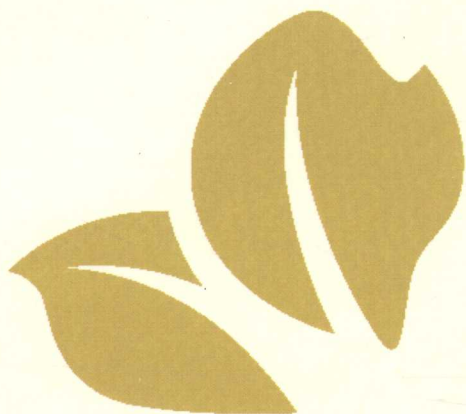


中国农村研究书系



CAIYUAN ZHENGZHI

财源政治

“财政下乡”视角下的财政合法性研究

——河南省刘乡的个案研究

HENANSHENG LIUXIANG DE GEAN YANJIU

任宝玉◆著

中国社会科学出版社

中国农村研究书系



CAIYUAN ZHENGZHI

财源政治

“财政下乡”视角下的财政合法性研究

——河南省刘乡的个案研究

HENANSHENG LIUXIANG DE GEAN YANJIU

任宝玉◆著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财源政治：“财政下乡”视角下的财政合法性研究：中部某省刘乡的个案研究 / 任宝玉著. —北京：中国社会科学出版社，2008. 10

(中国农村研究书系)

ISBN 978-7-5004-7293-3

I. 财… II. 任… III. 乡镇 - 财政管理 - 研究 - 中国
IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 156562 号

特约编辑 冯春风

责任校对 刘娟

封面设计 福瑞来

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 10 月第 1 版

印 次 2008 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 18.5

插 页 2

字 数 290 千字

定 价 33.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

编委会名单

主 编 徐 勇

副主编 项继权

成 员 (以姓氏笔画为序)

于建嵘	石 挺	刘菽红 (女)
卢福营	邓大才	宋亚平
李德芳	吴 琦	吴理财
项继权	徐 勇	唐 鸣
高秉雄	曹 阳	曾菊新
董江爱 (女)		

出版说明

中国农村正在发生历史性的变迁，也成为学术界最重要的学术对象之一。我们华中师范大学中国农村问题研究中心人员早在 20 世纪 80 年代开始从事农村基层政权研究，1990 年前后由四川省人民出版社出版了农村基层政权研究系列丛书。20 世纪 90 年代，我们的研究重心主要为村民自治和村级治理，并由华中师范大学出版社出版了“村治书系”。到新世纪初，我们的研究领域由村治扩展到乡村治理，并由中国社会科学出版社推出了“乡村治理书系”。现在，我们决定以“中国农村研究书系”作为本中心长期使用的学术品牌。其理由：一是自 2000 年本中心成为教育部人文社会科学重点研究基地以来，其研究内容大大扩展，不仅以乡村治理为研究重点，而且涉及到农村经济、农村社会、农村文化、农村教育、农村历史等。原有的书系名称已无法涵盖现有的研究内容。二是学术研究贵在持之以恒，更在于是一项以探求学理为唯一使命的事业。中国的学术由于一直伴随着问题而经常非学理化。“三农问题”的研究也是如此。“中国农村研究”作为本中心一个长期使用的学术品牌，将致力于中国农村的实证调查和学理研究，以此标志我们进一步的学术自觉。

编委会
2005 年 5 月

总序

方法论的自发、自觉与自为

弹指一挥间，华中师范大学中国农村问题研究中心成立已经有 25 年，从人生的周期来看，已经进入青年时期，但是对于需要传承、传统，需要积淀、积累的团队建设、学科发展、研究风格来看，25 年的时间只是一个起步时间。回首 25 年华师农村政治研究方法，经历了一次转型、两个阶段，即从自发的实证研究阶段转向自觉的实证研究阶段，农村政治的实证研究已经转型，但是转型尚未完成，也远没有达到自为的实证研究方法阶段。

方法论的自发阶段。改革开放不久，已经退休的张厚安老先生老骥伏枥，牵头成立了华中师范大学中国基层政权研究中心，坚持“面向社会、面向基层、面向农村”的学术宗旨，高举实地调查的大旗，深入农村、深入基层，用脚来做学问。我们坚信，要做好研究，必须从实践中发现问题，从现实中寻求问题的求解之道。毛泽东同志的调查研究方法是中心的主要方法：下乡调查——撰写调查报告——提出对策建议。问题研究是此阶段研究的主要目标。当时并没有考虑应然与实然之间的跳跃问题，也没有考虑材料与理论之间的因果关系，更没有考虑到分析框架和理论建构问题，研究方法的选择处于一种自发、自然的状态，感觉到做农村研究就是要调查，但是对于怎样从事科学的农村调查，事实材料如何使用，如何从实然转向应然，如何连接材料与理论，则鲜有方法论指导，也没有较为规范的研究模式借鉴，处于一种方法论的自发启蒙状态。

方法论的自觉阶段。随着对外学术交流的加深，随着中心研究人员的成熟，20 世纪 90 年代中期以后，中心研究人员从方法的自发阶段进入到方法论的自觉阶段。规范的实证研究方法开始进入中心，人类学的参与式观察、社会学的深度访谈、统计学的问卷调查和数据分析以及经济学的计量分析、博弈分析、公共选择理论、制度理论等研究工具和分析框架开始为中心学者和学生使用。调查研究主要是深度访谈、参与式观察、问卷调

查；研究方式超越了调查报告阶段，明白了研究人员要有所为，有所不为，研究目标和研究重点从应然转向实然、从问题研究转向理论建构；微观个案研究成为这个阶段主要研究方法，跨个案的比较研究、历史实证研究也开始出现。我的《中国村民自治》、项继权的《集体经济背景下的村级治理》、于建嵘的《岳村政治》是这个阶段的开端，随后吴森的《乡村政治过程：生产经营与秩序建构》、孟伟的《日常生活的政治逻辑》等著作，则是实证研究方法的自觉阶段的发展，本系列中的四本书也属于这个阶段。这个阶段典型的特点就是主动的模仿经典实证研究著作，积极的运用实证研究方法发现问题、解释底层社会的政治现象，也就是我所说的生活政治的研究。

方法论的自为阶段。如果将方法论的学习、模仿、运用和创新分为三个阶段，即自发阶段、自觉阶段、自为阶段，目前华师中国农村问题研究中心应该处在第二个阶段的中期，即大部分研究人员和硕博士能够使用实证研究的方法，但是还没有达到随心所欲的程度，没有达到信手拈来、非常熟练地程度，更不用说达到了方法论的自为阶段。所谓方法论的自为阶段，应该是除了熟练的掌握实证研究的方法，明白实证研究与理论建构之间的内在逻辑，而且还要具有创新实证研究方法的能力，能够将新的研究工具、新的研究方法引进到农村政治实证研究中来，能够通过整合、借鉴各个学科的研究方法，推进农村政治学实证研究方法和水平的提升，达到“随心所欲不逾矩”的程度。自觉阶段能够“随心所欲”地运用农村政治学的实证研究方法，自为阶段不仅能够“随心所欲”，而且还能够“创新”方法而“不逾矩”。我们现在离这一阶段还有一定的距离。

从中心对实证研究方法的运用和掌握程度来看，本系列四本书属于第二个阶段，能够达到第二阶段也殊属不易，更难能可贵的是也有诸多发现。总体来说四本书大体都是从底层的视角，研究生活政治，按照历史学家的说法是社会史或者社会生活史范畴；按照人类学家的说法，属于政治人类学的范围；按照政治学家的说法属于政治社会学和行为主义政治学的范畴。从政治学的角度看，四本书的选题都比较新颖、视角独特，可以说是匠心独运、别出心裁。

樊红敏博士的《县域政治：权力实践与日常秩序——河南省南河市的体验观察与阐释》，以县为研究单位，以地方政治的实践为研究对象和分析起点，研究县域日常政治，作者试图回答如下几个问题：县域日常政

治是如何展开的?县域政治权力运作呈现出一种什么样的实践形态?它的运作机制是什么?从它的运作我们可以看到县域政治包含有什么样的特征?按照作者的理解和界定,所谓日常政治是指具体的、动态的、繁杂的平常的政治活动,即政治生活的实际运作过程。作者选择日常政治中特定的场景、关键词或“微小实践”作为阐释地方政治实践的切入点,再以地方性的话语,给予学理上的解读,并赋予其理论内涵。通过实证研究,作者发现,地方政治权力运作的实践形态呈现为政党“卡理斯玛”支配形态,县域政治呈现为结构与运作的二元化特征,台前的“正式文本”与台后的“剧场运作”共同构成地方日常政治生活的全部。

吴晓燕博士的《集市政治:交换中的权力与整合——川东圆通场的个案研究》,以新中国成立后后的乡镇集市为研究对象,将集市纳入国家对乡村社会整合的历程中来考察。作者从纵横两个维度展开研究:在纵向维度,通过考察新中国成立后以后农村集市贸易发展的曲折历程,透视国家政治权力与集市兴衰的关系,探讨国家权力是如何借助集市空间渗入乡村社会的;在横向维度,以三中全会后集市贸易的恢复发展为背景,从市场规则、主体、空间三个层面展示集市活动和市场社区运行的现状,描叙多元主体的参与、利益的分割和空间的互动,以呈现“国家在场”背景下经济社会的自我整合与秩序建构趋势。通过实证研究,作者得出一个有趣的结论:集市作为一个经济交换活动的场所,其规则和秩序的形成既有国家建构的痕迹,也是社会自我生成的动因。现代国家成立以后,国家权力和社会权力共同建构和改造着集市,集市的参与主体也以自己的方式建构着国家与集市。

任宝玉博士的《财源政治:“财政下乡”视角下的财政合法性研究——中部某省刘乡的个案研究》,运用实证研究的方法,通过对个案乡20多年乡镇财政水平的变化、财政合法性基础及其演变、财政与乡镇政权建设关系的深入考察,提出和探讨了基层政府的财政合法问题,并得出了五个结论:乡镇财政具有相对独立性和自主性;县乡财政关系和财政体制是制约乡镇财政发展的重要外部条件;在传统财政治理体制下,农民负担水平是影响乡镇政府财政合法性以及政府合法性的重要变量;在影响乡镇财政合法性的诸因素中,乡镇财政治理体制及治理方式具有决定性的作用;农村税费改革提升了乡镇财政的合法性,但并未从根本上解决合法性问题。

邓大才教授的《土地政治:地主、佃农与国家——从价格和交易成

本角度的考察》与前三本书有所不同，主要采用历史文本分析和问卷调查的方法。作者从大历史的角度，以农地流转的价格为研究对象，以交易成本为分析工具，考察地主、佃农和国家如何通过交易成本影响土地价格。作者运用博弈论建构了一个简单的三方博弈模型，考察地主、佃农和国家三者的互动关系。经过历史与计量分析，作者认为，交易成本既可以促使土地流转价格上升，也可以诱致流转价格下降；制度安排既可以节约交易成本，也制造交易成本；正式制度与非正式制度各有调节空间和范围，只有较好地处理两者的度，才能够最大化节约交易成本；国家—地主—佃农以交易成本为工具影响三方的力量均衡，佃农和自耕农以反抗和暴力制造交易成本推动王朝更替和租佃价格下降、土地买卖价格上涨；反抗和暴力源于国家对民间财力的吸纳——特别是以土地为目标的赋税制度，国家既是自己的缔造者，也是自己的掘墓者；当今农地流转市场既是传统农地市场的延伸，也有自己的特殊性，在外部就业机会及国家财力基础较慢扎实的条件下，承包地流转不会重蹈土地兼并和王朝更替的覆辙。

四本著作都运用实证研究的方法，资料详细，结论比较有趣，但是尺有所短，寸有所长，在运用实证研究方法时都不同程度存在几个方面的问题：一是对于实证研究方法的掌握并不完全熟练，有些文章运用时比较生硬；二是对实证研究有一定的顾虑，担心实证研究没有理论，有时不可避免地出现了“为理论而理论”的对话和议论；三是材料与理论、事实与结论之间的逻辑关系还有待进一步明确，特别是不少结论还有进一步提升和抽象的空间。“九层之台起于累土，千里之行始于足下”。四本著作的实证研究及生活政治的探讨，既是作者在学术海洋中的实证试游，也是华师中国农村问题研究中心农村政治学实证研究的进步。我相信，在中心研究人员及硕博学生的共同努力下，中心的实证研究一定能够自发走向自觉、从自觉走向自为。

徐勇

2008年2月于武汉桂子山

目 录

总序	(1)
导论	(1)
一 研究的缘由和选题的意义	(2)
二 “财政下乡”：本项选题的客观依据	(9)
三 相关研究成果的梳理	(12)
四 分析工具和主要概念	(30)
五 研究方法	(51)
第一章 个案乡概况及其类型特点	(55)
一 个案乡所在的县域概况	(55)
二 个案乡概况	(60)
三 个案乡的类型特点	(64)
第二章 从集中型财政到“分灶吃饭”（1984—1988）	(67)
一 集中型财政的建立及其沿革	(67)
二 集中型财政制度下的农村人民公社分配关系	(81)
三 集中型财政的变革与“财政下乡”	(90)
四 刘乡财政的初建及其特点（1984—1988）	(94)
第三章 失去平衡的财政关系（1989—1994）	(108)
一 乡镇金库的建立及其意义	(109)
二 县对乡镇财政管理体制的调整与乡镇财政的弱势地位	(112)
三 县财政对乡镇财政资金的直接抽取	(119)
四 事权下移	(121)
五 乡镇自筹资金的快速增长趋势与5%的限额规定	(123)
六 乡镇预算外财政的扩张	(128)
七 乡镇财政收支管理体制与运行机制的特点	(134)
八 财政问题所引发的基层社会冲突	(139)
第四章 监督缺失之下的财政膨胀（1995—1998）	(143)

一 对乡镇财政监督的缺失	(144)
二 监督缺失之下的乡镇财力的畸形增长	(150)
三 农民家户经济及其税费负担	(164)
四 财源培养与乡镇政府的经济功能	(165)
五 财政汲取机制、措施及其与国家政策的偏离	(168)
六 监督缺失之下的乡镇财政支出	(183)
七 乡镇财政合法性危机的增长	(185)
第五章 双重约束之下的乡镇财政 (1999—2001)	(192)
一 乡镇财力的增长与农民的经济承受力	(193)
二 乡镇财力的增长与政府的政治承受力	(195)
三 双重约束之下的乡镇财政	(198)
四 传统财政汲取方式的延续与强化	(202)
五 对财政支出管理的不同解读	(215)
六 乡镇财政合法性危机的扩散	(218)
第六章 转型中的乡镇财政 (2002—2005)	(223)
一 农村税费改革的历史必然性	(224)
二 刘乡税费改革的进程	(229)
三 乡镇政府增加财政收入的内在冲动与措施	(237)
四 农村税费改革的效应	(244)
五 乡镇财政收入结构的现代转型	(248)
六 农村税费改革的主要缺失	(251)
结论与讨论	(257)
一 本研究的基本结论	(257)
二 进一步的讨论：根本确立我国农村基层政府财政合法性的核心方案	(265)
参考文献	(271)

图表索引

- 表 1-1: 平原县 1999—2000 年国内生产总值 (57)
- 表 1-2: 平原县 1999—2001 年县级一般预算收入 (57)
- 表 1-3: 平原县农民社会经济状况抽样调查资料 (58)
- 表 2-1: 平原县 1950—1979 年财政收支汇总及经济状况
一览表 (79)
- 表 2-2: 1970—1980 年中国财政收支状况 (91)
- 表 2-3: 1986—1989 年刘乡预算内收支包干一览表 (100)
- 表 2-4: 刘乡 1987 年、1988 年乡镇集体统一提留情况一览表 (102)
- 表 3-1: 体制调整前后刘乡财政收支包干基数 (113)
- 表 3-2: 1990—1994 年刘乡财政收支包干基数 (116)
- 表 3-3: 刘乡 1989—1993 年预算内收支情况表 (118)
- 表 3-4: 刘乡 1989—1994 年乡镇经常性集体提留任务情况
一览表 (125)
- 表 4-1: 刘乡 1996—1998 年收支包干任务以及同期预算内工资
支出数额 (146)
- 表 4-2: 1988—1998 年刘乡农民人均纯收入、同期价格指数及
主粮价格变化情况表 (152)
- 表 4-3: 1995—1998 年刘乡经常性集体提留任务情况表 (155)
- 表 4-4: 1998 年刘乡各职能部门应完成的部分预算外收入任务
统计 (157)
- 表 4-5: 1995—1998 年刘乡农业税征收情况表 (160)
- 表 4-6: 1996—1998 年刘乡农户经济生活调查分户统计表 (161)
- 表 4-7: 1996—1998 年记账户承担的税费和罚款及其在农户
经济生活中的比重 (165)
- 表 4-8: 刘乡 1998 年农三税及黄开旧欠情况表 (171)

表 4-9: 刘乡 1998 年村提留乡统筹及劳务审批表	(172)
表 4-10: 刘乡 1998 年夏季小麦征购任务情况表	(173)
表 4-11: 刘乡 1998 年农三税、黄开旧欠及村提留、乡统筹 分配情况换算表	(175)
表 4-12: 刘乡政府 1992 年至 1998 年每年所进行的主要税 费收取工作情况比较	(190)
表 5-1: 1996—2000 年农产品收购价格指数变动情况	(194)
表 5-2: 刘乡 1995—1998 年夏季征收实物情况	(195)
表 5-3: 1998—2001 年刘乡村提留和乡统筹提取任务	(199)
表 5-4: 1998—2001 年刘乡面向全乡农民提取的各种税费 任务情况表	(200)
表 5-5: 1996—2001 年刘乡面向全乡农民提取的各种税费 任务实物数额情况表	(201)
表 6-1: 1985 年以来若干年度我国国内生产总值产业结构 统计	(228)
表 6-2: 1994—2004 我国国家财政总收入及农业税收入情况	(228)
表 6-3: 刘乡税费改革后 2002 年财政收入情况一览表	(233)
表 6-4: 刘乡税费改革后 2002 年财政支出情况表	(234)
表 6-5: 刘乡税费改革后 2002 年农民负担情况统计表	(235)
表 6-6: 国外乡村治理财政基础构成简表	(250)

导 论

自有国家以来,国家政权的合法性与财政之间就存在着密切关联。财政是国家政权运转的物质基础,不同历史类型的国家,必然有与之相联系而存在的财政类型;另一方面,财政的来源、多少及其使用也构成了政府合法性的重要依据,财政状况的变化或巩固或破坏甚或颠覆国家政权的合法性。在中国历史上,几千年以来,国家政权的合法性状况与农民负担增减变化始终紧密联系在一起。通常情况下,在一个王朝的中早期,轻徭薄赋的财政政策能够得到较认真的贯彻,国家政权则得到较高的合法性认同,上层建筑相对稳定;而到王朝的中后期,伴随着吏治腐败,轻徭薄赋政策受到破坏,农民难以承受各种苛捐杂税之重,国家统治的根基随之动摇,直至土崩瓦解。之后,一个新的王朝又在一片废墟上建立。几千年来的中国历史不停地在这种农民负担增减与国家治乱中循环。中华人民共和国的建立,为彻底打破这种治乱循环,实现社会的长治久安奠定了可靠的制度根基。

但是,1980年代后期以来,农民负担再次成为累及中国国家政权合法性的突出问题,这一问题从1990年代初期至今,受到了党和国家的高度重视。然而,从直到目前为止国家所采取的各种措施看,其指导思想仍然没有跳出增负、减负的历史圈子和自上而下解决问题的传统思路。从规范税费收取到税费改革,从税费改革到取消农业税,从取消农业税到实行种粮直补和“两免一补”,农民负担虽然得到控制和大幅度的减轻,但由农村财政而引发的国家农村基层政权的合法性问题不仅没有得以彻底解决,而且以新的形式在新的历史条件下加以演绎。

国家在乡镇这一基层政权组织设立一级相对完整的财政无疑为我们认识和评价我国农村基层政权的合法性状况及其与国家财政的关系提供了一个非常重要的研究路径。一般认为,乡镇财政设立以来,乡镇财政特别是资源短缺型的农业型乡镇财政,其财政属于短缺财政;为克服财政短缺造

成的治理困境和合法性危机，应对乡镇机构及其职能进行改革，通过转变职能和减人、减事从而达到减支的目的，依此实现乡镇财政平衡，改善乡镇治理。通过对乡镇财政的调查研究发现，乡镇财政短缺是客观存在的，而且相对于财政需求而言，财政短缺无疑将长期存在。另一方面，自乡镇财政设立以来至农村税费改革之前，乡镇财政的快速增长也是客观存在的事实。但是，乡镇财政的增长并没有使乡镇治理得到持续改善，甚至使乡村治理面临更多的矛盾和困难。在传统的财政治理体制下，乡镇财政增长的同时伴随着乡镇政权合法性下降的趋势。造成这种困境的重要原因就是乡镇财政过程不是在群众的参与下进行的，乡镇财政的汲取、使用、管理并没有得到公众的认同。农村基层政权的合法性状况不仅和税费收取的多少以及农民负担的轻重密切相关，它更取决于是否有一个合理有效的财政治理体制；如果将农民排除在财政过程之外，财政的增长和农民负担的增加必然造成财政合法性的降低和政权合法性的下降；如果财政治理体制存在严重缺陷，即使农民负担得到减轻，农村基层政权的合法性也未必得以巩固和提升。

本项研究以我国中部农业地区的刘乡为个案，主要通过较为详细地考察 1980 年代中期刘乡财政设立以来至本世纪初进行的农村税费改革期间刘乡财政体制、财政收支状况和财政运行机制，以及它们与乡镇政权合法性之间的复杂关联，揭示乡镇财政制度建设在我国农村基层政权建设中所具有的极为重要的地位和作用，以期为分析我国农村政治建立以财政为视角的分析框架，并期望这种分析思路能为农村改革和构建和谐稳定的社会主义新农村提供理论上的支持；同时，本项研究也为丰富当代中国农村政治的研究提供了一个较为详尽的个案材料。

一、研究的缘由和选题的意义

中国是一个有着数千年农业文明历史的大国，传统中国的上层建筑即立足于农业经济和农村社会的基础之上。近代以来，随着从农业社会向工商业社会的转型，农业的地位虽然相对下降，但农村人口占我国人口绝大多数的格局并未得到根本改观，农民问题一直是中国革命和建设中的基本问题。1980 年代以来，“三农”问题突出并引起党和国家以及学术界的高度关注，对“三农”问题的研究也成为显学。如何破解现代化进程中的

“三农”问题，可谓仁者见仁，智者见智。从历史上来看，国家基层政权与农民的关系决定着一个王朝的兴衰治乱；在现实的社会政治生活中，农村基层政权与农民的关系也是制约农村稳定与发展，并进而影响到国家的稳定与发展的至关重要的环节，是国家政治稳定的基石。如何改善农村基层政权建设、提升农村基层政权的合法性，笔者以为，自农村实行家庭联产承包责任制和在乡镇政府设立一级财政以来，我国农村经济利益关系和财政汲取方式发生了重大变化，这种变化使农村基层政权的财政合法性迅速成为农村基层政权合法性的重要方面和重要基础。所以，以财政为研究进路研究农村政治是了解农村基层政权建设以及农村基层政权与农民关系状况，进而探讨相应改进措施的重要视角。具体说，之所以选择该论题，主要是基于以下三个方面的原因。

1. 对农村调研实践经历的感悟

因学习和研究的原因，笔者从1990年代后期开始进行农村调研。1999年春节前后，我参加了华中师范大学徐勇教授主持的一个关于农村流动人口课题的调研，在我国中部农业地区的刘乡某村进行了为期约1个月的调查。此次调研给我留下了深刻印象。一是刘乡农业生产条件较好，但农业产出也只能解决农民的吃饭问题，农民的其他支出主要依赖外出务工的收入。没有外出务工的收入，农民甚至交不起各种农业税费。二是刘乡外出务工人员主要是青壮年劳动力，约占全部劳动力的50%，几乎每家都有外出打工者，正是由于他们的外出务工有效地缓解了乡村治理中的各种矛盾，包括农村税费收取中的矛盾。三是税费收取工作成了刘乡工作的重中之重，干部谈论最多的是税费收取工作中遭遇到的种种阻力，农民意见最大的则是乡村干部收费多、罚款多而办事少，乡村财务管理缺乏透明性，一些干部在财政工作中存在贪污和浪费现象等等。四是村民们存在普遍的政治冷漠，对乡村政治漠不关心，对乡村干部缺乏信任，相当多的村民对乡村干部的行政行为存在抵触情绪，乡村干部也有意将普通村民阻挡在乡村政治过程之外。^① 在对此次调研进一步思考的过程中，我认识到，农村社会治理状况、农村基层政权的合法性与农村财政存在着密切关

^① 徐勇，徐增阳著：《流动中的乡村治理》，中国社会科学出版社2003年版，第127—141页。

联。这一想法得到了徐勇教授的认可和支持，在对刘乡的后续调研的基础上，我完成了自己的硕士学位论文《财政视角下的乡镇治理》。该论文以财政为视角，以刘乡为个案，着重考察了1990年代后期农村基层政府在当时的财政体制下为克服财政困难而采取的诸种措施及其后果，试图揭示农村基层政权在实现农村社会治理的过程中所遭遇的困境和危机的症结所在。现在看来，这篇论文存在明显不足之处，主要是片面强调了农村财政状况对乡村治理的影响，而忽视了农村财政制度和财政过程本身作为农村治理的重要内容对于改善农村治理所具有的重要价值；同时，对于农村基层管理体制对农村财政及其运行状况的影响，认识和分析也存在不足。硕士论文完成之后，出于对农村政治研究的关注，我对刘乡财政经济和乡镇政权运行情况进行了长期的跟踪研究，收集了大量的珍贵资料。本项研究不仅是想弥补以前研究的不足，更重要的是想把近几年来对农村政治和农村基层政权建设的思考表达出来，并试图引入新的分析性概念，以拓展农村政治研究的视野。

2. 理论依据及其价值

当前对财政以及农村财政问题进行研究的主要是经济学界。经济学界通常把财政界定为经济现象和经济范畴。中国财政学主流派认为，财政是以国家为主体的分配活动，这种学说被称为“国家分配论”。如，叶振鹏等认为：“国家财政是政府的分配行为。它是国家为实现其职能的需要，凭借其权力参与社会总产品分配的活动。”“它反映着以国家为主体的特殊的分配关系。”“在现实社会生活中，国家财政表现为政府的一系列收支活动。”^①王传纶等认为：“财政是一个经济范畴”，“财政这个经济范畴同其他经济范畴的区别，主要表现在财政是以国家为主体对社会产品进行的一种分配。”^②黄天华认为：“财政是一个分配问题”，“财政从本质上又表现为公共权力（特别是国家）集中性分配一部分剩余产品，以满足社会各个方面需求而形成的分配关系”。^③在我国财政理论和财政实践中，极力主张引入公共财政理念的张馨认为：“‘公共财政’指的是国家

① 叶振鹏主编：《财政理论与实践》，中国财政经济出版社1998年版，第1页。

② 王传纶主编：《资本主义财政学》，武汉大学出版社2000年版，第4页。

③ 黄天华编著：《中国财政史纲》，上海财经大学出版社1999年版，第3页。