

中国小城镇财政

李金旺 著

新 华 出 版 社

序

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个重大战略”。建设小城镇，走出一条符合中国国情的农村城镇化发展道路，是继我国农村实行家庭联产承包责任制和推进乡镇企业发展以来，农村经济改革和发展的又一重大历史举措。建设小城镇，是加快我国城镇化进程，促进城镇化与工业化协调发展，实现农村现代化的重要途径。建设小城镇，可以加快农业富余劳动力转移，是提高农业劳动生产率和综合效益，实现农业第二次飞跃的重要途径。这对解决现阶段农村一系列深层次矛盾，优化农业和农村经济结构，增加农民收入，具有十分重要的作用。小城镇是城乡结合部，是“城市之尾，乡村之首”。建设小城镇，有利于促进乡镇企业适当集中和结构调整，带动第三产业特别是服务业的迅速发展，为农民创造更多的就业岗位；有利于促进农村基础设施建设和房地产业的发展，扩大投资需求，尤其是吸引民间投资，为农村经济发展注入生机与活力。建设小城镇，有利于改变农民生产生活方式，带动农村文化教育卫生事业的发展，对于从整体上提高我国人口素质，缩小工农差别和城乡差别，全面提高广大农民的物质文化生活水平，促进社会全面进步都具有重大意义。

江泽民总书记在党的十五届四中全会上强调：“实施西部大

开发和加快小城镇建设，都是关系我国经济和社会发展的重大战略问题，应提上议事日程，进行全面的调查研究，拿出方案，加紧实施”。当前，加快我国城镇化进程的时机和条件基本成熟，抓住机遇，适时引导小城镇健康发展，已经成为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务。为了贯彻江泽民总书记关于“小城镇，大战略”的指示精神以及中央有关决定，更好地发挥小城镇整体功能，实现农村现代化，我们必须强化有关小城镇建设方面的研究。

历史赋予小城镇政府新的使命，任重而道远。小城镇除了具有一般乡镇功能外，还具有城市功能，这就要求它应成为农村商品流通和乡镇企业基地以及农村人口聚集基地。目前，我国小城镇建设中普遍存在着基础设施不配套，聚集能力弱，自身管理体制不适应社会主义市场经济的要求等问题，小城镇面临的经济建设、基础设施建设和制度建设任务十分繁重。基础设施建设和其他一些公共设施建设不仅要求具有城市的特点，而且量大，周期长；在经济发展中除了应继续加强农业基础外，还必须大力发展非农产业，尤其是要建设工业小区，甚至科技园区，吸引乡镇企业集中，聚集并重新优化配置农村资源和生产要素。人口相对集中于小城镇，没有土地作为生活保障手段，因而社会保障制度的建设就迫在眉睫，而且所有小城镇建设项目都不能以加重农民负担为前提。

“一级政府，一级财政”。小城镇的经济功能和社会功能决定了其财政职能明显区别于一般乡镇财政的职能，迫切需要特别加以研究。况且，小城镇财政是我国乡镇财政总体中经济比较发达、财源比较充裕、财政实力比较坚实的那部分乡镇财政单位，除职能外，还有其他很多的特殊性。小城镇财源相对集中，以工商税为主体税种，支出较大，收支具有常年性，这一切都要求不能按乡镇财政的一般内容来建设小城镇财政。毫无疑问，通过小

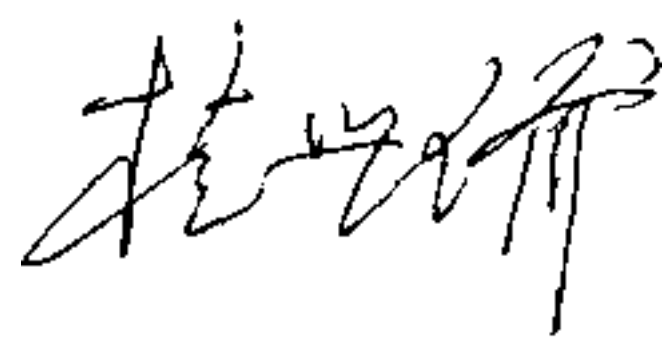
城镇财政的研究，必将有益于我们寻求解决能够在不增加农民负担的前提下，更好地发挥财政最大限度地聚集和合理配置调节农村资源作用的各种办法，来确保“小城镇，大战略”的实施，促进小城镇建设与财政经济步入良性循环。因此，要充分认识小城镇财政在小城镇建设中的重要地位和作用，广泛开展这方面的专门研究。

《中国小城镇财政》正是基于上述大的背景，在国家财政体制和与之相适应的地方财税体制的框架下，借鉴乡镇财政和国内外小城镇财政建设的基本经验和教训，立足于我国小城镇财政建设现状，针对小城镇财政建设中存在的普遍问题，以发展社会主义市场经济为指导，以加快我国小城镇建设和发展为目标，按照公共财政原理，界定了小城镇财政研究的范围，深入探索了小城镇财政建设中的一些重大问题，包括小城镇财政职能定位、财政税收体系、财源建设、财政资金管理等，提出了如何将小城镇财政建设成为机构健全、体制规范、制度配套、管理科学、职能强化的一级实体财政的许多好思路、好办法，对我国小城镇及其财政建设具有重大的指导意义和参考价值。

《中国小城镇财政》有理论深度，内容全面系统，理论紧密联系实际，具有很强的可操作性。本书研究方法科学，定性与定量、宏观与微观相结合，注重实证分析。据我所知，该书是我国目前全面系统地开展这项研究的最早的个人专著，尽管有些观点还值得商榷，有些内容有待于进一步深化和完善。但是，作为我国小城镇财政科学体系中第一部专著，可以说丰富了乡镇财政研究的内容，开拓了我国财政科学的一个崭新的领域，对进一步完善我国财政体系，促进乡镇财政建设并把握其发展方向，具有建设性意义，对于进一步深入开展小城镇财政研究必将起到抛砖引玉的作用，是一部有益于推动中国小城镇财政建设的尝试性力

作。

需要特别指出的是，本书作者金旺同志是一位地方财政领导干部和实际工作者，自20世纪80年代以来，就一直潜心于乡镇财政特别是小城镇财政问题的研究。1995年国家建设部将河南省南阳市和湖北省襄樊市作为中西部小城镇建设试点地区（双阳工程）以来，南阳市按照建设绿色城镇体系的战略构想，创建了独具特色的小城镇建设“南阳模式”，该同志置身于这片热土，更加注重致力于小城镇及其财政建设研究，发表了多篇论文。党的十五届三中全会以后，中央确立了“小城镇，大战略”的建设方略，金旺同志适时地把自己的研究成果全面整理出来，现在正式出版了，值得庆贺。作为一个地方财政部门领导，能够从宏观层面和具体工作实践的角度，深入研究我国小城镇财政建设，更是令人钦佩，特欣然作序。



2000年7月于北京

研究小城镇财政
服务现代化建设

王丙乾
二〇〇〇年
九月廿八日

原全国人大常委会副委员长、国务委员、财政部部长王丙
乾同志题词

大小
學問
城鎮

王夢奎



国务院发展研究中心主任王梦奎同志题词

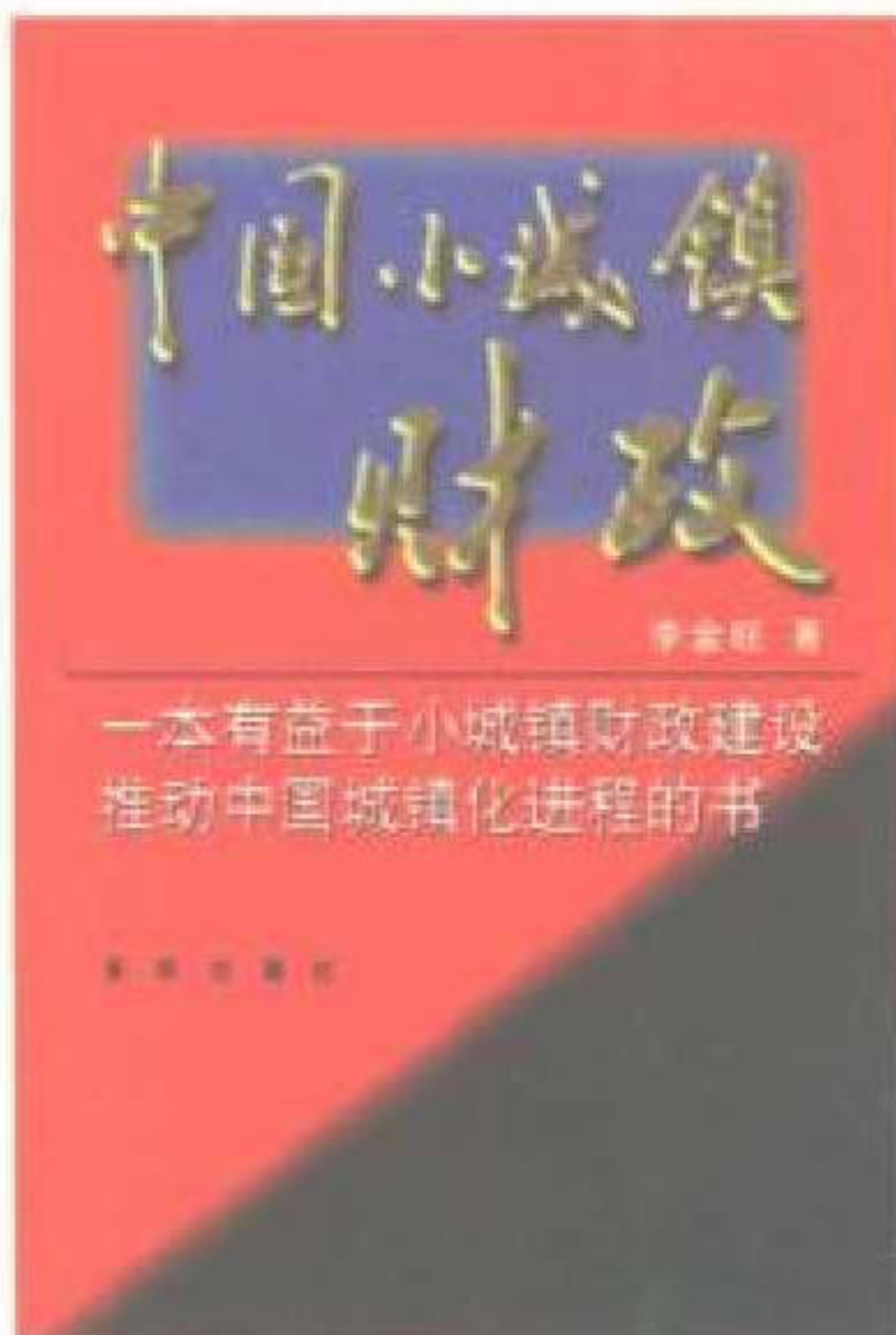
财政部部长项怀诚 为本书题写书名



作者简介

李金旺，河南内乡人，1960年12月生，中国人民大学研究生毕业，经济学硕士、高级会计师。现任河南省南阳市财政局副局长、市国有资产管理局局长、市政协二届常委、市一届青联副主席、河南省第二届财政学会理事。

近年来，先后主持或参与编著《股份经济学原理》、《河南经济发展论》、《乡镇财政管理学》、《新编预算会计》等多部书籍，发表论文、研究报告50多篇，其中有3部专著、10多篇文章获国家、省级奖励。



发展小城镇，是继我国农村实行家庭联产承包责任制和推进乡镇企业发展以来，农村经济改革和发展的又一重大历史举措。

《中国小城镇财政》基于党中央把加快小城镇建设作为推动农村经济和社会发展重大战略举措的宏观背景，立足于我国小城镇及其财政建设现状，借鉴乡镇财政和国内外小城镇财政建设的基本经验和教训，以发展社会主义市场经济为指导，以加快我国小城镇建设和发展为目标，以国家财政体制和与之相适应的地方财税体制为框架，按照公共财政原理，科学界定了小城镇财政研究的范围，深入探索了小城镇财政建设中的一些重大问题，包括小城镇财政职能定位、财政税收体系、财源建设、财政资金管理、社会保障体系以及农村税费改革和农民负担等诸多内容，提出了如何将小城镇建设成为机构健全、体制规范、制度配套、管理科学、职能强化的一级实体财政的许多好思路、好办法，对我国小城镇及其财政建设具有重大的指导意义和参考价值。



作者与财政部部长项怀诚同志（右）合影



作者与国务院研究室主任桂世镛同志合影



作者在进行硕士论文答辩



作者与国务院发展研究中心主任王梦奎同志合影

目 录

- 序 桂世镛 （1）
- 第一章 导论 （1）
 - 一、加快小城镇建设发展的战略意义 （1）
 - （一）小城镇建设是加速我国城镇化进程的一项重大战略 （2）
 - （二）小城镇建设促进我国国民经济持续健康发展... （8）
 - （三）小城镇建设对于繁荣农村经济，实现农业现代化具有重要意义 （10）
 - 二、我国小城镇建设发展的现状 （18）
 - （一）小城镇数量快速增长，但人口规模偏小 （19）
 - （二）小城镇建设普遍有所发展，但地区间差异较大 （20）
 - （三）小城镇镇区经济实力增强，但聚集能力较弱... （21）
 - （四）小城镇产业结构调整有所进步，但结构不合理状况尚未根本改观 （22）
 - （五）小城镇财政收入不断增加，但财政供给能力仍然偏低 （22）
 - （六）小城镇基础设施有所改善，但总体水平仍然很低 （23）
 - （七）小城镇建设投资主体多元化，但建设资金紧张的

局面没有得到根本缓解.....	(24)
三、我国小城镇建设发展方向.....	(24)
(一) 小城镇规模会进一步扩大.....	(25)
(二) 小城镇建设会循序渐进发展.....	(25)
(三) 农村资本会向小城镇聚集.....	(26)
(四) 非农产业会快速发展.....	(27)
(五) 小城镇建设会在农村区域综合发展中 不断进步.....	(28)
(六) 小城镇制度创新会为小城镇运行与管理机制 带来活力.....	(29)
四、开展小城镇财政研究的意义.....	(29)
(一) 小城镇财政与小城镇建设关系密切.....	(29)
(二) 研究小城镇财政是新形势下小城镇建设的 客观要求.....	(34)
(三) 加强小城镇财政研究有利于积极财政政策的 实施.....	(36)
五、小城镇财政研究的主要内容.....	(39)
(一) 研究小城镇财政是出于实施 “ 小城镇，大战略 ” 的实际需要.....	(39)
(二) 小城镇财政必须建立在我国财政体制 框架之下.....	(40)
(三) 小城镇财政研究必须以乡镇财政为基础.....	(41)
(四) 小城镇财政研究必须科学地界定其范围.....	(41)
(五) 小城镇财政研究的目的是要建立健全小城镇 财政体系.....	(42)
(六) 小城镇财政研究必须有利于小城镇财源建设...	(42)
(七) 小城镇财政研究就是为了加强财政资金管理...	(43)
(八) 小城镇财政研究不能忽视社会保障体系建设...	(44)

(九) 小城镇财政研究必须正确处理小城镇建设与农民负担的关系.....	(44)
(十) 小城镇财政研究必须借鉴国内外小城镇财政建设的经验.....	(45)
第二章 我国财政体制概述.....	(46)
一、公共财政的理论框架.....	(47)
(一) 财政范围.....	(47)
(二) 财政来源.....	(48)
(三) 财政体系及运行机制.....	(49)
二、分税制财政体制改革前的多种财政体制.....	(51)
三、分税制财政体制改革的基本内容.....	(52)
四、进一步改善中央财政与地方财政关系.....	(57)
五、县级财政的主要特点.....	(59)
(一) 财源主导性.....	(60)
(二) 社会服务性.....	(61)
(三) 管理综合性.....	(61)
(四) 城乡联合性.....	(62)
(五) 聚财集中性.....	(63)
六、进一步理顺县与乡镇财政体制.....	(64)
(一) 强化乡镇财政职能.....	(64)
(二) 保护乡镇理财的积极性.....	(64)
(三) 正确处理县与乡镇财政分配关系.....	(65)
(四) 建立县与乡镇之间转移支付制度.....	(65)
七、财政体制改革与小城镇财政建设.....	(66)
(一) 分税制财政体制改革对小城镇财政建设的影响.....	(67)
(二) 分税制财政体制改革过程中应加强小城镇财政建设.....	(71)

第三章 我国乡镇财政分析.....	(75)
一、我国乡镇财政体制的建立及演变.....	(76)
(一) 人民公社时期的“统收统支”财政.....	(76)
(二) 农村改革与乡镇财政的建立.....	(79)
(三) 分税制与乡镇财政管理体制的形成.....	(82)
二、乡镇财政性收入变化情况.....	(88)
(一) 乡镇财政实力不断增强.....	(88)
(二) 乡镇财政性收入构成明显改变.....	(91)
三、乡镇财政性支出变化情况.....	(98)
(一) 乡镇财政性支出规模不断扩大.....	(98)
(二) 乡镇财政性支出结构相对稳定.....	(99)
四、乡镇财政存在的主要问题.....	(109)
(一) 县与乡镇财政体制尚未理顺.....	(110)
(二) 乡镇财政管理体制不健全.....	(111)
(三) 乡镇财政资金管理混乱.....	(112)
(四) 乡镇财政公共支出能力比较低.....	(112)
(五) 乡镇财政性支出成本费用分配不公平.....	(113)
(六) 乡镇财政资源配置效率不高.....	(115)
(七) 乡镇财政负债赤字现象比较严重.....	(117)
第四章 小城镇财政概述.....	(119)
一、小城镇财政的产生.....	(119)
(一) 小城镇的沿革.....	(119)
(二) 小城镇财政是在小城镇基础上产生的.....	(122)
二、小城镇财政与乡镇财政的比较.....	(123)
(一) 小城镇财政与乡镇财政关系密切.....	(123)
(二) 小城镇财政与乡镇财政存在差异.....	(125)
三、小城镇财政的地位和作用.....	(127)
(一) 小城镇财政的重要地位.....	(127)