

现代城市经济学系列



城市财政学

杜 莉 编著

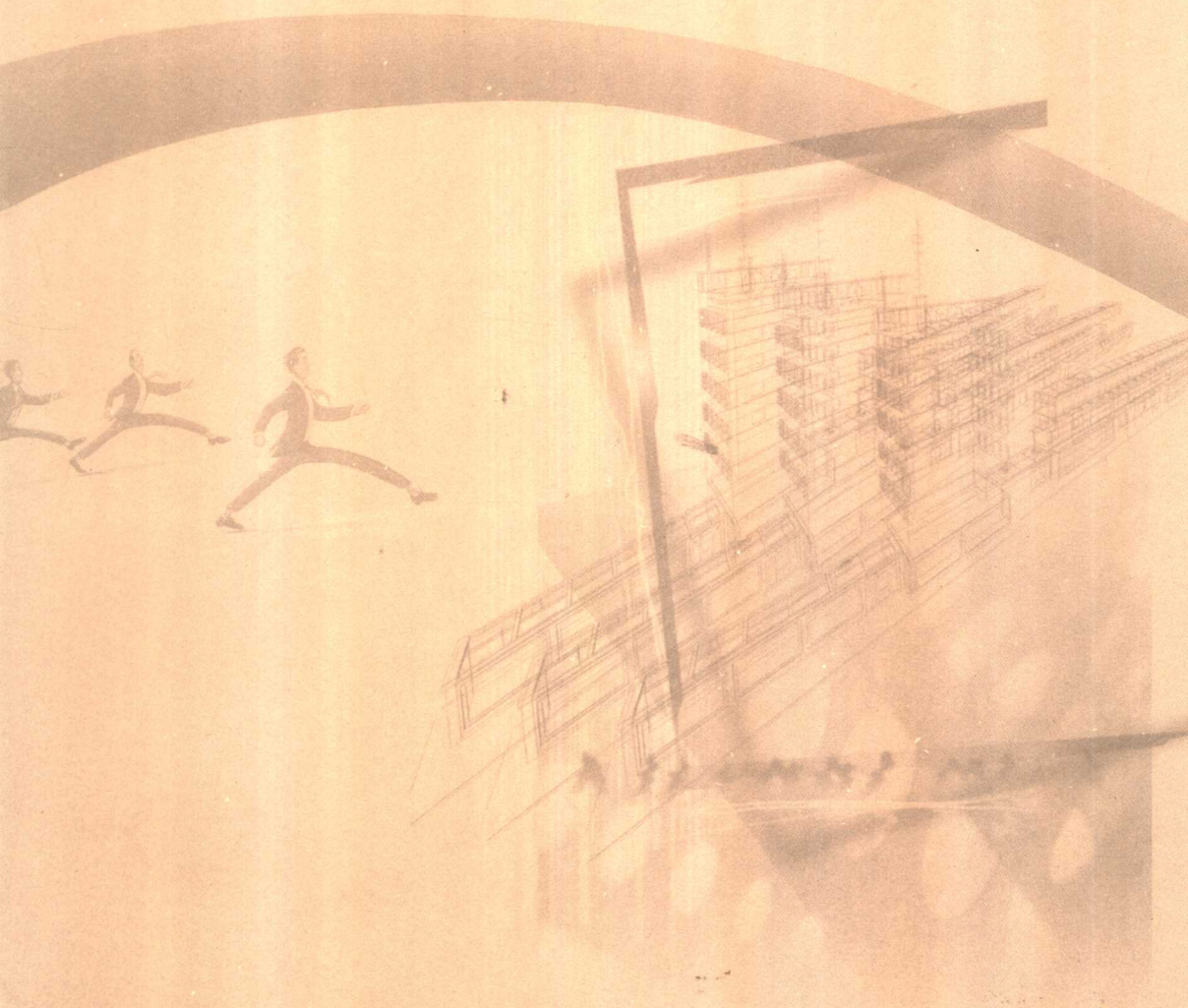
 复旦大学出版社

现代城市经济学系列



城市财政学

杜 莉 编著



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市财政学/杜莉编著. —上海:复旦大学出版社,
2006.3
(现代城市经济学系列)
ISBN 7-309-04877-6

I. 城… II. 杜… III. 城市财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 000430 号

城市财政学

杜莉 编著

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 刘子馨

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海复文印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 22.25 插页 2

字数 331 千

版次 2006 年 3 月第一版第一次印刷

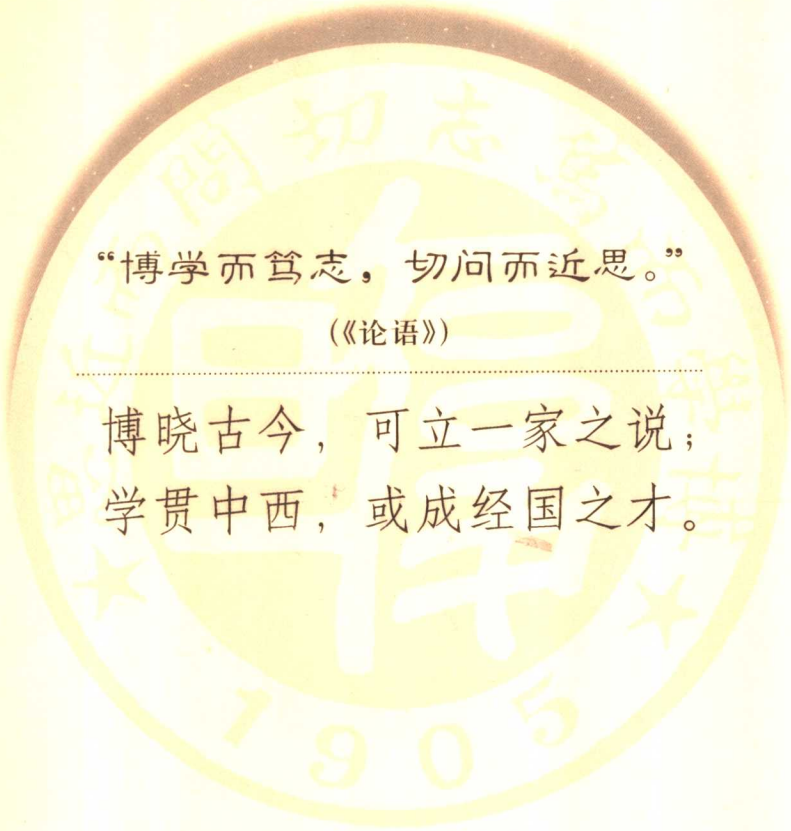
印数 1—6 000

书号 ISBN 7-309-04877-6/F·1101

定价 29.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

The background of the page features a large, faint, circular seal of Fudan University. The seal contains the university's name in Chinese characters '復旦大學' and the founding year '1905' at the bottom. The text '博學而篤志，切問而近思' is superimposed on the seal.

“博學而篤志，切問而近思。”

(《論語》)

博曉古今，可立一家之說；
學貫中西，或成經國之才。

内 容 提 要

在我国全面开始建设小康社会的进程中，城市化和农村中小城镇的城市化，对推进城乡协调和社会经济的顺利发展都具有非常重要的意义，也引起了社会各界的普遍关注。

本书作为复旦博学版的“现代城市经济学系列”教材的一部，共设计了总论；城市财政预算、支出和收入；两个典型的城市问题与城市财政三篇，分为城市财政职能、城市财政预算、城市财政支出、城市财政收入、城市交通与城市财政、城市环境与城市财政等七章论述。为配合课堂教学，在每章后还另安排了本章小结、本章基本概念和本章思考题。

序

在我国全面建设小康社会的进程中,顺利推进城市化对于促进城乡协调发展、提高人民生活水平都有着十分重要的意义。城市化要发展,交通、环境、教育、社会保障这些方面的公共服务必须跟上;一系列的城市财政问题也就随之产生了,包括城市政府究竟应该提供哪些公共服务?怎样筹集资金?如何改善城市财政收入结构、提高支出效率、优化决策机制?怎样更好地以财政手段解决各种城市问题?可以说这些问题是当前我国不少城市的政府领导者正面临和需要解决的问题,也是从事财政学研究的理论工作者应该关注的课题。

在财政学领域,城市财政学属地方财政学的范畴,但由于其以城市化为研究背景,集中探讨城市的财政问题,所以又不完全等同于地方财政学。多年来,我国财政学界对国家总体财政状况和地方财政问题的研究都很多,但从城市财政这个视角展开系统研究的却很少见,所以复旦大学杜莉同志编著的《城市财政学》,引起了我的注意。

我认为,对于关注财政问题和城市问题的同志来说,《城市财政学》是一本值得参阅的好书,该书有这样几个特点:

第一,全书构建了研究财政问题的理论框架。该书共分三篇,导论和城市财政职能为一篇,城市财政预算、支出和收入为一篇,城市交通、环境问题和城市财政为一篇。城市财政问题多而庞杂,内容关系相互交织,这样的研究框架设计有新意,基本合理,颇见作者的匠心。

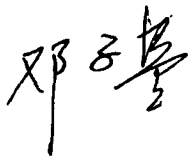
第二,全书理论体系完整,内容丰富、具体翔实。该书涵盖了城市财政问题的各个方面,其中对于城市政府组织形式、城市公共安全支出、娱乐休闲支出、文化支出、教育支出中的学券制、公共住宅支出、财产税的归宿、城市基础设施的筹资方式、城市交通与城市财政等问题的分析,在国内财政学著作中还是不多见的。

第三,全书理论联系实际。作者引用了大量的图表、数据和实例,对所提出的各种观点都努力做到言之有物、持之有据,体现了严谨的治学态度。

第四,全书行文简洁流畅,叙述深入浅出。这体现了作者把握、阐述复杂问题的功力。

作者密切联系中国城市财政问题的实际,提出了不少值得进一步深入研究的问题,特别是所设计的思考题对读者将是有启发的;期望杜莉同志在现有研究的基础上,继续努力,在城市财政学领域取得更多的成果,也期望专家、学者和读者同志批评、帮助。

乐为序。



2006年元月于

厦门大学

目 录

第一篇 总 论

第一章 导论	3
第一节 城市与城市化.....	3
1.1 城市的定义	3
1.2 城市化的进程和基本趋势	8
第二节 中国的城市与城市化	12
2.1 中国的“城市”定义.....	13
2.2 中国城市化发展概况.....	16
第三节 城市财政学的基本问题	20
3.1 城市财政概貌.....	21
3.2 城市财政学的研究对象.....	29
3.3 本书的写作思路和内容安排.....	32
本章小结	34
本章基本概念	35
本章思考题	35
第二章 城市财政的职能	37
第一节 效率、公平准则和市场机制在城市发展中的作用.....	37
1.1 效率和公平——社会经济福利的基本准则.....	37

1.2 市场力量推动城市形成和发展的基本机制·····	44
第二节 城市中的市场失灵·····	52
2.1 市场竞争不充分·····	52
2.2 市场不完全·····	54
2.3 贫困和失业·····	64
第三节 城市财政的职能·····	65
3.1 资源配置职能·····	66
3.2 收入分配职能·····	71
3.3 稳定经济职能·····	72
第四节 中国的城市财政职能·····	75
4.1 中国财政职能的演变·····	75
4.2 中国的预算管理体制和城市财政职能·····	77
本章小结·····	83
本章基本概念·····	85
本章思考题·····	85

第二篇 城市财政预算、支出和收入

第三章 城市财政预算·····	89
第一节 城市政府的组织形式·····	89
1.1 城市的法律地位和职能·····	89
1.2 市政府的基本组织形式·····	91
第二节 民主制下的城市财政预算决策·····	95
2.1 中间投票人理论·····	95
2.2 投票悖论和阿罗的不可能定理·····	99
2.3 蒂博特模型·····	101

2.4 城市财政预算规模的增长分析	104
第三节 城市财政预算管理	108
3.1 财政预算的特点和类型	108
3.2 成本—收益分析方法	110
3.3 政府采购制度	117
第四节 中国的城市财政预算	120
4.1 中国的政府结构	120
4.2 中国的财政预算制度	121
4.3 中国的财政预算制度改革	123
本章小结	128
本章基本概念	129
本章思考题	129
第四章 城市财政支出	131
第一节 城市财政消费性支出	131
1.1 行政管理和公共安全支出	131
1.2 科研和教育支出	136
1.3 公共保健和文娱娱乐支出	140
第二节 城市财政投资支出	146
2.1 基础设施	146
2.2 公共住宅	150
第三节 城市社会保障支出	154
3.1 社会保障的主要内容	154
3.2 社会保障支出的经济影响	156
3.3 社会保障支出的资金来源	158
3.4 社会保障支出的资金筹集方式	160

第四节 中国的城市财政支出·····	161
4.1 城市财政基础设施支出·····	161
4.2 城市财政社会保障支出·····	166
4.3 城市财政教育支出·····	171
本章小结·····	176
本章基本概念·····	178
本章思考题·····	178
第五章 城市财政收入·····	180
第一节 一般税收收入·····	180
1.1 财产税·····	180
1.2 商品税和所得税·····	192
第二节 收费·····	195
2.1 城市收费的经济效应·····	195
2.2 城市收费中的定价问题·····	200
第三节 补助收入·····	207
3.1 补助的必要性·····	208
3.2 补助的类型及效果·····	209
3.3 补助方案的优化·····	214
第四节 城市公债·····	215
4.1 城市公债的功能和意义·····	215
4.2 城市公债的分类·····	217
4.3 城市公债的构成要素·····	218
4.4 城市公债市场·····	219
4.5 对城市公债发行的制约和促进措施·····	222
第五节 中国的城市财政收入·····	223

5.1 城市税收	224
5.2 城市收费收入	235
5.3 补助收入	238
5.4 土地收入	241
5.5 城市公债问题	243
本章小结	248
本章基本概念	250
本章思考题	250

第三篇 两个典型的城市问题与城市财政

第六章 城市交通与城市财政	255
第一节 拥挤和拥挤税	255
1.1 拥挤的效率损失	255
1.2 征收拥挤税的理论分析	257
1.3 征收拥挤税的实践模式	260
第二节 城市交通方式的优化	262
2.1 不同交通工具的比较分析	262
2.2 鼓励公共交通发展的政策措施	265
2.3 对公共交通补贴的效果分析	269
第三节 城市道路建设与融资	271
3.1 道路建设缓解交通拥挤的效果	271
3.2 新型的城市基础设施融资方式	272
第四节 中国的城市交通与城市财政	280
4.1 中国城市交通问题的现状	281
4.2 解决我国城市交通问题的财政政策手段	285

本章小结·····	297
本章基本概念·····	299
本章思考题·····	299
第七章 城市环境与城市财政·····	300
第一节 城市环境问题与环境政策·····	300
1.1 城市环境问题·····	300
1.2 典型的环境政策·····	304
1.3 环境政策的比较分析与政策选择·····	311
第二节 环境税理论·····	315
2.1 环境税的经济影响·····	315
2.2 环境税的设计·····	318
第三节 欧盟国家的环境税制度·····	322
3.1 绿色税制改革·····	322
3.2 几种典型的环境税(费)·····	324
第四节 中国的城市环境与城市财政·····	327
4.1 中国的城市环境问题·····	327
4.2 中国的环境税费政策及其优化·····	329
本章小结·····	333
本章基本概念·····	335
本章思考题·····	335
参考文献·····	336
后记·····	343

第一篇 总 论

第一章 导 论

众所周知,城市化是在许多国家经济起飞和人民生活水平提高的进程当中都经历的一个过程。交通、环境、教育、社会保障等多方面公共服务的有效提供是这一过程顺利进行的一个必不可少的推动力。那么,究竟各个城市的政府应提供哪些公共服务,规模如何,如何为这些公共服务安排资金、筹集资金?相关的决策如何形成?这些随之产生的问题其实是一系列的城市财政问题。不难看出,政府提供公共服务的过程往往同时就是一个财政支出过程,为这些公共服务筹集资金的过程就是一个财政收入过程,而相关决策过程就是一个财政预算过程。

正是为了寻求上述问题的答案,我们需要研究“城市财政学”,本书将借助于现代公共财政学的基本原理,结合对城市经济问题的分析,探讨城市财政的基本运行机制以及改善我国城市财政职能、城市财政预算管理水平和支出效率、拓宽城市财政收入渠道的途径。

下面我们先对有关本书内容的一些基本问题作一概要的阐述。

第一节 城市与城市化

顾名思义,城市财政学的研究对象首先是城市。为此我们须对“城市”的概念作一个清晰的界定,并对城市化现象有一基本的认识。

1.1 城市的定义

一、城市定义一般

在中国,“城市”一词源于“城”和“市”的基本内涵。“城”最初是作为一种大规模的永久性防御设施而存在的,而“市”则是指商品交换的场所。出于安全的考虑而住在城中的居民不可避免要进行各种交易活动,于是

“城”中自然会出现“市”,而一些原本单纯出于商品交换的目的而形成的“市”为了保证居民的人身和财产安全往往都会设立防御设施而形成“城”。于是,“城”和“市”的结合形成了真正的早期城市。可见,城市一开始就是非农经济活动(“市”)为主的人口聚集地^①。随着社会经济的不断发展,城市逐步具有了更为丰富的内涵。如今,它除了具有“城”和“市”的基本含义外,还加入了政治、社会和文化等方面的内涵,《现代汉语词典》中对城市的解释为“人口集中、工商业发达、居民以非农业人口为主的地区,通常是周围地区的政治、经济、文化中心。”^②

在学术研究方面,出于不同的研究目的,对城市的理解会有很大差异。例如,地理学把城市看作是人类对自然环境最重要的改造,并把它看作人类与自然环境联系的总后果的一个组成部分,认为城市是具有一定规模的工业、交通运输业、商业聚集的以非农业人口为主的居民点。在统计学上,城市被认为是“与大规模人口及独特的组织制度和生活方式相联系的聚合体”,通常以居住区的范围和居民的人数作为确立城市的主要方法。而在社会学上,城市则被认为是占据某一特定地区的人口群体,它拥有一套技术设施和机构、行政管理体系以及有别于其他集团结构的组织形式^③。经济学对于“城市”尚无统一的定义,代表性的观点如认为城市是人口、住宅、厂商等“各种经济活动因素在地理上大规模集中”的结果^④。

二、世界各国对城市界定的实践

在实践中,各国对城市界定的标准也各不相同。联合国统计署曾将1945年至1954年间举办过人口普查的52个国家(地区)对城市的定义进行过详细的比较分析,结果发现,即使经过归纳也仍然存在着五种城市定义或标准。

1. 行政区域。即根据行政区域划分,将首都、区域行政中心或主要集居地等,概称为城市。这种界定主要是根据历史、政治或行政的观点,并不一定与城市化程度绝对相关。

① 刘国光,《中外城市知识辞典》,中国城市出版社,1991年版,第2页。

② 《现代汉语词典》,商务印书馆,1979年,北京,第136页。

③ 转引自蔡孝箴,《城市经济学》,南开大学出版社1998年版,第17页。

④ 据K·J·巴顿,《城市经济学:理论和政策》,中译本,商务印书馆,1984年版第14页。