

中部地区 乡镇财政研究

ZHONG BU DI QU
XIANG ZHEN CAI ZHENG YAN JIU

方宁 著



清华大学出版社

12.7

222

中部地区乡镇财政研究

方 宁 著

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书对我国中部地区的乡镇财政作了粗略而又全景式的考察。主要内容可分为四个部分。第一部分,分析了农村工业的发展趋势,进而揭示了农村工业与乡镇财政的关系;第二部分,从小规模土地经营的分析切入,探讨现行农业税收的性质及其增长的极限,以及农业税收的历史延续性问题;第三部分,分析农村九年制义务教育与乡镇财政的关系;第四部分,结论和对策建议。

本书可供地方政府主管农业、财政工作的政府行政人员以及研究乡镇财政的学者等参考。

版权所有,翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

中部地区乡镇财政研究/方宁 著. —北京:清华大学出版社, 2004

ISBN 7-302-08245-6

I. 中… II. 方… III. 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(2004)第016946号

出 版 者: 清华大学出版社 地 址: 北京清华大学学研大厦
http://www.tup.com.cn 邮 编: 100084
社 总 机: 010-62770175 客 户 服 务: 010-62776969

责任编辑: 李华君 曾 刚

封面设计: 钱 诚

版式设计: 俞小红

印 刷 者: 清华大学印刷厂

装 订 者: 北京市密云县京文制本装订厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 148×210 印张: 5.75 字数: 125千字

版 次: 2004年3月第1版 2004年3月第1次印刷

书 号: ISBN 7-302-08245-6/F·758

印 数: 1~3000

定 价: 18.00元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770175-3103或(010)62795704

前 言

乡镇财政是我国财政体系中最基础的一级，是农村政权和农村经济的重要组成部分。乡镇财政建立以来，对农村经济和社会事业的发展，对国家财政的总体建设，都发挥了不可否认的积极作用。但是，乡镇财政也面临着许多问题，集中表现为：财政收入能力弱化，导致乡镇政府提供基本公共物品的能力下降；乡镇财政非制度化现象普遍存在，从而导致农民负担的加重；乡镇财政的支出缺口加大，财政状况呈恶化的趋势。这些问题在中部省区尤为突出。我国经济理论界对乡镇财政的研究起步较晚，对问题的看法不尽相同，有些领域则尚未触及，这就给乡镇财政的研究留下了较大的空间。

本书主要内容可分为四个部分。

第一部分，分析了农村工业的发展趋势，进而揭示了农村工业与乡镇财政的关系。农村工业在改革开放以后异军突起，成为农村经济中一个不可忽视的现象。农村工业的蓬勃发展使得我国工业呈现出二元化的特点。然而，进入 20 世纪 90 年代中期以后，农村工业的整体发展趋缓，并呈现出集聚与消散两种状况。一些农村工业企业向城市集聚，或在农村集聚而形成新的城镇，而另一些农村工业企业则倒闭破产而消散。农村工业的这种变化，表明工业的一般规律——即工业必须依托城市而发展是不可违背的。我国工业二元化是暂时的经济现象，最终还是要向一元回归。农村工业的变化必然导致乡镇财政收入的变化。在农村工业集聚



的地区，乡镇财政可以获得较大的收入来源；在农村工业消散的地区，乡镇财政来自工业的收入逐渐减少直至枯竭。因此，可以将乡镇财政分为两种类型：前者为增长型乡镇财政，后者为萎缩型乡镇财政。

第二部分，从小规模土地经营的分析切入，探讨现行农业税收的性质及其增长的极限，以及农业税收的历史延续性问题。我国由于人口众多，加之农村剩余劳动力向城市转移的速度缓慢，农业始终是以小规模土地经营为其基本特征的。在小规模土地经营条件下，农业生产的利润极低甚至无利可图。在这种条件约束下，产生了两个问题。第一，农业税性质不清，农业税既不属于严格意义上的所得税，也不属于流转税类，而是一种介乎于两者之间的税收。第二，农业税的增长极为有限，在农村实行税费改革后则几近常数。现行的农业税由于是基于小规模土地经营的税收，因而不可避免地带有顽强的历史延续性。这种延续性主要表现为，税地与税人并行，赋税与力役并征等。农业税收由于其历史延续性，使得在现代财税制度的大框架里显得不够和谐，与现代财税制度和理念在某些方面发生了碰撞。

第三部分，分析农村九年制义务教育与乡镇财政的关系。考察乡镇财政不能不涉及农村义务教育，因为义务教育是乡镇政府向农民提供的最大的公共物品，是乡镇财政支出的主要部分，也是造成乡镇财政拮据状况的主要因素。农村义务教育的经费由县乡承担了主要部分，这种体制是不合理的。从人力资本形成的角度而论，劳动力净流入的大中城市和沿海发达地区，应承担中部地区农村义务教育的部分成本；从提供社会剩余产品能力的角度而论，中部地区农村义务教育的经费应更多地来源于第二和第三产业；从提供基本公共物品的层级角度而论，中央和省级政府应

对保障中部农村义务教育经费负最终的责任。

第四部分，结论和对策建议。通过对乡镇财政不同侧面的研究，可以得出五点结论。其一，乡镇财政自建立以来取得了较好的绩效，不能因为存在某些问题而忽略了对乡镇财政绩效的评估；其二，事权定位不合理是造成乡镇财政支出困难的制度性原因，赋予乡镇政府诸多事权中应当上收的要项是义务教育；其三，乡镇财政的非制度化现象是乡镇事权过重的必然结果；其四，由于农村工业的消散和农业税收增长的限制，中部省区多数乡镇将出现财政收入增长乏力的局面；其五，现行的农村财政政策思想囿于传统农业社会，落后于时代的发展。关于对策建议有四点：第一，以建立现代农业税收制度为目标，继续深化农村税费改革；第二，重新合理划定乡镇政府的事权，使其事权与财权相对称；第三，鉴于乡镇财政的困难和特殊，在部分省区取消乡级财政，实行四级政府三级财政的体制；第四，以经济均衡化为终极目标，不断改革现行的财政体制。



前

言

目 录

第一章 绪论	1
1.1 本书的研究范围和主要关注点	1
1.2 乡镇财政已有研究成果述评	3
1.3 公共财政理论的基本原理	9
1.4 本书的结构和创新点.....	17
第二章 乡镇财政体制框架及其运行状态分析	20
2.1 建国以来财政体制的演变及乡镇财政的建立.....	20
2.2 现行乡镇财政体制收支结构分析	25
2.3 乡镇财政收入的分摊和征收过程实况考察.....	32
第三章 宣城市某乡镇财政活动实证研究	39
3.1 某乡镇的基本情况.....	40
3.2 某乡镇财政收入计划安排方案	41
3.3 某乡镇的实际财政收入.....	48
3.4 两抽样村税费征收情况.....	52
3.5 某乡镇的财政支出.....	56
3.6 小结	61
第四章 农村工业化进程对乡镇财政的影响	62
4.1 我国工业化进程的历史概述	62
4.2 农村工业化的经济学分析	69



4.3 农村工业的集聚和消散与乡镇财政的两极分化	82
第五章 农村义务教育与乡镇财政	99
5.1 农村义务教育财政投入体制的分析	99
5.2 农村义务教育成本分担的设想	105
5.3 事财分离的农村义务教育体制改革思路	114
第六章 小规模土地经营与农业税收	118
6.1 小农经济仍是我国广大农村的基本属性	118
6.2 农业税收的性质及其对农业积累的影响	124
6.3 农业税收的历史延续性及其与现代财政制度的 碰撞	133
6.4 改革创新，还是历史的循环——安徽农村税 费制度改革分析	139
第七章 结论和对策建议	149
7.1 结论之一：乡镇财政建立以来取得了较好 的绩效	149
7.2 结论之二：事权定位不合理是造成乡镇财政支 出困难的制度性原因	150
7.3 结论之三：乡镇财政非制度化现象是乡镇事权过 重的必然结果	152
7.4 结论之四：多数地区将出现乡镇财政收入增长 乏力的局面	154
7.5 结论之五：农村财政政策思想落后于时代的发 展，仍未出传统农业社会之樊篱	155

7.6 对策建议之一：以建立现代农业税收制度为目标，继续深化农村税费改革	157
7.7 对策建议之二：合理划定乡镇政府的事权，同时进行乡镇行政体制的再改革	159
7.8 对策建议之三：在部分省区取消乡级财政，实行五级政府四级财政的体制	161
7.9 对策建议之四：以均衡化为终极目标，不断改革现行的财政体制	162
主要参考文献	165
后记	171



目

录

第一章 绪 论

本书旨在对我国中部地区的乡镇财政，作一粗略却是全景式的考察。

乡镇财政是我国五级财政体系中的最低一级，是农村经济和农村政权的重要组成部分。乡镇财政的存在虽然不能算作我国独有的财政现象，然而由于我国还处在农业社会向工业社会的转变之中，农村人口庞大，农村问题仍然是我国首要的社会问题，因此，我国乡镇财政表现出许多方面的独特性。

财政就本质而论，是一种以国家为主体的特殊分配关系，就形式而论，是经济活动的综合反映。乡镇财政研究不仅仅属于财政学范畴，它从研究分配关系入手，把农村社会广义的生产、消费活动联结成为一个有机的整体，在我国农村向工业化和城市化演变的历史进程中，乡镇财政的作用日趋显著，与农村社会生活各个层面的关系亦日趋复杂。可以说，舍去对中国乡镇财政的研究，任何对中国农村问题尤其是农村经济问题的观察，都是不全面的。

1.1 本书的研究范围和主要关注点

我国幅员辽阔，人口众多，从经济地理上把全国分为东部地区、中部地区和西部地区。这些地区历来就存在着经济、文化、民俗等方面的差异。从哲学的角度看，差异的存在是永恒的，没有差异就不会有矛盾，也就不会有事物的运动和发展。然而从历



史的角度来看,中国的地区间差异在时间概念上具有异乎寻常的超长性质。从某种意义上说,中国的现代化过程就是这种差异的消失过程。这种特殊的国情,决定了对中国社会的研究首先应该是分区域的、个别的研究。

本书以乡镇财政为研究对象,研究范围选定在我国中部地区。改革开放以来的二十多年,全国都在发展,但程度不一,发展最快的当数东部沿海地区,其次是中部地区,西部地区则相对最慢。明清以来,以江南和珠江三角洲为两极的我国东南沿海地区,其经济发展一直领先于内地诸省,改革开放使这一差距迅速扩大。乡镇财政作为经济现象诸元素中的一个,在东部和中西部表现极为不同。概言之,东部地区由于工业的发展,其乡镇财政远较中部地区宽裕。中部诸省人口密集,经济发展从总体上看尚处于欠发达阶段,面临着投资不足、财力匮乏的困难,而乡镇财政的拮据则是诸多问题中的突出的一项。在我国工业化和现代化的相当长的历史时期,乡镇财政是中部地区一个无法回避的重大课题。

中部地区的乡镇财政面临着一系列问题。其一,一级政府一级财政是现行财政体制的总原则,其实质是事权与财权的统一。但由于行政管理体制上的弊端,县以上行政部门往往直接干预乡镇政府的行政运作,致使乡镇政府的事权与财权无法统一,责权利相分离。其二,财政收入能力弱化,可用财力增长缓慢,入不敷出的情况较为普遍,导致乡镇政府提供基本公共产品和服务的能力下降。在农村税费改革前,中部地区曾出现了较大范围的拖欠农村教师工资和乡镇干部工资的现象,这一问题直到现在仍未完全解决。其三,公共支出成本费用的分配不够公平。农民享受诸如教育卫生等公共产品和服务时,其自费比例很高。此外,公

共支出成本的分配在农民内部基本上采取平均分配的方式,从而成为农民负担加重的一个因素。其四,由于财政收入能力的弱化,导致财政性支农支出和对农业科学技术推广的投入不足,延缓了农业现代化进程。其五,县与乡镇的财政关系复杂,收入划分过细,体制设置不规范不科学,实际操作亦感困难。其六,乡镇财政运行质量呈恶化趋势。中部省区不同程度地存在乡镇财政“空转”现象,即虚报收入的问题。这不仅使乡镇可用财力暗中减少,更由于统计失真而使上级政府难以对农村经济状况作出正确的判断。

我国经济理论界对这些问题的讨论,只是近年才逐步展开的。对问题的看法不尽相同,有些问题则尚未触及。这就给中部地区乡镇财政的研究留下了较大的空间。运用现代公共财政理论及其他方面的经济理论,对上述问题进行细致缜密的剖析,是现实为理论研究提出的课题,是中国农村社会发展的迫切需要。本书研究的主要问题有三个方面:其一为乡镇财政运行的机理,其二为中部省区乡镇财政的困难以及造成这些困难的原因,其三为深化乡镇财政体制改革的政策建议。

1.2 乡镇财政已有研究成果述评

国内外研究财政问题的著述汗牛充栋,然而专门研究中国乡镇财政的著作尚属少有。国内系统论述乡镇财政的专著目前仅见《乡财政的理论和实践》(李海、苏明)、《现代中国农村财政问题研究》(孙潭镇)、《聚焦中国农村财政》(朱钢、张元红、张军)、《中国小城镇财政》(李金旺)等数部。近年来散见于诸多报刊中的研究文章,系统而全面者亦不多,国外对中国乡镇财政



的专门研究则尚未有见。现有的研究成果主要集中在乡镇财政的职能,农业税的性质及其设计的合理性,财政性农业投入,农民负担等方面,兹分述如下。

(1) 关于乡镇财政的职能——一种观点认为,满足农村公共需要是乡镇财政的基本职能。农村社会公共需要分为农村政治、社会、经济三个方面,根据公平和有效的原则,农村公共需要可以由中央、省、地(市)、县、乡五级财政组织提供,但大部分农村公共需要应由乡财政提供。^①乡镇财政作为地方财政的一级,它的职能亦不出地方财政所具备的三项,即中央财政的代理职能,地方行政服务职能和地方经济建设职能。在这里,地方行政服务包含了绝大部分农村公共产品,如教育卫生等。另一种观点认为,乡镇范围内的公共产品需求,原则上应由乡镇政府满足。乡镇政府能够在多大程度上满足这种需求,取决于是否有足够的用来生产该类公共产品的资金,亦即事权与财权要统一。现阶段,农村公共产品需要还离不开中央财政的投入,尤其是基础教育、基础卫生公共需求,中央财政应负担主要部分。^②

(2) 关于农业税收——我国农业税收是其他国家少见的独特税种,除了对农特税的调整以外,在农村税费改革前的几十年里国家没有对农业税进行过重大改革。农业税的设计,首先考虑的是为国家工业化提供资本积累,其性质是所得税。进入20世纪80年代以后,工业化程度已经大幅度提高,单独设立

^① “苏青鲁课题组”调研报告,1997(5);孙潭镇,现代中国农村财政问题研究,经济科学出版社,1995

^② 朱钢、张元红、张军,聚焦中国农村财政,山西经济出版社,2000

农业税的理由不够充足了，加之农业税征管中存在的种种问题，需要对农业税进行改革（朱钢、张元红、张军等）。——农业税轻税政策是否真实。对这个问题有两种不同的看法。一种看法认为，经过几十年的不断调整，全国农业税实际负担已经从1952年的12.2%下降到20世纪90年代中期的3%以下，农业税变得越来越微不足道（唐仁健、段庆林）；另一种看法则认为，这种纵向比较并不能说明多少问题，如果横向比较，将农业与工商业等其他行业同等看待，就会发现农业税率并不低。1994年税改之后，只有第一产业的税负水平是上升的，第二、第三产业都是下降的（朱钢、张元红、张军等）。——农业税改革的思路：①把农业税与耕地使用挂钩，将其转变为一种资源税（于睿勉、唐仁健）；②以农业增值税和消费税替代农业税和农特税（湖北省财政厅）；③用农业收益所得税取代农业税和农特税（刘德成）；④取消农业税和农特税，分别并入相应的个人所得税、企业所得税、增值税、消费税和资源税之中（朱钢、张元红、张军等）；⑤新近的观点主张，对进入商品市场的农产品征收商品税，对农业生产者的生产所得征收所得税，并且按照国际惯例，对农产品和农业生产者给予一定的税收优惠（韩俊等）。

（3）关于财政性农业投入——主要问题是财政性农业投入总量的评价。朱钢等学者通过宏观层面上的研究，认为传统农业向现代农业转变，需要资本积累，除生产者的资本投入外，还需要财政投入。改革开放以来，我国政府对农业支持程度呈动态下降趋势，表现在三个指标上，即支农支出占财政的比例呈波动性下降，财政支农支出占农业GDP的比重大幅度下降，财政支农支出的增长除个别年份外均未超过财政经常性收入的增长。但从



国际比较来看,我国财政支农支出仍属正常水平。问题在于财政投入主体应该由谁承担,地方财政一直充当财政支农的主体角色,中央财政则充当配角,这是一种扭曲的关系。^①苏明等学者的研究则认为,实行分税制以后,在新的分配格局下,国家财政支农状况开始出现好转,但地方政府的财政支农状况堪忧。地方财政的农业投入增长十分缓慢,与地方财政的高增长形成明显反差。地方财政农业投入占地方财政总支出的比重不断下降,地方财政农业投入的结构亦不尽合理。^②——农业财政投入政策和改革的总体思路是,稳定支出,调整结构,提高效率。具体内容为,稳定增加对农业的净投入;调整投入结构,增加农业基础设施和农业科技的投入;提高中央财政的投入比例;增加对生产者的直接补贴。^③

(4) 关于农民负担——农民负担问题在中国有着悠久的历史,改革开放以来,农村经济长足发展,农民负担却居高不下。其主要原因是:①制度内公共产品供给不足,公共产品不得不在制度外寻找资金来源,加之农村公共产品成本分摊机制上存在缺陷,自上而下的制度外公共产品供给决策程序,极易导致制度外公共产品的供给脱离农民的实际需求,尤其是会导致供给过度(朱钢、叶兴庆)。②工业倾斜政策(即由于工农业产品不等价交换所造成的农业利益流失),城乡分隔体制,农民收入增长滞缓,工农业收入差距扩大,政府行为扭曲,法制建设不完善等(李茂岚)。——减轻农民负担的途径:农村税费

^① 朱钢,张元红,张军. 聚焦中国农村财政. 山西经济出版社, 2000

^② 中国农村经济. 1997(10); 中国农村观察. 1997(1). 财政部课题组

^③ 朱钢,张元红,张军. 聚焦中国农村财政. 山西经济出版社, 2000



改革前几年，朱钢、李茂岚、李显刚等主张改革农民负担体制，其要旨为改革税费设置，并把当时已在进行的试点分为两种类型：一种类型为“税费统筹、折实征收、乡镇结算、税费分流”，核心内容是把农业税和统筹提留费合并折粮征收，称之公粮，一定若干年不变；另一种类型是“费改税”，把提留统筹改设为税。朱钢等指出，这两种类型的改革，缺陷在于没有解决公共产品自上而下的决策程序和公共产品的供给与需要之间的衔接机制问题，因而还要同时更新农村公共产品供求衔接机制，使社区内居民能够根据财力的可能，民主地表达对公共产品的真实需求。此外，还要通过强化立法监督，将农民负担纳入法制轨道；通过发展壮大集体经济，提高集体经济提供农村公共产品的能力。韩俊等则进而主张，减轻农民负担一方面要从农村税费改革入手，同时也要充分注意构成农民总体负担的其他因素，诸如工农产品剪刀差等因素，改革传统的与“以农补工”发展战略相配套的分配体制，并解决基层政府职能错位、事权与财权不相对称的问题。

综上所述，可以知道已有对中国乡镇财政的研究在下列几个方面已经取得一定的进展。即：乡镇财政的职能应界定在提供农村公共产品的范围，生产性的财政支农支出的承担主体应为中央财政，此外，部分公共产品也应由中央财政提供；现行的农业税体制存在着缺陷，必须与各种收费制度联系起来，一并实施改革，以期正确处理国家、社区和农民之间的分配关系；分税制对农业和农村经济的影响；农民负担过重的成因及解决问题的途径。应该指出的是，自部分省区实行农村税费改革以来，乡镇财政问题以及农业税费问题和农民负担问题引起了广泛注意，对这些问题的研究在较大范围内展开，尤其是一些研究者通过实地调查获得



了大量第一手资料，并据此提出了一些政策建议，使乡镇财政的研究得以逐步深入。^①

财政不是孤立的经济现象。现有对中国乡镇财政的研究，总体上看存在着就财政而论财政的现象。没有把乡镇财政与农村的工业化进程联系起来考察，对现行农村财政体制的设立缺乏历史层面的剖析，对农村经济的演变趋势以及由此而给乡镇财政造成的影响，则鲜有涉及。中国经济正处在历史转型期，中国社会正处在向现代化嬗变的过程中。按照邓小平同志的预计，到21世纪中叶，中国才能达到中等发达国家的水平，社会政治经济结构才能大致成熟而稳定下来。在这一历史演变过程中，工业化是最主要的推动力，是具有决定性的经济因素。中国是一个历史包袱十分沉重的国家，虽然已经迈进了现代化的门槛，但在现实生活中仍然处处可见历史在被翻制重演，乡镇财政可算作颇为典型的一例。对中国财税史稍予浏览便会发现，现今的中国乡镇财政竟与历史上的中国农村财政有着众多的相似之处，我们仍在致力于解决几百年前甚至一千多年前就存在的难题，仍在重复古代政治家和理财家们所做的工作，身着中山装和西装的农民们仍在做着先人们曾经做过的减负之梦。观古究今，本书研究乡镇财政的视角将不限于财政本身，而是把乡镇财政放在农村工业化的历史进程中来考察，并试图通过对中国财经史的分析，赋予乡镇财政研究以较为广阔的历史背景，以求全面探知决定乡镇财政现状的诸多元素。

^① 国务院发展研究中心. 县乡财政与农民负担状况. 调查研究报告（专刊）第21号至第42号. 2002（10）