

1949年以来中国乡村政权职能与农民负担关系研究

[信息来源:]

[上传时间: 2005-04-27]

关闭窗口

## 1949年以来中国乡村政权职能与农民负担关系研究

### 武力

内容提要: 1949年以来, 在土地改革的基础上, 政府的力量第一次真正深入到了农村基层, 农村基层政权经历了私有制基础上的乡镇制; 公有制基础上的人民公社制(“政社合一”); 以及1983年以来建立在多种经济成分基础上的乡镇制。无论哪种体制, 作为农村基层政权, 它都始终存在着两个基本要素: 一是它的“事权”, 即他到底要承担那些责任和事务; 二是它的“财权”, 即它的经费(财政和其它收入)来自何处, 有多少, 能否与它的事权相匹配。而1949年以来的中国, 随着现代化的快速推进, 农村基层政权的“事权”不断扩大, 所承担的事务越来越多, 而它的“财权”却很有限, 受到农村经济本身的制约。这种“事权”与“财权”的严重失衡, 在“自上而下”的官僚体制和农村民主政治尚不完善的条件下, 必然导致农村基层政权将负担以各种形式转移到农民头上。

关键词: 政府职能 农民负担 转移支付

Abstract: After 1949, on the basis of the Land Reform, for the first time in history government power really succeeded in going deep into the countryside. Political power in the countryside has gone through different systems, namely, the township system based on private ownership, the People's Commune system based on public ownership ("intergration of government administration with commune management") and the township system based on multiplicity of ownership. Whichever the system, political power in the countryside, authority at the grass-root level as it is, always, consists of two basic elements: its "power to do things", or the duties and affairs it is charged with, and its "power to use money", or where its funds come from, how much money is available and whether the money meets the needs of its "power to do things". Since 1949, along with the rapid progress of China's modernization, the "power to do things" of the countryside political power has been unceasingly expanding, with more and more affairs to be carried out but with the "power to use money" still quite limited by the conditions of the rural economy itself. Such a serious imbalance between the "power to do things" and the "power to use money" inevitably results in the countryside grass-root political power shifting all kinds of burdens onto the shoulders of the farmers.

农村政治现代化是整个中国现代化过程的重要组成部分, 也是最难的部分, 因

为随着工业化和城市化的推进，不仅农村物质资源由农村流向城市，而且社会精英也不断地流向城市，从而导致城乡差距不断扩大，而这又进一步导致农村资源的流失。在这个大历史背景下，怎样去发挥农村基层政权在现代化过程中的推动作用，达到城乡之间的协调发展，对于我们这样一个“政府主导型”的、农村人口占大多数的 发展中国家，实在是一个需要正确认识和解决的重大问题，这里想通过对近代以来农村基层政权职能演变历史的分析，总结一些可资借鉴的历史经验。

## 一、民国时期农村基层政权建设的失败及其原因

乡镇作为一级正式的政权组织，是从清末“新政”开始，以自治的名义产生的。“辛丑和约”以后，迫于朝野强大的改革呼声和压力，清政府颁布了一系列改革措施。1908年，清廷在“预备立宪”过程中，颁布了《城镇乡地方自治章程》，规定：凡府厅州县官府所在地为城，其余市镇村屯集等地人口满5万以上者为镇，不满5万者为乡。城镇乡均为地方自治体。乡设立议事会和乡董，实行“议行分立”。乡议事会在本乡选民中选举产生，为议事机构。乡的自治执行机构则很简单，只有乡董、乡左各1人。乡议事会和乡董的职责范围以学务、卫生、道路、农工商务、慈善事业、公共营业。其行政开支的费用，即自治经费的来源，在本乡自筹。可以看出，清末“新政”推行乡镇地方自治，是迫于当时中国政治上的民主化压力，是把过去的实际上由乡绅代理国家治理乡村的习惯和现状，披上了现代政治的外衣和规范，即引入了民主选举制度，形式上取代了过去乡绅依靠家族势力、功名和威望等来把持乡村事物。由于这种新建立的乡村基层政权，是承认原有的乡绅治理，国家并没有将其“官僚化”，即纳入政府体系，其基础仍然还是旧的。

乡镇地方自治体制在辛亥革命以后虽有变化，但其基本原则为 民国政府所继承。1934年，国民党通过《改进地方自治原则》，明确规定县地方制度采用两级制，即县，县以下为乡（镇、村）。1939年又颁布了《县各级组织纲要》；1941年颁布了《乡（镇）组织条例》。根据这一系列制度安排规定，乡正式成为国家的基层政权。按照规定，乡（镇）设立乡（镇）代表会议，为决策和议事机构；另设立乡（镇）公所，为办事机构，其下又分设民政、警察、经济、文化四股。乡（镇）公所同时“受县政府之监督指导，办理本乡（镇）自治事宜，及执行县政府委办事项。”其功能主要是编查户口、整理财政、规定地价、设立学校、推行合作，办理警卫、“四权”（选举权、被选举权、监察权、罢免权）训练、推进卫生、实行造产、开辟交通、实行救恤等。

可以看出，国民党政府是试图强化乡村基层政权，并通过它来达到稳定乡村秩序、推进乡村发展的。从上述国民党对乡（镇）公所职责（事权）的规定，可以看出，国民党在乡村问题上的思路，仍然是它治理国家和发展经济的基本思路，即走“政府主导型”的现代化道路。但是，与这种在农村建立“政府主导型”办事机构和职责相匹配的两个基本问题，国民党却没有解决，这就是上述庞大职责（事权）所需要解决的财权（经费）和干部队伍建设两大关键问题。

在办事经费方面，国民党政府由于军费开支浩大，同时又要大力发展国营经济，加上收入受到战争和经济落后的制约，财政收入本身已经是入不敷出，不仅不能给农村基层政权提供财政转移支付，还要从经济落后的农村提取大量收入（田赋及其附加和各种苛捐杂税）。因此，作为“事权”庞大的农村基层政权来

说，就只能有两个选择：一是该办的事情不办，如教育、卫生、道路、救济等；二是利用权力，在替上级政府征收粮款和杂费时趁机“搭车”，敛取自己的经费，甚至自设名目，任意敛取，由于上级政府需要他们代征粮款和维持农村治安，对其自筹经费行为、甚至“越界”行为也就无可奈何、睁一只眼、闭一只眼了。而这些由于各级政府“事权”扩大所导致的财政支出增加，特别在县及基层政权，主要又都转嫁到农民头上，而清末以来的农业增长非常缓慢，由此导致农民负担甚至超过了封建社会，农民不仅没有享受到现代化带来的好处，反而日益贫困，这就是为什么农民积极支持和参加共产党领导的旨在推翻国民党统治的根本原因。

在农村政权的干部队伍建设方面，国民党政府同样是非常失败的。众所周知，在以科举选拔官僚的中央集权制的封建社会里，农村基层政权基本把持在地方士绅手中。科举制不仅为国家选拔了大量“知识精英”从政，也为乡村培养了大量士绅（有文化、有功名的地主），由于城乡差别很小和家族渊源，这些地主往往是“耕读之家”，世代居于乡村，他们往往既了解政治（政府），也熟悉地方情况，“修身齐家”的延伸就是维护和造福所在地方。因为他们这样做，从经济学角度看，实际上也是追求利益的最大化；因为不仅他们的生产消费来自于当地的环境和条件，他们世代形成的亲戚也生活于当地，甚至他们的身家性命也来自于地方的安全，更不用说他们实现更高层次的社会认可和成就感了。因此，这些士绅自然要从他们收取的“地租”中自愿拿出一部分，来维持地方事务的开销，如教育、道路、赈济等。同时，在传统的农业社会里，地方事务毕竟有限，因此费用也很有限，是地方士绅能够和愿意负担的。

但是，这种国家通过乡绅治理农村的局面在鸦片战争以后被打破了。随着工业化、市场化和城市化的推进，不仅农业成为收益低的产业，农村生活条件越来越落后于城市，而且新兴知识的学习、有用信息的集散，乡村也远不能与城市相比（特别是科举制的废除），于是传统的居于乡村的“耕读之家”，开始转业和流向城市。从19世纪末新兴产业和新式学堂的兴起，使得从前以产品和资金纯流向城市（包括外国）的城乡关系进一步增加到乡村精英大规模向城市流动。导致了农村不仅经济枯竭、而且人才枯竭。这也是20~30年代，不仅中国共产党，而且许多研究农村和试图振兴农村的知识分子，如晏阳初、梁漱溟等大声疾呼知识分子到农村去帮助建设的原因。

农村知识精英（主要是青年）大量流失，而农村管理依然延续着传统的“士绅治理”，同时这种治理的难度又远远超过了过去。一是现代化和“政府主导型”导致的乡村事务繁多，专业知识和财力都不足；二是政治腐败和战乱，导致上级政府、甚至军阀横征暴敛，征粮、征兵成为乡村政权的主要任务，根本无法维护正当的地方利益。这都导致乡（镇）管理人员无力承担乡村政权的基本职能。

在这种情况下，农村就出现了所谓的“土劣化”倾向。即使是好人，要执行和完成上级政府布置下来的任务，也必须去超过限度地搜刮农民，走向与民众对立的反面。因此，乡绅中好的越来越少，土豪劣绅越来越多；对于乡村管理，“好人不能干，坏人争着干”。即美国学者杜赞奇所说的“赢利型经纪人”不断取代“保护型经纪人”。[2]这种趋势从清末到1949年新中国建立前，愈演愈烈。在1949年前后中国共产党领导的土地改革中，曾经担任过乡村基层政权职务的人一般都民愤很大，这也反映出民国时期农村基层政权与农民的对立程度。

## 二、1949~1978年乡村政权职能及其绩效

上述这种乡村政权“土劣化”倾向，终于被中国共产党领导的土地改革和乡村政权重建所制止了。新中国建立前后进行的土地改革，不仅彻底摧毁了旧的乡村政权，也彻底消灭了这种“士绅”治理乡村的基础——地主阶级。在土地改革完成以后的民主建政中，农村基层政权是按照中国共产党提出的马克思主义新理念、党政合一的自上而下的新体制、忠于新政权的农村精英和土改积极分子为主体建立起来的，因此，农村基层政权从一开始就是国家政权的基层组织，与中央和上级政府保持高度一致，作为他们在农村的代理机构，而不是作为自治机构而存在的。1950年12月政务院颁布的《乡(行政村)人民代表会议通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》就规定：乡人民政府委员会的职权为：执行上级人民政府的决议和命令；实施乡人民代表会议通过并经上级政府批准的决议案；领导和检查乡人民政府各部门工作；向上级反映本乡人民的意见和要求。

对于农村基层政权中的这些人员（或称“官吏”），国家有理由相信他们的忠诚和听话，他们也确实应该对新生政权忠心耿耿，因为他们是土地改革的最大受益者，由过去乡村社会的最底层“翻身”为最高层，并可以通过政权来控制已有的社会资源。尽管如此，中国共产党还是从1951年开始，在农村不断地进行“整党”、“整风”，来改造农村基层政权干部，提高他们的素质，加强对他们的控制。这一切都为后来急剧推进农村的现代化奠定了组织和干部基础。

同时，上述乡村政权重建的大背景，则是整个国家政权的彻底改造和政府职能的重新界定。可以说，从1949年新中国建立到1956年社会主义改造基本完成，是国家权力逐渐侵入私人经济领域并最终取代私人在生产和消费方面自主权的过程，在这个过程中，政府经济职能的范围和强度自然是越来越大，到1958年农村实行“政社合一”的人民公社后，各级政府不仅已经完全成为整个经济的主宰，甚至控制到经济的各个方面，生产的计划管理和各种票证制度，使得人民甚至连消费的自主权都丧失了。当然，政府经济职能无限度地扩大和侵占私人决策领域，是为了达到以下三个目的：（1）保证政府最大限度的索取剩余并将其投入到经济建设去；（2）保证投资和国民经济高效率地运转，以加速经济发展；（3）保证高积累、低消费水平下的社会稳定。

农村基层政权的重建和整个国家政权转入极端的“政府主导型”发展模式（即单一公有制基础上的计划经济），必然导致农村基层组织的“事权”大大增加，此时的事务，不再是清末和民国时期仅停留在纸上的要求，由于上级政府对农村基层政权的高度控制，由于上面各级政府部门所具有的强烈发展冲动，于是“上面千根针，下面一条线”，就都“落实”到农村基层政府身上。当时东北有一句话很形象：“一齐向下整，一搞一大堆。”据1952年调查，湘潭县1951年全年共收文7557件，由于照抄照转，也向下发文9575件，平均每天收文20件以上，发文25件以上；河南省许昌县1—7月初发到乡的统计表格即139种。[3]

由于事务多，自然机构就要增加，如果人员不增加，其兼职和负担就要增加。据1952年7、8月间中央有关部门对华东、华北、西北、东北四个大区的调查，“乡人民政府所设委员会，除常有的民政、财政、治安、文教、生产、卫生等委员会外，上级为推动某项工作，又经常指示成立一些组织，如抗旱、护麦、查田评产、征收入仓、防疫、防洪、军人转业、捕虫等委员会，甚至新华书店、保险公司、人民银行、贸易等部门有的地方亦派人到乡组织直属自己的推销、牲畜保

险、储蓄委员会。”[4] 又据1952年12月中共中央西北局向中央的报告，仅乡级组织就有30种，即乡人民代表会议、乡政府委员会；乡政府领导下的生产、文教、治安、调解、优抚、防旱抗旱、评判、检查、养路、冬学、修建、卫生、保险、保畜、防堤、防治虫害、减免公粮、农业税调查征收评议、农村业务、土地证等20种工作委员会；还有党支部委员会、宣传委员会、团支部委员会、乡妇联委员会、抗美援朝委员会、中苏友好协会、乡农民协会、民兵中队等8种组织。

由于人手少，事务多，当时乡村政府的另一个特点是干部兼职多、负担过重。1952年下半年和1953年上半年，各地农村纷纷向中央反映区乡工作中普遍存在着“五多”现象，即任务多、会议集训多、公文报表多、组织多、积极分子兼职多。根据1952年7、8月间中央有关部门的调查，“乡政府有五多：乡政工作目前情况是号称‘五多’，即机构多，会议多，兼职多，任务多，表报多。”据同一个调查，乡村干部兼职过多是普遍现象。多者如陕西省绥德县义尚坪乡9个乡干部共兼任着110个职务；河南省许昌县于庄乡乡长身兼19职，农会主席身兼17职。[5] 以至中共中央1952年7月23日批转的《华东局有关互助合作运动若干政策问题的规定》要求“为了不耽误乡、村干部的生产时间，应减少他们的兼职，并在农民群众中吸收更多的积极分子参加工作，尽可能做到一人一职。”

乡村政府既然事务多，机构增加，人手增加。自然费用就要增加，原来规定的收入远远不够。按照建国初期的规定，乡镇财政不独立，其经费来自县的财政收入，而县的财政收入则主要来自农业税附加。这点收入是不够的。据1950年12月7日中南区财委向中央反映：“目前地方财政最感困难者，为县与市两级。计县开支包括乡村经费，卫生教育、民兵、抚恤救济、会议经费、干部补助等开支甚大。公粮二成附加相差太远”。[6] 1951年7月1日，政务院发布《关于进一步整理地方财政与平衡收支的决定(草案)》，将乡村政府的办公费、干部补助和训练费、会议费、民兵费列入地方财政开支，由省财政统筹。但是由于地方财政开支不足，于是层层下挤，省挤县，县就挤区乡。由于省不能拨付足够的经费给县以及乡村，因此乡村政府的大部分经费须自筹，据1952年对全国16个省34乡（村）镇收支的调查，乡村政府财政收入中来自上级的拨款仅占其总收入的三分之一左右。在其总收入中，各项收入所占的比例为：上级拨款占34.26%，募捐及其他摊派占33.45%，非法动用斗争果实占19.4%（严重者如广东省揭阳县10个乡的调查，非法动用斗争果实占收入的43%），公产收入占7.91%，其他收入占4.98%。[7] 另据西北区的报告，1952年各省提出的乡镇财政预算，全部收入(连同中央政府下拨的农业税地方附加)与支出相抵，全区赤字为39.86%。在上述支出中，文教事业费占52.25%；行政管理费占37.26%；卫生事业费占2.64%；其余社会事业、民兵、经济建设等费共占3.09%。[8]

由于上级所拨经费不敷使用，除了动用土地改革留下的“胜利果实”外，就只好增加农民负担了。据1952年对东北地区的调查，“摊派的种类名目繁多，各村均在20种左右。多者如吉林省盘石县二道岗子村达46种之多，最少者也有十几种。”按现有材料统计全区有六、七十种之多，大体可分八类：(1)战勤类；(2)经济建设事业类；(3)拥军优属类；(4)卫生事业类；(5)文教事业类；(6)社会救济类；(7)村屯经费类；(8)其他：包括捐献、慰问、护线护路、各种因工人员补助以及为区政府、供销合作社出工等等。[9]根据1952年全国抽查材料，“根据61个乡的统计，国家公粮平均为常年应产量的14.87%，地方附加平均为3.34%，抗美援朝平均为1.09%，乡村摊派平均为2.23%。四项合计共占常年应产量的21.53%，

若与实产量相比，一般不过20%。地方附加及捐献、摊派三项与国家公粮相比，则为国家公粮的45.03%，其中乡村摊派一项相当于国家公粮的15%。”[10]

乡村财政支出不敷出，不得不靠摊派解决问题，这既与解放前乡村官吏贪污中饱有根本区别；也与目前乡村冗员过多、行政开支大也有很大区别。造成乡村财政入不敷出最根本的原因，是上级布置的任务和工作太多，但是又没有拨付相应的经费，其次才是浪费问题。据1952年7、8月间对16省34乡（村）镇的收支统计，各项支出占的比例为：文教费占38.73%，行政费占20.36%，社会事业费（优抚、代耕、救济等）占14.26%，建设费占9.25%，其他支出占17.4%。[11]另据西北行政区的报告，乡镇财政的支出项目为：(1)文教卫生费；(2)经济建设费；(3)社会事业费(包括烈、军、工属补助，乡镇干部及民兵、民工因公伤亡之医药及埋葬费，孤、老、残疾之救济费)；(4)行政管理费；(5)民兵事业费；(6)其他支出。在上述支出项目中，文教事业费占全部支出的55%左右；其次为行政管理费，占全部支出的35%左右；其余各项仅占全部支出的10%左右。[12]

上述这种因快速推进农村现代化所出现的农村基层政权事务和费用大幅度增加，从实际上说，不是超过了当时农村经济的承受力，而是将农民手中的剩余强行拿到政府手里去办事。[13]

1953年以后，随着农副产品统购统销和农业合作化的推行，农村基层政权的职能发生了变化，乡村政府的首要任务变成保证国家统购统销政策的实施和合作化的推行。强大的政治压力实际上增加了农村基层政府的费用，但中央和省政府不愿拿出财力投给农村。从1953年，财政管理体制由原来的中央、大行政区、省（市）三级，改为中央、省（市）、县（市）三级，实行“统一领导、划分收支、分级管理”体制，并开始对乡镇政府的收支实行“包、禁、筹”，即中央政府按统收统支原则，将乡镇预算列入国家预算。乡镇财政收入列入县级财政预算后，其支出费用主要由国家和自筹两种方式解决：乡镇政府开支中的经常费用由国家提供，列入县级财政预算；非经常性的开支费用，则按照规定自筹，禁止随意摊派。[14]

在此后的25年间，随着合作化、人民公社制度的推行，农村实行了集体所有制，农村基层政权也走向了“政社合一”。在此期间，除了在“大跃进”时期对“一大二公”的人民公社实行过“财政包干”外[15]，公社（乡镇）始终没有成为一级财政，都是由县财政“统收统支”。同时，公社的开支因为与生产经营混在了一起，因此乡村政府的费用也就不存在“入不敷出”的问题了，农村基层政府“事权”与“财权”严重失衡、苛捐杂税多、农民负担重的问题似乎也就消失了，但是农民的所得并没有增加，而是更少了，因为农村经济的绝大部分都控制在公社、大队、生产队手中，其生产剩余除了分配给农民必需的生活资料外，其余都掌握在集体手中，农民负担问题也就被隐蔽在公有制里了。但是同时应该指出的是：由于不设公社一级财政，它没有自行征收税费的权力，脱产干部和行政经费出自县里财政；同时因公社实行“三级所有”，其人员编制和经费也就自然受到限制，不能任意扩张。但是尽管如此，公社时期仍然存在着因“事权”增加而导致干部人数过多的现象。据1962年4月湖北省通山县水利局干部李宏昌写给周恩来总理的信说：“湖北省通山县是一个约有20万人口的小县，1961年仅公社以上脱产人员就有8107人，占全县总人口的4%；如果加上生产队的干部，平均每5个劳力就要养一个干部。”[16] 1964年6月另一位农村干部也来信反映：“当前，农村生产大队一级都设有十套固定的组织：党支部、大队管理委员会、团支部、妇联、大队监察委员会、民兵组织、治安保卫委员会、调解处理委员会、贫下中农

委员会、节制生育委员会。……一般大队不少于十五、六套班子。” [17] 因此，毛泽东一方面不断进行干部精简运动，另一方面则推行干部参加劳动制度和实行农村基层干部不脱产。

怎样看待1949至1978年期间的农村基层政府的绩效呢。我们一方面看到它确实起到了保证国家为工业化提取农业剩余和禁止农民流动的作用；另一方面，还应该看到，在此期间，农村基层政府也确实在农村实现了与整个国家极端的“政府主导型”发展模式相匹配的政府职能，即担负了在农村大规模、全面快速推进农村现代化和提供公共物品的作用，例如在农村普及中小学教育和扫盲、发展医疗卫生事业，兴修道路和水利，为农民提供低水平的社会保障等等。记得温锐先生在对赣闽粤边区进行调查后，就曾经感慨地说：“集体化时期，地方政府利用政府的管理力量，广泛组织民众开展了大规模的农田水利设施改造与兴建，填补了旧中国水利设施建设的两个空白：一是兼防洪、灌溉、养殖等多项功能为一体的大中型水库的修建，二是提水工程的兴修和提水机械的广泛使用。这段时期，农田水利设施兴建的力度是非常大的，世纪末三边农村运作的水利设施基本上都是这一时期修建的。” [18]

而这些尽管代价很大，但毕竟加速了中国农村的现代化步伐，并为后来改革开放初期农村经济的快速发展奠定了基础。同时，强大的农村基层政府职能，在1978年以后，并没有随着人民公社的解体而迅速弱化，因为它不仅具有惯性，还因为我国整个政府职能并没有从“全能政府”理念和“政府主导型”发展模式转变过来，上面的“千条线”还需要下面乡镇政府“这根针”。

### 三、1979年以来农民负担居高不下的根本原因

改革开放以后，特别是1983年取消人民公社、重新建立乡镇政府（乡的规模一般以原有公社的管辖范围为基础）后，农村基层政权的基础逐渐发生了根本性的变化。首先，收入来源的基础和纳税主体变了，由原来的集体变成了个人和企业；但是“事权”却随着经济和社会发展，不仅没有变少反而增加了（包括税费征收成本增加），同时要求更高了；其次，社会大环境变了，不仅城乡差距拉大了，农村内部的收入差距也拉大了；在市场经济下，法制和政治体制的不健全，使得各种权力机关和部门的“寻租”行为也多了；因此乡镇机关和干部在办公设备和经费方面的攀比风气、个人收入方面的“刚性”原则、以及职务和升迁方面的“棘轮效应”都表现出来。

1983年10月，中共中央和国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。这个通知所反映的实质性改革主要有三点：一是实行政社分开；二是乡以下实行村民自治；三是要求建立乡一级财政和相应的预决算制度，这是中国历史上第一次建立乡级政府财政。

“政社合一”的人民公社转变为“政社分开”的乡镇政府，是80年代整个国家以“放权让利”为导向改革的结果，这种变革一方面适应了农村多种经济成分、多种经营形式共同发展的改革要求，恢复了农民的自主权，调动了农民的积极性，推进了农村的改革和发展。但是另一方面，整个国家的政府经济职能却并没有随着“放权让利”而迅速改变，1992年才确立社会主义市场经济改革目标，到2001年才明确政府经济职能的转变问题，因此，在改革开放以来的20多年里，就乡村基层政府职能来说，与人民公社相比，虽然直接从事生产和分配管理的职能剥离

出去了，但是受国家“政府主导型”发展模式 and 全能型政府理念的制约，农村基层政府的其它事务增加了，“事权”并没有相应减少，例如教育、收税、社会治安和计划生育四项工作的难度和成本就比过去大大增加。

首先，作为基层政府，为了与上级政府的职能和机构相对接（更多的是上级要求），麻雀虽小，五脏俱全。乡镇一级政权普遍设有党委、人大、政协、政府、纪委、武装部“六大班子”，还有“七所八站”等常设机构，此外，还有许多为应付临时任务所成立的非常设机构和临时编制。事情多，自然办事的人员就多。据2001年有关资料，全国4.6万个乡镇，财政供养人员1280万，平均每个乡镇300多人。[19]

事务多，自然人员就多，因此正式编制不够，就要增加临时编制；同时事务多，干部的劳动付出就多，因此自然就要求收入增加，如果上级不能增加经费，而又必须干这件事，那就或者默认其自筹经费的权力，以扩大“制度外财政收入”（或称之为“非规范收入”）的部分[20]，许多地方流传的“头税轻，二税重，三税是个无底洞”[21]中所说的“三税”一般就是指这种制度外的、非规范的负担；或者放松对干部素质的要求（同样的报酬不能获得原有的工作质量），一般情况下是二者情况都有。结果就出现《中国农民调查》和大量调查所说的乡镇政府干部大大超编，干部素质趋于低下的现象，越是经济落后地区，越是如此；越是难做的工作，越是如此，如征收税费、计划生育等，重现了1949年以前的乡村政权“土劣化”倾向：“好人不能干，坏人争着干”。

乡镇政府财政支出迅速增加除了事权扩大的因素外，还有另外一个原因，那就是政府运行的成本越来越高。随着经济发展和城乡之间的交流，乡镇干部不可能再安于过去那种“交通基本靠走，通讯基本靠吼”和下乡吃派饭的工作条件，购置汽车、配置通讯器材、兴建办公楼、请客吃饭等行政开支就大大增加，而这对于以第二、三产业为主要收入来源的发达地区乡镇来说，也许不算什么，但是对于以收益很低的农业为主的乡镇来说，就必然难以支撑。因此，想方设法增加乡镇财政收入，就必然成为乡镇政府的第一要务。

在1983年设立乡镇财政以前，由于乡镇一级政府没有独立财政（人民公社虽然实行“政社合一”，但是同时实行“三级所有”），无权征收税费，因此限制了其开支和人员膨胀。但是1983年以后，由于设立了乡级财政，乡镇财政收入由国家预算资金、预算外资金和自筹资金三部分组成。[22]由于国家给予了乡镇政府征收税费的权力，并为其开了弥补财政收支缺口的口子，于是乡镇政府就可以将其开支转嫁到所管辖的居民身上，而农民则受土地的制约，无可逃避。因此，1984年开始建立乡镇财政的当年，“农民负担”问题就在年底召开的全国农村工作会议上提了出来。

乡镇政府的行政扩张，必然导致财政支出大幅度增加。但是现有的“三提五统”、乡级自收自支的财政体制，对大多数以农业收入为主的乡镇来说，显然是不够的，必然要再向农民伸手，将财政负担最终转嫁给农民。1985年，中共中央、国务院发出《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》，这是改革开放以来第一次重新提出乡村财政混乱和农民负担问题。1990年2月，国务院再次发出《关于切实减轻农民负担的通知》；同年9月，中共中央和国务院又联合做出《关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定》；1991年12月，国务院又颁布实施《农民负担费用和劳务管理条例》，对农民负担作了许多“硬性”规定。但是这些中央文件都收效甚微。农民负担仍然扶摇直上。特别是1997年以来，农业收入呈现



负增长、农民收入增长幅度连年下滑，而农民负担却不断加重。[23] 苛捐杂税迅速孳生蔓延。

尽管如此，由于向农民转嫁负担毕竟存在农民维持简单再生产、征收成本和政治风险（中央政策和舆论）三个限度，因此乡镇政府在增加农民负担的同时，还要靠举债来弥补经费不足。据2001年有关统计，我国乡村两级净债务达到3259亿元，其中乡级债务1776亿元，平均每个乡镇400万元；村级债务1483亿元，平均每村负债20万元；上述债务虽然并不都是财政直接借的，但是都属于政府债务。

[24]

面对禁而不断的不断加重农民负担的现象，从上个世纪90年代下半期开始，中央政府又开始了新一轮减轻农民负担举措，直至今年全国人大会上温家宝总理提出5年内逐步达到免征农业税。但是即使免征农业税，乡镇政府财政收支的巨大缺口（包括为弥补收支而形成的巨额债务）怎样填平，仍然是一个需要彻底解决的大问题，否则免税的好处很难落到农民头上。

实际上，1994年开始实行的税制改革，加强了中央的财力，使得地方财政收入与“事权”的扩大出现不同步的现象，全国目前县乡两级财政收入只占全国总收入的21%，但是县乡两级财政供养的人员，却占全国财政供养人员总数的71%左右。[25][23]这就导致了所谓的“中央财政喜气洋洋，省市财政勉勉强强，县乡财政哭爹喊娘”的局面，于是县乡财政就不顾中央的三令五申，不断加重农民负担。在这种情况下，越是经济落后的地区，农民负担越重：一是因为二、三产业落后，财政负担不得不主要来自农民；二是由于二、三产业落后，提供的就业机会少，许多人就千方百计地进入政府部门吃财政饭，导致机构和人员不断增加，反过来导致财政开支进一步增加。而负担重又进一步导致本地的资金和人才外流，同时外面的投资不敢进来，于是陷入恶性循环。这些地方就出现李昌平所说的“农民真苦、农村真穷，农业真危险”和《中国农民调查》一书所反映的极端事例，而这些现象与我国整体经济增长和人民总体收入和福利不断提高形成巨大反差，将导致社会的不安定。

#### 四，几点历史启示和政策建议

通过分析近代以来中国农村基层政权职能和农民负担演变的历史和原因，看到我国政治经济体制改革还有相当长的路程，不可能一蹴而就，因此在自下而上的乡镇民主政治体制没有建立起来之前，我们可以得到以下几点启示和建议：

（1）所谓的“黄宗羲定律”[26]存在的前提必须同时具备以下三个前提条件：一是地方政府和官吏握有增加税费名目和数量的权力；二是财政支出有增无减；三是财政收入没有新的来源（如新的纳税主体或新的收入），只能在原有的纳税人身上打主意。因此，从目前来看，我们的农村税费改革是可以避免“黄宗羲定律”的，这就是可以通过改造乡村基层政权（约束其权力）和政府财政转移支付“双管齐下”，跳出“黄宗羲定律”所描述的怪圈。

（2）地方财政“入不敷出”的主要原因，是其“事权”与“财权”的失衡。历次改革，多是在划分收支、规范税费上打主意，但是很少从规定和约束“事权”上下功夫，上级政府（特别是包括中央政府），既缺少界定各级政府“事权”的法律法规，也很少约束自己向下布置“事务”的权限，因此在我国目前这种自上而下、高度中央集权体制下，地方政府官吏必然“眼睛向上看”（因为上级决定他们的现状和前途），对所有上级部门交办的事情，哪怕人力、财力不够，也要

勉为其难。更何况可以趁机增加人员、机构甚至通过转嫁负担增加收入呢？因此，在改造乡村基层政府，约束其权力的同时，必须进行上级政府职能转变的配套改革，明确界定各级政府的“事权”和“财权”，严格规范县以上政府的行政行为。

（3）扩大中央和省市政府对乡镇财政的转移支付和公共产品的供给范围。新中国建立以来，为了集中力量进行工业化，我国在社会公共产品供给方面的城乡分隔政策，即农村许多公共产品的供给基本上是由农村自己解决的（例如文教卫生、计划生育、科技推广、基础设施等），从而使得城乡之间、地区之间的人口在最基本的教育、卫生、计划生育等方面出现较大差距，同时越是落后的乡村越感到压力大、财力不足、农民不堪重负。经过改革开放以来25年的经济快速发展，时至今日，一方面，中央政府拥有了巨大的财力可供调配；另一方面，从各种产业人均资源占有率、发展成本、收益率等来看，中国想主要依靠农业来大幅度增加农民收入和缩小城乡差距，是不可能的，80年代那种依靠“包产到户”和乡镇企业“异军突起”所产生的大幅度提高农民收入的好事已经“时过境迁”。因此，要缩小目前过大的城乡差距和扩大内需，应考虑由政府通过扩大公共产品供给和财政转移支付来减轻农民负担、增加农村居民收入。例如：免征农业税；通过中央政府“统筹统支”农村教育经费和农村计划生育经费；国家提高对农村医疗卫生事业的财政补贴，国家提高对农业科技和推广工作的财政补贴等。

（4）近代以来的历史显示，农民虽然人数众多，但是在国民经济和社会各基层中，始终处于弱势地位，农业经营规模的细小和分散，使得他们不仅无力应对市场的变化，在市场的博弈中处于不利地位；而且也无力影响政府的决策和约束政府的行为。毛泽东曾经想通过合作化和人民公社将农民组织起来，但是这种依靠行政手段、自上而下、实行公有的组织，结果是束缚了农民。历史经验和现实存在的问题都说明，农民不需要强加于他们身上的组织，但是需要他们可以进退自由的互助性、服务性组织，如各种各样的合作社、联系全国的专业组织，能够反映农民诉求的各种非政府组织，这些农民自己组织或有社会各团体和志愿者参与的非政府组织，或者可以填补政府职能的某些空白，或者为农民可以提供成本更低、更优质的服务，这是我们在改造、规范各级政府职能同时所要进行的另一项长远和重大的举措。

#### 主要参考文献：

- 1、袁镜身主编：《当代中国的乡村建设》，中国社会科学出版社，1987。
- 2、财政部《中国农民负担史》编委会：《中国农民负担史》，中国财经出版社，1994。
- 3、陈吉元等主编：《中国农村社会经济变迁》，山西经济出版社，1993。
- 4、陈如龙主编：《当代中国财政》，中国社会科学出版社，1988。
- 5、宋洪远等：《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》，中国经济出版社，2000。
- 6、熊景明主编：《进入21世纪的中国农村》，光明日报出版社，2000。
- 7、章敬平、章青松：《2000亿债务“围困”乡镇》，新华网，2001年6月20日。
- 8、于建嵘：《岳村政治》，商务出版社，2001。
- 9、徐勇、徐增阳：《中国农村和农民问题研究的百年回顾》。国学网：中国经济

史论坛，2003年8月8日。

10、沈延生：《中国乡治的回顾与展望》，《战略与管理》2003年第1期。

11、徐勇：《精乡扩镇、乡派镇治：乡级治理体制的结构性改革》，《中国农村发展论坛》交流论文。

12、胡书东：《中国农民负担有多重——农民负担数量及减负办法研究》，《社会科学战线》2003年第1期。

13、陶然等：《农民负担、政府管制与财政体制改革》，《经济研究》2003年第4期。

14、武力：《1949-2002年中国政府经济职能演变述评》，《中国经济史研究》2003年第4期。

15、陈桂棣、春桃：《中国农民调查》，人民文学出版社，2004。

16、武力、郑有贵主编：《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》，中国经济出版社，2004。

（作者：中国社会科学院经济研究所研究员；100836）

[1] 本文是2004年9月召开的“当代中国史国际高级论坛”论文，发表于《江苏行政学院学报》2004年第5期。此次上网时又做了一些小的修改。

[2] 杜赞奇利用满铁资料对1900—1942年的华北农村进行分析之后，在《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》一书中提出了乡村基层领袖在国家与乡村社会之间扮演着“经纪人”角色。他将“经纪人”分为两类：一是“赢利型经纪”，他们将小农视为榨取利润的对象；一是“保护型经纪”，他们代表社区利益，并保护自己的社区免遭国家的侵犯。

[3] 中共中央转发《廖鲁言同志关于乡村财政、农民负担、乡村小学教育及乡政工作的情况和意见》，1952年11月12日。

[4] 同上。

[5] 同上。

[6] 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第704页，经济管理出版社，1995。

[7] 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第742—746页，经济管理出版社，1995。

[8] 西北军政委员会财政部：《西北乡镇地方财政基本情况及今后改进意见》，1952年。《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第755—756页，经济管理出版社，1995。

[9] 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第742页，经济管理出版社，1995。

[10] 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第738—739页，经济管理出版社，1995。

[11] 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第742—746页，经济管理出版社，1995。

[12] 西北军政委员会财政部：《西北乡镇地方财政基本情况及今后改进意见》，

1952年。《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第755—756页，经济管理出版社，1995。

[13] 还可参见《薄一波同志关于乡（村）镇各种摊派项目繁多问题向主席的报告及主席的批示》，1952年12月18～19日。

[14] 参见财政部：《关于1953年度预算编制的几项具体规定》，1952年11月29日。《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，第96—98页，经济管理出版社，1995。

[15] 参见中共中央、国务院：《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》，1958年12月20日。

[16] 国务院秘书厅：《群众来信来访反映》第170期，1962年4月8日。

[17] 国务院秘书厅：《群众来信来访反映》第446期，1964年6月27日。

[18] 温锐、游海华：《劳动力的流动与农村社会经济的变迁》，中国社会科学出版社2001年版，第170页。

[19] 苏明：《部分县乡财政困难》，《经济日报》2002年1月18日。

[20] 参见孙潭镇、朱钢：《我国乡镇制度外财政分析》，《经济研究》1993年第9期；樊纲：《论公共收支的新规范——我国乡镇“非规范收入”的个案研究》，《经济研究》1995年第6期。

[21] 苛捐杂税的极端事例，可见陈桂棣、春桃：《中国农民调查》第151～153页，人民文学出版社，2004。

[22] 参见财政部：《乡（镇）财政管理试行办法》，1985年12月。

[23] 参见胡书东：《中国农民负担有多重——农民负担数量及减负办法研究》，《社会科学战线》2003年第1期。

[24] 详细情况可参见苏明：《部分县乡财政困难》，《经济日报》2002年1月18日；苏明：《部分县乡财政困难》，《经济日报》2002年1月18日；赵树凯：《乡镇债务源于政府体制》，《中国经济时报》2004年9月23日。

[25] 《“数字”三农》，《决策咨询》2003年第5期，第10页。

[26] 所谓的“黄宗羲定律”，是秦晖先生在《并税制改革与“黄宗羲定律”》（2001年，中国经济评论网）中首先归纳出来的。黄宗羲为明末清初著名思想家。他针对明末政府的税费改革是将杂费归到正税中征收而取消税外征敛，但是每次取消杂费，又会孳生出新的杂费，结果是每改一次，就加重一次农民负担，导致“积累莫返之害”，反而害民。由于当时政府也正酝酿和试行并税改革，故秦晖的上述归纳受到学界和政府有关部门的重视。

---

上一篇文章：珠三角“民工荒”呼唤向技术型产业升级

下一篇文章：“三农”问题与和谐社会