

新农村公共服务体系建设丛书

新农村 XIN NONG CUN 公共财政 GONG GONG CAI ZHENG

郭春雨 编著



中国社会科学出版社

新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村公共财政

郭春丽 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村公共财政 / 郭春丽编著. —北京: 中国社会出版社, 2006. 8

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7-5087-1088-6

I. 新... II. 郭... III. 农村—财政—研究—中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090664 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村公共财政

编 著: 郭春丽

责任编辑: 朱永玲

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 6.25

字 数: 130 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 9.50 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主 任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委 员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法规图书编辑委员会

主 任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈甦

委 员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊萍 薛刚凌 刘 辉 赵 睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主 编：常曜麟

成 员：（按姓氏笔画为序）

刘 博 江汛青 宋义平 李 勇

苏 惠 陈 健 陈崇林 周 赢

赵川芳 郝 兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万

家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华优秀传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等 10 大类、1000 个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

内容摘要

改革开放以来,我国教育、社会保障、公共医疗卫生等公益事业得到了一定程度的发展,人口平均预期寿命、婴儿死亡率等公共服务指标已经从低收入国家行列跃升到了中下等收入国家行列,政府的公共服务职能不断完善,公共服务水平有所提高。但不容忽视的是,长期以来,在“城乡分治”的体制和制度安排下,城乡公共资源分配失衡,农村公共服务体系不健全,公共产品严重短缺,极大地制约了农村经济社会发展和城乡协调发展,并影响到全面建设小康社会与构建社会主义和谐社会宏伟目标的实现。贯彻落实科学发展观,从统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放出发,让公共财政的阳光照耀农村,让公共支出的雨露滋润农业,让公共服务的甘霖惠及农民,为农村、农业和农民提供基本而有保障的公共产品,成为建设社会主义新农村的重中之重。

作为与市场经济相适应的财政模式,公共财政在我国提出得很晚,目前尚处于构建之中,一些理论和实践问题有待探索。有鉴于此,本书从探讨公共财政的职能定位及公共财政与公共服务的关系入手,从理论上阐明公共财政的阳光为何、如何照耀农村。在此基础上,分析了我国农村公共服务短缺的成因和面临的挑战,并针对农村公共服务现状和供给过程中存在的突

出问题，结合未来我国经济社会发展战略和改革思路，阐明了公共财政支持新农村建设的目标定位、支持范围和优先次序，最后就加快推进公共财政支持新农村建设提出了政策建议。

按照以上分析思路，本书分为四章。

第一章分析公共财政覆盖农村和农村公共服务现状。从公共财政的理论演进来看，公共财政是为了满足政府提供公共服务的需要而产生和发展起来的，其职能定位应服从和服务于公共产品的提供和公共事业的发展。与市场经济国家相比，当前我国财政支出呈现出明显的建设财政的特征，政府对社会管理和公共服务投入严重不足，公共产品短缺，公共服务水平低下。在倾斜型发展战略的影响下，长期以来，政府将有限的财政资源集中到城市，农村公共产品供给总量不足；同时受全国不同地区发展不均衡、公共产品供给制度不健全和公共资源监督管理不到位等的影响下，农村公共产品供给结构失衡，供给水平的地区差异很大，供给效率很低。

第二章分析农村公共产品短缺的成因和面临的挑战。我国公共产品供给总体水平很低，成为农村公共产品短缺的现实背景。在“城乡分治”的体制和制度安排下，公共资源向城市倾斜，农村公共产品财政投入不足，构成农村公共产品短缺的制度基础。政府之间财政与事权划分不合理，财力向高层级政府集中，事权下放政府层级过低，政府之间的财政转移支付制度还不健全，农村公共产品供给缺乏财力保障，成为农村公共产品短缺的直接原因。农业税费改革后，县乡政府没有能力提供农村最基本的公共产品，农村公共产品供给面临着供给责任主体缺位、新的财政投入渠道不健全、公共服务质量下降等新挑战。

第三章分析公共财政支持新农村建设的迫切性和现实性，

公共财政支持新农村建设的目标、范围和优先次序。公共财政支持新农村建设是贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会与社会主义和谐社会的迫切要求，是建设社会主义新农村的关键。根据发达国家的经验，当前我国应该进入工业反哺农业、城市支持农村的阶段，经济发展水平和财政实力使公共财政支持新农村建设具备坚实的物质基础。为了使有限的财力有效地发挥作用，公共财政支持新农村建设需要着眼于破除“城乡分治”下公共产品的二元供给制度；遵循社会公平原则、分类供给原则、效率原则、差异性原则、统筹兼顾和循序渐进等原则，确保财政资金投向农村基础设施建设、基础教育、公共卫生、社会保障、农村公共服务等重点领域；结合农村经济发展水平和公共服务需求的地区差异，确定发展水平和发展阶段不同的农村地区公共产品供给的优先次序。

第四章提出加快推进公共财政支持新农村建设的政策建议。针对当前我国农村公共产品供给现状和供给过程中存在的突出问题，结合未来我国改革的总体思路和战略重点，加快推进公共财政支持新农村建设着重需要从五方面着手：调整国民收入分配结构和财政支出结构，加大公共财政支持新农村建设的力度；按照财权与事权相对称的原则，科学划分各级政府的财政和事权；重点从完善农村财政收支和预算管理制度、创新农村财政和行政管理体制、强化债务治理化解财政风险等方面入手，加快完善农村财政管理体制；建立健全农村公共资金监督管理机制和农村公共产品的公共选择机制，提高财政资金使用效率；充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，实现农村公共产品供给主体和供给方式多元化。

本文的附录部分列出了与加快构建农村公共财政框架有关的几个文件。

党的十六届五中全会已经吹响了建设社会主义新农村的进军号角。让公共财政的阳光照耀农村，让公共支出的雨露滋润农业，让公共服务的甘霖惠及农民，为农村、农业和农民提供基本而有保障的公共产品，逐步建立起以工促农、城乡互动、协调发展的新型城乡关系，一个个生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村将矗立在我们伟大祖国的每一片土地上。

我们殷切期盼着！

目 录

第一章 公共财政的阳光：离农村还有多远	(1)
第一节 公共财政与公共产品	(1)
第二节 我国财政支出结构和公共产品供给 现状	(8)
第三节 农村公共产品供给现状	(25)
第二章 农村公共产品短缺的成因和挑战	(45)
第一节 农村公共产品短缺的制度原因	(46)
第二节 农村公共产品短缺的直接原因	(57)
第三节 农村公共产品供给面临的新挑战	(66)
第三章 公共财政支持新农村建设的若干问题	(76)
第一节 公共财政支持新农村建设的迫切性 和现实性	(77)
第二节 公共财政支持新农村建设的目标和 原则	(84)
第三节 公共财政支持新农村建设的范围和 优先次序	(91)

第四章 推进公共财政支持新农村建设的

政策建议	(101)
第一节 加大公共财政支持新农村建设的力度	(102)
第二节 科学划分各级政府的财权和事权	(110)
第三节 完善农村财政管理体制	(123)
第四节 提高财政资金使用效率	(136)
第五节 发挥财政资金“四两拨千斤”的作用	(140)

附录

一、国务院关于做好 2004 年深化农村税费改革 试点工作的通知	(144)
二、国务院批转财政部关于完善省以下财政管理 体制有关问题意见的通知	(152)
三、国务院办公厅关于坚决制止发生新的乡村债务 有关问题的通知	(158)
四、财政国库管理制度改革试点方案	(162)
五、财政部 中国人民银行关于印发《预算外资金 收入收缴管理制度改革方案》的通知	(171)
六、国务院关于深化农村义务教育经费保障机制 改革的通知	(178)

主要参考文献	(185)
--------------	-------

第一章 公共财政的阳光： 离农村还有多远

第一节 公共财政与公共产品

一、公共财政

公共财政是国家或政府提供公共服务、满足公共需要的分配活动和经济行为，是与市场经济相适应的财政模式。公共财政源于西方市场经济国家，伴随着市场经济的发展而发展，反映着人们对政府在市场经济中的作用的认知。

西方经济学的鼻祖亚当·斯密在《国富论》中把市场经济描述为“看不见的手”调节的经济，认为在完全竞争的市场环境中，市场机制可以使供求自动平衡，经济高效运行。因此，要尽量缩小国家干预经济活动的范围，政府应充当“守夜人”的角色，财政主要是用于保证政府完成“守夜人”这一公共服务职能。这是公共财政的萌芽。

资本主义发展到垄断阶段，市场的自发性和盲目性明显暴露出来。20世纪30年代初，西方资本主义国家爆发了空前严重的经济危机，面对“市场失灵”，政府不能不干预经济活

动，罗斯福的“新政”为政府调节经济运行提供了有力的实践证明。1936年英国经济学家凯恩斯在《就业、利息和货币通论》一书中，把经济危机产生的原因归结为市场有效需求不足，政府应通过干预经济运行、增加有效需求来摆脱经济危机，具体手段包括税收、公债、赤字财政、公共投资等，从而形成了国家干预经济的理论体系，并使财政职能从保证政府履行“守夜人”扩大到直接介入生产领域，满足公共需要。20世纪60年代，随着公共经济学的创立和福利经济学的兴起，公共财政理论逐步得到完善。

然而，实践证明政府干预经济也有诸多弊端，最典型的是政府在公共经济活动中出现低效甚至无效问题。20世纪70年代，资本主义国家出现了经济停滞和通货膨胀（即“滞胀”）并存的窘境，国家干预经济受到了质疑，以税收学派、供给学派等为代表的新自由主义提出了“政府失灵”理论，反对政府干预，主张自由放任，并影响到了财政领域，公共财政受到质疑。随着新自由主义弊端在英国等资本主义国家的显现，20世纪90年代以来，西方资本主义国家又开始重视国家干预经济，公共财政理论得到了飞速发展。

以上分析表明，公共财政理论是随着对政府干预市场经济的探索和实践以及对财政职能认识的不断深化而逐步发展和完善起来的。自亚当·斯密以来，公共财政理论与政府干预经济的争论和实践紧密相连。不可否认，政府无法替代市场机制调节经济，但政府对经济的宏观调控也是市场机制不能替代的。探索“看不见的手”与“看得见的手”的协调和平衡，是经济学的永恒话题；寻找公共财政保障政府干预经济的合理范围和恰当位置，是完善公共财政理论的主要任务。

公共财政存在的必要性在于纠正“市场失灵”，也就是

说，在市场经济条件下，当市场机制不能发挥作用的时候，公共财政应该介入。“市场失灵”有几种表现形式：出于营利的考虑，满足社会共同需要的物品一般没有人愿意主动提供；市场对收入分配差距大、贫富悬殊严重，不能正常发挥调节作用；还有经济运行中出现的周期性波动。在“市场失灵”时，需要政府采取措施进行纠正。比如通过采取对富人多收税，扶助贫困地区，为穷人提供社会救济等手段，可以缓解社会分配不公，保持社会安定，促进社会公平。另外，当经济运行出现大起大落的情况时，可以运用各种财政政策进行宏观调控，实现经济运行的相对稳定。1998年以来，我国经济出现了通货紧缩问题，中央适时采取了积极的财政政策，拉动了经济增长，使我国经济运行走出了低谷，就是公共财政发挥作用的典型事例。

政府干预经济运行和纠正“市场失灵”需要一定的财力保证，公共财政就是为了保证政府纠正市场失灵、减小经济波动、实现社会公平的财政模式。公共财政的主旨是“公共性”，“取众人之财，办众人之事”，应该坚持公平、公正、公开的原则。公共财政的特征可以概括为四个方面。

第一，公共财政是为市场提供公共产品和公共服务的财政。政府通过提供受益范围大、效益容易外溢的公共产品和公共服务，弥补市场失灵，满足社会公共需要。

第二，公共财政必须为经济主体提供一视同仁的服务。政府在提供公共产品和公共服务时，必须一视同仁地对待所有应该得到公共服务的社会成员，为每一个合法公民提供公平的公共产品和公共服务。

第三，公共财政具有非营利性。政府不是营利性的机构，不能参与市场的营利竞争，公共财政的活动范围只能限定在市

场失效的领域。

第四，公共财政是法制化的财政。政府的权力来自于全体人民，行使权力的基础是纳税人提供的税收，政府应按照纳税人的意愿来管理财政，接受社会公众的监督。

二、公共产品与公共服务

公共产品（也称公共物品或公共品）是政府向社会成员提供的各种公共服务和公共设施的总称，与公共产品相对应的是私人物品。公共产品一旦生产或提供出来，就可以供许多人使用，个人对公共产品的使用不影响其他人的使用。典型的例子如路灯，每个人都可以使用，而且多一个人使用，也不需要额外增加费用；即使我们不想让某些人使用，也很难做到，除非大家都不使用。经济学上将公共产品的这种特性叫做“非竞争性”和“非排他性”，意思是说公共产品不容易排除一些人的使用，也不像私人物品一样具有竞争性。

公共产品具有的以上特性决定了公共产品存在被过度使用的现象。西方有一个经典的例子，叫做“公地的悲剧”，可以充分说明公共产品被滥用的情况。公共产品的这一困境在我国也广泛存在。例如，尽管实行了承包制，我国草原的过度放牧和退化问题仍在一定程度上存在。其他典型的例子还有，企业不顾污染环境，私自扩大生产，加大污水排放量。另外，当前地方政府与“公地的悲剧”中牧羊人的角色也有一定的相似性，明明知道本地盲目扩大生产的行为必然导致经济过热，资源环境紧张，甚至宏观失控，但仍然盲目扩大生产。因为谁先停下来，就会丧失眼前的发展机会，进而影响到政府官员的政绩和升迁。另外，万一宏观失控了，后果由大家分摊，也不会因为某一个城市退出就能够避免。如果自己率先采取规划控

制，资金或项目将转移到其他没有实行控制的城市。正因为如此，地方政府不顾一切地追逐眼前利益，而把宏观调控的责任推给中央政府。

专栏 1-1 公地的悲剧

哈丁教授 1968 年在《公地的悲剧》中讨论了公共草场的问题：如果草场是公共的，为了增加收入，每个牧民都希望增加自己的牲畜，这将带来过度放牧问题，并导致草场退化，最终给所有的放牧人带来悲剧。

生活中具有公地特性的公共产品很多，如果政府不进行管理，也会出现类似的悲剧。

公共产品被提供出来以后，可供一定范围内的全体成员共同使用，但提供公共产品的收益不能被投资者独自占有。在这种情况下，如果由私人负责提供，许多人都愿意“搭便车”，也就是说，尽管在公共产品提供过程中不付出资金或劳动，但等公共产品提供出来以后仍然可以使用，从而导致没有人提供公共产品，公共产品出现短缺。因此，公共产品应该由政府负责提供。

正如公共财政的要旨是“公共性”，公共产品的本质属性在于它的“公平性”，这种公平性主要体现在三个方面。

一是供给过程的公平。公共产品具有非排他性和非竞争性，公共产品供给过程中不能杜绝“搭便车”现象，任何人都可以使用或消费公共产品，它对于每个人都是公平的。

二是供给机制的公平。市场经济中的企业或个人出于逐利目的，不愿提供公共产品，政府必须建立一种公平公正的供给机制，满足社会成员对公共产品的需要。供给机制的公平还表现在，政府提供公共产品的资金主要来源于税收，富人多纳