

DIFANGCAIZHENGXUE



财政部“十五”规划教材  
全国高等院校财经类专业教材

# 地方财政学

孙 开 主编



经济科学出版社

财政部“十五”规划教材  
全国高等院校财经类专业教材

# 地方财政学

孙 开 主编

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政学/孙开主编. —北京: 经济科学出版社,  
2002.8

财政部“十五”规划教材. 全国高等院校财经类专业  
教材

ISBN 7-5058-3119-4

I. 地… II. 孙… III. 地方财政—高等学校—教  
材 IV. F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 057846 号

责任编辑: 于世元

责任校对: 王肖楠

版式设计: 周国强

技术编辑: 李长建

### 地方财政学

孙开 主编

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

第三编辑中心电话: 88191344 发行部电话: 88191515

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850×1168 32开 16.75印张 400000字

2002年8月第一版 2002年8月第一次印刷

印数: 0001—4000册

ISBN 7-5058-3119-4/F·2485 定价 25.50元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅,我们同意作为全国高等院校财经类专业教材出版。书中不足之处,请读者批评指正。

**财政部教材编审委员会**

2001年5月15日

# 前 言

本书是根据财政部“十五”教材建设规划的要求，由财政部教材编审委员会组织编写，作为全国高等院校财经类专业教材。

地方财政是财政理论与实践中的一项重要内容。政府财政具有清晰的、内在的层次性。在现实经济社会生活中，绝大多数国家的政府都是由多个级次的政权组织构成的。在我国，政权的级次包括中央、省（直辖市、自治区）、市、县、乡等。与这种政权结构相对应的，是每一级政府均拥有自身的财政活动。这就意味着，现实中的政府财政实际上包含着多个级次，不仅有中央政府财政，而且还有地方财政。在我国，地方财政的范围主要包括省级以下各级政府的财政收支活动及其管理方式。

在社会主义市场经济条件下，地方财政承担着提供地方公共产品的重要职责。为此，就需要筹集和运用相应的财力，并且还必然要同上级财政之间产生一定的收支划分关系和收支往来关系。与此同时，地方财政的收支活动还与地方财源建设和地方经济社会发展有着直接的关系。诸如此类的问题，均是地方财政学所要研究的重要内容。

本书是根据我国财政体制改革的理论和实践，同时分析和借鉴国外地方财政的有益经验，为培养适应时代要求的财政专业人才而编写的。在我国财政改革与发展过程中，实行分级财政，建立有效的各级政府间财政关系，充分发挥包括地方财政在内的各级财政的积极性，是我们面临着一个重要课题。在分级财政体制下，中央和地方的事权、财权应该得到明确的界定，中央和地

方在财力和财源方面的分配与协调应该是合理和有效的。与传统财政体制相比较，社会主义市场经济条件下的地方财政将拥有更为明确的职责和更为稳定的收支体系，地方财政的地位和作用应该得到进一步的重视，地方财政学的教学和研究相对滞后的局面亟待改变。本书力求理论联系实际，既考虑到教学、科研的应用性，又突出地方财政理论与实践成果的总结；既注重论述地方财政的基本理论和基础知识，又注重论述地方财政收支与管理的实际操作，使读者能够在了解地方财政基本原理的同时，熟悉地方财政领域最新的研究成果和实践成果，掌握进行地方财政研究和从事地方财政工作的基本技能。

本书共分为十六章，首先介绍地方财政的基本原理、地方公共产品学说；然后，分析了地方财政的支出与收入、地方财政中的收支划分和转移支付、预算管理问题；研究了作为地方财政重要主体的城市财政和县乡财政以及民族地区财政问题；探讨了地方财源建设、地方财政平衡与风险防范和地方财政监督问题；为了便于学生更清楚地了解和掌握国内外地方财政发展的动态，本书还对国内外地方财政进行了比较分析，并且探讨了我国地方财政体制的改革和发展问题。

本书的写作分工如下：孙开（东北财经大学）：前言、第二章、第七章、第十章；马海涛、郑榕（中央财经大学）：第一章；金双华（东北财经大学）：第三章；张晓红（东北财经大学）：第四章；金哲（东北财经大学）：第五章；张文春（中国人民大学）、金哲（东北财经大学）：第六章、第十六章第二节；包丽萍（东北财经大学）：第八章、第十六章第三节；崔惠玉（东北财经大学）：第九章；马海涛、庞海军（中央财经大学）：第十一章；贺蕊莉（东北财经大学）：第十二章；张海星（东北财经大学）：第十三章；刘明慧（东北财经大学）：第十四章；崔军（东北财经大学）第十五章；齐海鹏（东北财经大学）：第十六章第一节、

第四节。全书由孙开担任主编。

本书从财政工作者和教学、研究人员所必须具备的基本的地方财政知识入手，力求做到通俗易懂，适用于高等院校财经类专业本科生教学，也适用于财政工作者自学或在工作中作为参考文献查阅。

中南财经政法大学杨灿明教授对书稿的修改提出了中肯、宝贵的意见，在此表示感谢。

限于作者的理论水平和实践经验，教材中难免存在不妥之处，恳请读者指正。

孙 开  
2002年2月

# 目 录

<b>第一章 地方财政的基本理论</b> .....	(1)
第一节 区域经济发展.....	(1)
第二节 地方政府与地方行政.....	(9)
第三节 财政职能及其在中央与地方政府间的划分 .....	(21)
<b>第二章 地方公共产品经济分析</b> .....	(28)
第一节 公共产品及其受益范围 .....	(28)
第二节 地方公共产品的均衡分析 .....	(42)
第三节 蒂布特模型与地方公共产品提供 .....	(52)
<b>第三章 地方财政支出规模与结构</b> .....	(58)
第一节 地方财政支出的分类 .....	(58)
第二节 地方财政支出的规模与结构 .....	(65)
第三节 购买性支出 .....	(78)
第四节 转移性支出 .....	(99)
<b>第四章 地方财政支出管理</b> .....	(117)
第一节 地方财政支出效益分析.....	(117)
第二节 地方政府采购.....	(132)



<b>第五章 地方财政收入</b> ·····	(142)
第一节 地方财政收入的构成·····	(142)
第二节 地方收费·····	(145)
第三节 地方国有资产收益·····	(157)
<b>第六章 地方税制</b> ·····	(164)
第一节 地方税的理论分析·····	(164)
第二节 地方税体系·····	(173)
<b>第七章 地方财政中的收支划分与转移支付</b> ·····	(193)
第一节 政府间的事权和支出划分·····	(193)
第二节 政府间的税收划分·····	(201)
第三节 政府间的转移支付·····	(207)
第四节 地方财政的收入能力与支出需求·····	(215)
<b>第八章 地方预算管理</b> ·····	(223)
第一节 地方预算的编制·····	(223)
第二节 地方预算的执行·····	(241)
第三节 地方决算·····	(252)
第四节 地方预算外资金管理·····	(262)
<b>第九章 城市财政</b> ·····	(270)
第一节 城市财政的地位与特征·····	(271)
第二节 西方国家的城市财政·····	(276)
第三节 中国的城市财政·····	(287)
<b>第十章 县乡财政</b> ·····	(296)
第一节 县乡财政的地位·····	(296)

第二节	县乡财政支出·····	(302)
第三节	县乡财政收入·····	(315)
<b>第十一章</b>	<b>民族地区财政</b> ·····	<b>(325)</b>
第一节	民族地区财政的地位和特点·····	(325)
第二节	民族地区财政管理·····	(329)
第三节	民族地区财政与经济发展·····	(336)
<b>第十二章</b>	<b>地方财源建设</b> ·····	<b>(344)</b>
第一节	地方财源建设的局限条件与两难选择·····	(344)
第二节	公共财政条件下地方财源建设的目标与思路 ·····	(358)
第三节	地方政府与风险投资·····	(362)
<b>第十三章</b>	<b>地方财政平衡与风险防范</b> ·····	<b>(369)</b>
第一节	地方财政稳固平衡的必要性及其特征·····	(369)
第二节	影响地方财政稳固平衡的因素分析·····	(374)
第三节	建立地方财政稳固平衡的运行机制·····	(377)
第四节	地方财政风险及其防范·····	(382)
<b>第十四章</b>	<b>地方财政监督</b> ·····	<b>(392)</b>
第一节	地方财政监督的地位和作用·····	(392)
第二节	地方财政监督的内容·····	(398)
第三节	加强地方财政监督的措施·····	(406)
<b>第十五章</b>	<b>地方财政的国际比较</b> ·····	<b>(415)</b>
第一节	地方财政支出的国际比较·····	(415)
第二节	地方财政收入的国际比较·····	(427)

第三节	地方财政管理体制的国际比较·····	(435)
第四节	地方财政预算管理的国际比较·····	(444)
<b>第十六章</b>	<b>中国地方财政体制的改革与发展·····</b>	<b>(456)</b>
第一节	建国以来的地方财政建设·····	(456)
第二节	地方税制的改革·····	(473)
第三节	地方预算和公共支出管理的改革·····	(490)
第四节	地方财政体制的改革·····	(511)
<b>参考文献</b>	·····	<b>(523)</b>

# 第一章

## 地方财政的基本理论

人类社会的各种活动都是在一定的时间和地域空间中进行的，地域空间是人类一切社会活动的舞台。因此，从最一般的意义上讲，区域就是人类社会活动的一定地域空间。地方财政是地方政府的一种收支活动，它与区域经济有着密切的关系。

### 第一节 区域经济发展

#### 一、经济区域的内涵

在一定地域空间中进行的人类社会活动是划分为不同类型的，因而依据人类社会活动的不同类型以及一定的标准对地域空间进行划分，也就有了不同内涵的区域。从经济学的角度来看，“经济区域指的是由人的经济活动所造就的，具有特定区域构成要素，不可无限分割的经济社会结合体”<sup>①</sup>。经济区域同其他区域的一个重要区别，是它具有自身特定的三大构成要素：经济中心、经济腹地和经济网络。以经济中心（城市）为核心，经济网络为纽带，联结广大的经济腹地，就构成经济区域。因此，经济区域是作为一定的经济活动和一定的地理位置复合而成的国民经济组织单元与社会经济综合体。经济区域具有以下三个方面的特

---

<sup>①</sup> 程必定等：《区域经济学》，安徽人民出版社，1989年。

征：

第一，经济区域是一定经济活动和一定地理位置的复合体。区域是一个空间范畴。任何经济活动，无论是何种产业、由什么主体从事、处于什么发展阶段，总是在一定的地理位置之上进行的，总是处在一定的空间维度之中。作为空间范畴，区域总是表现为可以界定范围的一定的地理单元，一定的区域都占有一定的地理位置，有其自身的地理边界，有一定的面积，面积大小可以度量。而区域经济，则是指在一定地理范围之内，处在一定空间维度之中的经济。

第二，经济区域是国民经济的组织单元。我们这里所讨论的区域，是确定地指在一个国家范围内，作为国民经济整体有机组成部分的地域空间单元，不同区域之间相互依存、相互联系、构成整个国民经济体系。正是由此出发，一方面，国民经济整体的运行、增长与发展状况，给区域经济提供了宏观环境与背景，制约着区域经济的运行、增长与发展；另一方面，区域经济的运行、增长与发展状况，对整个国民经济乃至社会、政治也具有极其重要的影响。

第三，经济区域是社会经济综合体。经济区域作为一定经济活动和一定地理位置复合而成的国民经济组织单元，也是一个社会经济系统，是由相互联系的生产、交换、流通和消费按一定阶序组合的相对完整的经济结构，而且是包容社会文化、政治诸因素在内的综合性的统一体，同时总有一定的社会经济管理权威的设置，并履行经济社会发展的计划、协调、控制和管理职能。

需要说明的是，从区域经济角度所考察的区域，不是完全以自然特征如地质、地貌、气候、植被等为标准划分的自然地理学研究的自然区域，也不纯粹是国家按行政区划划分的大小小甚至小到乡镇一级的行政区，而是在具有一定范围的行政区划基础上，根据经济活动的内在联系以及系统性与层次性所形成的地域

空间。也就是说，这里的区域一方面不是指一切行政区划，但另一方面在实际上又是以一定范围的行政区划作为地域空间单元的。这是因为一定范围行政区划的确定总是要考虑到经济活动的内在联系，而经济活动的内在联系也总是要受到行政区划内的政府调控，一定行政层次的政府承担着管理社会经济活动、推进经济发展的重要职能。因此，一方面，区域经济基本上都是以一定范围的行政区划作为地域空间单元；另一方面，一定范围的行政区划，也总是把其行政区划内的经济活动作为一个国民经济的组织单元和社会经济综合体，履行经济调控职能，实施推进区域经济发展的战略和措施。

## 二、区域经济及其特征

如果我们以行政区划为依据来研究我国的区域经济问题，便可发现我国的区域经济具有以下几方面的特征：

第一，宏观背景的一致性。我国的行政区域不是一个独立的政治单元，区域之间没有国界与边防，区域经济运行与发展是在国家的社会经济制度之下进行的，一般不存在根本的政治制度背景的差异。同时，整个国民经济的宏观运行态势以及国家主要的宏观经济政策，是区域经济运行和发展的共同的宏观环境。

第二，经济活动的相对独立性。区域经济是整个国民经济大系统中具有相对独立性的子系统，不同的区域在经济增长、发展水平、产业结构以及发展战略中，都有不同于其他区域的特点。区域经济的主体是地方政权，使得这种经济实质上是一种政权经济。地方政权经济的基本特点是政府办经济、政府管经济、政府行为决定经济趋向。随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善，以及经济体制改革的深化和地方自主权的扩大，区域经济的相对独立性也将会得到更大程度的实现。

第三，经济发展的不平衡性。在区域经济活动相对独立的基

基础上，不同区域是存在差异的。有自然资源的差异，包括地理位置与气候、地质地貌、土壤、植被、地下矿藏、水力、森林等方面的差异；有经济活动的差异，包括劳动力、资金、技术等要素禀赋的差异，生产力发展水平高低与规模大小的差异，产业结构状况与成长演进的差异，市场容量与发育程度的差异，经济活动成本与效率的差异等等；还有人文环境与其他非经济因素的差异，包括人口的数量、素质、密度以及民族宗教信仰、历史文化传统、社会发展程度、居民性格特征、风俗习惯等方面的差异。这种整体性的差异一方面导致了区域间经济发展的不平衡性；另一方面也促使了区域经济主体将区域利益作为区域经济发展的首要目标，他们在充分发挥区域优势、协调区域内经济关系、部门结构和资源配置的过程中，产生对宏观及区域外经济干预的排斥性。

第四，区域经济利益的相对独立性和利益关系的可协调性。区域经济集中表现为区域内人民群众生活水平的提高，具体表现为在区域内尽可能实现充分就业，保持区域内市场稳定与物价稳定，扩大区域财政收入，争取更多的建设资金，促进区域经济增长，增加区域内居民收入等。区域经济利益的相对独立性，可能导致区域之间的经济利益矛盾，也可能导致区域利益与国家利益的矛盾。但是，区域经济利益是从属于国家经济利益的，区域经济利益与国家经济利益，不同区域之间的经济利益，从根本上看具有一致性，因而区域经济利益相对独立性与国际上不同国家经济利益的高度独立性是不同的，区域经济利益相对独立性所形成的利益矛盾比世界范围内国家之间的利益矛盾更具有可协调性；同时，由于存在着统一的中央政府，区域经济利益关系不但可以在出现利益矛盾或冲突时进行事后协调，更可以在利益矛盾或冲突发生之前进行协调。

### 三、区域经济的地位

把区域看成是一定经济活动和一定地理位置复合而成的国民经济组织单元与社会经济综合体，那么，区域经济就是介于宏观经济与微观经济之间的中观经济。区域经济既包括其本身的经济系统及子系统，也包括系统的运行、结构、组织、目标以及增长与发展，同时还包括着系统内部的各种经济联系以及与外部区域之间的、同国民经济整体的经济联系。作为中观经济，区域经济有着独特的地位。

第一，区域经济是宏观经济与微观经济运行的传导体与结合点。任何一个国家的宏观经济都是建立在微观经济基础之上的，正常的微观经济运行保证着整个国民经济的高速发展；然而宏观经济运行目标的实现，其传导机制却是宏观——中观——微观，而实现机制则是微观——中观——宏观。也就是说，在传导机制制约下，宏观政策通过中观协调，引导微观经济行为，首先实现一个区域中（中观）的经济协调运行，进而形成全国协调的宏观经济运行，其中间目标则是区域经济目标。所以，宏观经济政策是首先从区域经济目标上得到体现，最终落实到微观经济行为上的。区域经济目标构成了宏观经济目标得以实现的基础——微观经济运行最直接的传导过程和最具强制性的干预力量。

第二，区域经济的政权性决定了区域经济起着维持社会经济稳定的作用。政权经济的行为目标首先是社会经济的稳定，所以价格、就业、通货等经济要素的正常流动与运行就成为其行为的主导方面。协调区域内的各种经济关系、经济要素，优化区域经济结构等则成为区域经济运行的重要方面，把整个区域经济发展的公平性放在首位，甚至以效率换公平也成为必须选择的区域经济行为。

第三，区域经济之间的协调运行是整个国民经济正常运行的



重要保证。区域划分虽然体现着经济运行的独立性，但互相依存、互相促进是区域经济发展的必然要求。尤其是宏观经济运行，部门、地区结构的合理性具有决定意义。最近几年，我国沿海与内地各省区之间经济差距拉大以致阻碍国民经济发展的事实已经充分说明了这一点。

#### 四、区域经济的构成要素

区域经济的运行、增长和发展，是一系列因素的函数，是由各种经济的、社会的、政治的因素共同作用的结果。在不同的发展阶段，不同的区域，这些因素对区域优势形成及影响的重要程度具有一定的差异。

##### (一) 自然资源

自然环境是人类赖以生存的自然部分，包括影响人类生产生活的大气圈、水圈、生物圈、岩石圈等。自然资源指的是自然环境中可以利用的部分，是在当前的生产力水平和研究水平下，为了满足人类生产和生活的需要，可以被利用的自然物质能量，它是区域经济开发中不可或缺的条件。各种自然资源蕴藏的数量、勘探和开发的比列、使用的方式方法和合理化程度，综合利用的水平以及对再生资源和生态环境的保护，都在不同程度上影响着区域经济的优势定位与产业结构的形成、成长，制约着区域经济的规模、增长的速度与发展的质量。

##### (二) 人力资源

人是生产力中最重要、最活跃的组成部分。人力资源包括人口数量、人口结构和现实劳动力的状况。人口数量包括区域人口的总量、劳动人口的数量以及人口出生率等多项内容；人口结构包括人口的自然年龄结构、区域分布结构、城乡结构、文化结构、就业结构等；现实劳动力状况包括现实劳动力投入的绝对量和相对量，现实劳动力的素质以及劳动生产率等多项内容。