

# 导 言

## 第一节 问题的提出

研究地方财政改革问题，首先有必要对国家财政改革历程进行一次简要的回顾和梳理，因为只有这样，我们才能知道迄今为止国家财政改了些什么，怎么改的，还需要进行哪些改革，应该如何推进这些改革，从而为地方财政改革问题的研究提供历史背景和出发点。

新中国成立以来，我国的财政管理体制和运行机制就始终处于不断的调整变化和改革创新之中，半个多世纪以来经历了大大小小数十次的改革。这数十次财政改革大致可以划分为四个阶段：

新中国成立后到改革开放前（1950—1978年），为第一阶段。

这一时期，我国财政管理体制的基本指导思想是统一领导和分级管理。所谓统一领导，是指中央的统一领导，主要包括政策统一、计划统一、制度统一。政策统一是指国家关于财政经济的路线、方针、政策的高度统一。计划统一是指国家财政收支计划的统一。中央财政、地方财政都要按统一要求编制财政收支计划，并纳入国民经济和社会发展规划统一平衡，统一组织实施。制度统一是指重要的财政法律法规和制度由中央统一制定，各地不得自行其是。所谓分级管理，是指在保持中央统一领导的前提下，给地方、部门和单位一定的自主权，以调动其积极性。1952年、1954年、1958年、1971年，曾多次通过财政管理体制的改革下放部分财权。但在当时，由于种种原因，财权的下放是极其有限的，甚至可以说是象征性的。在党的第一代领导集体中，毛泽东、邓小平、陈云等领导人曾多次强调，要给地方、部门和单位一定的自主权。毛泽东在《论十大关系》中还专门讲到中央与地方的关系。但由于受极左思想及长达十年之久的“文化大革命”的冲击，这些正确主张并未很好地付诸实施，在统一领导与分级管理的关

系上，基本保持了中央高度集中、统收统支的格局。这一时期尽管也进行了一些财政改革，但这些改革都是在计划经济体制的框架内进行的，没有也不可能从根本上跳出中央过度集权、地方分权不够的框框。其一般规律是：在国内政局稳定、经济形势较好时，就给地方、部门、单位、企业下放一点自主权；当国民经济比例关系失调、政治经济形势相对吃紧时，则马上集权，强调中央集中。

改革开放后到分税制财政改革之前（1978—1994年），为第二阶段。

这一阶段的财政改革基本上在“划分收支，分级包干”的框架内进行。改革的出发点和着力点是打破“统收统支”体制，构建“分灶吃饭”体制。在收入方面，实行分类分成或总额分成的办法，把全部财政收入划分为中央与地方的固定收入、中央与地方的固定比例分成收入、中央与地方的调剂收入等几大类。在支出方面也初步划分了中央与地方的支出范围。按照划分的收支范围和核定标准测算，地方收入大于支出的，多余部分按比例上缴中央，不足部分以调剂收入弥补，调剂收入仍不能补足的，由中央按差额给予定额补助。地方每年的各项支出，根据国民经济计划要求和本身财力自行安排，自求平衡，多收可以多支，少收就要少支。

这段时期财政改革的重大贡献在于使我国的财政管理体制和运行机制开始逐步实现三大转变：一是开始由高度集权向适度分权转变——通过划分各级财政收支范围，分级包干，财政管理要素由中央独家控制转为由中央和地方政府分层控制；二是开始由忽视价值规律的作用向重视利益激励机制转变——通过收支挂钩，责、权、利相结合等措施，在一定程度上扩大了地方政府财权，调动了地方政府当家理财、增收节支的积极性；三是开始由指标性约束向体制性约束转变，财政体制和收支指标变更频繁的状况有了改变。

但是，我们也应当看到，这段时期的财政改革仍然较多地体现在中央与地方之间财力分配关系的调整上，纵向改革的力度较大，横向改革的触及面并不大，特别是还没有真正触及政府与市场的关系。就连中央与地方财力的划分也是沿用计划经济的传统做法，行政隶属关系仍然是惟一依据。因此，在中央与地方政府之间的事权并没有界定清楚的情况下，财力划分也还是不科学的。

从这个意义上讲，这段时期的财政改革触及的仅仅是财政改革冰山的一角。

分税制财政体制改革到党的十五届五中全会召开之前（1994—2000年），是我国财政改革的第三阶段。

这一阶段财政改革的指导思想是：把市场经济对财税体制的一般要求同我国经济建设和社会发展的特殊性有机地结合起来，建立新型的财政管理体制和运行机制；借鉴国际经验，合理规范国家与企业、中央与地方的分配关系，建立起有助于企业公平竞争和财政收入稳定增长的财税体系和运行机制；按照市场经济中政府参与资源分配的客观要求，健全国家财政职能，灵活运用财政政策手段，有效地调节宏观经济运行；确保中央财政的主导地位，适当集中必要的财力，增强中央政府的宏观调控能力；在经济持续高速发展和分配关系趋向合理的基础上，实现国家财政的中长期平衡。

在这一思想的指导下，改革了税收制度，建立了新型的税制体系。按照中央政府与地方政府既定的事权划分，初步划分了各级政府的支出范围，并按税种划分了中央和地方的财政收入。这次财政改革与以往的历次改革的显著不同点在于开始重视市场机制在财政体制和运行机制中的重要作用，这使得财政改革走上了机制转换和制度创新之路。

但是，我们同样要看到，分税制财政体制改革只是搭起了市场经济体制下财税运行机制的基本框架，这个框架还是粗糙的，理论和操作上的难题还不少，许多改革内容也没有一次到位，带有过渡性或变通性的色彩，同时，以中央集中财力为主要内容的方案设计其配套措施也明显不够协调和合理。可以说，这次改革仍然是不彻底的。在税制改革方面，反复强调的一个原则就是所谓“税负基本不变”。整个新税制的设计都是围绕着保持原有的税负水平基本不变这一要求来进行的。在中央与地方的财政关系方面，基数的核定、税种的划分和收入分享比例等几乎均以保证地方既得利益为前提。计算中央与地方之间收入的上划、下划方案也是以 1993 年度财政决算为基础，地方财力存量基本上未做调整。在国有企业利润分配制度方面，在实行统一内资企业所得税、改税前还贷为税后还贷以及执行“两则”的同时，也采取了一些变通性办法，以适应国有企业的现状。

党的十五届五中全会至今，可以看做是我国财政改革的第四

阶段。

以党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中明确指出的“要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”为标志，我国财政改革又开始了新的探索。

可以说，这次财政改革在我国财政改革史上具有里程碑的意义。由于决定财政运行机制的经济体制正在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，所以财政改革的目标更加明确，方法更加得当，措施更加具体。与以往财政改革相比的明显进步是：新一轮的财政改革将以建立与社会主义市场经济体制相适应的社会主义公共财政框架为目标，并贯穿于整个财政改革的始终。在改革中将较清晰地界定政府与市场的职能分工，进一步明确中央财政与地方财政各自的职能范围，更加科学合理地按税种划分中央财政与地方财政的收入范围，以规范化的办法核定地方财政支出基本需要量和应取得的财政收入量，上级财政对下级财政实施规范的转移支付制度，基本实现地方财力的相对均等化，中央预算和地方预算改按综合预算要求，分别实行部门预算和国库集中收付制度等深层次的财政改革。

纵观我国半个多世纪以来的财政改革，虽然取得了令人瞩目的成就，但在确定公共财政改革目标的 2000 年以前，可以说改革的目标是不明朗的，改革的措施是不彻底的。因而，成功的财政改革所不可避免的一些重大问题并没有得到妥善解决。

### 一、政府与市场的关系没有得到彻底解决

从逻辑上讲，市场经济条件下的财政体制及其运行机制应当以政府与市场分工的制度化为基本前提，因为财政是政府管理经济活动和社会事务的一个重要方面，政府的职能决定了财政的职能，财政不可能也不应该游离于政府的职能范围以外。但经过半个多世纪的财政改革后，我国政府与市场的关系仍然是相当模糊的，改革的实践仍处于“摸着石头过河”的状态，明晰的制度界定基本上还未形成。

政府与市场的关系从重商主义时期以来就一直是争论不休的一个问题，到现在也没有一个完全一致的看法。西方国家市场经济的历史比我国长得多，即使从亚当·斯密时代算起，也已经有 200 多年，西方的经济理论和经济实践都是围绕市场这个中心而

展开的。从“市场万能论”到“市场失灵论”和混合经济模式的提出，反映出西方社会对市场经济认识的深化，即从一味地肯定市场、否定政府干预，到承认市场存在缺陷、肯定政府干预经济的必要性和合理性，其逻辑的过程和历史的进程都是以市场为出发点，都是从市场运行的状态来观察问题和分析问题，进而从制度安排上来界定政府的职能范围和作用大小的。

在我国，这个过程却恰好相反。我国并没有经历过完整形态的市场经济，新中国建立以后，我国的经济理论又基本上是在否定市场经济这个基础之上的，与此相应的经济实践也是以高度集权和行政命令为基础的。因此，可以说，我们的理论和实践都是围绕政府这个中心来展开的。从“计划经济”到“市场经济”，反映出我国对政府作用认识的深化，即从一味地肯定政府、否定市场，到承认政府作用的局限性、肯定市场存在的必要性和合理性，其逻辑的过程和历史的进程都是以政府为出发点，从计划经济的运行状态来观察问题和分析问题的。尽管 1992 年以后，我们正式肯定了市场经济在资源配置中可发挥基础性作用，从理论上明确了建立社会主义市场经济体制的目标，但我们的实际经济运行却不可能一下子交给市场来支配，政府仍然起着重要的作用。

在政府与市场的关系问题上，如果说西方国家政府是一个不断“进入”的过程，那么，我国政府则是一个不断“退出”的过程。我国 20 年的经济体制改革，实际上就是政府逐步让出空间，让市场来发挥作用。虽然改革的目标十分明确，但由于改革本身十分艰巨和复杂，所以政府与市场的关系迄今为止也还没有真正界定清楚，政府与市场的合理分工问题还没有得到根本解决，以至于财政的“越位”和“缺位”问题也就不可避免。

## 二、政府间的财权与事权的合理划分问题没有彻底解决

事权与财权相结合，以事权为基础划分各级财政的收支范围以及管理权限，是建立完善的、规范的、责权明确的分级财政管理体制的核心与基础。而事权与财权不清，恰恰是我国财政管理体制多年来一直存在的主要缺陷。虽然经历了 50 多年的财政改革，但是由于种种因素的制约，这个一直困扰我国财政管理体制的主要问题依然客观存在着。中央政府到底担负哪些职能，各级地方政府又有哪些作用，其事权边界究竟如何划分，到目前为止，

谁也没能说清楚。

分税制要求各级政府应在事权划分的基础上来确定各自的支出范围，使事权划分与支出范围相一致并和财力基本相适应。但历经多次财政改革，特别是在中央政府与地方政府财力分配关系做出重大调整之后，中央与地方之间的事权划分却与旧体制基本相同。在现行分税制财政管理体制中，仍或多或少地沿用着行政管理体制和计划经济体制的习惯做法，中央财政一方面包揽过多，另一方面该管的又没能真正管好。而地方财政在财力分配关系调整后，职能、职责范围几乎没有改变，只是其财力结构中对中央财政的依赖性增强了。这种各级政府职责范围界定尚不清楚、划分财力而不明确界定事权的分税制，不可能较为彻底地理顺中央与地方之间的财政分配关系。至于省以下地方政府事权与财权的划分就更成问题了。到目前为止，我国还没有明确界定中央政府和地方政府以及地方政府之间事权的法律依据。然而，以法律形式对中央与地方政府以及地方政府之间的事权与财权加以规范，恰恰是分级财政、分税制财政管理体制正常运行不可缺少的重要前提。正是失去了这一前提，决定了我国财政改革还任重而道远。

三、转移支付制度不科学、不规范，财力分布严重不均衡，区域间财力悬殊过大的问题没有得到合理解决

科学、规范的财政管理体制及其运行机制包含的另一客观要求是，必须妥善解决政府间的纵向财力不均衡和横向财力不均衡问题，保证不同级次的政府都能够提供最低标准的公共服务。所谓政府间的纵向财力不均衡，是指由于不同级次政府间的事权划分与财权分配不对称，上级政府控制着主体税收和政策工具，下级政府税收的税基非常有限或相对狭窄，从而使上级政府与下级政府在收入来源与支出负担上存在着明显的不协调。这种不协调客观上需要通过一种合理的补偿机制将上级政府的部分资金转移到下级政府。所谓政府间的横向财力不均衡，是指因受到各种客观因素（如经济发展基础和水平、人口结构和规模、自然条件等）的影响，一定区域内同级政府间财政收入能力和支出需求之间存在着较大差异而出现的财力不平衡。这种不平衡会导致同一级政府所提供的公共服务的数量和质量出现相当大的差距，从而客观上需要建立一种有效的财力再分配机制，使同级政府间的财力实现基本均等化。

我国现行财政转移支付形式主要有税收返还、过渡期转移支付、体制补助、结算补助和专项拨款补助等。其中，前四种形式基本上属于无条件财政转移支付，专项拨款补助属于有条件财政转移支付。然而，在我国目前的转移支付体系中无条件财政转移支付形式在扣除税收返还形式后，其数额还小于有条件转移支付形式。从实施分税制财政管理体制以来的实际运行情况来看，无条件转移支付中的过渡性转移支付形式虽然在弥补地方一般性财力不足方面发挥了一定作用，但客观上存在着力度不够的问题。而以 1993 年为基数的税收返还方式，由于“保存量、调增量”，加之省以下财政管理体制不规范，使得横向调节力度不够，不足以缩小业已存在的地方政府间的财力差距。而且，由于经济发达地区与经济落后地区财政收入基数存在较大的差距，还将促使由此决定的财力差距进一步拉大。同时，现行体制还决定了税收返还与全国“两税”（增值税的 75%、消费税）平均增长返还挂钩的本意难以实现。目前的分税制遵循的是增量累进原则，即使这一原则导致了地方增值税、消费税增长速度与全国平均增长速度相等，中央对地方税收返还的比例也是递减的。只有在发达地区的财政收入有较高的增长速度，上交中央财政较多的情况下，困难地区才有可能获得中央财政较多的转移支付。由此可见，由于没有坚实的财力基础和制度保障，中央财政对困难地区的转移支付力度是不可能迅速加大的。

四、地方政府间的财政管理体制及其运行机制不够规范和科学，同建立社会主义市场经济条件下地方公共财政的客观要求相比还存在较大差距

地方政府间的财政分配关系同样没有理顺。在中央与省级的体制走上分税制轨道之后，省以下的财政管理体制一般也做了或多或少的调整。就全国的情况来看，省级至市（州）级间的体制变化是多种多样的，至于市（州）与县、县与乡镇间的体制就更是五花八门，越是接近基层，越是呈现千差万别的情况，总体格局是新旧体制并存。在新体制明确划分中央固定收入、地方固定收入和中央与地方共享收入的前提下，绝大多数地方都进一步明确划分了省级固定收入和市（州）县固定收入及省与市（州）县的共享收入，但地方各级政府的事权和相应的支出范围划分却没有大的变动，基本维持了原体制下形成的格局。

地方政府之间的事权和财权不协调，县乡财政困难问题突出。按照分税制财政管理体制事权划分的一般原则，县、乡区域内的公共需要由县、乡政府提供。因此，县、乡政府要提供义务教育、基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共需要，同时还要支持本区域内的经济发展，维护社会稳定。县、乡政府要履行的这些事权，大都刚性强、欠账多，所需支出基数大、增长快。近年来，还存在着上级政府的事权逐步下移的倾向。比如社会保障，国家 1994 年推出分税制财政管理体制改革时，该项事权并没有界定在多大程度上由县级政府来承担，现在却要求按属地原则负责。可以预见，随着改革的深入，县级政府承担的事权将愈来愈重。但是，在这种情况下，财权、财力却正在逐渐萎缩。这一方面表现在主体、骨干财源都已逐步被上级政府划走或“分享”，真正属于县、乡政府的财源不多，增长潜力不大，且零星分散，难以征收；另一方面表现在地方税务部门“直管”后加大了县、乡财政收入的落实难度和征收成本，县、乡政府的财政收入征管权限进一步削弱。这种事权与财权的严重不对称，加之未能有效地控制财政供养人员的过度增长等原因，使得县、乡政府保“吃饭”的难度加大，基本支出需要难以保证，以致在县、乡两级时常出现拖欠职工工资的现象。

地方财政职能不健全，不能适应社会主义市场经济体制的需要。地方财政与地方经济社会事业发展的内在必然联系不紧密。在市场经济条件下，地方财政应当具备的收入分配、资源配置、促进本区域内经济稳定增长、经济监督等基本职能被严重肢解，地方财政职能具有明显的单一性、片面性，基本上仅仅局限在分配行为之内，等同于单一的分配职能。地方财政在生产布局、资源组合和配置方面的作用因财力不足等多种因素制约而难以发挥。地方财政的监督职能被政府的行政管理所取代，而无法对国民经济运行进行有效的监督和反映。在既定的“计划”框架内，地方财政无论是对其收支总量的平衡和结构优化，还是对国民经济其他方面的调节都只能是被动的、低层次的，其作用很小，即使单一的分配职能也被不同程度地肢解和削弱。比如，大量资金游离于财政预算之外；为保证某些开支而实行基金制、以业养业制、专项收入列收列支；强制规定某些支出在财政总支出中的比例；一些行业靠行政职能获取的收入由主管部门掌握；等等——这些都使地方财政的分配范围十分狭小，分配功能极度萎缩。

地方财政管理同社会主义市场经济条件下公共财政的要求存在较大差距。在预算编制形式上，沿用收入按类别、支出按功能编制预算，使得预算内容粗略，年初到位率低，专项资金不能落实到支出部门和具体项目，资金使用“散”、“乱”、“口子多”，资金使用效益不高。在预算编制方法上，沿用“基数加增长”的方式，固化了不合理支出结构，使财政支出“能上不能下，能增不能减”。预算编制内容不完整，大量财政性资金游离于预算管理之外，出现了预算内外资金“两张皮”的状况，制约了财政宏观调控能力的发挥。预算编制时间晚、批复迟，“一年预算、预算一年”，降低了预算分配的时效性。同时预算约束软化，追加频繁，不是“铁预算”、“钢预算”，预算缺乏必要的法律严肃性和约束力。

总之，目前我国地方财政的管理理念还不是法制的，管理体制还不是规范的，管理方法还不是科学的，管理手段还不是现代的，管理效果也不是高效的。

以上几个方面的问题是我国深化财政改革所不可避免的、必须切实加以认真研究解决的根本性问题。它们互相联系和制约，是一个统一的整体。本专著所要研究解决的只是这几个问题中的一个最为基本的问题，也就是地方财政改革问题。当然，由这几个问题的密切联系所决定，在研究过程中，不可能不涉及其他几个方面的问题，只不过是研究的切入点和侧重点在地方财政改革方面罢了。

## 第二节 研究内容的安排

前面已经论及，虽然我国财政改革已经走过了半个多世纪艰难曲折的道路，但涉及财政管理体制及运行机制核心的政府与市场的合理分工，中央政府与地方政府的财权与事权的划分，区域经济的协调发展及社会财力的合理配置，省以下的地方财政管理体制、运行机制及管理方式的创新等四个方面的问题还没有得到科学、合理的解决。从这个意义上讲，我国的财政改革仅仅是万里长征迈开了第一步，还有很长的路要走，还有大量艰苦细致的工作要做。

本专著选择地方财政体制及其运行机制和管理方式的改革进

行深入研究，就是力图攻克我国财政改革中的第四道难关。从表面上看，与其他三大问题相比，这一问题似乎处于较为微观的层面。其实不然，从根本上说，这一问题恰恰是最复杂、最困难的，因为在我国五级财政体系中，有四级属于地方财政，地方财政管理体制实质上涉及四级政府的财权与事权的合理划分，并且必然涉及政府与市场的分工问题，而这种分工又涉及四级政府，既有简单的并列关系，又有复杂的包容关系。地方不仅同样存在区域经济的协调发展问题，而且同样存在地方财力在不同级次、不同层面的合理配置问题。因此，抛开这四级基础，奢谈国家财政改革显然是不现实的。依据笔者对地方财政改革的上述理解，设计了研究的主要内容。

  导言，阐明了本专著研究的主题、基本内容、逻辑关系及研究方法的选择。

  第一章，总论部分，对地方财政改革的基本理论问题进行探讨，设计地方财政改革的总体框架。

  按照马克思关于社会决定政府和政府财政存在的理论，地方财政问题不仅仅是经济问题，它同时也是政治问题、社会问题。

  地方财政采用公共财政这种运行模式，在一些发达国家已有 200 多年的历史。“公共财政”对财政理论和实践的最大贡献在于它比较清楚地界定了政府与市场的关系。在市场经济条件下，市场是资源配置的主体，财政是补充，财政是政府弥补市场缺陷、调控经济运行的手段。按照这一原则来界定财政职能，便不会用政府行为代替市场行为，从而也就不会出现政府行为的“越位”和“缺位”问题。这是我国在深化财政改革中应该认真借鉴的公共财政理论的精髓所在。

  然而，我国财政改革的目标，是建立适应中国特色社会主义市场经济要求的公共财政，因此，它与一般意义上的公共财政就毕竟不完全相同。中国特色社会主义市场经济条件下的公共财政其本质特征也只能由社会主义制度来决定。坚持公有制为主体，允许多种经济成分并存是社会主义制度的基本特征之一。客观上要求社会主义市场经济条件下的公共财政能够很好地维护国家整体利益，巩固和发展社会主义公有制；社会主义的根本任务是解放生产力、发展生产力，满足人民群众日益增长的物质和文化生活需要。这就要求社会主义市场经济条件下的公共财政应把促进和发展社会生产力作为主要任务，财政的职能绝不仅仅是保“吃

饭”；社会主义市场经济以社会成员的共同富裕为基本原则之一，虽然允许存在合理的收入分配差距，但要切实避免两极分化。这也就要求社会主义市场经济条件下的公共财政，必须在建立社会成员共享社会发展成果机制上发挥作用；社会主义市场经济需要政府宏观调控，并坚持市场对资源起基础性配置作用的原则。与此相适应，社会主义市场经济条件下公共财政体系把政府行为和市场机制均看成是稳定和促进经济增长的重要手段。

在对社会主义市场经济条件下的公共财政的上述四个重要特征做出理论概括后进一步指出，中国特色社会主义市场经济条件下的公共财政对一般意义上的公共财政借鉴更多的是操作规程和方法，而不是其赖以存在的社会制度和经济体制。在这些认识基础上，对地方公共财政基本框架的勾勒，实质上就是按照社会主义市场经济条件下公共财政的基本要求，在中央与地方财政关系科学界定前提下的一个地方各级财政之间管理体制和运行机制的优化设计问题。虽然这个问题蕴含着十分复杂的内容，但从最终目标的角度来概括，不外乎以下几个基本点：一是在效率优先的基础上兼顾公平，构建各级地方财政财力相对均等的机制；二是赋予各级地方政府与其行政职能相适应的财政经济自主权，以调动各级地方政府发展经济、培植财源、当家理财的积极性和创造性；三是增强地方财政的社会协调功能，使地方政府成为国家社会政治稳定的“减震器”；四是地方政府财政行为的规范化和法制化。笔者认为，地方财政的“均等化”、“自主化”、“社会化”和“法制化”是中国特色社会主义市场经济条件下的公共财政对地方财政的基本要求，理所当然，它们也就是深化地方财政改革的基本目标。

## 第二章，研究地方财政管理体制改革问题。

地方财政管理体制主要涉及三大问题：一是地方政府与市场的关系；二是地方政府间的财政关系；三是均等化地方政府财力的实现途径。地方政府与市场的关系是难以进行人为“划分”的。无论怎样“划分”，都无法确保地方政府和市场各自作用的领域达到理想的状态。因此，可供选择的另一种思路是对地方政府和市场的行为能力分别进行规范，让规范的地方政府和市场自动去搜索和寻找各自合理的功能空间。也就是说，在地方财政管理体制中，对地方政府与市场关系的处理，重要的不是如何“划分”二者作用的空间范围，而是如何规范二者的功能发挥。当然，由于

受长期计划经济体制的影响，对地方市场功能的规范应侧重于功能释放，而对地方政府功能的规范应侧重于功能收敛。显然，这“一放一收”也是与我国社会主义市场经济体制改革的基本要求相一致的。

地方政府间事权和财权的关系问题，同样也不是“划分”二字可以解决的。虽然从纯理论的角度看有办法把地方政府的事权在四级政府之间划分清楚，但无论如何都不可能切分到与之相统一的财权。因此，地方政府的事权与财权相统一（或相适应、相一致等）在理论上是应该的，但在实际操作中却是难以办到的，能够办到的只能是保持事权与财力（不是财权）的基本一致。这就要求我们在改革的措施设计上，不应在各级政府的“财权”划分上过多地纠缠，从而把改革的重点转移到如何使各级政府的“财力”与事权相统一的问题上来。

正因为无论怎样划分财权都无法使每一个具体的地方政府能够实现真正意义上的财权与事权的统一，所以才决定了地方政府间财政转移支付制度存在的必然性。只有转移支付制度能够使地方政府间的事权与财力（而不是财权）基本相适应，从而实现地方政府间财力的相对均等化。因此建立规范的地方财政转移支付制度就十分重要。

第三章，研究地方财政预算管理改革问题。

地方财政预算管理改革处理的是地方财政在预算编制、执行以及监督、约束等方面的方式和方法问题。

在预算编制形式上改按资金功能编制预算为按部门编制预算，以增强预算编制的科学性。实行部门预算改革，其实质是把地方政府预算编制的主体地位部分转移到各个政府职能部门，各级政府预算实质上就是各级人代会审议批准的由同级财政部门审核汇总的本级政府部门预算的总和。部门预算反映部门所有收入和支出，既要反映一般预算的收入和支出，又要反映基金预算的收入和支出；在一般预算中，既要反映预算内收入和支出，又要反映预算外收入和支出。实行一个部门一本预算。

在预算编制方法上，改“基数加增长”为“零基预算加项目预算”，以增强预算的准确性。在部门预算的编制中不再以上年预算为基数来“套”本年预算，而是根据本年各部门的实际情况，在重新测算每一笔收支的基础上确定预算。上年预算数与本年预算的编制没有直接关系，一切都从零开始，并把支出预算按具体

项目分别确定和列示。

在预算编制内容上，实行综合财政预算，实现预算内外资金的统筹安排，以增强预算的完整性。地方财政推行综合部门预算的实质，就是要彻底解决部门预算内外资金“两张皮”的问题，全面、真实、完整地反映部门的财务收支状况。在预算编制中，要将财政拨款收入、上级补助收入、部门预算外收入、附属单位上缴收入、其他收入等部门所有收入都统一编入部门收入预算，在此基础上，由财政部门合理核定部门支出需求，综合性地统筹安排部门支出预算。

第四章，研究地方财政国库管理制度改革问题。

地方财政国库管理制度是地方财政预算执行的制度性保障。改革的基本目标是改国库分散收付制度为国库集中收付制度。国库集中收付制度是指对财政资金实行集中收缴和支付的制度，其核心是通过国库单一账户体系对财政性资金进行集中管理，所以该种制度又可称为国库单一账户制度。实行国库集中收付制度是社会主义市场经济条件下构建地方公共财政基本框架的内在要求，是推动地方财政改革向纵深发展和提高财政资金使用效率以及加强部门财务管理，从源头上治理腐败的需要，也是市场经济国家通行的做法。其显著特征是所有财政性资金的收入和支出都通过国库单一账户体系集中核算，各单位不得擅自设置银行账户；所有财政收入直接缴入国库或财政专户，支出则根据部门预算由单一账户体系直接支付到商品和劳务的提供者或用款单位；财政部门设立专门的国库支付执行机构。改革后，财政收支可以实现规范管理，收入不能随意退库，支出得到事前监督。

地方财政国库管理制度改革方案的设计，必须合理确定财政部门、征收单位、预算单位、国库及代理银行的管理职责，使所有的财政性收支都按照规范化的程序在国库单一账户体系内运作；必须增强财政收支活动的透明度，使收入缴库和支出拨付的整个过程都处于有效的监督管理之下；必须减少资金申请和拨付环节，使预算单位用款更加及时和便利；必须建立实时在线的电子化操作系统。与此同时，还要推行政府集中采购制度。

第五章，研究地方政府公共支出管理改革问题。

就地方政府公共支出管理的基本目标而言，不外乎是控制总量、优化结构和提高效益三个方面。其中，地方政府公共支出总量的控制实际上又涉及三个层次的控制问题。第一个层次是控制

支出范围，使支出范围既不“越位”也不“缺位”；第二个层次是控制支出标准，使支出标准是节俭的，而不是浪费的；第三个层次是控制支出过程，使每一项公共支出都只能在既定的支出范围内按既定的标准执行。

按照建立地方公共财政基本框架的改革目标，结合当前我国地方经济处于起飞阶段的客观实际，地方政府公共支出结构的调整和优化，要坚持“有进有退，有保有压，有所为，有所不为”的原则，解决好“越位”和“缺位”问题。用“越位”的财力安排“缺位”的支出，是我们的重要选择。要在增加收入、规范管理的前提下，保障公共支出和重点支出，压缩和逐步取消计划经济体制下形成的一些不合理、不应该的支出项目，使地方政府公共支出逐步退出一一般竞争性领域。对地方政府必须安排的公共支出，也要调整和优化内部比例关系。要加强公共支出的标准、统计、成本要素核算等基础性工作，同时推进公共支出管理方式的改革。

提高地方政府公共支出的效益，除了要优化地方政府公共支出结构外，更主要的途径在于加强公共支出项目管理，通过提高每个支出项目的效益达到提高整体支出效益的目的。这个问题的关键是科学合理地对每一个支出项目进行评估，以此作为项目决策的基本依据，这就需要创新和引进先进的公共支出项目效益评价的方法。

#### 第六章，研究地方税收管理改革问题。

地方税收管理内含三个方面的重要内容，即：地方税收的税制结构；地方税收的征管制度；地方税收的征管方式。从而，地方税收管理改革也就要从这三个方面入手。

目前地方税收税制结构存在的问题，主要是税种设置不合理。在深化改革中要稳定流转税的主体地位，深化所得税改革，改进财产税和行为目的税。通过改革改变目前地方税税种虽多，但缺乏税源充沛、税额大、收入多的“当家税种”，大部分税种收入零星甚至“有税无收”的状况。

从征管制度看，其主要问题是，地方政府对地方税收的管理权限过小。目前，地方人大和地方政府（指省一级）不具有税收立法权。地方税种的开征停征权、税目税率设计调整权、大部分税收减免权都集中在中央，地方政府不能根据本地社会经济发展的需要对地方税收做出必要的法律规定和适应性调整，从而限制

了地方税收的经济杠杆作用，也将地方政府在组织收入、自求平衡等方面置于被动地位。

地方税收立法的适度分权应该是我国分税制财政管理体制的题中之义，因为分税制的核心是划清中央与地方的权力边界。中央与地方的权力主要包括事权、财权和法权。既然分税制重新界定了中央与地方的财权和事权划分格局，那么就应当重新研究地方的法权划分格局。因此，赋予地方一定的地方税税收立法权符合我国分税制财政管理体制的要求，与税收法定主义也不矛盾，更为重要的是，它还是我国宪法的基本要求。

从征管方式看，地方税收管理存在的主要问题包括征管难度大、征收成本高、缺乏规范性。因此，必须清理和规范税收优惠政策，大力降低地方税收征管成本，强化地方税收管理机制建设。

第七章，研究地方政府非税收入管理改革问题。

地方政府非税收入是地方政府财政收入的重要组成部分，具有立法层次低、收入主体多样、管理复杂等特点，同时也具有某种不可替代性。然而，当前我国地方政府非税收入管理中却存在一些突出的问题和矛盾，亟待加以改革。其基本对策措施是对现行地方政府非税收入以资金的不同性质、特点，分门别类取消一批、改税一批、规范一批、剥离一批，推动建立以税收为主、收费为辅、管理规范、能够覆盖全部经济活动的政府收入体系。

首先，要结合地方政府机构改革、职能转变，取消一切不合理、不合法的非税收入项目。总的原则是对既无法律、法规依据，又未获得有权部门的批准的各种乱收费、乱摊派、乱集资，均予以取消。凡国家已明文规定取消的各种收费，均应依照国务院规定坚决取消。省级政府确立的收费项目应报国务院批准，越权设立、未经国务院批准的应予以取消。对于省级人民政府越权设立的基金项目，省级人民政府所属部门和省级以下人民政府或人大批准设立的基金，地方政府及其部门在国家设立的基金之外搭车或重复设立的基金，国家法律、法规之外涉及农民负担的基金，都应取消。

其次，对既合理又合法，但可改为税收的非税收入进行“费改税”的改革。但实施费改税，必须在积极、稳妥的前提下理性决策、精心设计、逐步过渡、分步实施。可在优化税制的大原则下，适当开征新的税种，覆盖和替代原来具有合理性的地方政府非税收入的大部分，把那些具有税收或准税收性质的收费或基金

进行费改税。除了已在全国进行的农村税费改革试点外，至少还可推行三个方面的“费改税”，即：把目前的社会保障收费改为社会保障税；把各种教育收费改为教育税；把公路养路费收费改为燃油税。

此外，对保留的非税收入项目进行全方位控制、深层次调整、规范化管理。

第八章，研究地方政府债务风险管理改革问题。

虽然我国法律、法规对地方政府债务严加限制，但地方政府的各种债务还是呈膨胀之势。防范和化解地方政府债务风险，进一步深化我国地方政府债务风险管理改革，切实规范债务管理，已经刻不容缓。债务的生命在于运行，运行在于机制。

首先，必须建立健全统一的地方政府债务管理体制。鉴于财政部门是政府债务的直接担保者和承贷者，对政府债务的借、用、还全过程都负有不可推卸的责任，并且政府债务的规模和效益都与各级财政收支状况息息相关，所以，应借鉴国际经验，强化地方财政在地方政府债务管理中的主体地位，切实改变目前地方政府债务分散管理的混乱状况，加强地方财政对地方政府债务的集中统一管理的力度。

其次，应建立健全规范的地方政府债务预警机制。为有效地防范和化解地方政府债务风险，应尽快建立起地方政府债务信息的公开披露制度。公开披露的债务信息不仅要包括直接债务而且还要包括或有债务，不仅包括显性债务而且包括隐性债务。债务信息的充分披露是建立合理有效的债务监控制度的重要前提。在此基础上，研究确定相对科学合理的债务监控指标体系，如财政负债率、财政还款率、内外债比例、债务期限结构、直接债务与或有债务的比例等，以有效监控地方政府债务状况。

同时，应建立健全严格的地方政府债务决策和偿还机制。这包括：实行严格规范的债务决策责任制；改革地方政府担保机制，逐步完善地方政府的偿债机制；制定地方政府债务管理的法律、法规等措施。

第九章，研究地方财政调控方式改革问题。

在市场经济条件下，作为管辖一定行政区域的地方政府的财政，也具有十分重要的调控作用。地方财政对经济发展调控的重点至少应包括：为当地政府确定合理的经济发展速度提供依据；推动调整和优化地方经济结构；着力推进地方基础设施建设；有

效地培育、监控、调节和管理市场；促进地方国有企业建立和完善现代企业制度，提高国有资本营运效益；推动地方经济可持续发展等方面的复杂内容。但按照公共财政的基本要求和地方经济发展的客观实际，最为重要的还是加快基础设施建设步伐、优化地方经济结构、推动地方经济可持续发展三个方面。

地方财政对社会协调运行的调控，其着力点主要在缩小地区发展差距、促进城乡协调发展、控制个人收入差距扩大等方面。

地方经济和社会事业发展的对内、对外开放是建立社会主义市场经济体制的必然要求。打破行政壁垒和地区封锁，努力推动对内、对外开放，是地方财政调控的又一重要方面。这就要求地方财政推动经济要素配置的对内、对外开放；充分合理地利用外资；在我国已经加入 WTO 的情况下，还要合理有效地保护幼稚产业。

与上述地方财政调控重点和内容相适应，按照建立社会主义市场经济体制和公共财政基本框架的要求，切实改革地方财政调控的方式。

第十章，研究地方财政监督管理改革问题。

第一，要加强地方财政的法制建设，为地方财政的监督管理奠定基础。当前地方财政监督管理薄弱，在很大程度上同地方财政的法制化建设工作滞后密切相关。要加强地方财政的监督管理，就必须首先抓好法制建设工作，否则，地方财政的监督管理就必然成为无源之水、无本之木。

第二，要拓展监督范围，对地方财政经济秩序进行监督。地方财政除要搞好与收支活动密切相关的监督管理外，更为重要的是，要努力规范市场经济秩序，把监管的范围拓展到地方经济运行的全过程。尤其是在当前社会主义市场经济体制尚不完善、市场秩序还比较混乱的体制转轨时期，地方财政如何加强对市场的监督更是一个紧迫的课题。

第三，要完善监管机制，构建法律监督、审计监督、财政监督和社会监督和谐互动、协调有序的四重监督体系。同时，彻底转变地方财政监督的方式方法，真正做到“四个结合”，即事前、事中与事后相结合，财政监督与具体业务管理相结合，普查与专项检查、抽查相结合，上下级监督与同级监督相结合的监督体系，以提高财政监督的质量和效率。

第四，要抓住监督重点，强化会计基础工作，防止会计信息