 中国青年学者文库

Research in the Difficulties
and Solution
to County & Township Public Finance

中国县乡财政运行及 解困研究

李一花○著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



中国青年学者文库

Research in the Difficulties
and Solution
to County & Township Public Finance

中国县乡财政运行及 解困研究

李一花 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国县乡财政运行及解困研究/李一花著. —北京:
社会科学文献出版社, 2008. 11
(中国青年学者文库)
ISBN 978-7-5097-0409-7

I. 中… II. 李… III. ①县—地方财政—研究—中国
②乡镇—地方财政—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 163663 号

前 言

一 研究缘起

众所周知，县乡财政是我国的基层财政，面对的基本上是农村和农民，1994年以来县乡财政收不抵支、负债累累的困境使得基层政权运转、公共产品提供、公益事业发展等历经艰难。2002年农村税费改革的全面推行以及2006年全国范围内的取消农业税改革，使得县乡财政面临更大的困境。尽管中国的县乡财政困难问题已持续了10年有余，但尚未从根本上缓解。县乡财政困难这一理论难题和现实顽疾已直接影响到我国“三农”问题的解决，也与中央政府提出的“以人为本，全面、协调、可持续发展”和统筹城乡发展的科学发展观理念很不适应。如何通过实地调研和理论探索，在总结和吸收国内外相关研究成果的基础上突破现有认识的局限，整合多学科知识，系统分析县乡财政困难的成因，全面谋划县乡解困的方略，无疑是摆在财税理论工作者面前的一项艰巨课题。本书正是朝这一方向努力的初步探索。

二 本书结构及主要观点

本书对县乡财政解困问题的研究，遵循了县乡财政地位职责——总体运行——困境——成因分析及对策研究的逻辑思路，因此，本书共分四章。第一章对县乡财政的地位、职责、适度规

模进行规范分析，从而为下面的研究奠定基础。这一部分先是通过历史考察发现，自秦以来县制是相当稳定的一级地方政权，尽管各朝各代的县一级的财政管理机构名称各异，但县级财政的存在是基本稳定的。乡镇财政作为乡村基层政权的财政机构，总是随着乡村社会经济的发展而发展，并也随着乡村基层政权的变化而变化的。县乡财政作为国家财政体系的基础，无论对国家财政活动，还是对本地公众，都具有显著而重要的意义。但当前县乡财政表现出的发展的不平衡性和赤字、债务的严重性大大制约了县乡财政作用的发挥。对此，我们认为，应清晰地界定县乡政府的职责，促使财力与事权相匹配并通过引入私人投资和有序地培育、壮大非营利组织来缓解基层公共产品提供的不足。在政府层级调整问题上，我们的观点是缩省、市县平级、保留乡镇。

第二章是对县乡财政运行的总体分析，包括县乡财政运行的宏观环境、财政支出、财政收入、预算方面。我们认为，把县乡财政困难与县乡财政的整体运行联系起来，有利于为认识县乡财政困难搭建一个平台。内容安排如下：首先是对县乡财政运行的基本宏观环境的把握，分析认为，城乡经济社会发展的差距巨大和县乡财政发展的非均衡性是必须把握的最重要的两点。从县乡财政支出来看，县乡财政支出的规模不断扩大，但其支出结构表现出分权和同构两大特点，这说明各级地方政府之间的财政职能有进一步划分的必要。从区域上看，总体上说，经济发展水平决定了不同县市财政支出结构的不同，而经济发展水平相同的县市，其财政支出的结构具有较强的相似性。从县乡财政收入来看，农村税收增长与农村经济发展的阶段性变化相吻合，收入的层级结构在不同地区呈现出明显的差异性。在取消农业税后，农村财政收入遭受严重冲击，如何应对由增值税的转型而造成的收入的减少又成为摆在县乡政府面前的一个严峻问题。为此，完善县乡政府税收税种，优化税收体系已成为一个迫切需要解决的问题。总的思路就是体现城乡一体化的基本原则，在重点完善财产

税的基础上，改革资源税、消费税，进行税费制度的综合改革。在地方预算自主权方面，县乡财政还十分欠缺和不足。我们认为，在不增加预算自主权的情况下，地方政府的效率就不可能增加。为此，我们主张，当务之急是赋予地方政府独立的预算自主权，进行预算程序改革，这是提高地方政府公共服务总体效率的决定因素。

第三章从赤字、债务与基本公共服务两个方面具体分析县乡财政困难。首先是我们要澄清县乡财政困难的确切含义。分析认为，县乡财政困难是指在现行体制与制度框架内，即现行事权与财权划分背景下县乡财政出现的收入无法满足支出需求的状况。县乡财政困难可以通过财政自给率、人均财力、一般预算收入率、基本财政支出率、财政综合负债率等指标来加以衡量。运用上述指标反映的我国财政困难县的数量逐年增多，收支矛盾尖锐，困难程度也逐年加剧。特别是农村税费改革后，一些以农业税和农业特产税收入为主要税收来源的县乡财政收支矛盾更加尖锐，表现出财政自给率低、人均财力水平低、欠发工资及低工资、办公经费不足等。当前县域经济整体上仍然没有摆脱“农业大县、工业小县、财政穷县”的基本特征。

从基础教育来看，1986年后筹资与管理不分的“以乡镇为主”的财政管理体制带来的是筹资责任的政府作用的不断弱化、农民的负担加剧和城乡基础教育服务的差距拉大。2001年开始的农村义务教育管理体制改革实现了两个重大转变：一是把政府对农村义务教育的责任从以乡镇为主转到以县为主；二是把农村义务教育的责任从主要由农民承担转变到主要由政府承担。但现实中，县级政府通过调整原有的财力承办义务教育这一点很难做到。

从农村医疗卫生保障的现状来看，可以归纳为农村公共卫生质量下降、城乡医疗卫生资源配置的严重不均、农村医疗保障的缺位三个重要的方面。究其原因，政府卫生经费投入总量偏低且

结构存在偏差、财权与事权不对称导致财政对农村医疗卫生服务支出的“甩包袱”的行为、基层政府追求经济增长的行为动机制约其对农村医疗公共产品的供给等难辞其咎。

第四章剖析县乡财政困境的成因，提出解决对策。对成因的分析包括对事关政府与公众关系的民主财政的审视、基于政府间财政分配关系层面和城乡二元结构双重视角的转移支付的分析对财政自利与财政立宪的分析、政府改革等。

本书认为，破解县乡财政困境的难题必须以改变既有的发展战略和致力于制度创新才能根本解决。由此，笔者指出，造成县乡财政困难既有分税制改革层层上收财力、下放事权等浅层原因，更有城乡公共分配二元结构发展战略以及财政立宪缺失，法制不健全和行政管理体制改革滞后等深层复杂原因。因此，县乡财政解困决不能就财政而财政。只有把县乡财政放在宏观经济的大环境中，从经济与政治、法律联动的意义上去探讨，才能从根本上破解县乡财政困境的难题。

本书在以下三个方面表现出了自己的研究特色：一是就财政级次和县乡政府的适度规模做出了自己的分析和结论。二是首次系统分析了县乡财政困境的成因，提出了城乡公共分配的二元结构、财政立宪缺失两个至关重要的影响因素，并且采用财政自利的分析框架对政府间财政分配关系进行了反思。三是突出了财政危机中的宪政建设，分析了政府间财政分配关系的法律规制以及纵向均等化转移支付和横向转移支付的完善对缓解县乡财政困境的作用。

三 致谢

本书是在国家社会科学基金资助项目《解决县乡财政困难问题研究》最终成果基础上形成的。由于本人水平有限，本书的研究一定还有很多不足，在此，敬请专家、学者批评指正。

该项目的研究得到了我的博士后合作导师、我国著名财税问

题专家、中国社会科学院财贸所副所长高培勇老师的悉心指导，感谢他为我提供做博士后的良好的研究机会，使我的学术研究能力得到了较大的提升。能够有幸师从高老师是我一生中的幸事。本书的部分内容作为博士后出站报告得到了地方财政问题研究专家、财政部科研所副所长苏明研究员、白景明研究员的评议并提出了很好的修改意见，使我受益很大；财贸所博士生导师夏杰长研究员、李茂生研究员对出站报告的精彩评论让我记忆犹新。我对他们怀有深深的敬意和感激之情，在此表示衷心的感谢！

本项目的研究还有幸得到了山东大学副校长、博士生导师樊丽明教授的热情指导和帮助；感谢她十几年来始终一贯的支持和鼓励，樊老师对事业的执著追求和乐观向上、海人不倦的人格魅力对我永远是一种鞭策。财税系主任、博士生导师李齐云教授在课题研究过程中给予了很多启发和指点，让我受益匪浅；与财税系周金玲教授、李华副教授的讨论、探讨使我的思考不断有新的发现；山东省财政厅预算处的赵晓宏博士在数据资料方面给予了很多宝贵支持；我的硕士研究生刘文静、李东杰、李曼丽同学非常认真地参与了资料搜集和整理的工作。对于他（她）们的指导、帮助在此一并表示衷心的感谢！

在此，我还要向山东大学经济学院的于良春老师、藏旭恒老师、范爱军老师、胡金焱老师、刘国亮老师表示感谢，感谢学院为课题研究提供的经费支持和宽松优质的研究环境！

本书能够高效率的出版，还要特别感谢社会科学文献出版社的大力支持和协助，为了本书的出版，武云博士、赵薇博士奉献了自己的智慧和心血，令人感佩，谨致谢意！

李一花

2008年7月于泉城

目 录

第一章 县乡财政的地位、职责及适度规模研究	1
第一节 县乡财政的地位及特点	1
一 县乡财政的历史变迁考察	1
二 转型时期县乡财政地位界定	4
三 当前县乡财政的特点分析	6
第二节 县乡财政职责及其实现	8
一 成熟市场经济国家政府间财政职责划分情况	9
二 转型国家地方财政职责的定位	16
三 体制转型和经济发展中的县乡财政职责定位	18
四 县乡财政职责的实现	22
第三节 县乡政府组织结构与适度规模	25
一 关于政府规模的衡量指标	25
二 影响政府规模的因素分析	27
三 对政府规模判断的几个基点	28
四 县乡政府组织结构与财政支出规模的 实证分析与结论	32
五 优化政府组织结构和规模的对策	43
第四节 县乡政府层级调整	47
一 政府层级设置的必要性分析	48
二 影响政府层级设置的因素分析	49
三 中国古代政府层级设置的历史经验	51

四	主要发达国家政府层级设置的基本做法及特点分析	51
五	我国地方政府层级调整的原则和设想	61
第二章	县乡财政运行的总体分析	67
第一节	县乡财政运行的宏观环境分析	67
一	城乡经济社会发展的差距巨大	67
二	县乡财政发展的非均衡性	72
第二节	县乡财政支出分析	76
一	县乡财政支出总量及分级财政支出结构的演变轨迹	76
二	县乡财政支出结构的比较分析	78
三	县乡财政支出结构的变化与区域比较	82
第三节	县乡财政收入分析	85
一	地方财政收入的层级结构分析	85
二	县乡税收收入规模变化	89
三	县乡税收收入的结构变化	94
四	县乡非税收入及制度外资金	95
第四节	县乡财政预算自主权、预算程序与制度的分析	97
一	预算自主权	98
二	预算程序	106
三	预算监督	113
附 1	基层公共预算改革的实践	125
附 2	制约人大预算监督权有效行使的深层原因	126
一	制约人大预算监督权有效行使的深层原因	126
二	推进人大对预算监督权有效行使的对策建议	128
第三章	县乡财政困难的具体分析	130
第一节	财政困难的理解及衡量指标	130

一	如何理解县乡财政困难	130
二	财政困难的普遍性	132
三	县乡财政困难的衡量指标	133
第二节	县乡财政赤字、债务与风险问题	135
一	县乡财政赤字问题	135
二	县乡财政债务问题	138
第三节	县乡财政提供基础教育服务的情况及问题	142
一	我国义务教育财政管理体制的历史变迁	142
二	中国义务教育现存问题分析	148
三	国外义务教育财政管理体制的比较与启示	155
四	完善我国农村义务教育财政管理体制的 改革设想	159
第四节	县乡财政提供医疗卫生服务的情况及问题	166
一	现阶段农村医疗卫生保障存在的问题	166
二	影响农村医疗卫生保障事业发展的因素分析	170
三	提高农村公共医疗卫生保障服务水平的 政策建议	174
第四章	县乡财政困境成因及解困思路	182
第一节	民主财政建设与县乡财政困难解决	182
一	民主、民主财政的含义及理论基础	183
二	西方民主财政的建立过程及启示	187
三	民主财政建立的条件分析	190
四	我国民主财政建设的制度变迁方式及 具体改革思路	196
第二节	财政立宪与县乡财政困难解决	199
一	“财政自利”考察	199
二	财政自利与财政立宪的相关性考察	202
三	中国政府间财政自利的表现	203

四	缓解县乡财政困难的财政立宪之路	205
第三节	转移支付制度的完善与县乡财政困难解决	207
一	我国转移支付的分类及其在城乡间的 配置效果分析	207
二	制约财政转移支付均等化效果的原因分析	211
三	均等化转移支付的国际经验借鉴	217
四	完善转移支付, 缓解县乡财政困难, 实现城乡 基本公共服务均等化	223
第四节	县乡政府改革与财政困难解决	227
一	对当前“省直管县”改革的评述	227
二	对撤并乡镇的认识: 一个理论分析框架	233
三	乡镇政府及财政变迁: 历史的角度	239
四	对当前乡镇政府及财政改革几种观点的评述	242
五	乡镇政府及财政改革的前景	252
	主要参考文献	256

第一章

县乡财政的地位、职责及 适度规模研究

对县乡财政的认识，首先要从历史和国际比较的角度分析县乡财政在中国财政体系中的地位及职责问题，在此基础上对政府财政级次与县乡政府适度规模的进一步研究将会直接关系到县乡政府的存续、价值和财力的安排，因此，本章是该项研究的逻辑基础和理论基础。

第一节 县乡财政的地位及特点

一 县乡财政的历史变迁考察

财政是政府的财政，对县乡财政历史变迁的考察须从县乡政府的变迁入手。

（一）县级政府与财政

县制，萌芽于西周，产生于春秋战国，定制于秦。两千多年来，县制虽历经时代变迁而多有变化，但其基本格局却异常稳定。主要表现在三个方面。第一，县的地位基本未变。从秦至清末，不论在郡县二级制、州郡县三级制、省路府（州）县四级制和省府（州）县三级制中，县的隶属关系如何变化，县始终是最基本的政权单位。第二，县的建制长期延续。许多县建制一旦设

立，便基本延续下来。现存县中，约有 1/3 县有千年以上的历史，大多数的县在几千年前就出现了。第三，县建制的数字相差不大。秦县数无考，自汉以来，除去随疆域变迁的增减外，历代县数基本上是在 1500 个上下波动。以上表明，县在发展过程中，已逐渐成为在社会、政治、经济、文化等方面都相对稳定的实体，县制不仅具有深厚的社会经济基础，且长期适应于政治和行政上的需要，对历代政制都产生了重大作用和深远影响，县制已经成为国家制度中不可缺少的重要组成部分。

从县级财政来看，在我国西周时代，随着国家机构的逐渐完善，财政管理机关也开始初步制度化，包括“天官”和“地官”两大系统。地官的“闾师、县师、乡大夫”主要从事地方一级的贡赋和劳役的征收。到了秦汉时期，在郡一级，由太守总揽大权，仓曹椽分管财政；各县由县令总负责，典知仓狱分管财政。及至唐代，与地方行政机构分为州、县两级相适应，财政管理机构有二：一为户曹司户参军，职掌户籍、计账、道路、杂徭等；二为仓曹司户参军，职掌度量、仓库、赋税征收等。到了元代，地方财政机构分省和路两级，路的财政机构有平准行用库、府仓和税务。而明代省以下辖府，知府掌一府之政，下设专职官吏，负责计账、赋役、征管、仓储等；府下辖县，知县掌赋役征牌、黄册变造、会计审核、税政管理等。到了清朝，前期各省设布政司，后期为藩司，职掌一省财政税役之事，县的行政长官为知县，职掌一县政事及财事。到了民国初年，随着主管财政的最高机关改为财政部，省一级相应地改为财政厅，县一级才正式命名为财政局。自此县财政延续至今。

从上述考察可以看出，自秦以来县制是相当稳定的一级地方政权，尽管各朝各代县一级的财政管理机构名称各异，但县级财政的存在是基本稳定的。

（二）乡镇政府与财政

追溯历史，作为基层行政建制的乡，其萌芽大约要追溯到公

元前 11 世纪的西周，根据《周礼》记载，当时国家的基层建制为“五闾为族，五族为党，五党为州，五州为乡”。可见此时的乡政权已经有了雏形。而其定型则始于秦汉时期。伴随着中央集权制的封建王朝取代奴隶制王国，国家管理形式产生了重大变化，郡县制取代了分封制。秦始皇统一中国后，为了确保中央集权，方便行政管理，废除分封制，在全国划分了郡、县、乡三级行政区域，分别置官管理。于是乡作为基层行政建制得以初步确定。在以后两千多年的历史中，乡建制的发展经历了多次变化。从公元前 221 年秦王朝建立到隋文帝开皇十五年（公元 595 年），实行乡亭制，以官派乡官为主、民间推选人员为辅，为准基层行政建制。从隋文帝开皇十六年（公元 596 年）至 1640 年前的清王朝，实行乡里制和保甲制，县为基层行政建制，乡不再是基层行政建制。从清未经北京政府到国民政府时期，乡正式成为县下的基层行政建制，并一直沿袭至今。

而乡级财政的出现比起乡政权则要晚得多，大约在秦汉时期。那时的乡村所实行的社会控制制度是乡亭里制，《汉书·百官公卿表》曰：“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老，即秩、嗇夫、游徼。”其中，“嗇夫职听讼，收赋税”，这里的“嗇夫”一职位其实就是设在乡村社会中专门从事税收的，这可看作中国古代乡镇财政制度的萌芽。这种制度经过承袭和演变，一直保留到晚清。在戊戌变法时提出了乡镇自治，本乡镇公产、公款作为自治经费的设想，但是一直没有实现。在国民党政府时期，曾经制定和颁布过《乡镇自治实行办法》，并且具体规定了乡镇的收入范围，但是乡镇财政制度始终没有真正地建立起来。

在长达几千年的中国历史中，虽然出现过乡镇政权和乡财政的发端或萌芽，但是长期以来“皇权不下县”，也就是说，国家政权未曾真正地“深入”到乡村社会，乡村社会的治理总是处于国家政权偶尔干预的一种“半自治”状态，乡镇政权其实并没有

形成一级成熟而完全的政府，这大大降低了统治者在乡村社会的治理成本，因此，乡村社会也没有形成一级完全意义上的财政。

在新民主主义革命时期，中国共产党领导中国人民走“农村包围城市、武装夺取政权”的道路。在土地革命时期，中国共产党在革命根据地的基础上建立了乡苏维埃革命政权；在抗日时期，在乡级，根据各地的不同情况设立抗日民主政权；在解放战争时期，农村基层政权得到进一步的巩固和发展。^① 尽管在各个不同的时期，乡村基层政权的性质总是处于不断的变更与发展中，但是乡级政府都相应建立了或配备了相当于财政机构的组织或人员，如财粮专管员、助理员，甚至有的地区还设立财政股，负责筹集经费、征收公粮和推销公债、保证军事供给等。事实上，这些人员配备和机构设置履行了乡镇财政的职能，它为新民主主义革命的胜利奠定了良好的基础，同时为新中国成立后建立乡镇财政制度积累了丰富的经验。

马克思指出，“捐税体现着表现在经济上的国家存在”，“国家存在的经济体现就是捐税”。乡镇财政作为乡村基层政权的财政机构，总是随着乡村社会经济的发展而发展，并也随着乡村基层政权的变化而变化的。在新中国建立之后，我国在乡村社会政权组织先后经历了如下的变迁过程：乡政府——人民公社——乡镇政府。因此，我国的乡村财政也经历了乡财政——人民公社财政——乡镇政府财政的历史变迁过程。

二 转型时期县乡财政地位界定

（一）县乡财政是国家财政体系的基础

财政是政府的财政，从一级政府、一级财政的原则出发，必然得出县乡财政是保障县乡政府机构有效运转的重要财力保证这

^① 朱玉湘：《中国近代农民问题与农村社会》，济南，山东大学出版社，1997，第407~428页。

一结论。而从中国多级政府结构图中（见图 1-1），我们可以很直观地看出，县乡政府位于政权组织的最底层，是国家政权体系的基础。从县乡财政—县乡政府—中国政权的基础这样一种推进关系来看，县乡财政在中国财政体系中是居于一种基础性地位。如果县乡财政本身收支运行状况良好，则县乡一级的政府机构运转自然也在有序之中，其上级财政乃至中央财政就可专心于本级的财政管理和政策制定。而如果县乡财政困难重重、危机四伏，则其保障的对象——县乡政府就会因经费的困扰而难以有效地进行管理和提供服务，对上级财政乃至中央财政就会形成严重的拖累，对政权的稳固程度也会形成一定的压力和威胁。从这一角度来说，夯实县乡财政收支运行的基础，不仅是县乡财政和政府的自身要求，也符合上级财政和中央财政的意愿。

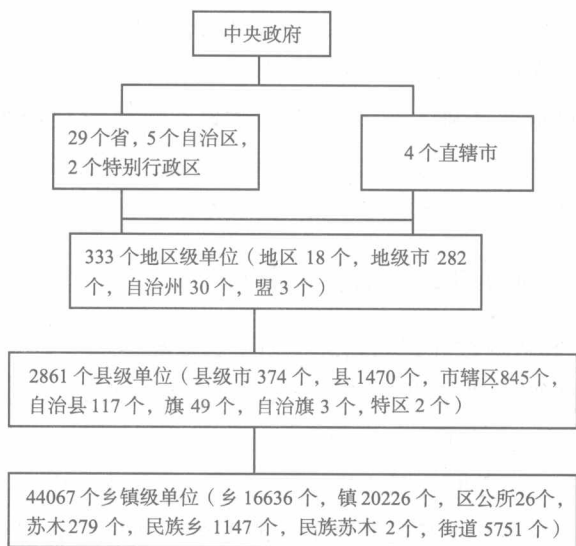


图 1-1 中国政府结构图

资料来源：《中华人民共和国行政区划简册》（2004年版）。