



中国财政金融研究哲学社会科学创新基地  
中国财政金融政策研究中心  
中国人民大学财政金融学院

# 公共经济学 评论

主 编：郭庆旺  
副主编：朱青 岳树民

Vol.4, No.1, 2008

# Public Economic Review

中国财政经济出版社

中国财政金融研究哲学社会科学创新基地  
中国财政金融政策研究中心  
中国人民大学财政金融学院

# 公共经济学评论

## Public Economic Review

Vol. 4, No. 1, 2008

主 编 郭庆旺

副主编 朱 青 岳树民

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共经济学评论. Vol.4, No.1, 2008/郭庆旺主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008.8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0816 - 9

I. 公… II. 郭… III. 公共经济学 - 文集 IV. F062.6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 103105 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 17.5 印张 318 000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0816 - 9/F·0665

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

# 目

# 录

---

|                             |                  |
|-----------------------------|------------------|
| 中国农村税费改革与基层公共治理研究 .....     | 卢洪友( 1 )         |
| 政府间事权、财权划分：理论与实践 .....      | 寇铁军 周 波( 61 )    |
| 论中国农村贫困的原因与治理 .....         | 武彦民(112)         |
| 税收基本法问题研究 .....             | 汤贡亮 刘 爽(147)     |
| 社会性别反应预算：国际经验与中国现实<br>..... | 马蔡琛 王 丽 季仲赞(178) |
| 财政支出与经济增长的关系：实证研究 .....     | 邹 洋(229)         |
| 县乡财政风险问题研究述评 .....          | 陈志楣(245)         |

# CONTENTS

---

|                                                                                               |                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| The Study on Rural Tax – Fee Reform and Local Public Governance in China .....                | Lu Hongyou ( 1 )                       |
| Intergovernmental Financial Responsibilities and Revenues Division: Theory and Practice ..... | Kou Tiejun, Zhou Bo ( 61 )             |
| The Causes and Governance of Poverty in China's Rural Areas .....                             | Wu Yanmin (112)                        |
| Research on General Law of Taxation .....                                                     | Tang Gongliang, Liu Shuang (147)       |
| Gender Responsive Budgets: International Experience and Reality in China .....                | Ma Caichen, Wang Li, Ji Zhongyun (178) |
| Empirical Studies on the Interactions of Public Expenditures and Economical Growth .....      | Zou Yang (229)                         |
| Commentary on County – township Fiscal Risk Research .....                                    | Chen Zhimei (245)                      |

# 中国农村税费改革与基层公共治理研究

卢洪友\*

**内容摘要：**解决“三农”问题、构建农村和谐社会是中国各级政府落实科学发展观的重中之重。“三农”问题根源于城乡“二元”分割、分治制度安排，在公共财政经济领域，则集中体现为“一品两制”以及“一纵两横”非均衡制度安排。长期实行这样的制度安排，是导致中国“三农”问题突出、城乡发展失调、农民负担沉重、各种农村公共品特别是基本公共品长期供给不足、基层财政不可持续、公共治理能力软化等诸多问题的根源。构建和谐社会、建设社会主义新农村，必须打破“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度，把“三农”真正“公共”于各级政府财政体系之中，按基本公共品在城乡居民间大致均等化供给原则，在调整公共财政资源在城市公共品与农村公共品之间横向配置结构的基础上，纵向调整政府间的社会公共事务治理责任、支出负担分配、税费分享、构建规范的政府间财政转移支付制度等。

**关键词：**“二元”财政结构 “一品两制” 基层公共治理

---

\* 卢洪友，武汉大学经济与管理学院财税系主任、教授、博士生导师。通讯地址：中国武汉珞珈山，430072。E-mail: [hongylu@sohu.com](mailto:hongylu@sohu.com)。本文系卢洪友教授主持的中国改革研究基金会《中国农村税费改革与基层治理研究》（2005年度）项目的总研究报告。武汉大学经济与管理学院博士研究生李凌、龚峰、吴亚卓参加了该项目的研究工作。

**Abstract:** To solve the problems of “Agriculture, countryside, and peasant” and construct the harmonious rural society are the most important tasks for all levels of governments in China when carry out the scientific view of development. The problems of “Agriculture, countryside, and peasant” root in the “dualistic” governance system arrangements that separate the urban areas with countryside, whose concentrative manifests in the domain of public finance are the imbalanced institution arrangements, that is, “the same public goods, different supply systems” and “a vertical and two horizontal imbalance in benefit and cost share of public goods” . China has implemented those institution arrangements for a long time, which has resulted in a lot of problems, such as the salience of “Agriculture, countryside, and peasant” problems, the imbalance of development in urban and rural areas, the heavy burdens on peasants, the undersupplying of rural public goods, the hardness of local public finance and the weakness of local governance ability etc. In order to construct harmonious society and socialism new countryside, we should break up those imbalance institutions, as well as bring the problems of “Agriculture, countryside, and peasant” into the public finance system of all level of governments. Furthermore, we should adjust the allocation structure of public resource between urban public goods and rural public goods horizontally, and then adjust the governance responsibility of public affairs and the assignment of expenditure burden, as well as the share of taxation and fee among all level of governments and establish the normative intergovernmental transfer system vertically, according to the equalization principles of supplying basic public goods in rural and urban areas.

**Key words:** “Dualistic” Structure of Public Finance, “The Same Public Goods, Different Supply Systems”, Locally Public Governance

## 一、引言

### (一) 为什么要研究农村税费改革与基层公共治理问题

#### 1. “一品两制”、“一纵两横”非均衡财政制度安排与基层治理困境

解决“三农”问题、构建农村和谐社会是中国各级政府落实科学发展观的重中之重。我们认为，“三农”问题的根源在于中国长期实行的城乡“二元”分割、分治制度安排，这其中就包括对城乡居民税费负担分摊、公共品分配与消费在城乡居民间的“二元”制度安排，我们将这样的制度安排概括为“一品两制”，即同一种公共品，在城乡居民之间采取两种截然不同的制度安排——城市居民消费或使用的各种公共品其成本是用一般工商税收支付的（因大部分城市居民的收入水平尚达不到法定个人所得税应税起征点，因此，可免纳个人所得税），市民免费或低价享用；而农村居民消费或使用的各种公共品（包括基础教育、基本医疗卫生服务、基本社会保障项目以及基本公共设施等基本公共品）则因各级政府财政长期投入不足，要靠农民在交纳了各种农村税收之外，再通过各种非税渠道来解决。长期采取这样的制度安排是导致中国“三农”问题突出、城乡发展失调、农民负担沉重、各种农村公共品特别是基本公共品长期供给数量不足且质量低下、基层财政（县乡镇财政）隐性和显性债务积聚、治理能力软化等诸多问题的财政经济根源。

城乡公共品供给的“一品两制”制度安排，又是通过“一纵两横”非均衡制度安排实现的。“一纵”非均衡制度安排是指中央与地方以及上下级地方政府纵向之间，在有关社会公共事务治理责任划分、支出负担分配以及相应的税与非税分享制度安排上，自上而下采取层层下放公共事务治理责任及支出负担，同时又层层上收财权财力的制度。结果导致基层地方财政能力（即基层地方财政法定税与非税收入+中央及上级地方财政转移支付）与其所承担的公共事务治理责任及相应的支出负担之间的严重失衡，迫使基层政府不得不在法定地方税与非税之外另寻非规范收入渠道，或者不得不违反预

#### 4 公共经济学评论

算法律规定负债运行，或者不得不收缩公共品供给范围或降低公共服务质量等。总之，“一纵”非均衡制度安排是导致基层财政不可持续发展、基层公共治理能力弱化的制度性根源。

“两横”失衡，一是在各级政府、农村自治组织与农户三者之间，在有关农村公共品供给义务（或权利）及相应的支出负担分配上，各级政府职能严重“缺位”，财政投入不足，导致农村公共品的有效供给长期不可持续，即使像农村义务教育、农村医疗卫生、农村社会保障、农村基本公共设施等农村基本公共品，也因中央政府和上级地方政府的责任分担过低，基层政府又无力承担，其生产成本的一部分也不得不最终转嫁给农村自治组织或农户负担。这一非均衡制度安排，是中国农村公共品供给长期不足、“三农”负担沉重、农民权益受损的重要原因。二是在各级政府特别是中央政府和上级地方政府（省、市政府）内部，没有统筹安排城乡公共品供给结构，而是长期显著地向城市公共品倾斜，并没有真正把农民“公共”于政府财政之中。

#### 2. 中国已基本具备统筹城乡公共品特别是基本公共品供给的能力

“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排是历史的产物。如果说在新中国成立初期，以牺牲“三农”为代价为工业积累原始资本实属不得已而为之，那么，改革开放后，经过20多年经济的快速发展，中国综合国力已显著增强，目前中国工业门类已经齐全且已具有很强的自我积累和自我发展能力，城市面貌日新月异，全国财政收支已超过3万亿元。而且随着中国经济结构和社会结构的巨大变化，财政收入结构也已发生了根本性变化，不再是“取自家之财，办自家之事”（财政收入主要依靠国有工业，又主要用于支持国有工业发展和城市公共服务）。总之，应该说国家已经基本具备了统筹城乡经济社会协调发展、按国民待遇和公共财政原则统筹城乡公共品特别是基本公共品供给，实现基本公共品在城乡居民间优先供给和大致均等化供给的财政经济能力，而且也应该逐步建立起“取众人之财、办众人之事”的公共财政。我们认为，现在的问题已不再是要不要实行农村税费改革以及取消农业税等，而是怎样以农村税费改革、取消农业税以及规范“三农”非税负担等制度性调整为契机，从根本上逐步解决中国财政的“二元”制度安排，把农村居民真正“公共”于各级政府财政之中，促进真正意义上的公共财政理念形成及制度体系建立。

#### 3. 统筹城乡公共品供给的基本目标

统筹城乡公共品供给是一个长期而艰巨的历史任务。就近期目标看，应该研究如何通过农村税费改革，逐步化解长期积累下来的“三农”负担沉

重、农村公共品不可持续有效供给、基层财政债务负担沉重以及不可持续发展等方面的突出问题。就长期目标看，应该按照科学发展观以及构建农村和谐社会和建设社会主义新农村的要求，着眼于通过理论创新促进制度创新，重点是建立符合现代市场经济和民主政治要求的公共财政理论体系，以适应统筹协调发展和“以人为本”科学发展观的要求；在理论创新基础上，逐步理顺政府与市场、公共部门与私人部门之间，以及中央政府与地方政府和上下级地方政府之间，在有关城乡公共品供给责任划分、支出负担及转移支付资金分配等方面的关系，逐步打破“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排，重新界定政府、农村自治组织与农户之间在有关农村公共品生产成本分摊与收益分享上的权利或义务，重新调整各级政府公共财政资源在城市公共品与农村公共品之间的配置结构，真正建立起规范稳定的统筹城乡公共品供给的制度框架体系，特别是有助于实现农村公共品（尤其是基本农村公共品）可持续有效供给的制度框架体系。

#### 4. 研究意义

以农村税费改革为契机，研究如何打破中国长期实行的城乡居民税与非税负担分摊以及公共品收益分享的“二元”财政制度安排，把“三农”真正“公共”于各级政府财政体系之中，按公平、公正、国民待遇等公共财政理念，统筹城乡居民间税费分摊以及公共品配置和消费制度，调整政府间纵向与横向财政制度安排，这对从根本上解决“三农”负担沉重、基层财政风险积聚、农村公共品供给不足、基层财政不可持续等深层次问题，促进城乡协调发展，增强基层治理功能，促进和谐社会建立，维护社会稳定等，都具有重要理论价值和实践意义。

### （二）文献综述

#### 1. 国内研究综述

（1）从理论和实践层面对农村税费改革及配套体制改革的研究。范新成（2002）既对农村税费改革本身政策设计方面存在的难题，如农业税计征的科学性与规范性问题进行了分析，也对农村税费改革导致的深层次问题，如基层财政困难和公共服务供给不足、农民增收机制改革滞后等进行了分析。冯兴元等（2002）在对农村税费改革成效及积极意义进行分析的基础上，指出由于仅仅通过税费改革不能解决农村公共品供给融资的长期可持续性问题，必须辅之以深层次的配套改革，包括农村公共财政体制建设、行政区划

改革、乡镇机构改革和农村义务教育融资体制改革等。鲍文前（2003）提出取消农业税应当成为农村税费改革深化的方向，进而指出减轻农民负担只是改革的一个侧面，更为重要的是通过推进体制改革和创新，切实增加农民收入。管荣开（2003）采用三个参照系分析了我国目前农村税费改革存在的不足：以农村原税费体制为参照系，我国农村税费改革在一定程度上减轻了农民负担；以城市居民税收为参照系，我国农村税费改革依然存在不公平和法律上的歧视；以国外对农民的税收补贴为参照系，仅通过农村税费改革还不足以为农业和农村发展提供全面保障。田秀娟等（2003）以湖南两个市（县）的调查数据为样本，实证分析了农村税费改革的减负效果。认为农民负担因税费改革而明显减轻，但按地亩征收的方式，在一定程度上造成了农户之间的负担不公。骆惠宁（2004）从公共财政学和制度经济学角度论证了农村税费改革的必要性和可行性，同时对农村税费改革的指导思想、目标和基本原则作了总结，并对全国不同地区农村税费改革的模式和经济效应进行了比较评价。宋立根（2005）从政策设计角度，探讨了如何开展配套体制改革。认为建立农民负担监督机制、财政供养人口的控制机制、县乡机构和编制监督机制、农村公共服务供给体制、乡村债务控制机制等，是确保农村税费改革真正取得成功的制度保障。林琳等（2005）通过对广东省饶平县农村税费改革情况的调查，总结出农村税费改革中尚待解决的问题，并将导致种种问题的原因归结为财政体制和政府管理体制的滞后。王惠平（2005）比较全面地总结了2000年以来各地农村税费改革试点的进展情况，对试点工作中出现的具体问题进行分析，并就如何推进试点工作提出了具体的政策建议。吴仲斌（2005）以“减轻、规范、稳定”为标准，评价农村税费改革的成效。从“减轻”的角度来看，税费改革显著减轻了农民负担；从“规范”的角度看，税费改革并没有形成完整的权责关系；从“稳定”的角度看，农民负担存在反弹的压力。提出深化农村税费改革的思路是构建完善的农村公共财政，同时建设分权财政、民主财政和法制财政。

（2）从公共财政角度探讨农村税费改革与农村公共品供给问题。王绍光、王有强（2001）剖析了中国农村“三乱”肆虐和农民负担过重的制度原因，指出税费改革必须超越减轻农民负担这个短期目标，着眼于建立一个能够确保农村以至整个中国长治久安的公共财政制度。进而，提出应从三个方面着手建立现代公共财政制度：打破城乡财政二元结构、大力挖掘所得税的潜力、全面进行预算改革。郭平、邹瑜（2001）认为，现行的农村税费改革没能从根本上解决农民负担的减轻、规范和稳定问题。要解决这一问题，关键在于建立一种公共决策机制，以确定人民意愿基础上的公共品供给水平和与之对应的税收价格之间的均衡，保证在长期内农民的偏好需求既得到满

足,又不加重其税收负担。朱柏铭、骆晓强(2002)从公平与效率角度,剖析了实施农村税费改革的合理性,指出农村税费负担与公共服务供给水平的脱节,严重违背了纳税能力原则,不仅减少了农民收入,还扭曲了农业生产中资源配置的效率。提出农村税费改革的基本思路是建立地方公共财政模式,实现农业和非农业税收负担的均等化。朱钢(2002)通过对农村税费改革试点县(市)乡镇财政状况的调查,分析农村税费改革对乡镇财政收入以及基层政府供给公共服务能力的影响。提出应具体分析由农村税费改革而导致的财政缺口,主张在对乡镇财政缺口进行认真甄别的基础上,合理确定财政转移支付的规模和方向。张吉国(2005)对人民公社时期和税费改革前的农村公共品融资机制进行了回顾,分析了当前农村税费改革对农村公共品供给的影响。认为当前进行的税费改革,不仅没有改变传统的农村公共产品融资机制,反而进一步恶化了农村公共产品供给状况。从改革基层政府和完善基层治理两个角度,提出税费改革之后创新农村公共产品融资机制的思路。冯海波等(2005)认为,在财政软约束条件下,政府提供的农村公共物品往往不符合农民的偏好。而农村税费改革后,基层政府面临的财政紧约束则使农村公共物品供给陷入困境。解决这一矛盾的内核在于实现财政约束法治化,实质就是要建立市场经济条件下的法治财政。宋巨盛(2005)指出,税费改革后由于乡镇财政缺口扩大,供给公共服务的能力下降,从而导致农村公共物品的短缺,这相当大程度上抵消了农村税费改革给农民带来的实际收益。建立农村公共品需求的有效表达机制和科学决策机制,以及健全的农村公共物品供给责任分担机制是解决税费改革后农村公共品供给短缺的制度保障。张翠环(2005)认为,税费改革后基层财政困难,只是导致农村公共供给不足的表面原因,而深层次的体制性原因则是:政府职能转变滞后和城乡二元体制结构,以及分税制的不完善。通过切实转变政府职能、统一城乡税制、完善公共支出体制和转移支付制度,实现乡村财政真正向公共财政的转型,才是农民脱困、农村发展的治本之策。陶学荣、史玲(2005)针对农村税费改革后县乡财政困难的局面,提出创新农村公共产品供给制度。一是建立“自下而上”的民主表达机制,拓宽农民对公共产品的需求表达管道;二是建立纵向各级政府间、横向乡镇政府间、公私部门间的合作机制,联合提供公共品;三是构建农民自组织供给的激励机制。

(3)从“委托—代理”理论和博弈论角度探讨农村税费改革中利益主体的关系及对税费改革可持续性的影响。黄少安等(2002)认为,“费改税”是一种制度变迁过程,其中存在三类主体,构成多元博弈结构。存在的矛盾是,基层政府既是改革的实际受损者,又是改革潜在的反对者,但现实中却要借助于基层政府来推动这一制度变迁过程。因此,税费改革的根基不稳,

农民负担存在较大的反弹压力。于静波（2003）通过构建一个由基层政府和农户参与的博弈框架，分析税费改革中基层政府与农民之间的利益关系选择。从理论的角度回答了如何在税费改革后乡村基层组织收不抵支和乡村债务的双重压力下，保持农村税费改革的可持续性问题。徐利君、朱柏铭（2003）认为，如果不触动乡镇财政旧的支出格局，农村税费改革必将引发严重的乡镇财政困境或财政风险。要从根本上理清税费关系，实现农村税费改革的可持续性，必须调整县、乡政府和农民三者之间的委托—代理关系，从乡镇财政支出改革入手，加强基层民主制度建设。周峰、徐翔（2005）以农村税费改革中中央政府、地方政府和农民三个利益主体作为博弈主体，通过建立双层次互动进化博弈模型对农村税费改革进行分析，指出农村税费改革方案的制定要同时考虑三方博弈主体的利益，割裂三者的关系或者忽略任何一方利益的改革方案都是行不通的。李琴等（2005）以博弈论分析方法研究了我国农村公共品供给问题，指出我国农村公共品供给机制体现了中央、地方和农民利益安排的一种博弈均衡，并考察了农村税费改革以后中央政府、地方政府、农民三个利益主体在农村公共品供给中博弈关系的变化。

（4）从税制改革的角度探讨农村税费改革后的农业税制调整问题。马国贤等（2002）认为，现存农业税收制度阻碍了农业经济结构的调整，也无法解决公平问题，因此，建立现代农业税收体系，即“土地使用税 + 增值税 + 所得税”体系，应成为农村税费改革的根本任务。吴春山、叶青（2003）从一个长期的视角，提出要摆脱农村税费改革的“黄宗羲怪圈”，必须从深层次的制度创新入手，解决税费改革长期不可持续问题。提出涉农税制改革的远期目标应是构筑一元税制，即构筑农工商业共用的由财产税、流转税、所得税、社保税组成的一元复合税制。洪凯等（2004）计算并比较了农业与其他产业及行业间基于不同计算口径的名义税负水平和实际税负水平，以及农业内部行业间税负水平。根据实证分析结果，作者认为农业税本质上是流转税，取消农业税不符合公平原则，因此对取消农业税持否定态度。张玮（2005）在系统回顾农村税费改革历程的基础上，总结了农村税费改革的成效，同时指出农村税费改革中最大的问题就在于如何保持改革的可持续性。主要从税制改革的角度，提出建立新型农业税制的思路，主张全面构建农业增值税、农民生产所得税、农业土地使用税的新型农业税收体系。金哲（2005）指出取消现行农业税制，实行城乡平等的税收政策是农村税费改革的重要内容，也是农村税费改革深化的标志。但同时指出，所谓取消现行农业税，并不是取消对农业的征税，而是将对农业征税寓于一体化的城乡税制中。其基本思路是：农产品销售收入达到起征点后缴纳增值税；农户按家庭为单位，总收入扣除合理成本和生计费用后，达到个人所得税起征点的缴纳

个人所得税；在城乡统一税制的前提下，适当给予农产品生产者一些税收优惠。马宝成（2005）认为，我国长期实行的传统农业税制度对农村社会发展产生了诸多不利影响，不仅拉大了城乡差距，而且不利于农民增收和基层社会稳定。分析了中国取消传统农业税的现实可行性，并论证农业税的取消不仅有利于促进农民增收、缩小城乡差别，而且也是全面建设小康社会的重要制度保障。李瑞（2005）认为，废除农村税费制度才是解决“三农”问题的根本途径，而废除农村税费制度涉及我国相关法律制度的立、改、废，是一项复杂而系统的工程。

（5）对农村税费改革、基层政府体制改革与乡村治理问题的研究。郑法（2000）认为，正是因为乡政府对县政府的行政隶属关系构筑了县乡一体化的“压力型体制”的基础。因此，解决县乡关系的根本办法是撤销乡政权，将国家的基层政权单位收缩到县一级，实行乡镇自治，同时引导和促进农民“三治”（自有、自治和自享）组织的发育。于建嵘（2002）提倡重构乡镇自治体制，主张国家行政权力逐渐退出乡村政治领域。其所认同的“乡镇自治”是一种自治型治理，即以一定社区或群体为对象而相对独立地组织起来的公共权力管理方式，建立的是“法制—遵守”的行为模式。在这一模式下，国家通过强制性的法律预期方式，将基本的社会规范和目标确定下来，社区在法律框架内进行广泛的自治。徐增阳、黄辉祥（2002）指出，乡镇政府改革路径的现实选择既不是简单的“乡（镇）派”，也不是乡镇自治，而是乡、镇分设，实行“乡派”和“镇政”，即在乡设立县级政府的派出机构，在镇设立一级政府。徐湘林（2003）主张乡镇体制改革既应该着眼于县—乡关系中权力与责任的对应和平衡，也更应该着眼于乡镇权威来源与利益共同体之间的有机结合和良性互动。如果在村民自治的基础上将自治扩大到乡镇政府一级，这将会在一定程度上推动乡村治理模式的结构性变化，缓解“三农问题”困扰下乡村治理的困境。徐勇（2003）认为，农村税费改革导致基层治理弱化，县、乡、村三级财力的分配更为不合理。要解决这一问题，他主张：第一，强村，即增强村的财力和自治能力；第二，精乡，即变乡级政权为县政府的派出机构；第三，简县，即精简县级机构与建立责任政府。赵树凯（2003）认为，乡镇政府的公共服务职能缺位和农民巨大的公共服务需求偏好得不到满足，造成农民对基层组织在情感上、思想上的冷漠疏离，从而引发基层组织和农民间的冲突和紧张状态。解决之路关键在于再造基层组织体系，让乡镇只承担最基本的社会事务管理功能，使其自我扩张和掠夺失去任何组织基础和行政依托。张晓冰（2003）以我国中部地区的一个乡为分析对象，经实证研究发现，农村税费改革仅在“量”上一定程度减轻了农民负担，但“除费并税”式改革并没有打破传统税制的框框；取消乡镇财政、

废除现行农业税制、实行政社分治，是乡村实现有效治理的根本途径。吴理财、李芝兰（2003）考察了安徽某镇的税费改革和乡镇政府改革情况，指出农村税费改革之后，乡镇的公共财政存在着较为普遍的功能缺失问题。作者主张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。只有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，才能从根本上解决问题。彭代彦、张卫东（2003）利用湖北省两县（阳新和孝昌）、两市（随州和仙桃）10多个村的实地调查资料，实证分析农村税费改革对村级组织运行的影响。得出结论：湖北农村税费改革显著减轻了农民负担，村干部补贴的兑现率却严重不足，但村级组织的各项职责也得到履行，村级组织的运行没有受到不利影响。作者认为，主要原因可能在于村干部通过侵占部分集体收入补偿了未兑现的补贴部分。因此，下一步改革的重点之一应该是真正做到村级财务公开，使村干部的补贴硬化。陈永正、陈家泽（2004）主张，第一，取消乡级财政，农村的所有政府收入统一体现到县财政，派员和派出机构的一切费用以及公共品的支出也由县财政提供；第二，对于乡和以农业为主的镇，撤销财政和实体政府；对于以第二、第三产业为主的工商业镇，则建立财政和实体政府，以发挥其城市管理功能；第三，实行村级充分自治和乡级有限自治，构筑以农民自治体和农民组织为基本架构的乡村自治模式。章荣君（2005）认为，要确保农村税费改革的可持续性，仅依靠单向度的税费改革和所谓的综合性配套改革是不够的，必须取消已经在行政管理体制中断裂而自利性高度扩张的乡镇政府，实行乡镇的有限自治，实现乡镇治理模式的转换。党国英（2005）认为，农业税取消后，县乡公共管理出现诸多问题，根源在于县乡公共管理体制本身。这个体制的深刻矛盾就是：一方面传统农业和农民对公共品的低水平需求，另一方面是“产值”巨大而效率低下的政府的公共品的供给。在现阶段，必须依靠乡村社会内部的非货币化制度安排来解决这一矛盾，即建立高度自治的乡村治理结构，形成非货币化的公共品交易的社区合作，推动乡村民间组织的发展。

## 2. 国外研究综述

（1）对治理的涵义、治理与政府统治的区别以及政府在治理体系中的地位研究。DeWitt et al.（1994）在一篇研究治理的基础性文献中，探讨了有关政府治理的基本问题。将治理定义为一种处理公共事务的新型方法，该方法致力于关注合作、弹性、结果导向和公民参与。将统治向治理转变的原因归结为：一是公民对政府行为的预期随技术、市场条件的改变而变化，从而对公共事务的处理方式提出新的要求；二是传统的政府处理公共事务的方式导致需求与供给双方的不满意，即公民认为政府提供的公共服务与其需要不相

符合,而政府雇员认为其所掌握的资源不足于解决社会问题。全球治理委员会(1995)将治理界定为各种公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和,具有如下四个特征:第一,治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;第二,治理过程的基础不是控制,而是协调;第三,治理既涉及公共部门,也包括私人部门;第四,治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。Stoker(1997)对“统治”与“治理”的涵义作了精辟的分析,指出政府通常是指正式的制度结构以及现代国家中的权威式决策过程;治理的概念则更为宽泛,主要关注权力在国家内部和外部间的分配,强调在应对经济和社会挑战中,政府和非政府力量的相互依赖和协作。Cochrane(1993)和Stoker(1996)研究了地方政府统治与地方治理的差异,指出地方政府向地方自治的转变,不仅表现为管理职能的收缩,还表现为政策目标、风格和方式的改变。Wilson et al.(1994)和Woods(1998)认为,私人和自愿部门在社会服务供给中作用的强化,以及政府职能相应的削减,对政府的合法性构成了一种挑战,因此,自治对政府构造了威胁。而Osborne and Gaebler(1992)甚至认为“治理”的出现标志着“地方政府”的终结。其他学者(Cochrane, 1993, 1994; Imrie and Thomas, 1993; Leach et al., 1996; Young, 1996; Leach, 1996; Stewart and Stoker, 1989; Wilson, 1996; Woods, 1998)则坚持认为地方政府在地方自治中依然担当着重要的角色,在实施和协调基层服务供给和发展方面依然起着关键作用,成为新型地方治理的潜在重要成员。

(2)对地方治理优势和局限性的研究。Andre and Goldsmith(1998)对地方治理的优势和缺陷做了精辟的阐述。他们认为地方治理的缺陷在于:第一,地方治理主体通常比单一的政府组织要复杂,消费者通常难以理解服务供给主体;第二,地方治理主体的责任范围难以界定;第三,不同的机构相互之间以及与政府之间存在争夺资源和行动空间的竞争关系。地方治理的优势在于:第一,地方治理能向地方政府提供学习制度创新的机会;第二,为特定目的而成立的治理主体易于挖掘资源,集中努力解决特定的问题;第三,地方治理通过引入公共服务的外包和私人供给,能提高地方公共事务的治理效率。Murdoch and Abram(1998)发现,在地方治理体系中,公民和自治社团参与政府决策过程时所起的作用有限,很少能在政策制定这一关键环节上发挥作用,而在许多专业技术性很强的领域,他们起的作用就更为有限。在决定本地区选择何种发展道路、制度和政策的谈判中,公民和自治社团往往同政府强制力量相妥协。Imrie and Raco(1999)通过对英国两个城市的案例研究,发现“新型”地方自治与传统的治理模式(政府管理)在政策目标、政策风格和责任感等方面并无实质性的差别。Tsai(2002)认为,运

用农村社会组织对乡村公共服务的提供进行决策,有利于抵制政府强制性政策的影响,同时赋予居民参与公民生活的权利。但同时也指出,长期依赖于社区组织,而不是通过构建正式的制度来连接草根组织与上级政府的联系,不仅会限制乡村公共服务的数量和质量,还会削弱政府管理农村社会的能力。Bardhan (2002)指出,由于地方组织在需求偏好信息的获取、激励机制的构建、决策责任的承担等方面具有明显优势,因此,地方治理主体应当在公共服务的供给、地方经济的发展、治理结构的控制等方面获得更多的权力。但是在许多发展中国家,由于责任感的缺失,地方组织往往被地方权力精英所控制,从而混淆了为普通大众提供公共服务和推动地方经济发展的目标。据此,他得出一个重要的结论:分权的逻辑并不是仅仅削弱中央的权威,也不是放任地方精英的权力垄断,而是要促使地方层次的治理能对绝大多数居民的需要作出回应。O'Toole and Burdess (2004)认为,地方发展团体(自治组织)在社区内供给公共服务,对外则代表本社区的利益。然而,与通过法定程序成立的地方政府不同,地方发展团体却不具备合法性、责任感等关键要素,也无法确保获得稳定的资金来源,这就限制了地方发展团体与外部世界谈判以及为本地区发展做出长远计划的能力。

(3) 对地方治理体系构建问题的研究。Cigler (1984)指出,在不断变化的经济和社会环境下,要实现地方自治必须解决如下四个关键问题:一是明确农村基层政府在国民经济中的作用;二是提高基层政府供给公共服务的能力;三是在维护地方自治的同时,如何协调与上级政府政策指导之间的关系;四是提高地方公务员的职业技术水平,增加地方拥有的资源,强化自治组织的能力建设。Marsden and Murdoch (1998)认为,治理强调的是参与、联合以及复杂的制度融合。就地方层次而言,随着农业在现代农村中主导地位的丧失,农村地区政治经济和社会关系发生广泛的变革,农村地区的社会事务管理呈现出多维度的特征,由此推动农村地区的国家结构和政府运作模式发生相应的变化,即从统治(government)向治理(governance)的转变。Goodwin (1998)阐述了农村地方治理两个层次的变革。第一个层次是农村地方政府的改革,主要通过公共服务供给中引入拟市场机制来实现;第二个层次是将农村政府的制度架构转变为广义的治理体系,其参与主体由各类源于公共部门、私人部门和自愿部门的组织和机构组成。Woods (1998)以英国地方政府为背景,研究新型地方政府治理制度的构建问题,认为当地方辖区形成超越政府部门、私人部门和第三部门的自组织网络时,就应削弱地方政府的权力,重构地方政府,使之主要担当“压力集团”的角色,代表本辖区利益游说辖区外部的行为主体。Douglas (2005)从农村发展的角度,探讨了农村地方政府的重构问题。指出要判断基层政府职能重构是否合理,关