

财政下乡：现代国家的基层财政建设

申端锋

[摘要] 财政下乡是近代以来国家政权建设的一项基本命题。文章基于财政社会学的视角,在国家政权建设的框架下,总结了基层财政转型的三种模式,即汲取—政府强制模式、积累—政社一体模式、惠农—政府自主模式,打破了学界对财政转型的线性思考,即从税收国家走向预算国家的欧洲经验。我国基层财政建设不能简单照搬西方现代预算制度,必须在国家政权建设的宏观框架下,对财政合法性建设给予历史的、具体的理解。基层财政建设的当务之急是要强化公众参与,将群众路线落到实处,重新赢得广大人民群众信任。

[关键词] 基层财政; 财政社会学; 税收型财政; 积累型财政; 依附型财政

财政下乡是近代以来国家政权建设的一项基本内容,自从著名中国研究专家杜赞奇提出基层财政与国家政权建设^[1]这一命题以来,基层财政便一直是中国研究的一个重要领域。本文运用财政社会学的理论框架和分析方法,来呈现财政下乡的历史进程与逻辑,重点关注了基层财政的合法性证成,并展望了税费改革后基层财政转型的方向。

一、财政转型：一个分析框架

财政社会学是在经济学纯粹化和技术化的背景下诞生的,熊彼特、帕累托等一批经济学家于20世纪初明确提出财政社会学,表达对新古典经济学均衡分析和边际分析的不满^[2]。财政社会学并不仅仅是对财政问题的社会学分析,它的目标是发展一种新的“宏观历史范式”,更加强调政治、社会以及历史等实体因素的作用,兼有历史主义和制度主义的分析。

财政社会学的研究方法和分析框架具有历史性和综合性的特点,这是它的优势所在,能够将财政问题与政治社会现实联结起来。财政社会学认为财政对政治和社会变迁具有决定性影响,这是一种观察和理解社会的方式,而不仅仅是一种理论^[3]。本文在这个意义上运用财政社会学的理论和方法。

在财政社会学的分析框架里,按照一个国家的财政收入形式,可以将财政区分为税收型财政、公债型财政、家财型财政和租金型财政等。而根据财政类型的不同,可以将国家分为领地国家、贡赋国家、关税国家、税收国家、贸易国家和租金国家等。财政变迁主要是指财政国家的转型,即从一种类型的财政国家转向另一种类型的财政国家^[4]。

财政社会学实际上是从财政的角度探寻国家建设的动因,认为财政制度是社会演进的动力,它决定了现代国家的成长方式与路径^[5]。在不同的财政类型下,国家和社会之间的关系是不同的,一旦国家汲取财政收入的方式发生变化,必然会使国家与社会之间的关系发生变化,国家治理发生重构^[6]。

当今世界主要的财政国家类型包括税收国家、自产国家和租金国家三种。税收国家的财政收

[收稿日期] 2013-10-15

[基金项目] 本文受到中央高校基本科研业务费专项资金(项目编号:13LZUJBWZY002)资助。

[作者简介] 申端锋,兰州大学管理学院副教授、硕士生导师,复旦大学政治学博士后流动站研究人员,邮编:730000。

入主要来自私人部门缴纳的税收,自产国家的财政收入主要来自国有企业上交的利润,租金国家的财政收入主要来自国家垄断的自然资源的出口。财政国家的分类对我们理解财政转型非常有启发,税收国家是典型的欧洲经验,但仅从此出发,容易导向一种简单的线性逻辑,即走向税收国家,实际上财政国家有多种类型,税收国家的建设也具有多种可能性^[7]。

本文将借助财政社会学关于财政国家的分类,建构一个理解基层财政的分析框架。根据近代以来我国基层财政收入的来源,我们可以将基层财政分为以下五种类型:税收型财政、租金型财政、利润型财政、积累型财政以及依附型财政。

税收型财政指财政收入来源主要为农业税费,租金型财政指财政收入来源为基层政府所拥有的自然资源和土地租金,利润型财政的收入来源为乡镇企业的利润,积累型财政的收入来源为集体农业生产剩余的积累,依附型财政的主要收入来源于上级政府的财政转移支付资金。

在以上五种类型中,租金型财政和利润型财政的总量较少,只是在部分工商业经济较为发达的地区存在。对于广大农业地区而言,基层财政的主要类型是税收型财政、积累型财政以及依附型财政。因而,本文分析的重点是税收型财政、积累型财政以及依附型财政的变迁及其影响。

根据财政社会学的分析框架,财政变迁决定政治、社会的变迁与重构,不同的财政类型对应着不同的政府与社会关系。基于财政社会学已有的探索,我们总结出基层财政转型的三种模式,即汲取—政府强制模式、积累—政社一体模式、惠农—政府自主模式。

财政下乡是国家权力集中与下延的主要形式,是与国家政权建设相伴而产生的。在国家建设的框架下,我们将中国近代以来的财政下乡分为四个历史阶段,第一阶段包括晚清、民国时期,第二阶段主要指人民公社时期,第三个阶段自分田到户至税费改革,第四个阶段自税费改革至今。

在财政下乡的第一和第三阶段,基层财政属税收型财政;在财政下乡的第二阶段,基层财政属积累型财政;在财政下乡的第四阶段,基层财政属依附型财政。

二、税收型财政:汲取—政府强制模式

这是从中国经验里总结出来的模式,即政府的财政收入来源主要为农业税费,对应的是税费型财政,这一模式完全不同于西方的“征税—代议制模式”。中国政府向农民征税并没有发展出代议制民主,政府采取强制手段向农民征收,对乡村社会的依赖程度较低,在征税时并不需要同农民讨价还价,态度较为强硬。

从农民的角度来看,农民对征税的服从是一种“强制服从”,国家单方面确定税收政策,并不征求纳税人的同意。但是,强制并不能保证税收收入会按照确定的税率流入国库,因为关于私人的信息是控制在私人部门手中的,这意味着纳税人可以对国家隐瞒关于个人财富的信息,而国家要想获得这种信息需要支付非常高昂的成本^[8]。

自晚清开始,中国将现代国家政权建设提上议事日程,在基层建立现代财政体制,从农村提取资源用于各项现代化建设。在清末和民国时期,在财政刚性需求的巨大压力下,国家从农村提取资源的强度远远超出了农民的承受能力,“国民党的税多”是一个众所周知的历史现象。

在这一时期,资本主义列强对中国农村进行残酷的剥削和掠夺,农村资源流失严重,农村经济一片萧条,乡村社会陷入凋敝。基层治理恶化,社会秩序混乱,盈利型经济横行,民怨沸腾,极大地破坏了基层财政的合法性,出现了所谓的“国家政权建设内卷化”。

自分田到户至税费改革时期,乡镇财政能力的非正常增长严重损害了财政合法性。在这一时期,人民公社时期形成的“爱国公粮”的合法性虽然遭到削弱,但仍然能够发挥作用,农民对“公粮”的认可度还是很高。

不过,这一时期,农民负担的构成中,“公粮”所占的比重极少,乡统筹、村提留以及各项集资和

罚款,才是基层财政的主要收入来源。税收型财政的合法性非常脆弱。随着基层财政提取资源强度的增加,农民负担沉重,引起强烈反弹,基层治理出现合法性危机。

也就是说,不仅是基层财政,而是整个基层治理都面临着严重的合法性危机,基层政权借税收费的搭便车行为,再也无法维系,无法对自身行为进行合法性证成。

在财政下乡的第一和第三阶段,基层财政均通过税费的方式从农村提取资源,并且随着提取强度的增大,都出现了财政合法性困境,使基层政权建设陷入困境。

在财政社会学看来,不同种类的税收,对现代国家建构的影响并不相同。如果税收主要是向农业征收,那么政府可能倾向于采取压迫性的策略而不是与纳税人展开谈判。这是因为土地无法移动,向农民征税,他们避税的可能选择极少,而如果政府主要向流动资产征税的话,由于其避税能力较强,统治者倾向于和纳税人谈判,以获得他们的纳税同意。

但是,即使面向农业征税,虽然农民避税的可能性较小,容易出现政府压制民众的现象,官民之间不能建立一个讨价还价的良性沟通机制,一旦发生问题,就会变得不可收拾。在国家和社会关系紧张的情况下,就会出现抗税事件。20世纪90年代,暴力抗税事件在中国农村时有发生。农民的反抗还包括用脚投票,如税费改革前的土地抛荒现象,甚至有的农民以死抗争,采取喝农药自杀的方式来抗议^[9]。

这些抗税事件引起了广泛关注,政治学和社会学者开始对这些抵抗事件进行研究,试图从中找到民主政治发展的内在动力^[10]。同样,这些抗税事件也引起中央政府的高度重视,便有了后来的税费改革和取消农业税。

也就是说,尽管这些抗税事件并没有在现阶段使得中国走向民主化,但是它们使得国家意识到社会的不满和抵抗所隐含的风险,使得国家在政策上做出了让步和调整。

这就是后来的税费改革和取消农业税,但是,其合法性困境是通过取消税收型财政来解决的。这种解决方式并不可能从根本上解决基层财政的合法问题,只能是“按下葫芦浮起瓢”,其还会通过其他方式表现出来。

这正应了王绍光所讲的那句话,即有税收不一定是税收国家^[11]。我国基层的税收型财政并没有带来农民与政府之间的良性互动,其合法性证成并没有遵从税收与代议制民主之间的财政社会契约命题,即与其他收入类型相比,税收型财政更有利于现代国家的成长,这样的国家更倾向于出现一个负责任的代议制政府。

这一财政社会契约命题当然是从欧洲经验里总结出来的,从13世纪末到18世纪,是欧洲国家建立税收国家的关键时期,在这一时期,产生了代议制民主。著名财政学家马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave)说“税收是现代民主制度兴起的先决条件。”^[12]

中国与西方显然不同,这是由中西方各自的历史进程决定的。在近代国家政权建设之初,中国和西欧面临的问题并不相同。西欧在中世纪的国家形态是分封制,教会、贵族、封建领主等拥有自己领地的统治权,政治单位林立,国王的实际权力很小,只对自己的领地拥有完整的管辖权,国家建设的首要任务是要结束这种分裂的政治格局,强化国王的权力,建立统一的中央集权国家^[13]。

中国自秦汉以来便结束了分封建制的政治格局,实行郡县制,建立了大一统的中央集权国家,发展出了成熟的官僚制度^[14]。虽然官不下县,但通过科举制、宗法制度以及家族制度等使地方士绅与中央朝廷分享了大致相同的治理目标和意识形态。正是通过中央集权的官僚系统与地方士绅系统这样一种双重结构,费孝通先生将之称为“双轨政治”^[15],中国在传统时期便成为一个中央集权的文明国家,这一点与中世纪的欧洲非常不同。

近代国家政权建设启动以后,中国和西欧面临着相同的任务,即加强财政汲取能力建设。不同的是,中国的中央政府一直拥有独立而完整的征税权,无需通过谈判和妥协从地方势力那里获得征税权。

在中国传统社会,政府通过编户齐民制度向全国农民征税,虽然农村并没有设立一级财政,但却有税费征收和劳役。农民负担关乎社稷安稳,治乱循环往往由农业税赋引发,这便是著名的“黄宗羲定律”。

历代税费改革解决的都是两个方面的问题,一是财政能力建设,二是财政合法性建构。“皇粮国税”是传统社会财政合法性的核心,是合法性证成的精髓之所在,这一合法性证成模式来自于农民对中央政权及其意识形态的认同,也来自“父母官”对天下百姓的负责,“民为贵,社稷次之,君为轻”的民本思想,而休养生息、并赋简征则是这种合法性证成的重要机制。

而西欧国家在近代初期并不拥有征税权,国王只能对自己的有限领地征税。为了扩大税源,国王必须与教会和封建领主进行博弈,通过讨价还价,从地方势力那里获得征税权,而这种协商则促成了代议制民主的发展,最终发展出完善的议会制度。国王必须经过议会同意才能征税,西方的民治宪政制度便在此基础上发展起来。“近代国家的议会制度,类皆直接间接仿自英国,英国议会制度,本因讨论课税而产生。”^[16]

中国的财政下乡因为并不面临西欧国家的问题,因而没有通过税收博弈发育出议会制度。西方财政合法性证成是由议会制度完成的,“无代表不纳税”。而中国的财政合法性证成依然受“皇粮国税”的影响与规制,这必然决定了中国基层税收型财政及其合法性证成要走一条与西方不同的道路,这一道路在人民公社时期再一次得到了印证。

三、积累型财政:积累—政社一体模式

新中国成立之后,百废待兴,要在一穷二白的基础上建设现代化,基层财政的首要任务仍然是汲取资源。为此,国家放弃了税收型财政的做法,摸索出了一套更加行之有效的办法。

就财政下乡的四个阶段而言,第一阶段属于税收型财政,因为税收型财政的成本太大,并且容易引发官民对立,第二阶段便放弃了税收型财政的做法,国家不再直接向农民征税,而是通过集体经济组织直接提取农业剩余的积累,这就是所谓的积累型财政。

这是人民公社时期独有的一种模式,晚清和民国时期的基层财政建设表明,汲取—政府强制模式的成本太大,即国家直接向农民征税的成本过高,并且容易引发官民关系紧张,导致政权建设的“内卷化”。

因此,人民公社时期放弃了税收型财政的做法,建构了一种新的基层财政类型,即积累型财政。基层财政收入来源主要是集体经济的农业剩余,而不是通过向农民征税的方式获得收入。

人民公社实行的是集体经济所有制,对农业生产资料私有制进行社会主义改造,一切生产资料都归集体所有,实行集体劳动,农民的收入由集体分配。在这一时期,基层财政可以低成本地从农村提取大量资源,而根本不需要同农民协商。基层政权将农民整合进集体经济组织,并不存在私人经济部门,因而,税收型财政失去了存在的基础,这种以集体经济积累为收入来源的财政类型,我们称之为积累型财政。

同时,国家在宏观层面建立了统购统销的粮食体制和统收统支的财政体制。通过积累型财政,国家从农村提取了大量资源,完成了工业化所需要的原始积累,为现代化事业建设打下了坚实的基础。

在积累型财政中,政社合一,政经合一,基层政权与农民的利益高度一致,是一个共同体,政府和社会关系高度融合,政府能够代表民众的利益,而民众也认可政府的权威。从农民的角度来讲,这是一种“意识形态服从”,农民能够超越个人利益驱动下的成本—收益计算而服从国家的需要。

从国家建设的角度来看,积累型财政是一项伟大的发明,它解决了财政汲取能力的问题,为国家建设提供了充足的资源。当然,这也导致农村的资源流向城市和工业,农民的生活水平维持在一

个不能再低的水平上。

积累型财政是人民公社时期特有的财政类型，本文重点分析的是税收型财政向依附型财政的转型，但为了在中国国家建设的历史脉络里理解这一转型，我们必须对积累型财政进行阐释，以获得一种不可或缺的参照体系。

应该说，人民公社时期的资源提取强度是最大的，农民的生活水平被压到了最低限度。单单从提取强度来看，人民公社时期可以说是对农民的强制性掠夺。不过，这一时期的财政汲取并没有引起合法性危机，反而取得了巨大的成效。

那么，为什么人民公社时期就没有发生抗税事件呢？因为那时候的国家并不是税收国家，而是自产国家，实行计划经济体制，国家控制一切，财政收入并不是来自税收，而是来自利润和积累。

基层财政也不是税收型财政，而是积累型财政，其收入来源主要是农业剩余积累，基层政权以较低的成本提取农业剩余，一切都是集体的，都是国家的，而不需要同私人讨价还价。

从合法性的层面来看，这一时期的财政合法性证成自有其独特的方面，主要是中国共产党的意识形态宣传和思想政治工作取得了巨大的成功，农民的集体主义、爱国主义乃至共产主义理想都非常强，为了实现社会主义和共产主义而奋斗的理想主义热情空前高涨，绝大多数农民群众愿意为了共同的理想而放弃个人利益，“勒紧裤腰带搞建设”，积极缴纳“爱国公粮”。

人民公社时期的财政下乡无疑是成功的，这种成功表现在财政能力建设和合法性证成两个方面。一方面，财政提取能力通过“三级所有队为基础”的人民公社体制大大增强。另一方面，大多数老百姓都认同党和国家领导进行的社会主义建设事业，在资源提取中形成了“爱国公粮”的合法性证成方式。

这一时期的基层财政建设并不是单向度的财政汲取能力建设，而是具有双向性，通过财政能力和财政合法性的双重建设，毛泽东时代成功地解决了“政权内卷化”难题，完成了此一时期国家政权建设的任务。

四、依附型财政：惠农—政府自主模式

1990年代中后期，基层政府从农村提取资源的强度急剧增长，农民负担沉重，干群关系紧张。基层政府为了获得财政收入，不择手段，失去了约束和控制，致使基层财政混乱，其信用破产，面临着严重的合法性危机。

面对这一困境，国家先后启动了税费改革、乡镇改革，最终在全国范围内统一取消了农业税。税费改革和免税并不是从根本上解决基层财政的合法性困境，而是直接取消了基层财政的汲取能力，从而回避了问题。然而，更深层次的问题是无法回避的，它又会以新的形式表达出来。

在财政下乡的第三阶段，乡镇一级设立财政所，财政汲取能力的非正常增长导致财政合法性下降。这一趋势在1990年代中后期农民负担问题上表现得尤为突出，干群关系紧张，抗税事件时有发生，税收型财政面临合法性困境。

为了解决税收型财政的合法性困境，国家取消了农业税费。基层财政不再从农村提取资源，而是通过财政转移支付向农村注入大量的支农资金，基层财政由税收型财政向依附型财政转型。

税费改革前，虽然基层财政的税源有限，但其制度外的自筹收入较多，基层财政的独立性较强，是一种非规范性财政。税费改革取消了基层财政的制度外收入来源，也就终结了基层财政的独立性，基层财政已经失去了一级独立财政的意义^[17]。

税费改革后，对广大农业型乡镇而言，基层财政的税费收入基本上没有了，主要靠上级政府的财政转移支付来维持运转，进行公共治理，提供公共服务。基层财政实际上不再是独立的一级财政，而成为上级政府的一个报账单位，故我们称之为“依附型财政”。依附型财政的主要任务不再

是从农村提取资源,而是财政支农,对农村进行反哺,管好、用好各类惠农资金。

这是税费改革以来出现的一种新模式,在这一时期,政府的财政收入主要来自上级政府的转移支付,而不再需要向农民征收。因而,基层政府就不必再采取强制模式向农民征收税费,这对干群关系产生了巨大的影响。

对基层政府而言,财政转移支付大大降低了其对农村社会的依赖,政府的自主性程度大大提高,成为所谓的“悬浮型政权”。虽然国家同时推行乡镇改革,建设服务型政府,但基层政权并没有足够的动力和意愿去坚持群众路线,服务群众。

对民众而言,由于不再上交农业税,基层治理完全成了基层政权自己的事情,农民不可能有较强的政治参与动机,这反过来进一步强化了基层政府的自主性。

由于财政收入主要不是来自直接影响农民负担的农业税费,而是来自上级政府的财政转移支付,其收支完全受上级政府的控制,而农民对此也毫无感觉,缺乏有效参与的渠道。因此,农民根本不可能对基层财政行使监督,这样,基层政权提供高效而透明的公共治理和服务的动机就比较弱,基层治理反而出现了诸多问题。

我们在税费改革后的跟踪调查发现,在新的社会条件下,基层财政又出现了新的问题,主要表现为农村公共品供给效率不高,财政支农资金的使用缺乏监督,农民被排除在财政体制和财政过程之外,农民参与集体公益事业的热情急剧下降。

财政支农资金非但没有带来善治,还导致乡村治理的混乱和无序。比如低保比例的扩大,低保金额的增加,使农村低保成为当前乡村治理中的一个焦点问题,成为农村社会的一个重要不稳定因素。因为低保指标的分配导致了干群关系、邻里关系的紧张,农民为此而上访,甚至发生打架斗殴等恶性事件,群众对指标分配不信任,这种不信任情绪在基层治理领域迅速蔓延,严重影响了基层财政的合法性。

而在群众看来,现在国家政策好,不向农民收钱了,公益事业就完全成了国家的事情,基层干部拿了国家的钱,理应把事情做好。问题是,离开了基层群众的参与,农民的公共品需求偏好就无法表达,项目建设就很难真正符合当地群众的需要,而失去了群众的监督,项目的实施也会有很多的问题。

总之,在群众看来,基层干部争取不来项目,是不作为;项目争取来了,落实不好,是贪污腐败。反正钱是国家的,怎么用农民管不着,也不关心。甚至有的农民还会乘机占国家的好处,牵涉到项目占地毁林时,就狮子大开口,提高赔偿价格,否则就不让开工。或者上访,要求维护自己的利益,这实际上是个人利益的过度主张。这在当前的农村公共品供给中成为一种越来越常见的现象。

也就是说,好的政策并没有带来好的治理,基层财政的合法性并没有得到根本解决,反而在新时期通过新的形式表现出来。依附型税收的合法性证成仍然是一个探索中的命题,这是一项富有挑战的工作。作为一种全新的财政类型,依附型财政如何获得自己的合法性呢?财务公开并没有取得令人满意的效果,群众参与率低是依附型财政合法性证成面临的核心问题。

五、结语

本文基于财政社会学的视角,总结了基层财政转型的三种模式,打破了我们对于财政转型的线性思考,即从税收国家走向预算国家的欧洲经验。本文运用这三种模式来分析中国基层财政转型及其合法性重构,提出了一些新的财政类型,对财政社会学的分析框架做了有益的补充和发展。

本文的分析主要集中在财政合法性问题上,这是因为合法性是国家与社会关系的主要方面,是当前基层治理面临的核心问题。很显然,这个分析框架有助于我们超越纯粹的财政能力和治理技术层面的考虑,摆脱农民负担视角的约束,更加深入地理解财政转型所决定的国家与社会关系问题。

我国基层财政建设不能简单照搬西方现代预算制度,必须在国家政权建设的宏观框架下,对财政合法性建设给予历史的、具体的理解。从传统时期的“皇粮国税”,到新中国成立后的“爱国公粮”,中国财政合法性证成形成了自身的特点,就是强调政府责任和民众认同。在此基础上展望财政合法性重构的方向,也才更具有针对性。

由此,当前基层财政转型的困境并不是缺乏西方意义上的预算制度,而是公众参与不足。基层财政建设的当务之急是要强化公众参与,重新赢得广大人民群众信任。将群众路线落到实处,确保基层财政最大程度地满足人民群众的需求,这才是解决问题的正途。

[参考文献]

- [1] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1940—1942 年的华北农村. 王福明, 译. 北京: 江苏人民出版社, 2004
- [2] 刘志广. 财政社会学研究述评. 经济动态, 2005(5): 99—103
- [3] Moore M. Kevenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 2004, 25(3)
- [4] 马骏. 治国与理财——公共预算与国家建设. 北京: 三联书店, 2011: 4
- [5] 刘守刚. 财政类型与现代国家建构——一项基于文献的研究. 公共行政评论, 2008(1): 169—182
- [6] 王绍光, 马骏. 走向“预算国家”——财政转型与国家建设. 公共行政评论, 2008(1): 1—37
- [7] 马骏. 中国财政国家转型: 走向税收国家?. 吉林大学社会科学学报, 2011(1): 18—30
- [8] 马骏. 中国公共预算改革: 理性化与民主化. 北京: 中央编译出版社, 2005: 49
- [9] 李昌平. 我向总理说实话. 北京: 光明日报出版社, 2000
- [10] 于建嵘. 当前农民维权活动的一个解释框架. 社会学研究, 2004(2): 49—55
- [11] 王绍光. 从税收国家到预算国家. 读书, 2007(10): 3—13
- [12] Musgrave R A. Theories of Fiscal Crises: An Essay in Fiscal Sociology // Araron, H. J. & Boskin, M. J. Eds. *The Economics of Taxation*. Washington: International Monetary Fund, 1980: 363
- [13] 王国斌. 转变的中国——历史变迁与欧洲经验的局限. 李伯重, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 1998: 78—99
- [14] 王亚南. 中国官僚政治研究. 北京: 中国社会科学出版社, 1981: 21—23
- [15] 费孝通. 中国绅士. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 46—56
- [16] 王世杰, 等. 比较宪法. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 24
- [17] 赵林, 等. 从地方财政的依附性看我国乡级财政体制问题. 经济体制改革, 2009(1): 124—127

National Finance Goes to the Countryside: the Construction of Grass-roots Finance in Rural Areas

Shen Duanfeng

Abstract Rural finance is a basic proposition of national construction. Based on the perspective of fiscal sociology, the author summed up three kinds of modes in grass-roots finance transformation. These efforts broke the circles on the linear thinking about financial transformation. Our primary financial construction can not fully copy the western modern budget experience, we need to understand the fiscal legitimacy within the territory of China. A pressing matter of the moment, we should strengthen the public participation in local financial construction to win back the trust of the broad masses of the people.

Key words Grass-roots finance; Fiscal sociology; Tax revenue; Accumulation finance; Attachment of finance

(责任编辑: 陈世栋)