

# 对乡镇财政能力综合评价指标体系的整体设计研究

龙 竹

(华中科技大学管理学院,湖北武汉 430074)

**摘 要:**对乡镇财政能力综合评价指标体系进行了探讨,研究了建立乡镇财政能力综合评价指标体系的设计原则和评价模式,构建了较为科学、全面的乡镇财政能力综合评价指标体系。

**关键词:**乡镇政府;财政能力;评价指标体系

**中图分类号:**F29

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2004)05-0034-03

## 1 乡镇财政能力综合评价指标体系设计的原则

构建乡镇财政能力综合评价指标体系时,应遵循以下5个基本原则:

(1)客观公正性原则。作为一种衡量事物的尺度,并对它们进行自身比较,或一个与多个比较,以及同一事物不同发生期的自身比较,其指标数据资料必须真实可靠,尽可能避免虚假行为的发生。在筛选评价指标时应尽力避免主观因素的影响,客观分析所选指标的经济含义。评价指标所包含的内容必须具备一致性,避免重复交叉。

(2)可比性原则。乡镇财政处在最基层,影响乡镇财政能力的因素有很多,如国家政策、经济体制、市场环境、乡镇经济发展状况、乡镇政府管理水平以及各乡镇自身之间存在的差异等等。因此,在具体评价指标的选择上,指标含义、统计口径和范围应保持一致,在评价与评价相关的因素中必须精选出带有普遍意义的,能反映乡镇财政能力大小的具体指标,同时还要求这类指标既能代表被评价乡镇财政能力的现实水平,又能揭示出或预测出乡镇在一段时期内的发展态

势。

(3)可操作性原则。在保证评价体系客观公正的基础上,力求评价活动简明可行。要做到参评指标数据有案可查,计算简单明了,通俗易懂。

(4)重要性原则。选择对乡镇财政能力影响较大的重要指标,舍弃影响不大的非重要指标。

(5)定量指标与定性指标相结合的原则。选择能定量反映乡镇财政能力大小的定量指标,对那些重要的能反映乡镇财政能力强弱又难以定量的指标可以定性化,便于操作。

## 2 乡镇财政能力综合评价指标体系的设计

一定区域的乡镇财政能力水平,是该乡镇财政汲取能力和行政管理能力水平的综合反映,乡镇财政能力综合评价指标体系建立的过程,可以说是从纯经济性或纯社会性向社会经济环境综合性转变的过程。根据以上设计原则,运用层次分析法的基本原理,建立由4大类14项指标构成的乡镇财政能力综合评价指标体系,详见附图。

## 3 乡镇财政能力综合评价指标体系的确定

### 3.1 反映乡镇财政发展能力的指标

#### 3.1.1 乡镇财政收入占乡镇GDP的比重

(1)基本概念:乡镇财政收入占GDP的比重是指在一定时期内乡镇财政收入与同期GDP的比值。

(2)计算公式:乡镇财政收入占乡镇GDP的比重 =  $\frac{\text{乡镇财政收入}}{\text{乡镇GDP}}$ 。

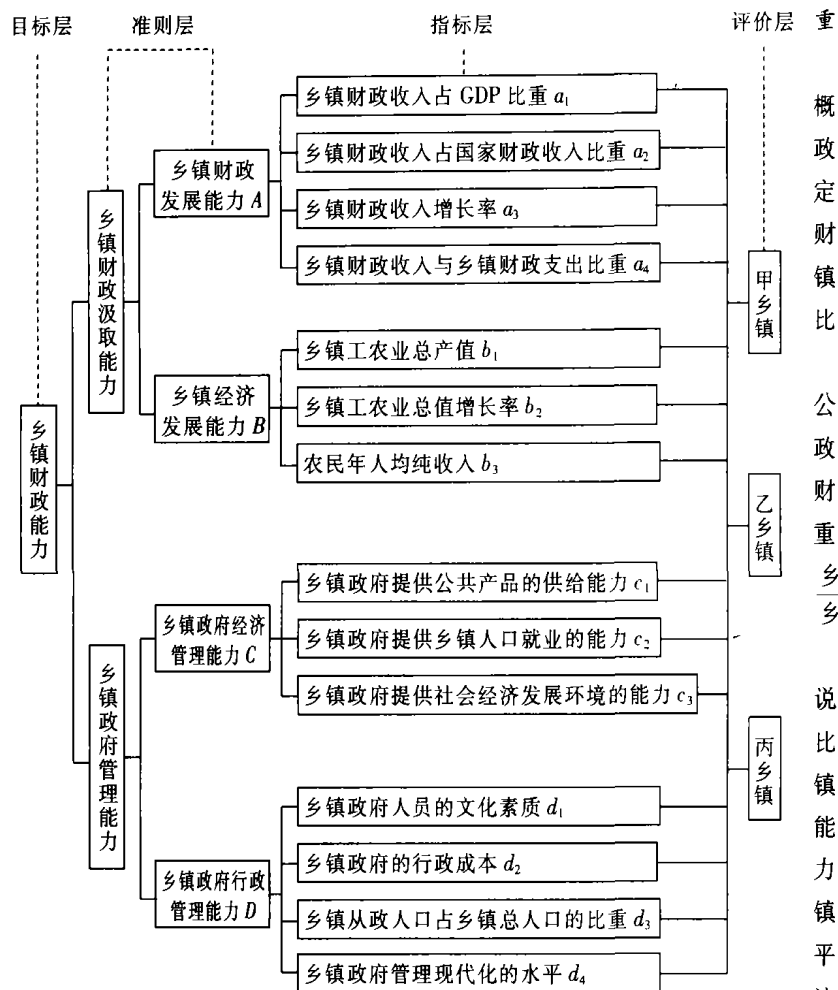
(3)指标说明:①这个比重是衡量乡镇财政实力的重要指标,反映了乡镇财政收入在GDP中的比例,反映了乡镇政府动员的财力与社会财力的对比度,反映了乡镇政府的宏观调控能力。②这个指标越高,表明乡镇政府可动员的财力越大,乡镇政府的宏观调控能力越大,反之亦然。

#### 3.1.2 乡镇财政收入占乡镇所属地区财政收入的比重

(1)基本概念:乡镇财政收入占乡镇所属地区财政收入的比重是指一定时期内乡镇财政收入与同期乡镇所属地区财政收入的比值。

收稿日期:2003-10-22

作者简介:龙竹(1962-),女,华中科技大学管理科学与工程专业博士研究生。



附图

(2) 计算公式: 乡镇财政收入占乡镇所属地区财政收入的比重 =  $\frac{\text{乡镇财政收入}}{\text{乡镇所属地区财政收入}}$

(3) 指标说明: ①这个比重反映了乡镇财政收入在乡镇所属地区财政收入的份量和所处的地位, 也可与全国、全省其它乡镇进行比较。②这个比重越高, 说明乡镇财力越强, 反之亦然。

### 3.1.3 乡镇财政收入增长率

(1) 基本概念: 乡镇财政收入增长率是指一定时期内乡镇财政收入的增加值与同期乡镇财政收入的比重。

(2) 计算公式: 乡镇财政收入增长率 =  $\frac{\text{乡镇财政收入增加值}}{\text{乡镇财政收入}}$

(3) 指标说明: ①这个比重是评价乡镇财政收入变动的重要指标, 表示乡镇财政收入实际增减变动的情况, 展现了乡镇财政收入变动的态势; ②该指标为正值且越高, 表明乡镇财政收入增长势头良好; 为负值则表示乡镇财政收入减少, 乡镇财政实力减弱。

### 3.1.4 乡镇财政收入与乡镇财政支出的比

收支状况良好; 这个比值 < 1, 表示乡镇财政收支状况不好; 这个比值 = 1, 表示乡镇财政收支持平。

## 3.2 反映乡镇经济发展的指标

### 3.2.1 乡镇工农业总产值

(1) 基本概念: 乡镇工农业总产值是指一定时期内乡镇工业总产值与农业总产值之和。

(2) 计算公式: 乡镇工农业总产值 = 乡镇工业总产值 + 乡镇农业总产值。

(3) 指标说明: ①乡镇工农业总产值是评价乡镇经济实力的重要指标, 它反映了乡镇工农业生产的总成果和总规模。②这个总值越大, 表明乡镇工农业产品的总值越多, 乡镇工农业的生产能力越强; 反之亦然。

### 3.2.2 乡镇工农业总值增长率

(1) 基本概念: 乡镇工农业总值增长率是指在一定时期内乡镇工农业总产值增加值与同期工农业总产值的比重。

(2) 计算公式: 乡镇工农业总值增长率 =  $\frac{\text{乡镇工农业增加值}}{\text{乡镇工农业总产值}}$

(1) 基本概念: 乡镇财政收支比是一定时期内乡镇财政收入与乡镇财政支出的比重。

(2) 计算公式: 乡镇财政收入与乡镇财政支出的比重 =  $\frac{\text{乡镇财政收入}}{\text{乡镇财政支出}}$

(3) 指标说明: ①这个比重反映了乡镇财政的自给能力或贡献能力, 反映了乡镇财政收支的平衡状态; ②这个比值 > 1, 表示乡镇财政

(3) 指标说明: ①这个增长率反映了一定时期内乡镇工农业总产值变动的方向; ②增长率 < 1, 表示乡镇工农业总产值较前期是减少的; 增长率为 1, 表示乡镇工农业总产值与前期总产值相同。

### 3.2.3 农民年人均纯收入

(1) 基本概念: 农民年人均纯收入是一年内指按总收入扣除各项费用支出之后, 最终归农民所有的人均收入。

(2) 计算公式: 农民年人均纯收入 = 
$$\frac{\text{总收入} - \text{家庭经营费用支出} - \text{生产性固定资产折旧} - \text{税收} - \text{上交集体承包任务}}{\text{一年一定范围内的人口总数}}$$

(3) 指标说明: ①农民年人均纯收入是用来反映农民的实际收入水平, 也是用来反映城乡居民收入差别、小康社会水平的重要指标。②农民年人均纯收入可反映农民扩大再生产的能力, 也可以作为乡镇财源建设成果考核的重要依据。③农民年人均纯收入可以作为衡量乡镇经济发展均衡性的一个重要指标。

## 3.3 反映乡镇政府经济管理能力的指标

### 3.3.1 乡镇政府提供公共产品的供给能力

(1) 基本概念: 乡镇政府提供公共产品的供给能力是指乡镇政府为了满足乡镇公共产品的需要, 所能提供的供给能力。

(2) 定性内容: 乡镇政府提供“公共物品”的职能具体包括: ①公共物品: 水利灌溉工程、交通通讯建设、农业科研开发与技术推广; ②公共资源利用: 矿产、水产、森林。③外部效应: 教育、农业产业结构合理化。④农村市场的培育与完善。

(3) 指标说明: ①对以上定性指标的评价, 采用等级评估的方法, 分为很好、好、较好、一般、差 5 个等级。②这些评价指标反映了乡镇政府提供乡镇一级公共产品的实际能力, 用以考核乡镇政府宏观调控能力的强弱。③得分的高低反映出乡镇政府职能发挥程度的高低。

### 3.3.2 乡镇政府提供乡镇人口就业的能力

(1) 基本概念: 乡镇政府提供乡镇人口就业的能力可用乡镇各行各业就业人数与乡镇总人口数的比重表示。

(2) 计算公式: 乡镇政府提供乡镇人口

就业的能力 =  $\frac{\text{乡镇各行业就业人数}}{\text{乡镇人口总数}}$ 。

(3) 指标说明: ① 乡镇政府提供乡镇人口就业的能力表示乡镇政府发挥乡镇经济的作用、吸纳农村剩余劳动力能力的大小; ② 该比重是反映农村工业化、城市化进程的重要指标; ③ 该比重反映了农业产业结构调整的趋势。比值越高, 反映经济发展由低级阶段向高级阶段演进, 也就是经济重心从第一产业向第二产业、第三产业推进。

### 3.3.3 乡镇政府提供乡镇社会经济发展环境的能力

(1) 基本概念: 乡镇政府提供乡镇社会经济发展环境的能力, 是指乡镇政府为乡镇经济可持续发展、为乡镇政治社会的稳定与团结、为农村市场的培育与完善、为乡镇有良好的生态环境、为乡镇基层政权的民主建设和法制建设等所提供的政策支持能力。判断标准可以分为 5 个等级: 好、较好、一般、较差、差。

(2) 定性内容: ① 提供乡镇经济可持续发展的政策支持能力; ② 提供乡镇稳定与团结的政策支持能力; ③ 提供农村市场培育与完善的政策支持能力; ④ 提供乡镇良好生态环境的政策支持能力; ⑤ 提供乡镇基层民主建设和法制建设的政策支持能力。

(3) 指标说明: ① 乡镇政府提供乡镇社会经济发展环境的能力可以反映乡镇基层政府发挥政府职能作用大小的程度, 也可以反映乡镇基层政府在整个国家政权中所处的地位; ② 评价得分分 5 个等级, 即好、较好、一般、较差、差; ③ 评价得分的高低反映了乡镇政府提供乡镇社会经济发展环境的政策支持能力的大小。

## 3.4 反映乡镇政府行政管理能力的指标

### 3.4.1 乡镇政府人员的文化素质

(1) 基本概念: 乡镇政府人员的文化素

质是指乡镇政府各类人员的文化平均年龄。

(2) 计算公式: 乡镇政府人员的文化平均年龄 =

$\frac{\text{某级组别人员等级系数} \times \text{该组年末人数}}{\text{各年龄组年末人数}}$  (年/人)。

年龄计算年限为:

文盲 0 年, 小学毕业 6 年, 初中毕业 9 年, 高中、中专技校毕业 12 年, 大专毕业 14 年, 大学毕业 16 年, 硕士毕业 19 年, 博士毕业 22 年。肄业按该学习阶段的年限计算。

(3) 指标说明: ① 乡镇政府人员的文化平均年龄反映了乡镇财政供奉人员的文化素质和文化平均水平的高低; ② 这个平均年龄越大, 表示乡镇政府人员的文化素质越高、文化水平越高。

### 3.4.2 乡镇政府的行政成本

(1) 基本概念: 乡镇政府的行政成本用乡镇政府的行政管理费占乡镇财政支出的比重来表示。

(2) 计算公式:

$\frac{\text{乡镇行政管理费支出}}{\text{乡镇财政支出}}$ 。

(3) 指标说明: ① 乡镇行政管理费的内容决定乡镇政府行政机关的结构及其职能; ② 这个比重是考察乡镇政府的行政成本高低的重要指标; ③ 这个比重的高低反映了乡镇政府行政成本的高低, 表明了乡镇政府的行政管理费用在乡镇财政总支出中的份额, 也可能判断乡镇政府是节约高效还是浪费低效的政府。

### 3.4.3 乡镇从政人口占乡镇总人口的比重

(1) 基本概念: 乡镇从政人口占乡镇总人口的比重是指乡镇财政供奉人员的总数同乡镇人口总数的比重。

(2) 计算公式:

$\frac{\text{乡镇从政人口占}}{\text{乡镇总人口}} = \frac{\text{乡镇财政供奉乡镇行政人员总数}}{\text{乡镇人口总数}}$ 。

(3) 指标说明: ① 这个比重是考察乡镇财政负担的重要指标, 也是衡量乡镇机构设置的合理性程度的重要指标。一般这个比重以占总人口的 1%~3% 为宜。近 20 年来我国这个比重上升的趋势说明机构膨胀、人员臃肿、效率低下的现象严重; ② 这个比重显示一个国家政治体制和领导管理制度是属于大社会、小政府, 还是小社会、大政府。

### 3.4.4 乡镇政府管理现代化的水平

(1) 基本概念: 乡镇政府管理现代化的水平是指在网络经济背景下, 乡镇政府利用互联网的功能, 使乡镇政府行为规范化、乡镇政府职能合理化、乡镇政府管理高效化、乡镇政府决策的科学化能力。

(2) 定性内容: ① 提供综合服务的功能; ② 提供在线服务的功能; ③ 提供电子服务的功能; ④ 提供全天候服务的功能; ⑤ 提供全方位服务的功能; ⑥ 乡镇政府改革与创新的能力。

(3) 指标说明: ① 定性指标分为 5 个等级, 即好、较好、一般、较差、差; ② 这些指标反映了乡镇政府使用现代化手段, 用改革与创新的理念实施现代化管理的能力; ③ 评价得分越高, 表明乡镇政府管理现代化的水平越高, 行政效率越高; 反之, 则越低。

### 参考文献:

- [1] 丁仕达. 乡镇企业发展水平综合评价体系研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [2] 高英, 崔国忠. 乡镇财政管理 [M]. 沈阳: 东北财经大学出版社, 1999.
- [3] 沈立人. 地方政府的经济职能和经济行为 [M]. 上海: 上海远东出版社, 1998.
- [4] 张今声. 政府行为与效能 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [5] 杨华锋. 企业科技进步理论方法与实践 [M]. 北京: 国防科技大学出版社, 2001.

(责任编辑: 高建平)

## The Overall Design and Research on the Comprehensive Evaluation Index System about the Fiscal Capacity of Chinese Townships

**Abstract:** This article probes into the comprehensive evaluation index system about the fiscal capacity of townships, and discusses on the designing principle and evaluating model of building it. Then in constructs a relatively scientific and overall evaluation index system about the townships' fiscal capacity.

**Key words:** fiscal capacity of townships; evaluation index system