

地方财税管理

方荷生 赵文娟 主编

中国财政经济出版社

地方财税管理

方荷生 赵文娟 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财税管理/方荷生, 赵文娟主编. - 北京: 中国财政经济出版社, 1998

ISBN 7-5005-3945-2

I. 地… II. ①方… ②赵… III. ①地方财政-财务管理-中国 ②地方税收-税收管理-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 24136 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12 印张 282 000 字

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6 050 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-3945-2/F·3600

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

地方财税管理

主 编 方荷生 赵文娟
副 主 编 徐云贵 罗 彤 钱官荣 徐仲民
权太保 张慧新 顾美琳 姚进培
袁国强 柯菊明

编写人员 (按姓氏笔划为序):

方荷生	王正喜	宁玉虎	权太保
刘卫忠	朱建强	许剑鹏	邹剑华
邵 华	何 刚	罗 彤	周明生
周文蓉	张雨歌	赵文娟	赵雪恒
徐云贵	徐仲民	徐建华	钱官荣
唐美丽	秦 辉	顾海楨	黄济美
潘 勇			

前 言

地方财政是国家财政的重要组成部分，是国家财政的基础。随着市场经济体制的建立，我国财税管理体制由高度集中逐步向分税分级管理发展。实践证明，实行分税分级财政体制有利于充分发挥中央财政与地方财政两个积极性，有利于搞活地方经济，巩固地方财政基础，有利于规范中央财政与地方财政的利益分配关系。

地方财税管理与中央财税管理相比较，在活动的范围和内容上，在运行和调控的机制上，都表现出相对独立的活动特点和运行规律。在中央财政的指导下，地方政府有权根据本地区的经济特点和经济发展战略，制定相应的财税政策、财税制度和管理办法。为此，我们以改革求新的精神，对我国地方财税管理模式进行了初步探讨，在理论与实践相结合的基础上，力求系统、完整地反映当前地方财税管理的新情况、新规定和新办法，建立新的科学的地方财税管理体系。另外，本书还对香港、台湾以及国外的地方财税管理作了一些介绍。本书可作为从事地方财税管理的广大干部业务用书，也可作为财经院校师生的教材或参考用书。

本书在编写过程中，得到江苏省财政厅、苏州市财

政局、滁州市财政局、常熟市财政局有关同志的大力支持，中国财政经济出版社的同志为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此一并表示感谢！

参加本书编写的人员均是长期从事财政、税收实际工作和教学科研的专业人员，他们为本书的编写付出了很大的心血。由于水平所限，书中缺点在所难免，敬请各位读者不吝指教！

编 者

1998 年 7 月

目 录

第一章 地方财税管理概论	(1)
第一节 地方财税管理的概念和意义.....	(1)
第二节 地方财税管理的内容和任务.....	(4)
第三节 地方财税管理的职能.....	(7)
第二章 地方财政管理体制	(16)
第一节 地方财政管理体制概述.....	(16)
第二节 地方财政管理体制的改革.....	(21)
第三节 地方财政管理体制的完善.....	(28)
第三章 地方财政收入	(35)
第一节 地方财政收入的构成.....	(35)
第二节 地方财政收入的筹集形式.....	(40)
第三节 地方财政收入的开拓.....	(43)
第四章 地方税收体系	(49)
第一节 税收基本理论.....	(49)
第二节 我国现行税制.....	(63)
第三节 地方流转税.....	(68)
第四节 地方所得税.....	(72)
第五节 财产资源和行为目的税.....	(84)
第六节 农业税.....	(99)
第五章 地方税收的征管	(107)
第一节 税收管理体制.....	(107)

第二节	地方税收征管制度·····	(110)
第三节	地方税收征管的改革与完善·····	(133)
第六章	地方财政支出·····	(137)
第一节	地方财政支出原则和结构·····	(137)
第二节	地方行政事业经费支出及控制·····	(146)
第三节	地方经济建设支出·····	(154)
第四节	财政支出的成本效益分析·····	(159)
第七章	地方财政预算·····	(165)
第一节	地方财政预算的组成和内容·····	(165)
第二节	地方财政预算的编制、执行和决算·····	(171)
第三节	复式预算·····	(180)
第八章	预算外资金管理·····	(185)
第一节	预算外资金的发展和特点·····	(185)
第二节	预算外资金的界定和内容·····	(190)
第三节	预算外资金的管理·····	(194)
第九章	财政转移支付制度·····	(205)
第一节	财政转移支付概述·····	(205)
第二节	我国财政转移支付制度·····	(215)
第三节	外国财政转移支付制度的类型·····	(220)
第十章	地方财政信用·····	(230)
第一节	地方财政信用形式·····	(230)
第二节	地方财政信用资金的筹集与运用·····	(232)
第三节	地方财政信用资金的管理·····	(235)
第十一章	地方公有资产管理·····	(243)
第一节	地方公有资产管理概述·····	(243)
第二节	地方公有资产管理体制·····	(248)
第三节	资产评估·····	(251)

第十二章 地方财政投融资	(261)
第一节 地方财政投融资概述.....	(261)
第二节 地方财政投融资政策.....	(264)
第三节 地方财政投融资的运作.....	(273)
第十三章 现代企业财务会计管理	(281)
第一节 现代企业制度概述.....	(281)
第二节 现代企业财务会计管理.....	(285)
第三节 现代企业财务会计管理的完善.....	(295)
第十四章 地方社会保障基金管理	(302)
第一节 社会保障概述.....	(302)
第二节 地方社会保障基金的现状与改革.....	(307)
第三节 地方社会保障基金的管理.....	(314)
第十五章 地方财源建设	(324)
第一节 地方财源结构和层次.....	(324)
第二节 城市财源建设.....	(330)
第三节 县乡财源建设.....	(335)
第十六章 地方财政监督	(342)
第一节 地方财政监督的地位和作用.....	(342)
第二节 法制建设与财政监督.....	(345)
第三节 地方财政监督的内容和方法.....	(352)
第十七章 港台及外国地方财税管理	(356)
第一节 香港财税管理.....	(356)
第二节 台湾财税管理.....	(359)
第三节 外国地方财政管理.....	(363)

第一章 地方财税管理概论

第一节 地方财税管理的概念和意义

一、地方财税管理的概念

地方财税管理包括地方财政管理和地方税收管理。它对地方财政资金的活动进行决策、规划、组织、指挥、监督和调节。它包括依据财税运动规律，预测财税运动的发展趋势，对一切财税活动进行决策和规划，监督和调节地方的资金使用，以及实现财税管理的科学化和现代化等一系列活动。

财税管理具有两重性，既具有与生产关系、与社会制度相联系的社会性，又具有与生产力、与社会化大生产相联系的自然性。现代财税管理是建立在高度社会化和现代化的经济基础上的，社会经济越发展，社会化程度越高，财税管理就越重要。

我国宪法规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。宪法规定的这一原则，决定了我国财税管理体制必须实行集中领导下的分权制，实行统一领导，分级管理，建立中央财政和地方财政。财政和政权总是联系在一起的，有政权就必须有财政，财政是政权为实现自己的政治经济任务服务的。因此，各级地方政府都应在其施政范围内，建立一级财政，按一定收支范围和管理

权限行使地方财税管理职责。

二、地方财税体系

我国实行“统一领导、分级管理”的行政管理原则，在中央统一领导下，建立了各地方政权，根据有一级政权，就有一级财政的原则，建立了与行政体系相一致的财税体系。实行分税制后，我国财税体系分为中央财税和地方财税两大部分，地方财税体系包括省（自治区、直辖市）财税、县（县级市、自治县）财税、乡镇财税。依据我国宪法规定，地方政权“依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。地方财税是为实现地方政权的职能所进行的各项财税管理活动，是地方政权存在的物质基础。地方政府通过管理，制定适合于地方政治经济需要的财税经济政策、财税制度，促进地方经济和事业的发展。地方各级财税管理部门受各该级人民政府领导，在业务上还受财政部和国家税务总局的领导。

三、地方财税管理的意义

地方财税管理是我国财税管理的重要组成部分，是国家财税管理的基础。我国财税在“统一领导、分级管理”基本原则指导下，正确处理中央财税与地方财税之间的关系，加强了地方财税建设。由于我国实行社会主义市场经济，因此，在我国一切经济管理都体现这一特征。财税管理部门是国民经济综合管理部门，中央财税和地方财税分配对象都是统一的国家财政资金，是对国民收入的一种再分配。国家财税划分为中央财税和地方财税，实行分税制体现了中央集权和地方分权的关系，有利于充分发挥中

央和地方两个积极性。但是，还应当看到，由于财政资金的分配体现着物质利益的分配，中央财税与地方财税在根本利益一致的基础上也存在着一定的矛盾，如全局与局部的矛盾，各自物质利益之间的矛盾，某些政策因素造成各地财税分配苦乐不均的矛盾，长远利益与眼前利益的矛盾，需要与可能的矛盾等等，这些矛盾不但存在于中央财税与地方财税之间，同时也存在于地方各级财税之间。这些矛盾是客观存在的，是不能忽视和回避的。因此，必须贯彻“统一领导、分级管理”的原则，实行分级财政，正确处理中央集权与地方分权以及地方各级之间的权责利关系，树立中央财税是国家财税的主体、地方财税是国家财税中相对独立的实体的思想，在中央统一领导下发挥中央财税与地方财税的两个积极性。应当看到中央财税有其自己的活动范围和运动规律，地方财税也有它的相对独立的活动范围和运动规律。在中央财税政策和法规的指导下，地方财税部门有权根据本地区的经济特点和经济发展战略，制定相应的财税政策，对地方经济活动进行组织和调节，促进地方经济的发展，充分发挥地方当家理财的积极性。随着政治经济体制改革的不断深化，必然要求与之相适应的财税管理体制的出现，中央财税与地方财税的分级管理就适应了这种要求。在中央和地方财税分级管理中，应注意确保中央财税的主导地位，正确划分中央与地方的财税收支范围，做好地方财税管理工作。

随着市场经济体制的逐步建立，地方财税体系中的城市财税、乡镇财税、民族地区财税、特区财税正在发生变化，这对进一步正确处理好中央财税与地方财税之间的关系，完善财税分配体制提出了要求，应在强调加强中央财税宏观控制的同时，注重加快地方财税建设。中央财税的宏观控制应建立在分层控制的基础上，实行省（自治区、直辖市）级财税的中观控制，县级财

税、乡镇财税的微观控制，才能保证中央财税宏观控制的及时性和有效性。

第二节 地方财税管理的内容和任务

一、地方财税管理的内容

地方财税管理是对地方财政资金收支活动进行决策、规划、组织、指挥、监督和调节的活动。它包括依据财税工作的客观规律，预测财税管理工作的发展趋势，对财税活动进行决策和规划；制定地方财税政策和管理制度，组织和开展地方财税活动，科学合理地组织财政收入；监督和调节地方财政资金使用，以及实现地方财税管理的科学化、现代化等一系列活动。

地方各级财税部门工作的主要内容是：按照税法的规定和要求组织财政收入，按体制规定上解收入，根据本级可用财力则合理安排支出；编制各级财政收支预（决）算，并按照《预算法》的要求做到预算平衡，略有节余；审查所属各部门、各单位的财务计划和预（决）算，汇编本地区的总预（决）算草案，报经同级人民代表大会审查批准；根据国家有关政策法令、规章制度，制定具体的实施办法，经批准后贯彻执行；负责监督所属部门、单位的财务计划和单位预算的执行，监督他们贯彻执行财税政策、法令、条例、制度；为搞活企业、发展农业生产、促进地区间的横向联系等提供各种及时有效的经济信息等。

二、地方财税管理的主要任务

财税体制作作为经济体制的一个重要组成部分，对整个经济体

制改革起着至关重要的作用。实行分税制财税体制，为地方财税的发展提供了广阔的前景，也向其提出了更高的要求，所承担的政治经济任务也日趋繁重。

在分级分税财税体制下，中央财税管理与地方财税管理的任务是由中央和地方政权的职能范围所决定的。根据我国各级政权的职能要求，地方政权的主要任务是按照国家统一的政治经济目标，制定并组织实施本地区经济和事业发展计划。与此相适应，地方财税管理的主要任务是为地方经济事业的发展和地方政权的职能行使提供财力保证。具体地讲，社会主义市场经济条件下，地方财税管理的主要任务有以下几个方面。

（一）为地方政府实现政治经济任务提供财力保证

地方政权是国家政权的基础，地方各级政权的主要任务就是要实现党和国家的政治经济战略。任何政权的存在及其政治经济任务的贯彻实施，没有财力的支持是不可能实现的。地方财税通过参与社会产品和国民收入的分配和再分配，集中一部分资金，为地方政府完成党和国家的政治经济任务提供财力保证，为地方政府实现其职能服务。按现行分税制财税体制，地方财政资金主要来源于营业税、地方企业所得税、地方企业上交利润、个人收入调节税、城乡土地使用税、城乡维护建设税等固定收入和分享25%的增值税、资源税、证券交易税以及农业税、农业特产税等。当前，我国正处在“两个转变”的过程中，各级政府的政治经济任务十分繁重，这就要求有更加雄厚的财力作保证。因此，地方财税组织资金的任务将会更加艰巨。

（二）合理分配财政资金，支持地方经济发展

地方经济的发展是地方财税坚实可靠的财力基础，而科学有效的财税工作，对地方经济的发展起着积极的促进作用。因此，合理分配财政资金，发展地方经济，是地方财税的重要任务。在

分税制财税体制下，地方财税应该根据本地区经济发展特点，发挥地方财税的调控作用，通过政策和资金投向的引导作用，促进企业提高经济效益，不断培养新的财源，地方财税要按照分税制体制的政策导向，进一步巩固基础财源，拓展支柱型财源，培养效益型财源，开发资源转化型财源，发展新兴财源，促进地方经济持续、快速、健康发展。只有这样，才能为地方财政收入的不增长提供保证。

（三）强化宏观调控，促进地方市场经济健康发展

和一般市场经济国家一样，在社会主义市场经济体制下，同样存在着市场调节的自发性和事后性等弊端，这就需要地方政府加强宏观调控，弥补市场自身缺陷，为市场经济的健康发展创造条件。地方财税不仅是国家财税宏观调控体系的一个重要组成部分，而且是地方政府管理和调控地方经济的重要手段之一。地方财税通过预算、税收、财政信用、财务管理、国有资产管理等经济手段，调节整个地区的资金运动和经济活动，调整地区经济结构，正确处理国家、集体、个人之间的利益分配关系，促进本地区国民经济和各项社会事业的协调发展，从而为全社会的经济稳定协调发展提供保证。

（四）加强地方国有资产管理，巩固社会主义公有制的基础

目前，我国实行的是有中国特色的社会主义市场经济，而规模庞大的国有资产是社会主义的强大物质基础。社会主义市场经济条件下，如何加强国有资产管理，确保国有资产的完整和增值，是地方财税部门的一项重要任务。地方财税不仅代表国家以政权为依托，以税收形式参与社会分配和国民收入分配，而且还以国有资产所有者身份参与企业的税后利润分配。地方财税必须对本级政府管辖的国有资产进行管理，包括国有资产产权管理、经营管理、投资收益分配管理以及资产处置管理等等，以确保国

有资产的保值增值，巩固社会主义公有制的基础地位。

（五）加强地方财税监督，严肃财经纪律

社会主义市场经济，首先是普遍意义上的市场经济，是规范化、法制化的经济。从这个意义上说，要促使社会主义市场经济的形成，就必须加强法制建设，而财税法规建设是国家法制建设的一个重要组成部分。改革开放以来，我们制定了一系列的财经法规，而要有效地维护财经纪律，就必须切实加强财政监督。地方财税，特别是省级以下地方财税部门，处于财税工作的前沿阵地，大量的财税监督工作要由他们来完成，因此，地方财税部门的监督任务十分繁重。

第三节 地方财税管理的职能

财税职能即财税活动的社会经济职责或功能。财税是一个历史的、经济的范畴，所以，财税的职能是随着历史的推进和经济的发展变化而变化的。在现行财税体制下，地方财税作为国家财税的重要组成部分，它的职能与整个国家财税的职能总的说是一致的，但要具体得多。地方财税管理的职能具体表现在如下几个方面。

一、地方财税的资源配置职能

为了使有限的社会经济资源能够最大限度地满足人们多方面的需求，各级地方政府就必须按一定的比例配置资源，通过财税机制进行生产资源在国民经济中的配置，以满足社会对公共物品和劳务的需求。地方财税资源配置的核心是在区域经济发展中，对资源使用方式的影响，即生产什么和如何生产。而要使这一配置达到资源配置的效率标准，就必须建立完善的地方财税资源配

置机制。

消费与积累的比例关系是分配领域最基本的比例关系，它反映人民的长远利益与眼前利益的关系、发展生产和改善人民生活关系。消费与积累以及两者内部之间的比例，又从物质前提上决定扩大再生产的方向、规模和速度。从实践来看，消费与积累的比例关系是否妥当，关键取决于固定资产投资规模。因此，在实际工作中，社会产品最终用到什么地方，在很大程度上是“物跟钱走”。通过积累在生产各部门的分配，最终将促成生产结构的调整，从而改变用于消费和积累的实物构成。

财政还通过它在国民生产总值或国民收入中集中的比重实现资源在政府部门和非政府部门之间的分配。这一分配的根据主要是社会公共需要在整个社会需要中所占的比例。原则上说，每当社会发展要求出现一种新的公共需要时，政府就要相应地占有一部分资源以满足这种需要；政府占有的资源过多或过少都与合理配置资源的要求相悖。

确定了政府支配的资源规模以后，财政还将把这些资源在政府部门内部进行分配，财政支出项目的安排也就是配置资源的过程。在政府内部配置资源，亦即确定财政支出项目的优先次序问题，通用的原则是保证重点、照顾一般。

在配置资源的过程中必须采用一系列的财税手段，如税收、利润、投资、财政补贴等等。运用这些手段，地方财税不仅可以从事由政府集中支配的资源的配置，还通过上述手段间接地调节社会资源的配置过程。

地方财税对资源的配置主要有直接分配和间接分配两种方式：

（一）地方财税的直接分配

地方财税的直接分配形式，主要是预算分配和预算外分配，