

# 第一章 地方财政管理体制综述

1999年12月24日，北京市人民政府下达了《关于北京市财政管理体制改革的决定》，即京政发[1999]43号文件，正式宣布于2001年1月1日起实行新的市及区县财政管理体制。这是我国实行社会主义市场经济体制之后，北京市在财政管理体制方面所做的一项重大的改革。此次改革不仅对北京市财政管理体制是一次根本性的改革，引起了巨大的震动，而且还由于在全国范围内率先实行了地方各级财政间彻底的分税，对全国各省的地方财政管理体制也具有十分重要的借鉴意义。财政管理体制规范的是什么经济关系？北京市为什么选择这样的时机实施财政管理体制改革？引起北京市进行财政管理体制改革的内外部因素是什么？通过此次改革试图解决什么问题？北京市财政管理体制改革的主要内容是什么？新的财政管理体制将通过何种机制影响和促进北京市经济和社会事业的进一步发展？通过此次改革会给我们带来一些什么样的启迪？所有这些问题都值得认真地研究和总结。

## 一、财政管理体制的含义与主要内容

### （一）财政管理体制的内涵

财政管理体制是规范和处理各级政府之间的财政关系，划分中央与地方，以及地方各级政府之间财政资金管理与支配权限的基本制度。从广义的概念上讲，财政管理体制包括预算管理体制、税收管理体制、政府公共部门财务管理体制等诸多内容；从狭义的概念讲，财政管理体制也可以仅指预算管理体制。可以说预算管理体制是财政管理体制的中心环节和最基本的内容。北京市此次进行的财政管理体制改革的实际上也就是北京市的预算管理体制

的改革。

财政管理体制实际上是中央与地方，以及地方各级政府之间利益关系在财政领域中的直接反映。涉及到各级政府之间事权与财权的具体划分，也涉及到上级政府对下级政府的财政转移支付制度。财政活动是一种政府的经济活动，是国家为提供公共产品进而满足社会公共需要而进行的一种特殊的分配活动。政府提供公共产品满足社会公共需要的活动势必要求通过财政活动占有必要的社会产品，集中必要的社会资金，配置必要的社会资源。但是需要指出，政府提供公共产品满足社会公共需要的活动是有层次的，受到国家政体组织形式的决定性制约。无论是单一制的国家，还是联邦制的国家，都存在中央政府与地方政府的区分，也都存在地方政府级次的区分。这就是说，中央政府与地方政府都需要在特定范围内实施各自的社会管理职能，提供不同层次的公共产品，满足不同层次的社会公共需要。换一个角度说，各级政府都需要得到财政资金的支持，以确保本级政府职能的完成。

财政作为国家的一种特殊的分配活动，必然受到中央与地方，以及地方各级政府之间层次划分的决定性影响。与政府组织形式相适应，财政也必然分解为中央财政与地方财政，分别为中央政府与地方各级政府完成自身的职能占有社会产品，配置社会资源。而规范和处理各级政府之间的财政关系，划分中央与地方，以及地方各级政府之间财政资金管理与支配权限的基本制度就是财政管理体制。可以看出，财政管理体制对各级政府的经济活动具有十分重要的意义，它是与中央政府和地方政府权力划分密切相关的。

中央政府与地方政府各自权力的划分取决于国家政体组织形式的制约。在一般情况下，单一制国家虽然在国内可以划分为若干个行政区域或自治单位，但从法律体系上看，国家只有一个最高立法机构，一个中央政府，一部统一的全国性宪法，地方行政权力由中央政府授予。在国际上单一制国家作为一个国际法主体

出现，而联邦制国家除国家宪法法律外，联邦成员还可以拥有各自的宪法和法律，有各自的立法机构、政府机构及相应的司法机构。中央政府和地方政府之间不是典型的上下级关系，更多地表现为一种合伙的关系。单一制国家中央政府权力往往比较大，更多的表现出集权的特征。而联邦制国家地方政府权力较大，更多的表现出分权的特征。无论单一制国家还是联邦制国家都需要与之相适应的财政管理体制以实现政府的经济活动。

## （二）财政管理体制的主要内容

财政管理体制既然要规范和处理中央和地方，以及地方各级政府之间的财政关系，就必然要涉及一些基本的内容。纵观世界各国财政管理体制的情况，一个完整的财政管理体制应当包括以下主要内容。

（1）确定财政管理的主体和级次，这是财政管理体制的基础。各级政府之间财政关系的变化，取决于各级主体的层次划分。在这里，财政管理的主体和国家政权结构的划分是一致的。有一级政权主体，就有一级财政管理主体。各级主体的独立程度不同，表现了财政管理体制类型的不同。

（2）在各级财政管理主体之间收支划分的原则和方法，这是财政管理体制的关键。支出划分属于中央与地方之间的事权划分，而收入划分则属于中央与地方之间的财权划分。事权与财权应当密切地统一，财权与事权统一得越好，越能发挥财政管理体制在调动各方积极性，促进社会与经济事业发展的作用。由于财政管理体制的类型不同，在各级财政主体之间进行收支划分的原则与方法也不尽相同。

（3）各级财政主体之间在财政管理权限上的划分，这是财政管理体制的核心。财政管理体制典型表现为处理中央与地方之间的集权与分权的关系。在有些类型的财政管理体制中表现的是中央集权的关系，而在另一些类型的财政管理体制中则表现了地方分权的关系。

(4) 财政主体之间的预算调节制度，即政府间转移支付制度。政府间转移支付制度实际上是各级政府之间的一种资金的无偿转移。在通常情况下，这种转移支付是配合着各级政府之间事权与财权的划分，用来协调各级政府间的利益关系，协调由于经济发展水平不同所带来的各地区之间的利益差异，这是财政管理体制的一个重要内容。

在财政管理体制包括的主要内容中，财政主体间对财政管理权限的划分应当是财政管理体制的核心内容。它涉及到各级财政主体的独立程度和中央与地方之间的集权与分权的关系。不同类型的财政管理体制的区别，主要在于各级财政主体的独立的程度和集权与分权的关系不同，而不在于各级财政主体之间的收支划分方法。收支划分方法的不同受制于集权与分权的关系，受制于各级财政主体的独立程度。我国建国以后曾采取过不同类型的财政管理体制，这些体制的主要区别就在于对财政资金管理权限的不同。

## 二、财政管理体制的主要特征和职能

### (一) 财政管理体制的主要特征

财政管理体制尽管有不同的类型，但都要规范和处理中央与地方，以及地方各级政府之间的财政关系。不仅要明确划分各级财政主体之间的责权利关系，还要强化预算约束和预算管理，以实现财政的基本职能。正因为如此，财政管理体制必然具有其基本的特征。这些特征主要表现为：

#### 1. 完整性特征

财政管理体制是对中央及地方，以及地方各级政府之间在财政管理权限上的规范。它要求一方面划分各级政府的责权利关系，使各级政府可以在其职责范围内行使相应的职权，并有相应的财力作保证。另一方面，国家作为一个统一的整体，肩负着实现全国范围内经济发展和社会发展的责任，也担负着平衡各地区发展

的责任。因此，财政管理体制在全国范围内应当是一个完整的整体。

从横向整体看，通过财政管理体制将全国各行政区划的地方财政联结成一个统一的整体。中央政府可以充分发挥宏观调控的职能，以促进国家经济的整体发展。从纵向整体看，也可以通过财政管理体制将省、市、县、乡等多级财政主体联结为一个统一的整体。通过政府间的转移支付制度，保证各地区的经济协调稳定地发展。因此，不论国家政体的组织形式如何，世界各国的财政管理体制都表现出了完整性的特征。

## 2. 法制性特征

财政管理体制最终规范与处理各级政府间的财政关系，而这种财政关系最终表现为各级政府间一定的经济利益关系。这就要求财政管理体制要以法律为保障，表现出典型的法制性。

在一般情况下，世界各国在对各级政府进行责权利及经济利益的规范时，都要采用立法的形式。通过制定一系列的法律、法规及规章制度，对中央及地方，以及地方各级政府之间的财政关系进行规范。包括中央及地方政府之间是否有各自的税收立法权，是否有税收减免权和调整权，以及上级政府如何对下级政府进行政府间转移支付即预算调节制度等在内。应当说，财政管理体制的法制性越强，则这一体制越规范越健全，也越能起到应有的作用。在一个强有力的法制保障下，各级政府主体在财政管理权限上的权责被有效地规范，各地方政府不能以本地区的特殊性为由而破坏财政管理体制的法制性和完整性。中央政府对地方政府的转移支付也不应被随意性所冲击，这应在法律上保障了财政管理体制在全国范围内的实施。

## 3. 稳定性特征

财政管理体制规范与处理的是中央与地方，以及地方各级政府之间的财政关系。作为一种经济利益关系，这一体制会影响到整个国家和各个地方的经济发展。因此，财政管理体制还具有稳

定性的特征，一种类型的财政管理体制框架结构一旦确立，应在一定时期内保持相应的稳定。

财政管理体制的稳定性可以有利于国家和各级地方政府在法律明确规范的责权利范围内安排各自的财力，实施本地区经济及社会发展计划。如果财政管理体制变比较频繁，丧失了基本的稳定性，就会导致国家与地方各级政府之间对本身权责利范围难以适从，难以对本地区经济和社会事业发展作出长期稳定地安排，进而影响整个国家和各地区各项事业的发展。应当指出，财政管理体制所规范的各级政府间的关系是一种经济利益关系。这种经济利益关系不仅体现在各级政府之间，还可以延伸到每个地区，每个企业事业单位，以及每一社会成员个人。不仅影响到政府行为的安排，也会影响到经济主体乃至社会成员自身行为的安排。因此，除非在内外部因素发生了巨大变化的特殊情况下，一般不宜对财政管理体制进行频繁的调整和变动。

#### 4. 匹配性特征

财政管理体制是整个经济体制的一个有机的组成部分。国家经济体制对财政管理体制影响的内容非常复杂，涉及到中央及地方，以及各级地方政府对财政资金管理权限的划分，以及各方面的经济利益。因此，财政管理体制必须与整个国家的经济体制相匹配，在一定的经济体制框架下去规范和处理各级政府之间复杂的经济利益关系。很明显，当经济体制处于高度集权的计划经济体制时，财政管理体制匹配着这种集权型的计划经济体制，也只能是一种高度集权型的体制。而当经济体制发生变革，由计划经济体制向社会主义市场经济体制转移时，财政管理体制也必然演变为一种相对分权的体制。这种匹配性实际上说明了财政管理体制和国家经济体制之间的一种内在关系。财政管理体制可以先经济体制而动，但不能逆经济体制而动。财政管理体制既受制于国家经济体制，财政管理体制的改革又可以带动和促进经济体制的改革。

## （二）财政管理体制的职能

职能是作为一个范畴其内在固有的功能，如果抽掉了这种功能，其范畴必将发生变化。财政管理体制作为一个相对独立的范畴，在其内涵和特征作用下，也必然有其内在的功能。这些功能主要表现为：

### 1. 保障功能

保障功能是指财政管理体制对各级政府完成职能在财力上的保障。在社会主义市场经济条件下，政府职能与市场职能是不同的。通过竞争性领域提供私产品满足千差万别的私需求是通过市场经济实现的。而通过非竞争性领域提供公共产品满足社会公共需求则是通过政府经济实现的。两个领域资源配置方式和机制明显不同。公共产品的提供有一个层次，不同层次的公共产品需要由不同层次的政府分别提供。因此，各级政府都需要在本身分管的职责范围内提供公共产品，以满足社会不同层次的公共需要。

这种政府职能的真正实施，需要各级政府都能提供相应的财力上的支持与保障，而这种财力的提供与保障正是通过财政管理体制的保障功能实现的。没有这种财力上的支持与保障，政府职能的实现是不可能的。财政管理体制本身将以保障政府完成职能为出发点，财政管理体制的设计与安排必须考虑各级政府完成职能对财力的需要。同时财政管理体制本身又以政府完成其职能为最终归宿，通过一种健全与良好的财政管理体制，最终落实对各级政府完成职能所需财力的保障。世界各国国情不同，政府组织形式不同，经济体制不同，财政管理体制也各不相同。但作为对政府完成职能的财力保障功能却是相同的。任何国家的财政管理体制都必须在财权与事权统一的原则下，保障各级政府完成其职能对财力的需要。

### 2. 协调功能

协调功能是指财政管理体制对地区间经济发展水平差异的调节。事实上任何国家其内部各地区之间的经济发展都不可能是完

全均衡的。由于历史因素、地理因素等各种因素的共同作用，各地区间的经济发展水平和人均收入、人均财力总是表现出一定的差异。这种经济发展水平和人均收入的差异实际上最终表现出各地区之间人均财力的差异。各地区之间这种经济发展过程中的差异虽然是一种必然，但如果这种差异过大将对一个国家经济和社会的发展带来极为不利的影响。因此，国家必须设计一种制度，对地区间经济发展的不均衡做出调节。这一调节地区间经济发展水平的责任，不可避免地落在财政管理体制上。

由于各级地方政府相对于中央政府或其上级政府来讲都是一级财政主体，它们之间是一种平等的关系而不是上下级的关系。各地方之间经济发展水平的差异很难通过各地区之间相互的横向转移来实现。也就是说很难通过某一地区的地方政府对另一地区的地方政府提供财政补助的方式来进行。要平衡地区间经济发展水平的差异，只能通过上级政府对下级政府的转移支付形式来完成。即中央政府或上级政府可以集中较多的一部分财力，通过规范化的转移支付制度，分配给经济发展比较落后，人均财力相对不足的某些下级政府。以补助金的形式为各地区之间提供相对均衡的公共产品，为满足社会共同需要创造必要的条件。应当说各级政府应为社会提供大体均等的公共产品实际上是社会公平的一个内在要求，而政府活动往往又是以社会公平为第一选择。这种转移支付制度是财政管理体制的重要内容之一，形成了财政管理体制特有的对地区间经济发展差异的协调功能。

### 3. 促进功能

促进功能是指财政管理体制对国家和各地区间经济与社会事业发展的促进。政府活动虽然应以实现社会公平为第一选择，但并不是说社会公平的实现必须以丧失效率为代价，也不意味着财政活动可以不讲求效率。事实上财政管理体制作为国家经济体制的一个重要组成部分，对整个社会效率的提高具有重要的促进作用。

财政管理体制作为整个经济体制的一个重要组成部分，必须匹配经济体制的变革与发展。财政管理体制与经济体制匹配与适应的越好，越能促进国家和各地区的经济发展，从而促进社会效率的提高。一个好的财政管理体制可以规范良好的中央与地方，以及地方各级政府之间的权责利关系，进而调动中央与地方各自的积极性，使得各方面都可以在规范的框架下，设计自身经济发展的蓝图。同时由于各级政府在收支划分方法上的规范，也将使得政府与企业之间的关系，特别是税收关系进一步明确和规范，从而有利于市场经济在资源配置中基础作用的进一步发挥。预算约束的硬化又可以避免财政支出中的某些损失和浪费。因此，一个好的财政管理体制，必将促进整个社会经济与社会事业的发展。

### 三、财政管理体制涉及的各种关系

财政管理体制从根本上讲是规范和处理中央与地方，以及地方各级政府之间的财政关系，而这种财政关系实际上是以财力划分为集中体现的一种经济利益关系。这种政府间的经济利益关系又是通过一系列复杂的多方面的经济关系反映出来的。因此，财政管理体制涉及到各种复杂的经济关系和利益关系。如何使财政管理体制在既定的经济体制前提下，处理好所涉及的各种利益关系，是财政管理体制成败的关键。

#### （一）集权与分权的关系

财政管理体制虽然包括诸多内容，但规范与处理中央与地方，以及地方各级政府在财政资金权限上的集权与分权的关系是其核心的内容。不同类型的财政管理体制本质的区别虽然不在于集权与分权的程度而在于各级财政的独立程度，但各种类型的财政管理体制都必须规范和处理中央与地方的集权与分权的关系。因此可以说财政管理体制所涉及的最重要的关系就是集权与分权的关系。

集权型的财政管理体制意味着中央财政在财政资金管理上拥有更大的权力，而分权型的财政管理体制则意味着地方财政在财政管理上拥有更大的权力。财政资金管理权限的大小不仅说明了所拥有的财力的大小，而且表现为对财政资金决策权与支配权的大小。在一般情况下，单一制国家往往偏重于集权型的财政管理体制，联邦制国家则较多选择分权型的体制。但财政管理体制的集权与分权不仅受国家政府组织形式的影响，还受许多其他因素的影响。

首先，经济体制的类型对财政管理体制的集权与分权有着重要的影响。当一个国家的经济体制选择了集权型经济体制时，其财政管理体制也势必选择集权型的体制。在集权型的经济体制中，中央政府的利益远远大于地方政府的利益，地方政府甚至可能无独立的经济利益可言。整个社会的资源配置方式主要依靠中央政府的指令性计划实施，与之相适应的财政管理体制必然同样是一种集权型体制。反之如果经济体制表现为一种分权型的体制，地方政府作为一级独立的主体，有其相对的经济利益。财政管理体制与之相适应，也必然是一种分权型的体制。这种经济体制与财政管理体制之间集权与分权的一致性，已经被我国建国以来包括改革开放后的历史所证明。

其次，公共需要层次的影响。政府经济活动就是提供公共产品进而满足整个社会的公共需要。公共产品的特征在于其具有非竞争性和非排他性，而公共需要的特征则主要在于它是社会公众在生产生活中的共同性需要，这种共同性的需要更适合于由政府通过提供公共产品来满足。公共需要由于受益范围的不同表现出一定的层次，有些公共需要属于适合由中央政府提供公共产品加以满足，所有社会成员都可以无差别地享受政府提供的这种公共产品。而有些公共需要属于地方性的公共需要，其受益范围仅仅局限于某一地方行政区划内，这种公共需要则适合由地方政府提供。如果较多的公共需要均由中央政府负责提供，地方政府提供

的很少，则表现为一种集权型的财政管理体制，反之则表现为分权型的财政管理体制。

其三，地方人口、文化、历史、宗教等各种因素的影响。作为公共产品的提供者，政府应当尽可能在全国范围内为所有的社会成员提供尽可能相同的公共产品，这是政府经济活动的公平性的典型表现。但是，各地方由于人口、文化、历史、宗教等各种因素的影响，对公共产品的需求也会产生不同的偏好，这种偏好导致了不同地区的社会公众对公共产品和公共服务在种类和数量上的需求产生差异。这种差异如果过大，将会使中央政府统一提供公共产品满足共同需要出现困难。在一般情况下，这种差异越小，财政集权的可能性越大；反之这种差异越大，则财政分权的可能性越大。

应当指出，世界上本不存在绝对的集权和绝对的分权，任何集权与分权都是相对而言的。在人类社会的发展中，集权与分权也是处在不断地调整与整合中。资本主义国家的财政管理体制在几百年的发展中也出现过集权与分权的调整与整合。应当说，中央政府既然作为国家权力的中心，必然要求集中必要的财力，从这一点上看，集权是财政管理体制的中心，具有相对的优势。而分权则是以集权为中心所作的整合。财政管理体制正是需要适应着本国的国情，选择最有利的集权与分权的整合模式。

在一般情况下，由于地方政府提供的公共产品可能存在着外部效应，过大的外部效应会对经济发展产生不利的影响。因此，由中央政府负责提供全国性的公共产品或准全国性的公共产品是必要的，地区间经济发展的不平衡也需要由中央政府进行必要的协调，政府宏观调控作用的加强也需要由中央政府强化在全社会范围内的宏观调控，以保证整个社会经济的稳定与发展，因此适度提高中央财政所支配的财力是完全必要的。

还应看到，财政集权与分权的关系不完全表现为中央财政和地方财政各自支配财力的大小，还表现为各级财政管理权限的大

小，在有些情况下，地方财政虽然具体支配的财政资金比例不高，但却可以在本地区范围内自主安排自身可支配的财力，有其相应的管理权限，则可以表现为相对分权的体制。

## （二）条块关系

条块关系是财政管理体制涉及的另一重要关系。所谓条是指中央或上级政府的主管部门对地方或下级政府的垂直领导；所谓块则是指地方政府在本辖区内的统一安排。一个国家的经济发展应当侧重于上级政府主管部门对下级政府的垂直领导，还是侧重于地方政府在本行政辖区内的统一安排？财政资金应当较多地由上级政府主管部门垂直下拨给地方政府，还是由地方政府自主支配？这是财政管理体制必须解决的一个问题。

从经济体制改革的发展进程看，在计划经济体制下，国家通过包罗万象的指令性计划控制着整个社会的经济运行，而这一包罗万象的指令性计划的实施又是依靠强有力的行政机制推进的。因此，传统的体制不仅表现出了集权的一面，也必将表现出以条为主的一面。许多项目由中央主管部门决策立项，其资金也由上级主管部门通过以条为主的方式直接下拨到地方。经济体制改革之后，特别是随着社会主义市场经济体制的建立，地方政府在各地地区经济发展中的作用越来越明显，地方政府在本地区行政区划范围内对经济发展作出统一安排的机制也越来越强。因此，社会主义市场经济体制势必表现出以块为主的典型特征，中央与地方，以及地方各级政府之间都应明确各自的权责利关系。

伴随着经济体制的这种变化，财政管理体制也必然要处理好条块关系的变化。可以说在传统的计划经济体制下，财政资金较多地是通过上级主管部门纵向下拨到下级政府的相应部门，这种以条为主纵向下拨的方式有其明显的弊病。其一，不能适应整个经济体制的转轨与变化，与社会主义市场经济体制的发展形成了比较尖锐的矛盾。其二，不利于地方政府对本地区经济发展的规划与安排。由于上级政府主管部门对下级政府的经费拨付在各年

度间往往有很大的差异，地方政府对于能从上级政府主管部门得到多少专项经费拨款往往心中无数，难以对本地区的社会与经济发展作出切实的安排。其三，不利于地方政府对发展本地区经济与社会事业发展积极性的发挥。上级政府对下级政府的经费拨付取决于建设项目，而利用上级主管部门经费建设的项目往往不属于地方管理。地方没有管理权限，也就没有管理的积极性。

因此，社会主义市场经济体制的建立要求财政管理体制形成一种以块为主的体制，在中央与地方事权与财权作出明确划分和建立规范化转移支付制度的前提下，应当尽可能减少通过中央主管部门或上级政府主管部门对下级政府的垂直拨款。应与地方政府的事权划分相适应，着力培育起强有力的地方财力保障机制。将与地方政府事权相适应的财权尽可能交由地方政府统筹安排，以最大限度地调动地方政府在本行政区划内统筹安排各项事业发展的积极性。

#### 四、建国以来财政管理体制的主要类型

建国以来我国财政管理体制经历了多次比较大的变化。作为中央集权型的单一制国家，财政管理体制整体上看是一种集权型的体制，但是与整个经济体制改革的进程相适应，财政管理体制的具体类型演变是由集权逐步向分权的演变。决定财政管理体制类型的实际上并不是集权与分权的关系，本质上应以各级财政主体能否具有相对的独立性为标准。以此标准来衡量，我国财政管理体制大体上经历了四种主要的类型。

##### （一）统收统支体制

1950年建国初期，我国实行的财政管理体制是一种统收统支型的体制。统收统支体制的主要特征是中央财政具有全部财政资金管理权限。地方财政作为中央的报账单位，代理中央财政组织收入，收入征缴后一律上交中央金库，地方所需支出由中央统一核报，没有中央的支付命令，地方不得动用财政资金。中央与地

方实行彻底的收支两条线，地方收入与支出之间没有直接的联系，重要的财政制度也由中央统一制定后在全国实行。

统收统支体制是一种高度集权型的财政管理体制。在这种体制下，所有财政资金管理权限全部集中于中央，地方财政并不是一级真正意义上的财政主体，也没有真正意义上的地方经济利益，地方经济利益完全服务于中央的利益。这种高度集权型的财政管理体制对于集中全国财力平衡财政收支，稳定物价，度过建国初期的困难局面起到了重要的作用。但是这种体制下地方无任何财权财力可言，完全成为中央的派出机构和报账单位，对地方积极性的发挥极为不利，可以说这种体制是一种在特定历史时期实行的特殊类型的财政管理体制。

## （二）统一领导分级管理体制

1953年我国开始实行第一个五年计划，随着国家经济形势的日趋好转，我国的财政管理体制转而实行统一领导，分级管理型的财政管理体制，在全国范围内一直实行到1980年。其中虽然不断地在具体形式上进行变化和调整，采取过诸如收入分类分成、总额分成等不同的具体方法，但其体制类型都属于统一领导，分级管理类型，没有根本性变化。这种体制有以下主要特征。

（1）主要财政政策、财政制度和财政计划由中央制定，实行统一领导，主要财政资金管理权限集中在中央。

（2）按照一级政权一级财政的原则划分财政级次，实行分级管理。地方财政虽然在形式上作为一级财政主体，但由于其拥有的财政管理权限很小，实际上并不能构成一级独立的主体。

（3）地方财政收入指标由中央下达，作为任务地方必须完成。地方财政支出指标包括支出总额和分项指标由中央确定，地方收支之间没有直接的关系。

（4）主要税收的立法权、减免权及税率调整权集中在中央。中央核准地方收支总额后，由地方组织的收入中以总额分成或分类分成的方式，将满足地方支出指标所需的收入留地方支配，以

满足中央核定的支出需要。如地方收入指标大于支出指标，则上交中央财政；如地方收入指标小于支出指标，则由中央补助。对超过中央下达收入指标的超收部分，另定分成比例，以调动地方组织收入的积极性。

(5) 与统收统支体制相比较，地方增加了一部分机动财力。这些机动财力中央不规定具体用途，由地方自主安排。机动财力主要有预备费、超收分成和体制分成等，但这部分机动财力往往很小。

(6) 地方预算平衡基本上是以支定收，即以中央核准支出指标为基础，从地方组织的收入中给予留用。在这种体制的早期，中央不仅核准地方的支出总额，而且核准地方具体的支出项目。以条为主下达支出指标，在这种情况下地方基本上无权在各项支出间进行调剂。在这种体制的后期，中央核准地方支出总额，实施指导性分项指标时，则地方拥有在各项支出间的调剂权。

(7) 体制有效期基本上是“一年一变”或“几年不变”，地方无法作出长期稳定的安排。

统一领导分级管理体制是在计划经济体制下长期实行的一种以集权为主的财政管理体制。与统收统支体制相比，地方财政成为了一种形式上的财政主体，拥有了一定的管理权力和一定量的可支配财力即机动财力，但是这种管理权力很小。主要财政政策、财政制度和财政计划均由中央统一制定，地方可支配的财力也很小。在大多数年份中，只有包括预备费、超收分成和体制分成在内的少量机动财力可由地方财政自主支配，而绝大多数的支出项目，要由中央统一核定，地方财政收支之间没有直接关系。收入由中央下达指标，属于必须完成的任务，支出则由中央核准，并从地方组织的收入中以不同形式留用。在这种情况下，地方财政事实上也没有平衡本级预算的责任。以中央下达的收入指标和核准的支出指标为基础，收入大于支出的地方上解中央，支出大于收入的地方中央补助，地方财政平衡实际上由中央完成。因此，

统一领导分级管理体制是一种以集权为主的体制，地方财政并不是一级真正意义上的独立的主体。特别是在以条为主，地方支出分项指标由中央核定的情况下，地方不可能对本地区的经济发展和各项事业发展作出长期和全面的自主安排。

### （三）划分收支分级包干体制

1978年我国开始实行经济体制改革。改革初期的基本思路是放权让利，与经济体制改革的变化相适应，财政管理体制也发生了重大的变化。1980年我国开始实行划分收支分级包干的财政管理体制。其后，在1985年和1988年对收支划分和包干的办法进行了几次比较大的调整，但从整体上看都属于划分收支分级包干的体制类型。财政通俗的说法称这种体制为“分灶吃饭”体制。这种体制具有以下主要特点。

（1）以行政隶属关系为基本标准，明确划分中央财政与地方财政各自的收入。原则上讲，中央企业收入、关税收入等属于中央固定收入；地方企业收入、农牧业税、盐税及地方税为地方固定收入，工商税则为调剂收入。

（2）明确中央财政与地方财政各自的事权即支出划分。国防经费、对外援助经费、中央级的基本建设、中央行政管理费、中央文教科卫经费等由中央财政支出；地方基本建设、地方行政管理、地方文教科卫等由地方财政支出。

（3）收支划分确定后，地方财政实行包干。凡地方固定收入大于地方支出的，定额上解中央财政；凡地方固定收入小于地方支出的，由共享调剂收入中按一定比例留给地方，如仍然不能满足地方支出的需要，则由中央专项给予补助。包干时间一般五年不变。

1980年开始，除了广东、福建两省采用特区体制，京津沪三市仍然实行原总额分成的体制和少数民族地区实行特别照顾外，其余各省均开始实行划分收支分级包干的新型管理体制。

应当看到，划分收支分级包干体制开创了由集权型财政管理体制向分权型财政管理体制过渡的先例。从这一点上看，这一体制具有重要的意义。它将传统的全国中央一灶吃饭改为各省分灶吃饭，使地方拥有了相应的财力和利益，极大地调动了各地方的积极性。财政平衡也不再由中央承担全部责任，而由各地方在分级包干的基础上自求平衡，强化了地方财政平衡本级收支的责任。地方各项支出不再由中央通过主管部门以条为主下达各项指标，而由地方以块为主统筹安排，扩大了地方财政对财政资金的管理权限。可以说划分收支分级包干体制增强了中央与地方财权与事权的统一，使权责利更加有机地结合在一起。特别是调动了地方主动理财的积极性，使地方财政开始向具有独立主体地位，具有自身经济利益的一级财政主体过渡，应当说划分收支分级包干体制迈出了关键性的一步。

同时应当指出，1980年开始实行划分收支分级包干财政管理体制时，我国的经济体制则刚刚开始实行改革，还处在放权让利的改革初期阶段，还没有提出社会主义市场经济体制的概念，计划经济体制的影响仍然根深蒂固。因此划分收支分级包干体制不可能成为一种适应着社会主义市场经济体制内在要求的财政管理体制。在向分权过渡的过程中，不可避免地存在着自身的缺陷，收支划分以行政隶属关系为标准就是计划经济体制典型的表现。同时，包而不死，灶外有灶也是普遍的现象。在这种体制下，地方财政只能是开始向一级独立的主体过渡，而尚未真正成为一级独立的主体，也可以说划分收支分级包干体制在一定意义上讲具有了分级财政的萌芽，但还不是一种规范化的分级财政。在本文今后的论述中，此种体制一律简称为分级包干体制或分级管理体制。

#### （四）分级财政体制

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制之后，我国的经济体制改革进入了一个全新的阶段。与建立社会主义市场经济体制的改革相适应，1994年在全国范围内开始实行分级财政的财政