县级政府 2861 个，乡镇级政府 44067 个。^① 我国大部分人口集中在县级以下，目前县级以上的地方居民能享受比较多的公共产品和公共服务，而大多数农村居民生产生活条件还相当艰苦，文化体育、医疗卫生、教育培训和居住环境仍然十分落后。这是违背公共财政的基本原则的！公共财政的基本原则就是平等性原则，公共财政是公平的

① 《中国统计年鉴》(2004)，中国统计出版社，2004 年 9 月。