

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

城市 财政管理

Municipal Finance Management

王 晶 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国财政经济出版社

经济管理 工商管理

城市 财政管理

Urban Fiscal Management

王 强 主编

中国财政经济出版社

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

城市 财政管理

Municipal Finance Management

王 晶 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：张余文
责任校对：王苗苗
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

城市财政管理

王 晶 编著

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：88191234 发行部电话：88191515

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

760 × 990 16 开 23.25 印张 420000 字

2002 年 10 月第一版 2002 年 10 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7 - 5058 - 3216 - 6 / F · 2576 定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《公共管理学科系列教材》 编辑委员会

主 编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授
马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
王俊豪 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 李成智 北京航空航天大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 曲福田 南京农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1997年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理 etc 并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^①进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务业”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学=政治学+经济学+会计学+行为科学+财务学+……”，^②便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理学专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1997年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且,这些专业方向所涉及的课程,可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别,每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数,所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和公共管理学科的发展现状而论,一次性地组织编写所有的教材,既不可能,也不必要。现实的选择只能是:“循序渐进,拾遗补阙。”所谓循序渐进,就是有选择、有重点地确定选题,分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙,就是根据现时教学的情况,缺少什么教材,编写什么教材;什么教材急需,先着手编写什么教材。

我们相信,循着这样的路子走下去,一套既立足于中国国情,又可同国际接轨,准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态,并且,以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材,将会展现在我们面前。

四

这套教材,主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员,是这套系列教材的主要读者群。

作为主编,我最希望看到的社会效果是:这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进,能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献,能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了,但是否做到了,则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材,本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

前 言

改革开放以来，我国城市化水平不断提高，以大城市为中心地区的城市经济在国民经济中发挥着重要的增长极和推进器作用。同时，伴随着分权式财政体制的逐渐形成，大城市政府拥有越来越多的财政自主权，在政府管理舞台上扮演着重要角色，成为城市社会经济活动的主要参与者。

如果说在计划体制下，城市政府仅仅作为中央政府的一个派出机构执行中央政府的各项指令，极少实现自身职能的条件和意愿，那么，在体制转轨时期，责、权、利关系将城市政府嵌入经济运行的特定轨道，在迈向市场经济的过程中，城市政府的职能范围日渐清晰。此刻，城市政府比以往任何时候都关切作为政府职能实现基础的城市财政管理体系的运行。回顾十几年来城市经济体制的改革史，不难发现，其核心就是财政管理体制的变革。因此，对城市财政管理模式及其相关问题的学习和研究，具有重大的理论意义和现实意义。做出如此结论还基于以下的原因：

第一，城市经济在国民经济中的主导地位 and 增长极作用，使城市财政在国家财政体系中占有绝对的份额，并且城市化还大大增强了城市地区的财政税收能力，使城市政府比其他任何地区政府都能动员到更多的公共资源。在城市经济、城市政府、城市财政三者关系如此紧密的情况下，研究城市财政管理对城市经济运行的影响，分析城市政府职能、城市公共品供给与城市财政管理的相互关系，

无疑是城市政府公共管理的一个主要内容。然而这项研究在我国理论界仍属于空白。尽管在现有的城市经济学著作中不乏对城市财政的研究,但由于仅仅是作为城市经济研究体系中的一个内容构成,受篇幅和研究主题所限,其成果大都流于对一些基本问题的描述而缺乏深入的研究和探讨;在财政学界对分级财政的研究则仅限于中央和地方两级财政。当然,城市财政理应属于地方财政体系的一部分,但由于城市经济的特殊性及其在一国经济体系中独特的地位,城市财政运行机理以及由此而产生的经济影响均具有同一般地方财政的不同之处,城市经济所具有的聚集和扩散效应更是将这种影响传递到四面八方。与此相应,城市财政对经济的影响也早已超出了城市地域空间的限制,成为影响国民经济乃至国家财政运行状况的最活跃因素。所以,以城市经济学和公共财政学基本理论为起点,研究城市财政管理体系及其运行机制,其意义广泛而深远。

第二,经济体制改革使我们逐渐确认了市场机制在资源配置中的基础作用,相应地,政府已从资源配置的主角转变为在宏观层次上对经济运行的调控和监督,作为弥补市场缺陷的重要手段,财政运行对经济的调节作用就成为人们关注的焦点。城市财政作为市场经济条件下城市政府调节经济运行最重要的杠杆,其运行和管理活动透过资源配置和收入分配,直接或间接影响着城市的全部经济活动。

第三,城市财政管理实质上是城市政府职能的一个体现。政府的职能是多方面的,其经济职能则主要通过财政活动及其对城市社会经济的影响来体现。通常我们认为能有效运用公共政策实现社会经济持续、稳定、合理增长的政府就是有效的政府,具体说,考察城市政府职能大小、强弱的一个重要标准即是看它的财政收入与支出的规模、结构是否有利于城市经济的稳定发展,有利于资源的有效配置。

如此看来,城市财政相对于城市社会经济大有牵一发而动全身的功效,因此,以公共财政理论、城市经济理论为基本出发点,研

究和揭示城市财政于城市经济之间的内在联系，研究城市财政管理的特点和规律，无疑是城市经济学，也是公共财政学的一个全新视点。

本书共分四篇：第一篇导论，主要论述与城市公共财政相关的基本理论，特别是城市公共品理论、城市政府职能理论和城市财政职能理论；第二篇城市财政支出体系研究，主要从城市财政支出的基本理论及其对城市经济运行的影响机制入手，以城市财政支出的主体项目为分析目标，深入探讨了城市财政支出效应及实践意义；第三篇城市财政收入体系研究，在这篇里作者全面考察和研究了在分税制下城市财政收入以及政府间财政关系，并以此为出发点，逐一研究作为城市财政主要收入形式的税收、公债和收费理论。第四篇财政体制与财政关系，主要讲述在市场经济体制下政府间的财政关系，以及城市财政与城市经济的关系。



第一篇 导论

第1章 为什么要研究城市财政管理	1
1.1 城市及其经济特色	2
1.2 城市政府公共部门的特点	6
1.3 市场失灵与城市政府干预的理论分析	8
本章小结	15
关键概念	15
复习思考题	15
第2章 城市政府职能与管理行为目标	17
2.1 城市政府职能	17
2.2 转轨时期的城市政府职能	24
2.3 城市政府行为机制的转换	30
2.4 城市政府行为目标的建立	36
本章小结	39
关键概念	40
复习思考题	40
第3章 城市财政职能	42
3.1 城市财政职能及范围的界定	42
3.2 转轨时期的我国城市财政职能	53

本章小结	59
关键概念	59
复习思考题	59
第4章 城市公共品理论与应用	61
4.1 概念与特性	61
4.2 城市公共品的范围和适度规模	67
4.3 城市公共品的有效供给	73
本章小结	83
关键概念	83
复习思考题	83

第二篇 城市财政支出：理论和管理模式

第5章 城市财政支出概论	86
5.1 城市财政支出责任	86
5.2 城市财政支出规模	94
5.3 城市财政支出的目标函数	105
5.4 城市财政支出效应分析	107
5.5 城市财政支出对城市经济的影响	113
本章小结	123
关键概念	123
复习思考题	124
第6章 城市基础设施支出	125
6.1 城市基础设施的理论界定	125
6.2 城市基础设施供给方式的选择	131
6.3 发挥城市财政主体作用，创新城市基础设施投融资体制	141
本章小结	154
关键概念	154
复习思考题	154

第7章 城市科学技术支出	157
7.1 科学技术对城市发展的意义	158
7.2 科技体制市场化与科技投入结构	161
7.3 城市财政与科技事业	168
本章小结	172
关键概念	173
复习思考题	173
第8章 教育支出	174
8.1 教育与城市经济发展	175
8.2 城市财政教育支出边界与效应	182
8.3 教育产业化和为教育融资	189
本章小结	196
关键概念	197
复习思考题	197
第9章 社会福利和社会保障支出	198
9.1 概念的界定	198
9.2 市场经济国家城市社会福利制度分析	203
9.3 我国的社会福利制度	210
9.4 城市最低生活保障制度：一道最后的防线	216
本章小结	224
关键概念	226
复习思考题	226

第三篇 城市财政收入理论

第10章 城市财政收入体系的构建	229
10.1 分级财政体制：构建城市财政收入体系的制度基础	229
10.2 分税制下的城市财政收入体系	233