



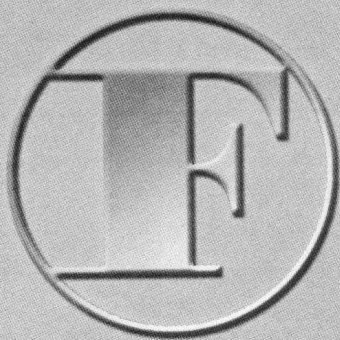
县级财政收支分析

● ● ● ● ● ● ● ● 王敏 著
● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



县级财政收支分析

..... 王敏 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

县级财政收支分析/王敏著. —武汉:武汉大学出版社, 2007. 5
ISBN 978-7-307-05591-9

I. 县… II. 王… III. ①县—地方财政—财政收入—分析—中国 ②县—地方财政—财政支出—分析—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065537 号

县级财政收支分析

王敏著

责任编辑:乐 思 责任校对:刘 欣 版式设计:詹锦玲

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省荆州市今印印务有限公司

开本:880×1230 1/32 印张:6.25 字数:161千字 插页:1

版次:2007年5月第1版 2007年5月第1次印刷

ISBN 978-7-307-05591-9/F·1057 定价:15.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

在强调社会和谐的今天，县级政权的方方面面成为社会关注的焦点，同时也成为目前国家大政方针的重点和学术界研究的热点。一方面，我国人口大部分居住在县级政府所管辖的区域内，而且其中大部分人是社会的弱势群体，与此同时，县级政府又是基层政权，与公众接触最密切。县级政府作为国家设立的衔接城乡政区的政权组织，在加强自身政权建设，发展地方经济，提供地方公共产品和服务等方面起着举足轻重的作用。不论朝代如何更替，政府体系如何变化，县级政府始终是最稳定的一个层级。

通过对文献的查阅，可以看出，国内外学者在对中国财政改革趋势的探讨、各级政府部门公共支出模式的分析以及对进一步深入改革的建议等方面已经做了很大努力。然而，全面探讨县级财政问题的研究却相当缺乏。在所查阅的文献中，对此问题的研究总的来讲有两条线索：第一条，现有许多研究主要关注中国财政体制的转型问题，即计划体制下的中央集权体制如何向市场经济背景下的分权体制转变。这些研究的重点通常聚焦于中央、地方之间关系的演变，而这种关系变化主要源自两者之间的财政责任与权利的重新分配。中央和地方之间财政责任与财政能力的失衡已经引起关注。一方面，在现有的分权趋势下，许多公共服务已经委托给地方政府来提供；另一方面，财政税收却有集中于中央的趋势。第二条，学者们已经注意到县级财政作为中国财政体制中重要的一个层次，作用日益凸显，但同时县级财政困难的严重性已不容忽视。

上述研究很好地揭示了多级财政体系存在的严重缺陷并涉及县

级财政问题，但单独将县级财政作为一个分析单位并给予重视方面所做的努力还是非常有限的，特别是对县级财政目前实践中现实的收支细节缺乏了解。而这恰恰对于正在进行的改革都是非常重要的，因为，无论县级财政体制怎样改革都应该是基于目前实际存在的困境而开展的。

本研究正是在上述问题驱动之下展开的。本书关注的焦点集中于县级政府的收支问题上，尤其是支出方面。

主要研究的问题有：（1）县级财政的收入支出细节是什么样的？（2）县级财政的困难究竟到什么程度？（3）如何解释这种困难的成因？如何从收入和支出方面对困难进行分析？（4）在农村税费改革后，强调以县为主的义务教育带来什么样的影响以及如何完善义务教育资金供给机制和加强管理？

为较彻底地剖析县级财政，本书选择 H 省 A 县作为样本以对县级财政收支尤其是支出进行纤毫毕现的罗列，在对义务教育的分析中同样选择 A 县作为样本单位。选择 A 县的原因首先在于其财政状况具有较强的代表性，具有中西部地区财政困难县的种种表现，有很强的示范作用；其次是考虑到有关数据收集的难易程度。在 A 县的数据中，财政支出方面相对比较充分，收入方面比较薄弱。

本书分为六部分，第一部分主要是对国内和西方相关文献的评述。第二部分论述有关背景情况，主要是县级政权的简史和县级财政的概况。第三部分主要是研究样本 A 县的财政状况，尤其是财政支出问题，并建立相关的模型。第四部分主要探究县级财政收入方面存在的问题和解决的方式。第五部分继续研究县级财政支出方面的问题。最后一部分以样本 A 县的义务教育为例，讨论县级财政在义务教育方面的困境和出路。

应该强调的是，县级财政的任何改革都不仅仅局限于县级本身，而是整个财政体制的变动，无论是收入、支出、转移支付或者预算等。本书在以 A 县为样本的探讨中，常常感觉到一种症结的

形成或者一项建议的采纳都是彼此联系、唇齿相依的。任何一项改革都将牵一发而动全身，这将加大改革的难度，但同时也将促使改革一步步深入，逐渐完善。没有任何一项制度的设计是十全十美的。但是，寻求接近最佳方案的努力应该继续下去。在写作的过程中，笔者力求做到穷吾所知，但限于篇幅及能力，仍有很多需要进一步探讨的地方。本书主要采用实证分析和理论探讨相结合的方式，大量运用数据和表格，力求言之有物。

目 录

第一章 相关理论.....	1
第一节 政府为什么分层次.....	2
第二节 政府分权分层的优势.....	8
第三节 辖区规模与地方公共产品的有效提供	12
第四节 财政联邦制理论和蒂博特的政府间财政关系理论 ..	16
第二章 县级政权和县级财政概述	24
第一节 县级政权的历史	24
第二节 县级财政概述	27
第三节 地区间财力不均衡	31
第三章 县级财政分析——以 H 省 A 县为样本	36
第一节 H 省县域经济及县级财政概况	36
第二节 A 县财政收支情况	47
第三节 县级财政困难综述	65
第四章 县级财政收入相关分析	72
第一节 县域经济发展的困境和出路	72
第二节 省管县分析	79
第三节 县级财政收入分享和税收收入分配	86
第四节 转移支付情况分析	90

第五章 县级财政支出相关分析	108
第一节 政府层级设置和政府间事权划分	108
第二节 机构臃肿 财政供养人员过度膨胀	119
第三节 预算软化 财政资金支出效率低下	124
第六章 义务教育与县级财政	129
第一节 义务教育的概况	129
第二节 H省A县义务教育情况	131
第三节 农村义务教育政府投入的分担机制	142
附录	154
附件1:标准财政供养在职人员的核定说明	154
附件2:标准师生比的核定说明	155
附件3:车辆运行费定额的核定说明	156
附件4:办公费定额的核定说明	158
附件5:水电费定额的核定说明	160
附件6:邮电通讯费定额的核定说明	160
附件7:差旅费定额的核定说明	161
附件8:招待费、会议费、设备购置维护费定额的核定说明	162
附件9:义务教育支出需求测算说明	162
附件10:科技经费支出需求测算说明	165
附件11:农业支出需求测算说明	166
附件12:林业支出需求测算说明	169
附件13:水利支出需求测算说明	169
附件14:公共卫生支出需求测算说明	171
附件15:计划生育支出需求测算说明	174
附件16:优抚和社会救济支出需求测算说明	177
附件17:社会保障支出测算说明	180
附件18:A县城建维护费需求测算说明	182

目 录

附件 19:县(市)大型会议经费需求测算说明	183
附件 20:其他支出需求测算说明	185
后记	186
主要参考文献	187

第一章 相关理论

从经济学的角度讲，政府和市场是协调一个国家社会成员经济利益冲突的两大基本机制。当由于公共产品、外部性、规模经济、不完全信息等原因市场不能有效配置资源时，或者由于市场配置资源而导致某种不合意的结果时，如出现宏观经济波动、社会分配不公等，政府就有必要对经济进行干预。作为对市场失败的弥补，政府的经济职能主要体现在三个方面：

(1) 宏观调控职能，即政府运用宏观经济政策干预宏观经济运行和协调收入分配，以保持经济稳定和社会均衡发展。

(2) 公共规制职能，即政府利用发放许可证、限制价格以及制定质量和技术标准等手段对经济主体的自利行为施加影响，以最大限度地保护公共利益。

(3) 资源配置职能，即政府按社会成员的需求意愿供给私人部门不愿提供的公共产品和服务，以满足社会对非排他性物品的消费需求。

政府履行各种经济职能所需的成本必须由社会成员以税收的方式承担，其直接表现为公共支出。一般而言，公共支出的社会效益取决于一个国家政府的工作效率，而政府的工作效率在很大程度上又取决于政府治理结构。无论是联邦制国家还是单一制国家，政府制度都具有一个相似的特征，即都是一个多级次结构（至少包括中央政府和基层政府两级），但不同国家的政府治理结构可能存在较大的差异性。高效率的政府治理结构对许多国家尤其是发展中国家而言是一种非常稀缺的资源。

第一节 政府为什么分层次

政府在政治上的同一性和军事上的强制性使得政府能够有效地克服市场制度、企业所难以克服的难题，但是也正是这两个特点使得政府不具有市场制度和企业所具有的优势：一是灵敏地测定社会需求，二是内部分工的高效益。因为对于政府来说，它所处的环境与面临的约束与市场制度、企业所处的环境与面临的约束有很大的区别，这些区别使得政府获得了比较优势，也获得了比较劣势。政府的比较优势是政府存在的理由，而政府的比较劣势则使得政府模拟市场，在一体化的基础上采取市场化分工，建立地方政府来分担政府的功能，使内部化的交易市场化，从而节约政府一体化的管理成本。

在市场交易过程中，个人要维持生存、求得发展、获得享受，他就必须介入交易，利用各种互惠性的交易机会，根据自己生存与发展的需求有效地利用自己的体力、智力、财力。与个人类似，企业也面临着类似的约束。如果企业在财务上是独立的，那么对独立的企业来说，它所面临的生产成本和销售收益之比，就是对企业形成的最硬的约束，如果企业在生产成本的比较上，生产成本等于销售收益，那么它只能维持生存，而得不到发展；如果生产成本高于销售收益，那么它就可能面临破产的危险；如果生产成本低于销售收益，那么企业就可以在维持生存的基础上得到一定程度的发展。对此，企业的任务就是有效地利用种种互惠性的交易机会，根据自己生存和发展需要来有效利用自己的财力等资源。由此可以看出，个人和企业所面临的最重要的约束是经济约束。经济性约束只能通过互惠性的市场交易才能解决，这使得个人和企业均必须通过价格机制迅速地反映自己的社会性偏好，表达自己的社会性需求，并对他人和其他企业所表达的社会性偏好和社会性需求表现出高度的敏感，通过满足他人和其他企业所表达的社会性偏好和

社会性需求来满足自己的社会性需求。

与个人、企业相类似，政府也面临着自己的约束，但是政府所面临的最首要的约束是非经济性的约束，因为从生存角度来看，政府的生存指标与个人和企业的生存指标有很大的不同：个人得以生存的条件是最低限度的生活资料、最低限度的生理和心理健康，也就是保证最低限度的生存条件；企业的生存指标是最低限度的债务、最低限度的经营状况，也就是至少维持在不破产的界限之内。而政府却是最低限度的合法性，即最低限度的社会支持率，也就是社会中没有任何力量足以推翻政府并取而代之，从而维持政治上的同一性；最低限度的军事有效控制，也就是说任何外敌入侵，政府均能有效地予以击退，从而维持自己的有效控制。政府也面临着经济性的约束，经济上的约束对政府的生存环境和发展环境有很大的影响，但一般不会直接影响到政府的生存，如果要影响政府的生存，也只是间接的影响，因为它必须通过政治终结，也就是说只有当经济约束严重危害政府政治上的统一能力和军事上的强制能力时，经济约束才能对政府构成实质上的约束，而且，政府解决经济约束的办法是非市场性的，因为政府掌握着无可比拟的合法的强制力量，可以以此为后盾，通过税收等方式去取得自己所需的经济资源。政治约束是政府的硬约束，而经济约束是政府所面临的较为次要的软约束，因此对政府而言，政治的考虑总是第一位的，如果存在政治问题，那么财政问题必然会被政府忽视。“花钱买稳定”，即使经济上如何不合算，也是值得的。只有当政治不成问题时，政府才有可能比较理性地考虑经济问题。这使得政府对政治和军事问题比较敏感，而对经济问题却比较迟钝。由于政府解决生存问题不是通过互惠性的交易，它在解决约束的过程中无需主动地表达自己的偏好和社会性需求，也无需为个人或企业提供好处，所以结果就是政府对社会需求缺乏了解的经济动因，在测定社会需求方面反应迟钝。

根据著名学者科斯的观点，市场和企业均是互惠交易的机制，

它们两者之间的区别在于市场中的交易是由价格机制来协调的，企业的本质是将许多市场意义上的交易内在化了，其内在化的机制就是企业内部的行政命令，也就是行政命令替代价格机制成为交易的协调机制。比如说，一种资源在市场只能通过买卖行为获得，但一旦这种资源内部化后，该资源在企业内就无需通过价格机制调节的买卖行为来转移，只要企业领导的行政命令就可以把某一资源从某一车间调到另一个车间。企业 and 市场作为协调、管理交易或者调配资源的机制相互之间具有可替代性，也就是说在特定条件下企业会取代市场，行政命令会替代价格机制；反之，在特定条件下，市场也会取代企业，价格机制也会替代行政命令。而替代的动因则是成本与收益的不均衡。也就是说，企业的内化成本如果高于市场交易成本，这时如果不存在技术上的、意识形态的、道德的、行政的或者政治的障碍，企业就会外化为市场，市场就会取代企业，价格机制就会取代行政命令。相反，如果企业的内化能够节约市场交易的成本，那么如果不存在上述非经济障碍，企业就会内化市场交易，行政命令就会取代市场机制。所以科斯认为，企业产生的原因就是因为在内化市场交易的过程中企业组织节约了交易费用，也就是说市场交易费用的节约是企业产生、存在并得以发展的实质原因。^①

市场的交易需要花费交易成本，企业内化市场交易同样需要花费交易成本。因为企业是由行政命令来管理的，企业管理的过程本身并不是免费的，管理人员的薪金、办公用品的购买、管理失误的风险等，这都是管理所需要的成本。一般来说，企业规模越大，管理费用越高，企业内化交易的成本也就越高。这时，如果企业规模扩大的边际收益正好为企业规模扩大所引起的边际管理成本所抵消，这时企业扩张的经济动因就会减少，企业的规模就达到了经济意义上的均衡点。如果企业进一步扩张，边际管理费用就会越来越

^① 科斯：《企业的性质》，载《财产权利与制度变迁产权学派与新制度学派译文集》，上海三联书店，1991年版。

多，而收益则会递减，企业扩张的阻力就会越来越大，如果非经济的因素忽略不计，企业内化交易的过程就会停留在均衡点附近。所以，在管理技术等条件给定的情况下，企业规模会自然地反映管理成本和市场成本的经济均衡，这就充分利用了市场机制对企业管理成本的节约，也充分利用了企业对市场交易成本的节约。从某种意义上来说，政府的出现是政治市场交易的内化。政府在政治上统一和军事上强制是对政治市场交易的成本节约。因为在霍布斯型的无政府状态中，无论是个人还是组织，其生存的代价都非常昂贵；一旦政府在一定地区实现了政治上的统一，并在军事上对该地区实施有效控制，那么该地区的个人和组织就获得了政府的保障。政府对无政府状态的替代，节约了在无政府条件下以互害交易为构成要素的政治市场的交易成本。但是，政府的替代并不是没有成本的，它的成本就是政府如果要维持政治上的同一性和军事上的有效控制必须支付的统治费用。政府的规模与它所能够节约的政治市场的交易费用有关，也与它建立政治同一性和军事有效控制所付出的统治成本有关。政府的规模取决于两者之间的边际均衡。

在经济市场中，交易成本的节约是企业存在的重要原因，但是除此之外，生产技术的规模性、企业本身的财力、企业内部的管理技术等也是决定企业存在和规模的重要因素。对政府而言，政府的规模取决于政府统治对于政治市场交易的成本节约，但也取决于政府本身所具有的管理技术和能力，取决于政府与社会的关系及社会支持率，更取决于外敌的力量，即周围邻邦的政治力量。当然，在一切要素中，政治统治对政治市场交易成本的节约显然是非常重要的因素之一。

政府与企业不同的关键之处在于企业生活在经济市场中，政府则生存于政治市场中，因此企业面临的约束是经济约束，而政府面临的约束主要是政治约束。在政治领域里，对政府构成威胁的是外敌，外敌的约束是刚性的，因为它强制性地约束了特定政府在地域上的扩张趋向，即使政府在地域上的扩张在规模上仍然能够节约

“剩余政治市场”的交易成本，由于军事力量对比上的原因，政府在地域上的扩张就受到了外敌军事力量的限制。

在政治生活中，政府的存在首先源于它的军事力量，其次来自政治统治力量。军事控制与政治统治之间的关系是很复杂的，简单地说它们之间的关系主要体现在如下几个方面：一是军事力量主要体现在国防和对外扩张上，政治统治则主要是建立对有效军事控制区内的统治；二是政府军事力量所能控制的区域要大于政治统治所能统治的区域，政府对其辖区保持了有效的军事控制，并不一定能够保持对该地区的有效统治，政治统治一旦失效，社会中就会出现潜在的抵抗政府统治的力量；三是军事控制的成本是高昂的，政治统治的成本相对来说比较低廉，因此对政府来说军事力量是必要的，只有这样才能有效地镇压国内外敌对力量的挑战，但是政治统治组织建设可能更为重要，有效的政治统治可以在相当程度上替代军事控制的成本，于是有效的政治统治就成了政府追求的政治目标。有效的政治统治的重要手段就是有效的公共行政，因为有效的行政管理能够节约暴力统治所需要的军事费用，而有效的公共行政主要体现在有效解决社会所面临的需要政府解决的问题，所以公共行政也就成了解决社会问题、满足社会需求的手段。

解决社会问题、满足社会的需求，是政府争取合法性，提高统治能力，节约统治费用的重要手段。那么，政府如何为社会的需求服务呢？

首先，政府必须克服自己的局限，就是克服其测定社会需求的迟钝性；其次政府必须克服军事控制规模大于政府有效统治和管理区而引起的大规模统治和管理的问题。^①

克服这两个局限性的手段是多种多样的，管理技术的提高，交通的改善，语言文字的统一，良好官僚制度的建立，均是可行的选

^① 谢庆奎：《中国政府体制分析》，中国广播电视出版社，1995年版，第85页。

择，而代议制民主政治的发展也使政府在一定程度上克服了其测定社会需求迟钝的缺陷。但是，最好的办法则是地方政府的创制。

地方政府产生的技术动因是政府公共行政在技术上很难一体化，比如对中国来说，在既有的技术条件下，中央政府不可能直接以一体化的公共行政组织来管理地域如此之广、人口如此之多的国家，当然，由于技术的进步，当代中国政府通过无线电、电话、行政组织等技术力量，使得中央政府以前所未有的规模深入了中国的社会，但是就现有的技术来看，中央政府是不可能完全一体化的，它必须通过地方政府来解决社会需要它解决的问题，必须通过地方政府来有效地测定社会的需求，尤其是地域性的需求并满足之。

从经济上讲，分工是市场产生的技术原因，因为在分工的情况下，人们能够提高经济效益，从而以较小的成本获得更大的满足，由于市场化分工所存在的市场交易成本，企业的一体化就获得了经济上的动因，以一体化的企业组织来替代市场化的分工，以行政命令的分工来取代平等有偿的市场分工，可以节约交易成本。与此类似，我们假定一体化的政府组织是一体化的行政命令式的分工合作体制，显然这种一体化的科层组织所进行的交易是需要成本的，这种成本就是交易成本。我们假定，政府内部在军事统一控制的前提下，能够在行政事务上进行类似于市场化的分工，这一分工的具体体现就是在特定的领域内建立地方政府，中央政府把自己所拥有的权力授予地方政府，而地方政府之间的关系则相当于市场中企业之间的关系，也就是说，一体化在中央与地方政府之间开始为授权分工机制所取代，授权和代理之间的市场化的交易开始替代中央与地方政府之间的行政命令与执行关系。地方政府因此而获得了管理地方事务的自主权。以地方政府为主体的市场也就产生了。地方政府产生的经济动因就是在既定技术条件下能够节约交易费用，从而提高了统治绩效，巩固了政治统治。而社会也因此利用政府的优势，利用政府在政治上的同一性和军事上的强制性来弥补市场和企业的缺陷，通过政府来提供公益物品，克服公害物品。

地方政府在地方替代中央政府的直接管理，能够克服中央政府对社会需求的非敏感性，能够节约中央政府直接管理的成本，这是地方政府的优势，但是地方政府也有其特有的劣势，其中它面临“囚犯的难题”时，必然陷入地方主义的禁锢。优化地方政府功能也就是发扬地方政府的优势，克服地方政府的局限。

第二节 政府分权分层的优势

一、分权分层有助于使政府提供多样化的服务

因为各个地方的情况不同，公众的具体需求也不同，因此分层次的政府能够更好地满足这些需求。

美国经济学家乔治·施蒂格勒在1957年发表的《地方政府功能的有理范围》认为，地方政府存在的必要性可从两条基本原则加以阐述：第一，与中央政府相比，地方政府更接近自己的民众，地方政府比中央政府更加了解它所管辖的公民的需求。第二，一国居民应有权对不同种类和不同数量的公共服务进行投票表决，也就是说，不同地区的居民应有权选择自己需要的公共服务的种类和数量，如体育场、公园等。

奥茨在1972年出版的《财政联邦主义》一书中，为地方财政的存在提出了一种分权理论的解释。它假定经济中存在甲乙两个人口子集，其中每个子集内部的人口偏好相同，但甲乙之间的偏好不同；社会生产两种公共品供全体成员消费，可以由中央政府统一供给，也可以由两个人口子集的地方政府分别提供；同时假定收入分配在全社会已经达到最优。在这些假定条件下，奥茨证明，由于人口子集的偏好不同，中央政府分配其供给的物品时会破坏社会福利最大化条件，而地方政府可以根据自己的人口子集的需要提供相应的物品，从而能够满足社会福利最大化的条件。