

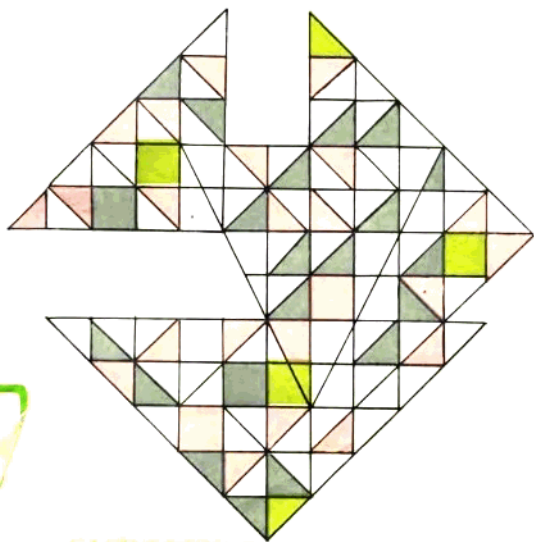
高等财经院校试用教材

何盛明 主编

南京财经大学出版社

DIFANG  
地方  
财政学

DIFANG CAIZHENG  
XUE



CAIZHENGXUE

## 编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经院校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

一九九一年七月二十四日

## 编写说明

地方财政学是在研究社会主义国家财政分配一般规律性的基础上,重点研究社会主义地方财政分配特殊规律性的科学。它是社会主义财政学的一门新兴分支学科,也是高等财经院校新设置的一门课程。建立地方财政学、设置地方财政学课程,是完善分级财政体制、加强地方财政建设、培养地方财政管理人才的需要,也是丰富和发展社会主义财政理论体系及学科体系的需要。为了适应这一需要,根据《1988—1990年财政部统编教材补充规定》的要求,我们编写了这本高等财经院校《地方财政学》统编教材。

本教材由中南财经大学教授何盛明同志任主编;中南财经大学讲师叶汉生同志任副主编;硕士研究生王学锋同志,苏州大学副教授方荷生同志,湖北省财政科学研究所高级经济师周学廉同志,湖北省财政厅预算处副处长包德元同志参与编写。各章编写的具体分工如下:绪论、第一章、第五章、第六章、第九章、第十一章、第十二章、第十三章由何盛明、叶汉生负责;第二章、第三章由周学廉负责;第四章由包德元负责;第七章、第八章由方荷生负责;第十章由王学锋负责。全书由何

盛明、叶汉生总纂，对部分章节的初稿做了较大增删修改，最后由何盛明定稿。

本教材在编写过程中曾得到财政部教育司及有关方面的支持和协助，参加财政部教材审稿会议的有关专家、学者，特别是主审本教材的中南财经大学的梁尚敏教授、中央财政金融学院的姜维壮教授、上海财经大学财政系副主任周慈铭同志，以及湖北省财政学会副会长、原湖北省财政厅副厅长、高级经济师廖文田同志，都对本书提出了不少宝贵意见，在此一并致谢！

由于地方财政是国家财政的有机组成部分，地方财政学与社会主义财政学的研究对象和内容有着不可分割的联系和重叠，所以，我们深感要建立一门有别于社会主义财政学的、具有自己鲜明特色的地方财政学，是一件难度较大的工作。尽管如此，我们还是愿意进行尝试，把这本教材奉献给读者，作为引玉之砖，并与大家共同为建立和完善面向实际、面向地方、面向改革、面向现代化建设的具有中国特色的社会主义地方财政学而继续努力探索。书中缺点、错误在所难免，恳请专家、学者和广大读者批评指正。

编者

一九九一年四月

## 目 录

绪 论	(1)
第一章 地方财政的地位与任务	(8)
第一节 我国社会主义地方财政的形成与发展	(8)
第二节 地方财政的地位	(15)
第三节 地方财政的任务	(21)
第二章 地方财政收入	(26)
第一节 地方财政收入的构成与特点	(26)
第二节 地方财政收入的运行	(36)
第三章 地方财源建设	(44)
第一节 财源结构及其层次性	(44)
第二节 加强地方财源建设的重要意义	(48)
第三节 加强地方财源建设的对策	(51)
第四章 地方财政支出	(64)
第一节 地方财政支出的构成与特点	(64)
第二节 地方财政支援农业支出	(69)
第三节 地方财政支援工业支出	(74)
第四节 地方财政科教文卫事业和行政支出	(77)
第五章 地方预算管理体制	(82)
第一节 省级预算管理体制	(82)
第二节 城市预算管理体制	(94)
第三节 地区预算管理以及县和乡(镇)	

	预算管理体制 .....	(107)
第四节	民族地区预算管理体制 .....	(111)
第五节	特区和沿海开放城市预算管理体制 .....	(122)
<b>第六章</b>	<b>地方企业、行政事业财务管理体制 .....</b>	<b>(130)</b>
第一节	地方企业财务管理体制 .....	(130)
第二节	地方行政事业财务管理体制 .....	(144)
<b>第七章</b>	<b>地方财政与社会保障 .....</b>	<b>(159)</b>
第一节	社会保障实行社会统筹的必要性 .....	(159)
第二节	地方社会保障基金的构成与筹措 .....	(165)
第三节	地方社会保障基金的管理 .....	(173)
<b>第八章</b>	<b>地方财政信用 .....</b>	<b>(179)</b>
第一节	国家财政信用概述 .....	(179)
第二节	地方财政信用的范围与重点 .....	(188)
第三节	地方公债的运用 .....	(192)
第四节	地方财政信用的组织管理 .....	(198)
<b>第九章</b>	<b>地方财政综合平衡 .....</b>	<b>(204)</b>
第一节	地方财力与地方经济 .....	(204)
第二节	地方财政综合平衡的必要性 .....	(206)
第三节	地方财政综合平衡的特点和内容 .....	(211)
第四节	编制地方综合财政计划 .....	(218)
<b>第十章</b>	<b>地方财政调节 .....</b>	<b>(227)</b>
第一节	地方财政调节的理论依据 .....	(227)
第二节	地方财政调节的实施 .....	(234)
第三节	地方财政调节分析 .....	(243)
<b>第十一章</b>	<b>地方财政管理及其现代化 .....</b>	<b>(248)</b>
第一节	地方财政管理概述 .....	(248)
第二节	地方财政管理现代化的含义 .....	(258)
<b>第十二章</b>	<b>地方财政监督 .....</b>	<b>(264)</b>

第一节	地方财政监督的地位与作用 .....	(264)
第二节	地方财政监督的内容与方法 .....	(269)
<b>第十三章</b>	<b>地方财政发展战略</b> .....	<b>(278)</b>
第一节	地方财政发展战略的内容和意义 .....	(278)
第二节	地方财政发展战略的分类和特征 .....	(282)
第三节	制定地方财政发展战略的依据和原则 .....	(286)

# 绪 论

## 一、地方财政学的兴起

我国是一个人口众多、地域辽阔的社会主义大国。进行社会主义现代化建设，必须在巩固中央统一领导的前提下，充分发挥地方积极性，以更快更好地发展地方经济，搞好地方财政建设，从而为全国财政经济的良性循环奠定扎实的基础。但是，在过去统收统支，高度集中统一的财政经济体制下，地方的财权和财力很小，积极性不高，地方经济发展不快，地方财政也处于依附中央财政的地位，财政问题并没有引起地方的特别关注。党的十一届三中全会以来，在党中央一系列正确路线、方针和政策的指引下，我们改革了财政经济体制，扩大了地方的财权和财力，调动了地方的积极性，使地方经济得到了蓬勃发展。同时，也加重了地方的财政经济责任。特别是实行中央与地方各级“分灶吃饭”的财政体制后，各级地方政府要从吃国家或上级的“大锅饭”转为自己当家理财，于是，如何加强地方财政建设，便被提到了重要的议事日程。实践需要理论的指导，实践呼唤理论的诞生。在这种情况下，关于地方财政问题的理论研究便蓬勃兴起，日趋活跃。特别是关于特殊地方财政范畴的理论研究更取得了可喜成果。一批具有一定水平和学术价值的专著，如《农村财政》、《城市财政学》、《民族地区财政概论》、《县级财政学》、《乡镇财政》等纷纷问世。但是，直至目前为止，这种理论研究还带有局部性、分散性的特点。所谓局部性，是指研究的对象主



要是地方财政的局部问题，各个侧面、各个特殊范畴，如农村财政、城市财政、民族地区财政。特区财政等等。所谓分散性，是指研究的方法主要是分散研究各个特殊地方财政范畴的个性，而没有集中研究、归纳综合作为地方财政的一般的共性。为了全面推进地方财政理论建设，更好地指导地方财政工作，迫切需要在现有研究成果的基础上，把地方财政理论研究的对象从局部扩展到整体，从地方财政的各个局部、各个侧面、各个特殊范畴之间的有机联系中把握地方财政分配的一般规律性和特殊规律性，形成系统、完整的地方财政理论体系，建立一门地方财政学。许多同志正在为此而努力探索。本书的写作就是这种努力的一个成果。

## 二、地方财政学的研究对象及其基本内容

地方财政学是研究社会主义地方财政分配规律性的科学。其研究对象就是地方财政分配的规律性。因为地方财政是国家财政的有机组成部分，国家财政分配的一般规律性也必然适用于地方财政分配，研究地方财政就不可能脱离社会主义国家财政分配的一般规律性。但是，地方财政作为一种特定的财政范畴，在符合国家财政一般规律性的基础上，与中央财政相比较，它又有着自己特定的活动内容和形式，有着自身的特殊规律性。研究地方财政的目的，就是要着重揭示这个特殊规律性，以更好地指导地方财政工作。关于国家财政分配的一般规律性，在国家财政学中已经得到阐述，研究地方财政可以把它作为已知原理加以运用和发挥。因此，完整地说，地方财政学是在研究社会主义国家财政分配一般规律性的基础上，重点研究社会主义地方财政分配特殊规律性的科学。

社会主义地方财政分配的规律性依存于地方财政分配活动的全过程，要揭示这些规律性，就必须解剖这个过程。社会主义地方财政作为社会主义国家财政的有机组成部分，其活动过程与后者基本上是一致的，同样包括收入、支出、调控、平衡、管理、

监督、战略等诸方面。不过，地方财政与中央财政相比较，在活动的具体内容和形式、广度和深度方面又有差别，表现出自己的特点。因此，研究地方财政分配活动的收入、支出、调控、平衡、管理、监督等诸方面及其特点，就成为地方财政学的基本内容。它是地方财政学研究对象的具体化。地方财政学对这些基本内容的研究，又可以分为三个层次。第一个层次是阐明地方财政范畴。因为地方财政分配的活动过程实际上就是地方财政范畴的运行轨迹，地方财政分配是通过具体的财政范畴，诸如地方财政收入、地方财政支出、地方社会保险、地方财政信用、地方财政管理体制、城市财政、农村财政、民族地区财政、特区财政等发挥作用的。要解剖地方财政分配活动的过程，首先就必须阐明这些地方财政范畴的内涵与外延、性质与特点等。第二个层次是描述地方财政的运行机制。因为仅从静态上阐明地方财政范畴，就只能得出一些孤立的、静止的概念，并不能使人们了解地方财政范畴的实际作用。这就要求必须从动态上研究地方财政范畴的运行机制，即研究各个地方财政范畴之间，以及影响地方财政分配的各种要素之间相互联系、相互制约、相互作用的机理和方式。解剖地方财政分配活动的过程，实际上就是解剖地方财政的运行机制。第三个层次是揭示地方财政分配关系。因为地方财政既是国家财政的有机组成部分，那么其本质也和国家财政的本质一样，体现分配关系。不过，地方财政体现的不是以中央政权为主体，而是以地方政权为主体的与各方面之间的分配关系，包括地方政权与中央政权之间、各级地方政权之间、地方政权与各种经济成分之间等等的分配关系。恩格斯指出：“经济学所研究的不是物，而是人和人之间的关系，归根到底是阶级和阶级之间的关系；可是这些关系总是同物结合着，并且作为物出现。”<sup>①</sup> 地方财政学

<sup>①</sup> 恩格斯：《卡尔·马克思〈政治经济学批判〉》，《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第123页。

作为一门经济学，正是要透过地方财政范畴这种物的形式，通过对其运行机制的分析，揭示隐藏在物背后的人与人之间的关系，即地方财政分配关系，从而为正确地制定地方财政政策、财政制度和财政管理体制，指导地方财政工作，加强地方财政管理，提供科学的客观依据。

还必须指出，了解社会主义地方财政的形成与发展，明确地方财政的地位与任务，是深入研究地方财政分配全过程的前提，因此，对这些问题的探讨，也构成地方财政学的基本内容。

### 三、地方财政学的研究方法

地方财政学作为社会主义财政学的一门新兴分支学科，其研究的指导思想是：坚持四项基本原则，力图以社会主义财政学和区域经济学的基本原理为指导，从我国社会主义初级阶段的国情、省情、市情、县情、乡情出发，从理论与实践的结合上阐明我国社会主义地方财政分配的基本规律和特殊矛盾，建立起面向实际、面向地方、面向改革、面向现代化建设的具有中国特色的社会主义地方财政学理论体系的基本框架。其具体的研究方法必须注意以下几个方面。

#### （一）共性研究与个性研究相结合

一是指对社会主义国家财政的共性研究与对社会主义地方财政的个性研究相结合。如前所述，社会主义地方财政是社会主义国家财政的有机组成部分，两者是局部与整体的关系，因而两者也具有共同的本质、共同的财政范畴、共同的活动内容和形式、共同的原则与方法等等。这些共性的存在，决定了地方财政学与社会主义财政学的研究对象或内容有着不可分割的联系。一方面，对国家财政的研究包含着对地方财政的研究；另一方面，研究地方财政的个性离不开研究国家财政的共性。所以，地方财政学与社会主义财政学在内容上不可避免地存在一定的重复和交叉。但是，国家财政的共性只能寓于地方财政的个性之中，而不能包含

后者。所以，地方财政学不能简单地重复社会主义财政学的内容，而必须在研究和运用国家财政共性的基础上，进一步深入研究地方财政的个性，重点揭示地方财政分配的特点及其特殊规律性。可以说，地方财政学是社会主义财政学的补充、深化和发展。

二是指对地方财政的共性研究与对不同地方财政范畴的个性研究相结合。如果不区分地方财政的管理级次（如省财政、市财政、县财政、乡镇财政等）和特殊性质（如民族地区财政、特区财政、沿海开放城市财政、计划单列市财政等），那么作为地方财政一般，也总存在着一些共性（这些共性相对于中央财政而言又表现为个性）。地方财政学理所当然地要研究这些共性，以便揭示不同地方财政范畴都应当遵循的一般规律。但是，地方财政一般只是一个理论上的抽象，作为现实中的地方财政，总是以一定的具体形式（如省财政、县财政、乡财政、民族地区财政、特区财政等）存在的，都有着自己的个性。要使理论研究不脱离现实，能够发挥对实践的指导作用，地方财政学还必须进一步研究不同地方财政范畴的个性，揭示其特殊规律。

## （二）理论与实际相结合

实事求是，理论联系实际，是马克思主义的精髓，也是我党的优良学风。因而，它是建立任何一门社会科学所必须遵循的基本原则。地方财政学是一门理论性和实践性都很强的科学，必须认真贯彻这条基本原则，在研究中坚持理论与实际相结合。这就要求我们从地方财政的客观实际出发，而不是从抽象的概念出发，把地方财政实践中需要解决的问题作为自己的研究对象，上升为理论。以此为基础，来建立地方财政学的科学体系。同时，研究的结果要回到实践中去，指导地方财政工作的实践，并接受实践的检验。如果说社会主义财政学作为国家财政的基础理论学科，偏重于财政分配的原理研究，那么，地方财政学作为地方财政管

理的应用学科，则应偏重于如何运用这些一般原理去解决地方财政管理中的实际问题。

### (三) 财政与经济相结合

经济是财政的基础，经济的发展决定着财政的状况；财政是服务于经济、反作用于经济的手段。为什么要建立中央集中统一领导下的地方分级财政、扩大地方的财权和财力？就是为了更好地调动地方的积极性，加快地方经济的发展。因此，研究地方财政问题，就离不开对地方经济问题的研究。例如，研究地方财政收入结构，就必须研究地方财源结构；研究地方财政支出结构，就必须研究地方产业结构、地方城镇基础设施建设、地方农业问题、地方教科文卫事业的发展；研究城市财政、乡镇财政、民族地区财政、特区财政等，都必须研究相关的经济和社会发展问题。总之，要研究在国家赋予的现有条件下，如何有效运用地方财政的职能把本地区各方面的积极性调动起来，把各种生产力优势充分发挥出来，促进地方经济和各项社会事业的发展，以及改善人民生活。在一定的意义上可以说，地方财政学是地方致富的科学。

### (四) 基本原理与现代科学方法相结合

地方财政学是社会主义财政学的一个分支，同样具有鲜明的阶级性，它是为无产阶级利益服务的。因此，地方财政学的研究必须坚持以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持社会主义财政学的基本原理，坚持国家分配论。要善于运用社会主义财政学的一系列基本原理，去分析研究地方财政经济问题。这样，地方财政学的研究才不致于迷失方向。但是，在坚持和运用基本原理的基础上，还必须尽量吸收现代科学成果，采用现代科学方法，例如系统论、控制论、信息论。国家财政就是一个大系统，地方财政是这个大系统的一个分系统，本身又包含许多子系统。地方财政学就是要研究地方财政系统，研究的目的是为了对它进行有效控

制，而要实行有效控制，又离不开信息。所以，把系统论、控制论、信息论的思想和方法引进地方财政学的研究是完全必要的和有意义的，它有助于我们从整体、联系和动态的角度把握地方财政分配的全过程及其规律性，促进地方财政管理的科学化和现代化。

#### 四、建立与完善具有中国特色的地方财政学

地方财政学作为社会主义财政学的一门新兴分支学科，仍处于探索阶段。由于受到作者财政理论水平和地方财政实践经验的制约，本书还很不成熟、很不完善。与其说它是建立了一门学科，还不如说是提出一个课题，以期引起更多同志的关注与研究。我们准备以此为开端，继续致力于地方财政学的探索。一是要广泛、深入地调查研究我国社会主义初级阶段的国情、省情、市情、县情、乡情，调查研究丰富多样的地方财政实践，掌握情况、积累资料、总结经验、提炼课题，进一步充实地方财政学的内容；二是要全面、系统地总结地方财政理论研究的科学成果，在消化、吸收的基础上加以创新，完善地方财政学的理论体系；三是要深入解剖地方财政的特殊矛盾和特殊规律，尽量避免同社会主义财政学的重复，进一步突出地方财政学的特色。

我们衷心希望得到广大读者和财政工作者的指教、帮助，让我们为建立与完善具有中国特色的社会主义地方财政学而共同努力。

# 第一章 地方财政的地位与任务

## 第一节 我国社会主义地方 财政的形成与发展

### 一、我国社会主义地方财政形成和发展的历史过程

地方财政相对于中央财政而言，是中央政府以下各级财政的统称，是国家财政体系的重要组成部分。

我国社会主义地方财政萌芽于新民主主义革命时期的革命根据地。从国家财政学可知，社会主义财政是革命根据地新民主主义财政的继承和发展。新民主主义财政是我国新民主主义革命时期，革命根据地政权为了保障革命战争的需要，对根据地范围内社会产品的分配。它体现革命阵线内部各革命阶级之间根本利益一致的分配关系，以及革命阵线对剥削阶级财产的剥夺关系。在新民主主义革命取得全国胜利以前，各解放区处在敌人的分割和包围之中，不可能建立全国集中统一的革命政权，革命政权只能分散在各革命根据地，因而也不可能建立全国统一的中央财政，只能建立分散的根据地财政。所以，新民主主义财政从开始产生，就是以地方财政的形态出现的。新民主主义的地方财政为社会主义地方财政的形成准备了政治条件、经济条件和干部条件，所以它是社会主义地方财政的前身。但由于新民主主义的地方财政并不是中央统一领导下的分级财政意义上的地方财政，从内容到形式

还很不完备，所以它又只是社会主义地方财政的萌芽形态。

1949年10月1日，中华人民共和国成立，新民主主义财政开始向社会主义财政转变。全国解放初期，我们面临恢复生产，运粮救灾，制止通货膨胀，稳定市场物价，消灭国民党残余，解放全中国，抗美援朝等一系列政治经济任务，中央财政支出负担很重。但国家由于长期革命战争形成的财政工作分散经营、分散管理的状况基本上还未改变，公粮和税收大部分由地方各级人民政府管理，造成收支脱节（统一支出、未统一收入），中央财政赤字。为了改变这一状况，适应当时的政治经济形势。1950年3月，政务院先后发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》、《关于统一管理1950年度财政收支的决定》，从此结束了财政管理的混乱状态，建立了全国统一的财政。这时，设置了中央和大行政区（直辖市、市）两级财政，在中央财政统一领导下的分级财政意义上的社会主义地方财政开始形成。但当时实行的是高度集中统一、统收统支的财政体制，财权和财力基本上集中在中央，各项收支项目、收支办法、开支标准都由中央统一制定，一切财政收支都要纳入国家预算，地方收入全部上缴中央，支出全部由中央拨款，年终结余全都上缴中央。所以，地方的灵活性很小，主要是县政府可以随同国家公粮征收不超过15%的附加，用于乡村各项经费支出；城市可以开征一定的附加政教事业费，用于解决小学教育、民兵训练、市政建设、修桥补路等零星开支。这实际上是设置地方预算外资金的开端。但即使这些附加征收办法和标准，也还要经大区政府批准，并报中央人民政府财政部备案。可见，当时的地方财政只有大行政区（直辖市、市）一级，而且实际上还只是中央财政的派出机构。

1951年，国家的财政经济情况初步好转，为了克服高度集中统收统支体制的缺点，发挥各级地方政府管理财政经济的积极性，实行了初步分级管理的财政体制。国家财政分为中央、大行



政区和省（市）三级。专署及县（市）的财政列入省财政之内。县（市）所属的乡村财政，单独编造预算，不列入省财政预算内。中央级财政称中央财政，大行政区和省（市）财政，均称地方财政。财政管理体制上也由1950年的收支两条线改为收支挂钩，迈出了扩大地方财权的第一步。

1953年，随着土地改革任务的胜利完成，我国进入了第一个五年计划时期。为了适应大规模经济建设的需要，国家行政机构的设置进行了必要的调整，大区改为中央的派出机构，进一步建立和健全了县级政府。政权建设相适应，财政体制也由原来的中央、大行政区、省（市）三级管理，改为中央、省（市）、县（市）三级管理。大行政区的支出列入中央预算内，为中央预算的单位预算；区、乡（村）镇的支出，列入县（市）总预算内，为县（市）的单位预算。这样，地方财政就由1951年的大行政区和省（市）二级改为省（市）和县（市）二级。

1953年11月10日，政务院发布《关于编造1954年预算草案的指示》，明文规定：“民族自治区在财政上应有一定范围的自治权。”并对这种有别于一般地方财政的自治权做了大体规定，于1954年开始实施，这标志着我国民族地区财政作为一个特殊的地方财政范畴正式产生了。

1957年，将分类分项条条下达预算的办法，改为总额控制的办法。即各地方在保证收入总额不减少、支出总额不突破的条件下，对于各类收支，除自然灾害救济和防汛等专款以外，可以根据国民经济计划和本地的实际情况，统筹调剂，编制自己的预算，地方财政的管理权限进一步扩大。

1957年以前，有的地区还进行了筹组乡（镇）财政的试点。1958年，实行了以公社“财政包干”为内容的农村财政管理办法，这是建立公社财政的初步尝试。其最大缺陷是把公社财政、财务混在一起，造成了财政管理和财政监督方面的混乱现象。