



李良玉教授与其博士生

文丛

Liliangyu Jiaoshou Yu Qi Boshisheng Wencong

当代中国县域财政研究

——以山东沂南为个案

Dangdai Zhongguo Xianyu Caizheng Yanjiu

贺俊杰 著

合肥工业大学出版社

© 浙江理工大学学术出版资金资助(2010 年度)

文丛

李良玉教授与其博士生

Liliangyu Jiaoshou Yu Qi Boshisheng Wencong

当代中国县域财政研究

——以山东沂南为个案

Dangdai Zhongguo Xianyu Caizheng Yanjiu

贺俊杰 著

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国县域财政研究:以山东沂南为个案/贺俊杰著. —合肥:合肥工业大学出版社,2012.6

ISBN 978-7-5650-0781-1

I. ①当… II. ①贺… III. ①县—地方财政—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 141507 号

当代中国县域财政研究

——以山东沂南为个案

贺俊杰 著

责任编辑 朱移山

出版 合肥工业大学出版社

地址 合肥市屯溪路 193 号

邮编 230009

电话 总编室:0551—2903038

发行部:0551—2903198

网址 www.hfutpress.com.cn

E-mail hfutpress@163.com

版次 2012年6月第1版

印次 2012年6月第1次印刷

开本 710毫米×1000毫米 1/16

印张 20.5

字数 395千字

印刷 合肥工业大学印刷厂

发行 全国新华书店

ISBN 978-7-5650-0781-1

定价:38.00元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

总 序

“李良玉教授及其博士生学术文丛”原由知识产权出版社出版。2007年9月起，将由合肥工业大学出版社继续出版。为了既体现丛书的连续性，又显示新一家出版社的气象，丛书名改为“李良玉教授与其博士生文丛”。

2005年8月至2006年8月，在知识产权出版社领导的大力支持下，特别是在副总编辑王润贵先生和编辑牛洁颖女士的直接主持下，共有《李良玉历史研究与教育文选》和我的5位学生的博士论文出版。我衷心感谢所有关心和参与这套丛书的朋友们的远见卓识和辛勤劳动，也特别珍惜和他们相处过程中所获得的真诚。记得我在给牛洁颖的一封电子邮件中说过：“人文社会科学的东西，仁者见仁、智者见智而已。我很欢迎和你推心置腹地讨论问题，目标是一致的，就是把书出好；立场是一致的，就是以诚相见；我想效果自然也是可以预见的，就是互相更加信任，友谊愈笃。”这段文字代表了我们的共识。

1999年，南京大学通过有关程序确认我具备博士生导师资格，次年起我开始招收学生。假如按今天官本位条件下博导的实际社会地位、声誉及其所承担的职责任等多项指标来衡量，成为博士生导师或许并非幸事。然而，我仍然感谢学校领导、研究生院和所有参加评审工作的校内校外专家，他们给了我一份可能，如同我在第一届学生答辩的时候所说：“使我有机会获得培养青年、提携才俊的创造性工作的快乐”。它来源于教育的诚实、神奇和自我满足。

把我指导的学生的论文结集出版博士论文丛书，是我招收博士生伊始就定下来的努力方向，也是一开始就向同学们提出来的目标。这是一个艰难的目标。现在，这套丛书已经拥有29种著作，预计今后几年内将达到50种左右的规模。假如有人问我，丛书的价值何在？我依然回答：任何著作一经出版，对它的评判权从来就不属于作者。只有读者和时间的检验，才能最终决定其命运。

除了我的书以外，这套丛书的著作，多是我的学生的博士论文。读他们的书，能读到一些锐气，自然也会有一些幼稚。同学们努力学习的风范是值得夸奖的，从这个角度上说，丛书为了解当前博士生教育提供了一例个案，不论这一个

案有没有价值。

回顾招收博士生以来的教书生活，我从内心深处感激我的学生。无论来自何方、年龄大小、从事过什么工作，他们为了读书求知的共同目标走到一起来了。我们坦诚相处，教学相长，虽然也会有艰难或者隔阂，但毕竟能够获得一些理解与成长的经验。我始终认为，生活的本质在于真实。基于这样的理念，我曾对学生说过，追求真实而不追求虚伪，追求幸福而不追求痛苦，追求理解而不追求怨恨。博士生的学习生活是一种知识、道德和能力的全面提高过程，它既是学生的提高过程，也是老师的提高过程。对于我们每个人来说，都是由日常生活的点点滴滴所积累起来的进步。

在学生的身上，我们能够感受到新时代学术的朝气。尽管他们各自人生阅历、知识背景、生活目标不尽相同，但是读书生活却给了他们以同样的学术传统、学术理念、学术规范与方法的熏陶。在这里，我个人的能量是有限的。不过，我们拥有传统人文的深厚资源、外来学术的精彩信息和百年老校的丰富积淀。它们浩如大海，蔚为壮观。也许，现代与传统的衔接，师道与学统的交汇，个人与时代的融合，才是他们不断自我觉悟、自我更新、自我发展的内在精神动力。

博士论文是博士生学习的主要成果，也是当代学术进步的重要标志之一。引导同学完成博士论文的过程，是师生之间知识交流、思想交流、情感交流的完整过程。对老师来说，学生的敏锐、勤奋与活力是那么的宝贵；对于学生来说，每一类学术题材的发现，每一种学术思路的开拓，每一个细节问题的解决，都会带来学问启蒙和心灵震撼的作用，甚至包括对人生意义的新认识。20多年来，有相当多的博士论文开辟了各自学术领域的新境界。它告诉我们，博士论文质量的根本标志，是按照学术规范研究解决问题所达到的水平，或者说，是解决问题的难度及其所包含的开拓性成就。有鉴于此，我们才应该把博士论文看作是一种文化创造，一种当下社会和时代应当能够留下来的精神产品。要求所有博士论文都达到这样的水平也许很难，但是，提出这样的要求是必要的，鼓励每一位博士生向这样的目标努力前进也是有意义的。

是为序。

李良玉

2011年8月30日于南京大学港龙园

摘 要

自古以来，县级政权都是历史上最重要、最稳定的政府级次，县级财政是国家财政的基础，处于国家财政收入的最初端和财政支出的末端，与农民、农村的发展密切相关。当前，县域财政困难是社会中的一种普遍现象，并由此引发了一系列社会问题。本书以当代中国县域财政研究为题，以山东省沂南县为个案，旨在叙述新中国成立以来县域财政的演变过程，分析县域财政运行中存在的问题，揭示问题的成因，探讨解决问题之道。

论文力求以点带面，把宏观背景叙述与微观实证考察相结合，纵向分析与横向剖析相结合，把县、乡、村纳入到统一的分析框架，摆脱以往研究中孤立的、分散的分析财政现象的做法；充分利用第一手的档案资料，力图科学准确地总结县域财政运行的经验，为今后县域财政的改革、优化提供借鉴。

论文分绪论、正文和结论三部分。绪论部分交代了选题的缘起，学术回顾及相关概念的厘定，个案的选择，研究思路和论文创新。

正文共十二章，分别为当代县级财政的制度框架、沂南县经济社会发展概况、沂南县财政收入、沂南县财政支出、县域财政框架中的乡镇财政、乡镇财政案例之一（岸堤镇财政收入、岸堤镇财政支出、岸堤镇税收成本与行政成本）、乡镇财政案例之二（马牧池乡财政收入、马牧池乡财政支出）、县乡财政框架内的村财务和村财务个案（横河村财务收支）。

第一章介绍县级财政体制的演变、县级财政的制度框架、县级财政预算和县级财政的地位。新中国成立以来县级财政体制经历了三次大的调整：即统收统支型财政体制、大包干制财政体制和分税制财政体制。

第二章介绍了沂南县的自然概况、行政区划、人口变迁和经济社会发展概况，为下文对沂南县财政收支的分析做好铺垫。

第三章勾勒了财政收入概况，分析了财政收入的结构及其变化情况，指出了工商税收在财政收入结构中的地位逐步上升，而农业税的地位逐步下降，分税制改革深刻地改变了沂南县的财政收入结构，也是导致县域财政困难的原因之一。

第四章概述了财政支出变化情况，总结了财政支出的特点，逐项分析了行政管理支出、教育事业支出、财政支农支出等在新中国成立以来的演变过程，指出目前财政支出结构与县级政府承担的职责不对称，不利于县级政权功能的发挥。

第五章叙述了乡镇政权的演变过程、乡镇财政体制发展的阶段，介绍了沂南县的乡镇概况。

第六至第八章叙述了1991—2005年间岸堤镇财政收支的变化过程，分析财政收入的特点及制约因素、财政支出的结构等问题，剖析该镇财政困难的原因，指出分税制改革降低了该镇财政的自给率。同时，重点探讨该镇税收成本与行政成本问题，提出大力发展经济、积极调整产业结构、合并税收征收结构、加大合并乡镇的力度、条件成熟时取消乡镇政权等改革建议。

第九、十两章，叙述了1995—2007年马牧池乡财政收支的概况，分析了财政收入的结构，指出转移支付收入在财政收入结构中所占比例逐步提升，意味着乡镇财政自给率的下降，财政集权趋势明显；具体分析了财政支出项目、结构，揭示了财政收支压力下行政事业单位人员工资无法足额按时发放的现状。

第十一、十二章叙述了村组织的演变过程、财务管理体制的变迁、农村生产关系的变革及农民负担的历史演变。在此基础上详细分析了1993—2007年横河村财务收支，实证考察了该村村民的负担。

结论部分指出了目前县域财政存在的主要问题：税源不足，财政困难；财政职能弱化，越位与缺位并存；行政机构庞大、运行成本高昂。在此基础上提出了今后改革的方向：强化县级财政，强化县级政权；撤销乡镇财政，弱化乡镇政权；推行税制改革，切实减轻税收负担；加大财政支农力度等。

论文的创新之处主要体现在：

（一）以县域财政为切入点，叙述基层财政的历史演变，探求财政困难形成的历史渊源，寻找化解困难的方法。

县、乡、村级财政（务），位于我国财政体制的末端，它所存在的问题折射出整个财政体制中存在的问题。改革开放30年，国家建设取得了丰硕成果，但同时也存在着严重问题。县域财政没搞好，县乡财政困难，农民负担沉重，基层社会不稳，就是其中的重要方面。随着改革的深化，国民经济增长驱动的转型，国内市场需求的增长，下一步国家改革的重点，应该放在基层，放在县、乡、村。理顺财政分配关系，强化县级政权，完善县级财政将是重中之重。从这个意义上讲，这一选题具有前瞻性。

（二）提出了县域财政的概念，尝试将县、乡、村财政（务）问题纳入到一个分析框架，从多种联系的角度看待县、乡、村级财政（务）问题。

作为基层财政（务）的县、乡、村在财政（务）在上世纪90年代后面面临着

同样的问题，在财政（务）收入、财政（务）支出中有很程度的相似性，但是也存在着较大的差别。县级财政困难，可以把财政压力部分地转嫁到乡镇，乡镇可以依葫芦画瓢转嫁给村民，财政压力自上而下逐级传递，农民成为财政压力的最终承载者。这样一来，村民与村委会之间的矛盾、村委会干部与乡镇之间的矛盾、乡镇与县级政府之间的矛盾自下而上传递。就财政压力转移的风险而言，县级风险最小、乡镇风险最大、村委会也具有风险。乡镇风险最大在于法律规定与事实脱节。按照法律规定，乡村之间不是领导与被领导的关系，而是指导与被指导的关系；村委会从法律的规定来看，是村民自治组织，不是一级行政机构。然而，实际层面来看，它又执行了诸多行政性事务，如向村民征粮缴税，负责全村的计划生育工作等等。乡镇转嫁财政压力，增加村民的负担，村民往往以法律规定为武器抵制乡镇政府的不端行为，或者是直接上访或者是通过村委会选举，选出敢于为维护村民利益不惜得罪乡镇政府的村官。

（三）运用跨学科的方法，多视角透视县域财政问题。

财政问题是与国家发展战略紧密相关的问题，是经济问题，是政治问题，是民生问题，是现代化的问题。财政问题本身的复杂性，要求研究者必须运用多种学科方法，多角度分析、探讨财政问题。所以对财政问题的研究不能仅仅局限于财政领域，需要从宏观的、多维的视角透视财政问题。

（四）宏观叙述与微观实证相结合的方法。

在对新中国成立以来国家财政体制演变叙述的基础上，观察、分析县域财政体制的历史演变；在交代县域财政演变过程的基础上，叙述沂南县财政体制的变化；通过对沂南县县域财政的剖析来展示全国县域财政存在的问题。对县域财政困难这一普遍性现象做出解释，同时提出目前存在的问题及解决方案。

（五）采用个案化分析的方法，运用基层的档案、乡村文书、账簿，尽量客观描述、勾勒历史的真实状况和当前的真实状态。

历史的形态从来都是多样化的，都是活生生的，都是具体的。理论形态的、宏观叙事型的在学术研究中同样重要，但是好的理论性的概况、有价值的宏观叙述应该建立在大量的广泛的实证性研究、个案化的研究之上。只有微观实证分析做扎实、做全面，宏观的理论概括、把握才能更深入更高远，对现实更具指导意义。

关键词：沂南县；县域财政；财政体制；财政收入；财政支出；分税制改革；转移支付

Abstract

This present dissertation is a research on the county township finance of Yinan. The county and township finance is the important constituent of the national fiscal system. There are many serious problems with local finance in our county at present. With county area finance of modern Chinese as the subject and by making a case study, the dissertation narrates development history of county township finance since the PRC founded; analyses the reasons of the difficulties in county township finance; unfolds many serious problems with local finance, tries to put up the suggestions concerning the perfection of China county and township finance system. This dissertation takes full advantage of the first-hand information in an attempt to summarize the county township Finance Construction experience in a scientific and accurate manner, and provide some reference and measures for future development of the county township Finance Construction.

This dissertation is divided into three parts, twelve chapters: the introduction, the system of the county township finance of Yinan county, a review of Yinan history, financial revenue of Yinan, financial expenditure of Yinan, the system of the township finance, the cases investigations to Andi town: financial revenue of Andi town, financial expenditure of Andi town, the tax cost and administrative cost of Andi town, the cases investigations to Andi town, financial revenue of Mamuchi town, financial expenditure of Mamuchi town, the system of the village finance, the cases investigations to Henhe village.

The introduction describes the course of selecting the topic of dissertation, and narrates some important factors influencing on the county township finance, and points out multi-view should be taken when thinking the problems of the county township finance. Therefore, we should never discuss finance for finance sake, and we should begin with the root cases of the problem and the basic preconditions necessary for



relieving county and township financial difficulties in order to find the fundamental solution.

Chapter One introduces the system of the county township finance. , explores the evolution of the history of the system of the finance. China has seen many important reforms in budget management system and has experienced three changes of it over the past fifty years, such as tax distribution system and so on.

Chapter Two explores the evolution of the history of Yinan County, and lays a foundation for the whole dissertation.

Chapter Three summarizes and analyzes the course of financial revenue. And points out agricultural tax, industrial and commercial tax are very important to financial revenue, analyzes the influence of the Current Provincial Tax Distribution Financial System.

Chapter Four summarizes and analyzes the course of financial expenditure of Yinan County, explores. Through a new financial management system was established (the reform of tax sharing system since 1994). There have been many new problems in the operation of county and township finance.

Chapter Five explores the evolution of the history of town, and explores the evolution of town financial systems.

Chapter Six to Eight explores the cases investigations to Andi town, studies financial revenue and financial expenditure of Andi town. , analysis the characters of financial revenue and expenditure, explores the factors which affects financial revenue and expenditure, point out that finance of the county and township is faced with the difficulty of small income scale, compressed expense, heavy burden of debt, poor ability to pay back. To solve these problems, financial system of county and towns should be adjusted and protected so as to strengthen the construction of financial resources, develop reserve strength, increase reform intensity and reduce financial staff.

Chapter Nine to Ten explores the cases investigations to Mamuchi own, studies financial revenue and financial expenditure of it . Because there are too many excesses employee, reform must be boost With deep going of reform of organization and setting up and improvement of the socialistic marketing economy, the thorough transform of government function, for the reduce of government scale, for the reduce of government cost, for the better government achievement. Must be implemented.

Chapter Eleven to Twelve explores the evolution of the burden of farmers. In the middle age of 1990s, heavy burden of farmers emerged in China and became the

obstacle of China's economic growth. Farmers burden overweight to influence peasant life improvement of quality directly, make peasants reduce the input to agriculture by a large margin, so measures must be taken to lower the burden.

There are many reasons leading to County-township fiscal dilemma, but the root causes still lie with system factors, so much measure must be taken.

The main contributions of this dissertation are: First, case studies. By selecting as a sample Yinan County, this dissertation conducts a comprehensive study of Yunnan's financial revenue and financial expenditure. Second, innovative research perspective. Third, data utilization; the researcher has collected all available first-hand governmental documents and official histories. Fourth, innovative research methodology. Quantitative analysis and positive research are applied to analysis Yinan's financial revenue and financial expenditure.

Key words: Yinan county; the county township finance; the system of the county township finance; Financial revenue; financial expenditure; the Tax-sharing Fiscal System; financial transfer payment

目 录

绪 论	(1)
一 选题缘起	(1)
二 多重视角下的财政问题	(2)
三 研究回顾	(12)
四 概念·资料·思路·创新	(18)
第一章 当代县级财政的制度框架	(21)
第一节 县财政体制演变	(21)
第二节 县级财政制度框架	(27)
第三节 县级财政预算	(31)
第四节 县域财政的地位	(36)
第二章 沂南县经济社会概况	(42)
第一节 自然概况与行政区划	(42)
第二节 人口变迁	(44)
第三节 经济社会发展	(47)
第三章 沂南县财政收入	(62)
第一节 财政收入概况	(62)
第二节 工商税收	(69)
第三节 农业税收	(74)
第四节 企业收入	(83)
第五节 财政收入结构变化	(85)

第四章 沂南县财政支出	(88)
第一节 财政支出概况	(88)
第二节 行政管理支出	(96)
第三节 教育事业费支出	(101)
第四节 财政支农	(110)
第五节 抚恤和社会福利支出	(117)
第六节 财政困难的生成逻辑	(122)
第五章 县域财政框架中的乡镇财政	(126)
第一节 乡镇政权的演变	(126)
第二节 乡镇财政体制	(129)
第三节 乡镇财政预算	(133)
第四节 沂南县乡镇概况	(137)
第五节 乡镇变迁的经验与教训	(141)
第六章 乡镇财政案例之一：岸堤镇财政收入	(144)
第一节 岸堤镇概况	(144)
第二节 财政收入概况及影响因素	(146)
第三节 预算内财政收入	(152)
第四节 转移支付收入	(157)
第五节 财政收入特点	(165)
第七章 岸堤镇财政支出	(173)
第一节 财政总支出	(173)
第二节 预算内财政支出	(175)
第三节 财政支出绩效	(188)
第四节 存在的问题	(196)
第八章 岸堤镇税收成本与行政成本	(202)
第一节 税收成本	(202)
第二节 行政成本	(215)



第九章 乡镇财政案例之二：马牧池乡财政收入·····	(228)
第一节 马牧池乡概况·····	(228)
第二节 财政总收入·····	(230)
第三节 预算内财政收入·····	(234)
第四节 转移支付收入·····	(239)
第十章 马牧池乡财政支出·····	(246)
第一节 财政支出概况·····	(246)
第二节 行政管理费支出·····	(250)
第三节 教科文卫事业费支出·····	(255)
第四节 抚恤社会福利救济支出·····	(261)
第十一章 县域财政框架内的村财务·····	(264)
第一节 村组织的演变·····	(264)
第二节 村级财务管理体制的变迁·····	(265)
第三节 农村生产关系的变革·····	(267)
第四节 农民负担的历史演变·····	(270)
第十二章 村财务个案：横河村·····	(275)
第一节 财务收入·····	(275)
第二节 财务支出·····	(281)
第三节 横河村农民负担·····	(286)
结 论·····	(297)
参考文献·····	(305)
后 记·····	(315)

绪论

一、选题缘起

论文选题经历了一个比较长的过程。记得2006年博士生考试复试时，就有老师问我今后博士论文的大致方向，我回答不出来，觉得很尴尬，但确实没想好，又不好撒谎，只能老老实实在地讲：“还没想好”。此后，我一直思考这个问题，一次偶然的机会，读了一篇关于抗战时期社会动员方面的文章，深受启发，又想到自己来自革命老区，查阅资料可能会方便些，便考虑能不能把将来的博士论文定为“革命时期山东的社会动员”。初步设想后，便到图书馆查找相关资料，确实也查到一些，颇为兴奋。暑假前去拜望李老师，聊天中提及此事，李老师沉思良久，郑重地告诉我这个选题价值不大，说革命老区的社会动员是成功的，成功的经验固然需要总结，但失败的教训更应研究。同时，李老师建议我暑假期间到家乡附近的县档案馆摸摸资料，看看能不能以土改前后“士绅的没落”为题做博士论文。

暑假期间，满怀兴奋地跑了沂南、沂水、蒙阴三个县的档案馆，除了一次次失落外，似乎没有其他的東西。开学后向李老师汇报查阅资料的情况，李老师安慰我，“不用着急，慢慢来”。9月份李老师生病住院期间，在一次聊天中，忽然想到蒙阴县档案馆工作人员曾提到过，说“文革”时期部分档案可以查阅，便将其转述给李老师。李老师听后很兴奋，立刻交代我要抓住这个机会，查阅相关档案，研究“文革”在一个县范围内的发展过程，研究期间发生的重大事件，期间工业、农业和财政方面的状况。此时，李老师还在住院，却劝我赶紧回去查阅、复印全部资料，并仔细交代我跟档案馆工作人员打交道的方式方法。

再次来到县档案馆，认识了负责管理档案的孙女士。在她的热情帮助下，我复印出了“文革”期间“革委会”的全部档案资料。另外，我回到老家所在的村庄，做了一系列的“公关”，把大队所藏的资料，装了两麻袋带回了家。自以为收获颇丰，兴冲冲地赶回学校。李老师认真检阅了“文革”期间的资料后，

不无遗憾地告诉我，资料不系统，做论文有困难。从李老师处回学校的路上，灯火阑珊，夜色苍茫，想到查阅资料过程中的种种艰辛，心境黯然如夜色，不禁感慨：做点研究原来这么难！

生活中总有峰回路转，我的论文选题的最终确立就是其一。故事情节跟上次差不多，也是档案馆的馆员孙女士有一次曾提到过她爱人是县财政局局长。我及时跟李老师汇报了这一情况，李老师非常重视，建议我抓住这个机会，深入挖掘材料，如果材料充裕，可以以县级财政运作作为博士论文选题。我利用整个寒假，克服种种困难，复印了从1961年县政权恢复到1986年间所有财政局档案资料，计有120余卷。

然而，盘点所有的资料后，发现这些档案材料多是些上级文件、指示，相关的报表、数据资料较少，历年财政收支统计不全，在资料的系统性方面严重不足。资料的史学含量与博士论文的要求有一定出入。在跟导师交换意见后，决定再次回去查阅资料，希冀能有新的收获，以补原有资料的不足。因此，这次资料搜集把时段锁定在改革开放以后。

财政、财务问题是一个敏感的问题。计划经济时期，财政运行处于封闭状态，财政预决算属于国家机密文件，甚至绝密文件。改革开放后，虽然这一状况有所改善，但仍属敏感话题。这给资料的搜集带来了非常大的不便。几经努力，截至2008年秋天，终于再次搜集到一批新资料，包括三个乡镇20世纪90年代以来的财政档案、两个村20世纪90年代以来的财务记录。结合所有的资料，论文选题最终确定为“中国当代县域财政研究——以山东沂南为个案”。

二、多重视角下的财政问题

所谓财政是指以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。其职能主要有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理；其经费主要来源是税收。财政活动或者财政运行是整个国民经济运行的一个组成部分、一个层次或一个侧面。财政运行的范围、目标和方式是由国民经济的运行决定的；反过来财政运行也会影响国民经济的运行，影响到投资、消费、进出口，影响到国民生产总值的增长和结构，影响到收入分配和各阶层之间的收入差距，影响经济的稳定和可持续发展。与此相对应，财政体制是经济体制的重要组成部分，受经济体制的制约，同时也会影响经济体制功能的发挥。财政问题是国民经济的综合反映，不仅涉及经济领域，而且还涉及政治、社会等多个领域。概而言之，财政问题不仅是经济问题，还是政治问题、社会问题、民生问题和现代化的问题。

（一）财政问题与国家发展战略密切相关

财政问题与国家发展战略密切相关，是国家战略得以实现的工具和保障。纵



观新中国成立以来 60 多年的历史,从国家发展战略的角度来看,大致经历了两个阶段。前一个阶段是现代化建设的起步阶段,为积累现代化建设的启动资金,国家采取了农业支持工业、乡村援助城市、优先发展工业化的国民经济发展战略。这一战略的选择与实施促进了国民经济的发展和工业化进程的加速,但也带来了严重的问题。随着农业剩余劳动力大量向工业的转移,农业和农村的发展越来越困难,城乡分隔越来越严重,二元结构体制逐步形成并日益固化。随着国家经济发展水平、经济增长结构的变化,“三农”问题日益严重,国家逐步加大了对农业、农村、农民的扶持力度,并开始在国家发展战略方面进行了调整,开始实施工业反哺农业的国家发展战略。

新中国成立之初,财力非常有限,为巩固新生的政权,农业作为国民经济的主导产业,担负起为工业化提供积累资金的重任。在农产品收购制度上,国家逐步对农产品实行统购统销,以低价农产品供给保证工业化的推进。在组织制度上为保证统购统销的实施,逐步从合作社演变到人民公社,实行“一大二公”的农村集体所有制。农村财政政策体现在税收上主要是通过低价农产品汲取农业积累促进工业化加速发展。在支出方面,国家财政主要是安排少量的资金支持恢复农业生产,很少有其他支出用于农村教育、卫生、文化等社会事业。从农业上取得的财政收入要远远大于财政对农业的投入。

社会主义改造完成后,随着“一大二公”为主要特征的人民公社的建立,国家开始实行高度集中的计划经济体制,相应地实行高度集中的统收统支的财政管理体制。统购派购制度的实行,使工农业成品的贸易环境向工业严重倾斜。工农产品价格剪刀差使国家从农业中积累了相当数量的资金用于工业化,农业为中国工业化作出了巨大贡献。相对而言,财政对农业的投入数额非常小,但由于组织制度所具有的政治动员力量,这一时期,组织农民进行大规模地兴修水利和田基本建设,在一定程度上对提高农业生产力积累了一定的基础。“自力更生为主,国家支援为辅”导致农业农村的事务主要依靠农民自己。城乡二元结构由此形成,并通过各种制度固化。国家与农民“取予”格局进一步强化。

家庭联产承包责任制实施以后,为改变工农业交换不平等的状况,增加农民收入,国家大幅度地提高了农产品收购价格,国家财政用于农业的投入也大幅度增加,财政高度集中的统收统支管理体制被财政包干体制所代替,传统的“取予”格局发生松动,但没有根本改变。

1994—2002 年是我国确定社会主义市场经济体制改革目标并付诸实施的重要历史阶段。从财政改革来说,一是以 1994 年分税制为核心的财政管理体制改革。这一改革首先划分了中央与地方的职权范围,并在此基础上划分了中央与地方的收入。二是从 1998 年起实施积极的财政政策。为了应对亚洲金融危机,扩