

上海经济发展丛书

陈家骏

地方 财政 增长

上海社会科学院出版社



哲学社会科学“九五”规划重点课题

地方 财政 增长

陈家骏

上海社会科学院出版社



责任编辑 陈国梁

装帧设计 邹越非

· 上海经济发展丛书 ·

地方财政增长

陈家骏

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

新华书店上海发行所发行 上海新文印刷厂印刷

开本 850 × 1168 1/32 印张 11.75 插页 4 字数 289(千)

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-80618 622-0 F · 421

定价:240 元(全套)

20 元(本册)

总 序

在改革开放浪潮的强有力推动下,20年来上海经济发展迈出了新步伐,进入了新天地,登上了新台阶,开创了新辉煌。特别是在邓小平同志南方谈话精神的鼓舞下,以浦东开发开放为契机,上海更是生机勃勃,气象万千,一年一个样,三年大变样,朝着建设一个龙头、三个中心国际性大都市的宏伟战略目标迈进。未来是从现在出发的,而现在则是历史的延伸。在世纪之交的转折关头,回顾上海解放50年,特别是改革开放20年来的经济发展历程,总结与挖掘经济工作的实践经验,把握经济发展的历史轨迹,对于我们站在时代高度展望上海经济发展前景,迎接新纪元的挑战,是极其重要和十分有意义的。《上海经济发展丛书》就是在这样一种特定背景和氛围中隆重推出的。

上海的经济的发展,一直为世人所瞩目。早在30年代,上海就已发展成为远东经济中心之一,在国内经济生活中有着重大影响。新中国成立后,上海逐步成为我国重要的大工业基地之一,为我国社会主义经济建设作出了重大贡献。改革开放以来,特别是进入90年代以来,上海的战略地位发生了重大变化。国民经济持续健康发展,经济总量迅速扩大,经济抗波动能力明显增强。产业结构战略

性调整取得显著成效,产业新高地逐步崛起,整个经济结构趋于合理化。经济开放性格局基本形成,外向型程度不断提高,与国际经济接轨的步伐日益加快。这一切都使得上海经济发展在国内外产生着越来越重大的影响,成为当前世界上最引人兴奋的地方之一。

上海经济发展之所以有其独特的魅力,关键在于它有着极其丰富的内涵。经济发展是一种经济生活本身所发生的非连续变化与移动,是某种破坏均衡而又恢复均衡的力量作用的结果,而其内在的推动力量就是创新。创新并不是指某项单纯的技术或工艺发明,而是将一种从来没有过的生产要素和生产条件的“新组合”引入生产体系之中以形成一种不息运动的机制。上海经济发展的历程充分表明,体制创新、战略创新、产业创新和技术创新是经济运行内在地推动社会进步、历史发展的深厚基础和本质动因,也是上海经济发展不断走上新台阶、不断走向新辉煌的根源所在。上海经济发展的实践,充分验证了江泽民总书记“创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力”这句名言的深刻内涵及其重大指导意义。

因此,上海经济发展,特别是改革开放以来的经济发展进程,非常值得我们加以认真总结,以进一步挖掘其丰富的内涵。这就要求我们理论工作者以党的十五大报告精神为指导,运用邓小平建设有中国特色社会主义理论,抱着实事求是的科学态度和富有激情的探索精神,对上海改革开放以来经济发展实践进行系统完整的总结,研

究上海经济发展的特点及其成功经验,对上海迈向 21 世纪的发展作出前瞻性的分析。

这套《上海经济发展丛书》的选题,既考虑到要全面反映上海经济发展的整体框架,同时又要能够突出重点,反映上海经济发展的特点与特色。为此,这套丛书设计的 12 个选题从各个主要方面反映了上海经济发展的概貌及特色。在这套丛书的组织撰写过程中,以上海社会科学院经济所的研究人员为主体,并邀请了部分高校、研究机构及政府部门的专家学者共同参与,协同完成了这套丛书的写作。从整套丛书来看,其特点有以下几方面:

1. 在深入调查研究的基础上,用详尽的资料和数据客观描述上海经济发展各个侧面及其发展过程,用定性和定量分析相结合的方法全面完整地揭示了上海经济发展的现状、趋势及前景。

2. 通过与周边地区或其他省市的比较研究,深入挖掘上海经济发展特殊的环境条件及发展过程,突出其发展特色的分析与描述,在反映“时代特征、中国特色、上海特点”的内容上下大功夫,花大笔墨。

3. 在总结上海经济发展成功经验的基础上,将其上升到理论的高度,使其成为具有普遍指导意义的东西。同时,也认真总结各方面的经验教训,从中提炼出值得我们引以为戒的东西。

4. 在分析上海经济发展的过程中,将体制变革与经济发展有机结合起来,揭示两者之间的互动关系和作用机制。

5. 全面分析迈向 21 世纪的上海经济发展面临的挑战, 深入分析其难点, 进行前瞻性的预测, 提出相关的发展战略、基本思路或发展规划。

总之, 这套《上海经济发展丛书》的出版是一个新的尝试, 也是这一研究工作的美好开端。尽管在这套凝聚了理论工作者大量心血的丛书中有不少理论创新和新的见解, 但与现实中日新月异的经济变化变化和丰富多彩的实践活动相比, 仍显得有些“苍白”。因此, 这一研究工作还将继续进行下去, 以弥补以往的不足, 并不断跟踪新的情况, 丰富其研究内容。

这套丛书从酝酿到出版, 自始至终得到了中共上海市委宣传部和上海社会科学院的高度重视, 并由上海市马克思主义学术著作出版基金和上海社会科学院黄逸峰学术著作出版基金资助出版, 在此一并表示感谢。

袁恩桢

1999 年 6 月于上海

目 录

总序	袁恩桢
1. 绪论	(1)
1.1 地方财政的理论与实践之主要内容	(1)
1.2 改革开放以来,上海地方财政的总体特征	(17)
2. 上海地方财政管理体制	(31)
2.1 1985 年以前的上海地方财政管理体制	(31)
2.2 80 年代中期以后,上海地方财政体制的三次重大 改革	(51)
2.3 上海浦东新区、经济技术开发区及市郊乡(镇)的 财政体制	(68)
2.4 上海各级地方财政收支的平衡	(78)
3. 上海地方财政收入	(89)
3.1 上海地方财政收入的规模及其变化趋势	(89)
3.2 上海地方财政收入的形式和结构	(102)
3.3 上海地方财政的税收收入	(117)
4. 上海地方税	(142)
4.1 关于地方税的若干理论问题	(142)
4.2 上海地方税及其体系的建立和发展	(145)
4.3 “分税制”改革后,上海地方税收及其体系的具体 内容	(162)

[5]	上海地方预算外资金	(196)
5.1	上海地方预算外资金的来源、分布及增长趋势	(197)
5.2	上海地方预算外资金支出的规模、用途、作用	(216)
5.3	上海地方预算外资金的收支管理	(232)
[6]	上海地方财政信用	(245)
6.1	上海地方财政信用的概貌	(245)
6.2	历史上的上海地方财政信用	(248)
6.3	1978 年以后的上海地方财政信用	(256)
6.4	上海地方财政转借贷款	(263)
[7]	上海地方财政支出	(266)
7.1	地方财政支出的意义和原则	(266)
7.2	1978~1997 年上海地方财政支出之概况	(269)
7.3	1978~1997 年上海地方财政支出总量增长与结构 变迁的原因	(297)
[8]	上海地方财政管理制度	(325)
8.1	上海地方预算管理制度	(328)
8.2	企业财务管理制度	(335)
8.3	上海地方行政事业单位财务管理制度	(344)
8.4	上海地方农业企业和事业单位财务管理制度	(353)
8.5	上海地方劳改企业、乡镇企业财务管理制度	(358)
8.6	上海地方基本建设拨款财务管理制度	(362)
	主要参考文献	(365)

绪 论

1.1 地方财政的理论与实践之主要内容

1.1.1 地方财政的定义和作用

地方财政是相对于中央财政而存在的一种国家财政范畴,一般情况下是指地方政府的公共财政收支活动,有时也指地方政府中负责管理公共财政收支活动的职能部门。地方财政的存在主要是为了地方政府顺利履行其职能的需要,或者说地方财政对于地方政府履行其职能具有特殊的作用,这具体体现为以下三个方面:

第一,地方财政是地方政府行使其各项职能的财力供应机构。

财政是一个分配范畴,其基本功能是凭借国家的政治权力为政府活动强制、无偿地筹集资金。地方财政作为地方政府中专门负责管理公共财政收支活动的职能部门,自然是地方政府履行其职能所需资金的筹措供应机构。

第二,地方财政是地方政府调控地方经济的重要工具。

无数事实证明,地方经济在运行过程中,时常会受到种种不确定因素的干扰而发生波动。为了有效地调控地方经济的运行,地方政府可以也应当利用其掌握的地方财政收支政策的制定权调整地方财政收支政策并通过地方财政部门的具体财政收支活动来干预当地经济。比如,利用地方税的征收或减免,抑制或刺激当地的生
产、投资和消费;通过调整地方性税、费的征收政策,对当地居民的收入和社会财富进行公平分配;通过扩大地方财政支出,举办各种地方性的事业和产业,以提高当地居民的就业水平;采取增加或减

少地方财政对企业或者居民个人的补贴以及地方政府出面直接购买等财政手段,刺激或抑制当地居民的消费,等等。

第三,地方财政是地方政府有效配置地方经济资源的重要手段。

地方政府的重要经济职责之一,是促进当地经济资源的合理有效配置。在配置地方经济资源的过程中,地方财政有其独特的作用,地方政府一般可以采用诸如地方性税、费的征收或减、免、扩大或减少地方财政的购买及转移性支出,扩张或收缩地方财政信用以及改变地方财政的各项具体管理制度等财政手段,来促使地方各种经济资源的合理配置,实现地方经济结构和生产力布局结构的优化。例如,为了改善当地的投资与生态环境,需要改善基础设施条件(如,修建公路、疏浚航道等),而公路和航道等基础设施,明显带有公共产品的属性。在商品经济条件下,很少会有个人或企业愿意出资兴建。这时,地方政府就可以出面,由地方财政出资予以修造,以达到改善当地的投资与生态环境,吸引外来投资,进而优化当地资源配置的目的;又如地区内的某些企业,在生产过程中不注意环境保护,排放有毒、有害物质,影响周边居民健康和其他企业的生产,形成负的外部效应或外部成本。并且因污染造成的居民医疗卫生支出增加和其他企业产品产量、质量下降的经济损失大于排污企业因排污而带来的利润增加时,按照“帕累托”的资源配置效率标准衡量,就是资源配置效率的下降。为了提高地方的资源配置效率,达到帕累托资源配置的理想状态,地方政府可以通过对排污企业征收排污费(税)等财政手段提高其生产成本,从而迫使排污企业调整生产决策以消除或减少污染。对于有利于当地资源配置趋于优化的建设项目、企业及其产品,地方政府则可以通过对其减、免地方性税、费以及给予地方财政信用支持等加以扶持;再如某些属于地方性垄断及规模成本递减行业的企业,往往凭借其所处的有利地位,用提高价格、减少产量的办法获取超额利润,结

果导致这些行业的产品价格往往高于社会边际成本,造成社会净效益的损失,即社会经济资源配置的低效或失效。为了使其产量增加到社会边际效益等于社会边际成本的程度,并使其价格降至同社会边际成本相同的水平,以达到帕累托资源配置的优化状态,地方政府同样也可以运用地方财政的各种手段,比如,通过对这些行业发放财政补贴,要求其增加产量降低价格;或者由地方财政出资购买这些行业的产品,甚至地方政府还可以通过由地方财政出资接管(收购)或政府直接兴办属于这些行业的企业,并按照 $\text{价格} = \text{社会边际效益} = \text{社会边际成本}$ 的标准安排产量和售价,从而使本地区的各项社会经济资源达到“帕累托”的最优配置和使用标准。

除此之外,地方财政又是整个国家财政的一个重要组成部分,担负着执行、完成国家整体财政计划和政策的基本任务。在一般情况下,国家财政收入是由各个地方的基层财政部门来具体组织征纳的,而国家财政支出及各项财政政策也是通过各级地方财政得以实施的。也就是说,在一个国家的财政体系中,地方财政是中央财政的基础、下级地方财政是上级地方财政的基础。

1.1.2 地方财政的基本框架

地方财政,既然一方面而是地方政府的公共财政收支活动,另一方面又是地方政府管理公共收支的职能部门。因此,地方财政的基本框架主要由以下两个部分构成:一是,地方财政的收支范围与收支形式,二是地方财政的组织体系。

一、地方财政的收支范围与形式

(1) 地方财政收入的范围、规模与形式。

从我国及世界各国地方财政的具体实践看,地方财政收入的范围,通常由国家财政管理体制对各级地方政府财政收入划分的标准所确定。而各级地方财政的收入规模(数量)则由中央或上级地方政府根据下级地方政府所承担责任的大小和事务的多少来决定,即一般所说的“财权与事权”相统一。

地方财政收入的形式,一般采用下列三种不同的标准进行归类或划分。按照国家预算的收入项目归类,地方财政收入可以分为:税收收入,企业、事业单位收入,地方自筹收入,地方政府债务收入以及其他收入等。按照收入的经济来源划分,地方财政收入包括:各产业和各部门的收入,如工业收入、农业收入、第一产业收入、第二产业收入、第三产业收入等。按照财政收入的管理体制划分,地方财政收入包括:地方固定收入,地方分成收入和上级财政对其的转移支付收入(包括专项拨款、补贴补助等)。此外,地方财政收入还可以分为预算内收入和预算外收入等等。

(2) 地方财政的支出范围、内容与形式。

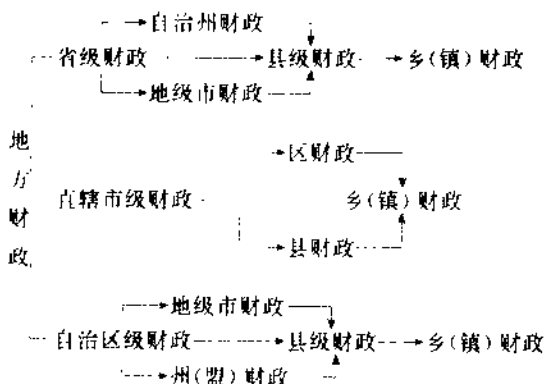
地方财政的支出范围,一般由国家行政管理体制和财政管理体制所划定的地方政府职能范围及其内容所确定的。地方财政支出的内容与形式,同样也可以按不同的角度进行分类。比如,按地方财政支出的经济性质分类,可以分为:生产性支出和非生产性支出(或经常性支出和建设性支出)等两大类。按地方财政支出的功能或具体用途分类,可以分为:地方行政管理支出、地方经济事业支出、地方文教科学卫生支出、地方城市维护支出、地方基本建设支出、地方社会福利支出和地方其他支出等。地方财政支出按其资金的具体使用部门分类,又可以分为:工业、农业、林业、水利、交通、商业、科学、文化、教育、体育、卫生、行政以及公检法司等部门的支出。此外,对于地方财政的支出,还可以分为:消费性支出、地方政府购买支出、转移支付支出,等等。

二、地方财政的组织体系

地方财政作为地方政府的职能部门,基本上是根据“有一级政府,就设立一级财政”的原则设立的。即国家行政管理体制有几级政府,就相应设立几级地方财政。目前,我国的国家行政管理体制大致设有省(直辖市、自治区)、县(市、区、自治县)和乡(镇)等三级政府。相应地,我国的地方财政也就划分为省级(直辖市、自治区)

财政、县级(市、区、自治县)财政和乡(镇)级财政等三级。此外,我国的某些省份和自治区下面还设有地级市政府。因此,在这些省份和自治区,相应地也就有省(自治区)、市、县和乡(镇)等四级地方财政。我国的地方财政体系构成,见(图 1-1)。

图 1-1 我国的地方财政体系构成示意图



1.1.3 地方财政管理体制

地方财政管理体制有广义和狭义两种涵义。狭义的地方财政管理体制是指中央财政与地方财政以及各级地方财政之间划分财政资金分配和使用管理权限的一种制度性安排,即通常所说的预算和税收管理体制。广义的地方财政管理体制还包括地方财政对企业及行政事业单位的财务管理体制。

1. 地方财政管理体制的基本内容

根据上述地方财政管理体制的涵义,地方财政管理体制的基本内容包括以下两个方面:一是划定地方财政的支出范围和分配地方财政收入(包括预算调节、转移支付、补助等);二是界定地方政府的财政管理权限。在一般情况下,各级地方财政的支出范围是由中央政府或上级地方政府根据下级地方政府的事权大小决定的,即由国家行政管理体制所确定的各级地方政府承担的职责大

小所决定的;地方财政收入的分配则根据各级地方政府的支出范围来确定。地方政府的财政管理权限,主要包括地方性财政税收政策、地方财政税收计划和地方财税制度的制定、解释和执行权,地方财政收支的管理权,地方财政收入的使用权和支配权等。

综上所述,地方财政管理体制的构成要素主要有以下五项:

(1) 地方财政管理的主体:一般是指各级地方政府。

(2) 地方各级财政管理级次的划分:我国目前一般分为,省(自治区、直辖市)级财政、县(区、市)级财政和乡(镇)级财政等三级。

(3) 地方财政收支的分配:具体包括,分配的内容与范围、分配的原则与标准、分配的方式与方法等项内容。

(4) 地方财政管理权限的划分:即具体划定地方各级政府及其所属财税部门对当地的财政收支及其他各项财税事务的管理权限。

(5) 中央与地方以及地方各级财政之间的预算调节和转移支付制度。

2. 地方财政管理体制的基本模式

地方财政管理体制,通常有中央集权型和地方分权型两种基本模式。所谓中央集权型地方财政管理体制,是指国家将大部分财政管理权限及财力集中于中央政府,只赋予各级地方政府少量财力和较小的财政管理权限的地方财政管理体制。例如,我国改革开放前的“统收统支”财政管理体制,就属于中央集权型的地方财政管理体制。所谓分权型地方财政管理体制,是指各级地方政府拥有较大的财政管理权限和较多财力的那么一种地方财政管理体制。这里需要指出的是,集权和分权并没有严格、具体的数量标准,只是一个相对的概念。同样,对地方财政实行中央集权型管理体制模式好、还是地方分权型管理体制模式好?或者说国家给地方政府的财政管理权限究竟多大比较合适?迄今为止,无论是在国内、还是

在国外,从理论到实践都没有比较一致的认识。目前,国际上主张对地方财政实行分权型管理体制的主要经济学家是施蒂格勒、奥茨、布坎南、蒂布、特里西和麦圭尔。其中,美国经济学家乔治·施蒂格勒(George Stigler)于1958年提出了应该建立地方财政并实行地方分权型财政管理体制的两条公理性解释:(1)地方政府更接近民众,从而能更好地识别本地居民对公共物品的偏好。(2)地方居民有权选择适合自己的公共服务种类与数量。因此,应当建立地方财政并应尽量扩大地方政府的财政管理权限。美国经济学家威廉·奥茨(Wallace·E·Oates)及詹姆斯·布坎南(J·M·Buchanan)等人则在施蒂格勒理论的基础上,用数学方法进一步证明了地方分权型财政管理体制对资源配置的有效性。而主张对地方财政实行中央集权型管理体制的经济学者们则普遍认为:(1)中央集权可以有效地配置全国性的公共产品和准公共产品;(2)财力集中于中央有助于宏观经济的稳定;(3)在征税上,由中央政府征收比地方政府出面征收要有效得多;(4)财权由中央集中可以避免地方之间不必要的产业竞争;(5)在财政资金的分配上,实行中央集权还有利于国家对不同地区和不同产业部门的收入或财富进行再分配。

但是,不论是主张对地方财政实行中央集权型管理的经济学者,还是主张对地方财政实行分权型管理的经济学者,普遍都认为,应该根据以下几个因素来具体确定地方财政管理体制的模式。

(1)国家的政治(或政权)体制的类型。一般认为:政治上实行中央集权的国家,地方政府的权力和责任相对较小。因此,地方政府的财政管理权限也不能过大,以中央集权型的地方财政管理体制较为适宜。如,英国、法国。相反,如果一国的政治体制较为分散或政府结构是松散型的,而同时地方政府的权力和职能又很大,则对地方实行以较多地方分权型的财政管理体制较佳。如,美国。

(2)地方政府的职能(或承担的职责)大小。如果地方政府承

担着较大的行政管理和经济建设责任,则实行分权型的地方财政管理体制更有利于地方政府顺利履行其职能。反之,则应实行中央集权型的地方财政管理体制。

(3) 历史传统。一些国家历史上一直比较保守,长期奉行专制制度,实行以集权为主的一元化财政体制易于被民众所接受。在这种情况下,地方政府的财政管理权限就不能过大,而另一些国家受传统和习惯的影响,人们往往难以接受有效的一元化民主制。从而,也就接受不了高度集权的以中央财政为主的一元化财政体制。故对这类国家的地方财政应当实行地方较多分权的管理体制。

(4) 地方政府的功能。如果地方政府仅有行政功能而没有经济功能,即地方政府不承担经济建设义务,在这种情况下,地方财政支出仅用于支付地方的行政管理费,而地方的各项生产建设性投资都由企业和私人部门及中央财政承担,地方政府的财政管理权限就应当小一些。反之,则应授予地方政府较大的财政管理权限,否则,将妨碍地方政府从事经济建设的积极性,不利于地方经济资源的合理配置。但是,地方财政也不能分权太多。如果地方政府的财政管理权限太大、拥有的财力过多,也有可能导致重复建设和地区间经济结构的趋同,加剧盲目竞争。从而不利于国家整体经济结构的优化并使整个国家的经济平衡与稳定发展受到影响。

(5) 一国不同的历史时期和经济社会发展阶段。一般认为,在战争时期或者国民经济因各种人为或自然的原因遭受困难时期,为了更有效地动员全国资源帮助国家渡过难关,对地方财政实行集权型的管理体制为好;而在和平发展时期,为了充分动员地方各级政府的积极性、主动性,则对地方财政实行以分权型的财政体制为佳。同样,在一国经济发展的初始阶段,一般也以集权型财政体制为佳。而在经济发展达到一定阶段后,人们对公共产品的多样化要求开始显露时,又以地方分权型财政体制较优。

此外,政治因素、民族因素、地域因素以及国土面积大小等,也