

# 从汲取型政权到“悬浮型”政权<sup>\*</sup>

## ——税费改革对国家与农民关系之影响

周飞舟

**提要:** 本文试图通过分析政府行为来观察国家—农民关系的转变。通过对税费改革过程中政府间财政关系的考察,发现过去一直依靠从农村收取税费维持运转的基层政府正在变为依靠上级转移支付。在这个转变过程中,基层政府的行为模式也在发生改变,总的趋势是由过去的“要钱”“要粮”变为“跑钱”和借债。在这种形势下,基层政权从过去的汲取型变为与农民关系更为松散的“悬浮型”。

**关键词:** 税费改革 国家—农民关系 地方财政

### 一、导论:新世纪国家和农民的关系

对国家政治制度的探讨不外乎这样几个大的内容:(1)权力的分散和集中,即皇权和政府权力、中央和地方的关系;(2)官员的选拔、晋升等人事制度;(3)财政和赋税制度。其中前两项内容主要涉及到政府“内部”的关系,而第三项则涉及到政府和百姓的关系,涉及到政权的经济政治运作基础以及合法性。

就中国的历代政治而言,国家和农民的关系一直是一个主要论题。“水能载舟、亦能覆舟”是统治者的警训,轻徭薄赋是统治者的理想。国家政权要正常运作,税赋是其基础,财政是其血脉。在以农业为主的国家,农业税收是国家财政收入的主要来源。一般而言,地广人众的政权所需的税率相对较低。中国传统社会的田赋税率就一直保持在一个较低水平,战国时期的理想是什税一,西汉时期是三十税一,唐代曾低至

---

<sup>\*</sup> 本文是国家社会科学基金项目的部分研究成果,并感谢世界银行、财政部的协助。在写作过程中,应星、谢桂华、渠敬东等提出了非常有价值的意见,在此一并致谢。文章中的谬误和纰漏由作者负责。

四十税一。新中国建国以后的农业税率也一直非常低。2002年税费改革以前,农业税税率约在3—4%左右,基本上也是三十税一的水平。

但是,田赋或农业税并不是国家从农民身上征收的全部收入。除了田赋,农民还经常承担各种各样的“苛捐杂税”、“摊款”、“加派”和徭役,用今天的语言来表述,就是各种“集资收费”、“义务工”等等,我们现在一般称其为“农民负担”。农民负担的高低与农业税不同,它随着国家政治形势的变化而剧烈起伏。一般而言,在历朝建立初期,政治相对清明,农民负担较低,而在后期则各种杂税滋生。在许多时期,这些负担会远远高出农业税,农民往往不堪重负。而历代一些著名的财政和税赋改革就是针对这些负担展开的,例如明代的“一条鞭法”、清代的“摊丁入亩”和“火耗归公”。

新中国建立以来,国家和农民的关系经历了一个复杂的变化过程。解放初期通过土地改革平均地权,50年代中期国家又通过合作化运动将农民的土地收归集体所有,而在80年代初期,通过实行“包产到户”,将土地的使用权和收益权又分配到农民手中。在这段历史时期,虽然政府一直实行低农业税率,但是自1953年实行粮食统购统销制度起,农民必须以统一的粮食价格(低于粮食市场价格)将粮食出售给国家,这实际上是一种隐性的农民负担。据有的学者估计,1953年到1985年,国家利用粮食统购统销制度从农民手中得到的额外收入约在6000—8000亿元左右。90年代中期以后,虽然粮食的定购制度被实际上取消,但是各种“集资收费”增长迅速,远远高于农民所要交纳的农业税。到税费改革前夕,全国农民直接承担的税费负担总额约1200—1500亿元左右,其中农业税收总额400亿元左右,其他全都是各种收费。

农民负担的增长表面上是国家对农民的过度征收所致,但较为直接的原因是地方政府的财政困难,这与历史上的情况有许多相似之处。田赋在历史上一直属于中央政府的财政收入,而地方官员的日常开支、征收费用以及一些地方公共事务一般依靠田赋以外的“加派”和“摊款”。所以地方开支增加,农民负担就会增长。近代以来,关税和工商税收增长迅速而成为中央政府的主要财政收入,农业税收逐渐变成地方性税收。但是由于农业税税率低、总量少、增长弹性小,远不能满足地方政府的开支需求,所以农民负担增长成为难以避免的现象。2002年,我国政府在全国推行农村税费改革,旨在减轻农民负担。所以,与历史上的历次改革相似,税费改革的关键实际上是对地方政府财政、尤

其是对县乡村基层政府财政的改革。

根据以上论述,在整个国家的财政和赋税制度框架内,要进入分析的不是国家和农民两个行动主体,而是中央政府、地方政府和农民三个行动主体。其中地方政府的财政状况和行为模式又是我们理解国家和农民关系的关键。将“地方政府”从笼统的“国家”概念内抽离出来进行重点讨论,是本文一个主要的分析策略。从概念上讲,“地方政府”包括省、市、县、乡四级,其中县乡两级是直接和农民发生各种关系的最基层政府,省市两级政府在国家和农民的关系框架中相对不太重要,主要起上传下达的作用,所以本文中使用的“地方政府”概念主要是县乡两级,其中又以乡镇政府的分析为中心。

本文将以税费改革为重点对国家和农民在新世纪的关系进行分析。本文的问题是:进入新世纪以来,国家和农民的关系正在发生什么样的变化?这种变化对国家的政治制度建设和整个农村社会结构会产生什么样的影响?

## 二、国家—社会模式与地方政府行为

作为起源于西方思想传统的学科,社会学对于国家与农民关系的研究基本从属于国家—社会之关系的分析框架。这个研究视角更为侧重在国家之中社会力量的形成和成长过程,就国家和农民之关系而言,更加侧重农村社会中“中间层”的作用。这个“中间层”,在传统的中国是士绅阶层,而在当代中国,许多研究者将关注点放在村干部身上,将他们作为理解国家—农民关系的关键所在。

对士绅和农村权力精英的研究在西方中国学中有着比较悠久的传统,也极大程度地影响了中国本土学者对农村社会和基层政治的理解。费孝通先生所提出的“双轨政治”的观点就是其中一个比较杰出的代表。按照这个观点,中国传统政治的结构是国家—士绅—农民的三层结构,其运作过程则是自中央、地方政府到士绅的政策执行的“一轨”与自农民到士绅并通过各种非正式关系向上延伸到政府的另外“一轨”的交互作用(费孝通,1999)。其中士绅阶层是理解国家和农民关系的关键。在对晚清以来近代农村社会经济结构的研究中,许多学者发现士绅阶层发生了一些重要的变化,即传统类型的、以村庄庇护人形象出现

的士绅正在消失,他们的位置被新兴的“劣绅”所代替。这些新型的中间人更加代表国家而非村庄的利益,以对村庄的搜刮掠夺为能事。这方面观点阐述颇详的是黄宗智(2000)、杜赞奇(1994)。建国以来,土地改革、合作化运动基本上彻底转换了农村的社会结构,传统的中间阶层消失,村干部(生产队干部)则基本上代表国家和政府的意志。<sup>①</sup>原来三层的社会结构被简单的两层结构所替代,共产主义的“总体性”体制笼罩了整个中国农村。

改革后对国家和农民关系的研究仍然承接了以前的传统。在社会学中,这方面的研究有两个焦点,分别从不同的角度分析农村的权力精英与农民的关系。其中一个是通过农民税费负担的征收过程,来讨论新时期干部与农民和农村社会互动的方式,并深入挖掘当代农村社会的权力结构及其运作方式的特点(孙立平、郭于华,2000;王汉生、罗刚,2001)。另一个焦点是村民选举和村庄自治方面的研究。在这些研究中,村干部和村庄内的权力精英仍然是关注的焦点。选举在一定程度上使村干部更倾向于代表村庄的利益而不是完全将自己作为国家权力在农村的代理人。更深入一些的研究着重讨论村民选举与村庄内部的社会结构的关系(贺雪峰、仝志辉,2002)。我们看到,这些研究实际上深深得益于西方中国学中社会史研究的传统,在农村权力精英和村庄社会的关系问题上取得了很大的进展。但是,这些研究中一个比较共同的特点是对国家或政府权力的讨论不够深入。国家权力在这些研究中被作为前提条件出现,或者作为一个模糊混沌的庞然大物来对待。基层干部作为国家权力的代表,经常以一副可憎的面目形象出现在分析之中,他们的行为模式是作为研究前提而非研究对象存在的。这样一来,国家和农民关系的研究很容易陷入一种压迫—反抗或者权力博弈的简单模式之中。实际上,中国农村的社会学和政治学研究几乎完全被笼罩在这种理解模式的阴影之下,这也算是对西方思想传统中国家—社会二元对立模式的具体化应用和铺展。

具有突破性意义的研究是应星的《大河移民上访的故事》。作者细致地讲述了一个冗长的上访故事,深入展现了基层政府乃至高端地方

① 在对生产队的研究中,有的学者发现生产队长的行为并不完全代表国家的意志,而是更像一个中间层。例如他们一般对监督生产采取睁一只眼闭一只眼的态度(Putteman, 1993)。这种行为是完全可以理解的,因为生产队干部并不像一般的政府干部那样有稳定的晋升机制,所以村庄民众的利益是他们考虑的重要因素。

政府的行为模式。这个研究的价值在于其并非运用潜在的国家—社会模式去解释农民的上访行为,而是利用对“上访”这种逐级“渗入”到各级政府内部的行为分析,显现出地方政府行为的复杂特点,开始打破对地方官僚的脸谱化理解。基层治理的复杂性在此得到了充分展示,在社会学经验研究的意义上,这是将政府行为作为分析对象的可贵尝试。

要做到不囿于“国家—社会模式”来更加全面地理解国家与农民的关系,对政府行为的分析与对权力精英和乡村社会的分析同样重要。对于政府行为的分析,社会科学中有着与“国家—社会模式”同样悠久的历史传统,只是这些传统没有充分应用于对乡村社会的研究中而已。政府间的权力配置、人事、财政制度及其运作都是影响基层政府行为的重要因素。本文尝试从财政和税赋制度入手,对基层政府行为及其对国家—农民关系的影响作一初步探索。

中国的财政历来都是一种“单一制”(unitary system)体制,即中央政府对税收拥有完全的决定权,税种、税基和税率都由中央政府决定,全国实行统一标准。这种体制相对于以美国为代表的“联邦制”(federal system)显得高度集权化,不利于地方经济的发展和地方政府提供有效率的公共服务。上个世纪80年代改革以来,虽然“单一制”体制没有改变,但是税收分配和支出责任变得越来越分权化,中央政府与地方政府实行“分灶吃饭”,这给地方经济发展提供了强劲的动力。有些学者甚至认为,这种财政分权化的进程是我们理解中国经济改革成功的关键所在(Qian et al., 1995)。但是,这种分权化与财政联邦制的分权化又完全不同,其特点是预算支出高度分权,但预算收入却在90年代中期分税制改革以后变得越来越集权化。同时,由于预算外资金处于完全分权的状态,中央对于地方政府的预算外资金几乎没有控制能力,这也导致了地方政府对兴办集体企业和圈地占地的热情(Oi, 1992; 刘守英等, 2005)。而对于企业不发达和土地没有开发潜力的广大中西部地区,各种农民负担作为主要的预算外收入,成为地方政府关注的焦点(周飞舟、赵阳, 2003)。

上述研究力图从财政体制及其运作过程理解地方政府的行为模式,但是其政治经济学的色彩浓厚,并且过度注重于制度设计而缺少对实际的行动与变通过程的分析,也与社会学中的国家—社会模式相脱离。本文试图将这种政治经济学分析纳入社会学的分析框架之中,使社会学的经验研究摆脱注重“社会”而将“国家”形象脸谱化的研究取

向, 将政府行为变成一个“内生”的而非“外生”的变量来理解基层治理。

本文之所以选取税费改革作为研究对象, 就是上述考虑的结果。<sup>①</sup> 税费改革既是一种典型的财政改革, 又是全面涉及国家和农民关系的改革。在这个改革中, 地方政府扮演了重要而积极的角色。本着实事求是的态度, 本文并非将地方政府假设为乡村社会的对立面, 而是试图理解地方政府的行为动机和约束条件, 所有这些都在于税费改革的过程中充分展现了出来。

### 三、国家—农民关系背后的中央—地方关系

20世纪90年代, 农村的土地产权关系基本稳定, 即村集体拥有对耕地的所有权, 而农民拥有使用权和收益权。但是税赋制度并不稳定。农民向国家缴纳的税收主要是农业税, 种植经济作物的农民要缴纳农业特产税。粮食的市场贸易发达, 由统购统销演变而来的粮食定购制度已经不再成为一种隐性的农民负担。为了能够收购到粮食, 有时为了减轻粮食市场价格波动对种粮户带来的冲击, 国家制定的粮食定购价经常会高于粮食的市场价格, 出现所谓“粮价倒挂”现象。但是与此同时, 各种其他形式的农民负担却有增无减。

除了税收以外, 农民所要缴纳的费用还包括两大部分。一部分叫做“三提五统”, 另一部分是各种集资收费。三提五统即“三项提留、五项统筹”, 是人民公社分配制度的遗迹。三项提留指村级组织的管理费、公积金和公益金三项, 五项统筹则是指乡镇政府用于乡村道路、农村教育、计划生育、民兵训练和优抚等公共事业的五类费用。改革以前, 这些费用会在分配以前就从村集体收入中扣除, 所以称之为“提留”、“统筹”, 而在包产到户以后, 则需要农户均摊。由于三提五统是乡村两级自收自用的费用, 所以国家并没有明确统一的标准。这就往往造成一种现象: 那些比较贫穷、村级集体收入比较少的农村所收的三提

① 研究所用材料来自作者自2004年到2005年的实地调研。这些调研包括与县乡村组织的访谈材料和乡镇财政的问卷调查数据。由于税费改革主要是对中西部地区国家—农民关系产生影响, 所以本文所用的材料大部分来自中西部地区。具体而言, 调查的资料来自湖南、重庆和吉林的6个县和12个乡镇。出于非学术原因的考虑, 本文在引用资料时将县乡的名字作了处理。

五统往往较高,而村级集体收入高的农村往往少收、甚至不收。90年代中期以后,这个问题愈演愈烈,地方干部盘剥搜刮以致牵牛抓人的事件时有发生。1998年,中央政府出台了13号文件,对三提五统的收取标准和办法做出了明确规定。文件规定,三提五统的总量不得超过当地农民人均纯收入的5%。但是,从以后几年的情况来看,虽然标准得到了执行,但是许多地区的基层政府通过“人为”提高农民人均纯收入的办法来提高收费。三提五统的增长并没有得到有效的遏制。

农村地区的集资收费则几乎没有标准可循。乡村干部往往以公共事业的名义任意制定集资收费的标准,其中办学、修路、农田水利都是集资收费的主要名目。在这些项目中,农民或直接被摊派交费,或者无偿出劳力,家庭缺少劳力或不愿出劳力的户则要交钱替代。对于这些农民负担,至今为止也没有比较完整的经验数据。根据农业部1999年全国6省12县820个农户的抽样调查数据,人均农民负担总量在100元左右,约占农民人均纯收入的7%左右,其中农业税、三提五统和集资收费分别占负担总量的29%、58%、13%(赵阳、周飞舟,2002)。可见正税只占不到三分之一,而其他部分则超过正税的两倍还多。但是由于抽样调查并不能真实地反映“乱摊派、乱收费、乱集资”的实际情况,这个数字中“集资收费”的数字应该低于农民实际承担的总量。

总而言之,税轻费重、缺少规范是税费改革前农民负担的主要特点。各种收费过多过重而造成的农民自杀、群体上访恶性事件在90年代末期成为媒体中最为常见的报道之一,以至于农村的社会稳定也受到越来越严重的威胁,使得税费改革成为迫在眉睫之举。

2000年初,中央政府在安徽省进行农村税费改革的全面试点,2002年,农村税费改革试点工作已经在全国20个省份全面展开。2003年在全国范围内推开此项改革。

农村税费改革试点的主要内容是:取消乡五项统筹和农村教育集资等专门面向农民的收费和集资;取消屠宰税和除烟叶特产税以外的农业特产税;取消统一规定的劳动积累工和义务工;改革村提留征收使用办法;调整农业税和农业特产税政策。简单而言,税费改革可以总结为“三个取消和一个调整”。

总的来看,除了农业税被保留之外,几乎所有的提留统筹和集资收费都被取消了,农民不必再向政府缴纳除正规税收之外的任何费用。

但与此同时,农业税的税率有所调整,从3%左右提高到7%<sup>①</sup>,同时在此基础上再征收相当于农业税数量20%的附加税收,称为“农业税附加”。这样,农业税正税和附加税加在一起,占农业常年产量的8.4%,这就是改革以后的新农业税税率。

农业税税率之所以有较大的提高,是为了部分弥补停止各种收费后对地方财政带来的负面影响。其中的农业税附加部分主要用于弥补村提留取消后村级组织的开支,由县乡政府征收以后返还给村庄使用。农业税正税中的增加部分主要用于弥补乡统筹和各种集资(主要是教育集资)取消后乡镇政府的收入缺口。这种制度设计遵循的是“并费入税”的思路,与“一条鞭法”和“摊丁入亩”异曲同工。但是,由于改革前“费”的总量要远远高于税的总量,所以税率的提高只能部分弥补因停止收费而带来的收入缺口。在这种情况下,中央政府采取了另外的措施来弥补地方政府的开支。

2003年财政部出台了《农村税费改革中央对地方转移支付办法》,对中西部地区<sup>②</sup>的农村进行补助,这笔补助的名字叫做“农村税费改革转移支付”。在此之前的2002年就发放了245亿,2003年又发放了305亿。2003年当年全国在改革后的农业税正税总量为338亿元。也就是说,中央政府发放了与农业税总量规模相当的税费改革转移支付。按照《转移支付办法》,转移支付的补助方向主要包括乡镇支出、村级支出和农村义务教育三项内容,也就是说,全部用于乡村两级的支出。按照中央政府的设想,“并费入税”带来的农业税增加部分、农业税附加部分,再加上税费改革转移支付,这三个部分共同填补由于税费改革造成的乡村两级的财政缺口。三个部分加在一起,以2003年的总量计算,约700亿元,<sup>③</sup>如果我们只粗略计算除“五省俱乐部”以外的农民,则平均到每个农民头上,总在100元左右。基本相当于改革前农民负担的总量。也就是说,税费改革虽然取消了各种收费,但是制度设计通过三

① 这个税率的基数是以农业粮食常产(一般3年平均)计算,不像三提五统那样以农民的纯收入来计算。虽然表面看来税率比较高,但是由于农民收入多以副业为主,所以实际的税率并不高。但是这也带来了农户和兼业户税赋轻重不均衡的现象(具体论述见田秀娟、周飞舟,2003)。

② 税费改革转移支付的对象不包括北京、上海、广东、江苏和浙江。实际上,中央许多财政补贴和转移支付都不包括这五个省市,要求他们用自己的财力解决。有时还加上福建和山东,所以这些地区被戏称为“五省俱乐部”或“七省俱乐部”。

③ 农业税338亿元,农业税附加67亿元,税费改革转移支付305亿元,总计约710亿元。



个途径基本弥补了因为改革带来的地方财政缺口。按照这个制度设计,中央政府出钱、农民受益、地方政府也维持了收支平衡,是一个皆大欢喜的改革。

2004年,中央政府推出了更加雄心勃勃的改革计划,决定自2004年起逐年降低农业税的税率,在5年左右的时间里彻底取消农业税。对于由此带来的地方财政缺口,采用与税费改革相似的办法进行转移支付补助。地方政府对此政策的响应十分热烈,到2004年底,除五个省份以外,其他所有地区都宣布将在2005年底彻底取消农业税。<sup>①</sup>至此为止,税费改革及农业税取消政策在理论上彻底将农业负担一降而为零。从国家和农民的关系上讲,这个改革的确具有革命性的意义。在中国历史上,农民第一次可以合法地不再缴纳“皇粮国税”,从而也有希望摆脱地方官吏的摊派和盘剥。

从表面上看,税费改革的主角是两个,即中央政府和农民。中央政府付出了巨大的财政资金来补偿因为改革带来的财政缺口,农民则直接从中受益。但从改革的执行和后果来看,真正的主角是地方政府。虽然按照改革的设计,地方政府能够维持改革前的财政收支状况,但在实际过程中,农村地方政府,尤其是县乡村三级政府和组织,却受到了前所未有的巨大冲击,其中尤以乡镇政府为甚。

首先是乡镇政府的职能和角色开始受到普遍质疑。作为五级政府中最低的一级,乡镇政府在改革前的实际职能被概括为“三要政府”,即“要钱、要粮、要命”,分别是收取税费、定购粮和开展计划生育。定购粮自90年代后期已经基本名存实亡,而计划生育工作也随着社会发展和人口素质的提高变得不那么困难,最困难的“要钱”任务则被税费改革一举取消。在这种形势下,有学者和政策研究人员提出应该取消乡镇一级政府,或者将其作为县级政府的派出机构。

其次,中央与地方基层政府,尤其是县乡村的关系正在发生深刻变化。税费改革以前,基层政府的财政主要依靠地方税收(包括地方工商税收和农业税收)、各种摊派和收费。对于大部分中西部地区的农村而言,收入结构的特点是费大于税、农业税大于工商税;改革取消了农村

<sup>①</sup> 地方政府之所以如此积极,一个原因在于逐年降低税率的办法操作起来十分困难。征收成本不会随税率降低而降低;另一方面,由于农民预先知道税率下降,在缴税上也容易引起混乱。

收费和农业税之后,这些地区的基层政府收入开始越来越依靠上级政府尤其是中央政府的转移支付补助。这些补助不但包括税费改革转移支付和农业税降点转移支付,还包括越来越多的名目繁复、数量巨大的专项补助。改革伴随着巨大的财政资金由中央向中西部地方流动的开始,用政策语言来说,税费改革是“公共财政反哺农村”的开始。

从改革的设计和初衷来看,两个目的是非常明显的。一个是减轻和彻底取消农民负担,另一个是逐步在农村建立公共服务和公共事业体系,即不是靠向农民收钱,而是由政府的公共财政体系来负担地方的公共建设。但是执行的任务非常艰巨:一是要保证农民负担不再反弹,避免所谓的“黄宗羲定律”<sup>①</sup>;二是要建立有效、公平的公共服务体系。这两个任务的成败却主要取决于位于中央和农民中间的地方政府。更直接而言,取决于地方政府财政收支的状况和财政体系的运行效率。也就是说,税费改革表面看来是国家与农民关系的调整,而实质上改革的关键却在于中央和地方关系的调整。因此,理解新型的国家—农民关系的关键在于我们对地方政府行为的理解。

#### 四、县乡政府间关系的基本构架

理解政府间关系的关键在于对政府间财政体制的考察,对于我们的分析而言,县乡财政体制尤为重要。县乡财政体制是县乡政府之间关于财政收入和支出的分配方案,或者说是县乡政府间财权和事权的划分办法。具体而言,这种体制规定了县乡之间如何分配税收,同时规定分别负担哪些财政支出的类型。需要指出的是,按照什么原则来划分县和乡的收入支出,中央政府并没有统一要求,因此各地的体制都不一样。大致说来,自上个世纪80年代中期建立乡镇财政到90年代中期分税制改革为止,县乡财政体制以财政包干为主要形式。分税制

<sup>①</sup> 黄宗羲定律是指对于大多数“并费入税”式的财政改革而言,虽然短期效果很好,但“中长期效果却无例外地与初衷相反。原因很简单:原来税种繁多时虽有官吏易于上下其手之弊,但这些税种包括了能够‘巧立’的一切名目’,也使后来者难以再出新花样。如今并而为一诸名目尽失,恰好为后人新立名目创造了条件。时间稍移,人们‘忘了’今天的‘正税’已包含了以前的杂派,一旦‘杂用’不足,便会重出加派。黄宗羲精辟地把它总结为‘积累莫返之害’”(秦晖,2000)。

以后,则更加多样化,通常是既按税种划分收入,又沿用以前的包干,形成了各种各样的“分税包干制”。

所谓“包干”,是相对于80年代前全国财政的“统收统支”体制而言。具体到县乡财政,就是县级财政给乡级财政制定一个收入的“基数”,这个基数就是包干数,一定几年不变。乡镇实际收入超过基数的部分按照比例在县乡间分配,因此有所谓的“超收分成”或者“超收全留”体制。由于大部分乡镇没有自己的国库,所以所有的财政收入都要上交到县级财政的国库,包括基数内和超基数部分。其中基数内的部分并不是全额留给乡镇财政使用,而是要根据另一个基数——支出基数——来计算。支出基数是根据乡镇常规性的支出规模确定的,与收入基数一样相对固定几年不变。如果一个乡镇的收入基数大于支出基数,差额部分要留在县级国库,算作乡镇对县级财政的上解,叫做“体制上解”;如果收入基数小于支出基数,则差额部分就是县级财政对该乡镇所发放的补助,这种财政补助有专门的名目,一般叫做“体制补助”。这样,根据县乡财政体制,一个乡镇年终所分配得到的财政收入包括基数内的部分、体制补助部分(或减去体制上解部分)以及超收分成部分。另外,乡镇预算内的财力还要加上来自上级政府的其他类型的补助或者转移支付,不同的地区种类有所不同。

所谓“分税包干”,则是指收入基数是按照不同的税种来制定的,也就是说,收入基数有许多个。大部分乡镇一般制定这样几个基数:增值税基数、所得税基数、其他工商税收基数、农业税基数。也有些县乡之间对每一种税收都制定基数,使体制显得非常复杂。但是支出基数总是只有一个,所以体制补助或体制上解的算法就是各种税收基数之和减去支出基数的差额。因此,“分税包干”的实质还是包干,在本质上与以前没有什么不同。

财政体制反映了县乡政府直接的关系,最主要的是县级政府对乡镇政府的行为制约。这直接反映在两个方面。第一,促使乡镇政府完成税收任务并激励其税收增长。虽然分税制改革将税务部门独立出来,但是在农村地区,税务部门并不能独立完成税收的征管,必须主要依靠乡镇政府的配合。不但农业税收几乎全部由乡镇政府组织实施,各种工商税收也主要依靠乡镇政府的帮助。如果乡镇政府完不成收入基数,则会被相应地扣减支出。如果超收,则会有各种奖励和激励措施。第二,控制乡镇政府的支出规模。支出基数一般是按照乡镇的财

政供养人员数目乘以工资数来制定的,有些乡镇还会配备一定的办公经费。超过支出基数的部分县级财政一般不会给予另外的补助,主要是为了限制乡镇人员的增长。

县乡政府间的这种财政体制类似于我们见到的许多委托—代理关系。与以前的统收统支体制相比,包干体制相对“硬化”了上级对下级政府的预算约束,<sup>①</sup>但是,这种体制运行的实际结果仍然是“软预算约束”,最主要的原因是由于预算外收入和支出的存在。就整个中国政府预算而言,预算外收入在过去20年里有巨大增长,其规模一度几与预算内收入相当(Wong, 1998)。在县乡两级政府,这个问题尤为突出。就县级预算而言,东部地区发达县市的预算外规模仍然接近或超过预算内收入,其中主要以土地开发收入和行政事业性收费为主。而中部地区的县市预算外则相当于预算内收入的三分之一或一半左右。对乡镇政府而言,预算外收入通常比预算内收入更加重要。中部地区的乡镇所收的提留统筹费一项就往往超过其全部的预算内财政收入。而预算外资金的管理体制则与上述的预算管理体制非常不同,虽然近年来财政部采取了一系列改革将预算外资金“预算化”,<sup>②</sup>但由于其中涉及巨大的部门利益,所以预算外资金的管理仍以地方政府为主,而且在实际上也基本采取“谁收取谁使用”的原则。对于乡镇政府而言,税费改革前的乡统筹和村提留完全由乡镇支配,其使用权限与乡镇集体企业上交的利润或租金几乎相同。在乡镇政府看来,预算内资金属于“死钱”,而提留统筹等预算外资金属于“活钱”。乡镇政府运用这些活钱的手段可谓出神入化,一般而言,预算外收入主要用于以下几个方面。

首先是用来完成预算内的收入任务。根据县乡财政体制的规定,如果乡镇不能完成其“收入基数”,那么支出基数就会被相应扣减。这不但会直接影响到乡镇政府发工资和日常运转,也会对乡镇政府领导的工作考核<sup>③</sup>产生负面影响。这两个因素使得财政收入基数成为乡

① 关于政府和国有企业间的“软预算约束”关系的讨论,参见科尔奈(1986)。

② 这些改革主要包括部门预算改革、“收支两条线”改革、国库集中支付制度改革等等,具体参见项怀诚主编(2003)。

③ 上级政府对下级政府官员有一个复杂的考评系统。在我们调查的所有县乡,县政府每年都会颁布一个对乡镇干部的“考核标准”,目前一般实行的是“百分制”或“千分制”考核。这种标准由许多指标组成,不同的指标有不同的权重,罗列非常详细。一般而言,招商引资和财政收入是诸乡指标中最为重要的部分(以重庆和福建为例)。年终考核的名次太低,会直接影响到乡镇干部的升迁。

镇政府领导工作的首要目标。完成收入基数的困难一般是农业税拖欠和工商税收税源不足。农业税拖欠可以靠加强征收力度来解决,但是工商税收税源的缺乏却无法直接解决。普遍的做法是“空转”<sup>①</sup>,将预算外资金“调入”预算内填补财政收入的基数。

其次是用于发放各种补贴,聘用一些“临时”人员。在预算内的“支出基数”中,乡镇政府工作人员的工资标准一般都采用“国标”工资制(国家四项标准工资),各种地方政府出台的工资补贴、津贴都不包括在内。乡镇政府常常利用预算外收入去发放各种补贴和福利,聘用“临时”人员也是靠这些资金。在许多情况下,聘用人员是为了帮助征收税费,而征收来的税费又会用于养人。这样一来,收费越多越难收,越难收就需要越多的人来收,人越多收费就越多,变成了一个机构膨胀和农民负担增长的恶性循环。

第三是用于维持乡镇政府的日常运转。中西部大多数县财政并不给乡镇财政配备公用经费,即使有也少得可怜。而乡镇政府“人吃马喂”,招待、开会,要维持乡镇政府能够开门上班,一个中等规模的乡镇也要50—100万左右。这笔资金也靠预算外的收费来解决。

第四是乡村的公共服务和公共开支费用。三提五统都是以公共支出的名义来收取的,虽然乡镇政府一般采取“能省则省”的态度,但是有些开支则不可避免。例如校舍、道路、水坝的维修,计划生育开支等等。

在上述四项功能当中,第一项最为重要。其他三项则要看事情的轻重缓急,乡镇政府领导的个人观念、政府内部的权力结构、当地农村的经济和社会形势都会影响到预算外资金的支出优先顺序。“拆东墙补西墙”是乡镇财政的常态,<sup>②</sup>其资金安排以“救火救急”为原则,拖欠工资、没钱开会、欠交水电费以及校舍危房倒塌、道路失修断行等等都是俗语所谓“按下葫芦浮起瓢”的结果。

总而言之,对于基层财政而言,预算外远比预算内重要得多。在这种形势下,不但财政体制对支出规模的控制失去了意义,而且对财政收入的激励也变成了乡镇政府弄虚作假和浮夸风的滥觞。而机构规模日

① “空转”就是用非预算资金充作预算资金来纳入财政帐户,然后通过设立一些支出项目将资金取出,并且可以多次纳入和取出,从而将收入规模不断增大。“空转”的形式多种多样,具体参见马俊勇(2002)。

② 县乡财政流行这样的说法:“中央财政喜气洋洋,省市财政勉勉强强,县级财政拆东墙补西墙,乡镇财政哭爹叫娘。”

渐臃肿,收入浮夸泛滥成风的后果使得乡镇政府越来越依赖于这些“活钱”,农民负担的增长便难以遏制。所以,税费改革以前,农村政治表现最为激烈的就是农民负担问题,但是其根源是与县乡的财政体制和政府间关系密切相关的。

## 五、税费改革前后的乡镇政府财力

农村基层政府的财力主要由三个大的部分计算而来:本级收入(预算内收入)、补助收入或上解支出、预算外收入。其中本级收入是指经过财政体制划分之后属于本级政府的收入;补助收入则是指上级政府为了弥补本级政府的支出而拨付的各种补助或者转移支付。通常财政上计算一级政府的“可支配财力”时,采用“本级收入+补助收入-上解”的办法,这也等于本级政府的预算内支出的总量。预算外的收入和支出通常单独计算,所以“可支配财力”的概念并不包括预算外的部分,但是实际上,预算外收入无疑是构成政府财力的一个重要部分。

税费改革以前,县乡政府的财力分布情况大致是,东部地区以本级财力为主,还要上解相当大的一部分本级收入,同时得到一部分补助收入;西部地区则主要以上级尤其是中央的补助收入为主;中部地区的情况则介于两者之间,其能够上解的财力很少,而得到的补助也相对较少,在其财政支出中,本级收入占相当大的比重。预算外的情况也大致呈东中西三个级次分布。东部地区预算外收入巨大,包括各种行政事业性收费和土地开发收入;而中部地区则以收费为主;西部地区的预算外收入总量很小。受税费改革影响最大的是中西部地区,尤其是中部地区的县乡基层政府。

对于中部地区的大部分县乡政府而言,本级收入和预算外收费是政府财力的主要部分。在其本级收入中,农业税收是主要的税种,在2001年占县乡两级收入的15%左右,其他部分则是工商税收。<sup>①</sup>而预算外收入的部分则没有全国的统计数据。但根据税费改革前的一些研

<sup>①</sup> 按照统计,东部地区农业税收占其预算收入的8%,西部地区约14%(据财政部编《2001年全国地市县财政资料汇编》)。东中西部的省份划分按照1982年国家计委和统计局“关于沿海与内地划分问题的通知”,东部12个省市自治区,中部9个西部10个

究材料和新闻报道, 我们可以看到反映各种收费问题最为严重的就集中在中部地区的省份。

税费改革之后, 由于取消了各种农村的集资收费、提高了农业税的税率, 同时又设立了中央的税费改革转移支付补助, 中西部地区县乡政府的财力结构发生了明显变化, 其中最主要的一个变化就是预算外收入的减少和预算内收入的增加。由于基层政府的总财力并没有发生大的变化, 所以这个变化可以视为预算内对预算外的替代。

在县乡两级政府中, 这种替代效应最明显的又是乡镇政府。因为税费改革取消的基本都是乡镇政府的收费项目。我们先来看税费改革前这些乡镇农业税收和提留统筹的情况(见表 1)。

表 1 税费改革前一年调查乡镇的农民负担 (万元)

省	县	乡镇	农业税	特产税	统筹+提留	合计
湖南	滨江	江口	142	24	276	442
湖南	滨江	射离	195	39	410	644
湖南	南川	龙头	142	27	393	562
湖南	南川	定阳	120	22	295	437
重庆	同丰	清水	19	3	32	54
重庆	同丰	洋桥	84	33	148	235
重庆	江阳	丰池	43	3	247	293
重庆	江阳	张家	61	3	36	100
吉林	台城	东坝河	297	3	570	870
吉林	台城	真伦	227	0	302	529
吉林	辉发	伏安	43	32	82	157
吉林	辉发	跑马乡	86	0	100	186

首先说明的是, 表 1 中最后一列合计数反映的是农民负担, 并不是乡镇政府的总财力, 因为这不包括工商类税收和各种补助与上解。其次, 这并不是全部的农民负担, 不包括各种乱集资和乱收费, 只是“常规”的农民负担。我们看到, 除了重庆江阳张家镇外, 其他 11 个乡镇的统筹提留数都高于农业税收数, 在江阳的丰池乡, 统筹提留数高达农业税收的 6 倍。总的来看, 在这些农民负担中, 统筹提留约占三分之二左右。下面我们再来看税费改革后的情况。

表 2 税费改革当年的农民负担和转移支付 (万元)

省	县	乡镇	农业税正税	农业税附加	农业特产税	转移支付	合计
湖南	滨江	江口	240	47	12	64	363
湖南	滨江	射离	355	71	24	171	621
湖南	南川	龙头	228	45	14	56	343
湖南	南川	定阳	169	34	12	49	264
重庆	同丰	清水	32	8		29	69
重庆	同丰	洋桥	119	30		53	202
重庆	江阳	丰池	60	12			72
重庆	江阳	张家	105	21		52	178
吉林	台城	东坝河	537	107	3	247	894
吉林	台城	真伦	313	62	1	82	458
吉林	辉发	伏安	113	23	21	62	219
吉林	辉发	跑马乡	87	22	34	93	236

对比表 1 表 2, 我们就可以看出税费改革的主要内容。特产税明显下降, 但是农业税和农业税附加大幅度上升。一般的乡镇是翻了一番, 这和农业税税率提高的程度基本吻合。税费改革转移支付部分是用来补充乡村财力的。但是如果我们对这两个表的合计数, 会发现改革后的财力比改革前的财力有明显下降。下降的幅度各地不等, 但除了重庆江阳县的两个乡镇外, 其他乡镇的下降幅度多在 30% 左右。实际上, 我们并没有计算那些不规范的乱摊派和乱收费, 如果计算在内, 下降幅度则远不止 30%。<sup>①</sup>

## 六、乡镇财政的“空壳化”

造成乡镇财力下降的直接原因是转移支付和农业税增加额不足以弥补原来的三提五统收费。那么, 税费改革转移支付是按照什么原则分配下去的呢? 按照财政部《农村税费改革中央对地方转移支付暂行

<sup>①</sup> 需要加以说明的是, 我们的计算没有包括乡镇的工商税收和其他一些预算外收入, 这是因为这些税收和收入并不会直接由于税费改革而发生变化, 而是受到一些其他因素的影响。如果将它们包括在财力的计算中, 将难以看出税费改革的直接影响。从上述的分析来看, 乡镇财力 30% 左右的下降幅度是税费改革造成的, 但事实上并不这么简单。



办法》(财预【2002】468号文件),

某地区转移支付额=乡镇转移支付+村级转移支付+教育集资转移支付

其中:

该地区乡镇转移支付=(该地区乡村两级办学经费+该地区计划生育经费+该地区优抚经费+该地区乡村道路修建经费+该地区民兵训练费+其他统筹支出+该地区屠宰税减收+该地区农业特产税政策性减收-该地区农业税增收)×该地区转移支付系数<sup>①</sup>

我们可以看到,乡镇转移支付的计算依据实际上就是原来“五项统筹”的内容。而乡镇转移支付是税费改革转移支付中最大的一个部分。这说明中央实际上是根据地方改革前的乡统筹为基础来计算的。有意思的是,在税费改革前,财政部要求各地上报“三提五统”等农民负担的实际数量,而各地政府因为并不知道这个上报数是为了计算转移支付,反而以为是对农民减负工作的检查,所以大部分上报的要少于实际数。而中央对地方转移支付的测算则是以这些上报数为主要依据。这是我们理解转移支付不足的一个根据。

但更为重要的变化发生在基层。县级政府在向下进行税费改革转移支付时,对事权进行了一些实质性的调整。正是这些调整使得税费改革转移支付有相当大的一部分并没有发放到乡镇政府中去。这些调整主要包括农村义务教育与乡镇人员工资的发放形式。

2002年前后,与税费改革的推行相伴随的另一个财政改革是农村义务教育投入体制的改革,通常被称为“以县为主”的义务教育改革,于2003年在全国普遍推开(关于改革的具体内容,可参见周飞舟,2004,此不赘述)。简而言之,这个改革就是将农村义务教育(主要是小学和初中教育阶段)的投入主体由乡村两级组织变为县级财政。这里“直接”二字是改革的实质。改革以前,小学和初中公办教师的工资由乡镇的

① 某地区转移支付系数=(该地区农业税等四项收入占其财力比重÷全国平均农业税等四项收入占地方财力比重×权重+该地区人员经费和基本公用经费占其地方财力比重÷全国平均人员经费和基本公用经费占地方财力比重×权重)×中央财政负担系数

预算内财力支付,改革以后,则由县财政的预算内财力直接支付,即县财政直接将工资发放到全县每个公办教师的个人银行帐户上,不再和乡镇财政发生任何关系。表面上看,县财政的负担增加而乡财政的负担减轻,实际上并非如此。如上一节所述,县乡之间的预算内财力分配是由县乡财政体制决定的。改革以前,县级政府会在体制中为各乡镇安排发放教师工资的财力,而改革以后,则不再安排这一部分财力。一个简单的做法是,各乡镇将原来用于发放教师工资的财力上解到县财政,由县财政直接发到教师个人帐户里去。实际上,这些财力本来就放在县级国库里,所谓“上解”,其实就是县财政不再下拨到乡镇而已。从财政上说,发放教师工资不再是乡镇财政的事权,而变成县级财政的事权,所以叫做“以县为主”。改革的主要意义在于解决乡镇财政因为自身困难而拖欠、挪用教师工资的问题。这个改革几乎与税费改革同时发生,其间有着潜在的密切关系。

在税费改革转移支付中,有一部分是按照五项统筹中的一项“乡村两级办学经费”来进行测算的。在全国大部分地区,这一项统筹一般占到“五统”总量的60%。<sup>①</sup>也就是说,在税费改革转移支付的测算中,这是相当重要的一块。而在实行了“以县为主”改革的地区,县级政府通常把这一部分转移支付资金“切”出来,留在县里。我们来看南川的税费改革转移支付测算。南川的税费改革转移支付方案几乎与中央对省的一样。具体如下:

$$\text{某乡镇转移支付额} = (\text{该乡镇乡村两级办学经费} + \text{计划生育经费} + \text{优抚经费} + \text{乡村道路建设经费} + \text{民兵训练经费} + \text{教育集资支出} + \text{补助村级基本支出} - \text{农业税增收}) \times \text{该乡分配率}$$

按照这个分配公式计算出来的结果如表3:

① 三提五统各自不得超过农民人均纯收入的2.5%,其中的乡村两级办学经费不超过1.5%。按照国务院1991年颁行的《农民承担费用和劳务管理条例》,“乡村两级办学经费在乡统筹费内所占比例,由省、自治区、直辖市人民政府教育主管部门提出,经同级农民负担监督管理部门审核,报省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院农业行政主管部门和教育主管部门备案”。以河南为例,《河南省农民承担费用和劳务管理条例》规定,“乡统筹费……不得超过上一年农民人均纯收入的2.5%。其中:乡统筹费内的乡村两级办学经费(即农村教育事业费附加),为上一年农民人均纯收入的1.5%,用于本乡范围内的乡村两级中小学房屋维修、改造,民办教师工资补贴和其他民办教育事业”。

表 3 湖南省南川税费改革转移支付分配方案 (万元)

	龙头乡	定阳乡	全县合计
中央省市县转移支付总额	177.8	151.4	3657
减: 屠宰税和农特税	7.7	6.9	155
一、乡镇应分配总额	55.7	49.4	1177.6
1 补助村级支出	12.8	10.2	271.6
2 优抚经费	4.1	4.6	84
3 计划生育经费	10.6	9.5	226.3
4 五保户补助	20.5	18.9	427.6
5 乡村道路修建费	7.7	6.2	168.1
二、教育经费	113.1	94.4	2283.4
三、民兵训练费	1.3	.7	41

从全县的情况来看,转移支付总额 3657 万元,我们没有得到全县在税改前提留统筹的总数,但是这两个乡的总数可以参见表 1。以龙头乡为例,改革前农业税 142 万,提留统筹 393 万,改革后农业税正税和附加合在一起 273 万,增加了 131 万,再加上补助(总补助额见上表第一行)的 177.8 万,共计 308.8 万,前后的缺口是 84.2 万。也就是说,即使总补助额全部下拨到此乡,其因为改革造成的缺口还有 85 万,但实际上即使是这些补助也只有不到三分之一发了下来。

从表 3 可以看出,龙头乡的 177.8 万转移支付总额中,先扣掉了 7.7 万屠宰税和农业特产税减收的补助,因为这两个税种在改革前算作县级财力,然后又扣掉了 113.1 万元的教育经费和 1.3 万元的民兵训练经费,最后发到乡镇政府手里的只有 55.7 万元。定阳乡的情况与此差不多。

首先需要说明的是,这并不能算是县政府截留了对乡村的转移支付补助。因为根据我们介绍的“以县为主”的教育改革情况,<sup>①</sup>农村乡村两级义务教育是县财政的主要责任,所以县财政会将这部分转移支付直接转给县教育局而非乡镇政府。同时,民兵训练在南川成为县委人民武装部的事权,所以也像教育经费一样,民兵训练经费直接转给了县人武部。

但是这里值得进行更细致的分析。“以县为主”的主要内容是教师

<sup>①</sup> 湖南省在税费改革之前就实现了教师工资的县财政统发制度。

工资由县财政统发,而办学的其他费用,如学校运转的公用经费,县财政很少负担,主要由学校直接向学生收取的杂费负担。学校的危房改造等校建开支,则由中央以下层层配套的专项资金负担。“以县为主”除了工资以外,并没有改变这种教育的投入构架。而教师工资的资金,无论在改革前还是改革后,都是由预算内财力负担,并非自预算外的统筹提留费中来。那么,统筹费中的“乡村两级办学经费”到底是用于什么方面呢?

一个是用于乡村两级(初中和小学)学校中的民办教师的工资,另一个则是用于学校的一些日常性的校建,如门窗桌椅、修修补补之类。但是,大部分乡镇政府并不会将这笔经费专门留作办学之用,而是放在乡镇预算外的“大盘子”里“自由”使用。名曰“统筹”,即非专用之意。“三提五统”分项虽细,但主要是充作征收的名目,与支出类型关系并不大。湖南虽然在税费改革前就实行教师工资县级统发,但是并没有要求乡镇上解乡统筹的“办学经费”部分到县财政,也就是说,在改革前,乡统筹的资金是完全属于乡镇的。

那么,县政府为什么就能够“名正言顺”地将转移支付中的“乡村办学经费”留在县里呢?这是因为“以县为主”以后,虽然名义上乡镇政府仍负责民办教师工资和学校日常运作费用,但这些支出责任实际上已经有名无实。民办教师大部分分布在小学,在初中的非常少,而小学民办教师的补助按照历来的“三级办学”体制(村负责小学、乡镇负责初中、县政府负责高中)是村级的责任。教师工资统发一般伴随着对民办教师的清退、转正工作,而且是以“清”为主、以“转”为辅。所以在实现“以县为主”后,民办教师的工资支出已经是很小的一部分了。而学校的日常运作则主要依靠向学生收取的杂费,只是在运转十分困难的时候,校长才会去找乡镇政府要求补助。如果是小学,则要先找村长,村里办不成,再和村长去找乡长。能否得到、得到多少,都很难说。而在这种形势下,县政府将转移支付的办学经费留在县里,乡镇政府也难有异词。

在全国范围内,教育事权和财权的上收是与税费改革相伴随的普遍现象。随着工资由县财政统发,乡镇政府也不再负责乡村两级中小学的其他财政性投入。当然这不是说在改革前乡村两级就对学校的运转有大量投入,但是当时的事权和支出责任是在乡镇政府和村级组织。湖南的“以县为主”在税费改革前就已经实施,但是全国大部分地区是

紧接着税费改革实行的。黑龙江和湖北都是如此。在我们对黑龙江两个县的调研中，乡镇政府普遍认为自己不再对辖区内的中小学有任何责任，如果有的话，就是保证安全，不出现校舍倒塌和校内刑事案件。进一步的变化发生在安徽。自2004年开始，安徽省教育厅就开始试点“学区”管理体制，即对农村中小学的投入和管理不但由县教育局统一负责，而且在县域分设学区，学区的划分范围不与乡镇的管辖范围相同。在这种体制下，学校就与乡村政府组织完全脱离了干系，成为独立于乡镇政府之外的组织。

税费改革之后，除了教育，越来越多的县实行乡镇人员工资统发制度。有些县只对行政人员（公务员）实行工资统发，有些县则对全额财政供养人员（包括事业单位）实行工资统发。所谓工资统发，与教育的“以县为主”相似，即县财政不会再将乡镇人员的工资支出下拨至乡财政，而是直接在县财政将工资发放到人员的工资帐户里去。与教育改革不同的是，这一部分资金在根据县乡体制计算财力分配的时候仍然算作乡镇财力，如果乡镇完不成财政收入的基数，所要扣减的就包括这一部分。也就是说，工资统发前后，乡镇财力的规模是不变的，变化的是这些财力的分配和使用形式，用通俗一点的话讲，就是“自己的钱由别人花”。在这一点上，乡镇政府开始变得像县级政府的“派出”机构，县级财政变成了乡镇财政的“家长”。这种关系的变化对乡镇财政的独立性和日常运作有着严重的影响。

对于财政和金融机构而言，资金的流动和时间上的延迟是生财和用财的关键因素。独立的一级政府财政的主要意义在于政府可以根据自己辖区内的情况安排预算、斟酌轻重缓急而安排支出。工资支出，看上去虽然像是刚性的、专门的支出款项，但是由于这是财力的主要部分，乡镇政府经常用来应急。工资如果能晚发一个月，资金的运用余地就大大增加，这相当于增加了其政府财力。税费改革以前，乡镇政府有“统筹费”来调度使用，这相当于基层政府运转的“润滑剂”。税费改革以后，这笔“润滑剂”缩水，乡镇政府必然会挤占、挪用其工资支出来维持乡镇的运转和日常工作。

拖欠工资对于乡镇领导而言有许多负作用，不但会影响自己的声望和形象，而且会影响士气、增加工作难度。所以除非不名一文，乡镇领导不会选择拖欠工资。这是最后的选择。所以这里关键的问题是，乡镇政府挤占、挪用工资资金用来干什么？有些人认为是用来搞达标

升级,有些人认为是吃吃喝喝。在我们的实地调研中,乡镇政府反映这些都是不得不做的事情。达标升级则是必须做的事情,因为在目前的各种考核制度之下,完不成指标不但会影响乡镇领导的仕途,也会被扣减相应的乡镇财力。与其最终被扣,不如勉强填补完成,“两害相权取其轻”。吃吃喝喝多是用“招待”的名义,招待的主要是上级政府、机关来的检查工作、实地调研的人员。“管饭”是必须的,否则“达标升级”和各种考核就可能通不过,而其中有多少是铺张浪费则不得而知。但是一般而言,靠拖欠工资来铺张浪费的可能性并不大。

事权上收、工资统发作为税费改革的后果或者配套措施,使得乡镇财政变得越来越“空壳化”。教育是事权上收的始作俑者,而目前正在酝酿中的农村卫生、水利和交通等管理体制的改革也遵循着类似的思路。这些相应事业单位的乡镇人员被清退或者进行“垂直管理”,即由县级的职能局来直接管理其人、财、物。许多部门的“专项资金”<sup>①</sup>也开始越来越“绕开”乡镇政府,由县职能部门直接实施。工资的统发制度则实际上将乡镇财政完全“挖空”。全额财政供养人员的工资统发以后,乡镇的财力便只剩下了公用经费和税费改革转移支付,而这两部分的资金分配也逐年减少。

## 七、县乡关系的全面调整

与事权上收、工资统发相伴随的另外的变化就是县乡关系的全面调整。首先,在对税费改革转移支付的向下分配中,县级政府并不是简单计算财政缺口,而是重新规定支出标准,也就是推翻改革前对乡镇财力缺口的测算,重新制定一套乡镇的事权分配方案。其次,在县乡财政体制对财权的分配中,农业税的征收不再是重点,工商税收变成了原来那些农业乡镇的主要工作任务。

滨江县是这种做法的代表。滨江县的《农村税费改革转移支付方案》重新详细计算了原“五项统筹”中的每一项支出标准,从而计算出每一个乡镇的“实际支出需求”。具体计算如下:

---

① 专项资金指那些上级财政部门就某些专门的项目拨付的补助资金,这些资金被“戴上了帽子”,不能用于其他用途。

### 1. 村级经费的测算标准:

村专职干部按每村4人,每人月均220元测算;队组干部工资,按人年均100元测算;五保户生活费,按每人年均500元测算;村级公用经费,用于报刊费、会议费、办公费等,500亩以下村按每亩1.8元测算,500—1000亩村,按每亩1.5元测算,1000—1500亩村,按每亩1.2元测算,1500亩以上村,按每亩1元测算。

### 2. 乡镇经费测算标准

1)民兵训练费,按训练任务人数每人每年850元测算。

2)征兵经费,按1999—2001年年均送兵数每人每年500元测算。

3)军功奖励、伤残人员优待补助和春节慰问等,按每个乡镇8000元测算。

4)优抚费:按2001年底服兵役义务兵实际人数,每人每年700元测算。

5)计划生育费:按每个乡镇农业人口每人每年5元测算。

6)乡村道路维修费:村级道路按照一事一议的原则筹资安排,行政道路除器材费、养路工班人员伙食费等仍由交通部门安排外,按每个乡镇1万元标准测算。

7)乡镇敬老院护理人员工资:按每个敬老院2个护理人员,每人每月工资250元标准测算。

8)防洪大堤补助:按有关乡镇的堤委会人数,人均月工资300元的标准测算经费,按堤防长度和维修难度适当安排器材费。

9)水淹区补助:按1999年和2000年省降低水淹区补助标准缺额的73.3%的比例测算到有关乡镇。

10)县集中教育统筹经费:全县按照新增农业税额的25.46%的比例由县对乡镇集中,统筹用于教育。

11)补助照顾。

计算公式:

农村税费改革转移支付额=乡镇支出需求+村级支出需求—新增农业税—新增农业税附加和农业特产税附加—县集中农村教育经费统筹

在上述10项的“乡镇支出需求”测算中,基本内容都是改革前的

“五项统筹”，而村级支出需求则是“三项提留”的内容。这个方案的主要潜在含义有两个。

第一，通过重新测算支出需求，县政府实际上改变了按照改革前“三提五统”分配转移支付的精神。滨江县两个乡镇的测算方案列在表4中。我们看到，按照这个测算办法，江口镇的“乡村支出需求”总数是184万元，射离镇是272万元。而改革前这两个镇的“三提五统”总数分别是276万元和410万元，测算过的支出需求仅相当于“三提五统”总数的66%，即三分之二。其含义不言自明：改革前的“三提五统”总量过大，农民负担过重，本来就是不合理的收费，所以转移支付也不必全部补给乡镇。方案罗列细目，计算精细，但是多为估计或臆断。例如民兵训练、征兵经费、乡镇敬老院人员的工资标准，到底是否充足，无从得知。而村级办公费按照亩数计算，也是此县的发明。但是这些估计都明显符合上述“压缩”乡村支出的总原则。

表4 滨江县税费改革转移支付分配方案 (万元)

		江口	射离	全县合计
改革前“三提五统”总额		276	410	6649
乡村支出需求合计		184	272	4289
村级支出需求	村级小计	67.53	98.8	1567
	村专职干部工资	36.96	52.8	
	村民小组干部工资	4.29	6.35	
	五保户生活费	21.2	32	
	村级公用经费	5.08	7.65	
乡级支出需求	乡级小计	116.19	173.04	2722
	民兵训练费	3.57	5.1	
	征兵经费	1.8	1.85	
	计划生育费	21.29	30.39	
	其中：转移支付	13.43	19.16	
	优抚费	7.35	9.24	
	军功奖励	2.4	4	
	乡村道路维修	3	5	
	敬老院开支	1.2	2.4	
	确保乡镇政权机关正常运转	36.93	47.13	
	县集中农村教育费统筹	13.4	16.9	
	其他统筹	20.01	35.54	484
	大堤维护补助	5.24		
	照顾补助		15.5	
水淹区补助				



那么,按照这个测算方案,上级的转移支付下达到乡镇的到底有多少呢?

2001年改革前,滨江县全县的乡统筹总额为4760万元,村提留总额为1889万元,合计6649万元。2002年改革以后,农业税新增3206万元,<sup>①</sup>上级税费改革转移支付4355万元,这两项合计7561万元,比取消“三提五统”所造成的缺口还多接近1000万元。按照滨江县的分配方案,新增农业税部分全部留在乡镇,向下分配的转移支付是“乡村支出需求减去新增农业税部分”的差额,即4289万元减去3206万元,等于1083万元。这其中还要再扣掉“县集中教育经费统筹的部分”484万元,所以向下转移支付的实际数额为599万元。具体到江口镇,真正得到的上级转移支付只有34万元。所以,通过这种对支出需求的重新测算,县财政留下了超过80%的税费改革转移支付。

这种转移支付测算方案的第二层含义更加隐晦。我们看到方案中罗列极细,乡级支出需求分列成11项之多,而且大多测算到人均标准,并且有具体的数目(见表4)。这种做法对县乡关系有深刻的影响,其结果是在乡镇政府头上带了一个“隐性”的“紧箍咒”。之所以说是“紧箍咒”,是指这些资金(包括新增农业税和转移支付)的支出范围实际上已经被县政府安排出去了。改革前的乡统筹虽然也有各种征收名义,但是支出相对自由得多。而这些新增的补助性财力,用某些乡镇干部的话来说,非常之“不好花”。算来算去,江口镇只有37万元“确保乡镇政权机关正常运转”的经费可以灵活使用,这与改革前动辄几百万的提留统筹费不可同日而语。之所以说紧箍咒是“隐性”的,是指分配方案只罗列了资金的分配依据,并没有强调乡镇必须按照这个方案安排这些资金的支出。其微妙之处在于,乡镇政府是“可以”灵活安排这些资金的,但是任何时候县级政府都有权力来检查这些资金的使用情况。这些资金不像“专项资金”那样要求严格并配合审计,也不像“一般性财力”那样可以自由安排,是一种介乎两者之间的“半专项资金”。

乡镇预算外收入的减少和转移支付的分配方案的实际效果是“硬化”了乡镇的预算约束。一方面,将一些有收费项目的支出责任直接上收到县级执行,另一方面,分配到乡镇的转移支付资金都附加了各种条件。在这两个过程中,县财政集中了越来越多的乡镇财力,而乡镇财政

<sup>①</sup> 2001年农业税2840万元,2002年农业税增至6046万元,其差额3206万元为新增数。

的预算权力则被减到了最小化。对于乡镇财政来说,这当然是巨大的代价。而改革之所以能够顺利进行,没有遇到大的阻力,是因为在执行过程中,县级政府采取了一些补偿性的措施。

根据上面的分析,我们知道县级财政通过对乡村支出需求的重新计算和核定而留下了大部分的上级税费改革转移支付。但如果我们进一步追踪这些资金的使用,却会意外地发现,这部分转移支付并没有真正留在县级支出,而是通过另外的形式流到了乡镇。

这个过程是通过重新调整县乡财政体制中的“支出基数”得以实现的。在滨江县,最近两次县乡财政体制的调整分别发生在1998年和2002年。我们对比两个体制的乡镇“支出基数”的计算就可以清楚地看出这一点(参见表5)。

表5 滨江县两轮财政体制的支出基数,按每人每年平均开支 (元)

		1998	2002
在职	全额财政供养人员	5000	9000
	养老保险		2160
	公费医疗		70
离退	离退休	5000	5000
定额(差额)	水利	800	1600
	农技	1200	2400
	国土	600	无
	林业	300	600
	文化	500	1000
	计生	500	1000
	公务费	300	1200
	预备费	1%	1%

表5展示的是两轮财政体制对支出基数的计算情况。新体制较之老体制的最大变化是基数工资(无论全额人员还是差额人员,离退休除外)都翻了一番,公务费(按全额财政供养人员配备)则翻了四倍。那么,需要增加多少财力才能做到这一点呢?

以射离镇2000年和2003年的情况为例(我们没有1998年和2002年的详细资料,所以分别用2000和2003年的代替,这两年的支出基数

测算与1998年和2002年的一致)。2000年按照支出基数县级财政给射离镇的拨款是106万,而2003年的支出基数是177万,比前者多出了71万。如果按每个乡镇平均增加70万元支出基数计算,滨江县共22个乡镇将增加支出基数1500万元。而全县因为税费改革得到的转移支付为4355万元(2002年和2003年都是此数),扣除用于教育的办学经费2980万元与向下转移到乡村的599万元,还剩下776万元。也就是说,县财政除了拿出这剩余的776万元外,还要再拿出约700多万元以支付乡镇支出基数的增长。

至此为止,我们将税费改革造成的县乡收入和支出的变动基本计算清楚了。这里的结论和我们最初的印象恰恰相反:从表面上看,县级政府截取了大部分的税费改革转移支付,但实际上这些转移支付资金中许多被用来提高乡镇的支出基数,即乡镇政府人员的工资和公用经费。按照对滨江县的计算,税费改革转移支付的最终分配大致如下:

68%(2980万元)——归县财政统筹用于教育;

13%(599万元)——用于补充乡村两级“五项统筹”(实际上教育除外,是四项)的支出需求;

19%(776万元)——用于提高乡镇政府人员的工资和公用经费。

在其他一些地区,乡镇人员统发工资制度的实行与滨江县的提高支出基数的做法异曲同工。统发工资一般能够保证这些人员与县级同一级别的人员享受统一的工资标准,而在统发以前,乡镇人员的工资实际上能够发多少,要依统筹费能够收多少而定。提高支出基数或者统发工资是对税费改革取消统筹提留费的一个反应,这种举动与历史上的“养廉银”<sup>①</sup>制度非常相似。

总结税费改革以后政府间关系的变化,我们发现主要在两个方面。一个是通过对事权和支出责任的再划分,乡镇财政基本上变成了空壳财政,大部分财政资金都用于发放乡镇人员的工资,处于“有财无政”的状态;另一方面,乡镇人员的工资比改革前变得更有保障,旨在“养廉”以防聚敛。这对于乡镇政府的行为模式产生了巨大的影响。

<sup>①</sup> 清代雍正年间的“火耗归公”实质上是将预算外收费(即“火耗”或“耗羨”)变成了地方政府官员的“养廉银”。这个改革对于规范地方支出、减轻农民负担有重要的意义。对此详尽完备的研究参见曾小萍(2005)。

## 八、乡镇政府行为的新特点

按照税费改革的制度设计意图, 地方政府在农村地区的公共服务支出将通过转移支付来替代原来对农民收取的税费。但是, 在本文的分析中, 我们看到, 改革引起了地方政府间关系的重新调整, 这种调整的结果有两个, 一个是乡镇财政开始呈现“空壳化”的形式, 另一个是转移支付的相当一部分变成了“养廉银”来保障基层官员的工资发放, 从而防止聚敛和农民负担的反弹。我们知道, 防止农民负担的反弹是一个艰难的任务。造成农民负担反弹和所谓“黄宗羲定律”的主要原因是地方政府的财政运作状况。所以, 改革后的基层政府财政运作和行为模式是我们理解新时期国家和农民关系的关键所在。

根据前面的分析, 以“三提五统”为主体的乡村预算外收入的主要功能有四项, 即完成财政收入基数、发放工资补贴、维持运转和提供公共服务。随着非税收入的取消和转移支付的下达, 这四项功能中, 乡镇政府人员的工资基本有了保障、公共服务的许多职能正在上移到县级政府, 但是完成收入基数和维持运转仍然是乡镇政府工作中的大问题, 过去用预算外收入来维持, 现在变成了乡镇财政的真正缺口。

在我们调查的地区, 县乡财政体制普遍随着税费改革进行了重要调整, 主要有两个方面的变化。一是工资统发, 前面已经分析过, 但在保障工资的同时, 县级财政一般并不配置相应的日常运转经费。也就是说, 乡镇政府人员的工资虽然有了保障, 但是缺乏灵活的财力来维持运转和应付意外事件。财力都是一些“不好花”的“死钱”, 有些乡镇政府连会都不敢多开, 因为无法支付会议费。另一个方面则是工商税收普遍纳入乡镇政府的收入基数中去, 要求乡镇政府保证乡镇工商税收的连续增长。税费改革前, 县级政府一般对乡镇政府征收农业税收有严格的要求, 而改革以后, 工商税收成为考核乡镇干部的最重要指标。

要维持运转和完成收入基数, 向农民收费或者向村庄摊派在目前税费改革大力推行的时候是不可行的, 用有的乡镇干部的话来说, 这是踩不得的“高压线”。但是收入任务要完成, 乡镇又要开门上班, 办法只有一个——借钱。

乡村负债的规模、原因有众多的研究和讨论, 本文不再赘述。这里要讨论的是税费改革以来乡镇政府负债的新特点。

表6列出了我们调查的3省6县共12个乡镇的负债情况。表中所列是每个省内调查乡镇情况的平均数。由于乡镇个数较少,只看平均数有误差,所以我们把所有乡镇的详细情况列在附录中以供参考。

表6列出的是所调查乡镇在2000年和2004年的累计负债情况,是按照债务用途分类的。表中最后一栏是乡镇平均负债的总数,以2004年而言,地区之间的情况差别非常大。湖南平均每个乡镇负债1674万元,重庆为590万元,吉林为899万元,12个乡镇总平均数是1049万元。这个数字比目前一些对乡镇债务水平的估计都要高。现有的一般估计认为,中国目前乡镇负债大约在2000亿到3000亿元之间,平均每个乡镇负债在500万到700万元之间,而如果按照我们的调查结果估计,则全国的乡镇负债总额应该在4000亿到6000亿元之间。

表6 按来源分乡镇债务统计 (万元)

省	年份	运转和公益性支出	乡镇企业	农村合作基金会	合计
湖南	2000	51%	22%	27%	1416
	2004	53%	23%	24%	1674
重庆	2000	28%	57%	14%	761
	2004	39%	48%	13%	590
吉林	2000	27%	32%	41%	485
	2004	52%	23%	25%	899

分地区来看,自2000年至2004年,重庆的债务有所下降,湖南和吉林的债务则有所上升。重庆的情况不太典型,因为在我们调查的同丰县,县政府在最近几年的中心工作是“清除乡村负债”,提出了“还债也是政绩”的口号,将减低乡镇债务作为乡镇政府工作的重要考核指标。所以在债务统计上,出现了债务下降的现象,但这也主要限于同丰县的两个乡镇,具体可参见附录。

在债务用途的三项分类中,“乡镇企业”是指90年代乡镇政府大办乡镇企业时的负债,这些债务主要是银行和信用社的贷款,乡镇企业一般在建立起来一两年之内即告倒闭或转制,这些贷款便成为乡镇政府的负债。“农村合作基金会”是指90年代中期在全国许多地区的农村建立起来的乡镇政府自办的金融组织,其最初用意在于利用民间资本支持地方经济发展,但成立不久即告失败,中央及地方高端政府出面将从农民手中的集资还给农民,但是算作县乡政府向上级政府的借款。

这两类债务都属于“陈年旧债”，我们看到随着债务的增长，这两类债务的比重也在下降。近年来真正增长的是用于维持政府运转和某些“公益性支出”的债务。这类债务项目繁多，极为琐碎庞杂，许多债务到底是否属于“公益性”，界限也难以划分。其中有许多实际上是用来维持乡镇运转的。

总的来看，乡镇债务的规模虽然很大，但是有一半左右都是“乡镇企业”和“农村合作基金会”的历史性负债，这类债务的增长是以利息的方式实现的。最值得注意的是新增债务。

在新增债务中，向银行和信用社的借款或者贷款几乎没有了，这主要是银行金融体制改革的结果。新增债务大部分以向个人借款、向上级机构借款和拖欠工程款为主。我们以重庆同丰县清水乡的债务统计来进行更详细的分析（见表7）。

表7 重庆同丰县清水乡债务统计 (元)

对方单位或个人	时间	业务内容	经办人	金额	备注
汪遵义	1998	欠工程款	刘一坤	167785	计息 298580.87
汪康	1998	欠工程款	刘一坤	575230	计息 433296.82
干部、教师	1999	“三金”政府自筹部分	周南生	128370	具体年头见“三金”账簿
村社集体	1999	“三金”政府自筹部分	周南生	230323	具体年头见“三金”账簿
干部、教师	1999	向干部教师借款	周南生	225970	
清水乡信用社	1999	政府借款	周南生	63000	原基金会贷款转信用社
清水乡信用社	1999	政府借款	清水道班	10000	
清水乡信用社	1999	政府借款	王科一	19000	
清水乡信用社	1999	政府借款	刘一坤	28900	
清水乡信用社	1999	政府借款	王琼	25000	
清水乡信用社	1999	政府借款	田茂林	28500	
清水乡信用社	1999	政府借款	汪遵义	100000	
清水乡信用社	1999	政府借款	张军正	19000	
清水乡信用社	1999	政府借款	张静	50000	
周兴生	1999	欠工程款	周南生	372749	计息 182136.44
刘明伦	1999	欠工程款	周南生	15000	
陈伟	2000	欠工程款	王平	6564	
李品先	2000	欠工程款	王平	42744	计息 13501.86
陈绪	2000	欠工程款	周南生	252384	计息 105128.29
王国维	2001	欠工程款	王平	230861	计息 95856.34
姚乾范	2001	欠工程款	李科	6425	

续表 7

对方单位或个人	时间	业务内容	经办人	金额	备注
沈天福	2001	欠工程款	李科	42000	
清水乡小学	2001	向小学借款	周南生	8000	
周远川	2001	欠工程款	王琼	109046	计息 77085.06
王村 6 社	2002	建二完小征地	王琼	22416	
前溪 6 社	2002	欠征地款	周南生	2702	
胡坤伦	2003	欠工程款	王科一	127079	计息 35237.39
清水乡信用社	2003	政府借款	李顺	10000	
清水乡信用社	2003	政府借款	刘桂生	5800	
前溪 1 社	2003	征地款计息	王科一	6499	
前溪 7 社	2003	征地款计息	王科一	35311	
向县财政借款	2000—2004	财政往来帐余额	周南生	2052656	总预算账簿
政府伙食团	2002—2004	政府接待		261.50	未入账
富康酒楼	2002—2004	政府接待		21000	未入账
银龙工业园区	2004	为伟华借款	周南生	500000	
里尔威公司	2004	政府办土地证税费	周南生	49334	未入账
前溪 6 社	2004	征地款计息	王科一	162	
合计				5615967	已计利息 1240823.07

表 7 在很大程度上说明了当前乡镇政府行为的重要特点。从表中可以看出, 2002 年以前的债务成因主要有三类, 第一类是农村合作基金会债务(36 万), 第二类是工程欠款(190 万), 第三类是向信用社的借款(34 万)。工程欠款包括了建学校、修路和改政府办公楼的费用, 债主大部分是工程的包工头。我们可以看到, 乡镇政府的债主可谓多矣, 光欠工程款一项大大小小的债主就多达 11 人。向信用社的借款是利用个人小额贷款的名义从信用社贷出的, 但是这些钱算是替政府借的, 我们看到这是 1999 年乡政府“过日子”的主要手段, 共分别向此乡的信用社贷了 9 笔款项, 最大的一笔 10 万, 最小的只有 1 万。税费改革以后, 借款形式更加多样化。此乡的信用社在 2003 年仍然用个人名义放贷了两笔, 共 15800 元; 欠包工头的工程款有一笔 12.7 万, 由于办一个完小, 并且通过招商引资“引来”了一个皮革企业, 企业用地欠村民小组的征地补偿费用共 6.5 万左右; 欠乡政府驻地的一个饭馆的招待费 2.1 万, 由于乡政府的食堂承包给个人, 而政府无钱替职工付伙食补贴, 欠食堂 2.6 万元。此外, 还向县里的开发区借款 50 万元, 扶植那个招商来的皮革企业, 也算在乡镇政府头上。另外, 乡政府征地以后办土地证的税费也负担不起, 要向另外一个公司借款 5 万。但这些都还是小数

目,在2000到2004年,乡政府向上级财政即县财政的借款高达205万元,大部分都是一些应急性的借款,每到年底,乡镇政府往往会通过关系向县财政要求拨付一笔年终补助,而县财政往往将这些补助作为暂借款,记在乡镇政府的账上。

清水乡的债务情况显示了税费改革以后乡镇政府财政运转的一些主要的特点,其中最重要的就是除了工资之外,一切都靠借钱度日。总结起来,借债有两个主要的来源。每年年底,许多乡镇政府都会向县财政打报告,以各种名义要求补助。这些补助,在县政府看来,都是“暂借款”,而在乡镇看来都是“赞助款”或“困难补助”,是不打算还的。另一个办法是乡政府干部用个人名义向民间借款。这些借款一般具有小额、多笔、高利、短期的特点,主要用于维持政府运转,有时也用来充当税款,完成收入基数。这些借款多发生在年底,是为了还旧债和借新债。在我们调查的湖南几个乡镇,借债已经成为乡镇运转的主要手段。每个乡镇政府的党委书记和镇长上任以后,首先就要想办法筹集资金来发放拖欠的工资和维持日常运转。在我们访谈的南川定阳乡,新任党委书记是2003年底由县农管局局长上任的。她上任时就先从县里的部门里借来了30万元来发放拖欠的工资和维持运转。此后的一年里,她动员大部分乡镇干部从民间以个人名义进行高息借贷以维持乡镇政府的运转,她自己也认为这是她最重要的工作。在南川的龙头乡,每个乡镇干部都有一个“借款指标”,书记和镇长每年20万,其他人从5万到10万不等。这些干部都是以个人名义从民间借款,然后将借来的资金交给乡镇财政所。乡镇政府的财政所有一个内部登记,会清楚地标明谁在哪一年借到了多少。借款的归还也是由财政所出钱,由借款人以个人名义归还的。用个人名义借款的主要原因是上级政府不允许乡镇财政进行民间借款。但是实际上,这种现象在湖南的两个县的每个乡都普遍存在。另一个原因是,用个人名义容易借到资金。这是因为债权人已经普遍对政府的还款意愿和能力不再信任,而私人关系被看作具有更高的信用。事实上,这些乡镇普遍靠每年的借款来运转,年终会还掉借款的一部分本金和利息,而在下一年继续以高息借贷。虽然在我们2004年累计的债务统计上,这些债务并不算太高,但是由于“借新债还旧债”,利息滚动、层层累积,政府工作人员每年的借款任务和指标要远高于累计的负债数额。

“拖欠”也是一个类似借款的手段。由于缺少可用资金,有些乡镇



政府的作风变得“无赖”化。吃饭欠饭馆钱，开会欠宾馆钱，开车欠加油站的油钱，可以说是“能欠就欠”、“无所不欠”，其中最严重的就是工程队欠款。无论是修路架桥、盖楼建校，还是搞农田水利，几乎每个公共建设项目都有工程队的欠款，这些欠款占到建设款的20%到80%不等。在我们调查的3省12个乡镇中，几乎没有乡镇不拖欠工程款的。有个乡镇干部说，现在搞公共建设，最主要的就是要和包工头“斗智斗勇”，骗得他先把活干了再说。值得注意的是，工程队欠款，名义上受损的是包工头，实际受损的则是在建筑队的农民。

除了“借”和“欠”外，乡镇政府还有两种办法。一曰“跑”，就是利用各种关系，去上级部门跑项目、要资金。中央及省市财政支农的资金有相当大的比重是以项目的形式下达的。这些项目的资金分配有主观上的随意性。近年来，县乡基层政府越来越重视“跑项目”，有些地区甚至会对“跑”项目成功的官员有回扣和奖励。这不但使得上上下下设租、寻租之风愈演愈烈，而且也使得项目资金被挤占、挪用来发工资、维持正常运转等现象变得公开化和普遍化。“跑”钱成风的最大危害是，它严重影响到支农资金的使用效率，使得最需要得到项目的地区项目资金贫乏，而最能“跑”的地区则项目成堆。二曰“卖”，就是变卖乡镇政府的固定资产或者一次性出让固定资产的承包权。在这一点上，不同地区的乡镇政府可以说是“各有奇招”。根据我们的调查，有的乡镇靠砍树卖树，有的靠出卖倒闭的乡镇企业的厂房、土地，有的靠一次性出卖山林经营权，有的靠出让水电站、水库的承包权。这是把“家底”一次性吃光的做法。这种办法无疑加重了乡镇财政“空壳化”的趋势。

总而言之，税费改革以后，乡镇政府的行为由向农民收取税费一变而为借钱和“跑”钱。借钱和跑钱，一要靠上级政府，二要靠民间的有钱人。税费改革，在使得基层政府更加依赖于上级政府的意义上是一种集权化式的改革，它产生的另一个也许是更加深远的影响在于，基层政权运作的基础正在发生悄悄的改变，民间的富人和富裕阶层正越来越成为乡村两级政府组织所依赖的对象。

中西部地区的乡镇政府和地方私营企业的关系变得越来越复杂。一方面，企业上缴的工商税收是政府财政收入的主体，政府的主要工作已经转移到“一切为了企业、为了企业一切和为了一切企业”上面来，<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 清水乡的政府报告。

在上表中我们可以看到乡镇政府宁可借钱和欠款为招商引资征地或直接投入资金；另一方面，政府又依靠向企业借款来维持其自身的运作。政府利用个人名义的高息借贷、拖欠工程款使得民间资本开始变成乡镇政府的“股东”。

## 九、结论：国家权力退出农村？

在“以农立国”的传统社会，国家和农民的关系主要表现为“汲取型关系”，即国家主要依靠从农民身上收取的田赋和其他杂征、徭役维持政权的运转。近代以来，随着工商业的发展，国家和农民的关系发生了一些变化。在赋税形态上，中央政府渐渐开始依靠工商税收和关税，而农业税收则开始成为地方政府的财政收入（瞿同祖，2003）。在清代雍正时期“火耗归公”改革以前，基本不存在中央财政与地方财政的划分，国家的田赋收入除用于支付官员俸禄、政府运转等开支外，也会部分用于大型水利、道路设施、地方宗庙的建设，但是农村的公共社会与公共服务大多靠农民自己的村庄和士绅组织。“火耗归公”改革以后，“耗羨”这种田赋附加收入归入地方财政，田赋正税归中央财政，初步建立了中央—地方的分权财政框架。地方财政除了支付官员的养廉银外，留出一部分“公费”用于地方社会的公共事务，这样从财政体制上开创了地方公共支出的先河，使得一部分从农民手中收取的财政收入返回用于农村的公共事务。在此后，随着农业收入逐渐归入地方财政，地方政府对农村公共服务的支出责任也变得越来越明确。自上个世纪50年代农村合作社和人民公社成立以后，一直到税费改革以前，政府在农村各种非税收入（摊派和收费）除了部分支付地方官员和政府的日常运转费用外，另外一部分则用于农村的公共事业。例如“五项统筹”就分别用于教育、道路、优抚、民兵和计划生育。1994年的分税制改革正式而彻底地将农业税划分为地方政府的收入，在各地的实践中，农业税基本属于县乡政府的收入。而三提五统及各种农民负担，则大部分属于乡村两级政府组织的收入。整个财政体制在事权的安排（支出责任）上保持着较高分权状态，农村的教育、卫生、道路、水利大都采取“分级投入、分级管理”的形式。例如前面所说的义务教育，就是县政府负责高中、乡政府负责初中，村级则负责农村小学除公办教师工资之外

的日常投入,道路和水利设施也都按照其规模和覆盖程度分级,跨村的道路、水库、河坝定为乡级,否则定为村级。卫生也是如此,县医院、乡级卫生院和村级诊所的投入和管理也分属县、乡、村三级。

这种划分收入、分级投入的财政体制虽然与清中叶以前中央地方财政不分的体制很不相同,形成了带有独立性质的地方预算,但是国家和农民仍然维持着一种“汲取型”或“半汲取型”的关系。地方政府的农业税收和非税收入的大部分用于养人和维持运转,小部分用于农村公共事业。税改以前,中西部地区的县乡政府预算基本上是所谓的“吃饭财政”。

从本文的分析可知,税费改革在减轻和取消农民负担的同时,开始对中央和地方政府、地方政府之间的关系产生巨大的影响,收入和支出的分权框架正在迅速消失,对于以农业为主的县乡政府而言,其财政收入的主要部分开始由农业税费变成来自中央及上级政府的转移支付。而农村公共事业的支出责任也在调整和改革中逐渐上移。以教育为例,实行“以县为主”之后,由于许多县级政府的财政收入仍然无力负担巨大的教师工资支出,目前进一步的改革正在酝酿之中,即考虑由中央或省级政府直接担负农村教师的工资支出。其他的许多乡镇政府的支出责任也在逐渐上移到县级政府。从这个意义上讲,税费改革无疑是一种集权式的改革。“分级投入”的体制开始被中央和高端地方政府通过转移支付方式进行投入的形式所取代。同时,从国家和农民的关系角度看,这种收入和支出的新型框架呈现出不同于传统的“汲取型”体制的新特点,即农民不再成为地方政府财政的主要来源。

那么,在正在浮现和成形的新体制之下,国家和农民的关系将会如何呢?

本文分析展示了制度变革和基层治理的复杂性。税费改革通过取消税费和加强政府间转移支付来实现基层政府财政的公共管理和公共服务职能,力图将国家—农民的“汲取型”关系转变为一种“服务型”关系。在这个过程中,中央政府通过加强预算和预算外管理、转移支付制度和对资金的监管来控制地方政府的行为,而地方政府内部的关系也发生了很大的调整和改变,其中县乡体制的调整、转移支付制度的设计和具体化,以及“以县为主”、“工资统发”的改革都是为了配合税费改革的实行而做出的积极调整。改革取得了明显的成效,即农民负担大为减轻,地区间均等化的转移支付框架初步建立了起来,由上而下、用东

到西的转移支付资金替代农民税费成为中西部地区基层政府财政收入的主要来源。但是, 税费改革更深层次的目标, 即转变基层政府职能、实现国家和农民的“服务型”关系并没有完成, 而且出现了一些意外的后果, 其中最为重要的就是以乡镇政府为中心的基层政府行为的“迷失”。通过本文的分析, 我们看到, 乡镇财政在变得越来越“空壳化”, 乡镇政府的行为则以四处借贷、向上“跑钱”为主, 不但没有转变为政府服务农村的行动主体, 而且正在和农民脱离其旧有的联系, 变成了表面上看上去无关紧要、可有可无的一级政府组织。

中国幅员广阔、人口众多, 四万个乡镇政府是国家和农民直接发生关系的节点。这些基层政府的行为一方面受到上级政府的监管, 另一方面则扎根于乡村社会, 是提供公共服务、维持社会稳定、影响农村社会结构的基层治理的关键。减轻和取消农民负担, 不等于取消乡镇政府。依靠治理规模在几十万人、甚至上百万人口的县级政府来提供不断增长的公共服务需求的设想不但不现实, 而且会使得整个国家政权“悬浮”于乡村社会之上。从本文的分析来看, 即使乡镇政府不被取消, “悬浮型”政权的特征也已经越来越凸现出来。

在本文的分析中, 我们可以体会到, 税费改革及其转移支付制度本身完备周详, 几乎没有设计上的漏洞, 但是在实践中的结果不能尽如人意, 关键不是制度本身, 而是制度背后所体现的理念和精神有问题。

在中国这样一个“单一式”财政体制的国家, 任何制度改革中财政集权的理念在各级政府的层层操作中都容易变成“过度集权”。过度集权的后果就是“越俎代庖”, 下级政府变得缚手缚脚。而之所以会出现过度集权, 又是因为在集权体制下, 既容易产生上级政府对下级政府的不信任, 又容易产生农民对基层政府的不满。这两种看法和情绪的焦点就是以乡镇政府为中心的基层政府。税费改革表面上是国家和农民关系的改革, 实际上是针对基层政府的改革。改革的结果是使得乡镇政府处于“半瘫痪”状态, 政府不是能够更加完善、周密地提供公共服务、维持一方平安, 而是在国家和农民中间造成一种“真空”状态, 这是改革的意外后果。

税费改革的意义重大而深远, 是中国历史上前所未有的重大变革。但是这种改革要做到善始善终, 关键是规范地方政府间关系和基层政府行为, 但这并非设计一种滴水不漏的制度就能够实现。重要的是这种制度要为基层政府留出一定的灵活财力和活动空间, 让基层政权自

主、积极地运转,在此基础上,制度规定于前,监管跟踪于后,才能够摆脱“一收就死、一放就乱”的治理怪圈,实现农村社会的稳定和繁荣。

#### 参考文献:

- 杜赞奇, 1994,《文化、权力和国家》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 费孝通, 1999,《乡土重建》,《费孝通文集》第四卷,北京:群言出版社。
- 贺雪峰、仝志辉, 2002《论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础》,《中国社会科学》第3期。
- 黄宗智, 2000,《华北的小农经济和社会变迁》,北京:中华书局。
- 瞿同祖, 2003,《清代地方政府》,北京:法律出版社。
- 科尔奈, 1986,《短缺经济学》,张晓光等译,北京:经济科学出版社。
- 刘守英等, 2005,《城市化、土地制度与经济可持续发展:以土地为依托的城市化到底能持续多久》,世界银行研究报告。
- 马俊勇, 2002,《乡镇财政“空转”的手段和对策》,《财税与会计》第4期。
- 秦晖, 2000,《并税式改革与“黄宗羲定律”》,《中国经济时报》11月3日。
- 孙立平、郭于华, 2000《软硬兼施:正式权力非正式运作的过程分析》,《清华社会学评论》特辑。
- 田秀娟、周飞舟, 2003,《税费改革与农民负担:效果、分布和征收方式》,《中国农村经济》第9期。
- 王汉生、罗刚, 2001,《上交款:从义务转变为利益表达工具——以陕西南部某村为案例》,见王汉生、杨善华主编,《农村基层政权运行与村民自治》,北京:中国社会科学出版社。
- 项怀诚主编, 2003,《中国政府预算改革五年》,北京:中国财政经济出版社。
- 应星, 2002,《大河移民上访的故事》,北京:三联书店。
- 曾小萍, 2005,《州县官的银两:18世纪中国的合理化财政改革》,北京:中国人民大学出版社。
- 赵阳、周飞舟, 2002,《地方财政、地权制度与农民负担》,未发表文稿。
- 周飞舟, 2004,《谁为农村教育买单?——税费改革与“以县为主”的教育体制改革》,《北京大学教育评论》第2卷第3期。
- 周飞舟、赵阳, 2003,《剖析农村公共财政:乡镇财政的困境和成因》,《中国农村观察》第4期。
- Oi, Jean 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism.” *World Politics* 45(1) (October).
- Putteman, Louis 1993 *Continuity and Change in China's Rural Development*. New York: Oxford University Press.
- Qian, Yingyi, Gabriella Montinola & Bany Weingast 1995, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48(1) (October).
- Wong, C. P. W. 1998, “Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and the Growth of Off-budget Finance.” In Donald J. S. Breen(ed.) *Taxation in Modern China*. New York: Routledge Press.

## 附录:

乡镇债务统计明细表

(万元)

省	县	乡	运转及公益性支出	企业	基金会	合计
2000年						
湖南	滨江	江口	175	85	487	747
	滨江	射离	1409	480	750	2639
	南川	龙头	1042	630	115	1787
	南川	定阳	276	28	188	492
2004年						
湖南	滨江	江口	430	302	487	1219
	滨江	射离	1509	580	750	2839
	南川	龙头	1344	630	140	2114
	南川	定阳	274	28	223	525
2000年						
重庆	同丰	清水	479	31	13	523
	同丰	洋桥	217	1106	367	1690
	江阳	丰池	52	572	33	657
	江阳	张家	116	33	26	175
2004年						
重庆	同丰	清水	401	31	56	489
	同丰	洋桥	359	445	199	1003
	江阳	丰池	100	619	42	761
	江阳	张家	55	41	12	108
2000年						
吉林	台城	东坝河	40	225	0	265
	台城	真伦	281	0	750	1031
	辉发	伏安	177	216	41	434
	辉发	跑马乡	30	175	5	210
2004年						
吉林	台城	东坝河	80	450	331	861
	台城	真伦	1590	0	500	2090
	辉发	伏安	177	216	41	434
	辉发	跑马乡	35	155	20	210

作者单位: 北京大学社会学系  
责任编辑: 罗琳

**PAPER**

Rural Fee Reform and the Changing Relationship between State and Peasant  
 ..... *Zhou Feizhou* 1

**Abstract** This paper is exploring the Rural Fee Reform from 2002 and its effect on the relationship between state and peasant. Based on the studies in 12 townships, 3 counties, the author found that the basis of local government finance had been transformed from rural fees and levies to inter-governmental transfers and debts. This may cause some fundamental changes in state-peasant relationship; the ties between local government and peasant are becoming loose and the state power might start to retreat from rural societies.

Fiscal Decentralization and the Evolution of Sub-provincial Intergovernmental Relations: A case study ..... *Zhang Yanlong* 39

**Abstract:** The influence of fiscal reform on central-provincial relations has long been the focus of academic research. However, little attention is paid to the change in sub-provincial intergovernmental relations in the fiscal decentralization process. Based on newly released documents, this paper analyzes the sub-provincial fiscal reform in the 1980s and its influence on intergovernmental relations in a province. The paper finds out that decentralized fiscal management system accelerated the differentiation of fiscal interests and intensified the competitions over the share of fiscal revenue among tiers of local governments. Meanwhile, local policy makers were dominated by their self-interest considerations. Various policies and strategies were adopted to ensure sufficient fiscal revenue needed by public service provision and government running. In this process, different policy considerations could be distinguished in policies dealing with relations with higher and lower governments.

Multiculturalism: Rhetoric, politics and conceptualization .....  
 ..... *Chao Kang* 64

**Abstract:** “Multiculturalism” in contemporary Taiwan is essentially a rhetoric celebrating formal diversity and paradoxically an ideological agenda for nation-building. Vital issues