

中 国 经 济 丛 书



中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

中国
乡镇公共财政学

ZHONGGUO XIANGZHEN GONGGONG CAIZHENGXUE

李德章 梁尚敏 范业骏 主编

中国财政经济出版社

序

乡镇财政是最基层一级财政,她所面临的经济基础、基本任务、运行机制等,与其他级次的财政有共性,但个性问题更加突出。对乡镇财政进行专门研究是财政理论的一个组成部分,也是乡镇财政健康发展的需要。

改革开放以来,农村经济的蓬勃发展孕育了乡镇财政的成长生机。经过近20年的发展,乡镇财政收支规模迅速扩大,管理逐步规范,在基层政权建设和农村经济发展中发挥了重要作用。当前,受宏观经济形势和各种收支因素变化的影响,乡镇财政发展遇到了新的矛盾和困难。乡镇财源基础薄弱,收入增长乏力;财政供养人员严重超编,入不敷出,欠发工资问题普遍;财政管理不统一,预算外资金没有纳入综合财政收支计划,开支随意性大,浪费严重;县对乡镇的财政体制没有完全纳入分税制的轨道,县乡财力分配不合理;历年积累下来的乡镇政府债务包袱沉重,对乡镇财政预算的执行造成很大冲击,等等。这些问题已经影响到乡镇乃至整个地方财政的健康发展,需要引起各级政府及理论界的高度重视。

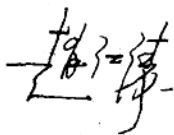
乡镇财政走出困境,实现新的发展,很重要的一环是以改革促进乡镇财政职能的转变和机制创新。在市场经济条件下,不能再用过计划经济下的财政理论来指导乡镇财政的实践,乡镇政府领导和财政工作者要适应公共财政的要求,学会用公共财政的理论来规范、约束乡镇的财政行为,退出越位的领域,管好该管的事情。

由于乡镇财政的特殊性,照搬现有的公共财政理论来研究乡

镇财政现象,会失之偏颇。如何紧贴乡镇经济、政治和社会的实际,创立适合乡镇发展的公共财政理论,是一个需要把实践与理论密切融合的新课题,大有文章可做。应该支持用公共财政的理论,多角度审视乡镇财政问题,研究新时期的乡镇财政政策、管理、改革和发展。

近年来,河南区域财政经济研究中心组织部分理论工作者,先后完成了国家社科规划办、中国财政学会、财政部科研所下达的《减轻农民负担对策的研究》、《中国非税收入改革及规范化管理研究》、《面向 21 世纪:中国中部地区发展战略的研究》、《中国小城镇财政建设研究》等重点研究课题。在这些研究成果的基础上,结合公共财政理论的发展,李德章教授、梁尚敏教授、范业骏研究员共同主编完成了《中国乡镇公共财政学》一书。希望本书的出版对丰富我国公共财政理论,指导乡镇财政改革实践起到积极作用。

谨此推荐。



2000 年 6 月 30 日

前 言

在人类历史即将迈向 21 世纪,我国从传统的计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,政府理财正在改革中不断地向纵深发展。对此,作为国家财政最基层一级的乡镇财政,不可避免地面临许多新情况和新问题,亟待研究探索,并提出解决的对策方略,这是摆在我们面前的一项紧迫而艰巨的任务。

根据党的十五届三中全会提出的“农业、农村和农民问题是关系改革和现代化建设全局的重大问题”的要求和落实江泽民总书记近期所提出的“深入研究和准确把握我国改革和建设中有全局性、战略性、前瞻性的重大问题”的指示精神,本着科研“为党和国家中心工作服务,为现实工作服务”的方针,近几年来,由河南区域财政经济研究中心牵头,组织部分理论工作者、实际部门的领导和教学科研人员先后承担并完成了国家规划办、中国财政学会、财政部科研所下达的国家与全国财政协作研究四个重点课题任务,即:《减轻农民负担对策的研究》、《中国非税收入改革及规范化管理研究》、《面向 21 世纪:中国中部地区发展战略研究》、《中国小城镇财政建设研究》,进行为期五年多的联合攻关,在取得多项科研成果(先后荣获中国财政学会、财政部科研所和省级社科优秀成果一、二等奖)的基础上,邀请财政部科研所博导叶振鹏研究员为高级顾问,由李德章教授、梁尚敏教授、范业骏研究员任主编的《中国乡镇公共财政学》一书问世。这是作者于 1986 年编著的《乡镇财政基础知识》一书的重编与更新,是一项跨世纪的创新工程,也是填

补我国乡镇公共财政理论体系空白的一种尝试。

“创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”。该书紧跟时代发展的潮流，由基本理论篇、基本框架篇、改革创新篇、管理监督篇共 19 章组成。从理论创新、体制创新、体系创新、制度创新等选准切入点，抓住着力点展开分章论述，形成新认识，开辟新境界，并紧紧围绕当前社会上反映比较强烈的一些焦点、热点与难点问题，对其深入的探索，作出马克思主义的回答。

一是坚持社会主义理财思想。实际上，生财、聚财、用财的理财之道，古而有之。在新的历史时期要赋予理财的新内涵和开拓新途径。本书以江泽民总书记近期发表的《关于财政税收工作问题》为指导，特别是“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的要求，本身就是继承、发展和丰富党的第一、第二代领导核心的理财思想，阐明了社会主义市场经济条件下做好财政工作的基本方针，明确了财政在国家政权建设和经济发展中的职能、地位和作用，指明国家财政跨世纪的奋斗目标及实现途径。为此，要转变理财观念，遵照市场经济规律，坚持“发展是硬道理”，探索如何从发展乡镇经济入手加强乡镇财源建设；从调整财源结构作为切入点，加快基础产业的发展，开辟基础财源；以发展乡镇企业、理顺分配关系为先导，开辟主体财源；从推动城乡一体化、加快小城镇建设为契机，开辟新兴财源。在开源与节流并重和转变增长方式的基础上，全面提高乡镇公共财政运行质量，在理财的深度与广度上取得新突破。

二是坚持社会主义公共财政理论。从分析市场经济与公共财政的内在联系入手，认识市场机制的缺陷和国家对经济干预的必要性；提出满足社会公共需要，建立市场经济条件下的乡镇公共财政的可行性和重大意义；强调以国家为主体的分配关系，通过政府的收支活动，集中一部分社会资金，用于履行政府职能和满足社会

公共需要,突出乡镇公共财政的公共性特征;根据科技进步,资源经济向知识经济转变的新情况,重视注入公共财政的新内容;转变和强化乡镇公共财政职能,以解决财政职能被肢解和财政活动“缺位”、“不到位”、“越位”的问题。建立与完善财政的宏观调控体系,变收、支、管、平的管理模式为四制(所有制、机制、体制、法制)并重的管理模式,从而为建立稳固、平衡、强大的乡镇财政打下坚实的基础。

三是继承和发展了传统的社会主义财政学原理。本书在论述乡镇财政职能的界定中,既继承了传统财政理论中收入分配、调节经济、监督管理的职能,又增加了在市场经济条件下财政的资源配置职能。在构建适应市场经济要求的财政理论体系中,既包括政府理财的新发展、财政分配中公平与效率的新理论、财政总量和收支结构理论、财政体制改革与创新理论、财政法制与监督管理理论等,也包括建立与完善乡镇财政转移支付制度、农村社会保障制度、乡镇政府采购制度、乡镇公共预算制度等一系列创新机制。这是传统社会主义财政理论的新发展。为此,要正确认识和处理好继承发展与改革创新的关系,吸收借鉴西方国家的财政理论成果和总结升华我国财政工作经验的关系。从而开阔财政研究的视野,拓宽公共财政服务的领域,增强财政管理的责任感和历史使命感,把建设具有中国特色的乡镇公共财政理论体系推向新阶段。

四是坚持社会主义初级阶段理论。全书从论述什么是社会主义初级阶段,在初级阶段如何建设社会主义,把实现农村工业化、农村城镇化、农业现代化、农村市场化等作为主题,围绕国情、省情、市情、县情、乡镇情,一切从实际出发,解放思想,实事求是地推进改革、发展与稳定,把改革的力度、发展速度同社会承受能力相统一;把算经济帐同算政治帐、社会帐相统一。把“是否有利于我国市场经济的发展和社会主义制度的巩固,是否有利于维护好、实现

好和发展好广大人民群众的根本利益,是否有利于维护国家统一和安全、促进民族团结和社会稳定”,作为做好当前乡镇财政工作的根本标准。为此,在进入新世纪之际,要站在经济和社会发展的全局上,为党委、政府当好参谋助手。不但要管好预算内资金,而且要管好预算外资金;不但要监督财政运行情况,而且要监督社会其他经济活动;不但要支持国有企业改革与发展,而且要促进多种经济成分共同发展;不但要提高财政支出的直接经济效益,而且要注意间接经济效益和整体社会效益。要注意探索财政发展中的基本规律,对一些重大问题进行超前研究,更好地把握工作主动权。

五是坚持依法理财、依法治税理论。当前,我国正处在改革的攻坚阶段和发展的关键时期。社会生活发生了复杂而深刻的变化,经济成分和经济利益多元化、社会生活和社会组织形式多样化,给乡镇财政管理与监督工作带来了许多新情况、新问题。必须充分估计乡镇财政管理不相适应的滞后状况,重点探讨如何加强财政信息管理、财政目标管理、财政决策管理等现代化管理内容与手段,进一步提高乡镇公共财政现代化管理水平,努力实现乡镇公共财政监督管理的法制化、规范化、科学化。随着经济体制改革的深入,严肃财经法纪,开展反腐斗争,依法理财越需加强。这样才能促进我国乡镇财政经济可持续发展和社会的全面进步。

《中国乡镇公共财政学》一书,充分估量了我国东部、中部、西部经济发达、比较发达、欠发达的情况,也深知贫困地区乡镇的实际困难,更未忽视它们之间的明显差距,但根据经济发展规律的要求,我们只能依据市场经济在乡镇发展中所取得的成就,特别是沿海地区乡镇的“飞跃”及其积累的经验,按照市场化条件下的乡镇公共财政进行探讨,因此对欠发达地区的乡镇可能有些“遥远”,但确是所有发达、比较发达、欠发达地区乡镇必须努力争取、奋起追赶的目标和发展方向。舆论是行动的先导,思路决定出路。该书是

在深入调查研究的基础上,全方位、多角度地论述了在我国乡镇中推行公共财政的必要性与可行性。全书对保持系统性、实用性、指导性、开拓性、超前性和可操作性融一体的特点,均给予了必要的关注。它是面向全国乡镇财税干部并为之服务的一部新著。希望能在乡镇财政的改革和发展中得到广大实际工作者、财政科研和教学工作者的指导和帮助。

编 者

2000年6月29日

目 录

基本理论篇

第一章 乡镇公共财政的理性思考·····	(1)
第一节 从市场失灵说起·····	(1)
第二节 构建有中国特色的乡镇公共财政 ——国家干预经济理论的运用·····	(10)
第三节 乡镇公共财政目标模式的选择·····	(25)
第二章 乡镇公共财政实证的理性分析·····	(30)
第一节 乡镇公共财政的现状及其实证分析·····	(30)
第二节 小城镇大战略与乡镇公共财政·····	(37)
第三节 乡镇公共财政面临的发展机遇·····	(44)
第四节 乡镇公共财政改革方略·····	(50)
第三章 正确处理乡镇公共财政的若干关系·····	(60)
第一节 乡镇经济发展与乡镇公共财政的关系·····	(60)
第二节 农村利益调节与乡镇公共财政的关系·····	(68)
第三节 农民负担与乡镇公共财政的关系·····	(73)
第四节 科技兴农与乡镇公共财政的关系·····	(79)
第五节 农村新的经济体制与乡镇公共财政的关系·····	(83)

基本框架篇

第四章 乡镇财源建设的理论与实践·····	(87)
第一节 乡镇财源建设及其结构·····	(87)

第二节 乡镇财源建设发展规划	(92)
第三节 乡镇财源建设的基本对策	(96)
第五章 乡镇公共财政支出体系	(102)
第一节 乡镇公共财政支出及其分类	(102)
第二节 乡镇公共财政支出原则及其重点的选择	(106)
第三节 乡镇公共财政支出结构的优化与调整	(111)
第六章 乡镇公共财政收入体系	(117)
第一节 乡镇预算内收入	(117)
第二节 乡镇预算外收入	(121)
第三节 乡镇公共财政收入结构的调整与优化	(123)
第七章 乡镇公共财政投融资体系	(133)
第一节 乡镇公共财政投资体系	(133)
第二节 乡镇公共财政融资体系	(142)
第三节 乡镇公共财政债务管理	(144)
第八章 乡镇公共财政综合财力运行体系	(150)
第一节 乡镇公共财政的综合财力及其运行	(150)
第二节 乡镇综合财力运用的收益、效率考核	(161)

改革创新篇

第九章 建立与完善乡镇公共财政管理体制	(170)
第一节 乡镇公共财政管理体制概述	(170)
第二节 乡镇公共财政管理体制的建立原则与形式	(174)
第三节 建立分税制下乡镇公共财政管理体制	(179)
第十章 县(市)乡(镇)政府间财政转移支付制度的创新	(183)
第一节 建立县(市)与乡(镇)政府间财政转移支付制 度的必要性及其特征	(183)

第二节	政府间财政转移支付制度的运作·····	(191)
第三节	规范县(市)乡(镇)政府间财政转移支付制度的设想·····	(203)
第十一章	农村社会保障制度的创新·····	(215)
第一节	建立农村社会保障制度的客观必然性·····	(215)
第二节	农村社会保障现状与存在的问题·····	(225)
第三节	建立、健全农村社会保障制度的主要措施·····	(229)
第四节	农村社会保障制度的创新·····	(235)
第十二章	乡镇政府采购制度的创新·····	(243)
第一节	建立乡镇政府采购制度势在必行·····	(243)
第二节	乡镇政府采购的现状及其运作·····	(249)
第三节	乡镇政府采购的风险及防范·····	(254)
第十三章	乡镇公共预算制度的创新·····	(257)
第一节	乡镇公共预算制度的现状与改革·····	(257)
第二节	构建乡镇公共预算体系的设想·····	(260)
第三节	乡镇预算管理体制的创新·····	(263)
第十四章	乡镇公共财政产权制度的创新·····	(269)
第一节	建立乡镇产权制度的必要性·····	(269)
第二节	乡镇产权制度关系的界定·····	(274)
第三节	建立乡镇产权制度的设想·····	(279)

管理监督篇

第十五章	乡镇公共财政现代化管理·····	(285)
第一节	乡镇公共财政现代化管理概述·····	(285)
第二节	实施乡镇公共财政现代化管理的对策·····	(291)
第三节	推行乡镇会计电算化管理·····	(296)
第十六章	乡镇公共财政信息管理·····	(304)

第一节	乡镇公共财政信息管理及其特征	(304)
第二节	乡镇公共财政信息管理的内容	(309)
第三节	乡镇公共财政信息管理的组织与实施	(314)
第四节	建立与完善财政信息管理系统的设想	(320)
第十七章	乡镇公共财政的决策管理	(322)
第一节	乡镇公共财政决策管理的重要性	(322)
第二节	乡镇公共财政决策的类型和特征	(324)
第三节	乡镇公共财政决策的内容和程序	(327)
第四节	乡镇公共财政决策的方法	(332)
第五节	加强乡镇公共财政决策管理的途径	(336)
第十八章	乡镇公共财政目标责任管理	(339)
第一节	乡镇公共财政目标责任管理的原则与指标	(339)
第二节	乡镇公共财政目标责任管理的步骤与验收	(345)
第十九章	乡镇公共财政监督的法制化、民主化	(352)
第一节	乡镇公共财政监督及其特点	(352)
第二节	乡镇公共财政监督的分类与原则	(356)
第三节	乡镇公共财政的民主管理	(361)
第四节	乡镇公共财政的法制化与依法理财	(363)
后 记		(366)

基本理论篇

第一章 乡镇公共财政的理性思考

第一节 从市场失灵说起

我国改革开放以来社会生产力的大发展,市场经济培育和城乡建设的突飞猛进,已为举世所公认。以西部地区一个原来十分贫困的乡镇为例,短短十年来,由于乡镇企业的兴起,它已一跃成为经济发达的驰名全国的乡镇。这里的农民所创建的乡镇企业,主要生产耐火材料,不仅行销全国,而且远销国外,使当地经济水平大大提高,该镇的大部分人走向富裕。但是,十年来也有一些方面基本未变,例如,小学生仍在窑洞里上课,在水泥桌上写字;天晴时尘土飞扬,下雨时道路难行,“垃圾靠风刮,污水靠蒸发”;简陋的医院病房,既破又脏等等。当然,少许的变化还是客观存在的:原来的篮球场现在变成了水果零售摊位;道路的两旁有了街灯,商业摊点林立;耐火材料生产的碎石车间飘出的粉尘给整个镇子盖上了一层不薄的“灰纱”等。它表明:市场是配置资源最有效率的机制,但市场机制在许多方面的资源配置也存在着低效率现象,即存在着“市

场失灵”。为什么会这样？因为在市场经济中，市场机制虽然对资源配置发挥着积极的基础性作用，但市场不是万能的，还有其自身的弱点和消极作用，单纯的市场机制并不能实现社会资源的合理配置。全世界的经济学家和政治家都意识到，所有自由市场经济甚至是最好的市场经济模式，都不能满足某些基本的社会需求，在经济发展过程中总是出现各种问题。换言之，市场也会出现失灵。市场失灵(Market Failure)或称市场缺陷(Market Defect)，它是指由于市场机制本身的某些缺陷和外部环境的某些限制，而使单纯的市场机制无法把资源有效地配置到最佳状态。市场失灵主要表现为：

一、市场不能有效地提供公共产品

在市场机制下，公共产品供给严重不足，不是因为社会不需要公共产品，而是在公共产品的提供和消费中，具有非排它性和非竞争性特征，缺乏成本补偿机制和价格形成机制。

对于私人产品而言，由于其排它性和竞争性使得所有想消费某种商品的消费者都必须出价购买，从而产生两个结果：一是通过竞争形成了价格，二是通过购买价格，消费者得到与其出价完全对等的使用价值，价格直接起着收益与成本信号手段的作用。但对于公共产品而言，不可能在价格的基础上解决公共产品的生产和消费问题。这是因为：

首先，公共产品的非竞争性使得不增加成本而增加消费者成为可能，这将使消费中的竞争消失，单位公共产品的成本无法计算。新增一人享受公共产品的益处不影响它的供给成本，公共产品的边际成本为零，结果造成了公共产品的社会成本与收益之间、消费者(享用者)的私人成本与收益之间的不一致性。

其次，公共产品的非排他性(或共享性)使得每个人的受益无

法准确评估,从而在技术上难以定价。如国防,不可能按市价付款方式“购买”。另一些公共产品,它们体现在消费中的外部经济性难以计量,如教育,除了对直接接受教育者产生利益之外,也对全社会带来莫大好处。如国民素质普遍的提高,带给个人和社会的长远利益等都无法予以准确估计。即使能够制定出单位公共产品的价格,并能够对个人消费公共产品的效用进行准确评估,也会因为收费的成本(或排它成本)过高而在经济上不可行。

第三,公共产品的提供总是需要花费成本,但生产提供公共产品的成本无法得到补偿。

第四,有些公共产品“高投入,高风险”的特点限制了市场的介入。一般来说,公共产品的生产都具有相当规模,要有较大的投入,有足够的资源做保证,它的生产就难以进行。公共产品的生产周期一般较长,在运用较高的专业技术并在多方协作下才能得以完成。由于建设周期长、投入大、不确定性因素多,风险就大。所以有些公共产品是市场或私人部门不愿提供的,有些则是市场没有能力提供的。与多数人的利益直接相关的公共产品,虽有着非常广泛的社会需要,但因它们本身的性质,使得相关的供求市场无法较好形成,这就必须借助市场以外的力量,这种力量就是政府。

由于上述原因,这种只花费成本但没有收益的公共产品,市场本身就无法有效提供;或者由于对公共产品资源配置的高风险、高投入,使市场不能或不愿意提供公共产品。

二、市场机制不能有效地解决外部效应问题

一般说来,所有生产者和消费者之间的经济活动都通过市场发生联系,在市场以外不存在成本与收益的相关性。实际上,社会中还存在着大量的无需影响价格,但能直接影响他人经济利益的相互作用关系。例如抽烟的人污染了空气,使得他人“间接吸烟”。

直接损害了他人的利益。这种影响,经济学中称之为外部效应,或外在性(Externality),它是指私人费用与社会费用或私人得益与社会得益之间的非一致性。如污染这一类市场的外部性,使得少数人的成本与社会成本之间产生了矛盾,而这种矛盾不是通过市场供求关系的变动产生的。其关键方面是某人或某企业的行为影响了他人或企业,却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。这种外部效应产品的成本和收益的非对称性,不可能由市场供求机制自发地、经济合理地调节这些产品的产量,不可能实现资源的合理配置。

外在性可分为正外在性和负外在性。正外在性,或受益外溢是指个别企业或个人带给社会的收益大于其带来的成本。或者说,如果某种外在性给他人或社会带来一种“搭便车”的利益,获利者不需要支付成本也不经过市场的作用,这种效应称为正外部效应。负外在性是指个别企业或个人带给社会的成本或损害大于带给社会的收益,甚至带给社会没有任何收益而纯粹是成本或损害,也即成本外溢。

所以,外在性是指一个行为主体(如企业或个人)的行为对其他主体造成有利或有害的影响,而该主体既不能从这些主体获得相应的报酬也不会为其行为承担相应损失的现象。外在性有如下特征:(1)外部性的影响不是通过市场发挥作用,独立于市场机制之外;(2)外部性产生于决策范围之外而具有伴随性,企业的决策者首先是在生产的私人成本基础上而不是在社会成本的基础上寻求私人利润的最大化;(3)外部性所产生的影响不一定能明确表示出来;但它必定要有某种(正或负的)福利意义;(4)外部性加在承受者身上时具有一定的强制性,而这种特性也不能由市场机制解决;(5)外部性广泛存在于生产和消费领域;不可能完全消除。完全竞争性的市场均衡状态是假定不存在这种外部性的。

在实践中,普遍存在着受益外溢和成本外溢的情况。例如,在甲、乙两个村之间需要修一条公路。但哪个村都不愿意独家负担修路费用。因为如果由甲村负担修路费,尽管甲村也从这条公路上受益,但乙村也无偿地、不付任何成本地从这条公路上受到与甲村等量的益处,即乙村是“免费搭车”。对甲村而言,则存在受益外溢——好处外溢给了乙村,它又不能使乙村对其进行经济补偿(如果乙村不愿意的话)。那么,甲村最可能的选择就是也不修路。此外,教育也是一个公认的对社会产生积极的受益外溢的一个例子。

最典型的成本外溢就是污染。如果一个镇里办了一个造纸厂,该厂的废水不加处理就排出,将损害其他人的利益。但该厂由于减少了废水的处理成本而增加的利润却是由本厂或本镇的人受益。因此,这个厂只是将成本转嫁或外溢给了他人,而受害者又难以从该镇或该厂得到补偿。

实际上,在市场经济条件下,各个市场主体在进行决策时,只考虑对自身利益有直接影响的成本和收益,并总是以最小的成本取得最大的收益为决策原则,这样就必然产生成本外溢不承担损失和外溢性受益不付报酬的内在冲动。因此,无约束的市场机制必然产生外在性,而外在性的存在又必然导致资源配置中的边际个人成本与边际社会成本之间、边际个人收益与边际社会收益之间的严重不对称;有正外在性的经济流动达不到社会需要的最佳水平,有负外在性的经济活动则超过了社会需要的最佳水平。

既然在经济活动中外在性——无论是受益外溢还是成本外溢——的生产者不为此担负任何经济后果,那么这些外部受益或成本也就不会进入生产的决策,这时产生的最一般结果是:外溢的受益太少,而外溢的成本则太大,其结果将使资源配置缺乏效率。

因此,在市场经济条件下,外在性必须由政府出面纠正。“没有一个看不见的手可以赖以由个别的部分的处理以产生全体的良好