

CHENG SHI
CAI ZHENG
LI LUN YU
SHI WU

麦履康 李 燕 主编

城市财政理论与实务

中国环境科学出版社

城市财政理论与实务

麦履康 李 燕 主编

中国环境科学出版社

1993

(京) 新登字089号

内 容 简 介

本书的内容围绕我国城市财政问题,既探讨研究我国城市发展方针、城市财政资金收支运动,又深入研究城市基础设施建设、城市生态环境建设、城市房地产业、城市旅游业、城市社会保障事业等与城市财政的关系,并通过总结我国城市发展的宝贵经验,进一步探索我国在城市化、城市现代化过程中的财政分配关系及其规律。

该书是为高等财经院校财政专业编写的试用教材,也可作为广大在职干部的培训及自学用书。

城市财政理论与实务

麦履康 李 燕 主编
责任编辑 吴再思 高逸进

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

三河宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1993年4月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1993年4月第一次印刷 印张 9 3/8

印 数 1—4 000 字数 252千字

ISBN 7-80093-368-7/Z·170

定价 8.50 元

编者的话

《城市财政理论与实务》是为我国高等财经院校财政专业编写的试用教材，也可作为城市财政及城建系统在职干部培训及自学参考用书。

城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。解放后，我国城市规模不断扩大，城市经济和科学文化事业迅速发展，特别是随着我国改革开放政策的贯彻，我国城市在组织社会经济发展，带动城乡经济共同繁荣，促进改革，实行对外开放等方面发挥着越来越重要的作用。

没有城市的现代化，就不可能有国家的现代化，这已成为人们的共识。任何一个城市的建设和发展，特别是城市现代化的实现，都同城市财政密不可分。城市一方面是国家聚积财政资金的重要基地，另一方面，城市的建设和发展又需要有财政资金的多方面的支持。

要建设有中国特色的社会主义现代化城市，城市财政如何科学地、合理地、合理地从财力方面给予支持和保证，我们在理论上还缺乏研究，在实践上也缺乏经验，特别是在城市改革开放中，新问题层出不穷，更需要我们去探索、去解决。为此，我们需要开设“城市财政理论与实务”这门课，并编写一本具有中国特色的《城市财政理论与实务》教材。

《城市财政理论与实务》是社会主义财政学的一个重要分支。这门学科的建立是对马克思主义的城市理论宝库的发掘。在研究和探讨城市财政时，既要看到它与其他财政分配的共性，同时要更多地看到它区别于其他财政分配的特殊性。诸如，城市基础设施建设与城市财政、城市生态环境建设与城市财政、城市房

地产业与城市财政、城市旅游业与城市财政和城市社会保障事业与城市财政、城市财政管理体制等等问题，都是本学科重点论述的内容，并通过总结我国城市发展的宝贵经验，进一步探索我国在城市化、城市现代化过程中的财政分配关系及其规律。

全书共分十二章，分章由专人撰写，主编负责总纂。第一、四、六、七、九章由麦履康编写；第二章由孙良辰编写；第三、十章由李燕编写；第五章由张富根编写；第八章由劳竟成编写；第十一章由李新华编写；第十二章由马海涛编写。全书由麦履康、李燕主编和总纂，麦伟参加了审校工作。

在全书编写过程中，得到各方面的大力支持，梅筱春、钟浩、王雍君、颜海波等也为本书提供部分资料，在此一并表示谢忱。

由于编者水平所限，时间比较仓促，调查研究也不够，加之城市经济体制改革发展很快，新情况、新问题不断出现，因此，本书在结构、观点和内容等方面还很不完善，缺点和错误也在所难免，恳请读者批评、指正。

目 录

第一章 概 论	1
第一节 城市的形成和发展	1
第二节 我国的城市化和城市现代化	2
第三节 社会主义城市财政理论的研究对象和范围	8
第四节 社会主义城市财政的任务	14
第五节 城市财政的职能作用	16
第二章 城市财政运行	19
第一节 城市财政与城市经济、社会的相互关系	19
第二节 城市经济结构与城市财源结构	23
第三节 城市政府职能与城市财政支出	29
第三章 城市郊区农业经济与城市财政	36
第一节 发展城市郊区农业经济的重要意义	36
第二节 城市财政要积极促进郊区农业的发展	43
第三节 城市郊区农业的发展是增加城市财政收入的重要条件	51
第四章 城市基础设施建设与城市财政	51
第一节 城市基础设施的内容、属性和地位作用	57
第二节 我国城市基础设施的现状成因	62
第三节 城市基础设施建设要有稳定的资金来源	67
第四节 加强管理、提高效益	77
第五章 城市生态环境保护与城市财政	82
第一节 城市生态环境	82
第二节 城市生态环境保护的政府、财政措施	88
第三节 城市生态环境保护的资金管理	98
第六章 城镇住房建设与城市财政	103
第一节 城镇住房建设的意义、现状和目标	103
第二节 城镇住房的属性	105

第三节	城镇住房建设资金的运行·····	107
第四节	现行城镇住房制度的形成·····	109
第五节	城镇住房制度的经济性质和基本特征·····	110
第六节	现行住房制度的弊端和渊源·····	113
第七节	现行住房制度的改革·····	116
第七章	城市地产业与城市财政 ·····	134
第一节	城市土地利用的状况·····	134
第二节	我国城市土地市场·····	137
第三节	城市土地市场的土地价格·····	144
第四节	城市土地市场和土地税·····	152
第五节	不断完善城市土地市场管理·····	158
第八章	城市旅游业与城市财政 ·····	165
第一节	城市旅游业在社会经济发展中的地位和作用·····	165
第二节	城市旅游收入与分配·····	177
第三节	旅游资源及设施开发的资金来源·····	186
第四节	提高城市旅游财政投资效果的途径·····	193
第九章	城市科学文教事业与城市财政 ·····	201
第一节	城市科学文教事业的性质和作用·····	201
第二节	城市科学文教事业的特点和范围·····	203
第三节	城市科学文教事业财务的基本任务·····	207
第四节	城市科学文教事业单位的定员定额、开支标准的管理 ·····	208
第五节	城市科学文教事业单位的事业费的预算设计·····	215
第六节	城市科学文教事业单位与城市财政的关系·····	219
第十章	城市行政管理与城市财政 ·····	224
第一节	城市行政管理的任务和职能·····	224
第二节	城市行政管理经费的内容和特点·····	227
第三节	城市行政管理经费的管理原则和管理方法·····	233
第十一章	城市社会保障与城市财政 ·····	237
第一节	社会保障的概念·····	237
第二节	社会保障的范围·····	245
第三节	我国社会保障制度评介·····	252
第十二章	城市财政管理体制 ·····	266

第一节	城市财政管理体制的性质和任务	266
第二节	城市财政管理体制的原则	274
第三节	城市财政管理体制的历史实践	278
第四节	城市财政管理体制改革的设想	285

第一章 概 论

第一节 城市的形成和发展

要研究城市财政，首先要了解城市的形成和发展，因为先有城市，后才有城市财政。

城市是社会生产力发展的必然产物。城市的产生和发展，是一个历史范畴，是人类历史上一个重要的社会现象。原始社会末期，由于农业生产的发展，出现了第一次大分工，农业从畜牧业中分离出来，人类开始了定居生活；第二次社会大分工，手工业从农业中分离出来，小商品生产者生产的单一性和其需要的多方面性产生了矛盾，因而出现了商品交换和集市贸易。为了适应和扩大社会商品的交换，人们逐渐选择那些地理条件比较好、交通比较方便的地点作为商品交换的地方，并逐步地稳定下来，这就出现了“市”的萌芽，从而产生了最初形态的城市。生产力的发展同时推动了政治、军事、文化的发展，“筑城以卫君”成为城市发展的超经济因素，经济因素和超经济因素进一步发展结合，才使得城市的概念完备起来，使城市逐渐成为一个国家、一个地区的经济中心和政治中心。

城市化、城市现代化是城市发展的必然趋势。漫长的封建社会，自给自足的小农经济阻碍了城市的进一步发展，这时城市化的过程还处于萌芽状态。19世纪以来，随着资本主义生产关系的发展，大机器工业的产生，人类的社会生产力得到了空前的发展。正如马克思、恩格斯指出的：“资产阶级在它不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”^①大机器工业需要在高度城市聚集的前提下的

^①《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第256页。

广泛协作，科学技术、金融贸易、信息情报等对城市的聚集要求日益强烈，结果，工业需要人口在城市高度集中，人口的高度集中又需要城市提供各种各样功能完善的基础设施，如给排水设施、交通运输设施、能源设施、邮电设施等，这又促进了生产力水平的进一步提高。因此我们说，社会生产力的发展推动了城市的发展，城市的发展又反过来推动社会生产力的发展，城市发展所处的一定的历史阶段是同社会生产力的一定发展水平相适应的。

世界各国城市的发展一般具有共同的趋势，就是城市化、城市现代化。所谓城市化，就其本质而论，是指乡村人口向城市人口的转化，人们生产生活方式由乡村型向城市型转化的社会历史过程。也就是说，人口和经济向城市集中，使原有城市不断扩大；或者向新的地区集中形成新的城市，因而城市数量不断增加。城市化是一个历史范畴，它是伴随工业化的发展而产生的。工业化推动着城市化的发展，城市化也推动着工业化的进一步发展。一个国家城市化程度越高，反映它的经济、科学技术发展水平越高，生活越富裕；相反，城市化水平低的国家往往是贫穷落后的。所谓城市现代化，就是指在城市化的基础上，城市经济、城市建设、城市科学技术不断向现代化方向发展。

城市的形成和发展过程告诉我们，城市是社会生产力发展的必然产物，是一个国家或一个地区的政治、经济、文化、科学技术的中心，正如列宁指出的，“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”^①所以，我们应把城市看成是具有强大凝聚力、以人为中心的多功能的实体，城市化的发展必然是城市现代化，它是与商品经济相伴随而发展的。

第二节 我国的城市化和城市现代化

一、我国城市化和城市现代化的进程

新中国成立以来，我国城市在各方面都发生了翻天覆地的变

^①《列宁全集》第19卷，人民出版社1958年版，第264页。

化，城市化水平不断提高，城市结构和城市分布渐趋合理，城市功能日趋完善，城市在国民经济中的地位越来越重要。旧中国，我国城市化水平极低。到1949年，我国仅有132个城市，其中大城市只有上海、北京、天津等12个。城市非农业人口只有2741万人，仅占全国总人口的5.1%。中华人民共和国成立后，我国的新兴城市不断涌现，古老的城市旧貌换新颜。第一个五年计划时期，随着我国以156项工程为重点的建设，我国城市化进程取得了可喜的成就。党的十一届三中全会以来，我国城市化进入了加速发展阶段。1979年到1990年的12年间，我国共新增城市274个。到1990年末，我国已有城市467个，比1949年增加335个；大城市59个，比1949年增加47个。城市非农业人口15038万人，比1949年增加12297万人，占全国人口的13.2%。至2000年，我国建制市预计由1990年的467个发展到600多个，建制镇发展到1.5万至2万个，全国城镇人口增加到3.1亿至3.4亿，城市化水平将达到25%至27%。

旧中国经济发展很不平衡，城市和城市人口偏集在沿海地区。新中国成立后，国家大力加强内地经济建设，涌现出一批新兴工业城市，初步改变了我国城市和城市人口偏集于东部沿海地区的格局。进入80年代后，随着改革、开放政策的实施，我国沿海地区外向型经济迅速发展，一批新的城市在我国东、南部沿海地区崛起，我国城市的地区分布进入了一个基本与各地区经济发展水平相适应的协调时期。到1990年末，我国东、南部沿海省份有城市181个，中部地区有城市193个，西部地区有城市93个。不仅如此，各地还根据各自的自然、历史、社会、经济等不同条件，建设了在国民经济和社会发展中起着组织和领导作用的中心城市，逐步形成了工矿型、交通枢纽型、经济开放型、历史文化型、旅游型、边境型和政治文化中心型等七类城市。这些城市按各自不同的功能逐步完善、促进了我国城市化及城市现代化的进程。

二、我国城市发展的方针

从我国国情出发，参照各国城市化、城市现代化进程中的经验，我国城市发展的方针是“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”。这个方针的正确贯彻，有利于有计划地推进我国的城市化进程，有利于生产力布局和城市布局的逐步合理，有利于城乡差别的逐步缩小以至消灭。

（一）严格控制大城市规模

大城市的发展，可以带来经济繁荣、协作配套能力强、经济效益好等优点，但也会带来一系列弊端：住房紧张，交通拥挤，环境污染等等。正如恩格斯所指出的：“人口向大城市集中这件事本身就已经引起了极端不利的后果。”^①因此，我们必须严格控制大城市的规模。控制大城市规模，主要是控制大城市的人口和用地，不能理解为控制城市经济和科、教、文、卫等各项事业的发展。我国大城市的发展必须从全国生产力的合理布局着眼，使之同国家经济协调发展，促进整个国民经济的繁荣，从而逐步消除先进地区和后进地区之间的差距。大城市、特别是工业生产的发展，除了兴办新兴产业和国民经济薄弱环节的填平补齐外，应着重于原有工业的挖潜、革新，用先进技术来改造和加强经营管理。同时，要按照专业化协作的原则改组工业，合理地调整布局和产业结构，使工业生产更加协调。工业发展能给城市以生命力，使城市得到发展壮大，增加国家财政收入，但同时必须注意防治由工业带来的环境污染，以及由此而引起的城市自然环境恶化和生态平衡被破坏等问题，以免重蹈资本主义国家大城市被许多痼疾所困扰的覆辙。

另外，在有条件的大城市周围建设一些卫星城镇，对控制大

^①《马克思恩格斯全集》第5卷，人民出版社1972年版，第380页。

城市规模会起重要作用。如上所述，大城市规模过度膨胀，聚居人口过度集中，工业生产过度密集，将给城市各项基础设施建设带来巨大压力并造成生态环境不断恶化，甚至使经济效益降低。建设卫星城镇，可以把一部分工业生产扩散到卫星城镇去，有利于生产力的合理布局；把一部分人口疏散到卫星城镇去，既有利于生产，又方便生活，大城市规模也因此而得到控制。而且建立卫星城镇，还有利于城乡结合，逐步缩小城乡之间的差别，对实现乡村城市化也将起一定的支持和促进作用。

（二）合理发展中等城市和小城市

我国的中等城市在技术力量、经济效益、交通运输、市政建设等方面都有一定的基础，另外，出现问题也较容易解决。为了发挥中等城市的优势，加快经济发展，有必要根据各个城市的特点，有选择地安排一些经济发展急需的工业项目。在企业组织结构上不应搞“大而全”、“小而全”，应当侧重发展中小企业，加强生产协作，提高经济效益，并做到“船小调头快”，能更快地适应形势发展的需要。合理发展中等城市，还必须掌握发展的“度”，注意不应发展成为新的大城市。

近几年来，由于农村集体经济的发展，小城镇的面貌发生了深刻的变化，大多数小城镇已发展成为乡镇政治、经济、文化和生活服务的中心。我国是一个有着8亿农村人口的国家，其中农业劳动力就有3亿。随着农业现代化的发展，必将解放出一大批劳动力。如果腾出1/3，就有1亿人，这部分农民的出路如何解决？如不妥善安排，不仅成为农业和农村经济发展的巨大压力，而且会成为一个严重的社会问题。如果让这部分农民都涌入城市，就需要新建100个百万人口的城市。根据我国的情况，这条路是不能走的。另外，也不可能单靠发展国有企业扩大就业渠道来解决，这个问题只能由农村自己来解决。一是搞农业的深度开发，二是大力发展乡镇工业。农民农闲务工，农忙务农，这种亦工亦农、离土不离乡发展工业的形式，能够容纳大量富余劳动力，是

乡镇企业开创的一种独特的就业形式。现以广东珠江三角洲农村的变化为例，在短短12年间，这个改革开放“先行一步”的地区发生了巨大变化。随着珠江三角洲经济起飞和人民生活条件的彻底改观，城乡经济结构和人们相沿千年的传统观念终于出现了根本变革。今天在珠江三角洲广阔的原野上，人们实在难以分辨出何处是城市，何处是乡村。一排排、一幢幢的厂房和商店、银行、酒店、电讯、电脑信息网络以及各种社会文化设施，把这些城乡难分的村镇同现代文明紧紧编织在一起。在那里，农村已初步实现了现代化、城镇化，农民已实现了充分就业，生活普遍进入了小康。当地农民不用也不愿涌向城市找活干，基层干部也不愿被上调，而大批的城里人却往乡下走。珠江三角洲农村的今天，就是我国广大农村的明天！那里的巨大变化，充分地证明了我国对农村剩余劳动力采取“离土不离乡，就地转移为主”的方针是正确的。

小城镇是农村文化、教育、卫生事业的中心，是向广大农民传播精神文明的阵地。有计划地发展小城镇的工业，是改善我国工业布局、加快农业现代化步伐、迅速改变农村落后面貌的战略性措施。小城镇一般位于大中城市和农村之间，是沟通城乡物资交流的纽带和桥梁，发展小城镇是逐步缩小城乡差别、工农差别，逐步实现农村城市化的必由之路。但我国人口多，人均耕地少，土地资源十分宝贵，为此，小城镇建设一定要坚持有计划地、合理地发展，注意节约国家宝贵的土地资源。

根据我国城市发展的基本方针，我们应当有这样的战略设想，即以大城市为中心，以中等城市为骨干，以小城镇为纽带，以广大农村集镇为细胞，形成全国总体的城市布局，使城市真正成为社会主义现代化建设的龙头。

（三）我国城市发展的若干值得思索的问题

1. 我国城市的发展，要从我国国情出发

我国正处在社会主义初级阶段，生产力发展水平不高，因

此，我国城市化的发展一定要与生产力发展相适应，即城市的规模不宜过大，速度不宜过快，城市内部结构以及城市的系统功能必须同我国所处的历史阶段相适应。由于生产力发展水平不高，决定了我国城市化、特别是乡村城市化的实现是一个渐进的、逐步的过程，不能急于求成；城乡差别还明显存在着，城和乡仍然是两个客观实体。另外，我国是一个社会主义大国，幅员辽阔，民族众多，各地区经济发展又很不平衡，所以，我国城市的发展，除在全国范围内有统一的方针政策外，还要根据各地的不同情况，因地制宜地发展。

2. 我国城市的发展要有利于社会生产力的发展

城市是生产力发展的必然结果。社会生产力的发展推动城市的发展，城市的发展又反过来推动社会生产力的进一步发展。列宁多次指出，城市是社会“前进的主要动力”。党中央对城市本质进行了马列主义的概括，指出：城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。城市化的发展必然伴随着工业化、现代化的过程。城市是以人为中心的多功能的实体，具有强大的凝聚力。发展生产力是马克思主义的基本原则，是社会主义初级阶段的根本任务。自觉地以发展城市来促进生产力的发展，是社会主义城市理论的基本出发点。城市发展的正误优劣应以是否有利于生产力发展为主要标志，城市的发展应当有力地促进生产力的发展。

3. 城市发展要以农村经济的繁荣和发展为基础

城市离不开农村，要实现城市领导农村，必须促进农村的发展。农业是国民经济的基础，任何城市的发展都将受农业发展状况的制约。在我国，城市发展过程中最重要、最艰巨的一环是如何实现农村城市化。马克思深刻指出：现代的历史是乡村城市化。要实现农村城市化，关键是要大力发展农村生产力，离开农村经济的繁荣和发展，实现农村城市化将是一句空话。国家可以通过发展城市来带动乡村的发展，在城乡共同发展中，相互支

援，促进农村经济不断发展，逐步缩小城乡在社会、经济水平上的差距，最终实现农村城市化。

4. 城市发展要有一个持续、稳定的发展过程

根据我国国情及西方国家城市发展的经验来看，我国城市化将是一个长期的渐进过程。这一过程应保持较为缓慢平稳的发展速度，这一发展速度应同国家每个时期的经济社会发展水平和城市财力水平相适应，这样才能防止大起大落现象的发生，保证国民经济持续、稳定、协调地发展。

第三节 社会主义城市财政理论的研究对象和范围

一、研究对象

城市财政是随城市的形成而产生的，是随城市的发展而发展的。社会主义国家的城市财政是国家财政的一个重要组成部分，是在城市范围内利用价值形式对社会产品及国民收入进行分配和再分配的工具。解放后，特别是改革开放以来，我国城市在整个国民经济中发挥着越来越突出的主导作用。据国家统计局统计，1990年我国城市国民收入7222亿元，已占全国的50.1%；工业总产值15825亿元，占全国的66.1%；工业企业固定资产原值有3/4集中在城市；工业企业实现利润和税金的近80%来源于城市。城市又是我国各地区的交通枢纽和集散中心，在保证我国商品、物资南来北往方面发挥着重要作用。1990年我国城市货运总量达47亿吨，社会商品零售总额4591亿元，分别占全国的48.4%和55.3%。42年来，我国城市的科技、教育、文化、卫生等事业也取得了巨大成就，成为社会主义现代化建设的中坚。特别是计划单列城市、经济体制综合改革试点地、市、沿海开放城市和特区城市的设立，使城市经济活力明显增强，外向型经济加速发展，成为对外开放的“窗口”和热点地区。

没有城市的现代化，就不可能有国家的现代化，这已成为人们的共识。任何一个城市的建设和发展，特别是城市现代化的实现，都同城市财政密不可分。城市一方面是国家聚积财政资金的重要基地；另一方面，城市的建设和发展又需要财政资金多方面的支持。过去由于“把消费性城市变为生产性城市”和“先生产、后生活”，以及“把城市建设都看成是非生产性的”，“只有投入，没有产出，或产出少”等思想的影响，城市财政主要围绕着发展经济、发展生产做文章，忽视对城市建设发展的大力支持，城市财政的作用没有得到充分发挥。当时，城市财政部门注意的是企业经济效益，对城市社会效益和生态效益则很少考虑或重视不够，这就影响了城市整体功能的发挥。

为了实现城市的现代化、国家的现代化，城市财政必须高度重视城市建设问题，并且从财力方面给予大力的支持，因为城市建设问题是关系全局、涉及到调整国民经济分配格局和社会经济生活方方面面的大问题，处理得好，便会深得人心、利国利民，造福子孙后代。时代已向城市财政提出了更高、更新的要求，研究包括生财、聚财、用财在内的理财之道，使城市财政部门转变为城市的一个重要的经营管理部门，便是当前的一项重任。

马列主义的经典作家早就把城市看作一个多功能、凝聚力很强的社会综合实体。现代化城市是以人为主体的，以空间和环境利用为特点，以聚集经济、社会、生态效益为目的的空间系统，这个系统集约人口、经济、科学和文化等许多方面。因此，城市的规划、建设和管理应围绕着促进城市的经济、社会、生态三个效益协调发展来进行，并把它视为现代化城市的重要标志。不少人长期忽视马列主义这些闪光思想，认为城市的发展仅与生产有本质的联系；要加速我国城市现代化的发展，亟需纠正这种偏见。

我国的城市财政理论是社会主义财政理论的重要组成部分，因此，在研究和探讨城市财政时，既要看到它与其它财政分配的共性，同时要更多地看到它区别于其它财政分配的特殊性。城市