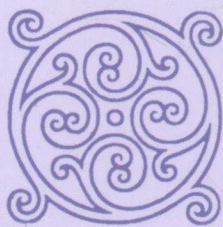


国家社会科学基金、中国发展研究基金资助



“省管县” 财政改革 与新农村建设问题研究

王德祥 李建军 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

国家社会科学基金、中国发展研究基金资助



“省管县” 财政改革 与新农村建设问题研究

王德祥 李建军 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“省管县”财政改革与新农村建设问题研究/王德祥,李建军著. —武汉:武汉大学出版社,2010.8

ISBN 978-7-307-07827-7

I. 省… II. ①王… ②李… III. ①地方财政—经济体制改革—研究—中国 ②农村—社会主义建设—研究—中国 IV. ①F812.7
②F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 102457 号

责任编辑:陈 红 责任校对:黄添生 版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省金海印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 23 字数: 327 千字 插页: 1

版次: 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07827-7/F · 1374 定价: 38.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

2000 年以来，农村改革与发展、地方财政制度改革与完善问题受到社会的广泛关注。在农村改革与发展方面，2000 年 4 月，中共中央、国务院发出通知，决定在安徽省和其他省、自治区、直辖市进行农村税费改革试点；2005 年又发布《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，提出新农村建设这一重大历史任务。在地方财政制度改革方面，2002 年，国务院批转财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》，决定推进地方财政体制改革。2003 年以后，安徽、湖北等 20 多个省份先后开展“省管县”和“乡财县管”的财政改革试点。

省管县财政改革与新农村建设已成为当前我国改革开放向纵深推进的重要战略措施，对于我国建设和谐社会和保证社会经济长期、稳定发展意义重大。全面、系统地研究和总结这些改革与建设的情况和经验，科学、客观地评价这些改革和建设的成效与问题，无论在理论上还是在实践上都是十分必要的。

2007 年以来，在中国发展研究项目和农业部软科学项目的支持下，我们开始对近年来各地开展新农村建设和地方财政改革的情况进行专题研究。我们先后组织武汉大学财政专业的博士生、硕士生和本科生以及湖北民族大学、咸宁学院的大学生赴 10 省 20 县（市）的 100 个行政村进行问卷调查；并组织课题组成员赴贵州、浙江、江苏、湖北等地农村进行典型调查，赴湖北、山东、吉林等省财政部门开展重点调研。在广泛调研的基础上进行理论分析和实证检验。本书就是我们开展项目研究的主要成果。

本书共分两编七章，重点研究了两个问题：一是近年来典型省份开展“省管县”财政改革试点的成效和问题；二是各地近年来

开展新农村建设的经验和典型建设模式。各章主要内容如下：

第一章，根据调研数据重点分析了湖北省 52 个县（市）和湖北、山东、吉林 3 省 100 个样本县（市）开展“省管县”财政改革试点的成效与问题。我们发现改革成效是明显的，主要作用是提高了县级财政能力、弥补了农业税改革后可能出现的财力“真空”，保证了县级财政和县域经济向稳定、健康的方向发展；改革对基础和环境较差的县（市）的作用似乎更明显。存在的主要问题是，改革中尚没有建立科学合理的省、县收入划分标准与支出责任规定，也缺乏适当的监督、管理和协调机制。

第二章，运用湖北省 68 个市、县的数据进一步研究了“省管县”改革对地方公共服务的影响。我们发现：改革促进了县、市的公共品提供，并非“利县、不利市”；随着地方人口的增加，地方公共品提供的“规模效应”大于“拥挤效应”，表明市、县都还有合并扩大的空间。

第三章，利用湖北、山东、吉林 3 省 178 县（市）的数据分析了地方公共品提供与人口和地域的关系，希望为地方财政层级划分（主要是县）提供依据。我们发现：在目前条件下，当县域人口为 100 万左右时，比较有利于各类公共品和公共服务的提供；但是，只发现县域面积与教育支出存在“倒 U 形”关系，而没有发现其他地方服务与最优面积的证据。

第四章，重点考察了日本和美国的农村发展政策和实践经验。我们发现，日本的农村发展政策是随经济发展而变化的，现阶段的农村发展政策是综合性的，重点是提高农民收入和改善农村环境；在具体实施上，关键是建立强有力的财政和政策支持机制，而强有力的农村基层政府、强大的农民组织团体以及多渠道多部门多层次的官民结合的政策协商机制是重要前提。美国农村政策的重点是完善农村基础设施和支持农村社区发展，中央和地方政府根据全国总体和各地的具体情况制定相互协调、又有所侧重的发展政策，并建立各自的机构与体系来保证政策实施（既不依赖中央、也不全靠地方），具体建设的关键是发挥农村社区、集体组织和农民的主体作用（如培训基层领导人和农村建设骨干等）。

第五章，根据实际调查的情况，总结了新农村建设的基本模式和贵州省余庆县的典型经验。我们发现，目前各地开展新农村建设主要有两种模式：单村建设模式和县（市）整体推进模式；余庆模式作为自然环境和经济条件较差地区县域整体推进模式的代表，具有推广价值。余庆模式包括：县乡村主要领导亲自挂帅抓点、县级各部门与村共建、建立专门机构和财政支持机制保障推进、建立强有力的村级班子具体组织建设、以农民最关心的内容为中心统一规划示范推进、逐步提高建设水平。

第六章，利用遵义市 12 县的数据专门分析了贵州省遵义市推广余庆模式、开展新农村建设对于农民增收的作用。研究发现：余庆模式对 12 县的农村产业发展和增加农民收入有明显作用；但县级财政对农村基础教育和一般行政管理的支出与农民收入增长没有明显联系，因此，各县在开展新农村建设时应注意控制管理支出；而农村基础教育费用最好主要由中央和省级财政负责。

第七章，重点研究了新农村建设中农村集体经济实现形式的发展问题。农村经济发展是农村政治、社会、文化发展的基础，而在传统的农村集体经济形式被放弃、农村家庭经营目前又面临各种困难的条件下，唯有创新和发展新的农村集体经济形式、发展和振兴农村集体经济才能支撑大局。我们发现，改革开放以来各地农民根据本地特点已经创造了多种新的集体经济形式，这些新形式各有优势和适用性，其成长和发展也有一些共性特点；在新农村建设全面展开的形势下，农村集体经济形式正出现四个主要发展趋势。

以上认识和结论的主要依据是我们的抽样调查和实证分析，由于学识、能力和时间所限，显然还存在诸多缺陷和不足。此次出版，主要是期望得到学术界和广大读者的建议、教诲和批评，以便将农村发展和地方财政改革问题的研究进一步引向深入。

目 录

第一编 “省管县” 财政改革研究

第一章 湖北、山东、吉林 3 省“省管县” 财政改革的成效分析	
——基于经济健康和财政健康的分析视角·····	3
一、“省管县” 财政改革的典型做法和主要特点·····	6
二、分析思路与理论框架·····	13
三、湖北省 52 个县（市）财政改革的实证分析·····	20
四、湖北、山东、吉林 3 省 100 个县（市）财政改革的 实证分析·····	33
五、结论和建议·····	44
附录·····	50
第二章 “省管县” 财政改革对市、县公共服务提供的影响	
——基于湖北省市、县两级政府相关数据的实证 研究·····	142
一、问题的提出·····	142
二、理论模型·····	145
三、实证研究·····	148
四、结论·····	153
第三章 县（市）财政支出与辖区最优人口和面积	
——基于湖北、山东、吉林 3 个省 178 个县（市）	

数据的实证研究·····	157
一、问题的提出及文献综述·····	157
二、模型、方法与数据说明·····	161
三、实证研究·····	165
四、结论·····	171

第二编 新农村建设研究

第四章 农村建设和发展的国际经验考察·····	179
一、日本明治维新以来的农村发展政策与实践·····	179
二、第二次世界大战后美国的农村发展政策和机制·····	195

第五章 近年来我国开展新农村建设的情况和典型经验·····	211
一、新农村建设的总体情况与基本模式·····	211
二、贵州省遵义市余庆县开展新农村建设的典型经验·····	224

第六章 新农村建设、地方财政支出与农民收入增长 ——基于贵州省遵义市12个县(市)数据的实证研究 ·····	280
一、引言·····	281
二、模型构建·····	283
三、实证检验及分析·····	285
四、结论和建议·····	292

第七章 新农村建设与农村集体经济形式的发展·····	295
一、当前农村集体经济的发展状况及原因·····	296
二、农村集体经济各形式的特点和优化问题·····	300
三、农村集体经济形式发展演变的阶段和特点·····	314
四、农村集体经济形式发展的共性因素分析·····	320
五、新形势下农村集体经济形式的发展趋势估计·····	325

六、结论和建议	336
主要结论和政策建议	346
后 记	357

第一编

“省管县” 财政改革研究

第一章 湖北、山东、吉林3省 “省管县”财政改革的成效分析

——基于经济健康和财政健康的分析视角

摘要：2003年以来，吉林、辽宁、河北、山东、河南、湖北、安徽、广东等省先后开展了省管县财政改革，以完善地方财政体制、推动地方社会经济和财政的发展。本章首先分析了省管县财政改革的基本做法和特点，然后在借鉴国外学者关于地方经济健康和财政健康的分析的基础上，根据我国的情况构建了地方财政运行的理论分析模型，对湖北省52个改革县（市）和湖北、山东、吉林3省100个样本县（市）2003—2006年的经济与财政状况进行了实证分析。结果表明，实行省管县财政改革后，湖北省52个县（市）和3省100个样本县（市）的经济和财政总体向稳定、健康的方向发展。研究还发现，在省管县财政改革中，各地也普遍存在如何科学、合理地调整地方财政安排，特别是明确规定县级财政的收入比重和支出责任，使县级财政能够提供均等化的地方公共服务并保证它们长期稳定和健康发展的问題。

1992年提出建立社会主义市场经济体制以来，建立与社会主义市场经济发展相适应的财政体制成为我国财政改革中的重大任务。作为尝试，1994年的分税制改革在中央与省级财政之间划分了税种与收入，确立了市场经济条件下我国财政分权体制的基本框架，保证了中央财政的宏观调控能力和我国市场经济的建立与发展。

近年来，随着市场经济深入发展，地方财政困难和农村社会经

经济发展缓慢的问题逐渐凸显。由于地方财政尤其是县乡财政运行困难,基层政府行为失范,农村公共品和公共服务提供严重不足,县域农村社会经济发展受到制约;反过来,县域农村社会经济发展滞后又进一步加剧了基层财政的困难问题。为了破解地方财政和地方经济发展中的连环困局,2000年3月,国务院发布《关于进行农村税费改革试点的通知》,决定开展农村税费改革,通过减轻农民的税费负担来推动农村发展。随后,各地农村又进行乡镇综合改革,以压缩乡镇机构和人员、减少乡镇运行成本、缓解乡镇财政困难,并防止税费改革反弹,保证农村社会经济顺利发展。2002年12月,国务院又批转财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》,希望通过推进省以下地方财政体制的改革进一步解决乡镇基层财政困难的问题,降低乡镇财政风险,确保县乡财政运行和县域农村的社会经济的发展。这样,从2003年开始,安徽、湖北、河北、河南、黑龙江、吉林等省先后开展了“省管县”和“乡财县管”财政改革试点。到2007年6月,已有20多个省(市)开展了省管县财政改革试点。

省管县财政改革以及乡财县管财政改革作为财政分权改革在省以下地方的延续和发展,是中国财政改革的重要组成部分。对于财政分权改革,国际学术界已进行了大量研究。传统的财政分权理论认为,分权可以使各地政府根据居民偏好提供公共品、形成公共服务提供的竞争性环境,从而更好地满足地方公共需要和改善资源配置、促进经济增长(Tiebout, 1956; Stigler, 1957; Oates, 1972)。近年来的研究更强调分权对地方政府行为的影响,认为财政分权可能改变地方收入与支出不对称的情况,例如使中央对地方的转移支付更合理,使地方税收与地方支出更紧密地结合起来,从而使地方政府的行为更加规范,使地方的收入和支出更能适应地方经济增长(Weingest, 1995; McKinnon, 1997; Qian Yingyi 和 Gerard Roland, 1998)。关于中国的财政分权改革,一些研究者发现1978—1992年中央和地方的财政分权改革与地方(省)经济增长负相关,原因是分权限制了中央政府在关键基础设施如铁路、公路、电力、能源建设上的投入(Zhang 和 Zou, 1998);而另一些研究者发现

1970—1993 年中国的财政分权对省域经济增长有明显的作用 (Lin 和 Liu, 2000), 原因在于财政分权提高了地方资源配置的效率; 还有一些研究者发现, 1985—1998 年的财政分权改革加剧了地方财政资源的不平等, 其中 1994 年的财政分权改革对于省级财政资源均等分配和经济增长都有负面影响, 因为地方政府没有动力来提供地方公共品 (乔宝云, 2002)。这些研究结论的不同可能有国别、时期以及实证模型与变量、数据选择的原因, 但关键原因可能是现有财政分权理论并没有就财政分权与经济增长问题提供一个明确、普遍认同的分析框架。

至于对近年来各省 (市) 开展省管县财政改革试点的作用与成效的系统研究就更少。目前财政学界主要根据个别省份试点的情况进行简要分析, 或阐述其必要性, 或分析观察到的一些方面, 或一般性地指出改革提高了县级财政能力与财政自主权、缓解了县级财政困难、调动了县 (市) 的积极性、推动了县域经济增长等, 但缺乏系统的实证研究证据。各地省管县财政改革试点对县级财政和县域经济发展的一般作用究竟如何? 存在什么问题? 恐怕很少有人能说清楚。

基于以上状况, 特别是考虑到省管县财政改革是否需要完善和全面推进这一重大问题, 本章拟在 Ladd 和 Yinger (1991, 1997) 对美国主要城市的财政问题进行分析所采用的模型的基础上, 从已开展省管县改革且有一定代表性的湖北、山东、吉林 3 省中选取 100 个县 (市) 进行实证分析, 并对湖北省实行省管县财政改革的 52 个县 (市) 的情况进行研究和考察, 力图从面和点上来把握这些改革县 (市) 的经济和财政发展状况, 弄清省管县财政改革的成效和问题。

本章的结构是: 第一部分考察省管县财政改革的典型做法和主要特点; 第二部分建立分析框架; 第三部分对湖北省 52 个县 (市) 财政改革后 2004—2006 年的经济和财政情况进行实证分析; 第四部分对湖北、山东、吉林 3 省 100 个样本县 (市) 财政改革后 2004—2006 年的情况进行实证分析; 第五部分是结论和建议。

一、“省管县”财政改革的典型做法和主要特点

目前各地的省管县财政改革主要是借鉴浙江省的经验。1994年分税制改革后,浙江省为促进县域经济的发展,首先对全省各市(地)、县实行分类指导,将全省各县分为亿元县、中间县以及贫困县,省财政直接对17个贫困县实行“两保两挂”政策,即在保证当年的财政收支平衡和“两税”上缴的前提下,对它们的补助和奖励与其财政收入增长挂钩。1999年,浙江省财政又对贫困县给予技改贴息补助,将技改贴息补助与其财政收入增长挂钩,即实行“两保一挂”政策。2002年,浙江省实行“扩权强县”,将市(地)一级的经济管理权限直接下放到县;2003年,又采取按税种和按比例分成的方式,明确划分省与市(地)、县的财政收入,并同时对贫困县实行“两保两挂”和“两保一挂”的政策。浙江的省管县财政改革为浙江成为目前全国百强县最多的省份产生了积极作用。

2003年以后,一些省份(如山东、河南和广东等省)开展了省管县财政改革,主要内容就是省级财政将转移支付补助直接下划到县。大多数省份(如安徽、吉林和湖北等省)则进行了较为全面的省管县财政改革。

(一) 湖北省

为改变全省县域经济发展中带有普遍性的“农业大县、工业小县、财政穷县”状况,2003年,湖北省委和省政府下发了《关于加快县域经济发展的若干意见》,选择10个县(市)进行“扩权”,将以前市(州)掌握的大部分经济与社会管理权限下放到县。2004年,“扩权”县(市)增加到20个;同时在借鉴浙江省的经验的基础上,结合本省实际发布《关于实行省管县(市)财政体制改革的通知》,在52个县(市)实行省管县财政改革。湖北省的省管县财政改革的做法可以概括为如下的“6个到县”。

1. 预算管理到县

改变省管市（地）、市管县的传统管理体制，省财政与县（市）财政直接办理各项结算、转移支付及资金往来；省财政与县（市）直接分税，市不再集中县级财力，具体为：（1）企业所得税，除中央企业所得税外，其他地方企业所得税按中央 60%、省 15%、市或县（市）25% 的比例分享。（2）个人所得税，除利息税外，其他个人所得税按中央 60%、省 15%、市或县（市）25% 的比例分享。（3）增值税，国内增值税按中央 75%、省 8%、市或县（市）17% 的比例分享。（4）营业税，除新开征的高速公路营业税作为省级收入外，其他营业税全部按省 30%、市或县（市）70% 的比例分享。另外，为支持县（市）财政，规定将 2004—2008 年新增的上交省财政的税收增量全部返还给县（市）。

2. 转移支付及专项补助到县

省财政将全省各县分为扩权限、扶贫县和一般县 3 类，凡一般预算收入和工商 4 税增幅达到同类县平均增幅的县，省财政按收入增幅比例给予激励性转移支付补助；其他各项转移支付补助也直接到县（市）；省财政安排的专项补助资金直接分配到县（市）。

3. 收入报解和资金调度到县

各县（市）国库直接对中央、省报解财政库款。省财政直接确定各县（市）的资金留解比例，预算执行中的资金调度由省财政直接拨付到县。

4. 债务举借和偿还管理到县

原县（市）举借的国际金融组织贷款、外国政府贷款、国债转贷资金和中央、省级政府债务等，由市与县（市）核对一致并加盖两级政府和财政部门公章后，报省财政厅分别转账到县（市），到期后由省财政直接对县（市）扣款。县（市）新增债务由县（市）直接向省财政办理。

5. 报表报送与信息到县

各县（市）每月直接向省财政厅报送财政经济月报和预算执行分析情况，同时抄送市财政局。但各市（州）财政局仍负责组织所属县（市）编制财政预决算、财政收支月报、工资月报以及

其他报表、资料，并汇总上报省财政厅。

6. 收入计划直接分解到县（市），考核到县

省财政加强对县（市）财政工作的指导、支持、管理和监督，完善省对县（市）财政收入目标考核的办法，建立激励和约束机制；对县（市）财政预算编制和支出进行审查、合理安排支出、保证收支平衡，保证国家规定的工资、津贴和补贴的正常发放。

（二）吉林省

吉林省人民政府 2005 年 6 月发布《关于实行省管县财政体制改革的通知》（以下简称《通知》），决定从 2005 年 7 月 1 日起实行省管市、县（市）财政体制（除延边州以外）。《通知》提出改革的指导思想是：以加快县域经济社会发展，解决“三农”问题，振兴吉林老工业基地和全面建设小康社会为重点，按照全面贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展的要求，理顺省以下财政分配关系，加大对县（市）的政策支持力度，建立激励与约束并举的财政分配机制，激发县（市）经济发展的活力和动力，促进经济和各项事业全面发展。改革的原则是：促进县域经济社会快速发展，扩大县（市）级财政收支管理权限，加大省对县（市）的政策和财力支持力度；发挥财政分配机制的导向作用，完善激励约束机制，将省财政的转移支付资金、专项拨款与县（市）的财政收入和工作绩效挂钩，实行以奖代补，调动县（市）发展经济、增收节支的积极性；提高工作效率，财政工作部署和业务流程由省直接对县（市），减少中间环节，提高工作效率，努力为基层服务。吉林省省管县财政改革的主要内容如下：

1. 财政收入划分

按税种划分省、市、县（市）的收入。省级收入：省及省以下各银行、保险公司和非银行金融机构上缴的金融保险营业税（包括城市和农村信用社）、省级企业上缴的国有资产经营收益和国有企业计划亏损补贴、行政性收费收入、罚没收入、其他收入等。市级收入：城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、车船使用和牌照税、印花税、土地增值税、耕地占用税、契税、市级企