

乡

镇

刘汉屏 李春根 著

XIANGZHEN
CAIZHENG YU ZHENGQUAN
GUANLIANYANJIU

财政与政权 关联研究



中国财政经济出版社

乡镇财政与政权关联研究

刘汉屏 李春根 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇财政与政权关联研究/刘汉屏 李春根著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.4

ISBN 7-5005-8847-X

I. 乡… II. 刘… III. ①乡镇-财政管理-研究-中国
②乡镇-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①F812.8
②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 148735 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: 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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.5 印张 176 000 字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-8847-X/F·7701

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

党的十六大提出了全面实现小康社会的宏伟目标，这是极为鼓舞人心的号召，但能否实现这一目标，关键是近九亿人口的农民能否过上小康的日子，也即能否解决为党和政府以及社会各界极为关心的“三农”问题。否则，小康社会只能是一个“美丽的梦幻”，这也就是中央多次“一号文件”所直面的现实经济社会问题的根本要害所在。党中央又提出要加强和提高党的执政能力，这是在新形势下党站在时代的高度为强化党的自身建设，体现“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”精神所提出的完善执政党执政水平的理论。村党支部、乡镇党委及基层政府是我党执政的基础，基础不稳，大厦焉能泰稳？从这个意义上说，密切基层干群关系，实现基层政权的良性运行应是重中之重。

党的十六届三中全会提出“五个统筹”的要求，十六届四中全会又进一步提出了建立和谐社会的构想，与这一科学的发展观相适应，我国近年来以减轻农民负担为主旨的农村税费改革取得了令人瞩目的成绩，农民在这场改革中得到了真正的实惠，但与此同时，作为基层政府生存和发展财力保障的乡镇财政却由此陷入困境。常言道“财政，财政，有财才有政”，乡镇财政的拮据必然引起基层政权运行的困难，进而又会影响基层

政府职能的有效发挥，这就形成当今社会无法规避的矛盾传递链：农民减负→乡镇财政解困→基层政府减责→基层执行能力减弱。在这里我们要加以特别说明的问题是，我们并不是将农民增收与执政党的执政能力作为一对对立性矛盾加以描述，而是肯定减轻农民负担将会赢得广大农民对执政党的拥护和支持，因为中国共产党是“立党为公，执政为民”的执政党，没有占人口大多数农民的拥护和支持，党就失去了执政的基础。但是，从传统的“三提五统”到现今的“税费归一”使得乡镇政权的财力短缺并运行困难，这也是不可忽视的客观现实。这也就是本书针对农民、乡镇财政、基层政府三者之间纠合而成的诸多矛盾着力进行破析解结。应当肯定的是，虽然政府高层对发生在基层的问题明察秋毫，强势出击，但由于制度配置不到位等原因，基层政府往往心有余而力不足，根本问题并不能得到解决，这是地方政府财政博弈困局的根源所在。这也是我国现实矛盾聚焦所在。正因为认识到这一关键所在，我们尝试解惑，试图通过研究，梳理一下纠结的矛盾，明晰解决矛盾的思路。本书的结构体系和主要内容简介如下：

第一章乡镇财政及其政权制度的历史考察。通过从古至今乡镇财政和基层政府制度的产生发展、现状的历史性回溯和纵向比较，得出一个基本结论：数量增多，机构臃肿，人员膨胀，农民负重，乡镇财政困难加重减轻农民负担势在必行；另外，在中国几千年的历史中，乡镇始终未能真正成为独立的一级政府，这与历代统治者减少政府运行成本和减轻农民负担的目的有很大关系。借鉴历史、解析现实，乡镇改革不仅是必要的，而且是紧迫的。

第二章中西方国家基层政权结构和财政制度比较。本章通过中西方基层政府的比较，可资借鉴的经验有：1. 西方国家地方

政府行政结构更趋扁平化、高效化；2. 西方基层政府管理社会公共事务，提供公共服务的职能得到强化。在此借鉴的基础上，针对中国国情，力图确立以下观点：1. 优化地方政府结构，适当减少政府层级；2. 科学界定基层政府职能，实现政府的社会管理的三大转变。通过中西方财政制度的比较，借鉴西方的经验针贬时弊，提出了三条改革思路：一是有效的财政分权必须明确各级政府的职责，并有相应的预算支持；二是有效的财政分权必须赋予地方政府一定的财税管理权限；三是有效的财政分权必须确保居民拥有表达自己偏好、监督公共品生产和供给的机制。

第三章乡镇财政与政权运行现状。本章进行实证性解剖分析，通过较多的例证和数据，归纳出乡镇财政目前普遍存在的五大困难。继而，分析了造成这些困难的六个浅层原因和两大深层原因。本章的第三节对乡镇政权运行状况进行了立体式的透视和描述，指出了乡镇政权存在成本高、效率低、财政穷、负担重的状况，具体将其概括为八大问题，并就这八大问题从经济、政治和体制三个方面进行了原因分析。

第四章构建乡镇财政与基层政权的互动机制。本章首先分析了乡镇财政与基层政权的互动关系，认为：乡镇作为最基层的国家政权机关，是党和国家联系农民的桥梁和纽带，是国家政权的基础，必须要有一定的财力保证其良好运行。如果乡镇财政收入不足，不仅会影响乡镇基层政权的运转和组织职能作用的发挥，还会引发农民负担加重、干群关系紧张、农村政治不稳定、乡镇政府职能退化乃至乡镇政权自身的生存难以为继等一系列问题。然后导入乡村社会委托—代理关系模型，对乡村社会委托—代理关系进行现实描述，将乡村治理的各方引入合作共赢博弈结构中，并提出相应的政策建议。最后从八个方面论述了现阶段构建促进乡镇财政与基层政权的良性互动发展的制度选择。

第五章乡镇财政职能与公共品供给。本章依据我们的社会调查实践,揭示了目前乡镇政权的运行和乡镇财政职能的履行中存在的“偏离”与“弱化”问题同在,“越位”与“缺位”并存的情况。认为尽管乡镇政权作为农村基层政权的地位和职权已为我国法律明确规定,但在现实中,乡镇政府无论从机构设置上,还是从职权的行使上都已经不是完整意义上的一级政权,而更类似于一个上级政府的派出机构。在这种情况下,乡镇财政也不可能构成完整的一级财政,其职能必定被肢解。继而,在深入分析了现行乡镇公共品供给机制的内外矛盾和公共品最优供给理论的基础上,提出公共品供给次优论,以保证乡镇公共品有效供给。最后在本章的第三节,提出了乡镇公共品供给的多元化筹资渠道设计方案。我们认为必须创新农村公共品供给制度、供给方式,拓宽农村公共品供给渠道,确保农村公共品的稳定供给。

第六章乡镇财政与政权建设渐进式改革的目标及其实施。我国以市场化为取向的渐进式改革道路决定了一系列的渐进式制度安排,中国复杂的国情和改革的难度决定了乡镇财政与基层政权建设必须采取渐进式改革的方式稳步推进。本章共分为两节。第一节主要是从我国渐进式改革的实质和特征、国内学术界的代表性观点归纳与评判,以及“三农”问题的特征等三个大的方面论证了渐进式改革是中国乡镇财政与基层政权建设的必然选择。第二节就具体的改革目标和步骤进行了阐述。认为必须紧密结合中国的国情,以乡镇财政与基层政权运行互动的基础——乡村社会委托代理关系模型为理论基础,通过科学、合理的制度设计和制度安排,妥善解决委托人与代理人之间因为效用函数不一致、信息不对称等因素造成的委托-代理问题,切实做到“以民为本,还权于民”。按照渐进式改革的思路,对我国乡镇财政与政权应该实行渐进的制度安排,实行积极试点、分步实施、稳健推进、

走渐进式改革道路。在改革秩序上，乡镇财政与乡镇政权可以不同步，可以先取消乡镇财政（实行乡财县管乡用）和市级财政，实行“虚市弱乡”，最终实现中央、省、县级三级财政架构。在改革地域选择上，可以先沿海发达地区后内陆地区。从总体而言，乡镇财政与基层政权建设可以分近、中远期目标逐步推进：近期目标主要是落实好农村税费改革，为此要撤乡并镇、精简机构，适时撤消乡镇财政；中远期目标主要是自2006年开始进行乡镇有限自治试点，力争到2015年在全国铺开，再到2025年用十年的时间实现乡镇有限自治到社区完全自治。贯穿这个进程的主线是民主化、民本化。

在研究方法上，本著作立足于虚实结合、纵横交叉的立体研究。既重视基础理论的研究，同时也着力于实际操作和具体政策措施的研究；既有国内历史的沿革和现状的分析，又积极借鉴国外有益的研究成果和管理经验；既注重辩证分析方法、比较分析方法、实证分析方法、案例分析方法等各种分析方法的应用，又结合实际调查进行，调查采取实地调查、典型乡镇、专家咨询调查等方法进行，以增强研究的深度和广度。

本著作系在我们主持完成的2003年国家社会科学基金项目《乡镇财政与基层政权运行研究》的基础上整理而成的，在此，谨向课题资助方，课题组其他成员李安泽、廖清成、姚林香、刘为阳、陈万龙、龙军，以及为本书顺利出版提供帮助的中国财政经济出版社财政分社李洪波社长、王乐编辑，江西省社会科学规划办李小华老师表示感谢。同时，向书后所列及的文献作者和可能未列及的文献作者表示谢忱。

由于受自身水平的限制，再加上一些资料的短缺，本著作肯定还会存在不少问题和缺陷，在此，我们诚挚地求教于广大关注中国“三农”问题的学术理论专家 and 实际部门同志，通过讨论和

商榷把乡镇财政及其政权运行问题的研究不断推向深入，为切实解决“三农”问题，全面建设小康社会做出实实在在的贡献。

作者

2005 年底于南昌

第一章	乡镇财政及其政权制度的历史考察	(1)
第一节	乡镇政权的历史考察	(1)
第二节	乡镇财政的历史考察	(9)
第二章	中西方国家基层政权结构和财政制度比较	(24)
第一节	中国与西方国家基层政权结构与职能比较	(24)
第二节	中国与西方国家基层政府财政制度比较	(39)
第三章	乡镇财政与政权运行现状	(53)
第一节	乡镇财政基本状况	(53)
第二节	乡镇财政困难成因	(59)
第三节	乡镇政权运行状况	(80)
第四章	构建乡镇财政与基层政权的互动机制	(93)
第一节	乡镇财政与基层政权的互动关系	(93)
第二节	乡镇财政与基层政权运行互动的理论基础	(101)
第三节	乡镇财政与基层政权良性互动的制度选择	(124)

第五章	乡镇财政职能与公共品供给	(142)
第一节	乡镇财政职能与公共品供给短缺	(142)
第二节	乡镇财政职能“纠偏”与公共品的有效供给	(148)
第三节	乡镇公共品供给的多元化筹资渠道设计	(163)
第六章	乡镇财政与政权建设渐进式改革的目标及其实 施	(177)
第一节	渐进式改革：乡镇财政与政权建设的必然选 择	(177)
第二节	乡镇财政与政权建设的目标及其实施	(195)
主要参考文献		(221)

第一章 乡镇财政及其政权制度的历史考察

乡镇是中国社会的基层行政区域，设在乡镇的乡镇政权是我国政权序列的最基础最末尾的部分。我国最早的乡镇政权是古代的乡里组织。在中国古代社会，甚至近代社会，乡镇政权一直处于半自治状态。解放后，乡镇政权得到进一步发展，其规模和职权都得以扩大。我国乡镇财政既是国家财政的组成部分，又是一级政权的必设职能部门。确切地说，它是因我国乡镇一级政权的确立而建立起来的。

第一节 乡镇政权的历史考察

一、新中国建立以前的乡镇政权

中国古代的乡里组织，是一个非常富有特色的地方组织，它是以村落共同体为前提的，且政治、经济、社会职能不够完备的辅助性的一级政府机构。在一定意义上说，乡镇政权在中国古代社会，甚至近代社会，一直处于半自治状态，它始终没有被封建国家纳入正常的统治机构系列内，隋代确立九品流内官制，乡里吏员也始终是流外杂役，此后一直也没有发生过实质性的变化。

春秋战国时代是乡里制度初步定型期。乡的地位移至县下，而县下地方基层组织的基本形式是乡、里。据《文献通考》载，战国时期“三十家为邑，邑十为率，率十为乡，乡三为县，县十为属”。秦国商鞅变法，“集小乡邑聚为县”，乡级官吏有乡正、乡长等名称（《史记》卷六十八《商君列传第八》）。

秦汉是乡里组织制度的确定时期。秦统一中国后，对县以下乡里制度进行了调整。史载：“大率十里一亭，亭有亭长。十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。……县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡、亭亦如之，皆秦制也”（《汉书》卷十九上《百官公卿表第七上》）。可见，汉代乡里组织已进一步严密化。乡里组织最基层是什伍组织，什主十家，伍主五家，分别设什长、伍长，各负其责。百家为一里，设里魁。十里为一亭，设亭长、主求。十亭为一乡，乡置三老、有秩、嗇夫、游徼（《后汉书》志二五《百官志五》）。

三国魏晋南北朝时期，战乱频繁，社会动荡。三国晋和南朝不少地方乡里组织废置，即使保留也多因袭汉制。北魏、东魏、北齐、北周乡里制度多仿西周之制，实行邻、里、族党三级制。如前所述北魏孝文帝时实行的三长制，三长即邻长、里长、党长。三长制在维护封建统治，实施地方社会控制中扮演了非常重要的角色（《魏书》卷一一〇志第十五）。

隋唐是乡里制度演变的转折点。乡里制度由乡官制向职役制转变，但是仍然没有改变乡级吏役在国家政权体制外的状况。隋文帝开皇九年（589年）颁布新令，改“族、闾、保”三级乡里制为“乡（团）、里”二级制。“五百家为乡，正一人；百里为里，长一人”（《隋书》卷二《帝纪二》）。唐代“乡”的功能进一步强化，里、村成为乡里组织的重要层次。据史记载，“百户为里，五里为乡。两京及州县之郭内，分为坊，郊外为村。里正坊

村皆有正，以司督察。”（《旧唐书》卷四十三，志二十三）。

宋代经历了由乡里制向保甲制的演变过程。北宋初期实行乡里制，中后期实行保甲制。以五户为一保，五小户为一大保，十大户为都保。实际上，宋代在地方上普遍存在里甲制与保甲制并行的情况，使乡级地方机构的政治职能与经济职能有分而治之的局面，这也是统治阶级加强乡村基层社会控制的重要举措。元代在里甲制的基础上构建了旨在催征赋税的都图制，并与乡村教化组织的“社”结合起来，国家控制乡村社会的组织系统更显复杂，使人很难明了乡级机构存在的真实性。

明代乡里制度分为两个时朝。明初实行里甲制，里甲组织除了设里长、甲首外，还设有里书。为了保证国家财政收入，设立了粮长制。明中后期实行保甲制。清代乡里制度基本沿用明代制度。顺治五年（1648年）在全国范围内推行里甲制。其内容是：“凡里百有十户，推丁多者十人为长，余百户为十甲。岁除里长一，管摄一里事。城中日坊，近城日厢，乡里日里”（《清史稿》卷一二一，志九十六）。

总之，秦汉以来，乡里组织制度不断完善，职能分工不断细化，在政权组织体系中发挥着重要作用。但与此同时，通过综合分析，我们认为作为现代社会最基层的一级政府——乡镇政权实际上始终是非常松懈的组织，尽管它们在承担国家赋予基层管理的职能，且有进一步强化的趋势，但是，这是在分化职能机构的前提下进行的，因而呈现出事务性职能越来越强，而统一的基层政府角色反而越来越弱。虽然民国时期，国民党通过保甲制度强化了乡级政权的统一性和权威性，但日益腐败的政权早已渗透到最基层的每一个毛孔，乡镇政权崩溃瓦解之势是不可避免的。中国共产党创建根据地之后，就提出了建立苏维埃政权的思路，并于1928年7月颁布了《苏维埃政权组织问题决议案》，确定了地

方政权结构为省、县、区、乡四级制，并初步运用了地方选举和行政管理制，抗日战争时期，为适应战时需要，区和乡政权得到了一定程度的强化。解放战争时期，随着革命形势发展和政权日益巩固，更加健全的乡镇一级国家政权机构，在日后开展土地改革和支援人民的解放事业中做出了重要的贡献。

二、新中国建立以后的乡镇政权

新中国建立后，我国乡镇政权的建设大致经历了四个发展阶段：

第一阶段是1950年12月至1954年。新中国建立后，全国范围（除个别少数民族区域外）内逐步开始了土地改革，建立了农会和民兵组织，对数以万计的乡级政府组织进行了初步改造。1950年12月，政务院正式颁布了《乡（行政村）人民政府组织通则》，对乡人民政府的规模和职权进行了规定，在区划上继承了民国时期的行政区划，在政府职能上强调了乡级政府组织的基层政权性质。1954年《宪法》对乡、民族乡和镇的区划、职能等进行了更进一步地规范，标志着《乡（行政村）人民政府组织通则》使命的终结。

第二阶段是1954年至1958年人民公社化运动的开始。以1954年《宪法》的颁布为标志，其突出特点是，乡、民族乡和镇人民委员会取代了人民政府。1954年《宪法》第六十二条规定，“地方各级人民委员会，即地方各级政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”这就以宪法的形式将“人民政府”更名为“人民委员会”。第五十四条规定，“省、直辖市、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民委员会”，“乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举，……每届任期两年……地方各级人民代表大会都是地方

国家权力机关”。值得注意的是，1954年《宪法》除规定“县级以上人民代表大会有权改变或撤销下一级人民代表大会的不适当的决议和下级人民委员会的不适当的决议和命令”，强调了县级以上权力机关的职权以外，还特别突出了县级以上人民委员会的职权。第六十五条规定，“县级以上人民委员会有权停止下一级人民代表大会的不适当的决议”。这就是说，县级政府有权否决乡镇人民代表大会的决定，这在其他时期是不多见的。

此外，1954年1月，为了强化乡镇组织建设，内务部又做出规定，要求政府设立正规的下属工作委员会（1个工作委员会由5至9人组成），对生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、钱粮、调解等方面进行管理。尽管1955年9月实行的扩大乡辖范围的措施使乡的数目下降，但乡政府的人员组成、规模一直呈现上升趋势，管理功能也不断完善，理政能力不断提高。

第三阶段是1958年至1983年人民公社制度时期。人民公社于1958年12月在全国范围内正式建立，1983年被取消。人民公社实际上是“工农商学兵相结合”的“基层单位”，在经济上实行统一领导、三级管理制度，同时实行财政包干，统一核算，差额上缴，拥有粮食、财政、商业、银行的自主管理权。公社具有生产要素运行的当地封闭性、组织运行上的同一性及实现目标途径的单一性等三方面的特征。此外，实行“三级所有、队为基础”的产权制度，在分配上实行从记工分为主要形式的“按劳分配”制度到实质上的以“吃大锅饭”为主要形式的平均主义，这样一种体制非常便利国家实行统购统销政策，即国家按规定的数量、品种和价格向农民收购农产品，按规定的数量、品种和价格向城镇居民、经济作物产区的农民和缺粮户供应农产品的政策。总的来说，人民公社充分地体现着“一大二公”的特点。

表 1-1 1978~2003 年我国农村基层组织情况

年份	乡镇数 (个)		村民委员会 (个)	乡村户数 (万户)	乡村人口数 (万人)
		镇数			
1978	52781		690000	17347.0	80320.0
1980	54183		709820	17673.0	81096.0
1985	91138	7956	940617	19077.0	84419.7
1989	55764	11060	746432	21504.0	87831.0
1990	55838	11392	743278	22237.0	89590.3
1991	55542	11882	804153	22566.0	90525.1
1992	48250	14135	806032	22849.0	91154.4
1993	48179	15223	802352	22984.0	91333.5
1994	48075	16433	802052	23165.0	91526.2
1995	47136	17282	740150	23282.0	91674.6
1996	45484	17998	740128	23437.6	91941.0
1997	44689	18402	739447	23406.2	91524.7
1998	45462	19060	739980	23678.0	91960.1
1999	44741	19184	737429	23810.5	92216.3
2000	43735	19692	734715	24148.7	92819.7
2001	40161	19555	709257	24432.2	93382.9
2002	39054	19811	694515	24569.4	93502.5
2003	38028	19588	678589	24793.1	93750.6

注：本表乡村人口数是指户口在乡村的常住人口，具体范围按 1964 年建镇标准划分，包括后来的新建制镇人口。资料来源：中国统计年鉴（2004 年）。

第四阶段是 1983 年至今。即从人民公社制度在全国范围内普遍取消、乡镇人民政府体制重新建立至今。人民公社制度延续到 1979 年才在部分地区逐步实行改革，1983 年 10 月，中共中央、国务院发出《关于政社分开建立乡政府的通知》，实行政社