



闫 伟 / 著

地方政府理财论

DIFANG ZHENGFU LICAILUN



经济科学出版社

地方政府理财论

闫 伟 著

经济科学出版社

责任编辑：吕亚亮 凌 敏

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

地方政府理财论

闫 伟 著

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：88191307 发行部电话：88191540

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

电子邮件：[espbj3@ esp. com. cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 15.375 印张 400000 字

2005 年 1 月第一版 2005 年 1 月第一次印刷

ISBN 7-5058-4674-4/F · 3946 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



我国财政的运行模式，正在经历从计划经济时期的“生产建设型财政”到市场经济体制下“公共财政”的根本性转变。这种创新是基于政府理财对资源配置、收入分配和稳定经济增长的直接或间接的影响，表现为围绕政府与市场的相互关系这条主线展开的。同时，各级政府职责的划分，使得地方政府被限定为只在需要其强制的公共经济领域活动。因此，地方政府理财作为地方政府为主体干预、调控经济活动的重要政策工具和载体，被赋予了新的内涵。

正是在这个思维空间下，促使我在不断地思考和探索，同时也激发了理性探讨的愿望，渴望把一些思想的火花和实践中的经验系统地整理出一点东西，从理论和实践的层面，尝试用一种全新的视角来重新审视政府理财在促进地方经济发展中的地位和作用。

地方政府理财思维模式不断创新。财政是政府配置资源的基本手段。搞清楚市场基础性配置和政府不可替代性配置之间的内在联系，建立政

府配置资源的理论，资源综合开发和运营的理论，资源补偿的理论，资源和资本转化为财源的理论等，都亟待充实、创新。财政配置资源的主线，从内容到形式均孕育着重大的突破。必须把财源放大到整个社会资源、资本整体优化的高度，树立经营城市理念、引入资本运营机制，创新政府投融资方式，实现增加值或附加值最大、付出成本最低，同时为市场基础性配置腾出合理空间，实现配置方式的分工和互补。现阶段资源利用中的“吃老本”现象严重，经济补偿（包括实物替换和价值补偿）不足普遍，地方财源建设停留在新老财源、主次财源的浅层次分析上，都反映了地方政府理财视野狭窄、思路不宽、理论陈旧。因此，懂得两种配置为什么和怎样合理分工是地方政府理财的核心。

地方政府理财运作模式不断创新。要从经济体制转轨、经济增长转型要求出发，认识地方政府财政活动的运作过程，实现政府的大目标。就是说，财政运行中的支出、收入，其内容、形式和理念分析是不可缺少的，但必须与市场经济相联系，进行经济分析，跳出“就财政论财政”的圈子，摆脱“就平衡求平衡”的狭隘办法。传统的财政收支只重视对“流量”的管理，政府关心的是“一般预算收入”、“一般预算支出”和“政府财力”，而对于真正反映政府资产和负债变化的一些情况和风险则受到忽视或是重视不够。如对于属于公共产品的基础设施维护支出不够，结果可能导致固定资产折旧加速。作为政府资产，土地、基础设施（包括公用事业）以及城市都可以运营和经营，激活存量资产，通过税收、使用者付费等补

偿机制，增加政府公共收入，实现政府资产的保值和增值。同时，相对于地方财政公共预算不足，政府理财模式还应该从财政投融资拓展到政府投融资的范畴，寻求“增量”。通过政府财政投融资的直接和间接引导作用，协调财政、银行、企业关系，吸纳民间、国外资本，形成政府投融资的良性循环机制。

地方政府理财的调控模式不断创新。在市场经济关系中，利益是最终表现形式。在社会关系—生产关系—分配关系—利益关系变化过程中，政府理财是构建、驾驭财政分配利益机制的主体，因此，要从利益机制统筹协调、分配关系、分配秩序、分配格局合理化的视角，明确政府理财的多样化调控模式，使动力机制、均衡机制、约束机制发挥整体功能，提供生财、聚财、用财的制度保证。体现在地方财政的收支政策上，表现为财政收入适应市场经济体制要求，实现地方税收结构的优化和规范管理。同时，硬化预算约束，保证财政支出结构随着财政职能的“归位”不断优化，保障公共产品的供给和公平收入分配。

地方政府理财的制度模式不断创新。在公共财政制度确立后，政府的职能也在转变，相应地地方政府理财制度不断规范，包括地方政府与中央政府间、地方各级政府间的财政体制规范，地方政府非税收入制度规范，国有资产管理体制规范以及政府投融资体制规范等。现阶段，地方政府理财实践中存在着大量的暗箱操作、随意决策的行为。这些弊端并不只是行为者品性上的过错，而是制度、规则有缺陷，而这种缺陷源于规则选择机制有缺陷，即政府作为政治行为主体，缺乏规则内作出选择的机制制约。

政府理财制度规定了公共财政行为，强调政府只是这种制度均衡链条中的一个终极实施者，这一实施者的地位是代理人角色，而不是决定者角色，这种定位使政府理财成为公开、公正、透明和法治的公共行为。

本书在写作的过程中，参考了有关的研究成果和论著，在此一并致以谢意。由于水平和时间所限，书中难免存在不足之处，敬祈指正。

作 者

二〇〇四年十月于沈阳

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 社会主义市场经济中的政府理财	(1)
第二节 资产负债评估与地方政府理财	(12)
第三节 经营城市与地方政府理财	(17)
第四节 地方政府理财的主要内容	(30)
第二章 地方政府公共收入及其规范化管理	(37)
第一节 公共收入及其形成	(38)
第二节 地方政府公共收入体系	(47)
第三节 地方政府税收体系构建及优化	(62)
第四节 地方公共部门收费及管理	(85)
第五节 国有资产收益及管理	(103)
第三章 地方政府公共支出及结构优化	(117)
第一节 公共支出的基本理论	(117)
第二节 我国公共支出的范围界定	(140)
第三节 我国公共支出的结构优化	(149)
第四节 地方政府公共支出结构的持续优化及控制	(159)

第四章 地方政府公共收支的预算管理	(172)
第一节 我国预算管理制度改革的意义和原则	(172)
第二节 部门预算编制改革	(180)
第三节 国库集中收付制度改革	(193)
第四节 政府采购制度	(200)
第五章 城市土地资产运营	(207)
第一节 城市土地的含义和特性	(207)
第二节 我国城市土地的利用结构与优化	(209)
第三节 城市土地市场及其构建	(215)
第四节 城市土地运营的国际借鉴	(225)
第五节 城市土地运营制度创新	(238)
第六节 城市存量国有土地运营	(245)
第七节 城市土地价格及其形成	(250)
第六章 城市基础设施运营	(263)
第一节 城市基础设施的基本内涵	(263)
第二节 城市基础设施的运营机理及模式选择	(267)
第三节 城市公共服务的收费与定价	(278)
第四节 我国城市基础设施运营实践	(283)
第七章 政府投融资运作与管理	(288)
第一节 市场经济中的政府投资范围	(288)
第二节 政府投融资模式选择	(294)
第三节 BOT 投融资方式	(305)
第四节 国际金融机构和外国政府贷款融资	(311)
第五节 基础设施投融资运作方式选择	(319)
第六节 政府财政投融资风险管理	(326)

第七节 地方政府投融资运作实践	(336)
第八章 城市金融运作与管理	(346)
第一节 金融与城市经济	(346)
第二节 城市金融市场与运作管理	(351)
第三节 政府投融资中的金融运作与管理	(358)
第四节 城市金融风险的化解	(363)
第九章 地方政府债务与财政风险防范	(366)
第一节 政府债务及主要内容	(366)
第二节 地方政府债务风险主要内容	(375)
第三节 地方政府债务风险的形成机理	(381)
第四节 财政债务风险评估及防范	(388)
第五节 地方政府财政风险的作用机理及防范	(396)
第十章 地方政府理财制度与规范	(412)
第一节 地方政府财政管理体制与规范	(412)
第二节 地方政府非税收入管理制度和模式规范	(432)
第三节 地方政府国有资产经营管理体制与规范	(444)
第四节 地方政府投融资体制改革与规范	(460)
第五节 城市政府基础设施领域管制体制改革与规范	(473)
主要参考文献	(479)

第一章 导 论

构建符合市场经济要求的地方政府理财的发展理论，要在吸收传统理财理论有益精髓的基础上，围绕两个层次平行展开：一是按照市场经济中的公共财政基本理论，以政府为主体，以发展为主线，构建发展的政府理财理论体系，包括政府理财基本理论的发展、财政总量和收支结构理论、财政分配中的公平与效率理论、财政评估的资产负债理论、理财实践中的经营城市理论、资源配置中的资本运营理论、政府投融资理论、理财制度建设与管理理论等，开阔政府理财的视野，拓宽政府理财的领域。二是明确中央政府、地方政府的事权和职责主体，瞄准地方政府干预经济的活动领域，着重从理财思路的放大、理财手段的丰富和理财运行机制的创新，发展地方政府理财的理论体系。

第一节 社会主义市场经济中的政府理财

社会主义市场经济体制改革目标的确定，对新时期的政府及其财政职能转变提出了新的任务，对政府理财水平和政府财力规模也提出了更高的要求。²¹世纪伊始，世界各国的政府理财正进入一个创新和发展的阶段，树立和强化政府理财观念，不断丰富和发展政府理财的理论与实践，使之成为社会、经济、政治发展的“稳定器”、“加速器”、“调节器”，是促进经济发展和社会全面进步的重要基础。

一、政府理财的基本内涵

（一）国家职能、政府职能和财政职能

国家职能、政府职能与财政职能三者之间的关系问题是财政理论研究中的重要内容，也是研究政府理财首先要解决的重点问题。

首先，政府职能是国家职能的具体表现。国家是建立在一定经济基础之上的上层建筑，是阶级统治的工具，国家职能集中体现为维护统治阶级的利益。政府作为国家的管理机构，是经国家授权来行使国家的社会、政治、经济管理职能，政府职能是国家职能的具体表现。

其次，政府职能是财政职能的前提条件。一定时期的财政职能总是与一定时期的政府职能的范围、作用方式密切相关，并且受到政府职能的制约。我国计划经济时期的“大财政”、当前市场经济建设中财政职能的有“进”有“退”以及西方国家的政府财政，其背后都有一个政府职能界定的问题。

再次，财政职能是政府经济职能的有机组成部分。政府的经济职能是充当市场经济“规则的制定者和裁判员”。发展社会主义市场经济，需要建立包括行政、经济、法律手段，各种调控杠杆以及财政货币政策为主体的由各种经济、技术、产业、地区政策组成的宏观调控体系，财政在宏观调控体系中占据十分重要的地位，政府对宏观经济的管理在很大程度上依靠财政职能来实现，这也是世界各国普遍运用财政政策工具控制总需求、实现社会供需平衡的重要原因。

最后，财政职能是政府职能在分配和再分配中的体现。财政作为政府的分配行为，是一种体现国家意志的行为，是以国家政治权利和财产权利为依据的分配行为。财政是历史范畴，一定社会制度下的财政职能都是在一定的国家基本制度的规范下进行的，财政职

能是政府职能在社会产品分配和再分配中的集中体现。财政分配受一定历史条件下社会生产力状况和生产关系的制约,由现实的生产和再生产所决定,归根结底,国家和财政都是内在于生产方式的政府行为。

(二) 政府理财含义

西方财政理论强调财政是政府的公共经济活动,是为了满足社会的共同需要而对剩余产品进行分配所发生的分配关系。我国历史上曾概括财政是理财之政,提出有财、有政才是财政。而长期以来,我国财政理论界认为财政是为满足国家实现其职能的需要而进行的以国家为主体的特殊经济分配活动及所体现的分配关系,这一理论揭示了财政与国家的本质联系,强调了财政是为实现国家职能而存在的,有其科学价值,并得到了广泛的认同。然而在社会主义市场经济条件下,国家分配论也面临不少质疑,如一种观点认为,西方财政理论从分析政府与市场的行为、职能等内在关系出发,认为财政是政府公共部门的经济活动,因此提出“以政府为主体”代替“以国家为主体”;再如,财政主要从事分配活动,但是也深深进入政府资源配置、财务监督管理等领域,因此对“国家分配论”应该有个新的说法。

所以,基于国家职能、政府职能和财政职能三者之间的关系,基于对“国家分配论”的充实和发展,政府理财可以归结为以政府为主体的经济活动、经济行为、经济管理及其所体现的社会经济关系。

这一概念包含四层内容:

(1) 政府理财作为经济范畴,是以政府为主体的社会经济关系。它涉及一个国家的社会、经济、政治和科教的全局发展。它既是分配范畴,又是政府公共经济范畴,它的性质由生产资料所有制决定。

(2) 政府理财作为经济活动,是政府的公共经济行为,是政

府整体经济活动和社会福利最大化的代表。它回答政府为什么管理公共经济,政府怎样确保市场自由运行、同时保证经济稳定,经济发展对政府及其理财提出了怎样的要求等一系列问题。

(3) 政府理财作为经济机制,其实现方式是财政,财政是政府理财运行的内在机理的体现。财政运行机制必须与市场运行机制相互衔接和协调,两种机制都要受社会再生产规律和市场经济规律的约束。

(4) 政府理财作为经济管理,主要涉及管理体制的界定与选择、管理范围的区分与确定、管理方式的变化与调整,其目标是为政府实现其职能而服务。

二、市场经济条件下的政府理财职能

考察西方发达国家的历史可以证明,政府理财的发展及其在经济社会中的职能定位是与市场经济的发展密切相连的。

(一) 市场经济不同发展阶段的政府理财职能定位

资本主义发展的不同时期,都有自己的理论表现。在市场经济发展的初始阶段即自由竞争时期,政府的经济活动局限于很小的领域,政府理财主要是满足政府机器运转的公共需要,主张竭力压缩财政支出规模和赋税征收。英国古典学派的代表人物亚当·斯密在其主要著作《国富论》中论述了这方面的问题。斯密推崇“看不见的手”的作用,认为财政应该按照“廉价政府”的要求制定最低限度的预算规模。随着市场经济的进一步发展,市场机制的缺陷日益显露,以凯恩斯主义为代表的西方经济理论主张加强政府对经济的干预,政府理财承担了调节需求、调节就业、推动经济发展、“熨平”经济周期性波动的重任,一个功能型的财政体系逐步形成。随着市场经济发展到成熟阶段,政府理财一方面肩负起政府调控市场的基本职责,另一方面又要保证社会安全、公共保健、政治

独立、人口就业、环境保护等诸多方面的发展，负责调节经济景气、合理分配所得收入、均衡国际收支等等；在市场经济的发展进入了“滞胀”阶段后，政府理财则转向重视市场的调节作用，实行适度干预，促进社会、经济、政治的均衡发展上来。

（二）政府理财职能的共性与个性

英国古典学派经济理论体系的完成者约翰·穆勒在其《政治经济学原理》一书中专门论述了政府职能问题，并将政府职能划分为“必要的职能”和“选择的职能”。所谓“必要的职能”，是与政府观念牢不可分的、从未有人提出异议的职能。所谓“选择的职能”，指政府能否行使这种职能尚未确定，对于应否执行这种职能尚有多种意见。约翰·穆勒对政府职能的这种区分实际上隐含着不同国家、不同历史时期、不同社会制度下政府的普遍（共性）职能与特殊（个性）职能这两个重要命题。

尽管理论上可以作这种划分，但是如何具体地认识政府职能的共性与个性，仍然是一个有争议的问题。世界银行 1997 年世界发展报告《变革世界中的政府》把政府的基本问题归结为“它的作用应该是什么，它能做什么，不能做什么，以及如何最好地做这些事情”，这些问题构成了一个复杂而宏大的课题。

1. 共性职能。对政府职能的认识，在各个国家、各个历史阶段不可能一致，但在每一特定的条件下，客观上必然存在某种适当的尺度，既符合特定的生产力和生产关系的要求，又适应多种现实条件的制约。按照世界银行的报告，政府及其财政至少应承担五项基础性职能：一是建立法律基础；二是保持非扭曲性的政策环境，实现经济的稳定；三是投资于基本社会服务与基础设施；四是保护承受力差的阶层；五是保护环境。政府理财的这些共性职能又可以划分为两个层次：一是维持国家机器的运转、提供法律和政策体系；二是从事公益事业，包括提供公共产品和服务以满足社会成员共同需要、维护社会稳定、保护环境等。

2. 个性职能。历史传统、国情、发展阶段、体制模式的不同赋予了政府及其财政以特殊的职能,即政府理财个性职能。

当前,我国正处于从计划经济体制向市场经济体制转换、由粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变过程中,社会主义初级阶段的历史条件、生产力落后的发展中大国国情和在“两个转变”中实现现代化的战略目标,赋予了现阶段的政府职能及其财政职能三个方面的特定使命,也是当前我国政府理财所具有的三方面个性职能:

(1) 从社会主义政治经济学的角度考察,社会主义生产方式赋予了我国的政府理财在维护公有制生产关系方面重大的特定使命,即政府理财要为社会主义初级阶段的经济基础服务,维护公有制的主体地位。社会主义的基本性质在于公有制具有主体地位。公有制为主体,多种所有制经济共同发展,是社会主义初级阶段基本的经济制度。江泽民同志在“十六大”报告中指出:“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。”所有这些,都要求政府运用必要的手段,特别是财政调控手段,贯彻社会主义基本经济制度的要求,实现公有经济的控制力,维护和巩固社会主义经济基础。

(2) 从发展经济学和社会学的角度考察,发展中国家及发展水平极不平衡的大国国情赋予了政府理财贯彻合理的产业政策,追求“后发优势”,赶超发达国家以及调控地区差异、城乡差异和居民收入分配差异,推动和维护先富带后富的“共同富裕”进程的特定使命。市场经济是市场在资源配置中起基础性作用的经济,然而我国是一个生产力落后的发展中大国,市场的不成熟性和不完善性表现的比一般市场经济国家突出,而市场的成熟需要一个漫长的自然过程,国际及国内的经济、政治发展环境和发展形势都不允许我们对此作消极等待,因此,政府必须在工业化进程中合理地实施

积极有力的、倾斜的产业政策，以跨越漫长的“平均利润率”调节结构的过程，为实现赶超战略赢得时间，同时在这个过程中，维护、培育和发展市场机制。这就决定了我国的政府理财要更多地实施政策性的重点扶持和财力资助，并由政府（主要是中央政府）组织实施规模大、周期长、跨地区、直接经济效益不明显但社会效益显著的重点建设项目，财政在这方面责无旁贷。同时，我国又是一个区域差异比较悬殊的大国，具有鲜明的发展中国家“二元经济结构”特征，城乡之间的差别也极为显著。在市场化、工业化进程中，居民收入分配的差距会拉大，政府有必要做出调节，把差异、差距控制在社会可接受的限度内，以维护社会稳定、民族团结，并在这一动态过程中贯彻社会主义共同富裕的原则。在市场经济中，政府实现这种调节的主要途径是财政政策，运用转移支付、补贴、社会保障等再分配手段。

（3）社会主义初级阶段和改革开放的总的历史背景，又赋予了我国政府理财以自身改革和全方位配套改革推进“两个转变”、与市场经济接轨的特定使命。社会主义市场经济体制改革目标的确定，对政府职能的转变提出了明确的要求。政府理财是为实现政府职能服务的，在实现“两个转变”的过程中，为了减缓传统体制和新体制之间的摩擦和碰撞，政府需要承担一定的改革成本，政府理财必须为此提供财力保证。同样，政府理财自身也要改革，包括对财政分配的顺序、范围、方式，以及政策取向、管理模式进行深刻的调整和改革，以配合、适应整体配套改革，这是特定的历史条件下赋予政府理财的特定职能。

（三）市场经济条件下政府理财的地位和作用

传统财政理论认为，财政是以国家为主体的分配，在社会再生产过程中处于主导地位，它实现这种地位的途径和方式是集中式的分配，即以统收统支的办法来管理社会财力。

市场经济条件下，政府理财在社会再生产过程中仍然处于主导