



· 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利益
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年·

· 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

· 新农学院 ·

· 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

· 新书推荐 ·

农民家庭内部分工及其专业化演进
对农村土地制度变迁的影响研究您现在的位置: [首页](#)>>[硕博论文](#)>>[短缺财政下的农村公共品供给——以税费改革后豫中L村为个案](#)>>

第三部分 短缺财政下农村公共品供给的缺失

作者: 屈鑫涛

来源: 华中师范大学政治学研究院

发布时间: 2010年5月14日

一、税费改革后村级财政的短缺

(一) 个案村概况

L村位于河南省中部,是一个丘陵地貌的行政村,交通便利。全村现有516户,2186人,分为8个村民小组。村庄现有耕地面积4025亩,主要种植小麦、玉米等粮食作物,经济作物则以大豆、花生为主。村中无任何村办企业,并且曾有的集体财产如南河林场等已实现,村民以种地和外出打工为生,在我国中部农村地区具有一定的代表性。

(二) 税费改革前后个案村村级财政基础的变迁

在上一章中,我们通过对我国农村公共品供给制度变迁的分析可以看出:无论是“制度外筹资”还是国家“财政转移支付”,其资金筹集始终是我国农村公共品供给的中心问题。村级组织作为农村公共品供给的重要主体,担负着农村公共品供给的资金筹集与生产管理的重要责任,其财政能力直接影响和制约着农村公共品供给的绩效,因此,对税费改革前后村级财政基础的研究便显得尤为必要,它可以使我们从微观的视角来认识当今农村公共品供给的状况及问题的症结,从而对我们的农村公共品供给制度创新有所启发。L村作为本文的个案村,其财政状况为我们的研究提供了一个很好的平台。以下笔者将对其税费改革前后的财政基础做一简要梳理,以便在下文中对其农村公共品供给的困境做一数据铺垫。

L村村级财政状况的变化是我国政府农村税费政策调整的缩影。税费改革前后,L村村级财政基础经历了三个阶段:即从税费改革前的“村提留”为主,到税费改革后的“农税两附加”,再到2004年取消农业税后的财政转移支付—村级补助资金。为了更好地说明一些问题,笔者专门从三个阶段中抽取了L村1998年、2002年和2005年的村级财政收支表以供参考(参见表1、表2、表3)。

第一阶段:L村村级财政还可勉强度日(参见表1),这一时期是从家庭联产承包责任制的实施到农村税费改革前。从表1中,我们可以看出,此时L村村级财政收入主要来自于三个方面:一是村提留,村提留是村级收入的主要来源。1998年,L村应收村提留为73291.80元,而实际上由于本年农业税、乡统筹和村提留这三项中总共有15447.5元收不上来,而村里必须把农业税和乡统筹全额上交,这样村提留实际上只有57844.30元。二是经营性收入。该村由于拥有200亩地的林场,这使该村可以获得较为稳定的经营性收入,村民习惯称之为“家底”,因此也成为村集体实现收支平衡的“摇钱树”,本年村集体就通过林场伐树获得了7372.5元,才基本实现了收支平衡;三是其他收入,即我们常讲的“三乱”收费。这在表一中也同样有所显示,本年,L村就通过计划生育罚款分到了5214元,虽然“大头”被乡政府拿走,村里只是从中获得很小一部分。并且对于像宅基地押金这种收费虽然名义上称之为“押金”其实是并不返还的。所以,尽管自1994年后,该村财政收入日渐吃紧,但村集体还是通过各种途径基本实现了收支平衡并略有盈余。

总之,这一时期村级财政日子过得紧巴巴,但还可勉强度日,对本村公共品的供给像“修渠铺路”、“五保户”供养、组织村民加强村庄治安等还可勉强维持。

第二阶段:L村村级财政“举步维艰”(参见表2)。2000年,为解决日益突出的农民负担问题,中央启动了农村税费改革。2000年3月到2003年3月,税费改革在全国进行试点。2003年3月开始,农村税费改革工作在全国范围内推开。2001年,河南省L村开始落实这项政策。从表2中,我们可以看出,此时L村村级财政收入主要来自于两个方面:一是由改革前的“村提留”转变而成的“农业税附加”。但两税附加的征收又主要受到以下因素的影响:“钉子户”、外出务工户和困难户的税收征收不上来、部分村民以债抵税以及历年农业税征收中的“尾欠”。L村2002年两税应收110991.18元,实收102377.05元,少收入8614.13元;二是承包收入。这部分收入是把村集体一些财产承包租赁出去获得的收入,这项收入由于坐吃必然山空,可利用的资源也越来越少,自2000年起,L村林场实行承包,所以2002年获得了4700元的承包款;三是临时性收入,比如上级专项资金拨入或发包收入,当年L村通过挖山、清淤以及绿化通道获得上级专项资金拨入5754元,实际上这部分资金还不够实际的花费,所以也根本不可能用来弥补财政赤字。因此,当年L村村级财政主要靠农业附加税过日子。由于到头来村级财政实际成了赤字,干部工资应发10800元,实际下发6180元,少发了4620元。

因此，相较于农村税费改革前而言，L村村级财政收入大为减少，村级债务逐年加重。因此，对本村公共品的供给便力不从心，从表二中可以看出对于“修渠铺路”等公共品的投入已不再出现，其它公共品的投入也大为缩水。

第三阶段：L村村级财政“杯水车薪”（参见表3）。2005年3月，温家宝总理宣布从2006年起全面取消农业税。但河南省L村自2005年起就开始免征农业税。从表3中可以看出，此时L村村级财政收入主要来自于两个方面：一是政府转移支付。目前，河南省的支付标准是：平原村1500人、山区村1000人以上可获得每年25000元的政府转移支付，其余小行政村为23000元。L村属丘陵地带，按规定应有25000元的转移支付资金。事实上，由于上级财政转移支付的资金被首先用于保证乡镇教师工资发放和乡镇政权运转，乡镇一级截留挪用转移支付资金现象时有发生，所以村级经费难以保障和落实。如表3所示，L村当年的转移支付只有16550元，以此来应付当年74641.62元的开支显然是杯水车薪，如果不是临时获得2003年农业税减灾款3364.4元以及计生办补助7080元，当年L村的财政赤字将会更大。并且从表中可以看到当年已不再有林场承包款，其原因是自税费改革后L村连年负债运转，不堪重负，加上向银行和个人借款，已是债台高筑；此时沙子价格也因建筑业的兴盛而急剧攀升，由于林场正处于沙地，显然卖沙比种树更能获得短期受益；此时的L村村级组织基本处于瘫痪状态，因此被个人在2004年以30000元的极低价格长期承包用于卖沙，村集体也借这笔款偿还了大部分债务。表面上看是两全其美，但L村南河林场从此不复存在，因此也就不可能再有稳定的经营性收入。况且，如果村集体再出现负债将拿什么来偿还已是一个无法回避的问题。从表中可以看到当年由于收入急剧减少，导致村干部工资有3290元被拖欠，本来就供给不足的村庄公共品也陷入停滞。

总之，税费改革以来，随着“村提留”以及后来“农业税附加”的取消，村级财政收支状况呈现逐年恶化的趋势，不但“收”的渠道减少，而且“收”的数量也随之减少，而“事”和“支”却没随之相应减下来。因此，村级收支矛盾加大，村级组织对政府转移支付的依赖达到前所未有的程度，而数量有限且不稳的转移支付对村级财政来说只是杯水车薪。村级组织运转困难和提供农村公共品能力不足等问题更加突出。

二、短缺财政下村级治理的弱化

村级治理体现的是一种公共权力，当然也离不开相应的财政支持。没有相应的财政能力，村级组织的运转将会面临巨大困难，其相应的公共职能也将难以有效的发挥。税费改革后村级财政的严重短缺必将在一定程度上影响和制约着村级治理的实践绩效。

（一）村干部缺乏工作积极性

税费改革后捉襟见肘的村级财政不但使村级组织正常运转所需经费缺乏根本保障，甚至村干部工资也时常拖欠，这严重挫伤了村干部的工作积极性。这种状况对本来工资就偏低的村干部来说很容易使其丧失工作热情，从而造成这样一种局面：一方面，村级有限的财政难以用于村庄公共品供给或确实无钱供给村庄公共品；另一方面，村干部也没有了供给村庄公共品的内在动力，一般情况下只办理乡镇下压的不得不办的“政务”而疏于村务。

村干部工作是否有积极性，直接关系到党在农村政策贯彻落实的深度和效果，关系到农村公共品生产和管理的绩效。在豫中L村，目前除了每年仅有的一点上级转移支付外，基本没有任何其它收入来源。然而，即使这仅有的转移支付还时常被乡级挪用甚至克扣。如表三所示，L村当年的转移支付只有16550元，实际上按国家政策规定L村每年应收到转移支付是25000元。显然，这对于L村每年所必需的行政开支来说只能是杯水车薪，从表一到表三可以看出，每年不但办公用品、生活补助等开支逐年大幅缩减，甚至干部工资也不能足额发放。据调查得知，L村2001年至2005年共拖欠干部工资达26142元，至今仍无音讯，村干部谈起此事是一脸的无奈和失望。村主任说：“我们乡规定村主任每年工资是1800元，实际上这几年很难足额拿到，即使全部发放每月也不过是150元。现在随便找个地方给别人打短工，一般一天是给50元的报酬，干三天就把一个月的补助挣回来了；干一个月就快把一年的补助挣回来了。再说，这1800元除一年的电话费和自己坐车的钱，还剩几个钱？由于工作的原因，还要耽误自家的农活。小组长一年450元的工资更少，哪能怨他不好好工作。况且，辛辛苦苦一年，到头来连这点补助还不一定全部发放。当干部费心、费力，得罪人，又得不到上级和群众的认可。即使干几十年，到老了又没有任何补助，不像城里工作人员，老了以后还有退休金。村干部在这种情况下不可能有工作积极性，更别说通过选举去当干部了。”目前L村名义上共有村干部8名，实际上只有村主任和村会计仍在坚守岗位，其余都不同程度的在外打工，这种状况不要说让村级组织去进行较为复杂的如生产建设、村民大会的召集、村委会换届选举等；就连日常的如调解村民纠纷、会议通知、发放宣传单等都实在是难以应付。

（二）村级组织权威失落

首先，从一定意义上说，村级治理的本质就是为其村庄居民提供所需的公共品，有效的村级治理是实现其公共品合理筹资和有效供给的前提，而有效的农村公共品供给成为实现村级治理的有效途径。税费改革后，由于“村提留”、“共同生产费”及“义务工”、“劳动积累工”的取消，村级组织无力再为村庄提供所需公共品，因而也无力恢复村级组织的公信力及在村庄的公共权威地位。村民与村级组织由税费改革前对立状态发展到现在的冷漠状态。

“火车跑得快，全靠车头带！”农村工作要靠农村干部去开展，农村经济发展要靠农村干部去组织实施。然而，短缺的村级财政让村干部在面对村民急需的村庄公共品需求时显得力不从心。在豫中L村，这种情况更为严重。税费改革后，由于村级财政连年吃紧，导致村里许多公共事业急需兴办，但却难为“无米之炊”。村里的公共水渠破坏严重，没钱修复。只得靠天吃饭。村民急得头上着火，但干部说“没钱我能干啥？总不能让我自己掏钱吧！”因此，自免除农业税后，L村有组织的共同生产、公共工程建设、“一事一议”等集体行动更为艰难，村级工作难以开展。而村干部又往往认为村干部不做事，对村干部越来越不满，甚至赌气地认为，干脆“一个村只要一个村干部就够了，反正他们

又不做事”。以前，干部代表一种责任，受人尊敬和羡慕。而今天在L村干部却连头都抬不起，甚至被人拿来开玩笑。村民在闲暇打牌时会说：“唉！今天干部怎么没来打牌？！”，“哎呀，这张牌臭得跟干部一样！算了，扔！”。这些都严重影响到村干部在村民群众中的威信，也在一定程度上削弱了村级组织的权威。

其次，沉重的村级债务，不但削弱了村干部的战斗力和战斗力，而且也严重影响了村干部在村民中的威信。结果使得村民对村干部的许多话语及承诺难以相信，并且行动上也常常不予配合，从而使村级治理陷入恶性循环。L村村级债务的产生主要是由于免税前为完成来自乡政府的刚性税费收缴任务而迫不得已先把本属于村级财政收入的“村提留”或“农业税附加”用于垫支(见表一、表二)，导致村级财政出现缺口，而为保证村级组织的正常运转，村干部只能一方面向村民借债，另一方面对办公所需部分物品向村民赊欠。但随着农业税的取消，L村财政收入锐减，在自身运转都难以保障的情况下，偿还债务也变得不太现实。然而，村民绝不会让自己的血汗钱白白付之东流，便把矛头对准了当年的村干部。而自知理亏的村干部面对数额巨大的债务，自己又不愿意出钱垫支，也只能是“三十六计，走为上策”，成了现代版躲账的“杨白劳”。这使村干部在村民中的威信扫地，更别谈去号召、组织村民投入村庄公共品建设了。

总之，村级组织是党在农村的各项方针政策的具体执行者，是党和政府联系广大农民群众的桥梁和纽带，也是农村公共品供给的主要组织者。在目前大多数村庄还不存在除村级组织之外的其它功能组织的情况下，村级组织仍然是村民最为认同，组织成本最低、社会效益最大的功能组织。我们不能只看到税费改革后村级组织向村民各种收费的取消对村民负担的减轻，更要看到这种权力收缩的背后是村庄无组织状态所付出的巨大社会成本和村民的间接损失。

三、村级财政短缺及治理弱化导致农村公共品供给的缺失

税费改革后，村级财政的短缺使村级治理出现弱化趋势，导致村庄公共品生产和管理主体缺位，村庄公共品供给陷入困境，其影响主要表现在以下几个方面：

(一)农村社会治安恶化

农村社会治安是乡、村组织为其辖区居民提供的非物质性公共品。其治理的状况直接关系到农民生产的顺利进行以及农民生活的安定。然而，由于农村地域的辽阔及村庄分布的分散，其社会治安的有效治理仅仅依靠乡镇政府以及少量民警是无济于事的。因此，在村级组织带领下的村民共同参与是解决农村社会治安的关键和有力保证，并且在事实上也发挥了主体性作用。实践证明：村级组织在其村庄范围内对诸如村庄治安的治理、民事纠纷的调解以及抑制黑恶势力方面都发挥了不可替代的主体作用。

村庄是社会的缩影，村庄治安的治理绩效直接关系到村庄居民的人身和财产安全。因此，广大村民都有参与其管理的愿望和义务。并且，村级组织在组织村庄居民参与管理方面也有不可推卸的责任。税费改革前，虽然村级组织在收取农业税的过程中与村民摩擦不断，干群关系紧张，但这属于其相互利益关系的博弈。在面对村庄治安这一问题时，双方的利益又重新交汇在一起。首先，村干部同样生活在村庄范围内，村庄治安也同样直接关系到自己的切身利益，因此积极性比较高。其次，村庄治安由于关系到村民的生产和生活的安定，是村民比较关注的头等大事，其治理状况也是村民评价村干部是否作为的“晴雨表”，关系到村干部收取农业税的难易程度，所以村干部也往往把其作为自己的“政务”来抓。并且，税费改革前，村级组织一般都运转正常，经费还可勉强维持，况且最关键的是村级组织还有分派义务工的权力，村级组织可以通过分派义务工的形式组织村民轮流进行夜间巡逻。因为在农村，社会治安不佳的主要表现就是夜间盗窃案件的频繁发生，所以夜间巡逻成为防止村庄夜间盗窃，保护村民财产的主要和有效手段。因此，这期间由于村级组织的良好运转，村干部拥有相应的权力及可供调配的资源并且采取了切实有效的措施，使得村庄治安基本满足村民的要求。然而，税费改革后，随着“村提留”、“农业税附加”的相继取消以及“三乱”等违规收费渠道的堵死，村级财政也逐渐陷入困境，数量有限且不稳的政府转移支付对村级财政来说只能是“杯水车薪”，村级组织运转困难，干部积极性也随之丧失；并且，在农村，分派“义务工”历来是缺乏其它经济收入来源的村级组织供给村庄公共品的主要形式和手段。因此，税费改革后“义务工”的取消对村级组织公共管理职能的发挥是一个“釜底抽薪”式的打击。村级组织通过分派“义务工”进行夜间巡逻来保证村庄安全的措施也由此中断，村庄治安也因此迅速恶化，盗贼夜间横行，村民的财产安全也遭到了前所未有的挑战，进而影响到农民生产的顺利进行及收入的增长，这其中最明显的表现便是农村畜牧业的迅速萧条。

笔者在L村调研期间，无论是村干部还是村民对村庄治安的恶化反映最为强烈，这其中主要表现在盗贼横行、黑恶势力猖獗方面。税费改革前，由于农民上交的村提留中包含管理费，村组织理所当然要负起村庄社会治安的责任，因此每到盗窃案件多发季节，村干部总是组织村民进行夜间巡逻，巡逻以义务工的形式由村干部指派到各家各户，并且，村委会还拿出一定的经费购置电灯等巡逻器材。由于责任到人，巡逻人员对当晚村庄安全负有责任。因此，盗窃案件很少发生，村民对村庄社会治安总体感到满意。然而，由于税费改革后取消了“义务工”，村级组织如果再想组织人员进行夜间巡逻只有支付相应的报酬，这对村级组织来说显然是无能为力，并且税费改革后干群关系疏远，村干部本身缺乏工作积极性，也不愿再出面组织。这样，村庄成了一盘散沙，盗窃案件直线上升，单个农户面对急剧恶化的村庄治安显得孤苦无助，难以保护自己的牲畜等财产的安全。当地有一段时间甚至出现了“养牛跟牛谁，养猪跟猪睡”的奇怪现象。但这仍然不能奏效，盗贼甚至猖獗到入室抢劫的地步。这也由此导致了农村畜牧业的日益衰落。在与该村老支部书记的一次访谈中，笔者对此感触迫深。老书记说：“就在前几年我们村还是家家养牛、户户喂猪，因为像我们这样的村庄没有其它收入来源，农业和畜牧业是村民的两大主要收入来源。记得在1998年的一次畜牧业普查时，我们村养牛共一千五百多头、羊两千六百多只、猪八百多头。然而这几年由于我们村几乎处于瘫痪状态，村干部没权了，也因此不愿多管事了，像夜间巡逻这几年都没人再组织了。因此盗贼是越来越猖狂，盗窃案件呈直线上升。

农民辛辛苦苦养的牛、养到头来却被盗贼偷走，农民心里的滋味是可想而知的，有好几位村民在与盗贼的搏斗中还差点把性命搭进去，以后谁还敢再养啊！现在我们整个村就剩下两三头牛了，羊也彻底没人养了。现在政府不是禁止秸秆燃烧吗？可为什么屡禁不止？这与当前农村畜牧业的衰落有很大的关系，以前农民总是把秸秆储存起来作为冬季的牲畜饲料，可现在没人再养牲畜了，因此储存饲料也就没有了意义。看看现在农田生产路旁边以及沟渠里生长的青草都可以把人埋住，这在以前显然是不可能的，早就给牛、羊吃光了。现在村里大部分人都出去打工了，难道他们都情意吗？这其实也是没办法的，农民不养牲畜了，副业收入基本没指望了，仅靠种地那点微薄的收入别说发展了，连吃饭都不够。现在村里的青壮年劳力基本都在外面打工，剩下的都是老弱病残的，生活在村子里基本没什么安全感，社会治安如果照这样继续恶化下去，遭殃的还是农民。”老支书的分析虽然不尽全面，但也说明了当前农村的社会治安确实不能令人乐观。并且在调研期间，笔者通过与村民的接触，也确实听到了许多类似的呼声。虽然以前农民养牛的部分原因是用于田间耕作，随着农业机械化的普及，其作用大大的降低了，但在农村畜牧业至今仍不失为农民收入的主要来源之一，短短几年内农村畜牧业的迅速凋敝不能不说明一些问题，也不能不引起我们的反思。笔者在调研中还发现了一个奇怪的现象，据该村会计讲：现在上报的牲畜数量统计数字是失真的，每年上边普查时乡里都是以上一年牲畜数量为基数然后再乘以增长率得出今年的牲畜量，所以根据上报数字上边总认为现在农村畜牧业仍然发达，实际情况却恰恰相反。

总之，畜牧业是农村社会治安的“晴雨表”，农村社会治安的好坏直接关系到农村畜牧业的兴衰。畜牧业对农民来说仍是其收入的主要来源之一，因此确保农村社会治安的稳定直接关系到农民收入的增长。而农村社会治安的恶化与村级组织的衰落有着不可分割的联系。

其次，农村社会治安恶化的另一表现形式就是黑恶势力的猖獗。这在L村表现得尤为明显。L村南临渣河，由于该河的改道给L村留下了500多亩的肥沃土地，这其中大概200亩属于村集体所有，用于经营林场；另外300多亩以可耕地的形式分给了村民。近些年，随着建筑业的繁荣，对沙子的需求便供不应求，因此L村这500多亩沙地也自然成了香饽饽，成为村内外黑恶势力争夺的对象。最终500多亩的良田被三大家族瓜分。从2005年L村财务收支表中可以看到：归村集体所有的200亩河滩总共才收到30000元的承包款，因为这种承包只是名义上对集体资源的经营，实际上是以买沙为目的的变相破坏。因为被抽过沙的河滩只能变为没有价值的荒滩，不可能再用作林场经营，并且所买沙的利润高得惊人。据该村主任讲：我们这里的河滩沙层比较厚，一般都能吃沙4—6米，一亩地平均吃沙一米就可装130车，而每车沙不含运费按现在的价格是100元，这样一亩沙地的毛利就有65000元左右。可现在我们村村委基本处于瘫痪状态，村支部已经停止运作6年了，现在我们村干部也没有什么权力了，对这种事情只能是睁只眼闭只眼，谁也不愿出头。该村老支书谈起此事也是一脸的无奈，他跟笔者讲：“常言说‘靠山吃山，靠水吃水’，可我们守着‘金沙子’就是没钱花，这要是前些年我会马上召集全体党员会议，只要把党员动员起来他们绝不会得逞。”并且，笔者在该村调研期间，村民所拥有的300多亩沙地也陆续被“买”走。据一位村民讲：我们的沙地都是以每亩2000元的价格被“买”走的，刚开始时我们都不愿卖，可后来他们硬是把钱留下了，并且说现在如果不卖等我们把路挖断了以后想卖也没有机会了，像我们这些村民上边又没有关系，村干部也不管，想联合起来抗争但又没人出面组织，也只有忍气吞声的份了。

由此可见，村级组织的健全运作对村民的财产安全及利益来说都是强有力的保障，在当今经济市场化大潮的情况下，村民越来越分散，因此也无力承受来自市场和社会的风险，这就更需要村级组织发挥“领头雁”的作用，带领村民去面对挑战，村干部和党员更应该发挥中流砥柱的作用。然而通过在L村的调研，现实情况却恰恰相反，税费改革后虽然村干部的报酬不用再来自农民，农民负担减轻了不少，但农民由此所付出的代价却是巨大的。

（二）农田水利基础设施破旧

水利自古是农业的命脉，农田水利基础设施关系着农业综合生产能力的提高，关系到广大农民的切身利益。通常，农田水利基础设施主要是指用于农田灌溉或排水的水利设施，即包括水库在内的干渠、支渠和毛渠以及田间排灌沟渠等输水、排水系统。作为村庄社区内的农田水利设施主要指支渠、毛渠以及田间排灌沟渠等灌溉设施。

税费改革前，农田水利基础设施作为农村准公共品的供给主要是通过村级组织收取共同生产费以及组织“劳动积累工”和“义务工”等方式来提供。在上级政府以村级组织完成税费征收任务为考核标准的背景下，农民往往以交纳税费为筹码来换取村级组织对包括农田水利设施在内的农村准公共品的供给，从总体上来说，税费改革前，农田水利设施的供给虽然整体上说仍然完成得不太满意，但从最低限度来讲，还是能满足需求的。然而，税费改革后，这种制度外筹集资金的渠道被彻底堵死，农村“两工”也逐步取消，政府设计的通过“一事一议”方式筹集资金又缺乏现实操作性。而农民力量的分散又难以组织起有效的供给，并且农田水利设施的系统性和特殊性特征使农田水利设施易受自然因素的影响，收益与风险完全无法预期，其通过市场来实施有效供给仍无法实现。因此农田水利设施的供给在税费改革后陷入“无人组织”、“无钱投入”和“无人管理”的尴尬境地，破坏严重。近几年，我国粮食产量增幅减弱，除了粮食播种面积减少以及种粮比较效益低等因素外，农田水利基础设施缺乏维修、破坏严重所导致的抵御自然灾害能力降低也是一个重要原因。因此，面对当前国家大力发展农村经济，提高农业综合生产能力的形势下，农田水利基础设施的薄弱对农业生产的牵制问题显得尤为突出。

豫中L村作为我国中部地区典型的农业型村庄，农民除了农业收入外缺乏其它收入来源，农业生产在农民生活、收入来源方面占据着至关重要的地位，因此对农田水利基础设施的投入及维修积极性很高。而作为农业型村庄的村级组

组织,对农田水利设施的维修与管理既是对村庄公共品供给的主要内容,也是其“政务”的重要方面,因此村干部普遍把其作为自己的职责与任务来对待。并且在税费改革前,村级财政虽然感到吃紧,但还可勉强度日,其运转还算正常。村级组织不但每年向每位村民收取3元共同生产费外,而且关键是还可动用“劳动积累工”和“义务工”来投入建设。据村民反映在:在税费改革前,每位村民仅在农田水利设施维修方面每年就出5—6个义务工。如果按现在每个工40元计价就达200—240元,按现在全村1616人计算,就有40万元左右,且不说每年收取的共同生产费资金。即使按当年每个工10元计算也在10万元以上。因此,这使村级组织在农田水利设施的投入方面显得“得心应手”,村民对此也感到满意,并且由于L村北有“五支渠”,南有澄河水,其农田水利灌溉条件得天独厚,而且在人民公社时期L村已修建了大量的毛渠、沟渠等农田灌溉、排水设施,使其很少因旱、涝灾害而发生粮食大量减产情况。

然而,税费改革后,随着村提留、共同生产费以及以后的“农税两附加”的完全取消,村级财政“空壳化”,村级组织仅靠数量有限且不稳的上级财政转移支付来勉强维持运转,并且几近瘫痪,因此无力也不愿再组织农田水利设施的维修与管理。并且又由于村级财政资金不再从农民身上收取,而是上级支付,使村干部“理所当然”地认为自己不再负有此方面的责任和义务。农民也失去了与村干部谈判的筹码,干群关系疏远。按农民的话说是“大路朝天,各走一边”。更别说通过政府设计的“一事一议”来筹集资金用于诸如农田水利设施等村庄公共品的建设了,并且即使农民同意出钱,“一事一议”所规定的10—15元上限对L村农田水利设施的投入来说仍然无济于事。况且,由于村干部缺乏工作积极性,L村从来没有实行过“一事一议”,村民更是对此一无所知。因此这几年,L村农田水利设施不仅维修缺位,更加上个别村民集体观念淡薄,为了区区几分耕地而在支渠、灌渠内开荒致使农田排灌系统破坏严重而无人出面干预。并且更让人难以相信的是:竟有个别村民盗窃“水闸”内的钢筋买钱,致使“闸门”从此不再开启;而且个别村民还把靠近自己地边的沟渠扒开以便拓展自己的耕地,以及偷扒输水管道用于自家建井。村民说:“这种事情如果发生在前些年简直不可想象,这些破坏集体财产者不知会是什么下场”。

L村农田水利基础设施的破坏很快使村民得到了自然的惩罚。2004年秋季L村所在地区大旱,恰逢玉米旺长急需用水之时,L村却因“闸门”以及支渠遭到破坏而无法引水到田间地头。村民当然是如坐针毡,纷纷痛骂哪些破坏灌渠的“败类”,并且对村级组织的无所作为感到无法理解甚至怨恨。村干部在集体财产管理中的缺位严重影响了自己的形象,使其在村民中的威信扫地。然而,抱怨终归抱怨,村民总不能眼睁睁看着自己的“口粮”泡汤。而为了防止其他村民“搭便车”,最好的办法便是在自家田地里打井。然而,打井仅前期的固定成本投入资金也是巨大的,一口井视其地理位置需要30—40米不等,按目前价格每米80元计算也要2400—3200元。并且还要有柴油机、水泵以及管道等配套设施,虽然柴油机可用家用拖拉机代替,但分散的田地需要长长的水管,有的长达千米,两者下来也要1000元左右。况且,即使各种配套设施配置完备,灌溉一亩地也要至少65元以上。而据农民核算种田收益:一亩田地按正常年景即风调雨顺的情况下除去化肥、农药及种子等成本,净利润也仅仅是200元左右,且不说自己的劳动投入。可见,村庄农田水利设施等公共品供给的缺位给农民所造成的巨大损失。

如果说天气干旱时,农民可以通过田间机井抽水灌溉以此减少损失的化,那么遇到暴雨甚至涝灾,田间积水无法及时排除,农作物同样会因此减产,其损失也并不亚于前者。笔者在L村调研时听到了一位村民的诉苦:“去年我种了8分地芝麻,在前期下了很大功夫就盼着到时能有个好收成,然而,芝麻开花时下了一场暴雨,由于田地本身低洼而前面水渠又被破坏,田间积水无法排出,导致芝麻淹死了一大半,如果水渠像以前那样没被破坏就不可能发生这样的事情。”另外,由于农田积水无法及时通过沟渠和支渠排出很容易冲毁田间生产路从而导致机动车通行困难。笔者在L村调研时在亲自到田间地头观察了这一现象,由于L村属于丘陵地貌,本来就崎岖的田间生产路被茂密的草丛所覆盖,扒开草丛是坑坑洼洼的路面,有些地方还留下了机动车深深的车辙痕迹,如果不是村主任的指引笔者还真不知道这里还有一条生产路。村主任说:“这条路本来很平坦,机动车通行都很正常,由于这几年沟渠排水不畅使这条路遭积水冲刷严重而又缺乏维修,所以成了今天这个样子。我去年有一天下午拉玉米时在这里就遇到了很大的困难,那天由于刚下过雨,路上积水很多,结果车子陷在了一积水处里面,后来在两辆车的牵引下费了九牛二虎之力总算拉了出来,重新装车到家后已是傍晚,本来10分钟的路程结果却走了3个多小时。看看现在路窄的连大型收割机都进不来了,到了收麦季节,有几户在外打工的本来可以不用回来,但收割机进不来总不能让家里老人去收割吧,也只好自己回来用镰刀收割,费时,费力又费钱。要说作为村主任我没有资格抱怨,可是现在村里没有一分钱,义务工又取消了,我们村干部又能怎么样?要是在以前不等老百姓骂就把这些生产路修好了,因为我们村每到农闲时候都要给每户派工修渠、修路。当然了,如果不是因为农田积水无法及时排出,道路也不会毁坏得这么快。”

由此可见,农田水利基础设施的完备是农业生产顺利进行的前提,甚至毫不夸张的说其关系到农民收入的提高以及农村的稳定。通过以上分析及对村干部和农民的访谈,笔者注意到目前农田水利设施处于这种尴尬境地与当前农村改革不到位是分不开的。因为对于这种关系其切身利益的事情不是农民不愿意出钱、出力去维修,而是没人出面组织、管理;不是村干部不去出面组织协调,而是村级组织无钱投入,更没有这种组织的积极性。究其原因,关键还是村级财政严重短缺,村级组织几近瘫痪,出现了“无钱”而“无政”的局面,农民失去了“领头雁”,其自身处于“一盘散沙”的境地。

(三)“五保户”供养标准下降

“五保户”供养是50年代农村合作社时期的产物,并且延续至今,已成为我国农村社会保障体系的重要组成部分。按照《农村五保户供养工作条例》规定:“五保户”供养对象主要是指农村中那些失去劳动能力,并且没有生活来源的老年人、残疾人和未成年人。国家对“五保户”在吃、穿、住、医、葬方面给予生活照顾和物质帮助。由于我

国二元经济结构的长期存在以及国家财政资金的短缺，在税费改革前，“五保户”供养的资金筹集和服务基本都有村级来承担，在“村提留”中通过“公益金”专门列支。乡镇政府仅仅扮演辅助性的角色。

税费改革后，随着“村提留”的取消，村级财政的严重短缺以及“五保户”供养制度的变革，“五保户”供养上收到县民政局，其所需资金完全依靠上级财政的转移支付。然而，由于这部分资金并不是以“专项资金”的方式下拨，而是包含在村级转移支付资金当中，这便会产生两个问题：一是由于村级财政转移资金是一个固定的数额，村级财政的短缺便会迫使村级组织尽量降低“五保户”供养资金所占整个村级财政转移资金的比例。因此，村级组织在上报本村“五保户”名额时就会尽量减少甚至瞒报。并且由于县民政局并不了解每个村的实际情况，乡民政只管上传下达，并不在其管理范围之内，也只好“挣只眼闭只眼”。所以，最终导致农村许多应保而未保的情况比比皆是。二是税费改革后，村级财政收入不敷出，村级组织为了首先保证自身利益和正常运转，往往挪用甚至克扣“五保户”供养资金。而乡镇政府由于也时常挪用甚至减少村级财政转移支付资金，再加上其相互利益关系，因此对这种情况便采取默认的态度。“五保户”本身作为弱势群体也只能听之任之。

在豫中L村，税费改革前，全村共有“五保户”16人。他们不但可以免交农业税以及村提留、乡统筹，而且不承担“劳动积累工”和“义务工”。并且村里还规定：“五保户”每年可从村财政领取补助资金280元；其所在组分时还可多分一份可耕地；夏、秋两季时其所在组要补助“五保户”小麦和玉米等粮食共250公斤，折价约400元；并且逢年过节，“五保户”还可得到面粉一袋、食用油一壶以及猪肉5—10斤等慰问品，折价约180元；对于特别困难或者长期有病的“五保户”村级还可适当补助一部分医药费。对于非“五保户”但确实困难的“特困户”，如果找到村干部需要救助，村里也会适当给予照顾。

税费改革后，L村村级财政短缺严重，每年除了靠数量有限且不稳的上级财政转移支付来维持运转外，基本没有其他收入来源。“五保户”供养由县民政局负责管理。村级组织失去了对“五保户”以及特困户的救助能力和责任。按村所在县规定：“五保户”每人每年可得到县财政转移支付800元。但在2006年以前，这部分资金包含在上级转移支付给村级资金之内，并且通过乡财政转交给村财政，由村组织发放给各个“五保户”。然而，税费改革后，乡、村两级财政极度短缺已成为一种常态，而“五保户”本身作为弱势群体便成为他们共同宰割的对象。

首先，为了尽量降低“五保户”资金所占村级财政转移支付资金的比例，L村便尽量向减少“五保户”名额，由税费改革前的16人减少到现在的9人。L村原来的“五保户”全部是没有子、女且无收入来源的单身老人，他们的生活只能是越来越需要照顾，不可能在税费改革后的短短几年之内变得富有而不需要照顾了。笔者在调研时，L村的村主任道出了其中的缘由：“我们村每年的上级财政转移支付即使按国家政策规定总共才25000元，且不说能不能足额发放，如果仍按税费改革前的16人上报，那么仅‘五保户’资金每年就得占一万多元，这样的话我们村里还能干啥？”所以目前L村上报的9个“五保户”也是实在不得不照顾的老人，并且据笔者调查这9人中还有3人当年参加过“抗美援朝”，并且这其中2人还参加过解放战争，而且都不同程度的负了伤。其次，上级每年下拨给L村的村级财政转移支付资金都要不同程度的被乡财政挪用甚至克扣。据L村帐务资料显示：L村在2004年的转移支付只有12000元，并且到2005年才到帐；2005年转移支付也仅12200元，只多了200元；2006年转移支付是18000元。之所以出现这种情况，据L村村会计讲：“我们乡现在实行‘村财乡管’，并且37个行政村的公章也全部收归乡政府保管，我们这些村会计现在顶多是个报帐员，每年的上级财政转移支付实际到帐金额不透明，直到年底或限额有尽时，我们才知道转移支付的具体数额，我们能有啥办法？”按这种情况，如果村级按政策规定把“五保户”的这部分7200元资金足额发放到个人，那么村级别说发放村干部工资了，就连村里日常开支都是问题，这不仅令笔者起了疑问。不过，最后还是村会计透露了实情：如果村里得到转移支付太少，我们会挪用一部分“五保户”资金。然而具体挪用多少，笔者没有得到具体的数据。其结果只能意味着“五保户”失去了收入保障，完全听天由命。笔者在询问L村“五保户”时得到了这样的回答：“我们并不知道自己每年应该得到多少钱，村里每年所发钱也没有固定的数额，有时候一年发400多，有时候一年发300多。”总之，从以上数据我们很容易就看出税费改革前后“五保户”待遇的极大差别。

从2006年起，县民政为了防止乡、村两级挪用“五保户”款项，给每个“五保户”办理了银行存折。具体情况是在发放“五保户”资金时，虽然仍然包含在村级转移支付之内，但不再以财政下拨的形式通过乡、村支付，而是先从村级转移支付中扣除后再存入每个“五保户”专用存折。然而，其结果仍然达不到目的，因为“五保户”的存折根本没有发放到个人手中，而是由村里保管，经村会计统一取出款项后再发放，其结果便可想而知。L村同样也是属于这种情况，村会计说：“我们乡各个村都没把‘五保户’存折发到个人，个别村刚开始时下发了，但看到别的村没发时又重新从‘五保户’手中收了上来，村干部也知道这样做是违法的，但又有什么办法？其实这种情况乡里也是清楚的，因为我们乡规定村里不能有招待费，否则，乡‘经管站’不予报销，但每次乡领导下来检查工作时都要在村里吃饭，我们总不能说我们村没钱而拒绝招待吧。所以，每次去乡‘经管站’报账时，为了让这部分招待费能审批通过，只能‘变通’一下。”难怪像L村这样既没有村集体企业又没有其它收入来源，要想“变通”也只能在“五保户”款项上打主意了。其实，税费改革后“五保户”如果能真正得到这笔补助资金，那么与税费改革前的待遇也相差不多。而问题的关键是税费改革后乡、村两级财政极度短缺，为了首先保证自己的正常运转，其挪用、克扣“五保户”款项对他们来说已是见怪不怪了，既然乡里敢随意克扣村级转移支付资金，其总额的减少也迫使村级通过克扣“五保户”资金的方式予以弥补，由于其相互之间的利益关系，乡政府也只有表示“理解无奈的份了。这样，本来属于“五保户”的养命钱却成了乡、村两级的“摇钱树”。更别说对其他一些新出现的需要救助的“特困户”给予补助了。

因此，税费改革后“五保户”供养标准的下降成为一个意想不到的结果，这不仅仅是需要单纯对其资金进行加强

监督、管理的问题，事实上问题的关键还是村级财政的严重短缺。因为村级组织是上级政府直接与“五保户”对接的桥梁，如果村级财政短缺的问题不能得到解决，村级组织这种“违法”行为便不可能得到抑制。并且“五保户”作为弱势群体在与乡村两级的博弈中也只能是听之任之。所以，即便县财政加大对“五保户”的转移支付力度，加强其资金的监管，其结果仍然不会有多大的改观。所以，问题的最终解决还是要通过完善农村税费改革，改善村级财政目前的处境，同时再对其资金附以必要的监督和管理，才能使农村“五保户”的供养得到保障。

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来邮或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail: newccrs@yahoo.com.cn