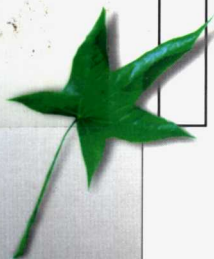


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



农村税费改革 与地方财政体制建设

腾霞光 / 著

NONGCUN SHUIFEIGAIGE
YU DIFANGCAIZHENG TIZHIJIAN SHE



经济科学出版社

农村税费改革与 地方财政体制建设

滕霞光 著

经济科学出版社

责任编辑：张 力 闫建平

责任校对：杨晓莹

版式设计：波视墨通

技术编辑：董永亭

农村税费改革与地方财政体制建设

滕霞光 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：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北省三河德利装订厂装订

850×1168 32 开 10.25 印张 200000 字

2003 年 5 月第一版 2003 年 5 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-3485-1/F·2808 定价：21.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

本书是我的学生滕霞光在她的博士论文《地方财政分权研究》的基础上修改写成的。

2000年开始启动的农村税费改革，是农村地区一场深刻的社会变革，直接关系到广大农民的切身利益。作者敏锐地捕捉到了这一农村地区发展的主旋律，并将地方财政体制建设与缓解农村县乡财力困境结合在一起，提出通过完善地方财政体制本身，缓解当前农村税费改革地区面临的财力困境的思路，反映了作者独到的见解。综观全书，有以下几个特点：

一是作者对农村税费改革寄予了足够的关注。2000年农村税费改革刚刚开始，作者就将毕业论文选题与农村税费改革紧密地联系在一起，形成了通过调整地方财政体制缓解县乡财力困境的初步想法。到财政部国库司工作后，作者密切关注农村税费改革的进展情况，针对农村税费改革“一曲三折”的改革历程，更坚定了通过调整财政体制，尤其是调整、规范省以下财政体制，缓解县乡财力困境，顺利推进农村税费改革的基本思路，最终形成了本书的写作思路。

二是作者对省以下各级财政体制做了真实、详实的分析。目前国内有关财政体制的研究，大多数都集中在对中央与省之间财政体制的研究，没有对省以下的各级财政体制做进一步深入研究。作者紧紧抓住了这一理论和实践研究的空白，对省以下的地方财政体制做了详尽、真实的描述，这在国内尚不多见。作者对当前广泛存在的“上出政策，下级出钱”引发的政府管制、“农村基础教育农村办”导致的基础教育落后以及财力分配上“抓大

集中”导致基层财力薄弱等现象进行了分析，真实描述了我国省以下各级财政体制的基本概貌。

三是写作过程中，作者进行了大量的实践调查。作者曾用了两个多月的时间，深入基层，对山东省从省级财政，到地市财政、县级财政、乡镇财政的四级财政体制，做了大量深入的调查，取得了丰富、详实的第一手资料，对县乡财力困境形成了更为直观的感受。为获得反映地区间经济差异的资料，使得文章对比分析可信，作者专门在山东东部、西部的威海、德州两地的地市财政进行了调研。调研中，两地市正在进行乡镇机构改革，一些乡镇还在试行合并，作者对此进行了认真调研，并对可能存在的财政风险予以了充分关注。

四是灵活运用理论，与我国实践相结合。西方关于财政体制建设的理论很多，作者能够紧密联系我国实际，指出我国地方各级财政体制建设过程中存在的主要问题，如由于财政级次多，导致基层财政实际分配财力很少；如由于上级政府的“财政管制”，导致下级财政支出“无约束”，支出膨胀严重；如受“财政自利”影响，各级财力分配上“抓大集中”，导致基层的县乡财力薄弱；等等。作者将上述省以下地方各级财政体制存在的主要问题，集中归结为县乡财力困境形成的体制原因，并与当前正在进行农村税费改革紧密联系起来。在县乡机构改革、乡镇合并、基础教育布局调整、农村公共服务体系构建等方面，提出了一些颇有见解的解决思路。

总之，无论是构思上，还是内容上，这是一本值得一读的书。从我的这些年轻学生身上，从他们对广大农民群众的关注上，我也看到了民族发展和国家进步的希望。

特此为序。

何盛明

2002年12月



导 言

本书是在我的博士论文《地方财政分权研究》的基础上，进一步加工、修改完成的。

一、选题背景及基本情况

毕业时，选择《地方财政分权研究》这一题目，主要源于世界银行举办的有关财政分权问题的国际研讨会和写作课题。所谓财政分权，实际上就是要各级政府间建立起分税的财政体制，即要在合理界定各级政府事权的前提下，按照一定的规则，将政府财力在各级政府间进行分配，同时通过对下的资金转移支付，使得各级政府承担的事权与其可支配财力相适应，做到“事权与财权”相统一。西方国家基于联邦制国家背景进行的财政分权，各级政府承担的事权以及获取的财权相对都比较完整、规范，事权与财权基本对应，这与我国单一制国家中地方政府事权、财权高度依附于中央政府的体制背景有很大差异。

为对比分析中外财政体制存在的差异，国内已有数不清的文章从不同角度，对中央与地方之间的财政体制进行了详细分析和介绍。有鉴于此，我将研究重点集中在对省以下地方各级财政体制的分析上。主要有如下考虑：一是1994年分税制以来，中央与各省间的财政体制日趋完善，财力分配上的矛盾焦点逐步转移到省以下地方各级财政，尤其是县乡财政运行困难和财力困境引

人瞩目；二是省以下各级财政体制尽管千差万别，但体制缺陷大同小异，由于体制制定权在上，这些体制缺陷最后都将集中体现为县乡财政运行困难，对比分析结论明显；三是目前专门针对我国省以下各级财政体制进行的研究，国内较少，还属于一个待开发的新领域；四是与中央相比，省以下财政体制与农村最为接近，对县乡财政的财力运行状况影响最为直接，更容易暴露基层财政运行的真实情况。因此，研究重点主要集中在省以下地方各级财政体制，并同时关注农村基层县乡财政的财政运行情况。

为了解地方各级财政体制的基本情况，获得真实的第一手资料，1999年，我曾对山东东部和西部进行了实地调查。调查首先从省级财政开始，接着到地市财政，再到县级财政，最后到乡镇财政。通过调查，对地方四级财政的财政运行情况都有了一些非常直观的印象。调查中，为获取地区间贫富差距和财力差异数据，还专门选择了山东东部沿海一个地市以及西部内陆一个地市分别进行了调研，并对两地有关数据进行了分析比较。调研前后持续了两个月左右，对地方财政运行情况也就有了更贴切的感受。

调查中，一些地市、县都反映，分税制后上级把大税种、大税源都拿走了，谁的企业谁的税、谁的收入，造成下级财政收入根本不足。与此同时，下级政府承担的支出责任不断增加。如企业破产后的下岗工人安置，企业效益好时收入归上级，破产后安置下岗工人就落到县乡政府头上。在对某乡镇进行的调查中，全年财政收入不过区区几百万元，财政供养人口却达上千人，而且主要以乡镇教师、党政干部为主。三年以前就已经开始欠发工资。账上各种债务上百万元，比当年的财政收入还要多。据解释，大部分是为完成上级各项“教育达标”、“卫生达标”任务的欠债，还有一些是近年来为完成“小康乡镇”达标任务建各种花园、小广场的借债。问当地乡镇对这些欠债的安排，因为所长、乡长就要上调，也没人管，况且欠债也不是这几年才发生的，以

前也有一些欠债老底。上级一有命令达标就借钱用。原先还靠企业赞助，后来企业不行了，就靠向银行借；还靠向农民摊派任务，一家一户多少，再以后就变成几元、几十元地向农民借。广大干部硬着头皮要钱，农民也很反感。

调查中了解的这些情况，让我着实对基层县乡财政的财力运行状况“捏”了一把汗。从所调查乡镇在全国所处的位置上看，这些乡镇的财力状况应属于中上水平，与中西部一些偏远、落后的农村地区相比，还属于较好之列。因此也可以推论，县乡财力困境在全国具有普遍性，不少贫困地区的基层财政已是负债累累，基层政权难以正常运转。

出于对农村基层财政的关注，进财政部后，我开始密切关注农村税费改革的进展情况。税费改革从2000年在安徽等省开始试点，切实减轻了试点地区的农民负担，受到了广大农民群众的普遍欢迎。正当农民兄弟满怀希望地走进2001年的时候，国务院办公厅于2001年年初发出通知，明确要暂缓实施改革试点，“未经国务院批准，各地区不得启动农村税费改革全面试点”，已试点地区也不再扩大试点范围。农村税费改革试点工作进入调整期。从这一通知中，再次验证了我一直在思考的、也再普通不过的一个道理：农村税费改革在减轻农民负担的同时，必然导致基层县乡财力减少；不调整财政体制，不调整县乡承担的过多的事权，就无法解决基层财政面临的财力困境问题。不解决基层财政的财力困境，农村税费改革也只能是“一时”减轻农民负担，不可能真正减在“长远”，农民负担也不可能真正做到不反弹。

到2002年，国务院办公厅明确提出2002年农村税费改革的工作部署是要“进一步扩大改革试点范围”，要继续推进和深化农村税费改革试点工作进行。这充分表明，中央对继续推动农村税费改革、切实减轻农民负担的决心很大，改革方针非常明确。但是，由于长期以来农村地区薄弱的经济基础所决定，农村地区

面临的财力困境不可能解决于一时，广大试点地区依然面临着继续推进改革与解决基层财力减收之间的矛盾。

结合以前对地方各级财政体制进行的研究，要解决这一矛盾，最直接、短期内见效也最快的方式，可能就是调整、完善地方各级财政体制。调整各级财政体制，既是对省以下地方各级财政体制自身缺陷进行的改革、完善，同时也是缓解基层财政财力困境的“一剂良药”，无疑将有利于顺利推进农村税费改革的进行。

调查中还有一些意外收获。如对某县调研中了解到，一些乡镇正在进行撤并工作，一些小乡镇撤并到大乡镇，调整了大乡镇的管辖范围；一些乡镇正在进行机构改革，根据情况对农村中小学教学点进行合并，辞退了一些临时代课教师等等。各地县乡政府进行的上述改革动作，无疑是主动缓解自身财力困境的良好举措，切实减轻了财政供养人员负担，有助于加强农村地区政权建设。调查结束后，随着农村税费改革工作的逐步展开，中央文件中也都陆续提到在税费改革过程中要对目前乡镇财政体制进行改革，包括调整县乡财政体制、调整基础教育布局、大力进行乡镇机构改革、有条件的地方实行乡镇撤并等等。这是在调整省以下各级财政体制之外，通过加强农村地区乡镇财政自身建设，有效缓解基层财力困境的重要方面。

在此基础上，最终形成了本书的写作轮廓和基本框架。值得一提的是，本书作为学术性著作，其内容纯属个人观点，仅作参考。

二、本书的主要内容

本书试图从地方财政体制的角度，分析当前农村税费改革“一曲三折”的财政体制原因。本书认为，当前农村税费改革面

临的最大困难，集中体现在试点地区县乡财政无力承受改革造成的财力减少，基层财政运行困难。顺利推进农村税费改革，必须首先解决基层财政的财力减收问题。这既是保证基层政权顺利运行的现实需要，也是顺利推进农村税费改革的必然要求。不解决基层财政的财力减收问题，农村税费改革就有可能陷入被动，无法顺利开展工作。

造成基层县乡财力困难的原因有多种，解决财力减收问题的方案也有多种。通过调整、完善各级政府间的财政体制，是解决基层财政困境问题的最直接、效果也最快的一种方式，在当前形势下，也最为现实可行。本书在对我国农村税费改革的基本情况做简要介绍的基础上，分别从地方各级政府间事权划分、收入财权划分以及地方转移支付制度三个方面，对当前我国地方各级财政体制普遍存在的制度缺陷进行了分析。这些制度缺陷集中体现为，农村地区的基层县乡财政承担事权过多而获取财力不足，同时省级对下转移支付资金不到位，导致基层县乡财政获取的可支配财力无法满足支出需要。也就是说，基层财政事权过大，财权过小，事权与财权不相适应，这是导致基层财政陷入困境的财政体制原因。

从内容上看，当前我国地方各级财政体制存在的问题，主要包括：

（一）地方各级政府间没有建立合理的、法制化的事权支出格局，事权支出过多沉淀在基层财政。

具体表现为：第一，政府事权与市场事权边界不清晰，一些政府事权财政没有承担起来，同时，政府又“越位”承担了很多本应由市场提供的事权，直接造成各级政府支出规模居高不下。第二，各级政府间事权交叉严重。专项拨款是上级政府“越位”承担下级事权的表现形式。各级政府间事权划分不明确，也不法制化，导致各级政府间事权责任不明，你中有我，我中有你。事

权界定上的这种非法制化，是最大的低效率。第三，各级政府间的事权调整缺乏必要的财力保证。上级政府凭借体制制定权下放事权，但往往不予财力保证，造成下级政府尤其是基层县乡政府承担事权过重，财权与事权不对称，财政运行困难。第四，基础教育、公共卫生等具有很大外部性的政府事权，过度沉淀在基层政府，尤其是集中在农村地区的县乡财政。一方面造成城乡间享受基础教育、公共卫生等公共服务上有很大差异，另一方面也加重了农村基层财政的支出负担，事权责任超过财力可能。第五，颇具中国特色的各种“上出政策、下出资金”的财政管制，导致下级政府支出规模无限扩张。如教育达标、计划生育达标、卫生达标等各种强制性支出，在财力最为薄弱的农村基层财政，进一步加重了县乡财政支出压力，影响了农村基层政权的顺利运行。

（二）地方各级财政缺乏主体税种，按行政隶属关系划分收入，导致财力分配上层层“抓大集中”，基层财政获取的可支配财力进一步减少。

主要体现在两个方面。一是我国税制结构中，适合于作为中央税的税种多，适合于作为地方税的税种少，地方税体系建设严重滞后。各级财政都没有形成各有特色的主体税种。从省级财政到地市财政，再到县级财政，税种构成都极其相似，营业税、增值税、企业所得税等主要税种对本级财政的重要性排序也完全相同。各级财政共同分享相同的、有限的几类税源，增收潜力有限，不利于各级财政根据地方税源特性，形成各自不同的财力基础。二是上级财政在共享税的收入分配上“抓大集中”，导致基层财力进一步减少。各级政府凭借财政体制制定权，在主要税种分配上有的按行政隶属关系分税，有的按行业分税，层层抓大，将大税种、大税源抓到手中，到了基层财政几乎无税可分，税种杂而收入规模小，造成基层财政收入来源极不稳定。以农业税为主体税种的乡镇财政，无疑是财力最为薄弱的一级财政。

(三) 省对下转移支付资金不到位, 财力均等化力度不够, 导致贫富地区差距继续扩大, 农村基层财政运行极其困难。

分税制后, 按照中央对省的体制模式, 各地在省内建立起的转移支付制度很不完善, 直接制约了基层财政获取必要财力。主要体现在以下几个方面: 一是各省对下的转移支付资金总量有限, 无法从根本上解决基层财政运行困难的问题。二是转移支付形式以税收返还、专项拨款为主, 这两种形式在财力分配上都有利于富裕地区, 不利于调节地区间财力差异。三是各省通过规范的“因素法”测算分配用于财力均等化的资金规模还非常有限, 无法在贫困地区、富裕地区间实现财力均等化。四是中央通过“两税”税收返还方式实行的“增量集中”政策, 有的省份在对下体制中也予以采用, 还有的地市对县也采用了这种方法。多级政府集中财力, 直接造成基层财政运行困难。五是地市政府作为一级基层政府, 也参与了财力集中, 在对下转移支付资金不到位的情况下, 地市财政的财力集中, 在一些地区进一步加重了基层财政的财力困境。目前各省转移支付制度基本以“保工资、保吃饭”作为主要目标, 充分说明我国省以下的转移支付制度层次还不是很, 均等化力度还不够大, 还无法有效缓解基层县乡财政困难。

同时, 除了上述财政体制不完善的原因以外, 乡镇政权自身建设上也存在着一些问题, 如机构膨胀, 财政供养人员负担重, 基础教育事权承担责任过大等等, 也都直接影响、制约着乡镇财政的财力平衡。因此要求乡镇财政能够顺应税费改革发展的时代潮流, 切实减轻支出负担, 轻装上阵。这也是保证农民负担不反弹的重要条件。

问题既已存在, 关键是如何寻找出路。本书主要提出了以下观点:

第一, 首先要对我国财政体制的基本级次进行澄清。

在政府体制上，地市政府属于县级政府的上一级政府，但从其直接提供公共服务的财政属性上看，则是与县级政府平行的一级城市政府。地市财政是为城市地区直接提供公共服务的一级基层财政，是城市地区社会公共事务组织的基本单位。因此，从与地方居民联系紧密程度、从直接提供公共服务等性质上辨认，我国的五级政府实际上有三种类型，一是中央政府，二是中观层次的省级政府，三是直接提供公共服务的基层政府，包括城市地区的地市政府、区政府，以及农村地区的县政府和乡镇政府。即“中央财政——省级财政——市（县）财政”，这是我国财政体制上的基本层次，支出事权划分、财权分配、转移支付等都是以此一基本层次为基础的。在财政体制上适当简化财政级次，有助于减少资金截留，保证基层县乡财政获取足够财力。

第二，建立科学、规范化的各级政府间支出事权的划分格局，适当减轻农村县乡财政支出事权。

主要包括：一是要有效界定政府事权和市场事权，政府要做的，就是财政要干的。国有亏损企业摆脱亏损、一些国有大中型企业进行现代企业制度改革，都需要财政有效地承担起社会保障方面的事权，建立起包括养老、医疗、失业在内的社会化的外部保障制度。同时，财政“越位”包揽的大量事权，也应坚决地推向市场。财政要坚持“有所为，有所不为”，这是减轻各级财政支出压力的根本。二是建立法制化、明晰化、稳定的各级政府间事权划分格局。事权划分格局一经确定，在一定时期内应保持相对稳定；如需下放一些事权或是需要进行某些体制调整，造成地方财力减收的，必须保证下级财政具备充足财力抵御这种冲击，切实保证基层政权“财权与事权”相对称，这是保证基层政权顺利运行的基础。三是清理各项“卫生达标”、“小康达标”等财政管制措施，合理界定、规范“法定支出”项目，切实减轻基层财政的支出压力。对合理的财政管制措施实行财力补偿，使得决策

方承担一定的决策成本，这是使政府间管制成本最小化的有效方式，有助于各级政府建立自我约束的财政体制。四是进一步减轻县乡政府在基础教育、公共卫生事权承担上的职责。由于我国长期以来“农村支援城市”的“二元化”经济发展格局，农村地区发展长期落后，因此农村基础教育不是农村地区的事情，也不是广大农民群众自己的事情，而是与整个国家、整个民族发展紧密相关。增加中央、省级财政在基础教育、公共卫生上的事权职责，适当减轻县乡财政支出压力，有助于进一步缓解农村地区的财力困境。

第三，各级财政构建各自的主体税种，财力分配向基层财政倾斜。

主要包括：一是根据国际通行规则，调整某些税种的收入归属。如个人所得税由地方税调整为共享税，资源税、证券交易印花税由共享税调整为中央税等等。二是改变目前按企业行政隶属关系划分税种的做法，改按税种性质划分，彻底改变财力分配上存在的“层层集中”，财力分配向基层财政倾斜。三是赋予省级地方政府必要的税收立法权，因地制宜，根据各地具体情况，切实开发地方财源潜力，提高收入组织能力。四是大力加强营业税、财产税等地方税体系建设，切实增强地方财力总规模。省级财政以营业税为主体税种，个人所得税、企业所得税、社会保险税等税种也是省级财政的重要税种。市（县）财政应积极发展面向动产、不动产课税的财产税体系，并逐步将其确立为主体税种；同时切实增强对城市维护建设税以及其他一些地方受益税种的税源监控，增加市（县）财政的收入组织规模。这些措施有助于各级财政获取履行职能所需财力，也有助于进一步缓解基层财政的财力困境。

第四，进一步规范、完善均等化转移支付制度，增强对农村地区县乡财政的转移支付力度。

主要包括：一是实行“省直接管县”的财政体制。财力均等化，反映的是一种宏观调控式的财政职能，是与财力集中相联系的一种财政职能。从政府体制上看，这一职能属于或仅属于中央政府以及作为中观层次的省级政府，地市作为基层政府无此责任。因此要取消地市对县的财政体制决定权，实行“省管县”的财政体制，进一步减少财政级次，减少中间环节的财力滞留，有助于进一步缓解基层财政困境。二是简并转移支付制度形式，规范专项拨款，逐步取消税收返还和体制补助（上解），进一步加大均等化转移支付资金力度。1994年以来建立起来的地方转移支付制度，尽管在某种程度上缓解了地区间的财力差距，但并没有从根本上解决县乡财政困难，基础教育等最基本的社会公共服务在各省内部也未实现“均等”，因此，应进一步增加均等化转移支付资金规模，确立均等化转移支付在政府间转移支付中的主体地位。三是调整地方既得利益，进一步调整不合理的转移支付资金分配格局。承认地方“既得”，仅对“增量”调整，是中央为保证分税制改革顺利进行的一种“妥协”，历史已然过去，调整地方“既得利益”在所难免。将调整“既得利益”的资金用于均等化转移支付，有助于增强中央、省对下的调控力度，进一步缓解基层财政困难。四是建立基础教育、公共卫生等专项性转移支付制度，解决在基础教育和公共卫生上的社会公共服务不平等问题。五是建立稳定的均等化转移支付资金来源，资金分配上高度重视解决县级财政困境问题。同时，通过必要的激励机制，增强下级使用转移支付资金的责任心，促使下级实现财力自主。

第五，简化乡镇政府职能，调整农村义务教育事权布局，强化民主监督，进一步减轻乡镇支出压力，顺利推动农村税费改革继续向前。

主要包括：一是构建真正意义上的乡镇财政。以财力平衡作为设立一级乡镇财政的前提条件，鼓励乡镇财力自主；同时，进

一步简化乡镇事权，根据财力可能承担事权，真正实现“乡事、乡财、乡管”，建立新型的乡镇财政体制。乡镇地税机构改按行政区划设置，财政、地税机构考虑合一。农村税费改革中一些试点地区对县乡财政体制也进行相应的改革调整，有效缓解了广大试点地区的财力困境。二是进一步精简乡镇机构设置，对一些小乡镇实行合并，大力压缩财政供养人口，减轻财政支出压力。三是进一步改革农村义务教育体制。增加农村税费改革试点地区的基础教育经费投入，农村地区改按以县为单位组织管理基础教育工作；同时，根据实际情况撤并一些中小学办学点，清理临时教师队伍，进一步减轻财政供养人员负担。四是强化乡镇民主监督，确立新型的公共服务关系，在广大农村地区切实树立“政府服务于民”的新理念，增强乡镇政府使用财政资金的责任心，这是保证农民负担不反弹的根本大计。

三、本书的基本框架

从整体框架上，本书主要包括了六章内容。

第一章：农村税费改革与基层财政困难

简单介绍了农村税费改革三年来的基本情况，同时对本书的写作思路做一说明。主要包括三节内容。

（一）农村税费改革的基本情况；

（二）农村税费改革与基层财政财力减收；

（三）规范财政体制，缓解县乡财力困境——本书的写作思路。

第二章：我国的财政级次及农村基层财政状况的基本分析

在对我国财政级次的基本情况做一简单描述的基础上，对6个样本省份的农村基层财政状况进行了分析，得出当前我国一些地区基层财政财力运行困难的基本结论。主要包括三节内容。

- (一) 我国的政府级次和财政级次;
- (二) 农村基层财政状况的基本分析;
- (三) 几个基本结论。

第三章：地方各级政府间事权划分的基本分析

对我国地方分税制财政体制中的事权划分情况进行了描述，分析其中存在的主要问题。如事权划分上非法制化、基层财政承担事权过多、基础教育和公共卫生事权划分过度沉淀在基层财政、“上出政策、下出财力”各项财政管制过多等等，直接造成农村基层财政承担了过多的政府事权。这是造成基层县乡财政困境在财政体制上的第一方面原因。主要包括六节内容。

- (一) 政府间事权划分的基本理论;
- (二) 我国分税制中政府事权与市场事权;
- (三) 我国分税制中的各级政府事权划分;
- (四) 我国的财政管制问题分析;
- (五) 基础教育、公共卫生的事权归属分析;
- (六) 进一步规范地方各级政府间事权划分的改革设想。

第四章：地方各级政府间税权分配的基本分析

主要对我国地方各级政府间的税权分配做一介绍，分析其中存在的主要问题。各级财政财力上的“层层集中”，直接导致农村基层获取财力减少，无法满足事权支出的需要。这是造成基层县乡财政困境在财政体制上的第二方面原因。主要包括六节内容。

- (一) 我国分税制中的地方税权分配;
- (二) 地方税权分配的基本原则;
- (三) 对我国地方税收立法权的分析;
- (四) 构建我国的地方税体系;
- (五) 我国省级财政的税收收入形成;
- (六) 我国市（县）财政的税收收入形成。