

農村稅費改革對鄉鎮財政的影響及其後果

——以安徽省為例

◎ 吳理財

* 本文是華中師範大學中國農村問題研究中心「鄉村公共財政及國家與農民關係研究」項目（該項目由項繼權博士主持，得到「教育部人文社會科學重點研究基地資金」的支持）的成果之一，亦是安徽省社會科學院青年課題「農村稅費改革對鄉鎮財政的影響及對策研究」的最終成果。本研究在田野調查中，得到了彭萬青、邵竹山、袁竹燦、洪國民、方衛民、陳霜竹、王世勝等的幫助和支持，在此一併鳴謝。

農村稅費改革在減輕農民負擔方面的成效是不容質疑的¹，然而，人們目前擔心或詬病最多的還是農村稅費改革對鄉村財力的影響，特別是由此導致的鄉鎮財政拮据，勢必最終會影響農村基層政權的正常運行。許多人因此認為，如果不能從根本上解決鄉鎮財政的缺口和債務問題，鄉鎮政府將不得不再次向農民「伸手」，這樣一來，農村稅費改革就避免不了要走歷史的老路，就像唐代楊炎的兩稅制改革、宋時王安石變法、明朝張居正推行的一條鞭法和清初雍正的攤丁入畝一樣，初時「向來叢弊為之一清」，時間一久難免「積累莫返之害」而歸於失敗²。很顯然，這些擔心和憂慮，還是就事論事地局限於農村稅費改革的本身，對它所產生的影響及其連帶效應缺乏足夠清晰、全面和深遠的認識。實際上，農村稅費改革不單是分配關係的一種調整，就它影響的廣度和深度而言，已經遠遠超出了經濟的範圍，對鄉村政治、社會的發展乃至國家與鄉村社會的關係的構建都有直接或間接的影響作用。

本文試圖從農村稅費改革對鄉鎮財政的影響開始切入，就農村稅費改革對鄉村政治、社會的發展的影響作用，做一初步探討，以期引起人們的注意。

一 鄉鎮財政的規範化

客觀而言，農村稅費改革進一步規範了鄉鎮財政的收支和管理。在農村稅費改革之前，鄉鎮財政收入基本上由國家預算內資金、預算外資金和自籌資金三部分組成³，「國家預算內部分，包括上級政府劃歸鄉（鎮）財政的鄉鎮企業所得稅、屠宰稅、城市維護建設稅、集市交易稅、牲畜交易稅、車輛使用牌照稅、契稅和其他收入。國家預算外部分，包括上級政府劃歸鄉（鎮）財政的農業稅附加、農村教育經費附加、行政事業單位管理的預算外收入，以及一些按照國家規定徵收的公用事業附加。自籌資金部分，包括鄉（鎮）政府按照國家規定徵收的自籌收入，但不得隨意攤派」⁴。其收入分別納入各自的支出範圍。

過去的亂集資、亂攤派和亂收費主要發生在預算外和自籌資金部分，尤其是自籌資金一塊更是難以控制。迄今為止，誰也無法對自籌資金和預算外收入進行比較全面的統計，甚至其中有許多收入根本就沒有進入鄉鎮財政收入的帳戶。由於它的非規範性，一些研究者將鄉鎮財

政的自籌資金收入稱之為「非正規收入」、「制度外收入」或「非規範收入」，有的則將其與預算外收入一起稱作「非預算收入」(off-budget revenue)⁵。從少數個案分析來看，樊綱認為，1994年，「非規範收入」平均相當於地方預算內收入的30%（佔全部地方公共收入的23.1%）。根據譚秋成的研究，預算外收入和自籌資金佔鄉鎮財政收入的比重是逐漸遞增的，1986年還只有11.83%，1992年增至28.54%，1996年則上升到35.42%⁶。

一般來說，純農業地區的鄉鎮「非規範性收入」（和預算外收入）所佔比重相對較少（30%左右），其來源主要是鄉鎮統籌、行政事業性收費、集資等收入，基本上是從農民頭上直接徵收的；而鄉鎮企業比較發達的地區及市郊鄉鎮的「非規範性收入」所佔比重則畸高（一般都在60%以上，甚至達到90%以上），是這類鄉鎮財政收入的「大頭」，其來源主要是鄉鎮企業的剩餘上交、土地徵用收入。這也從一個側面反映了為甚麼農民負擔問題突出表現在我國中西部農村地區，因為這些地區基本上以農業收入為主，以農業稅收為主體的預算內收入根本無法維持鄉鎮政府的正常運轉，鄉鎮政府就不得不在非預算部分「動腦筋」，但是由於在非農領域缺乏徵收空間，其非預算收入惟有從農民頭上徵收之一途了。隨著人員和機構的增加、各種達標升級活動的開展和政績（面子）工程的建設，鄉鎮公共開支逐年上升，農民負擔也便隨之累年加重，鄉村幹群衝突愈演愈烈。在這種情況之下，因情勢所迫，就不得不進行農村的稅費改革。

農村稅費改革的主要內容就是將國家政策內的收費併入農業稅收之中合併徵收，將鄉鎮的非預算收入、支出全部納入預算管理。這一制度設計的好處主要有三點：一是簡便徵收；二是遏止農民的稅外負擔；三是進一步規範了鄉鎮財政的收支及其管理。例如：安徽省規定「農村稅費改革後增加的農業稅、農業特產稅收入，全部作為鄉鎮固定收入」，同時「將鄉鎮職能機構的支出和社會事業發展支出列入鄉鎮預算支出（國家明文規定上劃的除外），原由鄉統籌費開支的鄉村義務教育、計劃生育、優撫、民兵訓練以及鄉級道路建設支出等五項事業支出納入鄉鎮預算支出範圍」。這樣一來，鄉鎮財政收入和支出就只有預算一塊，不再存在預算外和自籌資金部分。其中，鄉鎮財政的收入範圍調整為：鄉鎮範圍內組織徵收的增值稅（1/4留存鄉鎮財政）、地方工商各稅、企業所得稅、農業四稅、行政性收費收入、罰沒收入、專項收入和其他收入等；支出範圍包括：鄉鎮組織正常運轉的支出和鄉鎮經濟、社會事業發展支出，行政管理費支出，社會保障和社會福利支出，公共設施維護建設支出和其他支出等⁷。

農村稅費改革以後，鄉鎮財政的常規收入實際上是由這樣三個部分組成：一是財政收入部分，這部分以農業四稅為主體，除此以外還有行政性收費收入、罰沒收入、專項收入和其他收入；二是地稅收入，包括地方工商稅收和企業所得稅、個人所得稅等；三是國稅收入（增值稅）留存部分。以下是筆者調查的三個鄉鎮的財政收入結構（表1），它基本反映了農村稅費改革之後鄉鎮財政收入的大致狀況：

表 1 2001年安徽省三個鄉鎮財政收入結構情況（萬元）

| | S 鎮 | G 鄉 | T 鎮 |
|------------|------|-------|-------|
| 1、財政稅收 | 44.6 | 103.9 | 33.6 |
| 其中：農業稅及特產稅 | 39.8 | 100.3 | 21.0 |
| 2、地稅收入 | 52.6 | 20.0 | 144.9 |

| | | | |
|--------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 3、國稅收入 | 37.0 (其中3/4上交) | 20.0 (其中3/4上交) | 36.6 (其中3/4上交) |
|--------|-------------------|-------------------|-------------------|

注：S鎮是農業型山區鎮，人均土地只有0.4畝；G鄉是農業型畝區鄉，人均土地約1畝；T鎮地處旅遊區，雖然人均土地不足0.4畝，但是其旅游服務業較為發達，鎮財政收入的支柱是地方工商稅收。

資料來源：2002年4月24日、5月16-18日田野調查

在鄉鎮財政收支規範化的同時，鄉鎮的收支結構也被模式化了。換言之，在堵住鄉鎮財政收支的疏漏的同時，也給鄉鎮財政套上「緊箍圈」，鄉鎮財政的增收空間非常有限，尤其是農業型鄉鎮，基本上沒有任何合法性增收途徑可言——有些鄉鎮在農村稅費改革中為了使財政收入不留太大缺口，又不能冒違背政策之險將農業稅率調到上限7%以上，只得在農業稅應稅土地面積和常產上做文章（個別山區鄉鎮常產竟然調到700公斤以上），即便如此亦是非常有限的——僅農業稅而言，一旦按照新的稅率調整以後，幾乎是一成不變的了。而地稅和國稅收入，在短期內也不可能有太大的變動。農村稅費改革以後，鄉鎮財政將面臨巨大的收支平衡壓力。

二 鄉鎮財政缺口：個案分析

農村稅費改革以後（2000年），安徽省農業兩稅（農業稅和農業特產稅）及附加是37.61億元，比改革前49.25億元（包括改革前的農業稅、特產稅、鄉統籌和村提留中的公益金、管理費）減少11.64億元，再加上被取消的屠宰稅和農村教育集資5.26，全省鄉村兩級政策內減少財力就達16.90億元。其中，鄉鎮財政減收13.96億元，平均每個鄉鎮減少收入75.46萬元（可參考表2）。

表2 S鎮農村稅費改革前後收入政策性增減因素對比情況（萬元）

| | 改革前（1997年） | 改革後（2000年） | 政策性增減收入 |
|-------------|------------|------------|---------|
| 農業稅 | 25.82 | 36.79 | +10.97 |
| 鄉鎮統籌（含教育集資） | 49.03 | - | -49.03 |
| 屠宰稅 | 5.96 | - | -5.96 |
| 合計 | 80.81 | 36.79 | -44.02 |

注：S鎮地處皖西南，在農村稅費改革之前農民負擔就相對較輕，因此政策性增減幅度低於全省平均水平。

雖然目前的轉移支付填補了鄉鎮85%的政策內減收，但是，在稅費改革之前，鄉鎮財政除了政策內的收入以外，還有政策外的收入（即「制度外收入」或「非規範收入」）。政策外收入佔鄉鎮財政收入的比重在不同的地區是不一樣的，總體而言，安徽省北部地區政策外收入較高，南部地區較低（從S鎮財政政策內減收與全省鄉鎮平均減收差距可以反映出來）。農村稅費改革取消了鄉鎮財政的政策外收入，因此，安徽省鄉鎮實際減少收入遠遠大於75.46萬元。

鄉鎮財政在農村稅費改革之前就難保收支平衡，其收支缺口主要依賴「非規範收入」（制度外收入）彌補。現在農村稅費改革取消了「非規範收入」，再加上政策內的減收，鄉鎮財政勢必留下較大的資金缺口。例如，改革之後，皖北濉溪縣祁集鎮農業稅正稅收入343萬元，地

稅和國稅收入20萬元，合計財政收入363萬元，而支出人員工資409萬元，民政優撫30萬元，計劃生育23萬元，工作經費40萬元，至少需要360萬元，收支相差132萬元⁸。皖中定遠縣張橋鎮改革前總收入307萬元（其中政策性收入266萬元），改革後只有162萬元，減少收入145萬元（其中政策內減收104萬元），減幅達47.23%。2000年該鎮財政收支缺口大約是30萬元⁹。又如皖南的G鄉，改革前（1998年）農業稅和特產稅收入65.3萬元，鄉統籌67.1萬元，國稅收入22萬元，地稅收入（含工商營業稅、企業資源稅、屠宰稅和外出務工經商所得稅等）59萬元，實際可用財力為196.9萬元，改革後（2001年）農業稅99萬元，農業特產稅1.3萬元，土地有償收入2.5萬元，企業管理費1萬元，其他收入0.2萬元，國稅收入20萬元，地稅收入20萬元，實際可用收入128.9萬元，減少收入68萬元，加上轉移支付和結算等收入，2001年該鄉實際財政赤字30萬元。

另外，還有鄉鎮財政的負債問題。據安徽省財政部門的調查，全省鄉鎮一級財政負債平均達300多萬元。鄉鎮舉債的絕大部分是前幾年農村基礎教育達標和發展鄉鎮企業引起的。儘管這些債務是在農村稅費改革之前就已發生，並非農村稅費改革造成的，但是，由於農村稅費改革形成的鄉鎮財政政策性缺口、收支結構及其預算管理的規範化的鋼性約束，這些改革前留下的鄉鎮債務問題就沒有消解的希望，原本失衡的鄉鎮財政，背負著如此沉重的債務重擔，啟能支撐多久？

三 鄉村公共品、農民負擔與鄉鎮政權的合法性問題

農村稅費改革的直接目的是減輕農民負擔。這場改革的矛頭似乎主要對準鄉鎮政府，因為在一般人眼中，鄉鎮政府是加重農民負擔的「罪魁禍首」，國家的政策始終是好的，如果鄉鎮政府嚴格按國家的政策行事，就不存在所謂的農民負擔問題。實際的情形好像也是如此，往往是鄉鎮政府在政策之外添列了不少農民負擔的名目，並且是鄉鎮政府直接到農戶家裏強行徵收，由此造成的幹群衝突也集中在鄉鎮一級，鄉鎮政府往往是農民上訪、控告的主要對象。日益惡化的農民負擔問題和逐漸升級的鄉村幹群衝突，不但影響了農村社會的穩定，而且還危及農村基層政權的合法性和國家的統治權威。

農村稅費改革的深層目的，就是重建國家在農村社會的合法性基礎和統治權威。因而，從這個意義上來說，與其說農村稅費改革是農村分配關係和經濟利益的調整，毋寧說是國家在農村社會基層政權重建（state re-building）的一種嘗試和努力（能否取得實際的效果，後文將繼續討論）。這種努力，主要是通過這樣兩個途徑達成的：一是取消一些不合理收費項目，將另一些收費項目併入農業稅收中合併徵收，從而將農民負擔降低並控制（或固定）在某一可以接受的範圍之內，農民由於獲得實際的經濟利益（實惠）對「國家」增進了信任和擁護；二是取消鄉鎮財政的非預算收入，將鄉鎮財政的收支納入預算管理。在隨後的改革中，又將鄉村教師的工資收歸縣財政統一發放，並對鄉鎮財政實行「零戶統管」。這些措施的用心良苦，顯而易見，說白了就是規範和約束鄉鎮政府的行為，以免他們向農民亂收費、亂集資和亂攤派。

總而言之，鄉鎮政府成為眾矢之的，不但農民對他憤懣，「國家」也不信任他。甚至，在個別地方（如陝西省¹⁰）還撤銷了鄉鎮財政，認為鄉鎮財政是鄉鎮政府腐敗的溫床；不少學者也主張虛化或撤銷鄉鎮政權¹¹。在他們認為，撤銷鄉鎮財政、虛化（或撤銷）鄉鎮政權，不但可以從根本上治理農民負擔問題（他們認為農村稅費改革只是短期的治標之舉），而且還

可以漸臻理想的鄉村自治之境。

固然，鄉鎮政府在農民負擔問題上負有不可推卸的責任。但是，如果進一步從財稅體制、縣鄉政權的結構關係等制度層面進行分析，實際的情形並非如此，鄉鎮政府也有不得已的苦衷。

首先，從財政上而言，縣鄉之間始終是一種事實上的「財政承包體制」¹²。這種承包制由於「遊戲規則」的制定權掌握在上級政府手中，下級政府始終處在被動、服從的不平等地位，因此，它始終是有利於上級政府，以保證上級政府收支為基本前提。其結果是「鄉鎮財政高比例的收入上解和返還補貼」，缺乏財政自主權的鄉鎮政府在巨大的支出壓力下，不得不在制度外「另闢蹊徑」謀求資金收入。在鄉鎮企業比較發達的地區或地處城市郊區的鄉鎮，這些制度外收入可以從鄉鎮企業剩餘或土地收益中獲得；而在廣大以農業收入為主的農村地區，鄉鎮的這些收入就只能在農民頭上直接徵收，這樣就必然形成「一稅輕，二稅重，三稅四稅無底洞」的現象。

1994年實行的「分稅制」改革，又在某種程度上加劇了縣鄉之間財政承包體制的偏重傾向。鮑爾（Roy W. Bah1）認為：「中國的分稅制財政體制，實際上是一個把國家流轉類稅收和對利潤所徵稅收在中央、省和省以下地方政府之間分享，再輔之以各級政府自上而下有條件的專項撥款的體制。最終進入地方政府預算的地方稅收收入取決於中央確定的稅基、稅率、稅收徵管、地方政府的收入任務和收入分享公式。」¹³ 儘管這種稅制改革的初衷主要是調整和規範中央和地方的財政稅收關係，扭轉過去中央財政收入偏低的局面，加強中央政府的整體調控能力（包括對地方政府的控制能力）¹⁴，但是，這種做法卻被地方各級政府自上而下所廣泛效仿，其結果必然是財力自下而上逐級向上集中。更糟糕的卻是，分稅制改革僅僅停留在稅收和財政層面上，沒有適時進行相應的政治分權改革（即在各級政府間合理劃分財權和事權），以至最終形成財力日益向上集中，事權卻逐級下移的局面。鄉鎮政府作為最基層的一級政府，所謂「上面千條線，下面一根針」，事無巨細最終都會落在鄉鎮政府身上。由此不難理解，為甚麼到了90年代中後期農民負擔問題愈演愈烈，鄉村幹群衝突幾乎達到白熱化的程度。

而且，這種偏重的財稅體制是與縣鄉之間既存的政治結構、人事制度等耦合在一起的，從而在體制上進一步削弱了鄉鎮對縣的談判能力，以至上級政府可以憑藉自身的優勢地位和絕對的政治權力隨意平調鄉鎮的財政資源。結果往往是鄉鎮超收不能多得，減收卻依然保持較高的上繳基數不變。由於體制內的鄉鎮財政自主性（或獨立性）闕如，嚴重束縛了鄉鎮財政的正常建設和健康發展，迫使鄉鎮政府擺脫制度內財政的規範（和非規範）的束縛而另闢財源，從而激勵並加劇了他對制度外財政的倚賴，最終形成鄉鎮制度內財政與制度外財政畸輕畸重的異常結構關係。鄉鎮政府對制度外財政的倚賴，必然轉化為農民負擔問題。

但是，也應當客觀地看到，在農村稅費改革之前，鄉鎮制度外財政在鄉村公共品產出（public output）方面發揮著積極的作用，甚至直接參與到鄉村社會經濟發展中去（如發展鄉鎮企業，調整農業產業結構等），具有鮮明的建設性特徵（這一點不應忽視）。在鄉村公共品的供給上，最突出的莫過於鄉村中小學校的改造和鄉村道路等基礎設施的建設。一般而言，鄉村教育支出約佔鄉鎮公共支出的50-70%。鄉村教育不僅對受教育者個人、家庭、社區有好處，而且對整個社會的發展都有裨益¹⁵。鄉鎮道路、水利工程等基礎設施的建設也具有溢出效益，按照「誰受益，誰負擔」的原則，這些公共品和準公共品（quasi-public good）

生產投資應該按其實際的受益情況由中央和地方各級政府分別承擔。然而，在過去這些投資幾乎完全或絕大部分由鄉鎮政府承擔。除此以外，鄉鎮政府還承擔了許多本該由中央政府和上級政府承擔的部分事務，如民兵訓練、優撫、計劃生育和部分農業生產支出等。民兵訓練和優撫是為了增強國防，屬於全國性公共物品，而計劃生育也是國家的根本國策，並不反映農民的偏好¹⁶。然而，實際的情形往往卻是「上級政府請客，鄉鎮政府出錢」。誠如樊綱所言：「所謂『非規範收入』，其實正是這樣一種在舊的財政體制已經不再適應新的經濟條件和新的經濟形勢的情況下，人們自發地解決公共物品供給不足問題的一種處於『草創』階段的體制創新」¹⁷。

從整體上而言，之所以會形成這種現象，還與我國的「二元財政結構」不無關係。國家不但包攬了城市的所有公共品和準公共品生產（和供給），甚至還將城市居民的個人福利（如住房、養老和失業等）囊括其內；但是，對農村的公共品生產卻較少投資，即便是屬於全國性的公共品，也由農民負擔（除了直接的稅費負擔外，還有工農業產品「剪刀差」形成的間接負擔），從而形成了不平等的城鄉二元的財政結構¹⁸。在這種二元財政結構下，農村基層政府為了生產和供給鄉村的公共品，就不得不在體制外尋找途徑。

這樣一來，鄉鎮政府實際上處在進退維谷的兩難境地：為了生產和供給鄉村公共品，就不得不加重農民負擔；如果不加重農民負擔，就不能生產、供給基本的鄉村公共品，滿足廣大鄉村人民日益增長的公共需求。在兩難之中，鄉鎮政府面臨著雙重的合法性挑戰：一方面，如果不能滿足鄉村人民基本的公共需求，生產和供給最起碼的鄉村公共品，鄉鎮政府的存在價值就被質疑；另一方面，如果為了生產和供給基本的鄉村公共品而加重農民負擔超出了農民接受的界限，鄉鎮政府的合法性同樣會大打折扣。農村稅費改革雖然減輕了農民負擔，但是同時卻又將鄉鎮政府推向了另一種合法性危機之中，由於他受財力所限和規範化財政的鋼性束縛，他不可能有效生產和供給鄉村公共品而滿足鄉村人民日益增長的公共需要。令人憂慮的是，至今為止人們似乎還沒有充分認識到這種合法性危機正在悄然來臨；事實上，也難以預料這種合法性危機對於整個基層政治權威的沖擊將會造成怎樣的惡劣後果！

四 依附性、官僚化與鄉村社會發展

農村稅費改革另一個不為人知的後果，將是進一步加重鄉鎮政府對縣級政權乃至國家（state）的依附性。

事實上，鄉鎮政府幾乎從來都不是一級完備（或完全）的政權組織：一是條塊分割的管理體制嚴重削弱了鄉鎮政府的權能。誠如一些人所指出的那樣，「鄉鎮政府名為一級政權，實際上是一個空架子，根本無法領導和管理本區域內政治、經濟、教育、科學、文化和社會各項事業，缺乏應有的權威、效能和社會凝聚力。……通過（縣級設在鄉鎮的）分支機構，瓜分和肢解了鄉鎮政府的職能，侵奪了鄉鎮必要的自主權，使憲法和地方組織法賦予鄉鎮政府的大部分政權化為烏有」¹⁹。二是自主性闕如的鄉鎮財政制約了鄉鎮政府的實際「作為」。如前所述，在偏重的財政承包體制中，鄉鎮財政實際上依附於縣財政，它並非責權統一的一級實體財政。而且，鄉鎮財政一般都是實行雙重領導制，鄉鎮財政組織名義上屬於鄉鎮政府，但其人事權和主要業務則由縣級財政部門掌握。三是鄉鎮政府缺乏應有的人事權和行政執法權。鄉鎮政府的人事考核、政績評定、職務升遷等基本上掌握在上級組織部門手中。而鄉鎮政府的行政執法權（如公安、司法、計劃生育執法權等）大多也是直接或間接掌控在上級政

府有關職能部門手中。通過這些體制性設計，使鄉鎮政府淪為縣政府的附庸或事實上的派出機構。

農村稅費改革則會進一步剝奪鄉鎮政府的自主性。在農村稅費改革之前，鄉鎮政府由於存在制度外財政，至少具有體制外的部分自主性。鄉鎮制度外財政的存在及其擴張，實際上是鄉鎮政府自主性要求的一種異態反映。農村稅費改革的一項基本內容就是取消鄉鎮的制度外財政，將鄉鎮財政納入規範化和制度化管理之中，這就意味著鄉鎮政府體制外的部分自主性也將完全喪失。

正如本文首先所闡述的，農村稅費改革對鄉鎮財政的影響是雙重的，一方面是鄉鎮財政的規範化，另一方面則是鄉鎮財政面臨嚴重的收支缺口和債務壓力。在規範化財政的約束下，鄉鎮政府為了緩解自身的財政壓力，就只能仰賴國家財政的轉移支付和上級財政的資金支持，從而加重了他對上級政府乃至國家的依賴性。鄉鎮政府對國家依附性的累積，將對整個鄉村政治社會的發展產生深刻的影響，並導致一系列後果。

首先，鄉鎮政府將會進一步「官僚化」（bureaucratization）。「官僚化」是國家基層政權建設（state making）的一部分。近代以來，各種國家政權都試圖在縣以下設立各種正式和非正式的政權組織，加強對鄉村社會的滲透和控制，但是，其中不少嘗試和努力都因為各種各樣的原因而沒有取得預想的成效。即使在高度集權的人民公社體制中，鄉鎮政權也未完全實現「官僚化」，以至國家不得不通過諸如「三反」、「四清」等經常性政治運動來清除「異己」分子²⁰，確保國家意志在農村基層的順暢貫徹。這種沒有任何政治自由和公民權的基層政治制度最後終於被歷史所拋棄。隨之而來的是，以村民自治為主要內容的鄉村基層政治民主的擴大和發展。農村稅費改革通過規範鄉鎮財政的預算管理，以及國家對鄉鎮政府的轉移支付制度的建立和加強，鄉鎮財政將被完全納入國家財政預算管理體系之中，鄉鎮政府勢必因此而整合到國家的政治體系之中，成為國家機器的一個組成「元件」。

或許有人會說：鄉鎮政府本身就是一級國家政權組織，理所當然是國家機器的一個組成部分。然而實際的情形卻不盡然：首先，鄉鎮政府的幹部絕大部分都出身農村，他們的父輩、親人都是農民，其中還有不少幹部是土生土長的，無論在情感上還是在實際的交往中，他們都與農民結成了紛繁複雜的關係，因而他們與其上的各級政府的「官僚」並不相同——他們往往會考慮農民的切身利益，或保留、或變通、或阻撓執行國家的某些政策、法令。更為重要的是，鄉鎮政府與其上的任何政權組織都不同，他直接面對鄉村人民而治。這種面對面（face to face）的治理形式，決定了鄉鎮政府必須擺脫衙門式的官僚作風（以及正式而嚴格的等級制度），保持較高的親民性。換言之，像鄉鎮政府這樣鄉村基層組織的合法性權威，必須建構在鄉村「權力的文化網絡」（culture nexus of power）之上。誠如杜贊奇所言，「在組織結構方面，文化網絡是地方社會中獲取權威和其他利益的源泉，也正是在文化網絡中，各種政治因素相互競爭，領導體系得以形成」。鄉村文化網絡「不只是角逐權力的場所，也不只是接近各種資本的工具，它還是正統和權威產生、表現及再生的發源地」²¹。正是基於這些原因，鄉鎮政府最好是國家意志和民意的結合物。他既是國家設在鄉村社會最基層的政權組織機構，同時又是鄉村社區治理的主體單位，代表鄉村人民進行自我治理。這就要求他必須具有一定的自主性。

農村稅費改革以後，隨著鄉鎮政府自主性的不斷喪失，對上級政府（和國家）的依附性積累，鄉鎮政府將極有可能完全納入國家的官僚體系之中，其結果將不難想象：一是「國家」對鄉村社會的擠壓，必然阻遏鄉村社會自治式民主的進一步擴張和發展。二是國家與基層民

眾之間缺少必要的調節、緩沖和磨合的「中介」組織（機制），二者之間不可避免的矛盾或衝突將會處於「短兵相接」的狀態之中。一旦發生這種情況，就比較難以解決彼此的矛盾或衝突。然而，此前的鄉鎮政府卻在一定意義上扮演著介於國家與基層民眾之間的一種「中介」角色，對於緩解、調節國家與基層民眾的關係起著不可替代的作用（也正因為如此，鄉鎮政府有時候就成為一種必要的「犧牲品」——基層民眾將他們的不滿撒在鄉鎮政府的頭上，而國家則可以置身事外，處於一種超然的地位上）。三是增加國家的統治成本。農村稅費改革切除了鄉鎮的制度外財政，國家就必須加大對鄉鎮政府的轉移支付力度²²，加重國家在農村基層的統治成本。然而，國家的財政能力畢竟有限，如果國家的轉移支付彌補不了鄉鎮財政的缺口和不能從根本上化解鄉村債務，鄉鎮財政就不得不再次在體制外尋求收入來源，如此一來，農村稅費改革就會功虧一簣，而不幸被人言中，重蹈歷史上歷次稅費改革之覆轍。或者，國家以正式的稅收形式進一步提升對鄉村社會的汲取能力，以此來保障鄉鎮政權的運行。不論是前者還是後者，都將對鄉村社會發展造成不言自明的負面影響。

五 餘論及改革建議

每項改革都會產生一些積極的作用，同時也會產生一些負面的影響，農村稅費改革亦不例外，而且許多負面影響並非農村稅費改革本身所致，而是由於相關的配套改革沒有及時跟上造成的。很顯然，單純的農村稅費改革很難取得成效。在進行農村稅費改革的同時，還必須進行鄉鎮公共財政改革、鄉鎮自治式政治改革和政府間的分權式體制改革。

（一）鄉鎮公共財政改革，就是要消除縣鄉之間偏重的財政承包體制，將鄉鎮財政建設成為一級自主性公共財政，使鄉鎮財政真正擔負起本社區內公共品生產、服務的職能。然而，目前的鄉鎮財政卻承擔了大量本應由上級政府和國家負責的事務，結果導致鄉鎮財政支出不斷增長，鄉村人民必需的公共品和公共服務得不到滿足，農民負擔加重，鄉鎮機構大肆膨脹等一系列問題。如果各級政府都能自覺擔負起屬於自己相應層次的公共品生產和服務的職能，一些不必要的鄉鎮機構、組織（過去有不少鄉鎮機構、組織是上級政府及其職能部門基於自身利益要求而設立的）也可隨之撤銷，鄉鎮政府就會因此減少大量的（外部）財政支出。

另外，還必須保證鄉鎮財政有比較穩定的收入來源。從安徽省農村稅費改革來看，農業四稅很難滿足鄉鎮財政的基本公共開支需要。市場化改革以來，農村社會也出現了較大的貧富差距，國家可以因時開徵所得稅、財產稅和遺產稅等調節性稅收，將鄉鎮範圍內的這些稅收全部作為鄉鎮的財政收入。或者，增加國稅收入的鄉鎮分成比重。同時，還要建立和健全轉移支付制度，支持地方進行公共建設。

（二）要想消除縣鄉之間偏重的財政承包體制，建立鄉鎮自主性公共財政，就必須同步進行鄉鎮自治式政治改革。鄉鎮自治式改革，並不是撤銷鄉鎮政權，實行完全的「鄉鎮自治」。而是建立和擴大有效的鄉鎮人民直接參與鄉鎮政治的機制，增強鄉鎮政府的自主性和自我治理能力。如果不能建立有效的民主參與機制，鄉鎮財政就容易偏離鄉村公共品生產和服務的職能，而成為少數人腐敗的溫床。「要使鄉鎮財政提供的服務滿足轄區內農民的需求，就必須在農村進行民主制度建設，讓農民有表達偏好、監督公共品生產和服務的機制，使鄉鎮政府受社區農民約束，執行農民的意願」，誠如有學者所分析的，鄉鎮財政之所以偏離公共財政職能，其主要原因是「鄉鎮政府以服從上級政府而不是轄區內農民的意願為主，社區農民缺乏顯示偏好、監督和評價公共品生產的可操作程序，缺乏參與公共事務決策的實際權利」。²³而鄉鎮政府之所以會「聽命」（服從、依附）於上級政府，是因為他們的權力直接

來源於上級而非鄉村人民，因此，要想改變這種狀況，就必須首先改變他的權力來源問題，即鄉鎮政府應該由鄉鎮人民直接授權建立。

（三）然而，要想使鄉鎮自治式改革真正得以進行，就必須適時進行政府間的分權式體制改革，即按照憲政的理念，合理劃分各級政府之間的權力範圍（及其限度），在上下級政府間建立制度化的民主合作式新型關係。

註釋

- 1 從安徽省的試點情況來看，農村稅費改革在減輕農民負擔方面取得了明顯成效。農村稅費改革頭一年（2000年），安徽省就因為農村稅費改革減輕農民負擔16.9億元，比改革前一年減輕了31%，全省農民實際人均政策性負擔僅為75.5元；第二年，又在上一年基礎上減輕農民負擔6.8%，農民實際人均負擔降到70.4元。如果再加上減少的「兩工」負擔25億元（按每工6.8元折算），停止向農民收取世行貸款和農業綜合開發部分有償債務18億元，以及因治理亂收費等而減少農民不合理負擔40億元，農村稅費改革兩年來，安徽省共減輕農民負擔已逾100億元，人均減負約200元。由於這些可見的績效，農村稅費改革贏得了農民的熱情擁護。
- 2 幾乎每次稅制改革都遭到時人的批評：楊炎進行兩稅制改革時，當時就有人反對說，租庸調制三個項目分得很清楚，現在歸併在一起，雖說手續簡單，但日久相沿，把原來化繁就簡的來歷忘了，遇到政府要用錢和勞役，又不免要增加新的項目。而這些新項目本來就有的，已併在兩稅中徵收了，如果再另外增加名目豈不是加倍徵收！王安石推行免役法時，蘇東坡、司馬溫公等也是極力反對；明朝推行一條鞭法時，同樣遭到黃宗羲的指摘；清時實行攤丁入畝，時人李光坡亦發表了類似的反對意見（《清朝經世文編》卷三十，李光坡〈答曾邑侯問丁米均派書〉）；錢穆先生對歷史上的這類改革亦不贊成，他還認為，「這樣一來，變成只有土地與政府發生了直接關係，人口與政府卻像沒有直接關係了。一個國民，只要沒有田地，不應科舉考試，不犯政府法令，甚至他終身可以與國家不發生絲毫直接關係，這又豈是中國政治上歷來重看輕徭薄賦制的理想者所預期而衷心贊成的呢？」時下進行的農村稅費改革，也有人表示相同的憂慮，認為農村稅費改革難以跳躍「黃宗羲定律」的陷阱。以上觀點，可分別參見黃宗羲：《明夷待訪錄·田制三》；錢穆：《中國歷代政治得失》（北京：三聯書店，2001）；孫翊剛主編：《中國農民負擔簡史》（北京：中國財政經濟出版社，1991）；秦暉：〈稅費改革、村民自治與強幹弱支：歷史的經驗與現實的選擇〉，載民政部基層政權和社區建設司、美國卡特中心合辦「村民自治與中國農村社會發展國際學術研討會」（2001.9.2-5）論文集。
- 3 有的省份（例如湖南、河北）則將自籌資金列入預算外資金，其收入結構則由預算內資金和預算外資金兩塊組成。可參見《湖南省鄉鎮財政管理條例》（2000年1月15日湖南省九屆人大常委會十三次會議通過）、《河北省鄉鎮財政管理條例》（1995年12月26日河北省八屆人大常委會十八次會議通過）等。
- 4 參見國家財政部《鄉（鎮）財政管理試行辦法》（1995年正式頒布試行）。
- 5 分別參見李揚、楊之剛、張敬東：《中國城市財政的回顧和展望》，1992年；孫潭鎮、朱鋼：〈我國鄉鎮制度外財政分析〉，《經濟研究》，1993年第9期；樊綱：〈論公共收支的新規範——我國鄉鎮「非規範收入」若干個案的研究與思考〉，《經濟研究》，1995年第6期；黃佩華：〈財政改革和省級以下的財政〉，《經濟社會體制比較》，1994年第5期。
- 6 以下是一些研究者搜集的個案鄉鎮的非規範性收入的數據資料，可供參考（注意：他們的統計口徑並非完全一致）：

| 個案鄉鎮 | 非規範收入佔總公共收入的比重（%） | 年份 | 資料來源 |
|-------------|-------------------|------|--------|
| 北京市郊某鎮（鄉企型） | 77.4（預算內為21.4） | 1989 | 孫潭鎮、朱鋼 |
| 浙江某鎮 | 72.5（預算內為27.5） | 1989 | 孫潭鎮、朱鋼 |

| | | | |
|-------------|---------------------------------|------------------------------|----------------|
| 廣州市郊某鎮 | 91.6 (預算內為8.4) | 1991 | 孫潭鎮、朱鋼 |
| 大連市郊某鎮 | 74.6 (制度內為25.4) | 1991 | 孫潭鎮、朱鋼 |
| 上海市郊某鄉 | 67 | 1991 | 孫潭鎮、朱鋼 |
| 湖南某鎮 (農業型) | 41.3 | 1991 | 孫潭鎮、朱鋼 |
| 浙江某鄉 (農業型) | 49.8 | 1989 | 孫潭鎮、朱鋼 |
| 北方N鄉 | 約50.0 | 1992 | 黃佩華 |
| 湖北宜城縣某鎮 | 59.7 | 1992 | 樊綱 |
| 廣東江門市某鎮 | 85.7 | 1993 | 樊綱 |
| 溫州樂清市某鎮 | 63.2 ; 87.0 | 1993 ; 1994 | 樊綱 |
| 溫州永嘉市某鎮 | 69.7 | 1994 | 樊綱 |
| 江蘇A縣B鄉 | 65.66 (預算內、外分別為 17.10和17.24) | 1991 | 馬戎、王漢生、 劉世定 |
| 湖北毛嘴鎮 | 28.54 ; 27.27 ; 6.47 ; 13.11 | 1992 ; 1993 ; 1994 ; 1995 | 劉世定 |
| 抽樣的甲鎮 (農業型) | 15.54 ; 24.73 | 1998 ; 1999 | 改革內參 |
| 抽樣的乙鎮 (市郊型) | 27.06 | 1999 | 改革內參 |

資料來源：孫潭鎮、朱鋼：〈我國鄉鎮制度外財政分析〉，《經濟研究》，1993年第9期；黃佩華：〈財政改革和省級以下的財政〉，《經濟社會體制比較》，1994年第5期；樊綱：〈論公共收支的新規範——我國鄉鎮「非規範收入」若干個案的研究與思考〉，《經濟研究》，1995年第6期；馬戎、王漢生、劉世定主編：《中國鄉鎮企業的發展歷史與運行機制》（北京：北京大學出版社，1994），頁730；劉世定：〈鄉鎮財政收入結構和運行機制〉，馬戎、劉世定、邱澤奇主編：《中國鄉鎮組織變遷研究》（北京：華夏出版社，2000）；〈制度外收入畸高〉，《改革內參》，2002年第4期。

- 7 〈關於進一步完善鄉鎮財政體制的若干意見〉，<http://www.ahetc.gov.cn/news/ahnews/200005/00052313.htm>。
- 8 丁保利、程利劍：〈安徽省農村稅費改革試點情況的調研報告〉，《安徽大學學報（哲學社會科學版）》，2002年第1期。
- 9 周焱：〈安徽農村稅費改革調研報告〉，《經濟理論與經濟管理》，2001年第5期。
- 10 參見<http://www.unn.com.cn/GB/channe1346/1690/2029/2032/200102/23/40242.html>。
- 11 例如徐勇、趙樹凱、賈康、白景明、郭書田等均主張實行「鄉派」，即將鄉鎮政府改為縣政府的派出機構；而鄭法、綦彥臣等則主張撤銷鄉鎮政權，實行「鄉鎮自治」。分別參見徐勇：〈縣政、鄉派、村治：鄉村治理的結構性轉換〉，《江蘇社會科學》，2002年第2期；趙樹凱：〈農村基層組織：運行機制與內部衝突〉，《經濟要參》，2001年第32期；賈康、白景明：〈縣鄉財政解困與財政體制創新〉，《經濟研究》，2002年第2期；郭書田：〈農村經濟與農稅改革〉，《中國管理科學研究院農經技術研究所通訊》，2001年第11期（總第87期）；鄭法：〈農村改革與公共權力的劃分〉，《戰略與管理》，2000年第4期（總第41期）；綦彥臣：〈鄉鎮政權結束的政治博弈與農村政治新戰略〉，轉自<http://www.sixiang.com>。本人既不贊成虛化和撤銷鄉鎮政權，也不主張實化鄉鎮政權，即將鄉鎮政權建設成為一級完備的政權組織，而主張「虛實結合」，即轉變「鄉政」職能，主動適應村民自治、農村政治社會轉型和社會主義市場經濟發展的需要，進行鄉鎮民主改革，建構一種全新的「民主、競爭、合作」式政治體制。參見拙文：〈新時期「鄉政」建設思路探討〉，未刊稿。
- 12 儘管其間名稱、形式有些不同，但是實質上都是承包體制。就名稱而言，1986年之前的財政體制被稱為「分灶吃飯」體制，1987年以後稱之為「財政包幹制」（參見李實、J·奈特：「中國財政承包體制的激勵和再分配效應」，《經濟研究》1996年第5期）。就其形式而言，主要有以

下幾種：定收定支，收支掛鉤，總額分成；定收定支，收支包幹，收入大於支出的定額上解，支出大於收入的定額補助；核定基數，上交遞增包幹或補貼逐年遞減；定收定支，超收分成或增長分成，支出下撥，超支不補，結余留用等。

- 13 鮑爾 (Roy W. Bah1) 著，許善達等譯：《中國的財政政策：稅制與中央及地方的財政關係》（北京：中國稅務出版社，2000）；轉引自譚秋成：〈地方分權與鄉鎮財政職能〉，《中國農村觀察》，2002年第2期。
- 14 關於國家能力的論述，請參見王紹光、胡鞍鋼：〈中國政府汲取能力的下降及其後果〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），1994年2月號，頁5-14。
- 15 誠如王紹光所言：鄉村教育並不是一種地方性質的公共物品，其受益者不僅僅是那些上學的孩子，整個國家也會因公民素質提高而受益，這也是國家強行規定九年義務教育的依據。同時，接受九年義務教育也是所有適齡兒童的權利。城裏的孩子毫無例外地能享受到這個權利，農村的孩子，尤其是貧困地區農村的孩子和貧困農戶的孩子，也應該能夠享受這個權利。因此，不論是於理於法，把承擔教育經費的壓力轉嫁給鄉鎮政府和農戶都是錯誤的（王紹光、王有強：〈公民權、所得稅和預算體制〉，《戰略與管理》，2001年第3期）。
- 16 參見譚秋成：〈地方分權與鄉鎮財政職能〉，《中國農村觀察》，2002年第2期。
- 17 參見樊綱：〈論公共收支的新規範——我國鄉鎮「非規範收入」若干個案的研究與思考〉，《經濟研究》，1995年第6期。
- 18 可參見王紹光、王有強前揭文。
- 19 參見戴均良等：《中國鄉鎮政權建設概論》（北京：人民出版社，1994）。
- 20 參見黃樹民著，素蘭、納日碧力戈譯：《林村的故事：一九四九年後的中國農村變革》（北京：三聯書店，2002）。
- 21 杜贊奇 (Prasenjit Duara) 著，王福明譯：《文化、權力與國家：1900-1942年的華北農村》（南京：江蘇人民出版社，1994），頁13、33。
- 22 應該說，目前的轉移支付還不健全：其一，將必要的轉移支付視為對鄉鎮的一種「恩賜」；其二，具體的轉移支付還沒有建立與公共品生產、供給相聯繫的配套制度，甚至形成新的苦樂不均現象——「會哭的孩子吃奶多」。
- 23 參見譚秋成：〈地方分權與鄉鎮財政職能〉，《中國農村觀察》，2002年第2期。

吳理財 安徽省社會科學院鄉鎮研究所社會學助理研究員，主要從事鄉村社會、政治發展研究。

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第五期 2002年8月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第五期（2002年8月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。