

中国 县级 理财

ZHONGGUO
XIANJI
LICAI

上海社会科学院出版社

● 徐日清

主編

●

黃子昭

副主編

●

徐日清

黃子昭

趙愷泰

李紹卿

金國相

編寫

上海联合经济师事务所丛书之一

中国县级理财

主 编：徐日清

副主编：黄子昭

编写组成员：

徐日清 黄子昭 赵恺泰

李绍卿 金国相

上海社会科学院出版社

责任编辑 朱惠祥

封面设计 邹越非

中国县级理财

徐日清 主编

上海社会科学院出版社出版

上海淮海中路 622 弄 7 号 1

新华书店上海发行所发行 江苏丹阳新华印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 7.25 字数 167000

1991 年 3 月第 1 版—1991 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-80515-616-6/F·192

定价：3.00 元

前 言

县级财政是一级财政，是振兴中国财政的财政发展战略重点之一。过去由于受统收统支供给型财政管理体制的影响，县级财政并未能真正发挥其一级财政的作用。从财政收支状况来看，目前尚有半数以上的县仍收不抵支，这是一个亟待解决的大问题。

“县级财政问题”是全国哲学社会科学“七五”规划课题“财政管理体制改革”的一个子课题。随着经济体制改革的深入，财政实行“分灶吃饭”、“分级包干”等体制，预计将会进一步推行分税制的财政新体制。如何加强县级理财，已越来越引起地方党政领导、各级财政机关和广大理论研究部门的关注。理论是行动的指南。只有具有正确的理财思想和理财艺术，才能全面贯彻执行党和国家的经济财政方针政策。这就是本书写作的宗旨。

本书在调查研究和编写过程中，人员变动较多，最后由上海社会科学院部门经济研究所《县级财政问题》课题组会同上海联合经济师事务所共同负责编写，并最后定名为《中国县级理财》，作为上海联合经济师事务所系列丛书之一。这是科研单位面向社会开展横向协作、集体研究的劳动结晶，也是研究基层财政现实问题的一项新尝试。

本书由徐日清、黄子昭任正、副主编，各章编写分工如下：第一章由徐日清执笔，第三、四章由黄子昭、赵恺泰执笔，

第五、六、七章由赵恺泰、李绍卿执笔；第二、八、十章由徐日清执笔；第九章由徐日清、金国相、李绍卿执笔。全书由徐日清、黄子昭总纂定稿。严凤高、邹亮初曾参加本书第一稿部分章节的编写，后由于工作调动，二三稿未能参与。

在本书调查和编写过程中，各地财政机关税务机关及财政科研所同志曾给予热情支持，提供资料反映情况，并提出许多有益的意见。特此一并致以衷心感谢！

由于编写中国县级理财尚是初步尝试，涉及面广，有待探索的问题很多，而且改革还在不断深化，我们的理论和实践水平又有限，挂一漏万，在所难免，诚恳地希望读者不吝指教。来信可直寄徐日清、黄子昭收。

上海社会科学院部门经济研究所

《县级财政问题》课题组

上海联合经济师事务所

1989年12月

目 录

前 言	1
第一章 概论	1
第一节 县级财政的产生及其发展	1
第二节 县级财政的特点	5
第三节 县级财政的地位、作用	10
第四节 县级财政要成为经营管理型财政	13
第二章 县级财政发展战略	22
第一节 建立正确理财思想, 为正确制订县级财政 发展战略提供思想基础	22
第二节 县级财政发展战略的意义与确定	28
第三节 多渠道筹集财政资金	37
第三章 县级财政结构和财政收入结构	46
第一节 县级财源结构	46
第二节 开发县级财源的途径	56
第三节 县级财政组织收入的原则	61
第四节 县级财政收入的经济内容、结构及其形式	64
第四章 县级财政支出结构及其效益评价	75
第一节 县级财政支出的功能	75
第二节 县级财政支出的原则	76
第三节 县级财政支出构成内容	80
第四节 县级财政支出效益的评估	87

第五章 县级财政管理体制	95
第一节 县级财政管理体制的意义及其作用	95
第二节 县级财政管理体制建立的原则	97
第三节 县级财政管理体制的演变和发展	100
第四节 现行县级预算管理体制	106
第五节 税收管理体制	110
第六节 县级财务管理体制	112
第六章 县级预算的形式、测算与设计	120
第一节 县级预算的形式	120
第二节 县级预算的编制原则	124
第三节 县级预算的预测与计算	126
第四节 县级预算编制的设计	131
第七章 乡镇财政	141
第一节 乡镇财政在县级财政中的地位与作用	141
第二节 乡镇财政的收支范围	144
第三节 乡镇财政管理体制的特点和内容	151
第四节 乡镇财政管理体制的形式	154
第五节 乡镇财政预算管理	156
第六节 乡镇财政预算的编制、执行和决算	158
第八章 县级财政间接控制	167
第一节 加强县级财政间接控制的必要性	167
第二节 县级财政决策	168
第三节 县级财政调控	179
第四节 县级财政信息	186
第五节 县级财政监督	193
第九章 县级财政信用与社会集资	201
第一节 县级财政信用的提出及其意义	201

第二节	县级财政信用的形式	206
第三节	县级财政信用与银行信用的关系	208
第四节	社会集资	210
第十章	结束语	222
后 记		

第一章 概 论

第一节 县级财政的产生及其发展

县是我国宪法中规定的一级政权组织。它既是一个行政区划的概念，也是一个地理区域的概念。在全国 960 万平方公里土地面积上，县的土地面积约占 90% 左右，目前全国共有 1936 个县。其中，人口十万人以下的县有 252 个，人口十万至二十万人以下的县有 280 个，人口二十万至三十万人以下的县有 321 个，人口三十万至五十万人以下的县有 504 个，人口五十万至八十万以下的县有 344 个，人口八十万至一百万以下的县有 129 个，人口一百万人以上的县有 106 个。

我国县的建制，始于春秋时期，最初设置在边地，当时秦、晋、楚等大国，往往在兼并得来的土地上设置县，以利卫戍。战国时期，随着经济发展，边地逐渐繁荣，发展为郡县两级制。秦王朝统一中国后，尽废分封，实行郡县，把全国划分为三十六个郡，后又增设四个郡，确立了郡县制，县隶于郡。郡县制的实施是中央加强对地方统治的有效政治体制。秦朝这一政治上的改革，对我国后来的历史产生了深远的影响。县的建制，一直沿用至今，所不同的，只是县的隶属关系和它的权限大小在不断变迁。汉朝基本上沿袭了秦朝制度，隋唐以后，县隶于府或州(郡)或军或监或厅，元代始建立行

省制，其下为路、府、州、县，明代在布政使司下设府和县，当时，布政使司仍称为“行省”，清代实行省、府、县三级地方政权机构。辛亥革命后县直隶于省、特别区。新中国成立后，县直隶于省、自治区、直辖市或隶于省辖市、自治州、盟或特别行政区。随着经济体制改革的深化，又出现了市管县的新体制。

从县的历史沿革来看，最初设置县，主要是由于军事上攻防的需要和对占领的土地进行强权统治的需要。秦商鞅变法，把郡县制推行到全国，并使这个制度发展成为在政治上可用以巩固和统一国家的有力工具，使中央的号令能得到统一贯彻执行。例如，秦朝统一了货币和度量衡，统一了文字，统一了车轨。这几项措施，都是通过全国郡县具体加以实施的。郡县制对促进社会经济和文化的进步发展，起了积极作用，从历史发展观点来看，县政权这个基本模式，所以能历久不衰，除了军事因素外，还有政治上的需要，但与社会经济发展也是分不开的。例如，有些县的形式，开头总是在一群自然村落中先形成一些商品集散地，这是乡镇的起源。经过若干阶段的发展，逐渐成为这些自然村落的经济、文化中心，其中自然条件优越的乡镇，或因其物产丰富，或因其交通便利，经济较繁荣，人口更为集中，就自然形成城镇。城镇则成为附近乡镇的核心，县治的所在地，一般就在核心城镇。从上海县的成长中可以找到它发展的痕迹。上海地区，早在春秋战国时代，就有居民在此繁衍，当时为春申君的封地。所以黄浦江又名春申江。隋唐时期，江南经济得到不断开发，上海这块土地也渐次开发，这里的乡村属华亭县（今松江县）管辖，宋代商务贸易进一步发展，乃建上海镇，仍属华亭县；元代农、工、商各业更为繁荣，故将上海镇附近五

个乡建立上海县(公元1292年),即今上海市旧市区一带原址。帝国主义入侵中国,旧市区成为租界。第二次世界大战结束后,租界收回,设特别市。新中国成立后,上海市区扩大,上海县一再缩小,县治曾设在闵行镇,现在则以莘庄镇为县治所在地。再从近期来看,浙江嵊泗县的建制始于解放后1950年,后因设县条件不够,1958年撤销县制,成为一个人民公社,1960年该公社划归上海市管,1962年划还浙江省。后因该地渔业发达,又恢复县制,从建县到撤县,从撤县到建县,以及隶属关系上的变迁,无不与发展渔业经济的需要和渔区经济发展状况有密切关系。此外,如浙江省的建德县治迁址于靠近新安江水电站的白沙镇,海宁县治迁址于沪杭铁路线上的硖石镇,这都说明县城必需具备能在地区经济中起到核心作用的城镇。

县的建立,通过它在政治上的综合治理和经济文化上的综合开发,又可以密切这一地域内政治、经济、文化上的联系。在旧中国,城乡严重对立,乡村受剥削而贫困,城市靠乡村滋养而繁荣,城市压迫农村,城市剥削农村。在社会主义条件下,出现了城乡互助、城乡结合、工农结合、互相依存的新型关系。县作为地域的政治、经济、文化的中心,又以周围的卫星城镇作为其支点,组织和推动本地区城乡经济和社会的协调发展。县的这种综合影响力,向广大农村散发、辐射,把农村同县城联成一片。

由于县有凝聚、吸引、辐射功能,县便成为这个地域的政治、经济、文化的中心。而县是一级权力机构。任何政权机构,都需要有财力支持。列宁说过:“任何社会制度只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”(见《列宁选集》第4卷⁸⁶页)。县级财政就是伴随着县的产生而产生的。在生产资料

私有的旧社会，县政权是为统治阶级服务的，是压迫劳动人民的工具，其财政特点则是苛捐杂税，横征暴敛，其中尤以田赋和徭役，负担最为沉重。秦朝的“嗇夫”就是税吏，田赋什一而税，每年还约有二百万以上青壮年被征徭役，去从事修筑长城，建造宫殿等繁重体力劳动。隋朝末年，各级官吏普遍贪赃枉法，徭役十分繁重，民不聊生。如开运河、筑驰道，每项工程动辄征调数十万到一、二百万民工，百姓苦不堪言，因此历史上农民起义，彼伏此起。在封建统治时期，县财政的自主权甚小，基本上是统收统支，如唐代将赋税分为三部分，一部分上缴朝廷，称“上供”；一部分送交节度观察使，称“送使”；一部分留在本州使用，称为“留州”，留州相当于地方分成收入，而县隶于州，县就缺乏财政自主权了。清光绪年间，曾拟议颁布地方税章程，但终未实现。各县纷纷采取增设田赋附加等方式筹款，作为县地方的财政收入。民国早期，仍沿用田赋附加和增设苛捐杂税来应付地方开支。上级要办一桩政事，下面就多一项征收名目，县财政十分混乱。1934年国民党政府曾整理地方捐税，在全国各地共废除苛捐杂税三千多种，并逐步划分了中央、地方的收支系统，建立了县财政的预算管理制度，县才有了正常的收入来源。此后因战事连年不息，非生产性开支庞大，物价暴涨，人民生活十分困难。在新民主主义革命过程中，县级财政对保证军需民食，支援革命战事发挥了重大作用。我国社会主义时期的县级财政，是为实现社会主义生产目的服务的。它取之于民，用之于民，着眼于发展经济，保障需要。县级财政作为国家和地方财政的组成部分，既要为国家建设多作贡献，又要致力于振兴本县经济，为提高人民的物质生活和文化生活水平而努力，它在本质上与旧中国的县级财政截然不同。

第二节 县级财政的特点

我国财政体系包括中央财政与地方财政，在中央统一领导下，实行中央与地方分级管理。省以及省以下各级财政，属于地方财政。地方财政，目前由省（自治区、直辖市）、县（自治县、市）、乡（镇）三级组成。县级财政与中央财政、省（自治区、直辖市）财政相比，具有以下特点：

一、县级财政状况的不平衡性

财政的状况取决于经济状况。我国地势基本上是西高东低，平原地区偏于东南沿海一带，土地肥沃，交通发达，人口稠密，文化水平较高，经济发展也处于领先地位；高原和山区偏于西部，耕作粗放，交通不便，文化较为落后，丰富的资源尚未充分开发，经济上还较贫困。在比较各地区经济发展状况时，人们一般把沿海十一个省、市、自治区作为东部（包括北京、天津、上海三个市，辽宁、河北、山东、江苏、浙江、福建、广东七个省和一个广西壮族自治区）；把西北、西南地区九个省、自治区作为西部（包括四川、云南、贵州、陕西、甘肃、青海六个省和西藏、宁夏、新疆三个自治区）；把其余的九个省、自治区作为中部（包括河南、山西、湖南、湖北、江西、安徽、吉林、黑龙江八个省和内蒙古自治区），在东部、中部、西部之间，人均工农业总产值，大体上为1:0.52:0.50；人均工业总产值，大体上为1:0.45:0.25。可以说，全国从东到西在经济上呈现三个阶梯。从全国各县农业总产值的结构来看，种植业约占60%；林业约占4%；牧业约占15%。可见我国大多数县，是以种植业为主的农业县。以林业为主的林业县，主要分布在黑龙江的兴安岭和吉

林省的长白山和福建的山区，以畜牧业为主的县，主要分布在内蒙古、新疆、青海、西藏的草原地带，浙江省舟山地区，则是以渔业为主的县，山西省东南地区各县，盛产煤炭，是以矿业为主的县。如果再分得细一些，有些县还可以列为以果品为主、以蚕桑为主、以烟叶为主、以茶叶为主、以及以毛竹为主的县，等等。这说明我国各县的自然条件和经济优势，是各不相同的。

经济发展的不平衡性，必然会反映到财政上来。从东部地区的县来看，位于长江三角洲的上海市十个郊县，具有明显的地理、经济优势，在工农业生产不断发展的基础上，财政收入逐年增加，1988年各县财政收入，川沙县为3.43亿元，嘉定县为3.37亿元，南汇县为3.00亿元，上海县为2.88亿元，宝山县为2.56亿元，崇明县为2.41亿元，奉贤县为2.25亿元，青浦县为1.73亿元，松江县为1.70亿元，金山县为1.54亿元，平均每县年财政收入近2.5亿元。除上海市各县外，江苏、浙江在长江三角洲附近的县也具有同样优势。1987、1988年无锡县是全国首富县，1989年嘉定县为首富县，浙江省萧山县1989年财政收入也已超过3亿元，在全国居于领先地位。位于中部地区的各县，以湖南省为例，地形复杂，各县经济发展差别较大，县与县之间财政收入多少不一，根据1987年统计资料，全省98个县(市)中有57个县收不抵支，财政收入合计只有93655万元，平均每县为1643万元。以西部地区为例，云南省地处边陲，交通不便，经济比较落后，财政收入超过亿元的县一个也没有，就是一年收入在2000~3000万元的县，也是屈指可数，绝大部分的县每年财政收入都在1000万元以下，其中有14个县的财政收入合计也只有1721万元，比东部地区一般穷县的收入还要少，平均每县年

财政收入仅有 123 万元。云南省 1984 年财政补贴率、财政自给率，倒数前三名是：贡山县自给率只有 3%，福贡县只有 4%，碧江县自给率只有 7%。新疆的塔什库尔干塔吉克自治县，1987 年的财政收入为负数，其财政支出，全部依靠国家补助。从上述不完整的资料中，可以看出随着经济的发展，我国一些县财政收入的规模已有了很大的增长，但同时也充分反映县级财政收入的不平衡性十分突出。县级财政收入的不平衡性，是国民经济不平衡性的反映，其形成原因有历史的、地理的等多种复杂因素，是我国县级财政的一个基本特征。研究县级理财问题，必须牢牢记住这一基本特征，并据以作为制订政策处理县级财政问题的出发点，才不致于在工作中发生大的失误。

二、农业生产和农村商品经济是县级财政的立足点

农业是人类衣食之源，生存之本，是发展国民经济的基础，也是财政收入不断增长的基本源泉。这是因为：农业是粮食的唯一来源。没有农业的发展，就没有整个国民经济的发展，也就没有财政收入的增长；农业是轻工业原料的重要来源，我国轻工业原料，有 70% 来自农业，如果没有农业提供原料，轻工业就不能多为国家提供积累，财政收入也就不可能随之增长；农业又是轻工业产品的最大市场，也是重工业产品的重要市场，只有农业发展了，农民收入增加了，商品流通扩大了，财政收入才能不断增长；农业也为对外贸易提供货源，农业发展了，可供出口的农、林、牧、渔产品，就会不断增加，这不仅可以促进对外贸易的进一步发展，而且还能增加外汇收入。我国实践经验证明，农业收成好，当年或次年其他经济各部门的发展，一般也要快一些，财政收入也就会有较大幅度的增长；反之，农业如果歉收，当年或

次年其他经济各部门的发展，就会受到影响，财政收入的增长也就会减少。所以，在目前生产条件下，农业的丰歉是决定财政收入多少和财政收入增长速度的重要条件。只有发展农业，提供越来越多的粮食和原料，以及随着农业劳动生产率提高所提供的剩余劳动力，才能发展工业生产，丰富人民的物质生活和文化精神生活。正如马克思所说：“农业劳动不只是农业范围内的剩余价值的自然基础，并且是一切劳动部门所创造的剩余价值的基础。”（《剩余价值学说史》第1卷42页，三联书店版）

我国农业生产，随着农村经济体制改革的深化，在生产关系上打破了“一大二公”的模式，以家庭联产承包责任制形式的农业合作生产形式，在农业生产中得到了广泛的推行。联产承包责任制的优点，在于事先订立合同，承包产量，确定包缴和提留任务，多余归己，超产或欠产，包缴、提留额不变，超产的得益归己，欠产的受损自负。这就是“缴够国家的，留足集体的，剩下是自己的”一种新型的分配办法。这种分配办法，体现了社会主义“按劳分配”的原则，调动了承包农户生产的积极性，促进了农业生产的发展。家庭联产承包责任制，还推动了农业生产的分工，有些农户能成为各种各样的专业户，如养猪专业户，家禽专业户，蚕桑专业户，等等。同时，一些为农副业生产服务的机耕、饲料配制、运输等服务行业也应运而生。随着农副业生产的发展，农民在自愿的基础上，建立了许多新的经济联合体，组织联产、联销。这些经济联合体，既有农户与农户的联合，也有农与工的联合和农与商的联合，还有农、工、商的联合，使农业生产和农村商品经济得到了前所未有的发展，到1988年农业总产值达到5865亿元，比1978年1397亿元增长3.2倍。农业生产的发展

展为财政收入的增长提供了有力保证。

县面向广大农村，是城乡的结合部，县级财政与农业生产和农村商品经济的发展，有着血缘的关系。县级财政必须以农业生产和农村商品经济为立足点，大力支援农业生产，促进农村商品经济的发展，使县级财政有越来越充裕的财源。

三、集体经济的缴纳是县级财政收入的主要来源

农村经济是县级财政的经济基础。农村经济基本上都是集体所有制经济。所以，集体经济的缴纳，是县级财政收入的主要来源。农村集体经济，由农业生产合作组织和乡镇集体企业两大类所构成。农业生产合作组织，遍布全国广大农村，除了向社会提供大量农、林、牧、副、渔产品以外，还直接通过农业税的缴纳，向国家提供积累。乡镇企业发展迅速，特别是改革十年来，遍地开花，蒸蒸日上。到1988年，乡镇企业中乡办企业达到42.35万个，企业人数为2490.42万人，生产产值为2438.51亿元；村办企业达到116.65万个，企业人数为2403.52万人，生产产值为1924.19亿元；联户企业达到119.99万户，企业从业人数976.95万人，生产产值为560.98亿元。此外，还有以乡镇企业为主体，根据经济发展需要，打破所有制、隶属关系、地区和行政区划的界限，与国营、集体、个体、科研单位、院校、港、澳、台同胞等，在自愿、平等的基础上，共同出资举办的联营企业也有相当的发展。乡镇企业的发展，吸纳了大量的农村剩余劳动力，对稳定农村大局，起了重要作用；乡镇企业为社会提供了大量的产品，这些产品投放市场后，大大地增加了社会产品的有效供应量，缓和了市场供需矛盾，使市场供应情况得到改善；改革十年，乡镇企业不仅自身积累了近1200亿元的固定资产，350亿元的自有流动资金，同时，还为农村各