

## 1994年税制改革以及对对中国农村财政结构的影响<sup>①</sup>

◇新加坡国立大学政治系 陈安<sup>②</sup>

**摘要：**本文分析了乡镇一级的财政危机及主要由1994年的税制改革造成的农民负担增加。这项改革改变了税收分成制度，有利于中央政府。在更大的财政资源限制下，地方官员的政绩压力促使他们复制中央政府的“为我服务”政策，极力试图搜刮其下属行政管辖区来平衡本级财政预算。乡镇处于国家行政级别的最底层，没有下属部门来弥补其财政损失，填充政府腰包。收入来源减少，使乡镇官员榨取农民更甚，尤其是在农业省份。在税费改革和农业税废除、取消了农民负担的同时，农村财政最根本的结构性问题不仅依然存在，而且正在恶化。

**关键词：**中国的农村改革 农村财政 征税 农民负担 中央与地方关系

在最近几年实施税费改革以及农业税逐步取消之前，中国农民负担成为一个广泛讨论的问题。不少学者从不同视角对此作了探讨。有些学者认为，农民之所以负担过重，主要是当地政府的官僚行为，是与中央政府政策相悖的。更具体地说，“农民负担”问题是农村基层干部对中央政策进行“淡化、歪曲和偏差执行”造成的。对于这些干部，中央因其自身“执政能力减弱”（Lü，1997：130）而无法控制。托马斯·伯恩斯坦和吕晓波（Bernstein and Lü，2003：11）明确把中央在减轻农民负担问题上的失败归因于权力过度分散，使得地方官僚机构对中央的服从难以保证。中央政府致力于维护农民利益、惩罚不法农村干部的论点在另外

<sup>①</sup> 本文原发表于英文《近代中国》季刊 [Modern China, Vol 34, No 3 (July 2008), pp 303~343]。我特别感谢华中科技大学王会女士为翻译本文所付出的努力，以及新加坡国立大学对本研究项目的经费支持（R-108-000-010-112）。在本文写作、发表过程中，我得到 Kathryn Bernhardt、蔡永顺、陈绍锋、董磊明、Richard Gunde、郭继光、韩荣斌、贺雪峰、Maria Heimer、江洋、郎友兴、Kevin O'Brien、彭玉生、王习明、张德元、赵树凯等的大力帮助。他们或者安排我在中国农村的实地考察，或者帮助我收集有关研究材料，或者对本文的修改提供了宝贵的意见和建议。英文《近代中国》季刊的五位审稿人亦为本文的修改、完善写下了详尽的评语。对以上专家、学者为此项研究所做的贡献，我在此一并表示感激。

<sup>②</sup> 陈安教授系前中国社会科学院国际政治学者、美国耶鲁大学政治学博士，现执教于新加坡国立大学政治系。

一些学者的实地考察中得到支持。他们发现，愤慨的农民申诉时找到的领导级别越高，他们得到的答复越让他们满意。这些调查援引了不少在不满意的农民中流传的说法，如“中央是恩人，省领导是亲人，县政府是好人，乡政府是恶人，村干部是敌人”、“经是好经，只是给和尚念歪了”，以及“政策上正下歪”。

这种分析方法把中国政府分成中央和它在农村的代理人两部分，并且在税费的收缴问题上将二者对立起来。以这样的思路来分析农民负担的起源所得出的结论是，农民的不满情绪中并没有反政权的倾向。欧博文和李连江把农民抗议或拒绝缴纳税费的行为界定为“政策允许的抵抗行为”，即他们并不是反对（共产党）政权，而是反对那些违背了国家政策的地方干部（O'Brien and Li, 1995）。另外一些学者则把农民在抗议中引用中央有关政策的做法，看做他们并不是真正反对政权，而是农民和中央政府结成联盟以对付违法乱纪的地方官员的证据（Bernstein, 2000: 95~111）。

中央政府试图把农民们从那些巧取豪夺的农村干部手中解救出来的看法并非毫无根据。尽管中央颁发了二十多个法令警告和禁止，由于农村干部置之不理，导致1990年代中期以后农民负担继续增加。不过这种看法不足以解释农村干部的掠夺行为。对农民滥收费并非仅是农村干部个人或孤立的所作所为，而且代表农村普遍的政府官僚行为，特别是在农业省份。为什么农村干部冒着被处罚的风险不停地增加农民负担？一些研究将个人和制度的腐败作为解释（Bernstein and Lü, 2003: 109~114; Cai, 2000; Wedeman, 1997; 于建嵘, 2003）。这的确没错，但最多只说明了事情的一部分。李昌平（2002）以前是乡党委书记，现在则是一位坚定的农民利益维护者。他说，一个领导班子廉洁与否，在农民负担问题上并没有多大影响。政绩压力是另一个常常被提起的重要动机。但是，为什么农村干部想要表现好，得到嘉奖，要以增加农民负担为代价呢？既然违背中央政策会被惩罚，这样做会不会适得其反呢？托马斯·伯恩斯坦和吕晓波（Bernstein and Lü, 2003: 107~109）曾简略地讨论过这个问题（1994年以后的情况），但是他们的分析没有展开，也没有足够的证据支持。

总的来看，以上所提到的研究主要强调了中央在监管乡镇机构方面能力不足，并由此导致中央政策在地方上的变形。一些学者则有不同的解释。Maria Edin（2003）认为，中央监督约束农村干部（乡镇级）的能力并没有被削减，新的干部管理体系反而加强了这种能力。农民负担加重不该归因于中央对乡镇官僚管理松懈。虽然中央强调减负，但并没把相关措施提到议事日程的重要位置，而将议事优先权让位于别的政策了。

对于两种观点我都不能表示支持。认为中央政府非常软弱（不管出于什么原

因)，已失去了控制那些让农民负担过重的农村官员的能力，这种看法大大低估了中央对地方的权威以及对下级政府的组织控制力。另一方面，中央推出改革措施以加强干部管理，可能会或多或少为其已被市场经济削弱了的传统控制机制补充一点力度，但这些措施几乎没有可能使中央的控制能力比改革前更强。正如杨大利（Dali Yang，2004：65～109）所言，采用“垂直管理”对中央的分级控制有所帮助，因此也加强了中央政府的统治能力；但这种控制很大程度上只是功能性的，它无法解决监督地方政府的问题。

通过研究中央对农村干部的控制是加强还是减弱，来了解农民负担是如何增加的，这实在是一个被错置的问题。上级政府对农村干部控制的强弱当然与农民负担相关。然而，这种控制与其说是由遥远的中央政府实施，还不如说是由县、市、省的政府来实施的。这种控制加上其它所有对农村基层干部的监督、监测机制，非但没有减轻农民负担，反而在许多农村地区产生了适得其反的效果。

基本上农民的负担就是税费。主要的纳税义务是“农业税”，它是四个与农业相关税种的总称：农业税、农业特产税、土地增值税和契税。屠宰税也是负担的一部分。费用则包括“三提五统”，以及农村干部为当地社会经济发展和农民生产、福利等项目收取的其它费用。

如果从农村财政结构，而不是从组织或行政控制的角度来看农民负担问题，就会很清楚，尽管由于税费改革和农业税的废除，农民负担基本上已成过去，但其最根本的农村财政结构性问题不仅依然存在，而且正在恶化。正是这个结构性问题使农民负担在相当长的一段时期成为一个头等严重、极具爆炸性的问题。20世纪90年代后半期农民负担的激增，其根源在于乡镇级的财政危机，而这一危机又主要是由1994年的税制改革造成的。<sup>①</sup>这次改革旨在增加中央政府的收入，通过协商以新的税分制度取代旧有的制度，从而使财政资源的分配演变成不同行政阶层之间暗潮汹涌的争夺。为了实现平衡预算或财政盈余，每一层的地方政府都纷纷仿效中央的“以我为主”政策，导致了税款收入向上层集中以及自上而下

---

<sup>①</sup> 有些学者对农民负担与农村政府财政赤字的关系做了一些研究。这些研究认为，膨胀的农村官僚机构、政绩评估体系，以及提供更多农村公共物品和服务，导致了农村政府增加财政开支（Bernstein and Lü，2003：84～115；Li，2003）。托马斯·伯恩斯坦和吕晓波（Bernstein and Lü，2003：105～109）讨论了乡镇资金的某些来源，但没有详细阐述乡镇财政短缺的结构性原因。Jean Oi（1999）和Christine Wong（1997b）对1994年前的农村财政进行了详细的研究。这两位学者的著作作为研究1994年税制改革所导致的变化提供了重要的参照数据。Oi也讨论了农村政府预算外收入的来源、种类和规则。由于她研究的重点是与农村工业相关的资金，她的分析主要放在县级，而没有探讨其对农民负担的影响。

强加的财政支出负担。作为中国垂直政府结构最底层的乡镇，能分到的税收收入最少，但承担的财政支出负担却最重。

乡镇财政状况恶化，给农民造成了极大的负担，但这显然不是中央税制改革者想要的结果。与此相反，中央希望通过转移支付，将增加的中央税收收入用于扶助贫困地区，因为那里的农民负担是最重的。然而，中央的转移支付政策产生了一系列具有讽刺意味和意想不到的后果。中央确实把大笔税收款项转给了地方。问题在于，1994年的中国行政体制在中央财政分配上对欠发达地区和较低的行政级别十分不利。大多数转移款项都被拨到富裕地区，其余的大多纳入了省政府的囊中。只有一小部分到达了指定的农业省份乡镇，这里最需要中央转移支付来减轻农民负担。收入来源的减少，促使这些乡镇加倍地压榨农民来平衡预算。虽然1994年的改革后，所有的地方政府都用强行征收各种费用来增加收入。但对乡镇一级财政，这些征费就显得尤其重要。

本文分为四个部分。继“研究方法说明”部分之后，第二部分探讨了1994年税收制度中不利于县级财政运作的体制性安排。第三部分分析了日益增长的县级财政赤字是如何加深了乡镇财政危机，从而加重了农民负担，以及税费改革和农业税的废除是怎样影响乡镇财政的。结论部分总结了作者的实证研究，并重新评估了中央政府、地方政府、农村官员及农民四者之间的关系。中国农村的财政结构，尤其是1994年税制改革所产生的相关变化，是一个非常复杂的课题。我希望读者将此项研究当成是一种从新的视角来探讨农村财政的尝试。

## 研究方法说明

我于2002年11月至2003年1月、2004年12月至2005年1月、2005年7月对1994年税制改革及其对中国农村财政结构的影响进行了实地调查研究。为了实现对比分析，我选择了中国四个极具农业差异性的地区：湖北、苏南、苏北、浙江。湖北和苏北主要是农业地区，而浙江和苏南地区农村工业化程度较高。就农村财政和农民负担而言，相关文件和出版物提供的资讯和统计数据一般都是县级的，而对乡镇和村较少提及。因此，我的实地考察主要集中在乡镇和村两级。我在湖北走访了三个镇（沙阳县的沈集镇、十里铺镇，东宝区的漳河镇，都属荆门市管辖）和四个村（郑岗村、柴岗村、石牛村、迎接村）。在苏北走访了两个镇（如皋市的下原镇、如东县的掘港镇）和四个村（桃园村、野树村、曙光村、陈高村）。在苏南走访了四个镇（无锡市滨湖区胡埭镇、太仓市沙溪镇、常熟市任阳镇和昆山市张浦镇）、四个村（沙滩村、印北村、蒋巷村、白米村）。在

浙江走访了杭州市康桥镇的吴家墩村。为了尽量减少区域偏见，我还于2004年4、5月电话采访了山东省鱼台县王庙镇和张黄镇的一些财政官员。同时，我与一些著名的农村问题专家讨论了我的课题，并得以分享了有些专家尚未发表的第一手统计资料。考察中访谈人数超过100人。除非另有说明，本文中引用的访谈（标示为“作者访谈”）均进行于上述时期和上述地区。

对于农村财政的研究必须用数字说话，但是我实地调查所取得的数据还不足以完成这篇论文。乡镇和村的簿记常常缺乏严格的标准。而且，统计数据 and 界定收入种类的方法各个地区各有不同。虽然这篇论文大部分基于我的实地调查，但它并不仅仅只是对该几个地区的研究。我力图了解所研究的案例在中国农村所具有的代表性。因此，除了官方的财政年鉴和文件，我还收集了许多中央和地方公开发表的财政资料。为了评估出版物提供的数据的准确性，作者的身份和简历尤为重要。在引用时我优先考虑了那些在农村政府税务和财政部门工作的作者提供的材料。这些人可能并不是职业学者，但他们提供的数据应该相对可靠。

为避免作选择性的陈述，我做了一些比较分析。尽管我尽力扩大调查、研究的范围，但这篇文章不可能展现中国农村的全貌。1994年的税制改革对全国的农村财政造成的制度性影响相差不多。但是正如农民抗争所表明的，它所造成的农民负担问题在内陆农业地区特别严重。虽然此项研究主要集中在这些地区，但也给出了全国和非农业省份的相关数字，以说明区域差异程度。

## 1994年税制改革和县级财政

中国的农民负担问题自20世纪80年代前期非集体化时期就已经存在。尽管中央不停地发出警告，1990年代中期，情况还是恶化到令人吃惊的地步。<sup>①</sup> 收费是农民负担的一大部分。虽然村干部直接向农民收费，但他们常常是根据乡镇政府的指示这样做的。大大增加的费税收入让乡镇政府坐享其成。1994年税制改革之后，乡镇级财政危机加深，农民负担也急剧加重。乡镇政府的财政系统建立于1980年代中期，它不可能脱离县政府的严格控制。而且，县政府的财政状况对乡镇财政有着重大影响。所以，想要明白1994年税制改革后乡镇财政恶化的原因，我们必须首先看一下，整顿了中国垂直财政分配制度的税制改革如何让县财政成为牺牲品。

---

<sup>①</sup> 这一看法被国家统计局的一份报告证实（GTNZ，2003）。该报告总结了1990年代中期前后快速增长的农民负担，并指出农民负担在1997年达到其历史最高点。

## 1994 年税制改革对地方财政的影响

1994 年 1 月 1 日实施税制改革的主要目标是，通过修改税收分配规则，来扩大中央政府对国家税收总收入的占有比例。根据以前的财政分配制度，地方政府直接收缴几乎所有的税收收入（不包括关税、中央直属企业利润，以及其他一些收入），然后中央和地方政府之间通过协商来划分占有比例。这一制度让中央政府在财政分配方面任由地方政府摆布。而地方政府往往滥用其自由裁量权，侵占中央的财资来扩充自己的收入。地方政府往往通过操纵收入的归类方式，故意把一些税收入入中央不能分享的非税收入和预算外收入。<sup>①</sup>

新的税分制度将税收分为三类：国家税、地方税和共同税（即中央、地方分享）。在 18 种税收种类中（原来是 32 种），消费税专门归中央所有。共同税中，向各层各行各业收缴的增值税所占份额最大，中央分得 75%，地方得 25%。其它的税收种类都归入地方，其中数额最大的是对第三产业征收的营业税（Wang and Hu, 2001: 231~232）<sup>②</sup>。2002 年，企业税和个人所得税从地方税转成共同税，中央与地方以 50:50 的比例共享（2003 年起 60:40）。新税制实行的第一年，中央与地方的财政收入比例从 22:78 扭转到了 55.7:44.3（NBSC, 2002: 271）<sup>③</sup>。

在这场大规模的零和博弈中，税收越来越多地流向中央，对地方财政产生了重大影响。旧制度下，地方级的财政收入是不断积累增长的。然而正如 Stephen Herschler（1995: 240）所言，随着中央政府渐渐把财政支出责任从国家的预算转移到下属政府，要求下属政府在财政项目上自给自足，下属政府的财政收入与它们的财政支出同时增长。1994 年改革的疑点在于，中央从地方拿走了更多的

① 预算内收入和预算外收入主要在两方面不同。第一，预算内收入包括所有税收收入和某些非税收入；而所有预算外收入和自筹资金是非税收入。第二，预算内收入属于政府正规预算管理范围，但预算外收入和自筹资金不是。在中国的标准财政统计中，“预算内收入”和“财政收入”通常互换使用。在中国统计年鉴中，“财政收入”总是翻译成“budgetary revenue”（预算内收入）。

② 为说服各省接受新的税收分配规则，中央做了一个重大让步。如果省的税收收入达不到 1993 年的底线，中央将用税收返还补偿每个省的差额。一旦税收返还固定下来，它将以各省总的消费税和增值税增长额的 30% 的速率增长。

③ 中央的预算内收入从 958 亿元跃升至 2,907 亿元。这一年，国家预算内收入总额的 98.3% 是税收。相比之下，地方政府的预算内收入却从 3,391 亿元下降至 2,312 亿元。确实，从 1993 年到 2001 年，中央和地方政府的税收收入都大幅增加了。但中央的增幅是 9 倍，而地方政府的增幅仅有 2.3 倍（NBSC, 2002: 271）。

税收收入，却没有减少，甚至增加了后者的财政支出。农业就是一个很好的例子。中央政府所有的财政支出中，用于农业的比例（即财政支农）1991年是10.26%，2003年下降到7.12%，大部分用于跨区域的水利建设和气象项目。中央在农业上的总支出比例在2003年降到了20%之低（NBSC，2002：269；张湘涛，2005：133~135）。

这场税收改革立即导致了地方非税收入的爆炸性增长，也因此转变了地方财政的构成。如前面提到的，非税收入一直以来都被地方作为一种减少中央对地方资源分享的方式使用。新的税制增加了非税收入对地方政府的重要性，地方政府在税收资源减少的情况下，为取得预算平衡不得不越来越依赖非税收入。地方非税收入几乎全部流入既不由中央控制也不由其监控的地方财政。

在中国，地方非税收入可以有很多来源，官方将之分为三类<sup>①</sup>。第一类是预算内非税收入，主要由国有企业利润、来自行政管理费和罚款的收入、上级财政补贴组成。中央和地方平分前两者。当国有企业利润减少、负债增加时，来自行政管理费和罚款的收入就增加。无论如何，这类非税收入都相对较少。在1994和2001年，分别只占总预算内收入的1.8%和6.6%（NBSC，2002：266）。

第二类是预算外非税收入（除了自筹资金），大多来自地方政府的附加税、合法营业收入和付费服务。这一类收入增长迅速，从1993到2000年增加了2.7倍。尽管这一类收入也被中央分享，但中央所得比率很小并且不断缩小：从1993年的17.2%跌至2000年的6.5%（NBSC，2002：274）。

第三类是“自筹资金”（或“体制外收入”），全部属于地方政府。这一类由各种没有法律规定，但可由垄断行政权力和资源的地方政府任意征收的费用和分摊组成。有三种类型的收费属于这一类。第一种是以前免费的公共服务，地方政府改为收费，而且强行规定特定社会集团和工作单位以地方官员设定的价格购买。第二种是某些地方政府要求其管辖内的民营企业必须履行的“义务”。典型的例子是，企业被强制付费参加政府组织的各种培训、考试、咨询和视察，或上交抵押金和定金。第三种是地方政府不顾相关法律或行政规定任意征收或提高的

---

<sup>①</sup> 在中国，非税收入与世界银行的定义不全相同。世界银行认为，非税收入包含所有非强制性用于公共福利、无偿的政府收入；非税收入大体上来源于公有企业和财产的收入（World Bank，1988：300）。

表 1 1996 年中央和地方政府的财政收入结构

	中央政府	地方政府
预算内收入	89.9%	34.0%
预算外收入	10.1%	24.6%
自筹资金或体制外收入	0.0%	41.3%
总计	100.0%	99.9%
总计（十亿元）	407.4	1101.6

来源：由中国国家统计局提供的数据计算（卢洪友 1998）。

1996 年的以预算外收入和自筹资金为形式的非税收入（除了预算内收入的非税收入部分）几乎占了地方财政总收入的三分之二（见表 1）。自筹资金超过预算内收入和预算外收入成为地方财政收入的最大来源（41.3%）。相比之下，中央财政收入的 89.9% 是预算内收入，主要为税收<sup>②</sup>。地方政府非税收入的爆炸性增长说明，1994 年税制改革后征费过多、过滥不仅发生在农村，而且也是一个城市问题。但在城市，它并未产生灾难性后果。原因在于，大多数城市收费具有非强制性、城里人大得多的交费与收入之比，以及大多数城市收费不是针对

① 明确区分自筹资金和预算外收入有时很困难。理论上，所有自筹资金归于预算外收入一类。这就是为什么“自筹资金”很少作为主要的或独立的政府收入类别，而在地方政府财政年鉴里被纳入“预算外收入”一项。应该指出的是，在乡镇以上政府的财政年鉴和文件中，“自筹资金”经常被“制度外收入”、“其他收入”或语意不明的术语所取代。或许地方政府试图掩盖“自筹资金”，因为“自筹资金”通常与非法集资和掠夺性官僚行为相关。如本文讨论所显示，将“自筹资金”与更合理或有法律基础的（其他）“预算外收入”区分开，对于研究农民负担问题是重要的。

② 非税收入不仅是 1994 年后农民负担恶化的根源，也是理解为什么 1994 年税制改革并没能产生对中央财政长远的积极影响的关键。1996 年中央占国家总收入（即预算内收入、预算外收入和自筹资金的总和）的份额仅有 27%，甚至比 1994 年前的百分比还低，更比其占总预算内收入的份额低了很多（49%）。学者们对如何解释这一巨大差距持不同意见。Lee (2000) 认为，中央收入在国家总收入中的比例从 1993 年的 28.99% 下降至 1998 年的 25.16%，主要是因为中央的财政转移，其中税收返还是最大的一笔。王绍光 (Shaoguang Wang, 1997) 则认为，为弥补新税制下省的财政损失的中央巨额退款，才是差距的原因。我的研究提供了一个不同的解释。尽管中央给地方的财政补贴减少了中央可任意支配的收入，差距的主要原因还是政府收入结构的变化；非税收入迅速增长乃至取代了税收收入成为国家总收入的最大来源。1996 年，全国总非税收入超过税收收入逾 1,000 亿元。在河南省，政府总收入的 58% 是非税收入（卢洪友，1998）。

个人而是对企业和工作单位征收。更重要的是，新税收制度造成的税收流失不均衡地发生在不同行政级别之间。县乡级政府尽管承受最大的税收流失，但却没有多少下级政府可供财政“剥削”，因此也就不奇怪它们不得不抽取大量的，尤其是第三类的非税收入了。

## 县级财政损失和中央财政补贴

新的税收制度有利于中央，主要原因在于它允许中央抽取两个最大税种，即所有的消费税和四分之三的增值税。改革前，两税对地方财政具有特别重要的意义。1993年，仅烟酒税收就占了总预算内收入的10%（Chung, 1995）。在一些省份，消费税所占比例更高。例如，1993年贵州省的烟酒税收占到了总收入的45%（Wong, 1997a）。增值税的价值首先在于它产生的收入丰厚。此外，增值税专用税票相对稳定，税很容易征收；而且企业盈利状况对该税影响不大。各种地方税中，如营业税和所得税，一些受县城经济发展局限而缺乏，一些在技术上难以征收，另外一些征收成本太高。举例来说，许多地方政府用低税率或税收优惠的手段来鼓励私人投资和企业盈利（Bahl, 1998）。这一办法对于那些基础设施难以与城市竞争外来投资的县尤为重要。因此，1994年改革之后，作为所有企业征收标准的33%的税率，从长远上讲对县财政是有损害的。为了尽量减少这种损害，县官员往往诉诸各种借口，把企业支付的税款退还给他们（赵阳、周飞舟，2000）。

县乡政府在这次税收改革中受到的影响最大。鉴于农村相对稀缺的税收资源，消费税和增值税对县级财政的重要性远远超过省、市。1994年的改革，使农业税对县乡财政的重要性立即提高。对于很少或根本没有工业的县，农业税及其它与农业相关的小税种，成为县级税收收入的重要部分。根据官方进行的调查，襄阳县（湖北）、鄢陵县（河南），以及泰和县（江西），2000年农业税是其最大的收入来源，分别提供了财政总收入的19.1%、31.1%、19.2%。在襄阳县，除了农业税、增值税（18.5%）以及营业税（10%），再没有其它超过税收总收入3%的税种（朱菲娜、刘建锋、杨良敏，2003）。如此严重依赖仅占全国税收总收入3.5%和占地方税收总收入4.2%的农业税，说明乡村财政比城市财政受1994年税制改革的影响要大得多。

为了弥补地方财政流失，并帮助地方政府弥补其预算赤字，中央给地方增加了财政补贴。中央财政补贴在1994年和2001年之间由2,120亿元提高至6,020亿元（NBSC, 1995；财政部，2002：16~17；Wang, 1997）。但能够分享到的那点补贴对贫困的农业省份实在是杯水车薪，其财政状况并没有实质上的改善，

农村政府赤字和农民负担依旧相对严重。中央财政补贴大部分流向了富裕地区。要明白为什么，我们必须研究一下中央补贴的细目。退税在中央补贴中所占比重最大，但是却从1994年中央补贴的75.5%（1,799亿元），下降到2002年40.9%（3,014亿元）（李向云、杜元钰、金志训，2004；财政部，2003：26~27）。中央退税实际上不是真正的“补贴”，而是税收返回地方。所以可以说，各省之间的中央财政补贴分配与各省向中央所做的财政贡献很大程度上成正比。有发达工商业的省份由于税基强大，给中央上缴的税多，从中央得到的税收返还也就最多。

除了退税，其他所有中央财政补贴被界定为“转移支付”。被称为“专项转移支付”的款项在中央补贴总额中的百分比从1996年的18.29（488.80亿元）增加到2000年的30.84（1,440亿元），再增加到2002年的53.6。专项转移支付甚至超过退税，成为中央财政补贴的最大部分（Lee，2000；李向云、杜元钰、金志训，2004；财政部，2001：43；吕炜，2003）。专项转移支付中最大的款项（1999年）用于基础设施建设（32%）、政策补贴（17%）和社会保障补贴（16%）（World Bank，2002：21）。基础设施建设通常指地方大型建设项目。这些项目多数在工业化程度较高的地区以及西部一些地区，由省级或市级政府主导，所以这些款项很少分配给许多经济落后地区，更少能达到县级政府（郑子轩，2003；马军，1998）。专项拨款的分配有许多政治因素在起作用，很大程度上由政府操纵。如此一来，贫困农业省份便处于更加不利地位，因为它们在中央决策过程中自身利益通常得不到有力的声援或捍卫。他们最需要中央财政援助，但对中央决策影响有限。整个1990年代，这种财政分配不均和中央对沿海省份的政策倾斜，和实际上执行的非均衡发展战略关系很大。

转移支付的定义就是把财政收入和支出能力从一群人转给另一群人。许多国家大多数自上而下的转移款项都被拨往受财政赤字困扰的地区以平衡地方财政盈余。而在中国，中央的转移款项中唯一以此为目的的就是“一般性转移支付”。它是专门拨给低收入、不发达地区。如果需要的话，用它来给农民减轻负担。然而，尽管中央保证矫正地区经济和财政收入上的不平等，一般性转移支付的数目仍然很小。1996年，这一款项只占中央财政补贴的1.30%（34亿7千万元）（Lee，2000）。2001年，单纯就数字而言，这项补贴显著增长，达到138亿元。但是就中央总财政补贴（6,015亿）的比例而言，只增加到2.3%（王蓉，2004；财政部，2002：16）。而且，一般性转移支付与其说是根据地方财政需要分配，倒不如说是根据政治考虑来分配的。比如在1998年，有18个省都符合一般性转移支付的发放条件，但新疆和内蒙古各得到了5.97亿和5.76亿，比平均水平高

出两倍以上（财政部，1999：465）。

鉴于这种体制性偏向，中央政府的这种实际上“反（地方）均衡”的补贴方法就不令人感到意外了（World Bank，2002：131）。1998年，上海、天津、浙江、广东、江苏（所有皆沿海富裕省份）人均中央财政补贴分别为554、253、116、103和100元；而西藏、青海、宁夏、新疆、内蒙古（所有皆少数民族地区）分别为617、224、191、171和150元。四川、河北、河南、安徽、湖北、湖南、江西（所有皆内地农业省份）分别为55、66、55、60、86、79和82元（Lee，2000）。非少数民族的农业省份不仅得到的中央财政补贴相对微薄，能够抵达县级政府的资金更是少之又少。中央补助通常只发送到省级政府。由于上下级地方政府之间缺乏明确、公平的财政分配规则，大部分的中央补贴实际上都被抓在省级政府手中，用以应付它们自己的财政赤字（WNC，2002）。这也可以解释，为什么中央给农业地区县政府的税收退款，并没有随着这些县对中央纳税的增长而相应增长。<sup>①</sup>

### 省、市对县级的财政“剥削”

省里扣留中央给予县里的财政补贴是毫不奇怪的。新的税收制度加强了中央的财政自我保护意识，同时也加剧了各级地方政府之间金融资源的争夺。1994年的税制改革大致上是中央和省级政府之间的交易，它实际上授权后者决定如何分享省、市、县各级的税收。省是中国地方行政的最高层次，它对下级政府所享有的行政权威，使它完全可以操纵地方税收划分，使下级政府得以弥补新的税制下省级政府的税收损失。税制改革后，各省级政府试图模仿中央“以我为主”的财政安排，来处理省与下属政府的财政关系。各下属政府则群起仿效，从更下属的政府那里进行财政搜刮以弥补自己的税收损失，并向它们转嫁本应由自己承担的支出负担。行政层次越低，税收流失越多，对非税收入的依赖程度就越高。

从以下的统计中，我们可以看出地方税收向上集中的趋势和县级财政状况恶化之间的相关。从1993年到2000年，地方财政总收入的绝对值增加1.89倍（孙东海，2002）。2000年，在中国的2,074个县（包括县级市）中，46%（950

<sup>①</sup> 在河南，中央返还了增值税和消费税增长额的30%，县仅拿到10%，其余20%被省（15%）和市（5%）瓜分（朱菲娜、刘建锋、杨良敏，2003）。中央对利息税（个人所得税的一部分）的返还（50%）全部流入了省财政（袁新伟、杨红英，2002）。1994年至2000年间，襄阳县（湖北）上缴的总税款增加了2.2倍，然而中央的税收返还仅增加了34.2%（朱菲娜、刘建锋、杨良敏，2003）。1994年，Q县（安徽）向中央上缴税收款的81%被返还。到2001年，其上缴几乎翻了一番，但税收返还仅增加了11%（吴理财，2002）。

个县)陷入财政赤字,因此被划分到需要上级“财政补助”一类。在一些西部省份,需要“财政补助”的县在60%以上(何成军,2003;李塔娜,2003;JCKK,2004)。在1990年代后半期,县级财政赤字上升,并徘徊在30到40个百分点(苏明,2003)。当然赤字增长也与上级政府强加给县级更多的支出负担相关。

然而,需要指出的是,税制改革不应被视为农村财政危机的唯一原因。中国农村各地财政状况并不全相同。税制改革对内地农业省份县级财政打击最大,而对于沿海省份县级财政影响相对小一些。彭玉生(Yusheng Peng,1999)对县际财政收入不平等现象的研究表明,非农业部门在1985~1991年间的失衡发展,在很大程度上提升了农村的整体基尼系数。1990年代,农村基尼系数继续攀升。当中国经济整体从短缺转向过剩时,在与其沿海省份对手日益激烈的竞争中,内地的乡镇企业成为失败者。沿海省份的乡镇企业持续蓬勃发展,得益于各种各样的优势和成功的发展战略(Kung and Lin,2007;Ito,2006;Whiting,2001;Walder,1995)。内地的许多乡镇企业要么倒闭,要么被迫转移到城市,从而进一步耗尽县政府的税基。

即便如此,有融资能力的县遭受的税制改革的负面影响不应低估。1993年到1997年,省一级在国家财政总收入中所占百分比从12.8下降到10.3;而县一级从18.5下降到11.1(陈澍、李新权,2003)。1994至2000年,主要以牺牲县乡财政为代价,省级政府的财政收入占总的地方财政收入的比例从16.8%跃升到28.8%(韩俊、唐卡,2003)<sup>①</sup>。省一级财政盈余2000年增长到134亿元(贾康、白景明,2002)。在所有的消费税和四分之三的增值税(以及2002年以后50%~60%的企业税和个人所得税)被中央拿走后,县还得让省、市分享它更多的税收收入。所以与金融交易相关税收以及省属国有企业所得税全归省里所有(王勇,2003)。地区不同,分享县级税的规则和惯例亦不同。在江西,资源税、城镇土地使用税、印花税、土地增值税、个人所得税、房产税、继承税和股票交易税等八种税,由县、省、市共享,其比例为50:40:10(朱菲娜、刘建锋、杨良敏,2003)。在广西,2001年以前,省政府拿30%农业税,40%的资源税、城镇土地使用税、土地增值税,以及省以下各级政府征收的国有土地有偿使用的全部费用(刘铭达,2002)。

<sup>①</sup> 以四川为例:1994年县、乡财政收入之和是全省财政收入总数的60.8%;而在2001年跌至45.8%(何成军,2003)。

## 县财政的支出压力

在财政政策的制定中，支出方面比收入方面更重要（Bahl and Wallich, 1995）。1994年后，中国的县级财政预算不平衡背后的因素，不仅局限于税收收入的减少。由于中央政府将许多公共产品的供应转移到地方政府，结果使得财政支出负担向下转移。1994年税制改革前，上下级政府之间的支出责任分配已经显现出自上而下转移的趋向。Loraine West和Christine Wong（2001：339）发现，从1978年到1990年代上半期，中央政府在全国总预算支出中的份额从54%下跌到不到40%。1990年代后半期以来，省、市政府不得已将日益严重的国有企业破产、失业率上升和城市社会福利保障体系的建立作为财政优先解决的问题，这就使得它们更加不愿意承担农村事务的花费。<sup>①</sup>按照世界银行（World Bank, 2002：ii, 1）的一份报告，农村（县和乡镇）政府共同提供了中央一级以下总预算内支出的大约一半，其中包括大量至关重要的公共服务，“中央一级以下70%的教育预算支出，以及55%至60%的医疗支出”。

1994年后县财政最大的支出是薪水。1994到1999年，全国由国家支付薪水的人数每年增加4.5%。1996年后，地方公务员的工资调高五次。中央为这些工资增长提供了额外资金，但这些资金远远不够。县、乡财政收入占地方财政收入总数的40%，但县、乡政府负责发放地方国家工资的70%（韩俊、唐卡，2003；于涛、赵越，2003）。

根据财政部的数据，从1994到1999年，县级总财政收入增加了51.5%（每年8.6%），但总开支增加了101.4%（每年15%）（CY, 1994~1999）。县级的财政自给率，即收入和支出之间的比例，在1993至1997年间，从78%下降至50%（陈澍、李新权，2003）。根据世界银行的报告（World Bank, 2002：iii），1999年（税费改革之前）的转移支付已经相当于中国县级全部财政支出的三分之一，在被划为贫困级的县则达到61%。尽管如此，由于中央转移支付数额有限，以及分配的政策性倾斜机制，很多县政府还是不能平衡其预算。它们在竭尽全力增加预算外收入和自筹资金之外，不遗余力地试图从乡镇财政中榨取更多。这解释了世界银行（World Bank, 2002：iii, 134）于1999年在湖南发现的情况，这种情况在其它农业省份也很普遍：尽管有上级的补助，“乡镇财政基本破产，县级财政濒临破产”。

<sup>①</sup> 资料来源于我1999年12月对无锡市政府劳动局官员以及2002年12月对武汉经济研究所学者的采访。

## 县、乡两级之间的财政关系

如前所述，乡镇财政很难自立，在某些地区甚至不能和县财政区分开。乡镇的税务部门名义上是乡镇政府的下属单位，实际上被县税务局控制。县税务局安排其人员和薪水，并决定它应该征收多少税以及如何与县分享。与中央一级以下其它地方行政级别一样，县和乡镇的收入由预算内收入、预算外收入和自筹资金组成。由于县政府自身财政紧张，它利用自己对乡镇财政的控制，采取以自身利益为优先、“保县紧乡”政策（作者访谈；刘佩英，2002）。2002年，财政部经国务院批准，颁发了一份要求对乡镇财政加强约束的文件。在某些省份如安徽，2003年实施的一项被称为“乡财县管”的改革，将县、乡财政更紧地绑在一起（AC，2004）。这项中央认可的政策，以及县政府对乡镇的行政权威，使县政府得以通过改变其与乡镇的财政关系，将其自身的财政危机转移到乡镇头上。

### 旧的财政包干体系

从制度化的角度看，县、乡两级财政关系与省、市两级相比，更加不稳定并且缺乏明确的游戏规则。尽管有一些地区性差异，1990年代中期以前，在当时的“包干”（即契约性财政平衡）制度下，县每年对其管辖的乡镇设置一个税收的下限以及财政支出的上限。下限和上限都根据乡镇前一年的税收收入和财政支出数额来定。〔在湖北，税收下限根据前三年的平均数确定，并且每三年修正一次（作者访谈）〕乡镇税收部门不允许保留任何税收收入，而必须全部上缴县政府重新分配。县政府在返还给乡镇预先确定的支出上限的收入后，余下部分全部归县所有。为了鼓励乡镇尽可能地多征税，如果税收收入超过下限，超额部分将在县和乡镇之间分配，分享比例与每个乡镇的富裕程度挂钩，越穷的乡镇往往比例越高。

一旦包干条款被设定，乡镇必须对平衡其财政预算负全部责任。如果乡镇的支出超出预算，县原则上不会填补空缺。在某些地区，如果县政府本身有大量财政盈余，县也许会在某些特殊或特定项目上，向乡镇提供财政补贴。补贴数目可以是任意决定的，或者与乡镇沟通、商谈后决定，也可能取决于县所能分享到的乡镇企业利润。县政府也可能向上级政府机构为乡镇申请财政拨款（作者访谈）。只有自身税收收入从来满足不了其起码行政支出的乡镇，才有资格从县政府获得“体制补助”。

在这种包干制度下，由于乡镇的所有税收收入减去预先确定的支出上限，全

被县里拿去，这就使乡镇缺乏努力征税的动机；除非超出税收下限的部分由乡镇独占，或税收与乡镇开支上限挂钩。实际上，分享税收下限超额部分对乡镇并无诱惑力。原因很简单，超额收税将暴露乡镇的“税收潜力”，并且因此提高来年的税收下限。这种“鞭打快牛”的政策，使得乡镇对于增加税收收入没有兴趣。对县来说，旧包干制度的一个明显缺陷是，乡镇官员完全知道如何与县政府玩这场收税、分税游戏才最大限度符合自己利益；所以征税下限实际上被乡镇操控。为减少县分享其财政资源，乡镇官员力图增大行政支出，以获得来年更高的支出上限。他们同时尽可能多地将税收转变成预算外收入或自筹资金，不让县政府分享。这恰恰是地方政府和中央玩的一贯把戏（作者访谈）。

旧包干制度下的农民负担问题，还没有即将到来的1994年税制改革后那么严重。首先，农民从家庭承包制所得到的相对较高的收入还没有被耗光。尽管农民收入在1980年代后期开始停滞，他们的生计还没有十分恶化。第二，1994年前的一些收费没有成为农民的额外负担，因为它们不过是农民必须支付的税款的替代品。第三，只要县有盈余或有其它稳定的收入来源（如企业利润），它就不会十分在乎分享乡镇的财政资源（作者访谈）。

### 税收分配模式的改变

在不同的制度环境下，旧的包干制度显然失去了对县官员的吸引力，后者越来越痛切地感受到1994年税制改革所带来的财政压力。没过多久，他们就领悟到，县政府同样可以更多地利用它对乡镇的行政权威，以促使乡镇级税收更多地向县里集中。截至1995年底，税制改革的农村版本已经在中国45,967个乡镇中的21,517（即46.8%）中实施（赵云旗，2000）。后来，更多的乡镇逐渐跟进（相同的农村税改版本1996年在安徽、1998年在山东和河南得到采纳）。这些乡镇中的大多数已经长期被税收资源缺乏和财政赤字所困扰（吴理财、李芝兰，2003；赵阳、周飞舟，2000；任宝玉，2002）。

从一开始，县官员就自行其是地按照他们对1994年税制改革的精神和原则的理解行事。这导致旧的包干制度和新的税收分配体系，在许多地区同时并存、混合在一起。在这一混合体制下，旧包干制度的关键原则仍然没变。每年乡镇征收的税额必须达到县设置的下限，所有税收收入必须交由县重新分配（作者访谈）。另一个包干原则，即乡镇财政必须量入为出，不仅保留而且被进一步强化了。这意味着如果乡镇财政亏空，县政府给予补贴、填补亏空的可能性更小了。新的混合体制与旧的包干制度主要在三个方面不同：（1）乡镇级税款如何征收；（2）税收下限如何确定；（3）乡镇的税收收入如何与县分享。根据我的实地考察，不同

地区使用的方法尽管在细节上有所不同，但遵循一些共同规则。

在旧的包干制度下，县每年规定每个乡镇上缴的税收收入总量，但是没有将细目分别列出（即各税应有多少）。缺少分类明细使县政府难于监控乡镇的各项税款征收情况。如果乡镇没有完成分配给它的征收任务，县将不得不接受既成事实，并且可能调低来年的征收下限，使其更加“合理”或“更切实际”。新的混合体制将税收分成三种类型，分别由不同机构征收，这就压缩了乡镇的操作空间。1994年税制改革后，国家税务局在乡镇级建立了分支机构，直接征收国家税及共同税（主要是消费税和增值税）。一个国家税务局分支机构负责数个乡镇的税收。对于地方税的征收，有两种安排。在一些县（区），如沙洋和东宝（湖北荆门）、滨湖（江苏无锡）以及河南省，乡镇级的地方税征收由乡镇的税务部门负责（作者访谈；任宝玉，2002；王习明、贺雪峰，2002）。在鱼台（山东）、太仓（江苏省的县级市）以及安徽省，乡镇只征收农业税，而将其它税种留给县税务局征收（作者访谈；AC，2004）。某些地区的乡镇政府甚至没有自己的税务部门，所在地区的所有地方税种都由县税务局征收（杨明华，2003）。三个税款征收机构的并存，大大削弱了乡镇本身的税款征收能力以及它为自身利益操纵税收的能力。

另一方面，县政府不再仅仅根据每个乡镇前一年的税收记录决定来年征收下限，而是综合考虑各种因素。现在县不仅规定每个乡镇缴纳的税收总量，而且规定每一税种（乃至农业税的各个组成部分）的具体征收数。税收总量根据前几年（通常3至5年）所征得的税收的加权平均数，加上“合理”的年增长率（在5%到20%的范围内）。“合理”的年增长率根据相关因素计算出。比如在湖北和安徽，关键因素是国家一级，以及所在省级和县级税收收入的预测增长率。这里所指的税收收入不包括农业税、土地增值税和契税，因为这些税种的收入是相对稳定的（作者访谈；王习明、贺雪峰，2002；吴理财、李芝兰，2003）。

而在江苏无锡，关键因素则是对当地经济（主要是工商业）增长率的估计（作者访谈）。在荆门（湖北），某些税款的征收下限，比如农业特产税、营业税及企业所得税，非所在县的县政府决定，而是由其行政上级荆门市决定。荆门市1997年下辖四县71镇。这样做或许是为了扩大比较范围，使对每个乡镇的税收潜力估计得更加精确；也可能是因为荆门市政府官员，由于种种原因企图绕过县政府直接干预乡镇税收（作者访谈；贺雪峰，2001：36）。无论如何，我的几乎所有访谈者都认为，在设置税收缴纳下限的问题上，非正式的人际关系，以及县、乡之间的讨价还价，与桌面上的正式规则相比同等重要，甚至更重要。

对旧包干制度所做的意义最重大的修改，是乡镇级税收收入如何分配。在向

新的税收分配体制转变的过程中，所有乡镇根据它们的历史财政记录，以及对其经济前景的估计，被分成三种类型：第一种类型是有财政盈余，可以让上级政府分享的；第二种类型勉强能够财政自给自足；而第三种类型，则需要上级补贴才能达到财政平衡。这一乡镇分类无关乎旧包干制度的前两种变化，但是对新的税收分配模式影响重大。对于第三种类型的乡镇，问题当然不是其税收如何让县分享，而是可以从县里获得多少财政补贴。作者访谈的关于山东鱼台县两个乡镇的比较可供参考。王庙镇就是属于第三种类型的乡镇，不仅它所有的税收收入归己所有，而且还可以获得一些转移支付。这些转移支付来自上级政府，交由县政府在其统辖下的乡镇间分配。属于第一种类型的张黄镇得益于它所拥有的一个煤矿。它没有资格获得任何上级补贴或转移支付，却要将20%的营业税和40%至50%的土地增值税上缴上级政府<sup>①</sup>。

县和乡镇间的税收分配比例因地而异。根据财政部1995年颁发的乡镇财政收入标准化规定，乡镇的预算内收入，应包含来自乡镇企业所得税、屠宰税、城市维护建设税、集市贸易税、家畜交易税、车船使用税、契税等税收收入。这些收入由上级政府分配（财政部，1995）。但是财政部规定没有指定每种税款多大比例应分配给乡镇。由于税项资源的地区差异，某些地方税可能对某些乡镇的财政收入极其重要，但对其它乡镇却毫无关系。在中国广大农村，我们至少可以发现两种主要的县、乡税收分配模式。第一种模式在湖北沙洋县以及江苏苏州的太仓市被采用。它将乡镇税收收入总数按照3:7或4:6的比例，在县和乡镇之间分成，而不考虑各税种细目。对于县，这种方法的优点在于它将县和乡镇的财政控在一条船上。它虽然仍然无法完全阻止乡镇在税收上玩弄“诡计”，但却降低了它们这样做的动机。第二种模式更复杂些。它是按不同税种、不同比率分配税收收入（见表2）。在两种模式中，县取走的乡镇税收不一定全部纳入县级财政，而可能与上级政府分成。

或许应该解释一下县、乡税收分配模式之间的不同。我在湖北和江苏两省乡镇的实地调查中，两种模式的差别显而易见。然而那里的乡镇，尤其在湖北，都存在一个问题，即税收分配规则往往不是固定，而是可以改变的。由于这些改变常常是不可预见因素干扰的结果，比如高层的政策缺乏连续性、县的财政状况以及地方税种资源的改变，税收分配模式是否相对稳定难以确定。基于我的访谈和其他数据，第一种模式看起来有三点特征：（1）县和乡镇官员之间即使没有足够的信任或协调，也是人际交往频繁；（2）县政府缺乏充足的人力资源监控乡镇；

<sup>①</sup> 资料来源于我对山东省鱼台县王庙镇财政负责人和张黄镇有关干部的采访。

(3) 没有某一税种独大。第二种模式, 除缺少以上特征外, 估计和县与乡镇的预算盈余有关。东宝区和滨湖区(见表2)与它们的乡镇都位于郊区。靠近城市为它们提供了经济发展的多种优势, 并且因此提供了厚实的税收基础。东宝区在税收收入和村民收入方面在荆门所有县区中位列第一。滨湖区的财政收入2001年达到20亿元, 在江苏省所有县区中位列第六(ZWBWX, 2003)。

表2 按不同税种、不同比例分配乡镇税收模式

县(行政区) A	全部属于乡镇的乡镇税收	分配给乡镇的乡镇税收(%)
东宝(湖北荆门)	城市维护建设税、农业税	(地方所有的)增值税、营业税、企业/个人 所得税、车船使用税、屠宰税、农业特产 税、契税、资源税、城镇土地使用税、印花 税、土地增值税(60%)、城市教育附加税 (90%) B
滨湖(江苏无锡)	农业税、农业特产税、土 地增值税、契税(2004年 全部取消)	(地方所有的)增值税(6.25%) C、城市维 护建设税、城镇土地使用税(0%)、企业/ 个人所得税、车船使用税、城市教育附加税 和资源税(50%)

资料来源: 我在湖北荆门沈集镇、漳河镇以及江苏无锡胡埭镇的访谈对象提供的数据; 以及贺雪峰(2001: 36~38), 王习明、贺雪峰(2002)和ZWBWX(2003)。

A: 东宝和滨湖都是农业“区”, 行政级别与县相同。它们被划为“区”是因为它们位于郊区。

B: 关于资源税、城镇土地使用税、印花税和土地增值税, 剩余的40%在东宝区和荆门市之间分摊。关于城市教育附加税, 湖北省拿了10%。

C: 地方所有的25%增值税中, 乡镇、区、市和省各取相等的份额(每份占增值税总额的6.25%)。

### 新的税收分配体制对乡镇财政的影响

所有乡镇都有财政支出。如果预算内收入无法覆盖支出, 不足部分必须由预算外收入和自筹资金填补。为了了解新的税收分配体制如何抽取乡镇财政资源并增加农民负担, 我们需要检查它对乡镇的预算内收入的影响。预算内收入由地方税收(包括增值税的地方部分)和大部分来自县政府的资金补贴构成。这些补贴对于第三种类型即无法自给自足的乡镇达到财政平衡, 是不可缺少的。来自农业省份的数据显示, 县级日益恶化的预算赤字之直接后果, 是县拨给乡镇的财政补贴减少了。这就迫使乡镇转而依赖中央和省政府的转移支付。由于乡镇缺少直接与县级以上权力机构打交道的行政渠道, 拨给乡镇的转移支付由实际上充当经纪

人的县政府掌控，一如乡镇必须通过县里上缴税收收入。县一级如何在其管辖的乡镇间分配转移支付远远没有制度化或严格按照规则办理。既然拨给县本身的转移支付数量较小，县为解决它自己的财政赤字而截留其它的转移支付就不足为奇了（作者访谈；胡拓平，2001）。

如果农民负担仅仅在第三种类型即没有上级补贴就不能平衡预算的乡镇恶化，还可以解释得通。毕竟这些乡镇只有薄弱的税收基础和少量补贴，必须将行政开销和地方社会经济发展的费用转移到农民头上。但农民负担同时也在第一、二种类型的乡镇恶化。在新的税收分配体制下，县不再将它对各乡镇的税收收入的分享与乡镇支出挂钩。尽管乡镇支出的最高限度仍由县决定，县亦必须保证乡镇的最低支出。就像县减少对第三种类型乡镇的补贴一样，这一脱钩意味着县在决定县、乡税收分配时不再考虑维护乡镇财政平衡的问题。与其它一些因素相结合，就造成许多乡镇的财政预算从盈余转成长期赤字。1995年，在中国有独立预算的45,964个乡镇中，只有28%（13,000）属于第三种类型。但是这一比例1999年上升至52%（赵云旗，2000；何成军，2003）。

在这些乡镇，财政状况的恶化基本上是两个变化造成的。除去它们的税收收入损失之外，它们被迫承受了更重的财政开支。县政府趋向于与乡镇重新划分财政开支责任范围，迫使乡镇为农村发展项目和执行国家政策支付更多的钱。通常，乡镇政府财政收入的大多数花在了教育和（官员的）薪水上。农村公办学校教师工资，在1980年代的大多数时间里由县里支付。到1980年代末，县开始将这笔开销转移给乡镇，同时给予乡镇的教育预算以财政拨款。在1990年代后期，县给农村学校的拨款逐渐减少，使教育成为乡镇的最大一笔支出。这一状况一直持续到2002年县政府重新接管农村教育开支。然而，农村教育的开支与乡镇的另一笔行政开支即供养其庞大的官僚机构相比，越来越微不足道。不管是由县或乡镇承受，农村教育开支的长期趋势是逐渐减少。在计划生育成功的乡村，适龄学童人数大幅减少，导致许多农村学校关闭或合并，并导致学校教师人数减少。相比之下，乡镇政府工作人员数量的直线上升对财政预算造成的压力，是更加严重并且长期持续恶化的乡镇财政问题。

中国官僚机构人员配备过多是全国范围的现象。它困扰着从中央到乡镇的各级政府。在过去20年中国计划经济向市场经济的转变过程中，政府在经济和社会中的角色已经大大削弱。但以政府工资单上的官员人数衡量，政府的规模却没有相应的缩小，反而扩大了很多。根据官方资料，整个中国官僚机构由600万正式国家编制内的公务员，和6300万编制外行政工作人员组成，后者由预算外资金支付薪水。支领薪俸的官员与无官位的普通民众2006上半年的比率是1:18。

这一比率 3.7 倍于 1980 年代中期，40 倍于 1940 年代后半期的国民党政权。在总结精简官僚机构失败的教训时，前中共中央组织部部长张全景，把无法控制的官僚机构膨胀作为中国面临的最严重且可能无法根治的问题。很明显，官僚机构冗员过多并不是源于国家的行政管理需要。它与伴随着市场改革的贪污腐败、任人唯亲和裙带关系有关（潘晓寿，2006）。

乡镇官僚机构的膨胀是这一大趋势的一部分，但有一些特殊因素使这一问题在最低层行政级别更加严重。杨大利的研究（Dali Yang, 1996: 186~188）表明，乡镇在 1980 年代经历了两次官僚机构膨胀的浪潮。第一次是因为地方党政分开的改革失败；第二次是因为更多权力从县级下放到乡镇。1994 年的税制改革导致乡镇被迫接受更多的行政责任，并因此需要增加乡镇管理人员。譬如，乡镇在被迫加快加大税收力度时，不得不雇佣更多的人员。<sup>①</sup> 另外，政府公务员职位或领取政府薪水对农村人很有吸引力，乡镇官僚机构的职位提供了几乎毫无约束的贪污腐败的机会（Bernstein and Lü, 2003: 100~105）。一项研究发现，伴随着“吃饭财政”的流行，1997 年乡镇级总预算支出是 1986 年的 8.24 倍。这代表着 22.4% 的平均年增长率，远远超过中央（13.9%）和整个地方政府（15.5%）的预算支出；亦超过了乡镇预算内收入的增长（18.2%）（张军，2000）。

在一些财政赤字不断增加的县，乡镇财政不仅承受了更多的税收流失以及更大的行政开支。县政府官员相当随心所欲地制定乡镇的税收下限。他们经常不顾客观可能性，硬性规定年增长率。在无锡市滨湖区胡埭镇，1990 年代后期以来上级要求的税款上缴年增长率高达 20%。如果乡镇可以征收更多，县当然毫无疑问地可以分享更多。但县的行为也有不可明言的动机。县官员总是怀疑乡镇级的税收潜力也许还没有被充分挖掘，或者怀疑乡镇官员在跟县里玩老把戏。<sup>②</sup> 尽管乡镇官员可以利用他们与县里的个人关系或谈判技巧占一点便宜，但这一场设置乡镇税收下限的游戏，就像税收分配比率的设置一样，在很大程度上掌控在县官员手中。他们不仅控制了乡镇的税务部门，而且更重要的是，他们拥有任命乡镇官员或评价他们政绩的权力。县最普遍应用的评定乡镇官员政绩的标准是三个

<sup>①</sup> 为了应付不断提高的税费征收下限的压力，在荆门沙洋县所在乡镇，拿薪水的征税工作人员的平均数增加到 17 人，远超过国家平均人数（6 人）。在某些乡镇，花在雇人征税上的钱占总预算支出的 10%（王习明、贺雪峰，2002；CYD，2001）。

<sup>②</sup> 江苏响水县的一个乡镇领导抱怨说，县领导非常清楚，其分配的税收任务谁也完成不了。“我除了尽最大努力完成任务外别无选择。总之我不会一辈子呆在这个地方。”（喻立纯，2002）

“一票否决”。假如一个乡镇官员在计划生育、维持公共秩序和地方经济发展等三个任务中，有任何一个任务表现不合格就必须下台。税款征收是第三个任务中的核心部分（作者访谈；荣敬本，1998：152~154；喻立纯，2002）。

如果乡镇的税收下限定得不合理，它将带给农民至少三项额外负担。一个乡镇的领导人必须向他的上级即县领导，证明自己的能力和政绩，他们并没有必要讨好当地的村民，亦不会寻求他们的长期合作。道理很简单，因为他们如果表现好得到升迁，就不再会呆在当地。受这种心态以及“一票否决”制的驱使，许多乡镇官员设法尽可能多地榨取农民，并把从农民那儿搜刮来的钱财包括在县可以分享到的税收收入中。在几乎没有任何非农业税收的乡镇中，提高税收下限必须用提高农业税和屠宰税来实现。但农业税是相当不稳定的税收，因为农业生产会因为自然条件而大幅度波动，而农民收入亦受市场需求制约（Li，2003）。

尽管农业税基本上是固定的，但农业特产税是可变的。在荆门地区，农业税和屠宰税平均占了每个乡镇税收收入的80%。在沙阳县，其财政年鉴显示在1990年代它的农业特产税猛增了18.5倍（SCBW，1988~2001）。农业特产税和屠宰税构成了仅次于“三提五统”的农民负担。问题还不仅在于两税绝对值的增长，更严重的是，两税在所有村民家庭中平摊。按照中央规定，两税必须仅对那些实际上从屠宰牲畜，或从生产诸如水果、水产品和烟草等“特殊农产品”获得收入的农民征收。这些特殊农产品税率分别是每亩35元（水果）、32元（水产品）和150元（烟草），比普通农产品税率（15元）高出许多。生产特殊农产品的农民通常比较富有，缴纳得起更多税费。但将农业特产税强加在主要靠普通农产品生活的农民头上，不仅不公平而且使他们陷入财务困境（李凤、李新影、邹晓琪、冯英革、朱晓义，2002）。屠宰一头猪的税率是8到10元。在荆门沙阳县，一些农户从不杀猪，但1999年每一农户被迫缴纳平均39元的屠宰税（作者访谈；贺雪峰，2001：65）。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 县也以其他方式侵犯乡镇财政，譬如重新定义乡镇的类型，重新修改税收分配比率，以及为了县的利益改变税收种类。在这一方面，河南提供了一些最坏的例子，其中的一个县，未经授权或与乡镇商讨，擅自将其管辖下的19个乡镇划分为第一种类型，从而强加给它们对县财政作贡献的义务（靳黎民、冯祖阳，2000）。在这个省的大多数乡镇，大部分预算内收入来自农业税。结果导致这个县12个乡镇中的10个，每年税收收入（大多数来自营业税、企业所得税和增值税）几乎不足以支出一二个月的工资。有个县甚至要求分享乡镇自己的自筹资金（任宝玉，2002）。一项官方调查发现，县对乡镇财政的这种侵犯并不局限于河南，在其他农业省份，如湖北和江西也很普遍（朱菲娜、刘建锋、杨良敏，2003；靳黎民、冯祖阳，2000）。

## 乡镇财政的比较

这里比较了四个乡镇，以说明 1994 年税制改革之后，全国范围内乡镇财政恶化的趋势。考虑到农村经济结构和富裕程度存在相当大的差距，我选择了三个省份的乡镇。湖北是一个有一定数量农村工商业的传统农业省份，那里的乡镇财政收入大部分来源于农业税。浙江有中国最有竞争力以及利润率最高的乡镇企业，长期以来乡镇财政收入中工商业税收超过农业税。安徽按农业税收总量衡量是中国最大的农业省份，其农村富裕程度低于全国平均水平。

表 3 显示，从 1998 到 2000 年，湖北五里镇的可支配资金和实际支出之间的缺口，从 356 万元扩大到 549 万元，实际支出超过预算内支出的数额，从 294 万元扩大到 440 万元。在湖北沈集镇，1998 到 1999 年相应的缺口和超额，分别从 280 万元及 233 万元增加至 407 万元及 308 万元。五里镇在 1998 到 2000 年的三年间，预算内收入才增加两万元（从 272 万元到 279 万元），简直微不足道；而它的预算外收入和自筹资金从 1995 年的 246 万元跳跃至 1998 年的 488 万元，更于 2000 年增加到 682 万元。<sup>①</sup>

表 3 湖北省荆门市五里镇和沈集镇的财政收支（单位：百万元）

镇 名	五里镇			沈集镇		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
A. 预算内收入	2.72	2.92	2.79	2.79	3.04	—
B. 预算内支出	3.29	3.94	4.01	2.98	3.91	—
C. 可用资金	2.67	2.87	2.92	2.51	2.92	—
D. 实际支出	6.23	7.47	8.41	5.31	6.99	—
预算赤字 (D-C)	3.56	4.60	5.49	2.80	4.07	
实际支出超预算内支出 (D-B)	2.94	3.53	4.40	2.33	3.08	

资料来源：根据这两个乡镇财政部门提供的数据。

在安徽洪镇，预算内支出从 1998 年到 2001 年几乎翻了一番，然而预算内收入却下降了（表 4）。根据 Christine Wong (1997b) 提供的 1993 年全国范围内乡镇财政的数据，预算内收入占乡镇所有收入的 73.8%，其余的是预算外收入和自筹资金。其后乡镇财政收入结构出现重大变化。江苏省的一个有代表性的乡

<sup>①</sup> 数据由五里镇财政部门提供。

镇，预算外收入和自筹资金在其总收入中的比例从 1993 年的 33.71%（860 万元）增加到 1999 年的 61.67%（1,270 万元）；与此同时，预算内收入从 1,691 万元下降到 789 万元（宋洪远等，2004：6~8）。1998 年五里镇的预算外收入和自筹资金之和是其预算内收入的 1.79 倍，这一差额在 2000 年扩大到 2.44 倍。这一收入结构变化，是对在此期间农民负担加重的一个强有力的解释。

表 4 安徽省 Q 县洪镇的财政收支（单位：百万元）

年 份	1998	1999	2000	2001
总预算内收入	—	—	1.413	1.210
总预算内支出	1.156	1.325	1.994	2.237
明细支出				
农业	0.008	0.008	0.011	0.013
文化体育	0.028	0.044	0.104	0.119
教育	0.550	0.680	1.152	1.135
健康	0.019	0.023	0.008	0.037
公共管理	0.136	0.146	0.168	0.132
征税	0.065	0.076	0.110	0.078
养老金	0.255	0.348	0.341	0.441
其他	0.095		0.100	0.282

资料来源：根据吴理财、李芝兰（2003）的数据计算。

乡镇企业收益率对乡镇财政至关重要。在湖北的这两个乡镇，随着乡镇企业的衰落，农业税在乡镇财政收入中的百分比，从 1993 年的 67.43 和 46.8 分别上升至 1999 年的 78 和 69.9（贺雪峰，2001：36~37）。乡镇企业对上级政府的财政贡献，是影响上级政府给予该乡镇财政补贴数量的主要因素。例如，1993 年到 1996 年浙江省 TD 镇的乡镇企业利润增长了一倍多（见表 5）。相应地，上级给予 TD 镇财政补贴几乎增长了三倍，与农业省份形成鲜明对比。另一方面，如果乡镇企业利润能成为乡镇财政收入的一个主要来源，就没有必要将财政负担转移到农民身上。然而，即使 TD 镇这种情况，乡镇企业利润的增加，并没有带来农民负担绝对值的降低，尽管富足起来的农民也许会发现负担相对更能承担得起。1993 年到 1996 年，乡镇的财政开支增加了 2.2 倍，但税款收入仅增长了 4 个百分点。相比之下，预算外收入和自筹资金，成为乡镇企业利润之外重要的乡镇财政供给，分别增长了 2.5 倍和 10.8 倍。

表 5 浙江省 TD 镇的财政收支

年 份	1993	1994	1995	1996
上级补贴	10.4%	18.5%	10.4%	14.6%
税收收入	43.4%	30.5%	17.2%	21.4%
乡镇企业利润 A	29.7%	27.6%	33.1%	29.1%
预算外收入	12.6%	10.5%	11.3%	14.8%
自筹资金	3.9%	12.9%	28%	20.1%
总计	100%	100%	100%	100%
总收入（百万元）	2.918	4.194	7.697	6.144
总支出（百万元）	2.802	4.133	7.788	6.067

资料来源：TD 镇的财政统计（1997 年 8 月）。（张静，2000：257）

A：根据大多数乡镇政府的统计，乡镇企业利润（并非乡镇企业税）包含在自筹资金里（谭秋成，2002）。

### 税费改革和乡镇财政

由农民负担问题恶化引起的越来越多的农村骚乱，促使中央于 2000 年在试点地区采取费改税措施。在 2002 年将试点地区扩展到 20 个省后，税费改革最终成为国家政策，于 2003 年在全国范围内实施。这项改革将农业税税率增加到 7 个百分点（如果包含附加税，则为 8.4 个百分点），同时废除了三提五统。其余费用的征收，将按照“一事一议”的民主原则决定，也就是任何费必须用于指定项目而且在村民同意后征收。这种办法旨在遏止村干部横行霸道以及收费中的官僚掠夺行为。

在被选为试点镇的湖南常德保河堤镇，税费改革使农民负担显著减轻（见表 6 和 7）。改革前的农业税、屠宰税和三提五统被合并到一个税种，其总数从 1999 年 326 万元下降至 2001 年的 224 万元。费的总和从 324 万元下降至 118 万元。

农民负担因税费改革而减轻，在全国范围内都不同程度地发生。据报道，税费改革在沿海和西部省份最为显著。截至 2002 年 12 月，农民负担在广东大约减轻了 72%，上海地区是 62%，江苏是 52%，浙江是 44%，云南、广西、内蒙古和青海平均是 60%。在传统农业省份如河南、河北、江西、湖南、湖北，农民负担平均减少 30%（赵阳，2005）。一项研究表明，税费改革使农民负担占农民收入的比例从 10% 减少到平均 7%（刘德权、张鹏、李友华，2003）。2002 年在

山东 94 个县的 249 个村中进行的调查显示，农民负担减轻是确凿无疑的。在被调查的 502 个村民中，72.31% 支持税费改革，80.52% 的村民说税费改革减轻了他们的负担（綦好东、赵伟、袁建华，2003）。2004 年 3 月 5 日，温家宝总理宣布五年内逐步取消农业税计划，进一步改善了中央政府在农民中的形象。这一计划大幅提前完成。农业税在 2006 年 1 月在全国范围内废除。在一些富足的省份，这一税种实际上在 2005 年就停止征收了。

表 6 湖南常德保河堤镇在税费改革前的农民负担（1999）

农业税	19.9%
屠宰税	2.4%
村提留（三提）	14.5%
乡镇统筹（五统）	13.3%
共同生产费	22.4%
劳务费	19%
政策性资金筹集	8.5%
总计	100%
总计（万元）	650

资料来源：李霁（2003）

表 7 湖南常德保河堤镇在税费改革后的农民负担（2000~2001）

年 份	2000	2001
农业税 A	60.7%	65.5%
一事一议	6.8%	7.3%
基础水利	11.7%	12.7%
劳务费	20.8%	14.5%
总计	100%	100%
总计（万元）	369.8	342.5
与 1999 年相比	-43.2%	-47.4%

资料来源：李霁（2003）

A：包含附加税和屠宰税

尽管税费改革和废除农业税意在一劳永逸地消除农民负担，但这两项改革却并未正视导致农民负担恶化的制度原因。很多长期不能平衡其预算收支的乡镇，

深受税费改革之苦。尽管农业税只占中国总财政收入的 2.3%（2003 年），它对许多乡镇的财政收入至关重要，尤其在中西部地区。切断了费和税两个主要收入来源之后，乡镇政府可能被迫中断农村公共物品的供应（Michelson, 2006）。为了减轻乡镇财政的压力，一些地区已逐步合并乡镇并因此大幅削减行政管理开销。<sup>①</sup> 一些乡镇减少了其下属机构。举例来说，安徽省在 2001 年从乡镇政府薪水册上删去了 40.6% 的行政人员（ANB, 2003: 129）。全国范围内从 2002 年以来，农村基础教育不再由乡镇而是由县支付费用（李霖，2003）。但这又造成了县财政预算紧张。

为中央政府说句公道话，它并没有对税费改革和取消农业税引起的农村财政危机熟视无睹，麻木不仁，而是大幅度增加了对农村财政的补贴。当然这些补贴仍嫌不足，也需要更加公平地分配。中央为税费改革拨了一项专款，2004 年其数额达到 156 亿元（财政部，2005: 3）。随着农业税的逐渐减少，中央的补贴继续增加。到 2006 年上半年，在西部地区，来自中央和省、市政府的财政补贴占大部分县财政支出的 60% 到 90%，中部省份占到 50%（周飞舟，2006）。但是这些地区，尤其是中部地区的农村财政，并未得到重大改善。

如前所述，中央的财政补贴由税收返还、专门拨款（即专项转移支付）和一般性转移支付组成。2003 年东部（沿海）地区的县和乡镇的税收返还按人口平均计算是 100 元，相比之下西部和中部地区是 40 元。按人均计算，专门拨款在西部、东部和中部地区分别是 100 元、80 元和 75 元。按人均计算，西部地区的一般性转移支付是 250 元，东部和中部地区都是 200 元。平均来说，东部地区从中央政府获得最多税收返还，而西部地区则获得最多专门拨款和一般性转移支付。相比之下，中部地区收到的中央补贴是最少的。它们那儿农民负担严重，并且其农村财政最受税费改革和取消农业税之苦也就不足为奇了（周飞舟，2006）。在这些地区，乡镇只有两个选择：要么借款，要么减少提供公共物品和服务。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 譬如，2003 年北京的乡镇由 257 个减少到 193 个，政府薪水名册上农村干部的数量减少了 20% 到 22%（Chai, 2004）。

<sup>②</sup> 税制改革后乡镇政府的债务暴增可以从官方数据中看到。2002 年全国乡镇总负债额达到 2,000 到 2,200 亿元，每个乡镇平均摊上 400 万元。在湖南，超过 95% 的乡镇出现财政赤字以及债务高涨。在湖北监利县，1995 年 70% 的乡镇有财政盈余。七年后，90% 的乡镇在赤字下运转（XCCZYB, 2003）。县、乡债务之和 2004 年超过了一万亿元（记者，2005）。乡镇政府加倍搜刮村级资金导致了村级债务的增长。在山东，被调查的 249 个村中的 72% 在 2002 年处于负债状态（慕好东、赵伟、袁建华，2003）。在湖北监利县棋盘乡，没有一个村不负债（李昌平，2002: 73）。乡镇赤字减弱了其对县财政作贡献的能力，这是一些西部地区县级赤字超过 60% 的部分原因（苏明，2003）。

按照一事一议原则，任何公共项目费的征收，必须得到所有相关村民的同意。但是一致意见很难达成。村民通常不信任乡镇官员和村干部，他们因渎职和滥用村资金而声名狼藉。一项调查发现，在大多数被调查的村庄，道路和水利工程等基础设施，以及学校校舍破旧得几乎不能使用，但是却找不到维修资金。调查者摘录了当地一句民谣：“一事一议实在妙，村干部不用干活，我们不浪费钞票。”（张海庆，2003）在那些乡与村严重依赖三提五统来提供集体公共物品的地区，税费改革最直接的结果，是政府服务急剧减少。除非中央准备提供更多的财政补助，否则废止农业税将使农村财政形势更加严峻。

## 结 论

农村财政危机及相关农民负担问题，很大程度上是1994年税制改革的结果。中央政府通过税制改革修改了税收分配规则，以增加其自身的收入。一方面，地方政府试图挫败中央目标的努力，导致非税收入的爆炸性增长。另一方面，抢夺财政资源的白热化，促使各级地方政府利用自己的行政权威，将财政损失和支出责任转嫁到下属政府身上。乡镇乃垂直行政体系之末端，没有下级政府帮助它解决其财政赤字，或对其财政收入做贡献。为了取得自身财政收支平衡，乡镇政府除了对农民横征暴敛别无选择。

乡镇级的财政危机及其对农民负担产生的严重后果，看起来并非中央决策者有意设计或预期，更不是它希望看到的，而是1994年税制改革多少有些意想不到的结果，这种结果乃是制度性缺陷造成的。人们不应该简单地将农村财政危机归咎于中央政府，而应该考虑到各级地方政府是如何利用1994年税制改革为自身利益服务的。在改革年代，中国的中央决策体系在权力分散和权力集中之间来回摇摆。1980年代，致力于权力非集中化的改革政策，导致中国的税收体制对地方财政有利。进入1990年代时，中央领导人发现，现存税收体制已造成中央巨额财政赤字，其财政能力已被削弱到了危险的程度。结果在1990年代上半期，权力开始重新向中央集中，改革税制是朝着这一方向迈进的重要一步。然而，中央对地方的权威以及其决策自主权，早已经被权力分散化削弱了。尽管中央对地方领导人的任命权仍然强大、有效，中央对省一级领导人，必须或多或少地照顾其利益，因为他们是中央的权力基础。中央和省关系的改变，可以从朱镕基副总理代表政治局对大多数省份进行访问，以争取他们对税制改革的支持中看出来。这一现象在毛泽东时代是不可想像的。

1994年税制改革实际上是中央和省政府之间的交易。中央的让步以及在税

收分配谈判中的“软弱”表现，给省官员发出一个信号，即省政府应该在与下级政府打交道时，优先保证自身财政的盈余。根据这一理解，省官员改变了地方税收的分配规则，以最大限度地满足自我利益。但是对中央不会惩罚省一级这么做的预期，不足以解释为什么省（以及市、县）官员要把潜在的财政危机转移到他们的下级。难道地方领导不需对其辖下的整个地区的社会经济发展负责吗？如果一个乡镇遭受严重财政危机而导致农民负担恶化，难道所在的省、市、县一把手不会被惩罚吗？

正如 Douglas North (1990) 所提出，理性行为者并没有固定的政策偏爱次序。制度的制约经常决定他们的政策偏爱次序，或者迫使他们在对立的政策选项之间作选择。在今天的中国，没有哪个地方官员可以完全忽略当地民众的声音。但是中国的政治体制要求他们更要对控制其政治生涯的上级负责。在中国的干部评估体制下，衡量政绩以及干部提拔高于一切的标准，是当地社会经济的发展速度。而社会经济发展需要充裕的资金。1994 年的新税制切断了流向地方政府的税收收入，然而政绩标准却依然没变。在日益紧张的财政约束下，政绩压力使各级地方官员不顾一切地、试图以牺牲下属政府财政为代价，以平衡它们自己的财政预算。它们不仅占用下属政府的财政资源和中央的转移支付，并且将更多支出责任强加于下属政府。尽管所在地区的农村财政危机或许会拖地方官员整体政绩评价的后腿，两难之下，他们不得不在对立的政策选项中，将确保自身财源作优先考虑，因为地方经济发展速度对地方干部升迁的重要性，远超过农村财政危机和农民负担问题。同样的原理适用于乡镇官员，尤其是农业省份的乡镇官员，它导致了“选择性的政策实施”。这些官员知道怎样区分“软”和“硬”的任务指标。他们将受村民欢迎的政府政策归于软的、不一定非执行不可的类别中；而将计划生育和税款征收视为必须完成的硬任务 (O'Brien and Li 1999: 174~175)。从农民身上榨取钱财相对风险较低，而使乡镇官员获益最大。财政负担于是最终落到了农民身上，他们的利益在政治决策过程中最不受重视。

探索农村财政危机和农民负担背后的财政体制性问题，可能有助于我们理解中国正在变化中的中央、地方关系，尤其是中央、地方政府、农村官员和农民之间的关系。尽管中央不直接跟县、乡政府打交道，它们之间的确存在紧张关系。与一些观察家所认为的相反，这种紧张关系大半不是源于中央对地方政府藐视中央减轻农民负担的命令的不快，亦非因为中央控制不了滥用职权的农村官员。这种紧张关系实际上是由于农村官员对中央的不满造成的。新税制造成他们财政收入减少。中央还发布许多法令，要他们不可将财政负担转嫁给农民。由于没能为农村官员提供一个切实可行的整体方案，这些中央法令不过只是空话或宣传策

略，意在安抚不满的农民。然而，中央政府这些象征性姿态却产生重大后果，因为它使农民的委屈和抗议合法化，而且产生了广泛的“符合政策的反抗”，大大增加了农村干部资金筹集的困难。那些压榨农民达到极限，并且因此导致暴力反抗或“严重事件”（死亡或自杀）的农村干部受到惩治。

这种对农村干部的惩治与相关中央法令，意在警告农村官员不可逾越压榨农民的程度。更重要的是，它向中国的农民发出了一个清晰的信号：中央始终和他们站在一起，并且对“一小部分”农村干部不执行中央保护农民利益的政策“很生气”。当中央大张旗鼓地惩治那些不执行中央政策的农村干部时，这确实使农民的愤怒得以发泄，也在一定程度上安抚了他们。欧博文和李连江（O'Brien and Li, 2006：42~47）最近的一项研究援引了他们几年前的调查。它不仅提供了上述论点的新证据，同时认为信任中央乃是“儒家传统”的一部分。不过，我在1996年到2003年间对农民的采访，表明农民的想法并非一成不变。在1990年代后半期，将中央看做“恩人”确实很常见。当时大批农民到北京或省会请愿，要求减轻他们的负担并惩治负有责任的农村干部。当大多数耗费金钱的上诉以失败而告终时，他们对国家在农民负担的责任问题上的理解改变了。如Ethan Michelson（2008）所述，农民上访的社会成本太高，经历与结果令人失望，从而促使不满的农民转而在本村、本地寻求非正式的解决方法，到头来主要还是依靠村领导解决问题。然而不论如何，税费改革和废除农业税确实改善了中央政府在中国农民心目中的形象。

## 参考文献

- 财政部（1995），《乡镇财政管理实行办法》（试行）。
- 财政部（1999，2000，2001，2002，2003，2004），《中国财政年鉴》。中国财政杂志社。
- 财政部（2005），《关于2004预算执行情况报告和2005预算草案报告》。www.chinanews.com.cn/news/2005/2005-03-15/26/550918.shtml（5月15日）。
- 陈澍、李新劝（2003），《县乡财政困难及成因分析》，《中国农村经济》227（11月），20~24。
- 韩俊、唐卡（2003），《财政体制与县乡财政》，《税收与社会》9（9月）：1~3。
- 何成军（2003），《县乡财政困难：现状、成因、出路》，《中国农村经济》218（2月）：17~22。
- 贺雪峰（2001），《乡村组织及其财政状况：湖北J市调查》，未发表稿。
- 贺雪峰、王习明（2002），《论消极行政：兼论减轻农民负担的治本之策》，未发表稿。
- 胡拓平（2001），《乡镇公共产品的供求矛盾探析》，《财政研究》221（7月）：31~36。
- 慕好东、赵伟、袁建华（2003），《税费改革，村级财务及公共品融资》，《中国农村经济》223（7月）：10~17。

- 记者(2005),《中国县乡政府债务突破一万亿》。http://finance.sina.com.cn/g/20050322/10281449702.shtml。(3月22日)。
- 贾康、白景明(2002),《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》405(2月):3~9。
- 靳黎民、冯祖阳(2000),《建立民主理财机制摆脱县乡财政困境》,《财税与会计》4(4月):11~14。
- 李昌平(2002),《我向总理说实话》,光明日报出版社。
- 李风、李新影、邹晓琪、冯英革、朱晓义(2002),《地方乡镇级财政负债的风险规避》,《财政研究》238(12月):56~59。
- 李霖(2003),《农村税费改革的实践与完善初探》,《财政研究》240(2月):43~46。
- 李塔娜(2003),《县乡财政困难的财政体制性因素分析》,《理论研究》1(1月):47~49。
- 李向云、杜元钰、金志训(2004),《我国财政转移支付现状分析及政策建议》,《财会研究》9(9月):6~7。
- 刘德权、张鹏、李友华(2003),《农村分配关系的合理性问题研究》,《财政研究》247(9月):33~35。
- 刘铭达(2002),《缓解县乡财政困难的想法和初步做法》,《财政研究》232(6月):58~60。
- 刘佩英(2002),《基层财政亏损与负债矛盾突出的剖析》,《物流科技》25,90(3月):52~54。
- 卢洪友(1998),《非税财政收入研究》,《经济研究》362(6月):55~61。
- 吕炜(2003),《当前财政体制与政策运行的六点思考》,《财政研究》244(6月):6~12。
- 茆英娥(2003),《农村税费改革对乡镇财政的影响》,《财政研究》242(4月):47~49。
- 马军(1998),《论转移支付》,中国财政经济出版社。
- 潘晓寿(2006),《官多为患:一切中国社会问题的总根源》。www2.chinesenewsnet.com/MainNews/Forums/BackStage/2006\_8\_31\_8\_22\_32\_375.htm。(9月20号)。
- 任宝玉(2002),《财政视角下的乡村治理》,载徐勇主编,《中国农村研究》,中国社会科学出版社,20~45。
- 荣敬本(1998),《从压力性体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社。
- 宋洪远等著(2004),《中国乡村财政与公共管理研究》,中国财政经济出版社。
- 苏明(2003),《国民经济转型时期工农关系、城乡关系和国民收入分派关系的研究》,《财政研究》242(4月):2~8。
- 孙东海(2002),《县乡财政如何走出困境》,《决策咨询》4(4月):8~10。
- 谭秋成(2002),《地方分权与乡镇财政职能》,《中国农村观察》43(3月):2~12。
- 王蓉(2004),《教育水平的差异与公共教育资源分配的不平等》,《北大教育经济研究》4(9月):1~22。
- 王绍光(2002),《中国财政转移支付的政治逻辑》,《战略与管理》52(5~6月)。
- 王习明、贺雪峰(2002),《对农业乡镇设立一级财政的质疑》,《荆门职业技术学院学报》5(10月):1~9。

- 王勇 (2003),《对我国农村税费制度改革的思考》,《财政研究》240 (2月): 41~43。
- 吴理财 (2002),《中国大陆农村税费改革的政治结果: 安徽省的一份案例研究》,《香港社会科学季刊》24 (冬季): 61~84。
- 吴理财、李芝兰 (2003),《乡镇财政机器改革初探: 洪镇调查》,《中国农村观察》51 (7月): 13~24。
- 杨明华 (2003),《解决县乡财政问题的对策思考》,《东南大学学报——哲学社会科学版》5, 3 (5月): 29~32。
- 于建嵘 (2003),《中国某些乡镇政府成“掠夺性政府”》。www6.chinesenewsnet.com/Main-News/Forums/BackStage/2003\_7\_8\_20\_9\_0\_674.html. (7月9日)。
- 喻立纯 (2002),《县乡财政收入混库审计之深思》,《河北审计》4 (4月): 28~29。
- 于涛、赵越 (2003),《溯本探源: 助县乡财政脱贫》,《辽宁财税》269 (1月): 55~56。
- 袁新伟、杨红英 (2002):《谈农村税费改革后的县乡财政工作》,《财税与会计》9 (9月): 8~10。
- 张海庆 (2003),《解析“事难议、议难决、决难行”: 建议农村公益事业出路》。www.chinavillage.org/ReadNews.asp?NewsID=343&newsnameID=11&newsname=????。(6月11日)。
- 张静 (2000),《基层政权: 乡村制度诸问题》,浙江人民出版社。
- 张军 (2000),《农村财政建设与农村公共服务》,载朱刚、张远洪、张军(译音)主编,《聚焦中国农村财政》,山西经济出版社。
- 张湘涛 (2005),《中国农村改革研究》,湖南人民出版社。
- 赵阳 (2005),《农村税费改革考察: 绩效、问题及对策》,载陈锡文主编,《中国农村公共财政制度》,中国发展出版社。
- 赵阳、周飞舟 (2000),《农民负担和农村财政》,《香港社会科学季刊》17 (秋季): 67~85。
- 赵云旗 (2000),《试论乡镇财政赤字的成因和对策》,《财政研究》206 (4月): 73~76。
- 郑子轩 (2003),《转移支付制度: 现实与理想的差距》。http://business.sohu.com/2003/12/27/45/article\_217514580.shtml. (12月27日)。
- 周飞舟 (2006),《转移支付何以解救县乡财政》。www.nfcmag.com/ReadNews.asp?NewsID=5242. (5月26日)。
- 朱菲娜、刘建锋、杨良敏 (2003),《五大因素导致县乡财政危机》。www.chinaelections.com/readnews.asp?newsid={9FF7458B-8DBA-4349-9FFA-F9C1543E26A0. (2004年5月3日)。
- 安徽省财政厅 (AC, 2004),《安徽: 乡财乡管摆脱乡镇财政困境》,《中国财政》465 (4月): 29~31。
- 安徽年鉴编委会 (ANB, 2003),《安徽年鉴: 2002》,安徽年鉴出版社。
- Bahl, Roy (1998),“Central-provincial-local fiscal relations,” in Donald J. S. Brean, ed., *Taxation in Modern China*, New York: Routledge.
- Bahl, Roy and Christine I. Wallich (1995),“Intergovernmental fiscal relations in the Russian federation,” in Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds., *Decentralization of*

*the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, Washington, D. C. : World Bank.

Bernstein, Thomas P. (2000), "Instability in rural China," in David Shambaugh, ed., *Is China Unstable? Assessing the Factors*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Bernstein, Thomas P. and Xiaobo Lü (2003), *Taxation without Representation in Contemporary China*, New York: Cambridge University Press.

Cai, Yongshun (2000), "Between state and peasant: local cadres and statistical reporting in rural China," *China Quarterly*, 163 (June): 783~805.

Chai Mi (2004), "Goodbye, agricultural tax," *Beijing Review*, 47, 13 (Apr. 1): 30~31.

Chung, Jaeho (1995), "Beijing confronting the provinces: the 1994 tax-sharing reform and its implications for central-provincial relations in China," *China Information*, 9, 2-3 (Winter): 1~23.

财政部预算司 (CY, 1994~1999), 《全国地市县财政统计资料》。

财政部预算司地方处 (CYD, 2001), 《2000年全国乡镇财政基本情况》。

Edin, Maria (2003), "State capacity and local agent control in China: CCP cadre management from a township perspective," *China Quarterly*, 173 (March): 35~52.

国家统计局农调总队 (GTNZ, 2003), 《近五年来农民收入年均增长百分之三点八》, 《中国统计》255 (4月): 18。

Herschler, Stephen B. (1995), "The 1994 tax reforms: the center strikes back," *China Economic Review*, 6, 2 (Fall): 239~245.

Ito, Junichi (2006), "Economic and institutional reform packages and their impact on productivity: a case study of Chinese township and village enterprises," *Journal of Comparative Economics*, 34, 1 (February): 167~190.

基层财政困难课题组 (JCKK, 2004), 《我国县乡财政面临的困难及对策研究》, 《财政研究》251 (1月): 41~44。

Kung, James Kai-Sing and Yi-min Lin (2007), "The decline of township-and-village enterprises in China's economic transition." *World Development*, doi: 10.1016/j.worlddev. 2006.06.004.

Lee, Pak K. (2000), "Into the trap of strengthening state capacity: China's tax-assignment reform," *China Quarterly*, 164 (December): 1007~1024.

Li, Xiande (2003), "Rethinking the peasant burden: evidence from a Chinese village," *Journal of Peasant Studies*, 30, 3-4 (April-July): 45~74.

Lü, Xiaobo (1997), "The politics of peasant burden in reform China," *Journal of Peasant Studies*, 25, 1 (October): 113~138.

Michelson Ethan (2006), "Peasants' burdens and state response: exploring state concession to popular tax resistance in rural China," A paper presented at the Association for Asian Studies Annual Meeting, April 6-9. [www.indiana.edu/~emsoc/Publications/Michelson\\_burdens.pdf](http://www.indiana.edu/~emsoc/Publications/Michelson_burdens.pdf).

Michelson Ethan (2008), "Justice from above or justice from below? Popular strategies for re-

- solving grievances in rural China,” *China Quarterly*, 193 (March).
- 中国国家统计局 (NBSC, 1995, 1997, 2002), 《中国统计年鉴》, 中国统计出版社。
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, England: Cambridge University Press.
- O'Brien, Kevin and Lianjiang Li (1995), “The politics of lodging complaints in rural China,” *China Quarterly*, 143 (September): 756~783.
- O'Brien, Kevin and Lianjiang Li (1999), “Selective policy implementation in rural China,” *Comparative Politics*, 31, 2 (January): 167~186.
- O'Brien, Kevin and Lianjiang Li (2006), *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press.
- Oi, Jean C (1999), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press.
- Peng, Yusheng (1999), “Agricultural and nonagricultural growth and inter-county inequality in China, 1985~1991,” *Modern China*, 25, 3 (July): 235~263.
- 沙洋县财政编纂委员会 (SCBW, 1988~2001), 《沙洋县财政年鉴》。
- Walder, Andrew (1995), “Local governments as industrial firms,” *American Journal of Sociology*, 101, 2 (September): 263~301.
- Wang, Shaoguang (1997), “China’s 1994 fiscal reform: an initial assessment,” *Asian Survey*, 37, 9 (September): 801~817.
- Wang Shaoguang and Hu Angang (2001), *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Wedeman, Andrew (1997), “Stealing from the farmers: institutional corruption and the 1992 IOU crisis,” *China Quarterly*, 152 (Dec.): 805~831.
- West, Loraine A. and Christine P. W. Wong (2001), “Fiscal decentralization and growing regional disparities in rural China,” in Ross Garnaut and Yiping Huang, eds., *Growth Without Miracles: Readings on the Chinese Economy in the Era of Reform*, New York: Oxford University Press.
- Whiting, Susan (2001), *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- 我国农村财政制度创新与政策选择课题组 (WNC, 2002), 《乡镇财政: 制度框架与政策改革》, 《中国农村经济》208 (4月): 4~10。
- Wong, Christine P. W. (1997a), “Rural public finance,” in Christine Wong, ed., *Financing Local Government in the People’s Republic of China*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Wong, Christine P. W. (1997b), “Overview of issues in local public finance in the PRC,” in Christine Wong, ed., *Financing Local Government in the People’s Republic of China*, Hong Kong: Oxford University Press.

World Bank (2002), China: National Development and Sub-national Finance—A Review of Provincial Expenditures, [www. worldbank org cn/English/content/978u6325395. shtml](http://www.worldbank.org.cn/English/content/978u6325395.shtml). (Accessed on June 25, 2003).

World Bank (1988), *World Development Report 1988*, New York: Oxford University Press.  
《乡镇财政赤字与债务研究报告》(XCCZYB, 2003), [www. chinaelections com/readnews asp?newsid= {5F261178-D19D-445B-9A3E-7E4 B87201066}](http://www.chinaelections.com/readnews.asp?newsid={5F261178-D19D-445B-9A3E-7E4-B87201066}). (2004年5月3日)。

Yang, Dali L. (1996), *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Yang, Dali L. (1997), *Beyond Beijing: Liberalization and the Regions in China*, New York: Routledge.

Yang, Dali L. (2004), *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

中共无锡市滨湖区委员会宣传部 (ZWBWX, 2003), 《无锡市滨湖区小册子》。