


东北农业大学博士论丛

中国县乡财政体制改革研究

Zhongguo xianxiang
caizheng tizhi
gaige yanjiu

吉 浩 著

 中国农业出版社

黑龙江省社科基金项目（项目编号：06D013）

黑龙江省博士后基金项目（项目编号：LBH-Z07018）

资助

东北农业大学博士论丛

中国县乡财政体制 改革研究

吉 浩 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国县乡财政体制改革研究/吉洁著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-109-12829-3

I. 中… II. 吉… III. ①县—地方财政—财政管理体制—经济体制改革—研究—中国②乡—地方财政—财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 109618 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.25

字数: 200 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

县乡财政是国家财政体系的重要组成部分，也是建立稳固、平衡、强大的国家财政的基础。我国现有 2 400 多个县、4.6 万个乡镇，县乡财政一般预算收入占全国地方一般预算收入的 1/3，财政一般预算支出占 40%，县乡财政运行对整个国家财政具有举足轻重的影响，它是县域范围内贯彻落实国家财政方针政策的组织者和实施者，同时它又直接关系到地方财政乃至整个国家财政预算收支任务的完成。县乡集聚了 9 亿多人口，占全国总人口的 70%，这决定了县乡基层政权在推动经济发展、促进社会稳定和进步方面担负重要使命。然而自 1994 年以来县乡两级财政形势严峻，工资欠发普遍化、赤字规模不断扩大。县乡财政困难已严重影响了农村义务教育、农村卫生医疗、农村基础设施等公共产品的提供，严重影响了部分地方的社会稳定和政府权威，任其发展势必会导致地方财政危机进而威胁到中央财政，因而成为一个迫切需要解决的重大问题。解决县乡财政困境的关键出路是深化财政体制改革。因此，如何改革与完善县乡财政体制，与逐步消解“三农”问题、全面推进财政体制建设和小康社会建设直接相联，是从制度创新角度为实现社会经济全面发展、协调区域发展、有效扶助弱势群体，促进人与自然和谐发展关系等“统筹协调”目的而必须解决的重大事项。“十一五”规划中提出，要在今后五年内基本完成县乡财政管理体制改革。原财政部部长金人庆也曾呼吁，要让公共财政的阳光照耀广大农村，让

公共财政的雨露滋润广大农民。

本书以分权理论、财政支出理论、转移支付理论、农村公共产品供给理论为指导,对现行县乡财政体制的运行效果进行了评价,同时探讨了国外地方财政体制方面的经验与启示。在此基础上,设计了县乡财政体制改革的近期目标、长远目标。为实现县乡财政体制改革目标,分别从收入体制、支出体制、转移支付、负债管理改革等四个方面进行了深入的探讨与论述。

本书采用了规范分析与实证分析相结合的方法、动态分析与静态分析相结合的方法、定性分析与定量分析相结合的方法、比较分析的方法对县乡财政体制改革问题进行了全面系统的研究。

主要内容如下:

第1章为绪论,主要阐述了研究的背景与意义、国内外文献综述、研究的主要内容及重点、难点、研究方法及技术路线以及研究的可能创新之处。

第2章是对财政体制的理论认识,为全书的研究奠定了理论基础。

第3章是对县乡财政体制历史回顾及现行体制运行效果的评析,对建国后我国县乡财政体制的变迁进行了整体的回顾,从县乡财政体制运行的成效及负面效应等两个方面对我国县乡现行财政体制的成败进行了整体评析。

第4章是地方财政体制的国际比较,通过对美国、德国、印度、法国、日本等国家的地方财政体制的比较分析,为我国县乡财政体制改革提供有益的启示与借鉴。

第5章设计了县乡财政体制改革的基本原则与目标。

第6章是对县乡财政收入体制改革的论述。将县乡财政收入分为税收收入和非税收入两部分加以分析。通过对县乡税收收入规模与结构的分析,得出县乡财政税收收入规模偏小、结构不合

理的结论。综合国内学者的调查结果，得出非税收入膨胀的结论，并研究了其成因与负面影响，在此基础上提出改革与完善县乡地方税收体系，积极稳妥地推进非税收入管理改革的对策建议。

第7章是对县乡财政支出体制改革的论述。主要是对县乡财政支出结构与支出范围进行研究。在支出结构的研究中，运用各类支出占总支出的比重，支出弹性两类指标进行分析，得出结论，县乡财政支出结构不合理。在支出职责的研究中，从农村公共产品供给的角度提出明确划分了县乡及上级财政支出职责范围。

第8章是建立对县乡两级规范的转移支付制度的论述，主要包括对县乡转移支付规模、形式、方法方面存在的问题、建立对县乡两级规范的转移支付的制度构想等几个方面，为规范的转移支付的建立提供参考。

第9章是深化县乡财政负债管理改革的论述，首先从县乡财政负债来源与用途、负债的成因与影响等方面进行分析，然后提出深化县乡财政负债管理改革对策建议。

Abstract

The county and township finance is an important part of the national finance system, also is the foundation of establishing stable, balanced and formidable national finance. At present, there are more than 2 400 counties and more than 4.6 ten thousand towns in our country, the county and township finance general budgetary revenue accounts for 1/3 of the national district general budgetary revenue, the finance general budget expend accounts for 40%, the county and township finance operation has pivotal influence to the entire national finance, it is the organizer and executant which implements the general and specific policies of national finance in the county territory scope, simultaneously, it directly relates to the accomplishment of local finance and even entire national finance budget revenue and expenditure duty. The counties and towns gathered more than 900 million population, accounts for 70% of the national total population, this had decided that the county and township regime should shoulder the important mission of impeling economy development, promoting social stability and advancement. However the county and township finance situation has been severed since 1994, the wages owed rifely, the deficit scale expand unceasingly. The county and township finance embarrassment has seriously affected the

provide of countryside compulsory education, the countryside health medical service, the countryside basic establishment and such public production, seriously affected social stability and the government authorities of some places, if it expand uncontrolled, it will be able to cause the local finance crisis then to threaten the central finance, thus it becomes a major issue which need to solve urgently. The pivotal outlet to solve county and township finance embarrassment is to deepen the finance system reform. Therefore, how to reform and consummate county and township finance system, contacted directly with gradually dispelling "the three agriculture" question, comprehensively advancing the construction of finance system and the well-off society, is a significant item thinking from the system innovation angle for the realization of social economy full scale development, the region harmonious development, assisting the weak community effectively, promoting the person and the nature harmonious development and so on of "the overall plan coordination" purposes. "The eleventh five" programming put forward that: accomplish the reform of county and township finance control system in the next five years. Minister of treasury Jin Renqing also appealed that, must let the sunlight of public finance shine the general countrysides, let the rain and dew of public finance moisten the general farmers.

This thesis take the divides-power theory, the finance expenditure theory, the shift payment theory, the rural public goods supply theory as the instruction, evaluated and analysed the actuality of county and township finance system, simultane-

ously discussed the overseas local finance system experiences and the enlightenment. At this foundation, the county and township finance system reform's short-term goal and long-term goal are designed. In order to achieve the county and township finance system's reform goal, the article has carried on thorough discussion and treatise from the revenue system, the expenditure system, the shift payment, the debt management reform respectively.

This article uses the standard analysis and the demonstration analysis, the dynamic analysis and the static analysis, the qualitative analysis and the quantitative analysis and the comparative analysis methods, did comprehensive and systemic research on the county and township finance system reform.

Paper main content as follows;

The first part is an introduction, mainly elaborated the research background and the significance, the domestic and foreign literature summarize, the research main content and keystone, difficulty, the research technique and the technical route as well as research possible innovation places.

The second part is the academic cognition to the finance system, established the theory basic for the whole article's research.

The third part is the history review and the present situation evaluation of county and township finance system, has carried on whole review on county and township finance system vicissitude after the foundation of the nation, carried on evaluation and analysis from the flaws and effects of the county and township fi-

nance system movement result.

The fourth part is the local finance system international comparison, comparatively analysed the local finance system of US, Germany, India, France, Japan and etc. Provide the beneficial enlightenment and model for our country's county and township finance system reform.

The fifth part has designed the basic principle and goals of county and township finance system reform.

The sixth part is the treatise to the county and township public financial revenue system's reform. Divided the county and township financial revenue into the tax revenue and the non-tax revenue to perform analysis. Through the analysis on the scale and structure of county and township tax revenue, obtained the conclusion that county and township finance tax revenue's scale is small and the structure is unreasonable. Synthesized the domestic scholars' investigation result, deduced the conclusion that the non-tax income inflates, and has studied its origin and the negative influence, on this foundation, proposed to reform and consummate county and township local tax revenue system, advance the non-tax revenue management reform positively and safely.

The seventh part is the treatise to the county and township finance expenditure system reform. This part is this article's key point. Mainly research the county and township finance expenditure's structure and scope. In the expenditure structure research, utilizes two kinds of targets which are each kind of expenditure's proportion of the whole expenditure and the expendi-

ture elasticity carried on the analysis, got the conclusion: the county and township finance expenditure structure is unreasonable. In the expenditure scope research, the county and township and the higher authority expenditure scope are clearly compartmentalized from the countryside public product supplies angle.

The eighth part is the treatise to the establishment of the county and township standard shift payment system, mainly includes the questions existed in the county and township shift payment's scale, form and the methods, the conception of the establishment of county and township shift payments system and so on several aspects, provides the reference for the standard shift payment's establishment.

The ninth part is the treatise to deepen county and township finance debt management reform, this part is the paper's difficulty, firstly, carried on analysis from county and township finance debt's origin and function, reason and influence and so on aspects. Secondly, put forward the countermeasures and proposals to deepen the reform of county and township finance debt management.

目 录

摘要

Abstract

1 引言	1
1.1 研究的目的是与意义	1
1.2 国内外研究状况综述	3
1.3 研究的主要内容及重点、难点	14
1.4 研究方法及技术路线	16
1.5 研究的创新之处	17
2 研究财政体制的理论基础	19
2.1 财政体制的内涵	19
2.2 财政体制的功能与类型	20
2.3 县乡财政体制的内涵与特征	24
2.4 财政体制研究的基础理论	25
2.5 本章小结	35
3 我国县乡财政体制沿革及现行体制运行效果评价	36
3.1 县乡财政体制的历史回顾	36
3.2 现行县乡财政体制运行效果评价	42
3.3 本章小结	52
4 地方财政体制的国际比较	53
4.1 联邦制国家地方财政体制的国际比较	53
4.2 单一制国家地方财政体制国际比较	60

4.3	启示与借鉴	64
4.4	本章小结	67
5	我国县乡财政体制改革的基本原则与目标	69
5.1	县乡财政体制改革的基本原则	69
5.2	县乡财政体制改革的目标	71
5.3	本章小结	76
6	改革与完善县乡财政收入体制	77
6.1	县乡财政收入结构一般情况	77
6.2	改革与完善县乡税收体系	79
6.3	积极稳妥地推进县乡非税收入管理改革	89
6.4	本章小结	99
7	改革与完善县乡财政支出体制	101
7.1	优化县乡财政支出结构	101
7.2	明确划分县乡及上级财政支出职责， 保障农村公共产品供给	119
7.3	本章小结	131
8	建立对县乡两级规范的转移支付制度	133
8.1	提高对县乡的转移支付规模	133
8.2	逐步完善转移支付形式	137
8.3	运用因素法的技术手段实施转移支付	150
8.4	本章小结	151
9	深化县乡财政负债管理改革	152
9.1	县乡财政负债的来源及用途	152
9.2	县乡财政负债的成因与影响	157
9.3	深化县乡财政负债管理改革的对策	160
9.4	本章小结	166
	结 论	168
	参考文献	171

1.1 研究的目的是与意义

随着农村税费改革进程的加快，如何改革县乡财政体制，缓解县乡财政收支困难，已成为亟待解决的重大课题。目前国内学者对财政体制改革进行了大量研究，但大多数是针对省以下财政体制改革，缺乏对县乡财政的研究，尤其是对县乡财政体制的研究就更少。本书试图通过深入调查和研究，采用实证分析，从县乡财政体制角度入手，将县乡财政收入、财政支出、对县乡财政转移支付、县乡财政负债作为研究对象，发现我国县乡财政体制运行中存在的问题，结合国内外经验，提出相应的对策，从而为我国县乡财政体制改革提供参考。

本书的理论及现实意义如下：

(1) 理论意义。首先，明确提出县乡财政体制改革的目标。县乡财政体制改革涉及到社会政治、经济的方方面面，是一个复杂的系统工程，不可能一蹴而就。因此，本书设计县乡财政体制改革的近期目标、中长期目标，希望通过近期目标的实现最终建立科学与规范县乡财政体制。

其次，本书就县乡财政收入体制、支出体制、省以下转移支付制度的改革与完善、深化负债管理改革进行了深入的探讨和阐述，为解决县乡财政体制改革问题提供了理论基础。

(2) 实践意义。第一，县乡财政体制改革是基层政权正常运转的前提和基础。县乡政府运行经费的严重短缺必然妨碍其正常

运转，基层政府功能退化，提供公共产品和公共服务的能力极为低下。在经济欠发达地区，由于税源不足，县乡政府本级收入相当少，且多数乡镇仍然以农业税为主，虽有中央财政转移支付但县乡级政府的可用财力与庞大的开支相比仍然明显不足，仅人员经费就占绝大部分，是典型的“吃饭”财政，一些乡镇连人员经费和办公经费都不能保证，在这种情况下，县乡政府很难提供必要的公共产品和公共服务，诸如公共安全、基础教育、基本医疗服务、乡村道路建设、小型水利设施、扶贫济困等。由此可见，县乡财政目前的状态已严重影响了基层政权的正常运转，在一定程度上降低了农民群众对党和政府的支持和信赖程度。解决县乡财政困境的关键出路是深化财政体制改革。使县乡财政管理体制适应变化了的新形势，进一步规范、完善，促进县乡经济协调发展，维护社会稳定。

第二，县乡财政体制改革是税费改革最终成功的根本保障。进入2006年，全国免征农业税，中国农民告别上缴“皇粮国税”的历史。然而免征农业税同时却极大程度上触及和暴露了一系列深层次的矛盾，使县乡财政危机凸显。如果不进行配套改革，为了维持基层政权机构的正常运转，必然滋生收费动力。比如出卖生育指标、加重计划生育罚款和农民建房费用、人为留存承包土地赚取承包费、向城市工作的本地人拉捐助等等。这种现象如不引起高度重视，农村税费改革的成果将很难巩固和发展，改革将最终陷入“黄宗羲定律”的怪圈。当前，尽管造成县乡财政危机的原因既多且复杂，但根本原因在于制度缺陷，因而解困的治本之策也在于体制创新。

第三，县乡财政体制改革是全面建设小康社会的客观要求。党的十六大明确提出了全面建设小康社会的宏伟目标。这一目标的实现，难点在农村，关键在农民。县乡财政体制运作的好坏直接关系到农村公共产品的供给。公共产品的供给和消费水平是公民生活综合水平和现代化程度的主要标志。当前，我国城乡居民在

吃、穿、用等方面的个人消费水平差距正逐步缩小，而在公共产品消费，尤其是享有的医疗保健、社会保障方面的差距却在扩大。公共产品的严重短缺，已严重制约了农民生活质量的提高，甚至在不少地区，“行路难、就医难、就学难”等问题依然存在，边远地区因缺少基础设施，仍无法消费现代家用电器，使用现代通讯手段和网络手段，享受现代文明带来的新生活。规范、完善县乡财政体制是保证农村公共产品有效供给的主要途径，对促进农村经济社会全面健康发展，提升农民生活综合质量，在 2020 年全面实现“小康”有着重要的战略意义。

1.2 国内外研究状况综述

1.2.1 国外研究状况综述

西方学者对政府间财政关系的研究，集中在财政分权问题上。

1. 施蒂格勒的最优分权模式理论

美国经济学家乔治·施蒂格勒 (George Stigler) 在 1957 年发表的《地方政府功能的有理范围》一文中，对于为什么需要地方财政这一基本问题做了公理性解释。他认为，地方政府存在的必要性可从两条基本原则加以阐明：第一，与中央政府相比，地方政府更接近于自己的民众，更加了解它所管辖的选民的效用与需求；第二，一国国内不同的人有权对不同种类和不同数量的公共服务进行投票表决，就是说，不同地区的居民应有权选择自己需要的公共服务的种类和数量。

2. 布坎南的分权“俱乐部”理论

施蒂格勒之后，布坎南 (J. Buchanan) 1965 年发表了《“俱乐部”经济理论》。他在施蒂格勒研究地方政府存在的基础上，继续论证地方政府的有效规模问题，即什么样的管辖范围，才能使得地方政府的规模实现最优。这实际上是对地方政府经济存在

的一个深化。布坎南的分权“俱乐部”理论，就是把社区比做俱乐部，然后研究在面临外在因素的条件下任何一个俱乐部——为分享某种利益而联合起来的人们的一个自愿协会——如何确定最优成员数量的一种理论。该理论的核心内容有两个方面：首先，随着某一俱乐部成员的增加，人均劳务成本会下降；其次，新的俱乐部成员的加入，会增加拥挤成本，从而增加外部的不经济等。所以，一个俱乐部的最佳规模就在外部不经济所产生的边际成本（拥挤成本），正好等于由于新成员分担俱乐部的运转成本而带来的边际节约这个点上。尽管在实际生活中，地方政府规模的最优点确实难以把握，但布坎南的分析，至少从理论上论证了地方政府管辖范围不是无限制扩张的，理应保持合理的管辖界限。布坎南的“俱乐部”理论启发了对最优地方政府管辖范围的研究。其中，马丁·麦奎尔通过模型论证认为，地方政府管辖范围内的人口数量与该管辖区所提供的公共产品的最优数量应同时被决定。每一地方政府提供公共产品所应遵循的是人均分担的公共产品的成本等于新加入的成员所引起的边际成本（即公共品平均成本最低点）。只要自治区域（或地方政府的管辖区域）可以被复制和模仿，那么，人们总会按照“俱乐部”理论的原则（尽管是不自觉的）来重新形成地方区域，直到产品的供给方式比由中央政府直接向所有的居民进行集中提供更具有合理性。许多地方公共产品是典型的俱乐部产品，地方辖区而不是全国性辖区更类似于一个俱乐部，如果俱乐部规则是有效的，则要求此类产品由地方政府承担供应职责。

3. 奥茨的财政分权定理

奥茨（Wallace E. Oates）在 1972 年出版的《财政联邦主义》一书中，运用福利经济学的方法，为地方财政的存在提出了一个分权的理由。奥茨根据福利经济学的观点，一种最有效的资源配置应使社会福利达到极大，即帕累托最优。在达到帕累托最优之前，资源配置的方式是可以改进的。