

地方财政 体制改革研究

■ 赵 仑 李红霞 编著



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY

<http://www.phei.com.cn>

地方财政体制改革研究

赵 仑 李红霞 编著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

近几年,我国在财政体制改革方面进行了诸多的探索,也取得了一些成功的经验,尤其是实行分税制财政体制改革,是建国以来力度最大、影响最为深远的财政体制变革。但分税制体制改革主要侧重于对中央政府与省级政府间财政关系的重新调整和规范上,而对省级以下地方间财政关系涉及并不多。

本书主要从规范和处理地方各级政府之间的财政关系入手,以北京市为例,阐述了地方财政体制改革的必要性及可行性。北京市在全国率先对财政体制进行了重大改革,并以其合理性、超前性得到了社会广泛的肯定,为在全国完善省以下地方财政体制提供了宝贵的经验。但任何一种体制的建设都不是完美无缺的,本书在论述北京市财政体制改革成功的同时,也针对其存在的问题提出了进一步完善的措施。

本书适合各级财政税务部门工作人员及大专院校和相关理论研究教学科研人员使用。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

地方财政体制改革研究/赵仑,李红霞编著. —北京:电子工业出版社,2006.4
ISBN 7-121-02436-5

I. 地… II. ①赵…②李… III. 地方财政—经济体制改革 IV. F812.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 026783 号

责任编辑: 龚立堇

印 刷: 北京天宇星印刷厂

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

经 销: 各地新华书店

开 本: 850×1168 1/32 印张: 7.5 字数: 200 千字

印 次: 2006 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

凡购买电子工业出版社的图书,如有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系。联系电话:(010) 68279077。质量投诉请发邮件至 zltts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

前 言

近几年，我国在财政体制改革方面进行了诸多的探索，也取得了一些成功的经验，尤其是分税制财政体制改革是建国以来力度最大、影响最为深远的一次财政体制变革，对处理中央与地方，以及地方政府之间的事权与财权的关系进行了大胆的尝试，很多成功的经验已经在全国范围内推广。但是分税制体制改革，主要侧重于对中央政府与省级政府间财政关系的重新调整和规范上，而对省级以下地方间财政关系涉及并不多。健全的省级财政不仅是中央财政同地方财政紧密联系的纽带和桥梁，而且也是国家财政体制能够得以顺利运行的重要保证。如果财政体制改革不深入到地方政府间财政关系这一基础环节，那么，中央财政与地方财政之间所进行的利益调整及建立起来的新型财政关系就完全可能走向回归，以至失败。因此，积极探索地方财政体制改革的新思路是巩固与完善分税制财政体制的重要方面。

《地方财政体制改革研究》一书主要从规范和处理地方各级政府之间的财政关系入手，并以北京市为例阐述了地方财政体制改革的必要性及可行性。北京市在全国率先对财政体制进行了重大改革，并以其合理性、超前性得到了社会广泛肯定，为在全国完善省以下地方财政体制提供了宝贵的经验。但任何一种体制的建设都不是完美无缺的，本书在论述北京市财政体制成功经验的同时，也针对其存在的一些问题进行了分析，并对进一步改革提出了建议及展望。

《地方财政体制改革研究》由九部分内容组成：地方财政管理体制综述、北京市财政管理体制背景研究、北京市财政管理体制改革的的基本原则、北京市财政管理体制改革的的主要内容、

财政转移支付制度问题研究、北京市财政管理体制改革的的主要作用、北京市财政管理体制改革的问题分析、北京市财政管理体制改革的进一步完善所需要的条件和财政管理体制改革的启迪及展望。本书将规范分析方法和实证分析方法并举，注重理论与实践相结合，既借鉴发达国家分税制改革的先进经验，又与我国国情密切结合，博采众长，为我所用。

本书既可以作为大专院校财政学、国家预算教学的参考读物，也可以成为从事财政预算理论研究、教学及实际工作者的参考读物。

由于时间仓促，书中不免有一些疏漏之处，恳请专家和读者批评指正，以便今后进一步修改。

编著者

2006年1月

目 录

第一章 地方财政管理体制综述	1
一、财政管理体制的含义与主要内容	1
二、财政管理体制的主要特征和职能	4
三、财政管理体制涉及的各种关系	9
四、建国以来财政管理体制的主要类型	13
五、地方财政管理体制	20
第二章 北京市财政管理体制改革的背景研究	27
一、北京市传统财政管理体制的状况	28
二、北京市经济及社会事业发展的变化与特点	32
三、原财政管理体制与经济和社会事业发展之间的矛盾	42
四、北京市实施财政管理体制改革的有利条件	53
第三章 北京市财政管理体制改革的的基本原则	62
一、合理调整市与区县的分配关系	63
二、合理调节区县间的财力分配	67
三、税收分税管理和其他收入分级管理相结合	71
四、规范统一与特殊问题个别考虑相结合	79
第四章 北京市财政管理体制改革的的主要内容	82
一、财政财权下移——市与区县的支出划分	85
二、收入彻底分税——市与区县的收入划分	91
三、保证基本需求	97
四、建立激励调节机制	103

第五章 财政转移支付制度问题研究	108
一、财政转移支付的理论基础	108
二、研究财政转移支付制度的客观必要性	114
三、研究北京市财政转移支付制度应坚持的原则	116
四、北京市分税制财政体制下财政转移支付制度的主要内容	118
五、现阶段市对区县实行财政转移支付的评价	127
六、发达国家转移支付制度的借鉴	131
七、建立北京规范化财政转移支付制度的基本思路	141
八、建立规范化转移支付制度的外部条件	152
第六章 北京市财政管理体制改革的的主要作用	155
一、促进政府职能的转换	157
二、促进市与区县政府关系的进一步规范	160
四、促进区域经济的进一步发展	169
第七章 北京市财政管理体制改革的问题分析	175
一、北京市财政管理体制存在的问题	176
二、制约北京市财政管理体制有效运行的客观因素分析	179
三、北京市财政管理体制的进一步完善	182
四、完善北京市财政管理体制改革的配套措施	191
第八章 北京市财政管理体制改革的进一步完善所需要的条件	195
一、北京市财政管理体制改革的进一步完善所需的外部条件	195
二、北京市财政管理体制改革的进一步完善所需的内部条件	205
第九章 北京市财政管理体制改革的启迪及展望	211
一、必须适应社会主义市场经济体制的发展	211
二、必须规范市场经济活动与政府经济活动各自的领域	214
三、必须规范政府间的分配关系	217

四、必须协调与规范政府部门之间的关系	222
五、必须促进观念的转变与更新	224
六、市与区县分税制财政管理体制改革的展望	226

第一章 地方财政管理体制综述

1999年12月24日，北京市人民政府下达了《关于北京市财政管理体制改革的决定》，即京政发[1999]43号文件，正式宣布于2001年1月1日起实行新的市及区县财政管理体制。这是我国实行社会主义市场经济体制之后，北京市在财政管理体制方面所做的一项重大的改革。此次改革不仅对北京市财政管理体制是一次根本性的改革，引起了巨大的震动，而且还由于在全国范围内率先实行了地方各级财政间彻底的分税，对全国各省的地方财政管理体制也具有十分重要的借鉴意义。财政管理体制规范的是什么经济关系？北京市为什么选择这样的时机实施财政管理体制改革？引起北京市进行财政管理体制改革的内外部因素是什么？通过此次改革试图解决什么问题？北京市财政管理体制改革的主要内容是什么？新的财政管理体制将通过何种机制影响和促进北京市经济和社会事业的进一步发展？通过此次改革会给我们带来一些什么样的启迪？所有这些问题都值得认真地研究和总结。

一、财政管理体制的含义与主要内容

（一）财政管理体制的内涵

财政管理体制是规范和处理各级政府之间的财政关系，划分中央与地方，以及地方各级政府之间财政资金管理与支配权限的基本制度。从广义的概念上讲，财政管理体制包括预算管理体制、税收管理体制、政府公共部门财务管理体制等诸多内容；从狭义的概念讲，财政管理体制也可以仅指预算管理体制。可以说预算管理体制是财政管理体制的中心环节和最基本的内容。北京市此次进行的财政管理体制改革的实际上也就是北京市的预算管理体制

的改革。

财政管理体制实际上是中央与地方，以及地方各级政府之间利益关系在财政领域中的直接反映。涉及到各级政府之间事权与财权的具体划分，也涉及到上级政府对下级政府的财政转移支付制度。财政活动是一种政府的经济活动，是国家为提供公共产品进而满足社会公共需要而进行的一种特殊的分配活动。政府提供公共产品满足社会公共需要的活动势必要求通过财政活动占有必要的社会产品，集中必要的社会资金，配置必要的社会资源。但是需要指出，政府提供公共产品满足社会公共需要的活动是有层次的，受到国家政体组织形式的决定性制约。无论是单一制的国家，还是联邦制的国家，都存在中央政府与地方政府的区分，也都存在地方政府级次的区分。这就是说，中央政府与地方政府都需要在特定范围内实施各自的社会管理职能，提供不同层次的公共产品，满足不同层次的社会公共需要。换一个角度说，各级政府都需要得到财政资金的支持，以确保本级政府职能的完成。

财政作为国家的一种特殊的分配活动，必然受到中央与地方，以及地方各级政府之间层次划分的决定性影响。与政府组织形式相适应，财政也必然分解为中央财政与地方财政，分别为中央政府与地方各级政府完成自身的职能占有社会产品，配置社会资源。而规范和处理各级政府之间的财政关系，划分中央与地方，以及地方各级政府之间财政资金管理与支配权限的基本制度就是财政管理体制。可以看出，财政管理体制对各级政府的经济活动具有十分重要的意义，它是与中央政府和地方政府权力划分密切相关的。

中央政府与地方政府各自权力的划分取决于国家政体组织形式的制约。在一般情况下，单一制国家虽然在国内可以划分为若干个行政区域或自治单位，但从法律体系上看，国家只有一个最高立法机构，一个中央政府，一部统一的全国性宪法，地方行政权力由中央政府授予。在国际上单一制国家作为一个国际法主体

出现，而联邦制国家除国家宪法法律外，联邦成员还可以拥有各自的宪法和法律，有各自的立法机构、政府机构及相应的司法机构。中央政府与地方政府之间不是典型的上下级关系，更多地表现为一种合伙的关系。单一制国家中央政府权力往往比较大，更多的表现出集权的特征。而联邦制国家地方政府权力较大，更多的表现出分权的特征。无论单一制国家还是联邦制国家都需要与之相适应的财政管理体制以实现政府的经济活动。

（二）财政管理体制的主要内容

财政管理体制既然要规范和处理中央和地方，以及地方各级政府之间的财政关系，就必然要涉及一些基本的内容。纵观世界各国财政管理体制的情况，一个完整的财政管理体制应当包括以下主要内容。

（1）确定财政管理的主体和级次，这是财政管理体制的基础。各级政府之间财政关系的变化，取决于各级主体的层次划分。在这里，财政管理的主体和国家政权结构的划分是一致的。有一级政权主体，就有一级财政管理主体。各级主体的独立程度不同，表现了财政管理体制类型的不同。

（2）在各级财政管理主体之间收支划分的原则和方法，这是财政管理体制的关键。支出划分属于中央与地方之间的事权划分，而收入划分则属于中央与地方之间的财权划分。事权与财权应当密切地统一，财权与事权统一得越好，越能发挥财政管理体制在调动各方积极性，促进社会与经济事业发展的作用。由于财政管理体制的类型不同，在各级财政主体之间进行收支划分的原则与方法也不尽相同。

（3）各级财政主体之间在财政管理权限上的划分，这是财政管理体制的核心。财政管理体制典型表现为处理中央与地方之间的集权与分权的关系。在有些类型的财政管理体制中表现的是中央集权的关系，而在另一些类型的财政管理体制中则表现了地方分权的关系。

(4) 财政主体之间的预算调节制度,即政府间转移支付制度。政府间转移支付制度实际上是各级政府之间的一种资金的无偿转移。在通常情况下,这种转移支付是配合着各级政府之间事权与财权的划分,用来协调各级政府间的利益关系,协调由于经济发展水平不同所带来的各地区之间的利益差异,这是财政管理体制的一个重要内容。

在财政管理体制包括的主要内容中,财政主体间对财政管理权限的划分应当是财政管理体制的核心内容。它涉及到各级财政主体的独立程度和中央与地方之间的集权与分权的关系。不同类型的财政管理体制的区别,主要在于各级财政主体的独立的程度和集权与分权的关系不同,而不在于各级财政主体之间的收支划分方法。收支划分方法的不同受制于集权与分权的关系,受制于各级财政主体的独立程度。我国建国以后曾采取过不同类型的财政管理体制,这些体制的主要区别就在于对财政资金管理权限的不同。

二、财政管理体制的主要特征和职能

(一) 财政管理体制的主要特征

财政管理体制尽管有不同的类型,但都要规范和处理中央与地方,以及地方各级政府之间的财政关系。不仅要明确划分各级财政主体之间的责权利关系,还要强化预算约束和预算管理,以实现财政的基本职能。正因为如此,财政管理体制必然具有其基本的特征。这些特征主要表现为:

1. 完整性特征

财政管理体制是对中央及地方,以及地方各级政府之间在财政管理权限上的规范。它要求一方面划分各级政府的责权利关系,使各级政府可以在其职责范围内行使相应的职权,并有相应的财力作保证。另一方面,国家作为一个统一的整体,肩负着实现全国范围内经济发展和社会发展的责任,也担负着平衡各地区发展

的责任。因此，财政管理体制在全国范围内应当是一个完整的整体。

从横向整体看，通过财政管理体制将全国各行政区划的地方财政联结成一个统一的整体。中央政府可以充分发挥宏观调控的职能，以促进国家经济的整体发展。从纵向整体看，也可以通过财政管理体制将省、市、县、乡等多级财政主体联结为一个统一的整体。通过政府间的转移支付制度，保证各地区的经济协调稳定地发展。因此，不论国家政体的组织形式如何，世界各国的财政管理体制都表现出了完整性的特征。

2. 法制性特征

财政管理体制最终规范与处理各级政府间的财政关系，而这种财政关系最终表现为各级政府间一定的经济利益关系。这就要求财政管理体制要以法律为保障，表现出典型的法制性。

在一般情况下，世界各国在对各级政府进行责权利及经济利益的规范时，都要采用立法的形式。通过制定一系列的法律、法规及规章制度，对中央及地方，以及地方各级政府之间的财政关系进行规范。包括中央及地方政府之间是否有各自的税收立法权，是否有税收减免权和调整权，以及上级政府如何对下级政府进行政府间转移支付即预算调节制度等在内。应当说，财政管理体制的法制性越强，则这一体制越规范越健全，也越能起到应有的作用。在一个强有力的法制保障下，各级政府主体在财政管理权限上的权责被有效地规范，各地方政府不能以本地区的特殊性为由而破坏财政管理体制的法制性和完整性。中央政府对地方政府的转移支付也不应被随意性所冲击，这应在法律上保障了财政管理体制在全国范围内的实施。

3. 稳定性特征

财政管理体制规范与处理的是中央与地方，以及地方各级政府之间的财政关系。作为一种经济利益关系，这一体制会影响到整个国家和各个地方的经济发展。因此，财政管理体制还具有稳

定性的特征，一种类型的财政管理体制框架结构一旦确立，应在一定时期内保持相应的稳定。

财政管理体制的稳定性可以有利于国家和各级地方政府在法律明确规范的责权利范围内安排各自的财力，实施本地区经济及社会发展计划。如果财政管理体制变比较频繁，丧失了基本的稳定性，就会导致国家与地方各级政府之间对本身权责利范围难以适从，难以对本地区经济和社会事业发展作出长期稳定地安排，进而影响整个国家和各地区各项事业的发展。应当指出，财政管理体制所规范的各级政府间的关系是一种经济利益关系。这种经济利益关系不仅体现在各级政府之间，还可以延伸到每个地区，每个企业事业单位，以及每一社会成员个人。不仅影响到政府行为的安排，也会影响到经济主体乃至社会成员自身行为的安排。因此，除非在内外因素发生了巨大变化的特殊情况下，一般不宜对财政管理体制进行频繁的调整和变动。

4. 匹配性特征

财政管理体制是整个经济体制的一个有机的组成部分。国家经济体制对财政管理体制影响的内容非常复杂，涉及到中央及地方，以及各级地方政府对财政资金管理权限的划分，以及各方面的经济利益。因此，财政管理体制必须与整个国家的经济体制相匹配，在一定的经济体制框架下去规范和处理各级政府之间复杂的经济利益关系。很明显，当经济体制处于高度集权的计划经济体制时，财政管理体制匹配着这种集权型的计划经济体制，也只能是一种高度集权型的体制。而当经济体制发生变革，由计划经济体制向社会主义市场经济体制转移时，财政管理体制也必然演变为一种相对分权的体制。这种匹配性实际上说明了财政管理体制和国家经济体制之间的一种内在关系。财政管理体制可以先经济体制而动，但不能逆经济体制而动。财政管理体制既受制于国家经济体制，财政管理体制的改革又可以带动和促进经济体制的改革。

（二）财政管理体制的职能

职能是作为一个范畴其内在固有的功能，如果抽掉了这种功能，其范畴必将发生变化。财政管理体制作为一个相对独立的范畴，在其内涵和特征作用下，也必然有其内在的功能。这些功能主要表现为：

1. 保障功能

保障功能是指财政管理体制对各级政府完成职能在财力上的保障。在社会主义市场经济条件下，政府职能与市场职能是不同的。通过竞争性领域提供私产品满足千差万别的私需求是通过市场经济实现的。而通过非竞争性领域提供公共产品满足社会公共需求则是通过政府经济实现的。两个领域资源配置方式和机制明显不同。公共产品的提供有一个层次，不同层次的公共产品需要由不同层次的政府分别提供。因此，各级政府都需要在本身分管的职责范围内提供公共产品，以满足社会不同层次的公共需要。

这种政府职能的真正实施，需要各级政府都能提供相应的财力上的支持与保障，而这种财力的提供与保障正是通过财政管理体制的保障功能实现的。没有这种财力上的支持与保障，政府职能的实现是不可能的。财政管理体制本身将以保障政府完成职能为出发点，财政管理体制的设计与安排必须考虑各级政府完成职能对财力的需要。同时财政管理体制本身又以政府完成其职能为最终归宿，通过一种健全与良好的财政管理体制，最终落实对各级政府完成职能所需财力的保障。世界各国国情不同，政府组织形式不同，经济体制不同，财政管理体制也各不相同。但作为对政府完成职能的财力保障功能却是相同的。任何国家的财政管理体制都必须在财权与事权统一的原则下，保障各级政府完成其职能对财力的需要。

2. 协调功能

协调功能是指财政管理体制对地区间经济发展水平差异的调节。事实上任何国家其内部各地区之间的经济发展都不可能是完

全均衡的。由于历史因素、地理因素等各种因素的共同作用，各地区间的经济发展水平和人均收入、人均财力总是表现出一定的差异。这种经济发展水平和人均收入的差异实际上最终表现出各地区之间人均财力的差异。各地区之间这种经济发展过程中的差异虽然是一种必然，但如果这种差异过大将对一个国家经济和社会的发展带来极为不利的影响。因此，国家必须设计一种制度，对地区间经济发展的不均衡做出调节。这一调节地区间经济发展水平的责任，不可避免地落在财政管理体制上。

由于各级地方政府相对于中央政府或其上级政府来讲都是一级财政主体，它们之间是一种平等的关系而不是上下级的关系。各地方之间经济发展水平的差异很难通过各地区之间相互的横向转移来实现。也就是说很难通过某一地区的地方政府对另一地区的地方政府提供财政补助的方式来进行。要平衡地区间经济发展水平的差异，只能通过上级政府对下级政府的转移支付形式来完成。即中央政府或上级政府可以集中较多的一部分财力，通过规范化的转移支付制度，分配给经济发展比较落后，人均财力相对不足的某些下级政府。以补助金的形式为各地区之间提供相对均衡的公共产品，为满足社会共同需要创造必要的条件。应当说各级政府应为社会提供大体均等的公共产品实际上是社会公平的一个内在要求，而政府活动往往又是以社会公平为第一选择。这种转移支付制度是财政管理体制的重要内容之一，形成了财政管理体制特有的对地区间经济发展差异的协调功能。

3. 促进功能

促进功能是指财政管理体制对国家和各地区间经济与社会事业发展的促进。政府活动虽然应以实现社会公平为第一选择，但并不是说社会公平的实现必须以丧失效率为代价，也不意味着财政活动可以不讲求效率。事实上财政管理体制作为国家经济体制的一个重要组成部分，对整个社会效率的提高具有重要的促进作用。

财政管理体制作为整个经济体制的一个重要组成部分，必须匹配经济体制的变革与发展。财政管理体制与经济体制匹配与适应的越好，越能促进国家和各地区的经济发展，从而促进社会效率的提高。一个好的财政管理体制可以规范良好的中央与地方，以及地方各级政府之间的权责利关系，进而调动中央与地方各自的积极性，使得各方面都可以在规范的框架下，设计自身经济发展的蓝图。同时由于各级政府在收支划分方法上的规范，也将使得政府与企业之间的关系，特别是税收关系进一步明确和规范，从而有利于市场经济在资源配置中基础作用的进一步发挥。预算约束的硬化又可以避免财政支出中的某些损失和浪费。因此，一个良好的财政管理体制，必将促进整个社会经济与社会事业的发展。

三、财政管理体制涉及的各种关系

财政管理体制从根本上讲是规范和处理中央与地方，以及地方各级政府之间的财政关系，而这种财政关系实际上是以财力划分为集中体现的一种经济利益关系。这种政府间的经济利益关系又是通过一系列复杂的多方面的经济关系反映出来的。因此，财政管理体制涉及到各种复杂的经济关系和利益关系。如何使财政管理体制在既定的经济体制前提下，处理好所涉及的各种利益关系，是财政管理体制成败的关键。

（一）集权与分权的关系

财政管理体制虽然包括诸多内容，但规范与处理中央与地方，以及地方各级政府在财政资金权限上的集权与分权的关系是其核心的内容。不同类型的财政管理体制本质的区别虽然不在于集权与分权的程度而在于各级财政的独立程度，但各种类型的财政管理体制都必须规范和处理中央与地方的集权与分权的关系。因此可以说财政管理体制所涉及的最重要的关系就是集权与分权的关系。