


严文奎 方荷生 主编

地方公共财政 支出管理

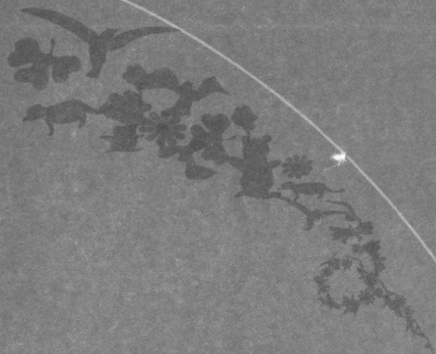
DIFANG GONGGONG CAIZHENG
ZHICHU GUANLI

 中国社会科学出版社

F812.7/1

严文奎 方荷生 主编

地方公共财政 支出管理



DIFANG GONGGONG CAIZHENG
SHU GUANLI



首都师范大学图书馆



21663851



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共财政支出管理/严文奎, 方荷生主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2004. 3

ISBN 7-5004-4398-6

I. 地… II. ①严…②方… III. 地方财政-财政支出-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 022386 号

责任编辑 韩育良

责任校对 修广平

封面设计 张惠颖

版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 京南印刷厂

装 订 桃园兴华装订厂

版 次 2004 年 3 月第 1 版

印 次 2004 年 3 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 10.25

插 页 2

字 数 260 千字

定 价 23.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

苏州市 2003 年科技软科学项目

〈地方公共财政支出管理〉

主 编 严文奎 方荷生
副主编 滕 青 陶雨花 钱金泉
徐仲民 陆文华

参编人员 (以姓氏笔画为序)

方荷生	王 维	许剑鹏	后鸿燕	严文奎	汪玉千
陆文华	陆文君	陈 忠	苏小燕	邵伟钰	
范 玲	张静漪	相 炎	郭 洁		
胡 枫	赵雪恒	须永琴	洪梅华	钱金泉	徐仲民
陶雨花	董春燕	程 莹	滕 青		
潘一鸣	缪剑峰				

作者名单

主 编 严文奎 方荷生
副主编 滕 青 陶雨花 钱金泉
徐仲民 陆文华

参编人员 (以姓氏笔画为序)

方荷生	王 维	许剑鹏	后鸿燕	严文奎	汪玉千
陆文华	陆文君	陈 忠	苏小燕	邵伟钰	
范 玲	张静潇	相 炎	郭 洁		
胡 枫	赵雪恒	须永琴	洪梅华	钱金泉	徐仲民
陶雨花	董春燕	程 莹	滕 青		
潘一鸣	缪剑峰				

前 言

地方财政是国家财政的重要组成部分，是国家财政的基础。当前，随着我国市场经济体制的逐步确立，构建地方公共财政和优化财政支出成为财政部门的一项重要任务，也是建立和完善国家公共财政体制的基础性工作。

本书依据公共财政理论，结合地方经济发展情况，着重研究探讨地方公共财政支出与地方社会经济发展的关系，明确地方公共财政支出范围，进一步优化财政支出结构，提高财政支出效益，加强财政支出控制的政策措施。本书主要内容包括：公共财政基本理论、地方公共财政支出结构优化理念、地方公共财政预算支出管理、地方行政支出、地方教科文支出、地方社会保障支出、地方转移支出、地方市政建设支出、地方支农支出、地方财政投融资支出、地方财政支出监督等，另外还对外国地方财政管理作了一些介绍。本书基本涵盖了地方公共财政所有的支出内容，涉及地方财政工作的重点。

本书在编写过程中，得到江苏省财政厅、苏州市科技局、苏州大学科研处的大力支持，中国社会科学出版社的张红同志为本书的出版付出了辛勤劳动，在此一并表示感谢！

参加本书编写的人员都是长期从事地方财政工作和教学的专

业人员，在理论与实际相结合的基础上，依据公共财政理论，以求实创新的精神，努力探索地方财政支出管理的新思路、新办法和新制度。由于水平所限，书中缺点在所难免，敬请各位读者不吝指教！

作者

2003年10月

目 录

第一章 地方公共财政支出概论	1
第一节 公共财政基本理论.....	1
第二节 地方公共财政支出的意义和原则.....	8
第三节 地方公共财政支出的结构与控制	12
第二章 地方公共财政支出与经济发展	20
第一节 地方经济发展	20
第二节 地方财政支出经济职能	24
第三节 财政支出的效益评价	31
第三章 地方公共财政预算	41
第一节 地方公共财政预算概述	41
第二节 地方公共财政预算程序	48
第三节 地方预算外资金管理	55
第四节 计算机在部门预算编制中的运用	61
第四章 地方行政管理支出	67
第一节 地方行政费支出概述	67
第二节 地方行政费支出的管理方式	74
第三节 地方行政费支出效率评价	79
第五章 地方教科文支出	85
第一节 地方教科文支出概述	85

第二节	地方教育支出	92
第三节	地方科技支出	106
第六章	地方环保卫生支出	112
第一节	地方公共环保卫生支出意义	112
第二节	地方环保卫生支出的管理和控制	118
第三节	地方环保卫生支出的成本效益分析	130
第七章	地方财政农业支出	135
第一节	地方财政支农的意义	135
第二节	地方财政支农的内容和重点	142
第三节	地方财政支农效益评价	151
第八章	地方社会保障与财政	156
第一节	社会保障概述	156
第二节	我国社会保障支出内容	165
第三节	地方财政与社会保障基金管理	171
第九章	地方财政转移支付制度	178
第一节	财政转移支付概述	178
第二节	我国的财政转移支付制度	182
第三节	财政转移支付制度的完善	190
第十章	地方财政投融资	201
第一节	地方财政投资	201
第二节	地方财政投融资	206
第三节	地方财政公共投资效益评价	215
第十一章	政府采购制度	222
第一节	政府采购概述	222
第二节	我国政府采购制度	228
第三节	地方公共财政支出中的政府采购	237

第十二章 国库集中收付制度	244
第一节 国库集中收付制度改革概述.....	244
第二节 国库集中收付制度的内容.....	247
第三节 地方财政国库集中收付制度的改革.....	252
第十三章 地方财政与市政建设	257
第一节 城市化与市政建设.....	257
第二节 地方财政与市政建设.....	264
第三节 小城镇建设与财政对策.....	271
第十四章 财政支出的监督	279
第一节 财政监督.....	279
第二节 财政支出监督的内容和方法.....	285
第三节 财政监督的法制建设.....	291
第十五章 外国地方财税管理	298
第一节 政府间职责权限的划分.....	298
第二节 美国的财税制度.....	303
第三节 日本的财税制度.....	310

第一章 地方公共财政支出概论

第一节 公共财政基本理论

一、公共产品的概念和特征

所谓公共产品（财货）就是不具有经济利益可分性、所有权确定性及效用排他性的物品和劳务。但其严格的定义是萨缪尔森在《经济学和统计学评论》1954年11月号上发表的“公共支出的纯理论”中给出的。按照他的定义，纯粹的公共产品，是指这样一种物品和劳务，即每个人消费这种物品和劳务不会导致别人对该物品和劳务消费的减少。

公共产品或劳务同私人财货相比，有以下三个特征：

(1) 效用的不可分割性，即公共财货是向整个社会共同提供的，具有共同受益或联合消费的特点。其效用为整个社会成员所共享，而不能将其分割为若干部分，分别归属于某些个人或厂商享用，或者不能按照谁付款谁受益的原则，限定为之付款的个人或厂商享用。相比之下，私人财货的一个重要特性就是它可以被分割为许多能够买卖的单位，而且其效用只对为其付款的人提供，或者是谁付款谁受益。

(2) 消费的非竞争性，即某一个人或厂商对公共财货的享用，不排斥、妨碍其他人或厂商同时享用，也不会因此而减少其

他人或厂商享用该种公共物品或劳务的数量或质量。这就是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对公共财货的消费量；或者，增加一个消费者，其边际成本等于零。私人财货在消费上具有竞争性，即某个人或厂商对某种一定数量的私人财货的享用，实际上就排除了其他人或厂商的同时享用。

(3) 受益的非排他性，即在技术上没有办法将拒绝为之付款的个人或厂商排除在公共财货的受益范围之外，任何人都不能用拒绝付款的办法，将其所不喜欢的公共财货排除在享用范围之外。私人财货在受益上是必须具有排他性的，因为只有在受益上具有排他性的物品和劳务，人们才愿意为之付款，生产者也才会通过市场来提供。

具有上述三个特征的物品和劳务，被称为“纯粹的公共产品”，相应地“纯粹的私人产品”，就是指那种只向为其付款的个人或厂商提供的，且在消费上具有竞争性，并很容易将拒绝为其付款的个人或厂商排除在受益范围之外的物品和劳务。然而，纯粹的公共产品与纯粹的私人产品并不是普遍存在的。在现实经济生活中，更为常见的物品和劳务是居于这两个极点之间的。它们既具有公共产品的特性，又具有私人产品的特性，经济学界称它们为“混合产品”或称为“半公共产品”、“半私人产品”。

混合产品的种类主要包括两类：

(1) 拥挤性的公共产品。所谓拥挤性的公共产品是指那些随着消费者人数增加而产生拥挤，从而会减少每个消费者可以从中获得效益的公共产品。这种财货虽然为整个社会成员所共享，但在消费上具有一定程度的竞争性。这就是说这种产品在消费者人数达到拥挤点之后，若消费者人数再增加，其边际成本不为零。例如，拥挤性的公路，当行驶的车辆达到一定数量之后，道路增加的车辆就阻碍交通，甚至增加交通事故的风险。

(2) 价格排他性公共产品。所谓价格排他性的公共产品，是指那些效益可以定价，从而可在技术上实现排他的公共物品和劳务。这类产品的特点是：一方面，它的效用名义上向全社会提供，即谁都可以享用；另一方面，它在受益上都可以排他，即谁花钱谁受益，例如，中央政府或地方政府兴建的公园以及其他娱乐设施即是这样。

二、地方公共产品

(一) 地方公共产品的概念与特征

具体地讲，地方性公共产品是指由各级地方政府提供、只能满足某一特定区域（而非全国）范围内居民公共消费需求的产品和服务。地方性公共产品理论是公共产品理论的一个分支，地方性公共产品是公共产品的重要组成部分。地方性公共产品的特征主要表现在三个方面：一是地方性公共产品的提供者是各级地方政府，而不应该是中央政府；二是受益范围基本上被限定在某一个区域之内，并且这种受益在本区域内散布得相当均匀（至少，作为提供者的地方政府的愿望是如此）；三是这类公共产品的受益者主要是本辖区内的居民。

地方性公共产品之所以应该由地方政府提供，而不应由中央政府提供，是一个看似简单、而又需要认真分析的问题。不难理解，各个地区居民之间对一定的地方性公共产品的偏好程度是各不相同的；而且各地方辖区内的居民人数也会有一定的差异。由此决定着，不同地区之间居民对这种地方性公共产品的需求量也各不相同。在这种情况下，若由中央政府出面提供各个地方的区域性公共产品，那么，它只能选择一个尽可能综合反映各个地方利益的“量”。虽然这个“量”也许对某一个地区有利，但对其他地区来说却可能是不适宜的。相比较之下，地方政府能够更好地、更全面地了解本地居民对公共产品的需求偏好，从而更有针

对性地、高效地提供地方性公共产品和服务。

(二) 混合地方性公共产品

值得指出的是，在财政理论和实践当中，也有“纯粹”与“混合”地方性公共产品之分。并且，混合公共产品的成分在地方政府提供的整个公共产品量中所占的比重并不小。尽管混合地方性公共产品在总体上仍然是竞争性的，但进一步的分析表明，辖区内居民总数与每位居民所享受到的这种混合公共产品利益之间是负相关的。如果当地居民人数较少，那么，混合地方性公共产品对每位居民所带来的利益就比较多。然而，随着辖区内人数的增加，这种混合公共产品在消费上的拥挤就会相应地扩大，它对每位居民所产生的利益以及每位居民所分担的该公共产品成本便呈现出递减的趋势。

比较一下气象预报与公共安全系统这两种公共产品，便可以清晰地看出“纯粹”与“混合”公共产品之间的差异。气象预报（通过电视、电台和报纸等新闻媒介传播）提供给当地居民的利益具有非竞争性，每位居民从当地气象预报中所获得的利益并不会因为其他地区居民的大量移入而相应地减少或受损，所以，这种气象预报是一种较为典型的纯公共产品。相比较之下，地方性的公共安全系统的情况则完全不同。如果更多的居民移入本地，则势必产生诸多治安问题，造成警力分散，于是，原有公安系统对当地原有居民所产生的利益便会减少。除了地方公共安全系统之外，我们还可以举出排水系统、公立学校等类似的例子。

三、公共财政

(一) 公共财政的概念

对财政的认识分为以下三个阶段：19世纪以前认为财政是政府收入和支出的管理，20世纪前期认为财政是货币事务及其管理，1929—1933年大危机后，认为财政是公共部门经济。西

方财政学界认为财政就是公共财政 (Public Finance), 因此, 公共财政就是市场经济条件下的财政。

(二) 公共财政的基本理论

西方公共财政理论是一个庞大的体系, 其理论的逻辑是: 市场是基础, 市场能够完成的, 则市场比政府更有效率, 只有市场不能办到的或者市场效率极低的, 才是政府经济职能的范围。基于对市场失灵的认识, 财政必须完成资源配置、收入分配和经济稳定的职能。

从目前西方公共财政理论看, 分为传统财政学和现代财政学, 然而它们都是整个财政理论的不同侧面, 两个分支。传统财政学就财政政策的宏观经济效果展开研究, 主要是关于财政政策对就业、物价、国民经济以及发展速度的影响进行研究。财政政策所涉及的主要内容是: (1) 公共产品的供给, 其目标是使社会资源达到最有效的帕累托最佳状态, 所谓帕累托最佳状态是指在给定的要素价格下, 要素投入的重新配置已不再能增大经济总产量。(2) 收入再分配, 其目标是要达到社会“公平”或“正义”的分配状态。(3) 经济稳定和发展, 其目标是利用财政政策手段, 保持高就业率、合理稳定的物价水平和适当的经济增长率以及稳定而又适度的国际收支状况。

同时, 西方公共财政理论带有明显的政府干预经济的特点, 其理论基础是凯恩斯的经济理论。凯恩斯经济理论的立足点是其“充分就业理论”, 核心思想是所谓的“有效需求”。凯恩斯特别强调政府财政福利支出的重要性, 认为这类支出是稳定经济的重要手段。凯恩斯反对经济的放任自由, 主张实行国家干预, 主张实行扩张性的赤字财政政策; 通过政府扩大财政支出, 刺激有效需求, 增加就业, 以克服经济危机。

在财政学的具体内容上形成了“支—收—财政政策—财政体制”这一逻辑体系。其研究的落脚点是: 支出的数量和方向, 税

收的增减、公债规模对就业、物价、经济发展速度的影响。

现代财政学，以布坎南的公共选择理论为代表，它是西方财政学与政治学综合研究的成果。该理论不仅从政治学和经济学的结合中去发现影响现行财政体制、税收体制和预算规模的因素，而且用政治学和经济学的方法来研究和分析政治过程。该理论是当代西方财政理论的发展方向，其出现的背景是20世纪50年代频繁的经济危机和财政面临的大量问题。公共选择理论的倡导者把一种政治上的公平主义标准与经济上的非公平主义标准结合在一起，并把交易经济学的方法和“经济人”的假设延伸到政府的财政决策领域。认为西方财政各领域活动的形成，不仅仅取决于市场机制的结果，而且也受制于政治决策过程。社会中各个不同的利益集团，为了维护本身的利益，总是想方设法通过其政治代理人或“投票过程”去影响政府的各项财政决策和预算规模的决定及其选择；政府关心的并不是人民的经济福利，而是人民手中的选票，为了得到个人的私利，在财政和经济的决策过程中，而对各种利益集团的压力，进行妥协、平衡。因此，公共选择理论，主要研究个人、不同利益集团和政府间的利益交易过程。其理论内容的落脚点是：

(1) 既定的财政政策将影响个人的劳动供给和消费决策，也就是将财政政策作为外生变量，研究个人的选择行为。

(2) 个人的选择（主要是对公共需求和私人需求之间的选择），在民主社会中怎样决定财政政策的选择。这一研究，将财政政策作为一内生变量，而个人选择作为外生变量，研究财政政策是怎样被决定的。

(三) 西方公共财政理论对我国的借鉴

西方公共财政理论对我国财政理论与实践具有一定的借鉴意义，具体地说：

(1) 正确把握公共财政的内涵。公共财政并不意味着财政从

生产领域完全退出，而转向“吃饭财政”。事实上，当今世界上没有哪一个国家的财政，能够从生产领域完全退出。当今资本主义国家，由于政府职能的不断扩大，开始越来越多的介入经济生活。与此相适应，政府财政支出也逐步向社会保障、交通、能源、基础设施等项目倾斜，以弥补市场失灵。因此，我们必须认识到市场经济条件下的公共财政并非公共消费财政，而是满足社会公共需要的财政，此公共需要既包含消费性的公共需要，又包含生产性的公共需要。

(2) 适度发挥国家干预经济的功能。在现代市场经济中，市场在资源配置中起基础性作用，但它对经济的作用并不是万能的，并不能包揽执行社会需要的全部经济职能。客观上需要政府出面对市场经济进行干预和调控，以补充、矫正和调节市场资源配置的缺陷，保证市场经济的正常发育和国民经济稳定协调的发展。然而，尤其需要指出的是，国家对经济的干预必须是适度的，只有在市场失灵的地方才需要国家干预。

(3) 建立以财政政策为主的宏观调控体系。现代西方公共财政理论都十分强调财政对经济的宏观调控，以实现资源配置高效、收入分配公平和经济稳定的目标，这给我国提供了有益的经验：第一，必须适当集中财力，以便履行各项财政职能，真正体现政府的意图和国家的利益。第二，必须克服市场配置资源的缺陷，政府要从宏观上正确引导和调节经济，以弥补或纠正市场失灵的领域，促进市场健康正常地发展。因此，建立以财政政策为主的宏观调控体系，是国家干预经济，进行宏观调控的重要手段。西方国家以财政为主进行宏观调控的理论与实践表明，财政是国家运用最普遍、范围最广的宏观调控手段，是对市场失灵进行有效治理的重要工具。根据我国改革实践和社会主义市场经济的要求，建立