

政 治 学 丛 书



县域治理的财政基础及其变化

对湖北一个县的实证分析（1950—2006）

王春娟 / 著

政 治 学 丛 书

本文系2011年度湖北省社会科学基金项目“十二五”规划
资助课题成果，项目编号：2011LZ002



县域治理的财政基础及其变化 对湖北一个县的实证分析（1950—2006）

王春娟 / 著

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

县域治理的财政基础及其变化:对湖北一个县的实证分析(1950—2006)/王春娟著.

武汉:湖北人民出版社,2013.9

ISBN 978 - 7 - 216 - 07473 - 5

I. 县…

II. 王…

III. 县级财政—研究—湖北省—1950 ~ 2006

IV. F812.763

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 281453 号

县域治理的财政基础及其变化

对湖北一个县的实证分析(1950—2006)

王春娟 著

出版发行:  长江出版传媒
 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号

邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

印张:10.25

开本:880 毫米 × 1230 毫米 1/32

插页:3

版次:2013 年 9 月第 1 版

印次:2013 年 9 月第 1 次印刷

字数:273 千字

定价:32.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07473 - 5

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

政治学丛书编委会

主 编 邱观建

副主编 文道贵 毛传清

委 员 (按姓氏笔画为序)

王盛开	毛传清	文道贵	邓 文
邓万春	艾 靓	刘 伟	杜 杰
杨先保	李运祥	李艳丽	李铁强
吴先超	邱观建	赵 经	祝江斌
袁晓建	高鸣放	黄荣华	

序

邱观建

俗话说：政，大家的事；治，治理、管理，政治是治理好社会，管理好大家的事。政治是指政府、政党、社会团体和个人在内政及国际关系方面的活动。政治学是研究各种社会政治现象、政治思想、政治关系及其发展规律的学科。

列宁讲政治学是一种科学，也是一种艺术，它是一门科学解决利益冲突的艺术，是在所有可行的政策中挑选最有价值政策的艺术。亚里士多德认为政治学是人类最高深的学问，尽管它并不制造人类，然而它使人脱离了自然，并驾驭他们。政治学之所以充满魅力，还因为它能为三种人提供帮助。第一种人为政治实践家，即职业从政者。政治学能为他们提供必需的政治知识，能帮助他们在实践中创新。第二种人是政治学家。政治学能激发他们不断探求政治理论，积累知识，创新思想。第三种人为普通公民。社会的进步需要理性而成熟的公民，而政治学能够让他们了解正义、自由、平等、民主的精神，不受偏见和偏激情绪左右，面对强者不畏缩，面对弱者不欺凌。正是因为政治学既是学问也是艺术，其独特的魅力才吸引了无数思想家投身其中，创造出累累硕果，从而指引我们人类不断完善制度与行为，享受一种更文明的政治生活。

科学思想像一盏明灯,照亮了整个人类社会,而人文思想则像一颗明星指引人类前进的方向。如果说科学给人以力量,人文就给人以方向。没有人文精神和正确的价值观,不能保证科学技术一定就造福人类。对一个民族和国家,人文学科建设关系到一个民族的精神的塑造,关系到国运兴衰和民族的未来。对一所大学,人文学科是一所大学的精神筑基学科。正是它构成了一所大学文化性格的内核,它是大学的灵魂所在。人文学科与理工学科的相互渗透、协调发展是当代高等教育发展的大趋势和基本主题,而理工科院校人文精神与人文学科建设应当是主题中的主题。□

武汉理工大学是教育部直属的全国重点大学,是首批列入国家“211工程”重点建设的高校,学校学科涵盖工学、理学、文学、管理学、经济学、法学、哲学、史学、教育学、医学、艺术学等门类。近年来,随着学校的理工学科快速发展,人文社会科学学科建设也得到了很大的发展。如设立了马克思主义理论一级学科博士点,哲学、政治学等一级学科硕士点,开设了思想政治教育、法学、社会工作等一批本科专业,为国家经济社会发展培养了一大批各层次优秀人才;承担了一批国家社会科学基金项目、教育部人文社会科学基地重点招标项目、教育部人文社会科学规划项目、湖北省社会科学基金项目、武汉市社会科学基金项目以及其他企事业单位委托的项目;在人民出版社、中国社会科学出版社等国家级出版社出版了一批有影响的学术著作;在《哲学研究》、《中共党史研究》、《近代史研究》、《中国行政管理》、《人民日报》、《光明日报》等权威报刊发表了一批有影响的学术论文;获得了湖北省社会科学优秀成果奖等省部级奖励。这些成果为学校人文社会科学学科的协调发展、高层次人才培养、人文精神的培育和校园文化建设

设作出了重要贡献。

党的十八大提出：“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”，“推动社会主义和谐社会建设”。时代赋予我们光荣而艰巨的使命。为了推进政治学学科的建设与发展，政治与行政学院根据“十二五”学科发展规划的要求，结合学院学科实际，将本学科教授、老师们近年从事学科建设与科学研究的成果汇集在一起，首批付梓成书，期以学人微薄之力助推政治学学科之发展、人才之培养，服务于社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴之宏伟事业。

2012年12月20日

自序

对于这本书的序,我一直无法下手去写,因为几年来内心里对这本书的内容充满了遗憾,包括资料收集和理论思考等各方面的欠缺。

此书是在几年前我的研究生论文基础上修改而成的,旨在分析基层政府治理的财政能力。本人一直从事的是政治学和中国农村问题的学习研究,因此从财政角度进行资料的搜集和深入分析对我都是一个挑战。

在中国现行体制背景下,地方政府财政的资料搜集对一个研究生而言显然不是件易事。费尽周折,终于通过官方途径收集到部分资料,但因论文考察的时间段较长,即从新中国成立以后到当时收集资料的时间(1950—2006年),因此无法得到此时间段的所有深度相关资料。由于收集到的资料广度和深度有限,因此写作过程中不能运用全面有力的数据和资料背景进行相关性研究,一些地方只能根据资料的有限收集情况进行较为简单的分析,这些都是我最遗憾的地方。

对于此书的内容框架,几经调整。调研之初意在分析新中国成立以来县级政府治理的财政能力,这也是把财政学和政治学紧密结合起来的一个思维框架,但最终根据资料的搜集情况,调整成为县的财政基础,更偏向于其财政来源。县级政府财政来源如果细化之,则分析起来较为凌乱,因此本书从县的主要财政来源分析,首先考察了县财政总收入规模,然后对县级政府预算内收

入和预算外收入进行整体分析,而最关键的是对占预算内收入大部分的工商税、农业税和转移支付分别进行了重点研究。财政收入管理体制对于一级财政的重要性显而易见,因为各级财政制度的安排体现了各级政府之间利益的划分和设计,也决定了一级政府财政能力的强弱,从而在一定程度上决定了其提供公共物品的多少,因此对县级财政收入管理体制的考察非常必要。最后根据以上几章内容分析得出了自己的结论。

尝试将数理统计的方法引入到政治学分析中来,是本书意欲追求的一个特色,以大量的数据对湖北县级财政的考察,也较为缺少。但由于自己学术水平有限,以及写作过程中对资料运用的特点导致本书思考深度有待提高,这是除了资料收集欠缺之外我的又一遗憾之处,恳请各位同仁批评指正!

本书在搜集资料的过程中,得到了当地领导的大力支持,深表感谢!在统计数据和写作过程中,得到了项继权教授和我亲爱的家人的无私帮助,感激之意无法言表!此书的出版得到了湖北省人文社科基金项目和武汉理工大学政治与行政学院的资助,特此感谢!

王春娟

2012年8月25日于美国杜克大学

目 录

自 序	1
第一章 导论	1
一、选题的缘起与意义	1
二、相关研究及进展	6
三、本文的逻辑与方法	11
(一) 本文的研究逻辑	11
(二) 本文的研究方法	13
四、个案县的基本情况	14
五、相关概念的界定	15
第二章 财政收入的总体规模及其变化	21
一、财政收入的总体规模	21
(一) 计划经济体制时期的财政收入	22
(二) 包干制时期的财政收入	27
(三) 分税制时期的财政收入	30
二、预算内收入及其变化	36
(一) 计划经济体制时期的预算内收入	38
(二) 包干制时期的预算内收入	46
(三) 分税制时期的预算内收入	54
三、预算外收入及其变化	63
(一) 财政控制的绝对强化: 计划经济体制时期的预算外收入	

.....	64
(二)迅速膨胀:包干制时期的预算外收入.....	72
(三)相对强化:分税制时期的预算外收入.....	86
四、预算内、外收入的协整分析.....	96
(一)计划经济体制时期预算内、外收入的协整检验.....	97
(二)包干制时期预算内、外收入的协整分析.....	100
(三)分税制时期预算内、外收入的关系.....	105
(四)三个时期的比较与分析.....	105
第三章 农业税的变化及其终结	107
一、新中国成立以后农业税的总体变化.....	109
(一)绝对数量及变化趋势.....	109
(二)相对份额及变化趋势.....	110
二、国家的高度汲取:计划经济体制时期的农业税.....	111
(一)新中国成立初的农业税及其变化.....	114
(二)70年代的农业税.....	122
三、农业财政的弱化:包干制时期的农业税.....	125
(一)农业税收演变的背景.....	126
(二)农业税的弱化.....	130
四、农业税费的回升:分税制时期的农业四税.....	133
(一)农业四税的总体状况.....	133
(二)农业税和费.....	138
(三)农业税的终结.....	145
第四章 工商各税的扩张及其变化	157
一、新中国成立以来工商各税的总体变化.....	158
(一)绝对数量的增长.....	158
(二)相对地位的变化.....	159

二、计划经济体制时期的工商税收	161
(一)工业发展的概况	161
(二)工商税制的演进	163
(三)工商各税的发展	164
三、包干制时期的工商各税	168
(一)工商各税的扩张	169
(二)“利改税”的改革	173
四、分税制时期的工商各税	179
(一)分税制的改革	179
(二)工商各税的结构分析	188
第五章 转移支付的发展及其强化	202
一、新中国成立以来转移支付的总体变化	203
(一)绝对量的上升趋势	204
(二)相对份额的不断增长	205
二、分税制以前的上级补助	206
(一)计划经济体制时期的上级补助	206
(二)包干制时期的上级补助	209
三、分税制后的转移支付	214
(一)财政自给率的降低	214
(二)转移支付的强化	218
(三)转移支付的主要形式	227
(四)税费改革后新增的转移支付	232
(五)三个时期的总体比较	233
第六章 财政收入的征管体制	237
一、工商税费的征收	240
二、农村税费的征收	253

(一) 税费改革前的农村税费征收.....	253
(二) 税费改革后的农税征收.....	258
三、县财政管理体制的变化.....	261
(一) 省直管县.....	261
(二) 乡财县管.....	266
第七章 讨论:县域治理的财政基础	270
一、“以农立国”的终结.....	270
二、财政的国家化与地方的自主性.....	279
三、财政变化的制度基础和内在逻辑.....	285
四、寻求县域治理财政基础的稳定.....	290
(一) 转移支付制度化.....	290
(二) 县属主体税种稳定化.....	295
后语	302
参考文献	303

第一章 导论

一、选题的缘起与意义

“聚天下之人，不可以无财；理天下之财，不可以无义”（王安石语）。如何聚财和理财，不仅是治国的重点和难点，也是县域治理的重点和难点。

古代中国并没有“财政”一词。但是，如何理财却一直是历代王权关注的重点。先秦时代就有“国计”、“岁计”和“食货”之说。秦汉时期有地方官“上计”制度，地方官向朝廷汇报一年来辖区治状，包括地方对财政规划的执行情况。南宋马端临《文献参考》有《国用考》5卷，“叙历代财计首末”。至近代，学人译西方“Public Finance”为“财政”并引入中国，它是借用中国古代“财”与“政”二字组合而成的。《易经·系辞下传》中说：“聚人曰财。”许慎《说文解字》释：“政，正也”。如此而言，望文生义，财政者，乃聚集一定量的社会财富而公平地重新分配之意。

中国传统的国家政务，最重要的当数民政、军政与财政。传统时期国家介入人们社会生活的程度相对较轻，尤其是国家机构很少直接组织、干预社会的经济生产，主要是通过它所确立的各种不同的赋税制度来影响社会经济^①。在现代，财政是国家为实现其职能，参与社会产品和国民收入分配、再分配活动及其形成的分配关系。

财政是一个国家政权税收存在的前提和基础，财政能力是国家能力的重要表现。财政收入能力亦称财政能力，它是衡量政府组织

^① 参见陈明光著：《汉唐财政史论》，岳麓书社2003年版。

财政收入的水平时所使用的概念,它指政府为生产公共产品而提供资金的能力。王绍光和胡鞍钢认为:任何政治制度必须具备四种基本国家能力:(1)汲取能力,是指国家动员社会经济资源的能力;(2)调控能力;(3)合法化能力;(4)强制能力。在这四种国家能力中,汲取能力最为根本,因为只有当国家掌握了必要的财力时,才能实现它的其他功能。正如熊彼特所说,“财政上的变化都会在财政上有所反映”。从历史的角度看,一部现代国家演化史就是一部国家财力增长史^①。在历史上,每一个朝代的兴衰都和财政汲取力密切相关。一般来说,每一个王朝在它的初期都会经过一个发展经济以扩大政府财政来源、增加政府财政收入的过程。增加财政收入的目的显而易见,每个王朝的繁荣总是以财富增加为其最重要的衡量指标之一。与此相对应,几乎每个王朝的消亡都与中央国库的亏空、政府的财政收入能力薄弱有关,财力上的匮乏往往是一个王朝衰弱的主要标志之一。

因此可以毫无疑义地判断,一个国家的政权必须有它稳定的财政基础,稳固的财政基础才是一个政权存在的支柱。同时也意味着,一个国家或一个政权掌控国家的主要手段之一就是财政控制。只有掌握了财政上的权力,才能有实力和能力控制整个国家。

国家对财力的汲取一般都由与其政治体制相结合的财政体制所安排。权力的不同会形成不同的制度,而不同的制度安排下又有不同的财源。中国古代一般都是赋、税、役三元财政机构,从财政收入来源的角度上讲,古代中国是个“贡赋国家”。而中央财政与地方财政由于其权力的不同,就会有不同的财政基础。

政府的财政基础一般都以税收的方式为主。一个国家财政收入来源的渠道很多,但是,税收却是其中最稳定、最重要的收入来源。人类自有财政的时候起就有了税收,税收是以国家为主体、以政治权力为前提参与分配而取得的财政收入。

任何国家和政府都需要收取一定的捐税维持自身的生存和正常

^① 王绍光、胡鞍钢:《中国政府汲取能力的下降》,《二十一世纪》1993年。

运作。税赋不仅是国家与社会各阶层利益关系的体现,也是国家动员和汲取社会资源的主要途径。国家的税赋及财政能力的强弱直接反映了国家动员社会经济资源能力的大小,也是国家治理水平及能力的反映。熊彼特在1918年发表的《税务国家的危机》中指出:“税收不仅有助于国家的诞生,而且还有助于它的发展。税制是一种机构,它的发展促使其他机构的发展。国家的手上拿着税单,便可以渗透到私有经济中去,可以赢得对它们的日益扩大的管辖权……一旦税收成为事实,它就好像一柄把手,社会力量可以握住它,从而变革社会结构。”^①

财政不仅是国家政权赖以存在的基础,也是地方政府的基础。不同的财政状况在相当程度上决定着地方行政的效能。

在中国政权中,县一直是政权的重要基础。县财政的状况不仅影响县域治理绩效,也直接影响着整个国家政权的稳定。正因为如此,本文力图通过对县财政的分析,探讨县域治理财政困难和建议,并对县域治理财政基础的变化作出解释。

自秦在全国普遍实行郡县制以来,县制一直是中国最稳定的基层政府单位。

郡县制作为一种制度起源于春秋时代,确立于战国时期。当时,诸侯各国设立郡县的目的,就是为了打破封邦的旧制,确立中央集权制度。郡县令均由国君直接任免,只领俸禄不享有封地,重大事项必须报请国君,无权擅自行决。秦始皇统一中国后,开始在全国确立“郡县制”的行政管理制度,县成为重要的地方行政单位。秦朝起初设36郡,以后增加到40郡,一郡之内分为若干县,万户以上的设县令,不满万户的设县长,一县之内分为若干乡、里。郡县的主要官吏,都由皇帝任免。秦朝的郡县制行政机构设置,在以后的两千多年的历史中,一直都成为各朝代模仿的蓝本。郡县制对中国区域机构设置产生了深刻的影响。

^① 转自徐增阳、黄辉祥:《财政压力与行政变迁——农村税费改革背景下的乡镇政府改革》,《中国农村经济》2002年第9期。

汉代的县基本沿袭秦制,但因不同的情况而有不同的名称,大致有县、国、邑、道等称号。汉代确立了“郡以俸君、县以治民”的行政管理理念。“县积而郡,郡积而天下。郡县治,天下无不治”,“郡县治,天下安”等^①,都成为当时统治者治国的思想基础。

三国两晋南北朝时期,尽管当时王朝更替频繁,但各王朝的地方行政层次大体上用的是州、郡、县、乡(里)四个层次。

唐朝实行中央政府以下设道、州(郡)、县、乡(里)四个级次的地方行政组织制度。行政区划名为沿袭隋制设州县两级,实际上是道、州(郡)、县三级。

宋朝原实行州统县的两级制,后来改为在中央政府下设路、州(府、军、监)、县、乡(里)四个行政层次。

元代地方机关实行省、路、州(府)、县四级制。

明朝的地方政权为省、府(州)、县三级。清代的地方行政机构是在中央政府下设置省、道、福(州)、县(厅)、里(甲)五个层次。

由以上可以看出,不管中国的初级地方政区形式无论怎样变化,却始终是以“县”为主要形式。县一经创立,它的地位就保持不变。自从秦始皇开始在全国推行郡县制以来,已经 2000 多年,尽管县以上的地方行政及县以下的基层行政,它们的名号、地位和行政区划频频改变,但是县始终作为一级重要的行政单位和稳定的政治实体而存在。

在历史上,大约有不到三分之一左右的时间,县是中国的基层政府。县一直就具有承上启下的中间层次的行政地位,自古以来,县上承郡、道、府、州、军、监、省等地方机关,下接乡、里、区、村、甲、城、镇、间等基层行政单位,县政府被称为“直接之政”,是国家行政的重要基础^②,在国家的政治和行政活动中具有重要的地位。

县的重要性还表现在:在县的整个发展过程中,县体制不仅历史悠久(如表 1-1),而且相当稳定,县的体制和边界都很少变动,县体制

① 闫恩虎:《县域经济论纲》,暨南大学出版社 2005 年版。

② 参见郭和平主编:《县级管理学》,山东人民出版社 1988 年版。