

ZHONGGUO NONGCUN
CAIZHENG ZHIDU
BIANQIAN YANJIU

中国农村 财政制度 变迁研究

武丽 著

▲ 中国财政经济出版社

中国农村财政制度变迁研究

武丽 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村财政制度变迁研究/武丽著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2579 - 1

I. ①中… II. ①武… III. ①农村 - 财政制度 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 209390 号

责任编辑: 郁东敏 王艳红 责任校对: 杨瑞琦
封面设计: 邹海东 版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8.75 印张 201 000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 16.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2579 - 1/F · 2195

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

本书由安徽财经大学资助出版

This Published Book is Sponsored by Anhui University of Finance and Economics



武丽的《中国农村财政制度变迁研究》一书经过反复锤炼，终于出版了。在这本书行将付梓之际，我谨向她表示祝贺，并感谢她的母校——安徽财经大学对这本书的关心和支持。

平心而论，搞学问是一件很苦的差事。潜心研究学问的人，首先要耐得住寂寞，要有板凳坐得十年冷的决心；其次要经得住名利的诱惑，不惧流言飞语；还要勇于实践，贴近民生。在人心浮躁、物欲横流、急功近利的情绪不断袭击下，要做到这三点谈何容易！可武丽做到了。在东北财经大学读书的3年间，她可以说是“读书破万卷”了，几十部中外经典硬是被她啃了下来，仅读书笔记就有数十万字。她还多次到偏远地区进行实地调查，在半年的时间里，北上丹东，南下河南，走访乡镇以十数，接触农家以百计，积累资料数千言。在读博士学位的学生中，能像她这样做学问的人凤毛麟角。“皇天不负苦心人”，《中国农村财政制度变迁研究》就是她潜心向学的见证，是她刻苦钻研的结晶。

《中国农村财政制度变迁研究》本来在三四年前就该出版了，可是她自己总觉得不够完美，多次易稿，苦心琢磨，终于打造成一部经得住推敲的精品。

本书表面上看是研究财政历史进程的，实质上为农村公共财政供给提供了新的思考视角，无论是内容上还是形式上，抑或是研究方法上，都堪称是财政学和财政史研究的新葩。

首先，在研究方法上，有一个重大突破。以往研究财政问题多将财政问题作为经济问题来研究，所以在分析方法上，往往运用经济分析的方法。而本书突破了单一的经济分析法，除基本的经济分析之外，还从政治学的视角透视农村财政，引入财政合法性与有效性作为基本分析概念，指出农村财政变迁的政治意义；从社会学的视角透视农村财政，引入财政嵌入的概念，把农村财政的变迁置于一个有机联系的制度生态之中。正是因为从经济、政治、行政管理与社会的多个层面剖析农村财政变迁的内在机理，因而本书成为一部既有政治经济学韵味，又有社会学精髓，也不失经济学原则的可读之作，充分体现了作者经济学、政治经济学和社会学的深厚功底。

其次，在研究内容上，为农村财政制度变迁提供了一种理论上的解释。中国农村财政的演变不会孤立进行。也就是说，农村财政制度安排是嵌入在具体的制度环境之中，财政制度变迁与具体的制度环境处在一种持久互动的状态之中，表现出制度变迁的路径依赖特征。以小农具有生存理性和经济理性为理论研究前提，本书由此得出的中心命题是：转型期中国农村财政变迁的内在逻辑在于财政的合法性危机和有效性危机，无论是内生性的制度变迁，还是国家主导的强制性制度变迁，都不能突破合法性与有

效性的边界，从而为农村财政的制度变迁提供了一种理论上的解释。

再次，从研究形式上，开创了新的研究思路。本书以各个历史时期农村财政的目的为标准，提出转型期农村财政演变的五种类型，即民国时期的掠夺型财政、新中国成立初期的恢复型财政、计划经济时期的动员型财政、市场经济过渡时期的治理型财政，以及新时期的和谐型财政，通过考察各个历史时期农村财政的有效性与合法性，揭示农村财政演变的内在逻辑，并展望农村财政的最终改革取向是建立统筹城乡、和谐发展的财政。

最后，从研究模式上，提出了农村公共产品供给的三种模式。本书认为农村公共产品供给的变迁与农村基层社会的性质密切相关，并随着农村社会性质的变动而变动，以此提出农村公共产品供给的三种模式：传统型供给、集体型供给、短缺型供给。

本书还有其他一些特点，此处不再一一列举。总之，本书虽然是研究历史变迁的，却令人感到清新、亲切，绝无枯燥、晦涩之气；文章没有华丽的辞藻，却显得更加朴实纯真。我相信本书的出版必将给财政学术界带来一缕清新，为财政学的研究提供一种新的动力。



第1章 导论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究意义	(16)
1.3 基础概念界定	(18)
1.4 研究假设前提	(28)
1.5 研究思路与方法	(31)
1.6 结构	(33)
1.7 创新与不足	(35)
第2章 农村财政制度变迁理论及其解释变量	(38)
2.1 制度与制度变迁的一般理论	(38)
2.2 财政制度变迁的两种理论解释及评析	(48)
2.3 财政制度变迁的合法性与有效性假设	(56)
2.4 农村财政制度变迁及其制度生态	(59)
第3章 民国时期的农村财政 (1912 ~ 1949 年): 掠夺型 财政	(66)
3.1 民国时期的经济社会状况与掠夺型财政	(67)
3.2 掠夺型财政的合法性危机: 沉重的农民负担	(78)
3.3 掠夺型财政的有效性危机: 农村公共产品供给的 断裂	(90)

3.4	小结	(105)
第4章	新中国成立初期的农村财政 (1949 ~ 1952年):	
	恢复型财政	(107)
4.1	新中国成立初期的财政压力与恢复型财政	(108)
4.2	国民经济恢复时期的农民负担	(116)
4.3	恢复型财政的合法性与有效性	(121)
4.4	小结	(125)
第5章	计划经济时期的农村财政 (1953 ~ 1978年):	
	动员型财政	(126)
5.1	计划经济与动员型财政	(128)
5.2	财政动员与农业集体化: 财政压力释放的必然 逻辑	(143)
5.3	动员型财政的合法性基础: 公共产品低水平的 集体供给制	(154)
5.4	动员型财政的有效性危机: 低下的农业生产率	(161)
5.5	小结	(165)
第6章	市场经济过渡时期的农村财政 (1979 ~ 2000年):	
	治理型财政	(167)
6.1	市场经济过渡与治理型财政	(168)
6.2	治理型财政的合法性危机: 乱收费	(174)
6.3	治理型财政的有效性危机: 甩包袱	(197)
6.4	小结	(208)

第7章 新时期农村财政改革及其展望（2000年以来）：	
和谐型财政	(209)
7.1 和谐型财政的序曲：农村税费改革	(210)
7.2 新时期农村财政的合法性：农民减负增收	(215)
7.3 合法性与有效性两难困境中的乡级财政	(224)
7.4 新时期县乡财政改革路径及评析	(226)
7.5 新时期农村财政改革展望：和谐型财政	(234)
7.6 小结	(262)
后 记	(263)



第1章

导论

1.1

研究背景

1.1.1 现实背景

20世纪70年代末，冒着巨大的政治风险，首先是在贫穷的农业省份安徽和四川，作为公社社员的农民进行了农村经济制度的创新，并以此启动了中国影响深远的改革开放的序幕。^①农村家庭承包制重塑了农户家庭作为农村基本生产与消费的单位主体地位，以包干到户为主要承包内容，以“交够国家的，留足集体的，剩余都是自己的”为分配特征，确立了农户的利益主体地位，农户家庭而不是生产队或其他村社共同体成为基本的经济单

^① 在“一大二公”“公有制越大越好”的主流意识形态的压力下，1978年年底进行的以家庭作为基本的经营单位的变革，事实上冒着巨大的政治风险。在安徽省小岗村首先进行家庭承包制改革的农民，秘密地签署了一份协议，在一定程度上化解了当事人家庭因此而遭遇的政治风险。因此，这一制度创新可以说是内生性的或自发性的，因为1979年《中共中央第十一届中央委员会第三次全体会议公报》中依然规定人民公社是农村基本的经济组织和政治组织，不允许进行包产到户或包干到户，家庭承包制事实上经历了从官方默认识到官方正式承认并逐步推广的过程。

元，确认了农户的生产剩余权。^①在改革开放初期，家庭联产责任制极大地释放了农民的生产积极性，粮食生产大幅增长，并在1985年达到历史最高水平；同时，农副产品大幅提价，在一定程度上缩小了工农业产品价格剪刀差，农产品市场逐步开放，农民来自农业的收入随之提高。起源于社队企业的乡镇企业，借助于短缺经济的生长空间，异军突起，占据了国内工业产值的半壁江山，农民的非农收入也大幅提高，80年代中期的中国乡村，一度出现了欣欣向荣的景象。

此后，中国经济改革和建设的中心移入城市，30多年的改革开放，中国经济建设成绩斐然，成为世界经济史上的一个奇迹。然而中国二元社会的结构特征依然非常显著，城市与乡村社会的发展呈现出严重的非均衡状态。据国家统计局发布的《2003年国民经济与社会发展统计公告》，我国国内生产总值突破11万亿元，人均国内生产总值达到1000美元，标志着我国经济发展进入一个新阶段，我国可持续发展综合国力世界排名第六。这些统计数据令人鼓舞，然而经济繁荣的背后潜伏着危机，与繁荣的城市形成巨大反差的是落后的乡村：一是城乡收入差距过大，而且还呈现出不断扩大的趋势，城乡人均收入比由1995年的2.8提高到2002年的3.1，这还不是城乡差距的真实反映，如果把医疗、教育、失业保险等非货币收入计算进去，估计城乡收入差距达到4~6倍，世界上多数国家的城乡收入比是1.5，不仅发达国家如此，很多发展中国家大致也是这样一个水平。

我国的基本国策是以经济发展为中心，但经济发展本身不是目的，经济发展不是冷冰冰的国内生产总值提高的百分点，而应该是

^① “交够国家的，留足集体的，剩余都是自己的”这种收益分配方式，事实上就是对农户剩余索取权的确认，但是它必须以上缴国家和集体为前提，而“交够国家的”与“留足集体的”所暗含的意义是国家与集体只能提取合理的资源，而不是一种过度的提取，否则就是对农户剩余权的侵犯。

全体人民福祉的提高，是按照公平、公正的原则共享经济发展的成果。我国长期以来形成的城乡二元社会结构，在效率优先的指导下，对乡村资源的过度提取以及城市偏好的政策取向，使社会财富在城乡之间发生了严重的倾斜。

当前，全国60%的人口依然居住在农村，农村教育是国民教育体系的重要组成部分，教育不仅仅为个人未来的生存能力与生存质量奠定基础，而且在很大程度上决定着个人在社会经济阶梯上的位置。我国长期以来的教育体制安排使得乡镇成为农村基础教育的主要提供者，由于乡镇财力的普遍匮乏，农民成为义务教育费用的最终负担者。现行的“以县为主”的教育体制改革依然没有从根本上解决农村义务教育问题，农村义务教育供给严重不足，教育资源严重短缺，全国8500万文盲、半文盲几乎全部是中西部农民。此外，每年还有110万失学儿童，也几乎全部是农村学童，他们正在形成未来的新文盲。农民平均教育年限是7年，意味着九年制义务教育的目标还没有实现，教育的缺失伴随着无知与愚昧，乡村犯罪率呈现上升态势，这种农村义务教育给国家和民族的未来发展投下了挥之不去的阴影。

农村社会养老问题也日益突出。社会养老保障机制在广大农村尚未普遍建立，基本上还是以家庭养老模式为主。一般而言，农村老人在丧失劳动能力之后，基本上没有任何养老储蓄，由于市场化的冲击，农村敬老养老的传统美德也正在丧失，农村老人的生存状况令人担忧。同时，农村居民还独自承担着医疗风险，“生一场病毁一个家”“小病顶，大病抗，得了绝症没指望”是农村居民医疗状况的普遍反映，疾病已经成为农村家庭贫困的主要原因之一。由于农村基层卫生资源投入不足，农村公共卫生条件及农村生态环境不断恶化，传染性疾病的防疫系统非常薄弱，由自然生态环境的恶化导致的“肝炎村”“癌病村”也并不少见。平等的教育机会体现的是公平的竞争理念，提供大致平等的教育机会是政府维持社会公

正的责任，养老保险体现的是对弱者的关怀，医疗保险体现的是对生命价值的关注，保证公民在必要的时候获得基本的养老保障和医疗救助，是政府不可推卸的职责。

当前农业基础设施建设进展缓慢，在集体经济时期积累的大规模农田水利建设的成果，在集体经济解体后，农业基础设施的维修和管理无人问津，大多处于破损状态，农田的受灾面积也日趋扩大，严重威胁着农业生产。

2004年中央一号文件，把农民增收作为文件的主题，凸显了对农民增收问题的重视，并在当年的政府工作报告中提出，中央财政对“三农”的投入比2003年增长20%以上，但是农民增收依然存在着资源性障碍和制度性障碍。^①

一是土地的相对短缺是基本的资源性约束。庞大的农业人口对土地形成的压力使农业的发展甚至出现“内卷化”的迹象。^②我国现阶段的人口城市化率为30%，耕地还在随着城市化和工业化的发展不断减少，2000年年底全国人均耕地1.51亩，不到世界人均耕地的一半，已有1/3的省份人均耕地面积少于1亩，1/3的县人均耕地少于0.8亩，已经低于联合国测算的最低生存保障水平。随着人口的继续增长，人均耕地面积还将进一步减少，人多地少的基本国情决定了机械化的大规模耕种是不现实的，通过种植结构调整增加农民收入的空间也非常狭小，这一资源障碍对农民增收的约束是基础性的，它决定了当前的首要问题是确保农民基本的生存条件和农村社会的安定

① 武丽：“理性看待农民增收”，《地方财政研究》，2004年第1期。

② “内卷化”是黄宗智提出的概念，源于吉尔茨的“过密化”理论，是指总产出在以单位工作日边际报酬递减为代价的条件下的扩展，简单地说是指土地的边际生产率递增，而劳动的边际生产率递减的状况。“农业密集化是由人口增长推动的，但在既有技术水平下，人口压力迟早会导致边际报酬随着进一步劳动密集化而递减。”具体参见黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局2000年版，第18页。

与稳定，其次才是增收与发展的问題。

二是农民的土地承包收益权依然模糊。为稳定农村土地承包经营制度，2003年开始实施的《农村土地承包法》，在法律上确认了土地使用权的家庭承包制；同时，《农村土地承包法》仍然认同“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有”。现行法律规定的农民集体是一个无法律人格的集合群体，作为所有权主体，必然造成农村集体土地所有权虚置，导致实践中的混乱。家庭承包责任制在本质上不是改变土地所有权，只是改变土地的使用经营权，是非土地所有人对土地享有的权利，是独立于所有权的一种产权，没有考虑完整产权理论上的占有权、使用权、收益权和处置权，造成土地使用经营权残缺，农村土地所有权的虚置以及农民承包经营权的残缺，导致了现实中随意改变土地承包关系、强迫土地流转、侵犯农民承包经营权等现象。

三是农业的比较收益依然很低。农产品价格在长达数年的低迷之后，2003年农产品价格涨势强劲，尤其是粮食价格的恢复性增长，加之政府对粮食的直接补贴政策，使得种粮农民看到了增收的希望，但同期农业生产资料的价格涨幅更大，农资价格的上涨直接提高了农业种植成本，减少了农户的种植收益。

四是农民减负增收困难重重。农民负担在20世纪90年代后期越来越重，不断出现农民上访甚至群体性抗争事件，威胁着农村社会的安定与稳定。2002年推行的农村税费改革并没有达到预设的目标，计划税收以及县乡财政收支缺口，是农民负担的直接原因；压力型体制以及基层乡镇政权独立利益的扩张，是农民负担的深层次原因。这种计划治税体制以及基层财政缺口容易产生“逼税”机制，使得乡镇在某种程度上远离国家利益和农民利益，进一步加重农民负担。

20世纪90年代起，大量农民流动到大中城市竞争有限的就业机会。农民在与资本的谈判中处于弱势地位，大部分农民工从事条

件差、待遇低的劳动，很少有养老保险、医疗保险、伤害保险等，农民工的合法权益得不到保障；同时，任意拖欠农民工工资现象严重，许多城市还实行对农民工就业的歧视政策。尤其是近十年来，农民工收入不增反降，打工收入不足以支持他们在城市的定居，只是作为补充收入，增收作用有限。

这些关于农村、农业、农民的问题就是所谓的“三农”问题，“三农”问题的核心就是农民问题，并在一定程度上影响着广大农村社会的安定与稳定。“三农”问题事实上一直是内含于中国二元社会结构之中的，但是它的突显却始于改革开放，农村家庭承包制的改革不仅仅是农村经济体制的变革，还引起了农村社会政治体制的变迁，随着借助于指令性计划经营农业生产的功能的丧失，人民公社失去了“政社合一”的建制基础。随着公社制度的解体，乡村社会出现了治理上的真空，以国家行政权力和乡村自治权力相分离为基础的“乡政村治”体制随之产生，乡镇作为国家基层政权组织取代了人民公社，并按照一级政权一级财政的原则，建立起农村基层财政——乡级财政，当前乡级财政本身也陷入困境之中，财权的上移、事权的下放，加之乡镇财政管理体制方面的问题，许多农业型乡镇本身已经负债累累，从资不抵债的角度而言，基层财政已经陷入破产境地，乡镇面临着巨大的财政压力，由此派生出的农村“三乱”现象，不仅加重了农民负担，而且危及国家政权在农村社会的合法性基础。

财政作为一个经济问题，事实上有着更为深刻的政治与社会背景，农村财政成为“三农”问题中的一个重要变量，严峻的现实对财政尤其是农村财政提出了巨大的挑战，如何应对这种挑战，不仅是农村财政所面临的重大问题，也是建设和谐社会无法回避的问题。

1.1.2 理论背景

1.1.2.1 国外的相关研究及评析

国外对于发展中国家农村财政的研究，主要关注于促进经济发展尤其是农业发展的财政政策，许多低收入发展中国家，在摆脱殖民地统治、赢得民族独立以后，经历了人口的爆炸性增长，人口增长率远远超过经济增长率^①，资源、粮食产生了巨大压力，许多国家陷入贫困陷阱，在人口、资源、教育、经济发展方面陷入一种恶性循环。关于欠发达国家的发展问题，许多经济学家进行了开拓性的研究，如缪尔达尔在《亚洲的戏剧——南亚国家贫困问题研究》中，不是套用西方主流经济分析法，而是对南亚国家的贫困成因，从其文化背景、经济制度、政治结构、自然资源等多方面进行解剖和透视，成为对欠发达国家研究的一个典范，西方主流经济分析并不是一个普适性的研究方法，它的适用前提是显性的以及隐性的制度条件和制度环境。^②对现有国内外相关文献的回顾，不仅是出于对前人研究工作的尊敬，也体现了知识通过不断传承和积累得以不断发展的科学精神。即便是错误的知识由于不断地被证伪也为进一步的研究奠定基础；同时，以前人的研究成果作为进一步研究的基础，可以使本研究置于一个更高的理论平台之上。当前，国

^① 关于低收入国家的人口增长问题，最有影响的是“人口过度理论”，根据出生率和死亡率的变化来描述人口自然增长率的变化。从经济发展的历史角度而言，发达国家的人口增长加速度基本上是经济增长加速所诱发的内生现象，是以就业和收入增长为基础的，发展中国家的人口增长从性质上看主要是外生现象，是引进发达国家卫生和医疗技术的结果。当这种外生性的人口增长爆发出来，却没有就业和收入的增长与之相匹配，发展中国家注定要面临着资源耗竭、经济恶化和贫困等严重问题。参见速水：《发展经济学》，社会科学文献出版社2003年，第54页。

^② 缪尔达尔：《亚洲的戏剧——南亚国家贫困问题研究》，首都经济贸易大学出版社2001年版，前言第14~20页。