

农村社会治理丛书



A series on the governance of rural society

县乡财政问题研究

赵英兰 李勇 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

9 561 0 16 4 7 5

农村社会治理丛书 
A series on the governance of rural society

县乡财政问题研究

赵英兰 李勇 著

图书在版编目(CIP)数据

县乡财政问题研究/赵英兰,李勇著. —济南:
山东人民出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-209-06863-5

I. ①县… II. ①赵… ②李… III. ①县—地方财政—研究—中国 ②乡镇—地方财政—研究—中国 IV.
①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 200765 号

责任编辑:崔 萌



县乡财政问题研究
赵英兰 李 勇 著

山东出版传媒股份有限公司
山东人民出版社出版发行
社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001
网 址:<http://www.sd-book.com.cn>
发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销
莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)
印 张 19.5
字 数 290 千字
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次
ISBN 978-7-209-06863-5
定 价 41.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

《农村社会治理丛书》编委会

主 任 李松玉 李秀忠

副主任 娄树旺 曹立前 曲延春 刘伟红

编委会 (按姓氏笔画排列)

刘伟红 曲延春 祁 勇 李秀忠

李松玉 娄树旺 战建华 赵英兰

袁书华 曹立前

《农村社会治理丛书》总序

改革开放以来，中国农业与农村发展取得了巨大成就。

农业经济持续增长。1978—2012年，农业生产总值由0.10万亿元增加到5.24万亿元。2004—2012年，粮食生产实现“九连增”；2012年，全国粮食总产量达到5.90亿吨，农业综合生产能力迈上新台阶。

农民收入快速增长。1978—2012年，农民人均纯收入由133.60元增加到7917元，按可比价格计算，增长了10.77倍。2010—2013年，农民人均纯收入增幅连续四年超过城镇居民人均增幅。

农民福利日益改善。随着国民经济综合实力的日益增强，政府先后实施了新型农村合作医疗、农村免费义务教育、农村社会养老保险、农村居民最低生活保障、农业和农村基础设施供给均等化等制度，极大地促进了农村社会建设事业的大发展和农民生计的持续改善。

农村社会管（治）理持续创新。随着乡镇机构改革的深入推进，村民自治组织功能强化，农民合作社等多种农村新型经济和社会组织发育并日益发挥作用，农村社会管（治）理发生了重大的制度化转型和创新。

这些成就的取得，得益于国家与农民关系的重大调整以及政府制定和实施的“多予少取放活”、工业反哺农业、城市支持农村的重大强农、惠农、富农政策，得益于国家所构建的农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架。特别是2004—2013年中央连续十年发布的“一号文件”，对于促进农业与农村的快速健康发展起到了至关重要的推动作用。

尽管如此，中国农业和农村发展中仍然存在许多问题，例如：农产品供求结构性矛盾突出，人多地少水缺的矛盾加剧，农业资源要素流失加快，农业竞争力下降，传统农村社区急剧分化，农村社会保障体系尚不健全，政府对农村社会的管理体制以及农村社会内部的治理机制尚不完善，老人、妇女、儿童等最需要得到关注的弱势群体已成为农村的常住居民和农业生产及农村建设的主力军，农村发展后继乏人，等等。此外，一些地方剥夺农民土地等财产权利的情况时有发生，群体性事件在一些地方的农村还很严重。

当前，伴随工业化、城镇化的深入推进，中国农业和农村发展正在进入新的阶段。保障国家粮食安全、食物安全、重要农产品有效供给的任务仍然很艰巨，缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距仍然任重道远；农村社会结构加速转型，城乡发展加快融合，农民利益诉求日益多元。党的十八大报告指出，“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重”，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

因此，中国农业和农村的进一步和可持续发展，必须顺应阶段变化，遵循发展规律，加大强农、惠农、富农政策力度，加强和创新农村社会管理和内部治理。为此，党的十八大报告提出，“要围绕构建中国特色社会主义管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”，“加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”，这对加强农村社会管理体制建设提出了明确的任务和要求。

党的十八届三中全会进一步指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，“要创新社会治理体制，改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。从社会管理到社会治理，体现了党治国理政理念和思路的重大转变。这为加强和创新农村社会治理方式，提高农村社会

治理科学化水平，加快形成科学有效的农村社会治理体制，提供了战略上的思想指导、政策上的调整纲要、科学研究上的学科视角。

山东师范大学公共管理学院成立时间不长（成立于2011年4月）。他们在深入研究和分析“三农”学科发展进展的基础上，本着服务大局、前沿切入的学科发展思路和定位，成立之初即将农村社会治理问题研究作为重点，积极探索中国农村社会治理理论和现实问题。循着这样的学科定位，全院教职工紧紧围绕党的十八大报告、十八届三中全会公报精神开展研究，并在农村社会治理相关研究领域取得了一些初步研究成果。《农村社会治理丛书》是该院老师们近年研究成果的集中展现。

这套丛书选择的十个研究主题涵盖了农村社会治理的主要方面，从不同视角对中国农村社会治理领域中的制度化转型、社会管理体制创新、村干部领导力等问题进行了深入探讨。

《中国乡村治理的制度化转型研究》重点阐述了中国乡村制度化治理的当代内涵，分析了中国乡村制度化治理的现实可能性，设计了中国乡村制度化治理的可行模式，提出了中国乡村制度化治理的基本路径。

在中国乡村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下，《中国乡村治理模式研究》则基于对历史进程中乡村治理模式的梳理归纳、对当前实践中乡村治理模式的系统与比较分析，前瞻了未来中国乡村治理的三种有效模式，即压力与机遇并存的“乡政村治”模式、勃然兴起的社区化管理模式和全面城市化模式，并对未来中国乡村治理模式可能的选择路径进行了分析和探讨。

在中国乡村治理制度化转型的过程中，农村社会保障和乡村文化建设取得了明显进步；包括农民专业合作社在内的农村经济合作组织发展势头强劲，覆盖范围扩大，已经成为农业产业化经营和农村社会发展中的重要组织形态，体现了鲜明的时代特色。《农村社会保障制度建设与发展研究》通过深入剖析中国农村社会保障制度建设和发展过程中的重点、难点问题，探讨了一种可持续的适合城镇化、城乡一体化发展要求的农村社会保障制

度体系和框架。《当代中国乡村文化建设问题研究》重点分析了当代中国乡村精神文明建设、乡村政治文化建设、乡村法律文化建设、乡村教育、乡村习俗等问题，并提出了当代乡村文化的建设路径。《农村经济合作组织发展研究》从国家与社会互动关系的研究视角，深入考察了政府在农村经济合作组织发展中的权力配置与角色变迁，探究了农村经济合作组织拓展行动空间的行为方式和策略选择，提出了促进农村经济合作组织可持续发展的政策路径。

国际货币基金组织（IMF）的统计数据显示，2012年，世界国内生产总值71.28万亿美元，其中，美国国内生产总值15.65万亿美元。中国的国内生产总值8.25万亿美元，占世界国内生产总值的11.57%，跻身于世界经济大国行列，也为“中国梦”的实现奠定了坚实基础。同时，这也表明，当前中国经济发展正处于“黄金时期”，但也是一个“社会转型期”、“利益调整期”和“矛盾凸显期”。这要求在农村治理的制度化转型过程中，要进一步创新农村社会治理体制机制。

由此，《农村社会管理体制创新研究》重点探讨了公共服务型政府建设、农村社会矛盾治理、农村社会组织发展、农村精神文明建设、农村弱势群体保护、农村公共安全体系建设等问题。《县乡财政问题研究》以财政分权理论以及其他国家财政分权经验为依据，重点分析了中国县乡财政问题的原因与解决途径和制度变革。《中国乡镇政府与村委会关系研究》借鉴国内外实践经验，构建了乡镇政府管理与村委会治理关系的分析框架，探讨了乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路和措施。《新生代农民工问题研究》以新生代农民工介于城市和农村的双重身份为切入点，以新公共服务理论和包容性发展理论为研究思路，重点研究了新生代农民工在农村与城市两方面的权益维护问题。《社会转型时期村干部领导力问题研究》以农村社会的领导力需求为逻辑出发点，重点研究了村干部的组织角色与生存状态、村干部的领导力状态及其形成机制、村干部领导力提升的技术空间等问题。

《农村社会治理丛书》的立意明确、材料丰富、论证有力、分析有理、方法科学、结论得当，对于“三农”问题的解决，对于政府部门的相关决策以及其他方面的深入研究必将有所裨益。但是，从发展的眼光看，农村社会治理涉及诸多领域，丛书所涉研究主题，从体系上讲还不很全面、不够系统，需要今后不断完善和补充；丛书的选题和研究内容本身也可能存在诸多方面的不足。

但瑕不掩瑜。我个人认为，这套丛书的出版将能促进农村治理问题研究同行的学术交流，同时也能呼唤更多关于农村社会治理方面的优秀成果的问世。

是为序。

中国社会科学院农村发展研究所副所长
博士生导师



2014年8月

目 录

《农村社会治理丛书》总序 /1

第一章 绪 论 /1

- 一、研究县乡财政问题的意义 /2
- 二、关于县乡财政问题的研究现状 /9
- 三、本书的基本框架和主要内容 /15
- 四、本书研究的重点 /18

第二章 财政分权理论 /19

- 第一节 传统财政分权理论 /21
- 第二节 第二代财政分权理论 /30
- 第三节 财政分权理论的启示 /41

第三章 地方政府间财政关系的国际经验 /49

- 第一节 地方政府职能与收支划分的国别实践 /50
- 第二节 地方政府职能与收支划分以及纵向转移支付制度安排的国际经验 /62
- 第三节 地方政府间财政均等化的美国经验 /71

第四章 县乡财政问题的现状、原因与对策 /79

- 第一节 中国县乡财政问题的现状 /80
- 第二节 县乡财政问题的原因 /95
- 第三节 解决县乡财政问题的途径 /104

第五章 解决县乡财政问题与财政体制变革 /111

- 第一节 财政体制变革中县乡政府财政地位的演变 /112

第二节	从财政体制出发解决县乡财政问题的思路 /122
第三节	“省管县”体制缓解县乡财政困境作用评析 /129
第六章	县乡财政支出收入问题与培育县乡财源 /135
第一节	县域经济发展的区域特征与模式分析 /136
第二节	经济强县县域经济发展经验分析 /147
第三节	贫困地区县域经济发展困境与对策 /152
第四节	发展县域经济培育县乡财源 /160
第七章	健全财政监督机制化解县乡财政问题 /167
第一节	财政监督缺失的表现及其原因 /168
第二节	完善财政监督机制 /174
第三节	建立县乡财政风险防范机制的经验借鉴 /188
第八章	县乡财政困境与中国中央政府对地方财政转移支付 /195
第一节	中国政府间纵向转移支付的现状与县乡财政困境 /196
第二节	中国政府间纵向转移支付制度的完善 /206
第三节	自主合作——地方政府间横向财政转移支付 /211
第九章	解决县乡财政收支问题与县乡政府债务 /221
第一节	县乡政府融资渠道 /222
第二节	县乡政府债务问题 /240
第三节	公共产品的多中心提供与县乡政府财政压力的缓解 /252
第十章	解决县乡财政问题之制度变革 /259
第一节	分析财政分权中博弈行为的理论框架 /261
第二节	联邦悖论的实证分析 /269
第三节	解决联邦悖论的制度框架 /281
	参考文献 /291
	后 记 /301



第一章 CHAPTER 1

绪 论

- ◇ 研究县乡财政问题的意义
- ◇ 关于县乡财政问题的研究现状
- ◇ 本书的基本框架和主要内容
- ◇ 本书研究的重点

县乡政府是中国政府的最基础层次，最贴近人民群众的生活，承担着大量的公共服务职能。县乡财政运行是否健康，关系到政府基本公共职能的履行是否充分，关系到经济发展、政治稳定与文化繁荣。1994年分税制改革以来，中国县乡政府逐渐陷入财政困境，影响了其公共经济职能的行使，也影响了经济发展与社会安定，因此研究县乡财政问题现状及寻求解决问题的对策，有着重要的意义。

一、研究县乡财政问题的意义

研究县乡财政问题具有普遍意义，它不仅受到中国各界的重视，也受到各国的重视。对它的重视将推动财政分权理论的发展以及现实问题的解决。

（一）研究地方财政问题的普遍意义

第一，从美国财政史和财政分权理论的早期发展中可以看到，对地方财政问题的关注推动了财政分权理论的发展。

从美国公共财政发展过程来看，地方政府财政地位的上升与下降，直接牵动着公共经济学领域的理论学者们对财政分权的关注程度。美国州以下地方公共财政从1800年起经历了一个从无到有，从弱到强，然后又减弱再增强的过程。相应地，公共财政领域的经济学家们对财政分权理论的关注也经历了大体一致的过程。

1800—1992年美国政府收入（以现行美元计），以及其占GNP的比例

年	人均现行美元数			总体	占GNP百分比
	国家	州	地方		
1800	1.96	0.42			
1810	1.80	0.36			
1820	2.25	0.56			
1830	2.07	0.54			

(续表)

年	人均现行美元数			总体	占 GNP 百分比
	国家	州	地方		
1840	1.50	0.88	1.23	3.60	4.0
1850	1.93	0.99	1.23	4.14	4.2
1860	3.32	1.72	2.17	7.20	5.4
1870	9.82	2.34	5.84	17.64	8.4
1880	6.39	1.70	4.98	13.07	5.7
1890	5.74	1.84	5.96	13.55	6.4
1900	6.42	2.43	8.83	17.68	7.2

年	占 GNP 比重 (%)			占 GNP 百分比
	国家	州	地方	
1902	3.0	0.8	4.0	7.8
1913	2.4	0.9	4.2	7.5
1922	5.8	1.7	5.2	12.6
1927	4.7	2.1	6.0	12.8
1934	6.0	3.8	7.6	17.4
1940	7.3	5.0	5.8	17.9
1946	22.3	3.7	3.6	29.5
1952	20.4	4.1	4.0	28.5
1957	19.3	4.6	4.7	28.6
1962	18.5	5.2	5.5	29.2
1967	19.7	5.7	5.4	30.8
1972	18.4	6.9	6.2	31.5
1977	19.2	7.6	6.0	32.8
1982	21.6	8.2	6.2	36.1
1987	21.0	9.1	6.9	37.0
1992	20.8	9.3	7.3	37.5

数据来源: William A. Fischel: 《地方政府企业、房屋业主和财产税的受益论》, 载 Wallace E. Oates 编著: 《财产税与地方政府财政》, 丁成日译, 中国税务出版社 2005 年版, 第 29 页。

1840 年开始, 美国地方政府的收入相对于国家和州政府的财政收入而言增长迅速。尤其突出的是 1870—1880 年之间, 地方政府收入的人均额由 2.17 美元增长到 4.98 美元, 同期州政府收入的人均额不增反降, 由 1.72 美元下降到 1.70 美元, 联邦政府由 3.32 美元上升为 6.39 美元。从 1880 年到 1900 年, 地方政府的财政收入再由 4.98 美元上升为 8.83 美元。州政府收入的人均额在这 20 年间有所增长, 由 1.70 美元上升为 2.43 美元, 而联邦政府则基本没有改变, 仅仅由 6.39 美元上升至 6.42 美元。

1900 年是美国地方政府的鼎盛时期, 地方政府的收入以 8.83 美元的人均额超过了联邦政府 6.42 美元的人均额。因此, 社会改革者和商人把注意力集中到地方政府, 在地方政府中进行着大量活动。经济学家对地方政府问题的论述达到了相当的高度, 甚至在某些方面达到了与 20 世纪著名的蒂布特模型相当的水平。这一点可以从 William A. Fischel 的一段论述中得到反映, “严谨的经济学家们以很成熟的方式论述了地方政府问题, 这使我们能够比较清楚地了解到过去的状况。Alfred Marshall 的《经济学原理》一书涵盖了从 1890 年到大衰退时期的经济状况, 并探讨了当时的地方政府问题, 这些地方政府的功能与 Tiebout 模型中的那些非常相像。例如, Marshall 区分了‘有偿税’和‘受益税’, 而后者正是基于地方政府提供公共服务的能力的, 当然这些公共服务与地方税紧密相连”^①。

进入 20 世纪中期, 比如 1946 年, 美国地方政府收入的人均额下降为 3.6 美元, 整整一个世纪以来初次与州政府收入的人均额持平。与联邦政府的相对地位则是从 1890 年起二者间相对持平, 保持了半个世纪的基本领先地位, 初次出现了与联邦政府收入的人均额 22.3 美元相比的悬殊反差。地方政府收入地位的衰落也反应在经济学家们的热情上, William A. Fischel 遗憾地看到, 到了 20 世纪, 像马歇尔在其经典著作《经济学原理》中关于“地方政府的这类见解大都被遗忘了。当时最前沿的公共经济学理论学者们都致力于研究单一的、国家范围内的统一政府”^②。地方政府收入地位的衰落还表现在其政治权力的

^① William A. Fischel: 《地方政府企业、房屋业主和财产税的受益论》, 载 Wallace E. Oates 编著: 《财产税与地方政府财政》, 丁成日译, 中国税务出版社 2005 年版, 第 29 页。

^② William A. Fischel: 《地方政府企业、房屋业主和财产税的受益论》, 载 Wallace E. Oates 编著: 《财产税与地方政府财政》, 丁成日译, 中国税务出版社 2005 年版, 第 29 页。

下降上。欧茨在 1999 年对行政联邦制度做了广泛的实证研究，结果显示世界各国的中央集权趋势在 50 年代发展到了顶峰。^①

根据表中提供的信息，美国地方政府收入的人均额自 1946 年达到其最低额之后虽然再也没有达到 1900 年辉煌时代的水平，却呈现出持续缓慢的上升趋势，并且其收入水平与联邦政府收入水平之间的对比，在绝对数量上及相对数量上没有太大的变化，联邦政府收入的人均额维持在 20 美元左右，地方政府则从 1946 年的 3.6 美元缓慢上升到 7 美元左右。与此相应，以蒂布特《地方支出的纯粹理论》一文为开端，尤其是 1969 年欧茨用实证的方法证明了在蒂布特的居民选择不同社区居住这一“用脚投票”的行为方式透露了他们对地方公共物品偏好的观点之后，研究地方政府财政问题的文献不断增多，经济学家越来越多地关注财政分权的问题及理论。

第二，从近期现实中看，财政分权已经成为一种世界现象。全世界人口超过 500 万的 75 个转型发展中国家中，84% 的国家正在向地方政府下放权力，地方政府支出占政府总支出的比重不断上升。政府分权现象的普遍化主要归因于三个因素：一是民主政体的广泛采用；二是不断扩张的城市化浪潮^②，世界上半以上的国家正在经历着城市化浪潮，城市化提高了对公共服务的需求，特别是提高了对社区层次的公共服务的需求；三是转型国家经济多元化，转型国家经济多元化的现状决定了社会经济矛盾的复杂化状态，社会矛盾的复杂化容易引起社会动荡，分权决策可以起到维持政治稳定的功能。因此，研究地方财政问题，无论研究对象属于哪类国家，将对实行分权的所有国家产生重要启示。

与广泛的民主化、城市化、多元化相对应，成为公共经济学研究领域和政府决策部门的重大课题之一的财政分权问题受到世界范围的广泛关注，以实践为基础的财政分权理论研究也不断取得丰富成果。中国县乡财政问题的研究也必然对财政分权理论的发展有所推动。

^① Wallace E. Oates, The essay on fiscal federalism. Journal of Economic, Literature, pp: 1120 - 1149, Vol. 37, NO. 3 (Sep. 1999).

^② 梅尔维尔·麦克米兰：《以提高绩效为目的的地方政府设计》，载沙安文主编：《地方政府与地方财政建设》，中信出版社 2005 年版，第 48 页。

第三，地方财政问题不是某一个国家某一个时期面临的暂时性问题，而是任何国家任何时期的常态问题，因此研究地方财政问题是个永恒的任务。

再以美国为例。美国地方政府一直受着财政危机的威胁。如纽约市 1975 年的财政危机。克利夫兰 1978 年成为第一个因经济大衰退违背一般债务票据履行义务的城市。1982 年华盛顿电力系统违背了 22.5 亿收益债券的履行义务。1991 年，康涅狄格州接管了布里奇波特这个该州最大的城市，因为它产生了 3500 万的赤字。1975 年和 1988 年纽约接管了扬克斯市，1990 年切尔西破产被接管，加利福尼亚州奥兰治县因损失了 15 亿美元的投机性投资宣告破产，1996 年，佛罗里达接管了迈阿密运营。2003 年宾夕法尼亚、2006 年圣地亚哥面临 12 亿美元的养老基金短缺，这些都是影响到管辖权的受到高度关注的案例。再有一些不那么引人注目的但问题也很严重的案例，比如有 26 个州报告有一个或几个地方政府面临财政危机，阿拉斯加 29% 的城市不能按时支付债务。2005 年，佛罗里达、俄亥俄、宾夕法尼亚分别有 55、23、17 个城市处于财政危机状态。^①

第四，地方政府的财政问题内生于财政分权制度之中，任何财政联邦制度以及任何单一制下实行财政分权制的国家都必然面临地方财政问题。研究地方财政问题的任务与财政分权制度的存在一样长远。

财政分权制度是一种中央统一管理 with 地方自主治理相结合的制度，中央与地方政府之间既有分工又有合作，形成一种彼此依赖的关系。就地方政府而言，它可以利用财政分权制度所形成的政府间联系而追求本地利益。人人都明白，狭窄的地方利益视野会破坏掉整个的国家利益，然而，如果没有制度约束，地方政府必然成为狭窄的地方利益追求者。地方政府追求狭窄的地方利益通常通过制造财政问题来实现，财政问题的制造方式是进行财政成本转移。地方政府可以用三种方式进行财政成本转移。一是通过联邦政府的转移支付或税收输出，让非居民承担主要税收负担。二是通过为近期支出借款然后违约，从而把成本转嫁到近期放款人头上，或者（如果债务由中央政府偿还）转嫁到

^① Charles K. Coe, *Preventing Local Government Fiscal Crises: The North Carolina Approach*, pp: 39 - 49, *Public Budgeting and Finance*, Vol. 27, NO. 3 ISSN: 0275 - 1100, 2007.