

当代中国县级公共财政制度研究

马昊 著

DANGDAI ZHONGGUO XIANJI

GONGGONG CAIZHENG ZHIDU YANJIU



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

湖南省教育厅优秀青年基金 (06B044)

湖南省社科基金一般项目 (06YB42)

当代中国县级公共财政制度研究

马昊 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国县级公共财政制度研究/马昊著. —北京: 中国经济出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8746 - 3

I. 当… II. 马… III. 县—公共财政学—财政制度—研究—中国 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 131937 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www. economyph. com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 伏建全 (电话: 13511003425)

责任印制: 张江虹

封面设计: 崔力

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京金华印刷有限公司

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米

印张: 8. 625 字数: 200 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版

印次: 2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 2000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8746 - 3/F · 7737

定价: 25. 00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282
12390

国家版权局反盗版举报电话:

服务热线: 68344225 68341878

序 言

财政制度的改革是我国经济体制改革的一项重要内容,对财政制度的研究也一直是理论界研究的热点。近年来,一方面,由于1994年分税制的实施,地方财政尤其是县级财政普遍比较困难;另一方面,2006年农业税取消后,我国农村财政制度出现了一些新情况和新问题。这样,作为地方财政与农村财政结合点的县级财政,成为众多学者关注的焦点。

当前,县级财政困难的根源何在?县级财政的出路何在?马昊同志的专著《当代中国县级公共财政制度研究》从理论和实践上对上述问题进行了系统的研究。本研究对城乡统一的财政制度的建设、地方财政体制的完善、农村公共财政制度的建设乃至全国公共财政制度建设目标的实现都具有重要的理论和现实意义。

在本书中,作者对有关公共财政、农村财政、地方财政尤其是县乡财政研究的理论文献进行了系统的梳理和评价;从财政职能决定财政制度的理论出发,在界定新时期县级财政职能的基础上,提出了县级公共财政制度的体系和规范模式;对中国的县级财政进行历史的考察和现实的剖析,深入分析了当前县级财政制度存在问题的原因;最后,在借鉴国际经验的基础上,提出了系统的改革思路和政策建议。专著的理论体系对县级财政

制度的后续研究有重要的理论意义,专著的政策建议对县级财政制度改革的实践有重要的参考价值。

本书共分为四个部分。第一部分即第一章。主要阐述研究的背景和意义,国内外研究动态,研究的对象,研究的思路和框架,研究的难点与创新之处。第二部分包括第二章和第三章。这部分是本书的理论基础和分析框架部分。第二章介绍了公共财政、地方财政、农村财政以及财政体制等方面的基础理论。第三章阐述了新形势下县级财政所应承担的五项职能,依据财政职能决定财政制度的基本观点,指出县级财政制度的建设要围绕如何更好的实现县级财政的职能展开。本章设计的县级财政制度体系由县级财政收入制度、县级财政支出制度、县级财政转移支付制度,县级财政的债务制度和县级财政的预算制度等五部分组成。这五个组成部分也是以下各章进一步研究县级财政制度的问题、成因和对策的分析框架。第三部分包括第四章到第七章。这部分是本书的主体部分,从历史、现状、问题、原因以及国际经验几个方面展开县级财政制度的论述。第四章对县级财政制度演变的历史进行了梳理。第五章按照县级公共财政制度的五个组成部分对当代中国县级财政制度存在的问题进行了十分详尽的实证分析。第六章从财政支出、财政收入、转移支付以及财政债务等四个方面对县级财政制度存在缺陷的原因进行了分析。第七章从县级财政制度的五个方面介绍了国外尤其是几个主要发达国家的做法,目的是从他们的制度设计中寻找可资借鉴之处,为县级财政制度的建设提供参考。第四部分即第八章。本章提出如何完善我国县级财政制度的政策建议。

纵观全书,有如下几个特点。第一,研究对象或研究视角的

创新。本书明确提出以县级财政为研究对象。目前对农村财政的研究很多,对地方财政和基层财政的研究也不少,但是没有明确提出以县级财政为研究对象的学术专著。本书把县级财政放在公共财政的整体框架之中,从整个国民收入分配的宏观角度,以统筹城乡发展为指导思想,提出建设县级公共财政制度的政策建议。第二,从制度创新的角度而非技术层面来看待县级财政存在的问题。"地方财政问题本质上不是一个技术性问题,而是一个制度创新问题。"本书正是在这样的思路和视角下研究县级财政问题的。第三,明确提出新时期县级财政的主要职能,并依据县级财政的职能提出制度建设和制度创新的思路。各级财政在公共财政框架建设中所发挥的作用是不同的。县级财政作为和农村经济最为密切的一级财政,其财政职能具有不同于其他层级财政的特点。本书认为,县级财政的职能主要应该是资源配置(包括提供农村经济发展的公共产品)和经济发展职能。县级公共财政制度的建设也要围绕县级财政的配置和发展职能进行。第四,从财政职能决定财政制度的理论出发,本书设计了县级财政收入制度、支出制度、转移支付制度、财政债务制度和财政预算制度的县级财政制度体系。并从上述五个方面提出了规范化的公共财政制度所应达到的标准。

本书侧重于规范分析指导下的实证研究,坚持运用历史与逻辑并重的方法来分析问题,坚持定性与定量相结合、总量分析与结构分析相结合、点面数据相结合的研究方法,大量使用了图表等辅助性工具。本书的思路清晰、结构合理、内容丰富、资料数据翔实、写作规范、能够理论联系实际,结论正确,有一定的可操作性。

作者如果能够更深入的分析中国县级财政的不均衡性、对县级财政与县域经济发展的关系进行进一步的思考,将会使本书的内容更加丰富和完善。

曾福生

2008年8月18日于

湖南农业大学逸苑

目 录

第一章 导 论

第一节 研究的背景和意义	1
一、研究的背景	1
二、研究的意义	3
第二节 国内外研究动态	4
一、国内研究动态	4
二、国外研究动态	10
三、国内外研究的简要述评	12
第三节 研究的对象	13
一、对县级财政进行专门研究的必要性	13
二、县级财政研究范围的界定	14
第四节 研究的思路和方法	15
一、研究的总体思路	15
二、研究的基本框架	16
三、研究的主要方法	16
第五节 研究的难点和可能的创新之处	17
一、研究的难点	17
二、可能的创新点	18

第二章 公共财政和地方财政的基本理论

第一节 公共财政的基本特征和基本框架	21
一、公共财政的含义	21
二、公共财政的基本功能和特征	21
三、公共财政的基本框架	24
第二节 地方财政的基本理论	26
一、地方财政存在的意义	26
二、财政分权的基本理论	28
三、地方公共产品的相关理论	31
第三节 农村公共财政建设的必要性及目标	36
一、农村公共财政的基本内涵	36
二、建设农村公共财政的必要性	36
三、农村公共财政制度建设的目标	41
第四节 政府间财政关系的理论	44
一、财政体制的概念	44
二、多级财政体制的理论	45
三、分税制理论	47
本章小结	48

第三章 中国县级公共财政制度的体系及规范模式

第一节 财政职能与财政制度的相互关系	50
一、财政职能的内涵及具体内容	50
二、财政制度的内涵及其构成要素	55
三、财政职能与财政制度相互影响效应	59

第二节 中国县级公共财政职能的定位	62
一、合理划分财政职能层次的必要性	62
二、中国县级公共财政职能的具体内容	64
第三节 县级公共财政制度的体系和模式	69
一、县级公共财政制度体系的构成	69
二、县级公共财政制度的规范模式	70
本章小结	76

第四章 中国县级财政制度的历史变迁:1949—2006

第一节 分税制以前县级财政体制的演变	78
一、第一阶段(1953—1978)“统收统支,分级管理”的 财政体制	79
二、第二阶段(1979—1983)“分级包干”的财政体制	80
三、第三阶段(1983—1987)“划分税种、分级包干”的 财政体制	81
四、第四阶段(1988—1993)“财政包干”的财政体制	81
第二节 分税制以后的县级财政	82
一、1994 年分税制的成效和问题	82
二、1994 年改革后的省级以下财政体制简介	85
三、1994 年的改革对县级财政的影响	86
第三节 农业税取消后的县级财政	89
一、农村税费制度改革简介	89
二、取消农业税对县级财政的影响	89
三、近几年县级财政体制改革的探索与实践	92
四、近几年县级财政体制改革的简要评价	94
本章小结	97

第五章 当代中国县级公共财政制度的实证研究

第一节 县级财政支出制度	99
一、县级财政支出的构成与分类	99
二、县级财政支出制度存在的主要问题	103
第二节 县级财政收入制度	111
一、县级财政收入的构成与分类	111
二、县级财政收入制度存在的主要问题	116
第三节 县级财政转移支付制度	124
一、转移支付的目标与分类	125
二、省级以下的财政转移支付制度	128
三、县级财政转移支付制度存在的主要问题	132
第四节 县级财政债务制度	136
一、财政债务的内涵和分类	136
二、县级财政债务的主要特点	139
第五节 县级财政预算制度	145
一、我国地方预算制度的变迁及其启示	146
二、县级财政预算制度的缺陷	148
本章小结	153

第六章 县级财政制度缺陷的原因分析

第一节 县级财政支出制度存在问题的原因	154
一、政府事权与市场事权界定不清	154
二、事权下移的问题突出	155
三、我国的县级财政存在着严重的“财政管制”问题	156
四、财政支出标准决策权过度集中与规则紊乱并存	158

第二节 县级财政收入制度存在问题的原因	159
一、县级政府的财权不断上移	159
二、县域财政收入的增长受到县域经济发展水平落后的制约	159
三、县级财政缺乏主体税种	160
第三节 县级财政转移支付制度存在问题的原因	162
一、财政转移支付的依据不清	163
二、省市自用财力规模相对地缩小影响了财政转移支付的顺利运转	163
三、转移支付的制度设计不规范	164
四、转移支付制度本身结构不合理	167
五、转移支付制度缺乏法律保证	167
第四节 县级财政债务制度方面存在问题的原因	168
一、不同类别的债务有其不同的存在依据	168
二、经济体制转轨尚未到位导致政府债务和企业债务不分	170
三、债务管理制度改革滞后	172
本章小结	174

第七章 县级财政制度建设的国际经验

第一节 县级财政支出制度的国际经验及启示	176
一、几个国家的地方财政支出制度	176
二、地方财政支出制度的共性和启示	179
第二节 县级财政收入制度的国际经验及启示	181
一、几个西方国家的地方财政收入制度	181
二、地方财政收入制度的共性与启示	183

第三节 县级财政转移支付制度的国际经验及启示	185
一、转移支付制度的国际比较	185
二、地方财政转移支付制度的共性与启示	195
第四节 县级财政债务制度的国际经验及启示	199
一、国外地方政府债务管理的经验	199
二、国外地方政府债务管理经验对我国的启示	206
第五节 县级财政预算制度的国际经验及启示	208
一、国外地方预算管理的成功经验	208
二、对县级预算制度的启示	211
本章小结	214
 第八章 完善县级财政制度的政策建议	
第一节 县级财政制度改革的目标和总体思路	216
第二节 县级财政支出制度改革	218
第三节 县级财政收入制度改革	222
第四节 县级财政转移支付制度改革	225
第五节 县级财政债务制度改革	228
第六节 县级财政预算制度改革	234
第七节 其他配套性的改革措施	237
本书的主要结论与不足之处	243
参 考 文 献	248
后 记	262

第一章 导 论

第一节 研究的背景和意义

一、研究的背景

2006 年,全国取消了农业税^①。农业税的取消标志着中国从上个世纪 90 年代开始的农村税费制度改革基本完成。这个被称为农村“第三次革命”^②的改革大致经历了三个阶段。第一阶段,农村税费改革的试点。为彻底减轻农民负担,规范农村税费,90 年代全国部分省份的市(县)开始了农村税费改革的试点工作。2000 年安徽进行了全省的试点,2002 年试点在全国 20 多个省推开,2003 年税费改革在全国范围内试行。改革取得了很大成效,各地农民负担得到不同程度的减轻,但改革中也出现了不少的新情况和新问题。第二阶段,逐步取消农业税。从 2003 年开始,各省开始逐步降低农业税税率,计划 5 年内全部减免农业税。与此同时,随着中国加入 WTO,为与国际上对农业的普遍支持接轨,充分利用 WTO 条件下的“绿箱”政策,更好地实现农产品国际竞争的需要,2004

① 目前,农业税(包含农业特产税)中仅保留了烟叶特产税,且仅在收购环节征收。

② 前两次革命分别是土地改革和家庭联产承包责任制的改革。

年,全国有 29 个省实施了对种粮农民的粮食直接补贴,安排直接补贴资金 116 亿元,有 6 亿农民直接得到了补贴的实惠。2005 年、2006 年国家对粮食直接补贴政策作了进一步完善。第三阶段,全面取消农业税。2006 年,全国所有的省(自治区、直辖市)全面取消了面向农民征收的农业税,农民彻底告别了几千年来缴纳“皇粮国税”的历史。

完成上述三个阶段改革之后的农村已经开始进入“后税费时代”^①。先期的改革取得了成效,但本质的问题没有触及。农业税的取消使原有的问题显现出来,比如,农村公共产品的供给制度存在问题,统一城乡税制的问题有待讨论,县乡财政体制的问题突出,乡村负债问题亟待解决,而这些问题的解决需要建立真正意义上的农村公共财政制度。从这个意义上讲,农村税费制度的改革并未彻底完成。

农村税费制度改革的关键是尽快建立农村公共财政制度。究竟什么是公共财政,人们的认识并未统一。比较一致的观点是:公共财政就是财政收支透明、财政决策民主、主要提供公共产品的财政。很显然,这种财政类型与过去的财政有本质区别。过去的财政是封闭运行的,财政决策根本不征求民众意见,各级财政包揽私人物品和公共产品产出所需资金的供应。可以说,与过去的财政制度不同,公共财政制度是一种全新的财政制度。从西方国家的经验和理论分析两方面看,公共财政制度应包括五个方面内容:一是财政收入制度安排。包括税收制度、收费制度、国有企业产权收益制度等。二是财政支出制度安排。包括支出管理制度、支出结构确定等。三是预算制度。包括预算权力分配、预算程序、预算资

^① 也有学者称为“后农业税时代”或者“后税赋时期”。但无论何种称谓无非是说目前农村所处的阶段,对此问题的争论意义不大。

金管理等。四是财政政策。五是政府间财政资金分配关系。包括收入划分、支出划分、转移支付、支出标准、权力划分等。因此,讨论农村的公共财政制度的建设也必须从以上几个方面入手。目前,从全国整体财政制度的角度来看,公共财政的框架已经建立。但是公共财政的内容并不完善,尤其农村的公共财政制度更是当前建设的重点。为解决农业税取消后出现的新情况和新问题,也迫切需要建立农村公共财政制度。因此,研究农村公共财政意义重大。

然而农村公共财政制度的研究从哪里切入,如何切入?笔者认为,农村公共财政的研究应以县级财政为主要的研究对象。这是因为,我国目前有 2800 多个县级财政,目前的县域聚集了大约 9 亿人口,8 亿农民。可以说,与农村财政制度关系最为密切的就是县级财政。建设农村公共财政制度的关键要县级公共财政制度的完善。

另一方面,由于 1994 年分税制的实施,地方财政尤其是县乡级财政普遍比较困难,这种困难已经危机部分地方的社会稳定和政府权威,从缓解县乡困难的角度看,也有必要对县级财政给予足够的重视。

二、研究的意义

对当代中国县级公共财政制度的研究有重要的理论意义和现实意义。具体说来,有以下几点:

1. 县级公共财政制度的建设对贯彻落实科学发展观和城乡统筹的发展战略意义重大。建立城乡统一的公共财政制度是目前实现城乡统筹的关键之举。县级政府处于城乡的结合部,县域经济是联系城市经济和农村经济的结合点,因此,县级公共财政制度的完善对实现城乡统一的财政制度意义重大,对我国城乡统筹目标

的实现意义重大,对全面落实和贯彻科学发展观的重大意义。

2. 县级公共财政制度的建设是完善我国财政制度的必要前提。1994 年的分税制改革基本厘清了中央和省一级的财政关系。当前,公共财政制度的突出问题基本表现在地方财政,如果较好地解决了县级公共财政制度的建设问题,下一步再处理好省级财政和县级财政的关系,就有望完善我国的财政制度,实现我国财政制度改革的总体目标。

3. 从公共财政制度的角度研究县级财政问题,可以为农业税取消后县级财政困难问题的解决提供新的思路和方法,为财政支持县域经济的发展提供理论依据。

4. 县级公共财政制度建设是新时期农村公共财政制度建设的重点。农业税取消后农村的财政问题仍然突出,解决的办法只有重构目前农村的财政体系,规范财政制度,更好地提供农村经济发展所需要的公共产品。从公共财政的基本框架来看,缺少农村的公共财政将是不完整的公共财政。按照农村公共财政的基本框架来研究农村财政制度,将更加清晰地观察到目前农村所存在的根本问题,有利于从国民收入分配的整体来看待“三农”问题。而县级财政是农村财政的主体,农村财政制度的建设离不开县级财政制度的建设。

第二节 国内外研究动态

一、国内研究动态

1. 对农村财政相关问题的研究

随着中国农村税费制度改革的进行,近几年关于农村财政的研究几乎可以用“汗牛充栋”来形容。这些研究从农民负担、农村