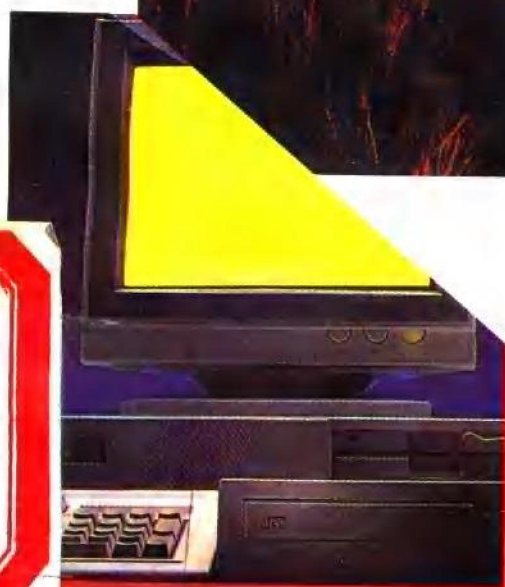
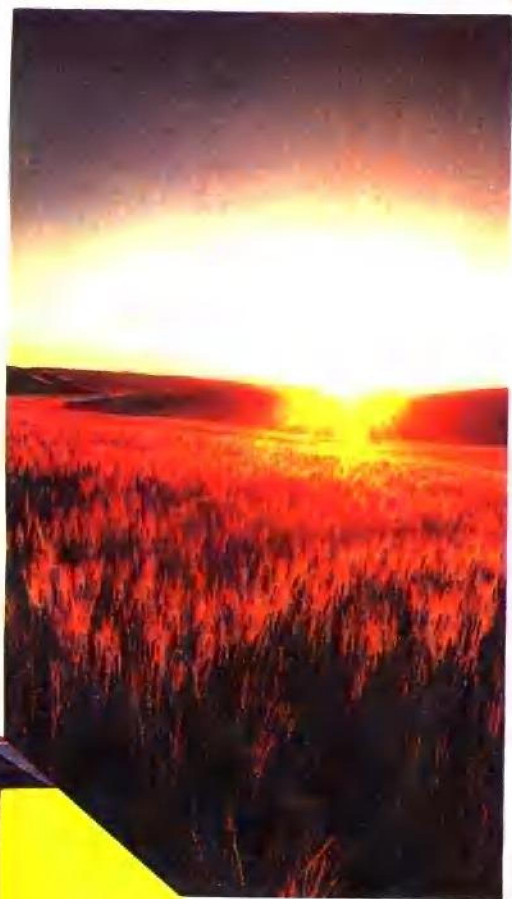


现代中国 农村财政问题研究

孙潭镇
主编



经济科学出版社

中国社会科学院出版基金资助

现代中国农村财政 问题研究

(D.7357)

孙 镇	主 编
朱 钢	副主编
王 朝 才	

经济科学出版社

(京) 新登字 152 号

责任编辑：王蜀伟

封面设计：卜建晨

现代中国农村财政问题研究

孙潭镇 主编 朱 钢 王朝才 副主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国纺织出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 8 印张 200 千字

1995 年 2 月第一版 1995 年 2 月第一次印刷

印数：0001—1500 册

ISBN 7-5058-0788-9/F·619 定价：8.80 元

评 审 意 见

《现代中国农村财政问题研究》是我所孙潭镇、朱钢等同志，在深入农村基层调查的基础上，历时三年完成的专著，作者运用实证分析的方法，对我国农村财政问题作了有益的探索，特别是对农村改革以来出现的日益膨胀的制度外财政问题作了系统深入的研究，并提出了相应对策，在国内同类研究中具有开拓性。现在这一研究成果已引起有关部门的高度重视，该项研究成果的出版，不仅有学术价值，而且对今后农村财政体制改革将起到积极的推动作用。此成果著作权没有争议。请给予出版资助。

中国社会科学院 学术委员会
农村发展研究所

1994年5月6日

专家推荐意见

陈吉元（中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员）

该书是作者历时三年时间所完成的科研成果。作者多年来从事农村财政问题研究，具有扎实的理论基础和实践经验。近年来，作者深入农村做了大量的调查研究，该书就是依据作者亲自调查所取得的第一手数据、资料撰写而成的，观点颇有新意，资料十分珍贵。

作者运用实证分析的方法，对我国农村财政问题进行了大胆而有益的探索，特别是在农村制度外财政的研究方面取得了突破，在国内同类研究中具有开拓性。我国农村改革以来，制度外财政急剧膨胀，业已成为今后农村财政体制改革的焦点之一，作者对这一现象产生的原因、特点、功能和作用等问题首次做了系统的理论研究。此外，该书在农业财政发展、财政与农户经济行为等方面的研究也取得了重要进展。

总之，该书观点正确，内容翔实，方法实用，具有较高的学术价值，对我国农村财政体制改革将起积极的推动作用，特此推荐给予出版资助。

1994年5月2日

宫成喜（中国经济开发信托投资公司副董事长、高级经济师、兼职教授）

《现代中国农村财政问题研究》是一本很有特色的著作，作者在经过大量实证研究基础上，对我国农村财政体制中的一些难点问题如农村财政发展、乡镇制度外财政、不同区域农村财政的运行机制等等，都提出了一些颇有见地的看法，对于推动我国农村财政体制改革具有重要的参考价值。

该书在农村财政研究方面取得了新的突破。对我国改革开放以来伴随着整个经济体制改革过程中农村财政管理体制的改进和变化作了比较详细的回顾与深入的剖析，并且揭示出了各自变化的基本特征，在此基础上对这一时期农村财政体制及相关政策从总体上进行了评价，这些评价是有见解的，符合实际的。作为一种尝试，这一研究是富有成效的，对农村财政政策的研究和实际工作具有很好的参考价值。

该书资料丰富翔实，观点明确，论述清晰，具有较高的学术价值，我愿意推荐出版此书，并盼早日同读者见面。

1994年5月5日

前 言

1983年，由世界银行组织国际上一批著名的财政学家历时三年，运用现代财政理论，特别是最佳课税理论，对发展中国家的财政税收问题进行了专题研究，在经济发展和税制结构，公共政策与农业税制等领域取得了许多有意义的成果，其研究成果《发展中国家的税收理论》一书1987年由英国牛津大学出版社出版后，引起了国际学术界的广泛兴趣。遗憾的是，这一研究没有涉及实行社会主义制度的各个国家。1989年，当我在日本获得博士学位准备归国工作时，我所尊敬的朋友，日本亚洲经济研究所高级研究员山本裕美博士告诉我，计划花三年时间搞一个《亚洲的经济发展与农村财政》的课题，以填补上述研究在亚洲地区 and 社会主义国家方面的空白，并委托我主持《中国的经济发展和农村财政》课题的研究工作。中国的农村财政问题一直被一层神秘的色彩所笼罩着，怀着勾画一幅立体解剖图的学术兴趣，我接受了这一委托。归国后，中国社会科学院农村发展研究所先后为我配备了若干名优秀的研究人员，并将这一课题列为院重点课题给予资助，使研究得以在良好的环境下进行。

几年来，我们采用立体调查的方法，先后在大连、北京、河北、山东、上海、浙江、广东、陕西、湖南等地进行了全面的实证研究，取得了大量的材料。通过对这些实证调查资料的分析研究，一直显得模糊不清的现代农村财政的全貌逐渐变得清晰起来。围绕着“市场经济发展”、“地方政府行为”、“财政资金的筹集与运用”、“各级政府间关系”等4个方面深入研究，现代中国农村

财政的解剖图就可以大体勾画出来。

我国 1978 年开始实施的改革开放政策,在广大的县及县以下的农村区域获得了举世瞩目的成果,引起了广泛而深刻的变化。其中最引人注目的是市场经济的基本原则和运行机制与中国国情巧妙地结合在一起,率先在东部沿海发达的农村得到确立,产生了与改革前截然不同的经济发展格局。在这种新格局中,从财政的角度来看,有几个明显的特点:第一个特点是地方政府,特别是县、乡二级政府在经济发展中起着举足轻重的主导作用,一个地区的经济社会发展状况如何,与当地政府首脑的决策,当地政府的行爲有着密切的联系。第二个特点是地方经济的成长主体,主要为乡镇企业、私营经济等非国有经济主体,其创造的 GDP 在当地新增 GDP 中占主要的份额。第三个特点是政府体制以及与此相联系的财政体制的改革严重滞后。上述三个特点交织在一起,造成了地方财政和农村财政的许多矛盾和困惑,也催生了调和这些矛盾的新办法,其中主要的是被我们称之为“制度外财政”的产生和迅速发展。而对市场经济发育水平处于不同阶段的地区进行实证研究后的案例表明了一个有趣的现象,即各地自发产生的制度外财政随着市场经济发达程度的提高,其收入组织模式越来越接近于按现代税收理论推导出来的税收模型。当然,这一问题还有待于运用最佳课税理论在更大的范围内进行深入的研究。

我们认为,农村财政问题作为一个完整的体系,应包括以下四个方面的内容。第一,农村财政收入问题,其中的核心是如何构建合理的农村税收体系。第二,农村财政支出问题,其中的核心是如何建立规范化的预决算制度,实行资本项目和经常项目的规范管理。第三,财政管理体制问题,亦即各级地方财政如何管理的问题。第四,农业财政问题,关键是正确认识和处理市场经济条件下的农业资本制约问题。

本书在大量实证研究的基础上,运用现代公共财政理论,从上述四个方面对我国现代农村财政运行的现状、机制、特点和问题进行全面、系统的阐述和分析,并提出了改革农村财政体制

的若干建议。本书的特点在于：第一，将农村财政置于整个国民经济大系统中进行研究，从总体上把握农村财政的运行机制和改革方向。第二，详细分析了不同经济发展类型地区农村财政的运行特点，以及在农村经济与社会发展中的不同作用，提供了翔实的资料。第三，提出了制度外财政的概念，并对我国乡镇制度外财政进行了系统的理论和实证研究。第四，对我国财政性农业投资，农业财政体制、功能、运行效果等进行了系统的论述和分析。第五，对近年来议论较多的农民负担问题进行了系统的分析。

本研究能够顺利进行并取得初步的结果，首先要感谢中国社会科学院农村发展研究所所长，著名经济学家陈吉元教授的指导和帮助。中国经济开发信托投资公司副董事长宫成喜先生和中国社会科学院农村发展研究所副所长邓英陶先生对本研究提出了许多指导意见，使研究得以大为改善。我的授业恩师，日本九州大学名誉教授土屋圭造先生给予了我不断的指导。我还要感谢日本亚洲经济研究所高级研究员山本裕美博士对本研究的一贯指导。此外，财政部，农业部等有关部委的领导和同行们也给予了大量指教，在此一并致谢。感谢我的妻子钱黎红，承担了繁重的家务，使我能专注于研究工作。

经济科学出版社的王蜀伟副编审为本书的出版付出了极大的努力，在此谨表衷心的感谢。

本书谨对中国现代农村财政问题进行了粗浅的探讨，以期能抛砖引玉。恳请读者批评指教。

孙 潭 镇

1994年初夏于北京方庄

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

第一篇 总论

第一章 按市场经济发展要求改革财政体制	孙泽镇 (2)
一、财政体制改革的总体思路与设想	(2)
二、新的发展格局下农村财政的展望	(7)
三、分税制实施对农村乡镇财政的影响及 若干对策建议	(10)

第二篇 专题报告

第二章 我国乡镇制度外财政分析.....	孙泽镇、朱钢 (14)
一、乡镇制度外财政的成因	(16)
二、乡镇制度外财政收入来源及特点	(18)
三、乡镇制度外财政支出的功能和作用	(21)
四、结论	(24)
第三章 1979—1992 年中国农业财政发展 的实证分析.....	孙泽镇、石刚 (26)
一、农业财政管理体制及其演化	(26)
二、农业财政收入的形式、总量与结构	(35)
三、农业财政支出的渠道与资金流量	(42)
四、农业财政支出的规模与结构	(45)
五、对 1979—1992 年农业财政发展的评论.....	(57)

第四章 地方财政的回顾与改革·····	王朝才 (62)
一、实行分税制前地方财政的状况·····	(62)
二、地方财政制度的沿革·····	(67)
三、地方财政的地位及其职能·····	(77)
四、地方财政制度中的几个问题与分析·····	(82)
五、地方财政制度改革的方向·····	(90)
第五章 减轻农民不合理负担与农村财税改革·····	朱钢 (92)
一、农民负担的内涵与具体形式·····	(92)
二、农民负担加重与财政政策、体制的关系·····	(93)
三、根据政府职能调整各级政府的财政收支·····	(96)
四、改革税制和实行减轻农民负担的区域政策·····	(97)

第三篇 实证研究报告

第六章 欠发达地区农村财政运行的	
特点及比较·····	孙潭镇、朱钢 (102)
一、Y县经济发展概要·····	(102)
二、财政运行机制概况·····	(103)
三、预算内财政收支构成分析·····	(107)
四、预算外财政收支分析·····	(113)
五、农村乡镇自筹资金运作分析·····	(114)
[附] 湖南省Y县S村财政状况实证调查	
与分析·····	胡斌 (121)
第七章 浙江省H市的农村经济发展与农村	
财政·····	孙潭镇 (127)
一、H市的经济发展与农村财政·····	(127)
二、乡级经济发展与乡级财政·····	(143)
三、村级经济发展与村级财政·····	(154)
四、农户经济与农户负担、补助金的相互关系·····	(161)
第八章 北京市T县的农村经济发展与	
农村财政·····	孙潭镇、姚钢 (166)

一、T 县的经济发展与农村财政·····	(166)
二、乡级经济发展与乡级财政·····	(178)
三、村级经济发展与村级财政·····	(189)
四、农户经济与农户负担、补助金的相互关系·····	(196)

第四篇 综述与评述

第九章 我国乡镇财政概述·····	张留征 (202)
一、关于财政收入·····	(202)
二、关于财政支出·····	(208)
三、关于财政管理体制·····	(211)
第十章 关于农业税问题·····	朱钢 (220)
一、现行农业税制的弊端·····	(220)
二、农业税制改革的设想·····	(222)
第十一章 关于农民负担问题·····	朱钢 (228)
一、农民负担状况·····	(228)
二、农民负担的内涵及其具体形式·····	(231)
三、农民负担加重的原因·····	(232)
四、减轻农民负担的对策和建议·····	(235)

第一篇

总 论

第一章 按市场经济发展要求 改革财政体制

一、财政体制改革的总体思路与设想

改革开放以来，我国在向市场经济转变方面作出了不懈的努力，经济得到了高速发展。进入 90 年代以来，我国经济出现了新的发展特点。首先，自 1991 年开始，重化学工业的增长速度快于轻工业。从国际经验来看，进入这一阶段的发展中国家，只要政策调控得当，不发生大的战争或内乱，在旺盛的国内投资需求拉动下，经济的高速增长能持续至少 10 年以上。其次，在 GNP（国民生产总值）中，非国有经济主体所创造的部分超过了国有经济主体，且所占比例呈逐年上升之势。第三，居民人均收入以超过 10% 的速度稳定增长，人均储蓄呈现加速增长的势头。

但是由于财政改革滞后，在旧的财政体制束缚下，财政赤字逐年增加，财政在 GNP 中的比例和中央财政所占的比例急剧下降。为走出预算内财政入不敷出而经济发展对公共财政的需求急剧增加造成的困境，各级政府及所属各部门纷纷另辟蹊径，搞各种不规范的第二财政——预算外财政和制度外财政（即各种类型的自筹资金）。据财政部门的统计，1992 年全国预算外财政收入达 3854.9 亿元，相当于预算内财政（国内部分）的 97.7%。在预算外财政收入中，行政事业单位和国营企业主管部门的资金占 98%。同时，不包括各种集资和摊派在内的全国乡镇财政收入中，

制度外财政收入占 22%。我们于 1990 年开始对全国不同类型地区进行大量典型调查后发现，在经济发达地区的乡（镇），制度外财政收入通常占三项资金（预算内财政、预算外财政、制度外财政）总收入的 80% 以上，有的甚至高达 95% 以上。即使在经济不发达的纯农业地区，乡镇的制度外财政收入也达到了将近 50%。各级政府及所属各部门这种行为蔓延的结果，使“小金库”盛行，“三乱”泛滥。由于预算外和制度外财政资金的支出不受各级人民代表大会的监督，随意开支和浪费现象严重，腐败行为滋生，败坏了政府在人民中的威信。

出现这种状况的原因主要是：（1）**税制不合理**。目前各种流转税在税收中占了 60% 以上，而理论研究表明，流转税尽管在确保财政收入方面有其优点，但严重妨碍社会总福利的增长，对促进经济发展不利。（2）**税源没有建立在成长经济主体上，征税成本太高**。首先，传统税制主要以国有经济主体为对象设计，而对高速成长的非国有经济主体基本没有认真对待。其次，在经济高速发展阶段，法人和自然人的所得收入是增长最快的，到中后期才会出现资产加速积累的状况。统计表明，1978 年到 1992 年的 14 年间，城镇居民人均生活费收入年递增 13.3%，农村居民人均纯收入年递增 13.5%，城乡居民人均储蓄存款年递增 31.3%，但是，我国所得税和资产税制混乱，征收不力。（3）**财政支出标准僵化**。没有根据物价上涨和经济发展对公共财政提出的需要逐年及时修订，以至严重脱离实际，差旅费和行政经费是一典型例子。它迫使各级政府想方设法搞第二财政。

修改后的宪法规定了建立社会主义市场经济的任务，今后财政体制的改革必须围绕促进我国经济的持续稳定高速发展来进行。财政体制改革既是建立社会主义市场经济新秩序的巨大的系统工程，也是调整既得利益，进行经济发展成果再分配的一场革命，建立与我国市场经济发展相适应的财政体制，需要从以下五个方面进行配套改革。

1. 明确政府职能

以法律形式明确划分各级政府职能，规范政府行为。在市场经济中，政府通常需要履行 5 种职能。

(1) 供应公共财（指有形的产品和无形的服务两个方面）的职能。公共财是指不可能征收使用费或征收成本太高的产品和服务，其供应不可能依靠民间企业以自负盈亏的方法来解决，只能由政府以税金等一般税源来解决。公共财包括三大类，首先是社会安全类公共财，如国防、外交等。其次是社会秩序类公共财，即与进行社会经济生活的基本秩序有关的公共财，如立法、司法、公安、货币制度、专利、商检、卫生监督、海关和一般行政事务。最后是社会资本类公共财，如道路、公园、河道和大坝、上下水道等。

(2) 处理外部效果的职能。在市场经济条件下，产品或服务的社会费用和个体费用、社会有用性和个体有用性不一致时，就会产生外部效果。如教育和农业科技推广的社会有用性大于个体有用性，存在着“外部经济性”。从宏观来看，有外部经济性的产品或服务的供应，仅依靠市场机制来进行会供应不足。反之，像排放废气污水等环境污染的社会费用大于个体费用，存在着“外部不经济性”。有外部不经济性的产品或服务在市场机制下所实现的供应量和最佳状态相比就会过剩，因此，在市场经济条件下，政府必须承担起处理外部效果的职能，维持具有外部效果的产品或服务社会供需的均衡。

(3) 宏观调控职能。政府通过宏观的社会总需求管理政策，利用汇率、利率、税率等经济杠杆和公开市场操作、财政投融资等经济手段，维持就业水平和物价的平稳，协调宏观经济活动。

(4) 促进经济发展的职能。根据国际经验，在发展中国家，特别是像我国广大的农村地区，由于居民收入低，家庭储蓄有限，造成抗御风险的能力薄弱，居民的风险投资意识淡薄，难以进行经济发展所必需的初期投资，政府出面消除这些制约，在工业化和经济发展中发挥主导作用的职能是非常重要的。特别在我国中西部经济较落后的地区，在今后相当长的一个历史时期，各级地方

政府将不得不继续发挥这一职能。

(5) 收入再分配职能。由于经济发展的不平衡性，资源贮存条件的先天性和个人能力的客观差异，为了保障基本人权中最重要的生存权和保持经济发展所需要的安定的社会环境，政府必须在社会成员间，产业间和地区间等三个层次上充分发挥收入再分配的职能：首先，保证社会成员的最低生活水平和所得分配的平等，缩小贫富差别。其次，对农业等在市场经济中处于不利的竞争地位的特殊产业实行产业保护政策，实现各个产业的均衡发展。最后，为缩小地区差别维护国家的统一而实行财政收入转移支付制度和财政投资融资以及特殊优惠政策，进行地区间的所得再分配。

上述政府的五大职能需要参照国际惯例和我国的具体情况以法律形式明确划定给各级政府。一般来说，社会安全类公共财的供应，宏观调控，收入再分配等三种职能必须且只能由代表主权国家的中央政府来完成，社会秩序类和社会资本类公共财的供应以及处理外部效果的职能则更多地依靠各级地方政府。

2. 调整政府范围

即调整政府管辖范围，跨行政区划设置一些与经济运行有关的政府部门，以节约行政经费的开支。首先，在政府机构改革过程中，适应上述地方政府新职能履行的需要，缩小省级政府管辖的区域，增加省级的数量（如设 50—60 个省）；同时大幅度扩大县、乡两级的管辖区域范围，减小县和乡（镇）二级政府的数量（至少可减少一半以上）；同时，取消地区行署这一级省政府的派出机构。其次，在公务员制度中明确区分由中央财政负担的国家公务员和由各级地方财政负担的地方公务员，形成各级政府在人员编制上各负其责的自律机制。第三，适应今后生产要素特别是人口随经济发展而大规模流动的长期趋势，建立定期对人口过疏的县和乡（镇）进行合并管辖区域的制度。

3. 划分和修订支出标准

在中央、省、市、县、乡（镇）等各级财政中全面实行复式