

中国县域经济研究丛书

县级财政支农结构演进： 分权与转型

张丽阳 著



中国农业大学出版社

CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

7-81212
88

中国县域经济研究丛书

县级财政支农结构演进： 分权与转型

张丽阳 著

中国农业大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书从一个新的视角对现有行政框架下财政转型的调节进行了评估,对与我国县级财政支出结构相关的理论做出综述,在对影响我国县级财政支出的主要因素进行分析的基础上,解剖了中部地区河南省 W 县扩大管理权限前后的财政支出变化,提出分权与财政投向关系的理论假设,并利用相关模型考察了地方政府治理结构的变化和财政分权在促进财政支出的公共方向转型方面的影响,试图回答这种具有明显政策性特征的设计是否是一种可供选择的帕累托最优设计,这种政策设计能否在促进财政向公共方向转型方面具有显著意义,能否逐步变成一种制度范式。

图书在版编目(CIP)数据

县级财政支农结构演进:分权与转型/张丽阳著. —北京:中国农业大学出版社,2015.8

ISBN 978-7-5655-1342-8

I. ①县… II. ①张… III. ①县-地方财政-财政支农-研究-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 160387 号

书 名 县级财政支农结构演进:分权与转型

作 者 张丽阳 著

策划编辑	潘晓丽	责任编辑	潘晓丽
封面设计	郑川	责任校对	王晓凤
出版发行	中国农业大学出版社		
社 址	北京市海淀区圆明园西路 2 号	邮政编码	100193
电 话	发行部 010-62818525,8625 编辑部 010-62732617,2618	读者服务部	010-62732336
网 址	http://www.cau.edu.cn/caup	出 版 部	010-62733440
经 销	新华书店	e-mail	cbsszs@cau.edu.cn
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
版 次	2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷		
规 格	787×1 092 16 开本 12.5 印张		188 千字
定 价	32.00 元		

图书如有质量问题本社发行部负责调换

本书由国家社会科学基金重大项目“同步推进工业化、城镇化和农业现代化战略研究”(11&ZD009)资助。

丛书编委会

主 编 张正河

编 委 (以姓氏笔画为序)

叶兴庆	刘福刚	张正河	张丽阳	张 征
张海姣	李玉恒	李学祥	苏保忠	陈良彪
范迪军	贾大猛	崔长彬	曾业松	

总 序

郡县治，天下安。自春秋时代初置，县就成为中国最重要的管理节点和治国安邦的根本所在，历千年而不变。当文明的车轮驶入 21 世纪第二个 10 年的轨道，古老的县域在中国国家治理体系中的重要地位愈发凸显。特别是随着“省直管县”体制试点的不断深入和逐步推开，县域正在孕育的新增长点会加速成长，推动县域经济进入大发展时期。

党的十六大、十七大、十八大都提出要壮大县域经济，建设社会主义新农村。县域因政府权力较完整、国土面积较适中、自然条件较一致、城乡发展较密切而成为国家治理体系和治理能力现代化的关键节点和全面深化改革的主要阵地。加之“三农”问题发端于县域，并很大程度上要在县域内解决，县域经济发展质量高低又直接关系到全面建成小康社会目标的顺利实现。因此，在“十三五”开局之年，探究县域经济在宏观经济进入新常态、“一带一路”和“互联网+”战略加速实施背景下的发展路径，具有重要意义。

这套县域经济研究丛书，是中国农业大学中国县域经济研究中心主要研究人员集体智慧的结晶。丛书分两年出版，每年 5 本，主要聚焦县域经济发展中的 10 个重要方面，分别为：

1. 县域经济主导产业的甄选、培育与评价
2. 以县为单元的产业经济管理
3. 以县为单元的城乡统筹战略与实施策略

4. 以县为单元的城镇化道路
5. 京津冀一体化战略中的县域经济发展
6. 新常态下县域转型升级
7. “一带一路”沿线县域经济发展战略调整
8. “互联网+”战略与县域经济发展升级
9. 大众创业、万众创新背景下县域创业创新型经济发展
10. 新型农业经营主体普惠金融支持体系建设

近几年来，我在中央党校、国家行政学院、延安、井冈山等干部学院里，培训了全国地市级以上干部 3 000 多人，县市书记（长）正职 3 500 多人，副职 6 000 多人，和他们进行了充分交流。以上所列就是市县领导非常关心的问题，也是中国农业大学中国县域经济研究中心研究的重点和未来探索的方向。由于县一级直面百姓，我们写作的目的就是要为国家战略决策落地提供有益借鉴。

本套丛书注重理论研究与实践操作的有机结合，既注重学术性、理论性，以作为县域经济、农业经济研究者的参考用书，又注重操作性、实践性，因此也可作为各级党校、行政学院、社会主义学院系统县级干部学习培训用书。

本套县域经济研究丛书，总结以往县域经济发展实践，探索规律，并与新常态和国家大政方针相结合，以全面深化改革为抓手，提出县域经济、社会、生态和谐发展的战略方向和基本策略，希望能为探索具有中国特色的县域经济发展道路贡献一点智慧。由于能力和角度所限，错讹之处难以避免，欢迎各位读者批评指正。

张正河

2015年8月

前 言

财政与国家密不可分,财政就是国家的理财之政,是一种国家的经济行为,财政学更是一门名副其实的政治经济学。自20世纪60年代以来,学术界将政府的经济活动视为与市场经济相对应的一个特殊的经济领域加以研究,特别是从政治角度研究政府经济活动的特殊规律性,协调政府与市场的关系,以达到促进经济稳定增长的宏观目标。因此,财政工作做得好,便会利益众生。但也应看到,财政具有其鲜明的阶级特征和公共属性,这是由财政的政治属性所决定的。同时,财政还有自身的规律和特点,如强制性和非直接偿还性,以及收入与支出的对称性等。应该说,某种程度上,财政能力是衡量一个国家治理能力的风向标,是展现大国掌控能力的基石,也是决定国是方向的重大因素。

1964年8月和1965年8月,当时的财政部先后召开了第一次和第二次全国财政理论会,掀起了中国现代财政理论研究的第一次高潮。大家对财政的本质进行了深入的研讨,其探讨之深、视角之广都前所未有的,并提出了至今都依然闪耀着光辉的重要思想。归纳起来,大概有7种理解:①国家分配论;②货币关系论;③价值分配论;④国家资金运动论;⑤公共分配论或共同需要论;⑥剩余产品分配论;⑦国家经济活动论或公共经济论等。财政作为国家掌握财力资源的能力逐步开始与现代中国的经济运行接轨,国家对经济运行的介入方式发生了重大转变。

中国的财政支农体系一直随着我国经济社会发展不同阶段性任务的转化在持续演进。财政支农从一定意义上讲,也是国民收入分配的

重要内容之一,它既是对产业发展的一种调整手段,也是促进社会公平的重要方式。我国1994年实施的分税制,既是政府间财政关系的重大改革,也是市场经济体制改革的重要一环,作为五级财政构架底层的县乡财政受到巨大影响。由于财政资源的分配方式对农村经济和社会发展的影响密切,因而传统的县级财政体制日益成为制约县域经济,甚至农村地区发展的重要因素。分税制改革只是解决了中央和地方财政收入的划分,而未相应修改支出责任的划分,从而导致县级财政的运作弹性空间和方式的混乱。目前县级财政的困难对财政分权改革具有较强的路径依赖,并出现了县级财政的制度供给失衡。因此,当前财政体制改革的一个重要思路便是“分权促转型”,即通过对地方政府管理权限的下放,促进传统财政向公共财政转变,探索在公共财政框架下的财政支农改革。

本书对与我国县级财政支出结构相关的理论做出综述,在对影响我国县级财政支出的主要因素进行分析的基础上,解剖了中部地区河南省W县扩大管理权限前后的财政支出变化,提出分权与财政投向关系的理论假说,并构建了有关的计量模型。首先,对该县当前的财政收入结构进行分析,这部分与我国现行的财政制度设计进行了结合研究;其次,对县级财政的支出结构的变化与调整进行分析,特别是在当前“支农惠农”政策和公共财政体系建设的引导下,县级财政支出结构都发生了哪些方面的变化;最后,在统计分析的基础上,提出分权与财政转型之间关系的计量模型,利用相关模型考察了地方政府治理结构的变化和财政分权在促进财政支出的公共方向转型方面的影响。

从一个新的视角对现有行政框架下财政转型的调节进行了评估,试图回答这种具有明显政策性特征的设计是否是一种可供选择的帕累托最优设计,这种政策设计能否在促进财政向公共方向转型方面具有显著意义,能否逐步变成一种制度范式。研究表明,经济管理权限的扩大是在现行体制框架下提升财政支出向公共方向转型的可行途径;过

多的经济社会管理分权也并不能带来地方财政支出的公共方向转型程度的更大提升；财政分权在很大程度上对这种转型不一定会具有正向作用；对财政转移支付依赖度的提高会压迫县级财政更加切实地贯彻上级财政投向意图；探讨了优化县级财政支出结构的途径。最后，提出了深化扩权强县的事权财权划分、完善公共财政支出方式、健全财政的制度环境、采取综合配套设施、规范完善转移支付制度等今后县级财政的改革思路和对策措施。

当前，随着我国经济发展进入新常态，公共财政无疑是今后中国发展的重要方向。中国基层财政运行出现一系列新情况、新问题，特别是财政层级的重新划分与公共财政发展方向将构成我国财政的主要发展方向。如何通过财政支农，特别是县级财政支农体系的逐步完善发挥好财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，促进中国农业的可持续发展是今后中国的一个重大问题。希望本书的探讨能够为我国今后的财政发展贡献些许绵薄之力。

张丽阳

2015年6月

目 录

绪论	1
0.1 县级财政地位与财力的错配	1
0.2 县级财政体制改革的稳步推进	2
0.3 县级财政支出结构的优化	3
0.4 几个概念的界定	5
第1章 财政支出的历史追溯与理论述评	8
1.1 财政支出结构理论的演进	8
1.1.1 国外学者对财政支出结构的研究	8
1.1.2 国内学者对县级财政的研究	14
1.2 政府职能理论的争论	18
1.3 分权理论的逐步形成	20
1.3.1 财政联邦主义	20
1.3.2 分权的代价研究	21
1.3.3 分权与地方公共物品供给	22
1.4 “省管县”与“扩权强县”财政体制探索研究	23
1.4.1 “省管县”财政体制研究	23
1.4.2 “扩权强县”的实践探索	25
1.5 小结	26
第2章 影响财政支出结构的系统因素	28
2.1 财政支出结构系统的内涵及特征	28
2.1.1 财政支出的内涵	29
2.1.2 财政支出结构的内涵	31

2.1.3	财政支出结构的特征	33
2.2	财政支出的一般分类及相应结构	35
2.2.1	按政府职能分类	35
2.2.2	按具体用途分类	39
2.2.3	按经济性质分类	41
2.2.4	按管理权限分类	42
2.2.5	国际分类方法	43
2.3	影响财政支出结构的主要因素	45
2.3.1	财政是政府履行职能的重要物质经济基础	45
2.3.2	财政支出在经济发展的各个阶段具有不同作用	46
2.3.3	财政支出总量与财政支出结构相互联系影响	46
2.3.4	财政支出结构变化反映了制度变迁	47
2.3.5	财政收入是确保财政支出结构合理化的重要条件	47
2.3.6	财政支出结构是支出需求在各要素之间分配的结果	48
2.4	财政支出结构的经济效应	48
2.4.1	消费性支出对经济的影响	49
2.4.2	资本性支出对经济的影响	51
2.4.3	财政支出对经济的影响作用路线	51
2.5	小结	53
第3章	分权与转型:县级财政收入支出变化的实证分析	54
3.1	分权与转型的理论假说	55
3.1.1	管理分权与财政转型的基本关系	55
3.1.2	一个理论假说	60
3.2	中部地区河南省的扩权强县试点实践	65
3.2.1	河南省开展试点的主要历程	65
3.2.2	试点的基本内容	67
3.2.3	基本评价	70
3.3	河南省 W 县县级财政收入结构分析	72
3.3.1	河南省 W 县经济社会发展基本状况	72

3.3.2	县级财政收入的主要结构与变化特征	74
3.3.3	农业税取消对县级财政的影响	87
3.4	县级财政的支出结构变化与调整	90
3.4.1	河南省 W 县县级财政支出的主要构成	90
3.4.2	重点领域的县级财政支出分析	105
3.5	“扩权强县”影响下的财政支出转型实证	109
3.5.1	当前县级财政支出运行中存在的主要问题	109
3.5.2	管理分权与财政转型关系的逻辑思路	112
3.5.3	模型设定	115
3.5.4	数据描述和估算结果	117
3.5.5	基本结论	122
3.6	小结	124
第 4 章	县级财政的支出结构优化途径	125
4.1	目标取向	125
4.1.1	财政支出结构优化的内涵	125
4.1.2	优化原则	127
4.1.3	总体目标	130
4.1.4	优化细则	133
4.2	国际经验与启示	134
4.2.1	其他国家地方财政支出结构及其特征	134
4.2.2	国外地方财政支出结构的经验总结	140
4.3	县级财政支出结构优化途径	142
4.3.1	县级财政支出在县本级层面的横向优化	143
4.3.2	县级财政支出结构在各级政府间的纵向优化	147
4.3.3	县级财政支出结构优化的制度保障	149
4.4	小结	151
第 5 章	对县级财政改革的政策建议	152
5.1	基本结论	152
5.2	对县级财政改革的政策建议	154

5.2.1 深化扩权强县的事权财权划分	154
5.2.2 完善公共财政支出方式	158
5.2.3 健全财政的制度环境	159
5.2.4 采取综合配套措施	160
5.2.5 规范和完善财政转移支付制度	162
参考文献	164
后记	175
中国农业大学中国县域经济研究中心近 10 年来主要科研项目汇总表 ...	177

图 目 录

图 2-1	财政支出分类一(按政府职能划分)	29
图 2-2	财政支出分类二(按经济性质划分)	30
图 2-3	财政支出结构的主要特征	34
图 2-4	按政府职能分类的我国财政支出结构	36
图 2-5	按用途分类的财政支出构成一	39
图 2-6	按用途分类的财政支出构成二	40
图 2-7	政府购买性支出作用图	41
图 2-8	政府转移性支出作用图	42
图 2-9	政府购买性支出与转移性支出对社会总需求、总生产的作用	43
图 2-10	按照管理权限分类的财政支出及其功能路线图	43
图 2-11	政府消费性支出扩大对经济的影响路线图	50
图 2-12	政府消费性支出扩大在财富分配领域对国民收入的影响	50
图 2-13	政府资本性支出扩大对经济的影响路线图	51
图 2-14	财政支出对经济增长作用路线	52
图 3-1	管理分权与财政分权的关系图	58
图 3-2	W 县 2000—2009 年 GDP 及财政收入状况	73
图 3-3	W 县 2000—2010 年税收收入、非税收收入和转移支付收入总额 情况	78
图 3-4	2003 年 W 县财政收入构成情况	79
图 3-5	2007 年 W 县财政收入构成情况	79
图 3-6	2005 年 W 县财政收入构成情况	80
图 3-7	2003 年 W 县税收收入构成情况	81

图 3-8	2007 年 W 县税收收入构成情况	81
图 3-9	2009 年 W 县非税收收入构成情况	82
图 3-10	2003 年 W 县非税收收入情况	82
图 3-11	2007 年 W 县非税收收入情况	82
图 3-12	2007 年 W 县各乡镇收入情况	85
图 3-13	2003 年 W 县各乡镇收入情况	85
图 3-14	W 县 2000—2004 年农业税取消之前农业方面的税收变化	89
图 3-15	2001—2010 年 W 县财政支出变化情况	91
图 3-16	2003 年 W 县各乡镇财政支出情况	93
图 3-17	2010 年 W 县各乡镇财政支出情况	93
图 3-18	2001—2010 年乡镇支出与县级财政支出的对比	93
图 3-19	W 县 2001—2010 年功能性财政支出构成	101
图 3-20	2003 年县财政维持性支出构成情况	102
图 3-21	2003 年县财政经济性支出构成情况	103
图 3-22	2009 年县财政经济性支出构成情况	104
图 3-23	2003 年县财政社会性支出构成情况	105
图 3-24	2009 年县财政社会性支出构成情况	105
图 3-25	1990—2009 年公共转型程度变量变化趋势	117

目 录

表 2-1	财政支出分类三(按用途划分)	30
表 2-2	财政支出分类四(2007 年后的新分类)	32
表 2-3	2003—2008 年不同层级财政支出占总财政支出比重	33
表 2-4	五大类财政支出具体内容	36
表 2-5	财政支出结构特征的纵向变化趋势	40
表 2-6	财政支出结构特征的跨地区比较	41
表 2-7	国际货币基金组织财政支出的分类	44
表 3-1	W 县 2001—2009 年 GDP 与财政收入状况	73
表 3-2	W 县 2003、2006、2007、2009 年财政收入项目变化状况	77
表 3-3	2003—2010 年 W 县转移支付项目资金汇总	83
表 3-4	2003、2009 年各乡镇人均财政收入情况	86
表 3-5	W 县 2000—2004 年农业税取消之前农业方面的税收及所占 比例	88
表 3-6	2005—2010 年由于取消农业税进行的转移支付情况	89
表 3-7	2001—2009 年 W 县人均财政支出情况	92
表 3-8	2007 年财政资金支出分类办法	95
表 3-9	2003 年 W 县财政支出的主要类别和子项	97
表 3-10	2010 年 W 县财政支出的主要类别和子项	98
表 3-11	体现社会功能的财政支出分类	100
表 3-12	2009 年一般公共服务构成情况	102
表 3-13	2003 年与 2009 年各乡镇人均财政支出比较	106
表 3-14	2001—2010 年财政支农资金的支出情况	107