# 新时期乡镇财政职能与地位研究

来源：网络 作者：倾听心灵 更新时间：2024-01-03

*\" 一、建立和发展乡镇财政的客观必然性 财政是一个历史范畴，是随着国家的产生而产生的。乡镇财政作为我国财政体系中最基层的一级财政，它的产生和发展是与乡镇政权的建立和发展联系在一起的。 （一）乡镇财权是满足农村社会公共需要必不可少的一级政...*

\" 一、建立和发展乡镇财政的客观必然性

财政是一个历史范畴，是随着国家的产生而产生的。乡镇财政作为我国财政体系中最基层的一级财政，它的产生和发展是与乡镇政权的建立和发展联系在一起的。

（一）乡镇财权是满足农村社会公共需要必不可少的一级政权组织。

要理解和把握乡镇一级政权存在与发展的必要性，必须从农村公共需要的满足途径角度入手进行分析。

1.农村社会公共需要及满足农村社会公共需要的基本原理。

农村社会公共需要，是指向农村社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。就每一具体的农村社会公共需要而言，其存在范围和受益区域有大小之别，因而可将其区分为全国性农村社会公共需要和区域性（地区性）农村社会公共需要。正因为如此，农村社会公共需要才必须分散由多级政权组织来提供和满足。全国性农村社会公共需要应由中央政府来提供，区域性农村社会公共需要就应由地方政府来提供。就区域性农村社会公共需要而言，那些存在范围广、受益区域大的农村社会公共需要应由高一级的地方政权提供，反之则由低一级的农村基层权来提供。

2.建立乡镇政权是满足农村社会公共需要的基本途径。

（1）由于我国的特殊国情，农村社会公共需要具有多层次、多样化和差异性大等特征。因此，在农村建立一级政权组织是由我国的基本国情这一客观条件决定的。

首先，从我国是一个农村人口众多、由多民族组成的大国这一基本国情来看，第一，我国农村人员数量巨大，人口素质存在巨大差异且普遍较低。这样，一方面巨大的素质普遍较低的农村人口必然会形成许多属于农村所特衣的社会公共需要，另一方面，由于不同素质的人在社会公共需要上的差异呈显著性特征，因而在人口素质不同的地区必然会出现不同层次的社会公共需要。第二，我国是一个由五十多个民族组成的“大家庭”，各民族之间在宗教信仰、文化传统、生活习惯等方面存在着较大差异，因而各民族在对农村社会公共需要的要求方面，自然会呈现出多样化的特征。第三，我国是世界上少有的几个幅员辽阔、自然地理环境差异巨大的国家，这就决定了不同自然地理环境下形成的农村社会公共需要表现出巨大的差异性。如只涉及到小范围和少量人口的农村社会公共需要，也由县或县以上政权组织来提供，显然是违背了农村社会公共需要提供必须与其存在的范围和受益区域大小相适应的原则。

其次，从我国经济发展水平比较低这一基本国情角度来看。第一，我国是一个发展中国家，农村所占比重大，经济发展总体水平比较低，地区之间差距很大，因而在不同经济基础上形成的农村社会公共需要存在着明鲜的差异性。第二，我国农村市场发育极不完善，信息不灵，这就使农民的生产经营活动常常陷入盲目和无所适从的被动地位。另一方面，随着农村收入分配不公平程度的不断扩大，使农村收入再分配作为一种特殊的社会公共需要在经济发展水平不同的农村地区就表现出较大的差异性。很显然，由我国农村经济发展所处的特殊阶段而产生的这类农村社会公共需要，要求有一个直接服务于农村、更贴近和了解农民，能带领农民从事生产经营活动的高效率的农村政权组织。但这一级政权组织是县及县以上各级政权组织所不能取代的。

（2）从我国农村社会经济发展的现阶段来看。当前，我国农村已经基本完成向温饱型的过渡，正在向小康水平发展。因此，随着我国农村经济发展整体水平的进一步提高，农村在经济发展水平上的差距也将呈扩大趋势。这些都表明：目前乃至今后相当长一段时期，我国农村社会公共需要在总体上和结构上将处于不断发展之中，呈现不稳定状态。建立一个与之相适应的政权组织，以便及时有效地满足社会公共需要，并积极进新的农村社会公共需要的形成和发展，是我国现阶段农村社会经济发展的客观要求。

（3）要保证县及县以上政权组织有效提供农村社会公共需要，必须有一个完善和强有力的政权组织体系，而乡镇政权就是这一政权强必不可少的环节。一方面，县及县以上各级政权组织离农村都有一定的“距离”，同时，这些政权组织辖区较大县经济发展不平衡，因而，农村社会公共需要在其辖区内不可避免地存在着需求弹性上的差异。因而，组建下级政权组织是满足需求弹性较大的农村社会公共需要的有效途径。

（二）建立乡镇财政，是乡镇财权有效提供农村社会公共需要的客观要求。

财政历来是国家财政，有一级政权就应有相应的一级财政。建立乡镇一级财政，是建立乡镇政权的前提条件和必然要求。

1.建立乡镇财政是乡镇政权得以存在和发展的前提条件。

乡镇政权提供农村社会公共需要以一定的物质基础为条件和前提。财力保障是乡镇政权履行其职责的决定因素。

从财力来源上看，乡镇政权履行其职责所需财力的取得只能来自上级政权或乡镇一级政权管辖范围内的各经济主体。但如果乡镇政权的财务完全由上级政权来予以保障是不可能的，也是不必要的。乡镇政权履行其职责所需要的财务大体上应从本乡镇范围内筹集。因为我国广大农村地区已经有了为乡镇政权履行职责提供基本财力保障的基本能力（当然个别贫困地区除外）。

建立乡镇财政，发展乡镇财政，不仅对于调镇政权当家理财的积极性具有重要意义，而且对于缓解 级财政困难也具有十分重要意义。这也已经为乡镇财政建立以来的实践所证明。

总之，从财务保障角度来看：一方面是乡镇政权履行其职责所需要的财务不可能由上级政权来提供，另一方面是我国农村在很大程度上已经具有了为乡镇政权有效满足农村社会公共需要提供财务的基本能力。因此，建立乡镇一级财政就不仅是必要的，而且是可能的。

2.从财权角度来看，建立乡镇一级政权，客观上要求建立乡镇一级财政。

如果乡镇财政只有财务而无财权，就谈不上已经形成了一级完善的财政。财权在乡镇财政中具有重要意义。财权既表现为收入组织权，也表现为支出决定权。在收入组织和支出安排的有关方针政策、法律、法规既定的前提下，赋予乡镇政权基本的财权，对于乡镇政权因地制宜筹集、安排满足农村社会公共需要财务，提高资金使用效益，无疑具有重要作用。另一方面，乡镇政权拥有基本财权，并在此基础上使这种财权与其相应财力结合在一起，就形成了一级完整的财政，进而乡镇政权与乡镇财政之间就建立起了一种约束机制，即乡镇政权履行其职责不仅会受到乡镇财政可支配财务的约束，而且乡镇政权必须对资金的使用效果承担责任。因此，给予乡镇一定财力的同时，赋予相就的财权，这既是建立真正的乡镇一级财政的内在要求，更是建立和发展乡镇一级政权的客观要求。

3.建立乡镇财政，是强化财政职能，提高乡镇政权运行质量的客观要求。

第一，如果不在乡镇建立一级真正的财政，财政的职能就不能得到有效行使，作用就不能得到充分发挥。目前乡镇财政活动中出现的财力分散、管理失控，政腐与农民分配关系呈现混乱状态，就是财政职能被肢解的一个突出表现。

第二，如果不在乡镇建立一级真正的财政，不但不利于提高乡镇政权满足农村社会公共需要的效率，而且还会刺激乡镇政权超出本级财务的可能来提供农村社会公共需要，导致乡镇政府及各职能部门不将主要精力放在本应履行的职责和完成的任务上。

第三，财政本身就是国家用来有效满足社会公共需要的重要手段和工具。如果不建立乡建财政，国家通过财政手段满足农村社会公共需要就缺少了必要的环节，就会增加满足社会公共需要的\" 成本或代价，降低社会公共需要的满足效果和效率。

（三）乡镇财政是不可替代的一级财政

从财权与事权相统一的角度来看，我国乡镇政权在事权与财权上存在的严重不对称问题，其解决办法只有两个，一是对乡镇下放财务和财权而保留乡镇事权，阵个是对乡镇不下放财务和财权而上收乡镇事权。我们不赞成上收乡镇事权的做法而赞成对乡镇下放财务和财权的做法。因为：第一，目前我国乡镇财政高比便的上解说明，造成乡镇事权与财权不对称的原因不是乡镇财政无力为小学教育、公共卫生和社会福利提供资金，而是由于县对乡镇在体制确定上没有考虑到（至少是没有完全考虑到）乡镇政府客观存在的事权而过多向县级事权倾斜所致。第二，财务和财权分配取决于相应的事权，事权的划分又决定于是否符合效率原则和公平原则。乡镇政权作为满足农村社会公共需要必不可少的一级政权组织，意味着乡镇政权的事权是不以人的主观意志所决定的客观存在，因而是不能随意调整的，财政体制的确定应体现这种事权的客观性而不应与这种客观性要求相悖。第三，随着我国社会经济的发展，县级政权的城市功能将日益加强并呈现出复杂化，因此，将乡镇政权的职能简单化而将更多的事权集中于县级政权这种观点和做法，显然，是不符合我国县级政权职能发展趋势要求的。所以，界定乡镇政权事权的同时，就必须相应的赋予乡镇财政必要的财权和保证其所需的相应财力。

从我国财政现实状况来看，一方面，县对乡镇财政体制的确定普遍采取优先保证县级财政的办法，其结果是“乡镇财政高比例的收入上解和返还补贴”。①缺乏财政自主权的乡镇政权在强大的支出压力下，必然产生寻求在财政制度外筹集收入以弥补预算内资金不足的强大动力。乡镇统筹资金制度的产生以及近年来出现的“乱收费”、“乱集资”、“乱摊派”现象就是最为突出的表现。1986年以来乡镇每年都要编报预算内、预算外资金和自筹资金这“三税类型资金”的收支情况，自乡镇人代会报告同时报上级部门汇总，这表明乡镇政权利用非预算内资金支撑乡镇政府履行职责的行为已经得到事实上的认可。这种行为是不规范的和不合法的，其弊端很多，如导致国家与农民分配关系混乱，加重农民负担，不利于乡镇各项事业的统筹发展等等。为此应以建立事权与财力、财权统一，责、权、利相结合的规范的财政体制来取代，本报告在相关内容中已经体现了这种思想，上述分析说明：第一，县级财政同样无力为县级政权的现有事权提供足够的资金保障。更谈不上县级财政具接管和替代乡镇财政部分职能的能力。第二，剥夺乡镇财政的财政自主权和随之出现的乡镇财政制度外收入不断增长的趋势，只能是使已经确定的乡镇财政体制的地位下降，弱化财政的分配职能，而不可能对约束乡镇政权的行为产生实质性效果。这恰好从反面证明了乡镇一级财政的不可替代性。

总之，无论是从理论上讲，还是从我国历史经验及世界各国的实践经验来看，我们都必须要十分重视和全面加强农村基层政权（乡镇政权）和农村基层财政（乡镇财政）建设，这是从我国的基本国情在政权体系建设和财政体系建设方面所作出的必然选择。任何忽视和削弱农村基层政权建设和基层财政建设的思想和行为，在实践中都将产生消极影响和严重后果。只有这样，才能更好地保进我国农村社会经济协调、伊朗和快速发展，才能实现农村社会的长治久安，才能逐步消除城乡差别、最终实现共同富裕的奋斗目标。因此，可以说重视和加强乡镇政权和乡镇财政建设是建设有中国特色社会主义理论中的应有之义。

二、乡镇财政在新时期农村政治、经济和 家财政体系中的地位更为重要

（一）乡镇财政作为农村乡镇财力分配的职能部门，为乡镇一级政权履行政治、经济和社会管理等职能提供着基本的财务保障。

乡镇政权作为国家设在农村的一级基层政权组织，它在巩固和加强自身政权建设，发展区域经济，提供文教卫生和维护农村辖区社会治安等方面的社会公共需要上，无一不是以一定的财力作保证。特别是进行经济建设更需要大量的资金投入。这些资金的来源，一部分是国家的财政拨款或银行贷款，另一部分则需要乡镇政府自行筹集予以补充。这些资金的筹集、分配以及对使用情况进行的财务监督等工作，都需要由乡镇财政来完成，任何其它部门无权也不可能代行其职责的。据统计，自1989年至1995年七年中，通过乡镇一级财政预算内安排，用于乡镇政权履行政治和社会服务职能的资金达1565亿元，占同期乡镇财政支出比重为87.3%，其中文教卫生事业费支出达1565亿元，占55.6%；农村水事业费支出达97亿元，占3.4%；行政管理费支出达479亿元，占17%.

以上统计数字只是反映了乡镇一级财政预算内资金用于乡镇政府发展农业及行政事业支出的基本情况。但实际上这十多年来，国家财政预算内拨款用于乡镇发展农业及行政事业经费支出是远远不够的，如乡镇范围的人员经费特别是其中占很大比例的农村教师工资开支，有部分靠乡镇财政用统筹资金解决的。可以说，为了保证农村公益事业发展，特别是农村教育副业发展的需要，稳定乡镇的政治和社会环境。保证乡镇政权的正常运转，乡镇财政已经发挥了重要作用，作出了重大贡献。

（二）乡镇财政是促进农村经济发展和实现农业现代化的重要力量。

在贯彻国家对农村的各项方针政策，促进农村经济发展和实现农业现代化的历史进程中，乡镇财政肩负着重要的历史使命。其主要作用体现在以下几方面：

1.组织资金，增加对农业的投入。

从当前我国农业资金投入的实际构成来看，农村集体经济组织和农户投入是主体，国家资金起导向作用，其他资金则是补充。因而充分发挥国家财政资金的导向作用，带动其他资金投入农业是增加农业投入的有力手段。在这方面乡镇财政是大有作为的。它可以根据本地区发展农业的需要，通过安排预算内、预算外资金，直接为发展农业作出贡献。同时通过财政资金的导向作用，引导农民和其它方面增加对农业的投入。此外，国家财政支农资金的很大一部分是投放在乡镇及乡镇以下的，乡镇财政对这部分资金使用，要进行项目论证和跟踪问效等工作，它所发挥的监督管理作用是县级财政和其他主管部门无法替代的。2.大力支持乡镇企业发展，用乡镇企业的积累返哺于农业。

这是我国一些乡镇企业起步较早的地区支持农业发展的一种特殊方式。乡镇财政建立以来，每年用于支持乡镇企业发展的资金不仅数额大，而且增长速度快。据统计，仅1994、1995两年中，全国乡镇财政安排在这方面的资金已分别达到了105.3亿元和145亿元，分别比上年增长35.5%和37.7%.这个统计数字表明了乡镇政府加恰恰发展农村经济的迫切愿望和决心。这种用支持乡镇企业的形式返哺农业的做法，在沿海省份运用得比较成功。这些地区的乡镇，为了巩固农业的基础地位，保持工农业的同步发展，运用这些资金保护耕地和水资源等生产要素、购置农业机械、建立农业生产服务体系、增加务农人员的补贴等等，使粮棉油的产量得以保持较高增长水平，农业机械化程度大大提高，工农差别缩小。这种支农方式目前虽不具备普遍推广的条件，但它代表着一种发展方向。

3.紧紧围绕中央决定，积极扶持贫困农民脱贫致富。

近年来，全国各地乡镇财政干部紧紧围绕国家扶贫攻坚计划，发挥财政部门联系面言广、信息灵通的优势，采取包村、包户、包扶生产项目等办法，通过支持生产资金，提供市场信息，帮助农民发展农副业生产和办乡镇企业，积极为这些地方的农民脱贫致富服务，取得了显著成绩。

（\" 三）在新时期大力发展农村社会主义市场经济的历史进程中，乡镇财政的作用将更为显著，地位更加重要。

让市场在经济运行中发挥资源配置的基础性作用，将是我国今后农村经济建设与发展过程中的基本运行机制。而发展农村社会主义市场经济，客观上要求乡镇财政要发挥更重要的职能和作用。

1.发展农村社会主义市场经济，农业和农村经济按照市场机制运行，为乡镇财政开辟了更为广阔的领域。

2.市场机制并非“万能”，它在客观上存在着功能缺陷和“失灵”区域，需要乡镇财政发挥调节作用。

这主要表现在：它不适于调节农村公共商品的生产（如水利灌溉工程、交通通讯建设、农业科研开发与技术推广等）和公共资源（如矿产、水产、森林资源等）的有效利用；它不能解决农村国民经济的长期发展问题；单纯依靠市场机制不能实现农业产业结构合理化和保进农业、农村经济的协调发展；等等。加之农业面对自然和市场的双重风险，是个天然弱质的产业性质，农村市场发和形成尚需要时日。因此，在发展我国农村社会主义市场经济的过程中，政府（既包括乡镇政府，又包括中央、省、市、县四级政府）必须强化“看得见的手”，通过经济、法律和必要的行政等手段，加强对农村经济发展的宏观调节，全力扶持农村市场经济经营主体和竞争主体完成“惊险的跳跃”。乡镇财政是休经济、法律、行政手段于一身的乡镇财力分配部门，乡镇财政收支活动是乡镇一级政府的重要调节手段，在矫正上述市场“失灵”弥补市场功能缺陷，保证农村市场经济健康发展的进程中负有无可替代的重要责任，这就客观地提出了乡镇财政在社会主义市场经济体制下，要较在计划经济体制下发挥更为全面而有力的功能。

3.乡镇财政作为乡镇政府参与农村社会产品和国民收主分配的特定方式，是国家财政体系的重要组成部分，建立适应社会主义市场经济发展的财政运行机制，也必然要求进一步加强财政基层环节——乡镇财政的建设。

乡镇财政则是乡镇政府直接用来管理乡镇经济和社会发展的重要手段和杠杆，不仅要为乡镇政府履行职能提供财力保证，而且还要为地方财政，乃至全国财政的良性运行奠定基础。可以说，在我国市场经济发展过程中，财政要履行好社会管理和监督职能，覆盖农村社会经济生活，密切国家财政与农村经济的联系，拓宽理财领域，加恰恰工农业现代化建设步伐，都离不开乡镇财政作用的充分发挥。

（四）乡镇财政是国家财政的重要组成部分，是县级财政的基础。

乡镇财政在整个国家财政中所处的地位，我们可以从三个方面进行分析：

首先，从乡镇财政组织财政收入的能力上看。

其次，从乡镇财政收支对比看。

在体制既定且比较稳定的前提下，财政收支对比则能反映一级财政的自给能力或贡献能力。收支对比等于1，说明能基本满足自给；大于1说明除了满足自给外，还有一定的贡献能力；小于1则说明需要上级补助。从整个“七五”时期和“八五”前三年的实际情况看，中央财政和省级财政的收支比率基本上维持在0.9—1之间，县级财政维持在0.7—0.8之间；乡镇财政则始终保持在1.4—1.6的水平上，表现出其强在原生命力。1994年开始衽分税制财政体制后，中央财政为了增强宏观调控能力，较大幅度地提高了中央财政收入占全国财政收入的比重，使中央财政能力（指中央本级财政负责组织收支的能力）明显增强，其收支比较提高到1.6的水平上，省级财政和且级财政分别下降到0.6和0.5的水平上，乡镇财政下降到0.9这个水平上。但从1995年的收支数字上看，乡镇财政的收支比率已经接近于1，这表明乡镇财政的自给能力在经受了新体制带来的冲击后，正在稳步增强。

再次，从乡镇财政收入占全国、省和县级财政收入的比重看。

通过以上分析，不难看出：经过十几年的建设与发展，我国乡镇一级财政在国家财政体系中的地位变得越来越重要。如果说县乡两级财政是国家财政体系基础的话，那么，乡镇财政则是这个基础的基础。乡镇一级财政建设不好，县级财政也就难以建设好；县乡两级财政建设不好，整个地方财政乃至国家财政的健康运行也就失去了稳固的基础。乡镇财政建设如果得不到加强，也会直接影响“振兴国家财政”宏伟目标的实现。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！