

税收是财政的基础和前提，财政是国家的理财之政。

财税在国家治理中起着基础和支柱作用。

发挥财税政策作用，促进城乡统筹发展，让全体人民共享中国发展改革红利，
是历届尤其是本届政府的执政目标。

推进城乡统筹发展的 财税政策研究

TUIJIN CHENGXIANG TONGCHOU FAZHAN DE CAISHUI ZHENGCE YANJIU

本书从理论和实际两方面，对城乡统筹发展的财税政策进行研究。对国际上推进城乡统筹财税政策的经验教训进行深入分析，对我国建国后城乡发展的历程进行梳理，分析了我国城乡发展及其财税政策存在的问题，提出了推进城乡统筹发展的财税政策建议。

古建芹◎著



人民教育出版社

推进城乡统筹发展的 财税政策研究

TUIJIN CHENGXIANG TONGCHOU FAZHAN DE CAISHUI ZHENGCE YANJIU

本书从理论和实际两方面，对城乡统筹发展的财税政策进行研究，对国际上推进城乡统筹财税政策的经验教训进行深入分析，对我国建国后城乡发展的历程进行梳理，分析了我国城乡发展及其财税政策存在的问题，提出了推进城乡统筹发展的财税政策建议。

古建芹◎著



人民教育出版社

责任编辑:高寅

图书在版编目(CIP)数据

推进城乡统筹发展的财税政策研究/古建芹 著.

—北京:人民出版社,2015.6

ISBN 978-7-01-014757-4



推进城乡统筹发展的财税政策研究

TUIJIN CHENGXIANG TONGCHOU FAZHAN DE CAISHUI ZHENGCE YANJIU

古建芹 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.5

字数:249 千字

ISBN 978-7-01-014757-4 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

“河北经贸大学学术文库”编委会

顾问：王莹

主任：纪良纲

副主任：柴振国

委员：王莹 纪良纲 申富平 武建奇 柴振国

李建平 张晋武 杨淑君 古建芹 郭晓君

王春和 郭广辉 刘华光 柴艳萍 王重润

执行委员：李建平 刘东英

总 序

时光荏苒,岁月如梭,河北经贸大学已历经 60 年岁月的洗礼。回首她的发展历程,深深感受到经贸学人秉承“严谨为师、诚信为人、勤奋为学”的校训,孜孜不倦地致力于书山学海的勤奋作风,而“河北经贸大学学术文库”的出版正是经贸师生对她的历史底蕴和学术精神的总结、传承与发展。为其作序,我感到十分骄傲和欣慰。

60 年来特别是改革开放以来的三十多年,河北经贸人抓住发展机遇,拼搏进取,一步一个脚印,学校整体办学水平和社会声誉不断提升,1995 年学校成为河北省重点建设的 10 所骨干大学之一,1998 年获得硕士学位授予权,2004 年在教育部本科教学工作水平评估中获得优秀,已成为一所以经济学、管理学、法学为主,兼有文学、理学和工学的多学科性财经类大学。

进入新世纪以来,我国社会经济的快速发展,社会各届对高等教育提出了更高的要求,高等教育进入了提升教育质量、注重内涵发展的新时期,不论是从国内还是从国际看,高校间的竞争日趋激烈。面对机遇和挑战,河北经贸人提出了以学科建设为龙头,走内涵发展、特色发展之路,不断提高人才培养质量,不断提升服务社会经济发展的能力和知识创新的能力,把我校建设成高水平大学的奋斗目标和工作思路。

高水平的科研成果是学科建设水平的体现。出版“河北经贸

大学学术文库”的主要目的是进一步凝练学科方向、推进学科建设。近年来,我校产业经济学、会计学、经济法学、理论经济学、企业管理、财政学、金融学、行政管理、马克思主义中国化研究等重点学科在各自的学科领域不断进取,积累了丰富的研究成果。收入文库的著作有的是教授们长期研究的结晶,有的则是刚刚完成不久的博士学位论文,其作者有的是在本学科具有较大影响力的知名专家,更多的则是年富力强、立志为学的年轻学者,文库的出版对学科梯队的培养、学科特色的加强将起到非常积极的作用。

感谢人民出版社为“河北经贸大学学术文库”的出版所付出的辛勤劳动,人民出版社在出版界的影响力及其严谨务实的工作作风,与河北经贸大学积极推进学科建设的决心相结合,成就了这样一个平台。我相信,借此平台我们的研究将有更多的机会得到来自社会各界特别是研究同行们的关注和指教,这将成为我们学术生涯中的宝贵财富;我也希望我们河北经贸学人能够抓住机会,保持锲而不舍的钻研精神、追求真理的科学精神、勇于探索的创新精神和忧国忧民的人文精神,在河北经贸大学这块学术土壤中勤于耕耘、善于耕耘,不断结出丰硕的果实。

河北经贸大学校长 纪良纲

前 言

2013年11月初,中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,开启了我国经济社会发展的新路程,提出了我国深化改革开放的新目标。《决定》第六部分以较大篇幅阐述了健全城乡发展一体化体制机制问题,指出城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中强调,城乡发展不平衡不协调,是我国经济社会发展存在的突出矛盾,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。这是党的十七大报告关于深入贯彻落实科学发展观,以人为本,统筹兼顾,全面协调可持续思想的继承,是党的十八大报告关于推动城乡发展一体化,加大统筹城乡发展力度,促进城乡共同繁荣思想的延续。

改革开放以来,我国经济社会发生了翻天覆地的变化,农村面貌大有改观,农民生活水平有了很大程度的提高。但是,正如习近平总书记所说:我国城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。因此,我们必须正视这一现实,加大推进城乡统筹发展的力度,从根本上改变城乡二元结构状态。我们必须科学分析我国全面参与经济全球化的新机遇新挑战,深刻把

握当前面临的新课题新矛盾,以更加自觉的姿态走科学发展、城乡统筹,直至城乡一体化的道路。城乡、区域、经济与社会、人与自然、中央与地方、个人与集体、局部与整体,是既对立又统一的关系体。必须作好总揽全局、统筹规划的工作,抓住牵动全局、事关群众利益的突出问题,着力推进、重点突破。其中,城乡统筹发展是重点难点之一。能否做到城乡统筹发展,是能否使经济社会发展成果惠及全体百姓,能否实现全面建成小康社会目标的关键,是国家治理水平和能力的集中体现。在城乡统筹发展中,政府如何确定自己的位置,应该发挥怎样的作用,如何运用财政税收等政策工具协调、指导、规划城乡经济、社会、文化、教育等的全面发展,是必须加以明确的重要问题。正因为如此,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的第五部分专门明确要深化财税体制改革。并且,第一次明确:财政是国家治理的基础和重要支柱。并强调指出:科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。我们以推进城乡统筹发展的财税政策研究为题,运用经济学的理论和方法,对城乡统筹发展问题从理论和实践两方面进行分析研究,对国际上推进城乡统筹发展的经验、尤其是推进城乡统筹发展的财税政策进行深入分析,对新中国成立后城乡发展的历程进行梳理,分析我国城乡发展及其财税政策存在的问题,结合河北省的实际情况,提出推进城乡统筹发展的财税政策建议。

本书是在河北省科技厅 2006—2007 年立项,2008 年结项的软科学项目“推进城乡统筹发展的财税政策研究”(项目编号 06457202D-2)结项报告的基础上,构思研究撰写而成的。其中也吸收了笔者主持的河北省发展和改革委员会 2009 年委托项目“河北省省管县财政体制改革研究”,河北省社会科学规划课题 2009

年项目“河北省城乡基本公共服务均等化问题研究”(项目编号HB09BY1035)的部分研究成果。河北省科技厅软科学项目“推进城乡统筹发展的财税政策研究”,花费了课题组成员刘献灿老师、李金荣老师、欧阳婷老师以及王振猛老师的大量心血和时间精力,他们分别在文献收集整理、研究大纲拟定和研究报告初稿的撰写修改等方面付出了很多,该课题的研究结论受到省内外有关专家的关注和肯定,结项报告被鉴定为国内同类研究的领先水平。这些研究成果都为本书的撰写奠定了良好的基础。在本书的写作过程中,张瑞锋老师、张丽微博士在实证分析方面提供了很多帮助,习亚哲老师、张丽微博士在书稿部分章节的写作方面付出了许多努力,蒋炳蔚、李字娜、王泽、石文举同学在文献资料查询整理、数据分析和文稿校对方面做了不少工作。没有他们的帮助,就没有本书稿的完成,在此向他们表示深深的谢意!本书的写作,借鉴吸收了许多学者的研究成果,他们的睿智启迪了我。在此向所有列出或未列出的参考文献的作者们,表示真诚的谢意!书中如有引用不当或遗漏之处,敬请谅解!本书的出版,得益于河北经贸大学校领导,尤其是学科建设办公室领导和老师的谋划和支持,得益于人民出版社领导和编辑的辛苦工作,没有他们的指导和帮助,就没有本书的成稿,在此对他们表示诚挚的谢意!

本书的特点有:一是研究方法科学。运用计量方法分析我国城乡统筹发展中的问题,使问题的分析更准确,为财政税收政策更具针对性提供依据。二是观点力图创新。提出政府是统筹城乡发展的主导,社会成员是主体的观点,有助于摆正政府和社会各方面的关系;提出在城乡统筹发展中,财政政策不等于给钱政策,应该注重财政政策乘数效应的观点,有助于调动地方政府和社会各界的积极性;提出利用政府采购政策促进城乡统筹发展,有助于政府

各项政策作用的充分发挥。三是对策系统具体。结合我国城乡统筹发展现实情况,深入分析城乡统筹发展财政税收政策存在的问题,提出一系列有针对性的财政和税收政策调整建议,尤其是注重政策间的协调性,力求使财政税收政策效益最大化。

· 目 录 ·

前 言	1
第一章 城乡统筹发展的理论框架	1
第一节 城乡关系与城乡统筹发展的基本理论	1
第二节 城乡统筹发展的目标和实现途径	20
第二章 城乡统筹发展中的政府定位及其政策工具	31
第一节 城乡统筹发展的影响因素	31
第二节 城乡统筹发展中的政府定位	36
第三节 城乡统筹发展中的政府职责及其政策工具	41
第三章 我国城乡经济社会发展历程及现状	54
第一节 我国城乡经济社会的历史回顾	54
第二节 我国城市经济社会发展现状	60
第三节 我国农村经济社会发展现状	70
第四节 我国城乡经济社会发展之比较——以河北省为例	75

第四章	我国城乡统筹发展缓慢的缘由及政策因素	109
第一节	我国城乡统筹发展缓慢的原因	109
第二节	相关政策对城乡统筹发展形成的制约	119
第五章	我国城乡统筹发展的财政税收政策分析	129
第一节	我国城乡统筹发展的财政政策存在问题	129
第二节	我国城乡统筹发展的税收政策及问题分析	155
第三节	我国城乡统筹中的财政政策实证分析	167
第四节	我国城乡统筹中的税收政策实证分析	175
第六章	城乡统筹发展财税政策的国际比较及启示	182
第一节	美国:农村与城镇共同发展的财税政策	183
第二节	日本:通过工业化实现城乡统筹发展的财税政策	189
第三节	韩国:通过新村运动拉近城乡差距的财税政策	196
第四节	巴西:城市化带动下城乡统筹发展的财税政策	203
第五节	印度:农村落后倒逼城乡统筹发展的财税政策	207
第六节	城乡统筹发展财税政策的国际经验及启示	212

第七章 推进我国城乡统筹发展财税政策的总体构想	221
第一节 城乡统筹发展财税政策的设计理念	221
第二节 城乡统筹发展财税政策的设计目标	226
第三节 城乡统筹发展财税政策的设计原则	229
第四节 城乡统筹发展财税政策机制和实现 路径	235
第八章 推进我国城乡统筹发展的财政政策建议	239
第一节 深化分税制财政体制改革,为城乡 统筹发展奠定制度基础	239
第二节 充盈政府财政收入,增强政府统筹 城乡发展能力	241
第三节 优化财政支出政策,助推政府统筹 城乡发展	247
第四节 完善转移支付制度,形成科学合理的 资金调配体系	250
第五节 基本公共服务体系:从城乡均等到 城乡一体	256
第六节 构建城乡居民共享的社会保障体系	264
第七节 规范政府采购制度,促进城乡经济 社会的协调合理	276
第九章 推进城乡统筹发展的税收政策建议	279
第一节 城乡税制一体化,体现城乡统筹发展 目标	279

第二节	建设分层地方税体系,增强地方政府 城乡统筹能力	289
第三节	科学选择地方税主体税种,为基层政 府提供可靠收入	297
第四节	调整税收优惠政策,强化城乡统筹发 展导向	304
第五节	完善税收调节政策,形成合理有序的 城乡收入分配格局	309
主要参考文献		313

第一章 城乡统筹发展的理论框架

城乡统筹发展是全面建成小康社会的重要任务,是建设和谐社会不可或缺的重要内容,是践行科学发展观的主要标志。中国城乡之间能否真正实现统筹发展,直接关系到全面建成小康社会、和谐社会目标的实现。而城乡统筹发展的内涵究竟是什么,怎样定位政府及其政策工具,怎样利用财政税收政策缩小城乡差距,改变我国现在的二元经济格局,真正实现城乡之间的统筹发展,是需要深入系统研究的重要课题。

第一节 城乡关系与城乡统筹发展的基本理论

从历史的角度看,现代城市是由小村(Hamlet)、村庄(Village)、镇(Town)、城(City)、都市(Metropolis)一步一步演变而来。因而在西方,除了农村居民点外,镇以及镇以上的各级居民点都属于城镇地区(Urban place)。所以,城镇地区(Urban place)既包括城(City),也包括镇(Town)。

在汉语中,城市一词可以拆分为“城”和“市”。“城”是人类为了防御的需要,在聚居点上构筑的防御性设施,是伴随着农业和定居生活的出现而产生的,是人类社会发展到一定阶段的产物。“市”则是指人类为了交换的需要而聚集形成的场所,是人们进行

交易的特定场所。随着商品经济的不断发展和交换的扩大,在人口比较集中的城内或城边设市,“城”与“市”最终相互结合形成城市。《中华人民共和国城市规划法》将城市定义为:“国家按行政建制设立的直辖市、市、镇”,即建制镇也属于城市的范畴。《现代汉语词典》将城市定义为:“人口集中、工商业发达、居民亦非农业人口为主的地区,通常是周围地区的政治、经济、文化中心。”乡村则是指“主要从事农业、人口分布较城镇分散的地方”。^①

一、城乡关系及其发展规律

(一)城乡关系的概念。自城市产生后,城乡关系便随之产生且日益复杂化、综合化。对于城乡关系,不同学科的研究角度和结论是不同的。社会学家从人类社会发展的角度,着重研究城市和乡村居民生活方式的转变以及人与人之间的相互关系,对城市职能的影响以及用地扩展所引起的城市化地区空间变化的过程;环境学家从保护环境的角度,着重研究城乡尤其是城市发展过程中的生态环境变化过程以及城乡如何持续发展的问題;经济学家则从经济发展角度,强调城市集聚经济和规模经济的效应与作用,着重研究城市经济与农村经济、城乡发展与产业结构等问題。可见,城乡关系实际上是一个涉及多学科的综合性问题。在国外,亚当·斯密(Adam Smith, 1723—1790)在其《国富论》(*The Wealth of Nations*)这部名著中,对城乡关系进行了深刻的论述^②;1898年,埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard, 1850—1928)在英国出版了《明日:一条通向真正改革的和平道路》(*Tomorrow: A Peaceful Path*

① 吕叔湘、丁声树编:《现代汉语词典》,商务印书馆2012年版,第162、1370页。

② 亚当·斯密:《国富论》,新世纪出版社1972年版。

to Real Reform)一书,以“田园城市”这诗一般的文字,对城乡关系进行了描述^①;约翰·海因里希·冯·杜能(Johann Heinrich von Thünen, 1783—1850)在其《孤立国同农业和国民经济的关系》(简称《孤立国》)三卷中,也从区位论角度对城乡关系进行了阐述^②。

在国内,新中国成立初期,毛泽东在论述“十大关系”时就开始关注城乡关系。但真正重视城乡关系的正确解决是在改革开放,尤其是党的十六大之后。学界关于城乡关系概念,主要有:蔡云辉的“城乡关系是社会生产力发展和社会大分工的产物,是广泛存在于城市和乡村之间的相互作用、相互影响、相互制约的普遍联系与互动关系。是一定社会条件下政治关系、经济关系、阶级关系等诸多因素在城市和乡村两者关系的集中反映。”^③周叔莲、金碚的“城乡关系是一个复杂的综合性的社会经济现象”。^④叶超等的“城乡关系是城市和乡村这两种客观实体之间的关系,这种关系通过人的活动形成和维系。”^⑤

总体来看,城乡关系是人类社会发展到一定阶段的社会现象,是城乡之间在自然、经济、社会、文化等多种资源之间、由人的活动形成的互相交流影响的关系,是一定条件下政治关系、经济关系、社会关系等在城市和乡村两大实体之间的综合反映。

-
- ① 埃比尼泽·霍华德:《明日:一条通向真正改革的和平道路》,商务印书馆 2000 年版。
 - ② 约翰·海因里希·冯·杜能:《孤立国同农业和国民经济的关系》三卷,商务印书馆 1986 年版。
 - ③ 蔡云辉,《城乡关系与近代中国的城市化问题》,《西南师范大学学报》(人文社会科学版)2003 年第 5 期。
 - ④ 周叔莲、金碚:《国外城乡经济关系理论比较研究》,经济管理出版社 1993 年版,第 10 页。
 - ⑤ 叶超、陈明星:《国外城乡关系理论演变及其启示》,《中国人口资源与环境》2008 年第 1 期。