



地方 财政管理

杨焰明 方荷生 主编

中国财政经济出版社



地方财政管理

杨焰明 方荷生 主编

中国财政经济出版社

地方财政管理

杨绍明 戴荫生 主编

中国财政经济出版社出版

北京东城大佛寺东街8号)

苏州张家港市文教印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 11印张 243000字
1990年4月第1版* 1990年4月北京第1次印刷
印数：1—6000 定价：4.50元
ISBN7-5005-0981-2/F·0921

序

根据有一级政权，就有一级财政的原则，我国财政体系分为中央财政和地方财政。中央财政和地方财政同属国家财政。由于财政资金的分配体现着物质利益的分配，中央财政和地方财政在根本利益一致的基础上也存在着一定矛盾。如全局与局部矛盾，长远利益和眼前利益的矛盾，集中和分散的矛盾等等。这些矛盾不单存在于中央财政和地方财政之间，同时也存在于地方各级财政之间。为了更好地处理各种矛盾，必须贯彻“统一领导、分级管理”的原则，实行分级管理。明确中央财政是国家财政的主体，地方财政是国家财政中相对独立的实体的思想，在中央统一领导下发挥中央财政与地方财政的两个积极性。

地方财政包括省（自治区、直辖市）财政，县（自治县）财政、乡镇财政。地方财政管理的主要任务是为国家筹集尽可能多的财政资金，为地方经济事业发展和地方政权的行使提供财力保证，并且尽可能地满足人民物质文化生活需要。因此，在实际工作中，应注意解决好以下问题：

- （1）确保中央财政的主导地位；
- （2）正确划分中央与地方的财政收支范围，保证地方有稳定的收入来源；
- （3）地方财政有权在中央给予的职权范围内制定地方财政政策和法规；
- （4）以立法的形式确定地方财政管理的责权利。

建国以来，在众多的财政学科著作中，尚没有一本系统论述地方财政管理的专著。这本由杨焰明、方荷生等同志编写的《地方财政管理》，尽管在理论体系和文章结构方面尚有一些值得推敲的地方，但瑕不掩瑜，本书无疑是填补了这一学科的空白。

本书有两个鲜明特点：

一是，本书是理论研究和实践经验的结合。既具有理论性和知识性，又充分反映了地方财政管理实践中的新情况和新经验。

二是，本书的时代感强。基本观点和基本内容都体现着政治经济体制改革的实践和理论界科学研究的最新成果。

加强和完善地方财政管理，巩固国家财政基础，是当前财政理论界和实际工作者，应该积极研究和探讨的一个重要课题。这本书的编写和出版仅仅是起了一个良好的开端，对这门学科体系的完善和充实还需要更多的同志共同努力和攀登，希望广大的理论与实际工作者携手共进，为完成这一光荣的使命作出新的贡献。

序

1989年6月

前 言

地方财政是国家财政的组成部分，是国家财政的基础。建国以来，从中央财政与地方财政的关系看，国家财政是由高度集中的统收统支体制，逐步向统一领导、分级管理的方向发展，实行中央统一领导下的地方分级财政。研究和探讨如何正确处理中央财政与地方财政的关系，建立以省（自治区）财政为主体的地方财政管理体系，加强地方财政管理，巩固国家财政基础，是当前财政理论工作的一项重要课题。

本书根据近几年来财政改革的实践和财政理论界科学研究的最新成果，以改革求新的精神，对我国地方财政、税收管理的模式和总体设想进行了初步探讨，从理论与实际的结合上反映地方财政管理的新情况、新规定和新经验，力求系统地、完整地阐述地方财政管理的基本理论和基本管理知识，建立新的较为科学的地方财政管理体系。为了便于读者了解国外一些国家的财政管理状况，我们还将美国、英国、日本、法国、联邦德国等资本主义国家及劳联、匈牙利、罗马尼亚等东欧国家的财政管理情况作为附录，作了介绍。本书可供广大从事财政、税务、财务、审计工作的干部作为培训教材和自学用书，也可作为财经院校的财政、税务、基建财务信用、会计审计等专业的教学用书。

本书由江苏省财政厅高级会计师杨焰明、苏州大学财政系副教授方荷生任主编。全书的作者按照章次的顺序是：方荷

生（第一、二、九、十三章）；杨昭明（第三、四章）；杨文超（第五、六章）；黄肖广（第七章）；赵文娟（第八章）；贝政新（第十章）；朱伟（第十一章）；奚友杰（第十二章第一节）；黄炳福（第十二章第二节）；朱昌宏（第十二章第三节）；刘惠人（第十二章第四节）；徐镇南（第十四章）；唐美丽（附录）。

本书在编写过程中，承蒙我国财政学界老前辈许毅同志的关心和指导，为本书热情作序，财政部地方预算司的不少专家学者为本书提供了不少修改建议，在此，谨表示衷心的感谢！

由于编者水平所限，书中学科体系、学术观点等方面难免有缺点和错误，敬请各位读者赐教指正。

编 者

1989年6月

目 录

第一章 地方财政管理概论	(1)
第一节 地方财政管理的概念和意义.....	(1)
第二节 地方财政管理的任务.....	(5)
第三节 地方财政与地方经济.....	(8)
第二章 地方财政管理体制的设计	(14)
第一节 地方财政的中观调控体制.....	(14)
第二节 地方财政管理体制的内容.....	(17)
第三节 地方财政管理体制的改革.....	(20)
第三章 地方财政收入	(25)
第一节 地方财政收入的来源与构成.....	(25)
第二节 地方财政收入的形式和分类.....	(28)
第三节 地方财政收入的筹集和开拓.....	(33)
第四章 地方税收管理	(43)
第一节 地方现行税制结构.....	(43)
第二节 完善地方税体系.....	(51)
第三节 加强地方税收的征收管理.....	(54)

第五章 地方工业企业财务管理	(62)
第一节 企业固定资金管理.....	(62)
第二节 企业流动资金管理.....	(71)
第三节 企业成本管理.....	(76)
第四节 企业盈利管理.....	(81)
第五节 企业专项资金管理.....	(90)
第六节 推行厂内银行, 完善企业内部经济 责任制.....	(93)
第七节 企业股份制及其财务分配.....	(101)
第六章 地方事业财务管理	(108)
第一节 地方事业财务管理概述.....	(108)
第二节 地方事业经费的预算设计.....	(115)
第三节 地方事业经费拨款管理.....	(123)
第七章 地方财政预算管理	(131)
第一节 地方预算的编制和执行.....	(131)
第二节 地方预算收入和支出的测算.....	(139)
第三节 复式预算.....	(149)
第四节 地方决算的编制.....	(154)
第八章 预算外资金与自筹建设资金的管理	(166)
第一节 预算外资金的形成和发展.....	(166)
第二节 预算外资金的内容及其特点.....	(169)
第三节 预算外资金的管理.....	(172)
第四节 自筹建设资金的组织与管理.....	(176)

第九章 地方财政信用管理	(179)
第一节 地方财政信用概述.....	(179)
第二节 地方财政信用的形式.....	(186)
第三节 地方财政信用的组织管理.....	(189)
第十章 地方财政统计与分析	(194)
第一节 地方财政统计的性质与任务.....	(194)
第二节 地方财政统计的基本分组.....	(196)
第三节 地方财政统计指标体系.....	(201)
第四节 地方财政统计分析.....	(217)
第十一章 地方财力的综合管理与地方财政	(231)
第一节 地方财力的构成.....	(231)
第二节 地方财力的综合管理.....	(240)
第三节 地方财政在地方财力综合管理中的地 位与作用.....	(255)
第十二章 地方财政的建设	(266)
第一节 城市财政的建设.....	(266)
第二节 乡镇财政的建设.....	(272)
第三节 民族地区的财政建设.....	(280)
第四节 经济特区的财政建设.....	(287)
第十三章 财政管理与经济效益	(294)
第一节 财政经济效益及其评价指标.....	(294)
第二节 财政支出的成本效益分析.....	(303)

第三节	建立经营管理型的地方财政·····	(310)
第十四章	地方财政法制建设与财政监督·····	(315)
第一节	地方财政的法制建设·····	(315)
第二节	地方财政监督·····	(320)
第三节	地方财政监督的原则与方法·····	(324)
附录	外国地方财政简介·····	(334)

第一章 地方财政管理概论

第一节 地方财政管理的概念和意义

地方财政管理是对地方财政资金的活动进行决策、规划、组织、指挥、监督和调节。它包括依据财政运动规律，预测财政运动的发展趋势，对一切财政活动进行决策和规划，制定地方财政政策和管理制度，组织和指挥地方财政活动，监督和调节地方的资金使用，以及实现财政管理的科学化、现代化等一系列活动。

财政管理具有两重性，既具有与生产关系、与社会制度相联系的社会性，又具有与生产力、与社会化大生产相联系的自然性。现代财政管理是建立在高度社会化和现代化的经济基础上，社会资金的运动越来越社会化、集中化、复杂化，就必须对财政资金的运动过程进行决策、规划、组织、指挥、监督和调节。财政管理是社会资金得以正常运动的不可缺少的条件。随着商品经济的发展，财政已由过去单纯的供给型，逐渐过渡到经营管理型，成为执行国家经济管理职能的主要方面。社会经济越发展，社会化程度越高，财政管理就越重要。

我国宪法规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。①宪法规定的这一原则，决定了我国财政管理体制

制必须实行集中领导下的分权制，实行统一领导，分级管理，建立中央财政和地方财政。财政和政权总是联系在一起的，有政权就必须有财政，财政是政权为实现自己的政治经济任务服务的，因此，各级地方政府都应在其施政范围内，成立一级财政，按一定收支范围和管理权限行使地方财政管理职责。

我国实行“统一领导、分级管理”的行政管理原则，在中央统一领导下，建立了各地方政权，根据有一级政权，就有一级财政的原则，建立了与行政体系相一致的财政体系。我国财政体系分为中央财政和地方财政两大部分，地方财政包括省（自治区、直辖市）财政、县（县级市、自治县）财政、乡镇财政。有自治州的和省辖市下设县的省、自治区、自治州和省辖市增设一级财政。依据我国宪法规定，地方政权“依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。^②地方财政是为实现地方政权的职能所进行的各项财政分配活动，是地方政权存在的物质基础。通过对地方财政分配关系的管理，制定适合于地方政治经济需要的财政经济政策、财政制度，促进地方经济和事业的发展，充实国家财政的基础。地方各级财政管理机构受各该级人民政府领导，同时，在业务上还受中央财政部的指导和宏观调控。地方财政的工作内容同财政部的职责基本上是一致的，主要区别在于

①《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社1913年版，第34页。

②《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社1983年版，第59页。

财政管理权限和范围上的不同。地方各级财政工作的主要内容是：编造各该级预算，力求做到预算平衡、略有结余；审查所属各部门、各单位的财务计划和预算，汇编本地区的总预算草案，报经同级人民政府和人民代表大会审查批准，并逐级汇总上报财政部；执行各该级预算，指导下级预算的执行；正确贯彻各项财政政策，大力组织收入，合理分配、有效使用财政资金；编审各该级决算，审查所属各部门、各单位的会计报表和决算，汇编本地区总决算草案，报同级人民政府和人民代表大会审查批准，并逐级汇总上报财政部；根据国家 and 上级有关政策法规、规章制度、指示文件，制定具体的实施办法，经批准后贯彻执行；地方各级财政负责监督所属部门、单位的财务计划和单位预算的执行，监督他们贯彻执行财政政策、法令、条例、指示和制度，以及遵守财经纪律的情况；同时，地方各级财政要为地方经济的发展，为搞活企业、发展农业生产、促进各地区间的横向联系，及时有效地提供各种经济信息。上述地方财政管理工作并不是一成不变的，它是随着国家政治经济形势的发展和需要而变化的。我国经济的发展，经济体制的改革，必将使财政工作发生深刻变化，地方财政工作将会更加重要。

地方财政管理是社会主义财政管理的重要组成部分，是国家财政管理的基础。我国财政在“统一领导、分级管理”基本原则指导下，正确处理中央财政与地方财政之间的关系，是加强地方财政建设的重要方面。由于我国是社会主义国家，实行以生产资料社会主义公有制为基础的有计划的商品经济，因此，在我国一切经济管理都体现这一特征。财政管理部门是国民经济综合管理部门，中央财政和地方财政分配对象都是统一的社会主义国家财政资金，是对国民收入的

一种再分配关系。国家财政划分为中央财政与地方财政，体现了中央集权与地方分权的关系，体现了社会主义制度的优越性，也有利于充分发挥中央和地方两个积极性。但是我们应该看到，由于财政资金的分配体现着物质利益的分配，中央财政与地方财政在根本利益一致的基础上也存在着一定矛盾，如全局与局部的矛盾，各自物质利益之间的矛盾，某些政策因素造成各地财政分配苦乐不均的矛盾，长远利益与眼前利益的矛盾，需要与可能的矛盾等等，这些矛盾不但存在于中央财政与地方财政之间，同时也存在于地方各级财政之间。这些财政资金分配中的矛盾是客观存在的，忽视和回避这些矛盾是不可能做好财政工作的。因此必须贯彻“统一领导、分级管理”的原则，实行分级财政，正确处理中央集权与地方分权以及地方各级之间的权责利关系，明确中央财政是国家财政的主体，地方财政是国家财政中相对独立的实体的思想，在中央统一领导下发挥中央财政与地方财政的两个积极性。应当看到中央财政有其自己的活动范围和运动规律，地方财政也有自己相对独立的活动范围和运动规律。地方财政管理的范围包括：地方建设资金的管理，地方企业和事业单位的财务管理，地方各级行政机构的财务管理，地方财政信用资金和外资的管理。在中央财政的指导下，地方财政有权根据本地区的经济特点和经济发展战略，制定相应的财政政策，对地方经济活动进行组织和调节，促进地方经济的发展，充分发挥地方当家理财的积极性。随着政治经济形势和体制改革的发展变化，必然要求与之相适应的财政管理体制的出现，中央财政和地方财政的彻底分级管理，正是顺应体制改革的要求。在中央和地方财政分级管理中，应注意确保中央财政的主导地位；正确划分中央与地方的财政

收支范围，保证地方有稳定的收入来源；地方财政也有权在管理职权范围内制定地方财政政策和法规；要以立法的形式明确地方财政管理的权责利。

随着经济体制改革的不断深化，地方财政体系中的城市财政、乡镇财政、民族地区财政、特区财政正在发生变化，这对进一步正确处理好中央财政与地方财政之间的关系，完善财政分配体制提出了迫切要求，应在强调加强中央财政宏观控制的同时，注重加快地方财政的建设。中央财政的宏观控制应建立在分层控制的基础上，实行省（自治区）级财政的中观控制，县级财政、乡镇财政的微观控制，才能保证中央财政宏观控制的及时性和有效性。

第二节 地方财政管理的任务

中央财政管理与地方财政管理的任务是由中央和地方政权的职能范围所决定的。根据我国各级政权的职能要求，中央政权主要担负国家内政、外交、国防、援外和关系国计民生的重大经济建设任务，因此，中央财政管理的主要任务是保证全国重点建设、重点科学教育事业、国防建设、中央国家行政机构、外交及援外等方面的资金需要，同时还要扶持经济不发达地区、建立应付意外事件和重大自然灾害的国家后备基金。地方政权的主要任务是保证实现国家统一的政治经济目标，制定本地区经济和事业发展计划，与此相适应，地方财政管理的主要任务是，承担为国家筹集财政资金，为地方经济事业的发展和地方政权的职能行使提供财力保证。地方财政应是地方经济建设的经营管理部门之一。地方财政管理的基本任务主要有以下几个方面：

一、为国家筹集财政资金

地方财政是国家财政的组成部分，是国家财政的基础。目前，地方财政承担着既为中央财政筹集资金，又为地方的经济建设和事业建设筹集资金的双重任务。地方财政承担着国家财政资金筹集任务的大部分。地方财政组织的财政收入，除按财政预算管理体制留取一部分作为地方财政开支外，其余上缴中央财政，由中央财政统一安排使用。为中央筹集资金是地方财政一项主要任务。因为中央财政代表着全局的、长远的国家根本利益，是国家政权权力的顺利行使的物质保证；同时，国家重大项目的建设，由于投资量大，建设周期长，跨地区跨部门，地方是无力兴办的，只有举全国之力，由中央来兴办，才能取得成效；中央财政还担负着不同地区财政资金的调剂工作，促进不发达地区的经济发展。因此，必须首先保证中央财政资金的需要。随着我国经济体制的改革，地方经济发展迅速，地方财权也相应扩大。从总的发展趋势来看，我国财政应在中央统一领导下，逐步实行真正的分级财政管理，充分调动地方财政筹集资金的积极性。

二、为地方政府实现国家政治经济任务提供财力保证

地方政权是国家政权的基础，地方政权机构的主要任务是实现党和国家的政治经济战略目标。政治是经济的集中表现，党和国家在不同时期的政治经济任务主要是由地方政府来执行的，地方财政为地方政府完成党和国家的政治经济任务提供财力保证，为实现地方政权的职能服务，任何政权的存在及其政治经济任务的贯彻实现，没有财力的支持是不可能做到的。当前要贯彻对外开放、对内搞活、深化改革的经