



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

地方财政学(第二版)

主编 钟晓敏



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



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

地方财政学 (第二版)

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. 2 版.
北京:中国人民大学出版社, 2005
面向 21 世纪课程教材
ISBN 7-300-06880-4

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(2005)第 111467 号

面向 21 世纪课程教材

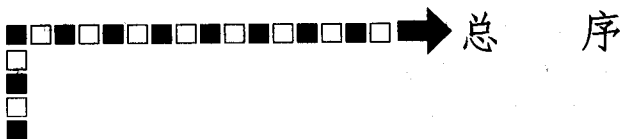
地方财政学(第二版)

主编 钟晓敏

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242(总编室)		010-62511239(出版部)
	010-82501766(邮购部)		010-62514148(门市部)
	010-62515195(发行公司)		010-62515275(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东方圣雅印刷有限公司		
开 本	720×965 毫米 1/16	版 次	2001 年 8 月第 1 版 2006 年 1 月第 2 版
印 张	23 插页 1	印 次	2006 年 1 月第 1 次印刷
字 数	374 000	定 价	25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



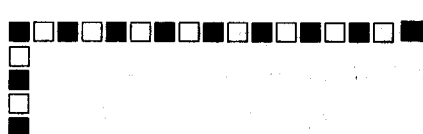
面向 21 世纪财政学专业七门主干课程教材，是教育部立项的重点项目“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”的重要成果。参加此项目研究的单位包括中国人民大学、厦门大学、浙江财经学院、东北财经大学、中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学七所重点院校。三年来，本项目在教育部高教司的直接领导下，在总召集人中国人民大学陈共教授的主持下，积极开展各项调查、资料搜集和比较研究，先后召开大、小会议数次，邀请全国 10 多位同行专家讨论了教材编写大纲和知识点。教材脱稿后，同行著名专家分别审查了各门教材初稿。并进行了认真修改和完善，最后定稿。可以说，这套教材不仅倾注了主编、参编人员的智慧，而且相当广泛地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

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》、《地方财政学》、《税务信息化简明教材》和《比较财政学教程》。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



第二版前言

《地方财政学》第一版面世以来已经有四年的时间了。在此期间，中国的市场化改革又大大地向前推进了。同样，财政改革也在不断向纵深发展。所得税的共享、增值税转型的试点、农村税费改革的起步、出口退税制度的改革、部门预算的全面推广、国库集中支付制的逐步推进，所有这些都与地方财政密切相关。因此，我们在本书第二版的修改中，虽然在框架体系上基本与第一版保持一致，但除了资料更新外，我们尽量吸收最新的财政改革成果。同时，对第一版中出现的一些错误之处做了修改，并在有些方面做了一些补充。

在编写《地方财政学》第一版的过程中，我们已经深深地感受到写好一本教材的难度绝不亚于写一本专著。无论是老师，还是学生，在阅读教材时都是非常认真细致的，任何微小的差错都会给读者

带来教学和学习上的困难。因此，教材的编写需要更加仔细和规范，内容要客观真实，数据要准确、完整。我们在编写和修改中也是这样做的。但由于我们水平有限，书中的错误在所难免，恳请各位同仁和广大学生批评指正。

钟晓敏教授负责全书第二版的修改工作，并参与了所有章节的修改，骆勤教授参与了第六、七章的修改，张守凯教授参与了第八、九章的修改。叶宁老师对全部书稿进行了认真细致地校对。

我们要向浙江省财政厅、税务局、教育厅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第二版的修订工作的。最后，我们要感谢中国人民大学出版社的王克方女士和本书的编辑同志，她们对《地方财政学》第二版的出版给予了积极的鼓励和帮助。

钟晓敏



第一版前言

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，由浙江财经学院主持编写《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还存在着巨大的障碍，由要素的流动性引起的对地方财政的影响还微乎其微。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

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，从而引发出如下这样的问题：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或服务；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



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.....	(10)
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	(15)
第一节 财政职能概述	(15)
第二节 资源配置职能	(19)
第三节 收入分配职能和稳定经济 职能	(26)
第四节 政府间支出责任的划分	(29)
第五节 本章小结	(34)

第三章 政府间税收划分理论	(36)
第一节 税种划分的原则	(36)
第二节 政府间的税种划分	(43)
第三节 世界部分国家中央税与地方税划分情况	(47)
第四节 我国中央与地方税收划分现状与完善方向	(52)
第五节 本章小结	(59)
第四章 政府间财政转移支付理论	(61)
第一节 财政转移支付的概念和类型	(62)
第二节 拨款的效应分析	(65)
第三节 拨款的理由和相应的拨款形式	(69)
第四节 粘蝇纸效应	(74)
第五节 本章小结	(78)
第五章 财政体制	(80)
第一节 财政体制定位	(80)
第二节 我国财政体制的演变	(85)
第三节 分税制财政体制	(99)
第四节 我国过渡期转移支付办法	(116)
第五节 本章小结	(122)
第六章 地方财政支出	(124)
第一节 地方财政支出概述	(124)
第二节 地方财政支出主要项目分析	(129)
第三节 地方各级政府财政支出分析	(153)
第四节 本章小结	(159)
第七章 政府采购	(161)
第一节 政府采购的概念及特点	(161)
第二节 政府采购制度	(163)
第三节 我国的政府采购制度和实践	(168)
第四节 本章小结	(180)

第八章 地方财政收入	(182)
第一节 地方财政收入分类.....	(183)
第二节 地方税收.....	(188)
第三节 费收入.....	(199)
第四节 地方各级政府财政收入分析.....	(212)
第五节 本章小结.....	(217)
第九章 地方财政管理	(218)
第一节 地方财政管理的目标和原则.....	(219)
第二节 地方预决算管理.....	(223)
第三节 预算的组织形式.....	(240)
第四节 部门预算.....	(247)
第五节 地方预算外资金管理.....	(254)
第六节 本章小结.....	(265)
附录	(268)
主要参考资料	(353)

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配置和收入分配的影响的学科。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样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,我国是实行中央、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,对地方财政学或者说对地方部门公共经济的有关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,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,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大大超过中央财政的支出。从表 1—1 可知,2003 年我国地方财政支出总量达到 17 229.85 亿元,占国内生产总值的 14.69%,是中央财政支出的 2.32 倍。

表 1—1 2003 年中央政府和地方政府财政支出占 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	7 420.10	6.33	17 229.85	14.69

说明:中央财政支出中包括国内外债务付息支出。

资料来源:《中国财政年鉴 2004》,北京,中国财政杂志社,2004。

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近15%,占政府国内总支出的70%。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相关。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各类要素相互间的易流动性,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学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几十年一直在稳步增长。美国联邦政府的支出大约占整个政府支出的三分之一,州和地方政府占三分之二。日本的情况也大致相同,中央政府财政支出占三分之一,地方政府占三分之二。有人对巴西、哥伦比亚、肯尼亚、韩国、菲律宾、锡兰、坦桑尼亚和土耳其等国家(或地区)的资料进行了分析,发现这些国家(或地区)的地方财政支出占全国(或地区)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。英国是一个财政上的中央集权型国家,但从50年代至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2003年的69.9%,而同期中央财政支出从58.9%下降到30.1%。上述情况表明,地方财政已经构成各国财政的一个重要部分。

表 1—2

中央和地方财政支出及比重

年份	全国 (亿元)	金额 (亿元)		比重 (%)	
		中央	地方	中央	地方
1970	649.41	382.37	267.04	58.9	41.1
1975	820.88	409.40	411.48	49.9	50.1
1980	1 228.83	666.81	562.02	54.3	45.7
1985	2 004.25	795.25	1 209.00	39.7	60.3
1990	3 083.59	1 004.47	2 079.12	32.6	67.4
1995	6 823.72	1 995.39	4 828.33	29.2	70.8
1996	7 937.55	2 151.27	5 786.28	27.1	72.9
1997	9 233.56	2 532.50	6 701.06	27.4	72.6
1998	10 798.18	3 125.60	7 672.58	28.9	71.1
1999	13 187.67	4 152.33	9 035.34	31.5	68.5
2000	15 886.50	5 519.85	10 366.65	34.7	65.3
2001	18 902.58	5 768.02	13 134.56	30.5	69.5
2002	22 053.15	6 771.70	15 281.45	30.7	69.3
2003	24 649.95	7 420.10	17 229.85	30.1	69.9

说明：1. 中央、地方财政支出均为本级支出。

2. 本表数字 2000 年以前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。从 2000 年起，中央财政支出中包括国内外债务付息支出。

资料来源：《中国财政年鉴 2004》，北京，中国财政杂志社，2004。

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。随着城市化进程的发展，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，这些服务将会大大提高生活质量和促进社会发展。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，公共市场开设和垃圾回收，主要交通运输网络以及为商业与居住而进行的土地开发。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也在不断提高。

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。从 1980 年到 2003 年，我国人均财政支出共增长

15 倍, 而我国地方人均财政支出增长达 23 倍。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 2003 年地方财政本级支出总额为 17 229.85 亿元, 主要的支出项目有文教科卫事业费、基本建设支出、行政管理费、公检法支出、社会保障补助支出、支援农村生产支出和各项农业事业费、税务等部门的事业费、城市维护建设、企业挖掘改造资金和科技三项费用、行政事业单位离退休经费、抚恤和社会福利救济费。这些项目的支出占地方本级总支出的 86% 左右。除地方本级支出外, 地方上解中央的支出为 600 多亿元。表 1—3 反映了我国 2003 年地方主要的财政支出构成。

表 1—3 2003 年地方财政主要支出项目表

支出项目	总额 (亿元)	比重 (%)
1. 文教科卫事业费	3 991.57	23.17
2. 基本建设支出	1 906.53	11.07
3. 行政管理费	1 657.72	9.62
4. 公检法支出	1 230.59	7.14
5. 社会保障补助支出	1 117.72	6.49
6. 支农支出	999.27	5.80
7. 税务等部门的事业费	886.62	5.15
8. 城市维护建设	850.78	4.94
9. 企业挖掘改造资金和科技三项费用	824.63	4.79
10. 行政事业单位离退休经费	805.64	4.68
11. 抚恤和社会福利救济费	493.69	2.87
合 计	14 764.76	85.69

资料来源:《中国财政年鉴 2004》, 北京, 中国财政杂志社, 2004。

我国 2003 年中央财政本级支出总额为 7 420.10 亿元, 中央财政本级支出的最大项目是国防费支出, 总额为 1 885.29 亿元, 占其本级支出总额的 25.41%。其次为基本建设支出 1 522.77 亿元 (20.52%)、国内外债务付息支出 955.19 亿元 (12.87%)、文教科卫事业费 507.94 亿元 (6.85%)、行政管理费支出 400.63 亿元 (5.40%)、企业挖掘改造资金和科技三项费用 268.36 亿元 (3.62%)、政策性补贴支出 237.49 亿元 (3.20%)。但中央财政支出中除本级支出外, 还有对地方的补助支出,