

谭秋成：我国乡镇财政研究状况（2006-03-14）

作者： 发布时间： 2006-3-14 8:25:06

1983年，我国废除人民公社体制，在农村实行政社分设、组建了乡（镇）政府。为了保障乡镇政府从近20年的运行情况来看，乡镇财政在公共物品提供及激励地方政府发展经济等方面的作用毋庸置疑。出得不到有效监督、其职能没有界定清楚，以及受上一级财政的挤压，乡镇财政也暴露出一系列问题，导致农民负担日趋沉重，干群矛盾日趋尖锐，农村不稳定因素增加。

一、关于“财政收入”问题

1985年国家财政部颁发的《乡（镇）财政管理暂行办法》规定，乡（镇）财政收入由国家预算内资金完成。乡镇财政建立后，其财政收入结构的一个显著特征是自筹资金增长迅速，成为乡镇财政的重要来源

有学者认为，自筹资金实际上反映出乡镇财政体制固有的缺陷，是乡镇政府应对上级政府平调财政虽然财政体制规定完成承包上交基数后的超收部分由乡镇自行支配，但同时又实行“收入全部上缴，支出”痕迹的办法。加上大部分乡镇财政未设国库，结果实际可供乡镇自行支配的制度内财政收入会因各种体制的分成办法和分成比例并非由相对稳定的制度和法律所规定。因此，制度内财政管理体制的不完善，诱使乡镇政府摆脱制度内财政的束缚而另辟财源。

这种通过自筹资金扩大本级财政收入、防止上级政府“剥夺”的手段之所以有效，是因为当时的税收行政等级的末端，贴近基层社会，比上级政府更加了解农村社区居民的公共品需求。如果自筹资金是社付，这种支付便是有效率的。

然而，在监督不严的情况下，自筹资金容易蜕变为乱收费、乱摊派，导致农民负担加重、乡镇企业实中并没有农民表达偏好的渠道，乡镇政府也不受社区农民约束，结果很难完全保证乡镇政府按农民意见学者认为，对自筹资金这一非规范收入，不应简单地取消，因为它为社区农民提供了公共物品，而是应共收支的民主程序”。

二、关于“乡镇财政支出”问题

按照《乡（镇）财政管理暂行办法》，乡镇财政支出的范围有：国家预算内部分，包括上级政府拨文教科学卫生事业费，农林水事业费和其它支出；国家预算外部分，包括上述各项附加收入和行政事业乡镇政府自筹资金安排的各项支出。实际中，乡镇财政的支出与乡镇政府可获得的预算外收入和自筹资金不发达，乡镇财政拮据，财政支出大部分为教师和政府工作人员的工资福利。有学者在安徽洪镇的调查是基础教育，占预算支出的40%~50%；其次是离退休费，占16%~24%；第三是行政管理费，占11%以上如果将所有的人员经费加总，其支出比例几乎占70%~80%。这表明“吃饭型”财政是中西部乡镇的一种普

当财政支出集中于教育与行政经费后，诸如社会治安、道路、水利等其它公共品的供给将出现短缺与否的一个主要标准就是，教育和行政管理支出的规模是否恰当。有学者认为，在农村教育方面中央政府负担过重。这是目前主流的观点。但是，也有部分学者对乡镇教育经费使用的效率表示怀疑，认为的确属于一种地方公共品。但是，目前相关政策中却硬性规定地方财政收入必须首先用于教师工资的发放费中人头费的比重只能越来越大。至于乡镇一级政府的行政管理费膨胀的问题，很大程度上也是由于口管理，无论哪一级政府都设有相同的部门及工作人员。政府职能的设置不根据当地的实际情况，而是理费的份额。在经济不发达地区，政府部门甚至成了解决就业的唯一渠道，每年新毕业的高校学生及单座“独木桥”。这种劳动市场的抑制带来的就业压力促成了行政管理费的膨胀。

按分权理论规范的要求，乡镇政府的职能应该是提供适合本辖区范围内农民需求的公共物品和服务。然而，现实中的乡镇财政偏离了这些职能。最明显的是，乡镇财政常常跨越公共财政的范围行事，如发展乡镇企业、调整农业生产结构等。这种跨职能行事方式尽管在短时期内依靠乡村政府控制的资源入，但同时也干预了市场，阻碍了私人经济发展，引发乡镇干部与农民之间的冲突与对抗，并给乡镇财政了部分本该由中央政府和上级政府负责的事务。除职能偏离外，乡镇财政支出存在着效率低下甚至滥

三、关于“与上级财政的关系”问题

我国财政体制经历了三次大的变革。1980年以前，为了与高度集权的计划管理体制相适应，财政体制年~1993年实行包干制，地方政府在财政收支方面获得了一定的自主权；1994年以来则实行分税制，分政府的财权和事权。乡镇财政体制的变化并未与整个财政体制变革同步。目前，尽管部分地区仿效分税（市）与乡（镇）之间进行了划分，但是县与乡在财政收支上仍实行包干结算。县（市）根据乡镇的税收收支基数，对收大于支的乡镇要求按一定比例上缴，而对支大于收的乡镇则进行补助。上缴可能是固定一般按比例递减。

这种包干式的结算体制产生了一系列弊端。首先，它具有较强的随意性或人为性。其次，收支包干平等的地位上。第三，这种包干结算体制属短期合约，最多一定3年，不少地方是一定2年甚至一定1年。

济、培养税源的预期，加剧了其掠夺性行为。

县乡之间实行这种财政体制与1994年的分税制有关。由于分税制并未合理地、完全地界定清楚中央与地方公共支出由中央和地方政府分担，结果，中央政府的一部分责任实际上由地方政府承担。当中央政府方便有理由向下一级地方政府转移事务。

当县（市）级财政向乡（镇）一级索取、乡镇财政难以承受时，乡镇政府不可避免地要向村挤压。村民自治组织，不列入国家行政序列。然而，目前大部分地区村委会实际上已经行政化了。村委会承担着款项、社会稳定等；村委会主任的产生由乡镇政府控制；村委会主要干部的工资也由乡镇政府决定。

四、关于“农村税费改革”问题

自1980年代末、1990年代初始，尽管中央政府三令五申、不许基层政府增加农民负担，但不少地方“五统”、平摊屠宰税和特产税、提高行政性收费标准等多种手段对农民进行摊派和征收，导致农民负担增长缓慢，对农民过多的索取无疑降低了其福利水平，同时也动摇了底层社会对政府的信心，削弱了政府与农民之间的关系。因为催征税费，部分地区发生了农民与乡村干部械斗的恶性事件，甚至出现了农民是在这一背景下，中央政府决定在农村开始税费改革。

在2002年“安徽版”税费改革全面推开之前，部分地区针对农民负担重、农村税费征收难的情况进行于这种将费并入税的改革方式能否真正减轻农民负担，一开始便出现了怀疑的呼声。其怀疑理由主要有观分配政策存在明显的重城市轻乡村的倾向。其次，农村“三乱”屡禁不止，主要是政府行为严重扭曲、成的。第三，税费改革后农业税按土地均摊，所以，改革方案没有改变农业税的累退性质，也同样没有的其它批评还有：将村提留改为税是不对的；税费改革使乡村可用财力进一步减少，导致乡村组织的运

目前看来，农村税费改革在减负方面是有效果的。在最早进行农村税费改革试点的安徽省，改革后改革前同口径负担49.3亿元减少11.7亿元，减幅为23.6%。如果加上所取消的屠宰税和农村教育集资，农村由109.4元减少至75.5元，人均减少33.9元。但是，税费改革大幅度减少了乡村两级组织的收入，这就使基础教育发展受到限制，乡村债务还款失去了来源。一旦失去监督，农民负担将再次上升。此外，地方政农民利益。如该修的道路不修，该建的水利工程不建，该办的社会公益事业不办。这就说明，不能单一取农民过多的难题而需要对农村行政管理体制、义务教育体制、财政管理体制等方面作进一步改革。

五、关于“农业税制度改革”问题

农村税费改革以前，便有大量文献围绕农业税的性质、农业税征收过程中存在的问题展开了讨论，农村税费改革后，农业税固有的缺陷更加明显地表露出来，取消农业税的呼声日渐高涨，其理由主要是农业税性质模糊。如果以课税对象的性质进行划分，税收可以分为流转税、收益所得税、财产资源业税不属于其中的任何一种。

农业税造成城乡税制分割，强化了二元社会经济结构，加重了农民负担。1985年，政府放弃了农产度。撤消农村人民公社建立乡镇政府后，财政预算内资金不能满足乡镇政府的正常需要，为了解决乡镇政府的收费权。结果农村形成了农业税收、粮食定购制度、收费三足鼎立的农村税费制度。这就导致了一元、以农村传统税费制度为另一元的新的城乡二元税制结局。现行的农村税费制度使农业剩余从农村转变为工业利润和城市居民补贴的政策工具，这就是农民负担过重的制度性根源。

农业税易成为农村摊派的借口。农民认为交纳农业税天经地义，而基层政府常利用农民这种心里，农业税一并下达，加重农民负担。而且，农业税征收成本高，带来了一系列社会政治问题。

也有部分文献认为农业税应该保留。他们承认现行的农业税制度存在缺陷，需要进一步改革，但斥他们更多地从农业税制的历史、政策稳定性和基层政府利益来分析农业税是否存留这一问题。主张将农