

财政学系列教材

地方财政学

杨全社 郑健翔 编著

DIFANGCAIZHENGXUE

南开大学出版社

财政学系列教材

地方财政学

杨全社 郑健翔 编著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

地方财政学 / 杨全社, 郑健翔编著. — 天津: 南开大学出版社, 2005. 4
(财政学系列教材)
ISBN 7-310-02198-3

I. 地... II. ①杨... ②郑... 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(2004)第 105079 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话 (022)23508339, 23500755

营销部传真 (022)23508542 邮购部电话 (022)23502200

天津市宝坻区第二印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 新 32 开本 13 印张 364 千字

定价: 22.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

丛书顾问

杨敬年 谷书堂 逢锦聚

编委会成员

主任:张志超

副主任:张进昌 潘明星 侯岩

成 员:倪志良 郝春虹 饶友玲 白丽健

曲绍宏 杨全社 李炳鉴 武普照

郭磊 蔡方 周自强 张冬梅

马志强 刘辉 郭玲 王乃合

梁学平 郑健翔

出版说明

财政,自古以来就是国家重要政务活动之一,与其他政务活动相协调,共同实现国泰民安之目标。政府的理财之道极其简单,无非是量入为出,即保持收支平衡而已;然而理财之术则高深复杂,非具高尚职业道德且受专门训练之人才不能胜任。仅就政府预算而言,财政官员不但要考虑国民的一般诉求,而且还要平衡各种利益集团的特殊要求;在为成千上万的不同项目合理安排开支的同时,还要在既定的法律约束条件下,妥善处理与当前、未来国民经济发展相适应的总量收支关系。所以,在现代理财过程中,财政决策活动要强调民主与透明度,财政负担的分配要强调社会公正,财政资源的使用要强调经济效率,如此才能在政府与国民之间形成“上下相济”的理想态势,而避免使国家陷入“上下相困”的窘迫局面。

由此可见,财政理论的建立与发展源于社会经济生活的需要,而系统学习这一知识体系,进而对财政作用与实现机制进行广泛深入研究,无疑有助于促进政府不断合理化其财政政策,不断提高其财政活动的质量。近年来,财政学在普通经济学理论、方法基础上,结合其他相关经济学科、政治学科的研究成果,不断丰富自己的理论体系与分析技术,逐步发展成为一种关于政府行为的理论和对市场经济社会活动实行公共控制与私人控制的比较优势进行实证研究的理论。

为了加强大学本科财政学理论教育与财税工作实务教育,也为了普及公共财政知识体系,由南开大学经济学院财政学专业教学单位牵头,联合天津财经大学、天津商学院、天津科技大学、山东财政学院、内蒙古财经学院、河南财经学院六所院校的财政学教学、科研单位,共同编写了此系列教材。本着“思想自由、学术自由、讲究科学、治学严谨”的原则,各教科书编写者,从各书立项开始直到书稿完成,在各个环节上都付出了巨大的努力;特别是在各书初稿写成后,还就结构布局、内容繁简、逻辑关系方面存在的问题进行了必要的修改,对不甚规范的句式标点也一一作了校正。应该说明的是,尽管本丛书在编写过程中极大地

强调各书体例的一致性,但是由于参编人员较多,每人写作风格各异,各书难免在行文表述方面存在着某种不够协调之处。此外,鉴于时间仓促,本丛书在一些重大理论与实践问题的研究上还有不够深入的地方,尤其希望同行专家、各位读者提出宝贵意见、批评与建议,以便本丛书在日后修订再版时进行修改、完善。我们也希望,通过本丛书的出版为对公共财政研究有兴趣的读者们提供一个进行广泛学术交流的阵地,创造一种相互促的学习氛围。

本丛书的出版得到我国老一代财政学专家,现年 96 岁的南开大学第一任财政系系主任杨敬年先生,南开大学经济学院第一任院长,著名经济学家谷书堂先生,以及现任南开大学主管社会科学教学研究工作的副校长,著名经济学家逢锦聚先生的大力支持。在此,一并表示感谢。

本书的顺利出版与南开大学出版社的经济编辑室全体工作人员的努力是分不开的,对此,全体参编人员表示感谢。

张志超

2004-06-26

前 言

本书是根据我国财政部和教育部教材建设和规划的要求,由南开大学主持、多个院校参与编写的全国高校财经专业财政方面的系列教材之一。

在计划经济时代,我国的地方政府只是中央政府在地方上的代理机构或派出机构,没有相对独立的财政权力,也不能真正代表本地方的利益,只能按照中央命令办事,因而不存在中央财政或地方财政的说法,也就没有研究地方财政的可能性与必要性。但是,随着我国市场化改革和国家财政体制改革的发展,地方政府在社会经济、社会生活中的地位和作用日益凸显。主要表现在地方各级政府已经成为一级相对独立的政权机构,其财政权力也相对越来越大,因而,研究地方财政也就成了当前亟待解决的问题。

地方财政作为财政理论与实践的一项重要内容,有其独特的特点和内容。首先,地方财政的层次鲜明,范围更广。在我国,地方财政一般是指省级(包括直辖市、自治区)市、县、乡四级地方政府财政的财政收支活动及其管理。在分级财政体制下,中央和地方事权和财权如何划分,地方各级政府间事权和财权如何界定,中央如何协调各级政府间的利益关系,如何使有限的财政资源实现最优配置等,都是我们面临的新课题,更是地方财政学研究的重要内容。其次,作为国家财政的重要部分的地方财政,其财政活动反映了地方人民的利益和需求。在分级财政体制下,地方各级政府作为本地方利益的代表,如何运用有限的财政资金最大限度地向本地方提供社会所需的公共产品和服务,带领本地区人民发展经济,是地方财政学研究的又一重要内容。

作为高等院校财经专业的主干课程之一的《地方政府财政学》,全书共分为四大部分,即第一篇导论与基础理论,第二篇地方财政收支与管理,第三篇地方财政风险及地方政府间转移支付,第四篇地方财政的国际比较和我国的地方财政体制。本书在编写过程中,借鉴了大量的国内外最新的相关资料与教材及我国当代财政理论和实践的最新研究成果,力求做到:第一,全面、系统地介绍、论述地方财政的基本知识和基

础理论,突出地方财政特色,为读者打下一个坚实的财政理论基础。第二,在有关财政理论和知识的基础上,注重理论联系实际,使财政理论具有较强的可操作性。具体说,就是在注重论述市场经济国家地方财政理论的同时,结合我国实际提出我国在地方财政实践活动中所存在的问题,并有针对性地提出相应对策或改进措施。第三,着眼未来。通过对我国地方财政体制和财政实践发展演变的介绍,努力使读者加深对我国地方财政体制和财政实践的了解,特别是对我国地方财政体制改革实践所取得的成就的认识与理解,使读者掌握地方财政的发展趋势,为以后从事财政研究或从事地方财政工作作好准备。第四,总结发达国家地方财政实践经验,为我所用。我国正在进行的市场化财政体制改革必须建立在学习与借鉴的基础之上,以少走弯路。为此,我们在详细地介绍了美国、英国等主要发达国家地方财政体制和财政实践的基础上,总结出了对我国财政体制改革与发展具有重要借鉴意义的西方发达国家的财政实践经验。同时,通过对发达国家财政体制与财政实践的介绍,使读者对西方发达国家地方财政理论与实践有一个系统而全面的认识,开拓读者的视野。

本书大纲由杨全社设计并编写,具体的写作分工如下:

杨全社(主编,南开大学):第八章、第九章、第十一章,杨全社、杨瑾合编第二章,郑健翔(副主编,天津科技大学):第一章、第四章、第十章,臧朋朋(天津财经大学):第五章、第六章,杨谨(天津财经大学):第三章,张秀峰(天津财经大学):第七章。最后由杨全社和郑健翔共同对全书进行统稿。

南开大学的张志超教授对本书大纲的制定和全书的编写,给予了全方位的指导,并提出了许多宝贵、中肯的意见,在此表示衷心的感谢。南开大学出版社王乃合编辑和出版社全体同仁对本书的出版发行,给予了无私的支持,做了大量的工作,在此表示诚挚的感谢。

由于作者的理论水平和实践经验有限,本书难免出现错误与不妥之处,恳请各位同仁和广大读者批评指正。

作者

2004年8月

目 录

出版说明

前 言

第一篇 导论与基础理论

第一章 导 论	(3)
第一节 地方财政的基本知识	(4)
第二节 地方财政学概述	(9)
第三节 本书的主要内容和结构安排	(17)
练习思考题	(21)
第二章 财政分权理论及其在中国的实践	(22)
第一节 财政分权理论	(24)
第二节 政府间事权划分	(33)
第三节 我国分税制财政体制中的各级政府事权划分	(40)
练习思考题	(46)
第三章 地方财政职能	(47)
第一节 市场失灵和政府职能	(48)
第二节 财政职能一般	(54)
第三节 地方财政职能	(61)
第四节 经济转型时期的中国地方财政职能	(70)
练习思考题	(80)

第二篇 地方财政收支与管理

第四章 地方财政支出	(83)
第一节 财政支出分类	(84)

第二节	地方财政支出的规模和结构	(88)
第三节	地方政府购买性支出	(96)
第四节	转移性支出	(114)
附录	.....	(129)
练习思考题	.....	(131)
第五章	地方政府采购	(132)
第一节	政府采购制度	(133)
第二节	我国地方政府的政府采购实践	(144)
第三节	构建具有中国特色的地方政府采购制度	(154)
附录	地方政府采购案例	(160)
练习思考题	.....	(162)
第六章	地方财政收入	(163)
第一节	地方税收	(166)
第二节	费收入	(181)
第三节	地方国有资产收益	(194)
练习思考题	.....	(205)
第七章	地方预算管理	(206)
第一节	地方预算的管理程序	(208)
第二节	我国地方预算管理改革的必要性	(222)
第三节	当前地方预算管理改革的探索	(230)
第四节	地方预算外资金管理	(244)
练习思考题	.....	(254)
第三篇 地方财政风险及地方政府间转移支付		
第八章	地方财政风险及其防范	(257)
第一节	财政风险的基本概念及其分析方法	(258)
第二节	我国的地方财政风险	(264)
第三节	地方财政风险的防范对策	(274)
第九章	地方各级政府间转移支付	(281)
第一节	转移支付概述	(282)

第二节 我国转移支付制度的历史与现状·····	(286)
第三节 我国分税制中的地方转移支付制度·····	(291)
第四节 进一步完善我国地方转移支付制度·····	(300)
练习思考题·····	(306)
第四篇 地方财政的国际比较和我国地方财政体制	
第十章 地方财政的国际比较·····	(311)
第一节 地方财政支出的国际比较·····	(312)
第二节 地方财政收入的国际比较·····	(316)
第三节 地方财政管理体制中税收管理体制和收入调整的 国际比较·····	(330)
第四节 地方财政预算管理体制的国际比较·····	(346)
练习思考题·····	(358)
第十一章 我国财政体制演变及现行地方财政体制·····	(359)
第一节 财政体制概述·····	(360)
第二节 我国财政体制的历史演变轨迹·····	(363)
第三节 我国现行地方财政体制分析·····	(374)
第四节 改革和完善我国地方财政体制·····	(385)
练习思考题·····	(390)
主要参考文献·····	(391)
附录·····	(394)

第一篇 导论与基础理论

第一章 导 论

学习目的

学完本章内容后,你将能够:

- 了解政府的行政管理体制。
- 熟悉并掌握地方政府基本的经济职能和行政机构的管理职能。
- 熟悉并掌握地方财政与中央财政的共同特征。
- 掌握公共财政理论的基本观点。
- 了解政权体制与财政的分权与集权的判断及财政联邦主义。

第一节 地方财政的基本知识

一、地方政府与行政管理体制

政府是由被授权制定公共政策与处理国家事务的个人和机构组成的政治组织,而一个国家的政府一般由一个中央政府和多个地方政府组成。地方政府是依据一国的宪法和行政组织法及行政区域划分建立起来的,在一定地域、范围内代中央政府行使国家行政权力,由两个或两个以上政府级次构成并由多个行政部门组成的相对独立或非独立的政权机构。地方行政管理是指在国家宪法和有关法律法规的规定下,地方政府行政、司法各部门依法行使隶属本地方的国家司法、行政权力的总称。这是广义的划分。狭义的仅指地方政府行政机关的日常工作与管理,不包括地方立法机关和行政司法机关(因其仅对人民代表大会负责)。在本书,我们指广义的行政管理。一个国家政府的级次决定于该国的行政管理体制,不同的政府级次反映了不同的行政管理体制,而法律是行政管理权限划分的依据。

各个国家的国情不同,其所设立的政府行政管理体制也有所不同,但以三级或四级政府体制为多数,并且中央政府以下都被认为是地方政府,同时又有不同的称谓。例如,美国设有联邦(即中央政府)、州和市镇三级政府,日本实行中央、都道府县和市町村三级政府体制,英国设有中央、区、郡和市镇四级政府,法国也设有中央、大区、省和市镇四级政府,如此等等。下面主要介绍我国地方政府行政管理权限的划分和行政管理体制。

二、我国地方政府行政管理权限的划分和我国的行政管理体制

(一)行政管理权限的划分

我国行政管理权限划分的法律依据主要有《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级政府组织法》

和《中华人民共和国行政处罚法》等。地方行政管理是相对中央行政管理而言的,两者在国家行政管理中的地位、职责和权限决定了中央和地方各级政府各自的管理权限。^①行政上的管理权限一般包括两方面的内容,一是指空间范围的管理权限:中央政府管辖全国的行政事务,其空间范围涉及全部国土、疆域;地方政府管辖地方的行政事务,其空间范围仅涉及本行政区域,即仅限于特定国土、疆域。二是指事务范围的管理权限:中央政府管辖全国除立法和司法机关以外的,包括国防、外交等特别权力在内的所有行政管理事务;地方政府管辖本地区内属本地方管辖的各项一般的行政管理事务。另外,民族自治地方的行政管理权限也依此划分,但在不违背国家宪法和法律原则的情况下,有权采取特殊政策和灵活措施。例如,上级国家机关的决议、决定、命令等,如不适合民族自治地方实际的,可报请上级国家机关,请求变通执行或停止执行。

(二)我国的行政管理体制

我国实行的是中央、省、市(地区)、县(市)和乡(镇)五个级次的政府体制。据1999年的统计,我国省一级政府(包括自治区和直辖市,但不包括香港、澳门两个特别行政区和台湾省)共有31个,其中有22个省,5个自治区,4个直辖市;市(地区)级的政府331个,其中包括95个地区和236个地级市;县级政府2109个,其中有427个县级市;乡镇政府达44741个。

在地方政府的行政划分中,省和地区(市)及县乡均是按地域划分的行政机构,可分为城市行政机构和农村行政机构两部分。在我国城市行政机构中,省级政府包括自治区级政府和直辖市级政府,它们是地方政府中最高级别的行政机构,省、自治区和直辖市政府所在地城市也是该地区政治、文化、工业、经济等活动的中心。地级市直接隶属于省级政府管辖,其重要性低于省级市但高于县级市。省和地区级市在所辖区域内的行政管理上可进一步分为市区或市辖区,多数地级市下辖很多县,而县级市不划市区,也不管县。农村行政机构划分较为简单:地区以下

^① 有关政府间事权划分的具体论述,请参阅本书第二章的有关内容。

是县,县以下是乡和镇。其中,乡政府有 25 600 个左右,镇政府(大部分镇政府是由乡政府改过来的)19 200 个左右。同时,在乡以下还设有村委会,也执行某些政府职能,如社会服务和公共安全等,但村委会不是政府机构。行政管理体制框架如图 1-1 所示。

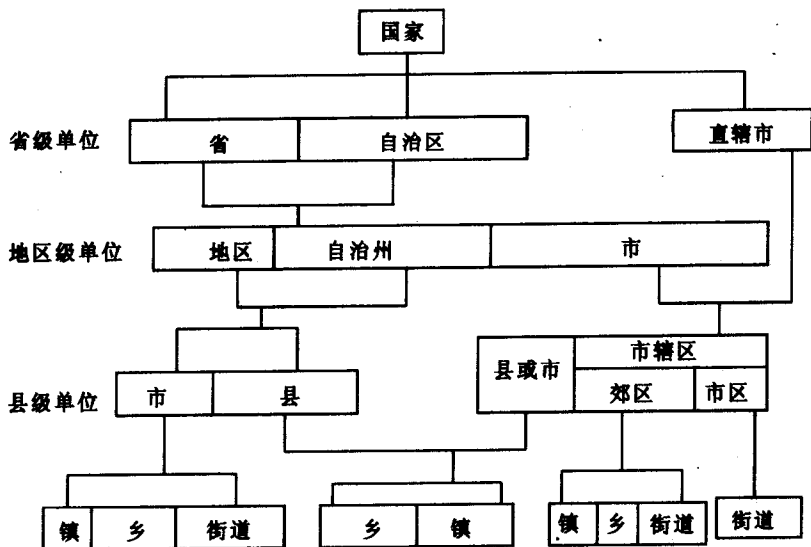


图 1-1 行政管理体制框架图

为推动建立以城市为中心经济发展的行政区,在行政区划上逐步推广了“市管县”体制。在 20 世纪 50 年代,这一举措主要是为解决蔬菜的供应问题,步子较小;而自 80 年代起,中央政府强调在城市基础上建立大的行政区域计划,大大地推动了城市化步伐。从 50 年代到 1981 年,共有 56 个城市实行了市管县体制,并且以省级城市和地级城市为主,被管辖的县达 173 个,平均每个市管辖 3 个县。从 1982 年~1989 年,又有 114 个不同规模的城市进入了市管县的行列。目前,全国多数省份完成了撤区改市的工作,以市管县的体制代替了过去地区管县的旧体制。自 1982 年以来,市的数量由 245 个增加到 663 个,地级市由 109 个增加到 236 个,县级市由 133 个增加到 427 个。县级市的数量虽有增加,但其行政级次和管理范围未变,原因是新增县级市是由原来的