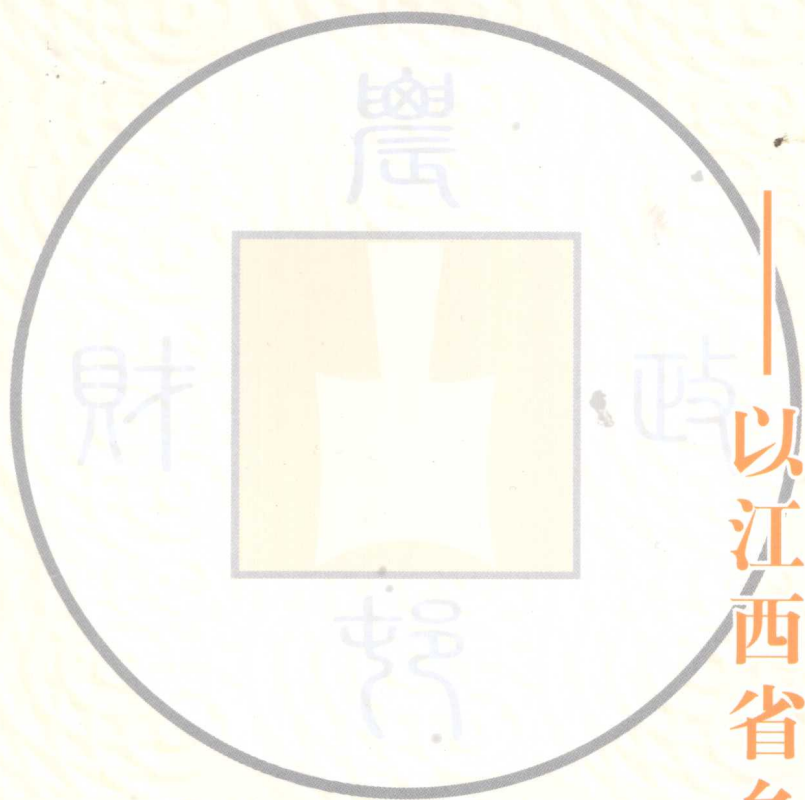


农村财政体制与乡镇负债研究

——以江西省乡镇为例



张金艳 著

吉林大学出版社

广东外语外贸大学学术著作出版基金资助出版

农村财政体制与乡镇 负债研究

——以江西省乡镇为例

张金艳 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村财政体制与乡镇负债研究——以江西省乡镇为例/

张金艳著. —长春:吉林大学出版社,2007.3

ISBN 978-7-5601-3573-1

I. 农... II. 张... III. ①农村—财政管理体制—研究—
中国②乡镇—债务—研究—中国 IV. F812.8 F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 043161 号

书 名:农村财政体制与乡镇负债研究——以江西省乡镇为例

编著者:张金艳 著

责任编辑、责任校对:张显吉

吉林大学出版社出版、发行

开本:787×960 毫米 1/16

印张:9.5 字数:163 千字

ISBN 978-7-5601-3573-1

封面设计:水木时代(北京)图书中心

吉林省九三彩色印刷厂印刷

2007 年 4 月第 1 版

2007 年 4 月第 1 次印刷

定价:20.00 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021

发行部电话:0431-88499826

网址: <http://jlup.jlu.edu.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn



作者简介

张金艳，男，江西彭泽人。1995年至1998年就读于江西农业大学经贸学院，获硕士学位。之后，供职于江西省九江市发展改革委员会。2001年至2004年就读于浙江大学管理学院，获博士学位。现为广东外语外贸大学经贸学院副教授、硕士生导师，广东省国际税收研究会理事。

主持和参与科研项目共6项；参与编写了全国高等学校经济与管理专业系列教材——《现代企业经营管理案例》、江西省中等专业学校统用教材——《经济案例》；发表学术论文20余篇。主要教学和研究领域为财政学、区域经济学、宏观微观经济学和农村经济。

摘要

自1990年以来,我国农村特别是中西部地区农村中的乡镇收支矛盾愈来愈突出,由此引发了乡镇负债等一系列社会问题。乡镇负债已成为我国中西部地区的普遍现象,是“三农”问题的症结之一。

本文首先对主要的财政理论文献进行了综述,得出了财政体制是国家或政府的收支和分配活动或政府经济活动的组织结构及其制度体系,并与政府负债有着内在联系(即从体制层面来说,乡镇负债源于农村财政体制)这一结论。因此,把农村财政体制与乡镇负债联系起来作为一个整体加以研究就显得十分重要。

本文把乡镇政府及上级政府的职能界定为生产或提供公共品(包括农村公共品),而农村财政体制是保障乡镇政府及上级政府生产或提供农村公共品的具体制度安排。由于我国特殊的政治体制弱化了农村财政体制应有的功能,致使作为乡镇居民(主要为农民)代理人的乡镇政府及上级政府(从委托—代理关系的角度看)在生产或提供农村公共品时会产生以下现象:不仅乡镇政府产生的代理成本表现为乡镇支出及上级政府产生的代理成本会通过上级政府与乡镇政府激励相容的方式而层层转嫁给乡镇政府,而且乡镇政府有着将上级政府所转嫁的代理成本进一步以乡镇支出的形式表现出来的激励,从而加大了乡镇支出,这是乡镇负债产生的内在机理。

农村财政体制的特征反映出了乡镇收支和乡镇负债与农村财政体制的联系。这些特征分别为:(1)农村事情由农民办的思维定位固定性;(2)预算制度约束功能的软化性;(3)乡镇国库建设的滞后性;(4)农业税税种的不合理性;(5)乡镇自筹收入内容和征收方式的变化性。与此同时,本文借鉴理论界划分中央政府债务的标准,针对研究的主题和目的,以乡镇负债的使用方向为标准对乡镇负债进行了分类:(1)生产型负债;(2)基础设施型负债;(3)行政事业型负债;(4)集团消费型负债;(5)垫税型负债;(6)混合型负债。其中前五种类型负债又统称为单一型负债(文中对该负债类型的特征进行了概括)。

以对农村财政体制的特征和乡镇负债分类的研究为基础,本文分别对重建前后(以中共中央、国务院于1983年10月发出《关于政社分开建立乡政府的通知》作为划分的标准)的农村财政体制进行了研究。对重建前的农村财政体制与乡镇负债的研究主要涉及三个方面的内容:(1)重建前的农村财政体制

概述;(2)农村财政体制重建前的外部环境分析;(3)重建前的农村财政体制与乡镇非负债化剖析。

对重建后的农村财政体制与乡镇负债的研究,运用了江西省的样本乡镇政府的相关资料。这一研究内容主要包括:(1)重建后的农村财政体制变迁;(2)包干制时期农村财政体制与乡镇收支变化态势;(3)分税制时期农村财政体制与乡镇收支变化态势;(4)农村税费改革与乡镇收支变化态势;(5)乡镇负债的实证分析。

作为对上述理论研究和实证分析的进一步概括,本文系统地、综合地阐述了农村财政体制存在的六个问题:(1)作为主体税种的农业税和农业特产税的设置与公平问题;(2)税费边界不清问题;(3)监督和约束问题;(4)转移支付问题;(5)乡镇财税机构分设问题;(6)乡镇国库问题。同时具体分析了这些问题对乡镇收支各单方或双方进而对乡镇负债所产生的影响。

分析问题是为了解决问题,本文在最后一章对完善农村财政体制、化解乡镇负债途径和措施进行了探讨。首先,针对农村财政体制存在问题,以分税制财政体制这一市场经济下的典型财政体制为参照系,论述了9条完善农村财政体制的措施,以抑制产生新的乡镇负债。其次,论述了化解业已存在的乡镇负债的10条措施。

关键词:农村财政体制 乡镇负债 乡镇收支 农村公共品

目 录

1	导 论	(1)
1.1	选题来源及依据	(1)
1.2	研究目的、对象及相关概念界定	(4)
1.3	研究框架与研究方法	(7)
1.4	可能的创新、难点与不足	(10)
2	财政理论研究文献综述	(12)
2.1	古典经济学派的财政理论	(12)
2.2	庸俗经济学派的财政理论	(15)
2.3	社会政策学派的财政理论	(16)
2.4	公共选择理论	(17)
2.5	财政分权理论	(18)
2.6	国内外农村财政体制研究成果的评述	(19)
	本章总结	(20)
3	农村财政体制与乡镇负债产生机理:一个理论分析框架	(21)
3.1	乡镇政府职能的界定	(21)
3.2	乡镇政府职能的具体分析:生产或提供农村公共品	(24)
3.3	政府委托—代理关系同农村财政体制与乡镇负债相互关联	(30)
	本章总结	(40)
4	农村财政体制特征与乡镇负债类型	(41)
4.1	农村财政体制特征	(41)
4.2	乡镇负债类型	(44)
	本章总结	(48)
5	重建前的农村财政体制与乡镇负债	(49)
5.1	重建前的农村财政体制概述	(49)
5.2	农村财政体制重建前的外部环境分析	(54)
5.3	重建前的农村财政体制与乡镇非负债化	(56)
	本章总结	(63)

6	重建后的农村财政体制与乡镇负债·····	(64)
6.1	重建后的农村财政体制变迁·····	(64)
6.2	包干制时期农村财政体制与乡镇收支变化态势·····	(70)
6.3	分税制时期农村财政体制与乡镇收支变化态势·····	(81)
6.4	农村税费改革与乡镇收支变化态势·····	(93)
6.5	乡镇负债的实证分析·····	(96)
	本章总结·····	(100)
7	农村财政体制存在问题与乡镇负债的综合分析·····	(101)
7.1	主体税种——农业税和农业特产税的设置与公平问题·····	(101)
7.2	税费边界不清问题·····	(105)
7.3	监督和约束问题·····	(108)
7.4	转移支付问题·····	(111)
7.5	乡镇财税机构分设问题·····	(112)
7.6	乡镇国库问题·····	(113)
	本章总结·····	(114)
8	完善农村财政体制与化解乡镇负债·····	(115)
8.1	分税制时期财政体制的内在本质要求·····	(115)
8.2	完善农村财政体制以抑制产生新的乡镇负债·····	(118)
8.3	在完善农村财政体制基础上化解乡镇负债·····	(125)
8.4	完善农村财政体制与化解乡镇负债的有利条件·····	(130)
8.5	农村税费改革与抑制和化解乡镇负债·····	(132)
	本章总结·····	(135)
	参考文献·····	(136)
	后 记·····	(146)

1 导 论

1.1 选题来源及依据

党的十一届三中全会之前,我国国民经济发展状况十分严峻,已接近崩溃的边缘。尤为突出的是:计划经济体制下的二元经济、工农业产品价格剪刀差和农产品的统购统销等强制性服务于工业发展导向战略的制度安排,导致农村经济十分落后,农民生活非常窘迫,农业生产效率相当低下,“三农”问题极为严重。为尽快扭转国民经济的颓败局面,改善和提高人民生活水平,最高决策层审时度势,在全面分析问题和权衡轻重缓急的基础上作出了果断和英明的决策,拉开了中国经济改革的序幕,并把改革的切入点放在农村,首先解决“三农”问题。中央政府所采取的重大举措有二:一是在农村实行以家庭承包责任制为主要形式的经营体制;二是大幅度地提高主要农产品的收购价格。这两大举措分别从“量”和“质”两方面共同使中国农民得到了新中国成立以来未曾有过的实惠,极大地提高了他们的收入水平,从而促进了农村经济的繁荣,使“三农”问题得到了较好的解决。无疑,经济改革产生了巨大的经济绩效,但更为重要的是,这一开启性改革唤醒了人们对改革的认同,并促进了人们对改革深度和广度的思考,进而引发了更为深刻的改革实践。紧接着,按上层建筑与经济基础相适应的原则,中央政府决定变革农村中上层建筑,以调动基层政府在农村经济和社会发展中的积极性和主动性。为此,就必然要对农村中人民公社这个政社合一的组织进行改革。于是,中共中央、国务院于1983年10月发出《关于政社分开建立乡政府的通知》,决定实行政社分开、建立乡政府,并要求随之建立乡一级财政。截至1984年底止,全国基本上完成了乡政府的组建工作。目前的乡镇政府就是在此基础上沿袭或改制而成的。相对于乡政府的建立而言,乡镇一级财政体制的建立滞后。截至1997年,全国建立财政所的乡镇共有43 285个,占全国乡镇总数的95.6%(林万龙,2002)。

政府的活动一般是要消耗资源的,在货币经济中,这些资源都表现为以货币财富形式存在的资金资源。为使政府活动的顺利进行或政府职能的有效行使,政府就要筹集必要的资金。财政体制是保障这些资金的来源稳定、使用方

向合理、利用效益优化而进行的一系列制度安排的总称。农村财政体制建立以来,对生产或提供农村公共品、提高农业生产力、改善农民生活质量、繁荣农村经济均发挥了重要作用。但随着市场经济体制的建立和日趋完善,包括乡镇政府在内的各级政府职能的转变和行为规范却与这一变革态势并不相匹配,农村财政体制的改革明显滞后于市场经济体制的构筑步伐。乡镇政府在法律和政策允许范围内的收入在很大程度上满足不了其支出,乡镇政府收不抵支现象十分突出。乡镇政府既无权发行债券,又无权决定地方税种及调整其税率和税基,在收不抵支的压力下,乡镇政府的行为往往表现有三类:一是凭借权力,超过规定的范围和标准进行收费、集资、摊派和罚款,即形成农村“三乱”;二是利用信用,既拖欠乡镇行政机关和事业单位的工作人员工资,又拖欠企业或个人为乡镇政府建设工程项目或提供服务的垫款;三是利用财政收入作为担保,从金融机构获取贷款创办企业以寻求乡镇企业上缴利润和管理费或将这部分贷款另作他用。在这三者中,后两者被称为乡镇背负债务,即乡镇负债,其中拖欠的乡镇行政机关和事业单位的工作人员工资被称为内债,其余被称为外债。相对外债而言,内债期短量少。本文的乡镇负债包括外债与内债。2000年,全国乡镇负债额为2 000亿元~2 200亿元(陆学艺,郭书田,2001)。据对全国81个农民负担检测县的调查,乡镇平均债务额达到1 098.6万元,乡镇平均净负债额为708.4万元(刘喜堂,2000)。乡镇负债现象普遍存在于我国中西部地区,其中有的省份负债乡镇数占其乡镇总数的比例为近90%(张金艳,2002)。

乡镇政府的收不抵支状况和表现为上述农村“三乱”及乡镇负债行为,是同一个问题的两个不同方面,因此同乡镇政府的收不抵支一样,乡镇政府所表现出的这些行为是由农村财政体制所决定的。就加重农民负担而言,农村“三乱”尤为明显,是对农户收入的即时扣除,与农民负担具有同步性;而乡镇负债虽然没有当即对农户收入削减,但偿还债务之时,也就是加重农民负担之日,具有滞后性和隐蔽性。换句话说,农村“三乱”是显性农民负担,乡镇负债是隐性农民负担。乡镇负债在一定的条件下能够转化为显性农民负担,乡镇负债是农民负担问题的“蓄水池”。所以,乡镇政府在收不抵支压力下所表现的农村“三乱”及乡镇负债行为对加重农民负担是殊途同归。从这一角度来说,任何置乡镇负债而不顾的减轻农民负担的政策和措施(当然包括被认为是革命性政策和措施)都是不完全的,只能有一时之效,而无长久之效,最终不可能达到目的。从乡镇负债和农村“三乱”的现状来看,负债的乡镇几乎都存在农村“三乱”,有农村“三乱”的地区基本上都有乡镇负债现象,形成了隐性农民负担不断地转变为显性农民负担,两者在农村社会中共存的局面。这种局面的内

在逻辑决定了仅解决农村“三乱”问题而不妥善处理乡镇负债,则乡镇负债迟早要转化为农民负担,我们就走不出历史上的“黄宗羲定律”怪圈。同样,处理乡镇负债而不解决农村“三乱”问题,则仍没有铲除乡镇负债的生长土壤,乡镇负债和农村“三乱”问题还会在我国农村社会中产生。因为很多乡镇政府是指望从农民身上收到更多的钱来还债。所以,解决农村“三乱”问题和处理乡镇负债是决然不能割裂开的。但是,农村“三乱”问题已成为全社会的关注焦点,特别是引起了中央政府的高度重视。相比之下,乡镇负债的境况是另一种情形。

从现实来看,一方面,对于乡镇负债,无论是政府组织还是学术界都没有给予应有的重视。截至目前,还没有一个全国范围内的乡镇负债官方统计数字,绝大多数地方政府对辖区内的乡镇负债仍是漠然置之。与对农村“三乱”的抗争相比,农民对乡镇负债的反应是出奇的冷漠。与此同时,有关研究乡镇负债的文献也不多见,已有的文献几乎都是对现象的描述,没有站在理论的高度来深刻和系统地探讨这一问题,这不能不说是认识和处理乡镇负债的基础性缺失。另一方面,始于2000年引人注目的农村税费改革试点工作的主要内容是:取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资;取消屠宰税;取消统一规定的劳动积累工和义务工;调整农业税和农业特产税政策;改革村提留征收使用办法。很明显,同以往减轻农民负担措施一样,这一革命性措施又没触及乡镇负债,而是更加着手于治理农村“三乱”和规范乡镇政府获取收入的行为。截至2002年,全国有20个省(自治区、直辖市,下同)以省为单位进行了农村税费改革试点,其他省继续在部分县(市)进行试点。农村税费改革试点情况表明,存在的普遍现象是:农村“三乱”得到了抑制,农民负担有不同程度的减轻。但乡镇政府的收入(包括实施农村费税改革补助部分)减幅较大,收支矛盾较为突出,乡镇负债依然如故。与此同时,农村费税改革后不让多收钱,乡镇负债究竟让谁来还?中央财政绝不可能无原则掏钱,地方也已有上千个县连工资都保不住(唐仁健,2002)。面对这种情况,很难保证乡镇政府在不得已的情况下,不会向农民伸手,使农民的不合理负担反弹,再次引发农村“三乱”问题,这将使农村费税改革的减负成果化为乌有。所以,这种对乡镇负债漠不关心的社会氛围和把乡镇负债置之度外的减轻农民负担实践,对被誉为农村“第三次革命”的农村税费改革是极为不利的。

因此,乡镇负债问题是全国农村税费改革试点绕不过的坎,是减轻农民负担的关键所在。进一步而言,还是全面实现小康社会的障碍,是农村社会稳定、政府权威、国家财政安全的一大隐患。抑制和化解乡镇负债已是迫在眉

睫,具有十分重大的现实意义和深远的历史意义,同时又显得相当艰巨和复杂。实践需要理论的指导,乡镇负债是由乡镇收支双方互动形成的,而农村财政体制决定乡镇收支双方变化态势,所以乡镇负债内生于农村财政体制,是与特定的农村财政体制紧密相连的。因此,只有把农村财政体制与乡镇负债相结合作为一个课题来研究,才能挖掘出农村财政体制与乡镇负债的内在机理,认清乡镇负债的本来面目和来龙去脉,从而为规范乡镇政府收支行为,抑制和化解乡镇负债,促进农村税费改革的全面成功,求解“三农”问题,构建与市场经济体制相匹配的农村财政体制提供理论基础,进而为开创农村经济繁荣、社会进步和政府高效廉洁的局面发挥作用。

1.2 研究目的、对象及相关概念界定

1.2.1 研究目的

本文的研究目的是通过相关理论研究,以及规范分析和实证分析来挖掘农村财政体制与乡镇负债的内在联系,认识乡镇负债的现象,揭示乡镇负债的本质,论述建立健全的农村财政体制的必然要求,寻求标本兼治的解决乡镇负债问题的途径和措施,阐明对当前农村税费改革的认识,指出解决农民负担问题的根本性措施和方法及思路,探讨建立与市场经济体制相匹配的农村财政体制的具体框架与内容。

1.2.2 研究对象

自改革开放后,随着乡镇一级财政的建立,从农村财政体制的角度来说,有两种不同性质的农村财政体制对乡镇收支产生了影响,即在否定统收统支财政体制基础上先后形成的包干制时期农村财政体制和适应市场经济体制内在要求的分税制时期农村财政体制。但是,由于种种原因,深化分税制财政体制的改革力度在地方政府尤其是乡镇政府层面显得不够,以至于农民负担问题愈演愈烈,为此,中央政府决定实施农村税费改革。农村税费改革是在既定的分税制财政体制框架中对乡镇收支有着重大影响的制度安排。由于农村税费改革被赋予重要使命和具有特殊的意义,因此本文既对分税制时期农村财政体制与乡镇收支和乡镇负债的关系进行研究,又对农村税费改革与乡镇收支和乡镇负债的关系进行研究。总体来说,本文的研究对象就是包干制时期农村财政体制、分税制时期农村财政体制与农村税费改革的特征、乡镇收支态势演变和乡镇负债形成,以及这三者之间的相互联系。研究的切入点是江西

省样本乡镇政府的收支数据。这些数据资料是经过实地调查取得的,数据资料总的时间跨度为1986—2002年。2000年中共中央和国务院决定在安徽省以省为单位进行农村税费改革试点。2002年江西省全面启动以省为单位的农村税费改革试点,因此有关这一时期乡镇收支数据资料的时间跨度就仅为一年。

1.2.3 相关概念界定

(1)农村财政体制。农村财政体制是一个复合名词。首先,“财政”作为一个名词,如同其他名词一样,也是人们用以称呼和把握某一特定事物的,其产生也是约定俗成的,财政指的就是国家或政府的收支和分配活动或政府经济活动这类特定的现象。其次,“体制”一词在汉语中早就存在,本来意思是指诗文书画的体裁、格调,后来又引申为规格、结构和组织制度等。在英文中体制对应的词有structure和system。其中structure的主要意思是指结构,system除了体制之外,还有体系、制度等意思。现在我们所说的体制是指后面几种含义的综合。概括起来说,体制就是指一定的组织结构及其制度体系。因而财政体制是国家或政府的收支和分配活动或政府经济活动的组织结构及其制度体系。综合而言,农村财政体制是关于农村中的政府收支和分配活动或政府经济活动的组织结构及其制度体系,在我国是指关于乡镇政府收支和分配活动或乡镇政府经济活动的组织结构及其制度体系。

(2)财政转移支付。财政转移支付,即规范的以均等化为目标的政府间财政转移支付的简称。这类财政转移支付具有三个明显的特征:第一,“政府间”限于各级政府即各级财政内部,将财政对企业 and 个人的补贴排除在外,财政的转移支付只在政府内部进行,即只在财政纵向各级次之间或横向财政各区域之间进行。第二,具有方向性。这是一个最主要的特征。以均等化为目标,财政转移支付具有明显的方向性。一个方向是由富向穷转移,无论是横向转移还是纵向转移都必须按照这个方向进行;另一个方向是由上级政府向下级政府转移,世界上绝大多数国家的政府采取中央政府→省级政府→市级政府→县级政府→乡镇政府(欧共体还扩大到国家上一级即欧盟→国家、联邦政府→州级政府→市、县级政府),由上级向下级政府逐级转移支付的方向。第三,规范化。转移支付的分配方法可以多种多样,一类是不规范的分配办法,这类办法没有具体的客观依据,主要凭“长官”主观意识给钱,因而难以实现均等化目标;另一类是规范的分配办法,这类办法按照公平、公正、公开、科学、合理的原则,采用因素法用数据按公式计算转移支付额,所以能够实现均等化目标。在本文中,转移支付等同于财政转移支付。

(3) 乡镇收入。乡镇收入是乡镇政府收入的简称,由预算内收入、预算外收入和自筹收入构成。其中:预算内收入包括税收收入、上级财政补助或财政转移支付和专项拨款。预算外收入由农业税附加、农村教育费附加、乡镇所有资产收入和乡镇行政事业单位管理的其他预算外收入构成。自筹收入由乡镇政府按照有关政策规定征收的自筹资金和费用及自行决定获取的收入构成,具体包括:①乡镇统筹资金,通常称为收费。据统计,截至1990年,由国家各部委级部门下达文件可以向农民征收的项目达149项之多(孙谭镇,1995)。统筹资金主要包括教育费附加、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费等。②乡镇企业上缴利润和管理费。③各种集资、各种摊派和罚款。特别需要指出的是,乡镇政府在征收自筹收入过程中,违背了不得随意摊派的原则,滋生出项目繁多、内容庞杂、行为混乱等弊端,产生了农村乱收费、乱集资、乱摊派和罚款的现象,即农村“三乱”现象,从而引致了农民负担问题。考虑到预算外收入被逐渐纳入预算内收入范畴,本文中,预算内收入和预算外收入统称为预算收入或财政收入。自筹收入通常被称为制度外收入或非预算收入。因此,乡镇政府收入可由预算收入或财政收入和自筹收入构成,又可由预算收入或财政收入和制度外收入或非预算收入构成。

(4) 乡镇支出。乡镇支出是乡镇政府支出的简称,由预算内支出、预算外支出和自筹支出构成。其中:预算内支出主要是行政管理费、公共安全支出、文教卫生事业费等;预算外支出主要是文教卫生事业费;自筹支出是以自筹收入安排的扶持农业生产支出、文教卫生事业费、行政事业费、计划生育支出、基础设施建设支出等。

特别需要指出的是,本文中的乡镇收支是乡镇收入和支出的简称,所以乡镇收支包括的含义有二:一是乡镇收入,二是乡镇支出。

(5) 乡镇负债。乡镇负债是乡镇政府负债或乡镇政府债务的简称。一般来说,政府负债包括直接负债和或有负债。直接负债,是指在任何情况下都存在的负债,包括由政府签署的合同和发行的债券而取得的国外和国内的借款、预算开支和长期受法律约束的预算支出(行政机关和事业单位工作人员的工资和养老金);或有负债只是在特定的事件发生时才形成的负债,或者说,或有债务是一种可能变为现实的债务,包括政府对所属单位借款和下级政府发行的债务的担保、对私人投资的担保、国家保险体系(如银行存款保险、自然灾害保险等)。世界各国对政府负债有着明确的规定,如美国的法律规定地方政府同联邦政府一样拥有发行债券的权力,地方政府预算可列赤字;而我国只有中央政府才有债券发行权,《预算法》明文规定地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行

地方政府债券。因此,理论上,乡镇负债是不可能存在的。但是在实际中,乡镇政府不仅有直接负债,而且有或有负债。前者包括所欠上级财政周转金、其他组织或个人借款、基础设施工程款、行政机关和事业单位工作人员的工资和养老金、集团消费支出等;后者包括以财政收入作为担保向农村合作基金会、农村信用社和国有商业银行等金融机构获取的贷款。同时,乡镇或有负债基本上变为了现实的债务。总体而言,乡镇负债包含乡镇政府所欠上级财政周转金、其他组织或个人借款、基础设施工程款、行政机关和事业单位工作人员的工资和养老金、集团消费支出等,以及以财政收入作为担保向农村合作基金会、农村信用社和国有商业银行等金融机构获取的贷款。为了与实行市场经济体制国家通常做法相一致,在本文中,乡镇借贷款项没有列入乡镇收入。

(6)农村公共品。农村公共品是相对城市公共品而言的,是指乡镇辖区内的公共品。公共品是具有非竞争性和非排他性产品。产品的非竞争性,是指产品供某人消费时,其他人也可以消费,并且互不影响各自对这一产品消费所获得的效用,也就是给定既定的某一产品,增加一个消费者来消费该产品不会引起产品生产成本的任何增加;产品的非排他性,是指某一产品在被某人消费时不能够排除别人对该产品的消费,或者能够排除别人对该产品的消费,但成本过大,以至于得不偿失。因而公共品的消费就存在“先天性”的“搭便车”机会。随着技术发展和组织创新的进步,公共品非竞争性和非排他性也逐步退化和分解,以至于包括农村公共品在内的公共品演变为以下三种形态:①纯公共品,即同时具有完全的非竞争性和非排他性的产品;②俱乐部产品,即不具有非排他性,但具有非竞争性的产品;③准公共品,即具有非排他性,但不具有非竞争性的产品。总体来说,农村公共品包括:乡镇行政管理、公共安全、公共卫生、基础教育、基本生活保障、乡村道路、农业科技成果推广、防洪设施、灌溉排水设施、小城镇或集镇基础设施、水土治理和环境保护、病虫害防治、文化及信息服务(包括气象预报)等。

1.3 研究框架与研究方法

1.3.1 研究框架

本文在述评财政及其相关联理论的基础上,得出了乡镇负债的根源在于不合理的农村财政体制这一命题。在此命题下,分析农村财政体制存在的问题与乡镇负债产生机理,并以此分析所得出的结论作为规范分析和实证分析的理论基础,进而形成本文的研究框架:农村财政体制对乡镇收支的

影响→乡镇负债的产生和变化→完善农村财政体制→化解乡镇负债。如图 1-1 所示。

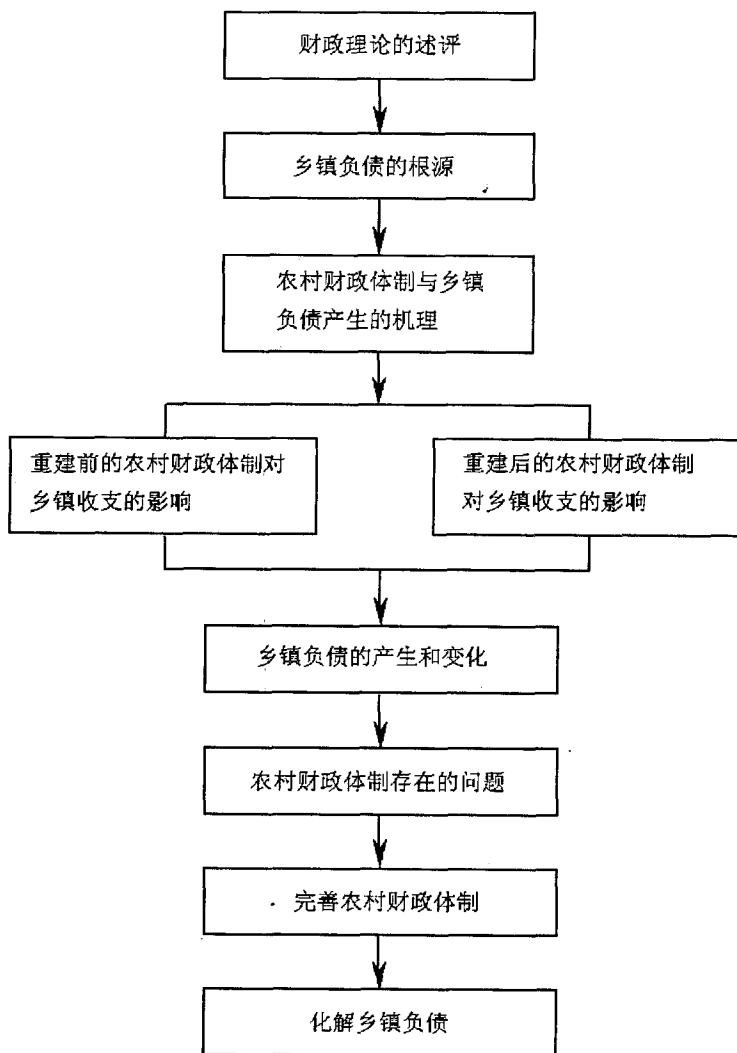


图 1-1 农村财政体制与乡镇负债的研究框架

循着这一逻辑思路，本文继第 2 章对财政及其相关理论述评后，第 3 章阐明了农村财政体制与乡镇负债产生机理，第 4 章概述了农村财政体制的特征和乡镇负债的类型，第 5 章和第 6 章分别剖析了重建前和重建后的农村财政

体制对乡镇收支的影响,并深入探讨了乡镇负债产生和变化过程,第7章全面分析了农村财政体制存在问题及其对乡镇负债产生的影响,第8章提出了完善农村财政体制以抑制产生新的乡镇负债的措施,并探讨了化解业已存在的乡镇负债的措施。

1.3.2 研究方法

研究方法的运用取决于研究的内容、目的及所掌握的资料,因此,根据实际情况,本文的研究方法具体如下:

(1)系统综合分析法。任何问题产生与发展都与一定的环境条件相关联,而不是孤立存在的,都是特定环境中的一部分。因此,分析和研究这些问题时,只有紧紧地联系其产生与发展的环境条件,才能看清问题的来龙去脉,才有可能得出正确的结论。对农村财政体制与乡镇负债的研究也不例外,本文把农村财政体制与乡镇负债这一问题置于我国国民经济系统中和经济体制改革背景下,利用系统综合分析法,全方位和多视角地对农村财政体制与乡镇负债这一问题进行探讨。

(2)定性分析法和定量分析法。科学的研究方法是其研究成果具有科学性的前提,在对具体问题进行研究时,注重提高研究方法的科学性显得十分关键。定性分析和定量分析作为认识和研究问题的两种方法,过去相当一段时间内,在我国管理学界和经济学界普遍存在孤立使用或重前者轻后者的现象。目前情况大有改变,把两者结合起来,特别是加强定量分析来认识和研究问题,在管理学界和经济学界已达成共识。鉴于以往对乡镇负债研究多偏重于定性分析,习惯于文字性表述,仅对现象进行描叙,本文在重视定性分析的同时,将注重加强研究中的定量分析,即较多地采用图表数据作实证性描述,并且运用计量经济模型方法进行演算和验证,以从整体上提高本文的学术水平和应用价值。

(3)横向和纵向比较分析法。在实证分析的基础之上,既对负债乡镇的过去和现在进行比较分析,又在不同类型负债乡镇相互之间进行比较分析,以多视角和动态的眼光探讨乡镇负债产生机理及消化乡镇负债的对策。

(4)理论联系实际分析法。研究农村财政体制与乡镇负债时,既从理论层面探讨乡镇负债问题,又把这一研究与正在全国实行的农村税费改革联系起来,经过理论分析,指出回避乡镇负债问题,推进农村税费改革,将难以达到其预期目的。