

ZHONGGUOCHENGZHENFAZHANYUCAIZHENGWENTI

中国城镇 发展与财政问题

中国财政学会城镇财政研究专业委员会秘书处 编



中国财政经济出版社

中国城镇发展与财政问题

中国财政学会城镇财政研究专业委员会秘书处 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇发展与财政问题/中国财政学会城镇财政研究专业委员会秘书处编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.5

ISBN 7-5005-7173-9

I. 中… II. 中… III. 城镇—地方财政—研究—中国
IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 024401 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 14.75 印张 350 000 字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-7173-9/F·6271

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

走出误区 海阔天空

许 毅

“非典”的出现告诉我们，这种病毒是同其他类病毒不一样的，因此对付这种病毒必须找出其发生发展演变的机制，才能设计出针对这种病毒演变机制的手段，来治疗它；同样，在财经领域也要研究问题发生发展过程的机制（即规律性）才能取胜。

危机也是转机，不要片面否定危机。危机一般是突发性的，不能预见的或认识不足的，是常态。危机论者总是惊慌失措，或者是否定主观能动论者，或者是懦弱、悲观主义者。当然，在人类遇见危机后，应加以总结，应对自然界和社会可能产生的危机，积极地加以预防。“非典”给我们的启示是居安思危，对应急的机制要建立预警体系。针对已暴露出来的薄弱环节，采取措施，加强建设，而不是一味抱怨，吃后悔药，互相埋怨。那些消极因素，消极思想都是不对的。对某些环节上涉及到渎职行为的处分也应积极对待，而不应消沉甚至对一切问题采取否定的态度乃至失去自信心，这都是不对的。对待问题和社会上存在的危机，应持正确的科学的态度，吃一堑，长一智应当是我们的积极态度。

执政为民是政府的根本任务，这是不言而喻的，但现在成了

一个政府公务人员要注意的问题。江泽民同志在十六大报告对“三个代表”重要思想的阐发过程中，再一次提出了执政为民的观点，这个问题不解决，我们的政权就有变质的危险。

财政的职能是什么？财政为谁服务？这个问题与“三个代表”、执政为民，与邓小平理论中的解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕的本质论，与毛泽东全心全意为人民服务的思想是一脉相承的。偏离了马列主义的立场观点方法的根本性即忘本和背叛。这是承认不承认自己是个共产党员，坚持不坚持马列主义的问题。缩小差别，消除两极分化的根本任务就是马克思主义的本质。缩小差距，首先必须解决发展生产力的问题，发展是硬道理，这一点是我们财政的根本。

财政是从国民经济再生产关系的分配之中分化出来，独立出的范畴，是国家的有机组成部分，是国民经济有机组成部分。一个社会的生产、分配、交换、消费不能由任何单独的个体来进行，个体要服从整体的运动过程。个体与整体的关系是对立的统一体。财政分配是一种社会范围的规范行为，因而它不是孤立的，而是服务于整体的；它要起到规范社会经济运行的作用，所以它是主体，要起到制导作用。

财政学的研究对象，决不是简单的财政预算平衡问题，马克思主义强调的价值规律就是研究生产的产品在市场上如何组织实现，从而推动生活的不断改善，直到各取所需，消灭剥削，消除两极分化，实现人类的解放。

盲动性的市场经济正如“非典”一样，在不明的情况下流行起来，形成一种不明所以的国民经济发展中的盲区，造成新的经济危机。这是一种幼稚病，如果不加纠正，它将给我们造成巨大的损失，正如“非典”造成最大危害的地方和人群是医院、医生、护士一样，这种病是经济领域学者无知的表现。这就告诉我

们，必须首先跳出这个怪圈，跳出习惯势力，重新从人类社会发
展史中，人类社会向前发展过程中的矛盾起源入手。什么是社会
发展中的规律？矛盾是始终的，旧的矛盾克服了，新的矛盾又产
生了。社会矛盾的产生与发展是由生产力的发展引起的，生产关
系不适应新的生产力所产生的矛盾。

我们现在之所以还要运用资本，强调生产、交换和分配上的
公平和效益都是从现有生产力发展的不平衡，小生产仍占优势的
经济模式为出发点的。强调再生产的目的论，强调结构合理化问
题，强调高新科技的普及都是为了这个目的。没有两个大局，就
没有共同富裕；没有先富，就不可能有共同富裕；没有以资本为
纽带，就不可能克服小生产，走上大生产；没有大生产，就不可
能有共同富裕；没有统一战线，就不可能拧成一股绳，就不可能
动员全体人民的积极性。

强调尊重知识就是尊重劳动，因为我们现在的知识就是从原
始社会起到现在劳动人民劳动实践积累的结果，科学技术就是知
识的积累、发展和创新。不承认历史就不是与时俱进。唯物主
义、肯定历史的发展和辩证就是与时俱进的结果。飞跃就是今天
的认识比昨天高，比昨天有新发展，有新前进，有新发明，而不
是今天否定昨天。批判与扬弃是指我们今天的认识比昨天更科
学，更完备，如天天否定那就等于天天是零，承认人类每走一步
都是昨天和过去都是犯错误。原理是放之四海而皆准，经过历史
的实践证明了真理，但客观事物是无止境的，因而人类的认识
也是无止境的，实践不可能到头，认识不可能到顶。承认认识的
局限性是为了更完备，所以真理总是相对的，发展是硬道理，不
平衡是绝对的，追求真理是无止境的。

资本是改变生产的动力，它的威力是历史证明了的。资本也
是社会化的结果，但是资本吸血的本性和信用走向过度，则是资

本走向反面的表现，自然规律也是不可违背的。市场经济就是在商言商，我们国家过去 30 年所走的发展道路，是帝国主义围剿我们的结果；中国现在仍然存在二元结构，是资本帝国主义侵略我们的结果。

我国建国前 28 年的革命实践证明，王明路线是不可避免的。建国后在建设社会主义的过程中，学前苏联、以阶级斗争为纲，不结合中国国情，犯的错误也是一种海归错误，起源于四清四不清。但建国 30 年来的成就不可抹煞，失误要具体问题具体分析，包括三反五反运动，反右运动，大跃进运动，“文革”运动等。我们的改革开放，应首先归功于八大，以及此后的《论十大关系》、工业化的形成、“两弹一星”的上天、反赫鲁晓夫的成功，后来才有 1970 年的基辛格来华，1972 年尼克松、田中的访华、上海公报的发布，24 套装置的引进。农村分田到户是被大寨政治评分逼出来的，社队企业异军突起，来自“文革”中的停产闹革命，常州的“九条龙”则来自物资的匮乏。

财政工作要走出预算范围的紧箍咒，走向社会，按照中央的教导执政为民，国家财政工作要坚定地以“三个代表”和党的十六大决议为指导思想，逐步实现邓小平理论中“一个中心，两个基本点”的基本路线和“两个大局，三步走”的战略任务。在新世纪里，在前 20 年从温饱进入小康社会，并在这个基础上再用 30 年达到中等发达国家水平。

我们搞财政工作的人，天天讲公共财政，但是这次受到“非典”突然袭击却暴露出我们财政工作出现了一个大窟窿。整个医疗卫生经费所承担的社会医保能力，仅仅只保了偌大国家 13 亿人口中的 3 亿人口，而且还是不成体系的，缺乏以应急防疫为主的方案。原因就在于我们的同志所认识的“公共”，是先设置了一个框框，把自己约束在一个既往的、小生产的、生产力水平极

低的财政预算基数这个狭隘而眼光短浅的深坑里，自以为这就是所谓的“公共”。历时两个月的“非典”，已被动地突破预算，拿出了120亿元。现在可以预见到，如果要把广大农村纳入医保体系，显然是大大不够的。这样的理财观念需要反思，必须跳出框框，真正走向社会，重新认识这个公共财政是怎样一个广阔天地，真正认识到我们的财政理念、财政工作目前与中央的指导方针还有很大的差距。

我们的研究会是城镇财政研究会，研究对象包括改革开放以来发展起来的城镇和将要大大发展的农村小城镇。沿海地区已经发展起来的城镇要研究怎样做大做强，创名牌、创国际名牌，在这个基础上研究城镇经营的新路子。现在出现的新兴小城镇，要下功夫研究如何经营，如何发展，特别是西部广大地区的小城镇。要下力气研究如何在发展“三农”的基础上，发展农业生产现代化，农产品市场化，农村城镇化，农民生活小康化。目前有两种人，一种认为要解决“三农”问题就必须解决土地产权问题，这是让农民永远捆绑在土地上，永远不得翻身；一种人认为农村剩余劳动力没有出路。事实上，不创新路则永无出路，要改革，但又要一步一步地走。一是有计划地、有组织地向大城市输送，不要搞盲流，大城市应分类提出要求，分地区输送；二是转向小城镇；三是输向国外。在此过程中，对户口制度要有辩证的认识。

财政工作不能就事论事，而要实事求是，不能就预算论范围，讲水平，要反对基数论、量能为力论、现有能力办不到论。我们在市场经济条件下的财政不能离开社会办财政，一讲到农业、农村、农民，财政就缩头，说什么管不着。假设说管不着，又怎么说财政是实现国家职能的手段呢？又怎么说你是宏观调控的有力手段呢？有人说农村问题是个小生产的基础，你怎么去改

造呢？有人说国家早就规定了家庭承包责任制 50 年不变，你怎么实现大生产呢？因而有人说要变化首先应给农民以土地产权。一讲城镇化有人就只知道办乡镇企业，有的则强迫农民搬家，搞人为的形象工程。这些都要一一批判，一一研究新的对策，而根本问题是思想观念的更新。没有新思路，何来新办法，怎么实现三步走。

社会资金和财政资金的分配规划要有新思路，从 1978 年开始分田到户，其积极性已充分发挥。通过放权让利，放水养鱼，财政从占国民生产总值的 30% 下降到 15% 左右，而财政预算收入已达 2 万亿，银行业总资产从 1600 亿，发展到现在已达 26 万亿，加上证券市场和保险业市场近 10 万亿资金，全社会金融资产近 36 万亿。这是哪里来的？是财政放的，而现在全社会资产性财产总量已达到 38 万亿，何以没办法了？所以我们要从城镇的经营、财政的宏观调控，农业生产方式的革命入手，变小农生产为农业大生产。从生产集约化、规模化做起，这就要变通，变分田到户到由分散到集约。以资本为纽带，承包、转承包，这是市场经济的基本原则和基本规律。农业实现集约化，才有农产品大批量生产，实现订单生产，才能进行农产品的期货贸易，这样才能有农产品的市场。市场就是进行商品交换和提供服务的场所，发挥组织经销、组织服务的职能，三产形成，才有城镇的真正形成。

几个有待进一步深入研究的重要战略问题：

1. “三农”问题
2. 国企问题
3. 民营企业问题
4. 发展大企业问题
5. 沿海企业技术进步问题

6. 金融问题、银行问题
7. 财政问题
8. 外资如何引进
9. 内债、企业上市问题
10. 文化教育、意识形态问题
11. 国防问题

在社会发展某个很早的阶段，产生了这样的一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。随着法律的产生，就必然产生出以维护法律为职责的机关——公共权力，即国家。

——恩格斯

引自《马克思恩格斯选集》，第二卷，
人民出版社 1972 年版，第 538～539 页

在没有阶级的社会中，每个人以社会一员的资格，同其他社会成员协力，结成一定的生产关系，从事生产活动，以解决人类物质生活问题。在各种阶级的社会中，各阶级的社会成员，则又以各种不同的方式，结成一定的生产关系，从事生产活动，以解决人类物质生活问题。这是人的认识发展的基本来源。

——毛泽东

引自《实践论》（1937 年 7 月）

前 言

城镇化是我国农村市场化发展的必然进程，也是未来我国经济的重要增长点。特别是通过二轮联产承包责任制，在农村经济的市场化进程不断加快，农村社会经济结构出现可喜变化的情况下，如何利用城镇化，扩大农村内需，加快农村奔小康的进程，已经成为当前我国财政经济领域的一大热点课题。

中共中央、国务院在 2004 年 1 号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》中，专门强调了繁荣和发展小城镇经济的问题，强调“小城镇建设要同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来，引导更多的农民进入小城镇，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸纳农村人口、带动农村发展的能力。国家固定资产投资要继续支持小城镇建设，引导金融机构按市场经济规律支持小城镇发展。重点渔区渔港、林区和垦区场部建设要与小城镇发展结合起来。有条件的地方，要加快推进村庄建设与环境整治”。这一文件，实际上进一步明确了我国城镇化发展的方向和要求。城镇化只有和农村经济的发展结合起来，只有和农村的市场化进程结合起来，只有和农民的增收结合起来，才有生命力；同时，城镇化只有在国家的宏观调控政策的引导下，充分调动广大农民的积极性、调动市场的积极性，才能实现社会经济的协调发展。因此，在城镇化过程中，作为国家宏观调

控的重要手段，财政将发挥重要的作用。

建国以来，我国的城镇财政发展迅速，特别是《中华人民共和国预算法》赋予了乡镇财政一级财政的法律地位以来，乡镇财政、城镇财政以其迅猛的发展势头，成为我国财政的重要增长点。目前，在我国财政总收入中，来自城镇、乡镇的财政收入日益成为财政收入的重要组成部分。城镇经济正以其强劲的发展势头，推进着我国市场经济的发展。

但我们也不能不清醒地看到，在农村市场化的过程中，特别是在政府调控农村经济发展的过程中，新情况、新问题层出不穷，许多问题需要我们在深入研究的基础上，制定相应的政策法规。为了适应这一形势，中国财政学会于1999年成立了城镇财政研究专业委员会，集中全国城镇管理和财政系统的研究力量，围绕如何促进农村经济的市场化，农业经济的现代化，农民生活的小康化，开展了大量的工作。特别是2002年在浙江省温州市、2003年在河南省焦作市召开的城镇经济和城镇财政发展理论研讨会，围绕着入世后我国农村经济发展面临的关键问题，以城镇财政的振兴与发展为切入点，以推进农村市场化为目标，开展了系统的研究和讨论。在讨论中，代表们围绕着如何促进城镇经济的可持续发展，促进城镇财政的振兴，从理论和实践两个角度，进行了全面的分析。既有理论剖析，也有实践案例，基本上反映了我国在城镇经济和城镇财政发展上的研究水平。

为了进一步推进我国城镇经济和城镇财政研究，使更多的同仁参与到这一领域的研究，中国财政学会城镇财政研究专业委员会在上述两次会议的基础上，编写了《中国城镇发展与财政问题》一书。作为一本与现实紧密结合的研究成果集，相信本书对广大城镇经济和城镇财政工作者，对城镇经济和城镇财政的研究人员和广大读者，在认识我国城镇经济和城镇财政发展现状，把

握城镇经济与城镇财政研究前沿，把握城镇经济和城镇财政发展前景等方面，一定会有所收益。

本书由中国财政学会城镇财政专业委员会秘书处主持编纂，傅志华和孔志锋两位博士承担了大量具体选编工作，本研究会主任委员苏明博士总纂全书。河南省焦作市财政局为本书的出版提供了资助，中国财政经济出版社张立宪和卢关平同志，为本书的出版付出大量辛劳，在此，一并表示感谢。

目 录

上篇 城镇经济理论创新与实践探索

第一章 城镇经济的理论分析.....	(3)
第一节 新时代城镇经济的新任务.....	(3)
第二节 城镇化的目标体系和技术路线.....	(26)
第三节 全面小康社会对城镇经济的新要求.....	(47)
第四节 城镇经营新理念.....	(72)
第五节 正确处理城乡关系的中长期对策.....	(83)
第二章 城镇化的国际借鉴.....	(95)
第一节 美国农村城市化的经验及启示.....	(95)
第二节 区域经济与城市建设协调发展的国际借 鉴.....	(105)
第三章 城镇经济的实践探索.....	(124)
第一节 焦作：以城市化为主线，加快小康社会 建设.....	(124)
第二节 烟台：以小城镇建设为龙头，促进城乡 一体化进程.....	(136)

- 第三节 孟州市南庄镇：以“自强镇”为目标，
提升镇区经济档次…………… (142)
- 第四节 武陟县西陶镇：以工业化为核心，构建
小城镇新模式…………… (147)
- 第五节 永嘉县瓯北镇：以政府经营为手段，打
造梯级财源新格局…………… (152)
- 第六节 苍南县龙港镇：以城市经营为方向，形
成“中国农民第一城”品牌…………… (158)
- 第七节 荆门市京山县宋河镇：以郊区型经济为
特色，探索县域城镇建设新路子…………… (164)

下篇 城镇财政理论创新和实践探索

- 第四章 城镇财政管理制度创新…………… (183)
- 第一节 推进城镇财政创新的若干构想…………… (183)
- 第二节 城镇财政运行的创新…………… (190)
- 第三节 经营城市中的财政创新…………… (207)
- 第四节 城镇财政运行机制创新…………… (214)
- 第五节 基层财政困难的成因与对策…………… (221)
- 第六节 充分发挥涉农资金在农村小康建设中的
作用…………… (232)
- 第五章 城镇财政体制创新…………… (246)
- 第一节 应对“入世”的城镇财政体制创新…………… (246)
- 第二节 促进城市化发展的财税体制创新…………… (255)
- 第三节 全面建设小康社会与城镇财政体制创新…………… (268)

第四节	小城镇建设中的财政体制优化·····	(275)
第六章	城镇财政政策研究·····	(285)
第一节	全面建设农村小康社会的财政作用·····	(285)
第二节	小城镇发展的机遇、挑战和财税对策·····	(293)
第三节	农村公共财政建设的症结与对策·····	(306)
第四节	城市化的财政压力与对策·····	(314)
第五节	应对“入世”的财政对策·····	(324)
第六节	“入世”后开发区的财政对策·····	(334)
第七节	城镇经济发展中的财税对策·····	(343)
第七章	城镇财政管理模式创新·····	(355)
第一节	城镇财政管理模式创新的探索·····	(355)
第二节	城镇财政管理制度创新·····	(364)
第三节	城镇财政支出管理模式创新·····	(368)
第四节	城镇财政理财制度创新·····	(379)
第五节	城镇财政与集中收付制度·····	(385)
第六节	集中支付制度的实践和体会·····	(392)
第七节	用集中支付制度规范支出管理·····	(399)
第八节	广东农村税费改革与县、镇财政建设·····	(407)
第九节	城市化中的农村税费改革·····	(416)
第十节	城市化发展与社会保障改革·····	(429)
结语	城镇财政的明天更美好·····	(446)

上 篇

城镇经济理论创新与实践探索