

2002年度国家哲学社会科学基金项目

# 中国西部地区

## 乡镇负债问题研究

张秀英 刘金玲 著

Zhongguo Xibu Diqu

Xiangzhen Fuzhai Wenti Yanjiu

人民出版社

2002年度国家哲学社会科学基金项目

# 中国西部地区

## 乡镇负债问题研究

张秀英 刘金玲 著



Zhongguo Xibu Diqu

SBL18/02

Xiangzhen Fuzhai Wenti Yanjiu

人民出版社



\*20029154\*

责任编辑:吴焰东

装帧设计:肖 辉

版式设计:存来禄

### 图书在版编目(CIP)数据

中国西部地区乡镇负债问题研究/张秀英等著.

-北京:人民出版社,2004.11

ISBN 7-01-004676-X

I. 中… II. ①张…②刘… III. ①乡镇-债务-研究-西北地区

②乡镇-债务-研究-西南地区 IV. F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 123285 号

## 中国西部地区乡镇负债问题研究

ZHONGGUO XIBU DIQU XIANGZHEN FUZHAI WENTI YANJIU

张秀英 刘金玲 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京通县电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.25

字数:298 千字 印数:1-2,000 册

ISBN 7-01-004676-X 定价:24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

---

## 序 言

《我国西部贫困地区乡镇负债问题研究》是2002年度全国哲学社会科学规划领导小组批准立项的国家哲学社会科学基金项目，批准号为：O2BJL014，2004年5月底正式通过验收。

本人多年的研究方向为中国经济转轨期财政、金融的理论与实践问题以及我国区域经济的协调发展问题，同时对于马克思主义和西方新制度经济学的理论也做过比较深入的探讨与研究。20世纪90年代后期以来，国家运用扩张性的财政政策扩大内需、启动经济，在注意到该政策积极效应的同时，我也非常关注各级政府的财政风险问题，先后在省级以上报刊发表相关论文二十多篇。发表于《经济学动态》1999年第10期的论文——《防范扩张性财政政策风险的十大举措》获中央党校第三届优秀科研成果二等奖并被数家刊物转载。逐渐地，我将研究重点转移到农村基层政府的财政风险问题。在调研过程中，我发现西部地区农村基层政府特别是乡镇一级政府的债务问题非常严重。在进行了大量前期准备的基础上，我以《我国西部贫困地区乡镇负债问题研究》为题申请了2002年度国家哲学社会科学基金项目，并获批准立项。

应该说我最初关于乡镇负债问题的研究是从财政的角度切入的，研究的范围主要限于西部地区。因为负债问题首先是一个财政问题，是财政收支不平衡的问题。财政困难无非是两个方面的原因，一个是收入太少，一个是支出太多，由此导致了赤字和债务问题。但在研究的过程中，我发现西部地区的财政困难，除了

由于经济发展落后导致财源不足外，即便那些经济发展状况比较好的乡镇也欠有大量债务。当我把研究范围再做进一步拓展的时候又发现，东部发达地区同样存在着严重的乡镇负债问题。进而思考我国乡镇负债问题，应该是一个全国范围内普遍存在的现象，其原因恐怕不仅仅是财源的短缺问题。当然，东西部地区乡镇负债各有其特点，就其债务发生的主要原因而言，东西部地区就各有不同：东部地区的乡镇负债主要与发展有关，突出表现在乡镇政府亲自主导办企业、小城镇基础设施建设、兴办各种“政绩工程”和“形象工程”所欠的债务占了很大比重；而西部地区乡镇负债形成的原因除了和东部地区有相同之处外，政府干预农户的生产经营特别是强制农户进行结构调整所发生的债务比较多。在分析乡镇负债的构成中，发现教育负债和各种拖欠、挪用等隐性负债也比较多，这是西部地区较东部发达地区的一个突出特点，可能与这些地区经济发展不足有直接关系。在对乡镇负债形成原因的比较分析中还发现，尽管不同地区在乡镇负债形成的原因上各有差别，但政府过多地介入经济领域即“政府经营”形成债务是一个共同特点，突出表现在除了乡镇政府直接经营企业之外，乡镇政府直接插手以行政手段推进小城镇建设所欠的债务也不在少数。同时，乡镇财政供养人口太多也是导致乡镇负债产生的一个重要原因。现在西部地区乡镇供养人口已经普遍达到二三百人，东部地区达到五六百人甚至上千人。西部地区的乡镇财政几乎是一个“吃饭财政”，许多贫困地区甚至吃掉了很多国家用于建设的“专项资金”！这些共同的问题促使我进行了更进一步的思考：这些经常发生和反复出现的现象，肯定有更深刻的制度原因，那么蕴藏在这些现象背后的深层次原因究竟是什么呢？

为了要找出隐藏在现象背后的深层次根源，还需要从本课题最基本的问题——乡镇负债的研究入手。为此，真实而翔实的第一手资料是非常重要的。我们的调研资料主要来自于三个方面：

一是农村税费改革以后暴露出来的乡村债务问题，这主要来自官方统计资料；二是借助于我们在全国各地特别是西部地区的各级政府部门、兄弟党校、农业研究单位和大专院校等地的“亲友关系网”；三是我们实地调查所得，这是最重要的。整个调查过程是异常艰苦的。究其原因，一是包括乡镇负债在内的农村基层政府的债务问题并没有引起人们足够的重视，人们对三农问题的关注更多地集中在诸如结构调整、农业产业化经营、农村小城镇建设等热点问题上，财政部门的统计资料甚至没有乡镇一级财政收支的汇总情况，更没有负债的情况。二是“政绩至上”行政理念的影响。债务问题是一个非常敏感的话题，也是一个可能会给基层干部的“政绩”抹黑的东西，所以乡镇干部总是本能地掩盖这个问题。另外，很多债务都是乡镇的前几任领导累积所欠，“新官不理旧账”的体制使后任领导认为没有必要偿还前任的债务，也就没有必要公开前任领导所欠的债务。三是债务约束不强。乡镇负债中有相当一部分是欠银行和农村信用社的债务，这种债务在本质上是一个“软约束”的债务。对这种债务乡镇没有能力偿还，同时也不想偿还。另外，还有大量因为各种拖欠形成的隐性负债，如拖欠中小学教员和乡镇公务人员的工资等。四是信息不对称。乡镇负债形成的原因非常复杂，而每一届乡镇领导的任期又短，现存的债务一般都是多任领导累积所为，所以除了乡镇主要领导之外，无论是上级政府还是乡镇的一般干部都不可能了解乡镇负债的真实情况。最后，乡镇财务管理混乱。很多乡镇一般都有两本账，甚至三本账，要调查真实的乡镇财政状况特别是乡镇债务情况非常难，有些债务的形成本身就是乡镇财务管理混乱的结果，这就更增加了调研的难度。

以上情况，决定了我们的调查工作异常艰苦，难度相当大。从横向范围上讲，我们研究的是西部地区的乡镇负债，其中又以西北五省特别是甘肃省为主。之所以选择甘肃省，是因为甘肃省

经济和社会发展状况具有西部地区的典型特征。为了和东部地区的乡镇财政状况做对比,我们还有选择地对东部发达地区的乡镇负债状况做了一些调研。在重点调研的基础上,我们力求把调研的范围从“点”扩大到“面”。在对东西部乡镇负债的比较研究中我们发现,东西部地区的乡镇负债尽管各有特点,但也存在着许多共同的东西。仅从乡镇负债产生看,就有许多相同的地方,比如说都存在着“政府经营”形成债务、财政供养人口太多形成债务、乡镇政府承担的公共事务太多形成债务等共同的原因。由此,我们认为,我们的研究结论不仅对西部、而且对于全国各地的乡镇都有普遍的理论和实践价值。再从纵向层次讲,我们力求把乡镇负债的分析同各个层次政府的财政状况和债务风险结合起来研究。除了乡镇政府以外,还涉及到了中央政府、省级政府、地市级政府、县级政府甚至村自治组织的财政状况。在重点分析乡镇负债的同时,有侧重地分析了县级政府和村自治组织的债务状况。我们认为,从某种意义上讲,县乡村债务是一个整体。一是县乡村债务形成的原因和机理大致相同,在一定意义上,我们可以把它们统称为“农村基层政府或准政府的债务”;二是它们的财源结构大致相同,基本都属于农业财政(东部和中部的部分地区例外);三是分税制对它们的影响大致相同,都表现为可支配财力大幅度下降,只是程度不同而已。做这种分析的目的在于使我们对乡镇负债研究的结论能对化解上至县级政府、下至村自治组织的债务都能有较大的参考价值。所以,在本书中我们并不特别注重使用“乡镇政府”、“乡镇财政”和“乡镇负债”的概念,同时也使用“农村基层政府”、“农村基层财政”和“农村基层政府债务”这些概念。我们认为,乡镇一级反映出来的很多问题在农村基层政府中带有相当大的普遍性,解决这些问题的思路和对策在很大程度上也是相同的,乡镇负债更是如此。再从调研方法上讲,我们先后采取了函询调查式、实地调查式、

个别访谈式、问卷调查式、开会座谈式、课堂讨论式、学员作业了解式等多种方式，以实地调查式、个别访谈式、问卷调查式为主。调查的部门主要有各级政府及部门，包括财政部门、税务部门、审计部门、统计部门、农业研究部门、农业管理部门等。调查的对象主要有各级政府及其部门的领导、乡村干部、农民等，以县乡干部为主。我们还充分利用了甘肃省党校以及西部地区兄弟党校近几年举办的县委书记班、乡镇党委书记班、乡镇长班等资源优势，内外结合、上下沟通，有针对性地进行了大量并富有成效的调研工作。在方法上，我们采取朋友式、体谅式的方法，以情动人，以理服人。特别在对乡镇干部的调查中，充分理解他们的难处，强调乡镇负债形成的客观原因及全国各地乡镇负债的普遍性，体谅他们作为中国最基层的一级政府在现实生活中所承受的压力，尽量打消他们的顾虑，终于掌握了大量丰富、翔实的第一手资料，为本课题的顺利完成奠定了坚实的基础。

通过大量的调查分析与比较研究，我们基本掌握了一些规律性的东西。一般讲，一个乡镇实际的显性负债数为该乡镇公开负债数两倍；而乡镇隐性债务（拖欠、挪用等）至少和显性债务持平。特别是在西部地区，由于财力薄弱，显性债务一般少于发达地区，但隐性债务很多，特别是拖欠工资、拖欠工程款等，这些负债在账面上是看不出来的。

以上是我们通过大量调查得出的结论。我们可以负责任地说，我们在研究过程中所采用的资料都是真实可靠的，据此推论，现实中的乡镇负债问题是相当严重的，尤其是西部地区的乡镇负债更为严重，对此应该引起各级政府的高度重视。

在该课题的研究过程中，我们参阅了马克思主义和西方新制度经济学的若干理论包括西方的公共选择理论，同时还参阅了大量国内外 20 世纪 90 年代以来经济学界关于农村制度变迁、公共财政体制构建、分税制体制改革、税制改革、金融改革、政府规

模、政府改革等多方面的研究成果，逐渐形成了一个比较清晰的思路：第一，乡镇负债的形成，从收入角度看，是发展不足，在发展不足的后面，是我国农村市场化改革滞后的必然结果；从支出角度讲，是支出过多，和我国目前的二元社会结构密切相关，和我国的公共财政体制不完善、乡镇行政体制改革落后直接相关，归根结底是制度问题，是制度创新滞后的问题。第二，乡镇负债问题是目前日益严重的三农问题的突出表现形式，乡镇负债的化解将取决于三农问题的逐步解决，而解决三农问题出路仍然在于制度创新。制度创新的内容很多，它表现为一个“制度创新”体系。只有通过制度改革与创新，才能探索出一条从根本上解决包括乡镇负债在内的三农问题的现实途径。

该课题的最终成果分为两大部分，第一部分是总报告，它是对该课题研究思路、理论依据、基本框架、研究基点、主要观点、政策建议等问题的总结，既是整个研究报告精华的概括和提炼，又独立成篇，自成体系，字数大约为 20 万。第二部分是专著形式的研究报告，是总报告内容的扩展和进一步的深化与说明，字数大约为 45 万。由于篇幅的限制，我们决定在正式出版时，把总报告的内容做较大幅度的压缩。而专著中关于“乡镇负债的实证研究”一章（大约 10 万字），只好忍痛割爱了。由于乡镇负债无论在理论上还是在现实中都是一个领域非常广阔的研究课题，我们力求在大量理论探讨和实证分析的基础上，对乡镇负债进行全面、广泛和深入的研究。整个研究报告力求做到体系完整，前后贯通，既在理论上有所创新和突破，又具有较强的实践性和可操作性。

---

# 目 录

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 序 言.....                                | 1  |
| 第一章 导论.....                             | 1  |
| 一、本课题的研究思路与理论依据.....                    | 1  |
| (一) 本课题的研究意义与研究方法.....                  | 1  |
| (二) 本课题研究的基本思路.....                     | 3  |
| (三) 新制度经济学的基本理论及其启示.....                | 5  |
| 二、本课题研究的主要内容和观点 .....                   | 12 |
| 三、本课题研究的创新与难点 .....                     | 14 |
| 四、主要政策建议 .....                          | 16 |
| (一) 高度认识乡镇负债问题的严重性 .....                | 16 |
| (二) 正确认识乡镇负债和整个三农问题的关系 .....            | 17 |
| (三) 执政党内部要有代表农民利益的部门 .....              | 19 |
| (四) 解决三农问题要贯彻以人为本的理念 .....              | 19 |
| (五) 取消全部农民负担, 给农民、农业以平等的发展<br>机会 .....  | 21 |
| (六) 推进税费改革, 理顺分配关系 .....                | 22 |
| (七) 实行统筹城乡经济协调发展战略 .....                | 22 |
| (八) 打破涉农领域的部门垄断, 拓宽农民生存与发展的<br>空间 ..... | 27 |
| (九) 农村工业要走新型工业化道路 .....                 | 28 |
| (十) 建立健全农村社会化服务体系 .....                 | 32 |
| (十一) 政府的行政构架要做大的改革 .....                | 33 |

|                                            |           |
|--------------------------------------------|-----------|
| (十二) 树立科学的发展观, 改变“政绩至上”的理念 .....           | 37        |
| (十三) 实行公平的、城乡一体化的宏观经济政策 .....              | 39        |
| (十四) 加快农村法制化建设的步伐 .....                    | 44        |
| (十五) 农村要以可持续发展为最高目标 .....                  | 45        |
| <b>第二章 我国西部地区乡镇负债的概况 .....</b>             | <b>47</b> |
| <b>一、乡镇负债的现状 .....</b>                     | <b>47</b> |
| (一) 关于乡镇负债的基本理论 .....                      | 47        |
| (二) 我国乡镇负债的现状分析 .....                      | 52        |
| <b>二、乡镇负债的形成 .....</b>                     | <b>66</b> |
| (一) 经济不发达导致乡镇财源薄弱 .....                    | 66        |
| (二) 乡镇政府包揽过多的经济管理职能 .....                  | 67        |
| (三) 乡镇财政体制和乡镇政府的职能不适应 .....                | 68        |
| (四) 乡镇财政收支的剪刀差急剧扩大 .....                   | 69        |
| (五) 不顾本地条件大搞“政绩工程”、“形象工程”和<br>“达标工程” ..... | 70        |
| (六) 县域经济薄弱肢解了乡镇政府的财源 .....                 | 72        |
| (七) 乡镇财政管理混乱, 缺乏监督机制 .....                 | 73        |
| (八) 税费改革使乡镇负债显形化 .....                     | 74        |
| (九) 垫税、贴税现象增加了乡镇债务 .....                   | 75        |
| (十) 乡镇债务管理松懈, 债务资金使用效益低下 .....             | 75        |
| <b>三、乡镇负债对社会经济发展的影响 .....</b>              | <b>76</b> |
| (一) 影响农村基层政权的正常运转 .....                    | 76        |
| (二) 抑制乡镇政府的社会动员能力 .....                    | 77        |
| (三) 削弱基层政权的权威 .....                        | 78        |
| (四) 乡镇政府转嫁债务的行为, 损害了债权人的<br>利益 .....       | 78        |
| (五) 乡镇政府职能非正常移位 .....                      | 79        |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| (六) 导致整体财政危机的产生 .....                | 80         |
| (七) 危及县域经济的发展和整个宏观经济稳定 .....         | 80         |
| (八) 加重农民负担, 抵消农村税费改革的成果 .....        | 81         |
| (九) 影响党和政府同人民群众的关系及农村社会的<br>稳定 ..... | 81         |
| <b>第三章 乡镇负债产生的基础原因 .....</b>         | <b>83</b>  |
| 一、农业结构调整的难度增大 .....                  | 83         |
| (一) 市场供求关系变化对农业发展的影响加大 .....         | 83         |
| (二) 西部地区农业结构调整的现状 .....              | 84         |
| 二、农业产业化发展水平低 .....                   | 86         |
| (一) 农业产业化经营及其意义 .....                | 86         |
| (二) 西部地区农业产业化存在的主要问题 .....           | 88         |
| 三、乡镇企业发展面临困境 .....                   | 94         |
| (一) 乡镇企业可持续发展的后劲严重不足 .....           | 94         |
| (二) 西部地区乡镇企业发展面临的困难及原因 .....         | 96         |
| (三) 乡镇企业可持续发展的体制制约 .....             | 99         |
| (四) 乡镇企业发展的外部环境日趋严峻 .....            | 101        |
| 四、农村城市化发展滞后 .....                    | 103        |
| (一) 我国城市化发展的现状分析 .....               | 103        |
| (二) 当前小城镇发展中存在的主要问题 .....            | 107        |
| (三) 我国城市化发展过程中的体制障碍 .....            | 109        |
| <b>第四章 乡镇负债产生的社会结构原因 .....</b>       | <b>113</b> |
| 一、二元社会结构的产生及影响 .....                 | 113        |
| (一) 二元结构与二元经济的基本理论 .....             | 113        |
| (二) 我国二元社会结构的历史变迁 .....              | 115        |
| (三) 二元社会结构的影响及转换 .....               | 117        |
| 二、西部地区二元社会结构的现状 .....                | 122        |
| (一) 西部地区二元社会结构的特征 .....              | 122        |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| (二) 西部地区二元社会结构转换的制约因素·····           | 124 |
| 三、二元社会结构的主要形式·····                   | 125 |
| (一) 城乡分割的户籍制度·····                   | 125 |
| (二) 城乡分割的公共产品供给制度·····               | 127 |
| (三) 城乡分割的义务教育制度·····                 | 132 |
| (四) 城乡分割的社会保障制度·····                 | 139 |
| 第五章 乡镇负债产生的财政体制原因 ·····              | 144 |
| 一、公共财政体制改革滞后·····                    | 144 |
| (一) 公共财政的基本原理·····                   | 144 |
| (二) 公共财政体制的基本构架·····                 | 148 |
| (三) 我国公共财政体制改革滞后的主要表现·····           | 150 |
| 二、分税制财政体制改革不完善·····                  | 152 |
| (一) 分税制的基本原理与主要内容·····               | 152 |
| (二) 我国分税制改革不完善的具体表现·····             | 155 |
| (三) 分税制改革不完善造成的危害·····               | 162 |
| 三、乡镇财政管理体制改革滞后·····                  | 167 |
| (一) 乡镇财政体制形式多样, 陈旧落后·····            | 167 |
| (二) 乡镇政府财权与事权不对称·····                | 168 |
| (三) 乡镇财政缺乏稳定的收入来源和健全的收入<br>管理制度····· | 168 |
| (四) 财政支出管理机制不健全, 财政资金使用效益<br>低下····· | 170 |
| (五) 预算编制不科学, 预算约束软化·····             | 171 |
| (六) 会计基础工作薄弱, 财政、财务管理制度<br>不健全·····  | 172 |
| 第六章 化解乡镇负债的一般措施·····                 | 174 |
| 一、发展农村经济, 增加基础财源·····                | 174 |
| (一) 西部地区农业结构调整的基本对策·····             | 174 |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| (二) 大力推进农业产业化经营·····                    | 178 |
| (三) 加快乡镇企业二次创业的步伐·····                  | 183 |
| (四) 加快农村城市化发展的步伐·····                   | 187 |
| 二、化解乡镇负债的宏观政策措施·····                    | 193 |
| (一) 乡镇负债产生的宏观政策背景·····                  | 193 |
| (二) 化解乡镇负债的宏观政策选择·····                  | 197 |
| 三、化解乡镇负债的具体操作对策·····                    | 198 |
| (一) 建立和强化消赤减债目标责任制·····                 | 198 |
| (二) 查清底数,分清责任·····                      | 199 |
| (三) 盘活资产,拍卖债权·····                      | 200 |
| (四) 严禁高息借贷和本息转贷·····                    | 200 |
| (五) 公款私借,加收利息·····                      | 201 |
| (六) 建立偿债资金,用于专项还债·····                  | 201 |
| (七) 强化收入征管,推行综合预算·····                  | 202 |
| (八) 优化支出结构,改革支出管理·····                  | 202 |
| (九) 规范政府行为,强化债务约束·····                  | 203 |
| (十) 建立债务预警体系和评估、预测与防范财政<br>风险的管理体系····· | 203 |
| <b>第七章 实行统筹城乡经济社会协调发展战略</b> ·····       | 205 |
| 一、统筹城乡经济,实行城乡一体化发展·····                 | 205 |
| (一) 问题的提出·····                          | 205 |
| (二) 城乡差别扩大的政策体制原因分析·····                | 206 |
| (三) 建立健全促进城乡一体化发展的政策体制·····             | 209 |
| 二、建立城乡一体化的公共产品供给体制·····                 | 215 |
| (一) 建立城乡一体化的公共产品供给体制的意义·····            | 215 |
| (二) 建立城乡一体化公共产品供给体制的对策<br>选择·····       | 219 |
| 三、建立城乡一体化的义务教育体制·····                   | 222 |

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| (一) 义务教育的产品属性和政府的财政职责·····                  | 222 |
| (二) 完善我国城乡一体化义务教育体制的对策<br>选择·····           | 225 |
| 四、建立城乡一体化的社会保障制度·····                       | 228 |
| (一) 建立城乡一体化社会保障制度的必要性·····                  | 228 |
| (二) 建立城乡一体化社会保障制度的指导思想和<br>基本原则·····        | 230 |
| (三) 城乡一体化社会保障制度的对策选择·····                   | 231 |
| 第八章 加快财政体制改革的步伐·····                        | 236 |
| 一、建立适应市场经济要求的公共财政体制·····                    | 236 |
| (一) 建立与公共财政相适应的收入机制·····                    | 236 |
| (二) 完善财政支出制度改革·····                         | 237 |
| (三) 深化财政预算制度改革·····                         | 244 |
| 二、加快分税制管理体制改革的步伐·····                       | 250 |
| (一) 正确划分各级政府的事权和财政支出责任·····                 | 250 |
| (二) 在各级政府间合理划分税种和税权, 真正做到<br>一级政府、一级财权····· | 252 |
| (三) 改革转移支付制度·····                           | 254 |
| (四) 减少政府级次, 建立三级财政·····                     | 255 |
| 三、推进财政民主化、法治化建设的进程·····                     | 257 |
| (一) 公共财政是民主化、法治化的财政·····                    | 257 |
| (二) 建立健全公共财政的监督和约束机制·····                   | 259 |
| 第九章 建立城乡一体化的新税制·····                        | 267 |
| 一、我国农业税制的现状·····                            | 267 |
| (一) 城乡二元税制结构的产生及其特点·····                    | 267 |
| (二) 我国现行农业税制的弊端·····                        | 271 |
| 二、对农村税费改革的评价·····                           | 277 |
| (一) 现行的农业税制与现代市场经济的矛盾·····                  | 277 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| (二) 对农村税费改革的评价·····                  | 281 |
| 三、加快建立城乡一体化的新税制·····                 | 285 |
| (一) 统一城乡税制的必要性与可行性·····              | 285 |
| (二) 统一城乡税制的总体思路·····                 | 291 |
| 第十章 加快乡镇体制改革的步伐·····                 | 295 |
| 一、乡镇机构的演变过程及其现状·····                 | 295 |
| (一) 我国乡镇机构演变过程的简要回顾·····             | 295 |
| (二) 我国乡镇政权的构成现状·····                 | 297 |
| (三) 现行的乡镇机构存在的问题·····                | 299 |
| (四) 乡镇机构膨胀的体制原因·····                 | 302 |
| 二、乡镇体制改革的路径选择·····                   | 307 |
| (一) 乡镇体制改革的紧迫性与必要性·····              | 307 |
| (二) 乡镇体制改革的几种思路及简要评述·····            | 310 |
| (三) 乡镇体制改革的具体设想·····                 | 313 |
| 第十一章 加快农村市场化改革的步伐·····               | 319 |
| 一、深化农村土地产权制度改革·····                  | 319 |
| (一) 我国现行农村土地产权制度及其缺陷·····            | 319 |
| (二) 深化农村土地产权制度改革的对策建议·····           | 323 |
| 二、创新农村经营制度·····                      | 329 |
| (一) 创新农村经营制度的迫切性和意义·····             | 329 |
| (二) 发展农村合作经济组织, 创新农村经营体制的<br>对策····· | 333 |
| 三、加快农村金融体制改革的步伐·····                 | 335 |
| (一) 我国农村金融业发展面临的问题与困难·····           | 335 |
| (二) 农村金融业发展落后的体制原因分析·····            | 338 |
| (三) 农村金融体系改革与发展的对策思考·····            | 342 |
| 四、深化农产品流通体制改革·····                   | 347 |
| (一) 现行粮食流通体制存在的主要问题·····             | 348 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| (二) 深化我国粮食流通体制改革的思路与对策····· | 351 |
| 主要参考文献·····                 | 355 |
| 本课题鉴定意见·····                | 369 |
| 后    记·····                 | 372 |