

南京农业大学经济管理学院
优·秀·博·士·论·文·系·列

乡镇财政与 农村公共产品供给研究

■ XIANGZHEN CAIZHENG YU NONGCUN GONGGONG
CHANPIN GONGJI YANJIU

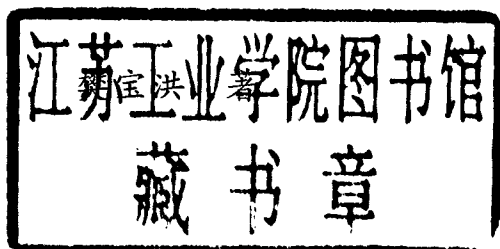
樊宝洪◎著

 中国农业出版社

CHINA AGRICULTURE PRESS

南京农业大学经济管理学院优秀博士论文系列

乡镇财政与农村公共产品 供给研究



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

· 乡镇财政与农村公共产品供给研究/樊宝洪著. —北京:
中国农业出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-109-11799-0

I. 乡… II: 樊… III. ①乡镇—财政管理—研究—中国
②农村—分配(经济)—供给制—研究—中国 IV. F812.8
F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 116406 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.875

字数: 206 千字 印数: 1~2 200 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



作者简介

樊宝洪 男，中共党员，1967年1月生，江苏省兴化市人。现为江苏省泰州市农业委员会副主任、市农业局副局长、泰州市科协副主席，江苏省作物学会副理事长，农学研究员、经济学副研究员。

1987年7月、1990年7月先后于原江苏农学院农学系获得农学学士、硕士学位。2004年9月至2007年6月在职攻读南京农业大学经济管理学院农业经济管理（农村发展）专业博士，获管理学博士学位。

多年来一直从事农业推广和管理工作，对“三农”工作有着深厚的感情和深刻的理解，并热心于农业经济、农村发展等领域的研究。先后主持或参与全国农牧渔业丰收计划、江苏省农业三项更新工程、江苏省海洋与渔业局软科学课题、泰州市级经济社会发展课题等10多项。在《农业经济问题》、《江苏社会科学》等核心杂志发表学术论文10多篇，编写专著1部，在省以上刊物发表专题调研文章20多篇。2005年10月被国家农业部授予“全国农业系统‘四五’普法先进个人”荣誉称号，先后获全国农牧渔业丰收奖二等奖、江苏省政府农业技术推广奖二等奖、泰州市哲学社会科学优秀成果一等奖、泰州市科学技术进步奖二等奖等奖项10多项。

世界大多数人是贫穷的，所以如果懂得了穷人的经济学，我们也就懂得了许多真正重要的经济学原理；世界上大多数穷人以农业为生，因而如果我们懂得了农业经济学，我们也就懂得了许多穷人的经济学。

——1979 年诺贝尔经济学奖获得者 **西奥多·舒尔茨**

南京农业大学经济管理学院 优秀博士论文系列

总 序

南京农业大学是教育部直属的“211工程”重点建设大学，经济管理学院的前身是金陵大学和中央大学农业经济系，历史悠久，源远流长。金陵大学农业经济系自1925年起招收农业经济学本科生，自1936年起招收农业经济学研究生。当时的系主任卜凯教授领导从事的中国农村土地利用制度和经济社会发展状况的系统调查和建立在调查基础上的分析、研究，是利用现代经济学理论研究中国农村问题的划时代成果，至今在国际学术界仍具有重大影响。

这一传统在南京农业大学经济管理学院得到了发扬光大。经过数代人的努力，本院农业经济管理学科在全国同类学科中处于领先地位。1989年被评为国家重点学科，2002年再次被确认为国家重点学科，经济学、管理学等其他学科也得到很快发展。作为全国最早获准招收硕士及博士研究生的单位，研究生培养更取得了突出的

成绩。在前三届全国百篇优秀博士论文的评选中，南京农业大学经济管理学院有两篇博士论文被评为全国优秀博士论文。为了更好地传播科研成果，南京农业大学经济管理学院自 2001 年起资助编辑和出版一系列刊物，优秀博士论文系列就是其中的一种。我们希望通过这种方式鼓励研究生做出更多、更优秀的成果，也希望通过这种方式加强和学术界同行的交流，促进经济管理类学科的发展。

南京农业大学经济管理学院教授、博导 钟甫宁

序 言（一）

建设社会主义新农村是当前和今后一段时间我国经济和社会发展中的一项重大战略任务。在新农村建设过程中，如何保证农村公共产品有效供给是一个集理论、现实意义于一身的问题，是一个长远的问题，不仅是农村内部的问题，也是一个关乎城乡能否真正实现统筹发展的问题，是关系到全面小康社会建设目标能否实现的问题。樊宝洪博士所著的《乡镇财政与农村公共产品供给研究》一书从乡镇财政角度对这一问题进行了有益的探讨，提出了一些很现实的思路和建议，值得一读。

本书主要是从乡镇财政角度实证地研究我国农村公共产品供给的问题。作者在回顾、总结和分析乡镇财政体制及农村公共产品供给相关理论和实践的基础上，运用定性分析与定量分析相结合、比较研究与案例分析相结合、规范分析与实证分析相结合的方法，分析了乡镇财政体制改革重点是农村税费改革对乡镇公共产品供给的影响，并探讨了在新农村建设的大背景下增强乡镇财力、增加乡镇公共产品供给的思路和政策建议。研究表明，在乡镇一级层面，财权有进一步上收的趋势；在国家和地方对财政总收入的

初始分配和地方各级政府对地方财政收入的再分配中都体现出统筹发展、兼顾效率和公平的特征。研究发现,近几年中国农村乡镇公共产品的投资活动是比较多的,主要投向修路、修桥和修建学校等基础性的公益项目,并且乡镇财政负担了这些投资中的大部分。

本书的一个特点是基于作者在江苏省泰州市的实地抽样调查的基础上。作者以江苏泰州4市1区11个乡镇连续8年的典型调查资料为例,将乡镇细分为富裕乡镇、一般乡镇和不发达乡镇三种类型,深入分析了乡镇财政对农村公共产品供给的影响。文章描述了现阶段乡镇财政和农村公共产品供给职能履行的基本情况,考察了我国乡镇公共产品投资的基本情况,包括乡镇公共产品的供给结构、供给规模、项目的资金来源、投资目的等,对影响乡镇公共产品供给的因素进行了实证分析,并集中考察了影响道路和农田水利建设投资的因素;同时,重点分析乡镇财政制度特别是农村税费改革对乡镇财政和农村公共产品供给影响。

作者最后提出了增强乡镇财力、增加乡镇公共产品供给的对策建议。一是明确乡镇职能定位,加快乡镇财政体制改革。二是控减乡镇债务规模,保障公共产品适度供给。三是加大财政转移支付,促进农村区域协调发展。四是加快农村综合改革,提高财政保障供给能力。五是加快农村经济发展,增强乡镇财政综合实力。

本书是樊宝洪在他的博士论文基础上修改完成的。

他长期在基层一线从事“三农”工作，在攻读博士学位期间，又多次深入基层对乡镇财政与农村公共产品供给问题作了认真调查与思考，收集了大量富有价值的信息。这本书是他潜心研究乡镇财政对农村公共产品供给影响的结晶，有不少富有见地的分析和见解，是一部辛劳之作、用心之作。作为他的指导老师，希望《乡镇财政与农村公共产品供给研究》一书的出版成为他今后努力的新起点，预祝他今后取得更大的进步。

中共江苏省委常委、苏州市委书记
南京农业大学兼职教授、博导

王常

2007年7月

序 言（二）

樊宝洪博士所著的《乡镇财政与农村公共产品供给研究》一书即将出版，他向我索序。作为他的辅导老师之一，我欣然为之。一是向学界同行推荐本书；二是鼓励他的进步，希望他能够继续在农村发展领域深入研究，争取更大成绩。樊宝洪同志是一位长期从事“三农”实践的实际工作者和管理者，同时他也是一个农业经济研究领域的积极探索者。

在社会主义新农村建设过程中，能否保障农村公共产品的持续有效供给至关重要。我国城乡差距悬殊，既有高度发达的城市，也有偏远落后的农村。当前，农村经济发展缓慢、农民增收困难、农村基础设施滞后、乡镇财政乏力等问题在多数地方依然突出。而城乡之间的不协调、发展的不均衡，其主要原因和表现就在于城乡公共产品供给的差异。新农村建设的难点和重点也在于如何增加农村公共产品的供给、发展农村公共事业。樊宝洪博士新作《乡镇财政与农村公共产品供给研究》一书，在回顾、总结和分析乡镇财政体制及农村公共产品供给相关理论和实践的基础上，运用定性与定量分析相

结合、比较研究与案例分析相结合、规范分析与实证分析相结合的方法，从乡镇财政视角考察和研究农村公共产品供给问题，提出如何增强乡镇财力、增加乡镇公共产品供给的对策建议，对于全面建设小康社会、构建和谐社会主义新农村具有重要的理论参考价值和现实的借鉴与启发意义。

可以说，本书在以下方面具有一定的特色和创新：

①从研究角度看，本书结合当前农村税费改革的宏观背景，首次从乡镇财政角度单独对农村公共产品供给进行了专门的实证研究，分析了乡镇公共产品供给的现状和影响因素。以往以农村公共产品供给或农村财政制度为研究对象的文章很多，但是把二者结合起来进行研究的却很少；即使有，往往也是把县与乡财政或乡与村公共产品供给混在一起进行分析，而县与乡或乡与村之间实质上存在着较大差别。因此，本书从乡镇财政角度对农村公共产品供给进行研究，得出的结论更有现实性、新颖性，提出的对策建议也更有针对性。②从研究方法看，本书运用了比较规范的实证分析方法。运用 Tobit 模型对影响乡镇公共产品供给的因素进行实证分析，克服了过去以案例分析和描述统计分析的不足，使分析更加透彻，也更有针对性和科学性。在对样本的处理上，本书还将乡镇细分为富裕乡镇、一般乡镇和不发达乡镇三种类型，克服了以往忽视乡镇不同类型的研究方法。同时，本书用江苏泰州 4 市 1 区 11 个样本镇连续 8 年的

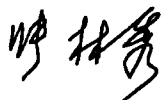
抽样调查资料，克服了单纯使用统计公报数据来进行分析的缺陷，对财政政策效果的衡量更加直接明了，也更有说服力。因为在统计公报资料中，许多通过预算外资金和自筹资金来进行融资的公共投资是没有被统计的。再者，由于本研究包含了较长的研究时段，将相关政策变化前后的变化情况进行系统比较，克服了单纯用某一时点的数据资料来分析政策变化的影响的缺陷。③从研究范围看，以前关于财政对农村公共产品供给影响的研究，基本没有涉及乡镇债务，也未见农业税取消后对乡镇财政和公共产品供给影响的实证分析报道。而本书首次将乡镇债务纳入公共产品供给的研究范围，不仅对近几年不同类型的乡镇债务风险和负债成因进行了比较系统的分析，而且率先探讨了乡镇公共产品供给与乡镇债务形成之间的关系，并提出了相应的政策建议。同时，实证地分析了农村税费改革包括取消农业税后对不同类型乡镇财政及公共产品供给的影响，结果发现，由于上级财政给予税费改革补助，农村税费改革导致乡镇可用财力实际减少很小，不发达乡镇不仅没有减少，反而略有增加，而一般乡镇和富裕乡镇减少的也非常小。这一结论与前人的定性研究报道不同。

本书研究框架设计合理，技术路线清晰，研究目标明确，研究方法可行，写作规范，语言流畅；案例分析和实证研究手段的应用，增强了论证的充分性和有效性；观点和研究结论有一定创新，具有较大的文献保存

价值。文中参考文献资料覆盖面较广，基本反映了该领域的国内外研究现状。在写作过程中，作者多次深入乡村一线，通过深入调查研究，获得了大量翔实的第一手资料，为论文写作积累了丰富的真实素材，反映了作者认真求实的治学态度。

当然，本书还存在一些不足，个别提法还值得进一步推敲，一些问题还有待深入讨论和进一步挖掘。但总体来看，本书是一部很有特点和价值的论著，值得我们一读。

中国科学院农业政策研究中心
副主任、研究员、博导



2007年7月于北京

摘 要

《乡镇财政与农村公共产品供给研究》共有八章，第1章为引言，主要介绍本研究问题产生的背景，说明研究目标和方案，并对整个论文框架进行描述。包括问题的提出、概念和研究范围的界定、基本研究方法及创新点等。第2章为农村公共产品供给和乡镇财政体制的相关理论分析。对本研究中农村公共产品和乡镇财政体制的概念与范畴进行界定，并就有关农村公共产品供给和乡镇财政体制的相关理论及论述进行概括。第3章为农村公共产品供给的国际比较。介绍一些主要国家和地区增加农村公共产品供给的主要做法和经验，概括出农村公共产品供给的共同经验及对我国增加农村公共产品供给的有益启示。第4章为中国乡镇财政体制改革与农村公共产品供给的历史考察。在对中国乡镇财政体制包括中国农村税费改革的历史进程进行简要回顾与评价的同时，对农村公共产品供给的历史沿革进行了考察和分析，同时就财政体制与农村公共产品供给的关系进行了扼要概括。

从第5章开始，进入本研究的主体部分，本章为研

究框架与样本统计描述。包括四个部分：第一部分，主要说明研究的理论框架与思路，介绍调查方案设计和样本选择以及调查的主要内容。第二部分开始，对江苏泰州4市1区11个乡镇连续8年的抽样调查资料进行初步整理。这部分主要对现阶段样本乡镇财政的基本情况描述。研究结论为在乡镇一级层面，财权有进一步上收的趋势；在国家和地方对财政总收入的初始分配和地方各级政府对地方财政收入的再分配中都体现出统筹发展、兼顾效率和公平的特征；乡镇预算内财政只能维持发工资的局面近几年有所改善，乡镇财政可支配收入除了发工资已经有所结余。第三部分，重点对样本乡镇履行农村公共产品供给职能的基本情况进行了分析。结果表明，乡镇财政预算用在基本建设、教育科学文化支出、卫生和社会福利支出等重要公共服务提供方面的资金数量在最近几年有所增加，但是份额正逐步减少；公共投资资金中只有微不足道的部分来自于预算内投资。因此，要进一步规范乡镇财政，将预算外收入纳入预算管理，促进社会主义新农村建设的顺利实施。第四部分，描述了我国乡镇公共产品投资的基本情况，包括乡镇公共产品的供给结构、供给规模、项目的资金来源、投资目的等。研究发现，近几年中国农村乡镇公共产品的投资活动是比较多的，主要投向修路、修桥和修建学校等基础性的公益项目，并且乡镇财政负担了这些投资中的大部分（54%）。县及县以上的公共产品投资，更

多的是投资于经济较为薄弱的乡镇，总体看，投资项目数和投资总额均高于经济较好的乡镇，这种投资政策有助于减少地区差异，促进均衡发展，但平均投资规模并不一定比投资于经济较好的乡镇大。同时，经济较好的乡镇公共产品供给的投资更多地是依靠本级财政。因此，大力发展乡镇经济，增强乡镇财力是提高乡镇公共产品供给水平的重要路径。

第6章为农村公共产品供给影响因素的实证分析。主要包括两个部分：第一部分，对影响乡镇公共产品供给的因素进行了实证分析，并集中考察了影响道路和农田水利建设投资的因素，重点分析乡镇财政制度对公共产品供给的影响。研究表明，乡镇公共产品供给受到当地收入水平、自然条件、产业结构、人口规模与流动、乡镇治理结构、县乡财政体制、乡镇财力等多因素的影响，因此，在实施乡镇公共产品供给过程中，要充分考虑自然条件等区域差异因素对公共产品投资结构的影响。总的来说，上级政府在投资决策时，能够考虑到乡镇的经济实力，充分利用现有资源。需要引起重视的是，乡镇政府对农田水利基本设施的投入积极性不够，并且逐年下降，即便上级政府的投资能够起到一定的补充作用，但是，长此以往必将对提高农业综合生产能力产生不利的影响。第二部分，利用2002—2005年间11个乡镇的债权债务数据分析了乡镇负债对公共产品供给的影响。结果表明，不同类型乡镇的债务规模在不同年