# 民主视野中的乡镇公共财政探析

来源：网络 作者：琴心剑胆 更新时间：2025-01-27

*\" [摘要]财政问题并不仅仅是一个纯粹的经济问题，还是一个政治问题。从民主的角度来看，当前农民负担加重、乡镇政府普遍面临财政危机的根源在制度，制度根源主要在于乡镇民主财政的缺失。因此必须构建适应社会主义市场经济需要的乡镇公共财政制度，主要内...*

\" [摘要]财政问题并不仅仅是一个纯粹的经济问题，还是一个政治问题。从民主的角度来看，当前农民负担加重、乡镇政府普遍面临财政危机的根源在制度，制度根源主要在于乡镇民主财政的缺失。因此必须构建适应社会主义市场经济需要的乡镇公共财政制度，主要内容包括：加强农村民主建设，重塑乡镇政府责任机制；建立民主的财政分工机制，完善财政转移支付制度；完善乡镇财政预算，实行乡镇财政支出绩效管理；引导农民建立保护其合法利益的常设性组织，实行财政法治化。

[关键词]民主 民主财政 乡镇公共财政

财政问题并不仅仅是一个纯粹的经济问题，还是一个政治问题。笔者认为，当前如何构建适应市场经济需要的乡镇公共财政，理论上要突破把财政看做一个纯粹经济问题的传统财政思维，从民主的角度来探讨。农民负担加重，乡镇面临财政危机，农民与政府关系紧张。这是当前乡镇财政体制下出现的必然结果。围绕农村税费改革的乡镇财政制度重建，民主财政应是其改革的方向。

一、民主视野中公共财政释义及特征

社会契约论认为，个人让渡部分权利，缔结契约，组建政府，并且人们愿意通过交税，把个人支配的资源转移给政府由其支配，是因为在公共领域只有政府才能有效解决私人无法解决的问题，像公共物品、外部性、垄断、信息不对称等。所以政府是基于社会公共需要而设立的，是满足个人经济福利和社会需要，配置社会资源，为社会公众服务的基础手段。民主制就是针对政府行为，特别是政府配置资源的行为而发展起来的。现代市场经济需要民主制度，因为市场经济的核心是自由、平等、竞争，反对权力市场化、私有化。市场竞争越激烈，越需要建立民主制度，有了民主，所有的市场主体的利益才会得到照顾、保护，才不会受到侵犯与剥夺，政府的行为也就能有效地限定于公共领域。财政实质是国家与公众（纳税人）之间的利益分配，所以民主成为市场经济条件下国家与社会公众利益财政分配关系的一种逻辑必然。

公共财政就是在合理界定政府与市场活动边界的基础上，遵循公平与效率原则，政府按照公众的意愿，通过民主程序，为公共需要提供公共物品的财政制度。所以，民主是公共财政的本质要义。民主视野中的公共财政是民主财政，财政决策权由社会公众（纳税人）（以下同）控制，政府只是执行决策，政府提供公共物品的财政行为受到社会公众民主权利的有效监督与制约。整个财政的公共选择过程体现出“主权”（财政决策权）在“民”（社公众）（以下同）。实行民主财政，才能保障政府的活动不干涉私人领域与“民”争利，财政活动才能成为服务于社会公共需要、提高社会福利的手段。因此，民主视野中乡镇公共财政至少应具有如下特征：

1.强调“主权”在“民”

在民主国家，“国家的意志”实际是社会公众（纳税人）意志的集合。公众（纳税人）、国家、政府、财政部门等关系，实际上是一系列的委托代理关系，公众是最终委托人。在政府与纳税人的委托代理关系中，纳税人是主人。公共财政的决策权表面为政府，实际上纳税人拥有决策权，是决策主体，政府只是代其执行决策。在财政税收方面，制定何种税收，对什么征税，征多高水平的税收，要不要征税，由纳税人直接作出原则性决定，由政府实施。不经纳税人同意，政府不得擅自收费、征税。在财政支出方面，公共物品的支出规模，财政支出如何安排是由公众自下而上的公共选择出来的，公众有健全畅通的民主机制和民主程序来表达个人的偏好，个人多样化、有差异的需求偏好能得到充分和同等的尊重，而不是由政府垄断其决策权和选择权。公共物品是否需要，需要多少是由社会公众根据其需求偏好决定，而不是由政府直接决定。对社会福利及福利增进的最终评价者是社会公众而不是政府。

2.强调公平、公正的财政

民主财政的公平与公正主要体现在政府之间提供公共物品的责任分工上、政府与公众之间的支出与受益关系上。所以它还要求在政府之间，按照公共物品的受益范围，由中央政府提供全国性的公共物品，地方政府提供地方性的公共物品。在政府与公众之间，政府提供公共物品方面，政府与民众（纳税人）之间的关系不是统治与被统治的关系，而是一种特殊的交易关系，政府向民众提供公共物品和公共服务，民众向政府交纳税收。税收是政府提供公共物品、公共服务的报酬，是民众购买公共服务的价格。权利义务在税收关系中对等，是民主财政的本质要求，也是公平、公正的社会理念在财政领域的体现。公平、公正不仅体现在纳税人与政府之间，在纳税人之间税负的分摊上也应考虑各自支付能力的差别，相同的人应给予同等的对待，不同的人应给予区别，以保证所有社会成员都有同等发展的机会与权利。因此，公众从公共物品中的受益水平，应与其支出水平相一致，支付了同样的费用，就应享受相同水平的服务。

3.民主财政的核心是权利监督、权利制约

发挥权利有效监督、制约财政活动作用的前提条件，是社会公众拥有民主权利特别是选举权和自由迁移权。民主社会与专制社会的根本区别，就是民主社会公众的权利受到保护、尊重，这样政府的财政行为才能受到社会公众权利的制约。政府的财政活动只能是服务于社会公共利益，满足社会公共需要。民主财政强调纳税人的纳税义务，但更注重强调纳税人的权利，注重通过权利监督、制约政府的财政活动。民主财政中，权利有效监督制约财政活动的主要途径是健全、完善、公开的财政预算制度。这就要求政府的财政预算公开，即使公共职位的产生也要向社会公开，以便公众有效监督政府的财政活动。因此，财政透明、公开是民主财政的必然要求，也是民主财政的表现形式之一。权利的制约还表现为社会公众可以用“脚”投票———迁出社区，给政府施以压力。政府必须有效地使用纳税人的钱，按社区公众的偏好提供公共物品，满足社会公众的公共需求。

4.法治是民主财政的保障

对提供公共物品的职责委以强制性的公共权力，社会公众就要能有效地防范掌握了公共权力的公共部门及其官员滥用权力损害社会公众利益的可能。既然政府作为公共权力的唯一垄断合法者，公众就需要对政府权力加以制约。这就需要政府与公众之外并凌驾于二者之上的第三种力量———法来制约政府，界定政府的活动边界，来裁决政府与社会公众之间，公众与公众之间，甚至政府与政府之间的利益纠葛。制约政府的法，不是反映政府官员意志的法，而是反映社会广大公众根本利益的正义之法，是得到社会普遍认可，尊严得到维护的法。只有这样的法，在财政领域，政府的财政行为才能受到法的约束与规范，政府财政活动才能确保符合社会公众的根本利益。财政的法治化同时也要求有健全完善的反映各级政府收入与支出的财政预算制度。各级政府才能履行其应当承担的职能与职责，提供满足社会公众不同层次需要的公共物品。

二、我国农村乡镇财政的现状及困境分析

乡镇财政直接面对农村、农民、农业，其主要职能应是为“三农”服务，为农村提供公共物品，是我国最基层的财政，也是目前最不规范的一级财政。到20世纪90年代，我国乡镇财政现状可概括为：农民负担沉重及一些地方农民与乡村干部对抗，农民与政府关系紧张；乡镇机构臃肿，人浮于事，全国乡镇负债规模达2025亿元，进而乡镇财政入不敷出，面临财政危机；乡镇政府收取了费、税并没有承担提供公共物品的责任，出现了乡镇财政赢利化。这一切影响了农村社会的稳定，严重制约了农村社会经济的可持续发展，加剧了城乡二元结构。而导致上述现象发生的原因很多，笔者认为最根本的\" 原因是乡镇民主财政的缺失。

对照民主视野中乡镇公共财政的特征，可以分析目前乡镇财政现状产生的原因：

1.民主社会，社会公众对政府财政决策权的控制，主要是通过特定的政治程序即代议民主完成的

代议民主政治下，由选民代表组成的权力机关即代议机关与其执行机关的政府之间建立起相互约束、相互制衡的机制，保证了政府的财政决策反映纳税人的利益和意愿，也有效地约束着政府的财政行为。在我国，由于乡村社会的民主法制观念淡薄，基层人民代表制度如乡镇人民代表的代表性，乡镇人民代表大会的监督作用等方面都有待进一步改进和完善，使社区农民很难控制乡镇财政决策权，按社区农民的意愿和要求提供公共物品，社区农民也很难有效监督约束唯一掌握公共物品决策权的乡镇政府。在人事体制上，乡镇政府主要负责人是由上级政府任命。在行政体制上，乡镇政府是以服从上级政府，对上级负责而不是对辖区内的农民意志负责。这些因素使得乡镇财政对农村公共物品的决策上，往往自上而下作出，忽视了社区农民利益，其决策往往是偏离农民的需求偏好，最终结果是农民社会福利受到损失。农民与政府提供社区公共物品的这种关系基本上决定了“农民是现实政治的被动接受者，而不是现实政治的积极参与者”。所以公共物品是否需要，融资多少，对什么收费，收多少，一切完全听从乡镇政府，社区农民只有无限服从的义务，这是农民负担加重的主要原因。

2.根据公共物品理论，中央政府应与地方政府进行合理的财政分工，中央政府提供全国性公共物品，地方政府提供地方性公共物品

如果由地方政府提供全国性的公共物品，就违背了税负的谁受益谁负担的公平原则，结果必然是社区民众负担加重。事实上，我国农村乡镇一级政府承担了提供全国性公共物品的职责。如九年义务教育、计划生育和基本的医疗保健。对于九年义务教育，其受益者不仅是那些上学的孩子，整个国家也会因公民素质提高而受益，是全国性公共物品。计划生育控制人口并不是个人理性选择，而是政府的要求，它不仅关系到当前的社会经济发展，而且关系到整个中华民族的未来，因而是一种全国性的公共物品。基本医疗保健不仅关系到劳动力素质的提高，而且有巨大的社会效益，也是全国性公共物品。这些全国性的公共物品本应由中央政府提供，而在农村实际上都是由乡镇财政提供。从表面上看，乡镇财政提供了这些公共物品，实际上其费用最终都落在社区农民身上。农民交纳大量的税费并没有得到所有的受益，这种税费负担与其公共物品受益的严重不对称，显然违背了税费公平原则。另外在我国农村，农民不仅享受不到本应该城乡平等，一视同仁的医疗和养老保险，却还要承担“五保户”、烈军属的社会救济、救助费和抚恤费。在城市，九年义务教育费用的主干部分由国家承担，农民的收入大大低于城市居民，而农村的九年义务教育费用还要全部由农民负担，农民除了交纳农业税外，还要承担乡镇一级政府的行政经费。这些都有悖于社会公正原则，也不符合民主财政的要求。这样的政策制度必然造成收入差距拉大，贫富悬殊等人为的社会不公，会加剧社会矛盾，引发新的社会不稳定因素。

3.社区农民对乡镇政府财政行为监督的主要途径

首先是乡镇政府财政预算，其次是用“脚”投票———退出社区在财政预算上，我国大多数乡镇根本就没有建立财政预算，有的即使建立财政预算，也由于财政预算编制、制定、执行和审议缺乏透明性、严肃性，往往形同虚设。因而社区农民也就缺乏正常的途径和合法程序对乡镇财政行为进行有效监督和约束。另外，我国刚性的户籍制度将亿万农民“捆”在农村土地上，社区农民没有迁徙自由、择业自由。即便能自由流动像外出打工，由于地方保护主义和歧视性政策，他们也不可能成为另一行政区域的居民（婚嫁除外）。因而也就无法用脚投票———搬迁出社区，发挥监督、制约政府财政行为的作用。我国实行分税制后对地方政府财政行为的监控权由中央掌握，但由于信息不充分，中央政府无法有效控制处于行政等级末梢乡镇政府的财政行为。公共选择理论已证明政府官员并非大公无私，其行为不一定必然代表社会民众的利益，官员也是追求个人利益———地位、权力、名声和财富最大化的“经济人”，政府及其官员有追求预算规模扩大化的内在趋势。失去监督制约的财政必然导致政府机构膨胀，成为用权力谋福利的赢利化财政。因此，乡镇机构臃肿、人浮于事、效率低下、只收费不办事，也就成为失去监督制约的乡镇财政体制下的必然结果。

4.经济政策制度是社会各群体、各利益集团力量均衡与博弈的结果

三、构建农村乡镇公共财政的路径选择

如果说1994年我国实行的分税制主要是调整中央政府与地方政府的利益关系，那么农村“费税”改革的主要目的是调整基层乡镇政府与农民之间的利益关系，规范乡镇政府的财政行为。而改革目标能否实现以及实现程度，依赖于能否建立起完善的乡镇公共财政。所以建立农村公共财政关键在于如何让社区农民有更多的自主权和自治权，如何使乡镇政府还权（决策权）于民（社区农民），如何让社区农民有一种有效的途径监督制约乡镇政府的财政行为，如何建立政府间明确、民主的财政分工机制。具体应从以下几方面入手：

1.加强农村民主建设，改革人事体制，建立自下而上的选举制，重塑责任机制

政府体系中不同的人事体制会产生不同的责任机制进而会导致不同的施政效果。目前，乡镇政府的重要领导是由上级政府任命，因而事实上乡镇政府主要是对上级政府负责而不是对社区内的农民负责。因此，建立乡镇公共财政体制，减轻农民负担，规范乡镇政府的财政行为，就必须改革乡镇政府这一基层的人事任免体制。让乡镇政府的重要领导人由农村社区的全民自下而上的选举产生，而不是由上级政府任命。通过基层社区农民这种自下而上的选举压力可以\" 避免集体行动的悖论，社区农民也能够有效地表达出其对社区公共物品需要的偏好，促使乡镇政府对社区农民负责，而不只是对上级政府负责，从而可以确保公共物品的主权（决策权）在民（社区农民），增强乡镇政府的责任感，避免乡镇政府减少提供社区公共物品的任意性，减少随意收费的可能性。

2.建立民主的财政分工机制，完善财政转移支付制度

根据公共物品理论，规范、有效、合理的财政体系，要求各级政府在公共物品的提供上进行合理的事权分工与职能定位。按公共物品的受益范围，中央政府应提供全国性的公共物品，地方政府特别是基层的乡镇政府应主要提供地区性公共物品。所以乡镇政府提供的地方性公共物品应是为“三农”服务。农民负担过重的主要原因之一就是，乡镇政府承担了大量的本应该由中央政府承担、提供的全国性公共物品，如九年义务教育、计划生育和基本医疗保健等。中央政府转嫁提供这些全国性公共物品的责任，而由乡镇政府提供的最直接后果，实质上是为乡镇政府向农民滥收费，乱摊派提供了空间。所以建立乡镇公共财政要求各级政府严格根据公共物品的受益范围、界定各级政府的职能、建立民主的财政分工机制、顺畅的财政转移支付制度，以使各级政府有财力履行其经济管理、服务社会的职能，更好地回应、满足社会公众对政府的公共需求。而不是相反，即要么忽视公众的一些合理性公共需求，财政成为一种“吃饭”财政，要么上级政府向下级政府推诿、转嫁其提供不同层次公共物品的责任。所以一些全国性的公共物品如果由基层乡镇政府提供，其费用应由中央政府承担，通过中央政府的财政转移支付拨给乡镇政府。

3.完善乡镇财政预算制度，实行乡镇财政支出绩效管理

在财政预算上，要求建立透明的乡镇财政预算制度，各项收入与支出均列入乡镇财政预算，并由社区农民选举组成的权力机构———乡镇人民代表大会审议批准通过。乡镇政府规模的大小应根据社区农民对政府公共服务、公共物品的需要来确定，乡镇政府内部工作岗位设置的多少及是否需要，应全部向社区农民公开，并最终由纳税人———社区农民决定。乡镇政府中的税务部门、派出所等机构提供的服务是纯公共物品，其费用可由乡镇财政税收支付，而对于兽医站、农机站和卫生防疫站等部门，其提供的是一种准公共物品，其经费应按谁受益谁付费的原则，通过收费的形式解决，其费用支出不应纳入乡镇财政税收支出范围。对于社区不同的公共物品需要多大费用，融资多少，乡镇政府提供公共物品过程中，应树立效率观念，运用成本收益法，最小费用法等，实行乡镇财政支出绩效管理。

4.深化户籍制度改革，赋予农民退出权

尽管我国宪法规定我国居民有迁徙自由，但传统的户籍管理制度限制了社区农民的迁徙自由，使得农民的自由选择居住权变成一种只有象征性而无实质性的权利。因而农民也就无法自由选择其满意的居住社区，也无法通过用脚投票自由流动，选择其满意的居住社区，来表达其对公共物品的偏好和对乡镇政府财政行为的有效监督。为此要建立公共财政制度，真正减轻农民的负担，则必须要求打破限制农民城乡流动、地区流动的户籍管理制度，使农民能够用脚“投票”，自由流动。社区农民通过用脚“投票”，即自由流动，一方面选择自己满意的社区，以获得满足偏好的福利性收益；另一方面可以监督基层政府（乡镇政府）的财政行为，规范乡镇政府的财政行为，给乡镇政府以压力，促使不同的基层政府间在提供公共物品上形成竞争，提高政府的行政效率，保证纳税人的钱合理有效利用，提供社区农民满意的公共物品。

5.引导农民建立保护其合法利益的常设性组织，实行财政法治化

公共财政的受益原则认为，税收及政府收费，是公民从政府手中购买公共物品的价格。所以在公共物品的提供与使用方面，乡镇政府与农民是公共物品的交易双方，是一种平等的交换关系，而不是统治与被统治的关系。但这种平等关系是以农民集团性力量的强大，农民的公民权利得到充分保障为前提的。因此应尽快引导农民建立保护其合法利益的常设性组织，保证农民有集体谈判能力，让农民有正常渠道、合法途径与乡镇政府沟通对话，实现农民自身利益的诉求。实行乡镇财政法治化，让社区农民享有平等的“国民待遇”———平等的公民权利，通过法来约束乡镇政府的财政行为，防止乡镇政府利用行政权力滥收费、乱摊派，侵犯社区农民的合法权益的赢利性行为。这样才能减轻、疏缓社区农民与乡镇政府之间的紧张关系，建立乡镇政府与社区农民之间一的种新型合作关系，保持农村社会的稳定与经济的可持续发展。

参考文献：

1、M·布坎南。民主财政论[M].商务印书馆，1993.

2、“我国农村财政制度创新与政策选择”课题组。乡镇财政：制度框架与政策改革[J].中国农村经济，2025，（04）。

3、项继权。短缺财政下的乡村政治发展—兼论中国乡村民主的生成逻辑[J].中国农村观察，2025，（03）。

4、宫希魁。中国“三农”问题的战略思考[J].战略与管理，2025，（06）。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找