

“倒逼”还是“反倒逼”^{*}

——农村税费改革前后中央与地方之间的互动

李芝兰 吴理财

提要:为了解决农民负担问题所引致的治理性危机,中央政府试图通过农村税费改革来倒逼基层政府对自身进行改革。由于税费改革是自上而下推动的,农村基层政府为了维护自身的利益,作为行政层级最末端的行为体,惟有被动地以“弱者的手段”回应上级压力,其客观结果却是农村公共产品阙如、基层政府运作困难,农村出现新一轮治理危机,由此形成向上的反倒逼现象,以致中央和省级政府只有采取新的措施,投放更多资源来解决农村问题。本文认为,朝着这个新趋向发展,将有助于进一步改进农村社会的治理。

关键词:农村税费改革 倒逼 反倒逼 弱者的手段

一、引言

20世纪90年代,农民负担问题愈演愈烈,使我国一些农村地区出现了比较严重的治理性危机。^①当时的主流意见几乎无一例外地将农民负担问题归咎于农村基层政府(参见傅光明,2001;邓大才,2001;Bernstein & Lü, 2003; Wedeman, 1997: 805—931),认为农村基层政府的“赢利化”乃至“黑恶化”,以及农村基层干部作风粗暴、贪污腐败是农村的“三乱”(即乱集资、乱摊派和乱收费)之源。因此,解决农民负担问题的最佳方法之一就是采用“倒逼”机制^②,通过堵住“三乱”的“口子”,使基层政府的不合理行为丧失财力支持:当乡镇政府没钱发工资的时候,机构将不得不精简下来,再加上通过强化财政预算管理,就能防止乡镇

* 本文是李芝兰博士主持的“乡镇财政体制变迁研究”的部分成果。同时,也是教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国农村与农民问题研究”子课题“农村税费改革中的乡村管理体制深化改革研究”(批准文号03JZD0031)的成果之一。

① 陈桂棣、春桃的《中国农民调查》(2004)为我们形象生动地展现了这种治理性危机。

② 此语的潜台词显然认定农村基层政府是加重农民负担的罪魁祸首,否则就不存在所谓的“倒逼”之说。

干部的贪污浪费和胡乱进入行为。有论者认为,2000年开始在安徽等地进行试点的农村税费改革,正是冲着“三乱”而来,具备内在的“倒逼”机制——中央通过堵住基层政府“三乱”方面的收入,促使基层在十分有限的财政资源约束下不得不对自己进行“革命”,最终达到精简机构和转变职能的目的。

然而,把“三乱”问题完全归咎于乡镇政府并不合理。事实上,已经有研究指出,农民负担问题的始作俑者更多是上级(甚至中央)政府及其政策(参见管清友、邵鹏,2002;郑卫东,2004;刘文、赵鹏,2004;吴理财、李芝兰,2003)。90年代开始实行的“分灶吃饭”,以及1994年开始实行的“分税制”改革,虽然自上而下地划分了各级“财权”,但是,在这个过程中各级政府的“事权”却没有进行制度化明晰,以致这项改革的客观结果是:一方面自下而上地逐级集中财税资源,另一方面上级政府尽量地将事权下移(或者通过目标考核机制下压),层层向下“甩包袱”。最终承接“包袱”的农村基层政府,为了完成上级压力性考核指标任务并利及本级财政,只有千方百计地将“包袱”转移给农民群众,结果演化为严重的农民负担问题。

当中央希望以税费改革对农村基层政府进行新一轮“倒逼”的时候,作为一个有自身利益的行为体的农村基层政府,不得不采取相应的行动,回应来自上层的压力。不过,由于基层政府位处行政阶梯的底层,只得运用“弱者的手段”做出回应,这些“弱者的手段”一般有诉苦、变通执行上级政策、消极应付改革、减少乃至不向农民提供基本的公共服务,等等。农村税费改革虽然减轻了农民负担,但是基层政府的回应行动,也在一定程度上使得“三农”问题进一步恶化,促使中央不得不慎重行事,通过加大转移支付力度、改革现有的财政体制及加强对“三农”的投入,帮助基层政府渡过“难关”,确保农村公共产品获得合理水平的供应。

上述过程,为我们展现了一幅上级政府与基层政府之间动态的博弈画面:首先是上级通过“分灶吃饭”向下转移事权,最终沉积成为“农民负担”,影响了农村治理;上级继而以农村税费改革来解决农民负担问题,但在基层政府的互动下,这种“倒逼”却演化为“三农”问题,上层只有再一次做出回应,将“三农”问题摆上政府重要的议事日程,承担改革农村、提供公共产品的责任。

二、农民负担: 分灶吃饭的另类效应

在计划经济体制下, 各级政府实际上是高度集权式大家庭的成员, 资源的分配权力掌握在中央政府这个“家长”手里, 地方政府没有自主权, 这是汤森(James R. Townsend)为当时中国政府勾画的简单结构图(汤森、沃马克, 2003: 62—64)。后来的多元主义研究进路和“新制度主义”分析, 尽管抛弃了早期著名的集权(极权)主义研究范式的分析框架, 但也始终认为中央相对于地方具有毋庸置疑的绝对性“主导”作用。^① 与之相适应的财政体制, 必然是集权式的“统收统支”, 这种财政体制就像大家庭的“一个灶吃饭”。由于“一个灶吃饭”缺乏激励机制, 不但很难调动每个成员的积极性, 而且大家都看着“大锅饭”争相填饱自己的肚子, 确有将家底“吃穷”之虞。为了摆脱计划经济体制, 80年代开始了从“统收统支”向“分灶吃饭”的转变过程。

实际的“分灶”过程是从两个层面展开的: 一是上下级政府间的“分灶”(即纵向“分灶”); 二是每一级政府与其部门之间的“分灶”(即横向“分灶”), 结果是使每个部门都有自己的“小财政”, 从而形成了纵横交错的“分灶”格局。

这种“分灶”格局或许是当今世界上最复杂的一种政府财政体制。“分灶吃饭”的一个直接结果是强化了各级政府和各个部门的利益本位意识, 它们都想让自己的“灶子”更加殷实充足, 竞相展开各种形式的财政创收(利益)竞争。1994年实行的分税制改革, 实质就是各级政府在财政主体本位利益的激励下, 将各种好处尽量上收到自己的盘子之中。中央将数额大、稳定性高、征收成本低、年增长率高的消费税、增值税(中央分享75%, 地方分享25%)划为中央固定收入; 而地方的固定收入则包括农牧业税、耕地占用税、农业特产税和罚没收入等, 这些收入不但逐年递减, 而且难以征收(参见表1)。各省、市、县、乡基本上都是沿着这个模式分配各级的税收, 这样一来, 基层政府的财政收入势必大减。不仅如此, 按照分税制的设计, 各级政府都以1993年为基础, 核定对下一级的税收返还数目(按年递增), 实行“划分收支、核定基数、定额补助、超收分成、短收超支不补”, 这无异于每年层层向下分解财税“增

^① 关于这个问题的详细分析, 请参阅李芝兰的有关著作(Li, 1997, 1998; 李芝兰, 2004)。

收”任务。尽管实际的税收资源未必,事实上也不可能,逐年增加,下一级政府在这种财税体制及相关的“目标”政绩考核机制的“激励”下,不得不向社会进行涸泽而渔式的汲取。

表 1 1997—2001 年增值税、消费税与农业各税的比较 (单位: 亿)

年份	增值税	消费税	农业各税
1997	3283	678. 7	332. 65
1998	3628. 46	814. 93	306. 46
1999	3881. 87	820. 66	294. 51
2000	4553. 17	858. 29	298. 91
2001	5357. 13	929. 99	286. 29

资料来源: 各年《中国财政年鉴》。

另一方面, 基层政府在收入不多的同时, 还要千方百计地落实诸如计划生育、农村义务教育这样的基本国策, 完成上级政府逐级“压”下来的各项指标、任务。这种层层下达的“包袱”, 有的是原来无所不包的计划经济体制遗留下来的, 有的是本属于上一级政府办理的事务, 却通过压力性体制转移给下一级政府, 由下一级政府自行找资源来完成。以农村义务教育经费开支为例, 根据国务院发展研究中心《县乡财政与农民负担》课题组 2001 年在湖北省 X 县、河南 Y 县和江西 T 县的调查, 农村义务教育的投入实际上都是以乡镇一级为主, 约占全部教育经费的 50%。^① 由于乡镇政府处在中国政府序列的最末端, 所以不能把来自上级的任务再往下移, 以求解决, 惟有在各种正税之外, 设立各种的“费”, 向农民伸手, 最终出现了“费大于税”的“三乱”局面。面对日益严重的农民负担问题, 甚至在一些农村地区出现的治理性危机, 中央政府决心在农村地区进行税费改革。

① 另外, 农村教育费附加、教育集资及中小学杂费等主要由农民直接负担的教育投入占了 40% 左右(陈锡文主编, 2003)。

三、税费改革“倒逼”基层政府

农村税费改革首先于 2000 年在安徽全省进行试点,两三年后试点范围进一步扩大到全国各省市区。^①通过解读当时中央的农村税费改革文件,我们可以看出,这项改革具有内在的倒逼机制:根据中央政策,农民只需要向政府缴纳两税(农业税及特产税)、两附加(代替以往各项收费),其余各项面向农民的收费一律取消,从而规范了基层政府的收费权限;同时,又为基层政府的改革勾画出纲领,包括改革和精简机构、压缩人员、节减开支,转变乡镇政府职能。然而中央只是提出改革的指标,例如规定每个村的村干部人数不得超过 3—5 人,并没有提供资源或可行的执行方法。

理由是,在上级政府看来,乱收费问题是由基层政府造成的;如果基层政府没有胡乱进入或贪污浪费的话,六项“合法”收入已足够支撑乡镇运行。事实上,上级政府也是这样测算农村基层政府因为税费改革而造成的财政缺口,即,以税改前中央承认的六项农民负担与税改后收入作对比^②,然后以税费改革转移支付的方式补上这一块,至于以往的其余各项收费——中央认为不“合法”的部分——则一概不予理会。有个省级负责税改的官员就曾对我们表示:“(基层)因超编引起的财政缺口,只能靠地方自我消化。否则会使地方政府产生依赖心理,人大亦不会批,也不知道从哪里拿钱帮。”^③中央的目标,就是希望通过税改规范基层政府的财政收支行为,在有限的财力约束下使其顺着中央提出的纲领路线进行整体的配套改革。

我们在安徽省 S 县的调研显示,税费改革的确导致基层政府收入锐减。以 2000 年与 1999 年相比,乡村两级账面收入减少 1729.99 万元,减幅达 20.27%。其中,乡镇政府减少 545.79 万元,加上以往制度外的收入,乡镇政府财政实际收入减得更多。仅农业税和农业特产税

① 近两年,税费改革在全国农村地区不断铺开的同时,有许多改革地区还进一步取消了农业特产税,逐年降低了农业税税率,取消了农业税附加甚至完全向农民免征农业税。到 2005 年 1 月 18 日为止,已有 22 个省市自治区宣布取消征收农业税。

② 六项负担包括农业税、农业特产税、屠宰税、教育集资、教育附加、三提五统。见笔者访谈,2004。

③ 笔者访谈,2004。

两项, 乡镇政府 2004 年就比 2000 年减少 2974.56 万元(参见表 2)。

表 2 S 县财政收入 (单位: 万元)

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
农业税	2446	3960.9	3960.9	3960.9	3957.42	2713.49
农业特产税	670.6	1830.8	1435.8	1325.8	151.13*	103.65*
农业税附加	—	792.2	792.2	792.2	791.48	—
特产税附加	—	216.4	176.9	165.9	30.23**	—
屠宰税	187.6	—	—	—	—	—
统筹提留	4458.2	—	—	—	—	—
合计	7762.4	6800.3	6365.8	6244.8	4930.26	2817.14

注: 表中数字后标有 * 者为农业特产税改征的农业税, 标有 ** 者为改征农业税的附加。

我们在 S 县 K 镇调查了解到, 以往 K 镇政府每年都能够从农民身上收取税费 500 多万。税改后只保留了 4 项税费项目(如表 3 所示)和来自上级的税费改革转移支付, 这 4 项税费项目包括农业税及其附加、水费(每亩耕地为 26.84 元, 不享受水利灌溉的地不用交)、电费(使用性收费, 平均每亩 20 元)及“一事一议”(省规定每年筹资额的上限为人均 15 元)。从表 3 来看, 对比税改前后, K 镇收入锐减 43%。

表 3 S 县 K 镇税改后财政收入 (单位: 万元)

项目	2003 年
第 1 项: 农业税及农业税附加	145
第 2 项: 水费	34
第 3 项: 电费	37
第 4 项: 一事一议	31
第 5 项: 税费改革转移支付	43
税费改革后财政收入合计	285
税费改革前收入合计	500
减少	215(-43%)

值得注意的是, “一事一议”在该镇的执行结果看来颇为理想, 全镇

14个村,只有2个村没有搞一事一议,另2个村人均大约收了10元,其他的村都基本收足(人均15元)。“一事一议”为该镇带来了31万的资金,主要用于村级公共建设。其实,还有很多乡镇执行“一事一议”的结果很差,出现所谓“事难议”、“议难决”、“决难行”的情况(吴兴华,2003;王金华,2003;黄梦其,2004)。因为农民都对政府不信任,因此不愿意交纳任何款项,这些地方所承受的财政压力更大。在S县,一事一议由村民代表决定是否收取,大概每10户一个代表,半数代表通过即可,70岁以上老人和其他没有生产能力的人不用交款,但是小孩子要交,因为他们现在和将来最大机会享用公益事业建设带来的利益,另外也有计划生育的因素在内,以交款来约束村民,使他们不要多生孩子。

由于税费改革已有效地堵住“三乱”,致使基层政府收入大减,于是,有论者认为农村税费改革对农村基层政府的“倒逼”机制已经显现(张人毅,2000),在这种情况下进行机构改革将很快形成一个精简、统一、高效能的“小政府”。问题是:这种一厢情愿的想法能否如愿以偿?

据我们观察,几乎所有实行农村税费改革的地方,随后都进行了乡镇机构配套改革。虽然各地的乡镇机构改革方案略有不同,但主要内容都是精简乡镇机构和人员。早在2000年底,安徽省就启动了乡镇机构改革。这次机构改革包括两个部分,一是乡镇党政机构改革,二是乡镇事业单位机构改革。

根据安徽省委、省政府关于乡镇党政机构改革的实施意见,一是撤销乡镇政府原来的各种内设机构,重新设立1—3个综合性办事机构,即:党政办公室、经济发展办公室、社会事务办公室;二是撤销乡镇的政协机构设置,压缩乡镇领导职数^①;三是精简人员,“乡镇行政编制精简10%”(《中共安徽省委 安徽省人民政府关于乡镇党政机构改革的实施意见》,皖发[2000]15号)。

乡镇事业单位机构改革的重点则是“理顺条块关系、压缩机构建制、大力精简财政供给人员”。“对从事社会服务和为农服务的事业单位,实行条块结合,一般以块为主的管理体制,以强化乡镇政府统一管理本区域政治、经济、社会发展的功能;对具有执法职能、涉及区域性

^① 乡镇党委设书记1名,副书记2至3名(其中1名兼纪委书记);乡镇人大主席由党委书记兼任的可配专职副主席1名,不兼任的配专职主席1名;乡镇政府设乡镇长1名,副乡镇长2至3名。提倡党政领导交叉任职,不设乡镇长助理。

建设和管理的事业单位,实行条块结合,一般以条为主的管理体制”;乡镇事业单位的行政管理职能收归乡镇党政机关,同时,把党政机关承担的技术性、辅助性、事务性、服务性工作交给事业单位或社会中介机构;“全省乡镇事业单位(不含中小学校、卫生院)平均由12.2个压缩到7个以内”,“财政供给人员平均由43.2名精简至30名以内”(《中共安徽省委 安徽省人民政府关于乡镇事业单位机构改革的意见》,皖发[2000]16号)。

然而,实际的乡镇机构改革,往往只是简单地合并和调整了一些乡镇机构,减少了部分人员,乡镇政府的职能并未有根本的转变,这与省委、省政府当初规划的“政事分开”等职能转变目标相去甚远。S县乡镇机构改革从2000年12月开始到2001年5月结束,通过改革,全县乡镇政府内设机构由160个精简到64个,减少60%;领导职数由482名精简到398名,减少17.4%;乡镇事业单位站所由339个精简到202个,人员由2195名精简到770名,减少了64.9%。

仅从以上几个数字来看,S县的乡镇机构改革效果似乎十分显著。其实不然。乡镇党政机构精简,只是在形式上将过去的几个办公室合并为2—3个综合性办公室;机构的精简并不表示人员也随之减少。例如,原来的“民政办”、“综治办”和“计生办”等机构合在一起成为新的“社会事务办公室”,其人员基本上仍然是原来几个办公室的,他们只是“合署办公”而已。领导职数数字上的精简,则是将原来的一些乡镇领导改任为“主任科员”,待遇仍保持不变。

其实,在缺少上级财政投入的情况下,进行乡镇机构改革非常困难。咸安2001年开始进行的机构改革曾在全国轰动一时,然而当地一位站所所长表示,在缺少上级财政支持的情况下,机构改革举步维艰。根据他的推算,若要买断全部站所人员的工龄(以每年500—600元计)需要800—900万元。^①可惜直至2004年,站所改革依然停滞不前,原因是当地政府仍未能向上级取得所需款项。由此观之,税费改革并没有像中央预期那般出现一个“高效能、低成本”的小政府。相反,由于财政收入锐减,衍生了一个运转困难、甚至失灵的“弱”乡镇政府。

S县一位乡镇财政所长就表示:税改的政策是好的,使农民得到了实实在在的实惠,但同时乡镇的财政影响很大。他所在的乡镇,政府

^① 笔者访谈,2004年。

预算内的资金只能保证工资正常发放。由于上级政府核定该镇人均办公经费只有 800 元, 实际上不够支出, 而税费改革又撤销了预算外资金收入, 政府办公经费便没有了着落。而且上级给予他们的税费改革转移支付不足, 有时镇政府为了保证村一级收入必须达到 3 万元, 还需挤出一部分资金作补贴。因此, 现在乡村的建设(教育、水利、交通、集镇改貌等)基本停顿了, 若要继续进行建设, 便得向外举债, 例如 2002 年他们为了建设学校的教学楼, 花去了 200 多万元, 上级只补了 100 万, 其余债务由镇财政承担。其实乡镇债务问题向来严重, 至今镇债务(不含企业)累积至 300 多万元, 每年支付的利息达 16 万元, 镇政府主要靠争取上面的“专项资金”过日子。^①

四、基层政府如何回应

面对税费改革的倒逼, 作为一级具有自身利益的行为体的乡镇政府做出了反应。不过在压力型体制下, 乡镇政府相对于具有绝对性权威的上级政府而言, 无疑是一个“弱者”。而当农民负担问题引起全社会的关注时, 乡镇政府又被一些新闻媒体、文艺作品和一些学者指责为加重农民负担的罪魁祸首, 它又处在社会舆论声讨的“弱者”位置上。^②在国家和社会狭缝中生存的乡镇政府, 只能运用“弱者的手段”来抵挡上层政府和乡村社会舆论的两面“夹击”。

这里, “弱者的手段”的概念取自斯科特提出的“弱者的武器”。斯科特所谓的“弱者”是指日常生活中缺乏集体行动能力的农民群体, “弱者的武器”则是指个人化的日常“抗拒”行为, 包括欺骗、逃避、服从错误的命令、假装遗忘、离心离德、小偷小摸、造谣中伤、蓄意破坏等。这些做法的共同点是很少或根本不需要各行为体相互协调和事前计划; 所用的是不明确的表达和非正式的网络; 避免任何与权威的正面对抗(Scott, 1985)。在这里我们借用这个概念, 是试图更加形象地展现当下农村基层政府或基层干部在夹缝中生存的状态及其运用的“技巧”(或

① 笔者访谈, 2003 年。

② 需要指出的是所谓的“弱者”只能是相对意义上的。相对于农民而言, 乡镇干部当然是位处较优的权力位置。在这里, 将乡镇政府比喻为“弱者”, 一是相对于具有绝对权威的上级政府而言; 二是相对于强大的社会舆论而言。

“伎俩”)。这些“技巧”(“伎俩”)主要有“诉苦”、抱怨、欺瞒、变通、推诿、得过且过、“能捞一把就捞一把”、执行对自己有利的政策、消极对待改革、尽量减少或不向农民提供公共服务,等等。

值得指出的是,“弱者的手段”并不是达致某个预设目标的策略,而是“弱者”在压力下被动使用的某种行为选择,藉此缓解来自于“强者”的压力,以维护自身的利益。因此乡镇政府并非从一开始便有计划地(蓄意)将税费改革的压力转换成为“三农问题”,以此反倒逼中央政府将三农问题提上议事日程。因为多数基层政府都不可能故意去违犯上级政策,或剥夺农民的公共产品,相反大多数乡镇干部都相信自己是为农民办实事的,这点亦一再在我们的调研中得到证实。基层干部运用“弱者的手段”,只是因为在日常工作中执行不了上级政策,故而采取“变通”措施,“三农问题”及“反倒逼”可以说是这种“变通”做法的客观结果。

(一)变通执行政策

税费改革致使乡镇财政面临困难,为了尽量减少收支缺口的压力,乡镇一般会采取“反推倒算”的办法:首先“以支定收”确定当年的农业税收的任务数,由于农业税的计税面积、计税价格都是上级确定的,惟一可以在基层变通的是计税产量,所以在许多地方计税产量基本上不是当地的粮食实际产量,而是根据事先确定好的任务数“反推倒算”出来的,于是不少地方出现了农业税计税产量畸高的现象。我们调查的Q县是一个山区乡镇,实际的粮食产量最高也不超过700公斤/亩,根据“反推倒算”出来的计税产量则达到900公斤/亩。^①另一个例子:广东珠三角某地区2002年开始税费改革时的计税产量高达2660公斤/亩,当2003年广东颁布省级税费改革方案后,当地发现旧有的计税产量不能达到省政府的减负要求,于是将计税产量减少一半。^②以上两个例子从不同的方向反映计税产量往往成为基层干部“灵活变通”的手段,只要能够达到当地政府的目標,计税产量既可提高亦可下调。另外,在实际征收中,总会有一部分的农户税收(由于举家外出打工、经济困难和故意抗税)收不上来,为了完成既定的税收任务,乡镇政府又只能“灵活”运用“堤内损失堤外补”的办法,将这部分“缺口”转移到操作

① 笔者访谈,2003年。

② 笔者访谈,2003年。

“弹性”较大的农业特产税上来(后来改征农业税以后,这个办法就“失效”了),加大农业特产税的征收力度,以弥补损失。^①

上述变通手法,与“分灶吃饭”的财政体制和县乡压力型体制不无关系。乡镇政府的许多任务指标(包括财政收支指标)都是上级政府通过目标考核机制压下来的。在S县,县乡之间是一种“划分税种、核定收支、超收(比例)分成、上交递补(或补贴递减)”的财政结算体制。S县某镇财政所长对我们说^②:

02年时,因为受税费改革影响,教师工资上收到县,加上公务员涨工资,县财政状况转差。当时定下的县乡财政体制(一定3年不变)是以02年前3年的平均收入水平作为收入基数;以02年基本工资乘人员数目,加上人均办公费及民政开支作为支出基数;以收入基数减支出基数作为上缴基数,(不理睬收入及支出有否转变)上缴基数按年递补6%。这个上缴基数每年递增的体制对乡镇财政十分不利,这个方案提出以后,我和镇长就去找县财政局长,说这是“鞭打快牛”。但财政体制是由上面说了算,他根本不跟我们商量。

在这种明显偏重于“县”的“分灶”体制和任务目标考核机制的双重作用下,乡镇只能千方百计地“钻政策的空子”、灵活变通地施行政策。在不切实际的税收任务压力下,除了前文所说的“反推倒算”伎俩大行其道外,一些乡镇政府只能通过更极端的手法,如“买税”、“卖税”,甚至运用财政“空转”的“技术”来完成上级定下的考核任务。另一个乡镇的财政所长就曾这样说:

国、地税人财物都归条条管理,乡镇(政府)管不到。但是,他们的任务却算在乡镇。国、地税收多少税,乡镇只能干着急,不能干涉它。县政府考核(财税收入)却只对乡镇政府,年终考核压乡镇!为了完成(国、地税)任务,乡镇只好挪用乡镇财政的钱先垫付

① 可以进一步阅读张德元《税费改革后“逼税”在继续》: <http://www.cers.org.cn/NEWSgl/ReadNews.asp?NewsID=4605>

② 笔者访谈,2004年。

给他们(给县里交差);另外,如果还不够的话,只能(从外地)“买税”〔交任务〕。这样就会造成乡镇财政的“空转”。这种现象比较普遍,我们县里大部分乡镇都存在这个问题。有一个镇甚至专门组织一个班子,在外面“筹税”。^①

(二)诉苦及消极对待改革

农村税费改革是在中央、省等高层政府的强力推动下进行的,而且它公开声称是减轻农民负担的德政之举,赢得了社会舆论和基层民众的普遍支持,农村基层政府尤其是乡镇政府即便受损最大,也不敢冒天下之大不韪反对农村税费改革,他们一面表示支持这项确实使农民得到了实惠的改革,另一方面,逢人便诉苦,例如,他们经常会说:乡镇政府的收支缺口越来越大,乡村债务越积越多,乡镇干部的工资待遇是如何的差,乡镇政府的办公条件是何等的难……诉苦文化弥漫农村基层政府。其实,“诉苦”在一定意义上是一种极富感染力的“游说”,基层政府通过向别人诉说困难,希望得到大众和舆论的认同,减轻来自上级的压力。

再就是消极对待改革,这在乡镇机构改革中最为明显,以至于许多乡镇的机构改革都不是“很有效果”。2003年,我们在安徽省S县对乡镇干部进行了调查,发现他们对于乡镇机构改革的评价只偏于中性,既不认为改革失败(选择“没有效果”和“走过场”的只占8%),也不认为“很有效”(只占6%),多数人选择“有一定效果”、“不能从根本上解决问题”或“效果不明显”(见表4)。不过,在同一份问卷中,当我们列出一些人针对当前乡镇存在的问题开出的“药方”,问“你同意哪些改革主张”时,79%的乡镇干部又认为要“动真格进行机构改革”(参见表5),这就从侧面反映出其实他们并不满意现在的改革成效。另外,乡镇干部们都期待“规范乡镇与上级的财权和事权”,这又显示了他们并不满意现在所处的被压逼的位置。

乡镇干部之所以消极对待改革,主要是感到这些改革没有照顾到他们的利益和要求,只是将他们作为改革对象的“负担”或者“包袱”,而没有将他们作为改革的“主体”或者“改革者”来看待。

^① 笔者访谈,2003年。

表 4 对乡镇机构改革效果的总体评价 (单位: 人数/%)

你认为当前的乡镇机构改革是	S 县(N= 89)	
	人数	%
①不能从根本上解决问题	32	36
②走过场	1	1
③效果不明显	29	33
④没有效果	6	7
⑤有一定效果	44	49
⑥很有效	5	6

表 5 乡镇干部对乡镇改革的态度与看法 (单位: 人数/%)

以下是一些人针对当前乡镇存在的一些问题开出的“药方”，你同意哪一项？	S 县(N= 89)	
	人数	%
①不能再“走过场”，要动真格进行机构改革	70	79
②规范乡镇与上级政府的财权和事权关系	58	65

(三)公共产品缺位

相对于消极对待改革而言,减少或者根本不向农民提供公共服务这个“弱者的武器”似乎更为有效。但是,我们却不能因此说每一个本身有财力的农村基层政府都故意不向农民提供公共服务,在一定程度上,有相当一部分农村基层政府也确实心有余而力不足。S 县 K 镇的官员表示:

(税费改革后)乡镇财政收入少了,因为改革的政策减收多于转移支付。税改前要做的事,现在都少做了或是不做了,例如水利工程,除非真的影响到生产不了,我们才出钱维修。还有道路建设方面,以前说要村村通公路,现在惟有依赖“一事一议”来做,如果连“一事一议”都收不起来,那就什么事也做不成。目前,我们全镇“一事一议”资金只有 31 万元,这些钱只够做一些修修补补的工程,譬如把坑洼的道路填平,等等,大的事做不了。

如今,水、电、路等方面基本上都不可能有的投入。170 万(全镇总收入)只能保证人员工资和民政开支,其他的一分钱都没

有,像水利交通建设这样的资金开支,现在是钱多就多做,钱少就少做。

其实现在农村普遍存在公共产品缺位的问题(参见张劲松、金太军,2003;成世荣,2002;朱明熙、叶子荣,2002)。其中尤以农村基础教育为甚。农村税费改革后,农村基础教育的投入制度改为“以县为主”,即将农村义务教育纳入县级财政预算,主要由县级财政来投资农村基础教育。这一改革尽管遏制了原先的乱收费、乱集资、乱摊派,减轻了农民负担,但是并未从根本上解决农村基础教育的投入问题,因为县乡财政原本是一体的(在许多地区,县乡财政一直都没有完全分开),将农村基础教育的投资主体从乡镇改为“以县为主”,是一种“换汤不换药”的做法。其实,县级财政并不比乡镇财政好到哪里去,它们基本都是“吃饭财政”,供养人员“吃饭”尚且阙如,何来资金投入农村基础教育发展。为此,在财政束缚下,县级政府只好拼命地控制甚或压缩教育编制,大范围地撤并农村中小学校。^①

在安徽S县,中小学危房有5.1万平方米,近三年,共投入2820万元(其中省1060万元,县乡1451万元,其他资金303万元),改造了4.15万平方米,可是其间又有新增的危房,至今仍有危房4.04万平方米亟待改造,预计需要改造资金2700万元,该县的现有财力根本无力解决这笔巨大资金投入。此外,还有沉重的教育债务问题不能解决。这个县教育负债共有6729万元,其中,学校欠债4656万元,乡镇教育欠债1058万元,村级教育欠债1057万元(韩俊、曲霞,2005)。在基层财政的有限财力的束缚下,农村基础教育开始萎缩。农村税费改革后,农村的基础教育投资、乡村道路建设、农田水利建设和农村公共卫生等等的投

^① 参见曹立明,2002。当时的京山县委书记在一篇关于农村税费改革的文章中这样写道:“改革后京山县财力总缺口达4500多万元,其中镇级财力缺口2500多万元,村级财力缺口650万元左右,农村义务教育经费缺口达850万元。还有3488万元的‘普九’债务需要分年偿还,这项缺口地方财政无法承担。税费改革前的某些缺口是通过集资、收费等办法补充的,改革后资金硬缺口,极易引起新的乱收费,使减负成为空话。”为此,京山县只能在减人、减机构上做文章——“大力调整教育布局。撤并农村中小学176所,占50.3%,共精简各类教职工1521人,精简率为20.1%”。此文亦可自http://www.agri.cn/jjps/t20021218_36200.htm下载。

入都不够^①，这势必严重影响农村社会的发展和进步。

五、反倒逼的效果：中央在农村进行的新一轮改革

由此可见，在中央强力推行税费改革之后，乡镇政府的财政普遍陷入了困境。农村基层政府位处权力底层，一方面不能拒绝执行政策，但同时又要维护本身的利益，于是采用了“弱者的手段”应变，变通执行税费改革、诉苦及减少公共产品等行为相继出现，其累积的效应是使“三农”问题更加凸现。“三农”问题可以说是上级与基层政府互动下产生的客观结果，而非基层政府的主观愿望。然而，这种客观效果却缓解了税费改革对基层政府的“倒逼”压力，相反地自下而上地对中央构成一定的“反倒逼”现象。“三农”问题引起了高层政府的重视，促使上级政府不得不从深层次上解决乡镇政府的运转困难问题，从而加快了农村基层财政体制改革的进度。

回顾近两年的事态发展，为了改善乡镇财政状况，上级财政一方面增加了对基层的转移支付，亦改革了原有的税收分享办法，加大了对县乡的财政支持力度（安徽省人民政府，2004；安徽省人民政府办公厅，2004）。具体措施包括以2002年所得税收入实际入库数为基数，基本保证现行财政体制下各级财政的既得利益，确保地方财政平稳运行。另外，企业所得税和个人所得税收入，中央分享60%，省级分享15%，市县分享25%。

除此之外，国家和省级财政对“三农”的投入也有较大增长。从2002年开始国家先后在一些农村地区开展了各种形式的粮食直补试点。仅2004年一年，中央在29个省份安排粮食直补资金116亿元，覆盖农民达6亿，在28个省份安排良种补贴超过16亿元，农机具购置补贴7000万元，此外地方还配套4亿元（CCTV，2004）。安徽省方面，决定在“十一五”期间财政支农的比重要由现在的8%左右提高到15%以上；并且，新增的教育、卫生、文化等事业经费主要投向农村；加大农业

^① 客观而言，目前纳入财政预算投入到农村基础教育、乡村道路建设、农田水利建设和农村公共卫生等事业的经费远不如原来通过县乡村“统筹”的投资规模，尽管这些“统筹”常常因为增加农民负担、基层干部的腐败而遭致诟病。换言之，国家和各级地方政府要进一步切实加大对农村各项事业的投入。

和农村基础设施的建设。例如,2003年安徽省投入农村公路建设的资金近39亿元,2004年将增加到40亿元(刘昱华、宋功林,2004)。2004年中央财政预算安排的农村税费改革专项转移支付资金396亿元,比上一年又增加了91亿元(张旭东、刘羊,2004);安排的支农资金将达到历史最高水平,为1500亿元,比上一年增加300亿元,增长的资金主要用于增加农村税费改革的转移支付,农村生态、水利建设,农村教育文化卫生事业的发展,以及农业、农村中小型基础设施的建设等方面(程瑞华,2004)。事实上,中央每年投入税费改革的资金总额都在上升(参见表6)。

表6 中央财政预算的农村税费改革专项资金(2001—2004)(单位:亿元)

年份	改革专项(预算)	改革专项(实际)	执行省份(预算)	执行省份(实际)
2001	200	33	全国	1省、另106县
2002	150	245	约1/3省	20个省
2003	305	305	全国	全国
2004	396			

资料来源:各年中央和地方预算执行情况及各年中央和地方预算草案的报告。

除了资金援助外,农村基层财政体制改革的基本趋向是实行“村财乡管”和“乡财县管”,目的就是把下级的财政权力(及负担)由上级背起来。“村财乡管”方面,在税改前,一些已经实行“村财乡管”的地方,是乡镇政府借口村级财务混乱、群众意见大、要加强对村级财务的清理监管等,来强化对“村民自治”组织的控制;有的乡镇还试图以此来控制村级资源,因为在税费改革前,一些村级组织具有一定的收入和较多的资源,而在税改以后,由于许多村基本上再没有什么收入来源,所以,“村财乡管”体现了村级组织对上级政府给予转移支付的一种倚赖。如今,在不少地方,已经将村级干部的工资纳入国家的财政预算之中,实行村干“工薪制”。

至于“乡财县管”,安徽省2003年首先在9个县进行乡镇财政管理方式改革试点。在坚持“以乡镇为独立核算主体”的基础上,“实行‘预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管’的财政管理方式,由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支”。同时,“调整乡镇财政所管理体制和职能。乡镇财政所与农税所实行一个机构、两块牌

子,保留少数财政人员管理乡镇财政预算和报账,其余财政人员主要转向农业税征管,并实行县财政局(农税局)对乡镇农税所的垂直管理”(安徽省人民政府办公厅,2003)。在试点的基础上,安徽省2004年又在全省全面推行了“乡财县管”改革(安徽省人民政府,2004a)。如今,安徽全省几乎所有乡镇都实行了“乡财县管”。同时,还改革了原有的“市管县”的财政体制,对全省57个县实行省直管县的财政体制(有时也简称为“县财省管”,当然它与“乡财县管”是不同的)(安徽省人民政府,2004b)。

实行“乡财县管”以后,由县级财政部门提出乡镇财政预算安排的指导意见,乡镇政府根据这个意见来编制预算;在实际的预算执行中,乡镇政府提出的预算调整方案需报县级财政部门审核,调整较大的需向县政府报告;同时,由县财政会计核算中心代理乡镇财政收支业务,实行专户管理;“对乡镇机关事业单位的公务费支出,先由财政所提出用款计划,经乡镇领导签批后报县会计核算中心,由县会计核算中心根据预算额度从县乡国库或‘结算专户’拨付到‘支出专户’,由乡镇按规定使用”。此外,还实行“采购统办”、“票据统管”,以及乡镇财政所改由县财政局直管(安徽省人民政府办公厅,2003)。这些制度安排一方面规范了乡镇财政收支,约束了乡镇政府(尤其是乡镇领导)的乱花钱行为,另一方面,亦在相当程度上加剧了乡镇政府对县财政的依附。这种依附是多向度的:其一,“乡财县管”下的乡镇政府缺乏一定的内在“激励”机制,无论好坏都可以分享“统管”的“大锅饭”;其二,乡镇政府由此更仰赖上级的转移支付和财政支持;其三,实行“乡财县管”,实际上虚化了乡镇一级财政,乡镇政府在运作上更像是县级政府的一个行政部门或办事机构,从Q县的试点来看,乡镇政府似乎更像是县级政府的征税机构。总而言之,无论是“村财乡管”还是“乡财县管”,实际上都自下而上地加剧了对上一级的依附,通过这种从下而上的依附,将基层组织的“困难”或“问题”在一定程度上逐级上移,成为上级政府需要面对的问题,以致在某程度上扭转了80年代以来财政包干体制实行后政府事权持续向下转移,使得基层财政入不敷出的局面。

六、结论:超越“倒逼论”

由“分灶吃饭”到“税费改革”这一农村基层财政体制变迁过程,为我们展现了一幅上级政府与基层政府之间的互动画面:首先是通过“分灶吃饭”自上而下地“甩包袱”,所有甩下来的“包袱”最终沉积为“农民负担”,引起上层的重视而不得不着手加以解决;为了治理农民负担问题展开的农村税费改革以及随后进行的乡镇机构改革、农村财政体制改革,对基层政府来说似乎又是新一轮的“倒逼”,可是这种“倒逼”却间接导致了“三农”问题日益恶化,再次引起上层的高度关注,促使中央将“三农”问题摆在政府重要的议事日程。因此,所谓“倒逼”和“反倒逼”也只是在某一时段上具有相对的意义,从整体上来看,其实是分不清谁在“倒逼”谁?应该说,上级政府与基层政府之间的互动关系,并非是零和博弈。

事实上,虽然中央的政策是自上而下地强力推行,然而当该政策未能适应基层情况时,基层政府往往会做出反应,形成一种执行政策出现偏差的情况,届时中央便会对原有政策进行修改。所以与其探究这是“倒逼”还是“反倒逼”,毋宁说这是一种“良性互动”。因为从始至终,中央推行改革的目的是要改善农村的治理环境,而基层政府的反应往往就对改革有促进作用。80年代推行分灶吃饭,最初目的是要激励地方财政发展,打破“大锅饭”的惰性格局,但分灶下却没有明确分权,结果引致“三乱”。中央随后推行税费改革以根治“三乱”之祸,但在制止三乱的同时,税费改革却使农村基层政府的财政陷入困境,导致了公共产品阙如、政府运转不灵等问题,于是中央再次把农民问题往上背起来,改善分灶吃饭下事权过分向基层转移的问题,由上级政府逐渐承担起更多公共产品供给的责任。总体来说,若基层政府与上级政府之间继续朝着良性的互动方向发展,将有助于改善农村的治理水平。

参考文献:

- 安徽省人民政府, 2004,《关于进一步调整和完善所得税收入分享方案的通知》(皖政〔2003〕105号), 4月7日。
- , 2004a,《关于全面推行乡镇财政管理体制改革的的通知》(皖政〔2004〕13号)7月12日。
- , 2004b,《关于实行省直管县财政体制改革的的通知》(皖政〔2004〕8号)5月1日。
- 安徽省人民政府办公厅, 2003,《转发省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点意见的通

- 知》，(皖政办〔2003〕29号)5月11日。
- ，2004，《转发省财政厅关于省直管县财政体制改革具体实施意见的通知》(皖政办〔2004〕18号)，8月5日。
- CCTV(新闻联播)，2004《宏观调控促“农”得力，全国粮食增产农民增收》，2005年1月下载自 <http://www.cctv.com/news/china/20040825/102385.shtml>
- 曹立明，2002，《京山县农村税费改革的实践与思考》，《咨询与决策》第11期。
- 陈桂棣、春桃，2004，《中国农民调查》，北京：人民文学出版社。
- 陈锡文主编，2003，《中国县乡财政与农民增收问题研究》，太原：山西经济出版社。
- 成世荣，2002，《农村税费改革的前提是解决公共产品短缺》，《四川财政》第1期。
- 程瑞华，2004，《今年中央财政支持农业资金增加300亿》，2005年1月下载自 <http://www.financialnews.com.cn/jrxw/200402100037.htm>
- 邓大才，2001，《乡镇政府应该撤销》，《中国国情国力》第3期。
- 傅光明，2001，《撤销乡镇》，《经济学消息报》9月7日。
- 管清友、邵鹏，2002，《由财政压力引发的农民超负担》，《上海经济研究》第7期。
- 韩俊、曲霏，2005，《安徽省“以县为主”农村义务教育管理体制的调查》，2005年1月下载自 <http://finance.sina.com.cn/mol/20040213/0903630015.shtml>
- 黄梦其，2004，《农村税费改革后推行一事一议制度存在的问题及对策思考》，《理论研究》第7期。
- 李芝兰，2004，《跨越零和：思考当代中国的中央地方关系》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》Vol. 43, No. 6。
- 刘文、赵鹏，2004，《农民负担反弹动因分析及化解策略》，《广西财政高等专科学校学报》第4期。
- 刘昱华、宋功林，2004《全省县乡公路建设瞄准“三农”，40亿铺就农村致富路》，《合肥晚报》5月13日第2版。
- 王金华，2003，《一事一议议什么、怎样议》，《乡村组织》第4期。
- 吴理财、李芝兰，2003，《乡镇财政及其改革初探》，《中国农村观察》第4期。
- 吴兴华，2003，《农村税费改革中一事一议难点分析及对策选择》，《农村经济》第11期。
- 杨瑞春，2002，《谁在为农村义务教育买单》，《南方周末》3月14日。
- 詹姆斯·R·汤森、布兰特利·沃马克，2003，《中国政治》，顾速、董方译，南京：江苏人民出版社。
- 张劲松、金太军，2003，《多重博弈：税费改革后乡村基础设施投入面临的困境》，《中国行政管理》第6期。
- 张人毅，2000，《农村税费改革对乡镇财政的影响与出路》，《农村财政与财务》第9期。
- 张旭东、刘羊，2004，《中国农村税费改革试点成果显著减负逾30%》，2005年1月下载自 <http://www.famer.com.cn/jlhx/ncj/200407290508.htm>
- 郑卫东，2004，《农民集体上访的发生机理》，《中国农村观察》第2期。
- 朱明熙、叶子荣，2002，《困扰农村税费改革的三个主要问题》，《财经科学》第6期。
- 《中共安徽省委 安徽省人民政府关于乡镇党政机构改革的实施意见》(皖发〔2000〕15号) 2005年1月下载自 <http://www.ah.gov.cn/zfgb/gbcontent.asp?id=894>
- 《中共安徽省委 安徽省人民政府关于乡镇事业单位机构改革的意见》(皖发〔2000〕16号) 2005

年1月下载自 <http://www.ah.gov.cn/zfgh/gbcontent.asp?id=895>

Bernstein, Thomas P. & Xiaobo Lii 2003 *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*. New York: Cambridge University Press.

Li, Linda Chelan 1998, *Centre and Provinces: China, 1978—93, Power as Non-zero-sum*. Oxford: Clarendon Press.

—— 1997, “Towards a Non-Zero-Sum Interactive Framework of Spatial Politics: The Case of Centre-Province in Contemporary China.” In *Political Studies*, Vol. 45, No. 1 (March).

Scott, J. 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wedeman, Andrew 1997, “Stealing From China’s Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis.” In *China Quarterly*, No. 152 (December).

作者单位：香港城市大学(李芝兰)

华中师范大学(吴理财)

责任编辑：罗琳

PAPER

Defining the Property Rights in the Context of Township and Village
Collective Enterprises *Zhe Xiaoye & Chen Yingying* 1

Abstract As an important part of social life in the history of economic development, defining the property rights is a process of interactions between concerned parties to reach or change an agreement or contract on the nature of the property rights. The experience in changing the ownership of township and village collective enterprises (TVEs) in contemporary China since the mid 1990s demonstrates that the public property in these enterprises is defined largely by social factors, instead of market forces. To be more specific, the social contract regarding the nature of the property rights in these enterprises is neither an institution consciously designed nor a spontaneous consequence of social relationships. Rather, it results from the integration of social interactions in the economic development of rural areas, and it reflects public efforts to reach a harmonious social order. The contract thus formed functions to soften tensions on property-related issues and foster cooperation in rural communities when the market-based and market-oriented contract is still under construction. However, the role of this kind of contract seems to be limited when dramatic transformation in the institutional environment of rural communities occurs. On the other hand, if the government, in pushing forward its property rights reforms, replaces the social contract of the property rights in TVEs with deliberately institutionalized systems without properly considering how the functions of the former are to be continued or substituted, the sustainable development of rural communities might be at stake.

Pressure for Changes: Central-local interactions in rural tax-for-fee reform
..... *Li, Linda Chelan & Wu Licai* 44

Abstract: The rural “tax-for-fee” reform was instrumental to the recent wave of central initiatives in resolving the governance crisis in the countryside, through slashing the heavy peasant burden and subsequently local government reform at grassroots levels. Facing the pressure of reforms, grassroots-level governments implemented central directives whilst employing the “tactics of the weak”, in order to save their comers. An “objective”, and often “unintended”, consequence was that the provision of rural public goods was undercut and many township governments had a hard time to maintain day-to-day operation. Events

had thus turned a new twist and the central government found itself facing a new form of governance crisis. In response to this latest development, the central government was stepping up its direct involvement in the provision of public goods in the countryside. This paper concludes that, if properly implemented, the latest trend points to the direction whereby rural governance may be sustainable improved in the future.

The Effects of Social Class on Social Capital of Networks in Urban China

..... *Zhang Wenhong* 64

Abstract: This paper is aimed at exploring in what ways and to what extent class position affects the structural characteristics of social network from the perspective of social class analysis. Based on a large-scale questionnaire survey on social networks in urban Beijing, this research analyzed the data collected from a random sample of 1,004 adult residents. Our central hypothesis is: social classes differ in ego-centered social capital of networks. The major findings are in three aspects: first, professionals and administrators (PAs) maintain relatively larger network size and more kinds of role relationship than working class people. Second, PAs and white collars have more prominent social capital of structural holes superior to working class. Third, compared with the workers, PAs have higher social heterogeneity in gender, age and occupation index. In conclusion, PAs have more abundant social capital of networks than workers. The above findings reveals the insufficient differentiation of class structure.

Society, Market and Values: Signs of the whole change—Second research on changes in Chinese social structure as seen from occupational prestige and job preferences

Xu Xinxin 82

Abstract: The paper reports ratings of occupational prestige and job preferences by rural and urban Chinese residents. Using a representative sample (N=3183) aged above 18 and comparing with the former research, the author found that ratings of occupational prestige, job preferences and real mobility situations by Chinese residents reflected the deep changing process of Chinese social structure. First, the differentiation of elite stratification leads to the change in Chinese social relations and the reorganization of social structure. Second, changes in the opportunity structure of social mobility lead to stronger market preference increasingly. There are more and more people take entrepreneurs as an indicator of success. Thirdly, changes in cultural values are changing the whole Chinese social personality. All signs show that China has from a period of single economic change entered into a period of the whole change.

Reflects on the Timing View of Life-course Theory

Bao Leiping 120