

中国社会科学院出版基金资助

朱钢 贾康等著

Zhongguo
nongcun
caizheng
lilunyushijian

中国农村**财政** 理论与实践

山西经济出版社

中国社会科学院出版基金资助

朱钢 贾康等著

Zhongguo
nongcun
caizheng
lilunyushijian

中国农村财政 理论与实践

山西经济出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国农村财政理论与实践 / 朱钢, 贾康等著. —太原:
山西人民出版社, 2006. 1
ISBN 7-80636-814-0

I. 中... II. ①朱...②贾... III. 农村—财政—研
究—中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 161023 号

中国农村财政理论与实践

著 者: 朱 钢 贾 康等	网 址: www.sxskcb.com
责任编辑: 李慧平	经 销 者: 新华书店
出 版 者: 山西经济出版社	承 印 者: 山西科林印刷有限公司
地 址: 太原市建设南路 15 号	开 本: 787mm × 1092mm 1 / 16
邮 编: 030012	印 张: 18.5
电 话: 0351-4922220 (发行中心)	字 数: 318 千字
0351-4922085 (综合办)	印 数: 1-2000 册
E-mail: Fzxx@sxskcb.com (发行中心)	次: 2006 年 1 月第 1 版
Web@sxskcb.com (信息室)	次: 2006 年 1 月第 1 次印刷
jingjshb@sxskcb.com (综合办)	定 价: 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

本书为中国社会科学院重大研究课题“中国农村财政制度创新与政策选择”的最终研究成果。

2003年底,中国有2016个县(市),38 028个乡镇(含镇、乡、民族乡)和67.8万个村,下辖9亿多农村人口。乡镇是中国行政层级上最低的一级政府,其次是县,而村庄不属于政府层级范畴。由于县以下基本上属于我们习惯上所说的农村;同时,县乡政府以及县乡财政在农村发展中的作用不可或缺,农村居民的公共福利水平与县乡财政状况密切相关;因此,县乡财政也就被习惯地称为农村财政,这似乎是一个约定俗成的概念。

但是,无论我们翻开国外或国内关于财政方面的经典教科书,看到更多的是中央财政和地方财政的概念,虽然有城市财政学的概念,但很难找到关于农村财政的概念。政府只有职能上的划分,财政是政府履行职能的工具和保障,不存在农村政府和农村财政的概念。因此,严格地说,农村财政的概念缺少学术规范。

虽然农村财政概念缺少学术规范,但是,在中国,城市和农村曾经在相当长的一段时间里,被人们用主观建立起来的计划经济制度分割并对立起来,形成了典型的城乡“二元经济和社会结构”。无论是从经济体制上,还是从发展过程看,这种二元结构所反映出来的发展特征,实际上是城市对农村取得主导地位,并让农村为城市服务。在城乡二元结构体制下建立并运行的财政体制,也是一种典型的城市主导农村的特征,即城市通过财政应有的筹集功能,从农村抽取了大量的财政资源,同时又通过财政的分配功能,将这些资源主要投入到城市地区,从而造成了城乡发展之间的差距不断扩大。

农村经济体制改革以来,农村经济和社会发展取得了显著成就。扩大的城乡发展差距曾一度受到抑制,甚至出现了缩小,但是,城乡二元结构的制度刚性并没有被彻底动摇,社会发展在城乡上的公平难以实现。城乡统筹发展的理念还没有被贯穿到所有的经济和社会发展活动中。最突出的表现就是,占全国70%以上的农村人口,并没有在一系列改革中

分享到与城市人口平等的公共服务。而产生这一结果最直接的原因就在于城乡财政发展的不平衡。

我们在研究中使用农村财政的概念,一是要突出中国农村的概念,以及现在和未来一段时期所存在的城乡经济与社会发展的二元结构;二是要表明目前的财政体制,虽然经过改革,原有的城乡分割界线有所消除,但不可避免地还留有原计划经济体制的痕迹,需要不断地深化财政体制改革;三是要说明农村财政的特点和发展中存在的突出问题,特别是农村居民与城市居民在享受公共产品和服务上所存在的巨大差异。解决农村、农业和农民问题,统筹城乡发展,建立和谐社会,需要明确制定一系列对农村发展强有力的财政支持政策。

近10年来,农村财政问题日渐成为理论界关注的焦点,特别是在农村税费改革以后。关于农村财政问题的研究文献众多,这些研究大体可以分为两类:一类是就农村财政中的某一方面问题进行研究,如农民负担、乡镇财政体制、乡村债务等;一类是通过案例研究来描述和分析中国农村财政的总体情况。已有的研究虽然也不乏精品,但总体上尚没有形成一个相对完整的研究分析框架和体系,缺乏系统性的总量分析,我们的研究希望在这方面进行一些有益的尝试和探索。本书不仅对农村财政中的相关问题进行了总量分析研究,并且以大量的案例作为补充和验证,同时也初步形成了我们对中国农村财政问题研究的基本分析框架和体系。当然,本书仍有一些缺陷,比如我们仍然更多地是从供给的角度来分析和研究中国农村财政制度和农村公共产品供给问题,缺乏从需求角度研究相关问题等。

本书各章节的撰写者是:第一章、第二章,朱钢;第三章第一节、第二节、第六节和第七节,张立承;第三章第三节、第四节和第五节,阎坤、王进杰;第四章,谭秋成;第五章、第六章,张军;第七章、第八章,张元红;第九章,林万龙、王苑霞;第十章和第十一章,朱钢;第十二章,贾康、甄世前。

在本书的写作和课题研究过程中,中国社会科学院科研局金泓女士、中国社会科学院农村发展研究所刘燕生女士给予了大量的帮助和大力支持;本书的顺利出版得到了山西经济出版社的大力支持,赵建廷先生和李慧平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此一并向他们表示诚挚的谢意。

作者

2005年10月

目 录

第一章 导论	(1)
1.1 为什么要研究农村财政	(1)
1.2 农村财政需要研究的问题	(7)
1.3 本书概要	(17)
第二章 中国农村财政的若干问题	(20)
2.1 农村财政资源匮乏,公共产品和服务供给不足	(20)
2.2 财政资源分配、农村公共产品和服务供给的 区域不均衡	(27)
2.3 缺乏弥补财政缺口的制度安排	(34)
第三章 县乡政府管理体制、财政体制及其演变	(40)
3.1 县乡政府组织结构	(40)
3.2 县乡政府组织形式调整的历史沿革	(44)
3.3 县级财政体制的历史演变:分税制以前	(50)
3.4 乡镇财政体制的演变:分税制以前	(57)
3.5 分税制改革后的县乡财政体制	(60)
3.6 “乡财县管”制度分析	(69)
3.7 基层政府间财政关系:一个案例分析	(71)
第四章 地方分权理论与乡镇财政职能	(80)
4.1 地方财政分权:理由与限度	(81)
4.2 中国财政分权:历史与特征	(86)
4.3 乡镇财政职能:基于地方分权理论的分析	(91)
4.4 结论	(94)

附录 1 乡镇财政研究综述	(97)
第五章 县乡财政支出结构	(110)
5.1 县乡财政支出结构特点	(110)
5.2 县乡财政支出结构变化与区域比较	(116)
5.3 乡镇预算外支出结构	(119)
5.4 支出结构调整与优化	(121)
第六章 农村公共产品筹资方式	(127)
6.1 公共产品筹资理论与筹资机制	(127)
6.2 公共产品筹资渠道与手段	(132)
6.3 农村公共产品筹资中的几个问题	(138)
6.4 建立并完善农村公共产品筹资机制	(144)
第七章 农村税制改革	(151)
7.1 税收理论与税收体系的设计	(151)
7.2 税制改革	(155)
7.3 中国农村税制改革	(159)
7.4 农业税税制改革	(164)
7.5 走向城乡统一的税收体系	(172)
第八章 农村税收体系、总量与结构	(179)
8.1 农村税收体系与税种设置	(179)
8.2 农村税收总量及其增长	(183)
8.3 农村税收结构及其变化	(188)
8.4 农村税收体系的优化和完善	(193)
第九章 农村非税收入	(195)
9.1 农村非税收入的历史演变和发展	(196)
9.2 农村非税收入的规模及结构特征	(198)
9.3 农村非税收入产生的制度和经济根源	(202)
9.4 农村非税收入评价	(209)
9.5 农村非税收入制度改革探讨	(213)

第十章 农村税费改革	(217)
10.1 农村税费改革背景	(217)
10.2 农村税费改革试点	(221)
10.3 保障农村税费改革试点顺利进行的措施	(224)
10.4 农村税费改革评价	(227)
附录 2 财政部《2003 年农村税费改革中央 对地方转移支付办法》节录： 转移支付数额的确定	(234)
第十一章 乡村债务	(236)
11.1 有关政府债务的若干问题	(236)
11.2 乡村债务规模与债务风险	(239)
11.3 乡村债务来源及构成	(245)
11.4 乡村债务用途及构成	(250)
11.5 乡村债权及构成	(254)
11.6 乡村债务产生和恶化的原因	(256)
第十二章 公共财政框架与农村财政公共选择机制构建	(267)
12.1 公共财政框架	(267)
12.2 体制演变中农村公共财政的导向	(274)
12.3 农村财政公共选择机制	(282)

第一章

导论

1.1 为什么要研究农村财政

1.1.1 农村与城市存在着种种差别

中国的城市与农村在经济发展水平、经济与社会发展制度以及文化等方面都存在着巨大差别,这使农村和城市财政具有明显的差异,主要表现在:

(1)农村经济总体上与城市相比较为落后,税收能力低,由此导致农村政府^①提供公共产品和服务的能力低于城市政府。农村不仅人口众多,而且经济发展水平远远落后于城市,导致农村地区人均 GDP 远远低于城市。2002 年,农村地区和城市人均 GDP 分别为 5570 元和 15 081 元,农村仅为城市的 36.9%。

由经济发展水平所决定的税收能力存在着巨大的城乡差别。在农村,作为主要税收来源的第二、三产业比重相对较低,致使人均税收收入水平城乡差距大大高于人均 GDP 水平的城乡差距。2002 年,农村和城市人均税收收入分别为 561.7 元和 3543.5 元,农村仅为城市的 15.9%。

(2)虽然农村人口众多,但居住相对分散,而且生产经营规模较小,农村政府获取公共收入或公共产品和服务的成本费用的分配具有分散性和不确定性,征税成本高,在公共收入的筹措上与城市具有不同特点。大多数农村地区,特别是中西部农村与城市经济结构的不同导致农村基层政府收入来源构成与以城市为依托的其他层级地方政府的收入来源构成存在差异,特别表现在农业税取消前乡镇政府财政收入对农业税类收入的依赖。2002 年,农业税类收入占乡镇财政收入的比重达 28.14%,占县乡

^① 农村政府是指现行政府层级中的县(市)、乡(镇)两级政府。

两级合计的 15.56%,而作为地方政府主要税种的营业税、企业所得税和个人所得税占财政收入的比重,县乡两级均低于省级和地级(表 1-1)。

表 1-1 不同层级地方政府本级一般预算收入来源构成(2002 年)

(单位:%)

	地方合计	省级	地级	县级	乡级	县乡合计
增值税	18.17	16.47	18.58	18.95	18.87	18.92
营业税	26.95	29.55	27.85	25.19	23.82	24.62
企业所得税	13.13	21.20	12.52	8.95	8.01	8.56
个人所得税	7.11	11.38	5.84	5.29	5.66	5.44
城市维护建设税	5.49	2.17	8.80	5.63	4.03	4.97
农业税类	8.43	1.60	4.78	6.71	28.14	15.56
行政性收费收入	6.04	11.43	4.08	6.16	1.40	4.19
罚没收入	4.64	3.66	4.49	8.43	0.99	5.36
其他收入	10.03	2.54	13.06	14.69	9.08	12.38

注:农业税类包括农业税、牧业税、农业特产税、耕地占用税和契税。

资料来源 根据财政部有关资料整理。

在中西部贫困地区,农业税的地位更为重要。2000 年,“老少边”贫困县^① 农业税占财政收入的比重为 21.23%,而全国县(市)这一比重只有 10.1%。2000 年,陕西省子洲县不包括耕地占用税和契税的农业税类收入占财政收入的比重高达 45.23%。在许多地方,农村税费改革试点后农业税比重得到大幅度提高。例如,2000 年与 1999 年相比,湖南省长沙县和永兴县、陕西省子洲县不包括耕地占用税和契税的农业税类收入占财政收入的比重分别由 8.15%、13.28%和 32.65%提高到 13.16%、21.63%和 45.23%,分别提高了 5.0、8.4 和 12.6 个百分点。^②

税收收入能力低下以及税收收入对农业税的依赖都限制了税收收入的规模,从而极大地约束了农村政府提供公共产品和服务的数量和质量。城乡之间在公共产品和服务的数量和质量上均存在着较大差距。

(3)在长期推行的城乡二元发展结构的政策下,农村与城市在公共产品和服务的成本费用的分摊方式上存在着显著不同,这主要表现在:在过去很长一段时期中,县乡政府在很大程度上依赖于直接从农民那里获取费用的制度外财政^③。也就是说,同一类型的公共产品和服务,城市居民

^① 这里特指除西藏自治区以外的国家扶贫开发工作重点县中的革命老区、少数民族和陆地边境县,2000 年共计 351 个县。

^② 在中央决定从 2004 年开始实施减免农业税并最终在 5 年内取消农业税的政策后,农业税将丧失其作为农村基层政府主要财政收入来源的作用。

^③ “制度外财政”这一概念是孙潭镇首先提出来的,见孙潭镇、朱钢:《乡镇制度外财政分析》,载《经济研究》,1993(9)。

不用支付费用或支付很少的费用,而农民却要支付相当比例的费用,这也是 20 世纪 90 年代农民负担十分沉重的主要原因。

(4) 由于政治、文化教育以及信息渠道等方面的巨大差异,农村居民与城市居民相比较少有机会和渠道来充分表达他们的愿望,因此,在公共支出决策上的作用要大大小于城市居民。例如,人口密度大的城市中产生的交通拥堵、环境卫生、公共医疗、公共安全等问题可以相对容易地通过城市居民向政府表达需要调节和提供服务的愿望从而得到解决,而在农村则难以做到。

(5) 与经济发展水平和居民收入水平相适应,农村居民对公共产品和服务的需求,无论是在数量和质量层次上,还是在种类上都明显不同于城市居民。

1.1.2 乡村人口众多,农村经济占国民经济的比重较大

2002 年底,我国乡村人口占总人口的比重为 60.9%,农村创造的 GDP 占全国 GDP 总额的 49.7%。20 世纪 90 年代以来,乡村人口占全国总人口的比重不断下降,2002 年比 1990 年下降了近 13 个百分点,但农村创造的 GDP 比重却略有提高。尽管近几年有所下降,但仍保持在 50% 左右(图 1-1),农村在国民经济发展中的地位仍至关重要。而由财政状况决定的农村公共产品和服务供给的规模与质量如何将对农村的人力资源和社会经济发展以及整个国民的素质和国民经济发展产生重要影响。

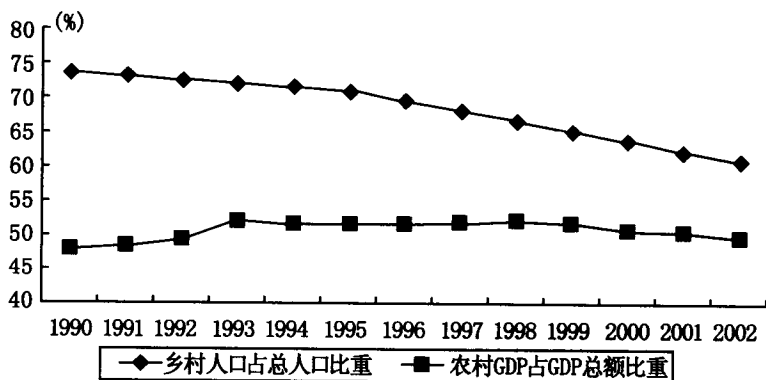


图 1-1 农村在国民经济中的地位

1.1.3 县乡财政占有重要地位

县乡两级财政收入和支出在全国和地方财政收入和支出中始终占有较大份额。2002年,县乡两级财政收入占地方财政收入和全国财政收入的比重分别为41.53%和18.71%;在1986~2002年的大多数年份,这两个比例分别在40%和20%以上;20世纪90年代初期占全国财政收入的比重曾保持在30%左右。2002年,县乡两级财政支出占地方财政支出和全国财政支出的比重分别为43.03%和29.82%;在1986~2002年的大多数年份,这两个比重分别在40%以上和30%左右(表1-2)。

表1-2 县乡财政占地方财政和全国财政的比重

(单位:%)

年 份	收 入		支 出	
	占地方	占全国	占地方	占全国
1986	34.64	21.64	39.37	24.64
1987	38.68	25.78	41.60	26.05
1988	41.73	28.55	42.01	28.31
1989	41.08	29.01	43.09	29.95
1990	42.27	28.38	43.01	29.75
1991	39.16	30.39	41.60	31.27
1992	43.31	30.10	45.04	30.95
1993	42.82	33.39	44.87	32.19
1994	44.37	19.66	44.58	30.24
1996	44.35	22.43	43.70	31.85
1997	44.00	21.68	43.04	30.59
1998	42.50	21.45	41.18	29.27
1999	44.82	21.91	42.57	29.03
2000	43.22	20.67	41.53	27.33
2001	42.33	20.18	41.62	29.01
2002	41.53	18.71	43.03	29.82

资料来源 根据财政部有关资料整理。

1.1.4 县乡财政的作用

2002年,我国有2038个县(市),39 054个乡镇)。虽然城市化进程不断加快,但对于大多数县(市)来说,农村人口、农村经济活动仍然构成了其人口和经济活动的主要部分。2002年,我国有694 515个村民委员会,虽然村民委员会没有被宪法赋予政府的权力,但实际上却履行着一部分政府

职能,具有准政府的性质,村民委员会也得到了上级财政的一部分补贴。

我国县乡两级政府和村级组织担负着为占全国大多数人口的农村居民提供基本公共产品和服务的职责,这些基本公共产品和服务主要包括一般行政管理、农村义务教育、社会福利、公共安全、支持农业发展等。2002年,县乡两级农业类支出、教育事业费、卫生经费、抚恤和社会福利救济费以及行政管理费占地方财政同类支出的比重分别为53.28%、67.28%、44.83%、62.61%和62.14%(表1-3)。

表1-3 不同层级财政分类支出占全部地方财政分类支出的比重(2002年)

(单位:%)

	省级	地级	县级	乡级	县乡合计
基本建设支出	49.05	33.37	15.26	2.32	17.58
农业类支出	30.19	16.53	39.41	13.87	53.28
教育事业费	16.26	16.46	41.84	25.44	67.28
文体广播事业费	24.58	28.00	33.83	13.59	47.42
卫生经费	22.80	32.38	36.19	8.64	44.83
抚恤和社会福利救济费	9.55	27.84	47.15	15.46	62.61
行政事业单位离退休经费	19.22	22.54	43.34	14.91	58.25
行政管理费	13.01	24.85	39.93	22.21	62.14
城市维护费支出	5.56	49.26	37.00	8.18	45.18
支出合计	28.34	28.62	31.54	11.49	43.03

注:农业类支出包括支援农村生产支出、农业综合开发支出、农林水利气象等部门事业费和支援不发达地区支出。

资料来源 根据财政部有关资料整理。

但是,由于县域经济总体发展水平较低导致财力不足,相当多的县乡政府无法依赖于自身财力满足农村居民对公共产品和服务的需求。特别是在广大的中西部不发达地区,县乡财政要在很大程度上依赖于中央财政和地方上级财政的转移支付。

农村义务教育在全国义务教育发展中占据着十分重要的位置,因而农村义务教育发展也就成为县乡政府承担的主要职责。2002年,农村初中在校生数占全国的47.07%,县镇占36%,两者合计占83.07%;农村初中专任教师数占全国的44.94%,县镇占35.63%,两者合计占80.57%。同年,农村小学在校生数占全国的66.97%,县镇占18.87%,两者合计占85.84%;农村小学专任教师数占全国的64.34%,县镇占20%,两者合计占84.34%。

在现行教育管理体制下,县乡两级政府承担着义务教育投入的主要

职责。2002年,县乡两级教育事业费占当年县乡两级财政总支出的24.91%,占全国教育事业费和地方教育事业费的比重分别为61.94%和67.28%(表1-4)。由于县乡两级财政教育事业费主要用于义务教育,因此,县乡两级政府财政用于义务教育的投入占全国财政用于义务教育总投资的比重要远远高于教育事业费占全国和地方教育事业费的比重。

表1-4 县乡教育事业费占全国、地方教育事业费以及县乡财政支出比重

(单位:%)

年份	占全国教育事业费比重	占地方教育事业费比重	占县乡财政支出比重
1992	63.22	69.64	24.70
1993	63.86	69.79	23.86
1994	64.70	70.75	28.54
1996	64.02	69.60	26.29
1999	60.77	66.31	24.18
2000	60.13	65.33	24.44
2001	61.27	66.46	24.75
2002	61.97	67.28	24.91

资料来源 根据中华人民共和国财政部主编的2003年的《中国财政年鉴》(中国财政杂志社,2003)有关资料整理。

各级政府在农村义务教育中的作用以及相应的经费投入责任是由教育管理体制决定的。1985年,中共中央《关于教育体制改革的决定》,明确了义务教育实行中央领导、地方负责、分级管理的体制,由于大多数农村义务教育阶段的学校设置在乡(镇),乡(镇)政府便成为农村义务教育的主要管理者。在这种体制下,乡(镇)政府自然成为了农村义务教育投入的主体,而中央和省级政府的教育事业费大部分用于高等教育,对义务教育只承担补助贫困地区和少数民族地区的责任(苏明 2002)。

2001年,农村义务教育管理体制有所调整。国务院《关于基础教育改革与发展的决定》提出,要“进一步完善农村义务教育管理体制。实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。“县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任……统一发放教职工工资。乡(镇)人民政府要承担相应的农村义务教育的办学责任,根据国家规定筹措教育经费,改善办学条件,提高教师待遇。”2002年,在国务院办公厅《关于完善农村义务教育管理体制的通知》(以下简称《通知》)中进一步明确了农村义务教育的新的管理体制,《通知》指出:“县级人民政府对农村义务教育负有主要责任,省、地(市)、乡等地方各级人民政府承担相应责任,

中央政府给予必要的支持。”由此可见,虽然农村义务教育管理体制发生了变化,由以乡为主调整为以县为主,但无论怎样变化,农村政府作为农村义务教育的主要供给者的地位没有改变。

1.2 农村财政需要研究的问题

1.2.1 县乡财政职能界定

政府财政职能的界定是政府财政活动的首要前提,政府财政职能界定包括两个方面:一是政府应该做什么和不应该做什么;二是政府财政职能如何在不同层级政府之间划分。

政府应该做什么和不应该做什么在理论上和各国实践中都存在着争议和分歧。例如,布坎南和马斯格雷夫之间就存在着较大分歧。(詹姆斯·M.布坎南,理查德·A.马斯格雷夫 2000)亚当·斯密在其《国民财富的性质和原因的研究》中指出政府的职能在于:“保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫,换言之,就是设立一个严正的司法行政机构。建立并维持某些公共机关和公共工程。”斯密所指的政府更多的是起着“守夜人”的作用,而公共机关和公共工程主要指“为便利社会商业、促进人民教育的公共设施和工程”,包括道路、桥梁、运河、港湾等。但是,在现代经济生活中,政府的职能已远远超出上述范围,它需要解决大量因“市场失灵”所带来的问题。归纳起来,政府的职能以及相应的财政职能主要包括以下几个方面:提供公共产品和服务,矫正外部效应,维护正常的竞争秩序,稳定与发展经济等。

按照马斯格雷夫的划分,政府财政具有三大职能,即:稳定职能(保证良好的就业率、稳定的物价水平以及适度的经济增长率等)、配置职能(公共产品供给和生产)和分配职能(合理的收入分配等)(理查德·A.马斯格雷夫,佩吉·B.马斯格雷夫 2003),而这三种职能在中央政府财政和地方政府财政之间是有所分工的。相对来说,确定中央政府财政与地方政府财政之间的职能划分容易一些,而要确定各级地方政府财政之间的职能划分却较为困难。一般来说,中央政府财政主要履行稳定职能和分配职能,地方政府财政更多地履行资源的配置职能,即为本地居民提供公共产品和服务。同样,作为我国基层地方政府财政的县乡两级政府财政,其基本和主要职能也主要

体现在资源的配置方面,即为居民提供公共产品和服务。

地方政府供给公共产品和服务的职能与地方经济发展水平和居民收入水平密切相关。也就是说,县乡两级政府要具体提供何种数量和质量的公共产品和服务在很大程度上取决于经济发展水平所决定的政府财政状况。同时,公共产品和服务的供给也要取决于居民的收入水平和对公共产品和服务的需求偏好。但是,政府还需要从人类社会发展公平的角度来考虑公共产品和服务的供给。因此,可以将县乡政府提供的公共产品和服务划分为两类:一类是县乡政府提供的基本公共产品和服务,这类公共产品和服务的供给是不考虑经济发展水平和居民收入水平而必须为本地居民提供的。如果县乡政府财政状况不能满足本地居民对基本公共产品和服务的需要,中央政府和上级地方政府就必须提供一定的转移支付支持,其目的在于使全体公民的基本权利得到保证,以实现社会公平发展的需要和目标。这些基本公共产品和服务包括:本地公共安全、部分基础教育、基本医疗和公共卫生服务、最低限度的行政管理、最低限度的基础设施等。第二类为非基本公共产品和服务,它是由不同地区经济发展水平、居民收入水平以及与此相适应的对公共产品和服务的不同偏好所决定的。它又包括两个部分:一部分是指提供更高质量和水平的基本公共产品和服务,如高水平的教学设施和教师,较高水平的医疗服务设施等;一部分是可以为本地居民提供更好的生活环境和更好的投资环境的公共产品和服务,如完善的基础设施等。

1.2.2 如何建立兼顾公平和效率的县乡政府筹资方式

为了履行政府提供公共产品和服务的职能,县乡政府必须有较为顺畅的收入来源。但是,要具体地提出县乡两级政府的筹资方式是十分困难的,也是不现实的。不同地区县乡两级政府的筹资方式具有很大的差异性,它受到多种因素的影响:经济发展水平不同所导致的政府税收收入水平差异,居民收入水平不同所导致的对公共产品和服务数量、质量的偏好不同,财政体制差异,地理环境、位置以及人口规模和密度等差异造成的公共产品和服务的成本差异,等等。但总体原则是,政府筹资方式必须兼顾公平和效率。

罗伊·巴尔和约翰尼斯·林提出了一个简单的框架,用来确定一个地方政府适当的筹资方式,以满足地方政府支出的资金需要,这也许值得我们在确定县乡两级政府筹资方式时参考和借鉴。他们指出,在管辖权范围内,如果所提供的公共产品和服务的效益是可以测定的,则使用费是筹

资的最有效率的工具。地方服务,诸如行政管理、交通控制、街道照明和安全,这些是一般性公益性产品,受益人难以区分,人们的成本和效益难以衡量,这时筹资最适合的办法是对当地居民课税。有些服务的效益明显外溢到邻近的管辖权区域,诸如卫生、教育和福利,则服务的成本应通过上级政府或国家政府之间的转移支付来加以解决。对基础设施服务,特别是公用事业和道路等的资本支出,借款是适当的筹资来源。(罗伊·巴尔,约翰尼斯·林 1995)

实际上,目前我国县乡政府的筹资方式在形式上基本与上述框架相吻合,但由于财政体制和政治体制等方面的影响,使县乡政府的筹资方式存在着种种问题,在内容以及具体方法上存在较大差别。

(1)一般税收。税收收入主要是用于提供那些受益对象难以确定的公共产品和服务以及一些基本公共产品和服务,如一般行政管理、公共安全、部分基础教育和医疗卫生等。我国目前在这方面的问题是,大多数县乡政府特别是中西部地区的县乡政府缺乏主体税种来保障提供这一类的公共产品和服务。1994年的分税制财政体制改革,提高了中央财政收入集中度,但地方政府并没有进行地方税种结构的优化改革,而是比照中央,采取了层层集中财政资源的方式,造成了县乡政府缺乏能够满足其基本需要的主体税种收入的状况。在2004年全国实行较大幅度的农业税减免之前,相当多的中西部地区农业主产区,农业税收成为县乡政府的主要收入来源。但农业税不仅税源分散,且易受气候的影响等,征税成本极其高昂,难以担当县乡两级政府提供公共产品和服务的重任。从国际经验看,实行分权的发达国家(如美国)一般将税源流动性小、便于管理的财产税作为地方政府的主体税种,但在我国相当长时期内,县域经济和农村经济发展状况决定了财产税难以作为县乡政府的主体税种。

(2)上级财政转移支付。转移支付主要解决三个问题:第一,本地财政资源不足,不能满足本地居民对公共产品和服务的需求,通过转移支付保证不同经济发展水平地区和不同收入阶层在享受基本公共产品和服务方面达到均等;第二,解决区域间财政能力差别,即一些地区财政资源与其他地区所存在的较大差距,通过转移支付消除区域间存在的公共产品和服务供给水平的过大差距;第三,解决由于公共产品和服务跨区域受益(即“外溢性”)问题而产生的财政投入不足的问题。目前,上级政府转移支付在县(市)财政总收入^①中占有非常重要的地位,特别是中西部地

^① 财政总收入是指地方一般预算收入与上级政府转移支付补助之和。