透视政府制度建设：顺德农村税费改革[1]

李芝兰　岳芳敏

(forthcoming in Central Normal University Journal (Social Sciences), 2005)

（香港城市大学　公共及社会行政学系　香港；广东行政学院 经济学系 广东 广州 510275）
1．作者简介：李芝兰（Linda Chelan Li），女，澳门人，香港城市大学公共及社会行政学系副教授，博士，博士生导师，主要从事地方治理、税费改革与制度变迁研究；岳芳敏（1968－）女，安徽凤台人，广东行政学院经济学系副教授，中山大学管理学院博士研究生,主要从事公共管理研究。

2．基金项目：RGC reference: City U 1064/02H
3．收稿日期：2005－03－21

内容摘要：顺德在税费改革过程中，并没有出现中西部地区所面对的困难。本文指出这是因为顺德早于 90 年代初，便开展了综合政府改革，为税费改革的推行提供了制度保障。与此同时，税费改革的推进，又进一步促使顺德政府改革的继续完善，加速了顺德由经营性政府蜕变为服务型政府的过程。文章提出，顺德不同制度变革之间相互促进的过程，对全国目前正在展开的政府改革，有一定的借鉴意义。

关键词：　农村税费改革　基层政府制度建设 顺德

引言

1990年代，严重的农民负担问题使我国部分地区出现了治理性危机。[1] 学术界对于农民负担过重的原因，出现了两种截然不同的解释，一种意见认为，农负过重是由农村基层政府的不合理行为所引致，基层干部作风粗暴、贪污腐败是农村的“三乱”之源[2] [3] [4] p.805-931；而另一方面，有研究则指出，农负过重是因为现行的财政制度设计并不合理，各级政府的事权及财权并没有清楚界定，因此农负过重的始作俑者更多是上级乃至中央政府及其政策。[5] 无论是那一种论述，都点明了农民负担过重的根源在于政府管理能力（state capacity）出现缺位或越位，例如各级政府机构缺乏严谨进人机制，造成人员膨胀；预算管理混乱，造成贪污浪费；政府职能错位，管了不该管的事、干了不该干的活；城乡二元结构对农民造成不公平等。

因此，国内外的研究文献已形成一个共识——许多政府官员对此也认可，即：农村税费改革的意义已远远超出了狭义的方案内容，随着改革的深入推进，我们面对的已不是单纯的农民减负问题。自2000年推行农村税费改革以来，农民负担已有显著的减轻，现今困扰全国各地的难题，是如何解决因改革而引致的财政减收、分流人员的安置，以及转移支付不足等。农村税费改革成败的关键，在于落实其他“配套”改革，这便涉及如何完善基层政权建设（state building）。[6] [7]

有趣的是，这些困扰全国特别是中西部地区的问题[2]，并未对顺德的税费改革构成重大阻力。早于2002年下半年，在没有获得上级提供额外资源的情况下，顺德已经实施了税费改革，当年减负53%，同时基层政权的运转乃至公共产品的供给均维持正常。可惜的是，顺德的成功经验并没有受到足够的重视，很多人都认为，顺德拥有的区位优势、工商业发展，以至财政收入等，都是中西部地区望尘莫及的，因而两者的可比性极低。

本文认为，顺德农村税费改革能够顺利推进，除了得益于其雄厚的经济实力，更重要的是早在税费改革之先，顺德已经进行比较全面的政府改革。而在过程中，为了配合税费改革的顺利推进，顺德的公共财政及基层政权改革亦在不断深化、完善。换言之，本文将从以下2方面分

---

[1]感谢所有帮助和支持我们工作的同事和受访者。此文的一个较早版本曾在由中国人民大学国际关系学院、美国卡特中心、中山大学政治与公共事务管理学院、吉林大学理论法学研究中心、中国政治研究学会于2004年6月11日至12日联合举办的国际学术研讨会Political civilization and modernization in China上宣讲。文章发表时进行了较大修改，感谢匿名专家评审意见。

[2] 除了内地省份面对困难，粤北、粤西、粤东等广东省内的贫困地区在税费改革后亦出现了财政缺口，广东省需为此而拨出 20 多亿元作转移支付。

析顺德的经验：(1) 先行一步的政府改革如何为顺德的税费改革提供制度保障，解除农民负担反弹的隐忧？(2) 税费改革的推行又如何推进了基层政权的进一步完善？即是说，不同的制度变革之间，究竟如何相互推进？

二、顺德农村税费改革措施及成效

顺德现辖有 10 个镇（街道），108 个行政村，89 个居民区。户籍人口 114 万人，流动人口 86 万人。1992 年 3 月 26 日，国务院批准顺德撤县设市(县级)，并享受准地市级待遇，财政上直接与省进行结算。2003 年 1 月，广东省政府为了发展大佛山城市圈，顺德撤市建区并入佛山。[3] 故下文的顺德区及顺德市皆属相同。

2002 年 6 月，广东省决定在珠江三角洲地区 8 市开展农村税费改革。顺德市为此成立农村税费改革领导小组[4]，并于同年 7 月 31 日下发省府审批的《顺德市农村税费改革实施方案》，要求各镇、区贯彻执行。[5] 2003 年 7 月 1 日，广东全省开展农村税费改革，提出农民减负需达 50%以上。[6] 为了达成省级政府的目标，以及针对本身改革中出现的新问题，顺德调整并推出了新的改革措施。例如按照 02 年的《方案》设计，计税产量是以 1998 年前 5 年土地的平均生产能力折算成水稻计算，由于顺德农民以生产农业特产品为主，产值远比水稻高，折算结果是每亩土地计税产量高达 2600 多公斤，造成土地较多的农民负担反而加重，也达不到省减负 50%的要求。在 03 年，顺德政府便把计税产量调整，加强了减负、确保（教育支出、政府正常运转、负担不反弹）及其余配套改革的成果。[7]

总体来说，税费改革后，“三乱”（乱收费、乱摊派、乱罚款）得到遏制，农民负担大为减轻（表 1）。值得指出的是，顺德的减负率低于广东省平均（83.73%）的水平，是因为顺德在税改前就已开始为农民减负了，[8] 有的镇还在 02 年改革前就已经对农民取消了一些税赋。[9]

表 1 2001-2004 年顺德农民负担

年份	农业税	特产税	各类费	合共 （比 01 年减负）
2001	约 2400 万	约 800 万 (若据实按国家的规定收，可收 26000)	约 1.4 亿	约 1.7 亿 (0%)
2002	约 5900 万 (上半年按未改革收，下半年按 02 年《方案》收)	约 400 万 (只收了半年)	约 6000 万 (只收了上半年)	约 1.25 亿 (26%)
2003	约 6300 万	0	0	约 6300 万

[3] 92 年 2 月，广东省委、省政府决定把顺德定为综合改革试验县(市)，要求顺德通过深化改革，扩大开放，在建设有中国特色的社会主义和赶上亚洲经济“四小龙”方面在全省先行一步。由此开展了综合改革序幕，进行了“第二次创业”，实现了经济发展的第二次飞跃，详情可参见顺畅网《改革开放二十年大事记》，2005 年 5 月 26 日下载自 http://www.sc168.com/outlook/shundehistory/200201100121.htm; 以及广东省人民政府《转发国务院关于同意广东省调整佛山市行政区划的批覆》（粤府函［2002］443 号文）。

[4] 其实顺德早在 2000 年的政府工作报告中已经提出，会在 2001 年起推进农村税费改革，进一步清理涉农收费，为农民减负增收。但因安徽改革遇到了阻力，中央于 2001 年春下令全国暂缓推进，顺德市此项计划当年并未实施。2003 年顺德访谈。

[5] 顺德市政府网《政务文件》，2003 年 3 月 24 日下载自www.shunde.gov.cn。

[6] 请参见 2003 年 6 月 30 日《中共广东省委、广东省人民政府关于开展农村税费改革试点工作的决定》（粤发[2003]10 号）文件。《方案》，提出以县(市)、区为单位计算，农民减负需达 50%以上，这个减负目标比中央要求的 20%高逾 1 倍。当年改革后，广东省农民人均负担由改革前的 106.93 元减少至 17.4 元，人均减负 89.53 元，减负率高达 83.73%，乃全国之最。

[7] 2003 年顺德访谈。

[8] 2000 年 4 月，广东省在四会、兴宁市和徐闻县进行农村税费改革试点。同年，顺德市认真清理行政事业性收费，共取消收费 217 项，清理不合理收费项目 45 项，该年减轻企业和群众负担 2781 万元，详见顺德市代市长周天明 2002 年 3 月 5 日在顺德市第十二届人民代表大会第五次会议上作的《顺德市政府工作报告 2001》。

[9] 2003 年顺德访谈。

	（上半年按 02 年《方案》收，下半年按 03 年全省《方案》收）			(63%)
2004*	约 3300 万 （全年按 03 年《方案》收）	0	0	约 3300 万 (81%)

＊ 由于 2004 年 11 月顺德区按广东省政府指示，取消了农业税，所以该年所收的 3300 万已清退返还给农民。(见脚注 15)

在 2004 年 3 月举行的十届人大二次会议中，温家宝总理承诺五年内在全国取消农业税。随即，广东省政府向珠江三角洲地区发出指示，要求在 04 年内取消征收农业税。[10] 省政府认为这些地区已进入了工业化中期，应该具有足够财政实力“反哺”农业，对农民、农业进行补贴。取消农业税后，顺德实现了农民“零负担”。[11] 纵然这使政府财政收入减少约 3000 万元，但顺德区政府官员看似很有信心能够补缺，他们在农业税取消的前后有以下评论：

> 顺德有能力不收农业税，可以这样算，由区和镇平均摊分这部分减幅的话，各自需要承担约 1500 万（税改后每年收农业税约 3300 万），顺德有 10 个镇，平均每个镇负担 150 万，富裕的镇如容桂没有问题，只是如杏坛、均安等以农为主的镇可能会有困难，区财政可能需要增加向镇的返还。[12]（取消前）
>
> 几千万相对于全区 30 多亿、近 40 亿元的财政收入而言是很少部分，每年自然增长的财政收入已足以抵消这方面的减收。现正在研究补助的方案，顺德的镇财力都是很好的，均安、杏坛只是相对贫穷而已，但比起其他地区的镇，是很好的了。[13]（取消后）

三、 税改基础：综合政府改革

税费改革乃至取消农业税后，一些困扰中西部各省的问题并未有在顺德出现。最简单及普遍的解释是顺德具有雄厚的经济力量，以顺德农民的人均收入来说，2003年中国农民人均收入为2622元，同期顺德农民人均收入则高达5768元，高出全国平均水平1倍多。而在中国百强县排名中，顺德从2000年起连续四年稳居榜首。表2中可以清楚看见，顺德的社会经济实力与每年的第二、三名差距不大，但与第十名相比，高出近10点，比第一百名高出近倍。

表2　顺德在中国百强县（社会经济实力）排名中的名次

名次	2003年 综合指数	2002年 综合指数	2001年 综合指数	2000年 综合指数
1	99.84（广东顺德）	91.08（广东顺德）	89.90（广东顺德）	84.6（广东顺德）
2	96.68（江苏昆山市）	88.08（广东南海市）	87.10（广东南海市）	82.90（广东南海市）
10	81.998（浙江绍兴县）	73.71（江苏太昌市）	69.35（上海奉县）	65.2（晋江市）
100	53.61（集宁区）	50.32（天津静海县）	47.14（浙江新昌）	43.6（海拉尔市）

资料来源：排序表中名次及综合指数数据来源于吴江政府网：www.wujiang.gov.cn, _县市数据_统计数据_吴江统计局：“2000年、2001年、2002年、2003年度中国百强县（市）社会经济综合发展指数（第四、五、六、七届）”排名。2004年11月3日进入该网。

顺德政府的财政收入远高于中西部地区，而其中的大部分又是来自于工商业类的税项及收费，所以由农村税费改革而引致的财政减收，对顺德的影响并不显著。相反对于以农业为主的中西部产粮大省来说，减收额占其财政收入的幅度却非常突出(表3)。

表3　顺德与中西部省份财政收入比较表

	顺德	安徽省 Q 县	湖北省 X 县

[10]《广州日报》，2004 年 4 月 13 日。

[11] 2004 年 11 月 12 日，顺府发〔2004〕52 号《顺德区深化农业税改革实施方案》表示从 2004 年 1 月 1 日起免征农业税，所有已入库之款项，都要退还。

[12] 2003 年顺德访谈。

[13] 2005 年顺德访谈。

税费改革前全县预算内财政收入（万元）	306300 (2002 年)	10372 (2000 年)	11990 (2002 年)
B. 税费改革后减收额（万元）	4500	3020	2999
减收占总预算内财政收入(B/A)	1.47%	29.12%	25%

资料来源 ：各省访谈。表中财政收入数字不包括预算外收入。

然而，也是由于上述“财力论”的简单有力，使我们忽略了顺德在财力雄厚以外，政府及财政改革方面的成功经验。1992年以来，顺德在经济、行政、文化教育体制方面开展综合改革，实施了以产权改革为重点的企业改革，转换企业经营机制；推行机构改革，转变政府职能，推行政企分开。通过一系列的制度创新和体制创新，市场经济体制基本框架初步形成。1999年7月，广东省委、省政府确定顺德为率先基本实现现代化试点市，要求顺德在2005年基本实现现代化。并指示“省直各单位要积极支持顺德市的试点工作”，从而为广东省基本实现现代化提供示范和经验。[14] 这是一场深层次、全方位的改革。通过这些改革，顺德政府完善了政府的架构及财政管理体制，保障了税费改革得以顺利推进。

顺德综合改革的第一步就是厘清政府的职能责任. 时值邓小平南巡之后的1992~1993年，整个市委领导层逐渐形成共识，认为当时顺德政府结构面临6大问题：政企不分；党政关系不顺；部门职能交叉混乱；管理方式不规范；缺乏监督机制；政府职能旁移、重经济建设而忽略社会事务。[8] 前顺德市委书记兼市长冯润胜便曾以「开会无休无止、办公没日没夜、琐事没完没了、市长无假无节」来形容市长的工作。[15] 基于这种判断，市领导于是提出解放政府、解放企业，将经营性政府构建成服务型政府的改革思路。行政体制改革的重点是转换政府职能，依据同类合并、另起炉灶、保留强化及转行分离等4项原则对机构进行精简重组。由于改革并非单靠从上而下的减人指标，避免了再次陷入精简、膨胀、再精简、再膨胀的怪圈。

截至1998年，顺德区一级党政部门由原来56个减为29个，镇一级由29个减为18个，1999年再减为10至12个，工作人员精简了40%。2001年，改革进一步深化，经过合并调整，镇级党政部门由当时的12个减为8个，在编人员再减少了40%。例如某镇，原有110多人，01年机构改革后，由财政负担的在编人员减为63人。因工作需要必须配备的人员，则由镇财政负担其工资、经费。[16] [9]

顺德在完成机构精简后，再明确界定各政府新部门的职能。具体做法是：由各部门自报职能、审批权、行政收费权，然后集中由顺德市常委会审查，提出修改意见，再发回各部门去讨论修订，最后由常委会议确认。透过两轮的相向审订，形成了行政机关职能的规范。另外亦严格限制了进人，实施行政干部公开招聘制度，党政机构的干部，在全市其或全国公开招聘，应征者需通过考试、面试等一系列评估后，才可被正式聘用。[8] 由于改革较为彻底，02年税费改革后，顺德机构设置便不用再做大幅度的改动。从访谈中，我们了解到，顺德此前的机构改革已经很到位，人员已经最低限度精简，机构整合已做到村委/居委，早几年一些规模较小、设施较差的学校也已经合并。这些税费改革的配套改革顺德已经开展在先了。

顺德早在90年代初已经进行减人减事减机构的工作，避免了其他地区由于改革滞后，持续进人而衍生的分流人员安置难的问题。因此，与其说顺德以其雄厚财政实力消弭税改配套改革的需要，毋宁说这是顺德政府改革先行一步的成果。更重要的是，顺德机构改革在撤减机构、人员的同时，亦留意以此来促进政、企分开和政府职能的转变，实行“小政府、大服务”，从而使上层建筑逐步适应市场经济运作规律，为顺德的其他各项改革奠定了基础。

机构改革的一个重要相关改革是公共财政，这项改革始于 1996 年，往后逐年不断完善，

[14] 中共广东省委、广东省人民政府批转《关于确定顺德市为率先基本实现现代化试点市的意见》1999 年。

[15] 请见冯润胜,“转变政府职能顺德创了首例”《领导决策信息》2001 年 12 月第 48 期页 20。冯润胜自 1965 年起任职顺德各级政府干部，至 1993 年 3 月升任中共顺德市委副书记、市长；2001 年 5 月兼任顺德市委书记，直至 2002 年 7 月调任佛山市人大常委会副主任。

[16] 同类合并的例子如老干局、人事局、组织部等合并为组织部；另起炉灶的例子有新成立农业发展局，撤销农委、农办、农林局、水产局等；保留强化的例子有财政局；转性分离的例子有将粮食局改为粮油总公司。

有力巩固了机构改革的成效。推行公共财政改革后，凡镇级行政机关工作人员，属编制范围内的国家干部、职工和市属集体的，由市财政供给；属于镇的集体干部、职工由镇财政供给。[17] 2002年起，财政养人进一步扩展到整个农村基层，村(居)委会的办公经费和人员的报酬也由市、镇财政转移支付给予固定补贴。由于各层公务人员的工资主要已由财政承担，而非靠农民负担“养人”，中国其他地区因“养人”而出现农民负担加重的问题，在顺德就基本不存在了。

顺德又广泛实施“收支两条线”制度、撤消了部门的“小金库”，各政府部门的收入都直接进入国库，支出则加强接受财政部门监管。加上工资由区财政按统一标准发放，由此，部门收入与干部个人利益便正式脱钩，部门收入的增多减少都不影响干部工资。顺德预算管理亦较为严谨规范:

每年初，人大都会审议通过政府提交的部门预算，订明各部门每项支出上限，同时人大也会通过一笔预备金。部门的开支不能超出上限，这方面由区的会计核算中心把关。当部门单位使用预算时，需要向财政局申报，财政局便会翻查人大通过的预算案，查核该项申报是否恰当，然后才直接拨付给服务/产品供货商 (政府采购行为) 或批给该部门 (办公经费) 。当某部门发现不够钱用时，便需要向政府办公室提出，政府办会要求财政局提供意见，财政局会向相关业务单位咨询，然后向区长作出建议。区长作出决策时要看金额大小，若小的话，可以由区长一支笔批拨，若超过预备金的某个百分比，则需要召开联席会议决定。[18]

2000年，按照建立公共财政体系的要求，教育收费纳入财政收费专户管理；进一步推行政府招标采购制度；加强了镇、村两级的财务管理工作，推行镇级政务公开。总的来说，顺德的公共财政改革一方面使干部及部门利益脱钩，使干部可专心从事实际工作，而非像过往般凡事皆要考虑如何为部门找收入；另外，通过较为规范化的预算编制及管理，亦较有效地防止了贪污浪费。公共财政改革可以说是为政府完善职能提供条件，也为减轻农民负担提供了制度保障。[19]

四、 税改效应：政府改革进一步完善

顺德区内各镇经济发展差异很大，容桂、大良及北滘三个镇已占去全区生产总值约 6 成，经济发展最好的容桂，其生产总值便是均安的 6.9 倍。基于这种发展的不平均，税费改革对不同镇的影响各异。对于财政收入较充裕的镇来说，税费改革所带来的财政压力并不大，他们每年的国税地税收入便有逾 20 亿元，其中可支配收入有 3 亿元左右，而涉农收入才数百万元，所以没有多大影响。[20] 至于财政收入较差的镇，官员们则有不同的想法:

(对于财政补缺) 原来（01 年）农业税费收入有 1200 万元，04 年时只有 320 万元。一下少了 900 多万元，我们压力很大。补缺的措施就是：节省行政费用，减少预算支出……镇财政压力可通过减少其他支出来解除，但这样对本地的经济发展会有些影响。[21]

由于顺德的税费改革是在省没有给予转移支付专项下进行的，所以唯有透过调整区内的财政结构应付税改的影响。为此区政府一方面提高了对较富裕镇的提成比例，例如以往区对大良共享收入的提成比例是 74%，03 年改革后提成比例增加至 85%。同时又加大了对较落后镇的税收返还，例如经济较差的均安，税改后农业税分成达 62%，，高于大良的 50%（表 4）。 农业税以往皆为区级的固定收入，各镇不享分成，由于税费改革后农业税较前大幅增加，此时返还该部分收入予镇政府，变相是区对镇的一种补贴。

与此同时，区政府亦清楚厘定了对镇的补助基数核定办法。基数由 3 方面组成，分别是人员经费基数(按编办核定的人数及统发的工资作准)、部门事业费(按镇常住人口核定)和村（居）委会经费。[22] 凡此种种的调整措施，有力地保障了顺德各镇在税改下正常运转，也使税费改革得以顺利开展下去。

表 4　2003 年共享收入、农业税收入及教育费附加收入区与各镇分成比例表

---

[17] 顺德市人民政府文件（顺府发〈1993〉22 号）《关于对镇党政机构实行改革的决定》。

[18] 2005 年顺德访谈。

[19] 岳芳敏,“建立公共财政制度是推进农村税费改革的制度保证”,《南方经济》，2002-9。

[20] 2003 年顺德访谈。

[21] 2003 年顺德访谈。

[22] 详情请参见顺府发〔2002〕68 号《关于 2003 年区、镇、街道财政管理体制的通知》。

		经济实力		共享收入*		农业税收入		教育费附加收入	
		GDP（亿元）	占全区比重（%）	区占（%）	镇占（%）	区占（%）	镇占（%）	区占（%）	镇占（%）
1.	容桂	129	25.5	71	29	64	36	2	98
2.	大良	113	22.4	85	15	50	50	28	72
3.	北滘	56	11.1	71	29	44	56	0	100
4.	龙江	37	7.4	71	29	44	56	0	100
5.	伦教	34	6.7	71	29	50	50	0	100
6.	乐从	33	6.5	71	29	44	56	0	100
7.	杏坛	30	5.9	71	29	38	62	0	100
8.	勒流	30	5.9	71	29	50	50	0	100
9.	陈村	25	5.0	71	29	50	50	0	100
10.	均安	19	3.7	71	29	38	62	0	100

资料来源：《1992 年 — 2002 年分镇国内生产总值统计表》2005 年 5 月 30 日下载自顺德区统计局网页: http://tjj.shunde.gov.cn/page.php?singled=20；顺府发[2002]38 号《关于 2002 年区、镇、街道财政管理体制的通知》；顺府发〔2002〕68 号《关于 2003 年区、镇、街道财政管理体制的通知》。

* 共享收入包括：镇、区范围内的企业（个人）缴纳的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船使用税。

由于税费改革后取消了面向农民的收费、集资，全国不少地区的基层政府便因财力不足，减少向农民提供公共产品，使很多农村的水利建设、义务教育等各方面出现了严重缺位。[10] 这情况并未有在顺德出现，主要的原因是在税改后，区、镇政府把这些原本就应该由政府担负的责任承担起来。例如在 2002 年 7 月 31 日制定的顺德的税费改革配套措施中，提出要“界定市、镇政府、区办事处的事权，明确财权”；原来由乡统筹费开支的乡村义务教育、计划生育、优抚、民兵训练以及乡级道路建设支出等五项事业支出纳入镇预算支出范围. 规定如下：

1. 农村义务教育逐步实行市、镇两级办学，撤并规模过小、设点分散的学校。
2. 村级学校危房改造、校舍建设和改薄等专项建设资金主要由市、镇区负担；
3. 计划生育和民兵训练经费，由镇、区负责。
4. 优抚经费主要由市、镇负担；
5. 村级道路建设经费由市、镇、村三级负责；
6. 村干部报酬、办公经费，由市、镇财政给予补贴。[23]

为了兑现上述的承诺，2002 年顺德区财政拨付 8.4 亿元用于解决村干部工资（报酬）、办公经费问题及其他公共支出。取消“两工”后，区财政每年投入 2100 万元对水利进行建设维修，加上区、镇财政在农村税费改革前就已承担了农村的义务教育，至此农村公共产品基本上都已由市、镇财政提供。[24]

不仅如此，顺德区近年来已将消除城乡二元作为农村以至全区发展的大方针，2000-2001 年期间，多个村委会便转为居委会(表 5)。顺德政府当时的思路是，随着城市化的发展，农民土地将会陆续被征用，当某村委会的人均耕地面积低于全区平均水平的 1/3 时，便被视为“城中村”，政府由此可将村委会改为居民会，原村民的农业户口转为非农业户口，享受城镇居民的同等待遇，而原属村民集体的土地转为国有土地。[11]

表 5　历年居委、村委数目变化表

年份	村民委员会	占比重	居民委员会	占比重
1992	219	89.4%	26	10.6%

[23] 顺府发〔2002〕38 号《关于 2002 年镇、区级财政管理体制的通知》。
[24] 2003 年顺德访谈。

1998	191	86.0%	31	14.0%
2000	191	86.0%	31	14.0%
2001	109	55.3%	88	44.7%
2002	109	55.3%	88	44.7%
2005	108	54.8%	89	45.1%

资料来源:《1992 年 —2002 年面积与行政区统计表》2005 年 5 月 30 日下载自顺德区统计局网页: http://tjj.shunde.gov.cn/data/main.php?id=86-4150019

但从表 5 亦可看见，近年来顺德村转居的工作并没有进一步的突破，其中的主要原因，是官员对于村转居的判断已有所改变。在他们看来，过去实行村转居政策，是因为农村户籍隐含了对农民的不公平。但透过一系列改革，特别是自农村税费改革后，顺德不同户籍之间已经没有多少实质的区别，因此顺德实现城乡一体化已经不需靠村转居来实现，这是顺德普遍官员的共识:

> (与城区相比) 区政府目前已为农村配备各样公共设施，例如治安人员经费、省道及国道建设、路灯电费、村村通水通电通公路、城乡医疗保险、社会低保等。另外，区政府还向村民子女提供免费教育，若村民贫穷，政府可补贴其子女升读至大学。农民及城区居民基本上看齐。[25]

事实上，目前顺德区政府更多是从公用品供给的政策层面来发展城乡一体化。例如在医疗政策方面，自 2004 年 1 月起，凡具有顺德常住户口，不论城乡，皆可以家庭为单位参加合作医疗保险计划，保险费用每人每年 150 元，其中 100 元由参保人负担，另外 50 元由区、镇（街道）财政各按 50％的比例予以补贴。至 04 年 9 月，参保人数达到 73 万人，占应保人数的 94％，基金支付 1 亿零 567 万元，受惠居民达 3 万人次，人均医疗报销 3492 元。[26]

另一个政策例子是: 随着征地活动趋于频繁，顺德区政府为失地农民制订的相应政策。自 2005 年 1 月起，凡人均农用地面积低于 0.223 亩（2004 年顺德区人均农用地面积为 0.67 亩）的农村股份合作社，其社员不分年龄，均纳入全征土地农村居民基本养老保险补贴制度范围。全征土地农村居民基本养老保险补贴费以每人每月 150 元为计缴基数，按 20 年即 36000 元为缴费总额。区、镇（街道）财政各负担 20%，农村股份合作社负担 60%。参保后，农村居民男年满 60 周岁，女年满 55 周岁，可享受按月领取基本养老保险补贴待遇直至死亡当月。[27] 同时，顺德区的劳动就业亦实行城乡一体化。全区居民不分城镇农村，享受同等的劳动保障就业服务政策。在失业登记、职业介绍、职业指导、职业培训等方面，农村富余劳动力享受城镇居民同等的免费优惠待遇。[28]

五、 结论

前面的论述勾勒了一个动态的画面，顺德早于 90 年代初推行的综合政府改革，包括精简架构、重订部门职能、实行“收支两条线”及预算控制等，为 10 年后税费改革的推行提供了制度保障。与此同时，税费改革的推进，又进一步促使这些“基本”制度的继续完善: 区、镇间的财政收支分配更趋合理，以适应政府职能的有效开展; 加速了顺德政府的职能转换，透过在农村加大公共投入提供更多公共产品予农民，顺德政府由经营性政府蜕变为服务型政府的过程正在加速进行，向最终达致城乡一体化迈开了大步。

对于中西部地区而言，顺德的经济发展模式或未必能完全套用[29]，但顺德政府改革的经验却有值得借镜的地方。多数学术界人士都认同直至目前为止，国家的政府制度建设，特别是县

---

[25] 2003 年顺德访谈。

[26]参阅 2003 年 12 月 19 日佛山市顺德区人民政府颁布的《顺德区城乡居民合作医疗保险管理暂行办法》;广东省卫生厅农村合作医疗办公室编《农村合作医疗》2004 年 12 月 8 日，总第 25 期。2005 年 5 月 31 日下载自广东省新型农村合作医疗网: http://hzylb.gdwst.gov.cn/newslist/newslooks.php?id=85。

[27] 2004 年 12 月 14 日，顺府发〔2004〕59 号《顺德区全征土地农村居民基本养老保险补贴暂行办法》。

[28] 2005 年 1 月 27 日，顺府办发〔2005〕13 号《顺德区建立城乡劳动力培训和就业引导机制的实施意见》。

[29] 诚如某省政策研究室官员所言: 广东珠三角模式不适合中西部地区，因为可比性低，地理及各方面的条件都不一样，广东借助了香港，前店后厂，深圳乃全国资金在支持，珠江三角洲有香港和台湾资金，这些地域条件是其它地方没有的。2004 年访谈。

乡级基层政权建设尚未完成，无论是 50 年代至 70 年代的合作社及人民公社，还是今天的乡镇政府，皆存在种种管治缺位问题，[12] 由此才会衍生严重的农民负担问题，及至税费改革后，负担问题便转化成了乡镇政权面临难以运转的困局。学术界对于如何改善这种状态，可说莫衷一是。目前较主流的看法有两种: 其一主张加强乡镇政府权力，将之建设为一级完备的农村基层政府组织，甚或实行乡镇自治；其二主张虚化甚至撤销乡镇政府，将之改为县级政府的派出机构。[13] 可惜无论是那种主张，皆忽略了一个重要的前提：政府究竟要做些什么？

这方面，顺德的改革经验便有值得借鉴的地方。无论是 90 年代初的政府改革，还是近年的税费改革，顺德的改革都是按既已厘清的改革思路向前推展，进一步确立其“服务型政府”的路向，过程中顺德的政府架构及财政管理体系都得以理顺，所以这实际上又是完善国家基层政权建设的过程。本文分析顺德如何借着两个制度变革之间相互促进，对全国目前正在展开的政府改革，或有一定的借鉴意义。

State Building at the Grassroots-level:
A Case Study of Rural ‘Tax-for-fee’ Reform in Shunde, Guangdong

Linda Chelan Li　Yue Fangmin
(Dept. of Public and Social Administration ,City University of Hong Kong, hongkong;
Dept. of Economics ,Guangdong Institute of Public Administration,guangdong Guangzhou 510275,china)

Abstract: Many difficulties in the rural tax-for-fee reform in inland provinces were not found in Shunde. This paper attributes this fact to the comprehensive governmental reforms conducted in the early 1990s in Shunde, which have supplied the necessary institutional back-up for rural tax reform. Moreover, the implementation of rural tax reform has facilitated further the perfection of governmental reform in Shunde, through speeding up the transformation of government roles and the constitution of a ‘service-government’ in particular. The paper describes the processes whereby changes in different institutional arenas interacted and promoted one another, and argues that these are worth noting for the benefit of ongoing government reforms and related institutional changes elsewhere in the country.

Keywords: rural tax-for-fee reform, Shunde, institutional development of local government

---

[1] 陈桂棣、春桃：中国农民调查，人民文学出版社，2004 年
[2] 傅光明：撤销乡镇，经济学消息报，2001－09－07；邓大才：乡镇政府应该撤销，中国国情国力，2001，（3）.
[3] Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*. (New York: Cambridge University Press, 2003)
[4] Andrew Wedeman, "Stealing From China's Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU crisis," *China Quarterly*, No.152 (December 1997)
[5] 管清友、邵鹏：由财政压力引发的农民超负担，上海经济研究，2002，（7）；郑卫东：农民集体上访的发生机理，中国农村观察，2004，（2）；刘文鋗、赵鹏 ：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，2004，（4）；吴理财、李芝兰：乡镇财政及其改革初探，中国农村观察，2003，（4）。
[6] 胡一帆，长丰县农民的喜和忧，财经，2002，（8）；朱白明、罗晓强，农村税费改革的公共财政理论分析，财贸经济，2002，（7）。
[7] Linda Chelan Li, ‘Differentiated Actors: Central and Local Actors in China’s Rural Tax Reforms’, *Modern Asian Studies*, No. 3, 2005, forthcoming.
[8] 中共顺德市委员会,顺德市的行政体制改革，环渤海经济瞭望，1997，（4）
[9] Linda Chelan Li, “The Prelude to Government Reform in China? The Big Sale in Shunde” *China Information*, Vol. XVIII No. 1 (March) 2004
[10] 张劲松、金太军，多重搏奕:税费改革后乡村基础设施投入面临的困境，中国行政管理，2003 ，(6)；成世荣，农村税费改革的前提是解决公共产品短缺，四川财政，2002 ，(1)；朱明熙、叶子荣，困扰农村税费改革的三个主要问题，财经科学，2002，（6）。

[11] 邓伟根, 突破体制约束、走集约型城市化道路 – 兼论顺德市城市现代化中的农村体制改革，城市发展研究，2002，（6）。

[12] 王勇, 乡镇机构改革的宏观视角:国家政权建设，农村经济，2004，（10）；马宝成, 农村税费改革对基层政权建设的影响，山东社会科学，2004，（1）；王绍光、胡鞍钢、周建明, 第二代改革战略: 积极推进国家制度建设，战略与管理，2003，（2）；龙太光, 乡村社会的国家政权建设: 一个未完成的历史课题 – 兼论国家政权建设中的集权与分权，天津社会科学，2001，（3）。

[13] 徐勇,变乡级政府为派出机构”《决策咨询》2003 年第 5 期，页 31-34; 张晓莉, “乡镇政府改革与农民减负增收”《农村经济》2004 年S1 期，页 68-69。主张加强乡镇或实行乡镇自治的，可见吴理财, “乡镇政府：撤销抑或自治？” 《决策咨询》20035。