

**BALANCING
URBAN**

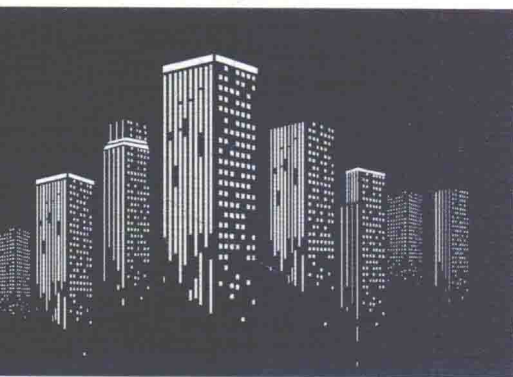
and

RURAL DEVELOPMENT

and

**FISCAL
POLICY REFORM**

与平衡
财政政
政策策
改革改
发展展



吴理财 袁方成 等

著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

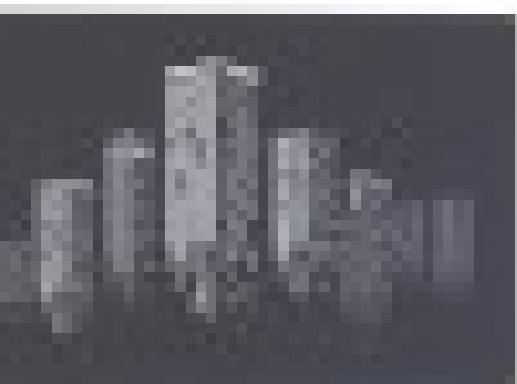
BALANCING
BUDGETS

—

RURAL DEVELOPMENT

—

FISCAL
POLICY REVIEW



平衡城乡发展 与财政政策改革

王毅 王毅 王毅

■

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

**BALANCING
URBAN**

and
RURAL DEVELOPMENT

and

**FISCAL
POLICY REFORM**

平衡城乡发展
与财政政策改革

吴理财
袁方成
等

著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

平衡城乡发展与财政政策改革 / 吴理财等著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 12
ISBN 978 - 7 - 5201 - 1544 - 5

I. ①平… II. ①吴… III. ①城乡一体化 - 研究 - 中国②财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①F299.21②F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 244409 号

平衡城乡发展与财政政策改革

著 者 / 吴理财 袁方成 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 李延玲 赵 冉

责任编辑 / 赵 冉 吕 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·国际出版分社 (010) 59367243

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.75 字 数: 203 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1544 - 5

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书系亚洲开发银行项目“财政政策改革与管理：平衡城乡发展”（项目编号：PATA 47040-001）、华中师范大学中央高校基本科研业务费项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”（项目编号：CCNU14Z02008）的一项成果。

目 录

序 言 建立现代财政制度 迈向城乡均衡发展	1
第一章 农村基层财政治理机制及其改革	4
一 乡镇财政体制及运行机制变革	4
二 村级财务治理机制的变迁及现状	19
三 创新基层财政体制积极促进城乡一体化	30
第二章 新型农业社会化服务体系发展及财政支持	34
一 改革开放以来农业社会化服务体系发展	36
二 新型农业社会化服务体系建设成效及面临的问题	47
三 财政支持新型农业社会化服务体系建设的政策建议	61
第三章 城市化背景下的农村土地制度改革研究	69
一 土地制度的历史沿革及其历史贡献	69
二 当前农村土地制度的现状、困境及原因	73
三 国外土地管理的经验和做法	79
四 土地制度市场化改革对地方财政的影响	83
五 改革土地制度的相关政策建议	89
第四章 当前农村土地流转的社会政治风险及防控	96
一 农地流转蕴含社会政治风险	98

二	风险汇聚的成因分析	103
三	以改革促风险防控的思路与建议	106
 第五章 农村基础设施和基本公共服务财政需求与投入机制		
	投入机制	111
一	农村基础设施和基本公共服务发展情况	112
二	农村基础设施和基本公共服务财政投入及分摊现状	124
三	农村基础设施和基本公共服务财政投入预测及政策建议	138
 第六章 新时期农村集体经济发展及其财政支持		
一	农村集体经济的历史演变及其阶段特征	146
二	新时期农村集体经济发展的总体特征与典型模式	151
三	当前农村集体经济发展中的现实矛盾及其成因	160
四	推动农村村级集体经济发展的政策建议	171
 第七章 教育均衡发展的政策理念、目标及执行		
一	义务教育均衡的相对公平与绝对公平	184
二	义务教育均衡发展政策	186
三	教育均衡的政策目标与评价的误区	189
四	小结	192
 第八章 财政自主性、民主治理与村庄公共品供给		
一	研究假设	194
二	数据分析	201
三	基本结论	206

第九章 “乡财县管”后乡镇基层政权合法性与乡村治理	208
一 “乡财县管”对乡镇政府合法性的影响	209
二 “乡财县管”后的乡村治理	211
三 总结	214
第十章 以城乡一体化为导向调整“三农”财政政策	216
一 重新审视“三农”财政政策	216
二 科学理解城乡一体化	219
三 以城乡一体化为导向调整“三农”财政政策	224
后 记	227

序 言 建立现代财政制度 迈向城乡均衡发展

城乡非均衡发展是长期困扰我国社会经济持续发展的一个突出问题。近年来，增加农业和农村的财政支持力度，并逐步调整“城乡分治，一国两策”的社会管理制度，如取消农业税、农村综合改革、粮食最低收购价政策、粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合直补、财政扶贫等政策，同时，推进农村义务教育保障机制改革，实行农村合作医疗保障制度、城乡最低生活保障、农村五保供养、农民工和失地农民养老保险等制度，为城乡间的和谐稳定发展提供了有力保障，并在一定程度上缓解了城乡分割制度和市场机制对城乡二元结构的强化效应。然而，城乡发展不协调，城乡差距过大且不断扩大的趋势，仍是制约我国国民经济持续快速、健康发展，人人平等分享改革发展成果的最大障碍。

促进城乡均衡发展，改革现行财政体制势在必行。我们应该通过财政体制改革，增加政府尤其是地方政府的财政收入，增强农村基层政府财力；通过改革政府财政分配机制，促进公共财政在城乡之间均衡配置；通过财政机制创新，盘活农村资源，激发农村社会内在活力。为此，2013年，党的十八届三中全会提出财政是国家治理的基础和重要支柱，要求建立现代财政制度。

当前，约70%的公共支出发生在地方，即省、市、县、乡。其中，55%以上的支出是在省级以下。乡镇是中国农村基层治理的基础，也是农村公共财政投入和管理的基层单元。乡镇和村的财政状况及其治理机制对农业生产、农民生活和农村发展有直接

的影响。因此，乡镇财政体制及运行机制的变革，以及村级财务管理体制的发展变化，是财政治理机制的重要内容，是简化财政资源管理，提高财政投入绩效的核心议题。

农村公共基础设施和基本公共服务是农业生产和农民生活的基础条件。当前，中国城乡公共基础设施和基本公共服务仍存在较大差距，加大农村公共基础设施建设和基本公共服务的投入，缩小城乡差距，是城乡均衡发展的基本内容，也是当前公共财政投入的重点。

推进城乡均衡发展，最根本的是破除城乡二元结构及其制度约束，促使人口、资源、技术和资本在城乡之间自由流动和合理配置。因此，进一步推进市场体制改革，最大限度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，是整个国家及城乡经济发展的关键所在。从目前来看，需要进一步改革城乡失衡的财政投入体制，促进公共资源在城乡之间均衡配置，同时，也要致力于推动城乡财政分配制度改革，推进城乡财政体制的一体化和财政投入的均等化。

为此，本书以问题为导向，紧抓当前城乡均衡发展的主要问题开展研究，例如，农村基层财政治理机制及其改革、农村公共基础设施和基本公共服务财政需求与投入机制、新型农业社会化服务体系的发展及财政支持政策、农村土地制度改革、基础教育发展等。

自21世纪以来，中国城乡关系及发展战略发生了重大的调整和转变。但是，农村经济社会发展依然明显滞后于城市。如何进一步破除城乡二元结构体制，实现城乡一体化及经济社会的融合，是当前及今后相当长一段时期中国社会建设和社会发展的难点之一。城乡二元结构虽然长期以来受到经济、政治、社会、文化及历史等多重因素的影响，但城乡二元结构的出现更多在于政府的制度安排，可以说，政府对统筹城乡发展的财政投入状况和财政政策支持，在一定程度上决定了民生改善、区域发展协调和经济社会可持续发展目标的实现。推动财政政策更好地与土地、人口政策

相结合，调整政府财政资源的定位，加大对农村地区和欠发达地区的财政投入，构建基本公共服务和基础设施建设的财政投入保障机制，是平衡城乡发展，以及实现基本公共服务均等化的基本途径。

2015 年

第一章 农村基层财政治理机制 及其改革*

自 21 世纪以来，我国农村基层财政体制主要受到农村税费改革以及与之相关联的一系列政策措施的影响。随着“村财乡管”“乡财县管”的普遍推行，农村基层财政也从原来一级自收自支的独立财政转变为主要依赖上级转移支付维持运转的名义财政，如基础教育、公共卫生、乡村道路、农田水利建设等农村基本公共产品也由农民自我供给逐渐转为由政府公共财政供给。随着“社会主义新农村建设”“工业反哺农业，城市支持农村”“城乡统筹发展”“城乡基本公共服务均等化”等系列政策的实施，以及城乡之间人口和资源的快速流动，中国城乡社会发展日趋一体化。这就要求，中国农村基层财政体制和运行机制做出适应性改革。

一 乡镇财政体制及运行机制变革

财政总是服务于国家的实际需要，并随着国家实际需要的转变而改变。当中国社会从“以农养政”“城乡二元”转向“以工促农”“城乡一体”时，包括乡镇财政在内的整个财政体制必然随之发生深刻的变革。这项巨大变革，则是由农村税费改革开启的。

* 吴理财，华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心主任、湖北经济与社会发展研究院副院长、政治与国际关系学院教授，研究领域：地方治理；李世敏，西南交通大学马克思主义学院，讲师，研究领域：文化治理与地方治理；王前，湖南工业大学经济与贸易学院，讲师，研究领域：公共经济与地方治理。

（一）农村税费改革和乡镇财政管理体制变迁

自 21 世纪以来，乡镇财政体制的一系列改革是对 20 世纪末农村地区日益严重的农民负担问题的直接回应，并沿着农村税费改革这条主线渐次展开。

1. 农业税费与农民负担问题

直到农村税费改革之前，中国农村的公共物品基本上是由农民自我供给的。农村公共产品的供给体制与人民公社时期没有本质性的区别，农村公共产品的提供主体是农民，所不同的是，人民公社时期农民在公共产品方面的投入被“集体”“包装”了起来，并被“工分”形式所掩盖，农民没有意识到自己的负担。实行家庭联产承包责任制后，农民在农村公共产品方面的负担其实落在了家庭和个人头上，且大部分货币化了，农民清楚知道自己的负担。^①与之相匹配，中国农村实行的是一套与城市完全不同的税费制度和社会保障制度，以维持城乡二元社会结构的长期运行。这种极不合理的制度安排，一个直接后果是农村日益衰败和被“边缘化”。^②

按照国家的规定，农村税费由农业税收、农民承担的费用和劳务组成。农业税收，一般包括农（牧）业税、农业特产税、生猪屠宰税、耕地占用税和契税等。依据国务院颁发的《农民承担费用和劳务管理条例》（国务院令〔1991〕92号），农民在国家法规（许可范围）内承担的费用和劳务是指“农民除缴纳税金，完成国家农产品定购任务外，依照法律、法规所承担的村（包括村民小组）提留、乡（包括镇）统筹费、劳务（农村义务工和劳动积累工）以及其他费用”。在农村基层，通常将它们简称为“三提五统”和“两工”。所谓“三提”是指农户上交给行政村的公积

① 叶子荣、刘鸿渊：《农村公共产品供给制度：历史、现状与重构》，《学术研究》2005年第1期。

② 陶然、刘明兴：《农民负担、政府管制与财政体制改革》，《经济研究》2003年第4期。

金、公益金和管理费三种提留费用。“五统”是指农民上交给乡镇政府的教育附加费、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费五项统筹费。此外,《农民承担费用和劳务管理条例》同时还允许“乡统筹费可以用于五保户供养”。实际上,各地在执行过程中,都在不同程度上增加了一些收费名目,加码收费。因此,“三提五统”只是在政策内向农民收取费用的一种笼统说法而已。在许多农村地区,“三提五统”实际上远远“超过上一年农民人均纯收入的5%”的红线规定。

这项税费制度实际上跟当时的农村土地双层经营制度相一致。由于农民经营的土地属于集体所有,所以实行家庭联产承包责任制以后,农民只有“交够国家的,留足集体的,剩下才是自己的”。之所以实行这项农村税费制度,根本原因是农村基本公共产品必须由农民自己承担和自我供给。

在这项农村税费制度中,农业税一直沿用的是1958年6月3日第一届全国人大常委会第96次会议通过的《中华人民共和国农业税条例》。由于农业税根据各地农业生产水平,按农民耕作的田亩征收,其增长空间十分有限。即便乡村两级或多或少存在隐匿或虚报田亩和农业产量的现象,也不可能在农业税上做太大的“文章”。由于农村基层政府没有开征新税和提高税率的权力,乡村两级为了维持自身的正常运转,推行必要的乡村公共建设以及完成上一级政府下达的“达标”任务(如农村教育的“两基达标”),在没有相应的经费投入的情况下,只能在农民承担的费用、劳务上“动脑筋”,增加预算外收入,甚至通过集资、摊派、罚款的形式向农民汲取政策外的收入。

所谓“头税轻、二税重、三税是个无底洞”,是对农民负担问题的一个形象说法。其中,“头税”是指前述的农业税收部分,“二税”是指各级政府允许向农民征收的其他税收、集资和乡镇统筹、村提留等税费负担,“三税”是指政策外的其它“乱收费、乱罚款、乱摊派”。

以安徽省为例,根据省减轻农民负担办公室的统计,1994~

1998 年, 农民承担的非税负担 (包括 “三提五统” “以资代劳” 和 “社会负担”) 均超过了上一年农民人均纯收入的 5%, 1995 年甚至达到 8.52% (见表 1-1)。由于漏报、瞒报, 农民实际负担水平远超过这些统计数据。根据周焱的调查, 漏报和瞒报通常为统计数据的 20%^①。另外, 除了明税以外, 农民还承担了比明税 (指统计中的农业税) 高 1~2 倍的暗税 (指国家收购农产品的价差, 又称之为 “剪刀差”)^②。

表 1-1 1994~1999 年安徽省农民分担情况

单位: 元/人

年份	上年人均 纯收入	三提五统		社会负担		以资代劳		非税负担		国家税收	
		数额	%	数额	%	数额	%	数量	%	数量	%
1994	650.3	33.90	5.20	6.10	0.93	7.10	1.09	47.10	7.22	22.49	3.46
1995	879	44.68	5.08	18.54	2.10	12.30	1.34	75.52	8.52	35.76	4.07
1996	1233	51.63	4.19	18.89	1.53	10.24	0.83	80.76	6.55	36.63	2.97
1997	1589	66.58	4.12	11.61	0.73	7.43	0.47	85.62	5.34	40.02	2.51
1998	1777	70.58	3.98	10.85	0.61	8.18	0.46	89.61	5.04	41.00	2.31
1999	1871	64.76	3.46	9.63	0.51	6.38	0.34	80.77	4.44	42.07	2.25

注: ①人均纯收入由农户家庭经营收入和报酬构成; ②社会负担主要包括行政事业性收费、罚款和集资摊派; ③表中国家税收仅统计了农业税和农业特产税。

资料来源: 根据安徽省减轻农民负担办公室提供的有关数据整理。转引自周焱: 《安徽农村税费改革调研报告》, 《经济理论与经济管理》2001 年第 5 期。

在湖北省咸安区, 1997 年农民政策内的六项负担 (农业税、农业特产税、屠宰税、教育费附加、乡五项统筹、村三项提留) 总额是 4230.97 万元, 亩均 109 元, 人均 116.9 元。1999 年为 4566 万元, 亩均 118.6 元, 人均 130.35 元。而有据可查的农民实际负担情况则是: 1997 年农民负担为 6969 万元 (其中农民负担监督卡内农民负担 5188 万元, 卡外农民负担 1781 万元), 亩均

① 周焱: 《安徽农村税费改革调研报告》, 《经济理论与经济管理》2001 年第 5 期。

② 高小蒙、向宁: 《中国农业价格政策分析》, 转引自周焱《安徽农村税费改革调研报告》, 《经济理论与经济管理》2001 年第 5 期。

179.6 元, 人均 192.5 元。1999 年农民负担为 6910 万元 (农民负担监督卡内 4950 万元, 卡外 1960 万元), 亩均 179.5 元, 人均 197.2 元。1999 年咸安区地方一般性财政收入为 1.16 亿元, 其中近六成为农村税费收入。根据湖北省统计局的统计数据, 1993 ~ 1997 年农民人均年收入增长不及 8%, 而同期农民负担的增速高达 25%。^①

咸安区还不是湖北省农民负担最重的地区, 湖北省农民负担最重的地区是地处江汉平原的一些县市, 农民负担亩均达到 400 元左右。2000 年春, 监利县棋盘乡侯王村因抛荒过多, 难以按照田亩摊派税费任务, 村集体税费只好分解到人头, 人均上交各种税费高达 650 元。某农户全年应交 2700 元, 但全年农田收入不足 1000 元, 只好外出打工把余下的 2000 元补上。^② 沉重的“费”负使得农民怨声载道, 很多地方由此引发了大量的干群冲突和群体性上访事件, 农村税费改革已经箭在弦上。

2. “费”改“税”

从 2000 年开始, 安徽省率先在全省范围内进行农村税费改革。^③ 这项改革的核心内容是“费”改“税”。诚如朱镕基总理所言, “目前从农民手里收取 300 亿元的农业税, 600 亿元的乡统筹、村提留, 再加上乱收费, 恐怕从农民那里一年要拿 1200 亿元甚至更多。我们这一次的税费改革, 就是要把现在收取的 300 亿元的农业税, 提高到 500 亿元, 也就是农业税率从 5% 提高到 8.4%。与此同时, 把乡统筹、村提留的 600 亿元和各种乱收费一律减掉”^④。

具体而言, 这次“费改税”的主要内容是“三个取消, 一个

① 宋亚平:《咸安政改——那场震动全国备受争议的改革自述》, 湖北人民出版社, 2009 年 5 月第 1 版。

② 邓道坤、刘友凡:《大变革: 湖北省农村税费改革纪实》, 武汉大学出版社, 2006。

③ 《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》(中发[2000]7 号), 2000 年 3 月 3 日。

④ 《朱镕基总理在第九届全国人大四次会议记者招待会答记者问》, 新华网, 2001 年 3 月 15 日, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/14/content_315680.htm。

逐步取消，两个调整，一项改革”。“三个取消”具体包括取消乡统筹等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金。取消乡统筹后，修建乡村道路所需资金不再固定向农民收取，村级道路由村民大会决定，乡级道路由政府安排。其他四项支出由各级政府通过财政预算予以安排；取消农村教育集资等涉及农民的政府性集资；取消屠宰税。“一个逐步取消”包括逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工，农村公共事业用工，通过一事一议由村民大会决定。“两个调整”包括调整农业税政策。主要是确定农业税计税土地面积（以农民第二轮合同承包、用于农业生产的土地为基础确定）、调整农业税计税常产（以1998年前5年间农作物的平均产量为依据确定，并保持长期稳定）和合理确定农业税税率（仍实行地区差别比例税率，最高不得超过7%）；调整农业特产税政策。取消一个应税品目两道环节征税，改为一个应税品目只在一道环节征税。“一个改革”包括改革农村提留征收和使用办法。村提留的来源除集体经营收入以外，征收农业附加税，附加比例最高不超过改革后农业税的20%。^①

经过两年的改革试点，农村税费改革便在全国各地普遍开展起来。农村税费改革取缔了大量不合法的收费后，农民的负担有所缓解，但是乡村乃至县一级的财政收入很快出现了大量缺口，大量乡镇政府正常运转难以为继。为此，各地纷纷对乡镇政府进行了大刀阔斧的机构改革，试图通过精简乡镇机构和工作人员来缓解财政压力。

3. 取消农业税

2005年12月29日，第十届全国人大常委会第19次会议经表决决定，《中华人民共和国农业税条例》自2006年1月1日起废止，这意味着在中国长达2600年之久的“皇粮国税”走进了历

^① 曹昆斌：《农村税费改革及其完善——安徽农村税费现状分析》，《改革》2001年第5期。