

预算审查监督理论与实践

● 福建省人大常委会财经委员会 编

福建人民出版社

预算审查监督理论与实践

福建省人大常委会财经委员会 编

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

预算审查监督理论与实践/福建省人大常委会财经委员会编.
—福州: 福建人民出版社, 2004. 3
ISBN 7-211-04682-1

I. 预… II. 福… III. 地方预算—审查—研究—福建省
IV. F812.757.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 013228 号

预算审查监督理论与实践

YUSUAN SHENCHAJIANDU LILUN YU SHIJIAN

作 者: 福建省人大常委会财经委员会

责任编辑: 刘进社

出版发行: 福建人民出版社

地 址: 福州市东水路 76 号 邮政编码: 350001

电 话: 0591-7533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com>

印 刷: 福州屏山印刷厂印刷

地 址: 福州市铜盘路 278 号 邮政编码: 350003

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 7.25

字 数: 172 千字

版 次: 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN7-211-04682-1/F·290

定 价: 15.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换
版权所有, 翻印必究

目 录

加强预算审查和监督, 推进依法科学理财	贾锡太 (1)
---------------------------	---------

理 论 部 分

福建省地方法规设定财政条款的情况、问题及建议	
..... 福建省人大常委会财经委员会课题组 (5)	
进一步做好预算审查监督工作的几点思考	赵觉荣 (32)
政府采购制度是健全公共财政体制的重要内容 ...	杜成山 (39)
福建省省级财政转移支付的现状和建议	张光倬 (43)
浅议部门预算审批监督的若干法律缺陷	王永礼 (48)
国外立法设立财政条款的制度分析	
..... 福建省人大常委会财经委员会预算审查监督处 (54)	
浅议预算法律观的现实意义	李卫民 (62)
立法机关审查修正预算案的界限问题	王永礼 王胜芳 (67)
英国议会预算审查监督制度介绍	苏阳顺 (79)
改进预算初步审查方式, 完善预算决策和管理制度	
..... 李卫民 (84)	
外国议会财政预算权综合简介	李卫民 苏阳顺 (92)
出口退税的政策变迁及完善的若干建议	姚 伟 (105)

实 践 部 分

九届人大预算审查监督工作回顾与体会	
-------------------------	--

..... 福建省人大常委会财经委员会预算审查监督处	(117)
福建省第十届人民代表大会第一次会议关于福建省	
2002 年预算执行情况及 2003 年预算的决议	(130)
福建省第十届人民代表大会第一次会议财政经济	
审查委员会关于福建省 2002 年预算执行情况及	
2003 年预算草案的审查报告	施性谋 (131)
关于 2003 年省级预算草案的初步审查报告	张光倬 (136)
关于福建省 2002 年预算执行情况及 2003 年	
预算草案的报告	马潞生 (142)
福建省人民代表大会常务委员会关于批准 2002 年	
省级决算的决议	(156)
关于 2002 年省级决算的初步审查报告	赵觉荣 (157)
关于 2002 年决算和 2003 年上半年预算执行	
情况的报告	马潞生 (161)
2003 年第一季度福建省预算执行情况分析	赵 凡 (172)
“非典”对 2003 年福建省预算执行的影响分析	
..... 福建省人大常委会财经委员会预算审查监督处	(180)
2003 年前三季度福建省预算执行情况分析	赵 凡 (185)
地方性法规中财政条款执行情况调查问卷分析	赵 凡 (193)
古田、建阳两县市预算执行和预算管理改革情况的调查	
报告 ...福建省人大常委会财经委员会预算审查监督处	(204)
乡镇财政的状况、问题与完善建议	薛学炳 (213)
兄弟省市预算审查监督工作的做法	
..... 福建省人大常委会财经委员会	(218)
后记	(227)

加强预算审查和监督,推进依法科学理财

——学习十六届三中全会决定的体会

福建省人大常委会副主任 贾锡太

为贯彻落实党的十六大提出的“完善预算决策和管理制度,加强对财政收支的监督”的部署,党的十六届三中全会在提出健全公共财政体制,完善转移支付制度,深化部门预算、收支两条线、国库收付制度改革的同时,提出了“加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督”的要求。这既是完善社会主义市场经济体制的客观要求,又是对各级人大预算审查监督工作提出的殷切期望。深入学习和领会十六大报告和十六届三中全会决定这一要求的精神内涵,对于实践“三个代表”重要思想,做好预算审查和监督工作,推进政治文明建设,意义重大。

一、现代政府预算制度是实现人民当家作主,推进政治文明建设的重要依托

预算是政府的收支计划,是政府配置公共资源、提供公共服务、调控经济运行和维护社会正义的重要工具。关于预算的重要性,毛泽东同志于1949年12月2日在中央人民政府委员会第四次会议的讲话中曾言简意赅地加以表述:“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。”因此,预算形式上记载的是政府的收支,实质上反映了政府的施政方针。它不是一个纯粹的经济概念,而是一个重要的政治课题。因为,在民主政治下,国家职能是一种纯粹的公权。它源于人民的信托,以保护公民的权利为目的,并主要依靠来自纳税人的税收来维持其正常的运行。为了使国家取之于民

有度，让人民承受尽可能轻的负担，并使政府按照人民的意志来征收各种租税，组织各种收入，也使国家的收入用之合理，且只能用于公共目的并使政府的支出安排得到民意代表的认可，各国普遍在宪法层面对预算制度加以规定。我国现行的宪法也不例外，在规定了公民有依照法律纳税的义务的同时，还规定了各级政府有编制和执行预算的职权，各级人民代表大会有审查批准本级政府预算并监督其执行的职权，各级政府审计机关对政府财政收支进行审计监督的职权，从而构建了从预算编制、预算审查批准、预算执行监督，以及预算执行审计和决算评价的完整的预算程序，确立了预算一经批准就具有法律效力的法的性质。认知了现代政府预算的制度内涵和性质，有利于培养全体公民的国家主人翁意识、公共意识和法律意识，有利于人民当家作主，推进政治文明建设。

二、完善预算决策和管理制度，必须加强预算审查监督工作

预算的管理与决策由编制、审议通过、执行实施、决算审计、向社会公布等一系列环节组成。在这一过程中，预算编制要通过专门机构对国内外的经济、政治和社会形势做出分析、评估和预测，发现社会的主要矛盾和问题，并通过一定的政治程序提出政府的任务和目标，据此对政府各部门的预算请求进行筛选排序，因而是公共利益的发现过程。预算案的审查和批准是人民代表从中表述民愿，反映各地方、各阶层要求，并对预算草案进行辩论、听证、修改、宣读、投票批准的过程，因而，又是公共最大利益的继续寻找和确认过程。预算执行是各支出部门依据严格的程序，决定实施计划、审核拨付资金，并就使用情况进行记录、报告和审计评估的过程，因而是公共利益的实现过程。为了适应完善社会主义市场经济体制和健全公共财政的需要，近几年来，我国已经在预算编制、政府采购、国库收付等方面，实施了

一系列的财政制度改革，从而为预算管理和决策制度的完善奠定了很好的基础。预算的审查和监督作为预算管理和决策的重要一环，目前还没有改变程序性、形式上审查和监督的旧面貌。一方面，人们对预算审查和监督的性质与重要性还没有正确的认知，预算审查和监督工作在各级人大职能中至今还没有确切的定位；另一方面，预算审查监督的规则欠完善，组织不健全，人员素质也跟不上，一句“预算太专业”就回避了自己的预算审查职责，预算监督也只习惯于听取情况汇报。其结果必然是，预算审查过过程序，预算执行变更频繁。在整个预算管理与决策的各个环节，审查监督是个薄弱的环节，迫切需要予以加强。只有加强了各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督，才能实现党的十六大提出的“完善预算决策和管理制度”和“加强对财政收支的监督”的要求，才能有利于建立“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。

三、加强预算的审查和监督，需要更新理财观念，完善规则与制度，创新工作机制

我国财政改革的目标就是构建与社会主义市场经济相适应的公共财政体制。政府预算作为公共财政运行的载体，肩负着提供公共服务、调控经济运行、保障社会正义、确保政府财政行为不偏离公共性的多重职责。各级人大及其常委会要从实践“三个代表”重要思想，推进依法治国，建设社会主义政治文明的高度，把预算审查和监督这项工作提上重要的议事日程。首先，要从公共财政的角度，准确把握好预算的实质，牢固树立预算法的理念，正确处理财政提供公共服务与调控经济发展的职能关系，促进政府更新观念，科学理财。一方面，要按照党的十六届三中全会的要求，加快预算法律、法规的修改与完善，补充有关预算提案、

预算案审查、预算案修正、预算执行变更的规定；加快国有财产管理、财政收支划分、国债管理、金库管理和机构编制管理等预算工作基础制度的立法工作，从而为加强预算审查和监督提供必要的规则。另一方面，要继续推进政府预算编制改革，进一步健全预算案的形式，细化预算编制内容，提高预算编制的科学性，使预算案内的收支内容既有法律和国家职能的依托，又与政府工作报告提出的目标、与计划工作报告做出的各项工作安排相衔接，使预算审查监督有个好的工作基础。其次，增强预算工作的透明度，扩大预算程序的公众参与度和政治协商性。改变预算程序只在政府、财政、部门和单位间单向运行，缺少民众参与的现状，扩大公众对预算程序的参与度，像立法走群众路线那样，畅通座谈、论证、听证和公开登报、上网等预算参与渠道，形成民众与预算决策机构相互沟通、交流和反馈的机制，保障预算审查、批准最大化地反映民意，集中民智。同时，要增加经费开支部门与预算汇总机关间的沟通时间与形式，形成开支部门与预算案审核机关间的磋商机制，以分解预算审批程序中的矛盾，保障预算审查和监督工作的顺利开展。第三，要不断创新预算审查和监督工作的机制，扎实做好初步审查、大会审议批准、执行变更监督和决算审计等工作环节的基础工作，切实推进预算的实质性审查和监督工作。既要继续搞好总预算案的审查工作，认真审核总预算收入的真实性和可靠性，总预算支出的合法性和科学性，又要积极探索预算政策审查与科目审查有机结合的方式，试行分部门、分科目的预算专题审议与执行监督。加强预算审查和监督工作，更要健全各级人大及其常委会的自身建设，提高常委会组成人员、人大代表和工作人员的政治素质和业务素养，适应预算编制细化和预算审查监督工作加强的需要，保证预算审查和监督过程的协作，实现预算决策和管理的效率、公开、民主、科学。

福建省地方法规设定财政条款 的情况、问题及建议

福建省人大常委会财经委员会课题组

改革开放后，特别是党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制目标以来，随着我国市场经济的发展和民主法制的推进，中央和地方立法工作都得到了高度的重视。福建省从实际出发，以宪法为依据，在不与法律和行政法规相抵触的前提下制定了一系列地方性法规，颁布了许多政府规章。这些法规适应了福建省改革开放、经济建设和社会事业发展的需要，促进了福建省民主法制建设。在这些法规得以确立的过程中，许多以创设收入项目和提供经费保障为内容的财政收支条款，也同时在法规中得以设立并要求实施。但是，由于这些财政条款设立的规则欠缺，或者执行的财力保障较弱，或者设立与执行的客观环境发生变化，有相当部分的财政收支条款执行不到位，实施的效果十分有限，需要从理论、制度和实务等各个方面进行研究分析，并加以完善。

本文以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，以宪法、立法法和预算法为依据，结合当前地方立法工作和预算管理的实际，按照十六大报告提出的“加强立法工作，提高立法质量”和“完善预算决策和管理制度，加强对财政收支的监督”的要求，把研究目标定位在以下4个方面：（1）有效掌握地方立法设定财政条款及其执行的现状，针对有关问题进行制度分析和价值分

析，汇总整理初步结论与建议。(2) 配合课题研究的需要，整理各国财政条款设立与执行的制度与做法，归纳出地方立法设定与实施财政条款可资借鉴的规则。(3) 结合地方立法工作需要和财政保障可能，提出财政条款设立的程序规则、实质条件和财政条款获得实施的制度保障。(4) 提供理论依据和制度建议作为地方人民政府及其财政部门 and 立法机关的立法与决策参考。

基于财政是以收入、支出为基本内容的，考虑到地方立法的权限和现状，为便于研究，本文研究的财政收入条款主要涉及行政事业性收费以及少量的资源性收入、捐赠收入，而将税收、罚没款收入、国有财产收益等财政收入排除在研究范围之外。财政支出条款则不分定性的、定量的或指定用途范围的，只要对政府支出具有需求，使政府承担给付义务，对预算编制形成强制性要求的，包括财政投入，公职人员或因公伤亡人员的待遇以及抚恤救济金等行政给付，国家赔偿或补偿，以及政府奖励性支出等，都列入研究范围。与收入条款相比，支出条款的设立与执行对地方政府的财力安排和工作开展的影响要大得多，所以本课题的研究重点以支出条款为主。

第一部分：财政条款立法设定的情况与问题

一、财政条款的设定情况

考虑到地方立法的现状以及既有法规的时间跨度大、涉及面广，我们仅把 1993—2002 年 10 年间，福建省八届、九届人大和政府发布的地方性法规和规章作为研究对象，其中排除了专门用于规范财政、税收、审计以及基金、规费征收管理工作的财政法案中的财政条款。通过收集、统计、分析，可以看出福建省地方立法中设立的财政条款具有以下几个特征：

（一）从总量上看，立法设立财政条款的量，涉及面广

1. 从数量上看，全省实施的地方性法规和政府规章中，有一半以上设定了财政条款。据不完全统计，1993年至2002年这10年间，福建省制定的地方性法规187部，其中设立了财政条款的共109部，占58.3%，内含财政条款451条、622款。省人民政府制定的规章71部，其中含财政条款的共36部，占50.7%，内含财政条款90条、114款。

2. 从涉及部门看，上述众多的财政条款广泛分布于经济与社会事业的各个方面，具体包括：农、林、牧、渔等农业产业类及土地、水利、海洋、动植物等农业资源等方面；教科文卫体等社会事业发展方面；环境与资源保护方面；民政、劳动社会保障方面；军队、警察、安全、国防等行政政法及其他方面。

（二）从依据上看，立法设立财政条款依据不一

1. 依上位法的规定而细化规定或者扩充规定的。这类情况在地方制定的实施办法中较普遍存在，如《中华人民共和国义务教育法》第十二条规定：“实施义务教育所需事业费和基本建设投资，由国务院和地方各级人民政府负责筹措，予以保证。国家用于义务教育的财政拨款的增长比例，应当高于财政经常性收入的增长比例，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长……”根据大法的这条规定，《福建省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》第二十七条作了进一步的规定：“对于实施义务教育所需事业费和基本建设投资，各级人民政府应按《义务教育法》第十二条规定，负责筹措，予以保证。还应做到：（一）各级财政拨给的教育事业费中每生平均的经常性公用经费逐年增长，并逐步达到规定的标准；（二）市（地）、县（市、区）的地方机动财力每年划出百分之二十五以上用于义务教育事业；（三）中央和省财政扶持老、少、边、岛贫困地区的建设资金每年划出百分之十以

上用于这类地区义务教育事业；（四）城市维护建设税每年划出一定比例用于城市小学、初中校舍维修；（五）乡（镇）财政收入主要用于义务教育。”

2. 由地方法规直接创设的。如关于沿海滩涂围垦、大黄鱼繁殖保护，现有国家法律、法规尚未做出明确规定，福建省根据自己的具体情况制定了《福建省沿海滩涂围垦办法》、《官井洋大黄鱼繁殖保护区管理规定》，其中关于设立滩涂围垦专项资金、征收大黄鱼繁殖保护及增殖费的规定，便属地方创设的财政条款。再如，《中华人民共和国野生动物保护法》除了原则规定“国家保护野生动物及其生存环境”外，并未对保护工作的经费保障做出具体规定，而《福建省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》则在第四条和第十一条中，分别对保护管理经费和保护发展基金做出创设性的规定，这些条款也是地方创设的。

（三）从内容上看，设立财政条款的详细程度不同

1. 规定收费项目，但具体程度有所不同。主要涉及下列几种：（1）立法仅设立收费项目，起强制立项作用，具体由收费审批部门批准。如《福建省村镇建设管理条例》第二十六条规定：“在村镇进行建设的单位和个人应当缴纳村镇基础设施配套费。”（2）立法设立收费项目，并授权有关部门制定具体的收费办法。如《福建省取水管理办法》第十六条第二款规定：“水资源费的征收标准，应当按水资源的丰缺情况、不同类别、不同用途和不同水质确定。具体标准由省水行政主管部门报省物价、财政部门核定。”（3）立法设立收费项目，并明确规定收费的具体标准。如《福建省歌厅、舞厅、卡拉 OK 演唱厅管理办法》第十条规定：“各级文化行政主管部门可按照管辖范围收取营业额 3% 以下的管理费，用于歌厅、舞厅、卡拉 OK 演唱厅的日常管理费用。”

2. 规定支出条款，从不同方面对财政安排提出要求。表现

为：（1）笼统地对财政支出提出要求。这种要求较为原则，对于具体怎么支、支多少，条款未作明确规定。如《福建省社会治安综合治理条例》第二十一条规定：“各级人民政府应将社会治安综合治理工作所需经费，列入财政预算，专款专用。”（2）要求设立支出基金项目。这种条款虽然未涉及具体标准，但由于基金的特有性质，能够促使支出固定化、长期化。如《福建省实施〈中华人民共和国教师法〉办法》第十九条第二款规定：“各级人民政府应当增加教师住房建设专款，建立教师住房建设基金。”（3）规定某项支出的资金来源，对财政支出作进一步细化的要求。如《福建省沿海滩涂围垦办法》第十九条规定：“省人民政府以及沿海各级人民政府应当筹集滩涂围垦专项资金，用于滩涂围垦建设。围垦专项资金主要由预算内基建投资、财政补助费、耕地占用税、耕地开发专项基金、土地出让金等构成。资金使用管理办法由各级人民政府确定。”（4）规定某一类支出的增长幅度或所占比例。这类条款从支出的数量上作了刚性要求。如《福建省沿海防护林条例》第十二条规定：“沿海市（地）、县（市、区）按有关规定每年地方财政总支出的1%投入林业的资金，应当优先安排防护林建设、保护和管理经费。”《福建省扫除文盲工作条例》第十条第三款规定：“县级扫除文盲经费应占教育事业经费实际支出的2%以上。”（5）直接规定支出的具体基准、绝对数。这种要求最为明确，直接成为预算安排的强制性义务，而且基本不给预算编制留下载量空间。如《福建省拥军优属若干规定》第二十八条第二款规定：“一次性抚恤金标准：革命烈士为80个月工资，因公牺牲军人为40个月工资，病故军人为10个月工资。”《福建省人口与计划生育条例》第二十三条规定：“对领取独生子女父母光荣证的夫妻，一次性发给不低于五百元的奖励费。”第三十四条规定：“符合再生育条件自愿不生育并领取独

生子女父母光荣证的，由县（市、区）人民政府发给不低于一千元奖励费。”第三十六条规定：“农村生育两个女孩并已绝育的夫妻……发给不低于五百元的奖励费。”

（四）从设立过程看，财政条款的创设动议涉及提案、审议、修正等不同环节

从相关法案的起草说明、修改意见或审查报告中可以看出，财政条款的设定主要源于政府提交的草案，同时也有一些财政条款是立法机构在审查修改过程中增设的。

1. 在立法审查程序中增设财政负担的条款。即政府提交人大审议的法规草案，对于有关费用、经费的承担，原本没有做出明确规定，但是在有关委员会审查中，考虑到各种意见、要求，建议做出财政负担有关费用、经费的规定。如 2002 年省人大常委会有关委员会在《〈福建省保护武夷山世界文化与自然遗产条例〉的初步审查报告》中指出：“联合国教科文组织的《保护世界文化和自然遗产公约》第五条和第十七条要求缔约国要采取‘财政措施’、‘设立保护基金’等，建议增加这方面规定。”省人大专门委员会在修改情况的汇报中也认为“应当设立武夷山世界遗产保护专项经费。因此，增加规定：‘依法设立武夷山世界遗产保护专项经费。专项经费的筹集、使用办法由省人民政府制定’。”

2. 在立法审议程序中修正草案已有财政条款，进一步明确财政支出的义务。法规草案虽然提出了有关经费保障的要求，但未做出具体规定，人大在审议时经过修改予以具体化。如 1998 年制定的《福建省气象条例》，有关委员会在草案修改二稿的说明中指出：“有的委员认为地方气象事业双重计划财务管理体制以条为主，地方财政只能给予补助，本条例不应当规定‘地方气象事业项目所需基本建设投资 and 事业经费纳入本级财政预算’。经反复研究认为……该条文应予以保留……同时将‘保证’资金

的投入，修改为“增加”资金的投入。”经过立法修改，财政的支出义务由“保证”投入变为“增加”投入，数量上更为明确。

3. 政府提案取消既有的财政条款，但立法机构在审查中予以保留。即原有法规设定了相关财政条款，后在修改过程中，政府出于某方面考虑认为应予取消，但人大立法机构却认为应当予以保留。如2002年省人民政府提出的《福建省环境保护条例》修正案草案，删去了原有关于环境保护资金的规定。省人大常委会有关工作委员会在初步审查报告中指出：上述财政条款“在实践中有积极意义，而草案作了删除，建议予以保留”。专门委员会在修改情况的汇报中也提出：“不宜删去原环境保护条例中的‘将环境保护资金纳入各级财政预算’的规定……将《草案》第五条修改为：‘地方各级人民政府必须将环境保护规划和计划纳入国民经济和社会发展规划和计划，增加环境保护投入，将环境保护资金纳入本级财政预算’；‘省、设区的市人民政府应当设立环境保护专项资金。’”

4. 规章直接创设财政条款的。有规章创设权的政府，依据立法法的规定在制定规章中直接规定财政收入条款和支出条款。如前述财政收入条款之例。

二、财政条款设定的问题

地方立法设定财政条款，关系着地方人民政府的财力运用和职能实现，因此，立法提案人总是把“在草案中设定财政条款”作为立法成果的“干货”之一，以求得事业发展的财政支持。从立法形式上看，当前地方立法设定财政条款还存在许多不规范之处。

（一）设定财政条款的目的不明确

一般而言，财政支出条款的设定目标都是为了把财政资金用在特定事业上，以便事业发展获得急需的、必要的经费保障，同时，实现财政资金的最优配置。设定财政条款，首先要求目的明

确，主题突出，以免财政条款在理解和执行中发生偏差，背离了立法设立的预期目标。但是，如果从既有财政条款的创立过程来看，我们不难发现下列问题：

1. 财政条款设定的保障重点不明确。由于福建省经济、社会的快速发展及财力状况有限，各个部门的事业发展普遍都面临经费紧张的制约，都希望财政能够加大对本部门的经费投入，因此，各部门都盼望能在相关立法中设定财政条款，在政府预算中争取更多的财政资源。但是财政资源毕竟是有限的，在部门左右立法进度，影响立法内容的背景下，设立的财政条款不可避免地带有一定的随意性，不能准确地反映出各个部门间经费保障的急缓程度和各项事业发展的真正需要。

2. 财政条款设定的期间目标不明确，缺乏对不同时期的长期性考虑。目前，地方立法设定财政条款，往往是基于某个特定的时期，针对特定的问题制定的。这些财政条款设定时可能是合理的，甚至是急迫的。但是随着社会生活的发展变化，立法时突出的问题，经过一段时间后可能变得不很突出，继续执行会导致与其确立的期间目标不一致。如 1998 年制定《福建省价格管理条例》，在规定设立价格调节基金上，当时强调政府对价格的宏观调控，主要目的是为了防止发生通货膨胀而引发物价急剧变动，但是后来情况发生了根本性的变化，物价长时间持续下滑，通货紧缩的问题反而更加突出。同时，更侧重于通过市场来调节价格，价格调节基金是否仍然适用，值得怀疑。

3. 财政条款设定的区域目标不明确，考虑不同地区的具体情况不够。在现实生活中，各地的经济发展程度和社会事业发展水平都有很大差异，各地确定的发展目标和发展重点也不一致，但是，地方立法设定的财政条款则一般无差别地统一适用于本行政区域，强制性地一律要求财政“一刀切”，这与实际情况是不