

财 政 部 规 划 教 材

全国高等院校财经类教材

(第二版)

# 地方财政学

孙 开 主 编

高  
等  
学  
校



经济科学出版社

財政學原理與實務

財政學原理與實務

第一版

# 地方財政學

林德福 編

財政學原理與實務

财政部规划教材


---

# 地方财政学

---

(第二版)

孙 开/主编

 经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

地方财政学/孙开主编. —2 版. —北京: 经济科学出版社, 2008. 6

财政部规划教材. 全国高等院校财经类专业教材

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6940 - 0

I. 地… II. 孙… 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 (2008) 第 015494 号

责任编辑：王东萍  
责任校对：徐领柱  
版式设计：代小卫  
技术编辑：李长建

## 地方财政学

(第二版)

孙开 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲28号 邮编：100036

教材编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

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

电子邮件：[esbj3@esp.com.cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16开 21.5印张 500000字

2008年6月第2版 2008年6月第1次印刷

印数：0001—3000册

ISBN 978-7-5058-6940-0/F·6192 定价：35.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

## 第二版

# 编写说明

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写并审定，作为全国高等院校财经类教材。

本书是《地方财政学》初版教材的修订版。自初版教材于2002年8月出版以来，随着改革开放的深入和拓展以及社会主义市场经济体制的逐步建立，我国地方财政的理论研究和实践也有了許多新的发展，客观上迫切需要对初版的内容进行修订和更新。

在本教材的修订过程中，我们力求借鉴和吸收国内外最新的地方财政理论研究成果和地方财政实践的最新动态，既考虑到教学、科研的应用性，又突出地方财政理论与实践成果的总结。具体而言，本教材的修订主要遵循以下原则：一是注重对地方财政基本理论和基础知识的全面系统论述。以地方公共产品学说为理论基础，突出地方财政特色，全面介绍分级财政体制框架下的地方财政支出与收入、地方预算管理、城市财政、县乡财政、地方财政风险及其防范以及地方政府间的财政竞争与协调等内容，力图使读者能够全面系统地了解 and 掌握地方财政的基本理论与基础知识。二是注重理论联系实际，增强教材的实用性。本教材将紧密结合我国地方财政实践，在论述地方财政理论的基础上，介绍地方财政收支与管理中的实际操作，使读者能够在了解地方财政基本原理的同时，熟悉国内外地方财政领域最新的研究成果和实践成果，掌握进行地方财政研究和从事地方财政工作的基本技能。三是力求全面反映我国地方财政体制和财政实践的演变过程与发展趋势。本教材将通过对我国地方财政体制与财政实践发展演变的详细介绍，加深读者对我国地方财政体制和地方财政实践的了解，尤其是对近年来我国地方财政改革实践所取得的成效以及存在的问题有一个较为全面的掌握，在此基础上，能使读者了解我国的地方财政的发展趋势。同时，也力求将国外地方财政理论和实践经验的借鉴与中国地方财政的实际情况结合起来。

本修订版教材共分为十三章，编写和修订分工如下：孙开负责修订版前言、第二章、第三章和第十章；彭健负责第一章、第八章和第十三章；金双华负责第四章；张晓红负责第五章；金哲负责第六章、第七章；崔惠玉负责第九章；包丽萍负责第十一章；张海星负责第十二章。本书由孙开担任主编。

由于作者的理论水平和实践经验有限，书中疏漏和错误在所难免，请读者指正。

孙 开

2008年6月

# 第一版

## 编写说明

---

《地方财政学》是根据财政“十五”教材建设规划要求编写的作为全国高等院校财经类专业教材。

地方财政是财政理论与实践中的重要内容。政府财政具有清晰的、内在的层次性。在现实经济社会生活中，绝大多数国家的政府都是由多个级次的政权组织构成的。在我国，政权的级次包括中央、省（直辖市、自治区）、市、县、乡等。与这种政权结构相对应的是，每一级政府均拥有自身的财政活动。这就意味着，现实中的政府财政实际上包含着多个级次，不仅有中央政府财政，而且还有地方财政。在我国，地方财政的范围主要包括省级以下各级政府的财政收支活动及其管理方式。

在社会主义市场经济条件下，地方财政承担着提供地方公共产品的重要职责。为此，就需要筹集和运用相应的财力，并且还必然要同上级财政之间产生一定的收支划分关系和收支往来关系。与此同时，地方财政的收支活动还与地方财源建设和地方经济社会发展有着直接的关系。诸如此类的问题，均是地方财政学所要研究的重要内容。

本书是根据我国财政体制改革的理论和实践，同时分析和借鉴国外地方财政的有益经验，为培养适应时代要求的财政专业人才而编写的。在我国财政改革与发展过程中，实行分级财政，建立有效的各级政府间财政关系，充分发挥包括地方财政在内的各级财政的积极性，是我们面临着一个重要课题。在分级财政体制下，中央和地方的事权、财权应该得到明确的界定，中央和地方在财力和财源方面的分配与协调应该是合理和有效的。与传统财政体制相比较，社会主义市场经济条件下的地方财政将拥有更为明确的职责和更为稳定的收支体系，地方财政的地位和作用应该得到进一步的重视，地方财政学的教学和研究相对滞后的局面亟待改变。本书力求理论联系实际，既考虑到教学、科研的应用性，又突出地方财政理论与实践成果的总结；既注重论述地方财政的基本理论和基础知识，又注重论述地方财政收支与管理的实际操作，使读者能够在了解地方财政基本原理的同时，熟悉地方财政领域最新的研究成果和实践成果，掌握进行地方财政研究和从事地方财政工作的基本技能。

本书共分为十六章，首先介绍地方财政的基本原理、地方公共产品学说；然后，分析了地方财政的支出与收入、地方财政中的收支划分和转移支付、预算管理问题；研究了作为地方财政重要主体的城市财政和县乡财政以及民族地区财政问题；探讨了地方财源建设、地方财政平衡与风险防范和地方财政监督问题；为了便于学生更清楚地了解和掌握国内外地方财政发展的动态，本书还对地方财政进行了比较分析，并且探讨了我国地方财政体制的改革和发展问题。

本书的写作分工如下：孙开（东北财经大学）：前言、第二章、第七章、第十章；马海涛、郑榕（中央财经大学）：第一章；金双华（东北财经大学）：第三章；张晓红（东北财

经大学):第四章;金哲(东北财经大学):第五章;张文春(中国人民大学)、金哲(东北财经大学):第六章、第十六章第二节;包丽萍(东北财经大学):第八章、第十六章第三节;崔惠玉(东北财经大学):第九章;马海涛、庞海军(中央财经大学):第十一章;贺蕊莉(东北财经大学):第十二章;张海星(东北财经大学):第十三章;刘明慧(东北财经大学):第十四章;崔军(东北财经大学):第十五章;齐海鹏(东北财经大学):第十六章第一节、第四节。全书由孙开担任主编。

本书从财政工作者和教学、研究人员所必须具备的基本的地方财政知识入手,力求做到通俗易懂,适用于高等院校财经类专业本科生教学,也适用于财政工作者自学或在工作中作为参考文献查阅。

中南财经政法大学杨灿明教授对书稿的修改提出了中肯、宝贵的意见,在此表示感谢。限于作者的理论水平和实践经验,教材中难免存在不妥之处,恳请读者指正。

孙 开  
2002年2月



# 目

# 录

<b>第1章 导 论</b>	<b>/ 1</b>
第一节 多级政府与地方财政	/ 1
第二节 我国地方财政的现实特点	/ 7
第三节 本书的基本框架	/ 13
<b>第2章 地方公共产品与财政职能的划分</b>	<b>/ 16</b>
第一节 公共产品及其受益范围	/ 16
第二节 地方公共产品的均衡分析	/ 25
第三节 蒂布特模型与地方公共产品提供	/ 31
第四节 财政的职能及其划分	/ 35
<b>第3章 地方财政体制的基本框架</b>	<b>/ 39</b>
第一节 政府间的事权和支出划分	/ 39
第二节 政府间的税收划分	/ 43
第三节 政府间的财政转移支付	/ 46
第四节 地方财政的收入能力与支出需求	/ 51
第五节 我国地方财政体制的演变与发展	/ 55
<b>第4章 地方财政支出规模与结构</b>	<b>/ 66</b>
第一节 地方财政支出的分类	/ 66
第二节 地方财政支出规模与结构的一般分析	/ 72
第三节 购买性支出	/ 79
第四节 转移性支出	/ 94
<b>第5章 地方财政支出效益</b>	<b>/ 109</b>
第一节 地方财政支出效益的内涵及衡量	/ 109
第二节 地方政府采购	/ 118
第三节 地方财政支出绩效评价	/ 124

<b>第 6 章 地方财政收入</b>	<b>/ 133</b>
第一节 地方财政收入的构成	/ 133
第二节 地方财政收入的规模与结构	/ 140
第三节 地方财源建设	/ 144
<b>第 7 章 地方税收体系</b>	<b>/ 154</b>
第一节 商品课税	/ 156
第二节 所得课税	/ 160
第三节 财产课税	/ 164
第四节 地方其他税收	/ 171
<b>第 8 章 财政转移支付制度</b>	<b>/ 176</b>
第一节 中国财政转移支付制度的政策目标	/ 176
第二节 中国目前财政转移支付的形式与规模	/ 180
第三节 财政转移支付制度的改革与完善	/ 185
<b>第 9 章 城市财政</b>	<b>/ 189</b>
第一节 城市财政的地位与特征	/ 189
第二节 城市财政的支出与收入	/ 193
第三节 中国的城市财政	/ 200
<b>第 10 章 县乡财政</b>	<b>/ 217</b>
第一节 县乡财政的地位与功能	/ 217
第二节 县乡财政支出	/ 221
第三节 县乡财政收入	/ 228
第四节 县乡财政的改革	/ 230
<b>第 11 章 地方预算管理</b>	<b>/ 242</b>
第一节 地方预算的编制	/ 242
第二节 地方预算的执行	/ 264
第三节 地方决算	/ 270
第四节 地方预算管理改革	/ 276
<b>第 12 章 地方政府债务</b>	<b>/ 290</b>
第一节 地方政府债务概述	/ 290
第二节 中国地方政府债务的特点	/ 295
第三节 中国地方政府债务风险与成因	/ 303
第四节 地方政府债务风险的防范与化解	/ 312

<b>第 13 章</b>	<b>地方政府间的财政竞争与协调</b>	<b>/ 319</b>
第一节	地方政府间财政竞争的相关理论	/ 319
第二节	地方政府间财政竞争的形式及效应	/ 322
第三节	我国地方政府间财政竞争的规范与协调	/ 327
<b>参考文献</b>		<b>/ 331</b>

## 导 论

除了建立在城市基础之上的摩纳哥、安道尔、新加坡等国家只有一级政府之外，绝大多数国家都是由多级政府组成的。与多级行政体制相对应，财政体制也就呈现出明显的层次性。每一级政府均拥有自身的财政活动。这就意味着，现实中的政府财政实际上包含着多个级次，不仅有中央财政，而且还有地方财政。在我国，地方财政的范围主要包括省级以下各级政府的财政收支活动及其管理。在分级财政体制条件下，地方财政发挥着向本辖区内居民提供地方公共产品和组织地方财政收支的重要作用。

### 第一节 多级政府与地方财政

政府组织表现出清晰的、内在的层次性。根据行政级次，可以将政府分为中央政府和地方政府。地方政府是为治理国家部分地域的社会事务而设置的政府单位。多级政府的存在是地方财政产生和存在的基本前提。

#### 一、多级政府的形成

社会成员各自的自发行为在某些方面无法实现自己的利益，如防止外来侵略，保护个人利益、不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫，建立对全社会成员均有利的不可缺少的公共设施（公路、桥梁、码头、机场等），协调各社会成员之间的利益关系等，都非分散的单个个人能力所及，因此需要创建政府这样一种组织机构来为全体社会成员履行这些公共职责，提供由全体成员共同消费的公共产品和服务，以更好地满足大家的社会公共需要，提高整个社会的福利水平。

当一个国家，国民越来越多，地域越来越广阔，公共事务越来越复杂，靠单一的中央政府已难以有效地处理全部公共事务，一些受益范围具有区域性的公共事务，如水利建设、道路修筑、治安防护等事务，必须由地方政府处理。尤其是在现代社会，由于政府公共事务范

围的扩大、内容的复杂化，靠单一的集权政府已经难以有效地处理全部公共事务，为此，有必要构建一个由多级政府组成的政府有机体，将社会公共事务分为中央事务和地方性事务，并由不同级次的政府来处理，这样有利于提高政府效率，降低决策成本，从而有效地促进和提高全体社会成员的福利水平。

政府级次的多少视各国的具体情况而定，并没有固定的模式。例如，我国是实行中央、省、市（地区）、县和乡五个级次的政府体制，美国实行的是联邦、州、地方三级政府体制，日本实行的是中央、都道府县和市町村三级政府体制。

从政权组织形式来看，当今世界上多级次的政府体制主要有两种形式：一是联邦制，另一个是单一制。在两种不同的政体形式下，中央与地方政府产生的先后顺序有所不同。在单一制国家，是先有中央政府，后有地方政府。当一个中央政府无法有效管理所有的政府事务时，就需要在全国范围内划定多个范围相对不大的地方疆域，设立多个地方政府，帮助中央政府履行管理职责。与单一制国家不同，联邦制国家各级政府产生的顺序是：一般是先有地方政府和州政府，后有中央政府。如美国是一个典型的联邦制国家，地方政府在美国整个联邦制的政治体系中历史最为悠久。在联邦中央政府产生以前，各州在本州的管辖领域内，都是相互独立的一级类似“中央政府”的政府，独立行使政府权力，同时下辖了为数众多的地方基层政府。后来，由于各州管辖区域、人口、经济规模实在太小，仅凭各州实力参与国际事务显得势单力薄，也无法抵御外来侵略和战争，各州强烈要求州际间的合作，要求加强各州的联合统一。这样，经过不断地协商和谈判，各州政府决定将原在各州行使的、具有宏观性的一部分权力，让渡给联邦中央政府行使。其余的政府权力和政府职能仍由各州行使。因此，从联邦制各个级次政府的产生顺序来看，它是以州政府为中心，诞生了联邦中央政府。

## 二、地方政府的界定与典型模式

随着国家的产生，相应地组成了中央政府、联邦政府和在不同区域内设置的地方政府。但是，地方政府的产生和演变经历了一个过程，同时，对地方政府涵义的理解也不尽一致。

英国学者多认为，“地方政府”即“地方自治”（local self-government）。地方政府与地方自治的涵义是相互通用的：地方政府即以地方自治为目的。《不列颠百科全书》认为，“地方政府乃是一种机关，以决定和执行国内较小地区的事务，所谓地方，系指一个特定的区域。其变体的文字则为地方自治，其命意所在，乃着重于地方团体决策与行动的自由。”

美国各州在组成联邦前，为原英属北美洲的殖民地，美国地方政府制度受英国地方制度较大影响，但美国是典型的联邦制国家，因此美国人对地方政府的理解，较多体现联邦制的特点。根据《美国百科全书》的解释，“地方政府是全国性政府的一个政治分治机构；在联邦制国家，则是区域性政府的一个分治机构”。因此，联邦国家的成员政府（如美国的州）不属于地方政府的范围。《国际社会科学百科全书》观点也很接近，“地方政府一般可以说是一种公共组织，它有权决定和管理一个较小地域内的有限公共政治，这一地域是某个区域性政府或全国性政府的分治区。地方政府在政府机构体系中位于底层，全国政府位于最高

层，中间部分则为中间政府（州、地区、省）。”

与英美等国不同，法国长期实行中央集权，因此法国人的地方自治观念相对较为淡薄。对法国人而言，特别在过去，“地方政府”一词不太常用，法国学者多喜欢用“地方国家行政机关”或“地方议会”。尽管近20年来，法国进行了权力下放和地方分权的改革，扩大了地方的自治权，但在法国，中央与地方关系十分密切。法国人的观念在宪法中也有所反映，如1946年《法兰西共和国宪法》当中将地方政府称之为“地方行政单位”。

中国的历史源远流长，其间地方政府经历了复杂的发展变化。中华人民共和国成立以后，我国建立了新型的地方制度。按照宪法的规定，“政府”一词专指国家行政机关。学术界通常也把地方政府理解为地方国家行政机关，而不包括其他地方国家机关。《法学词典》对“地方政府”的解释具有代表性：“‘中央政府’的对称。设置于地方各级行政区域内负责行政工作的机关”。《辞海》对“地方政府”的解释也基本一致：“‘中央政府’的对称。设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关”。<sup>①</sup>

遵循我国的历史习惯，本书将地方政府界定为：除中央政府以外的其他级别的政府的统称，不仅包括最低一级的基层政府，而且也包括中间政府。地方政府从层级上通常分为三类：第一，直接与当地居民发生关系，承担直接治理职责的地方政府，称为基层地方政府；第二，直接与中央政府发生关系，受中央政府直接监督指挥的地方政府，称为最高层级地方政府；第三，介于前述两者之间的地方政府，称中层地方政府。

世界各主要国家的地方政府制度，可以分为以下四种主要模式：<sup>②</sup>

### （一）英国型地方政府制度

英国型地方政府是一种以地方议会为中心的分权制地方制度模式。

英国地方政府制度的特点是：（1）地方政府具有法律人格和独立地位，它能以自己的名义享受权利、承担义务，在法律范围内负责广泛的地方事务。这种法人资格，过去或由英王特许，或由议会立法授予，现在都由法律授予。（2）地方政府以地方议会为核心的代表机关，地方议会由民选的议员组成，但地方议会中的各种委员会是实际处理议会事务的机构，并由议会任命各种常任官员如警官、消防员、执行主管、社会事务官、财务员等组成执行部门，处理日常行政事务。（3）在中央，没有单独设立统一主管的负责地方政府事务的部门，而是按地区分别设立苏格兰事务部、威尔士事务部和北爱尔兰事务部；对英格兰地区事务，则主要由副首相府主管。在地方，政府间的职责范围大多相互分立，各级政府无隶属关系。中央与地方的关系，体现“职能调整”的特点。某些中央部门直接负责或设派驻机构处理地方事务，但不存在类似法国那样的协调中央部门和地方政府工作的地区性机构。

英国的地方自治观念和地方制度对其他国家产生了广泛的影响，尤其是原先英国早期殖民地或占领区的地方政府，很多就承袭了英国地方制度的特点。类似于英国地方制度的国家

---

<sup>①</sup> 上述解释主要是针对我国的地方人民政府来讲的，显然不适用于西方国家的地方政府。许多西方国家实行地方自治，地方政府多为地方自治机构。按西方学者的理解，地方政府并不专指地方行政机关，而主要是指地方议会，加上一些国家地方权限划分不明显，有时地方政府、地方当局、地方议会可以相互通用。

<sup>②</sup> 任进著·《比较地方制度——中央与地方关系法治化研究》，北京大学出版社2004年版。

包括英联邦国家、美国等。特别是美国地方政府一直受英国的很大影响：和英国人一样，美国人也十分崇尚地方自治，美国一些地方政府体制甚至名称都带有英国地方政府的某些特征。尽管这些国家在承袭英国地方制度的过程中对地方政府的某些方面有所发展，使其在地方制度方面有与英国不同的特点，但基本上可归于此类。

## （二）法国型地方政府制度

法国型地方政府是一种中央监督与地方自治相结合的地方政府模式。

法国地方政府是古代政治制度遗留的产物。最初，法国中央政府为适应统治的需要，在各地设立分治区，并安排一名中央代表，对地方事务的处理进行监督。如果必要，这种地方政府的特征是：中央政府在某分治区内，安排一名代表，对那里的事务进行监督。如果必要，中央代表可撤销地方政府的命令，中止或代替地方政府的工作。法国统治者们试图以此把国内存在的封建割据、小城市和教会领地统一起来，建立一个中央集权的国家。1800年，拿破仑改革地方制度，采行省长制，即在每省设置一个省议会和一名省长；在每一市镇，设置一个市镇议会和一名市镇长。省长、市镇长由中央任命，后来市镇议会和市镇长改为选举产生。

法国地方政府制度的特点是：（1）地方政府体制大致相同，所辖行政区划整齐划一，除少数区域外，大多数地方政府的法律地位一致、性质相同。（2）在大区、省，不仅有民选的议会作为“议政合一”的地方政府机构，而且设有国家代表，负责维护国家利益、监督行政并使法律得到遵守。另外，还设有中央政府部门派驻地方的机构。（3）市镇议会也实行“议政合一”体制，既是权力机构，又是政府组织，其市镇长既是市镇议会的执政官，又是市镇行政首长，担任市镇议会主席，并且是国家代表。（4）在中央政府设立内政部，负责省长的提请任命以及省长主要助理官员的直接任命，负责各地方当局的选举、公民保护等事项。（5）虽然从传统到法律都赋予地方议会很大的自主权力，但长期以来中央政府在地方的代表，对地方议会具有很强的监督或控制职能；中央各部门派驻机构，对地方议会也有较强的影响。近20年来，法国中央政府进行权力下放和地方分权的改革，加强了大区议会和省议会作为地方自治单位的作用，扩大了地方自治的范围，使地方议会从单纯的议事机构成为“议政合一”的机构，但法国的地方行政实际上仍处于中央政府的监督之下。

法国地方制度对其他国家特别是南欧国家影响很大。作为前殖民列强，法国把这种地方制度推行于在亚洲和非洲的殖民地中。一些殖民国家如西班牙和葡萄牙的地方政府中，有许多类似法国地方政府的特点。第一次世界大战、第二次世界大战以后，法国地方政府还影响到战后的托管地或法占区。以至今日，在南欧、拉丁美洲、非洲许多国家的地方制度中，人们仍然可以发现法国地方政府的某些影响。

## （三）德国型地方政府制度

德国型地方政府是一种以地区整体性从属原则为主要特征的地方政府模式。

德国是一个联邦制国家，联邦由各州组成（统一前为11个州，1990年统一后，原东德的五个州加入联邦德国，现有16个州）。联邦政府制定基本的政策框架、法律或规章，但这些政策、法律和规章的大部分由州政府负责执行。州以下的县（县级市）、乡镇作为德国行政管理的较低层级，负责大量的地方政府行政职能和联邦与州委托处理的国家行

政职能。

德国地方政府制度的特点是：(1) 德国各级地方政府是建立在“地区整体从属”基础上的效率型地方政府体制。按照德国公共行政的隶属性原则，上级政府仅履行那些“不能由下级公共机构有效履行的职责”。因此，联邦政府负责制定全国性的总政策和法律，但除某些特殊领域如国防、外交、铁路、邮政等事务外，其他大多数事务不由联邦各部直接管理，而是委托给州政府负责；州政府可再把这些国家行政职能分配给州和各级地方政府执行，各级政府部门对本级政府负责，下级政府整体上对上级政府负责。(2) 各级地方政府不仅处理地方政府事务，还负责处理联邦与州委托处理的国家行政事务，具有作为地方自治单位和国家行政单位的双重属性。(3) 一般认为，在联邦与州，以及州与地方关系上，不存在上下等级关系，而是一种辅助关系（尽管实际上是不平等的）。联邦、州、地方政府具有明确的法律地位，受联邦基本法、州宪法和地方宪章法的保障。(4) 德国地方政府历史上受到法国的影响，经过第一次世界大战、第二次世界大战和多次改革，加上各州法律不尽相同，使德国地方政府制度呈多样性的特点，尤其是地方政府结构不很一致，其中又以乡镇不同的体制为突出。(5) 与其他国家相比，德国地方政府传统上具有较强的综合职能，处理范围广泛的事务，专门职能部门较少；联邦和州政府各部也较少设立派驻地方的机构，地方行政长官享有相当大的权威。

与德国地方制度同时形成的类似制度，实行于与德国邻近的一些欧洲国家，如奥地利、瑞士、荷兰、比利时及斯堪的纳维亚半岛国家。德国地方制度还影响了俄罗斯、匈牙利，尤其对形成于明治时期的日本地方制度产生过较大影响。

#### (四) 中国型地方政府制度

中国是统一的多民族国家，在国家结构上采取在单一制国家中建立民族区域自治地方和特别行政区的形式。它不同于联邦制国家，没有联邦制国家中的邦、州、共和国等组成部分，也不同于一般单一制国家（在这些国家大多没有实行民族区域自治的地方）。在中国，在中央政府领导下既有一般地方行政区域，又有民族自治地方和特别行政区。

中国这一国家结构形式的特点使中国的地方分权也有自己的特点。(1) 在普通地方，设立各级人民代表大会和各级人民政府。地方各级人民代表大会由选民或选举单位选举产生，是地方国家权力机关，享有制定地方性法规（限于省级和较大的市）、决定重大事项、监督同级“一府两院”和任免有关人员等权限。全国人民代表大会与地方各级人民代表大会之间，没有领导和被领导的关系，但有法律上的监督关系和工作上的指导关系。地方各级人民政府由同级人民代表大会产生，是地方国家行政机关，同时又是地方各级国家权力机关的执行机关，负责本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育等职能，实行首长负责制。地方各级人民政府对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作，同时，对上一级国家行政机关负责并报告工作，并服从国务院统一领导；地方各级人民政府工作部门受本级人民政府领导，并且受国务院主管部门或上级人民政府主管部门的领导或业务指导，从两个方面体现“双重从属性”的特点。(2) 为解决民族问题，在少数民族聚居区，建立民族自治地方，设立人民代表大会和人民政府作为自治机关，民族自治地方自治机关行使宪法和法律规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权。设立特别行政区直辖于中央政府，但享有高度自治权。这些都体现了地方制



度的灵活多样性。(3) 在城市和农村按居民居住地区设立居民委员会和村民委员会, 作为居民和村民自我管理、自我教育和自我服务的基层群众自治组织, 体现直接民主的特点。(4) 在普通地方的中央与地方关系上, 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。地方政府职能比较广泛, 涉及政治、经济、教育、科技、文化、卫生、财政、民族、民政等方面, 上下级行政机关之间承担职能基本一致, 在职能上分工不明显, 但权限上有差异。

应当指出, 以上地方制度模式, 是对主要国家地方政府制度的传统分类。随着各国经济、政治、文化等方面的发展, 各国的地方制度不断经历着变革, 呈现出某些协同的趋势。特别是在欧洲, 随着欧洲一体化进程的加快, 欧盟成员国的地方制度表现出某种共同的发展趋势, 如强化地方自治、实行地方分权、鼓励多样性、非官僚化、服务提供的变化、对民众的负责、公民参与、减少调控和强调中央与地方的合作等, 分权化已成为一种世界性现象。

### 三、地方政府级次结构与地方财政体系

地方政府的级次结构是指在纵向上划分为若干级次, 各级次的业务性质和职能范围基本相同, 不同级次的管理范围自上而下逐级缩小, 各级次分别对上一级次负责, 从而形成的政府结构。地方政府级次结构是建立地方财政体系的基础。各国的地方政府级次结构无一例外地对财政体系的建立和形成产生影响。与此相适应, 地方政府的级次也直接决定了地方财政级次, 从而决定了财力在各级政府间的分配。

从世界各国的政府级次来看, 联邦制国家的政府级次一般只有三级, 即中央政府、州政府、地方政府。目前世界上实行三级政府体制的为数不少。除美国最为典型外, 德国、瑞士、加拿大、澳大利亚等联邦制国家都实行的是三级政府体制。在单一制国家, 政府的级次相对来说较多, 但实际上形成三级政府体制的也为数不少。如日本的政府体制直接分为中央、都道府县、市町村三级。挪威、新西兰、法国的政府级次也是三级。

我国是一个单一制国家, 在中央政府统一领导之下, 地方各级政府按分级管理的原则管理国家事务。从总体上看, 我国目前实行的是四级地方政府体制(如图1-1所示)。截至2005年底, 我国地方行政区划如下: (1) 省级行政单位34个, 其中省23个, 自治区5个, 直辖市4个, 特别行政区2个; (2) 地市级行政单位333个, 其中地区(州、盟)50个, 地级市283个; (3) 县级行政单位2862个, 其中县级市374个, 县(自治县、旗、自治旗、特区和林区)1636个, 852个市辖区; (4) 乡镇级行政单位41636个, 其中镇19522个, 乡15962个, 街道办事处6152个<sup>①</sup>。

各级政府要实现自己的职能, 就必须掌握一定的财政分配权利, 以取得相应的财力保证。因此, 财政体系的组成必须与国家的政权结构相适应, 即有一级政权, 应有一级财政。与政权结构相适应, 我国财政体系由中央财政与地方财政两个环节组成。地方财政体系由省(自治区、直辖市)、市、县、乡四级组成。地方财政是国家财政的基础环节, 是国家财政不可或缺的一个重要部分, 在地方政府及其所辖区域内的经济发展中发挥着重要作用。

<sup>①</sup> 资料来源:《中国统计年鉴(2006)》, 中国统计出版社2006年版。