

# 聚焦中国农村财政

格局  
机理与政策选择

朱钢 张元红 张军等著

JUJIAO  
ZHONGGUO  
NONGCUN  
CAIZHENG

山西经济出版社



● 中国社会科学院出版基金资助

朱钢 张元红 张军等著

JUJIAO

ZHONGGUO

NONGCUN

CAIZHENG

山西经济出版社

格局  
机理与政策选择

# 聚焦中国农村财政

## 聚焦中国农村财政——格局 机理与政策选择

朱钢 张元红 张军等著

|       |                                                                                                                                                                                 |                   |  |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--|
| 出 版   | 山西经济出版社<br>太原市建设南路 15 号 030012 0351 - 4922102<br><a href="http://www.sxep.com.cn">http://www.sxep.com.cn</a> E-mail: <a href="mailto:sxep@sx.cei.gov.cn">sxep@sx.cei.gov.cn</a> |                   |  |
| 发 行   | 新华书店总店北京发行所                                                                                                                                                                     |                   |  |
| 印 刷   | 铁三局印刷厂                                                                                                                                                                          |                   |  |
| 版次·印次 | 2000 年 4 月第 1 版                                                                                                                                                                 | 2000 年 4 月第 1 次印刷 |  |
| 开本·印张 | 850 × 1168 1/32                                                                                                                                                                 | 印张: 8             |  |
| 字数·印数 | 193 千字                                                                                                                                                                          | 0001 ~ 2000 册     |  |
| 书 号   | ISBN 7 - 80636 - 440 - 4/F·435                                                                                                                                                  |                   |  |
| 定 价   | 15.00 元                                                                                                                                                                         |                   |  |

责任编辑: 赵建廷

复审: 张惠君

终审: 李国维

## 学术委员会评审意见

《聚焦中国农村财政——格局、机理与政策选择》是我所朱钢等同志历时3年完成的专著。作者运用公共财政理论和实证分析方法,并在深入调查的基础上,对我国农村财政中的一些重大问题进行了较为系统的分析、研究,进行了有益的探索,并提出了相应的对策建议。一些研究具有开拓性,具有独到见解,如财政净投入、农业税、“轻税”政策质疑、“费改税”改革方案的评估等。许多观点已在社会上引起了较大反响,受到有关部门的重视。该项成果具有较高的学术价值和决策参考价值。

此项成果已通过专家组评审鉴定,并获优秀。作者根据专家的鉴定意见作了进一步修改与完善。

此项成果著作权没有争议,请予以出版资助。

中国社会科学院农村发展研究所学术委员会

FFG 2619

## 专家推荐意见

《聚焦中国农村财政——格局、机理与政策选择》一书,在现有文献的基础上,应用公共财政理论,有选择、有重点地分析、论证了我国财政体制和财政政策变迁对农村经济、农业生产和农民收入等方面所造成的影响及存在的主要问题,提出了继续深化财政体制改革的基本原则、主要方向和相关政策选择,既具有一定的理论深度,又有一定的决策参考价值。

与国内同类成果相比较,该书的突出特点之处在于:理论指导和理论框架清晰,以公共财政理论作为探讨政府干预市场与机制之间的关系、政府职能、政府事权和界定财政支出范围的理论依据,从而使财政体制改革的探讨有正确的出发点,对现存问题的分析也有明确的参照点。理论与实践结合,特别是通过我国农村财政运行机制、运行特点的实证分析,使问题的研究和主要观点都有较为充分的实证材料及情况、数据支持,故有较强的说服力。有自己的独到见解。

总之,该专著内容丰富,逻辑严谨,使用资料翔实、准确,方法得当、可靠,引证规范,观点新颖,有许多创新之处,为政府决策提供了科学依据,对于解决现实问题有推动作用,也有重要的学术价值。最大优点是系统性强,论述全面,可读性强。在同类研究中居前沿和领先水平。

我相信,该书的出版将在促进农村财政理论研究等方面具有重要意义。

张晓山 博士生导师、研究员

该书对我国农村公共财政体制形成的过程、运行的特点、存在的主要问题作了全面系统、细致深入的分析,并提出了系统的完善现行农村公共财政体制、调整农村财政政策的对策思路。

该书在许多方面提出了新的见解,特别是在财政性农业投入、农民负担、农业税改革等方面具有独到见解,这些见解和主张与已有研究相比,都有较大的突破、有所深入。

该书涉及的问题多、理论难点多、资料收集难度大,对当代中国农村财政的许多重大问题都作了较为全面、深入的分析,是近年来这一研究领域内容最为全面、资料最为翔实、分析最为透彻的成果之一,弥补了国内这方面研究的不足。该书对农村财政学科建设有重要推动作用,对解决我国当前和今后一个时期内农村经济中的若干重大理论和现实问题具有积极的推动作用,特别是对于当前研究农村的税费制度改革和减轻农民负担的措施具有实际参考价值。

该书的突出特点是较好地做到了理论联系实际,作者在每一章都力图提出解决实际问题的政策思路,许多政策主张都具有相当的实操性,对解决与农村财政体制相关的许多重大现实问题都有重要参考价值。

该书理论前提科学,概念清晰,资料翔实,逻辑体系合理,表达准确,研究方法合理。

我愿积极推荐出版这本书。

**韩俊 博士生导师、研究员**

# 目 录

## 前 言/(1)

## 第一章 导 论/(1)

- 1.1 问题的提出/(1)
- 1.2 农村财政的研究范畴/(4)
- 1.3 我国农村财政存在的主要问题(6)/
- 1.4 农村财政体制改革、财政政策调整的总体思路/(10)
- 1.5 本书概要/(14)

## 第二章 乡镇财政建设与农村公共服务/(17)

- 2.1 公共财政的理论框架/(17)
- 2.2 乡镇财政体制的建设及演变/(21)
- 2.3 乡镇财政公共服务收支结构变化/(28)
- 2.4 深化改革,完善乡镇财政运行机制/(46)

## 第三章 农业税收制度的缺陷与改革方案的选择/(55)

- 3.1 现行农业税制的特点及其形成/(56)
- 3.2 农业税税种的模糊与征管的混乱/(59)
- 3.3 农业税的税率水平/(64)
- 3.4 税负不公与缺乏收入调节功能/(68)
- 3.5 改革思路与方案设想/(70)

- 附录 1 农业税收制度改革问题综述/(80)

附录2 中华人民共和国财政部税政司编:《中国税收制度》  
(1996)有关内容/(88)

**第四章 农民负担体制分析与改革构想/(90)**

- 4.1 现行农民负担体制的形成/(90)
- 4.2 现行农民负担体制:基本特征/(97)
- 4.3 完善农民负担体制的努力/(105)
- 4.4 改革农民负担体制的构想/(108)

**第五章 改革以来农业财政投入与政策/(117)**

- 5.1 导言/(117)
- 5.2 财政支农规模——政府对农业支持程度的动态下降与静态规模较大相并存/(119)
- 5.3 财政投入主体——中央与地方之间的扭曲关系/(133)
- 5.4 财政支农支出结构——财政支出的效率/(145)
- 5.5 农业财政投入政策的调整 and 改革建议/(152)

**第六章 财税体制、乡村集体企业与“以工补农”/(163)**

- 6.1 引言/(163)
- 6.2 “以工补农”的贡献与形式/(164)
- 6.3 乡村集体企业发展以及与农业的矛盾——“以工补农”产生的客观需要/(165)
- 6.4 乡村集体企业为何要“以工补农”——“以工补农”产生和发展的外部条件/(170)
- 6.5 税收减免与“以工补农”的关系以及 1994 年税制改革对“以工补农”影响的实证分析/(175)
- 6.6 “以工补农”在现阶段仍然具有一定的作用/(183)

## **第七章 农村教育经费筹措与政府公共职能/(188)**

- 7.1 农村教育经费的筹措途径/(189)
- 7.2 地方财力不足限制了教育投入的增长/(194)
- 7.3 农村教育、特别是农村义务教育投入不足——我国教育投入问题/(199)
- 7.4 调整政府行为,规范政府财政,发展农村义务教育/(206)

## **第八章 完善国家对农业科技活动的财政支出/(214)**

- 8.1 农业技术创新的意义/(214)
- 8.2 农业科技活动必须主要由国家财政支持/(217)
- 8.3 我国财政资助农业科技活动经费支出的主要类型/(228)
- 8.4 完善我国财政支持农业科技活动的对策建议/(236)

# 第一章 导 论

## 1.1 问题的提出

古典政治经济学体系奠基人亚当·斯密于 1776 年发表了著名的经济学论述《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》),对资本主义原始积累时期的国家干预主义经济思想进行了批判,极力主张自由放任的市场机制;然而,在本世纪 30 年代爆发的全球性经济危机后又产生了主张政府对经济进行积极干预的凯恩斯主义;但自 70 年代后,西方经济学又出现了<sup>①</sup>对凯恩斯主义持强烈批评、主张自由放任市场制度的自由主义思潮。在现代经济学中,始终存在着自由放任和政府干预经济两大派别的不断争论。

另一方面,在世界经济体系中,自俄国诞生了世界上第一个社会主义国家,特别是第二次世界大战后随着众多国家加入社会主义阵营,形成了以苏联为模式的计划经济体制。

实际上,无论在资本主义市场经济体制中,还是社会主义计划经济体制中,政府都在发挥巨大的作用,而且,政府规模自第二次世界大战以来急剧膨胀也是一个不争的事实。

那么,政府的作用是什么呢?

亚当·斯密在其《国富论》中指出了政府的职能在于:“保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫,换言之,就是设立一

个严正的司法行政机构。建立并维持某些公共机关和公共工程。”可以看出,斯密所指的政府更多的是起着“守夜人”的作用,而公共机关和公共工程主要指“为便利社会商业、促进人民教育的公共设施 and 工程”,包括道路、桥梁、运河、港湾等。但是,在现代经济生活中,政府的作用已经远远超出上述范围,它需要解决大量因“市场缺陷”所带来的问题。归纳起来,政府在经济生活中主要从事下述一些活动:提供公共产品和服务;矫正外部效应;维护正常的竞争秩序;调节收入分配;稳定与发展经济。政府的作用在很大程度上是通过公共财政来体现的。在公共财政理论中,一般认为,为了履行上述职责,政府公共财政具有以下三大功能:

(1)配置功能。政府通过资源再分配来提供社会所需要的公共产品和服务,解决由社会边际效益和私人边际效益不一致、社会边际成本和私人边际成本不一致所产生的外部效应,以保证那些具有外部效应的产品达到有效率的供给。

(2)分配功能。政府财政通过这一功能来解决市场机制下产生的收入分配等的不公平。

(3)稳定功能。政府通过公共开支来达到物价稳定、提高就业和刺激经济增长的目的。

改革以前,我国经济处于高度集中的中央计划经济体制下,政府的作用巨大而无处不在,它触及到个人、社会经济生活的各个方面。国营企业的投资、生产资料供应、劳动用工制度、产品销售等等均由政府计划安排、调拨,而利润则全部上缴,企业毫无自主权;在农村,具体到生产队种植什么品种、何时种植、怎样种植等也都要由计划安排进行。在这样的体制下,商品货币关系、价值规律的内在作用都受到排斥。虽然在特定环境下,这种体制曾发挥过重要作用,但其固有的缺乏效率、资源配置不合理、激励不足等等弊端严重地制约了经济的发展。

改革以来,在中央计划经济体制向社会主义市场经济体制的

转轨过程中,政府的作用发生了重大变化,政府对经济的干预手段从直接干预和控制转向利用财政、货币手段进行宏观调控;财政退出了许多竞争性行业而更加注意发挥其公共财政的职能;中央政府向地方政府放权,地方政府在地方经济增长中的主导作用更加明显(如乡镇企业在地方政府的积极推动下的异军突起和迅猛发展)。

在经济体制改革中,财政、税收体制改革无疑是一个非常重要的方面。改革以来,我国多次对财政体制和税收体制进行重大改革和调整。税收体制改革从利润留成到二次利改税;财政体制改革从“统收统支”到“分灶吃饭”等。1994年,我国又对财政和税收体制进行了更为全面的改革。财政体制方面,在重新划分税种、税源和各级政府事权的基础上,实行以分税制为核心的财政体制,将主要税收来源的增值税的75%和消费税的全部划为中央收入,目的在于提高中央财政占全部财政收入的比重,以此加强中央政府对宏观经济的调控能力,保证关系国民经济与社会发展的重大建设项目的顺利进行。税收体制方面,主要是按照“统一税法,公平税负,简化税制,合理分权”的原则对原有税收结构进行调整,实行以增值税为主体的流转税体制,取消原来按所有制设置的企业所得税税制,实行统一的比例所得税制;为了建立公平竞争的市场机制,取消了许多税收减免优惠政策。税收体制改革的目的是要建立与社会主义市场经济相适应的税收体制,扭转自改革以来财政收入占国内生产总值比重下降的趋势并逐步提高其比重。

财政、税收体制的改革,财政政策的调整,公共收入与支出结构的变化等都是对利益分配格局的重新调整,涉及到个人、生产经营单位与国家之间的关系,涉及到地方政府与中央政府之间以及各级地方政府之间的关系,因此,财政、税收体制的改革必然会对政府行为(特别是地方政府行为)、个人、企业等利益主体的行为产生重要影响,并最终决定经济是否能达到稳定与增长、资源是否能

得到有效配置、收入分配是否能处于合理状态等。关于公共财政问题,国外已有比较完整的理论体系,对城市公共财政问题的研究、著述也较多,而对农村公共财政问题的研究则不多见。中国是一个发展中国家,城乡之间的差异十分明显,这使得中国农村的公共财政具有与城市公共财政不同的特点。因此,本书的目的正是要探讨财政、税收体制改革、政策调整与农业、农村经济与社会发展之间的关系,研究如何根据公共财政理论以及我国农村经济与社会发展的现实来建立和完善与社会主义市场经济相适应的农村财政体制以及相应的财政、税收政策。

## 1.2 农村财政的研究范畴

我国 12 亿人口中有 9 亿多生活在农村。虽然经过近半个世纪的社会主义建设,国家工业化进程已大大提高,但国内生产总值中来自第一产业的份额仍占有相当比例;乡镇企业的异军突起,使国民经济中来自农村的份额大幅度提高,国家财政收入中来自农村的份额亦有较大提高。然而,农村大多数人口的生活质量仍与城镇居民有较大差距,影响了整个国家社会经济目标的实现,因此,研究农村财政问题具有十分重要的现实意义。

农村财政是国家财政的一个组成部分,但它又具有一些特殊性和相对独立性,这些特殊性和独立性主要源于农业和农村与其他产业和城市之间的区别和差异。

(1)在相当长的一段时期里,我国农业劳动力向非农产业和城市转移的速度不会太快,农业仍将维持小规模经营,而小规模家庭经营难以独自承担起改善农业生产环境的重任;从收入的角度来看,农业、特别是粮食生产的比较效益相对较低,农业收入又不能长期而无限地依赖价格上涨。但是,农业作为我国国民经济的基础地位却是不容怀疑的,这些情况决定了农业生产的发展有别于

其他一些产业,不可能完全依赖于市场机制,它在很大程度上还需要国家财政的大力扶持。

(2)虽然农村人口占人口总数的绝大部分,但居住相对分散,且收入水平大大低于城镇居民,在征税能力上存在着较大差距,因而获取公共收入或公共产品和服务的成本费用的分配具有分散性和不确定性。农村不仅人口居住相对分散,而且生产经营规模、特别是现阶段我国农业生产经营制度下的农业生产经营规模十分狭小,征税成本高,在公共资源的筹措上与城市具有不同的特点。

由于政治、文化教育以及信息渠道等方面的巨大差异,农村居民较之城市居民较少有机会和渠道来表达他们的愿望,因此,在公共支出决策上的作用要大大小于城市居民。例如,人口密度高的城市中产生的交通管理、基础设施、环境卫生、公共医疗、公共安全等等容易通过城市居民向政府表达需要调节和提供服务的愿望,而在农村则难以做到。

根据农业、农村发展以及农村社会的特点,农村财政研究的主要内容包括以下几个方面:

一是什么样的财政体制有利于农业、农村经济的稳定与发展。有利于农村各种资源的有效配置,有利于农村收入分配的公平。

二是政府提供的基本公共产品和服务(如基础教育、卫生医疗、社会保障等)支出中有多少用于农村,通过何种途径解决基本税收收入不能满足基本公共服务不足的问题。

三是农业财政投入的规模、投入的内部结构、投入方式(直接补贴还是间接补贴等)。

四是农村地区地方政府、特别是乡镇政府应该向农村居民提供何种、提供多少数量和质量的公共产品和服务,即政府职能问题。

五是农村公共产品供给和公共服务的成本费用分配方式和途径,即农村税收体系和农民负担问题。

## 1.3 我国农村财政存在的主要问题

### 1. 政府提供公共产品和公共服务的相对能力下降

改革以来,我国财政体制改革和政策调整的基本点是“休养生息”和“放权”,希望以此调动各方面的积极性,刺激经济的快速发展,虽然这种政策也导致了税基的扩大,财政收入不断增长,但财政收入的增长速度大大慢于整个国民经济的增长速度,导致财政收入能力弱化,政府提供基本公共产品和服务能力下降。1978年改革以来,财政收入占GDP的比重不断下降,而且下降速度过快,政府虽然作出了种种努力(如1994年的财政和税收体制改革),但都没有使这一趋势得到根本扭转。

在预算内财政收入占GDP比重不断下滑的同时,各级地方政府、各部门利用行政手段所获得的预算外收入和制度外收入却急剧膨胀,形成了在政府提供基本服务的支出相对不足的同时又有大量效率低下的支出,甚至大量的政府收入进入个人腰包而产生普遍的腐败现象。另一方面,预算内财政占GDP比重不断下降造成了一个矛盾的现象,即一方面是某些重大支出项目占财政总支出的比例与国际水平相比处于较高水平,但占GDP的比例却处于较低水平,特别是有些项目支出占GDP的比重甚至低于不发达国家的平均水平,政府提供公共服务的水平相对较低。例如,根据世界银行的研究,与亚洲新兴工业国家的情况形成鲜明对比的是,我国在教育方面的公共支出从1985年占GDP的3.1%下降到1994年的2.4%。

从发展趋势看,以预算内财政衡量的政府提供公共产品和公共服务的相对能力的下降因制度外财政的急剧增长而得到一定程度的弥补,而农村公共财政的问题越来越突出地表现在预算内财政制度固有的弊端以及制度外财政膨胀所产生的资源配置效率不

高和公共支出成本费用的分配不公平。

## 2. 资源配置效率不高

我国财政支出对国民经济发展的作用是明显的,但资源配置效率不高的问题仍然存在,就农村财政而言,资源配置效率不高主要表现在公共支出结构不合理和各级政府事权、职能划分不清这两个方面。

结构不合理表现在:(1)制约我国农业持续稳定发展的两大因素为基础设施薄弱和科技含量较低,而财政性支农支出中恰恰是生产性投入(主要指基本建设投入)和科技研究和推广投入相对不足。改革以来支农支出中基本建设投入比例大幅度下降,它带来的后果是农业抵御自然灾害能力的低下和科技对农业生产增长贡献率的低下。(2)教育支出中基础教育、特别是农村义务教育投入比例与我国目前经济发展水平不相符合,我国教育支出中基础教育支出比例低于大多数处于同等发展水平的国家。

政府事权、职能不清主要表现在两个方面:一是没有很好解决政府做什么和不应该做什么的问题,即政府对经济的干预包括哪些内容;一是中央政府和地方政府以及各级地方政府之间的事权划分仍然没有得到解决。

政府不应该做什么的问题在农村财政中有诸多表现,如政府财政支农支出中有相当比例用于扶持乡镇企业发展的直接投入,这不属于政府公共财政的支出范畴。各级政府职能划分不清主要表现在乡镇政府承担了大量不应承担的职责。我国地方政府分为四级,即省(直辖市)、地区(主要指地级市)、县(包括县级市)和乡镇,与农村相关的主要是县、乡镇两级,更多的是乡镇一级。由于职能划分不清,乡镇一级承担了大量不应该承担的职责,其预算内支出科目几乎与省、地、县级预算内支出内容无大的差别。由于大多数农业产区和欠发达地区乡镇财政预算内收入较少,使其在为本地区范围内的居民提供基本公共产品和服务方面捉襟见肘,为

了完成上级要求,只能减少其他本应由其负责提供的基本公共服务(如基础教育)或通过集资、摊派和收费等制度外财政来提供基本公共产品和服务。同时,职能不清也造成了乡镇政府官僚机构的急剧膨胀,低效率、甚至无效率地耗尽了大量稀缺的财政资源。

政府职能不清在农村财政上还体现在中央与地方政府之间的事权划分不清上。改革以来,地方政府在可支配收入大幅度增长的同时,支农支出所占份额却大幅度下降;中央财政支农支出占全部财政支农支出的比例虽有所上升,但所占比例仍与我国农业发展的内在要求不符,而且,地方政府现有支出比例的维持在很大程度上与中央政府的行政命令(如米袋子省长负责制)相关,而与地方政府应行使的公共职能有所差异。

### 3. 公共支出成本费用的分配不公平

公共支出的一个重要作用在于消除“市场缺陷”所导致的收入分配的不公平。改革以来,政府在这个方面做了大量的工作,并已取得了显著效果,贫困人口大幅度减少。但是,在公共支出成本费用分配方面却存在着明显的不公平现象,这种不公平既表现在城乡之间,也表现在农村不同产业之间以及农村不同收入阶层之间。

政府为了履行其职能而需要筹集一定的资金,这被称之为公共收入。实际上,公共收入问题还反映的是公共支出的费用如何在社会各成员之间进行分配,以及政府通过何种途径来获取公共收入。公共收入具有两个基本原则,即受益原则和支付能力原则。受益原则是指政府所提供的公共产品和服务的成本费用的分配,要与社会成员从政府所提供的产品和服务中获得的效益相联系。支付能力是指政府所提供的产品和服务的成本费用的分配,要与社会成员的支付能力相联系,它的含义在于,成本费用的分配与社会成员所获得的边际效益大小无关,而应该依据社会成员的支付能力进行。

从我国农村公共收入筹集、国家财政资源在城乡之间的分配