



面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校财政学专业主干课程系列教材

地方财政学

主编 钟晓敏

43



中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

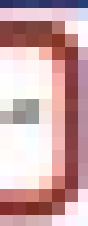


面向 21 世纪的课程系列
Textbooks Series for 21st Century

高等学校财经类相关专业本科主干课程系列教材

地方财政学

主编 李永刚



中国人民大学出版社
China University of Finance and Economics Press



F810.7-43
面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

2678 ✓

高等学校财政学专业主干课程系列教材

地方财政学

主编 钟晓敏



中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政学/钟晓敏主编.
北京:中国人民大学出版社,2001
高等学校财政学专业主干课程系列教材

ISBN 7-300-03840-9/F·1157

I. 地…

II. 钟…

III. 地方财政-高等学校-教材

IV. F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 047075 号

高等学校财政学专业主干课程系列教材

地方财政学

主 编 钟晓敏

出版发行:中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部:62515351 门市部:62514148

总编室:62511242 出版部:62511239

E-mail:rendafx@public3.bta.net.cn

经 销:新华书店

印 刷:北京密兴印刷厂

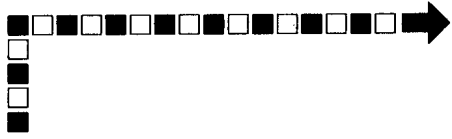
开本:787×980 毫米 1/16 印张:19.5 插页 1

2001 年 8 月第 1 版 2002 年 7 月第 2 次印刷

字数:317 000

定价:23.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)



总 序

面向 21 世纪财政学专业七门主干课程教材，是教育部立项的重点项目“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”的重要成果。参加此项目研究的单位包括中国人民大学、厦门大学、浙江财经大学、东北财经大学、中央财经大学、上海财经大学、西南财经大学七所重点院校。三年来，本项目在教育部高教司的直接领导下，在总召集人中国人民大学陈共教授的主持下，积极开展各项调查、资料搜集和比较研究，先后召开大、小会议数次，邀请全国 10 多位同行专家讨论了教材编写大纲和知识点。教材脱稿后，同行著名专家分别审查了各门教材初稿，并进行了认真修改和完善，最后定稿。可以说，这套教材不仅倾注了主编、参编人员的智慧，而且相当广泛地征求和听取了全国著名专家的意见，是集体智慧的结晶。

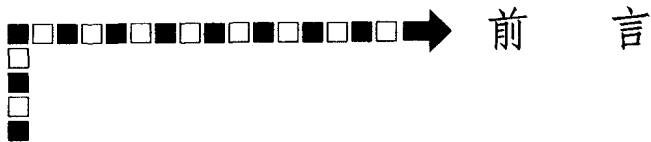
II ◀▷ 地方财政学

面向 21 世纪财政学专业主干课程教材，包括《财政学》、《国家预算管理》、《中国税制》、《税收管理》、《财政支出学》、《地方财政与预算》和《税务信息化简明教程》。其中，《财政学》出两本。

在着手组织编写这套教材时，我们确定的指导思想是：坚持知识、能力、素质协调发展和遵循本学科专业自身发展的规律及特点，在界定各门课程主要理论、观点和知识点的基础上，编写出高水平、高质量、上台阶，融理论性、知识性、前瞻性和启发性于一体，适合我国高等学校财政学专业本科教学需要的真正面向 21 世纪的专业课程教材。我们希望全国财政学专业的广大教师继续关心和支持这项工作，及时将使用这套教材中遇到的问题和改进意见向各位主编反映，以供修订时参考。

教育部面向 21 世纪“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”项目组

2001 年 1 月



前 言

根据教育部《面向 21 世纪财政学专业系列课程及其主要教学内容改革研究》课题的研究计划，由浙江财经大学主持编写《地方财政学》。

《地方财政学》之所以会被确定为财政学专业的主干课程之一，是得益于我国的改革开放和社会主义市场经济的发展。在计划经济体制下，权力高度集中，地方政府只是中央政府在地方上的代理机构或派出机构，自己没有相对独立的利益，它的行为只是一种受命行为，按照中央政府的指令照章办事。另外，包括劳动力在内的各种生产要素在地区间的流动存在着巨大的障碍，由要素的流动性引起的对地方财政的影响微乎其微。因此，在理论界对财政学的研究主要限于国家财政的范围，很少涉及到对地方财政学的研究。

随着市场化的改革不断向纵深发展，地方政府

IV ◀▷ 地方财政学

作为本地区团体利益的总代表，越来越具有其相对独立的利益。它不再是中央政府在地方上的代理机构或派出机构，而是一级独立的政权机构，地方政府的行为在很大程度上表现为一种自主行为。与此相适应，中央集权式的财政管理模式被打破，地方财政的地位日益提高。而生产要素在一国境内的自由流动对地方财政的影响也越来越大，从而引出如下这样的问题：政府的财政职能应该如何在各级财政中分工；中央与地方之间在收入和支出上应该怎样划分；上级政府对下级政府的财政转移支付的目标是什么；不同的拨款会产生什么影响；地方政府应如何有效地提供地方性的公共产品和服务；社区的规模究竟多大才是合理的，它取决于什么因素；各级财政的收入和支出有什么区别，其理由何在。所有这些问题都在促使我们重视对地方财政的研究。

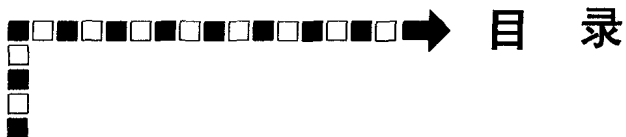
本书大纲由钟晓敏教授设计并编写，各章编写的分工如下：钟晓敏教授（第一、二、四、五章），沈玉平教授（第三、八章），骆勤副教授（第六、七、九章）。最后钟晓敏教授对全书进行了修改定稿。

这是我们第一次编写《地方财政学》教材，虽尽了自己的努力，但由于水平有限，错误在所难免，恳请各位同仁和大学生批评指正。

最后，我们要向浙江省财政厅、税务局有关处室的同志表示衷心感谢，他们在为我们提供资料方面表现出极大的热情，没有他们的帮助，我们是很难顺利完成本教材的编写。

作者

2001年4月

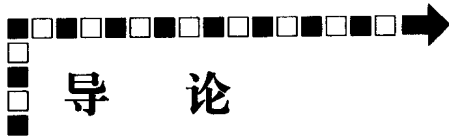


目 录

第一章 导论	1
第一节 地方财政学概述	1
第二节 地方政府的行政管理体制	9
第三节 本书的主要内容介绍和结构安排	12
第二章 地方财政的职能	14
第一节 财政职能概述	14
第二节 资源配置职能	17
第三节 收入分配职能和稳定经济职能	23
第四节 政府间支出责任的划分	26
第五节 本章小结	31

第三章 政府间税收划分理论	33
第一节 税种划分的原则	33
第二节 政府间的税种划分	40
第三节 世界部分国家中央税与地方税划分情况	43
第四节 我国中央与地方税收划分现状与完善方向	48
第五节 本章小结	56
第四章 政府间财政转移支付理论	57
第一节 财政转移支付的概念和类型	58
第二节 拨款的效应分析	61
第三节 拨款的理由和相应的拨款形式	64
第四节 粘蝇纸效应	70
第五节 本章小结	74
第五章 财政体制	75
第一节 财政体制定位	75
第二节 我国财政体制的演变	80
第三节 分税制财政体制	93
第四节 我国过渡期转移支付办法	102
第五节 本章小结	112
第六章 地方财政支出	114
第一节 地方财政支出概述	114
第二节 地方财政主要支出项目分析	118
第三节 省、地市、县、乡四级地方财政支出结构分析	140
第四节 本章小结	147
第七章 政府采购	149
第一节 政府采购的概念及特点	149
第二节 政府采购制度	151
第三节 我国的政府采购制度和实践	156
第四节 本章小结	166

第八章 地方财政收入	169
第一节 地方财政收入分类.....	170
第二节 地方税收.....	174
第三节 费收入.....	182
第四节 地方各级政府财政收入分析.....	194
第五节 本章小结.....	199
第九章 地方财政管理	200
第一节 地方财政管理的目标和原则.....	201
第二节 地方预决算管理.....	205
第三节 预算的组织形式.....	221
第四节 部门预算.....	225
第五节 地方预算外资金管理.....	230
第六节 本章小结.....	237
附录 各类决算表格	240
主要参考资料	300



第一章

导 论

第一节 地方财政学概述

一、地方财政的产生

地方财政是在出现了多级政府后才形成的，而地方财政学是一门研究地方政府部门（地方公共经济部门）的经济活动对社会资源的配置和收入分配影响的学科。那么，政府是如何产生的呢？多级政府又是怎样形成的呢？

关于政府产生和存在的原因，一般是从社会成员各自的自发行为在某些方面不能够促进其利益这个方面来解释的。防止外来侵略，保护个人利益不受社会其他成员的剥削，建立对全社会成员均有利的不可缺少的公共设施，协调各社会成员之间的利

益关系,所有这些都非分散的单个个人能力所及,因此需要创建政府这么一种组织机构来为全体社会成员履行这些公共职责,提供供全体成员所共同消费的公共产品和服务,以保证能更好地满足社会成员的需要,提高整个社会的福利水平。

当一个社会的成员越来越多,地域越来越广阔,公共事务越来越复杂,靠单一政府已难以有效地处理全部公共事务时,就需要构建一个由多级政府组成的政府有机体,在各级政府之间进行合理的分工,来共同承担原来由一个政府来做的事,以更有效地促进和提高全体社会成员的福利水平。政府级次的多少视各国的具体情况而定,并没有固定的模式,我国实行的是中央、省、市(地区)、县和乡五个级次的政府体制,日本实行的是中央、都道府县和市町乡三级政府体制,美国实行的是联邦、州、地方三级政府体制。

从政府所提供的公共产品和服务方面看,并不是所有的公共产品都是在一国范围内共同消费的。某些公共产品的消费在空间上是有限制的,它们仅限于某些特定的地理区域内,这些产品可以称为地方性公共产品。在理论上,我们将会证明,地方性公共产品和服务的优化配置要求由地方政府来提供这一类的产品和服务。在现实中,我们也将发现,在政府所提供的公共产品或服务中,很多是由地方政府提供的。

由于公共产品可以由任何一个级次的政府来提供,有关对地方财政学或者说对地方部门公共经济的研究近来引起了国内外学术界的广泛兴趣。而在我国,对地方财政研究的逐步重视,还主要是因为我国二十多年来的经济改革所带来的巨大变化,中央集权式的财政管理模式被打破,地方财政的地位日益增强。在我国,经济改革从某种意义上讲,就是要改革过去计划经济体制的高度中央集权,要适当加强地方政府的职权,变集中决策为分散决策,提高资源配置的效率,适应市场经济发展的要求。在具体的财政支出上,地方财政的支出已经超过中央财政的支出。从表 1—1 可知,1999 年我国地方财政支出总量达到 9 035.34 亿元,占国内生产总值的 11.03%,比中央财政支出多一倍。

表 1—1 1999 年中央和地方本级财政支出占 GDP 的比重*

支出种类	中央政府		地方政府	
	数量(亿元)	占 GDP 的比重(%)	数量(亿元)	占 GDP 的比重(%)
本级支出	4 152.33	5.07	9 035.34	11.03

* 本表数字不含国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出。

资料来源:《中国统计年鉴 2000》,北京,中国统计出版社,2000。

在对地方财政进行分析研究时,有几点需要我们注意:第一,地方政府部门是我国经济中的重要组成部分,它的支出已经达到国内生产总值的11%,占政府国内总支出的70%左右。第二,由地方政府提供的主要产品或服务,如教育、交通、公共安全、公共基础设施和社会服务,都是对居民日常生活最有影响的那些事务,因此,从这点上讲,地方财政与人们的利益关系更加密切和接近。第三,地方政府的一些经验、试验和政策经常成为以后在全国范围内推广应用的基础,或者成为影响中央政府政策变化的因素。第四,由于各个地方之间的差别性和相互间的易流动性,许多经济问题的分析在地方这一层面上与中央层面上是有很大区别的。可以说,人员和要素的流动性已经成为解释地方政府收入和支出行为的内生变量,因此,在对地方财政的经济分析中必须充分考虑这种流动性。

二、地方财政的特点

(一) 规模和增长

各国地方政府财政支出在最近的几十年一直在稳步地增长。美国联邦政府的支出大约占整个政府支出的1/3,州和地方政府占2/3。日本的情况也大致相同,中央政府财政支出占1/3,地方政府占2/3。有人对巴西、哥伦比亚、肯尼亚、韩国、菲律宾、斯里兰卡、坦桑尼亚和土耳其等国家的资料进行了分析,发现这些国家和地区的地方财政支出占全国和地区财政支出的比重,除土耳其和肯尼亚外,都有长期增加的趋势。根据世界银行的《1988年世界发展报告》,从1974—1986年,南斯拉夫的地方开支占政府总支出的比重平均每年为74.9%;印度的地方开支占政府总开支的比重,平均每年增长50%以上。英国是一个在财政上中央集权型的国家,但从50—70年代,地方政府开支占总公共支出的比重也有所提高。表1—2反映的是1970年以来部分年份中我国中央财政支出和地方财政支出在整个国家财政支出中所占比重的变化。地方财政支出的比重从1970年的41.1%上升到1999年的68.5%,而同期中央财政支出从58.9%下降到31.5%。上述情况表明,地方财政已经构成各国财政的一个重要的部分。

表 1—2 中央和地方财政支出比重 (%)*

年份	中央	地方
1970	58.9	41.1
1975	49.9	50.1
1980	54.3	45.7
1985	39.7	60.3
1990	32.6	67.4
1995	29.2	70.8
1996	27.1	72.9
1997	27.4	72.6
1998	28.9	71.1
1999	31.5	68.5

* 本表数字不含国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出。

资料来源：《中国统计年鉴 2000》。

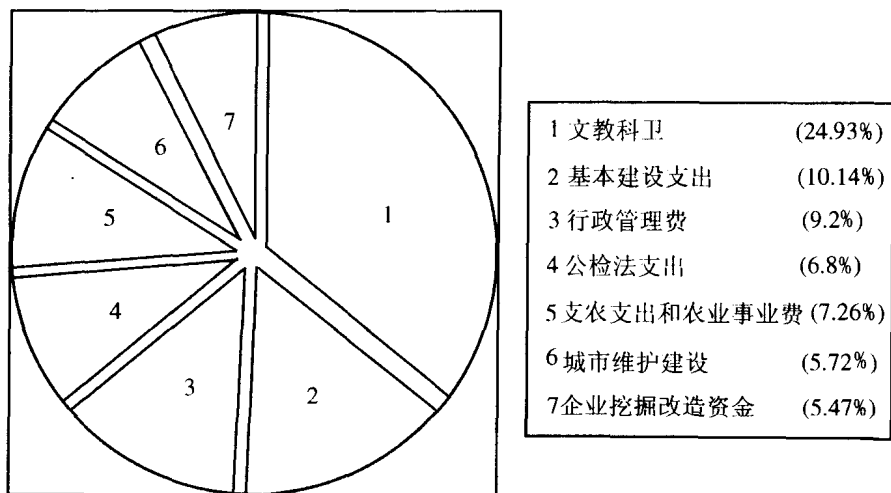
近几十年来地方财政支出不断上升的一个基本背景是城市化与人口不断增长。随着城市化过程的发展，在许多国家里，地方政府通常需要为公众提供一系列公共服务，这些服务将大大有利于提高生活质量和社会发展。它们包括基础保健与教育，街道照明和清洁，排水、排污和供电，开设公共市场和垃圾回收，主要交通运输网络，以及为商业与居住而进行的土地开发等。总之，随着社会经济的发展，收入水平和生活水平的提高，人们的需求结构、消费结构在发生着变化，对由地方政府提供的地方性公共产品和服务的需求在不断增加。

在我国，这一发展趋势的原因还可以从经济体制改革这个方面来解释：随着我国市场化改革的不断深入，地方自主权的不断增强，对经济效率的重视程度不断提高，许多原来由中央政府提供的公共产品和服务，现在由地方政府来提供了。从 1978—1999 年，我国地方人均财政支出共增长了 11 倍多。除开始几年的人均地方财政支出比前一年下降外，其余年份均比上一年有明显的增加。

(二) 支出种类

我国 1998 年地方财政本级支出总额为 7 672.58 亿元，主要的支出项目有文教科卫事业费（占地方本级总支出的 24.93%）、基本建设支出

(10.14%)、行政管理费 (9.2%)、公检法支出 (6.8%)、支援农村生产支出和各项农业事业费 (7.26%)、城市维护建设 (5.72%)、企业挖掘改造资金 (5.47%)。这些项目的支出占地方本级总支出的 70% 左右。除地方本级支出外，地方上解中央的支出为 597.13 亿元。图 1—1 反映了地方主要的财政支出构成。



地方财政本级支出总额：7 672.58 亿元

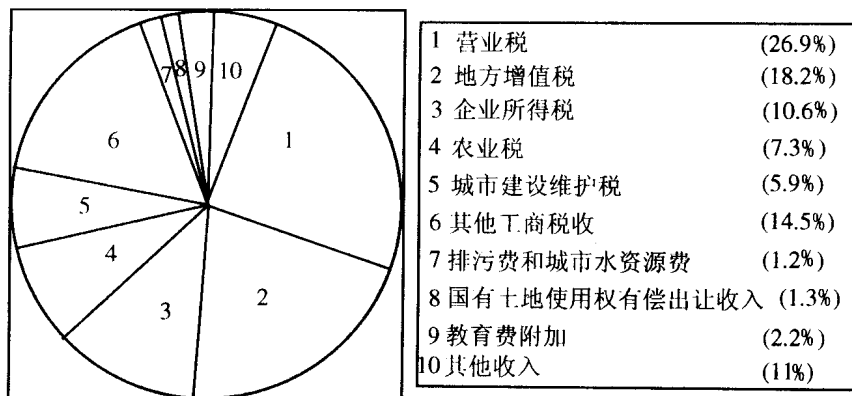
图 1—1 地方财政本级支出构成

而中央财政本级支出的最大项目是国防费支出，占其本级支出总额的 30%。其次为基本建设支出 (19.5%)、政策性补贴支出 (11.64%)、文教科卫事业费 (7.74%)。但中央财政支出中除本级支出外，还有对地方的补助支出，1998 年这部分的支出达到 3 321.54 亿元，超过了中央本级支出 (3 125.6 亿元)。另外，在中央财政的全部支出中，还有一项数额达 2 352.92 亿元的国内外债务的还本付息支出。

(三) 收入来源

1998 年地方本级总收入为 4 983.95 亿元，其中来自各项税收的收入为 4 438.45 亿元，占总收入的 89%。其中营业税收入为最多，为 1 340.50 亿元，占总收入的 26.9%；地方增值税收入为 908.44 亿元，占 18.2%；企业所得税（包括国有和集体）为 528.6 亿元，占 10.6%；农业税为 365.44 亿元，占 7.3%；城市维护建设税为 292.00 亿元，占 5.9%；其他工商税收为 721.97 亿元，占 14.5%。地方本级收入中，除

税收外，还有征收排污费和城市水资源费收入（1.2%）、国有土地使用权有偿出让收入（1.3%）、教育费附加收入（2.2%）和其他一些收入。除了地方本级各项收入外，地方还从中央得到3 321.54亿元的补助收入。这样，地方总的财政收入为8 305.49亿元。图1—2是地方本级财政收入构成图。



地方本级财政收入总额：4 983.95亿元

图1—2 地方财政本级收入构成

和地方财政收入相比，中央本级财政的各项税收收入占中央本级总收入比重还要高，达到98.6%。其中最主要的税收收入是增值税收入，为2 720.02亿元，占55.6%，以下依次为消费税收入814.93亿元（16.7%）、进口产品消费税、增值税额555.51亿元（11.4%）、国有企业所得税396.94亿元（8.1%），关税313.4亿元（6.4%）、证券交易印花税180.26亿元（3.7%）。

（四）预算外资金

我国财政中的一个特点是，预算外资金的数量特别大，尤其是在省以下的各级地方财政中。预算外资金对政府（特别是较低级次的政府）财政具有特别重要的作用。地方预算外资金的收入和支出在1996年分别为2 945.68亿元和2 803.40亿元，分别占全部预算外资金收入和支出的75.7%和73.0%，占当年地方本级预算内收入和支出的78.6%和48.4%。1997年对预算外收支的口径作了调整，即不包括纳入预算内管理的政府性资金（收费），但当年地方预算外收入仍达到2 680.92亿元和2 541.63亿元，占当年地方本级预算内收入和支出的60.6%和37.9%。