

乡村振兴战略与深化财政体制改革

许经勇

当前我国发展最大的不平衡，是城乡发展不平衡；最大的不充分，是农村发展不充分。十八大提出新型城镇化和十九大提出实施乡村振兴战略，就是为了从根本上解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题，逐步实现城乡一体化。城乡一体化实现之日，就是农业农村现代化以及国家现代化实现之时。发达国家之所以不存在“三农”问题，就是因为农业农村现代化是国家现代化的前提条件。城乡一体化是一项复杂的系统工程，城乡基础设施和基本公共服务均等化，则是其中不可或缺的重要环节。习近平同志指出：“现阶段，城乡差距大最直观的是基础设施和公共服务差距大。”“要健全投入保障制度，创新投融资机制，拓宽资金筹集渠道，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。公共财政要向‘三农’倾斜，逐步解决欠账较多的问题。”“党的十九大提出实施乡村振兴战略，就是为了从全局和战略高度来把握和处理工农关系和城乡关系。”政府只有通过公共财政加大对农

村基础设施和公共服务的投入，不断缩小城乡差距，才有利于通过市场调节作用，引导资源从城市向农村流动，变城乡之间的单向流动为双向流动，促进城乡融合发展以及城乡发展一体化。这就涉及当前我国财政体制改革滞后的问题。

与高度集中的计划经济体制相联系的我国传统财政体制，可以概括为三个特征：一是鲜明国有制财政特征。无论是财政收入或财政支出，主要是面向国有制部门，或以国有制部门为主，因为农业税（即明税）的比重很低，农业支出占财政支出比重也很低；二是鲜明城市财政特征。即财政收入和财政支出主要在城市区域完成，农村所占比重很低；三是鲜明的生产建设财政特征。即财政支出主要围绕生产建设进行。政府被誉为生产建设型政府。这种财政体制是与城乡“二元”经济社会结构相适应，即重城市、轻农村，重工业、轻农业以及重建设、轻生活。这就不利于改变农村的落后面貌。随着市场取向改革的深入推进，多种所有制经济得到迅速发展，传统财税体制的不适应性便越来越充分地暴露出来。

为了适应市场经济发展的要求，1994年我国实行分税制的财税体制改革。与大包干不同，实行分税制，既有利于发挥中央和地方两个积极性，合理调节地方间的财力差异，又能坚持集中统一与分级管理相结合原则，是市场经济国家普遍实行的一种财税制度。在明确划分中央与地方各自事权的基础上，根据财权与事权相统一原则，明确中央与地方政府的收入范围，划分中央税和地方税以及中央与地方共享税，并建立中央对地方的税收返还和转移支付制度。分税制改革的一个目的，就是中央政府通过中央税和共享税的征收支配国家财力的主要部分，尔后通过转移支付等形式提高对地方的调控能力，中央财政收入比重因此获得大幅度提高，地方财政收入的比重则相应明显地降低。但由于财税体制改革迟迟不能到位，虽然中央与地方的收入比例调整了，但中央与地方的支出比例始终没有作相应的调整。即使通过中央财政转移支付形式，也未能有效缓解中央与地方收支不匹配这个矛盾。甚至可以这样说，1994年的分税制改革，虽然在收入分配方面进行重大变革，但支

习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京：中央文献出版社，40、17、43.

出方面仍然基本上维持原来的格局，一些本来应当由中央政府的支出却转移给地方政府实施，导致地方政府财政资金出现严重缺口。全国40%以上县级行政单位存在财政赤字，乡村两级的债务余额不断膨胀，地方政府被迫依靠预算外财政收入，主要是卖地收入。形成中国特有的财政，即“土地财政。”“土地财政”，是城乡二元结构的产物。即城市范围内的土地是属于国家所有，农村土地要转变为城市建设用地，必须由地方政府低价征收，把集体所有制转变为国家所有制，尔后由地方政府高价转让给城市开发商，其庞大的城乡土地价格剪刀差形成地方政府的预算外财政收入，以填补地方政府财权与事权不匹配所造成的巨大的财政收支缺口。但这一制度却带来城乡差别不断扩大的后果。我国土地价格和房地产价格，之所以上涨速度那么快，很重要的一个原因，就是集体经营性建设用地迟迟未能入市，默认地方政府垄断土地一级市场。土地供给的垄断性与需求的无限性，或土地的稀缺性与需求的无限性，是导致我国土地价格和房地产价格迅速上涨的根本原因。

与此同时，我国财政体制改革中的财权和事权的不相匹配，以及与其相联系地方政府支出缺口过大，导致地方政府

过度依赖于“土地财政”，其所带来的一个负面效应，就是严重影响农村基础设施和基本公共服务的有效供给。由于农村基础设施和基本公共服务供给没有形成良性循环机制，使得地方政府在财权与事权不匹配情况下，提供基础性公共品能力较为脆弱，基本上是靠上级政府的行政命令、硬性指标和政绩考核等方式来完成。使得农村公共品供给缺乏制度化的保障。我们还可以把农村公共品的性质划分为软公共品和硬公共品，由于硬公共品（如公路和水利建设）投资更有利于拉动经济增长，地方政府必然会更偏好于如基础设施类的硬公共品投资，甚至可能出现硬公共品供给过剩、软公共品（如教育、文化、医疗等）供给明显不足的状况。在城乡差别诸因素中，文化教育方面的差别是最致命的差别，倘若这个差别不缩小，城乡差别就永远缩小不了。

我国财税体制改革的走向，总的来说，是从以往的国有财政、城市财政、生产建设财政向多种所有制财政、城乡一体化财政以及公共服务财政转变，这种转变适应高度集中的计划经济向社会主义市场经济转轨，构建并完善与市场经济相适应的公共财政体制。从单一的城市财政向城乡一体化财政以及公共财政转变，是与政

府职能的转变密切联系在一起。改革开放以来，我国政府承担着繁重的经济建设任务。至今仍然把经济增长、财政收入作为考核领导干部政绩的重要指标。经济建设型的政府对推动改革与发展发挥了重要的作用。改革开放以来我国经济之所以能够取得飞速的发展，和同时发挥政府这只“有形之手”的作用是分不开的。地方政府是助推我国经济高速增长的重要因素。但是，其带来的负面效应是，导致政府公共服务职能缺失，从而不利于加大工业反哺农业、城市支持农村，不利于缩小城乡差别。特别需要指出的是，与工业城市相比，农业农村具有鲜明的公共品属性，具有保供给、保收入、保稳定、保生态的特殊功能，外部性和公共性程度很高。政府公共服务职能缺失，是导致农村公共品投入不足、城乡差别悬殊的重要原因。只有当政府在公共产品和公共服务供给中的主体地位确立了，政府才能为包括农民在内的全体社会成员，提供均等化的基本公共服务，从根本上解决农村公共物品和公共服务供给短缺的矛盾。乡村振兴战略目标才能顺利实现。这就要求政治体制改革必须与经济体制改革协调推进。■

（作者系厦门大学经济学院教授、博士生导师）

责任编辑：张莉莉