

●主 编：李武学 陈光金

●副主编：王海泉 向志明
谢 起 朱道洪

●西南财经大学出版社

县财政理论 与实践探索



02
F810.7
2
3

县财政理论与实践探索

主 编 李武学 陈光金

副主编 王海泉 向志明

谢 起 朱道洪

XHKA7108



3 0106 2630 1



西南财经大学出版社

B

873510

责任编辑 曾宪华

封面设计 向 国

县财政理论与实践探索

李武学 陈光金 主编

西南财经大学出版社出版

(成都市光华村)

西南财经大学出版社发行

四川蓬溪县印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张 16.125 字数 330千字

1991年9月第一版 1990年9月第一次印刷

印数：1—3000册

书号：ISBN17—81017—352—9/F·267

定价：6.20元

序 言

林 凌

遂宁市市中区的几位同志，根据多年来特别是改革开放以来的实践，写出了一本名为《县财政理论与实践探索》的专著，要我写一篇序言。我没有研究过财政学，更没有研究过县财政，写这样的序言是困难的。但是根据我对农村经济社会发展情况的了解，还是要写上一段文字，以表示我对本书作者的观点和改革设想的支持，并向从事和关心县级财政的同志推荐这本来自实践的著作。

县是我国国家行政机构序列中一个极为重要的环节。其所以重要，是因为它直接领导和管理着我国国民经济的基础——农业，直接领导和管理着占我国80%人口的经济、政治和精神生活。县级党委和政府的工作状况如何，对整个农村经济社会事业的发展和人民物质文化生活的不断提高有着巨大的影响。

制约县的经济社会事业发展的因素很多，其中县级财政状况是一个关键因素。财政在社会再生产过程中扮演的是生产成果价值即社会产品价值的分配的角色，县级财政同样如此。一个是通过法定的税、利、费形式，从农户、企业、个体劳动者等手中把一部分价值形态的社会产品集中起来，形成财政收入；然后，又根据经济社会发展的需要给以财力的支持，形成财政支出。这一收一支说起来简单，实际上学问很深。财政收入的基本来源在生产，在整个经济，生产和整个

经济发展快，规模大，财政收入就多，反之就少。与此相联系，财政收入多了，支出安排就能多，反之只能少。这个生产决定财政的观点，虽然象是一个常识问题，但却是财政工作的一个根本指导思想。要使财政富裕起来，就必须以发展生产振兴经济来开辟财源，增加收入。

然而财政并非简单被动地受制于生产，财政作为社会再生产过程中的分配角色，对生产和整个经济的发展有着很大的反作用。财政对前一轮再生产过程来说是既定社会产品价值的分配；而对后一轮再生产特别是扩大再生产来说，则是必不可少的前提条件。因此，财政分配又是促进生产和整个经济发展的重要手段。

根据上面说的这些道理，财政工作必须要讲生财、聚财和用财之道。“三道”的根本是生财。财生不出来，就无财可聚，无财可用。但是财生出来了，能不能通过合法的手段聚集起来，能不能合理安排使用方向，发挥出最大的经济效益和社会效益，也具有很重要的意义。如何把“三道”紧密结合起来，形成一个相互依存、相互促进的连环套，是一门高超的财政工作艺术。

当前许多县级财政都处于困难境地，不少靠补贴过日子。要摆脱困境，关键当然是生财。但生财需要投入，投入的资金哪里来？这就有个聚财的问题。聚财有无可能？一些特困地区确有困难，但在一般地区，税金和预算外资金的流失比比皆是。采取合法手段“扫米聚财”，把该收的收到财政手里，完全可以聚到一笔可观的数字。聚起来之后用到哪里？这又是一门学问。这里有积累和消费的合理比例问题，也有积累的投向和重点的问题，还有节流的问题。把有限的

财用好，就能收到投入少、产出多、更多地生财的效果。那么“三道”应从哪一道入手？有些县通过聚财、用财促进更多地生财，取得了很好的效果，我看这是一条有益之路。

《县财政理论与实践探索》一书在这些方面提出了一些好的思路，我希望由此而引出更多的新思路来。

1991年6月

目 录

第一部分 县财政理论探索	(1)
第一章 导论	(3)
第一节 县财政的研究对象、内容和方法	(4)
第二节 县财政的基本规律	(18)
第三节 县财政与国民经济和社会发展	(23)
第四节 现阶段县财政研究的方向	(36)
第二章 县财政系统	(40)
第一节 县财政系统的构成	(40)
第二节 县财政收入系统	(51)
第三节 县财政支出系统	(65)
第四节 县财政的系统管理与综合运用	(75)
第三章 县财力资源的管理	(77)
第一节 县财力资源的性质与任务	(77)
第二节 县财力的开发	(83)
第三节 县财力的集聚	(91)
第四节 县财力的分配	(99)
第五节 县财力的综合平衡	(105)
第四章 县财政管理体制	(116)
第一节 县财政管理体制概述	(116)
第二节 县财政管理体制的主要内容	(118)
第三节 县财政管理体制目标模式的选择	(127)
第四节 县税收管理体制	(130)

第五节	县财务管理体制	(134)
第六节	乡镇财政管理	(143)
第五章	县财政分配效益	(162)
第一节	县财政分配效益的含义及特征	(162)
第二节	县财政分配效益的评估方法	(169)
第三节	县财政投资的定位分析及综合配套	(177)
第四节	影响县财政分配效益的主要因素	(189)
第五节	提高县财政分配效益的途径	(192)
第六章	县财政发展战略	(197)
第一节	制定县财政发展战略的意义	(197)
第二节	制定县财政发展战略的依据	(203)
第三节	县财政发展战略目标	(209)
第四节	县财政模型	(220)
第五节	县财政发展战略实施的途径	(230)
第七章	县财政运行机制	(233)
第一节	县财政运行机制弱化的表现及其原因	(235)
第二节	建立县财政运行机制的基本构想	(248)
第三节	县财政运行机制的环境优化	(255)
第四节	县财政运行机制的自觉调控	(262)
第八章	县财政政策	(268)
第一节	研究县财政政策的必要性及其意义	(268)
第二节	县财政政策的基本原理	(275)
第三节	县财政政策的选择	(288)
第四节	县财政政策的运用	(303)
第二部分	遂宁市中区财政增收研究报告	(313)

第三部分 县财政经济论文汇编	(386)
丘陵地区县级财政的困境与出路.....	(388)
提高用财效率的构想.....	(396)
加强基地建设培植基础财源.....	(402)
开辟财源新途径.....	(408)
建设乡镇财政预算实体的探索.....	(412)
关于现行预算管理体制几个主要问题的思考.....	(421)
缓解乡镇企业资金短缺的十条对策.....	(426)
遂宁市中区乡镇财政体制的回顾、反思及其 对策.....	(434)
财政政策与经济发展.....	(441)
财力适度集中论.....	(449)
处乡“第二”预算管理探讨.....	(457)
船山乡生财聚财的几点启示.....	(466)
征收农林特产税的问题及其对策.....	(472)
建立农业发展基金的对策.....	(480)
对建立教育多元化投资体系的设想.....	(488)
谈乡(镇)财务监督.....	(493)

第 一 部 分

县 财 政 理 论 探 索

2020年10月

第一章 导 论

县财政是相对中央、省、地市级财政而言的，它与中央、省、地市级财政共同组成国家财政。因此，县财政是国家财政的一个重要层次，是国家财政的基础，是县级政权的经济支柱。

财政是政府的经济行为，作为县级政府的经济行为的县财政，是县经济发展的重要条件。加强县财政的研究和建设具有十分重要的意义：第一，从县财政与县社会经济事业发展的关系来讲，县财政是县社会经济事业发展、县经济体制改革成败的保证。县作为一级政府，在行使职权完成其任务时，必须有相应的财力保证。随着商品经济的发展，县财政作为国民经济管理组织宏观平衡的综合部门之一，它的基本任务是根据国家财政体制的规定，组织本县的财政收支，通过财政分配杠杆，正确处理各种财政分配关系，搞好县国民经济发展的综合平衡，促进县经济和各项事业的协调发展。一个县的财政状况如何，不仅制约着县的发展规模、发展方向，还要制约一个县的经济效益和整个社会、科学、技术、教育、文化各方面的发展。第二，从县财政与整个国家财政的关系来讲，县财政综合平衡是全国财政综合平衡的基础。从县财政与中央财政以及省、市（地）财政之间的关系来讲，它们的财政收支可以相互转移。它们是相互制约、相互影响的，因此，县财政综合平衡是中央财政和地方

财政综合平衡的重要条件。第三，县财政应该是经营管理型财政。社会主义经济是有计划的商品经济，商品经济最起码的要求就是讲究盈亏、讲究经营、讲究理财之道。多年来，由于财政管理上的“大锅饭”使县财政成为上级财政的附庸，其主动权和积极性很差。要解决好这个问题，确定合理的财政管理体制是关键。在这方面要简政放权，要讲究相对独立的物质利益，要给县财政以活力，要赋予县财政以经营管理的权力和职责。第四，要开拓新的理财之道。多年来，财政战线推广了不少“支、帮、促”的经验，取得了一些成绩。但财政部门的主要职责是什么？县财政是不是应该在理顺财政分配关系、探索新的理财之道上做文章？

由上可知，我们必须首先在财政学研究的内容上、方向上、方法上打破以往只停留在中央财政研究的老框框，要向纵深发展，要将县财政研究提上议事日程。审视我国县财政研究的整体格局，我们认为，近年来对于那些从一时需要出发的改革思路、方案、措施等，人们似乎投以过多的注意，不适当地忽视了县财政的理论建设。建立和完善县财政研究的理论体系，是一项长期的巨大的系统工程，它不仅直接推动县财政研究的发展，而且对县财政实践有着重要的指导意义。为此，我们对县财政研究所涉及的领域进行初步探索，并尝试构建县财政研究体系的框架。

第一节 县财政的研究对象、内容和方法

一、县财政的研究对象

财政学是一门理论性很强的专业经济学，主要研究社会

再生产分配过程中一个特殊的经济领域的运行过程。尽管这个领域涉及国民经济各部门和国民经济的全局，与整个国民经济的发展有密切的联系，但它并不研究全部生产关系，而是只研究与生产力水平相适应的某一部分生产关系形成、发展和运行的特殊规律。因此，县财政的研究对象既不同于研究全部生产关系的一般经济学，也不同于以部门经济活动为研究对象的部门经济学，它具有自己的特殊性。那么，县财政究竟研究什么？它是一门什么样的学问呢？

（一）研究县财政现象

我们知道，财政经济的规律总是在财政经济范畴的每个组合因素（如财政政策、财政制度、税收、公债等）的发展中表现出来。客观规律是客观事物本身所固有的，人们看不见摸不着，只有在实践的基础上对它表现出来的种种现象进行调查研究，才能逐步掌握。因此，研究县财政现象就成为探索县财政经济规律的必然阶段。

资产阶级财政学的鼻祖亚当·斯密就是以国家政策、税收、公债等财政现象为对象，阐述其财政学的。比如斯密的公债理论是在分析了当时的公债这一财政现象后形成的。他说，公债的根源在于统治者的奢侈和浪费。他反对重商主义者提出的所谓公债作用在国内比其他资本作用大得多的观点，并认为“主张此说的著者，没有注意到以下事实，即最初债权人贷与政府的资本，在贷与的那一瞬间，已经由资本的机能，转化为收入的机能了。换言之，已经不是用于维持生产性劳动者消费，而是用于维持非生产性劳动者消费了。就一般而论，政府在借入资本的当年，就把它消耗了，浪费了，”

无望其将来再生产什么”。^①虽然斯密没有看到公债的优越性，但他至少是基于当时的公债现象来分析研究的。在斯密之后，各国财政学者都是在研究财政现象的基础上展开财政学研究的。这是因为，在财政学创立之后，历史发展的各个阶段以及在不同的国家，财政一方面在内容上保留了一些基本的共同的标志；另一方面在财政使命和运用方法上又存在着差异。对这种不同社会经济形态下财政差异的研究，就是对各社会形态财政的社会阶级本质，以及财政在社会再生产中的作用和其他财政具体标志上的根本差异的研究，明确一系列财政现象中的特点，以此形成不同性质、不同特征的财政学说。我国社会主义财政使命和运用方法与世界其他各国有很大差异。例如，在社会主义初级阶段，财政服务于建设物质文明和精神文明。财政的这些使命和运用方法通过我国的财政政策、财政体制、税收、公债、以及能源交通重点建设基金、预算调节基金等等财政现象表现出来，形成了我国社会主义财政的特点。如果不对这些财政现象进行研究，很难想象我国社会主义财政的具体标志会是什么，也难以形成具有我国特点的财政（包括县财政）学说和体系。

中国社会主义财政学体系已经形成。众多专著和教科书对财政学研究的对象表述虽各有异，然而认为必须把我国财政现象作为财政学研究对象的，则占大多数，县财政也不能例外。我们认为，县财政分配活动实际上就是县财政实践活动，所以，县财政分配活动就成为县财政最基本的研究对象。

^①《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆1974年版，第488—489页。

我们不提倡把县财政的研究只停留在一县的财政分配活动上,而要把县财政上升为一门科学,必须研究县财政运行规律。但我们反对脱离县财政实践、脱离县财政现象,把县财政现象与财政运行规律分割开来的研究方法。因为科学不同于人们日常生活中所拥有的零散经验,它是人类社会长期实践所获得的知识的结晶,其最大特点是有科学研究的独立对象、范围和体系,能在大量的客观现象中发现客观规律,从而使科学成为人们改造世界的武器。

(二) 研究县财政运行规律

县财政在社会生活中之所以能通过各种各样的财政现象表现出财政作用,或推动社会经济发展,或抑制社会经济发展,这是由于财政运行的内在规律在起作用。县财政就是要研究在社会主义形态下财政的运行及发展规律。它试图揭示县财政的社会使命以及县财政的涵义,组织县财政的一般原则、方法、措施,以及县财政在社会再生产中的地位和作用等。科学地总结县财政建设方面的经验,有助于我们把握县财政运行规律,发展县财政理论,为建立具有中国特色的社会主义财政学作出贡献。

我们在研究财政一般现象的同时,联系县财政实践,逐步认识到县财政的特殊标志。第一,县财政分配的人民性。社会主义公有制国家是人民当家作主,公有制国家性质决定了县财政分配的性质。县人民代表大会代表全县人民的意志,按照国家财政体制,有权决定县财政分配的政策、制度乃至具体措施的实行,并通过一年一度的政府预算的审议批准,参与县财政分配管理活动。第二,县财政只有纵向联系(上缴下拨),没有横向联系。县财政与中央财政、省市

(地) 财政以及乡财政不同级次之间，都是根据行政区划和财政管理体制的归属实行纵向联系。这就不同于经济与物资，它们有横向的联系。第三，县财政不能“透支”。财政与信贷的综合平衡，是指中央财政与信贷而言的。地方信贷实行“存贷挂钩、差额平衡”。财政资金下拨，会引起县存款的增加或贷款的减少，财政资金上缴，则会引起县存款的减少或贷款的增加。第四，县财政资金的上缴下拨以及上级人民银行核定的存贷差额，制约着县物资的调出和调入。第五，县财政的综合平衡是由县根据上级划定的财政收支范围，按照对县核定的财政收支包干基数进行平衡的。因此，它受财政管理体制、财政资金上缴或下拨等因素的影响。第六，县财力高低悬殊，发展县财政大有潜力。由于自然条件、资源利用、经济发展的不平衡以及管理上的弊端，县财力高低悬殊。此外，在探索县财政分配的特殊标志过程中，诸如财政综合平衡的思想，量力而行、量入为出的思想，财政分配要坚持收支平衡略有结余的思想，财政分配三兼顾等等思想，都在一定程度上反映出县财政运行的特殊性。

揭示县财政运行规律具有多方面的意义，最重要的是人们通过研究县财政运行特性，能发现和把握县财政运行规律，并依据它去提高县级政府理财的水平和县财政分配活动的效率。

(三) 研究县财政关系、县财政政策的联系与区别

县财政是发生在经济基础与上层建筑领域以政府为主导的一种分配关系，既包含着作为经济基础的财政关系；也包含着上层建筑的财政政策。现实的县财政活动是经济基础和上层建筑的有机结合体。客观存在的县财政关系属于经济基