



地方政府、区域政治与区域发展研究丛书



县域政治中的政府畸变

——以内蒙古S县农村 税费改革为中心的个案研究

叶盛楠 著



F 812.726.424

20121

内蒙古大学“民族政治与民族发展”学术创新团队项目

县域政治中的政府畸变

——以内蒙古 S 县农村税费改革为中心的个案研究

叶盛楠 著



图书在版编目(CIP)数据

县域政治中的政府畸变——以内蒙古 S 县农村税费改革为中心的个案研究/叶盛楠著. —呼和浩特:内蒙古大学出版社,2011. 11

(地方政府、区域政治与区域发展研究丛书/任维德主编. 第 2 辑)

ISBN 978 - 7 - 5665 - 0072 - 4

I. ①县… II. ①叶… III. ①县 - 农村 - 税制改革 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 256161 号

书 名	县域政治中的政府畸变 ——以内蒙古 S 县农村税费改革为中心的个案研究
著 者	叶盛楠
责任编辑	邓池君
封面设计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市昭乌达路 88 号(010010)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内蒙古地矿印刷厂
开 本	787 × 1092/16
印 张	16.5
字 数	284 千
版 期	2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 5665 - 0072 - 4
定 价	30.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

总 序

地方政府是中央政府为治理国家部分地域而设立的各级政府,是一国政府体系的重要组成部分。作为国家政权的一个重要组成部分,地方政府在国家政权中居于“基石”位置,是国家权力在特定地域上的物化形态。在一个国家中,社会经济发展和政治发展都离不开地方政府的有效治理。

作为政治学和行政学的重要概念,“地方政府”这一概念,伴随着中国改革开放的不断推进和社会主义现代化建设的深入进行,已经逐渐成为人们理解当代中国区域发展的一般范畴。历史反复地表明:“良好的政府不是奢侈品——它是发展所必需的”,“如果没有有效的政府,经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。”^①作为上层建筑的重要组成部分,地方政府行为、地方政府间关系、地方政府公共政策以及地方治理结构及其模式是由一定社会的经济基础、生产力发展状况所决定的,反过来又给以社会经济发展深刻影响。地方政府与区域发展直接相关,特别是地方政府行为、地方政府间关系、地方政府公共政策以及地方治理结构及其模式与地区经济社会发展关系密切而重大。这种相关性主要表现为:地方政府行为得当有力、府际关系和谐有序、公共政策有效、地方治理结构科学,对于地区经济社会发展可以起促进作用;反之,如果地方政府行为不当乏力、府际关系失范无序、公共政策无效、地方治理结构缺乏科学性,则对地区经济社会发展起延缓甚至阻碍作用。中国作为一个幅员辽阔、人口众多的多民族国家,区域发展差距既源于地区间自然条件、区位、经济结构、劳动者素质、思想观念、科学技术等方面的差异,又受中央政策及其地方分权的影响,还源于地方政府的发展偏好、行政行为、公共政策以及地方政府间关系状态。

^① 世界银行:《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第15、17页。





1978年改革开放以来,从总体上讲,我国人民生活水平大幅度提高,经济持续快速发展,城乡面貌发生翻天覆地的变化,创造出“中国奇迹”。然而,在全国经济持续快速发展的情况下,各地区、各民族发展极不平衡,地区经济增长与发展水平呈由东向西递减的格局。同东部沿海地区相比,西部民族地区发展缓慢,差距不仅没有缩小,反而进一步拉大。各地区、各民族发展不平衡,特别是西部民族地区发展缓慢、与东部沿海地区差距日益扩大,是由诸多原因造成的。我们认为,除了学术界已经揭示的自然条件、历史原因、经济基础、人文环境、政策环境、劳动力素质等因素外,地方政府因素无疑也是一个重要的现实原因。作为研究地方政府的学者,面对中国地方政府发展、区域经济发展的千姿百态,自然产生了一种力图分析地方政府与区域发展相关性的冲动。

正是基于上述认识,近年来,内蒙古大学公共管理学院“地方政府、区域政治与区域发展”研究团队尝试开展这一领域的理论研究与实证分析,在几位青年教师、部分博士研究生、硕士研究生共同攻关和努力下,取得了一些成绩,承担和主持了多项科研项目,发表和出版了一批成果。其中,有的被国内权威学术刊物,如《中国行政管理》、中国人民大学复印报刊资料《中国政治》、《公共行政》发表或转载,有的获得自治区哲学社会科学优秀成果政府奖一等奖、二等奖,产生一定学术影响。在此基础上,我们于2010年申报了内蒙古大学人文社会科学创新研究团队——“民族政治与民族发展研究创新团队”并获批准资助。其后,我们对已有的成果、正在进行的项目进行了系统梳理、研究和再研究,最终形成了呈现在读者面前的这套“地方政府、区域政治与区域发展研究丛书”。

“地方政府、区域政治与区域发展研究丛书”,由任维德选题策划、编制大纲、统稿审定,共计10部专著。其中,《地方政府竞争视野下的区域发展研究》、《公共治理视阈:当代中国区域经济发展研究》、《呼包鄂城市群协调发展中的府际合作创新研究》、《县域政治中的政府畸变——以内蒙古S县农村税费改革为中心的个案研究》、《民族地区公共服务体系建设研究》即是其中的5项研究成果。我们试图从多方面、多角度探讨地方政府、区域政治与区域发展的内在逻辑、一般过程和作用机理,找出影响地区经济与社会发展及其现代化的政治和政府变量,采取切实有效的措施,推进地方政府改革与建设,提升地方政府治理能力,使其同地区经济与社会发展及其现代化之间形成良性互动,推动西部民族地区的经济与社会发展及其现代化进程,为控制和缩小地区发展差距探索切实可行的新途径。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。在本套丛书即将付梓之际，此时此刻我们在告诫自己：既然已将地方政府、区域政治与区域发展选定和确立为自己的学术主攻方向，那么，今后只能通过不懈的努力，不断有所创新、有所进步。

任维德

2011年9月识于内蒙古大学

总
序



中文摘要

20 世纪 90 年代以来,中国农民负担日益沉重,当土地收入无法满足农民的生活需要时,越来越多的农民选择了背井离乡,到他乡讨生活。留守在村的大多数农民则选择用逃避、拖欠、拖延等“弱者的武器”与乡村干部进行对抗。一些农民独自或联合起来公开抗税,还有极少数农民在走投无路、万分绝望之时,选择以自杀这种极端的方式来表达他们的不满。农民与基层政府之间的矛盾越来越突出,税费征收越来越困难,干群关系越来越紧张,基层治理面临着重重困境。虽然中央政府每年都会出台一系列的减负政策,但遗憾的是农民负担伴随着这些减负政策的出台节节上升。在如此严峻的形势下,国家也越来越意识到,农民负担问题不是一个独立的问题,实际上它是农村各种深层次矛盾的集中反映,根治这一问题必须从制度创新上着手。于是,2000 年,具有治本意义的农村税费改革正式拉开帷幕。

农村税费改革取消了农业税及专门面向农民收取的各种税费,减轻了农民负担。在免征农业税的同时,国家开始向农民发放各种惠农补贴,国家和农民之间的利益关系得到了调整。农村税费改革之后,中央加大了转移支付的力度,县乡财政管理体制也进行了改革,乡村干部工资和运转经费开始由县财政统一拨付。乡村干部也从征粮纳税的困境中解脱了出来,干群关系在一定程度上得到了缓和。地方政府与农民、中央政府与地方政府之间的利益关系也得到了调整。但是,随着国家、地方政府和农民之间利益关系的重新调整,地方政府却并没有如中央政府所要求的那样实现从“行政型”政府向“服务型”政府的转变。相反,随着地方政府工作重心的转移,政府的社会服务和治理功能却在进一步弱化。面对理想与现实之间的巨大差距,我们不禁要问,农村税费改革后,为什么随着国家、地方政府和农民之间利益关系的重新调整,地方政府的职能却并没有如中央政府所要求的那样,实现从“行政型”政府向“服务型”政府的转





变?为什么在“压力型体制”进一步强化的情况下,中央政府的决策、命令却仍然得不到很好的执行?到底是什么原因导致“压力型体制”无法有效运行?在这些问题意识的推动下,本文选择以内蒙古S县为分析单位,探究农村税费改革后县域政治的运行奥秘。这对于后税费时代如何转变地方政府职能、如何进行乡村治理都有着非常重要的意义。

S县的农村税费改革是从2002年正式开始的,到2005年“皇粮国税”在S县正式终结。农村税费改革确实减轻了农民的税费负担,但与此同时,原本以涉农税费为主要财政来源的县乡政府却陷入了困境。虽然农村税费改革后上级政府加大了转移支付的力度,但是,这也仅仅只是勉强解决了“吃饭”和运转的问题,县乡财政收入和财政支出之间仍然存在着很大的缺口,债务危机也随之凸显出来。

面对农村税费改革后县、乡政府因收入减少所面临的财政危机,中央政府希望地方政府能够变财政压力为机构改革动力,精简机构、压缩人员,实现政府职能由“行政型”向“服务型”的转变。但是,由于各种历史原因、错综复杂的人际关系、“维稳”的政治需要,乡镇人员分流始终是步履维艰,机构改革不仅没有实现“减员节支、转变职能”的目标,反而由于种种优惠安置政策的出台而导致财政负担进一步加重。基层人员无法自由流动导致基层政府面临着“人满为患”和“人才短缺”的两难困境。

农村税费改革后,为了摆脱财政困境以及由此所带来的政治依赖,S县政府有着强烈的动机去发展地方经济,千方百计地增加财政收入。招商引资、实现农牧业产业化、完成国家项目成为新时期县级政府的中心工作。但是,这些中心工作却大都是围绕着经济效益和政绩在运行,大量的公共资源被投入到有效益、有产出的项目中,而居民对于公共物品和服务的需求偏好却被忽略了。为了获得经济利益,地方政府各部门的寻租、设租行为愈演愈烈,各种乱收费、乱罚款、权力买卖行为层出不穷。地方政府变得越来越不像是个政府,却更像是一个“垄断企业”,热衷于追求经济增长,GDP成了“企业”的营业额,财政收入成了“企业”的利润,“政绩”成为了领导升迁的资本。这也就是说,农村税费改革后,地方政府不仅没有如中央所期望的那样向“服务型”政府转变,反而向“企业化”政府迈进了一大步。

虽然上级政府会通过“压力型体制”的考核评估机制、检查等形式来检验政策的实施效果和任务的完成情况,但是,由于信息不对称、错综复杂的人际关系以及行政体制内的各种“潜规则”的存在,使得考核、检查的督导作用和形式化倾向并存。而且,由于在压力型

体制下,下级的政绩就是上级的政绩,下级的错误就是上级的错误,这种政绩同构、风险同担的状况使得上级政府往往会庇护下级政府的错误行为。这一系列减压机制的存在,为压力型体制下的组织和个人提供了逃避责任的“合理”途径。

本文的结论是“压力型体制”和“地方政府企业化”是当前县域政治运行的两个基本逻辑,他们共存于县级政治的运行过程中,并且相互发生作用。“压力型体制”是一个行政权力自上而下运行的过程,它要遏制“地方政府企业化”,使地方政府按照中央政府确定的轨迹来运行,但是,其以经济发展指标为导向的考核评价制度却同时强化了“地方政府企业化”。“地方政府企业化”则是一个自下而上反行政权力的过程,它要努力摆脱“压力型体制”的束缚以实现自身利益的最大化,这必然会导致“压力型体制”发生变形,而“压力型体制”本身所具有的减压机制又使得“地方政府企业化”所承担的风险很小。这也就是农村税费改革后地方政府无法向“服务型”政府转变的根本原因。

关键词:县域政治;农村税费改革;压力型体制;地方政府企业化





Abstract

Since the 1990s, peasant burden became increasingly heavy in China. The amount and kinds of fees, capital raising fines, fines and apportionment which confronted by peasants became more and more. People described it vividly as: first tax is light (means agricultural tax); second tax is heavy (means fees paid by farmers for overall township planning and village reserve); third tax is a deep hole (means other kinds of apportionment, capital raising, fees, fines). When levied taxes and fees, some places always use unlawful means, vicious cases which related to peasants happened constantly. When matter interests and democratic rights met severe invasion, more and more peasants were uprooted from their home for living. Most peasants who stayed in the villages antagonized grass-root cadres by using "weapons of the weak". Some peasants refused to pay taxes openly. Some peasants who went to the wall and without a hope chose to commit suicide to express their discontent. The conflicts between peasants and local governments became more and more prominent, levy taxes became more and more difficult, the relationship between cadres and masses became more and more tense, local management faced many difficulties. Although the Chinese central government issued a series of policies annually to reduce peasant burden, unfortunately peasant burden was still heavy. In this grave condition, central government realized that peasant burden was not a separate problem, in fact, it was the concentrated reflections of the various deep-seated contradictions in rural areas. In order to resolve this problem, we must carry out institution innovation. Then in 2000, a permanent reform of rural taxes and fees raised its curtain.

The Rural Tax and Fee Reform abolished agricultural tax and various taxes and fees which charged with peasants specifically, reduced the

burden on peasants. At the same time, the state began to provide agricultural subsidies to the peasants. The relationship between state and peasants have been adjusted. After the Rural Tax and Fee Reform, the central government increased the transfer payments. County – township financial system has been reformed, village cadres' salaries and operating expenditure was allocated by county finance, village cadres got rid of levy taxes. To some extent, the relationship between cadres and masses, local government and peasants, central government and local government have been adjusted. However, with the readjustment of the benefit – based relationship, local government did not change from “administrative government” to “service government” as central government required. On the contrary, with the focus of the work changed, social service and governance function of local government weakened. Facing the huge gap between ideal and reality, we have to ask: why local government functions did not change as central government required? Why the policies and orders can not be executed well when pressurized system were strengthened? What caused the pressurized system can not operate effectively? In order to resolve these problems, I chose County S in Inner Mongolia as analysis unit, investigated the operation mystery of county politics. It was significant to how to change local government functions and carry out country governance in the post – taxes era.

The Rural Tax and Fee Reform in County S began in 2002, taxes and fees terminated in 2005. Rural Tax and Fee Reform indeed reduced peasant burden, but at the same time, local government which lived by agricultural taxes and fees was got into hot water. Although higher levels of government increased the transfer payments, it only solved the problems of eating and operating, there was a huge gap between county – township financial revenue and expenditure, the debt crisis also highlighted.

Facing the financial crisis, central government hoped that local government can change financial pressure into driving forces of institutional reform, cut the institutions, compress staffs, transfer from “administrative government” to “service government”. However, due to various historical reasons, complex relationships, the political needs of “holding stability”, reducing staffs were very difficult. Institutional reform not only failed to achieve the goal of reducing staffs and expenditure, changing





functions, but also made financial burden become heavier because of the preferential resettlement policies. So after the Rural Tax and Fee Reform, in order to get rid of the financial difficulties and political dependence, County S had strong incentive to develop local economy and increase revenue.

After the Rural Tax and Fee Reform, attracting investment, achieving industrialization of agriculture and animal husbandry, completing national projects became main work of county government in the new era. However, these work operated around the economic benefits and political performance. A lot of public resources were put into the projects which had benefits and outputs, but the needs and preferences of residents have been neglected. In order to obtain economic benefits, rent-seeking and rent-setting became increasingly fierce in local government and departments, various arbitrary charges, fines and power trading behaviors emerged in an endless stream. Local governments were unlike a government, but more like a "monopoly company". They devoted to pursuit of economic growth. GDP was the turnover of the company, revenue became the profits of the company, political performance became the capital of promotion. This means that local government not only did not change into "service government" after the Rural Tax and Fee Reform, but also took a big step to "corporate government".

Although the higher level government will check effects of policy implementation and completion of tasks by examination and evaluation mechanism of "pressurized system", because of the existence of asymmetric information, relationship, complain and "hidden rules" in administrative system, supervisory role and formal tendencies of the check coexisted. Under the pressurized system, political performance and mistakes of lower level also belonged to the higher, so higher level of government often will shelter lower levels when it made mistakes. The exists of these decompression mechanism provided organizations and people who were under the pressurized system reasonable way to evade responsibility.

The conclusion of this research was that "pressurized system" and "local government corporatization" were two basic logics in current county political operation. They coexisted in the operating process of county politics and interacted. "pressurized system" was a process that admin-

istrative power run from top to down, it wanted to restraint “local government corporatization”, let local government operate in accordance with the orbit which central government fixed. However, the assessment system which was oriented by the index of economic development strengthened “local government corporatization” simultaneously. Whereas, “local government corporatization” was a down – to – up process which meant the executive authority was reverse. It tried to get rid of the bondage of “pressurized system” in order to make interest maximized, but this would necessarily result in the deformation of “pressurized system”. Nevertheless, the decompression system of “pressurized system” reduced the risk which was brought by local government corporatization greatly. That was the primary cause that local government can not change to “service government” after the the Rural Tax and Fee Reform.

Keywords: county politics; Rural Tax and Fee Reform; pressurized system; local government corporatization



目 录

中文摘要	1
Abstract	4
导论	1
第一节 选题的缘起和意义	1
一、选题的缘起	2
二、选题的意义	5
第二节 学术史回顾	6
一、关于当代县域政治的研究	6
二、关于农村税费改革的研究	13
第三节 研究方法和有关文献资料的特别说明	20
一、研究方法	20
二、有关文献资料的特别说明	21
第四节 基本框架、主要创新及难点	22
一、基本框架	23
二、主要创新及难点	24
第五节 S 县的基本概况及其作为个案县的代表性与典型性	24
一、S 县的基本概况	25
二、个案的代表性与典型性	26
第一章 S 县的农村税费改革过程	28
第一节 农村税费改革的背景	28
一、沉重的农民负担	28
二、弱者的武器	36
三、农村税费改革前的税费征收过程	39
四、“三令五申”的减负政策	44
第二节 S 县的农村税费改革过程	51
一、“税费合一”的尝试	51





二、农村税费改革步伐的减缓·····	53
三、S县农村税费改革工作的开展·····	58
四、农村税费改革过程中的税费征收困境·····	62
五、“皇粮国税”的终结·····	65
第二章 农村税费改革后的县乡财政危机 ·····	67
第一节 县乡财政管理体制的调整·····	67
一、农村税费改革前县乡财政管理体制的演变·····	67
二、农村税费改革后县乡财政管理体制的调整·····	72
第二节 财政收支矛盾·····	78
一、财政收入状况·····	78
二、财政支出状况·····	81
第三节 债务危机·····	85
一、县级债务及其形成原因·····	86
二、乡镇债务及其形成原因·····	89
三、举债、还债过程中的制度缺失·····	91
第三章 行政压力下的机构改革 ·····	95
第一节 撤乡并镇与精简机构·····	95
一、撤乡并镇·····	96
二、精简机构·····	99
第二节 人员分流的困境·····	103
一、第一次人员分流·····	103
二、第二次人员分流·····	108
第三节 机构改革的成效及困境·····	130
一、机构改革的成效·····	130
二、机构改革的困境·····	132
第四章 农村税费改革后的“地方政府企业化” ·····	136
第一节 招商引资·····	136
一、S县的招商引资政策·····	136
二、S县的招商引资成效·····	143
第二节 政府主导的农牧业产业化·····	146
一、打造“薯都”·····	146
二、畜牧业强县·····	151
第三节 做项目·····	157
一、项目类型及资金使用情况·····	157
二、政府与农民的偏好差异·····	165
三、项目实施过程中的“雁过拔毛”·····	168

第四节 部门创收	170
一、乱收费	170
二、乱罚款	172
三、权力买卖	179
第五章 “压力型体制”的运行及其减压机制	182
第一节 行政目标的确定与完成	182
一、行政目标的确定	183
二、行政目标的完成	186
第二节 任务评价机制	192
一、年度考核	193
二、检查	202
第三节 “压力型体制”的减压机制	205
一、诉苦	205
二、造假	207
三、关系	208
四、其它“潜规则”	209
结 论	211
一、县域政治运行的两个基本逻辑是“压力型体制”和 “地方政府企业化”	211
二、两个逻辑相互挤压、纠结是农村税费改革后地方政府 职能无法有效转变的主要原因	219
三、政策建议	220
参考文献	223
附录一	235
附录二	237
附录三	241
后 记	245



导 论

在近几年的政治学研究中,县作为一个政治单位开始受到越来越多的关注,一些学者开始提倡建立以县为微观分析单位的研究视野。县域政治之所以受到学术界的关注,其原因主要有以下几点:第一,从学术研究的视角来看,20世纪80年代以来以村庄为研究对象的研究陷入困境,其个案研究的普适性、材料获取的真实性、经验研究与规范研究之间的张力等等受到越来越多的质疑。所以,众多学者在反思原有的研究视野的同时,其研究视角逐渐提升。第二,从我国政治改革的实践来看,当前我国政府改革步履维艰,自上而下的全盘改革其效果并不理想,一些学者开始思考选择以县为改革的切入点和突破口,以此来推动我国政治体制改革。第三,从我国基层治理的实际状况来看,农村税费改革后,乡镇的治理能力越来越弱,基层治理的重任自然而然就落在了县级政府身上。第四,从我国的历史现实来看,县一直是我国最稳定、变动最小而且功能齐备的行政单位。它起着承上启下、连接城乡、沟通“条块”的重要枢纽作用。因此,以县域政治为研究对象,探寻县域政治的运行奥秘,对于后税费时代如何转变地方政府职能,如何进行乡村治理,如何推进政治体制改革都有着非常重要的意义。

第一节 选题的缘起和意义

实证研究和理论研究是不同的,理论研究的命题是研究者作出“应该”如何或“不应该”如何的判断,而实证研究的命题是研究者作出“是什么”或“不是什么”的判断。理论研究讲究三段式的逻辑推理,而实证研究对任何“前提”都持怀疑的态度,在实证研究面前,只有等待验证的“假设”,而没有绝对正确的“大前提”。实证研究不仅

导
论

