昕溯笙课摯　蜊賂場抻

——洪镇调查*

吴理财 李芝兰

Department of Public and Social Administration,

City University of Hong Kong

Tat Chee Road, Kowloon Tong.

salcli@cityu.edu.hk , (852) 2788 9556

Note:

This author's version posted here may have a few minor editing differences from the published version.

此网页论文乃作者文本，与期刊版本或略有不同。

* 本文的研究得到了洪镇领导、洪镇财政所和 Q 县有关部门的大力支持和帮助，在此一并表示衷心的感谢。洪镇为撰名。

本文已于《中国农村观察》2003 年第 4 期页 13-37 发表

本文通过对洪镇的调查，对乡镇财政及其改革进行了实证研究，并发现无论是县乡间的分税制改革、结算体制的改革还是农村税费改革、或以“零户统管”为主要内容的公共财政支出改革，其改革趋向和初衷无疑都是正确的，但是如果不同步进行县乡之间政治体制改革和对乡镇整个政治体制进行统筹性的制度安排或整体性制度创新（institutional innovation），往往很难达致乡镇公共财政改革最初设计的目标。

竘赻凵旃噶埽

我们在实际的“乡政”研究中逐渐认识到，研究“乡政”问题，不得不研究乡镇财政，因为几乎“乡政”的一切问题，都与乡镇财政直接或间接相关联。正如熊彼特所言，“财政上的变化是一切变化的重要原因之一”，几乎“所有的变化都会在财政上有所反映”[1]。财政往往是政治的综合反映和焦点所在。这是我们研究乡镇财政问题的一个主要原因。

翻阅了一些乡镇财政研究的文献，使我们惊诧的是，像乡镇财政这样十分重要的课题，深入的研究并不多[2]。其中，孙潭镇、朱钢、黄佩华、樊纲等主要是对乡镇财政的“制度外财政”、“非规范收支”、“非预算收入”（off-budget revenue）进行了分析；赵阳、周飞舟、张军等则研究了乡镇财政与农民负担的关系；刘世定探讨了乡镇财政的收入结构和运行机制；周业安从支出管理角度对乡镇财政问题进行了探讨；江苏、山东、青海省财政厅联合课题组对新时期乡镇财政的职能与地位进行了研究；而汤剑松、郑晓林、贾康、白景明、谭秋成、张军、朱钢、阎坤、文先明、张元红等，还对乡镇财政体制创新、财政解困、公共财政等方面进行了有益的探索和研究。在这些研究中，只有极个别人采取了较为规范的实证研究方法，大多是一种静态的分析，而且局限于乡镇财政问题本身的分析，极少跳出财政视阈研究乡镇财政问题，同时，还缺乏对实行分税制特别是农村税费改革以后乡镇财政的一些新问题，以及与乡镇财政紧密相关的乡镇政治体制改革等问题进行综合性研究。本文试图对洪镇的个案调查、实证研究，试图弥补上述之不足。

玲 〉粹溯衙錶

洪镇是皖西南山区的一个农业镇。该镇是 1992 年安徽省撤区并乡时，由两个乡合并组成的。在撤区并乡之前，该镇一直都是区政府或区公所和乡、镇政府所在地。全镇有 16 个村 165 个村民组，4182 户 16125 人（其中非农业人口仅 400 多人，主要是镇政府及企事业单位干部、职工），7766 亩耕地（包括旱地），人均耕地仅为 0.48 亩。2001 年洪镇粮食总产量为 3609 吨，人均不足 250 公斤（只有 223.81 公斤），尚不能自给。据统计，2001 年该镇农民人均纯收入为 1281 元，在本县 30 个乡镇中名列第 16 位[3]，大部分青壮年农民主要依靠外出打工收入维持家庭生计。

洪镇境内有潜水横贯东西，将全镇分割为两块。由于地处山区，沟壑纵横，崇山峻岭，地形地貌极为复杂多变，海拔最高达 1200 米，最低仅为 35 米。山麓一带有起伏和缓的低山丘陵，间有小块盆地罗列其中。耕地主要分布在低山丘陵和小块盆地上，主要农作物是一季水稻，旱地种有小麦、高粱、油菜等其它作物，山地则生产茶叶、苎麻、蚕茧、板栗、乌桕及茯苓、厚朴、杜仲等多种中药材等经济作物。

洪镇政府所在地，在历史上是一个非常繁荣的中心集镇，吞吐周边乡镇及邻县集散的农副土特产品、工业品，商业较为发达。1943 年 1 月，洪镇被侵华日军洗劫后纵火焚烧，全镇化为一片灰烬，遭此一劫，洪镇逐渐衰落。但是，由于它地处两县边界之地，距离两县县城路途相近，加之连接两县的公路干道经过该镇，至今仍然是周边乡镇和连接两县的重要商品集散地。[4]

媼 } 盺淜淉　摯　笙淉盪妢朓賂睿珋袨

几乎是建国伊始我国就建立了乡镇人民政权组织，然而，乡镇一级财政并未随之同步建立。准确而言，我国的乡镇财政还是 1983 年废除人民公社、重建乡镇政府以后才陆续普遍建立起来的，尽管在此之前个别地方、在个别时期间或建立了所谓的乡镇（或公社）财政，在总体性的“统收统支”体制下，其乡镇财政也是完全依附于县级财政，与其说是乡镇财政毋宁说是乡镇财务。

早在 1947 年秋，在洪镇政府所在地就建立了人民政权组织。1949 年 1 月 27 日，洪镇解放。随后即在洪镇设立了区、乡组织，直到 1992 年撤区并乡以后，才正式设立洪镇人民政府。其间，区、乡组织常有变动，规模时大时小，名称也屡次变更[5]。1985 年 1 月，洪镇所在区成立财政组，各乡同时成立乡财政所。[6]1992 年，安徽省“撤区并乡”，洪镇由两个乡合并组成，并在撤销的区公所基础上组建了镇政府。洪镇财政所是在原区财政组和两个乡财政所的基础上重新组建的。

在撤区并乡之前，乡政府在建制上还不是科级单位，低于县政府的各职能部门（科级局）。其时，乡政府仅设“党委”和“政府”两大权力机构。乡党委设 1 名书记和 1-2 个副书记以及 2-3 个党委委员（如组织、宣传、纪检、统战等），乡人武部、共青团、妇联等组织基本上属于乡党委系列；乡政府设 1 名乡长（或社长、主任）、1-2 名副乡长，下设乡政府文书和部门助理员（如民政、司法助理员，财粮员等）3-5 名。而且，乡党委和乡政府人员大多交叉任职，一个乡政府最多也只有 20 余人；与此同时，乡政府的职能部门一般只设有农技、畜牧兽医、农机和文化、广播等少数几个站（所），其人员配备也非常少，而且当时的大多站（所）或是县级部门的派出机构，或由县级部门直接管理。因此，在这一时期，乡政府不但机构简单，而且人员也少。

撤区并乡以后，乡镇政府基本上都是科级编制（个别大的建制镇则为副县级镇）。从总体上而言，乡镇党委和政府开始向科层组织（bureaucracy）方向发展，首先是内设机构不断细化。原来为 1 人的党委委员、干事和乡政府的助理员设置，分别演化为相应的“部”、“委”、“办”（所、站）等机构，例如，原为 1 人的组织、宣传、纪检委员分别演化为“组织部”、“宣传部”、“纪委”，原为 1 人的文书则演变为党委办公室和政府办公室，分别设有主任和若干办事员，另外，如民政助理员演化为民政办，农经员演化为农经站，司法员则演化为司法所，并增设了派出所、法庭等机构；它们有些则从乡政府内设人员、机构分离出去成为人员齐全的外设部门机构。除了乡镇机构膨胀以外，乡镇工作人员也随之大幅度增加（有编制内也有编制外的自聘人员）。同时，乡镇还仿照上级政权组织增设了人大[7]、政协等权力机构。

客观地说，洪镇的机构扩张比较缓慢，主要是由于它的社会经济发展较为落后，财政收入增长十分迟缓。根据农村抽样调查，1994 年洪镇农民人均纯收入才 385.22 元，其中，从二三产业得到的人均收入只有 43.91 元[8]，农民收入的主要来源是农业收入，由于山区人多地少、土壤和气候条件以及耕作技术较差，而且进入 1990 年代以后全国农业发展普遍不景气，洪镇的社会经济发展状况不难想见。洪镇的统计报表也反映，1996 年的财政收入只有 99.45 万元，全镇人均财政只有 62.19 元，2001 年则分别是 134.20 万元、83.41 元（关于洪镇的历年社会经济基本情况，请参见表 1）。

桶 1　粹淜盪爛笙淉冪撳袨錶苀數桶ㄗ等弇ㄩ啋ㄘ

年份	人均农业总产值（不变价）	人均乡镇企业营业收入	农民人均纯收入	人均财政收入
1996	697	4182	914	62.19
1997	663	7582	1057	88.91

1998	1075	6478	1062	89.46
1999	924	4999	1110	83.67
2000	870	4316	1204	87.74
2001	889	4713	1281	83.41

注：统计报表的数据不同于农村抽样调查资料，具有一定的人为因素，仅供参考；不过，人均财政收入数据还是较为客观真实。

资料来源：Q 县统计局编：《Q 县县情》（1997-2001 年）。

洪镇行政编制为 25 个人，目前在职的行政人员只有 21 人。他们分别是：（1）镇党委：书记 1 人、副书记 4 人（含镇长、专职副书记、纪委书记和计生专职书记），组织、宣传委员各 1 人，秘书 1 人（其中，书记和镇长享受正科级，其余均享受副科级）；（2）镇政府：镇长 1 人、副镇长 3 人。下设党政办公室，办公室主任由党委秘书兼任，另有 1 名科员；政法办公室（综治办）设置为 2 人，1 名副镇长兼任该办公室主任；（3）镇人大，主席 1 人（正科）；（4）镇政协，主任 1 人（正科）；（5）武装部，部长 1 人（副科）；（6）共青团，1 人（由党委统战干事兼任）；妇联，主任 1 人；（7）另外，还有民政助理员、统计员（暂由统战干事兼任）各 1 人；督导和主任科员各 1 人（正科或副科级）。

此外，镇政府内还设有计划生育办公室（含计生服务站）、教委、农经站、广播站和财政所等机构，它们均为事业编制。其中，计生办 5 人、教委 3 人、农经站 2 人、广播站 5 人、财政所 4 人。以上行政、事业人员均由镇财政直接负担[9]。

设在洪镇的“七站八所”，另外还有农技站、兽医站、卫生院、林业站、派出所、法庭、地税所、国税所、农行营业所、水保站、粮站、交管站、供销社等。尽管有许多站所实行“双重领导”（即乡镇政府与县政府职能部门共管），但是，这些站所的人、财、物权实际上都是控制在县政府的相关职能部门手中，镇政府根本无力对其进行领导。

}粹溯笙渠坪挖离摯　奢燴极桨

乡镇财政机构主要是履行乡镇财政资源的配置、收入分配和财政监督管理的职能，负责本乡镇范围内财政收支和预决算管理等工作。乡镇财政机构在不同的地区具有不同的设置，主要是财税分设型和财税合一型两种，即分开设立财政、税务（地税）所或者合并设置财税所。洪镇的财政机构设置属于前者。镇财政所除了具体编制镇财政预决算、组织安排镇财政收入支出和履行财政监督管理工作以外，还负责农业“四税”（即农业税、农业特产税、契税和耕地占用税）的征收管理工作，以及负责镇金库[10]库款的支配权，并协助工商、税务部门开展税收征管和市场管理工作，协助镇农经站进行村级财务管理；地税所则以原来的区为单位设置，负责原来区范围内各乡镇的地方工商税收的征缴管理工作，它直接隶属于县地税局管理。

洪镇财政所是“股级”设置（与县财政局各股室相同）。洪镇财政所人员基本上维持在 4 人左右（最多时为 6 人）。在作者调查时，洪镇财政所 4 人当中，1 人为财政所长，1 人为副所长，1 名总会计，1 名单位会计（兼出纳）。。

按照《安徽省乡镇财政管理条例（草案）》第三条规定：“乡镇财政管理体制按照统一领导、分级管理、财权与事权相结合的原则确定。”以及第四条规定：“乡镇人民政府应当加强对乡镇财政工作的管理，…… 乡镇人民政府所属的财政所（即乡镇财政所）具体负责乡镇财政工作，依法行使乡镇财政管理职责，并接受上一级人民政府财政部门的业务指导。”乡镇政府与乡镇财政所是领导与被领导的关系，县级财政部门与乡镇财政所是业务指导关系。但是在洪镇，镇财政所则主要由县财政局直接管理，其人权、财权和物权都属于县财政局。尽管镇财政所是一个“股级”单位，镇领导对之却非常“尊重”，遇事通常都要与财政人员

“商量”，财政人员是镇里的“红人”，其他镇干部对他们也是礼遇有加。

侐 } 瓮盺眳潔笙淉腔煦饜极秶

县乡之间财政的分配体制大致经历了以下三个变迁型式：一开始基本上都是“统收统支”型，随后是“包干”型，1994 年中央与地方实行“分税制”改革以后，许多地方县乡之间也逐步仿效中央与地方之间的“分税制”，进行了相应的财政分配体制改革。洪镇所在的 Q 县，在 1985 年以前（含 1985 年）县乡之间是一种“统收统支”型财政关系，所谓“统收统支”体制，简言之，就是“报账制”；在 1986-1989 年间实行“分级包干（超收分成）”，在 1990-1995 年间则实行“收支挂钩”的分配模式；1994 年安徽省开始在省、县之间推行“分税制”，从 1996 年开始，县乡之间的财政分配关系也在逐渐向“分税制”转型。

虽然在 1999 年以前，Q 县划定了乡镇财政的税收范围，但是县乡之间仍然维持一种收支包干式结算体制，即在每年年初由县政府分别确定各个乡镇的收支基数，以及当年的财政上交或补助数，到了年终则以之与县进行结算，并视其完成情况进行奖励或惩罚。这是一种典型的“压力型体制”[11]。

从这种结算体制本身而言，它具有较强的随意性或人为性，因此乡镇财政实际的分配收入，取决于它与上级政府掌握实际分配权者的正式和非正式关系、谈判能力、社会经济实力等多种因素的综合运作的结果。但是，从整体上而言，乡镇政府始终处在被动的不平等地位上，因为实际的“游戏规则”（包括年初乡镇财政任务的确定、责任书的制订、年终的财政如何结算、业绩的评价和奖惩等）的制定权掌握在上级政府手中，因而，它始终是有利于上级政府，以保证上级政府收支为基本前提。而且，这种偏重的财政结算体制是与上下级政府之间既存的政治结构、人事制度等耦合在一起的，从而在体制上进一步削弱了下级政府对上级政府的谈判能力，以至上级政府可以凭借自身的政治优势地位和绝对的政治权力随意平调下级的财政资源。其结果必然是优势财源被上级政府所垄断，劣势财源则分配给下级政府；下级政府超收不可多得，减收却依然保持较高的上缴基数不变；与此同时，却是财税不断向上集中，各种事务却逐渐向下“落实”。

从 1999 年开始，Q 县在全县正式实行“分类管理、定额上交（或补助），按比例逐年递增（或递减）”的县乡结算体制。这一结算体制相对前述的收支包干结算体制而言，具有一定的进步性，因为它从体制上减弱了非正式关系、谈判能力等人为性因素的影响，县乡之间的体制结算关系趋于规范化。

所谓“分类管理、定额上交（或补助），按比例逐年递增（或递减）”，就是首先依据乡镇的经济实力，将全县各乡镇划分为经济实力较强、一般和较差三种类型，然后分别确定各自的体制上交或补助基数。洪镇被划为二类乡镇。一、二类乡镇实行“定额上交（或补助），逐年递增（或递减）”的结算体制，三类乡镇实行“定额上交（或补助），超收全留”的结算体制。其中，一类乡镇逐年递增（或递减）率为 10%，二类乡镇的递增（或递减）率是 5%。决定某乡镇是否属于体制上交或体制补助型，取决于该乡镇的收、支基数之差，如果收入基数大于支出基数，即为体制上交型，如果收入基数小于支出基数，则为体制补助型。洪镇被确定为体制补助型二类乡镇。

而各乡镇的收支基数，又是依据各乡镇 1995-1998 四年的收支平均水平、所定的编制数（不考虑编外和临时人员）以及发展因素加以确定的。其中，乡镇的收入基数是由 1995-1998 四年的国税收入的 25%、地税收入和财政收入的实绩分别加权平均[12]以后加在一起组成的；乡镇的支出基数是以 1999 年元月在册人员为基数，结合定员定编和各项开支标准，运用“零基法”计算出来的。[13]2000 年，安徽全省实行农村税费改革以后，Q 县基本上维持上述县乡结算体制未变。教师工资上划县财政发放以后，洪镇金库留成比例为 50%。

应该说，这一结算体制相对过去而言，在相当程度上减少了人为因素的影响，防止了县

政府体制外集中乡镇财力，保持了乡镇财政收入的相对稳定，从而在一定意义上调动了乡镇政府的积极性。尽管如此，但是它依然遗留了原有体制的一些弊端，而这些弊端则是由于县乡之间财政的有关体制和财政之外的人事、政治等方面的改革没有与县乡之间的“分税制”改革及时配套所造成的。例如，尽管县乡之间实行了“分税制”，但是乡镇财政所仍然由县政府的财政部门直接管理；虽然县乡之间在财权上做了划分，但是它们之间的事权却未得到明晰的区分，以至上级政府可以向乡镇肆意转移事务，从而相应地增加了乡镇的有关事务的财政支出，加重了乡镇的财政负担；最为糟糕的还是，县乡之间依然是一种支配控制型的人事、政治结构关系，县政府对乡镇政府具有绝对的政治权力，凭借这种权力，县政府仍然可以拖欠、拆借、挪用甚至侵占乡镇的体制结算收入、政策性转移支付等原本属于乡镇的收入资金。

拻〉昕淜笙淉眥夔ㄩ燴蹦寞毓摯珋妗聜燭

从公共财政而论，乡镇财政的规范性职能是向乡镇社区人民提供适宜的公共产品和公共服务，以满足他们生产和生活的基本需要。这些公共产品和公共服务主要包括三个方面：①公共秩序，如社会治安、民事纠纷的调处、维护市场的公平竞争、制定相关的制度与规范等；②社区治理，如乡村道路、农田水利、水土治理、环境保护等公共工程和文教、卫生、社区福利等公益事业的建设，以及计划生育、城镇建设、市场建设、农业结构调整、扶贫等；③行政管理，主要是用于乡镇政府的正常运转和日常开支等。

在这些公共产品和公共服务中，目前的争议主要集中在第二方面，即社区治理中的水利、水土治理、环保、基础教育、优抚、计划生育、跨乡镇的交通建设、农业结构调整等。一是认为乡镇财政完全承担了不完全属于乡镇社区的公共产品和公共服务，诸如水利、水土治理、环保、部分交通建设等公共产品均具有溢出效应，应该按照“谁受益、谁负担”的原则，由县、省或中央财政视其实际受益范围分别承担相应的财政支出；另外，诸如基础教育、计划生育等，是目前乡镇财政负担最重的部分，从总体上而言，它们的支出高居乡镇财政总支出的 50%以上，最高达 70%以上。尽管基础教育和计划生育有利于提高本地居民的素质，对乡镇社会经济的发展无疑具有重要的促进作用，但是，无疑它们也同样有利于一个地区以至整个民族和国家的发展和进步，中央和地方财政都应当按照一定的比例提供相应的转移支付和财力支持。二是认为现有的乡镇财力还不足以提供生产性公共品和服务，然而，过去有不少乡镇财力用于这一方面的支出，例如，发展乡镇企业、调整农业结构等。在发展乡镇企业上，既有乡镇政府的“厂商”行为，也有制度性诱导；而调整农业结构，则主要是源于中央政府的倡导和上级政府的压力，并非乡镇政府之所愿（当然，也不排除个别乡镇领导的“政绩”或“面子”工程的需要）。总体上而言，这方面的财政支出并未取得多少经济效益，甚至还因为干预农民生产经营而“吃力不讨好”，招致农民的愤懑和怨恨，个别地方农民还因此将乡镇政府推到被告席上，对此媒体时有报道。三是部分属于俱乐部性质或准公共产品（如医疗、卫生、社区福利等方面的项目）没有征收一定的有偿使用费，既不公平，又不能以此筹集资金用于公共服务。此外，人们诟病最多的还有行政管理方面的混乱开支。正是基于以上原因，导致了乡镇财政职能在现实中的偏离[14]。

桶 2　粹淜輪撓爛笙淉盓堤　錶ㄗ等弇ㄩ勀啋ㄘ

经费项目	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
1、农业	0.49	0.78	0.80	1.14	1.32
2、文体广播	66.80	2.81	4.41	10.43	11.88
3、教育		54.95	67.95	115.15	113.52
4、卫生	1.04	1.88	2.30	0.8	3.73

5、民政	16.55	13.59	14.57	16.82	13.19
6、行政管理	14.39	13.99	15.38	45.53	49.32
7、税务等部门	5.45	6.48	7.57	10.97	7.78
8、离退休工资	23.48	25.51	34.78	34.11	44.06
9、其它	0.96	9.50		10.00	28.21
预算支出合计	129.16	129.49	147.76	244.95	273.01
预算外支出	42.00	45.10	45.10	15.00	—
总支出	171.16	174.59	192.86	259.95	273.01

表 2 反映了洪镇近几年的财政开支情况。从该表来看，支出最大的项目是基础教育，占洪镇预算支出的 40-50%；其次是离退休经费，占 16-24%；第三是行政管理费，占 11%以上；第四是民政经费，占 10%以上，在 2000 年之前与行政管理费相差无几。只是到了 2000 年以后，由于公务员和教师等人员大幅增资，行政管理和教育等经费才大幅攀升，超出过去历年的支出水平。

相对而言，行政管理的支出在预算支出中占有较大的比重（因为其行政人员相对较少，支出却相对较多），从农村税费改革前的 11%上升到改革后的 18%。但是，实际的行政支出要远远高于这一比例。例如，该镇 2001 年的行政管理预算支出是 49.32 万元，其中，人员经费、公用经费和专项经费分别是 25.00、22.50 和 1.82 万元；而实际的支出则是 93.67 万元（占该镇总支出的 34.31%），超出预算支出 44.35 万元，约为原预算的 2 倍。在这 93.67 万元中，人员经费为 27.14 万元，日常公用 24.34 万元，对个人和家庭的补助支出（如医疗费用等）30.21 万元，固定资产购建和维修 11.98 万元。其中，用于贯彻国家政策的费用达 32.52 万元，工资支出 57.35 万元，用于本镇公共服务的仅为 1.82 万元，只占行政管理支出的 1.94%。

洪镇财政支出的另一个特点则是，人员经费几乎占有 70-80%的比重（参见表 3），这也就是说，洪镇财政仅仅是一个“吃饭型”财政，在乡村治理性公共品产出或公共服务的供给方面显著不足。从洪镇财政支出的上述特点来看，洪镇财政与公共财政的规范要求相距甚远。

桶 3　粹溯冪煤孟堤賦凳

年份	人员经费	公用经费	专项经费	合计
1999	131.81	11.20+30.00	4.75+15.10	192.86
2000	202.60	52.30	5.05	259.95
2001	213.36	54.30	5.35	273.01

注：1999 年的公用经费和专项经费中包含的 30.00 万元和 15.10 万元，分别是预算外部分。

在这种情形下，如果农民的税费负担长期有增无减，那么农民群众对乡镇政府的合法性认同必然有所下降。一旦这一下降趋势持续下去以至打破农民脆弱的收支平衡，势必造成乡镇政府合法性的全面危机，对整个政权的权威将产生不可估量的负面影响。亨廷顿（Samuel P. Huntington）在对发展中国家的政治秩序曾作过认真的研究以后，不无善意地指出：“农民阶级既有可能扮演一个高度保守的角色，也有可能扮演一个高度革命者的角色。……农民既可以是捍卫现状的砥柱，也可以是革命的突击队。究竟扮演什么角色，取决于农民认为现有政治体系满足其眼前的经济、物质需要到什么程度。在正常情况下，这些需要集中在土地的拥有、租佃、赋税和物价上。只要土地所有制的各种条件是公正的，也能使农民生存下去，革命是不可能。如果条件不公正，农民生活于穷困痛苦之中，除非政府迅速采取措施加以纠正，革命即使不是不可避免，也是大有可能的。……在进行现代化的国家里，政府的稳定取

决于它在农村推进改革的能力。”[15]现阶段的农村税费改革无疑是一项重要的农村改革举措。那么，它的实际成效又如何呢？农村税费改革将对乡村社会发展产生哪些实质性的影响？

鞠 } 觼游阭煤蜊賂勤盺淜笙淉腔荌砒ㄩ鼠僕督昢腔　囮

如果说，在农村税费改革之前，乡镇财政的职能在实践中存在着较为严重的悖离现象，那么可以说，在农村税费改革之后，乡镇的公共财政存在着较为普遍的功能缺失问题。

在农村税费改革之前，乡镇实际上存在着两块财政，即制度内财政和制度外财政两块。1985 年 4 月，国家财政部发布的《乡（镇）财政管理试行办法》规定：

乡（镇）财政收入由国家预算内资金、预算外资金和自筹资金组成。国家预算内部分，包括上级政府划归乡（镇）财政的乡镇企业所得税、屠宰税、城市维护建设税、集市交易税、牲畜交易税、车船使用牌照税、契税和其它收入，国家预算外部分，包括上级政府划归乡（镇）财政的农业税附加、农村教育经费附加、行政事业单位管理的预算外收入，以及一些按照国家规定征收的公用事业附加。自筹资金部分，包括乡（镇）政府按照国家政策规定征收的自筹收入，但不得随意摊派。

乡（镇）财政的支出范围：国家预算内部分，包括上级政府划归乡（镇）财政管理的行政管理费，文教科学卫生事业费，农林水事业费和其它支出；国家预算外部分，包括上述各项附加收入和行政事业单位预算外收入安排的各项支出；乡（镇）政府用自筹资金安排的各项支出。

乡镇的制度内财政就是通常所说的预算财政，而制度外财政指的是非预算财政。在农村税费改革前，乡镇的非预算收入主要是由乡镇统筹和自筹资金组成的，这些收入一般不纳入乡镇的预算收入和预算支出。农村税费改革取消了乡镇统筹，原由乡镇统筹开支的乡村两级义务教育、计划生育、优抚、民兵训练以及乡级道路建设等项支出，纳入乡镇预算支出范围；同时，还取消了农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资，以及屠宰税。[16]这实际上等于取消了乡镇的制度外财政。客观地说，取消乡镇制度外财政，将乡镇财政的所有收支均纳入财政预算，有利于规范乡镇政府过去不同程度存在的乱收费、乱集资、乱罚款等“三乱”行为，强化了乡镇财政的制度性监督和管理。但是，却因此大大削弱了乡镇的实际财力，甚至危及乡镇政权的正常运转。

实行县乡“分税制”以后，乡镇的预算财政收入（R），按照征收的途径可以划分为三块：一是国税部分（R1），即本镇范围内征收的增殖税 1/4 留存给乡镇；二是地税部分（R2），即本镇范围内的地方工商税收、企业所得税、个人所得税等收入；三是财政收入部分（R3）。农村税费改革的影响，主要集中在第三部分（屠宰税则属于第二部分），取消了乡镇统筹和自筹资金以后，第三部分的收入主要以农业四税为主体，除此以外还有行政性收费收入、罚没收入、专项收入和其他收入。洪镇是从 2000 年开始进行农村税费改革的。表 4 基本上反映了农村税费改革前后洪镇财政收入的对比情况，洪镇因为农村税费改革而减少收入 44.02 万元，而在税费改革当年，洪镇的实际预算收入总计也只有 141.26 万元，减少收入占当年预算收入的 31.16%，2001 年洪镇进一步调减了农业税额，其实际预算收入更少，减至 121 万元，因农村税费改革而减少的收入，则占到 2001 年实际预算收入的 36.38%。Q 县农村税费改革以后，全县乡镇因此减少收入达 4438 万元，平均每个乡镇减少收入 147.93 万元[17]。由此可见，农村税费改革确实大大减轻了农民负担，但同时也大大削弱了乡镇的财力。

桶 4　觼游阭煤蜊賂　綴粹淜笙淉彶　ㄗ菴　窒煦ㄘ勤掀　錶ㄗ勀啋ㄘ

	改革前（1997 年）	改革后（2000 年）	政策性增减收入
农业税	25.82	36.79	+10.97
乡镇统筹（含教育集资）	49.03	—	-49.03

屠宰税	5.96	—	-5.96
合计	80.81	36.79	-44.02

从安徽省全省来看，洪镇的情况还不算太糟。有关资料表明，安徽省在农村税费改革前，全省乡镇的农业税、农业特产税、乡镇统筹、农村教育集资和屠宰税总计有 45.37 亿，改革后乡镇的农业税和特产税合计为 31.41 亿，因为农村税费改革光政策内乡镇财政就减少收入 13.96 亿，平均每个乡镇减少收入 75.46 万元。转移支付大约弥补了 85%的政策内减收，每个乡镇实际减收仍然有 21.5 万元。与此同时，在农村税费改革中，安徽省还取消了 50 余种涉农收费，至于乡镇的政策外减少多少收入根本无法精确统计。安徽和县因农村税费改革乡镇政策内减少收入为 1816 万元，而政策外减收则达 3060 万元。有人保守地估计，农村税费改革使安徽省乡镇总体上平均减少收入至少有 90 万元。糟糕的还不止如此，因为在税改之前，乡镇财政就普遍存在高额负债问题，据调查，安徽全省乡镇一级财政负债平均达 303 万元。从前文所述可知，实行“分税制”和农村税费改革以后，乡镇财政的收入基本上固定了下来，加上制度的刚性束缚，乡镇财政在一定时期内除了上级财政的转移支付以外几乎没有任何增收之可能。这也就意味着乡镇的高额债务没有消解的希望。如此失衡的乡镇财政根本谈不上会生产乡村公共品、供给必要的公共服务。换言之，在这种情况下，乡镇财政还有存在的必要吗？那么，下一步应该如何进行改革呢？

〉錨誧芫奪摯鼠僕笙溧盭堤蜊賂

在农村税费改革的同时，安徽省对乡镇财政体制也进行了相应的调整和改革，其一就是全面推行乡镇“零户统管”，即取消乡镇财政供给的行政事业单位各自的银行账户，实行综合预算，各单位财务收支由乡镇财政所统一核算、统一管理[18]。有些地方，还专门设立了乡镇会计核算中心（一般设在乡镇财政所），由该中心统一管理乡镇财政供给单位的财务。

洪镇是 2000 年 5 月 1 日正式实行“零户管理”改革的。 改革之初，由洪镇财政所“统管”的单位是镇政府、财政所、计生办、民政、农经站、广播站、教委和中小学等单位。而其它一些“七站八所”由于以条条管理为主，其人、财、物权均在县政府的有关职能部门手中，因此，它们的财务并未纳入乡镇财政统管。例如，城建、土地、交管、林业等站所都是从本镇取得收入的，而且它们的收入在整个乡镇获取的收入中占有较大的比重，约占洪镇预算收入的 10%以上，然而，这些收益较好的“县管镇住”单位的财务无一例外地没有纳入洪镇财政统管。相反地，洪镇还得为他们承担一笔不小数额的支出。随后，中小学的教师工资又上划到县，剩下的诸如教委、广播站、农经站、计生办几个单位本来就没有什么财务可以管理，其中有不少单位的财务原本就由镇财政所管理，如此一来，镇级“零户统管”也没有什么实质性意义可言了。

应该说，“零户统管”符合公共财政的改革方向。很显然，如果县乡政府间的政治体制（如条块分割管理体制）不进行相应地“分权”改革，即将县政府部门管理的乡镇机构下放给乡镇政府，并在县乡政府间按照宪政的要求划分各自的权力范围，像“零户统管”、县乡间的“分税制”这样的公共财政改革将难以取得什么实际的成效。尽管农村税费改革使乡镇财政减收长期化，但是在推行之初它的主要政治意涵也是为了挽救 1990 年代以来农村基层政权日益加深的治理危机，试图以此来恢复和重建基层政权的合法性基础。总而言之，这些在 1990 年代中后期出台和推行的乡镇财政、经济方面的改革都是出于同一个特定的政治目的——重建基层国家政权，可惜的是，这些改革都没有及时配套进行政治方面的最根本性的改革——政府间的分权改革——而成效不彰，甚至还由于乡镇财政濒临破产[19]而进一步加剧了乡镇政权的全面危机，以至有不少学者因此主张撤销乡镇政权，实行“县政、乡派”或“乡镇自治”[20]。

在洪镇调查时，当我们问到乡镇财政面临如此严峻的问题下一步准备如何改革，W 镇长告诉我们说："下一步乡镇干部的工资也将收归县统一发放。这样做的好处是平衡了乡镇干部的工资待遇，如今有不少乡镇连干部职工的基本工资都无法及时兑现，最多的已经拖延了半年没有发工资；而且收归县里统发以后，县乡之间的工资待遇也平等了，这样比较公平，乡镇干部也安心于乡镇工作，而不像现在这样'人心思城'，每个人都设法望城里钻。""如此一来，乡镇财政岂不是没有存在的必要？"我们问道。W 镇长也承认说："是这样的。但是，问题是如果一个乡镇没有建立一级财政的条件和能力，倒不如不建立为好。"W 镇长的回答不无道理，但是，如果一个乡镇有能力和条件建立一级财政，它就不会赞同将其工资上收给县或者撤销乡镇财政。当笔者在另一个财政状况较好的镇调查时，这个镇的党委书记就不同意这种做法："县里搞公共财政支出改革，也准备取消我们乡镇财政账户，纳入县会计核算中心统一管理，我是不同意这样做的。我之所以不同意这项改革，是因为我镇财政不欠人家的一分钱。"

Q 县是从 2001 年下半年开始进行公共财政支出改革的[21]。2001 年 9 月 18 日，正式成立了"Q 县会计核算中心"。该会计核算中心是副科级事业单位（设在县农行），负责统管县直各单位的会计核算、财务处理、会计档案管理等工作。第一批进入会计核算中心的是 14 个单位。到今年 8 月 1 日之后，县直 96 个单位（行政机关和全额事业单位以及少数差补单位）全部进入会计核算中心。县财政局的有关同志介绍说，在这个基础上，下一步准备将乡镇干部工资也收归县统一发放。有人认为，这项改革将会进一步扩张财政部门的权力，财政部门是这项改革的最大赢家。我们认为，无论谁是"赢家"，最关键的是要建立现代公共财政制度，减少不必要的财政支出，合理配置原本就非常拮据的财政资源，使之充分投入到公共品生产中去，提供最优的公共服务。至于，是否有必要以及是否将所有乡镇的干部工资收归县统一发放；对于不同财政经济条件的乡镇，是否应该根据各自的实际情况进行相应的改革，则值得进一步研究。

总而言之，从洪镇调查来说，有一点是确定无疑的，即在进行乡镇财政改革的同时，必须同步进行乡镇政权的改革，换言之，对乡镇财政的治理不能局限于财政体制本身，必须对整个乡镇政治体制做统筹性的制度安排或整体性制度创新（institutional innovation），方能从根本上解决问题。

（作者单位：安徽省社会科学院、香港城市大学）

蛁庋摯統蕉恅瓬凵

[1] 转引自王绍光、胡鞍钢："中国政府汲取能力的下降及其后果"，《二十一世纪》（香港）1994 年 2 月号。

[2] 分别参见高英、崔国忠主编：《乡财政管理》，东北财经大学出版社，1989 年 9 月第 1 版；向才："我国乡镇财政发展的战略研究"，《财政》1992 年第 5 期；孙潭镇、朱钢："我国乡镇制度外财政分析"，《经济研究》1993 年第 9 期；黄佩华："财政改革和省级以下的财政"《经济社会体制比较》1994 年第 5 期；樊纲："论公共收支的新规范——我国乡镇'非规范收入'若干个案的研究与思考"，《经济研究》1995 年第 6 期；赵阳、周飞舟："农民负担和财税体制：从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因"，《香港社会科学学报》第 17 期（2000 年秋季号）；汤剑松、郑晓林："乡镇财政体制创新与财政解困研究"，载 http://www.e521.com/；江苏、山东、青海省财政厅联合课题组："新时期乡镇财政职能与地位研究"，载 http://www.e521.com/；刘世定："乡镇财政收入结构和运行机制"，载马戎、刘世定、邱泽奇主编：《中国乡镇组织变迁研究》，北京：华夏出版社，2000 年 10 月第 1 版；周业安："县乡财政支出管理体制改革的理论与对策"，《管理世界》2000 年第 5 期；贾康、白景明："县乡财政解困与财政体制创新"，《经济研究》2002 年第 2 期；谭秋成："地方分权与乡镇财政职能"，《中国农村观察》2002 年第 2 期；张军："乡镇财政制度缺陷与农民负担"，《中国农村观察》2002 年第 4 期；"我国农村财政制度创新与政策选择"课题组（朱钢、谭秋成、阎坤、文先明、张军、张元红等）："乡镇财政：制度框架与政策改革"，《中国农村经济》2002 年第 4 期。

[3] 参见 Q 县统计局：《'2001Q 县县情》，2002 年 2 月。

[4] 参见《SH 区志》，1989 年 8 月。

[5] 1949 年 4 月，在洪镇成立中共 SH 区委、SH 区政府，下辖 3 个乡 25 个村，当时，区成立农会，村成立

农民协会。1950 年区政府下设 14 个小乡。1951 春全区进行土地改革，是年底，从该区划出 2 个小乡。1952 年初，又增设 3 个乡（共 15 个小乡），各乡开始创办互助组。1953 年 1 月，从该区划出一个小乡和另一小乡的一个选区给邻县，遂从 15 个乡调为 14 个乡，此时区政府改为区公所，是县政府的派出机构（此一体制一直延续到 1992 年撤区并乡）。1955 年再次调整为 8 个乡。1956 年春成立高级农业生产合作社，同时，该区从 8 个乡调为 6 个乡，乡政府改为“乡人民委员会”。1958 年 9 月，SH 区各乡成立“人民公社”，同时取消乡的建制。1959 年原来 6 个乡改建为 6 个管理区，在其上新建 3 个“人民公社”。1961 年，开始普遍推行安徽省委提出的“包产到队、定产到户、责任到人”的责任田办法。同年，SH 区调整为 5 个公社、50 个大队。不久以后，“包产到队”政策遭批评。1966 年文革开始，1968 年，各公社成立“革命委员会”。1980 年春，农业实行联户承包责任制。1981 年洪乡公社划分为两个公社（即洪乡、雾乡）（此时全区为 6 个公社，其规模一直延续到 1992 年）。直到 1984 年各公社才改建为乡政府，并延续到撤区并乡之时。

[6] 以上参见《SH 区志》。

[7] 需要指出的是，在人民公社时期，虽然也有公社社员代表大会这样与乡镇人大几乎相同的权力组织，但是在事实上却是虚有其名，根本未起任何作用。

[8] 参见安庆市统计局编：《安庆市农村抽样调查资料（1994 年）》，1995 年 3 月。

[9] 实际上，由镇财政直接负担的人员还包括中、小学教职员工 128 人，离退休人员 53 人。因此，洪镇财政直接财政负担人数为 221 人。在农村税费改革以后，尽管中小学教师的工资划归县财政发放，但是，其工资来源仍然是由乡镇财政划转。

[10] 洪镇金库设在农行储蓄所。按照《安徽省乡镇财政管理案例（草案）》规定：“乡镇国库应当协助乡镇财政所和乡镇财政预算收入的其他征收机构组织乡镇财政预算收人及时入库，并按照国家规定的退库范围、项目和审批程序，办理库款的退付。”

[11] 参见荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社，1998 年 7 月第 1 版，第 28-35 页。

[12] 其中，乡镇国税收入基数是以 1995-1998 四年收入实绩的 25%直接平均而确定的，地税收入基数是以 1995-1998 各年收入实绩的 35%、35%、15%和 15%加权以后乘以该乡镇所在经济区的平均增长率而确定的，财政收入基数则以 1999 年的农业税任务数加上除农业税收入外的财政系统收入 1999 年任务 50%、1998 年实绩到 5%和 1997 年实绩的 25%而确定的。

[13] 以上参见 Q 县政府文件：“关于调整乡镇财政体制的决定”，2000 年 4 月 18 日。

[14] 可以参考谭秋成：“地方分权与乡镇财政职能”，《中国农村观察》2002 年第 2 期；“我国农村财政制度创新与政策选择”课题组：“乡镇财政：制度框架与政策改革”，《中国农村经济》2002 年第 4 期。

[15] [美]塞缪尔·P·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社，1989 年 3 月第 1 版，第 318、404 页。

[16] 参见张平主编：《安徽省农村税费改革实务手册》，安徽人民出版社，2001 年 1 月第 1 版，第 19 和 54-57 页。

[17] Q 县农村税费改革领导小组办公室：“Q 县农村税费改革工作总结”，2002 年 7 月 16 日。

[18] 中共安徽省委办公厅、安徽省人民政府办公厅：“关于进一步完善乡镇财政体制的若干意见”，2000 年 5 月 16 日；参见张平主编：《安徽省农村税费改革实务手册》，第 54-57 页。

[19] “两千亿巨额债务‘围困’中国乡级政权”，参见新浪网（http://www.sina.com.cn） 2001 年 6 月 19 日。

[20] 例如徐勇、赵树凯、贾康、白景明、郭书田、贺雪峰等均主张实行“乡派”，即将乡镇政府改为县政府的派出机构。分别参见徐勇：“县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换”，《江苏社会科学》2002 年第 2 期；赵树凯：“农村基层组织：运行机制与内部冲突”，《经济要参》2001 年第 32 期；贾康、白景明：“县乡财政解困与财政体制创新”，《经济研究》2002 年第 2 期；郭书田：“农村经济与农税改革”，《中国管理科学研究院农经技术研究所通讯》2001 年第 11 期（总第 87 期）；“乡村管理体制改革：乡镇自治抑或是乡公所”，引自 http://www.ccrs.org.cn/big/xcgltzgg.htm。而郑法、綦彦臣、傅光明、邓大才和周绍金等则主张实行“乡镇自治”，请分别参见郑法：“农村改革与公共权力的划分”，《战略与管理》2000 年第 4 期（总第 41 期）；綦彦臣：“乡镇政权结束的政治博弈与农村政治新战略”，转自 http://www.sixiang.com；傅光明：“撤销乡镇”，《经济学消息报》2001 年 9 月 7 日；邓大才：“乡镇政府应该撤销”，《中国国情国力》2001 年第 3 期；周绍金：“乡镇政府存在质疑及国家基层政权构建设想”，转自中国农村研究网（www.ccrs.org.cn）。

[21] Q 县公共财政支出改革是在省政府的统一要求下进行的。早在 1999 年，安徽省就在五河、霍山和南陵等县进行了县级公共财政支出改革试点，随后，又于 2001 年 4 月 2 日正式发文，要求在全省全面推行县级公共财政支出改革。根据安徽省政府文件（皖政[2001]23 号）精神，此项改革包括了五个方面的内容，即界定公共财政支出范围、深化预算管理改革、实行国库集中收付制度、改革财政支出方式、加强财政监督管理等五项内容。建立会计核算中心、实行财务统管和工资统一发放，只是这项改革的主要内容之一。参见安徽省人民政府网站（http://www.ah.gov.cn）。

通讯地址：合肥市美菱大道 131 号，安徽省社会科学院吴理财收
邮政编码：230053
联系电话：0551-3430914（H）、3438363（O）
电子信箱：sky909@mail.hf.ah.cn