

第一章

农村税费改革与基层财政困难

“本届政府面临的首要困难和挑战，就是农业发展滞后，农民收入增长缓慢的问题，这已成为制约扩大内需的一个重要因素。”“面对这些困难和挑战，新一届政府已经制定出了目标和施政纲领，要坚定不移地推进四项改革。第一是农村改革。农村改革包括农村税费改革，粮食购销体制改革，对农民补贴方式的改革，农村金融改革和农村医疗制度的改革。……”“我们的最终目标，是要把一切不应该向农民收取的税费，全部减下来。但这需要有一个过程。”“新一届政府近期要重点抓好的几项改革工作，一是农村税费改革工作。……”

——摘自新一届政府总理温家宝同志在中外记者招待会上的发言以及国务院常务会议 2003 年 3 月 19 日关于新一届政府近期工作部署和安排。

“党中央、国务院减轻农民负担的决策永远不会变，推进农村税费改革的决心也永远不会变。绝不能把改革步骤的调整，误认为是农村税费改革方向和目标的变化。”

——摘自财政部前任部长项怀诚同志关于《学习贯彻

江总书记“七一”讲话精神，不断开创财政工作新局面的讲话

第一节 农村税费改革的基本情况

一、农村税费改革：新世纪新起点

农村税费改革被誉为继土地革命、土地承包制后的第三次农村革命。也是进入 21 世纪后给广大农民朋友带来的一个重大“利好”消息。2000 年 4 月，中共中央、国务院发布了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，针对农民负担重的现状，决定进行农村税费改革，并首先选择在安徽全省以及 9 个省区的若干个县，开展农村税费改革试点工作。

这项改革试点工作共涉及 13 个税费项目，改革的主要内容是要减轻农民负担。从改革内容上看，基本可以概括为“三个取消，两个调整，一个逐步取消”，即取消屠宰税、乡统筹款和农村教育附加和集资；调整农业税政策和农林特产税征收办法；逐步取消农村劳动力的积累工和义务工。具体地说，改革主要包括以下内容：

第一，取消乡统筹费、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。所有专门面向农民征收的行政事业性收费、政府性基金和涉及农民的集资项目，要一律取消。取消乡统筹费后，原由乡统筹费开支的乡村两级九年制义务教育、计划生育、优抚和民兵训练支出，由各级政府通过财政预算安排。修建乡村道路所需资金不再固定向农民收取。村级道路建设资金由村民大会民主协商解决，乡级道路建设资金由政府负责安排。农村卫生医疗事业逐步实行有偿服务，政府适当补助。

取消对农民进行的教育集资。中小学危房改造资金由财政预算统一安排。

第二，取消屠宰税。取消改革试点地区征收的屠宰税，不再征收。

第三，取消统一规定的劳动积累工和义务工。为了减轻农民的劳务负担，防止强行以资代劳，农村税费改革后取消统一规定的劳动积累工和义务工。村内进行农田水利基本建设、修建村级道路、植树造林等集体生产公益事业所需劳务，实行一事一议，由村民大会民主讨论决定。村内用工实行上限控制。除遇到特大防洪、抗险、抗旱等紧急任务，经县级以上政府批准可临时动用农村劳动力外，任何地方和部门均不得无偿动用农村劳动力。试点地区取消统一规定的劳动积累工和义务工的具体步骤，由当地党委、政府根据实际情况决定，可以一步到位，也可以逐步取消，分阶段逐步到位。

第四，调整农业税政策。农业税按照农作物常年产量和规定的税率依法征收。常年产量以 1998 年前 5 年农作物的平均产量确定，并保持长期稳定。调整农业税税率，将原农业税附加并入新的农业税。新的农业税实行差别税率，最高不超过 7%。试点省份的具体适用税率和农业税征收总额，由国务院确定；省级以下试点地区的具体适用税率和农业税征收总额，由省级和省级以下政府按照比现行农民税费负担明显减轻的原则逐步核定。贫困地区的农业税税率要从低确定。农民承包土地从事农业生产的，计税土地为第二轮承包用于农业生产的土地；其他单位和个人从事农业生产的，计税土地为实际用于农业生产的土地。计税土地发生增减变化，农业税应当及时进行调整。现行农业税减免政策基本维持不变。

征收牧业税的地区，取消屠宰税、乡统筹费等税收和行政事业性收费、政府性基金、集资后，牧业税的负担按照略低于新的

农业税负担的原则确定。具体办法由试点地区省级政府确定。对不承包耕地的渔民的税费政策调整，由试点地区省级政府参照上述农村税费改革试点工作的指导思想、基本原则制定具体办法。

第五，调整农业特产税政策。按照农业税和农业特产税不重复交叉征收的原则，对在非农业税计税土地上生产的农业特产品，继续征收农业特产税。对在农业税计税土地上生产的农业特产品，可以由试点地区省级政府决定只征收农业税或只征收农业特产税，在其他地区只征收农业税。对部分在生产、收购两个环节征税的农业特产品，要积极创造条件，合并在生产或收购一个环节征收。农业特产税税率按照略高于农业税税率的原则进行适当调整。

第六，改革村提留征收使用办法。村干部报酬、五保户供养、办公经费，除原由集体经营收入开支的仍继续保留外，凡由农民上缴村提留开支的，采用新的农业税附加方式统一收取。农业税附加比例最高不超过农业税正税的 20%，具体附加比例由省级和省以下政府逐级核定。用农业税附加方式收取的村提留属于集体资金，实行乡管村用，由乡镇经营管理部门监督管理。村内兴办其他集体生产公益事业所需资金，不再固定向农民收取村提留，实行一事一议，由村民大会民主讨论决定，实行村务公开、村民监督和上级审计。对村内一事一议的集体生产公益事业筹资，实行上限控制。

原由乡村集体经营收入负担村提留和乡统筹费的，农村税费改革后可以采取适当方式继续实行以工补农。对不承包土地并从事工商业活动的农村居民，可以按照权利义务对等的原则，经过村民大会民主讨论确定，在原乡统筹费和新的农业税附加的负担水平内向其收取一定数额的资金，用于村内集体公益事业。

农业税及其附加是征收实物还是征收代金，由试点地区省级政府自行确定，并在一定时期内保持相对稳定。农业税及其附加

统一由财政或税务征收机关负责征收，也可以由粮食部门在收购粮食、结算粮款时代扣代缴。

从上述改革内容上看，实施农村税费改革，是党中央、国务院为切实减轻农民负担，规范农村分配制度，遏制面向农民的各种乱收费、乱集资、乱罚款和乱摊派，从根本上解决农民负担，保护和调动农民积极性而做出的一项重大决策，是关系到农民增收、农业发展和农村稳定的大事。加快推进农村税费改革，切实减轻农民负担，是一项重要的农村政策，对于促进农业和农村经济发展，保持农村社会稳定，意义重大。

鉴于农村问题和农村税费负担问题的复杂性，农村税费改革初期在改革思路上看，是极其审慎的。中共中央决定，2000 年在全国以省为单位进行改革试点的，只有安徽一省。其他各省不以省为单位全面进行改革试点，而是根据实际情况，选择个别地区进行。从改革思路上看，2000 年有选择地在部分省份的部分地区进行改革试点，主要是要摸清农村地区农民税费负担的基本情况，为今后的改革试点积累经验。中共中央、国务院于 2000 年 3 月发布的《关于进行农村税费改革试点工作的通知》中明确指出，“中央确定在安徽省以省为单位进行农村税费改革试点，其他省、自治区、直辖市可根据实际情况选择少数县（市）试点。……全国农村税费改革工作在试点的基础上摸清情况，积累经验，逐步推开。暂未实行农村税费改革的地方，要继续严格执行国家现行有关税费政策和中央关于减轻农民负担的各项规定，进一步稳定并降低农民的现有负担水平。”^① 由此可以看出，中央关于农村税费改革的总体改革思路，遵循了循序渐进、逐步到位的基本原则，蕴含了深刻的改革战略。

^① 《中共中央国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》（2000 年 3 月 2 日），见《农村税费改革工作手册》，经济科学出版社 2001 年版。

农村税费改革，是减轻农民负担的治本之策。税费改革通过合理确定农民的税赋水平，取消一切面向农民的乱收费，将农村分配关系纳入了法制化轨道，农民负担总水平保持长期稳定，以切实减轻农民负担。改革具有重大意义。减轻农民负担，增加农民收入，有助于调动和发挥农民的生产积极性，促进农业结构调整，提高市场竞争能力；有助于提高农民购买力，开拓农村市场，有效扩大内需；有助于进一步改善农民生活，维护农村稳定。因此，农村税费改革，不仅是解决多收一点少收一点的问题，而是重在通过法治手段规范农村分配关系，促进农业发展和农村社会稳定。从这一角度上看，农村税费改革是一项保持农村长治久安的根本大计，必须始终不虞地抓下去。

二、改革试点后，农民减负成效显著

2000 年，农村税费改革试点工作在安徽省和其他省的部分县率先开展后，改革试点地区的农民负担明显减轻，农村“三乱”得到了有效遏制，受到了广大干部群众的热情拥护和支持。实践证明，中央关于农村税费改革的决策，顺民心、合民意，是完全正确的。

党中央、国务院时刻关注着农村税费改革的进展情况。2000 年 7 月，时任中共中央政治局常委、国务院总理的朱镕基同志到安徽，对农村税费改革试点的具体情况进行调研。调研结果认为，从改革试点情况上看，农村税费改革已经取得了初步成效，较大幅度地减轻了农民负担，有效遏制了农村“三乱”，初步规范了农村分配关系，改善了党群干群关系，维护了农村社会稳定。安徽试点的情况表明，试点地区农民负担确实轻了，初步测算 2000 年农民总的负担减少约 31%，人均负担由 109.4 元降到 75.5 元；“两工”从 29 个减少为 20 个。该省五河县实行新的农业税征收办法后，农民人均年负担 89.5 元，比改革前下降

35.3% ,亩均负担 45.03 元,下降 42.6%。

《人民日报》记者也曾对 2000 年 5 月先期进行农村税费改革试点的陕西三县(子洲、合阳和汉阴)进行了采访调查,税费改革前后三个试点县农民负担变化十分明显,农民拍手叫好。改革后,农民对国家只承担交纳农业税、农业特产税及两税附加的义务,对村集体只承担“一事一议”的筹资筹劳,其他形式的专门面向农民的收费、摊派、集资一律被取消,大大遏制了“三乱”的发生,农民负担总体减少达 31%,人均减少现金负担 33.9 元。

来自全国纠风工作会议的资料也显示, 2000 年农村部分省市试行税费改革以来,全国共减轻农民负担约 400 亿元,其中,通过治理向农村的乱收费、乱集资和各种摊派,全国共减轻农民负担 123 亿多元。实践证明,中央关于农村税费改革的方针政策是完全正确的,深受广大农民群众的衷心拥护和支持。

三、2001 年：农村税费改革暂缓实施

农村税费改革试点一年来,试点地区的广大农民真真切切地感受到了改革带来的缕缕曙光。2001 年 4 月下旬,国务院办公厅发出《关于 2001 年农村税费改革试点工作有关问题的通知》,决定暂缓扩大农村税费制度的改革试点,同时要求“未经国务院批准,各地区不得启动农村税费改革全面试点”。

从农村税费改革的实际效果上看,改革无疑有助于减轻农民负担,缓解农村地区长期存在的农民可支配收入不高的现状,切实缩小贫富差距,公平收入分配。改革试点一年来农民负担明显有所减轻,也充分验证了这一点。对这一明显有利于广大农民群众的改革,中央对改革步骤所做的暂缓实施和改革调整,其原因何在呢?

从外部环境上看,农村和农民问题始终是我国社会生活中的

重大问题。“冰冻三尺非一日之寒”。农村地区的相对贫困以及农民负担重的现状，主要是由于长期以来我国城乡之间二元经济结构的经济发展基础决定的，从而有着深刻的经济发展和社会背景。面对长期积累形成的农村和农民问题，重在减轻农民负担的税费改革，必然是一场深刻的社会变革，涉及面广，情况复杂，任务艰巨，试点初期必然面临一些重大问题尚待解决。2000年改革试点过程中，尽管试点地区农民负担有所减轻，但一些反映基层县乡财政困境的呼声也越来越大。为此，朱镕基同志特别对安徽省农村税费改革情况做了充分的、翔实的考察，并对改革的复杂性作了充分说明。

朱镕基同志在安徽考察中指出，改革不可能一蹴而就，必须积极而又稳妥地进行。首先，农村税费改革是农村地区分配关系的重要调整，不仅涉及农民的切身利益，而且直接关系到乡镇机构改革、人员精减、地方财政收入等多方面的问题，在改革中难免要出现一些始料不及的新情况。其次，这项改革是在当前农村地区市场粮价持续下降、农民增收渠道不多、乡镇财政普遍较为困难的情况下进行的，需要解决好不少棘手的问题。多年积累起来的各种矛盾和问题也都会在改革中暴露出来，各项政策和配套改革措施也有个不断完善的过程。再次，全国各地农村自然条件和经济状况差别很大，农民税费负担各不相同，这就要求必须从实际出发，有针对性地解决存在的突出问题。再次，农村税费改革离不开国家财政的支持，全面推进这项改革，必须考虑国家财政的承受能力。最后，从安徽等地农村税费改革的试点情况看，不仅在改革过程中，而且更重要的是在将来要巩固改革的成果，切实防止农民负担反弹，这也与农村各级党政干部素质的提高和工作作风的转变密切相关。总之，农村税费改革是一个涉及农村经济利益格局的系统工程，牵一发而动千钧；改革必须积极准备、稳妥推进。

鉴于农村地区改革的实际情况，中央认为，农村税费改革情况复杂，当前在全国范围内全面铺开改革，条件还不成熟。乡镇政府机构、乡镇财政体制、农村教育体制等方面的改革，不仅是农村税费改革的重要组成部分，也是农村税费改革取得成功的重要保证，必须坚持同步实施，整体推进。农村税费改革成功与否，很大程度上取决于这些相关的配套改革措施能否切实落实到位。

为此，2001年4月下旬，国务院办公厅发出《关于2001年农村税费改革试点工作有关问题的通知》，决定暂缓扩大农村税费制度的改革试点。“农村税费改革试点工作既要积极，又要稳妥。从前一阶段试点的情况看，也反映出一些矛盾和问题，比如如何合理确定农民的计税面积、产量和价格；如何平衡不同从业农民的负担；如何保证农村义务教育和乡、村两级的基本经费需求；如何依法征收农业税和农林特产税；如何发挥村级集体组织的作用；如何防止农民负担反弹等。这些都需要在安徽全省和其他地区的部分县（市）的试点中进一步探索解决的措施和办法。”“要充分认识农村税费改革的艰巨性、复杂性和长期性，特别是在当前国际经济形势出现新的复杂情况下，更要妥善处理好改革、发展、稳定的关系，巩固国民经济发展来之不易的成果，维护社会稳定。”^①

中央决定，农村税费改革必须在安徽全省试点取得明显成效，并在不断总结试点地区成熟经验的基础上，才能在全国进行；否则，贸然推开，就可能出现较大的财政风险，欲速则不达。《通知》指出，“未经国务院批准，各地区不得启动农村税费改革全面试点。”“2001年农村税费改革工作的重点仍然是集中力量进一步做好安徽省的试点。……去年已经选择部分县（市）

^① 《国务院办公厅关于2001年农村税费改革试点工作有关问题的通知》（2001年4月25日），见《农村税费改革知识问答》，党建读物出版社2002年版。

实行改革试点的省（区、市），今年要继续下力量抓紧抓好试点工作，但不再扩大范围。”“2000 年没有进行试点的省（区、市），今年可以选择个别有代表性的县（市）进行试点，但不在全省范围推开。”

暂缓实施农村税费改革后，不少人存在误解，认为税费改革只是一时性的改革，改革已经停止，以后也不会再搞了。一些已开始进行过改革试点的地区，县乡基层干部工作很不好做。很多地区反映，农村税费改革推行后，农民负担卡都按新方案计算到了农户，现在再按老办法收，农民不理解，工作很难做，最后出现“新的不能收，旧的收不上”的两难困境，基层政府面临“断炊”问题；而老百姓会怀疑是基层干部在顶头违反国家政策，当“顶门杠”，从而进一步激发农村的干群矛盾，不利于稳定农村地区大局。

鉴于农村地区存在的这些疑虑，国务院在《通知》中特别指出，“目前已经进行农村税费改革全面试点动员、部署、宣传、培训工作的省（区、市），要认真做好基层干部和农民的宣传解释工作。既要讲清坚持农村税费改革、规范农村税费关系、减轻农民负担的重要性和必要性，又要讲清改革的艰巨性、复杂性和长期性，使广大干部、农民认识到搞好试点、总结经验、完善政策、稳步推进对于确保农村税费改革成功的重大意义。不要因为适当调整工作部署而引起不必要的误解，切实维护农村社会稳定。”

在学习江总书记“七一”讲话中，财政部前任部长项怀诚同志特别做了重要说明，进一步明确 2001 年暂缓改革试点的工作部署，是中央经过深思熟虑的。他指出，“农村税费改革是一项非常复杂的系统工程，涉及农民、基层干部、基层政权和农村义务教育保障等方方面面，改革起来非常不易。……在农村税费改革试点中显现的问题还没有找到妥善解决办法以前，……调整

（税费改革）工作步骤，暂不以省为单位全面推开农村税费改革的决定，是慎重的、必要的，也是实事求是、完全正确的。目的是为了**确保改革成功，更好地推进改革。**”但同时指出，“党中央、国务院减轻农民负担的决策永远不会变，推进农村税费改革的决心也永远不会变。绝不能把改革步骤的调整，误认为是农村税费改革方向和目标的变化。”^①

四、2002 年：进一步扩大农村税费改革试点

农村税费改革经历 2001 年的暂缓实施后，进入 2002 年，中央进一步扩大农村税费改革试点工作的基本脉络逐步明晰，改革思路更为明确。3 月，国务院办公厅发出《关于做好 2002 年扩大农村税费改革试点工作的通知》明确提出 2002 年农村税费改革思路是要“进一步扩大改革试点范围”。这与 2001 年的改革思路形成了鲜明对比。

《通知》指出，“按照积极稳妥、量力而行、分步实施的原则，根据 2002 年中央财政对扩大改革试点的财力安排和近年来各地的试点情况，将河北、内蒙古、黑龙江、吉林、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏 16 个省（自治区、直辖市）确定为 2002 年扩大农村税费改革试点省。这些省份是采取全省试点，还是局部试点，由各省人民政府慎重决定。上海、浙江、广东等沿海经济发达省（直辖市），如果认为进行全面改革试点的条件已基本成熟，地方财政能够安排相应的财力支持改革，可以自费进行扩大改革试点。其他省（自治区、直辖市）今年不再扩大试点范围，继续在 2001 年确定的试点县（市）搞好试点工作。”

财政部部长项怀诚讲话《学习贯彻江总书记“七一”讲话精神，不断开创财政工作新局面》。见《中国财政》2001 年。

《通知》指出，“今年尚未进行全省改革试点的省（自治区、直辖市），要进一步抓好局部试点工作，注意总结试点经验，完善有关政策，为全面推进改革做好准备。要继续严格执行国家现行有关农村税费政策和中央关于减轻农民负担的各项规定，进一步稳定并降低农民的现有负担水平，做好今年农村税费的征缴工作；同时要注意做好对试点毗邻地区基层干部和农民的宣传解释工作，切实维护农村社会稳定。”

从 2002 年中央关于农村税费改革的指导思想上看，实施农村税费改革，继续推进改革试点，切实减轻农民负担，是中央下定决心要完成的一件大事。中央已将农村税费改革视为从根本上治理对农民的各种乱收费，切实减轻农民负担，规范农村分配关系，促进农村地区稳定的重要措施；通过税费改革，进一步巩固农村基层政权，促进农村经济健康发展和农村社会长期稳定。

五、2003 年：继续抓好农村税费改革工作

2003 年是新旧政府交接的一年，中央政府对继续推进农村税费改革工作的政策没有发生变化，改革的决心更为坚定。新一届政府正式上任后，温家宝总理在记者招待会上指出，本届政府面临的首要困难和挑战，就是“农业发展滞后，农民收入增长缓慢”的问题；这已成为制约扩大内需的一个重要因素。面对这些困难和挑战，温总理指出，“新一届政府已经制定出了目标和施政纲领，要坚定不移地推进四项改革。第一是农村改革。农村改革包括农村税费改革，粮食购销体制改革，对农民补贴方式的改革，农村金融改革和农村医疗制度的改革。第二是企业改革。……第三是金融改革。……第四是政府机构改革。”2003 年 3 月 19 日，新一届政府召开了国务院常务会议，研究部署了当前需要抓紧做好的工作，确定了近期要重点抓好的几项改革工作，第一就是农村税费改革工作。温总理特别指出，“我们的最终目标，

是要把一切不应该向农民收取的税费，全部减下来。但这需要有一个过程。”农村税费改革的实质 是要改革农村不适应生产力发展的上层建筑的某些环节，最重要的是要精简机构和人员。”必须解决农村地区“食之者众，生之者寡”的问题，必须解决农村地区机构膨胀、财政供养人口过多的问题。“如果不精简机构，不减少人员 农民的负担不可能得到彻底解决。”同时“要加大财政对农村的支持力度。从 2003 年开始，要增加对科技、教育、文化、卫生的财政支出，主要用于农村。”从新一届政府的施政方针和政府工作部署上看，继续关注农村和农民问题，深化和推进农村税费改革，成为新一届中央政府工作的重点和发展方向。

综上所述，从农村税费改革的基本脉络上看，从 2000 年初开始改革试点，到 2001 年暂缓实施进行局部的改革调整，直至 2002 年提出要加快改革步伐，明确要逐步扩大改革试点范围，到 2003 年新一届政府上任后，提出要作为近期工作重点来抓。继续向前推进改革，这些都表明中央继续推进农村税费改革的决心是很大的，也是毫不动摇的。解决农民负担问题，切实防止农民负担反弹，始终是中央政府坚定不移的改革方向。同时，农村税费改革从开始试点到暂缓实施，再到逐步扩大改革试点的“一曲三折”的改革历程，也从另一个侧面反映出，农村税费改革不是个简单的减轻农民负担的问题，而是一个涉及农村生产关系调整以及广大农村发展和农民切身利益的重大问题。改革是一个系统工程，必然要与农村政权建设、机构改革、基础教育调整等方面联系起来。因此，改革不可能一蹴而就，必然要经历一个长期的调整过程。对改革中遇到的问题和面临的困难，也要有足够的认识和充分的准备。

第二节 农村税费改革与基层 财政财力减收

农村税费改革是在不调整农村原有经济结构的情况下进行的，也是在近年来基层财政面临的财力困境未得到有效缓解的情况下进行的。在这种情况下，农村税费改革在有效减轻农民负担的同时，必然导致试点地区县乡财政财力减少。从当前改革试点情况上看，制约农村税费改革顺利推进的主要原因，集中体现在试点地区县乡财政无力承受改革造成的财力减少，基层财政运行困难。本节试图从基层财政财力减收的角度，对农村税费改革中遇到的主要阻力进行分析，找出阻碍农村税费改革顺利推进的主要原因，以有利于继续推动改革向前。

一、农村税费改革主要难在基层财政困境

当前，农村税费改革遇到的最大困难，就在于广大试点地区基层财政财力薄弱；农村税费改革在减轻农民负担的同时，进一步造成基层财政财力减收，乡镇政权运行困难。

（一）基层财政困境：一个不争的事实

近几年来，我国基层财政陷入困境，是一些地区普遍存在的现象。近年来，对县乡财政实际运行状况进行的不少调研都表明，分税制后，基层县乡财政实际可支配财力绝对减少，大部分乡镇财政实际上都是在负债运行，不少乡镇负债累累，工资欠发严重，一些地方乡镇基层政权甚至不能正常运行。

据江苏盐城市对 25 个乡镇进行的调查统计，分税制改革后全市乡镇上解财力增加，实际可支配财力大为减少。1993~1998

年，该市财政收入平均年递增幅度为 20.2%，而体制内分成得到的可支配财力年递增只有 17.4%，财力的增长速度明显低于财政收入增长的速度^①。尽管中央已经明令各省要有步骤地取消各种收入上缴递增规定，但在不少地方，这一规定仍然保留，甚至在某些地方，乡镇收入递增上缴的比例比财政收入增长比例还要大。如安徽芜湖县清水镇，1996～1998 年三年平均收入递增 8.1%，而体制上缴年平均递增 18%。再如四川宜宾某乡镇，1999 年体制规定的上解递增幅度是 25%，由于远超出了乡镇的承受能力而无法落实，实际执行下来仍是 16% 的递增率。该乡 1999 年组织的总收入 900 多万元，递增上缴后乡镇本级的可用财力仅仅 150 万元，根本无法满足乡镇本级的支出需要，不得不借钱发工资。

据《中国财经时报》对安徽定远县的调查，从国地两税占乡镇财政收入的比重来看，1993 年该县平均每个乡镇接近 1/4，1994 年这个比例猛增到近 60%，此后一直保持在很高的水平上，地方资金上划严重；县一级政府为了保住自己的收入，迫不得已相应扣减乡镇支出基数，这也使得乡镇可用财力大为减少。四川宜宾市的调查也证实了这一点。1997 年，宜宾县内所有乡镇财政上解收入总计 4 571 万元，占当年乡镇财政收入的 75.6%，而当年的税收返还以及各项补助仅有 1 431 万元，仅占上解部分的 31.3%^②。而河北省石家庄市财政反映，县级财政（包括县级以上各级财政）过分注重自身利益，集中乡镇财力过多，顾县不顾乡。乡镇承担了县级近 47.1% 的人员开支，提供了 43.5% 的财政收入，而本级支出仅占县级的 25.8%。1999 年乡镇财政对县

见《预算管理会计》2001 年第 2 期。

^② 《宜宾市乡镇财政赤字和债务的成因及对策思考》，见《中国财政信息资料》2000 年第 28 期。

级财政上解收入 3.6 亿元，占乡镇总收入的 30% 左右^①。还有部分省（如云南、青海等）对县级财政实行“以奖带补”政策，对减少县级财政赤字发挥了一定作用。但为了得到奖励，有些县财政谎报增收，将赤字向乡镇财政转移，使乡镇财政赤字进一步扩大（财政部财政科学研究所结论）。分税制后财政体制上的这种乡镇上缴过多，上级集中财力过多，直接造成乡镇财政可支配财力的绝对减少。

分税制后乡镇财政可支配财力的这种绝对减少，与农村地区财政支出刚性间的尖锐矛盾，导致不少地区乡镇财政陷入困境。财政部财政科学研究所 2001 年曾对青海、云南、湖南、吉林、江苏五省及哈尔滨市的乡镇财政情况进行了抽样调查。调查表明，当前乡镇财政债务面达 90% 以上，赤字（包括隐性赤字和账面赤字）及债务在不断扩大。调查中，形成了三个基本结论：

一是乡镇财政赤字在逐年扩大。如云南省 2000 年的乡镇账面赤字为 4.8 亿元，比 1999 年增加近 1 亿元，增长 20%，比 1998 年增加 2.8 亿元，增长 58%。这只是反映在统计账面上的数据，据当地同志反映，其隐性赤字比账面赤字还要大得多。湖南省的永洲、娄底、郴州三市所辖 525 个乡镇，截止到 1999 年底，522 个乡镇都存在赤字或负债，占全省乡镇总数的 99.4%，赤字总额为 3.29 亿元，负债总额为 11.29 亿元，每个乡镇平均赤字及负债 270 万元。吉林、青海及至哈尔滨市情况也普遍类似。

二是乡镇财政赤字隐性化。为保平衡而挂账列支形成的财政隐性赤字，在乡镇财政十分突出。在财政账面和决算报表反映平衡或结余的背后，不同程度隐藏着剔支挂账、应付不付等问题，将负债转给以后年度，形成一种暗藏的财政包袱。由于存在大量

^① 《关于石家庄市乡镇财政工作的调查报告》，见《中国财政信息资料》2000 年第 31 期。

的隐性赤字，许多乡镇反映出来表面上的平衡或账面赤字水分较大。如吉林省某乡 1998 年财政滚存结余 182 万元，而该乡支出挂账则达 220 万元，实际上该乡不仅没有任何结余，还存在赤字 38 万元。为保政绩，地方都不愿对外公开隐性赤字，根据一些调查，乡镇隐性赤字比账面赤字实际上要大得多，主要表现在拖欠职工工资、对个人或其他单位拖欠款以及巨额的政府债务。如吉林省 2000 年全省乡镇财政账面体现滚存赤字、收支不平衡的只占 20%，赤字额 1 亿元。而在近 80% 的乡镇财政决算平衡甚至结余的背后，都不同程度存在剔支挂账等隐性赤字。某镇在一年多的时间里，仅用于支付工资的借款就达 25 万元。哈尔滨市所辖 194 个乡镇中，拖欠职工工资的占 79.8%，其中超百万元的乡镇有 21 个，最多的达 352 万元。财政的隐性赤字，导致乡镇负债急剧增加和资金周转不畅，并加大了财政的运行风险。

三是乡镇负债面广、量大。据统计，全国乡镇净债务额（债务一债权），乡本级 1 770 亿，乡平均为 400 万；村级 1 483 亿，平均为 20 万，乡镇负债面广、量大。调查的五省一市中，吉林省全省乡镇累计负债已达 13 亿元，约 80% 的乡镇债务缠身；青海全省乡镇均负债 15.5 万元；湖南省调查的 522 个乡镇中 99% 在负债，负债总额 11.29 亿；哈尔滨市所辖乡镇财政负债 3.4 亿，乡均负债 140 万元，负债面达 100%。调查显示，越是经济基础薄弱的乡镇，负债比重和负债额越大，加上负债派生的利息，负债比重日益加大，偿债更加困难。

还有一些现实资料，同样也支持着上述结论。四川省宜宾市报告，1998 年全市当年出现赤字的乡镇 84 个，占乡镇总数的 39.8%；有滚存和隐性赤字的乡镇 93 个，占乡镇总数的 44%。至 1998 年底，乡镇政府承担的各种借贷资金和欠款高达 2.2 亿元，赤字和债务总额高达 2.5 亿元，相当于全市所有乡镇一年财