

GUAN LI CAI ZHENG XUE

管理财政学

邹传教 主编

江西人民出版社

管 理 财 政 学

主 编：邹传教

副主编：李安泽

1-810
209

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

管理财政学/邹传教主编. - 南昌:江西人民出版社, 1999.9

ISBN 7-210-02170-1

I. 管… II. 邹… III. 管理学:财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 41715 号

管理财政学

邹传教 主编

江西人民出版社出版发行

江西财经大学印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:8.75

字数:219 千 印数:1—1000 册

ISBN 7-210-02170-1/F·309 定价:16.00 元

江西人民出版社 地址:南昌市新魏路 17 号

邮政编码:330002 传真:8511749 电话:8511534(发行科)

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

财政是政府的理财之政,它是国家为了满足社会公共需要而对社会产品所进行的一种社会集中性分配。“财政学”是关于财政的科学,它所研究的是作为财政分配主体的国家在参与社会产品分配的过程中所形成的国家与企业 and 居民等其他经济主体之间的社会分配关系。与“财政学”不同,“管理财政学”则是以财政分配主体—国家自身,即国家内部中央与地方政府之间财政关系为研究对象的一门管理科学。这也可以说是本书对“管理财政”这一范畴含义的约定,以示它与一般“财政管理”范畴的区别。“财政”“财政管理”“管理财政”是三个不同的经济范畴。

从不同角度,财政体系是不同的。1994年邹传教同志曾在《市场财政学》中提出过财政具有“分配关系”“计划管理”“分配范畴”和“分级运行”等四种不同的构成体系。^①可以说古今中外,从“分级运行”角度看,国家财政一般都是按一定原则实行中央与地方分级管理的。有一级政权就相应地建有一级财政。因此,客观上也就必然存在一个中央与地方政府间(省级及省以下各级地方政府可视为一个整体)的财政关系。如果以“国家”这一财政分配主体自身为参照的话,那么,相对地可以把国家与企业、居民等其他经济主体之间的财政分配关系称为“外部财政关系”或称真正的财政分配关系;而可以把国家内部从中央到地方各级政府之间的财政分配关系称为“内部财政关系”或称虚拟的财政分配关系。换句话说,从财政学原理上讲,政府间财政关系并不构成真实的财政收支。“外部财政关系”或称真正财政分配关系主要体现在国家征税(税收)和收费及财政支出过程中所形成的国家与企业、居民

^① 邹传教主编:《市场财政学》,山西经济出版社,1994年12月版。

之间物质利益的分割上;而“内部财政关系”并不涉及国家物质利益的多少,它主要体现在国家内部各级政府间财政收支范围大小及管理权限的划分上。前者属“财政学”的内容,后者属“管理财政学”的内容。通俗地讲,“管理财政学”所研究的就是财政体制问题。财政体制是国家规定中央与地方政府之间财政收支范围及其管理权限的一项根本制度。

从国家财政总体运行来看,研究中央与地方政府间财政关系及其分配格局,必须包括以下几个大的方面和内容:

一、财政收支划分问题。如何在中央与地方政府之间合理划分收支范围及其管理权限,这是财政体制的核心内容。

二、国债问题。因为国家现行《预算法》明确规定,地方政府不得发行债券。因此,事实上,中国的国债属于中央财政范畴。它构成中央财政的一个有机组成部分。

三、地方税体系问题。现代分级财政体制客观上要求赋予地方政府独立的税收立法和征管权限。这是体现地方财政自主性的关键所在。

四、政府性收费问题。如何规范中央与地方政府各自的收费范围和管理权限也是处理中央与地方政府间财政关系的重要方面。

五、政府间转移支付问题。在实行分级管理的财政体制下,为了保证国家财政的整体协调和统一运行,必然要根据政府间财政收支划分情况再实行科学规范的转移支付制度。

此外,预算外收支的设置是直接影响政府间财政分配格局的一个重要因素,但考虑到分税制财政体制客观上本身具有“统一财政”的内涵和必然要求,预算外分配迟早是要取消的。故暂不列入。

政府间财政关系的内容,肯定还包含更多的要素。作为初步探讨,“管理财政学”主要研究上述内容。另外需要说明的是,在本

书编写中,各章节之间个别问题会从不同角度重复提到,这是为了使各专题研究本身能相对自成体系的需要。

本书由江西省高校学科带头人、中国财政学会理事、全国财政学教学研究会理事、江西财经大学成教学院副院长、硕士研究生导师邹传教教授任主编,江西省赣州市财政局局长、地税局局长李安泽同志任副主编,参编的有方奕勇、朱惠文、伍红、吕雁琴、杨绍忠、谭安华、蔡卫红、任萍等同志。全书由邹传教同志修改定稿。

作 者

1999年8月28日

目 录

前 言

第一章 政府间财政关系	(1)
第一节 中央与地方财政关系基本理论	(2)
第二节 我国中央与地方财政关系的历史与现状	(8)
第三节 西方国家中央与地方财政关系的理论与实践	(24)
第四节 我国中央与地方财政关系的改革与完善	(38)
第二章 中央国债规模	(54)
第一节 国债规模的概念及其衡量	(54)
第二节 中国国债规模现状分析	(59)
第三节 中国国债规模发展趋势分析	(70)
第四节 中国国债规模实证分析	(77)
第五节 控制国债规模的对策建议	(81)
第三章 地方税体系	(88)
第一节 市场经济条件下地方政府职能的界定	(88)
第二节 中国现行地方税体系剖析	(93)
第三节 国外地方税管理经验与借鉴	(108)
第四节 完善我国地方税体系构想	(113)

第四章	政府性收费	(131)
第一节	政府性收费的概念与特征.....	(131)
第二节	我国政府性收费的现状分析.....	(143)
第三节	西方国家政府性收费的基本情况.....	(166)
第四节	改革和完善我国政府性收费的对策建议	(178)
第五章	政府间转移支付	(194)
第一节	政府间转移支付的基本理论.....	(194)
第二节	我国政府间转移支付的历史考察.....	(230)
第三节	政府间转移支付制度的国际比较.....	(240)
第四节	完善我国政府间转移支付制度的总体设计	(247)

第一章 政府间财政关系

改革是社会发展的动力。深化财政改革,就是要全面理顺关系,就是要解决体制转变中的深层次矛盾和关键性问题。当前,正确处理中央与地方政府间财政关系,深化财政体制改革已成为我国经济与社会改革和发展中的一个重大理论和实践问题。

从理论角度看,关于中央与地方财政关系改革,是世界各国普遍研究的重大课题。相对而言,西方市场经济发达国家的中央与地方财政关系理论与实践都比较成熟,而我国传统的中央与地方财政关系理论仅侧重于经验分析,限于从实践中总结经验,然后上升为指导实践的原则,很少从科学理论和经济分析方面入手来研究,加上“经验性理论”受主观因素影响较大,往往缺乏科学性,因此,我国中央与地方财政关系的理论基础相对薄弱,缺乏系统和完整的体系。同时,90年代中期以来中央与地方财政关系改革实践的迅猛发展,也为理论研究开拓了新领域,提出了新要求。这样,如何重新科学地总结以往改革的经验与教训,借鉴西方国家中央与地方财政关系理论中的科学部分,来完善和发展我国财政理论并用以指导我国深化财政改革实践,已成为当前管理财政理论研究的一项迫切任务。

从实践角度看,建国近50年来,我国的中央与地方财政关系改革总在集权—分权—集权之间转圈圈,这种频繁变动的根本原因在于未能建立一种规范的现代财政体制(主要是分税制和政府间转移支付制度),使中央与地方财政关系规范化、制度化。因此,能否建立一种管理机制或通过制度创新,均衡、和谐地协调中央与地方财政关系,直接影响到中央和地方政府两个积极性的发挥,影响到我们的社会主义市场经济的发展和完善,甚至影响到国家的

统一和社会的稳定。1994 年分税制改革和过渡时期转移支付制度的实施,是中央与地方财政关系改革的重大举措,标志着我国财政改革已经从“放权让利”阶段进入到“制度创新”阶段。但需要指出的是,1994 年新制度的建立只是在制度上为我国解决改革进程中深层问题—政府间财政矛盾提供了一个契机,它并不等于中央与地方财政关系从此走向制度化和规范化;而且,现行财政体制本身设计上也存在缺陷,离现代市场经济国家的规范化要求尚有很大的距离。这些都需要在我们今后的改革和实践中不断改进和完善。

第一节 中央与地方财政关系基本理论

一、中央与地方财政关系问题的提出

在传统的财政理论分析中,往往为方便起见而把政府的财政活动看作是单一政府的经济模式来研究。但事实上,在现实的经济生活中,政府的财政活动从来就是在多级政府的管辖下进行的,即许多国家除了中央一级政府之外,几乎都有若干级地方政府。在一个多级政府体系中,中央和地方政府都是相对独立的经济利益主体。中央政府财政着眼于全国范围,其目标是实现全社会利益最大化,也就是说,它通常是从整个国家的全局来考虑资源配置、收入分配以及经济稳定与发展等问题的,其约束机制是中央政府的财政活动所产生的社会效益和社会成本。地方政府在正常情况下是一定行政区域内民众的总代表,它代表着地方利益,地方财政的行为目标是实现地方利益的最大化,其财政活动也将受到成本和效益两方面的制约。

中央政府与地方政府在经济利益上对立与统一的关系从根本上决定了它们之间的财政关系。在各级政府“同吃一锅饭”的情况下,政府间财政关系的处理,通常片面强调局部要服从全局,地方

要服从中央。并且,在许多情况下,人们会无视地方利益,把“全国一盘棋”的思想简单地理解为“什么地方不地方的,统统是国家的”!这就完全扼杀了地方相对独立的利益,这种利益关系表现为地方完全依附于中央,很难有对自身利益的追求,地方的财政行为被迫表现为受中央财政的指令而照章办事。实际上,在这种情况下,地方财政已成为中央财政在地方的分支机构,不具有独立性,所执行的只是中央财政的职能。实践证明,这种财政关系下的中央和地方财政通常都是低效率运转的。另一种情况是中央政府与地方政府在整个国民经济中有着根本一致的国家利益,但各地地方政府仍具有相对独立的地方利益,虽然在地方行为不合理的情况下也强调局部要服从全局,地方要服从中央,但它首先尊重地方依据自身利益而发生的自主行为。这种自主行为是地方财政的本能行为,即使在最为集中的体制中,这种行为也顽强地表现出来,而在后一种情况下则具有普遍意义。同时,在一定时期中,在一定范围内,中央和地方财政资源(财权或财力)的问题总量是确定的,是个常量,具有相对的稀缺性。各级政府追求自身利益最大化和财政资源的相对稀缺性结合,必然导致中央财政和地方财政的利益冲突,也就需要通过某种政府间制度或规则来加以协调,相应地产生了中央与地方政府间财政关系的处理及改革的问题。

二、中央与地方财政关系的概念与实质

现代国家的政府都是一个多级政府体系,各级政府间的财政关系表现为纵向与横向两个方面。纵向就是中央与地方财政关系,横向则为同级地方政府之间的财政关系。其中,中央与地方财政关系是政府间财政关系的主要方面,又称狭义的政府间财政关系,它是管理财政学所要研究的主要范畴。

中央与地方财政关系的概念可界定为:在一个多级政府体系中,由于存在着经济利益上的对立和统一,中央政府和地方政府在财政职能的分工和结构、收入与支出范围的划分以及相应的协调

平衡机制等方面所体现的关系,这种关系一般可以通过特定的财政体制表现出来。它具体包括三个方面内容:

1. 支出责任的划分与地方自主的程度;
2. 税收权限的划分与收入集中化程度;
3. 纵向和横向的财政不平衡程度以及缩小不平衡所实行的政府间转移支付制度。

对中央与地方财政关系的实质,不同的学者有不同的见解。我们认为,中央与地方的财政关系,归根结底是国家内部政府之间的一种经济利益关系,或者说是一种财政内部管理关系。其他诸如财政权力的制约问题、财政均权问题等,这些都没有触及问题的实质。

从利益的角度看,中央与地方政府在经济利益上的对立统一关系将根本地决定了它们之间的财政关系。一国的中央与地方财政关系实际上就是国家整体利益、社会普遍利益与地方特殊利益的关系。

三、中央与地方财政关系的内涵与外延

一国的中央与地方财政关系的内涵包括如下:

1. 中央与地方政府间的财政职能分工与支出范围的划分关系;
2. 中央与地方政府收入、财政权限的划分关系;
3. 中央与地方政府间转移支付关系。

在本章,我们将以上述三方面内涵为框架,展开对中央与地方财政关系改革的相关研究。

在中央与地方财政关系范畴的外延上,中央与地方政府关系既指中央政府与省级(自治区、直辖市)政府间的财政关系,也指中央政府直接与省级以下各级政府间的财政关系。限于篇幅,本书将省与省级以下政府看作是一个整体,只就中央政府与地方政府整体间的财政关系进行探讨。具体类型包括:中央与省级地方政

府间财政关系,中央与民族自治地方政府间财政关系,中央与经济特区政府间关系,中央与特别行政区政府财政关系等。前者为一般的中央与地方财政关系,是我们研究的重点,后三者为特殊的中央与地方财政关系,不作详细分析。

四、中央与地方财政关系类型及影响因素

(一)中央与地方财政关系及其衡量指标

在一个拥有多级政府的体制下,财政职能行使有没有在中央与地方政府间分工、分工的程度以及相应的收支划分如何等问题,实际上是一个财政的集权与分权关系的问题。财政的集权与分权,是一国中央与地方财政关系的核心。

按照中央财政集中程度和地方财政自主程度不同,中央与地方财政关系相应地可以划分为三种类型:

中央集权型。它是指财政权力大部分集中于中央政府,中央政府在收入领域和支出领域的集中管理和控制程度都很高,中央对地方事务有直接干预的权力;地方政府依据上级命令、指令,在中央授权范围内处理财政事务。

地方分权型。它是指中央政府将财政权力授予地方政府或下级机关,地方政府或下级机关在法定授权范围内,在收支领域拥有相当大的自决权,中央财政仅处在监督地位而不得随意干预地方事务。

中间型。这种中央与地方财政关系的集权与分权程度介于前二者之间,是国际上较为普遍的类型。

中央集权与地方分权都不是绝对的,需根据各国国情及其社会经济、政治发展变化,对中央与地方财政关系进行不断的调整。一般而言,中央集权过度的国家,改革的方向是向地方分权调整;而地方分权过度的国家,则向中央集权调整。其结果是三种关系类型的区别越来越不明显。例如英国、日本等,他们通常既在中央财政上集中程度较高,但地方财政又有相当大的自主权。

财政集权与分权的关系,必然会反映到中央与地方财政收入和支出对比的关系上。因此,中央与地方财政关系的集权与分权程度可以用如下指标来衡量。

1. 财政收入集中率。即中央财政收入在国家财政总收入中占的比例,公式表示如下:

$$\text{财政收入集中率} = \frac{\text{中央财政收入额}}{\text{国家财政总收入额}} \times 100\%$$

它表明中央财政直接控制财政收入的程度。

2. 财政支出集中率。即中央财政支出在全部财政支出中所占的比例,公式表示如下:

$$\text{财政支出集中率} = \frac{\text{中央财政支出额}}{\text{国家财政总支出额}} \times 100\%$$

它表明中央财政直接控制财政支出的程度。

3. 转移支付率。即中央转移支付占地方财政总支出的比重,公式表示如下:

$$\text{转移支付率} = \frac{\text{中央转移支付额}}{\text{地方财政总支出额}} \times 100\%$$

它反映了地方财政对于中央财政的依赖程度,这种依赖程度实际上表明了中央财政对于地方财政间接控制的程度。

以上指标并不是“完美无缺”的,并不能全面反映地方政府的财政自主与中央政府的财政集权程度,但它们对中央与地方财政关系的理论分析以及政策、决策的制订具有重要的参考价值。

(二)中央与地方财政关系的影响因素

中央与地方财政关系的集权与分权如何,取决于该国经济、政治、社会、文化等综合因素的影响和制约,并随着这些影响和制约因素的发展变化而不断发展变化。

1. 国家性质。从国家性质角度来说,社会主义国家是以社会管理者和生产资料全民所有制代表者双重身份参与国民收入和社会产品的分配的,这就使得中央财政集中的财权、财力要比资本主

义私有制国家多一些。

2. 政权结构。单一制国家集中的财权和财力要比复合制(联邦制与邦联制)国家大一些。

3. 经济发展水平。在经济发展水平较低的发展中国家,由于为了实现政治稳定和经济增长,通常中央财政掌握了较大的财权和财力。

4. 经济体制。一般而言,在同一国家中,在传统的计划经济体制下,中央与地方财政关系是高度集权的。在市场经济体制下,其分权程度较高。可以说,由传统的计划经济体制向现代市场经济体制转轨的过程,某种意义上就是由中央财政高度集权向地方适度财政分权转变的过程。

5. 历史文化传统。在历史文化传统方面有较强民族统一性观念的国家,其中央与地方关系的集权因素较大。

受以上因素的综合影响,一个国家在特定时期的社会历史背景下的中央与地方财政关系模式也是特定的,不可能与别国完全相同。随着社会历史条件的改变,政治经济体制模式的转换,中央与地方财政关系也必然要进行相应的变革,以适应社会生产力发展的需要。

五. 相关的术语:财政体制

财政体制是指规定中央与地方以及地方各级政府之间在财政职责、权限、收支划分等方面的一项根本制度。财政体制是一国经济体制的重要组成部分。特定的财政体制集中体现了该国特定时期内的中央与地方财政关系,财政体制的变动也将引起深层次的中央与地方财政关系的变动。从某种意义上说,财政体制是中央与地方财政关系的载体,中央与地方财政关系则是财政体制的核心内容。在本书行文过程中,财政体制的改革和中央与地方财政关系的改革是基本同一的,在此不苟作概念之争。

第二节 我国中央与地方财政关系的历史与现状

一国的中央与地方财政关系同它所处的政治经济、社会历史等客观存在环境条件有着密切的联系。本节以对我国建国以来不同政治经济背景下的中央与地方财政关系进行全面地考察,重点回顾近几年中央与地方财政关系改革的主要进展,分析其中存在的矛盾与问题,旨在探求我国中央与地方财政关系改革的客观规律性,为在社会主义市场经济条件下的财政关系的改革与完善提供可资分析研究的经验材料与现实依据。

一、我国中央与地方财政关系的历史考察

建国以来,中国的经济体制进行了多次变革,它基本上适应了各个时期政治经济形势发展的需要。我国的经济体制的演变大体经历了三个重要阶段:一是自建国初期到70年代末的高度集中的计划经济阶段;二是自70年代末到90年代初的计划经济为主、市场经济为辅乃至计划与市场并重的双轨经济阶段;三是90年代初期迄今逐步建立和发展起来的社会主义市场经济阶段。与此相适应,中央与地方财政关系的模式也大体经历了传统型财政集权模式、行政性财政分权模式和雏形的经济性财政分权模式的演变过程,而且不同模式下的中央与地方财政关系的具体内容与实际效果都有明显不同。

(一)传统经济体制下的中央与地方财政关系

1. 传统型财政集权的中央与地方财政关系模式

鉴于中央财政在集权程度上的差异,这种模式又可细分为“统收统支”模式和“中央集权为主,适当下放财权”模式两种类型。下面试予分别考察。

(1)“统收统支”的中央与地方财政关系。

这种模式又称高度集权的中央与地方财政关系模式,它在国

民经济恢复时期实行过3年,即从1950年开始延续到1953年,适应了当时国家的政治经济任务的要求。新中国成立后,人民政府面临着一系列艰巨而又繁重的任务,国家财政遇到了严重的困难。当时国民党政府的残余部队和土匪特务尚待肃清,解放战争还未全部结束,军费开支大,经受8年抗日战争和4年解放战争破坏的国民经济亟待迅速恢复,与此同时还要平抑物价、救济灾民和解决失业问题。然而当时国家财政却是极度困难的,财政收入增量有限,大部分财政收入还掌握在地方政府手里,中央政府财力不足,财政收支脱节,国家财政出现了大量赤字。针对这一局势,1950年3月政务院发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》,统一财政收支、统一全国物资调度、统一全国现金管理,实行高度集中的财政体制。这一时期的中央与地方财政关系有以下特点:

第一,政府职能的分工不明确。中央和地方政府的职能目标趋于一致,是为稳定政局和恢复经济,各级政府的利益是统一的。地方政府是中央政府的附属派出机构,缺乏自主性,无法因地制宜地发展本地经济。

第二,中央与地方财政收支关系以“统收统支”为特征。收入全部上交中央,支出由中央统一分配,财权和财力均集中于中央,地方政府的财权很小,仅留有少许机动财力,用以解决公用事业、文教卫生、城镇建设以及其他临时性需要。

第三,政府间转移支付形式简单,规模也非常小。主要包括地方政府的专案拨款、建设投资和特别拨款(如救灾等)。这种简单的转移支付有利于保持中央对地方的控制,却无法达到均等化目标。

这种高度集权的中央与地方财政关系,是特殊政治经济背景下的必然产物,是为解决当时的特殊困难,作为一种过渡性办法采用的。它有利于资源迅速地集中,并易于使国民收入在国民间进行分配。但这种财政体制也存在许多问题,如排斥市场在资源配