

中共四川省委党校
四川行政学院

教授学术文库

丛书主编 刘 毅



西部农村基层政府改革与财税体制创新

——以四川省为重点的农村综合体制改革研究

Xibu Nongcun Jiceng Zhengfu Gaige Yu Caishui Tizhi Chuxangyan

师 丽 著



四川大学出版社

中共四川省委党校 教授学术文库
四川行政学院

丛书主编 刘 毅

西部农村基层政府改革与财税体制创新

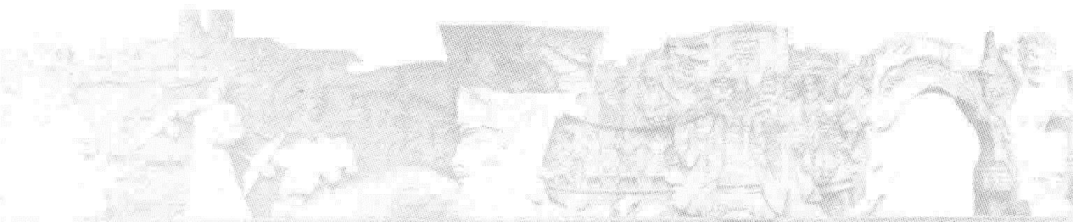
——以四川省为重点的农村综合体制改革研究

Xibu Nongcun Jiceng Zhengfu Gaige Yu Caishui Tizhi Chuangxin

师 丽 著



四川大学出版社



责任编辑:喻 震
责任校对:陈 蓉
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

西部农村基层政府改革与财税体制创新:以四川省为重点的农村综合体制改革研究 / 师丽著. —成都:四川大学出版社, 2015. 12

(中共四川省委党校、四川行政学院教授学术文库 / 刘毅主编)

ISBN 978-7-5614-9214-7

I. ①西… II. ①师… III. ①农村—政治体制改革—研究—中国②农村经济—经济体制改革—研究—中国
IV. ①D6②F320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 306192 号

书名 西部农村基层政府改革与财税体制创新
——以四川省为重点的农村综合体制改革研究

著 者	师 丽
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-9214-7
印 刷	成都时时印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	6.625
字 数	197 千字
版 次	2015 年 12 月第 1 版
印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价	30.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:<http://www.scup.cn>

中共四川省委党校 四川行政学院
教授学术文库编辑委员会

主任 刘 毅
成员 郭 伟 周治滨 李 新
杨 颖 吴志强 李翔宇
编务 许 彦 杨恒雨 樊小平

关于我和本书的简要说明

师丽，女，汉族，中共党员，经济学教授。籍贯河北省涉县，生于1955年7月。1982年2月毕业于四川大学经济系，后在西南财经大学马列主义教研室教学，在职硕士研究生。1986年年初调入四川省委党校，其后一直在经济学教研部任教。1987年评为讲师，1994年评为副教授，2004年评为教授。长期从事党校主体班、硕士研究生、在职研究生班以及函授学院的教学工作。承担的主要课程有马克思主义政治经济学、西方经济学、发展经济学、社会主义市场经济理论与实践、统计学概论等。

在被聘为正教授的10年中，共编写专著和教材23部，其中主编和主研7部，参编16部；发表论文、调研报告30余篇。其中，获省社科一等奖1项、三等奖3项、优秀奖1项，校重点优秀课题奖2项。主持和主研国家社会科学基金课题2项。

2006年6月，主持承担了国家社会科学基金课题“中国西部农村基层政府改革与财税体制创新”（06BJY068）的研究工作，使自己长期从事的科研工作从经济学理论层面进入实践和操作层面，从世界经济、中国经济和城市经济等领域转向了农村。而本书正是这一阶段课题研究的主要成果。

当前，中国的改革正在新一届党中央、国务院和“全面深化改革领导小组”指导下向纵深发展。本书的研究成果，既对中国农村改革开放30多年，特别是进入21世纪以后，中国西部和四川省农村的改革成效

进行了总结和研判，也针对目前存在的问题和下一步改革的方向提出了对策和建议，相信可以成为中国农村进一步全面和深化改革的重要参考文献。

目 录

绪 论	(1)
一、农村改革的历程	(1)
二、本轮改革的特点	(4)
三、本研究的框架与内容	(6)
四、可能的创新之处	(8)
五、本研究成果的学术价值和应用价值及其社会影响和效益	(12)
六、成果存在的不足、欠缺及尚需深入研究的问题	(13)
七、农村综合体制改革任重道远	(13)

第一篇 中国西部农村乡镇政府改革研究

第一章 乡镇机构改革	(17)
一、关于我国农村基层政府及其新一轮改革	(17)
二、西部新一轮乡镇机构改革的主要内容及成效	(21)
三、当前乡镇工作面临的主要困难及其体制根源	(39)

四、深化和完善乡镇行政体制改革	(47)
第二章 构建城乡统筹的行政管理新体制	(59)
一、构建中国特色行政管理体制新格局的两个前提	(60)
二、我国现行行政管理体制上的误区	(71)
三、“省管县”——减少政府层级的有效途径	(76)
四、构建平等的市-县关系，促进区域经济协调发展	(91)
五、重新定位镇、乡功能	(95)
六、农村新型治理结构：乡改派、镇扩权、村自治、县统筹 ...	(105)

第二篇 中国西部农村县乡财税体制创新研究

第三章 县乡财税体制改革	(116)
一、西部地区县乡财税体制改革的进程和主要内容	(116)
二、县乡财政体制改革的积极成效及存在的主要问题	(130)
三、局部分分析与比较分析	(136)
四、深入研究县乡财税格局，促进分类改革	(152)

第四章 构建城乡统筹的公共财政新体制	(166)
一、坚持减少政府财政层次的改革方向	(166)
二、健全中央和地方财力与事权相匹配的体制	(170)
三、完善以公共服务均等化为目标的转移支付体系	(176)
四、建立科学发展的税收制度，逐步完善地方税收体系	(185)
五、在强化监督管理上实现新突破，提高财政资金使用效率 ...	(190)

致 谢	(202)
-----------	-------

附件：主要的阶段性成果	(204)
-------------------	-------

绪 论

“三农”问题一直是我们党和国家高度关注的重大问题。新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年的历史充分证明，“农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安”。如果没有农村的改革、农民的奉献和农业的发展，就没有今天这样一个强大的中国。总结农村改革 30 多年的历史经验，特别是农村改革促进中国农村社会经济发展和国民经济整体发展而带来的新变化，对于开拓改革思路，选择下一步改革的突破口，消除阻碍发展的体制性障碍，无疑具有重要的意义。

绪论部分将对农村改革 30 多年，沿着社会主义市场经济方向先后实行的三项重要改革进行回顾，从而揭开本课题研究的历史进程、背景和重要意义，介绍本研究的主要内容和可能的创新之处、前期成果及产生的社会影响，总结本研究的不足和今后需继续深化之处。

一、农村改革的历程

我国的改革最早从农村开始。30 多年以来，沿着社会主义市场经济方向，我国分三步先后实行了三项重要改革：以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革、以税费改革为核心的国民收入分配关系改革和以完善农村上层建筑为核心的农村综合改革。^①

^① 温家宝：《推进农村改革为新农村建设提供体制保障——出席全国农村综合改革工作会议并发表重要讲话》，载《人民日报》，2006 年 9 月 4 日第 1 版。

第一步：以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革，使农民获得生产经营自主权，奠定了农村市场经济的微观基础。

以土地家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，就是在坚持土地集体所有制的前提下，将土地的所有权与使用权分离开来，土地所有权仍然属于农村集体经济组织，而土地的使用权则根据人口多少划归农户承包经营。1982年中央发布了关于农村改革的第一个“1号文件”，使家庭联产承包制由一种“非正式制度”转变为正式制度，并在全国各地由星星之火形成了燎原之势。这一步改革最大的效应，就是按照建立社会主义市场经济体制的改革方向，通过实行家庭联产承包责任制，在经济上切实保障农民的经营自主权，使亿万农户成为独立的市场主体，再造了农村市场经济的微观基础。另外，新的土地经营方式从根本上改变了人民公社制度下“出门一窝蜂，出工大呼隆”的生产方式，通过土地所有权和使用权的划分及以家庭为单位的生产经营主体的确立，让农民获得了生产自主权，克服了长期以来将农民束缚在土地上所导致的“隐性失业”和劳动生产力的巨大浪费。再有，通过“交够国家的，留足集体的，剩下的就是自己的”这种新的分配方式，使农户的收益与劳动成果之间的联系更加紧密，从而克服了平均主义、吃“大锅饭”现象的严重弊端，理顺了国家、集体和个人三者之间的关系，极大地激发了农民的生产积极性，在改革初期表现出强大的生命力。

农村改革的第一个十年，是农村生产力大解放和经济大发展的黄金时期。（1）粮食和农作物产量大幅度增加。据统计，从1978年到1984年，我国农业总产量由3000亿公斤上升到4000亿公斤，全国农业总产值增长68%。（2）农民收入大幅度增加。整个80年代，广大农民购买力大幅增加，不仅盖了大批新房子，而且有“四大件”之称的自行车、缝纫机、收音机、手表和一些高档消费品均进入了普通农民家庭。（3）乡镇企业异军突起。农副产品的增加，农村市场的扩大，农村剩余劳动力的转移，强有力地推动了工业的发展，促进了“农村工业化”和“农村城镇化”。（4）农村的改革和发展不仅富了农民，而且为建立新的城乡关系奠定了基础。家庭联产承包经营责任制一方面极大地调动了农民群众的生产积极性，促进了农村经济发展、粮食增产，增加了“农业剩余”，

为工业化和城市化提供了大量粮食、原材料和土地等物质要素；另一方面把农民从土地上解放出来，大量剩余劳动力流向城市，为中国的城镇化和经济发展做出了巨大贡献。“这步改革之所以取得巨大成功，关键是保障了农民的民主权利，解放和发展了农村生产力。”^①

第二步：以税费改革为核心的国民收入分配关系改革，理顺了国家与农民之间的分配关系。

按照国家对农民“少取”“多予”的方针，以税费改革为核心的国民收入分配关系改革分两个方面进行，一方面是减免直至最终取消农业税，使农民负担大为减轻；另一方面是实行并逐年加大对“三农”的各种补贴，体现了统筹城乡发展和工业反哺农业、城市支持农村的发展方向。

起始于2000年的农村税费改革，由点到面逐步扩大，其间经历了减轻农民负担和规范税费，逐步降低和免征农业税两个阶段。2006年1月1日，农业税这一在中国历史上绵延了2600年的古老税种正式终结，标志着一个以剥夺农村为代价的增长阶段戛然而止，一个“工业反哺农业”的新时期正式到来。取消农业税，“给亿万农民带来了看得见的物质利益，极大地调动了农民的积极性，推动了农村经济的快速发展和农村社会的和谐进步”^②。“免除农业税是建构现代国家的需要，它的深刻意义在于为建构一个现代国民国家创建更广泛的合法性基础。”^③无论是领导层务实的概括，还是学者深层而长远的评价，免除农业税所带来的重大意义和深远影响怎样评价都不为过。

从2003年开始到2005年年底，我国在全国范围内逐步取消了农业税和“三提五统”制度，全国共计每年可为农民减轻负担1200多亿元；而从2004年开始，国家对农民实行种粮直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴、退耕还林补贴等一系列惠农政策，又使9亿农民直

① 温家宝：《推进农村改革为新农村建设提供体制保障——出席全国农村综合改革工作会议并发表重要讲话》，载《人民日报》，2006年9月4日第1版。

② 温家宝：《推进农村改革为新农村建设提供体制保障——出席全国农村综合改革工作会议并发表重要讲话》，载《人民日报》，2006年9月4日第1版。

③ 徐勇：《现代国家的建构与农业财政的终结》，载《华南师范大学报（社会科学版）》，2006年第2期，第20～25页。

接得到了中央财政的有效支持。此外，中央财政和省级地方财政不仅承担了农村义务教育和乡村基层组织的全部经费支出，而且还为发展农村新型合作医疗、乡村道路改造、农业基础设施建设等提供了资金支持。这步改革不仅减轻了农民的负担，直接或间接增加了农民的收入，调动了农民的生产积极性，而且改善了农村基层干部同农民群众之间的关系。

第三步：以完善农村上层建筑为核心的农村综合改革，使农村上层建筑更加适应生产力的发展和经济基础的需要。

取消农业税，是惠民利民的一项有效举措，但是，它也把原来农村中长期积累的矛盾进一步凸显出来，并引发了一些新的矛盾。其中，影响最直接、受冲击最大的就是广大中西部地区以农业税为主要收入来源的乡村政府和基层组织。农业税的取消，扩大了乡村基层政府组织的财务缺口，使传统的工作方式和管理手段“失灵”，使原本步履维艰、负债前行的乡村工作机制运转更加困难。其实，农村基层政府的财政危机，绝非始于农业税的减免，只是农业税的终止使这一危机显现出来。同时，这一危机也并非简单的财政危机，它是长期以来我国农村基层政府行政危机的具体表现，并进一步加剧了行政危机。可见，虽然农村税费改革取得了重大成果，但巩固改革成果的任务仍然十分繁重。在农村改革中，上层建筑方面的改革相对滞后，与经济基础不相适应的矛盾日益突出。其主要体现为两个问题：一是基层行政管理体制不适应农村生产力发展的要求；二是农村财税体制和公共产品供给体制不适应保障公共服务的要求。为了使上层建筑进一步适应农村经济基础，促进农村社会经济发展，中央和各级地方政府以及各位专家学者对此问题高度关注，并形成了大量的研究成果。党中央和国务院在采纳这些研究成果的基础上，提出了农村综合体制改革的三大任务——“巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务”，同时将这三大任务纳入我国的“十一五”规划。

二、本轮改革的特点

以温家宝总理于2006年9月1日在国务院召开的全国农村综合体制

改革会议上的讲话为标志，农村综合体制改革已历时6年。从局部试点到逐步推开，实现了从乡镇机构改革到服务型、法治型政府的职能转变；试点进行了从“乡财县管”到财政“省管县”的转变；进行了由“派出机构”到“市县平级”和减少政府层级的理论探讨；完成了从分税制、转移支付、预算监管体制到均等化公共财政体制的构建。以上中国农村基层政府的行政体制和财政体制改革，注定成为推动中国全面改革的新契机。

这次乡镇机构改革具有显著特点：一是统一领导。这次改革是在党中央、国务院的统一领导下进行的，下发多个重要文件及各项专门文件，总理在各项工作会议和经济工作年会上均做出了统一布置和指挥，各地均成立了由农业、财政和人事等领导组成的农村综合体制改革领导小组。二是渐进性。6年间，乡镇机构改革经历了先行试点、扩大和深化试点、全面推开等阶段。目前，已有安徽、湖北、黑龙江、吉林、河南、重庆、内蒙古、上海、浙江、江苏、海南、四川、宁夏等13个省（市、自治区）全面开展了乡镇机构改革工作，是一次典型的“渐进式”改革。三是创新性。各地根据当地的实际情况，安排试点区域和时间进度，探索出许多既适合当地实际，又在情况相同的地区有推广价值的经验。考虑到我国地域辽阔，东、中、西部经济社会发展不平衡，特别是乡镇一级差异性很大的实际情况，在推进各项改革的过程中，中央既着眼于乡镇当前面临的共性问题，对改革提出了原则性要求，又为地方因地制宜、积极探索留有空间，充分尊重各地实际。这项改革主要依靠地方和基层来推进，同时确保机构编制“只减不增”，并保持社会稳定。四是探索性。允许试错，再进行调整，各地在试点中探索，在实践中总结，在执行中完善。中央和地方及各有关部门通过开座谈会、专题调研、挂职蹲点、典型解剖、调查问卷等形式，及时了解各试点情况，总结推广经验，集思广益，研究解决问题。

总结中国西部农村基层政府行政体制改革和财税体制创新的基本经验，评价改革的效应，研究其存在的矛盾和问题，提出“十二五”时期进一步推进改革和完善制度的对策建议，是本课题研究的目的和意义之所在。

三、本研究的框架与内容

本课题以中央和各级政府的指导性文件为参考，以前人的思想成果为借鉴，以大量的调查研究为第一手资料，以独立的思考和反复的求证为出发点和落脚点来进行。全书共分为绪论、两篇四章共五个部分。

绪论

介绍了选题背景和意义、主要框架和可能的创新之处、不足之处。

第一篇 中国西部农村基层政府改革研究

第一章 乡镇机构改革

乡镇机构改革是我国农村基层政府改革的第一步。新一轮乡镇机构改革的主要内容包括两个方面：一是行政区划和机构人员的调整。包括撤乡并镇、调整乡镇布局、整合资源配置；对乡镇内设机构进行重组，严格按照规定配备乡镇领导职数并实行交叉任职，精简行政人员；区分公益性职能和经营性活动，对“七站八所”实行分类管理，并在农村公共产品的投入上探索“以钱养事”机制等。二是对乡镇政府职能进行重新定位，以构建服务型 and 法治型政府为目标，以完善基本公共服务和新农村建设为主要内容，以提高行政效率和便民服务为根本，探索向基层延伸的农村工作新机制的形成。

我们通过对西部 12 省（市、自治区）改革试点的进程和内容，特别是四川省改革情况的研究，总结了试点地区在撤乡并镇、乡镇政府机构改革、政府职能重新定位和转变、促进农村新的工作机制形成等改革实践中，行之有效的成功经验和总体成效，分析了新一轮乡镇机构改革中存在的主要问题，提出深化和完善乡镇政府机构改革的建议。

第二章 构建城乡统筹的行政管理新体制

本部分为延伸性研究。首先，在坚持减少政府行政层次的基础上，提出了区域政府与城市政府、农村行政管理体制和城市行政管理体制的区别。指出长期以来我国农村基层行政体制的误区——县与市、乡与镇不同功能的混淆，本质上是区域型政府与城市政府概念的混淆，既不利于城市化，也不利于农村发展。根据立体改革的构想，随着乡镇机构改革和财税改革的深入，我们提出区分区域政府与城市政府、减少政府行

政层级和进一步把乡政府建立为县“派出机构”，对重点镇进行扩权的改革建议，使我国形成“省直管—县统筹—派出所乡、扩权镇—村自治”的城乡统筹的行政管理新格局。

第二篇 中国西部农村县乡财税体制创新

第三章 县乡财税体制改革

本章重点对西部农村县乡财税体制改革的主要内容、成效和存在的主要问题进行分析，并在此基础上总结出目前乡镇财政的格局和基本性质，提出以财力为基础分类确定乡镇财政不同的模式。

从西部地区来看，由于地大面广，经济水平差异大，在财政体制模式的选择和改革时间进度上，各省、直辖市和自治区因地制宜，并不强求一致。改革主要有两种模式：经济较发达乡镇——建立相对规范的财政体制模式；经济欠发达乡镇——“乡财县管乡用”模式。我们以四川省710个乡镇为重点研究对象，同时将西部与东部进行比较，分析了县乡财政体制改革的积极成效及存在的主要问题。同时，我们还对目前县乡财政体制的基本格局及性质进行深度分析，提出促进乡镇财税体制的分类改革中期改革方向和近期建议。

第四章 构建城乡统筹的公共财税新体制

本部分为延伸性研究。90年代后期以来所存在的农村财政危机中，最直接的是对农业地位和国家经济政策的认识问题，最根本的是行政体制和财政体制问题。从财政体制来看，第一，自1994年分税制改革以来，随着收入和支出的下移，下级政府的事权与财权、事权与财力的极度不统一；第二，纵向行政和财政层次多，分税制难以贯彻到底，难以形成稳定的地方税体系和规范的分税制；第三，转移支付制度存在问题，无论是横向公平和纵向公平，还是专项投资的效率问题均存在着较大缺陷；第四，预算管理体制不规范，财政资金监管力度不足；第五，尚未建立起城乡统筹的公共财政体制。

针对以上问题，新一轮财税体制改革包含如下主要内容：第一，减少政府财政层次和行政层级；第二，在此基础上合理划分各级政府的事权；第三，通过完善分税制，建立起事权与财权的规范相匹配的分税制财税体制；第四，通过完善转移支付制度，建立事权与财力相匹配、公

平与效率相促进的财政转移支付体制；第五，形成更为科学、民主、透明的预算管理体制；第六，通过集中支付、政府采购等配套改革形成公平合理的公共财政体制。

四、可能的创新之处

第一，本研究对乡镇职能的不同表述进行了归纳，并提出对公益型产品的类别进行进一步的细化研究。通过归纳分析，我们发现不同表述可以概括为两类：狭义的表述与广义的表述，划分的根本点就在于，政府是侧重社会管理，还是社会管理与经济管理并重？这有利于不同地区、不同类别的基层政府行使不同的职能。例如，重点开发区和限制开发区的基层政府职能就不同；乡“派出机构”和扩权镇，其政府职能也有所区别。

对于公益性事业单位，可以细化标准、深入研究。一是从公益性产品的范围来看，可以分为社会类和经济类。二是从公益性产品的投入来看，可以分为日常服务类和基础类。三是从公益性产品的技术含量来看，可以分为一般类和专业类。这种细化研究有利于基层政府党政机关和事业单位的划分和设置。

第二，加强和完善基层公务员队伍建设和制度建设，具有较强的实践性和可操作性。例如，提出充分发扬民主，每年定期听取乡镇书记的工作汇报、工作及思想状况；建议通过加分、定向，加大村官报考公务员的录取比例，使村官成为基层公务员有保障的来源。又如，建议相关管理部门明确借人规则，包括借人的时间、经费负担、人员的补充等。通过职务提升、乡镇政府升格和减少政府行政层次，提高乡镇干部的政治待遇和经济待遇。建议由省、市、县统筹建立“农村干部救助专项基金”，解决基层干部因特殊原因所导致的家庭贫困问题。有条件的县可建立“农村基层干部专项资金”“基层干部因病返贫救助资金”“生活困难党员救助资金”“大学生村官创业基金”等，使有困难的基层干部能得到及时的帮扶。切实解决乡镇干部子女入托入学问题，从生活上解决干部们的后顾之忧。建议适度加强基层公务员的横向交流和纵向交流，边远乡镇与县周边乡镇的交流，此外，交通主干线乡镇与支线边远乡可适当进行异地

交流、跨县交流，县、乡干部进行上下交流。加强培训，提高基层公务员的文化素质和工作能力。提高培训的针对性和时效性，进行任前培训、对口培训和参观学习；进行分层次培训和计生、信访、安全监管分类培训；培训费用纳入预算，加强宣传基层干部的正面形象；等等。

第三，提出中国有必要区分城市政府与区域政府的概念，并通过三个方面的改革，使我国形成“省直管—县统筹—派出乡、扩权镇—村自治”的中国行政管理新格局，如图1所示。

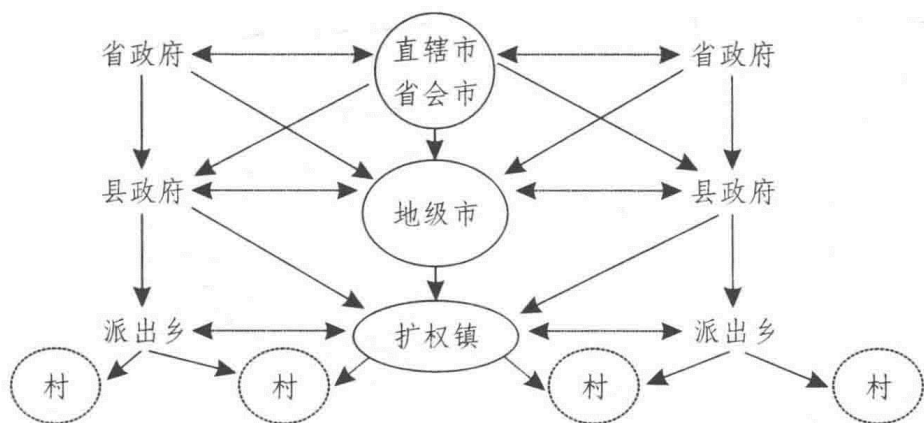


图1 中国基层行政管理体制新构架

一是区分区域政府与城市政府。从横向上认真研究和重新认识城市政府和区域政府的不同功能，在“省管县”的改革进程中逐步实现市县平等，分工合作。

二是坚持减少行政层次的纵向改革。在财政“省管县”和“扩权强县”的改革的基础上，有条件的地区可从财政上的“省管县”过渡到行政上的“省管县”，从“乡财县管”到县政府的“派出机构”，使目前整齐划一的“五级半”行政体制在局部地区减少为“四级半”或者“三级半”。

三是在县的统筹下，乡改派、村自治，构建县乡村一体化的农村新型治理结构；将扩权镇逐步建设成具有边界的、向自治方向发展的中国特色的新市镇。