

农业税取消后乡镇政府财政转移支付过程

——基于江西省 C 乡的调查研究

曾 明*

【摘要】通过对江西省 C 乡的实地调研表明,农业税取消后,乡镇政府支出高度依赖财政转移支付,其中上级财政按公式或政策主动下拨的资金往往不足以满足政府的正常支出,而且基本都指定了用途。这使得乡政府为了获得财政自主权和弥补财政缺口,不得不充分利用各种途径和方式来向上级政府申请资金;这些要来的资金会被通过各种方式变通使用,成为乡里的“预算外”财政。“村财乡管”的转移支付资金在某种程度上也成了乡政府约束和激励村委会的一个手段。

【关键词】农业税取消 转移支付过程 乡镇政府

【中图分类号】D693.62 **【文献标识码】**A

一、问题的提出

2006 年,在中国征收了几千年的“皇粮国税”被取消,这对增加农民收入,维护农村稳定,解决我国“三农”问题具有重要意义。但取消农业税,直接导致中西部地区的乡镇财政锐减。实际上在税费

* 曾明,南昌大学公共管理学系,副教授。

本文为 2005 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“公共服务型政府构建研究”(批准号:05JZD00021);2007 年度中国发展研究基金会资助研究课题“转移支付对县乡政府财政支出行为影响研究”(2007 基研字第 0018 号);国家自然科学基金项目“转型期中国政策议程的触发机制研究”(批准号:70673042)的阶段性成果;本研究还获香港利希慎基金会资助到香港中文大学中国研究服务中心查阅资料。

感谢南开大学张光教授的指导、日本爱知文教大学 Ka Po Ng 教授、香港中文大学萧今教授、詹晶教授、段海燕硕士生、香港城市大学林绍亮老师、吴木奎博士生、深圳市委党校曾宇青教授的有益评论。文责作者自负。

改革阶段乡镇财政收入就有了大幅下降(李芝兰等,2005:44-63),而取消农业税更是对其赖以维持运转的财政基础的釜底抽薪,因为它使得依赖于农业税的各种“搭车收费”也都无法进行,进一步加剧了乡镇财政的困难状况,乡镇运转等经费将主要依靠上级转移支付。乡镇财政支出的自主权因而将大打折扣,这在某种程度上达到中国农业税改革的部分目标,即通过减少乡镇的自主权,增加县级政府的自主权来防止乡镇政府滥用权力,在一定程度上也可以防止乡镇政府在提供服务时为自身谋利(Zhong,2003:74-75),从而彻底转变乡镇政府职能,缓解农村地区紧张的党群干群关系。然而这种改革也造成乡镇政府日益成为一个“行政空壳”,乡镇政府日益成为上级政府的一个执行机构而不是一级政府(Kennedy,2007:46)。而乡镇财权和事权的自主性的双重缺乏,会降低乡镇政府提供地方性公共产品的有效性(何菊芳,2005:47-50)。类似的情况在1970年代的美国农村也曾出现,当时美国的地方政府也都面临着人均公共服务支出成本上升与税收下降、税基减少的矛盾日益突出的困境(Eddleman,1974:959-963),为避免出现大量的无效率的地区间移民现象,提供均等化的公共服务、减少失业率成为政府的主要政策选择(Heady & Whiting,1974:4-7)。因此农业税取消后,如何为农村公共产品供给提供财力保障成为学术界研究的一个重点。

有研究发现,一些地方的乡镇政府会通过创办集体企业获取利润或是设立些非正规的财政机构以规避财经纪律的约束来增加收入,用于弥补乡镇财政收支差额甚或用来偿还乡镇债务(Ong,2006:377-400)。有些研究认为应该通过乡镇机构改革防止农民负担反弹,以维护改革的成果(孙晓燕等,2007:84-89;谭融等,2007:22-28)。其中也有些对如何完善县乡财政转移支付制度提出了建议(张光,2006:38-41;王姣等,2007:22-28)。从政策可行性的角度来考察,由上级财政对收支差额较大的乡镇给予转移支付以维持农村基本的公共产品的提供是当前次优的政策选择。事实上从农村税费改革开始,中央财政的支农支出,包括对农业税费改革的专项支出

都在逐年增长。2007 年中央财政的支农支出就已经达到了 4318 亿元,2008 年的预算为 5625 亿元^①。这些巨额的转移支付资金的使用最终都要由基层政府,尤其是乡镇政府来落实。

但几乎很少学者关注到乡镇政府的转移支付过程,即乡镇政府是如何获得转移支付又是如何使用这些转移支付资金的。对这个问题的回答,将有助于我们了解后农业税时代乡镇政府的职能变革,并正确评估乡镇转移支付的使用效率。由于信息不对称,对于地方居民的需求偏好,地方自有财力状况,以及公共产品的生产成本等,下级政府总是会掌握着比上级政府更多的信息,因而在转移支付的分配过程中,始终存在着中央(联邦)政府与地方政府,上级政府与下级政府间的博弈。对于地方政府来说,它们的效用函数有两个:其一是寻求最大化的财政剩余,即剩余控制权,然后可以用这些剩余去实现一些固定的政治目标或是私人目标(Olson, 1993: 567 - 576);其二是寻求地方居民对当地政府的支持最大化(Geddes, 1994: 214)。因为如果地方政府能够在提供最大化公共服务的同时,又能做到税收征收最少,那么当地居民对政府,特别是对政治家的支持率就会更高(Treisman, 1999: 492)。因此获得尽可能多的转移支付成为乡镇政府的重要工作任务。那么他们在这一个资金分配过程中是如何行动的呢?

本文将以在江西省 A 市 B 县 C 乡的实地调研数据来回答这一问题^②。调研主要是在 2008 年初进行的,作者同南昌大学公共管理学系硕士生黄成华、刘群、艾春菲、周丽萍等对该乡党委书记、乡长、常务副乡长、乡纪委书记、人大副主席(主席为乡党委书记)、乡会计站长、财政所长、两所乡中心小学校长、人口大村的村支部书记进行

① 详见新华社 2008 年 3 月 7 日的两会特稿“从五年公共财政支出看民生改善进程”。中国政府网: http://www.gov.cn/2008lh/content_913007.htm。

② 在中国的特定研究背景下,为了能够进入政府部门调查并建立信任关系,本文的研究者主要利用熟人关系进行调查。基于研究道德规范,成文过程中均严格按照事先对被访者所承诺的那样不透露有关的内容或信息,文中凡相关内容均以字母代替。

了深度访谈。并在所有的村支书、村委会主任中对有关村级转移支付的收支情况进行了问卷调查^①。除访谈和问卷调查以外,本研究还辅之以另一种收集资料的方法——实物分析。本研究中所搜集到的“实物”主要是与研究问题有关的文字资料,且均是正式官方类资料。

二、C 乡财政收支概况

C 乡位于江西省 A 市 B 县的西南部,距县城 20 公里,2003 年由老 C 乡和 D 乡合并而成。该乡人口约为 22 000 人,面积 149 平方公里,辖 8 个村委会,69 个村小组。乡政府现有纳入编制的干部 90 余人,其中公务员编制 26 人,事业编制和企业编制近 70 人。C 乡缺乏资源,尽管森林覆盖率比较高,但都是些非经济林,不能产生经济效益,但森林防火和林木保持的任务却很重。没有主导工业或其他产业,主要依靠农业;经济不发达,2002 年,C 乡被评为江西省贫困乡。2007 年,全乡 GDP 为 8000 万元,其中第一产业占到了 70%,二、三产业分别为 10%、20%,属于典型的农业乡。缺乏地理区位优势,交通条件差,境内没有高速公路、省级公路和铁路,只有一条县道与县城相连。乡镇企业生存的空间小,对外招商引资更是没优势。

从调研中所获得的资料来看,C 乡财政收支的基本状况有如下几个特点:

(一) 财政自给率低,高度依赖上级财政转移支付

表 1 反映的是 C 乡 2004 年以来的主要财政收入状况。从表 1 可以看出,该乡的财政总收入在农业税取消后变化非常大。取消农业税后的第一年,即 2005 年比 2004 年减收 47.7 万元,一般预算收

^①下文中文号内的话如未注明,均来自访谈中乡干部的原话。

人只完成年初预算的 78.7%^①,2006 年在国税收入增加 7.1 万的情况下,总收入仍进一步减少到 41.5 万元,2007 年才开始有所好转,主要是地方税收有所增长。但它的一般预算内收入也仅为 33 万元,即使加上代征的增值税、所得税部分,总收入也只有 61.5 万元。而它 2005 年至 2007 年中每年的上解支出却分别为 77.3、78.6、80.5 万元(见表 2)。这些状况表明,取消农业税对 C 乡财政收入产生了极大的影响。它对转移支付的依赖也逐步加强,金额从 2005 年的 691 万增长到 917 万元,年均增长 15.15%。

表 1 C 乡农业税取消前后的财政收入变化(万元)^②

	财政总收入	国 税	地 税	财政收费	一般预算收入	上级转移支付
2004 ^③	128.1	7	42.8	—	NA	NA
2005	80.4	9.8	29.3	0.54	42	691.9
2006	41.5	16.9	23	1.5	24.9	786.3
2007	61.52	24.39	35.87	1.26	33.04	917.23

(二) 转移支付均为指定用途转移支付,乡政府缺乏财政自主权

我们将以表 2、表 3 的数据来进一步分析乡财政的主要收入来源及其支出情况。表 2 详列了 2007 年乡级财政的收入细目。地方一般预算收入主要来自营业税和个人所得税收入。这些收入尽管是地方自有收入,但“由于营业税的收入非常不稳定,因此地方税收收入也不稳定”^④。主要的收入来源是上级的财政转移支付,2007 年为 917 万元。其中体制补助收入 420 万,主要用于事业单位补助和弥补收支差额的补助。比如教育和刚性的“保工资”支出。专项补助

①这一说法来自该乡乡长在 2005 年初乡人代会上的财政报告。

②数据来自 C 乡向乡人代会提交的这几年的财政预算执行情况财政预算草案的报告;2007 年上解支出数据来自财政所提供的年终报表。

③2004 年数根据 2005 年决算报告推断得出。

④常务副乡长的谈话。

表 2 C 乡 2007 年财政收入决算表(万元)①

一、一般预算收入合计	33.04	三、补助收入合计	917.23
1. 体制内核定收入	24.90	一般预算补助收入	916.98
2. 本年收入超收数	8.14	1. 体制补助收入	420.71
财政总收入主要来源		2. 专项补助收入	175.67
1. 地税收入	35.87	3. 结算补助收入	320.60
(1) 营业税	18.52	(1) 农村税费改革转移支出	102.55
(2) 企业所得税	—	(2) 取消农业特产税补助	14.15
(3) 个人所得税	16.67	(3) 降低农业税税率补助	36.93
(4) 资源税	0.28	(4) 免征农业税税率补助	51.00
(5) 房产税	—	(5) 教育超基数	47.08
(6) 印花税	0.19	(6) 行政人员超基数	15.01
(7) 城镇土地使用税	—	(7) 村级转移支付补助	14.00
(8) 土地增值税	—	(8) 乡镇转移支付补助	20.00
(9) 城建税	—	(9) 林业产权转移支付补助	12.00
(10) 车船使用税	0.18	(11) 计生土管等结算补助	4.08
(11) 耕地占用税	0.80	(13) 革命老区转移支付	—
(12) 契税	0.45	(17) 卫生超基数	2.41
(13) 罚没收入	—	(19) 村级转移支付补助补差	1.03
2. 国税收入	24.39	(22) 其他	0.36
(1) 增值税	24.39		
(2) 企业所得税	—	4. 基金补助收入	0.25
3. 财政收费收入	1.26	5. 一般预算结余	-167.00
二、本级收入总计	61.52	补助收入总计	783.27

175 万, 年终的结算补助是 320 万。值得注意的是, 尽管年终结算是用来弥补下级财政一年来的收支差额的, 但也都被指定了用途。这种状况对乡政府的支出自主性产生了重要影响。从表 3 可以看出,

① 本表数据由 C 乡财政所提供。表中序号不完整是因为有些统计科目不适用该乡。但为统计方便, 序号仍予以保留。

表 3 C 乡取消农业税后的财政支出变化(万元)

项 目	2005	2006	2007
农业支出		91.9	95.42
林业支出	50.8	0.8	NS
水利支出		3.1	1.5
工交事业支出	NS	0.7	0.96
文体事业支出	NS	12.3	0.96
教育支出	299	337.9	379.95
卫生经费支出	17	15.7	19.3
抚恤和社会救济支出	86.7	43.1	45.04
计划生育支出	18.8	NS	NS
其他部门事业支出	24.9	24.7	26.8
行政管理费	90.4	99.4	157.3
城建维护费	1.4	9.1	1
支援不发达地区(扶贫)	21	23.5	20
其他支出	86.1	50.1	66.43
上级基金补助支出	NS	0.8	0.25
总计一般预算支出	656.59	791.7	814.66
上解支出	77.3	78.6	80.5

取消农业税后,乡镇财政支出增长最快是行政管理费,从 90 万增加到 157 万,增长了 74.4%。行政管理费中一部分是乡政府内设机构中的公务员的全额工资和事业编制人员的每人月均 400 元的上级财政拨款,这是“保工资、保运转”,维护稳定的硬性支出,乡政府是没有支出变通权力的。另一部分是用于公安与司法部门的支出。这两个部门分别属于县公安局和法院的派出机构,所需经费实际上只是“在账上走走,乡政府不能动”^①。其次是乡属中小学教育支出,从 2005 年的 299 万增长到 380 万,增长了 27%。在 2001 年,教育经费改为县级统筹后,“教育经费就不通过乡政府发放,而是直接由县财

^①C 乡财政所长的谈话。

政切块到乡财政所,只是在账上反映是我乡里的支出”^①。而农业支出中,“很多上级拨款的经费基本是通过‘一卡通’形式由县财政直接划拨到农户自己的银行卡上,根本不用乡政府经手”^②。

(三) “非税收入”成为乡财政的重要补充

由于 C 乡本级预算内收入非常少,而来自上级的转移支付又缺乏支出自主权,因而尽可能扩大“非税收入”就成为乡里一项重要工作。表 4 反映的就是 2007、2008 两年乡政府预算的非税收支情况。乡政府非税收入的主要来源是土地管理收入和计生服务收入、电站租赁收入。土地管理收入 2007 年预算是 45 万元,2008 年增加到 68 万元,计生服务收入的预算增长更大,从 2007 年的 30 万元增加到 120 万元。土地管理收入主要是来自乡里土地征用或是土地整理方面收入,它的增长,可能也就意味着土地被征用或被用作非农用途的面积增加;计生服务收入主要来自超生的计生费收缴和一些计划生育方面的医疗检查收入,它的暴涨,可能意味着乡镇政府会对超生采取“睁一只眼、闭一只眼”的态度,甚至会默许超生的发生。这些非税收入的增长可能会对该乡的耕地保护和计划生育工作产生不利影响。

表 4 2007、2008 年 C 乡非税收支预算(万元)^③

非税收入预算	2007	2008	非税支出预算	2007	2008
土地管理收入	45	68	土地管理支出	35	60
计生服务收入	30	120	计生服务支出	20	100
电站租赁收入	18	18	行政管理支出	20	30
其他收入	2.2	2	其它支出	25(业务支出)	18(利息支出)
总计	95.2	208	总计	90	208

① C 乡常务副乡长的谈话。

② C 乡常务副乡长的谈话。

③ 本表数据来自 C 乡 2006 年财政预算执行情况 and 2007 年财政预算草案的报告;实际上就是预算外收支。

三、C 乡政府的主要职能

在农业税改革后,乡政府的工作职能也发生了一些变化,但在乡党委书记眼里,除了不用收农业税,乡里的职能其实没有发生变化。乡里对市里支出责任下放,特别是对“责任下放,管理权力不下放,经费不下放”颇有微词。在现行体制下,乡政府与县政府乃至县属职能部门的讨价还价能力非常差,“很多属上级管的事情让我们做,又不给管理权力,怎么做?不做又过不了考核”^①。那么,乡政府目前的职能主要有哪些呢?从 C 乡政府的机构设置大致可以看出乡政府所承担的主要职责。表 5 反映的是乡里内设机构和直属机构的设置情况。乡里的主要职能由内设机构来完成。根据它们的工作职责,我们大致可以将 C 乡政府的主要职责分为九类:一是做好党的方针政策的宣传,保持与农村基层党组织的联系,融洽党群关系,积极开展社会主义精神文明建设和人民武装建设;二是财务管理工作,主要是做好村财乡代管工作;三是基础设施建设,做好交通道路的维建工作和水利工程建设;四是招商引资;五是做好农业和林业工作;六是土地管理;七是做好民政、社区服务和社会综合治安治理工作;八是计划生育;九是社会主义新农村建设。

(一) 反映了 C 乡政府的三大职能定位

这九大工作概括起来:

1. 为公民提供基本公共服务

取消农业税后,意味着各种搭车收费的借口消失和上级对上解任务的减少甚至取消,乡政府难以对农民再进行“管、要、罚”,而且在新农村建设的大政策背景下,上级财政对它提供服务的绩效考核加强,这些强化了它的服务职能。比如提供更多的农业技术服务、民

^①很多乡干部都表达了类似的看法。

政服务等。现在的 C 乡政府及其工作人员,变得更经常与农民接触,为农民着想了。正如乡长所言:

“以前(乡政府)可以不管农民死活,但现在不行了,现在我们必须为他们服务,我们的态度也有明显的改变。以前农民来我办公室找我,我可以以自己忙为借口不见,现在他们来我还给他们倒水喝。”

搞好新农村建设也是当前他们要做的重要公共服务。和全国大部分乡镇一样,C 乡也把新农村建设放在重要的地位,他们努力去申报新农村建设点,大部分乡干部都挂靠到一个建设点上,负责帮扶新农村建设。到目前为止,该村已有几个“明星村”,新农村建设在试点村产生了一定的效果。

2. 维护社会稳定,搞好乡村事业建设

C 乡由原来的老 C 乡和 D 乡合并而成,“经济中心”在 C 处,而“政治中心”在 D 处,增加了乡里管理工作的难度。乡里的稳定工作主要有三项:一是防止出现群体性事件;二是防止出现农民上访;三是森林防火。这三项工作可以说是乡政府最重要的工作任务,都是丝毫不能马虎的。尤其是森林防火,由于 C 乡是 B 县乃至 A 市的重要林区。每位乡干部都有分片包干任务,如发生火灾,对负有责任的分管干部的处罚非常严厉。因而他们要经常巡山,发现火灾要及时报告,乡政府所有干部都要上山扑火。尽管现在林权改革后农民的护林意识增强了很多,防火仍然是乡政府的主要职责。“一发生火灾,那是几天几夜都在山上。”^①防止农民上访也是乡里的大事,特别是在国家有重大活动的时候,比如“两会”召开,或是国庆节、春节期间,乡里要确保没有农民上访。用乡干部的话说:“人大代表和政协委员在北京开会,我们就得加班加点防止农民上访”。由于取消农业税,农民负担已经不再是引起上访的主要原因了,但群众上访原因多种多样,“防不胜防”。有些可能是村民之间的矛盾引发,有些

^①某乡干部访谈时的原话。

是农民对县级部门不满要上访,这些都不完全是乡政府能解决得了的问题,但还得乡政府去做安抚工作。

3. 做好招商引资工作

由于 C 乡交通不便,既不靠国道,也不靠省道,缺乏地理区位优势。境内又没有资源,没有主导产业,因此要吸引外资到本地投资很难。但 C 乡自身急需通过招商引资来发展本乡经济,增加地方财政收入,而且也是政绩的重要体现。党委书记说:“虽然县里给我乡的任务不是很重,但是如果能招到商,乡里财政就有了来源,而且在上级面前也有面子。”再加上县政府为鼓励各乡积极招商,允许各乡将招商引资项目放在县城的工业园,业绩算乡里的,所得的税收和各类收费也都归乡里。在这些政策激励之外,对各乡的招商工作还有一些硬性的要求。因此招商工作也是乡里的一项主要工作。在《B 乡关于做好招商引资工作的意见要点》的文件中,就明确分配了各乡干部或各部门每年的招商任务,从 50 万元至 2000 万元不等,并且有一个副乡长长期在外专门负责招商引资工作;文件还规定了奖励及处罚措施,对超额完成任务及未完成规定任务的,分别给予超出部分 0.2% 的奖励和未完成部分 0.1% 的处罚。

(二) 对乡政府职能的一个基本评价

表 5 反映的是乡政府目前的机构设置状况。乡政府的主要职能由其内设机构完成。乡直属机构作为“条管部门”,它们的职能实际上已不属于乡政府的工作职能。从表 5 我们可以看出,农业税取消后,乡镇部分支出责任上移,如卫生院和中小学教育支出都由县里负责,人、财、物的权力都在县里有关部门手中。这实际上减少了乡政府的行政权力;但“条块矛盾”依然存在。有些部门会将重要的有好处的事情上收,而将一些没有利益的,没权的职能仍然下放到乡政府,造成乡政府财权与事权不对称。即“乡里有责任,有任务,却没有权力,没有钱”^①。这在林业管理和教育方面表现尤其明显。林权

^① 访谈时该乡乡长的谈话。

改革后,村民申请砍伐林木,县林业局会收取每亩 110 元的“造林保

表 5 C 乡乡政府的机构设置

部 门	职 责		
乡内设机构			
党政办	负责党委、政府收发文,上级对口部门的工作落实,后勤保障及政府日常事务管理		
会计站	负责乡村两级财务管理		
农 办	负责全乡农业生产、蔬菜基地、畜牧兽医等工作		
计生办	负责全乡计划生育工作,育龄群众服务、社会抚养费征收等		
国土所(设城建办)	负责全乡土地利用、建房、规划		
民政所	负责民政、移民等工作		
林业综治办	负责全乡林业生产、林改、社会稳定等		
张村社区服务中心	负责张村里片的服务群众工作(各业务单位有相关人员挂点)		
乡直属机构(这些部门实际上都是县直部门的派出机构,属于“条管”部门)			
财政所	隶属县财政局	卫生院	隶属县卫生局
派出所	隶属县公安局	信用社	隶属县信用联社
工商分局	隶属县工商局	邮政所	隶属县邮政局
林业站	隶属县林业局	司法所	隶属县司法局
法庭	隶属县法院	广电站	隶属县广电局
供销社	隶属县供销总社	粮管所	隶属县粮油总公司
供电所	隶属县供电局	乡中学	隶属县教育局
乡小学	隶属县教育局		

证金”。这笔造林基金由县林业部门管理,林业违法的行政处罚权也在林业局。但是造林任务,森林防火却是乡政府的职责。如果村民砍伐林木后没有及时复栽造成荒山,责任在乡政府,乡政府只能请人去造林,而由此产生的费用县林业局却不会拨付“造林保证金”;森林防火更是乡政府头等大事,可是乡里却没有违法处罚权,也没有相应的防火经费。在义务教育方面,“现在乡里对学校的人、财、物都管不到了,虽然乡里财政负担小了,但是乡里还得负责中、小学生的安全工作。特别是乡中学和中心小学校门都位于集镇的主干道,

每天上下学的交通秩序得由乡里派人维护,乡里工作要学校配合只能是靠政府的面子去动员”^①。但是,这种事权与财权的不对称,有时也给乡里提供了向上级要求转移支付的理由。

四、C 乡转移支付的获得过程

(一) “预算内”转移支付,由县里按一定的规则主动下拨

2007 年,C 乡政府每年的本级财政收入只有 33 万元,加上国总的总收入是 61.5 万元,每年给县级财政的上解任务是 80.5 万元(见表 6),预算内收入基本上连上解任务都难以完成。乡里每年的财政支出将近 800 万元,主要依靠上级转移支付。这一部分转移支付的获得与该乡是省级贫困乡有关,为了维持这一称号,乡里故意报低农民人均收入^②。2007 年,该乡所获得的转移支付资金一共是 917 万元,弥补上年赤字 167 万,实际转移支付收入是 750 万元。这些收入都有明确的支出去向(见表 6)。乡镇干部、县直机构人员和村委会干部的工资,由县政府按照相关规定或是分配公式将来自中央、省、市、包括县本级财政的资金主动拨付给乡镇,乡政府 26 名公务员每月 1200 元的全额工资及公费医疗经费,60 名事业编制人员差额拨款工资,每人每月 400 元。由于这些经费只能勉强维持乡里的人头经费,而且都是刚性支出,为避免挪用,县政府都把它们作为专项经费划拨,乡里没有自主权。380 万元的义务教育经费,由县教育局直接划给中、小学使用,220 多万的农村粮食直补资金通过“一卡通”直接发到农户手中,卫生事业费也是直接划归乡卫生院,“乡财政只是过过账而已”^③。

① 访谈时乡长干部的谈话。

② 乡干部访谈的说法。

③ 乡财政所长访谈。

表 6 2007 年 C 乡财政预算内主要支出情况^①

主要支出项目	支出金额
公务员工资	26 人,每月每人 1200 元,共 37.44 万元
(政府内)事业单位人员工资	60 人,每月每人 400 元,共 28.8 万元
教育事业支出	350 万元
其中:公用经费支出	生均 244 元
抚恤和社会福利救济费	五保户等,平均每人 1800 元/年,共 45 万元
粮食直补、综合直补等	每亩良种补贴 11.8 元、综合直补 19.2 元,共 220 万元
村委会补贴	小村大约 4.5 万元,大村 9 万元

(二)“预算外”转移支付,乡政府通过非正式渠道争取,具有一定的支出自主权

尽管乡政府可以通过非正式渠道来争取资金,但向上级政府争取转移支付项目其实是非常困难的事情;或者即便争取到了项目,成本也很高。镇、村干部并不是太乐意去做。乡党委书记就说:“其实我们也是被逼的,谁愿意总是当孙子样地跑项目跑资金呢?”但他们还是无奈地选择利用社会关系网络向上级政府部门跑要项目^②。之所以如此,主要有以下几个原因:

1. 能够向上级,特别是县级以上政府部门要来资金是一种“政绩”

在 C 乡的访谈中我们发现,乡干部往往将能否向上面要到钱作为判断乡党委书记和乡长是否“有本事,有能力”的标准,甚至县政府也是这么看待干部的,认为能向省、市里,甚至中央要到资金的干部有能力。县里相关文件规定,各乡镇、各局争取到的各类项目资金财政可以按 1% 的标准给予奖励,用于解决“公关费用”和差旅费用^③。

^①数据来自与乡长的谈话。

^②在一些地方,政府甚至设立了专门的机构负责争取项目。见刘建平、刘文高(2007)。

^③县政府文件规定。

2. 官员追求预算最大化的效用需求

作为上级财政转移支付资金,在乡干部眼里,是“不要白不要,能要一点是一点”。由于我国还没有法律明确对转移支付进行详细的规定,《财政转移支付暂行条例(讨论稿)》也还在酝酿和讨论之中,目前省以下的财政制度安排仍然不太完善,再加上正式预算制度落后而且零碎化(王姣、肖海峰,2007),转移支付的资金大多分散在各分管领导和主管部门手中,这就使得各级政府在转移支付方面存在很大的自由裁量权,受非制度性因素的影响很大。在下级干部眼中,这些资金成为一种排他性的“公共物品”,“只要能要到,就成为乡里收入了”。

3. 主要领导为了更好调动干部工作的积极性,获得在群众中更好的“口碑”的需要

上级政府的预算内的主动补助,只能部分地满足乡里的财政支出,收支差额仍然很大。不足的主要有以下三类:一是乡里差额拨款事业单位人员的工资问题。现在县财政能够保证的是每人每月400元,标准非常低,因而为了调动他们的积极性,乡里要把工资至少补齐到800至1000元。二是乡里必要的一些加班经费、出差费用和工作补助,如干部下乡的摩托车汽油费补贴、上山护林或是灭火的补助,突发事件处理的经费补助,干部工作考核必要的奖励经费等;三是日常办公经费、各项业务开支、工作用车的保养维护费用和司机、乡食堂工人的工资等。这些支出尽管不是预算内的必要支出,但对于乡党委书记和乡长来说,如果没有这些支出,干部的工作积极性会受到很大的影响,有很多工作就无法开展。乡会计站长就说:“如果我们就拿400元,谁还做事?幸亏现在的书记能力强,能要到钱,要像以前,工作根本没法做”。四是能够更有效地“激励”村干部。如前文谈到的防止农民上访工作。乡政府无法完全掌握全乡农民的各种动态,还得依靠村委会干部或者村组干部提供有关农民上访的信息。而村委会干部是选举产生的,为了选票,村干部现在一般都不愿意得罪村民。因而乡里要“给村干部一些好处,让他们有事情及时

报告”。但如上所述,由于C乡基本没有第二、三产业,本级财政收入非常少,因此要弥补这些缺口,一方面靠乡里能获得的制度外收入,主要是土地管理费和社会抚养费,两项加起来每年大概有100万元左右;另一方面是向上级申请各类专项转移支付。这成了乡领导的一项重要工作,因为乡干部的工作积极性直接影响到乡里各项考核任务的完成。

(三) 乡政府获取资金的主要方式

1. 通过广交朋友,获取县及其以上各级政府部门专项项目信息,并申请资金

乡政府争取财政转移支付的主要方式是“打报告申请项目”。即乡政府为了争取上级政府的转移支付资金,会通过申请项目立项的方式,如申请修路建桥、兴修水利等,然后通过各种方式或“关系”将立项报告交给上级政府相应部门。要做到能成功地向更上一级的部门“要到钱”,首先得了解信息,知道省、市、县(不论哪一级)刚好有项目,那乡里就可有针对性地去进行申请。“我们都是沿着部门找上去,从县到市到省,甚至到中央。”^①要获得有关项目信息并争取到项目经费,人脉关系非常重要。关系资源是指潜在在关系人中的被作为帮助者使用的资源,是一个特定行动中的关系人或帮助者所拥有的有价资源(燕继荣,2006)。良好的关系主要来自几个方面:一是乡镇的领导曾有恩于县级政府相关领导,或者县级政府相关领导曾在该乡任过职,这个乡就拥有了很重要的关系资源。这样,该乡镇在县里就具有较强的要价能力,在审批立项的过程中,县政府自然而然会倾向于该乡镇。其次,要靠老乡、同学、朋友等,能用上的关系都用上。C乡党委书记就曾通过一位在省里工作的同学向省政府申请到了一个几万元的项目。由于C乡规模小,因此即使是几万元的项目能够拿到也是一件很好的事情。而要维持好这种关系,招待工

^①乡干部的原话,下文未注明的引号内的内容均为乡干部原话。

作就显得很重要了。乡政府为了让自己的立项得到批准,会通过各种方式去接近县政府领导或是上级部门的领导,而吃饭喝酒又是成本最小、作用显著的一个。C 乡每年的招待费都在 30 万左右。对此,乡党委书记有一段非常形象的描述:

只有请他们来,开放才能谋发展,才能争取更多的资金,多交流才能使他们认识我们……喝酒是免不了的,只有你喝酒领导才高兴,才有兴致。即使喝得呕吐也得喝,领导跟你说再喝一杯给五万你喝不喝,我肯定喝,没办法啊。如果经常有领导来往,关系好,我们的项目通过的可能性就大,给谁不是给。^①

2. 与县级部门结成利益共同体,共同去向上要资金

由于乡政府是最基层的政府,而中央、省、市的转移支付资金往往是通过“条条”的形式进行分配的,因此,乡里要申请成功一个项目,就得依靠县里的相关职能部门一起去向上申请。这样要来的资金一般要与那些合作跑资金的县直单位分成,以便“县局积极,我也积极”^②。实际上,县里也支持乡里通过这种“合作”的方式向中央和省、市要钱,因为不管怎么说总是为县财政争取到了资金。

3. “用少报多”或“重复申请”来获得资金

通过“打报告申请”方式所获得的转移支付资金基本上都指定了用途,上级财政在下拨经费时都会说明要“专款专用”,而且还有相应的监督制度安排。但乡里一般会采取变通的办法。一是多报项目资金,如果一个项目只要 5 万元就够的话,乡里会尽量报到 7 万甚至 10 万;二是重复报项目,由于现在的转移支付资金种类繁多,而且各上级部门间支出项目交叉重叠的也很多。因此,一个项目向一个部门申报后,又可以以此向另一个部门申报。这样,向后一个部门要的资金基本上就可以完全归自己支配了,而验收往往流于形式,或是

① C 乡党委书记的谈话。

② 来自于和乡干部的谈话。

用已做好的项目去验收。三是用已经做好了的项目去申请资金。比如该乡曾经在前几年向水利部门申请过专项资金修建过一条水渠,该项目已竣工验收。但在今年听说农业厅也有类似的项目资金后,又以该水渠去申请转移支付,项目验收时仍然用它去验收,这样,申请来的资金就可以做其他用途了。

4. 利用临时应急工作的支出多报资金

县直部门有时会有些应急性工作要乡里协助,一般情况下,这种协助会给予乡里一些补助。这种补助往往就会成为乡里向县里多要钱的一个理由。比如在 2007 年上半年时,县里有一个重大刑事案件的犯罪嫌疑人逃到了 C 乡所辖林区。由于山多林密,单纯依靠县乡公安机关、驻县武警显然人数不够,为避免嫌犯逃往邻县影响县里的“社会治安综合治理考核”,县里要求该乡组织人员上山搜捕。乡里组织了大量的乡村干部、企事业单位职工和民兵等上山搜寻,连续几天几夜吃住在山上。任务完成后,县里要给乡里补助些资金用于上山人员的补贴等。实际上乡里用于这次工作的支出大概在 4 万元左右,但乡里却向上报说需 11 万多元。乡党委书记说:“不多报点怎行?难得的机会,我与县政法委书记较熟,一般他也会批”。

五、C 乡转移支付资金的使用过程

(一) 固定下拨的(预算内)转移支付资金一般能做到专款专用

主要有以下几个原因:

1. 乡财政所的分权约束

由于实行了“乡财县管”,乡财政所成为县财政局的派出机构,对乡里的财政支出也有了一定的监督能力。

2. 从财政管理程序上说,乡里财务民主管理起到了一定作用

由于资金较少,在财政预算管理上并没有出现权力的零碎化现象,主要资金去向的决定权,实际上仍然在党委书记和乡长手中。决

策权在党委书记,签字权归乡长。尽管党委书记在乡里有着绝对的领导权,但在乡里财务管理上并没有实行一言堂。当然这种权力的制约并不是来自完善的监督机制,可能更多的是党委书记本人出于便于管理的目的。因为“在财务上的适当民主,更容易调动班子成员的积极性,使班子更团结,有利于工作的开展”^①。年初的财政预算主要是对县级财政拨付的“固定收入”和刚性支出做预算。由于都是专款专用,乡里的自主权很小。在预算程序上一般是年初先由乡党政联席会按基数法确定预算收支草案,形成《乡去年财政预算执行情况和今年财政预算草案的报告》,再由乡人大副主席负责将预算报告发给乡人大代表(有时并不会召开人代会)征询意见,人大代表都通过后(一般不会有不同意见),然后上报到县财政局。

3. 从支出内容上说,很多预算内支出并不由乡政府经手

按C乡财政所长的话说,很多预算内支出“都是指定用途的,不能随便乱动,是一杆子到底的。它是一根高压线,谁都不敢踩”。在“预算内转移收入”中,教育支出、卫生经费在财务报表上属于乡财政收支,但都分别由县教育局和卫生局直接拨付到学校和卫生院。还有一类支出也是乡里不能经手的,那就实行了“一卡通”的种粮补贴、农机补贴等,都是由县财政直接将资金划到每个农户的银行“一卡通”上。对这种使用模式,乡里干部颇有微辞,认为这是“上级对我们这一级政府的不信任”,“上面就是好人他们来做,恶人我们来做”^②。那为什么乡里希望这笔资金由他们来分发呢?乡干部认为在农业税取消前,乡里大多时候是只向农民伸手,而从来没有向农民发过钱,因此干群关系不是太好。取消农业税后,干群关系有了很大的缓和。“如果能由我们亲自向农民发钱,那么就能更好地融洽干群关系,有利于开展工作。”^③另外这也可以成为乡干部约束农民的

①乡党委书记的谈话。

②乡干部访谈原话。

③一位副乡长的谈话。

一种手段,因为“现在对不履行义务的农民没有有效的工作手段,工作很难开展,而如果能够扣发粮种补贴的话,农民就会听话多了”^①。还有就是在乡干部们看来,现在的种粮补贴已经成了一种“普惠制”,并没有起到促进粮食生产的目的。因为,“补贴是按责任田分配的,与种不种粮无关,只要有责任田就可以得。但是县里又要我们做工作保证粮食种植面积,如果我们不通过补贴发放方式来要求农民的话,这工作怎么做?”但对农民来说当然是希望直接到手好,因为层级越多,被层层截留的可能性就大。用邻县一位民政局长的话说:“让他们(乡政府)发,被他们挪用了怎么办?”^②乡镇财政的这种财政自主权的缺乏,深刻地反映了上下级政府间的不信任。

4. 有一类预算内拨款乡里有一定的控制权

即由乡里管理但归村里使用的村干部工资和村委会工作经费。按税改前基数算,这笔费用每村每年将近4.5万元,有些合并了的大村有9万多元。这笔钱实行“村财乡管村用”。使用权归村委会,但管理放在乡会计站。由村委会主任签字,村支书审核,然后到乡里报账,但要经过“包村的乡领导”批准才可使用。这笔钱乡里虽然不能挪用,但这种管理模式,给了乡里约束村委会的机会。因为实行村委会选举后,乡对村工作的干预和控制要小多了,但大量的工作又需要村里去做(实际上这也是一种责任下移的形式),而乡里自身财政紧张,又没有多余的资金去补助或激励村委会完成乡里的任务,因为“现在的村干部,没好处他不给你办事的”。尽管乡里可以通过“不帮村里跑资金、影响村委会选举”的方式,或是利用“因为乡干部很可能会提拔到县市部门任职,村干部也要维持好关系,不愿意得罪乡领导”^③的心态来转移支出责任,但乡管的“村财”仍然是乡里考核村委会业绩的一个很好的约束手段。如果村委会完成工作较好,这笔

①乡干部访谈原话。

②B县邻县的一位县民政局局长与作者的谈话。

③乡党委书记的谈话。

资金就能完全归村里使用。如果完成不好,乡里就会“批得低一些”,即给村里报账增加麻烦。当然这有时也是“为了监督和限制村里乱花钱,因为村里的理财小组基本名存实亡或是根本不存在”^①。从这个意义来说,“村财乡管”、“乡财县管”和收入上的中央集权一样,都成为上级政府约束下级政府的一个手段。对于那些自有财力弱,不能给下级大量奖励的乡镇来说,要使得被下移的支出责任再下移,通过控制“村财”成为一个不得已但比较有效的手段。

(二)“预算外”转移支付资金的分配,集体决策起了一定的作用

乡里通过“跑要”方式争取到的上级补助,并不列入乡财政预算内收入,而是作为“预算外收入”处理。这些资金乡里有着较大的自主权,但这种自主权并不完全由乡党委书记或乡长行使,而是具有一定的集体决策形式。

1. 在支出决策方面,如果资金额较大,有较为规范的使用程序

程序一般是这样的:议程的设定权在党委书记,由党委书记先提出资金的计划分配情况,在会前与乡长达成一致,然后召开党政联席会讨论,党政联席会成员中的乡纪检书记主要起监督和组织年底财务审计的作用。在会上,各位委员和副乡长都可以对资金分配发表自己的看法,有时如果大多数人对资金使用有不同意见,一般也能够改变乡党委书记的最初设想。但这种情况不多,最后还是由乡党委书记决定。此外,乡里还有比较完善的乡财务公开制度,每季度会在乡政府大楼的大厅内向社会公布比较全面但不是太详细的财政收支表,因为农民任何时候都可以自由进入乡政府,因此,这种公开基本能够让希望了解乡财政的人都可以看到财政收支情况。

2. 在支出去向上,预算外资金也会用在乡里的“公共产品”上

尽管乡里通过各种方式去争取上级补助,也主要用于弥补乡级财政的缺口,但乡里的财政状况依然紧张,仅够维持乡里日常的运

^①乡干部的谈话。

转,基本上没有余力去提供一些必需的基本公共服务。可就在这种困窘状况下,我们发现乡里还用可以说是来之不易的“预算外收入”中的财政资金来建设些公共设施,如乡农贸市场的建设。一直以来,该乡村民卖菜都是沿街占道摆摊,没有固定的场所,为改变这种状况,乡里出资十多万元建设了一个农贸市场给菜农免费使用。再如乡政府投资十多万元建立了蔬菜基地,并出资请技术人员进行指导,协助开拓市场等。这两项建设,乡里没有获得一分钱的收入。这样做的目的,一是能够体现“政绩”,让乡里的工作有亮点,有看点;二是乡主要领导的“事业心”的体现。乡党委书记说:“为官一任,谁不想留个好名声,做点老百姓满意的好事情?”

六、结 论

通过对 C 乡的调查,我们发现,贫困地区的基层政府处于财权与事权严重不对称,本级财政能力又弱的夹缝中,出于维持政府运转和自利的需要,往往会利用政府层级间信息的不对称,通过各种方式来获得转移支付资金。握有一定信息优势的下级政府成为独立的利益主体。下级政府一方面代理上级政府对辖区经济实行宏观管理和调控,另一方面代表本地区的农民和企业等非政府主体争取上级政府乃至中央政府的支持,以实现本地区经济利益最大化。在实现转移支付的过程中,下级政府会针对中央和上级的政策,从本地区利益出发,通过各种可行或者是“踩线但不越线”的方式争取尽可能多的财政转移支付。而对作为委托人的上级政府而言,它是信息的劣势一方,再加上官僚主义的因素,使得在当前零碎化的预算体制下,转移支付的资金分配往往有较大的随意性,而且作为“公有地”的转移支付资金,由于缺乏严密的监督机制,容易使资金的分配者与资金需求者产生“合谋”。

另一个发现是在财政资金的使用上,存在着必要的民主理财形式并且发挥了一定的作用,但这种作用可能更多地是建立在党政一

把手自律的基础上,而不是一种制度上的有效安排。财政转移支付资金从上到下都成为上级政府约束和激励下级政府的一种手段^①,这也使得支出责任的下移不可避免,并会进一步扩大财政与事权的不对称。更值得我们关注的是,即使财政资金非常困难,地方政府已基本成为一个维持自我生存的组织,但出于政绩或是官员声誉的考虑,地方政府还是会尽量提供一些必要的地方性公共产品。然而对贫困乡镇来说,如果长期地依赖转移支付,能否持续地提供这些公共产品还有很大的不确定性。

还有一个发现是:贫困乡镇的政府尽管基本上成为一个维持自我生存的组织,但它在维护社会稳定、保证国家在农村的有效治理方面仍然发挥了重要的作用。而且理性官员在追求预算收入最大化的同时,出于追求政绩或是维护政府形象、干番事业的考虑,还是有可能将转移支付资金用来提供一些上级政府并没有要求的公共产品。从这个意义上来说,乡政府变成了一个“中性的利维坦”,即政府既关心居民的福利又关心它自身的利益(Edwards et al., 1996: 113 - 134)。

需要指出的是,对于基础条件较差、财政收入很低的乡镇政府来说,农业税取消后,支出大量依赖转移支付,它已基本变成县级政府的一个执行机构。这实际上给乡政府的职能转型提供了一个很好的契机,即可以由“经济建设型政府”转变成“公共服务型政府”,由“攫取之手”转变成“扶持之手”。因为指定用途的转移支付迫使乡政府成为县级政府的政策实施部门,降低它的经济建设职能,有利于促进公共服务的供给。当然这种转变还需要两个前提:一是要进一步明确政府间的职责划分,做到财权与事权统一,责权利一致。二是乡政府和各级政府都要转变观念,逐步习惯从管理者到服务者的角色转变。

^①当然并不是主要的手段,在中国的压力型体制下,最重要的手段仍然是官员的任命体制。

参考文献

- 何菊芳(2005).论取消农业税后农村公共产品供给体制的创新.财政研究,11.
- 刘建平、刘文高(2007).农村公共产品的项目式供给:基于社会资本的视角.中国行政管理,1.
- 李芝兰、吴理财(2005).“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动.社会学研究,4.
- 马骏、侯一麟(2004).中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架.经济研究,10.
- 孙小燕、温琦(2007).财政压力与体制变迁——后农业税时代的乡镇机构改革.农业经济问题,12.
- 谭融、刘苹(2007).论财政压力下的乡镇政府改革——以广西 NK 镇为例.天津师范大学学报,6.
- 王姣、肖海峰(2007).我国良种补贴、农机补贴和减免农业税政策效果分析.农业经济问题,2.
- 燕继荣(2006).投资社会资本——政治发展的一种新纬度.北京:北京大学出版社.
- 张光(2006).取消农业税:财政影响的不平衡和转移支付政策的调整.调研世界,3.
- Eddleman, B. R. (1974). Financing Public Services in Rural Areas: A Synthesis. *American Journal of Agriculture Economy*,12.
- Edwards, J. & Keen, M. (1996). Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review*, 40.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Heady, E. O. & Whiting, L. R. (1974). Rural Development Problems and Potentials. *Journal of Soil and Water Conservtation*,29.
- Kennedy, J. J. (2007). From the Tax-for-fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in Northwest China. *The China Quarterly*,189.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 87.
- Ong, L. (2006). The Political Economy of Township Government Debt, Township Enterprises and Rural Financial Institutions in China. *The China Quarterly*,2.
- Treisman, D. (1999). Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis. *American Journal of Political Science*,43(2).
- Zhong, Y. (2003). *Local Government and Politics in China: Challenge from the Below*. Armark; M. E. Sharpe.

(责任编辑:陈那波)