

剖析农村公共财政：乡镇财政的困境和成因

——对中西部地区乡镇财政的案例研究

周飞舟 赵 阳
(北京大学) (国务院发展研究中心)

内容摘要：我国中西部地区的地方财政遇到了越来越严重的困难。“吃饭财政”和“负债财政”成为普遍的地方财政形态。本文通过对江西和河南一些乡镇财政运作过程的个案研究来探索乡镇财政陷入困境的原因，认为现行财政体制造成的收入上敛以及地方教育支出沉重是重要原因之一。文章最后提出了进一步改革乡镇财政的政策建议。

关键词：公共财政 乡镇财政 地方财政关系

进入新世纪以来，中国的地方基层财政问题由于两个方面的原因受到学术界和政策研究界的强烈关注。第一个方面的原因是和中国自上个世纪九十年代以来改革财政体制、建立公共财政的努力联系在一起。1994年，中国对中央和省的财政体制进行了重大的改革，在全国实行同一的分税制体制。这个改革一方面将税务和财政分开，明确了中央收入和地方收入，另一方面在事权的划分上也更为具体：中央政府主要承担国防、外交、中央统管的基本建设投资等全国性公共事务，地方政府则负责本地行政管理、公共安全、基本建设、城市维护和建设、文化、教育、卫生等地方性公共事务。不难看出，在事权的划分上这个体制更加符合公共财政原则。从支出方面来看，中央无疑减少了对地方支出的限制，财政支出更加分权了^①。但是，分税制改革仅仅是明确了中央和省的财政关系，那么在省以下，尤其是县乡两级基层财政中分税制改革到底产生了多大的影响呢？从现有的研究来看，对比分税制改革的前后，至少县级财政发生了比较大的变化，县级财政的职能开始从办企业、发展经济转移到教育、地方安全等公共品的建设方面来，尽管问题还比较多（黄佩华，1999；世界银行，2002）。但是，乡镇财政作为中国各级财政体制中最为基础的一级，其公共财政建立到了一个什么程度则缺乏实证研究。就已有的文献来看，东部发达地区的公共财政建设情况较好，但是中西部地区则是发生了和公共财政原则相比较为严重的“偏离”，甚至干脆就是“吃饭财政”，且债务缠身，陷入困境，根本谈不上公共财政（周飞舟，2002；谭秋成，2002；汪浛生、彭先发，2001）。那么，在中西部地区乡镇财政到底是按照什么原则运行的呢？这是本文要探讨的一个问题。乡镇财政在近年来受到关

^① 有关公共财政的原则以及中国财政体制的沿革因为相关文献中论述甚详，本文不再赘述，可以参见谭秋成（2002），王卫星（2000），Tiebout（1956）和费雪（2000）。

注的第二个原因和“三农”问题中的农民负担有着密切的关系。现有的研究发现，在中西部地区，造成农民负担屡减不下、越减越重的一个很重要的原因是基层财政体制运行中存在着比较大的缺陷和问题，而这些问题又直接和分税制改革联系在一起（赵阳和周飞舟，1999；张军，2002；陈锡文，2003）。

总结现有的研究，中西部地区乡镇财政的困难和严重后果已经显得较为突出，但是这其中对于乡镇财政运作机制的实证研究则显得相对缺乏。换句话说，对乡镇财政困境的产生机制的研究还不足够，笼统地将其归因于分税制或者经济转型，都不能切实指中乡镇财政运作中的要害。而只是一般性地讲“中央财政喜气洋洋，省市财政勉强强，县级财政拆东墙补西墙，乡镇财政哭爹叫娘”之类的流行语言就更难以说明问题的实质，对于理解乡镇财政的实际状况并无实际的帮助。

2001年，国务院发展研究中心农村部在全国三个县（湖北XY、河南YL、江西TT）进行了一次全面深入的农村基层财政状况调查，积累了大量这个方面的翔实资料和相关数据。本文就是在这些资料和数据的基础上，对乡镇财政的三个方面的收支结构、运转流程和困境成因进行比较细致的分析和讨论，以求读者在读完本文后，能够对乡镇财政的现状有一个比较清晰而全面的认识。

本文分成这样几个部分：第一部分讨论支出和收入，看看乡镇财政的收支结构有哪些特点；接下来展示一个乡镇财政的流程图，这个流程图将显示乡镇政府如何捉襟见肘、拆拆补补地过日子；最后一部分探讨乡镇财政何以会落到这个地步。在分析的过程中，笔者用一个乡的数据和资料做分析的基础，以图简明清晰，必要的时候结合其他乡的材料作对比和辅证。

一、乡镇财政的收入结构

乡镇财政的收入规模在地区间差异极大。在东部沿海地区，一个乡镇的财政收入可达几个亿，而西部地区许多乡镇则只有几十万的水平。笔者调查的几个乡镇财政收入维持在几百万元的水平，代表了中部地区一般的乡镇财政收入水平。在这一部分，通过对乡镇财政收入的分析，我们回答这样的问题：乡镇财政收入以什么部分为主？在过去的10年间这种收入结构有什么变化？

（一）乡镇财政的收入组成

一般说来，乡镇财政总的收入可以分为三个大的部分，即预算内的财政收入、乡镇统筹收入和部门收费。对于后两个部分，有些地方将其统称为预算外收入，而有些地区则只将收费部分划为预算外收入。下面分别对这三个部分做概念上的解释。

（1）预算内的财政收入。这是由乡财政所在县财政局的监督和指导通过正规的税收入帐的资金。在一般的情况下，这是乡财政的最主要部分；预算内的财政收入还包括上级返还和补助收入。

（2）乡镇统筹资金。这是由乡农经站入帐管理的资金收入，又被称为“五项统筹”^①。在多数情况下，统筹款是按人头从乡内农民摊派收取的。在许多乡镇，农民的劳务负担（义务工和

^① 五项统筹因为从农民头上摊派收取，所以被视为农民负担的一个重要组成部分。这五项分别是乡村两级办学、计划生育、民兵训练、优抚以及乡村道路修建。

积累工)也被换算成钱按人头从每个劳动力收取,所以除了统筹资金,乡农经站还有一笔所谓的“民工建勤”收入。

(3)部门收费。这是乡镇的各个行政或事业单位在提供服务时的有偿性收费,如土管所向土地开发商收取的服务费;学校向学生收取的杂费等。值得注意的是,这部分收入有些是乡政府可以支配使用的,有些是乡政府不能支配的,由部门收取而部门直接使用,属于列收列支的范畴,如卫生院和学校的收费。

那么,这三个部分的比例如何?本文以江西TT县MS镇的情况为例来回答这个问题。2000年MS镇的乡镇收入见表1。

表1 2000年度MS镇乡级收入一览表 单位:万元

管理部门	项目	收入数	占总收入的%
乡财政所	预算内财政收入	204.8	
	上级净补助收入(补助—上解)	52.2	
	小计	257.0	72.5%
乡农经站	统筹资金收入	80.0	
	民工见勤收入	4.0*	
	小计	84.0	23.7%
乡职能部门	部门收费*		
	其中:计生收费	5.0	
	土管收费	4.0	
	其他收费	3.9	
	小计	12.9	3.8%
	合计	353.9	100%
	统筹资金调入预算内	-12.4	
	总计	341.5	

*民工见勤收入工24万,其中20万上交县。

*部门收费中不包括教育和卫生部门的收费。

从表1可以看出,预算内的财政收入占了接近3/4(包括预算内和返还补助),这是税的收入,而费的收入(乡镇统筹收入和部门收费,我们可以将其视为非预算收入)超过了1/4。其他几个县的情况也与此接近。由此看来,在不发达地区,乡镇财政的收入主要是以预算内财政收入为主^①。

(二) 乡镇财政预算内收入的结构

那么预算内财政的收入结构如何?一般而言,乡镇预算内的财政收入主要包括这样三个部分:农业税收、工商税收和其他收入。农业税收包括农业税、农业特产税、屠宰税和契税,又称“农业四税”。其中,农业税反映粮食产量增长带来的财政收入,而其他三项则反映经济作物、畜牧养殖等产业带来的增长;工商税收又可以分为两部分,一类是与当地非农经济发展密切相关的地方税收,包括企业增值税、营业税和所得税,这类税收直接反映出一个地区私营企业以及个体工商户的繁荣程度以及对财政收入的贡献;另一类是杂税,包括个人所得税、资源

^① 乡级财政收入以预算内收入为主在全国并非是一种唯一不变的情况,在我们调查过的一些东部沿海发达地区,预算外的收入超过了预算内而成为乡镇政府的主要可支配收入。

税、城市维护建设税、房产税、印花税、车船使用税和筵席税; 最后一大部分是“其他收入”, 包括罚没收入、从非预算收入中调入的收入。此处以 2000 年 TT 县 MS 镇为例分析税收结构。

表 2 2000 年 MS 镇预算内收入及比重

项目	收入(万元)	比重(%)
农业四税	119.7	58.45%
企业和个体户税种	53.2	25.98%
八项杂税	14.9	7.28%
其他收入	17.0	8.30%
总收入	204.8	100.00%

从表 2 可以看出, 农业四税比其他三类税费的总和还要多, 所以说与主要依赖工商税收的县级财政不同, 乡镇财政主要依靠农业四税。这是不发达地区乡镇财政的又一个特点。

(三) 乡镇财政预算内收入结构的变化

这种严重依赖涉农税收的收入结构并非自来如此, 而是有一个发展变化的过程。下面仍以 TT 县 MS 镇的数据为例, 来分析乡镇财政预算内收入 10 年来的变化情况。

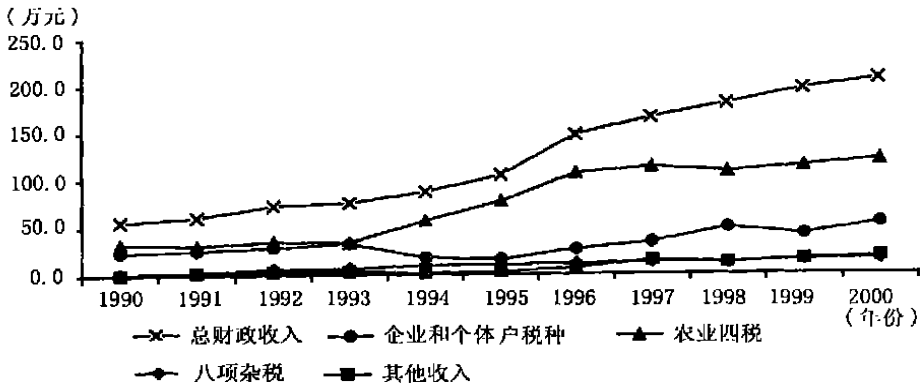


图 1 MS 镇财政收入的变化情况(1990~2000 年)

图 1 列出了预算内总财政收入和其四类组成部分在 1990~2000 年 11 年间的变化情况。图 1 显示出, 明显存在三个不同的阶段:

第一阶段是 1990~1993 年。这一阶段农业税收同企业和个体户税种的总量相当, 都是乡镇预算内财政收入的主要支柱; 这一期间总财政收入的增长主要依靠工商税收的增长, 而农业税收几乎没有变化;

第二阶段是 1994~1996 年。这一阶段最为明显的特征是农业税收的高速增长。1993 年农业四税共 34 万元, 到 1996 年迅速增加到 106 万元, 净增 72 万元, 增幅达 212%; 而在同一时期, 总财政收入也由 75 万元增长到 146 万元, 净增 71 万元, 这期间工商税收总额有所下降, 而财政收入的增长完全是靠农业税收的增长取得的。

第三个阶段是 1997~2000 年。这一阶段的明显特征是农业税收的增长重新出现一个平台, 企业和个体户税种有一定的增长, 但是总的财政收入仍然保持了较高的增长速度。

农业税收在第二阶段的增长主要是两个因素造成的。一个是农产品价格在这个阶段有大幅度增长。自 1993 年到 1995 年, 粮食类的农产品收购价格指数从 373.9 上升到 707 (以 1978 年为 100), 上升了 89%, 而同期这个乡镇的农业税从 31.1 万元上升到 56.3 万元, 上升幅度

81%，几乎与农产品上涨价格幅度相同。另一个原因是农业特产税和屠宰税的增长速度也很快。在1993到1996年几个年度中，这两种税收分别从2万元和0.8万元增加到7.2万元和16.1万元。农业特产税和屠宰税按照税法规定都是应该据实征收，即按照每个农户的实际经济作物产量和生猪出栏头数征收，但是根据这次的调查，这些税收在实际中有些是按人头摊派的。实际上这也是个比较普遍的现象^①。从当地的文件中可以得到相应的证实：

“……二是农业特产税、生猪屠宰税和水费存在平均摊派的现象。检查发现，我县仍然有一些乡、村干部迫于税费任务的压力，图省事走捷径，将农业特产税、生猪屠宰税和水费，按人口或面积分摊到农户。”（中共TT县委办、TT县人民政府办公室：《TT县减轻农民负担工作自查情况的汇报》，2000年9月）

这种摊派的现象必然在一定程度上加重农民的负担。所以可以由此判断，在1993到1996年间，乡财政收入的迅速增长完全是自农业四税而来，而农业四税的增长除了农产品收购价格因素的影响外，靠摊派增加的农民负担也是一个重要的财政收入增长因素。

如果观察图1的第三阶段，就会发现，在各类税收增长趋缓的情况下，总财政收入还保持高速增长。这是什么原因造成的呢？笔者将在文章的第三部分分析这个问题。

二、乡镇财政的支出结构

在论证了案例中乡镇财政的收入主要靠农业税收之后，本节考察乡镇财政的支出。应该说，这是考察乡镇作为最基层的一级财政在多大程度上变为公共财政的最重要的内容。在本节的分析中，将努力把人员工资支出（“吃饭”）和公共品提供、公共建设支出（“办事”支出）区分开来，以考察乡镇财政“公共财政化”的程度如何。

（一）乡镇财政的支出

乡政府的支出可以分为以下两个部分：（1）预算内的支出部分。预算内支出部分主要是指乡财政所在年初所做的预算内的支出，主要包括乡所辖各部门的工资开支和少量公用经费。（2）乡政府可直接支配的支出部分。除了预算内的支出，乡政府实际上是将所有可支配的资金汇到一起，放在一个“大盘子”使用的。这个大盘子包括乡统筹资金和可支配的部门收费。按照相应的文件规定，统筹资金以及部门收费都有严格规定的支出用途，如乡统筹必须用于乡村两级办学、计划生育、民兵训练、优抚以及乡村道路修建；部门收费必须用于在本部门中的支出，但是卫生和教育部门的收费除外。所有这些资金虽然在名义上各有归属，实际上是放到乡政府这个“大盘子”里统一使用的。这也正是搞清楚乡财政运转的最为关键的部分。

这两个部分的比例在各县各乡都不太一样，仍以TT县MS镇为例，2000年预算内加上非预算支出共341.5万元，其中，预算内财政支出即发工资的部分为257万元（占总支出的75%），而乡政府可直接支配的支出即“大盘子”为96.3万元（占总支出的25%）。如此看来，用于“吃饭”的钱占总支出的75%，乡镇财政还有25%的钱可以用来“办事”，还不能算作完完全全的“吃饭财政”。但这只是从帐面划分上算出来的结果，在实际的运作过程中，乡镇财政吃饭的钱根本不够，还必须把一部分“大盘子”里办事的钱用来“吃饭”。

^① 在全国许多地区，农业特产税都存在着平均分摊的现象，包括按照原有基数加成分摊和按人口、田亩平均分摊以及按照山林、水塘面积分摊等各种形式（尹洪波，1997）。

(二) 乡镇财政支出中“大盘子”的使用

现在来看乡政府在实际运作过程中是如何使用这些“大盘子”里的资金的。表 3 作了一个粗略的分类。

表 3 2000 年度 MS 镇乡级支出一览 资金单位: 万元

管理部门	项目		
乡财政所	预算内财政支出(工资部分)	257.0	
乡政府 (“大盘子”)	填补超支及日常运作	A 调入预算内部分(工资部分)	12.4
		B 填补编制外及差额补助工资	25.6
		C 日常运转	16.9
		小计	54.9
	教育	民办教师工资	18.0
		校建资金	23.0
		小计	41.0
	合计(乡政府可支配支出)		96.3
	总计		341.5

乡政府先将可控制的“大盘子”分成两大块, 一块用于填补预算内缺口和维持日常运转(54.9 万元), 另一块用于教育(41 万元)。教育的钱主要用于民办教师工资和校建; 在第一块中, 因为预算内的开支不够发放工资, 所以将 12.4 万元(占非预算支出的 13%)调入预算内(A), 用于“垫付”预算缺口, 以维持预算内的收支平衡; 另外, 编制外的工作人员的工资以及差额补助单位(教育和卫生部门除外, 其差额部分靠自己部门列收列支)的差额工资也要从这一块中出, 这些工资额共 25.6 万元(27%)(B), 只剩下 16.9 万元(18%)(C)去维持日常运转。换句话说, 乡政府在实际运作过程当中, 将“大盘子”中共 38 万元(A+B)的钱用于填补缺口、发放工资, 也就是说, “吃饭”的钱将“办事”的钱挤占掉了 38 万元。如果我们现在再来算“吃饭”和“办事”财政的比重, 这个比就变成了 86%: 14%, 用于发工资的“吃饭”钱占掉了接近 90%的乡镇财政总支出。

另外值得说明的是, 剩下的 14%的“办事”的开支只是维持日常运作, 并不是兴办公共事业。具体到 MS 镇来说, 维持日常运作的开支包括人头办公费、招待费、报刊订阅费、车子维护费、水电费等。也就是说, 这些“办事”的钱其实只是用来维持乡政府日常运作、用来开门上班的费用, 称作“开门费用”更为合适, 真正办事要花的钱则没有着落。如果从公共财政的角度上讲, 本文分析中的案例谈不上有什么公共财政, 因为乡镇财政基本没有公共品建设的开支。但是乡镇财政果真一点事情也不做吗?

(三) 公共品建设: “办事”的钱从哪里来?

本报告不打算详细探讨乡镇财政的负债问题, 但是由于乡镇财政基本全部用于“吃饭”, 要办事和进行公共建设, 除了从农民手里收钱之外, 就要举债。所以本节简要描述一下乡政府的债务情况。在此仍以 TT 县 MS 镇为例。

MS 镇政府自 1995 年以来开始欠下债务, 1997 年后更是频频举债, 到 2000 年共欠下债务 221.3 万元, 表 4 列出了其债务的明细情况。

表 4 MS 镇政府累计债务(计入利息) 单位: 万元

目次	年份	借款用途	数量	借款来源
1	1995	建农贸市场	25.0	中国建设银行
2	1995	建一个镇办企业(塑胶厂)	30.0	县财政局
3	1997	在县城建工业用房	70.0	私人老板
4	1997	学校建房	20.0	建筑商
5	1997	镇村办公用房	47.2	建筑商
6	1999	扶助贫困地区借款	3.5	县财政局
7	2000	借款过年	8.0	县财政局
8	2000	垫付税费	17.6	借用高速公路专款
	总计		221.3	

镇政府借款的债主包括金融机构、上级财政部门、私人老板和专款,可谓五花八门,但是借款用途则明显大部分都是为了经济建设,办厂、建房的欠款共 192.2 万元,占借款总数的 87%。根据访谈材料得知,这些建设大都是“跟着风向走”^①,经济效益差,社会效益也不显著。其中,只有建设农贸市场、学校建房、办公用房和扶助贫困地区借款等几项算得上公共品建设的内容,约占债务总额的 43.1%。值得注意的是,2000 年的两笔债务是“借款过年”和“垫付税费”用的,这说明了乡镇财政已经开始沦落到“吃饭”也要靠借款的地步,但愿这在全国不是普遍现象。

(四) 乡镇财政的运转流程: 层层挤占

乡镇财政支出的这种运作结果,就形成了预算内资金对非预算资金、工资支出对公共支出的挤占现象。这里用两个挤占来加以概括:一是预算内的工资支出“挤占”了非预算收入。在 2000 年,乡政府用 12.4 万元填补了预算内支出的缺口;我们可以称之为“跨预算挤占”;二是非预算中的编制外和差额补助工资部分入不敷出,“挤占”了统筹经费。这个挤占达 25.6 万元。由于是挤占部分和被挤占的部分都是非预算收入,所以我们姑且称之为“非预算挤占”。

笔者用一个流程图(图 2)将 MS 镇的财政运转展示出来,图中清楚地表明乡镇财政在实际运作中“拆东墙补西墙”的做法。

现在可以小结一下乡镇财政的现状:(1) 乡镇财政是地地道道的“吃饭”财政,如果要细分一下,政府总支出中有 80%~90% 的钱是发工资的“吃饭费”和 10%~20% 的“开门费”。(2) 要维持“吃饭”和开门也并不简单,乡镇政府需要用心良苦地将非预算财政的一部分调入预算内,又必须寻求另外的资金去填补非预算财政支出的缺口,简而言之,就是预算内挤占预算外,工资支出挤占乡镇统筹支出,而统筹和公共建设的支出便形成农民负担和债务。(3) 在 20 世纪 90 年代中期,乡镇财政主要依赖农业四税,而 90 年代后期,乡镇财政的缺口就主要靠借债和“空转”来真真假假的填补了。(4) 挤占的结果就乡镇财政所能提供的一点公共品建设都

^① 1995 年,MS 镇为了发展适应全国的形势,开始办乡镇企业。先从乡镇中领工资的政府人员、教师和医生入股集资 20 万元,又向县财政局借款 30 万元,办起了“泰路塑胶有限公司”。企业办起后刚还清职工集资的股本之后就倒闭了。欠县财政局的 30 万就这样“挂”了起来。1997 年,TT 县在县委的倡导下,在县城的东南侧兴建了一个新的经济开发区以招商引资。由于缺乏建设资金,县里就要求每个乡政府在开发区买一块地,建一栋楼,以“筑巢引凤”。乡里当然也没有资金,但又迫于形势非“筑巢”不可,所以就向一个私人老板借了 70 万元,在开发区买地,建了一栋 4 层 4 个门面的楼房。“巢”筑好了,但“凤”至今也没有飞来,那些房子、门面至今仍然空置,但 MS 镇的债就这样欠下了。

要靠借债来进行。

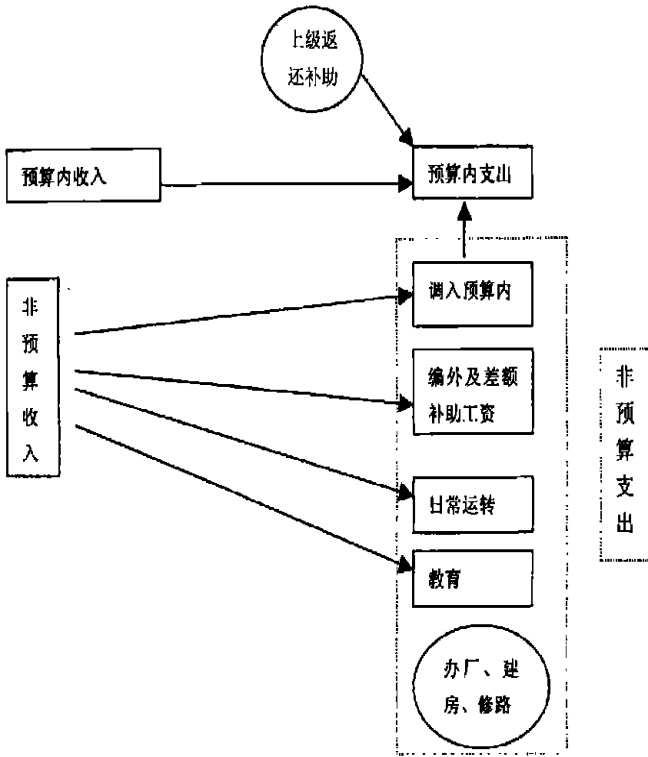


图2 MS镇财政流程图

三、乡镇财政困境的成因

(一)支出方面：财政供养人口过多、机构臃肿

虽然中央屡屡强调精简机构，但政策到基层执行起来，往往是减了机构不减人，庙少了和尚照旧多。以河南许昌YL县为例：在1996年，YL县乡镇机关和事业单位机构数总共为487个，乡镇机关和事业单位编制数为6130人；到2001年，机构总数减少到158个，但是编制数却增加到7108人。机构确实精简了，但是“吃饭”的人却增加了。这种县乡机构改革说到底只不过是人员负担“从扁担的一端挪到了另一端”，工资开支不减反增。

从上一部分的分析可以看出，乡镇政府对于上级施加的财政压力（例如紧缩人员工资预算）实际上有灵活的资金调配手段（以上分析的“挤占”）来缓解。这些手段实际上在一定程度上维持了高额的工资支出和臃肿的“财政供养”群体。另外，由于工资支出预算由上级部门制定，乡镇财政也没有任何减低这部分预算的积极性，精减人员实际上意味着放弃这部分预算拨款。下面将调查的三个乡镇（江西TT县MS、河南YLMF、DM）工资支出的比重（平均数）用图3列出来以备参考。

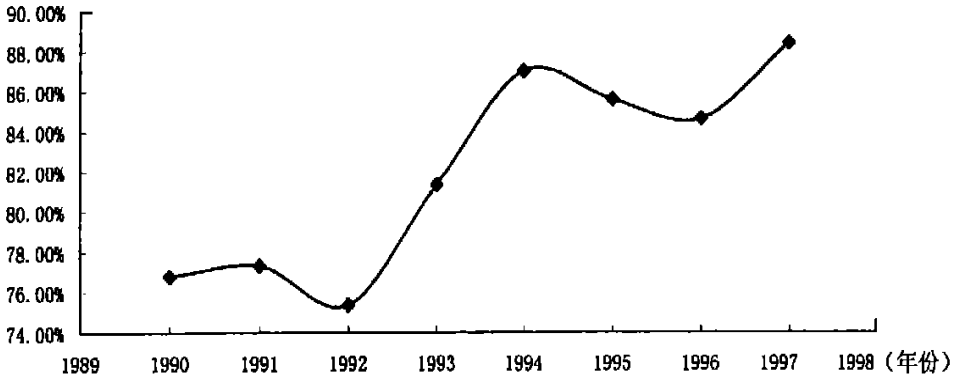


图3 工资在总支出中的比重(1990~1997年)

从图3可以看出,工资支出的比重在1993年到1994年有一个比较迅速的增长,由1992年的75%增长到1994年的85%以上。可见减不下来的人头费开支确实是乡镇财政面临的一大问题。但是,这些工资开支的增长是否是因为农村开展“普九”(普及九年制义务教育)而使教师队伍增大、教师开支增加导致的呢?因为在乡镇财政的人头费中,教师工资是最为庞大的一个组成部分。我们现在就来看这些减不下来的人头费是否都是给教师发的工资。

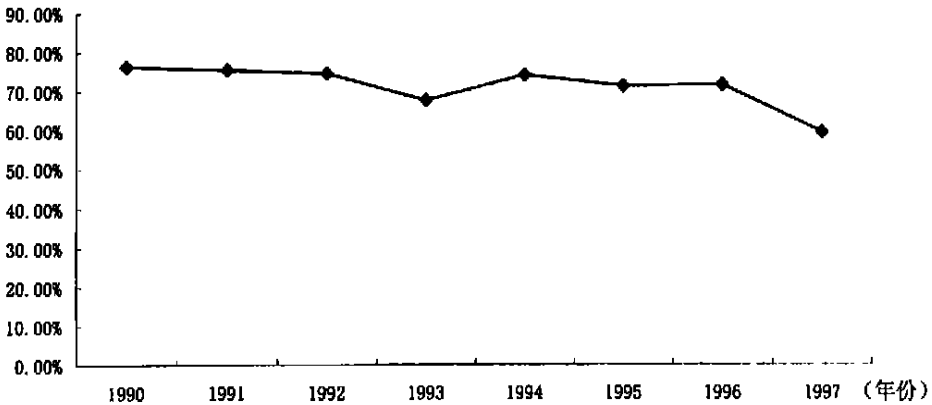


图4 教师工资在总工资支出中的比重

图4列出的是教师工资在总的工资支出中的比重,同样是三个乡镇的平均数。图4和图3作为对比,结论就清清楚楚了。教师工资支出的比重并没有随总工资支出的比重而上升,反而有轻微的下落。这个现象说明,乡镇政府中除教师之外的人员工资开支的确自1994年以来就存在着一定的增长,而且这种增长超过了教师工资的增长速度。经过笔者对这三个乡镇的工资开支增长速度的计算,结果是:预算内财政总支出的年平均增长率是21.6%;工资总支出的年平均增长率是24.6%;其中教师工资支出的年平均增长率是20.9%。由此可见,不断增加的工资支出即人头费开支的确是乡镇财政的一个包袱,而教师的工资开支虽然数量庞大,但是增长速度并不快。那么,是不是就此可以得出结论说,造成乡镇财政困境的主要原因就是人头费的快速增长呢?换句话说,乡镇财政之所以惨淡经营至此,就是因为不停地增长“财政供养人口”所致呢?

现在就得出这样的结论有些草率,因为财政供养人口的主体仍然是乡村教师,他们的工资

开支就占了工资总额的 60%~70%，而他们的工资增长并不快。除教师之外其他供养人口的工资增长虽然较快，但是其比重较小，对乡镇财政的影响不是决定性的。所以，人员过多、机构臃肿是乡镇财政困难的原因之一，但很难断定这是最主要的和唯一的原因。

(二)收入方面: 税源分析

本文在分析乡镇财政的收入构成时，指出了乡镇财政收入在过去的 10 年间可以分为三个阶段，第一阶段靠工商税收，第二阶段靠农业税，第三阶段也就是最近 5 年收入增长来源不明确。没有税收来源而总收入却依然在帐面上保持较快速度的增长，是因为将非预算的收入调入充当正常的财政收入，也就是本文前面分析过的挤占行为。但是挤占总要有东西可“挤”才行，没有可“挤”的收入来源，那么这个部分最终就是一笔空帐。

笔者在实地调查过程中，发现了层层挤占的最终后果就是乡镇财政的“空转”，并且这种现象普遍存在。所谓“空转”，就是将一笔不属于财政收入的资金（许多情况下是乡镇统筹收入或者干脆就是借款）归入正规的财政收入帐户，然后再设立一些支出项目将这些资金提出；然后再纳入收入帐户，再支出，同一笔资金循环往复，魔术般地将收入和支出总量增大^①。一般来说，“空转”的总量就是被“挤占”掉的资金数量。

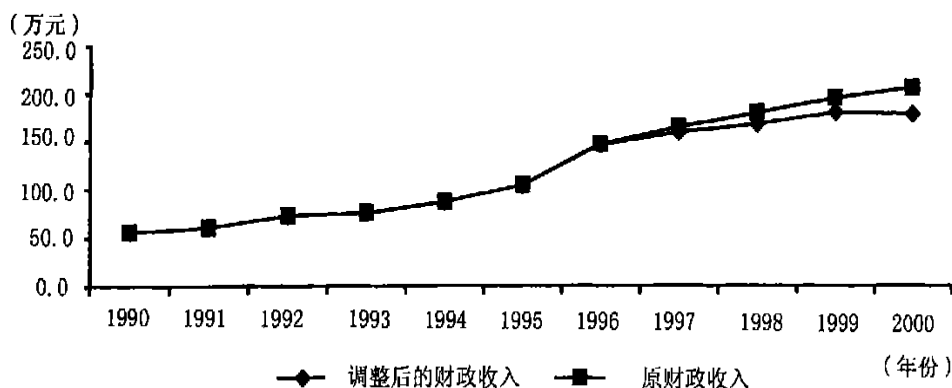


图 5 帐面的财政收入和实际的财政收入 (1990~2000 年)

另外一个弥补“挤占”资金的办法就是征“探头税”。所谓“探头税”，就是向尚未开张的商业机构征收营业税，属于“寅吃卯粮”的做法。笔者在本文中分析的乡镇之一——MS 镇也不得不靠这些办法实现财政收入的增长，在 2000 年度，乡财政所就征了 15 万元的“探头税”以弥补缺口。这些“虚”的收入自 1996 年来就开始存在，以后逐年增多。将这些水份“挤掉”之后，重新计算这个乡镇在过去 11 年的财政收入的增长，得出图 5。

可见在过去 10 年间乡镇财政的增长呈现一个“阶梯形”的状态，在第三个阶段，实际的财政收入增长缓慢。究其原因在于缺乏用于地方财政的稳定税源，农业税收无论从短期还是从长期看都不足以作为地方财政的税源支柱。进入新世纪我国加入 WTO，农民增收成为一个迫切的问题。在农民增收困难的情况下，地方财政尤其是乡镇财政要维持正常运转，必然要从其他税收尤其是工商业税收上取得收入。

^① 文中提到的只是“空转”诸多形式中的一种，在实际中空转有许许多多的做法，参见马俊勇(2002)。

在中西部地区, 工商类税收的增长是缓慢的, 至少比总财政收入和支出的速度慢得多。以 MS 镇为例, 1990 年到 2000 年, 工商业税收增长了 130%, 但同期总财政收入增长了 257%, 两者的年平均增长率分别是 13% 和 25.7%, 后者正好是前者的近两倍。那么工商税收的增长速度为何相对较慢呢?

这主要和国内的宏观经济形势的变化有关。进入 20 世纪 90 年代之后, 中西部地区的城市和城镇经济进入国有经济向股份制和民营经济改制的时期, 县乡两级的国有和集体工商企业纷纷改制。地方政府对于改制后的企业的征税成本急剧上升, 同时有些地区也从长远考虑, 不想对新成长的民营经济征收太高的税收以出现“杀鸡取卵”的后果。根据目前的分税体制, 国税受影响较小, 因为只要企业没有倒闭, 国税是基本得到保证的。但县乡两级政府支配的地方税则大受其苦(详细的分析参见赵阳和周飞舟, 1999)。县级政府在税源不足的情况下, 往往倾向于将某些财政支出项目“下移”到乡镇财政, 这在缓解了本级财政压力的同时, 却大大增加了乡镇财政的困难。要考察这类情况, 就要考察县乡政府间的财政关系即基层政府的财政体制。

(三) 财政体制和县乡关系

与“分税制”改革配套的重要措施是加大不同地区间转移支付的力度, 以对不发达地区作出补偿。但是转移支付的措施因为各种原因至今也没有得到完善, 到 2000 年, 转移支付的总量只占非常小的份额(张立承, 2003)。

由于转移支付制度的滞后, 分税制在一定程度上加大了地区间的财政状况的差距。按照分税制的税收返还标准, 发达地区得到了较多的返还收入, 而不发达的中西部地区则由于返还收入较少而变得比较困难。在这些不发达地区, 省级政府通过制定与其所辖市县的财政体制而在一定程度上将困难下移, 这就出现了许多讨论财政体制的文献中所说的“收入上收”和“支出下移”的效应。乡镇财政因为位于整个国家财政体制的最底一层, 无法再将支出责任“下移”而变成了税制改革后果的最终一级承受者。下面仍然以乡镇财政的具体材料来看财政体制的连锁效应。

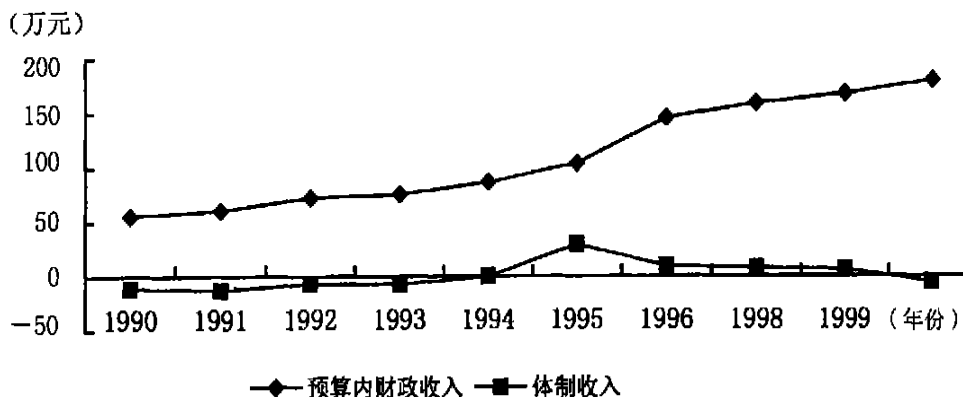


图 6 MS 镇的体制净收入(1990~1999 年)

仍以江西为例, 随着分税制在中央和省级之间展开, TT 县的县级和乡级财政之间也进行了改革, 但和全国大部分地区一样, 县乡之间并没有实行完全的分税制, 而是采用了“划分税种、核定收支”的分税制和以前的“财政包干”制相结合的一种“混合型”的财政体制。与分税制

要求大力度的配套转移支付的特点相比，这种体制对转移支付的要求比较小，但与“财政包干”制相比，对财政收入增长缓慢的乡镇不利。换句话说，在这种财政体制下，增收速度缓慢的乡镇受到了较大的压力。

就MS镇而言，改革以前在“财政包干、分灶吃饭”的体制下，一直是一个财政上解乡镇。在改革之后，由于其税种结构的原因，被定为体制补助乡镇，这主要是因为税收中被划为国税的部分比重较其他乡镇大的缘故。新体制使MS镇在改革之初得到了较多的补助收入，但是在财政收入增长较慢的情况下，MS镇面临的体制压力越来越大。

图6显示，1995年MS镇得到了29万元的体制补助收入，占其当年地方财政收入的28%，但是在新体制下，体制补助收入迅速下降，而财政收入要保持连年增长，到1999年，MS镇要向县财政上解5万元了。毫无疑问，这个图显示出MS镇的“日子”在1996年以后还是变得越来越难过。结合前面讨论的两个原因——“吃饭”财政和税源枯竭，财政体制的这种“收入上移”的效应无疑是严重的。为什么？下面我们将这三个原因结合在一起总结一下。

从支出上说，以工资支出为主的“吃饭”财政具有很强的刚性特点，即不能随着收入的变动而变动；从收入上来说，主要依靠农业税收以及“挤占”、“借款”的手段取得收入无疑是非常不稳定的，上一年的收入增长不能保证下一个财政年度取得同样的增长。但是收入的增长却往往使得工资支出得到立竿见影的增长。这种收入和支出结构的特点使乡镇财政处于一个极不稳定的状况。借此人们可以理解为何乡镇干部一年中最主要的工作就是向农民收取上缴税费，说得极端一些，这是一个乡镇干部靠从农民手里收钱给自己发工资的财政体制。

这种尴尬的状况本来有待于靠县乡间稳定、可靠的财政关系加以缓解和弥补缺口，因为在不发达地区，人们无法期望这些乡镇在短期内有繁荣的工商业和由此带来的稳定税收。但是人们在个案中看到，乡镇财政恰恰是在困难的时候得不到财政体制的转移支付，这无疑是乡镇财政处于危险边缘的一个主要原因。

四、结论和政策建议

乡镇财政作为最基层的一级独立财政核算单位，本来应当担负起发展地方经济、处理公共事务和维护社会稳定的责任，但是从以上分析的乡镇财政的运转过程中，可以看到这些目标难以实现。

由于乡镇财政主要依靠作为地方税收主体的农业税收，所以使不发达地区的基层政府发展非农经济尤其是地方工商业的动力有所减弱。实际上，在大部分中西部的传统农区，人们也不能期望地方的非农产业能够支撑一个乡镇政府和教育的巨大开支。

在“饭”都吃不饱的情况下，乡镇政府对提供公共品服务、建立地方公共服务体系经常是有心无力。实际上，这些地方的乡镇政府和干部一年中的主要工作实际上就是两项：一项是计划生育，另一项就是收钱给自己发工资。收钱给自己发工资一旦成为乡镇政府的主要工作，就非常容易造成农民负担过重和影响地方的社会稳定。近年来，各种各样的农村的不稳定现象或多或少地与此有关。这个问题的确值得深思：为何本来就是要维持基层社会稳定的地方部门会成为不稳定的因素之一？

所以从乡镇财政的现状来看，乡财政不但没有在基层公共财政建设和财政分权方面取得明显的进展，反而因为“挤占”和加重负担、负债等现象而造成一些经济问题和社会不稳定现象

的产生。要改变这种状况, 只能从改革财政体制入手, 这也是近年来有学者提出弱化乡财政职能甚至取消乡财政的根本原因所在。

但是, 从公共财政的理论角度出发, 乡财政无疑又是公共财政建设的一个最为重要的基层单位, 取消乡财政必然会给以后中国基层政府的公共品建设带来高昂的监督和信成本, 所以从对乡镇财政的现状和未来两方面考虑得出一个明确的结论是有困难的。

本文的看法是, 只要从公共财政建设的角度和乡镇财政现存的问题出发, 有效地改革现行的基层财政体制还是完全可能的。

首先, 人员工资“挤占”公共财政的现象根源, 还是通过乡镇财政发放的工资数额过于庞大。实际上, 这其中绝大多数是乡村教师的工资开支。从公共财政的角度来讲, 这部分开支应该从更高级别的财政支出才更为合理。人员工资总量越小, “挤占”的可能性就越小, 这是毫无疑问的。

其次, 对于乡镇财政管辖内的公共建设开支, 应该建立明确有效的预算管理体制。目前普遍的情况是, 基层财政的公共建设开支大部分实际上都属于非预算或预算外开支, 而上级财政对预算外开支的监管非常薄弱, 这就使这部分资金或被挤占、或被滥用, 根本无法进行实际的公共品建设。

再次, 从整个财政体制上讲, 应该尽快建立起地区间有效公平的转移支付制度, 这是保证不发达地区的基层政府公共财政建设的基础。

参考文献

- [1] 陈锡文(主编):《中国县乡财政与农民增收问题研究》, 山西经济出版社, 2003年。
- [2] 费雪:《州和地方财政学》, 中国人民大学出版社, 2000年。
- [3] 黄佩华:《中国地方财政问题研究》, 中国检察出版社, 1999年。
- [4] 马俊勇:《乡镇财政“空转”的手段和对策》, 《财税与会计》2002年第4期。
- [5] 世界银行:《中国省级财政支出考察》, 2002年。
- [6] 谭秋成:《地方分权和乡镇财政职能》, 《中国农村观察》2002年第2期。
- [7] 汪涣生、彭先发:《乡镇财政困难的成因及对策》, 《地方政府管理》2001年第5期。
- [8] 王卫星:《中国分税制财政体制及其运行情况》, 《中国经贸导刊》2000年第12期。
- [9] 尹洪波:《平均摊派农业特产税现象的思考》, 《江西财税与会计》, 1997年第3期。
- [10] 张军:《乡镇财政制度缺陷与农民负担》, 《中国农村观察》2002年第4期。
- [11] 张立承:《“九五”时期财政政策及其对基层财政的影响》, 《县域经济观察》2003年总第2期。
- [12] 中共TT县委办、TT县人民政府办公室:《TT县减轻农民负担工作自查情况的汇报》, 2000年9月。
- [13] 赵阳和周飞舟:《农民负担和财税体制: 从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因》, 《香港社会科学学报》2000年秋季, 第17期。
- [14] 周飞舟:《工业化地区的利益分配和财政关系》, 2002年, 未刊稿。
- [15] Tiebout: “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol 1. 64, 1956.

(责任编辑: 秦 理)

MAIN CONTENTS

The Adjustment of Macro Economic Policies and Rural Income Growth *Wang Dewen & Cai Fang*(2)

This paper analyzed the issues in rural income growth from the view point of macro economic policies. The authors argued that both economic growth and income distribution are the vital two aspects in rural income growth. A series of macro economic policies, including industrialization and urbanization, fiscal policies, tax policies, rural credit policies, trade polices and so on, structured the external economic environment that affects rural income growth. The future rural income growth will mainly rely on the contributions from the rapid growth in industrial and service sectors, therefore, it is necessary not only to make effort to push the development of industrialization and urbanization but also to take active measures to increase rural investment, improve rural credit service, and restructure agricultural production to create a better external environment for long-run rural income growth.

Pilot Study on Township Finance and Its Reform: Hongzhen Investigating *Wu Licai & Linda Chelan Li*(13)

This paper has carried on the positive research to the township finance and its reform through the survey of Hongzhen, and finds out that whether the tax assigned reform between county and township, or the reform of system of settlement, or the rural fee to tax reform, or the reform of public expenditure with "zero-account supervision" (Linghu Tongguan) for main content, its tendency and original intention is right undoubtedly, but if it is step with political structure reform between county and township and holistic institutional innovation on township's political system, it often very difficult to achieve the desired result of the township fiscal reform.

Analyses of the Local Government Finance: A Case Study in Central and Western China *Zhou feizhou & Zhao yang*(25)

The local government finance in Central and Western China faces serious difficulty and hardly keeps its normal running due to huge deficit problem. This paper is a case study on township finance in Jiangxi and Henan provinces, showing the operation of township financial system in detail. The reason of the difficult situation lies in the financial system in which huge education expenditure imposed on local finance and centralization of revenue by up-level government. This paper also proposes some police suggestions on further financial reform.