

中国县乡公共治理与 公共服务的财政支持研究

ZHONGGUO XIANXIANG GONGGONG ZHILI YU
GONGGONG FUWU DE CAIZHENG ZHICHI YANJIU

刘桂芝 著



人 民 出 版 社

中国县乡公共治理与 公共服务的财政支持研究

王绍光 著

中国社会科学出版社

中国社会科学出版社

中国县乡公共治理与 公共服务的财政支持研究

刘桂芝 著



人 民 大 学 出 版 社

策划编辑:徐庆群

责任编辑:张 燕

封面设计:杜维伟

图书在版编目(CIP)数据

中国县乡公共治理与公共服务的财政支持研究/刘桂芝 著. —北京:人民出版社,2016.5

ISBN 978-7-01-016027-6

I. ①中… II. ①刘… III. ①县-公共管理-社会服务-财政支出-研究-中国②乡镇-公共管理-社会服务-财政支出-研究-中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 057485 号

中国县乡公共治理与公共服务的财政支持研究

ZHONGGUO XIANXIANG GONGGONG ZHILI

YU GONGGONG FUWU DE CAIZHENG ZHICHI YANJIU

刘桂芝 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:244 千字

ISBN 978-7-01-016027-6 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

县乡政府是中国政府体系的重要组成部分,是在县域范围内贯彻和落实国家基本方针和政策的组织者与执行者,是向农村居民提供公共产品和服务的基层政权组织。县乡财政是中国最为基层的财政,同时县乡财政体制也是我国财政体系的重要组成部分。县乡财政状况直接关系到地方政府的正常运转、基层政权的建设、农村经济的发展和社会的稳定。

中国政府近些年来一直致力于推进社会公平、和谐、有序发展的战略,但是当前社会依然处于非均衡发展格局,依然存在诸多影响社会和谐的问题,尤其是城乡非均衡发展,城乡公共服务水平发展差距较大,不少地区农民难以实现学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等最低需求,基本生存权和发展权得不到有效保障。目前国内外学者对地方性公共服务、公共产品范畴、公共服务及地方性公共服务的有效供给的研究,为县乡基本公共服务的财政支持研究奠定了基础;公共财政理论和财政分权理论为研究地方性公共服务的财政支持提供了研究前提。一些学者从财政的视角对中国县级公共服务现状以及问题进行研判,为研究县乡公共服务供给的财政支持提供了良好的基础,尤其是对中国县乡公共服务的研究角度多样、内容丰富,既有理论研究,又有实证分析,既有总体探讨,又不乏分类研究,能够在一定程度上反映当前中国县乡基本公共服务的发展总体情况以及面临的问题。但是当前学者研究还存在着两方面的局限性:一是目前学界研究大多数着眼于“地方公共服务”或者“县乡公共服务”,但是对于

“县乡基本公共服务”的研究尚缺乏较为系统的研究,与“县乡公共服务”相比,“县乡基本公共服务”更重视对于满足基层民众生活最基本的需求,是保障个人生存权和发展权的最基本的公共服务;二是学者对县乡公共服务供给财政视角的分析不多,部分研究虽然提出了公共财政存在的一些问题,但是很少能够从整个县级财政体制的角度去探索基本公共服务供给中存在问题的根源,而且,县乡财政并非孤立存在,县乡基本公共服务供给过程中相关财政的作用是与财政分权体制密切相关的,因而深入研究该问题,还应当有对财政体制全局观的把握。本书主要立足县乡财政困境普遍爆发并日益扩大化的社会背景之下,以基本公共服务供给和财政支持模式为视角与切入点,以我国地方公共财政困境下的公共服务供给状况为逻辑起点,对财政困境下地方政府公共服务供给的财政制度模式进行探索,通过对县乡基本公共服务供给制度与政策的梳理,对农村基本公共服务供给不足的原因进行剖析,在借鉴国外基本公共服务供给的财政制度理念的基础上,通过破解基本公共服务供给不足与县乡财政支持体系弱化这一关联性难题,提出保障与支持地方政府有效供给基本公共服务的财政制度模式,倡导政府优化财政支持体系、出台稳健而有效的财政政策,提升基本公共服务供给效能,推进县乡政府公共治理能力。

研究县乡财政困境下地方政府治理能力提升,探索基本服务供给和财政支持模式是构建社会主义和谐社会的重要内容,是践行科学发展观的现实要求,是保障我国经济持续、稳定、健康发展的现实选择,是“以人为本”建设服务型政府的具体体现。从县乡财政困境角度研究农村公共服务供给能力和财政支持模式具有非常重大的理论意义和现实意义。可以推动公共财政理论根据社会现象变化不断创新。归纳和总结县乡财政体制对公共服务供给影响的理论框架,通过对中国农村公共服务供给不足的原因剖析及国外经验借鉴,推进县乡公共服务供给财政制度的构建和完善,会对公共财政理论的丰富和发展有裨益。中国县乡公共服务供给总体上仍相当匮乏,城乡公共服务供给水平的差距不断拉大,已经影响到中国经济社会协调的

可持续发展。理论源于现实,是社会现实的抽象与升华;中国正在进行的改革与建设在世界上独一无二,没有很多成型模式可模仿,没有更多经验可供借鉴,因此,围绕中国过去、当前和未来所行进之路进行总结和提炼,不仅可以发展和完善中国的公共财政理论和公共服务理论,对于与中国情况具有相似点的其他发展中国家也具有一定的借鉴意义。同时,研究县乡财政困境下农村公共服务供给和财政支持模式是缓解社会矛盾和解决民生问题的现实需要,有利于建立与事权相匹配的财税体制,有助于缓解县乡财政困境,是改善农村居民生活质量,提高农村居民素质的关键所在。

目 录

绪 论	1
第一章 基本公共服务供给与财政支持的关联分析	17
第一节 地方基本公共服务供给理论	17
第二节 县乡基本公共服务供给与财政支持	34
第二章 县乡基本公共服务供给状态与筹资方式变化	60
第一节 县乡基本公共服务供给状态变化	60
第二节 县乡基本公共服务筹资方式演变	85
第三章 地方财政体制概况与县乡财政困境形成	99
第一节 地方财政体制的建立	99
第二节 地方财政收支与财力状况	114
第三节 地方财政体制的运行现状	119
第四节 县乡财政困境的生成与表象	133
第四章 地方财政困境与基本公共服务供给关联性分析	151
第一节 财政困境下的县乡基本公共服务供给状况	151
第二节 财政困境对县乡基本公共服务供给的影响	172

第五章 财政支持基本公共服务供给的国际经验借鉴	197
第一节 国外基本公共服务供给的财政支持模式	197
第二节 国际比较的启示与经验借鉴	221
第六章 财政支持县乡基本公共服务供给的优化路径	231
第一节 运用预算工具保证基本公共服务供给	232
第二节 规范转移支付促进公共服务均衡供给	236
第三节 协调多元力量推进县乡基本公共服务供给	239
参考文献	246
后 记	255

绪 论

一、中国县乡政府基本公共服务供给研究的缘起

改革开放三十多年来,中国走的是一条让一部分人和一部分地区先富起来、充分利用国内外两种资源和两个市场的发展道路。虽然这导致城乡之间、地区之间和阶层之间的非均衡发展,但是建立在以平均主义为基础上的高度集权的计划体制运行所带来的低效率也让我们认识到,如果不打破体制依赖性、不给经济主体以自由,就无法激发各经济主体的积极性,就不可能实现国家经济三十多年的高速增长。如今,这种非均衡发展战略在彰显其制度优势的同时,其制度劣势也在累积并逐渐开始显现,投资与消费关系扭曲,内需不足。党的十六大以来提出了全面建设小康社会的战略,试图改变此前持续了二十多年的非均衡发展态势,实现全面、协调和可持续发展。十多年来,在以科学发展观为核心的一整套发展思路 and 政策的统领下,在各经济主体的努力下,中国在统筹城乡、统筹境内域外、统筹东中西部、实现共同富裕等方面取得了长足进步。然而,处于转型期的中国在发展过程中的不和谐与不均衡因素依然存在,经济和社会的全面均衡和可持续发展问题并没有从根本上得到化解。行业间收入差别依然很大,农民收入增长乏力,收入水平长期在低位徘徊;城乡发展落差巨大,农业基础仍然薄弱;区域发展不均衡,中西部地区受资源环境约束依然依托初级资源获取低廉收入;社会服务资源分布不平衡,农村地区社会服务资源分配量匮乏,制约社

会发展的体制机制障碍依然较多。

没有均衡发展就不是科学的发展,以科学发展观为指导的均衡发展战略是新一轮改革的指导原则。但是,在当前中国要实现均衡发展还需要克服很多深层障碍,需要综合考虑整个社会深化改革目标和战略,需要考虑产业结构调整需求,需要配合城镇化的快速推进,需要依托政府职能转变和政治体制改革背景,需要考虑日益全球化的国际复杂局势的影响,难度可想而知。各种问题交织在一起,局面复杂,改革呈胶着状态。

阻碍一个国家经济增长的重要因素之一是收入差距过大和收入分配不公,这是基本上在世界范围内得到认可的结论。斯坦福大学 Scott Rozelle 教授的实证研究结果也证实,收入差距和一个国家成为高收入国家的机会之间存在着非常强的相关性,过大的收入差距阻碍着一国的长期经济增长。这是因为过大的收入差距首先会对消费产生影响,会造成消费需求不足,高收入人群的边际消费倾向远低于低收入人群,即收入差距过大会降低一国的平均消费倾向。消费不足会带来内需不足,会导致经济增长缓慢,还会带来低收入人群人力资本积累不足等问题。特别是发展中国家,很多低收入人群、贫困人群没有能力进行人力资本积累,这样也会拖累一国的长期经济增长。我国收入差距基尼系数 20 世纪 80 年代初为 0.3 左右,据官方统计 2009 年达最大值 0.49。近两年官方统计显示全国基尼系数虽略有所下降但下降幅度并不大,约为 0.473。同时,近十年间与收入差距扩大相伴随的是财产差距急剧扩大,并且其速率远超过收入差距扩大速率。这主要是受房价增长等相关因素影响,整个社会财富的集聚和积累都在成倍增长。学者李实团队对 2002—2010 年包括房产、土地等的私人财富的实证研究结论为,城市人均财富年均增长率达 22%,其中的房产价值年均增长率达 25%。这意味着城市个人财富积累速度非常快,人均财富每 4 年翻一番,8 年翻两番。而农村人均财富积累速度年均增长率只有 11%,是城市个人财富水平的一半,大体相当于全国平均水平 20% 的一半左右。政府近些年出台了许多收入再分配政策,这些政策在某种程度上缓解了收入差距扩大的趋势,但

是,受中国城乡二元体制非均衡发展等因素影响,再分配政策的影响非常有限。学者李实团队以 2007 年数据进行低保、税收、社会保障等各种再分配政策对收入差距影响的实证研究,认为中国的基尼系数由于再分配政策影响可以降低 12%左右,而 OECD 国家由于受经济发展水平和社会进步程度影响,其社会再分配政策可以缩小收入差距 40%左右。中国与 OECD 等国政策效应上所存在的巨大差距意味着我们的再分配政策还有进一步调整的空间,可以通过增加新的政策手段和加大调整力度,促使再分配政策发挥更大的作用。

在城乡均衡发展方面,中共中央于 2003 年 1 月召开的中央农村工作会议上首次提出:必须统筹城乡经济社会发展,更多地关注农村,关心农民,支持农业,把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重,放在更加突出的位置。2004 年 3 月十届人大二次会议提出逐步免除农业税的计划。2004 年后每年中共中央工作会议颁发的一号文件都聚集农业,从制度和政策上对“三农”问题制定发展战略。除此以外,还通过五年发展规划有步骤地助推城乡统筹与全社会和谐发展。“十一五”规划的 22 项指标中有 8 项为民生指标。截至 2010 年年底,8 项民生指标全部完成——城乡居民收入大幅增长,免费九年义务教育全面实现,城镇基本养老保险覆盖人数、新型农村合作医疗覆盖率提前达标,全国城镇新增就业 5500 万人。^①从表 0-1 中可以看出,事关农民发展和权益的国民平均受教育年限、医疗保险覆盖率、转移农业劳动力和增加农村居民人均纯收入四个民生指标被列入“十一五”期间的重点建设项目之中。从指标完成情况看基本和我们的现实观察相吻合。这是党和政府实现城乡均衡发展决心的有力彰显。

^① 白天亮:《保障和改善民生责无旁贷——人力资源和社会保障部部长尹蔚民回望“十一五”、展望“十二五”》,《人民日报》2010 年 11 月 26 日。

表 0-1 “十一五”规划中 8 项民生指标完成情况

指 标	2005 年	规划目标	2010 年 实际结果
国民平均受教育年限(年)	8.5	9	9
城镇基本养老保险覆盖人数(亿人)	1.74	2.23	2.57
新型农村合作医疗覆盖率(%)	23.5	大于 80	96.3
五年城镇新增就业(万人)	—	4500	5771
五年转移农业劳动力(万人)	—	4500	4500
城镇登记失业率(%)	4.2	5	4.1
城镇居民人均可支配收入(元)	10493	年均增长 5%	19109, 年均 增长 9.7%
农村居民人均 纯收入(元)	3255	年均增长 5%	5919, 年均增长 8.9%

注:城乡居民收入绝对数按当年价格计算,增长速度按可比价格计算。

当前,发展农村经济改善民生、缩小城乡差距仍是全面构建社会主义和谐社会的重要任务。“十二五”的重大战略之一即是加大公共投入,完善制度,提升不同群体间社会保障权益的公平性,缩小地区差距、城乡差距。发展农村经济,提高农民生活水平,缩小城乡差距的关键在于完善农村公共服务体系,实现城乡公共服务均等化。城乡公共服务一体化是城乡统筹发展的内在要求,是现阶段新农村建设的重点。健全的农村公共服务是维持我国社会稳定、实现社会公平正义,保护农村居民最基本的生存权和发展权的前提。“十二五”规划纲要中强调:坚持以人为本、服务为先,履行政府公共服务职责,提高政府保障能力,逐步缩小城乡区域间基本公共服务差距。由此,提高农村公共服务水平是逐步实现基本公共服务均等化的基础,也是社会主义新农村建设的重要内容。随着经济快速发展和财富不断累积,人类开始更多地关注自我成长和发展,这对义务教育、基本医疗、食品安全、社会保障等公共服务体系提出了新要求。

现阶段,我国城乡间公共服务差距较大,农村公共服务供给不能满足农

村社会发展需求。农村公共服务供给在当前社会发展阶段,按政府层级和政府职能划分主要需要依靠地方财政作为其供给资金来源主渠道。在地方政府普遍存在不同程度困境的情况下要满足生产、生活所需基本公共服务需求唯有通过地方公共治理创新方为可能。因此,完善公共服务供给体系首先需要解决地方财政困境问题。

地方财政困境普遍爆发于 2004 年农村税费改革以后。农村税费改革前县乡预算内财政收入一般有两个来源:一是各种农业税,二是部分工商税。由于全国大部分县乡尤其是广大乡镇财政的主要预算内收入来源于各种农业税,因此,农业税取消使得乡镇财政预算内收入逐渐减少和消失,乡镇财政运转陷入困局。乡镇收入锐减和财政困境出现以后,有些地方取消了乡镇一级财政,把乡镇政府变为县级财政的预算单位,原属乡级收入的工商税收入上划为县级收入,即“乡财县管乡用”。同时,农村税费改革不仅使得县乡政府农业税税收收入消亡,同时也关上了县乡财政预算外收入的大门,各类“费”也被禁止收取。在此之前,乡镇层级政府作为公共服务供给主体,其资金主要来源于预算外征收的各类“费”。“乡财县管乡用”以后,乡镇财政几乎没有了任何本级收入,主要依赖上级财政补助获取收入。按财政体制改革设计,依托上级财政转移支付补助的乡镇财政预算内收入并未减少,因为农村税费改革原则即是要确保乡镇行政机构能够维系正常运转。但是,由于农村税费改革同步消亡了乡镇财政预算外资金收入,因此事实上极大地削弱了乡镇政府供给公共产品的能力。这种地方财政关系中财力向上集中的现象不仅存在于县乡间,在省市县财政体制调整中也呈现出来。在省县财政或市县级财政间进行分税制体制改革时,一些效益好的电力、金融等税源稳定的企业,按隶属关系属于市县企业,2004 年体制调整前其税收收入归市县支配,但 2004 年体制调整后这些企业的税收收入变成了省市县共享收入。这一调整使得财力开始向上集中,市县收入因此而大幅减少。财力向上集中的后果同样使得县级财政严重依赖上级财政补助,所以本级财政收入大幅减少。县级政府和乡镇政府一样,其财政主要支出

方向也变成了保“吃饭”和保机构运转。但是县级政府与乡镇政府不同的是,县级财政除承担行政机构人员和办公经费支出外,还要承担许多农村公共服务功能,如农村义务教育支出、农村卫生保健支出、农村水利和农业服务支出等。县级政府在农村公共服务供给中扮演着重要角色,可是县级财源却在日益减少。因此,县级政府财政困境日渐凸显。

近年来,中国地方政府债务数额不断增长。其中,由或有负债所引起的财政信用风险和潜在偿债压力迅速攀升。受世界经济影响,中国在2008年推出4万亿救市计划,随之而来的是地方政府债务爆发式扩张。虽然预算法明令禁止地方政府以各种形式进行举债(除特殊规定外),但由于国家财政体制、激励机制、监督机制等原因,法律法规所带来的有效制度显得供给不足,约束不够,地方政府举债势头不降反升。目前,由地方政府举债所造成的财政风险问题比较严峻,也是中国经济的不可承受之重。国家审计署于2013年12月30日公布了全国政府性债务审计结果^①,截至2013年6月底,地方政府负有偿还责任的债务108859.17亿元,负有担保责任的债务26655.77亿元,可能承担一定救助责任的债务43393.72亿元。根据近年来地方政府性债务在举债主体和融资方式上出现的新情况,本次审计,在政府负有担保责任的债务中,包括了全额拨款事业单位为其他单位提供担保形成的债务383.52亿元;在政府可能承担一定救助责任的债务中,包括了地方政府通过国有独资或控股企业、自收自支事业单位等新的举债主体和通过BT(建设—移交)、融资租赁、垫资施工等新的举债方式为公益性项目举借,且由非财政资金偿还的债务19730.13亿元。从政府层级看,省级、市级、县级、乡镇政府负有偿还责任的债务分别为17780.84亿元、48434.61亿元、39573.60亿元和3070.12亿元(见表0-2)。从未来偿债年度看,2013年7月至12月、2014年到期需偿还的政府负有偿还责任债务分别占

^① 审计署:《全国政府性债务审计结果》,《新华网》2013年12月30日,见http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/30/c_125934620.htm。

22.92%和21.89%，2015年、2016年和2017年到期需偿还的分别占17.06%、11.58%和7.79%，2018年及以后到期需偿还的占18.76%（见表0-3）。

表 0-2 截至 2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况

（单位：亿元）

政府层级	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
省级	17780.84	15627.58	18531.33
市级	48434.61	7424.13	17043.70
县级	39573.60	3488.04	7357.54
乡镇	3070.12	116.02	461.15
合计	108859.17	26655.77	43393.72

数据来源：国家审计署公告，见 http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/30/c_125934620.htm。

表 0-3 截至 2013 年 6 月底地方政府性债务余额未来偿债情况表

（单位：亿元）

偿债年度	政府负有偿还责任的债务		政府或有债务	
	金额	比重	政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
2013 年 7 月至 12 月	24949.06	22.92%	2472.69	5522.67
2014 年	23826.39	21.89%	4373.05	7481.69
2015 年	18577.91	17.06%	3198.42	5994.78
2016 年	12608.53	11.58%	2606.26	4206.51
2017 年	8477.55	7.79%	2298.60	3519.02
2018 年及以后	20419.73	18.76%	11706.75	16660.05
合计	108859.17	100.00%	26655.77	43393.72

数据来源：国家审计署公告，见 http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/30/c_125934620.htm。

审计结果显示中国地方政府负债有四个显著特点:一是或有负债^①占比偏高,且呈逐年上升趋势;二是投资结构不合理;三是东部地区负债规模大于中西部地区;四是市级政府借款明显高于省县级政府。地方政府债务尤其是或有负债增长迅猛,如果不及时采取遏制措施,财政支付危机一旦爆发,将会影响中国经济发展环境,中央财政也会面临严峻考验。由于中国政府会计制度——收付实现制——的原因,或有负债作为增长快速的潜在负债,其发生额并不会占用当年财政支出,造成账面赤字,隐蔽性和可调控操作空间较大,可以有效缓解地方政府即期财政压力,这是地方政府债务危机增长迅猛的重要原因,也隐藏着巨大的风险。

党的十六届六中全会所通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》^②中提出,完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化。健全公共财政体制,调整财政收支结构,把更多财政资金投向公共服务领域,加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入。进一步明确中央和地方事权,健全财政支出责任与事权相匹配的财税体制。完善中央和地方共享税分成办法,加大财政转移支付力度,促进转移支付规范化、法制化,保障各级政权建设需要。完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制,着力解决县乡财政困难,增强地方政府提供公共服务能力。逐步增加国家财政投资规模,不断增强公共产品和公共服务供给能力。党的十七大报告明确指出:“深化财税体制改革,完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。”^③党的十八大报告中强调:“加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保

① 或有负债(Contingent Liability),指过去的交易或事项形成的潜在义务,其存在须通过未来不确定事项的发生或不发生予以证实;或过去的交易或事项形成的现时义务,履行该义务不是很可能导致经济利益流出企业或该义务的金额不能可靠地计量。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,《新华网》2006年10月18日,见 http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm。

③ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全国建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2007年10月16日。