

制度框架与政策改革

——中国乡镇财政的运行与监管研究

ZHIDU KUANGJIA YU ZHENGCE GAIGE
ZHONGGUO XIANGZHEN CAIZHENG DE YUNXING
YU JIANGUAN YANJIU

袁秀伟 郝玲玲 著



电子科技大学出版社

University of Electronic Science and Technology of China Press

制度框架与政策改革

——中国乡镇财政的运行与监管研究

袁秀伟 郝玲玲 著



电子科技大学出版社

University of Electronic Science and Technology of China Press

图书在版编目(CIP)数据

制度框架与政策改革：中国乡镇财政的运行与监管研究 / 袁秀伟, 郝玲玲著. -- 成都：电子科技大学出版社, 2018.4

ISBN 978-7-5647-6550-7

I. ①制… II. ①袁… III. ①乡镇财政-财务管理-研究-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第175842号

制度框架与政策改革——中国乡镇财政的运行与监管研究

袁秀伟 郝玲玲 著

策划编辑 周清芳

责任编辑 谭炜麟

出版发行 电子科技大学出版社

成都市一环路东一段159号电子信息产业大厦九楼 邮编 610051

主 页 www.uestep.com.cn

服务电话 028-83203399

邮购电话 028-83201495

印 刷 定州启航印刷有限公司

成品尺寸 170mm × 240mm

印 张 13.75

字 数 241千字

版 次 2019年1月第一版

印 次 2019年1月第一次印刷

书 号 ISBN 978-7-5647-6550-7

定 价 58.00元

版权所有，侵权必究

前 言

乡镇财政作为我国财政体系中最基础的一级，是农村财政和农村经济的重要组成部分。乡镇财政的收支活动与农村经济和农民利益密切相关，对地方经济的发展有着举足轻重的作用。乡镇财政职能发挥好坏，不仅在整个国家财政中影响重大，而且与农村经济的兴衰、农民收入的增减、基层政权的巩固、农村社会的安定密切相关。

乡镇财政承担着为广大农村提供公共产品的重要责任，保障着数万多个乡镇政府的正常运行，在维持农村稳定、保障贫困人口生活等方面也发挥了巨大作用。但是在实际运行中，乡镇财政也面临着一些问题，诸如乡镇财政负债问题、农村公共产品供求脱节问题、“吃饭财政问题”等。这些问题阻碍着乡镇财政职能的发挥，对乡镇财政履行提供公共产品的责任、保障乡镇政府运行等极为不利。这已经引起了社会的广泛关注，很多学者对乡镇财政的运行与监管进行研究，并取得了不小的成果，但仍存在着不足。

近些年来，乡镇财政问题不断出现，尤其是 2006 年 1 月 1 日取消农业税后，从此中国步入后农业税时代。乡镇财政也出现了新的问题，影响着乡镇财政的运行。如何解决这类问题，就是本书研究的重点。

本书第一章至二章提出了乡镇财政的研究背景、意义以及乡镇财政的发展历程。第三章介绍乡镇财政的运行机制。第四章介绍乡镇财政的职能，包括乡镇财政的地位特点、乡镇财政职责的实现目标、乡镇财政公共产品的作用。第五章至第六章，阐述了自农村税费改革以来乡镇财政收入构成和支出构成，在此基础上分析了农村税费改革对乡镇财政收入和支出造成的影响。针对新时期乡镇财政存在的问题，结合当前实际，从宏观、微观两个层面提出了化解乡镇财政困境的对策。第七章介绍乡镇财政赤字与监管，包括赤字与债务的问题，乡镇义务教育财政的监管，乡镇医疗卫生财政的监管。第八章介绍乡镇财政改革的策略，解决乡镇财政运行机制的问题提出政策构想。采取“约束地方自利”政策措施，并且需要“纠正乡镇财政‘吃饭职能’”“完善转移支付制度”“完善一事一议制度”等政策措施相配合，简化政府级次、优化税种结构、完善财政转移支付制度、建立合理的民主理财机制、完善地方财政管理体制、健全财务管理制度。

目 录

第一章	乡镇财政的运行与监管研究绪论	/ 001
第一节	乡镇财政研究背景和意义	/ 001
第二节	乡镇财政研究项目	/ 008
第二章	乡镇财政的发展历程	/ 013
第一节	乡镇财政制度的出现	/ 013
第二节	乡镇财政发展过程	/ 021
第三节	乡镇财政发展的挑战	/ 025
第三章	乡镇财政的运行机制	/ 035
第一节	“分税制”实行以来的乡镇财政运行机制	/ 035
第二节	乡镇税费改革后乡镇财政运行机制	/ 037
第三节	农业税取消后乡镇财政运行机制	/ 039
第四章	乡镇财政的职能研究	/ 043
第一节	乡镇财政的地位特点	/ 043
第二节	乡镇财政职责的实现目标	/ 062
第三节	乡镇财政公共产品的作用	/ 077
第五章	取消农业税后乡镇财政的监管研究	/ 087
第一节	取消农业税后乡镇政府与财政职责	/ 087
第二节	取消农业税后乡镇财政问题	/ 090
第三节	取消农业税后保证乡镇财政正常运行对策	/ 097

第六章 乡镇财政支出与收入分析研究 / 111

第一节 乡镇财政运行的宏观环境分析 / 111

第二节 乡镇财政支出分析 / 117

第三节 乡镇财政收入分析 / 123

第四节 乡镇财政预算制度分析 / 130

第七章 乡镇财政赤字与监管研究 / 155

第一节 乡镇财政赤字与债务问题 / 155

第二节 乡镇义务教育财政监管 / 173

第三节 乡镇医疗卫生财政监管 / 189

第八章 乡镇财政改革可行性构想 / 199

第一节 乡镇财政监管调控 / 199

第二节 强化乡镇财政监督 / 208

第三节 充分发挥乡镇财政职能作用 / 209

参 考 文 献 / 211

第一章 乡镇财政的运行与监管研究绪论

乡镇财政是我国乡镇政府管理的一级财政，是乡镇政府根据国家赋予的职能，在乡镇范围内参与社会产品和国民收入分配、再分配的主要形式。纵观历史改革，中国乡镇财政已有 2600 多年的历史，乡镇财政在每种制度的形式下有着不同的运行与监管机制。自中华人民共和国成立以来，我国的乡镇财政经历了多次改革，其目的是为了更好地为人们服务。本章讲解乡镇财政研究的背景、意义以及乡镇财政研究的主要内容。

第一节 乡镇财政研究背景和意义

乡镇财政是保障我国乡镇机构正常运作的元素之一，如果一个乡镇政府的财政出现混乱，那么会影响乡镇的整体运作。

一、乡镇财政研究背景

（一）乡镇财政含义

财政（finance）一词源于 13—15 世纪的拉丁文 finis，有结算、支付的意思。后经演变到 16 世纪时，在法语中，该词指公共收入和公共理财活动。20 世纪初，日本在引进该词后单用汉字中的“财”与“政”的字义，合成“财政”一词。关于财政的含义，学术界有不同的理解，如价值分配论、剩余产品分配论、社会共同需求论、国家分配论。国家分配论能较好地概括政府财政活动的本质，即财政是国家（政府）为实现政府职能和满足社会公共需要，凭借国家强制力无偿地对一部分社会产品进行的集中性分配，包含筹集、分配、使用、周转等分配活动和分配关系。

乡镇财政是乡镇政府为完成国家规定的财政任务和实现其职能的需要，凭借国家政治权力，对乡镇范围内的一部分社会产品和国民收入进行分配

和再分配所形成的一种特殊的分配关系。在这里，首先要区别两个概念，即“农村财政”和“乡镇财政”。农村财政是一个涵盖内容宽泛的概念，从行政管理层次看，它包括乡镇和村级的全部财经活动，就时间范围而言，它包括历史和现今的农村财经活动。乡镇财政则是特指中华人民共和国成立以后乡镇一级的财政活动，而非全部农村财政。

1. 所处地位的基础性

乡镇政府作为我国政权结构中的基层组织，居于城市之末，农村之首，是城市和农村的重要结合部，是沟通城市经济的桥梁和纽带。作为乡镇政府职能部门的乡镇财政，它在分配、管理、监督等方面的作用具有基础性，直接影响着国民经济特别是农村经济的运行。在我国财政体系中处于基层地位，五级财政，乡镇为基础，在财政体系中，乡镇财政只与上级财政发生关系，接受上级财政的指导监督，而不应存在上下一级财政之间的关系。

2. 财政成长的脆弱性

财政成长的脆弱性主要表现为以下几个方面：第一，乡镇经济基础比较薄弱，导致乡镇财政收支规模偏小，财力基础脆弱，实施分配调控、经济调控、财务调控及资产运营调控的能力低下，与其职能要求不相适应。第二，乡镇财政发展的外部环境具有不稳定性和不可控性，县乡财力分配尚未形成量化、科学的操作模式，县对乡镇的财政体制缺乏稳定性和连续性，但这种体制又具有强制性，这就使得乡镇财政发展难以形成长期战略，影响其积极性。

3. 财政分配的多元性

首先，分配对象的多元性。就初次分配而言，既涉及农村集体经济组织，又涉及乡镇企业、私营企业和千家万户。就初次分配而言，其对象既包括乡镇行政事业单位，也包括农村不同性质的各类微观经济主体。其次，分配层次的多元性。乡镇财政预算是国家财政预算的重要组成部分，乡镇财政既有本级预算分配的职能，又担负着中央财政或上级财政分配的收入任务，还有乡镇自筹资金的筹集和分配。最后，分配方式的多元性。既包括依据税收立法形成预算收入，又包括通过乡镇政府职能及乡镇集体财产所形成利、费等预算外收入和自筹资金收入。

4. 财务管理的复杂性

第一，乡镇财政收支范围广泛。乡镇以上各级地方财政的收支范围一

般包括预算内收支、预算外收支两项，而乡镇财政还包括自筹资金的收支。乡镇财政自筹资金不论从组织收入还是从安排支出上看，都具有零散性和广泛性，因而操作上具有艰巨性。第二，农村财务管理领域的广泛性。乡镇财政的财务管理对象是分散于广大农村及小集镇的集体经济组织、个体私营经济和农户。由于其分散性和经济性质的差异性，因而财务管理具有复杂性。第三，乡镇公有资产管理的分散性。乡镇公有资产既包括分布于乡镇行政事业单位的国有资产，又包括分散于乡镇企业、合作经济组织中的集体资产；既包括有形资产，也包括无形资产。乡镇公有资产分散化和存在形态的多样化，使其运营具有一定特殊性，总之，乡镇财务管理线长面广难度较大。

（二）乡镇财政出现的背景

目前，我国分级分税制财政管理体制也已基本建成。分级分税制财政管理体制涉及五级财政，其中乡镇财政是最基层一级财政，具有非常重要的地位。首先，乡镇财政担负着完善农村公共设施的重要职责。我国共有 8.07 亿农民，占我国人口的 63.78%，完善农村公共设施对于满足农民的物质文化需求意义重大。我国五级财政中，乡镇财政直接面对农民，在为农民服务方面，乡镇财政具有天然的优势。事实证明，在普及九年义务教育、构建农村文化娱乐设施、建设农业基础设施、修建敬老院等方面，乡镇财政确实发挥了巨大作用。其次，乡镇财政是乡镇政府正常运行的保障。我国共有乡镇四万多个，乡镇干部职工 1 592.15 万人，平均每个乡镇财政所承担 350 个左右乡镇干部的工资支出与办公经费支出。没有乡镇财政，乡镇政府的各项工作将受到严重影响，乡镇干部职工的工资也将无法正常发放，这对政府的正常运转极为不利。再次，乡镇财政促进了农村基层组织建设。乡镇政府定期评选先进农村党支部与村委会，乡镇财政向这些先进单位提供一定的财政资金，对于调动基层组织积极性，促进农村经济与社会发展起到了重要作用。最后，乡镇财政在保障贫困人口生活方面也做出了一定贡献。我国还有 3 000 万左右贫困人口没有解决温饱问题，这些贫困人口主要居住在农村。虽然民政部门每年为其下拨专款，但是一些农村贫困人口的生活质量仍然很低，于是乡镇财政承担起提高其生活质量的责任。没有乡镇财政，这些贫困人口将可能成为农村的不稳定因素。

虽然乡镇财政占据重要地位，但是乡镇财政也存在着不少问题。2000

年前后，我国政府出台了减免农业税费的政策措施。欠发达地区的乡镇财政收入大部分来自农业税费。随着农业税的全面免征，欠发达地区特别是西部地区的乡镇几乎都出现了不同程度的负债。为缓解财政压力，中央政府为负债较重的乡镇财政提供了专项资金，但是收效甚微。此外，乡镇财政还面临其他一些问题：农村公共产品供求脱节问题、“吃饭财政问题”、预算内收入刚性增长问题等。

这已经引起了社会的广泛关注，很多学者对乡镇财政运行机制进行研究，并取得了丰硕的成果。但已有的研究存在着一些不足：第一，理论视角较为单一。不少研究停留在“就乡镇财政论乡镇财政”的层面，没有突破乡镇财政本身的局限。第二，我国乡镇财政职能转变为“提供农村公共产品”。不少学者对农村公共产品的研究缺乏理论模型的支持。第三，乡镇财政收支运行研究方面，已有的文献大都停留在定性研究的层面上，计量研究与建模研究则相对较少。

二、乡镇财政研究意义

针对乡镇财政理论研究的不足，本书进行了如下研究：第一，针对“乡镇财政理论视角较为单一”的不足，本书基于“中央管制—地方自利”视角，对乡镇财政运行机制进行研究。乡镇财政运行机制不仅与乡镇财政本身有关，还与乡镇政府所处环境、乡镇干部个人动机密切相关。乡镇政府所处环境主要由中央政府等上级政府的管制政策构成，乡镇干部的个人动机则体现为乡镇地方自利动机，因此从“中央管制—地方自利”角度研究乡镇财政，将帮助我们突破乡镇财政本身的局限。第二，针对“农村公共产品的研究缺乏理论模型的支持”的不足，本书构造了农村公共产品效用模型，用于研究农民消费农村公共产品的效用最大化条件，并得出了农村公共产品的最佳产量。第三，针对“乡镇财政收支运行的计量研究与建模研究相对较少”的不足，本书运用回归分析方法、中央管制地方自利模型化方法等，对乡镇财政收支运行机制进行计量研究与建模研究。

以往一些文献的研究角度受限于乡镇财政本身，提出的解决乡镇财政负债问题、农村公共产品供求脱节等问题的政策建议也仅限于“加强对乡镇政府监管”等。诚然，这些政策措施能在短期内可以达到缓解财政压力、扭转农村公共产品供求脱节局面的目的。但是对乡镇政府的监管大都采取

“自上而下”的方式，一般由中央政府出台政策，由县级政府负责对乡镇政府的实际监管。而中央政府、县级政府，以及省级、市级两层中间政府的目标通常存在一定差异，于是中央出台的政策一般达不到预先目标。立足于“中央管制—地方自利”视角，作者发现乡镇负债、农村公共产品供求脱节等乡镇财政问题的根源在于中央政府等上级政府对乡镇政府的过多管制。适当放松对乡镇政府的管制是解决乡镇财政问题的关键。同时，“完善乡镇人大监督体制、完善农民对乡镇干部的监督体系”，从而约束乡镇政府的地方自利动机也是解决乡镇财政问题的必备措施。

三、乡镇财政研究综述

我国学者对乡镇财政的研究，是随着乡镇财政不同问题的出现而发展的。20世纪90年代，我国乡镇财政出现了制度外资金膨胀问题。孙潭镇、朱钢与樊纲对此进行了研究。

孙潭镇、朱钢认为，制度外收入就是乡镇政府以各种形式筹集的自筹资金。樊纲认为，制度外收入出现的最基本原因是，人们对地方性公共产品需求不断增大，但经济转型期间“体制真空”使得公共产品不能通过制度内财政提供出来，结果人们在现实中自发地采取制度外方式来获取公共收入，提供地方性公共产品。在规范制度外财政方面，樊纲提出，乡镇财政支出不应由中央或上级政府加以直接管理，而应该由公共收支受益人（社区公众）通过民主程序来决定乡镇财政支出的规模和内容。孙潭镇、朱钢认为，可供选择的改进措施之一是将现有一部分制度外财政收入项目转化为地方税收，以法律的形式将其制度化，全部留给地方政府支配。

随着我国对制度外资金的清理整顿，制度外资金渠道逐渐被堵死，但同时我国农村出现了公共产品供求脱节问题。这一问题也引起了不少学者的关注。叶兴庆将农村公共产品供给机制，总结为“自上而下的制度外公共产品供给决策程序”。由于自上而下的农村公共产品供给决策机制并不代表农民的真实需求，所以供求脱节是必然的。

在清理制度外资金的同时，我国还进行了农村税费改革。农村税费改革对于减轻农民负担意义重大，但是由于大多数乡镇财政资金主要来自农村税费，所以农村税费改革大大削减了乡镇财政收入；另一方面，乡镇财政事权却有着不断增加的趋势。最终，全国范围内的乡镇财政大都出现负

债。这一问题又引起了不少学者的关注。

贾康、白景明从事权财权划分角度对此进行研究。两位学者认为，分税制扭转了中央财政收入占全部财政收入比重过低的局面，但是这种趋向被盲目推广和延伸，在省、市也形成了集中资金的思维逻辑。但事权方面，省、市、县政府事权却有不少移交给了乡镇政府。于是财权划分模式与“事权”（职责）划分模式不对称导致了乡镇财政负债问题。陈永正等则从财政供养人员角度说明，财政供养人数过多是乡镇财政负债的重要原因。李茂生、陈昌盛从政绩考核制度入手寻找乡镇财政负债的原因。他们认为，中央和上级政府很难监控下级政府的行为，极个别人为了“政绩”，他们不惜负债地搞“形象工程”，而对于负债则采取诿过于前任和遗留给后继者的习惯做法。其结果必然是基层政府债务的激增。

还有一些研究从乡镇财政收入来源方面寻找乡镇财政负债的成因。张术松认为，乡镇收入来源主要靠农业，而农业是微利甚至无利产业，其税赋贡献增长率极为缓慢和有限。陈澎、李新权也认为县、乡财政困难的经济性成因主要在于县、乡财政收入过分依赖第一产业，而第一产业增长空间非常有限，导致县、乡财政收入很难有大幅度的增加。胡华通过计量研究也发现，我国经济欠发达的西部地区对第一产业的依赖程度要比中部、东部地区对第一产业的依赖程度高得多。

对于化解乡镇财政负债，贾康、白景明认为需要采取如下措施：第一，虚化乡镇财政和地区（市）财政，使乡镇政府和地区（市）政府成为派出机构。第二，按“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算，一级产权，一级举债权”思路推进省以下财政体制改革，同时健全自上而下的转移支付，完善以分税制为基础的分级财政。第三，按市场经济客观要求积极推进农村区域和基层政府辖区生产要素流动的制度改革。

张秀英、刘金玲则认为，乡镇债务化解的根本出路在于制度创新，主要包括以下方面内容：打破二元社会结构，统筹城乡经济社会发展，消除乡镇负债产生的财政体制基础；加快乡镇体制改革的步伐，消除乡镇负债产生的行政体制基础；建立城乡一体化的新税制，为农业、农村营造公平竞争的税收环境；深化农地产权制度改革，塑造农村市场经济的微观主体；深化农村经营制度改革，提高农民的组织化程度；加快乡镇企业体制创新的步伐，推动乡企“二次创业”的成功；加快农村金融体制改革，解决农

业和农村发展中的资金瓶颈问题；深化农产品流通体制改革，完善农产品市场体系；深化农业管理体制改革，适应经济市场化、全球化的要求。

由于事权不断下划，我国乡镇财政支出不断增加。这种现象引起了学者关注。周业安提出，乡镇一级突出特征是教育经费和行政管理费占财政支出的主要部分，而这是财政支出结构的扭曲。原因包括两方面：第一，中央与地方职能的错位。分税制要求再分配职能和稳定经济职能主要由中央来完成，但在实际运行过程中，地方必须负责当地的充分就业目标及缩小收入差距目标。第二，行政管理费占财政支出的主要部分则是官僚体制膨胀造成的。解决地方财政支出结构不合理问题需要作四方面的措施：第一，调整地方政府的职能范围，把地方政府定位在地方公共品的供给角色上。第二，改革财政监督体制，加强财政预算管理。第三，优化财政支出结构，提高财政支出效益。第四，改革税制结构，培育地方主体税种。

一些学者从乡镇政府机构改革方面对乡镇财政研究产生了启示。蔡继明、杨万友提出了我国乡镇政府机构改革近期和远期方案。还有一些学者为乡镇财政研究指明了新的研究角度。陶然、刘明兴、章奇等从管制政策角度进行研究，他们认为，政府的管制政策将会从多方面阻碍经济增长。第一，扭曲了宏观价格信号。第二，使农民等微观主体丧失管理的自主权。第三，阻碍要素流动和资源配置。第四，一加剧政府规模膨胀的挤出效应。第五，扭曲公共品供给，形成众多形象工程。项继权等从乡镇自利动机角度来考察乡级财政的扩张趋势，他提出自利动机表现为“自我满足”和“自我服务”的特性，即乡级财政存在一种内在的权力和利益扩张冲动，不断地追逐更大的权力和更多的利益，直到受到约束和抵制为止。

纵观上述文献，我们发现乡镇财政研究有如下不足：第一，研究乡镇财政问题时，不少文献局限于乡镇财政本身，就乡镇财政研究乡镇财政，而跳出乡镇财政本身的局限，从其他角度研究乡镇财政的文献较少。第二，大量文献对乡镇财政收入进行研究，而对乡镇财政支出的研究却相对较少。第三，对乡镇财政的研究大部分属于定性研究，而运用计量方法等规范研究方法的文献较少。第四，乡镇个案数量较少。一般的文献乡镇个案数量为3个左右，有些文献甚至仅仅拘泥于某个特定乡镇的案例，所以一定程度上，这些文献的研究结论缺乏普遍性。第五，乡镇财政预算内收入的内在机制尚未有文献进行透彻研究。

为弥补这些不足,本书将进行如下研究。第一,采用“中央管制—地方自利”的新视角研究乡镇财政,跳出乡镇财政自身的局限。第二,将乡镇财政支出作为一个重要研究对象来探讨,以弥补乡镇财政支出文献较少的缺憾。第三,采用线性回归、委托代理理论、农村公共产品效用模型等规范方法进行研究,以弥补规范研究过少的缺陷。第四,从全国范围内搜集到十余个乡镇的数据,并结合全国乡镇财政总量数据研究乡镇财政运行机制,从而使本书结论具有普遍意义。第五,研究乡镇财政预算内收入运行机制,并将其归纳为“任务型收入机制”,弥补对此研究不足的缺陷。

第二节 乡镇财政研究项目

一、乡镇财政研究对象

本书研究对象是乡镇财政运行机制。乡镇财政运行机制是指乡镇财政的功能、结构及其相互关系,包括乡镇财政制度的建立、乡镇财政发展过程、乡镇财政的运行机制、乡镇财政职能、取消农业税后乡镇政府与职责、取消农业税后乡镇政府正常的运行对策、乡镇财政收入、乡镇财政支出、乡镇财政赤字与债务问题、乡镇财政改革等方面的内容。

二、乡镇财政研究内容

本书内容为以下八章。

第一章 乡镇财政的运行与监管研究绪论。主要阐述选题研究背景,提出所要研究的问题,说明研究此问题的理论和现实意义,综述国内外研究现状,介绍此次的研究思路和研究方法。

第二章 乡镇财政的发展历程。主要介绍乡镇财政制度建立、运行机制,我国乡镇财政在1994年前后的发展状况,取消农业税后,我国乡镇财政所产生的意义和影响。

第三章 乡镇财政的运行机制。主要从三个时间段阐述乡镇财政的运行机制。第一,“分税制”实行以来的乡镇财政运行机制;第二,乡镇税费改革后乡镇财政运行机制;第三,农业税取消后乡镇财政运行机制。分析

“分税制”后、税费改革、取消农业税不同阶段的乡镇财政的运行机制。

第四章 乡镇财政的职能研究。主要介绍乡镇财政的地位特点、乡镇财政职责的实现目标、乡镇财政公共产品的作用。

第五章 取消农业税后乡镇财政的监管研究。对取消农业税后乡镇财政的困境，如乡镇运转更加困难、农村公共产品和公共服务提供更难、财政收入增长难、乡镇债务负担重消化难、预算支出控制难等进行了介绍和分析。对取消农业税后乡镇财政陷入困境的成因进行深入分析。主要是经济落后是基本原因，体制不健全是根本原因，财政包袱过重是主要原因，管理水平低下是直接原因。取消农业税后乡镇财政如何发展经济，努力培植财源；完善体制，积极稳妥推进农村财政改革；减轻负担，严格控制和积极化解乡镇债务；创新方法，改革和规范乡镇财政管理；转变观念，改革农村公共产品的供给；加大投入坚持统筹城乡发展等六个方面进行了深入探讨和研究。

第六章 乡镇财政支出与收入分析研究。对乡镇财政运行的总体分析，包括乡镇财政运行的宏观环境、财政支出、财政收入、预算方面。我们认为，把乡镇财政困难与乡镇财政的整体运行联系起来，有利于为认识乡镇财政困难搭建一个平台。内容安排如下：首先是对乡镇财政运行的基本宏观环境的把握，分析认为，城乡经济社会发展的差距巨大和乡镇财政发展的非均衡性是必须把握的最重要的两点。从乡镇财政支出来看，乡镇财政支出的规模不断扩大，但其支出结构表现出分权和同构两大特点，这说明各级地方政府之间的财政职能有进一步划分的必要。从区域上看，总体上说，经济发展水平决定了不同县市财政支出结构的不同，而经济发展水平相同的县市，其财政支出的结构具有较强的相似性。从县乡财政收入来看，农村税收增长与农村经济发展的阶段性变化相吻合，收入的层级结构在不同地区呈现出明显的差异性。在取消农业税后，农税的基础上，改革资源税、消费税，进行税费制度的综合改革。在地方预算自主权方面，乡镇财政还十分欠缺和不足。我们认为，在不增加预算自主权的情况下，地方政府的效率就不可能增加。为此，当务之急是赋予地方政府独立的预算自主权，进行预算程序改革，这是提高地方政府公共服务总体效率的决定因素。

第七章 乡镇财政赤字与监管研究。从赤字、债务与基本公共服务两个方面具体分析乡镇财政困难。首先要澄清乡镇财政困难的确切含义。分

析认为,乡镇财政困难是指在现行体制与制度框架内,即现行事权与财权划分背景乡镇财政出现的收入无法满足支出需求的状况。乡镇财政困难可以通过财政自给率、人均财力、一般预算收入率、基本财政支出率、财政综合负债率等指标来加以衡量。运用上述指标反映的我国财政困难县的数量逐年增多,收支矛盾尖锐,困难程度也逐年加剧。特别是农村税费改革后,一些以农业税和农业特产税收入为主要税收来源的乡镇财政收支矛盾更加尖锐,表现出财政自给率低、人均财力水平低、欠发工资及低工资、办公经费不足等。当前乡镇经济整体上仍然没有摆脱“农业乡镇、工业小乡镇、财政穷乡镇”的基本特征。

第八章 乡镇财政改革可行性构想。根据乡镇财政为新农村建设服务的要求,为促进农村经济社会又好又快发展,对新农村建设背景下乡镇财政体制提出了创新构想和可行性分析。

三、乡镇财政研究方法

本书按照提出问题、分析问题、解决问题的逻辑思维,运用理论和实践相结合、定量分析与定性分析相结合的方法开展研究。运用公共行政管理理论、公共政策理论、公共经济理论等,对乡镇财政体制和运行机制若干问题进行定性分析,探索与新农村建设要求相适应的乡镇财政发展的体制和模式。

研究方法主要有:政策归纳法、政策分析法、调查分析法、公共政策学和经济学原理利用法。研究过程中做到了规范分析与实证分析相结合,理论研究与对策研究相结合,一般研究与典型研究相结合。

本书可能的创新点包括以下六点。

第一,部分文献的理论视角较为单一,不少研究停留在“就乡镇财政论乡镇财政”的层面,没有突破乡镇财政本身的局限。乡镇财政运行机制不仅与乡镇财政本身有关,还与乡镇政府所处环境、乡镇干部个人动机密切相关。乡镇政府所处环境主要由中央政府等上级政府的管制政策构成,乡镇干部的个人动机则体现为乡镇地方自利动机,因此基于“中央管制—地方自利”理论框架研究乡镇财政运行机制,将帮助研究者突破乡镇财政本身的局限。

第二,预算内收入运行机制是乡镇财政研究较少涉及的领域。本书对此着力进行研究,将预算内收入运行机制归纳为“任务型收入机制”。乡镇财政负有最终补齐税收任务缺口的责任,于是税收任务呈现刚性增长的趋势,而预算内收入主要由税收构成,在税收任务的带动下,预算内收入也呈现刚性增长趋势。

第三,将对乡镇预算内支出同工资支出的关系进行研究。以往的研究停留在工资支出占预算内支出比重的研究层面上,运用线性回归方法研究乡镇预算内支出同工资支出的增量关系,使得对“吃饭财政”的研究更加精确化。并且本书构造了中央管制—地方自利支出模型,研究工资支出与公益事业支出的关系,探究“吃饭财政”的根本成因。发现当上级政府将农村公共产品的支出与乡镇干部升迁挂钩时,乡镇干部趋向于减少工资性支出来提供农村公共产品;但是当乡镇政府提供出的一部分公共产品达到上级政府要求时,乡镇干部获得提拔的机会将增加,此时乡镇干部将有扩大工资支出的趋向,而不是继续提供农村公共产品,于是农村公共产品大都表现为“闪光点”式的形象工程,而工资性支出却居高不下。

第四,以往的文献缺乏对乡镇预算外支出的系统研究,对此从多方面着重进行研究。发现预算外支出经历了一个先膨胀后收缩的过程,通过对教育支出占预算外支出比重的研究、教育支出同预算外支出的增量关系研究,发现预算外支出及其增量的大部分被用于教育支出。通过预算外支出与公共产品供给关系的研究,发现预算外支出项目构成体现出本地乡镇财政独特的公共产品供给。

第五,已有的农村公共产品研究大多缺乏理论模型的支持,依据消费者效用理论,并结合农民平均分摊公共产品费用的实际,构造了农村公共产品效用模型,用于研究农民消费农村公共产品的效用最大化条件。

第六,以往对乡镇财政收入的研究大都缺乏理论模型的支持。在财政考核模型基础上,构建了“中央管制—地方自利”财政收入模型。放松了原模型的一个假设条件——“乡镇负责人的升职收益永远大于其既得利益”。假定:“乡镇自收收入的大小决定着乡镇负责人的升职收益与既得利益的大小关系。当乡镇自收收入较小时,乡镇负责人的升职收益大于其既得利益;而当乡镇自收收入较大时,乡镇负责人的升职收益小于其既得利益。”当乡