

城市财政学

● 湖南省财政学会《城市财政学》编写组
主编 欧阳志高 副主编 田均耕 刘若阳

● 中南工业大学出版社

高同志编写；第一章由田均耕同志编写；第二章和第四章由俞绍昌、曾哲夫同志编写；第三章由黄乐道同志编写；第五章和第八章由曾令华同志编写；第六章和第十章由刘若阳同志编写；第九章由万萍同志编写；第十一章由肖建军同志编写；第十二章由张立东同志编写；第十四章由唐承汉同志编写；第十五章由张湘祥同志编写；第十六章由潘长林同志编写；第十七章由陈立三同志编写；第十八章由曾昭奇同志编写；第十九章由周跃宏同志编写。在分头编写的基础上，由田均耕、刘若阳同志分工进行修改，最后由欧阳志高同志审查、定稿。

这本书，其所以能够编成，主要是由于湖南省财政厅、省财政学会和省财政科研所的大力支持，特别是瞿宝元同志在常德会议上明确布置任务后，又曾多次在有关会议上进行督促与支持。对此我们表示衷心感谢！

宁乡县财政局为我们集会定稿提供了良好的条件，也一并表示感谢！

由于这本书涉及面广，加之我们的水平有限，错误之处在所难免，敬乞读者批评指正！

编 者

1988年元月17日于宁乡

内 容 简 介

本书较系统地论述了城市和城市财政的产生和发展，城市财政的本质、特点、职能作用及其在国民经济中的地位，组织城市财政收入的原则以及生产、流通、分配、消费对城市财政收入的影响和应采取的对策，管理城市财政支出的原则以及城市固定资产投资、行政事业支出、生活设施支出等对城市建设和经济建设的重大意义和应采取的措施等问题。为了把理论与实际紧密地结合起来，更好地为促进城市财政经济发展服务，本书还论述了制订城市财政发展战略、财政政策，改进城市财政管理体制，加强城市财政科学管理，实现城市财政综合平衡的重大意义及其途径等问题；此外，对民族地区城市财政、经济特区和沿海开放地区城市财政也进行了较系统的论述。此书既可供财政经济工作者、科研工作者阅读参考，又可供高等财经院校和大中专财经学校师生参考学习之用。

序

城市是国家或一个地区的政治、文化、经济的中心。随着科学技术的发展，现代城市特别是一些中心城市越来越显示出它在国民经济和社会发展中的举足轻重的地位。我国搞四个现代化、建设两个精神文明必须依靠城市，以城市来带动农村。现代城市是政治、经济、科学文化和生活服务等功能系统的综合体。各产业之间是一个有内在联系的结构体系，任何一方失调，都会影响全局。

城市财政在城市发展中起着重要的作用。城市各项生产建设事业都涉及财政分配问题，都需要财政的支持。城市财政通过对社会产品的分配和再分配，对发展生产、繁荣经济，对发展教育、科技、文化、体育、卫生事业，对提高人民的物质文化生活水平，都至关重要。因此，研究城市财政，探索城市财政运动规律，发挥城市财政的职能作用，具有重要意义。

由欧阳志高同志主编的这本《城市财政学》，从分析我国和外国的城市发展的历史与现实状况，特别是从分析新中国成立后的城市发展状况入手，坚持经济改革的方向，立足现实，面向未来，研究和探索了城市财政收入、支出、平衡和管理的一般关系，进而探讨了城市国民收入分配结构的特殊性，揭示了社会主义城市财政结构的新特点和在改造、发展中的矛盾。因而对城市财政学有不少创新和发展。这对于制订城市财政发展战略和城市财政政策，深化城市财政管理体制的改革，实现城市财政综合平衡，加强城市财政管理，都有现实的借鉴意义。

近年来，各大中城市都开展了城市财政问题的科学研究，并取得了不少成果，呈现了我国城市财政科学研究的繁荣景象。这本《城市财政学》是继1986年上海市社会科学院徐日清同志主编出版的《社会主义城市财政学》后又一新成果。

湖南省财政学会为了编写这本《城市财政学》，曾先后召开了三、四次城市财政理论讨论会，并在这个基础上组织热衷于城市财政研究的同志进行编写。该书对城市和城市财政的产生和发展，城市财政的本质、特点、职能作用及其在国民经济中的地位，组织城市财政收入原则以及生产、流通、分配、消费对城市财政收入的影响，管理城市财政支出的原则和固定资产投资、行政事业支出、生活设施支出，以及民族地区城市财政、经济特区和沿海开放城市财政等问题都作了理论联系实际的论述。全书资料翔实，论点彰明，在结构和体系上也有创新，是一本具有特色的新著。诚然，这本书对城市财政经济体制改革的未来变化虽然有所涉猎，但由于目前还没有现成模式，都在探索之中，许多问题尚需通过实践的检验，通过经验的积累和总结，才能逐步明朗化、条理化、规范化。因此，书中关于经济体制、财政体制改革的问题，只能从总的方面作一些探索，这是一个有待实践检验和不断努力研究的问题。

客观事物的发展是无穷的，人们的认识也是没有止境的。城市财政学同其他科学一样，也都有一个发展过程，需要我们共同去实践、去探索。我相信，在改革、开放、搞活的方针指引下，只要坚持四项基本原则，大胆实践，勇于探索；勤于总结，就一定会在财政学术的艺苑里绽出更加万紫千红、鲜艳夺目的花朵！

许 毅

1988年10月于北京

编 者 的 话

在改革、开放、搞活方针的指引下，1985年4月在湖南省财政学会于常德市召开的全省城市经济体制改革与城市财政理论讨论会上，有的同志提出，要针对城市财政经济的特点，编写一部城市财政学，探索最普遍的最一般的城市财政发展规律，指导城市经济建设和城市财政工作的深入开展，更好地为社会主义四个现代化建设服务。根据这一倡议，湖南省财政厅厅长瞿宝元同志在这次会议的综合发言中要求我省热心于这一写作任务的理论工作者、教学工作者和实际工作者相互协作、共同努力完成这一任务。

同年8月，省财政学会组成了《城市财政学》编写组，并召开了第一次编写工作会议，提出了全书的编写提纲；1986年5月省财政学会在岳阳市召开的全省城市经济体制改革与城市财政理论讨论会上，收到编写组同志按照编写提纲写出的十篇论文，并刊登在会议专辑上；1987年2月编写组举行了第二次编写工作会议，修改了编写提纲，制订了编写公约，实行了“四定”（定人、定章节、定时间、定要求）“一包”（包质量）的岗位责任制，这样，就加速了编写进程；同年10月，编写组举行第三次编写工作会议，检查了编写进度，调整了个别同志的编写任务。在分头编写的基础上，于1987年11月与1988年元月两次由主编、副主编集中进行总纂。这样，先后用了两年多时间，才初步地完成了这本书的写作任务。

这本书是众手合成的。绪言与第七章、第十三章由欧阳志

目 录

绪 论.....	(1)
----------	-------

第一篇 概 论

第一章 城市和城市财政的产生和发展.....	(7)
第一节 城市和城市财政的产生.....	(7)
第二节 城市和城市财政的发展.....	(11)
第三节 现代城市和城市财政在国民经济中的地位.....	(16)
第二章 城市财政的本质、特点和职能作用.....	(24)
第一节 城市财政的本质和特点.....	(24)
第二节 城市财政的职能和作用.....	(29)
第三章 城市财政发展战略.....	(39)
第一节 城市经济发展战略.....	(39)
第二节 城市财政发展战略.....	(43)
第三节 城市财政发展战略的基本方针.....	(49)

第二篇 城市财政收入

第四章 城市财政收入的主要原则与形式.....	(60)
第一节 城市财政收入的主要原则.....	(60)
第二节 城市财政收入的主要形式.....	(71)
第五章 城市产业结构对财政收入的影响.....	(75)
第一节 城市产业结构与财政收入的关系.....	(75)
第二节 按相对优势调整城市产业结构对财政收入 的影响.....	(76)

第三节	调整城市产业结构和协调发展三种产业对 城市财政收入的影响·····	(85)
第四节	调整城市产业结构的措施·····	(94)
第六章	城市流通对财政收入的影响·····	(98)
第一节	城市流通在城市国民经济中的地位与作用	(98)
第二节	城市流通对财政收入的影响·····	(104)
第三节	如何搞好城市流通·····	(120)
第七章	城市分配结构对财政收入的影响·····	(124)
第一节	城市财政分配在城市社会产品和国民收入 分配中的地位与作用·····	(124)
第二节	在城市国民收入分配中取、予、交、留的关 系·····	(129)
第三节	在城市国民收入分配中财政分配与其它分 配的关系·····	(136)
第八章	城市消费对财政收入的影响·····	(141)
第一节	城市消费水平对财政收入的影响·····	(141)
第二节	城市消费结构对财政收入的影响·····	(150)
第三节	城市消费方式对财政收入的影响·····	(158)

第三篇 城市财政支出

第九章	城市财政支出的原则·····	(165)
第一节	服从城市经济社会发展需要的原则·····	(165)
第二节	讲究城市财政资金使用效益的原则·····	(173)
第三节	城市财政支出坚持量力而行与尽力而为的 原则·····	(177)
第四节	坚持勤俭节约的原则·····	(180)
第十章	城市固定资产投资·····	(183)

第一节	城市固定资产投资对城市经济建设的影响	(183)
第二节	城市基本建设投资	(189)
第三节	城市技术改造投资	(195)
第四节	城市基础设施投资	(203)
第五节	城市建设的整体规划	(206)
第十一章	执行城市政府职能的行政、事业支出	(211)
第一节	城市科学、教育、文化、卫生支出	(211)
第二节	城市行政管理支出	(225)
第三节	城市社会保障支出	(229)
第十二章	城市财政与城市人民生活	(234)
第一节	城市财政与住宅商品化	(234)
第二节	城市财政与市内交通	(239)
第三节	城市财政与通讯设施	(243)
第四节	城市财政与生活服务设施	(246)
第五节	城市财政与环境美化、污染整治	(249)
第六节	城市财政与劳动就业	(251)
第十三章	城市财政资金的有偿使用	(256)
第一节	城市财政资金有偿使用的客观必然性	(256)
第二节	城市财政资金有偿使用的主要原则	(262)
第三节	城市财政资金有偿使用的主要途径	(266)

第四篇 城市财政综合平衡与科学管理

第十四章	城市财政综合平衡	(273)
第一节	城市财政综合平衡的意义和特点	(273)
第二节	城市财政收支平衡	(278)
第三节	城市预算外资金的管理	(283)
第四节	城市资金和物资的综合平衡	(290)

第五节	编制城市财政信贷综合计划·····	(295)
第十五章	城市财政政策·····	(298)
第一节	城市财政政策的意义和本质·····	(298)
第二节	城市财政政策的分类和作用·····	(303)
第三节	财政政策对发挥城市经济功能的作用·····	(309)
第四节	城市化各阶段和不同类型城市的财政政策·····	(314)
第十六章	城市财政管理体制·····	(321)
第一节	改进城市财政管理体制的重大意义·····	(321)
第二节	正确处理国家财政与城市财政的关系·····	(326)
第三节	正确处理国家与企业之间的分配关系·····	(333)
第十七章	城市财政管理与监督·····	(340)
第一节	城市财政管理的内容和措施·····	(340)
第二节	城市财政监督的原则、内容和方法·····	(350)
第三节	必须讲究城市财政效益, 建立健全城市财政效益考核指标体系·····	(356)

第五篇 附 篇

第十八章	民族地区城市财政·····	(363)
第一节	民族地区城市财政的地位和作用·····	(363)
第二节	民族地区城市财政的特点·····	(375)
第三节	民族地区城市财政管理体制·····	(378)
第四节	民族地区城市财政政策·····	(381)
第十九章	经济特区和沿海开放城市财政·····	(386)
第一节	经济特区和沿海开放城市财政的含义·····	(386)
第二节	经济特区和沿海开放城市财政的特点·····	(392)
第三节	运用财政优惠政策, 创造良好的投资环境·····	(395)
第四节	运用外资的经济效益和外汇的综合平衡·····	(401)

绪 论

城市财政在城市再生产过程中属于分配环节，是从分配环节分离出来的一种特殊分配关系，是以代表国家的城市政府为主体对城市生产的社会产品与国民收入进行分配和再分配的分配关系。城市财政学是城市经济学的分支，同时，城市财政学又是财政学的分支，与财政学比较起来，既有其普遍性，也有其特殊性。

什么是城市财政学的研究对象呢？毛泽东说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”^①什么是城市财政学特殊的矛盾性呢？从城市财政学是城市经济学的分支看，城市财政学是研究从城市经济学研究对象中——生产关系里的分配关系方面——分离出来的一种特殊分配关系及其发展规律的一门新兴学科。从城市财政学是财政学的分支看，城市财政学研究对象特殊的矛盾性主要表现在如下四个方面：第一，城市财政分配的主体从宏观上看仍然是国家，国家决定着从城市生产出来的社会产品和国民收入分配的比例与政策；从单个城市看，则应以城市政府为代表，对其生产的社会产品与国民收入除上交部分外基本上在城市范围内进行合理分配。由于不同社会形态的城市财政有着不同的分配关系，其基本矛盾与运动规律也具有不同的目的性。一切剥削阶级统治的城市财政，通过它的基本矛盾运动规律，促使财富日益集中，剥削不断加重，这样的财政分配实质上是第二重剥削。社会主

^①《毛泽东选集》四卷合订本第284页。

义的城市财政是建立在以公有制为主体的多种经济成份、多种经营方式并存的经济形态的基础上的分配关系，通过它的基本矛盾运动规律，促进合理安排城市积累与消费的比例关系，使人民群众日益增长的物质文化需要与满足这种需要的手段协同发展。第二，城市财政分配的客体主要是城市生产的社会产品与国民收入。从价值形态看，社会产品包括补偿价值（ c ）、必要产品价值（ v ）和剩余产品价值（ m ），其中补偿价值与必要产品价值的分配虽然是定向的，但二者占用份额的大小直接影响剩余产品价值的大小。城市财政参与社会产品与国民收入分配时必须注意到这一点。剩余产品价值的分配则是不定向的，既可用作扩大再生产，也可用作增加消费基金。因此，马克思曾指出：富的程度不取决于社会总产品的多少，而主要取决于社会剩余产品价值的多少。国家财政特别是城市财政掌握着社会剩余产品价值的大部分，因而城市财政通过对社会剩余产品的分配，对发展生产、繁荣经济和改善人民生活至关重要。第三，城市财政分配职能与国家财政分配职能是一致的，都是筹集资金、分配资金、调节平衡、反映监督，概括地讲是分配、调节、监督。但由于城市经济的特殊性，诸如生产、流通、科技、信息、金融等都比较集中，根据《中国城市统计年鉴1985》记载：全国295个城市的工业总产值占全国总计的86.5%，其中市区占69%；社会商品零售总额占全国总计的67%，其中市区占40.5%；城市居民储蓄存款占全国总计的70.2%，其中市区占45.7%。人口、人才、资金比较密集，全国295个城市的土地面积占全国总计的19.5%，其中市区占7.6%；而人口却占48.1%，其中市区占18.5%；全民所有制工业企业固定资产原值占全国总计78.6%，净值占77.3%。由于技术、资金比较密集，城市经济效益不仅比一般地区高，而

且大城市比中等城市高，中等城市又比小城市高。城市经济的这些特殊性，决定着财政分配职能的运用也具有一定的特殊性，主要表现在集中性、服务性、区域性、积累型、开放型等几大特点上。所谓集中性，从财政收入看，由于财源比较集中，无论是全民还是集体独立核算工业企业实现的利税85%以上都集中在295个城市；从财政支出看，全民所有制单位的基本建设投资70%以上集中在295个城市。所谓服务性，就是城市服务性建设比较多，财政支出中属于服务设施与服务事业的支出所占比重较大。所谓区域性，就是城市生产的社会产品和国民收入除上交国家财政部分外基本上是在城市范围内进行分配和再分配。所谓积累型，从经济角度看，生产建设性投资比较多，生产力比较集中，从财政角度看，财源比较充裕，财政收入比较多，一般都有上交。所谓开放型，就是城市既可以从外地吸收资金，也可以向外地投资，既有凝聚力，又有辐射力，因此，财政政策必须适应经济开放的需要。第四，城市财政资金的再分配与国家财政资金再分配一样，都为完成国家经济职能负有重任。但由于城市建设与经济发展是相辅相成、互相促进的，城市建设搞好了，对生产的发展具有很大的推动作用。现在，许多城市因基础设施落后，电力不足，供水紧张，环境污染，交通拥挤等等，限制了经济的发展，影响了经济能力的发挥，这就要求财政分配对城市建设、环境建设与经济建设都摆在适当的位置上，实行同步规划，同步实施，同步发展，以取得经济效益、社会效益和环境效益的统一。

城市财政学的研究方法，应该采取辩证唯物主义与历史唯物主义的方法，从分析我国的和外国的城市发展的历史状况与现实状况特别是分析新中国成立后的城市发展状况入手，坚持经济改革的方向，立足现实，面向未来，探索城市财政发展规

律，为建设社会主义城市服务。必须看到：城市化、城市现代化，是社会经济发展的趋势，是历史发展的必然。但这是一个漫长的发展过程，必须循序渐进，决不可企图一个早上实现这一目标。因此，在城市化、城市现代化过程中，城市财政分配要防止不顾经济规律与自然规律盲目发展大城市的倾向，避免给社会和经济的发展造成巨大损失。国家规定“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的基本方针，是符合我国城市发展要求的，我们在研究城市财政学的时候应该充分注意这一方针。

鉴于我国正处于社会主义初级阶段，发展有计划的商品经济是发展社会主义经济不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。因此，我们在编写城市财政学的时候，必须把着眼点放在有利于发展有计划的商品经济和提高财政分配效益的基础上，从研究城市经济规律入手来研究城市财政规律以及如何运用城市财政杠杆，按照城市经济规律和城市财政规律的要求，发展经济，充裕财源，更好地为城市建设服务。基于上述观点，考虑到城市财政学研究对象特殊的矛盾性，我们打算从研究收、支、平、管的一般入手，探索收、支、平、管的特殊性，进而探索更本质、更高级的一些东西。财政收支是财政学必须研究的主要矛盾，同样，城市财政收支是城市财政学必须研究的主要矛盾。由于财政是国民经济的综合反映，因而研究城市财政规律必须深入到城市经济中去探索，深入到城市国民收入分配的积累与消费的比例关系及其各自内部的比例关系中去探索。平衡规律是财政经济领域里的一个重要规律。“平衡——不平衡——平衡……”是循环往复交替出现的。我们既要承认不平衡规律在起作用，也要承认平衡规律在起作用。但是，有的人在强调不平衡是绝对的、经常的，平衡是相对的、

暂时的时候，就否定平衡规律的作用，不要财政收支平衡。列宁说：“经常地自觉地保持平衡，实际就是计划性。”^①毛泽东说：“所谓平衡，就是矛盾的暂时的相对的统一。过了一年，就整个说来，这种平衡就被矛盾的斗争所打破了，这种统一就变化了，平衡成为不平衡，统一成为不统一，又需要作第二年的平衡和统一，这就是我们计划经济的优越性。”^②如果说我们过去对财政经济领域的平衡规律认识不够的话，那么，对城市财政领域里的平衡规律更是认识不足，这就要求我们加深认识和正确运用这一规律，搞好城市财政综合平衡，更好地为建设社会主义城市服务。城市财政管理当然是属于上层建筑领域里的东西，它是根据国家和城市政府的意志，按照城市财政规律要求，制订适应于城市财政的规章制度，以加强城市财政的管理与监督。按照上述认识，我们在编写城市财政学的时候，除绪论外设置五篇，第一篇为概论，主要阐述城市和城市财政的产生与发展以及城市财政的本质、职能作用和财政发展战略，以揽全貌，统率全书。第二篇为城市财政收入，重点阐述组织城市财政收入的主要原则与形式，并从城市生产、流通、分配、消费四个环节深入到国民经济内部，探索与城市财政收入的关系，以探索理顺财政与经济关系的规律。第三篇为城市财政支出，重点阐述实行财政分配的原则及其主要的支出形式以及如何通过城市财政支出结构的合理化促进城市经济结构的合理化。第四篇为城市财政综合平衡与城市财政的科学管理，主要阐述城市财政综合平衡与城市国民经济综合平衡的关系及其实现综合平衡的重要途径，改进城市财政管理体制，增强城市财政活力，调整城市财政政策，促进城市发挥多功能与中

①《列宁全集》第3卷第566页。

②《毛泽东选集》第5卷第375页。

心城市作用以及加强城市财政管理与监督等。第五篇为附篇，主要对民族自治地区城市财政和对沿海开放城市与经济特区财政进行探索。

编写城市财政学的目的：第一，在于通过探索和运用城市财政规律，为制订正确的城市财政政策和财政管理体制提供理论依据，为城市财政改革确立正确的方向；第二，在于运用城市财政对于城市经济的反作用，促进城市在加强宏观经济控制的同时，把微观经济搞活，增强城市经济活力与企业活力，发展社会主义城市建设事业；第三，在于探索理顺城市经济与财政关系的途径，以利于贯彻执行从经济到财政的方针，发展城市经济，增加财政收入，为社会主义四化建设贡献力量。

第一篇 概 论

第一章 城市和城市财政的产生和发展

第一节 城市和城市财政的产生

城市的产生

城市的出现和发展，从历史上看，是人类文明进步的表现，是经济发展、社会劳动分工日益发达的必然结果。马克思曾指出，分工“引起工商业劳动和农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^①世界上最早的城市约产生于公元前3500年，迄今已有五千多年的历史。中国古代最早一批城市是在氏族公社向奴隶社会转变的社会条件下形成的。

但是，我国古代对城和市的概念是有区别的。所谓城，即四周围以墙，扼守交通要冲，具有防守意义的军事据点。《管子·度地》中说：“内为之城，城外为之廓。”《墨子·七患》中则指出：“城者，所以自守也。”传说中有“鲧造城”、“禹造城”。因此，城的出现应当在社会阶级分化、形成国家之前，即在原始社会后期，以畜牧业和农业分离为标志的第一

^①《马克思恩格斯全集》第3卷第24—25页。