

TAX REFORM

税 费
改 革

农村治理模式的跃迁

邹农俭 吴业苗/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

TAX REFORM

THE LEAP OF THE RURAL
GOVERNANCE

税费改革

农村治理模式的跃迁

邹农俭 吴业苗 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

税费改革：农村治理模式的跃迁

著 者 / 邹农俭 吴业苗

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮 政 编 码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心
(010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 范广伟

责任编辑 / 崔 岩

责任校对 / 闫燕铭

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 9.75

字 数 / 222 千字

版 次 / 2007 年 7 月第 1 版

印 次 / 2007 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 757 - 5/D · 235

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

第一章	农村税费改革的相关改革	1
一	财政体制改革	1
二	乡镇政府机构改革	3
三	乡村债务的消解	6
四	农村基础教育	9
五	农村公共设施、公益事业建设.....	11
六	乡镇以上政府职能的转换.....	13
第二章	农村税费改革：国家·乡村集体·农民的 利益博弈	15
一	国家·乡村集体·农民	15
二	利益挤压下，农村税费改革可能变形	21
三	几点结论.....	31
第三章	农村税费改革与乡镇财政	34
一	1980年以来的财政管理体制变革	34

二	乡镇财政收支结构分析·····	37
三	乡镇财政活动实证分析·····	41
四	乡镇财政运行面临的困难·····	45
五	乡镇财政困境原因分析·····	53
第四章	农村税费改革背景下的县级机构改革·····	61
一	县级机构的历史沿革·····	62
二	县级政府机构改革存在的主要问题与 改革举措·····	76
三	新形势下县级机构改革理念与路径选择·····	97
第五章	乡村债务及其消解路径·····	111
一	乡村债务的现状与特点·····	111
二	乡村债务的形成原因与制度背景·····	126
三	乡村债务风险及其化解途径·····	144
第六章	税费改革与农村基础教育·····	169
一	税费改革对农村基础教育的影响·····	169
二	税费改革后农村基础教育出现问题的 原因分析·····	175
三	税费改革后应对农村基础教育问题的 策略·····	188

第七章 农村公共产品供给状况及其主体调适	198
一 农村公共产品供给状况	199
二 农村公共产品供给主体的错位与调适	218
第八章 农民责任与农村公共产品供给	242
一 农村公共产品生产与农民负担问题	243
二 村民自治制度安排与农村公共产品供给	263
三 农村公共产品供给与“一事一议”制度	276
参考文献	295
后 记	302

第一章

农村税费改革的相关改革

农村税费改革只是破了新的历史时期农村改革的题，更艰难的改革还在后头。农村税费改革的成功与否，将取决于一系列配套性的改革。如果与农村税费改革相关的许多重要方面仍沿袭旧的体制，那么，要么农村税费改革难以为继，加重农民负担现象反弹；要么在正常体制之外又会生长出新的问题，使税费改革本身的成效大打折扣。所以，应当在重视农村税费改革的同时，将与之相配套的一系列改革提上议事日程。以税费改革作为突破口，系统地对农村各项经济体制、社会体制进行改革，这样不仅会使税费改革真正取得成效，而且将建立起符合现代社会要求的新的农村经济、社会体制。

一 财政体制改革

现在的财政体制明显向中央和省一级过分集中，县以下的基层财力严重不足。“目前我国县乡两级的财政收入约占全国财政总收入的 20%，而县乡两级财政供养的人员却约占全国财政供养人员总数的 70%。中央财政收入和省级财政收入占全国财政

2 税费改革：农村治理模式的跃迁

收入的比重从1994年分税制以来翻了一番还多。据测算，全国乡级财政要支付的乡公务人员工资、村干部补贴、公共品维护和建设、办公费、困难户补助、债务利息等约2500亿元，而乡镇能够合法获得的财政收入还不到1000亿元，所以只能依靠所谓‘创收’和巧立名目向下面来收费维持政权运转，结果造成基层干群关系的紧张。”^①

我并不认为国家财政应当包揽县乡日益膨胀的公务员队伍，也不认为县乡两级财政供养人员占了全国财政供养人员总数的三分之二而这就要求中央财政去满足这样的需求，只是说现在的财政体制财力向中央和省集中已是一个不争的事实，而一个国家的财政过分偏重于中央，必然导致地方产生一系列不规范的行为，农村基层的乱收费尽管有种种原因，但与基层财力严重不足不能说没有关系。与其说在中央集中了过多的财力之后，反过来又要探讨如何加强财政转移到基层的力度，还不如从根本上理顺财政体制，明确中央和地方的利益关系。

1994年财政体制的分税制改革主要解决了中央与省一级之间的利益分配关系，省以下各个层次的政府之间利益分配关系仍没有明确的、合理的规定。在现有财政体制下，农村税费改革必然减少乡村的收入，由于税费改革，全国所有乡（镇）、村至少要少收费1200亿元，虽然中央下决心每年拿出200亿元用于乡、村两级的财政转移支付，表面上似乎与过去的税费总额大体上平衡了，但乡、村两级实际上却少收了1000亿元。^②现在看来，

^① 汝信等主编《2005年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2004，第15页。

^② 何开荫：《农村税费改革不能单兵作战》，《中国经济时报》2001年2月1日。

既有乡村财政开支不合理的问题（税费改革的同时，就是要改变这种不合理的状态）；又有财政体制本身的问题（在税费改革的同时，应对现有财政体制进行改革）。农村基层财力不足，致使乡镇财政缺口较大，已严重影响到农村基层政权的正常运行。农村乡镇财政缺口可以分为真实的财政缺口和不真实的财政缺口，对真实的财政缺口应当通过财政体制的改革予以解决，对不真实的财政缺口必须通过制度建设，用制度硬约束加以堵塞。

不改变税收高度集中的问题，农村税费改革难以正常运行。看来我们应当一方面着力于改革财政体制，设计出一套中央、地方分权合理、事权清晰、责任明确、财权与事权统一的财政新体制；另一方面当务之急是加强财政对农业的支持力度。由于农业的基础地位和弱质的特点，即使是市场经济高度发达的国家，财政也承担着数额巨大的农业支出，国家财政要建立多渠道、多层次、多形式的农业投入体系。财政要支持农业经济增长方式的转变，财政投入要重点投向公共产品和准公共产品，改善农业发展的条件，降低农业生产经营成本。国家财政主要是支持农业的基础设施体系，生态环境保护体系和防灾减灾体系建设，农业教育、科研、培训和技术创新推广体系建设，促进农业生产、经营专业化、市场化的社会化服务体系建设，促进贫困地区经济发展的扶贫支撑体系建设。

二 乡镇政府机构改革

乡、镇一级系农村中最为基层的政府，代表着党、政府在农业生产、农民生活第一线实际操作着农村工作，党和政府的农村工作政策、指示是由这一级落到实处的，因此，乡、镇一级是目

前我国农村工作非常重要的环节。

然而，乡、镇政府在长期的运行过程中，已产生了相当多的问题，主要是：

第一，机构膨胀，人浮于事。乡镇政府机构臃肿问题十分突出，近年来这方面的改革步履维艰、见效甚微。2004年底国务院发展研究中心的一位学者写的一份报告认为，20年的乡镇改革“在化解冲突、自我规制等方面有诸多乱象。就机构本身而言，从外部看没有实现精简，日长夜大，不断扩张，从内部看效能未见改善，管理混乱，问题丛生。显然，改革未达预期目标”。他认为，这些年来乡镇改革依然存在许多问题，主要表现在：“改革有所动作，但无法深入。精简有所体现，但是，人浮于事的状况并未改变，原来的问题依然存在。”“改革落实在纸上。这种改革没有任何真动作，基本上是‘文字游戏’，精简工作都落实在给上级的汇报材料中。”“人员有所精简，但财政开支没有减少。”“总起来说，乡镇政府人员的规模，比90年代初期增加了两倍以上。人员增多的同时，内部结构和功能不仅没有向着改革预期目标靠近，反而更加混乱和不协调。”^①

第二，乡镇政府职责不清。管了大量不应由政府管理的事情，而不少理应由政府负责的事却没有管理好。总的来看，乡镇政府还未归位。理清各级政府的职能，明确各级政府的职责，划清各个层次政府管理的界限，规范各级政府的运作是时候了。这是与建立社会主义市场经济体制相适应的基本任务，如果这项工作做不好，社会主义市场经济体制就是不完

^① 汝信等主编《2005年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2004，第65页、66页、67页、73页。

善、不健全的。

乡镇政府的这两大严重问题，是基于农村税费改革前的旧体制基础之上的。长期以来，农业税构成了乡镇财政供养人员工资的重要来源，乡镇庞大的机构是靠农业税以及农业税之外的各种收费来维持的。一般来说，工资支出占乡、镇财政支出的三分之二左右。乡镇机构臃肿，人浮于事，是农民负担加重和乡镇财政困难的重要原因。要从根本上减轻农民负担，解决乡镇政府的财政困难问题，必须对乡镇机构进行改革。

现在，农业税免掉了，农业税附加也跟着取消了，其他税之外的收费一是数量少了，二是规范了，逼得乡镇政府必须转变职能，必须精简机构。免征农业税及其附加意味着断了支撑乡镇政府不规范运行的财源，起着釜底抽薪的作用，但转变乡镇政府职能、精简乡镇机构人员，是一项十分复杂、牵涉面相当广、操作难度非常大的工作，并不因为税费改革了，乡镇政府职能就自动转变了，多余的人员就会自行减少了。总之，现行农村税费改革尚未从根本上解决乡镇财政缺口带来的一系列问题。

需要强调的是，转变政府职能与精简机构同等重要，只有乡镇政府的职能转变真正到位了，精简机构、压缩人员才顺理成章；而只有精简机构、压缩人员，转变职能才能落到实处，否则，多余的机构、人员必然无事生非，想出种种办法延伸、放大政府的职能。

现在乡镇政府机构改革的难点在于：乡镇事权不清，到底哪些事是乡镇政府应当做、必须做好的事，哪些事是县、市级政府的事，乡镇一级上与县、下与村的关系应当是怎样的一种关系，乡镇的治理模式又是怎样的，这些基本问题不理清，使得乡镇改革缺乏目标模式，即使某些地方乡镇改革取得了一些成效，也只是枝节上的一

些改动，或暂时性的某些举措。而由于我国各地乡村发展水平的巨大差异，使得这些基本问题难以有一个统一的模式。

关于乡、镇政府机构改革，目前既有将乡、镇政府改为县政府派出机构的意见，也有建议乡、镇自治的主张。对面广量大的农村基层政权做重大的变革，面临诸多困难，要解决的问题成堆，因此，务必在精心求证、将改革方案在实践中试点的基础上推行。

科学划分职能是乡镇政府机构改革的基础。乡镇作为基层政府组织，要按照“市场能解决的，政府不干预；民间能负担的，政府不承办”的原则，主要管市场管不了且无法管的事。目前，乡镇财政大部分用于教育和计划生育等，运行比较困难，长期下去将会影响基本国策和科教兴国战略的顺利实施。应考虑在农村的计划生育、九年制义务教育事业中，中央、省市县各自承担部分职能。

合理设置机构也是乡镇政府机构改革的必然要求。就乡镇内部机构看，要按照市场经济“小政府、大社会”的模式，将过去职能分散的机构简并为主管社会事业发展和经济管理的综合部门，要精简、分流人员，从现有乡镇财政供养人员看，虽然党政行政人员的比例不高，但还是有精简空间的，党委成员和副乡长可交叉兼职，机关工作人员因事设岗，兼职使用工按照哪里来哪里去的原则，彻底清退乡镇自聘人员，对精简的人员可鼓励其创办经营实体或服务性机构，也可鼓励其承包撂荒、闲置的土地。

三 乡村债务的消解

现在已经出现了一个普遍性的现象：乡、镇政府和村集体经

济组织在运转过程中，收不抵支，多年累积，形成了巨大的债务负担。据对湖北省的调查，“湖北省农村乡级负债面至少在95%以上，几乎是乡乡有债，村级负债面也在90%以上。”^①

由于长期以来，乡、村正常运转的费用依靠的是农业税之外的各种收费、摊派，税费改革后，村级组织收入主要靠农业税附加，限额为正税的20%，逐年减免农业税以至全免农业税，导致村一级收入大幅度下降，安徽亳州开始农村税费改革的头两年，村一级收入减幅达69.4%，平均每个村收入仅2.1万元。“这些资金不仅难以保证村级工作正常运转，很多地方连三项基本费用支出也保不住，严重挫伤村干部积极性。”安徽省亳州市“有104个乡镇负债，不负债的乡镇仅3个，债务总额56589万元，乡均负债528万元，最高的乡镇达2209万元，负债1000万元以上的乡镇15个，占乡镇总数的14%；村均负债12.5万元，最高的村达226万元，负债100万元以上的村有152个，占村总数的5.6%。乡村负债总额如果以人计算，农民人均194.6元。”^②“据专家估计，县以下（含县）的基层债务总额目前已超过8000亿元。”^③“据陕西省测算，税费改革后乡村两级缺口16.72亿元，其中乡级缺口12.57亿元，平均每个乡61.5万元。”^④以安徽省“巢湖市为例，目前全市仅村级负债就有6亿元，平均每个行政村27.4万元。税费改革前，乡镇负债可以通

① 湖北省农村税费改革课题组：《农村税费改革的配套改革》，《湖北财经》（理论版）2002年第1期。

② 张秀忠：《当前农村税费改革存在的主要问题及对策》，《农村合作经济经营管理》2002年第7期。

③ 汝信等主编《2005年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2004，第15页。

④ 朱钢：《农村税费改革与乡镇财政缺口》，《中国农村观察》2002年第2期。

过乡统筹或其他收费来逐步消化，村级负债可以通过村提留中的公积金和其他收费来逐年偿还。税费改革后，乡镇负债只能由乡镇财政直接承担，村提留中的公积金改为‘一事一议’办法收取，并实行上限控制。因此，如何消化乡村负债成了乡村组织面临的难题。”^①

乡镇财政困难，乡村债务问题由来已久，并不是因农村税费改革而带来的，只不过是税费改革的推行，加剧了乡镇的财政困难，降低了村级的收入，从而使得乡村债务问题更加凸显出来，现在已经危及到了乡村的正常运转。如果一方面封住了收费的口子，另一方面却留下了资金的硬缺口，那么，其结果必然有两种：一是农村基层想着法子开收费之门，从而使减轻农民负担的目标落空；二是严重制约农村基层组织的正常运转，最终仍以农民利益受损为代价。

农村在推行税费改革的同时，必须要对乡村的职能予以重新界定，分清哪些是基本职能，哪些是额外职能，哪些开支是必须的，哪些开支是应当省却的。如果乡镇财政的收入无法从体制上得到保证，会迫使乡镇职能部门想方设法从农民身上收钱。在现行财政体制下，乡镇设立一级财政，并要求收支自我平衡，而当收入严重不抵支出时，向农民收钱的压力就始终存在。再说，乡、镇政府沉重的债务负担非常不利于一级基层政权正常工作的展开，身负沉重的债务就很难保证乡、镇政府财政收、支的规范化运作。

农村税费改革的直接目的是减轻农民负担，但这一目标的实现，应以农村基层政权的正常运转为基础，或者说减轻农民负担

^① 马晓河、姜云长：《深入安徽：农村税费改革问题探讨》，《宏观经济管理》2001年第4期。

与农村基层政权建设是相辅相成的。如果农民负担减轻了，但乡村无法运转了，或者说乡村行政体制还是老一套，那么，这样的税费改革成本太高，税费改革的成果也很难巩固。

农村税费改革调整了国家与农民的关系，但目前农民的负担主要是税外负担，而税外负担实际上已成为乡村两级重要的收入来源，所以在税费改革的同时，必须对乡村的运转费用予以明确的规定，调整好农民与乡村的利益关系，这样税费改革的目的才能最终达到。

四 农村基础教育

长期以来，我国实行的是城乡不同的基础教育体制，城市的基础教育经费都由国家财政负担，而农村实行的是所谓“分级办学，分级管理”的模式，即由县、乡、镇、村分别承担不同的基础教育费用，义务教育经费主要由乡镇一级来负担。

农村税费改革之后，取消了教育集资，使得农村基础教育经费短缺的问题更加显现出来。

税费改革前，农村义务教育经费主要来源于三个方面：财政拨款（乡级财政）、教育费附加（向农民收取的“三提五统”中的一项）和教育集资。由于乡级财政薄弱，后两者实际成为农村义务教育经费的主渠道。据国务院发展研究中心的一项调查，目前我国义务教育的投入中，78%由乡镇负担，9%左右由县财政负担，11%左右由省地负担，而中央负担的仅有2%左右。^①

^① 转引自高新军、杨以谦：《农村税费改革：热点问题冷思考》，《经济社会体制比较》2001年第6期。

税费改革取消了农村教育费附加和教育集资，与税费改革几乎同时推行的是农村义务教育转为“以县为主”的管理体制，即由县一级统一管理农村义务教育的人权、事权和财权。但由于目前财权划分是各省财政向中央集中，省以下财政向省集中，县一级的财权与事权严重不对称，县一级事实上很难承受一县农村义务教育经费，县一级能保证正常运转就很不错了，相当多的经济欠发达地区，由于县级财政困难，根本无法保证教育经费的落实、到位。一些经济发展程度较高的省份，农村基础教育的经费由省、市、县三级承担，但由于农村税费改革后乡镇财政拮据，村一级更是没有多少财力，使得校舍维修、学校合并，教育设备添置等费用仍无法落实。同时，乡镇以下中小学的许多具体问题，很难及时传达到县一级，一个县那么大，教育点那么多，诸如校舍维修、教育设备添置难以及时足够得到保证。所以，除了极少数经济比较发达的地区外，我国农村义务教育经费普遍严重不足。另外，由于我国乡村教育点小而分散，教育投资效益差，教育质量无法保证，因此，税费改革之后对农村的义务教育管理体制迫切需要通盘考虑，进行新的制度设计。

现在，有些地方以改革之名，借用企业转制的做法，将农村中小学校一卖了之，私营企业主在买了中小学校后，理直气壮地以民办学校的形式收取高额学费，利用高报酬、高待遇将农村优质的师资吸引到民办学校来，而大量公办中小学校的优良师资流失，形成公办学校与民办学校的巨大反差。农民子女要上优质的民办学校就要交纳大量费用，上公办学校就没有良好的师资保证，这无疑进一步加剧了教育的不公平。这种情况应当引起有关部门的高度重视，并及时予以纠正。

从道理上讲，教育是公共产品，让全体公民受教育特别是基

基础教育既是公民的义务、权利，也是国家的基本职责，农村义务教育的属性要求政府有义不容辞的责任为农村公民提供义务教育，国家财政最终将承担城乡义务教育经费，但看来还有个过程，还要创造必要的条件。

农村基础教育的经费到底由谁承担，道理上讲很清楚，但转入正题需要一个过程，要做好必要的准备工作，条件具备了就应当由国家财政承担农村义务教育经费。

另外，我们还应当对农村基础教育的特殊性加以必要的认识，认真研究农村教育的新情况，主要有：一是当代中国农村面临着人口的大流动，必然对基础教育的布点产生重大影响。我国农村人口城市化的浪潮将持续相当长的历史阶段，在这样的时期，人口的流动、迁移，乡村居民点的缩并是必然的现象。农村基础教育的布点如何面对这一大背景，顺应人口城市化的潮流，是个相当大的问题。现在，不少地区在并村并乡的同时，进行教学点的归并，归并的支出由谁承担，归并的规划是否科学、合理，都是非常严肃的事情。要不然，现在归并了，造了校舍、配备了设施，过几年又要动迁了，必然导致巨大的浪费。二是农村基础教育点小而分散，没有规模效益，教育质量难以提高，全部教育经费统统由国家来承担还是国家、省、市、县共同负担，需要深入研究。

五 农村公共设施、公益事业建设

农村公共设施建设包括农田水利、乡村道路、桥梁、乡村电力、广播电视、通讯设施等。

公共福利有医疗卫生、防疫、计划生育、优抚、五保户、残