



NONGCUN GONGGONG CAIZHENG WENTI YANJIU

农村公共财政问题研究

郑 曦 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

农村公共财政问题研究

郑 曦 著

经济科学出版社

责任编辑：周 昊

责任校对：杨晓莹

技术编辑：潘泽新

农村公共财政问题研究

郑曦 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 10.5 印张 290000 字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6729 - 1/F · 5990 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共财政问题研究 / 郑曦著. —北京: 经济
科学出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6729 - 1

I. 农… II. 郑… III. 农村 - 财政管理 -
研究 - 中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 179502 号

序

我国是一个历史悠久的农业大国，农业在经济社会发展中有着举足轻重的地位。农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。但是由于多方面的原因，我国农村的发展已经远远落后于城市，农民的收入与城镇居民的收入的差距也明显拉大。加快农业发展，促进农民增收，保持农村稳定，成为从中央到地方的头等大事。2004～2007年，中央连续出台了四个“一号文件”，制定了促进“三农”发展的一系列政策措施。党的十七大报告再一次明确提出：“解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。”

为全面贯彻落实党中央、国务院的方针政策，近年来，公共财政把支持解决“三农”问题、促进社会主义新农村建设放在了财政工作的首要位置，综合运用各项有效的财政政策手段，将公共财政资源向“三农”倾斜，让亿万农民群众享受到公共财政的阳光。然而，中国农村公共产品的特殊性、中国农村公共财政制度环境的复杂性以及解决中国“三农”问题的艰巨性，都决定了进一步建立和完善农村公共财政体系的必要性。

《农村公共财政问题研究》一书立足于中国特殊的国情，将农村公共财政作为相对独立的体系进行研究，从多角度、多方位、多层次围绕农村公共财政这一主题对农村公共财政制度构建、农村公共财政运行状态，以及县乡财政体制改革情况进行深入分析、探讨，并对近年来的农村公共政策进行回顾。在此基础上，作者提出，政府既有为农村经济发展提供公共服务和基础设施建设的职责，又有为小农经济制度缺陷而进行有效制度安排的重任，在认清农村社会经济发展现状

的基础上，确定公共财政在农村的必然界限和深度。作者还在对县乡财政运行机理分析的基础上提出了切合实际的改善中国农村公共产品供给的政策建议。

本书反映了作者独立、系统的思辨研究能力，尽管在理论分析上还不十分成熟，但其对近年来财政“三农”工作实践的分析评价及其政策建议仍有着独特的价值，值得一读。书中不足之处，还需要专家、学者和广大读者批评、指正。也希望作者在今后工作中，继续深化中国农村公共财政问题的理论探索，为更好地发挥公共财政在解决中国“三农”问题中的重要作用提供更多更有效的政策建议。



2007年11月8日于北京

前 言

近年来，理论界和实际工作者积极探索农村公共财政问题，或从公共资源配置角度强调缩小城乡差距；或从财政体制角度强调缓解县乡财政困难，增强政府公共财政职能；或从政治体制角度强调加快服务型政府建设，这些都为我们系统地理解农村公共财政的深刻内涵提供了丰富的理论知识和实践经验。本书拟将农村公共财政作为相对独立的体系进行研究，分别从理论形成、制度环境、支出运行、体制设计、政策效应这五个方面，用五章十九节的篇幅，详细分析我国农村公共财政存在的问题、作用，阐述农村公共财政体系的特征，以及构建成农村公共财政制度的路径和内容。

研究农村公共财政必须立足于财政理论的现实发展以及政府职能的历史变迁，才能深切感受到理论对实践发展的呼应，理论对实践的指导作用。因此，把农村公共财政作为独立的体系来研究，既是时代的呼唤，也是全面建设小康社会的需要。

研究农村公共财政必须立足于中国特殊的国情。要从中国二元经济性质入手，了解农村经济制度、经济水平、意识形态、民主水平，以及公共产品供给与城市的差别，才能认识农村公共财政完整职能还应具有保障职能和发展职能，从而确定公共财政在农村的必要领域的渗透和进入到达的深度。

研究农村公共财政必须立足于中国县乡财政运行机制。1994年分税制改革主要着眼于财政在财权上的振兴，解决了财政的收入能力问题，但各级政府在事权上的合理划分以及财政的支出效率问题还远未解决到位，县乡财政普遍困难弱化了公共服务能力。因此，一方面

要按照公平性、公共性、公益性、法治性的基本要求，整体推进和不断完善农村公共财政体制建设。另一方面，还应树立绩效理念。通过建立县级财政经济运行状况指标体系，准确、全面地掌握县级经济财政运行状况，为科学、客观地评价县乡财政困难程度和地方政府努力程度与工作实绩打下基础；通过省对县转移支付与县级财政经济运行绩效状况评价结果相挂钩的办法，改变原来主要依靠县级困难程度的转移支付办法，促进财政部门更加关注公共支出效率，提高基层财政公共服务能力。

研究农村公共财政必须立足于乡镇财政职能重要作用。由于中国农村幅员辽阔、人口众多，经济水平存在较大差异。乡镇财政可以为农村提供更直接、更贴近的公共财政服务。而广大农民需要能够直接表达意愿需求的政府机构。因此，乡镇财政职能与政府职能具有高度统一性。乡镇财政职能作用将长期难以取代。应该通过精简机构、提高效能、减少乡镇财政行政性成本，建立起有利于促进农民增收、农村经济社会和谐发展的乡镇财政运行新机制。

研究农村公共财政必须立足于农村公共服务体系具有层次性和渐进性的特点。明确公共物品的系统供应是现代化社会的一个特征，这已超出中国农民的经验范围。政府应加快农村公共服务建设，完善农村公共服务体系。明确农村公共服务体系是处于动态发展的过程，既受和谐社会的目标约束和导向，也受公共财政物质供给条件所制约。要从根本上解决这些问题，必须深化各项改革，形成一个促进经济社会协调发展的体制，资金供给与公共服务质量良性增长机制，从而保证农村公共服务体系置身于良好的运行环境。

研究农村公共财政必须立足于新的历史起点上。发展现代化农业是社会主义新农村建设的首要任务，必须取消一切限制农民创业增收的政策规定，创新土地制度，推进以改善民生为重点的绩效工程；必须拓展财政政策选择视野，在改革中逐步丰富和发展财政政策手段，不断完善和创新其实现方式，保持政策的连续性、稳定性，让公共财政在农村经济发展中发挥作用。

目 录

第一章 导论.....	1
第一节 公共财政的内涵和属性.....	1
第二节 公共产品理论的形成与丰富	10
第三节 农村公共产品供给制度变迁	25
第四节 公共财政与农村和谐社会的关系	42
第二章 构建农村公共财政制度	64
第一节 农村公共财政制度环境的复杂性	64
第二节 农村公共财政的制度建设	90
第三节 农村税费改革.....	106
第四节 农村公共财政法制体系建设.....	126
第三章 农村公共财政运行状态分析.....	130
第一节 政府渠道支农资金规模的总体判断.....	130
第二节 从公平观视角透析中国基本公共服务水平.....	147
第三节 完善农村公共服务体系的基本思路 和主要任务.....	181
第四节 保证农村公共服务体系运作的必要措施.....	192

第四章 中国县乡财政运行机理分析.....	199
第一节 政府间财政分配关系制度变迁.....	199
第二节 政府间财力分配及其影响.....	214
第三节 加强地方财政平衡能力建设.....	229
第四节 建立县级财政经济运行绩效评价体系.....	249
第五章 中国农村财政政策的选择与评价.....	257
第一节 财政对农业投入的必要性.....	257
第二节 新时期农村财政政策的瞄准与偏差.....	266
第三节 构建农民持续增收的长效机制.....	293
参考文献.....	316
后 记.....	318

Content

Chapter I Introduction	1
1. The connotation and attribute of public finance	1
2. The formation and enrichment of the public product theory	10
3. The transition of the rural public product supply system	25
4. The relation between public finance and rural harmonic society	42
Chapter II Constructing rural public finance system	64
1. Complicacy of the environment of rural public finance system	64
2. System construction of rural public finance	90
3. Reform of rural taxes and fees	106
4. Construction of legal system of rural public finance	126
Chapter III Analysis of the operating situation of rural public finance	130
1. Overall estimate of financing scale supporting agriculture through the government channel	130
2. Dialyzing the basic public servicing level of China from the angle of view of equity	147
3. The basic thought and main tasks of perfecting rural public service system	181

4. The necessary measures for ensuring the operation of rural public service system 192

Chapter IV Analysis of operating mechanism of county and town finance in China	199
1. The evolution of inter-government financial distribution relation system	199
2. Inter-government financial resource distribution and its influence	214
3. Enhancing the balancing ability construction of local finance	229
4. Establishing the county level finance and economy operation efficacy evaluation system	249
Chapter V Selection and evaluation of China's rural finance policy	257
1. The necessity of national finance investment to agriculture	257
2. Aiming and deviation of rural finance policy in the new period	266
3. Constructing the long term mechanism of continuous income increasing for farmers	293
Bibliography	316
Postscript	318

第一章 导 论



第一节 公共财政的内涵和属性

公共财政一词，是从英文“Public finance”翻译过来的。在西方经济学里，“公共财政”属于“公共经济学”的范畴，许多经济学新领域的开拓，特别是宏观经济学和福利经济学的发展和成熟，促进了公共经济学的发展。财政学经历了一个从公共财政学到公共经济学的发展过程，萨缪尔森等人阐述的公共产品理论和布坎南强调的公共选择理论，都对现代公共财政理论产生重大影响。

一、西方公共财政理论的形成与发展

公共财政基础理论是伴随着市场经济的产生与发展而形成与发展的，也是人们对政府在市场中的作用的认识的发展过程。17 世纪中叶至 18 世纪中叶，西欧从封建社会末期过渡到自由资本主义初期，经历了一个从自然经济向自由市场经济转化的过程。1776 年，英国著名经济学家亚当·斯密所著《国富论》的出版标志着公共财政理论的诞生，亚当·斯密崇尚经济自由主义，提出了著名的“看不见的手”理论，他认为市场能够有效配置资源，供求双方在市场竞争的环境中，每个人各自理性地追求自身的利益，可以带来整个经济的高效率，因此，反对国家干预，主张自由竞争，极力要求缩小国家活动的范围，提出“守夜人”、“廉价政府”的口号以及“最好的财政计划是节支，最好的赋税制度是税额最小”等观点。因此，这个时期政府的活动范围十分有限，仅仅承担“夜警”的角色。政府是廉价的，表现在财政上，一是财政收支规模很小，二是财政收支平衡。这

一时期的财政职能可归结为两方面，即收入职能和配置职能，是为国际、司法和必要的公共工程筹集税收，分配经费。亚当·斯密的财政思想及其政策主张，经过大卫·李嘉图等人的继承和发展，对西方各国财政理论的发展产生了极其深远的影响。

19 世纪后期，资本主义从自由竞争阶段向垄断阶段发展，德国社会学派强调更多地发挥国家的职能作用。其代表人物瓦格纳在 1882 年提出了著名的瓦格纳法则，指出国民收入增长时，一方面由于国家职能的扩展和国家活动范围不断扩大使财政支出不断增加。另一方面，市场失灵和外部性的存在要求政府干预，以维护市场秩序和解决外部性问题，而教育、文化、保健等需求收入弹性较大，财政支出会以更大比例增长。

20 世纪 30 年代的经济危机，导致了整个世界的经济大萧条，以萨伊定律为宗旨的自由经济不能保证公民福利的最大化，从而宣告了自由放任的古典经济理论的破产，从罗斯福“新政”和随后应运而生的凯恩斯主义经济学开始，政府必须通过干预经济逐步获得了人们的共识。凯恩斯在他的《就业、利息和货币通论》中强调国家干预经济。凯恩斯运用边际消费倾向递减、资本边际报酬率递减、流动性偏好三大心理规律，解释有效需求不足，由此主张扩大政府职能，调节社会总需求。凯恩斯学派还提出了基于需求管理的“相机抉择”财政政策，以及财政政策与货币政策进行不同程度的松紧搭配，以调节总需求。以罗斯福“新政”为代表的西方国家政府干预实践中，推行赤字财政扩张性政策，熨平经济周期，弥补市场缺陷，促进经济资源的合理配置、收入和财富的合理分配以及经济的稳定运行，对国民经济运行的调控收到显著效果。

随着经济的发展，政府干预经济在实践中开始暴露出自身的缺陷，20 世纪 70 年代的“滞胀”使得人们重新认识“市场失灵”和政府干预的关系，理性预期学派和供给学派为代表的新自由主义对国家干预提出了责难和质疑，开始主张减少国家干预，维持平衡预算。在罗斯福新政后连续十年财政赤字后，在财政功能角度上，理查德·马斯格雷夫和佩吉·马斯格雷夫提出，财政发挥稳定职能时，要

兼顾配置职能和分配职能，以保持物价的稳定和充分就业。

进入 20 世纪 90 年代以来，重新重视国家干预政策。在这个过程中，财政的职能也相应地不断调整，但是，从大的趋势来看，在市场经济的不断发展和完善过程中，政府干预经济的职能呈现出不断增强的趋势，财政的职能也相应地不断增强。

从市场经济国家公共财政学术理论发展的历程考察，可以明显地感受到时代与现实需要对理论、尤其是对作为政策指导的理论的“自然选择的道理”。在历史的任何一个时期，都会涌现出不可胜数的、观点相左、立场各异的学术主张，谁能被历史慧眼选中，关键还在于某一个时代所产生的巨大的、有时甚至是极其迫切的现实需要和压力，从亚当·斯密的“看不见的手”到凯恩斯的“国家干预”，从古代中国的“废黜百家、独尊儒术”到西方近代史上卢梭的“社会契约论”，其命运辗转变迁，隐含于其中的，正是非曲直千年不变的历史机要。

二、西方公共财政与“市场失灵”

当代西方公共财政理论认为，财政存在的必要性在于市场存在缺陷，也就是“市场失灵”。有的学者将公共财政的基本职责描述为弥补市场失效，市场失效的主要表现有公共物品的存在、外溢性的存在、自然垄断的存在、风险与不确定性的存在、社会分配不公、宏观经济总量失衡等。“市场失灵”主要有以下几种情况：

1. 公共产品的供给不足。公共产品是指这样一种产品（物品和劳务）：每个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人也消费该产品。它由它的使用价值所覆盖的全体消费者占有，而不能由个别消费者占有，它的使用价值由其使用价值所覆盖的全体消费者共同享有。也就是说，公共物品和劳务具有“非竞争性”和“非排他性”，这便容易出现“搭便车”现象，从而也就使得这些公共产品无法通过市场来有效提供。例如，五户人家同住一层楼，公共走廊并没有照明，晚上出入漆黑一片，十分不便。五户中，一户有七口人，其余四户则各有两口人，这四户两口之家考虑到自己家人少、进出少，即使走廊昏暗，也可以应付得了，况且自掏腰包安装电灯也不划算。七口之家

人较多，进出次数也多，因此要考虑在走廊安装电灯，但比较过成本与效益后，也觉得不划算，打消了安灯的念头。这户七口之家在考虑时，只顾及对自己家人的好处，而忽略了邻居，若能将五户一并考虑的话，总利益会大于总成本，自然会决定安装照明了。从上述的例子，我们可知市场对公共产品的供应总是低于社会需求的最佳量，因为产品供给者不能收到生产产品的全部利益，只能取得部分利益。现在假设这七口之家与其中一户两口之家商量在走廊安装电灯，两家同意分担费用。这时其中一家提议召集同层住户，商讨装灯事宜，并建议由同层各户分担费用。这个提议却遭到其中两户两口之家的拒绝，因为他们预计装灯势在必行，将来既可享受照明，又无须摊付费用，这称为“搭便车”，问题的产生是由于公共的产品无法排他的特性，不论住户付费与否，灯都一样给他们照明。

另外，介于私人产品和公共产品之间的准公共产品，也无法通过市场来有效配置。

2. “外部性”。所谓“外部性”，是指个人或厂商没有承担其行为的全部成本，或没有享有其全部利益时所出现的现象。外部性分积极性和消极性两种，均不涉及市场交易，环境污染是消极外部性的典型。比如说炼钢厂排放大量的浓烟，有人在公共场所吸烟，制鞋厂大量排放污水，都包含着看不见的成本。厂商没有承担生产造成环境污染的社会成本，所以，厂商生产的真正成本远远大于平常说的要素成本。一定的生成者或消费者的行为意外地影响了他人利益，却无法通过市场价格来进行调节的情形。单纯依靠市场，无法使受益者付费或使受害者获得补偿，导致了社会收益和私人收益、社会成本和私人成本之间差异的产生，也就使得市场机制本身无法实现这类资源的最优配置。积极的外部性则包括：小到打防疫针预防传染病，大到科学研究和环境保护等。

3. 经济的波动。经济周期、经济波动是内生于市场经济的，伴随着经济衰退和萧条的是收入水平的下降和失业率的上升，而伴随着经济过热的又是通货膨胀，这是市场经济自身难以克服的弊病。

4. 收入分配不公。由于历史条件、竞争能力的差别，收入分配

过程中通常会出现社会难以承受的不平等现象，产生一系列的社会问题，这也是市场机制的一个重要缺陷。

5. 垄断问题。市场的有效运行是以自由竞争为条件的，然而许多行业在市场条件下又很容易形成垄断，垄断因缺少竞争，将导致价格高、低产量、资源得不到充分利用和效率低下等问题，影响了市场效率的发挥。

6. 信息不对称。所谓信息不对称，是指供求双方对同一个产品或服务了解的程度是不一样的，这很容易造成交易量过小甚至市场消失，引起市场缺陷的产生。

既然公共财政是为弥补市场失效，提供公共产品的政府分配行为，它是一种与市场经济相适用的财政模式，其活动范围只能限定在市场失效的领域内，不能超出这一领域而损害市场机制的正常运转。综观西方市场经济国家的财政，其运行特点有以下方面：

(1) 政府财政的支出范围主要着眼于社会公共需要方面，不去干涉市场经济能够处理好的私人需要方面，不参与市场的盈利竞争，不直接介入社会生产性领域，社会经济的运行应当以市场调节为主，只是在市场难以调节或者调节不好的领域，才需要政府进行适应性调节，对市场进行干预。

(2) 财政支出注重效益，并采取各种数量方法如成本效益法、最低成本法等来进行财政支出决策，只有具有较大效益的项目财政才会介入。

(3) 预算管理制度化，市场经济条件下社会经济生活逐渐复杂化，财政本质上作为一种利益分配的关系，必须建立相应的法治制度，才可能保障财政分配达到预期目的。

(4) 在财政体制上坚持分权制下的制衡，社会公共需要是有区域性的，政府提供的公共产品也具有地域性，地方政府在处理地方事务上比较有效率，所以适当的分权有利于经济效率的提高，但是各地之间又有很大差别，财力也各不相同，所以权力也不能下放过多，还要保持一定的制衡力量。

(5) 坚持税收负担的最小化来设计税制，在设计税制的过程中