

# 乡村中国评论 第3辑

*Rural China Review*

◆ 吴毅 主编

华中科技大学中国乡村治理研究中心

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

# 目 录

## 主题研讨

- 当代中国农民的依法抗争 李连江 欧博文 001
- 当代中国农民的以法抗争——关于农民维权活动的一个解释框架 于建嵘 019
- 草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究 应 星 028
- “权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境  
——对一起石场纠纷案例的分析 吴 毅 045

## 制度空间

- 被压缩的放牧空间——呼伦贝尔市图贵嘎查调查 王晓毅 064
- 农村税费改革后的中国县乡财政危机及其评价 武内宏树 080

## 社会视角

- 乡村医生和病人满意度：中国农村医疗保健状况的考察 梁 爽 098
- 汉人社会轮养制度的规则与适应性变迁 马 威 107
- 后邓小平时代中国农村的权利结构和关系网络  
——着眼于基层的政治和社会力学 阿古智子 118
- 劳动的异化——乡村教师的日常工作 王 丹 132
- 困境与抉择  
——河北省迁西县尹庄乡高峪村外嫁女土地权益状况及分析 刘 韬 144

## 华中新秀

- 再造信仰空间——湘中两处三仙观(殿)的个案研究 符 平 160
- 农民马拉松上访发生机理研究——基于爷爷故事的讨论 陈 辉 185
- 法律不及与秩序维持——湘中高山村纠纷解决的个案研究 何绍辉 214
- 乡镇权力运作的逻辑——以桔镇为研究对象 欧阳静 239

## 学术历史

- 一个时代的中国乡村社会研究  
——1922~1952年燕京大学社会学系毕业论文的再分析 李怡婷 赵旭东 261

## 稿约

《乡村中国评论》编辑部 307

## 农村税费改革后的中国县乡财政危机及其评价

武内宏树\*

### 一、导论

20世纪90年代,中国农民要向地方政府缴纳各种各样的税费。因为税费负担占农民收入的比例越来越大,这些负担引发了农民的投诉和抗议。<sup>①</sup>零星的游行示威等农民抗议活动,有时候会掀起规模很大的群体性事件,这引起了中央政府的担忧,因为农民的大规模不满,有可能带来政权的不稳定。在这样的背景下,中央政府自2000年起,开始逐步推行农村税费改革(即后来通称的“费改税”)。从2002年开始,又逐渐地削减农业税,并最终取消了农业税<sup>②</sup>。一系列的农村税费改革,虽然减轻了农民负担,但却恶化了地方政府的财政状况<sup>③</sup>。县乡两级政府面临收入来源日趋不足的问题,在提供公共物品和公共服务方面的能力日益低下,难以发挥乡村治理的功能。

本文将探讨2000年以来农村税费改革所造成的一系列后果,展示这些由改革所带来的恶性循环。本文先讨论农村税费改革对农民负担减轻的效果,然后考察税费改革给地方政府财政带来的不良影响,尤其是对中低收入地区的不良影响。本文试图解释这样

\* 武内宏树(Hiroki Takeuchi),美国斯坦福大学公共政策系讲师、美国加州大学洛杉矶分校(UCLA)政治学博士。笔者对詹晶和周立表示感谢。

① 关于中国农民抗议运动的频率、规模和形态,虽然难以找到确实可信的数据,但依据媒体报告和学者调查,我们大致可以知道,90年代在中国农村每年都有几千个抗议活动。例如,“只在1998年的上半年就有3200起集体抗议活动,其中地方政府被包围的有420起。伤亡人数达7400名以上,官员和公安人员受伤人数达1200名以上”。参见Kevin O'Brien, 2002, "Collective Action in the Chinese Countryside," *China Journal* 48: pp.139-54。

② 关于费改税的概况,可见陈俊:《农村税费制度:理性反思与改革重构》,《江海学刊》2003年第3期;John James Kennedy, 2007, "The Implementation of Village Elections and Tax-for-Fee Reform in Rural Northwest China," in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press; 李芝兰、吴理财:《“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》2005年第4期;Jean Oi, 2004, "Old Problems for New Leaders: Institutional Disjunctions in Rural China," in Yunhan Chu, Chih-cheng Lo, and Ramon H. Myers (eds.), *The New Chinese Leadership: Challenges and Opportunities after the 16th Party Congress*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 141-55; Ray·Yep, 2004, "Can 'Tax-for-Fee' Reform Reduce Rural Tension in China? The Process, Progress and Limitations," *China Quarterly* 177: pp.42-70。

③ 关于地方政府财政危机的研究,可见陈永正、陈家泽:《论中国乡级财政》,《中国农村观察》2004年第5期;John James Kennedy, 2007, "From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-West China," *China Quarterly* 189: pp.43-59; Jean C. Oi, and Shukai Zhao, 2004, "Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences," in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press。

## 及其评价

一个让人困惑的问题:为什么以改善乡村治理为目标的改革,最终反而导致了乡村治理状况的恶化?为什么在比较贫穷的农村,即那些最需要地方政府提供公共物品的地方,地方政府反而不能发挥乡村治理的功能?本文认为,对于贫困地区,中央政府没有给地方政府提供充分的资金支持,在没有充分考虑其经济条件的情况下,就迫使地方政府落实税费改革政策。而且,让问题愈趋复杂的是,乡村治理恶化的责任最后被归因于地方政府官员的贪污问题,从而致使地方政府的威信受损。笔者于2004~2005年在中国7个省份的40个村庄做实地调查时,曾采访了100多个农民和基层干部,笔者将利用这一实地调查结果展开讨论<sup>①</sup>。本文最后还将中国的财政问题与18~19世纪的欧洲进行比较,并对这一问题进行了理论层面的思考。

### 二、2000年以来农民负担得以减轻

#### (一)农民负担

“农民负担”包括什么呢? Bernstein and Lu<sup>②</sup>将其分为五类:(1)国税,(2)“三提五统”,(3)义务工,(4)各种各样的费,(5)罚款。当然,不一定所有的农民负担都是违法,或者没有法律支持的。例如,由农业税和其他与农业相关的税所组成的国税,都有法律和文件的支持;“三提五统”也有法律和文件的支持<sup>③</sup>。可问题在于,虽然法律规定每个乡镇的“三提五统”不可以超过上一年人均收入的5%,但很多地方却超过了<sup>④</sup>。1991年全国平均的“三提五统”金额占农村居民上年收入的比例已达8%。<sup>⑤</sup>并且,90年代农民负担的国税比例比较少,“三提五统”和其他各种各样的费比较多。比如说,在河南省的C镇,1995年农民缴纳的农业税(国税)是每亩15元,但是三提五统和其他的费一共是每亩50元。<sup>⑥</sup>

对所有的农村居民而言,义务工是必须要出的。农民每年需要提供15~30天的义务劳动,用于防洪、修路、学校建设、水利建设等等,提供乡镇或者村级的小型公共物品。90年代以来,很多农民到城市打工,当家人去城市打工不在农村的时候,农民需要出钱顶

<sup>①</sup> 附录说明了笔者采访的每一个人及他们的背景。

<sup>②</sup> Thomas P. Bernstein, and Xiaobo Lu, 2003, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, New York: Cambridge University Press, pp.50-68.

<sup>③</sup> 关于国税和其他费的详细内容,可见:Thomas P. Bernstein, and Xiaobo Lu, 2003, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, New York: Cambridge University Press, chapter 3; Jean C. Oi, 1999, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley, CA: University of California Press, chapter 2.

<sup>④</sup> 1993年制定的法律,统一了80年代末以来发出的关于“三提五统”的规定。

<sup>⑤</sup> Thomas P. Bernstein, and Xiaobo Lu, 2000, “Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China,” *China Quarterly* 163, p.743.

<sup>⑥</sup> 曹锦清:《黄河边的中国:一个学者对乡村社会的观察与思考》,上海文艺出版社2000年版,第526页。

替义务工负担(笔者采访5、6、28、29、31~34、38、39、47、88、89)。<sup>①</sup>而且,随着到城市打工的农民日益增多,农民的非农收入也在不断增加,这又进一步导致更多的农民出钱顶替义务工。这里要补充一句,虽然1993年就规定,不准出钱顶替义务工,但是地方政府的官员常常更愿意农民出钱,而非出力。之所以如此,是因为他们能把收取的现金与其他的费和罚款一起,列入预算外资金中,使用上更为灵活,甚至把收入用在计划用途之外。因为在很多地方政府原有的预算通常不足以维持支出,现金收入则能帮助他们脱离苦境。<sup>②</sup>

80年代初以来的分权化改革,使得预算外资金对地方政府越来越重要。1994年的分税制改革,使得预算外资金变得更重要了,因为随着这个改革,中央政府对于国税应得的份额增加了。还有,在地方政府层级,上级政府应得的份额也增加了。所以,分税制给下级政府,尤其是乡镇政府带来的巨大的压力,使其有了把预算外资金最大化的强烈动机。为此,可以列入预算外资金的收入来源,地方官员都愿意收;可以征收的费,不管有没有法律或文件依据,地方政府也都愿意收。这是乱收费的来源。

并且,地方政府经常认为罚款也是很重要的收入来源。比如说,县、乡镇、村的官员和干部认为违反计划生育的超生罚款是很重要的预算外资金收入来源。<sup>③</sup>这一倾向在比较贫穷的地方特别显著。其实,很多地方官员都愿意本地有一定数量的居民违反计划生育规定,这样他们就能进行罚款。与官员们的原意类似,农民把超生罚款叫做超生“申请费”(笔者采访7~11、28、29)。

地方政府因为有把预算外资金最大化的强烈动机,所以在可以收费的事情上,都会征收各种各样的费,用于补足行政费用。准许农民用现金代替义务工,也能增加预算外资金。只是这些收费往往过分,让农民感到愤慨,认为这样的收费既不合理,又不合法。

## (二)2000年以来的税费改革

农民沉重的税费负担引起了中央政府的担心。于是,中央政府在财政政策上采用了很直接的政策,自2000年以来,国家减轻并最终取消了农民对农业的所有税费负担。为了落实这项税费改革,2000年以来中央政府先统一了所有的合法收费,重新规定了农业税要包括所有的合法收费。中央政府也统一了与农业有关的所有国税,要重新规定的统一农业税包括所有的与农业有关的国税。在经过这一系列的税费改革之后,中央

<sup>①</sup> Bernstein and Lu 区别了“义务工”和“积累工”。义务工是农民每年提供5~10天的劳动,从事地方政府的公共建设。积累工是农民每年提供10~20天的劳动,从事国家(中央政府)对地方政府指定的公共建设。虽然这两种工在含义上有区别,但是本文认为对农民来说没有任何分别,都是义务劳动,所以通称为“义务工”。实际上,在笔者采访的时候,大部分农民也没有区别义务工和积累工,都把它们叫做义务工。参见 Thomas P. Bernstein, and Xiaobo Lu, 2003, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, New York: Cambridge University Press, pp.52-53。

<sup>②</sup> Christine P. W. Wong, 1997, “Rural Public Finance,” in Christine P. W. Wong (ed.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, New York: Oxford University Press.

<sup>③</sup> 曹锦清:《黄河边的中国:一个学者对乡村社会的观察与思考》,上海文艺出版社2000年出版,第16页。

政府规定了地方政府可以收的农业税最高限率为 8.4%<sup>①</sup>，然后规定每年都要把农业税减轻 3%，自 2008 年完全取消<sup>②</sup>。中央政府的这一政策，究竟引起了什么样的后果呢？

2000 年以来，一系列农村税费改革措施落实了，农民税费负担惊人地减轻了。在中国的 31 个省、市和自治区中，到 2005 年 7 月，28 个省已经完全取消了农业税，其他的三个省（河北、山东和云南）宣布 2006 年以前会完全取消农业税。2005 年 3 月 5 日，温家宝总理在全国人民代表大会上言及，比原计划提早两年，在 2006 年全国就可以完全取消农业税。并且，很多地方政府也宣布取消农业税。例如，在陕西省，原来人均 109 元的农业税，2005 年变成零了。<sup>③</sup>

虽然引用政府报告的数据时，我们应该小心，但是笔者实地调查采访的结果证实了，2000 年以来的税费改革的确减轻了农民负担。在笔者作实地调查的五个省份（贵州、河北、湖北、湖南和江西），37 个农民之中的 33 个人（89%）说，2002 年以来农业税一直在减轻（笔者采访 5~11、28、29、31~41、43、47、51、57、77、86、88、89、93、94、96~102）。农民一方面说他们缴纳的税比地方政府公布的高，另一方面说他们缴纳的税费在减轻。比如，虽然湖北省政府 2005 年宣布完全取消农业税，但是湖北省一位姓邬的普通农民说，他 2004 年每亩缴纳了 100 元的农业税，但这比 2002 年低多了，他 2002 年每亩缴纳了 230 元的农业税<sup>④</sup>。也即是说，即使农民说他们实际缴纳的税额比地方政府公布的高，但他们承担的农业税实际上每年在减轻。

根据笔者的采访，因为农业税在减轻，农民关于税费负担的投诉几乎没有了（但是农民关于其他问题还有投诉）。这跟 90 年代很不一样：在 90 年代，大部分的农民上访是关于税费负担的。中国社会科学院农村发展研究所的最近调查结果也支持了笔者的采访结果。根据他们的调查，2003 年 8 月和 2004 年 6 月之间报纸报道的关于三农问题的新闻之中，只有 1.9% 是关于税费负担的（《南方周末》，2004 年 9 月 3 日）。此外，笔者的采访和中国社会科学院的调查都发现，近来农民的投诉多与土地问题有关。

① 2000 年以前，在贫穷的农村里，农民税费负担往往超过他们的农业收入（笔者采访 5~11、28、29、31~41、43、47、51、57、77、86、88、89、93、94、96~102）。李昌平：《我向总理说实话》，光明日报出版社 2002 年出版，第 20~21 页。当时，很多农民把农闲时打工赚的工资用来缴纳税费，维持生活。农民负担加重的一个理由是与农业相关联的税费都是事实上的人头税。农业税是按田亩计收的，而各种费是按人头计收的，其数额跟那个家庭的农业收入没有关系。李剑阁、韩俊：《解决我国新阶段“三农”问题的思路》，《内部参阅》2004 年第 695 期，第 2~16 页。

② 中央政府规定了减轻农业税的比例每年都要 1%。可实际上，在很多省农业税率每年都减轻 3%。这个倾向在中部的省特别显著。

③ 李德强、雷小军：《农业税取消后农村新问题的对策思考》，《乡镇论坛》，2005 年 10 月 23 日；虞烈东：《全面取消农业税对村级组织建设的影响及对策——对江西省 31 个村的调查》，《乡镇论坛》，2005 年 11 月 11 日；黄维荣：《破产乡镇面临的主要问题及对策初探》，《乡镇论坛》，2005 年 11 月 11 日。

④ 农业税不是征收所得税，却是征收土地税。根据每户有几个人（包括女性和儿童），土地分配给每户。比如说，在邬先生的家庭，他、他的妻子及他的儿子算是土地分配的对象，所以分配给他家的土地是 3 亩。在中国内地的农村，每个人头上一亩是典型的，不过比美国农业的每个人头上土地少多了。所以，农村税费减轻之前的 2002 年他的家庭付了 690 元的农业税，可是 2004 年付了 300 元。因为农业税是事实上的人头税，所以歉收的时候或者农产品价格很低的时候农民的税费负担很重。

例如,在湖北省的J市,农民到市政府上访的事件中,这几年涉及税费负担的大幅度减少。2003年,关于税费的农民上访很少,80%的上访与农村干部处理土地问题有关(笔者采访45、48、49)。农民投诉说,地方政府在征用土地、建设开发区或者高速公路时,对农民的补偿太少了。而且,地方政府把征用的土地,按照比给农民的补偿高得多的价格转给开发公司,用这样的办法争取预算外资金。

虽然农民的投诉还在继续,但与税费负担不再相关。这个结果出乎人们的意料,因为20世纪90年代的农村税费改革,就是为了解决农民负担过重的问题,但没有起到那么大的成效,反而负担还加重了。虽然我们难以获得完全可靠的数据,但当时朱镕基总理2001年3月的发言和农业部的报告等,都显示农民税费负担在90年代增加了<sup>①</sup>。总而言之,农民负担在90年代增加了,但在2000年后却大大减轻了。

### 三、地方政府的财政危机

虽然2000年以来的税费改革的确减轻了农民的负担,这对农民来说是个好消息,但它并不意味着中国的农村问题就迎刃而解了。像改革开放时代的其他改革措施一样,解决一个问题的同时,往往又造成了另外一个问题,与农民税费负担减轻相伴而生的,就是地方政府的财政危机。近几年来,在原来依赖农业的地方,县乡政府财政收入减少的问题十分严重。而且,县乡政府普遍认为中央政府在解决地方收入不足问题上的对策不灵。在2004年,虽然县乡政府只征收到21%的国家财政收入,但县乡两级干部薪水的71%却是国家财政负担的<sup>②</sup>。本文将分别讨论县乡(镇)两级政府的财政问题。

#### (一)县政府的财政问题

2000年以来的农村税费改革对县政府的负面影响,没有乡镇政府那么严重,因为县政府通常不像乡镇政府那样仅仅依赖农业税,通常县政府还可以从企业那里获得税收收入。例如,在湖北省的S县,大部分的乡镇是依赖农业的,但县财政却依赖两家公司,他们给县政府交纳了6200万元的企业税,占这个县企业税的一半,2003年,这个县收入的65%来自企业税(笔者采访50)。但即使如此,2000年以来的税费改革还是给县政府带来了负面影响。本文将讨论两个问题:补贴资金的挪用和义务教育资金的运用。

#### 1. 补贴资金的挪用

随着农业税的减轻,县乡财政越发依赖于上级政府的财政补贴。这些补贴由中国的“条条”行政系统层层下发:从中央到省级,从省级到市级,从市级到县级,从县级到乡镇级(而且从乡镇级到村级)。中国这种独特的政治制度带来了严重的资金挪用问题,也引发了难以预料的恶性循环,从而对乡村治理造成了严重影响。

<sup>①</sup> Thomas P. Bernstein, and Xiaobo Lu, 2003, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, New York: Cambridge University Press, p.52.

<sup>②</sup> 胡星斗:《县乡机构改革迫在眉睫》,《新周报》,2005年11月4日。

补贴下到县级的时候,县政府往往挪用这些资金<sup>①</sup>,其中的一个方式就是公款私用。在吉林省的某县,省政府以建设初中新大楼的名义,给县政府拨了30万元的补贴,而县政府却用这笔拨款购买了一辆高级汽车,汽车的价格恰好也是30万元<sup>②</sup>。当然,也可能确实是没有必要去盖新的初中大楼,因为随着计划生育政策的实施,这个地方的初中学生十年来一直在减少。

可是,挪用补贴并不一定意味着贪污,我们应该考虑中国独特的、难以用一句话形容的政治制度。虽然很多县政府有财政赤字,但是中国的预算法却规定,各级政府每年都要保持收支均衡,并且,上级政府常常把收支均衡当作考察地方官员晋升的标准<sup>③</sup>。当这个收支均衡的指标不能达到的时候,县政府以往有四个办法应对这个问题:(1)增加农民的税费负担,(2)掩盖收入款额和来源,(3)停发官员和教师工资,(4)通过私人关系向其他地方政府甚至市级和省级政府借钱。

费改税之前的20世纪90年代,地方政府将这四个办法配合起来解决问题,不过更多采用第一个办法:增加农民的税费负担。所以,政府先申报过高的农业税,即与农业有关的税,法律上承认的收费的收入总额;然后增加非法的收费,让实际上收到的税费款额和申报的过高收入相符。如果还有收入不足的话,政府就做假账或者削减官员及教师的工资。<sup>④</sup>

2000年“费改税”以后,地方政府不能采用第一个办法了。地方政府需要重新定义农业税,最重要的是,新规则要求所有的税费包括在单独的农业税里,所以地方政府无法为掩盖收入不足而增加各种各样的收费(不管合法还是违法)。90年代,以减轻农民税费负担为目标的很多税费改革都失败了,不能减轻农民的税费负担;那个时候,如果收费的项目是合法的话,地方政府就可以收费。所以,地方政府总是以表面上合法的各种名目作为包装而收费,然后把大部分的收费实际上用于不合法的项目上。

可是,2000年“费改税”后,农民清楚地知道了中央政府的政策——只交农业税,地

① 这里的讨论根据笔者向中国国内专家进行的采访而展开。笔者从2004年11月直到2005年5月在北京、广东、河北、湖北、湖南、江西、上海、浙江进行这些采访。笔者经过这些采访收集的案件涉及安徽、贵州、河北、河南、湖北、湖南、内蒙古、江西、吉林。

② 这个例子根据2005年3月在北京笔者对一位学者进行的采访。

③ 周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第181-182页。

④ Kevin J. O'Brien, and Lianjiang Li, 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics* 31: pp.167-86.



方政府要想收费,农民很容易抵制,从而能依法保护自己的权利<sup>①</sup>。随着电视在农村的普及,农民很方便地获得中央政府自2000年以来的“费改税”和其他税费改革信息。并且,随着20世纪90年代一系列政治制度改革的实施,农民可以利用信访制度,依法对付地方政府<sup>②</sup>。所以,如果地方政府乱收费的话,农民就可以投诉到上级政府。因为乱收费是违规的,而上访却是合法的,地方政府若乱收费,很可能被上级政府查处。2000年“费改税”之前,农民对每项收费是合法还是非法,很难识别;而之后,地方政府因为知道农民很容易辨别违规的收费,出于害怕上访的目的,可能就断了依靠收费来弥补收入不足的念头。

所以,2000年“费改税”后,其他现象更为严重。比如,县政府为了掩盖财政赤字而暂停发放干部及教师的工资。还有,县政府在获得补贴时,把补贴不用到被指定的用途,却用于发放干部的工资。如果补贴资金只是为了盖不必要的学校大楼,那还不会造成严重问题。但是,由于补贴资金的用途常常是为了满足农业或者农村工业发展所需,如果这部分拨款普遍地被挪用,那么地方政府就没有能力继续提供公共物品和公共服务了。

或许会有人提出如下问题,市政府不是定期检查县政府的账务吗?为什么市政府不能取缔县政府的补贴挪用呢?理由很简单:检查制度徒具形式而已。表面上的检查不但不能取缔补贴挪用的问题,而且会恶化这一问题。县政府接待市政府检查的费用主要从应酬费中支付。这项经费压缩了县政府的财政。例如,在内蒙古自治区的W县,1999年应酬费的开支大约8万元;可是,正式的应酬费预算才5万元<sup>③</sup>。县政府为了弥补应酬费预算的不足,把其他项目的预算(公共建设费、办公费、企业开发资金等)用做应酬费。于是出现了恶性循环:为掩盖预算不足需要蒙蔽监察,为蒙蔽监察则需要支付大笔应酬费;因为

<sup>①</sup> 关于20世纪90年代对农村有影响的政治制度改革有很多研究,可见:Thomas P. Bernstein, 1999, "Farmer Discontent and Regime Responses," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge, MA: Harvard University Press; Kevin J. O'Brien, 2006, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press; 于建嵘:《农民有组织抗争及其政治风险:湖南省H县调查》,《战略与管理》2003年第3期。关于用政治制度抗议活动的实证研究,可见:Yongshun Cai, 2004, "Managed Participation in China," *Political Science Quarterly* 119: pp.425-51; Xiaolin Guo, 2001, "Land Expropriation and Rural Conflicts in China," *China Quarterly* 166: pp.422-39; Patricia Thornton, 2004, "Comrades and Collectives in Arms: Tax Resistance, Evasion, and Avoidance Strategies in Post-Mao China," in Peter Hays Gries and Stanley Rosen (eds.), *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention, and Legitimation*, New York: Routledge Curzon; David Zweig, 2003, "To the Courts or to the Barricades: Can New Political Institutions Manage Rural Conflict?" in Elizabeth J. Perry and Mark Selden (eds.), *Chinese Society: Change, Conflict, and Resistance*, 2nd edition, New York: Routledge Curzon。关于信访制度的研究,可见:阿古智子:《从“上访”的“暧昧性”看中国农村社会的权利、利益和秩序——以内蒙古赤石村“上访”研究为例》,徐勇主编:《中国农村研究》(2002卷),中国社会科学出版社2003年版; Lianjiang Li, 2004, "Political Trust in Rural China," *Modern China* 30: pp.228-58; Laura M. Luehrmann, 2003, "Facing Citizen Complaints in China, 1951-1996," *Asian Survey* 43: pp.845-66; 应星:《大河移民上访的故事》,三联书店2001年版;赵树凯:《上访事件和信访体系——关于农民进京上访问题的调查分析》,《三农中国》2003年第1期;郑欣:《乡村政治中的博弈生存:华北农村村民上访研究》中国社会科学出版社2005年版。

<sup>②</sup> 关于信访制度对乡村治理及地方国家—社会关系影响的用博弈论分析研究,参见笔者博士论文的第5章: Hiroki Takeuchi, 2006, "Rural Tax Reform and Authoritarian Rule in China," University of California, Los Angeles, Ph.D. dissertation, chapter 5。

<sup>③</sup> 周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第157~159页。

电视在农村的普及信息。并且，制度，依法对付地因为乱收费是违2000年“费改税”为知道农民很容易入不足的念头。盖财政赤字而暂指定的用途，却还不会造成严重所需，如果这部共服务了。

为什么市政府不上的检查不但不的费用主要从应县，1999年应酬本应酬费预算酬费。于是出笔应酬费；因为

stein, 1999, "Farmer  
of China's Post-  
n Rural China, New  
略与管理》2003年  
n China," Political  
a," China Quarterly  
ion, and Avoidance  
21st Century China:  
r to the Barricades:  
, Chinese Society:  
见:阿古智子:《从  
余勇主编:《中国农  
na," Modern China  
urvey 43: pp.845-  
民进京上访问题  
》中国社会科学出

士论文的第5章:  
os Angeles, Ph.D.  
第157~159页。

要付更多的应酬费所以预算更为不足,由此又要付出更多的应酬费以掩盖预算不足。

## 2. 义务教育资金的运用

财政补贴被挪用的问题常常出现在义务教育领域。2001年之前,78%的义务教育费用是由乡镇政府负担的。这个义务教育费用的负担以文教费等等各种各样的收费形式转嫁成农民的负担。只有9%由县政府负担,中央政府仅仅负担了2%。2001年施行的《国务院关于基础教育改革和发展的决定》(以下简称《决定》),改变了负担比例,以缓解义务教育费用负担引发农民税费负担加重的问题。

《决定》规定,义务教育的教师工资主要由县政府负担。因为教师的工资在义务教育费用之中占了很大的比例,所以这个新规定减轻了乡镇政府的财政负担及农民的税费负担。但是,中央政府落实这个改革政策的时候,教师工资的标准是基于城市生活水准算出来的,政府没有充分考虑城市和农村之间的生活水准实际上有很大差距。结果,为了落实《决定》,贫困地区的县级政府处境就更艰难了,因为当地的平均收入远低于城市。由于《决定》没有考虑到地区差异,这导致了不同地区义务教育费用占县级政府预算的比例大不相同,在比较富裕的地方是30%~35%,在比较贫穷的地方是50%~60%,在国家贫困县竟然高达80%<sup>①</sup>。

《决定》也规定40%的义务教育费用由中央政府负担(笔者采访50)。所以,2002年以来,在义务教育费用的名义下,发放了从中央政府到县级政府的大笔补贴。可是,收到补贴的县政府,往往并不会将其用做指定用途,相反却用于干部工资发放或者办公费用。<sup>②</sup>义务教育费用的大笔补贴,往往是最佳的挪用对象。<sup>③</sup>

### (二) 乡镇政府的财政问题

乡镇政府的财政问题更为严重,因为乡镇政府在中国行政结构中属于最基层的地方政府。所以,乡镇政府一方面要依赖县级政府提供的补贴,另一方面又无力提供公共物品和公共服务,因而面对农民的抗议和投诉,成了“风箱里的老鼠——两头受气”。2000年以后,一系列的税费改革带来了一个具有讽刺意味的结果,在乡镇政府权威不断下降的时候,中央政府的权威大大提高了。下文将讨论三个问题:债务累积、买税和资金挪用。

乡镇政府的财政危机反映了2000年以后税费改革的成功。因为税费改革从乡镇政府夺去基于农业税和“三提五统”的收入来源,所以很多乡镇政府没有足够的收入,不能支付官员的工资和办公费。例如,Oi and Zhao实地调查的20个乡镇政府之中,有8个乡

① 肖今:《从正规教育的困境走向为建设服务的教育培训》,第三届农村基层组织建设研讨会论文(香港中文大学中国研究服务中心主办),2004年11月16~19日。

② 周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第168~182页。

③ 结果,在一些地方,县教育局成为最有钱、最有势力的局之一(笔者采访63)。其他被认为很有钱的局就是财政局、司法局、公安局、水利局。财政局很有钱是理所当然,因为管理预算。司法局和公安局很有钱,因为管理各种各样的罚款。水利局很有钱,因为管理挖农用水塘和水路等等公共建设的补贴(笔者采访52、62、77)。只有在水利情况很好的地方(大部分是南方的农村),水利局才既有钱,又有势力。参见周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第195~199页。

镇没有能力发放干部工资,有5个乡镇政府可以发工资但往往不能按期发放。<sup>①</sup>

连干部工资发放和办公经费维持都很困难的乡镇政府,怎么可能提供公共物品和公共服务呢?例如,河北省F镇的党委书记说,2003年的总预算勉强地维持官员工资及办公费用(笔者采访23)。2003年,乡镇政府还有90万元的农业税收入,乡镇总收入的50%来自农业税(另外50%来自企业税)。2004年,因为农业税收入迅速减少,所以乡镇政府面临困难,不能按期发放工资。2005年,因为农业税在河北全省完全免除,所以发工资及维持办公费用更加困难。因此,乡镇政府没有办法提供公共物品和公共服务。

财政能力低下的乡镇政府,无力进行促进农业发展的公共建设,这无助于提高农业生产率。而且,乡镇政府也没有办法从事可以促进企业投资的公共建设,所以农村工业也不会发展。总之,乡镇政府陷入了一场恶性循环之中:“费改税”和取消农业税之后,乡镇政府更无力提供公共物品和公共服务,结果造成了农业投入更加不足。

### 1. 债务累积问题

2000年以来,乡镇政府的债务增加了。乡镇债务并不是一个新问题,但最近几年的农村税费改革,却恶化了这一问题。乡镇负债的一个主要原因,是征收的税费不足。<sup>②</sup>20世纪90年代,越来越多的农民离开农村去城市打工,他们外出打工挣的钱要比单纯的农业收入高出很多。不在农村的人,容易拒绝甚至抵制税收;随着越来越多的农民去城里打工,乡镇政府征收农业税费也越来越难。而留在农村的居民也表示了他们的不满:“他们(去城里打工的农民)挣的钱比我们多,但只有我们缴税,太不公平。”(笔者采访28、29)而取消农业税政策的出台,又恶化了这个问题。农民说:“如果农业税快要取消的话,为什么我们现在还要交税呢?”(笔者采访14、81、82)

由于有很多农民不交税,乡镇政府还得想方设法地弥补收入不足或者至少掩盖收入不足的问题。例如,在江西省的C镇,县政府给乡镇政府的征收税款目标是210万元,但是镇政府实际上能够征得的税收只有170万元(笔者采访78、81、82),镇政府需要弥补40万元的税收漏洞<sup>③</sup>。乡镇政府在维持收支平衡方面,有着跟县政府一样的动机,因为乡

<sup>①</sup> Jean C. Oi, and Shukai Zhao, 2004, “Fiscal Crisis in China’s Townships: Causes and Consequences,” in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

<sup>②</sup> 造成乡镇政府债务的其他原因是:乡镇企业的破产、对公共建设的投资、义务教育支出的负担、为催促企业投资的开支、乡镇政府官员的工资支出、农村信用合作社的破产。还有,跟贪污问题有关联的原因是:兴建豪华的乡镇政府办公大楼、购买豪华的政府公务用车、公款吃喝等等。参见 Jean C. Oi, and Zhao Shukai 2004, “Fiscal Crisis in China’s Townships: Causes and Consequences,” in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp.80-88。

<sup>③</sup> 税收任务难以完成的状况在其他乡镇同样存在,金额或大或小。所幸的是,C镇并没有把收入不足部分转嫁为农民的负担,而是镇政府的官员通过私人关系弥补了政府收入的不足。不过,《中国农民调查》里介绍的安徽省的几个乡镇政府,就把收入不足部分转嫁为农民负担,从而引发了农民的抗议运动。参见陈桂棣、春桃:《中国农民调查》,人民文学出版社2004年版。

镇干部的晋升由县一级决定,收支均衡则是决定人事变动的最重要标准之一。<sup>①</sup>总之,乡镇政府有动机通过借钱来弥补税收的不足。他们弥补收入不足的办法极为复杂,而且往往是违规的。下文即讨论其中的一个办法:买税。

## 2. 买税

税收居然还要购买?! 这的确让人费解。为了解释“买税”,笔者首先介绍一个例子。<sup>②</sup>江西省的C镇并没有什么企业,但镇政府的报告里却列有330万元的企业税收收入(笔者采访78)。镇政府用“买税”的办法筹措出120万以上地方税任务(笔者采访82)。买税活动不一定违法,因为“中国的法律规定个人或者法人,只要发收据,在哪里都可以交税”<sup>③</sup>。

在C镇,镇政府官员要通过私人关系,找其他镇的企业,请它们在C镇缴税。如果同意在C镇缴税的话,镇政府返还给他们30%的税收。这样,为了完成本来无力承担的地税任务,C镇还要另外支付40万元。但镇政府每年仍不得不高价买税,因为这样能挣100万元以上的税收收入,完成上级交给的任务,所以这个交易还是值得的。虽然乡镇干部知道这一交易会使他们在债务危机里越陷越深,并且最终可能导致财政危机,但他们却认为这个冒险很值得,因为如果不能完成任务,他们不仅晋升无望,甚至可能被免职或调离,从而陷入职务升迁上的困境(笔者采访82)。

为了贯彻上述策略,乡镇干部不但要跟企业保持私人关系,而且跟企业所在的乡镇也要搞好私人关系,所以“买税”的乡镇和“卖税”的乡镇之间要有一定的默契。显然,这种交易会引引起企业实际所在地的乡镇政府税收收入减少。正因为如此,C镇干部可能需要与损失税收收入的对方乡镇政府之间建立起非常密切的私人关系。如果关系足够密切,对方乡镇会将私人利益优先置于乡镇政府的利益之上。同时,对方乡镇政府的干部官员也有机会得到钱款上的好处。“买税”一方的乡镇干部经过私人关系,可能会把一部分的企业税退还给对方乡镇政府,对方乡镇政府的干部官员常常在这部分钱款上“揩油”,或者将它编列为预算外资金。

## 3. 资金挪用问题

关于地方政府的财政危机,本文在县级政府资金挪用部分已经有过介绍,现在再论及乡镇政府资金挪用问题,以结束关于地方政府财政危机的讨论。像县级政府一样,乡镇政府也将上级政府的财政补贴用作他途。例如,江西省的C镇2004年正在决定建筑新的

<sup>①</sup> Maria Edin, 2003, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective," *The China Quarterly* 173: 35-52; Susan H. Whiting, 2004, "The Cadre Evaluation System at the Grassroots: The Paradox of Party Rule," in Barry J. Naughton and Dali L. Yang (eds.), *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, New York: Cambridge University Press.

<sup>②</sup> Oi and Zhao 作了实地调查的20个乡镇之中,5个乡镇从事买税的交易来弥补实征税收和指标税收之间的差额。

<sup>③</sup> Jean C. Oi, and Shukai Zhao, 2004, "Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences," in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, p.91-92.

办公大楼的时候,镇政府以“平整农业用土地”的名目,向县政府申请到90万元的补贴(笔者采访81、82、88)。实际上,“平整土地”只需要30万元,镇政府利用剩余的60万元盖起了办公大楼。显然,这一项目估价过高,但县政府却批准了这一申请,镇政府用这笔专项资金,既完成了项目任务,又建起了新的办公大楼。

如果要把县政府可能的合谋加以考虑的话,这个事例就显得特别有趣了。漏洞在于,县政府对乡镇政府平整土地的补贴标准为每亩3000元,而实际上每亩只需要1000元,补贴标准比实际整地费用高了2/3,即2000元(笔者采访81)。是县农业部门不了解实际情况吗?未必如此。更大的可能性是镇县两级政府之间达成了某种默契:镇政府拿到补贴的时候,可以把它用做干部工资及办公费用等其他目的(笔者采访78、81、82)。名义上,“平整土地”和官员工资看似没有任何关联,实则不然。

与市级政府的会计监察不能防止县级政府的资金挪用类似,县级政府的会计监察也不能防止乡镇政府的资金挪用。内蒙古自治区W县的党员干部说:“下乡检查就是看看现场,听听汇报,然后拿上早已准备好的材料,就回来交差。这还是指工作认真的干部。有的干部下乡就是喝酒,打牌,扯淡。”<sup>①</sup>

弥补税收不足的其他办法是从农民那里收费。虽然在2000年费改税之后,收费是违法的,但是乡镇政府还是有办法收费。只要根据特定目的,针对特定人群即可。文教费就是一个典型例子。在河北省的F镇,镇政府对每个学生收取了300元文教费,只针对有小学生或者初中生的家庭。可是,在农民交了文教费后,镇政府出具的收据上只写着50元(笔者采访28、29)。归根结底,镇政府收费的金额之中,只有1/6纳入县政府预算,用于义务教育开支;但是,多余的5/6则用来弥补税收不足,发了官员的工资,维持办公经费开支。这个收费本身是合法的,因为它不是从所有的家庭收费,只从小学生或者初中生的家庭收费。然而,其实际施行则是违规的,因为镇政府收费的大部分并没有用于规定的义务教育开支,而是用做办公经费开支。但是,在F镇,这一违规行为却并未引起任何抗议(例如游行或上访),因为现在的收费远比90年代末低多了(笔者采访28、29)。

### (三) 税费改革和乡村治理

上述讨论,对于中国的乡村治理究竟意味着什么呢?本文列举了税费改革所造成的意想不到的后果(例如购买高档汽车、高估征地费用等等),讨论了税费改革如何引起了恶性循环。这些结果都暗示着乡村治理在中西部农村所面临的困境。这些地居内陆的农村,往往没有经历过90年代乡村工业的发展,也就是说,县乡政府很少能够取得农业以外的收入来源。伴随着2000年以来的税费改革,县乡政府又失去了来自于农业的收入来源,从而不得不面临维持基本办公经费的问题,遑论提供公共物品和公共服务了。可以说,在初始经济条件较为落后的农村,2000年以来的税费改革反而进一步恶化了乡村治理状况。

<sup>①</sup> 周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵州人民出版社2004年版,第161页。

还要补充一句,这些地方政府同时也失去了作为一级政府的权威。乡村治理失效的时候,农民会责怪地方政府,而不会抱怨中央政府。自2000年农村税费改革以来,农民在评价政府时,已开始明确区分中央政府和地方政府了。<sup>①</sup>一方面,由于减轻农民负担的税费改革政策,农民非常感谢温家宝总理,感谢中央政府。<sup>②</sup>另一方面,由于乡村治理的窘状,农民会对乡镇政府和县政府加以批评。据笔者的采访,农民认为:正是由于地方政府(尤其是乡镇政府)的腐败,才会导致乡村治理的失效,对于乡镇政府所面对的财政危机及其他复杂的制度问题,农民并不表示同情(笔者采访28、29、31~34、88、89、93、94、96)。

农民之所以赞美中央政府,批评地方政府,是因为中央政府有办法通过新闻舆论把自己的政策广而告之。官方媒体热烈赞扬农村税费改革的施行,大规模宣扬中央政府对农民利益的关心。而乡镇政府却没有办法把自己的立场对农民作出说明。还有,乡镇干部与农民的关系没有村干部那么密切。村干部通常住在村里,跟当地的居民有日常的交谈,但是,乡镇政府的官员通常是从县里或别的乡镇派过来的。所以,农民往往不知道乡镇干部到底在做什么工作。为此,乡镇政府容易成为农民批评的对象。总而言之,在以农业为主的农村,乡镇政府正在逐渐失去治理乡村的能力和权威。

#### 四、纳税制度和政治体制

2000年以来中国农村税费改革的经验显示:国家并没有制定出确保地方财政收入,满足地方财政需要的合适的税收制度。如果农民能够主动地缴纳农业税,确信他们的税款将会用在公共物品和公共服务方面的话,大部分的乡村治理问题也就不会存在。为什么国家不能制定出激励农民纳税动机的税收制度呢?为了深入理解这一问题,我们有必要进行中外比较,并由此进一步思索近年来中国农村税费改革的理论意义。下文将讨论18~19世纪欧洲的纳税制度,它表明民主化有可能帮助解决中国农村面临的财政问题。

自Levi以来,西方的政治经济学者论证了依赖强制力(coercion)的征税效率很低。Levi提出“准主动遵守(quasi-voluntary compliance)”的概念,主张效率比较高的纳税制度应该是:“居民自愿选择缴税,所以算是主动(voluntary)地遵守缴税规则;但是居民主动缴税是因为不缴税的时候就被处罚,所以算是准主动(quasi-voluntary)地遵守缴税规则”。<sup>③</sup>如果说中国农村居民原来是准主动地遵守缴税规则的话,2000年以来的大规模税费改革就都根本不必要。

<sup>①</sup> 在一些地方,2000年的税费改革之前,也都能看到这样独特的中央地方分别。例如,Guo在分析土地征用矛盾时指出,农民也开始区别中央政府和地方政府。参见 Xiaolin Guo, 2001, "Land Expropriation and Rural Conflicts in China," *China Quarterly* 166: pp.422-39。

<sup>②</sup> 农民常常比较现在的中央政府领袖和历史上的皇帝,例如“什么皇帝都没有取消过皇粮,但是胡锦涛和温家宝的现任政府历史上第一次取消皇粮”(笔者采访77、86、88、89、93、94、99~102)。农民常常把农业税叫做皇粮。

<sup>③</sup> Margaret Levi, 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, CA: University of California Press, p.32.

准主动缴税需要满足三个必要条件：(1)征税者(tax collectors)对纳税者(tax payers)应该有交涉力(bargaining power)；(2)征税的交易成本(transaction costs)应该足够低；(3)未来的不确定性(uncertainty)，即对将来的折扣率(discount rate)应该足够低。<sup>①</sup>但在新体制和新情况下，满足这三项条件十分困难。20世纪80年代以来，中国政府放松了对农民流动的控制，农民离开农村去城市打工越来越容易。<sup>②</sup>在放松对农民流动进行控制的政策下，地方政府(征税者)对农村居民(纳税者)的交涉力降低了，征税的交易成本提高了。在工业发展潜力不大的地方，官员没有动机谋求地方的长期发展，为了追求短期的财政利益，他们给农民课以沉重的税费负担，结果增加了农民对于将来的不确定性。

怎么解决这个恶性循环呢？Levi主张：为了让“准主动遵守”的条件成立，纳税者需要相信征税者“保证”将把税款用于对纳税者有益的公共物品、公共建设和公共服务。<sup>③</sup>在已经工业化的农村地区，“准主动遵守”的条件基本具备。相反，在以农业为主的相对贫困的农村，其经济发展因素并不能提供“准主动遵守”的保证，为了让“准主动遵守”的条件能够成立，政治制度上的保证是必要的。

有助于让“准主动遵守”条件成立的一个政治制度就是定期的民主选举。<sup>④</sup>定期的民主选举利用投票使政府官员接受定期的评价，他们能不能保住自己的工作，要看每一期的居民评价结果。在这样的政治制度下，地方居民有可能相信官员会把税款收入用于他们在选举的时候对居民所承诺的用途上(因为违背诺言时，官员将可能失去职位)。但是，中国中央政府的最大目标是维持权威主义的政治体制，所以“准主动遵守”的条件不可能成立。虽然2000年以来的农村税费改革引发了地方财政危机等问题，但是中央政府还是不能落实让“准主动遵守”条件成立的政策，因为采用民主政治体制，对中央政府不是一项现实可行的选择。可见，从理论上讲，民主体制可能有助于提高纳税制度的效率，但中国近年来的经验却显示出，政府更倾向于选择维持非民主的政治体制，这使得建立有效率性的纳税制度不大可能。

为了思考纳税制度和政治体制之间的关系，我们可以参考经济史学者关于在欧洲民主化和纳税制度之间的富有启发性的比较研究。<sup>⑤</sup>在18~19世纪的欧洲，荷兰和英国选择了民主体制，而法国和西班牙当时是非民主专制。比较研究发现，荷兰和英国的纳税效率很高，而法国和西班牙的纳税效率很低。在英国，经过议会的透明讨论，国民可以知道

① Margaret Levi, 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, CA: University of California Press, pp.17-33.

② 参见崔传义：《中国农民流动观察》，山西经济出版社2004年版。

③ Margaret Levi, 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, CA: University of California Press, p.60.

④ *Ibid.*, p.62.

⑤ John Brewer, 1989, *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783*, New York: Knopf; Philip T. Hoffman, and Kathryn Norberg (eds.), 1994, *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*, Stanford, CA: Stanford University Press; Peter Mathias, and Patrick O'Brien, 1976, "Taxation in Britain and France, 1785-1810: A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Government," *Journal of European Economic History* 5: pp.601-50.

税者 (tax payers) 应该足够低; (3) 多低。<sup>①</sup> 但在新体制下, 政府放松了对农民进行控制的政变成本提高了。追求短期的财政稳定性。

成立, 纳税者需要公共服务。<sup>③</sup> 在为主的相对贫困条件下, 主动遵守”的条件

举。<sup>④</sup> 定期的民作, 要看每一期税款收入用于他去职位)。但是, ”的条件不可能中央政府还是一度效率, 但中

使得建立有效关于在欧洲民, 荷兰和英国选英国的纳税效, 国民可以知道

1-33.

York: Knopf; Philip 450-1789, Stanford, ance, 1785-1810: A Journal of European

他们纳的税政府用来干了些什么, 民主保证他们确信税款能用在公共物品、公共建设和公共服务上。结果, 政府征税比较容易, 纳税制度比较有效率。<sup>①</sup> 而当时的法国, 没有议会制度, 所以政府没有办法让国民知道缴纳的税收由政府怎么使用, 或者没有办法让国民相信税款会用在公共物品、公共建设和公共服务上; 结果, 法国政府总是有相当大的财政赤字和负担不起的高利息率, 并三番五次地无法履行债务。<sup>②</sup>

在法国和英国, 政治体制对财政制度的影响不只限于纳税制度。为了弥补财政赤字, 法国王室对比较容易课税的经济领域 (比如金融市场交易) 都课以重税; 同时, “制定法律防止从重税领域到轻税领域的资产流动, 设立官僚机构监督遵守税制, 防止漏税”<sup>③</sup>。与之形成鲜明对比的是, 英国则把税收用来提供公共物品、公共建设和公共服务。还制定保护产权等项法律制度, 这些政策都促进了英国的经济发展。<sup>④</sup> 总而言之, 欧洲 18~19 世纪的历史经验表明: 民主国家一般比非民主专制国家繁荣, 因为民主政治体制有助于形成“准主动遵守”的条件; 而非民主专制国家, 征收税款要依赖强制力, 征税效率比较低, 提供公共物品和公共服务比较困难, 在促进经济发展的法律制度制定方面比较落后。<sup>⑤</sup>

## 五、结论

本文最后的讨论与 Hirshman<sup>⑥</sup> 提出的“退出和呼声 (exit and voice)”有关联: 对政府表示不满的时候, 老百姓可能采用抗议和迁移的办法。本文的讨论跟 Tiebout<sup>⑦</sup> 提出的“市场解决 (market solution)”也有关联: 如果居民可以在不同地方之间迁徙的话, 地方政府就会展开提供公共物品的竞争, 因为地方政府不想让纳税者移居到别的地方。这一理论之

<sup>①</sup> David Harris Sacks, 1994, “The Paradox of Taxation: Fiscal Crises, Parliament, and Liberty in England, 1450-1640,” in Philip T. Hoffman and Kathryn Norberg (eds.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*, Stanford, CA: Stanford University Press.

<sup>②</sup> Kathryn Norberg, 1994, “The French Fiscal Crisis of 1788 and the Financial Origins of the Revolution of 1789,” in Philip T. Hoffman and Kathryn Norberg (eds.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*, Stanford, CA: Stanford University Press.

<sup>③</sup> Philip T. Hoffman, and Jean-Laurent Rosenthal, 1997, “The Political Economy of Warfare and Taxation in Early Modern Europe: Historical Lessons for Economic Development,” in John N. Dorkak and John V.C. Nye (eds.), *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, CA: Academic Press, p.53.

<sup>④</sup> Philip T. Hoffman, and Jean-Laurent Rosenthal, 1997, “The Political Economy of Warfare and Taxation in Early Modern Europe: Historical Lessons for Economic Development,” in John N. Dorkak and John V.C. Nye (eds.), *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, CA: Academic Press; Douglass C. North, 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton, pp.146-57; Douglass C. North, and Robert P. Thomas, 1973, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, New York: Cambridge University Press; Douglass C. North, and Barry R. Weingast, 1989, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England,” *Journal of Economic History* 49: pp.803-32.

<sup>⑤</sup> Philip T. Hoffman, and Kathryn Norberg (eds.) 1994, *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*, Stanford, CA: Stanford University Press.

<sup>⑥</sup> Alberto O. Hirschman, 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

<sup>⑦</sup> Charles M. Tiebout, 1956, “The Pure Theory of Local Expenditures,” *The Journal of Political Economy* 64: pp. 416-24.



所以叫“市场解决”，是因为地方政府的行为就像企业在市场竞争中留住顾客一样。

20世纪80年代以来，越来越多的中国农民离开了农村，离开了自己的土地，去城市打工。再加上乡村工业的发展，使得初始条件良好的地方政府开始展开提供公共物品的竞争，以利用经济发展潜力，吸引更多纳税人和企业，从而进入经济发展的良性循环。而在初始经济条件并不好的农村，地方政府之间没有竞争。地方政府的财政收入仍然依赖涉农税费，当越来越多的农民离开农村时，当地政府就要面对征税越来越困难的问题。同时，地方政府还需要达到上级政府制定的税费收入指标，并进行各类的升级达标活动，所以资金周转不灵，财政上寅吃卯粮。在巨大的债务危机和财政赤字压力下，简直喘不过气来，从而进入了一个经济发展的恶性循环。

总之，Tiebout所言的“市场解决”办法，在初始条件良好的农村可能会成立，但在初始条件不好的农村则难以成立。为了改变最初的经济状况，中央政府需要对贫困的地方进行转移支付；本文涉及的事例显示，为了解决地方政府的财政问题，中央政府已经开始了转移支付。但是，为了让补贴更有效率，中央政府需要确知每个地方的准确信息。而在现行的政治体制下，地方政府可能会故意掩盖地方所存在的问题。结果，中央政府在提供财政补贴上面临着严重的信息不对称，而地方政府则常常挪用中央或上级政府的财政补贴，由此又打击了中央政府试图通过补贴解决地方财政问题的决心。如何走出这样的困境呢？本文的初步结论是：民主化也许会有助于农村财政问题的解决。

#### 附录：采访对象

广东(2004年11月)

1. 村长，非党员。
2. 村民，男，58岁，从事农业，出租土地。
3. 村民，女，28岁，没有从事农业。

贵州(2005年4月)

4. 乡镇级党委书记。
5. 村民，男，75岁，从事农业。
6. 村民，女，73岁，从事农业。
7. 村民，男，51岁，从事农业。
8. 村民，男，35岁，从事农业，前村干部。
9. 村民，女，33岁，从事农业。
10. 村民，男，61岁，从事农业。
11. 村民，男，38岁，从事农业。

顾客一样。  
 自己的土地,去城市  
 提供公共物品的  
 的良性循环。而  
 政收入仍然依赖  
 困难的问题。同  
 升级达标活动,所  
 下,简直喘不过气  
 会成立,但在初  
 要对贫困的地方  
 央政府已经开始  
 准确信息。而在  
 中央政府在提供  
 及政府的财政补  
 可走出这样的困

- 河北(2005年1月)
12. 村党支部书记。
  13. 村长。
  14. 乡镇级政府官员。
  15. 乡镇级政府官员。
  16. 村党支部书记,村长。
  17. 乡镇级政府官员。
  18. 乡镇级干部。
  19. 乡镇级政府官员。
  20. 村党支部书记,村长。
  21. 村干部。
  22. 乡镇级政府官员。
  23. 乡镇级党委书记。
  24. 村民,男,68岁,从事农业。
  25. 村民,男,60岁,从事农业。
  26. 村民,男,55岁,从事农业。
  27. 县级政府官员。
  28. 村民,男,28岁,从事农业,经营个体户。
  29. 村民,男,29岁,从事农业,牙医。
  30. 乡镇级官员。

- 河北(2005年4月)
31. 村民,男,63岁,从事农业。
  32. 村民,女,60岁,从事农业。
  33. 村民,女,52岁,从事农业。
  34. 村民,男,35岁,从事农业。
  35. 村民,男,33岁,从事农业。
  36. 村民,男,32岁,从事农业。
  37. 村民,男,32岁,从事农业。
  38. 村民,男,58岁,从事农业。
  39. 村民,女,55岁,从事农业。
  40. 村民,男,67岁,从事农业,前生产大队党支部书记。
  41. 村民,女,65岁,从事农业。
  42. 村干部。
  43. 村民,女,41岁,从事农业。
  44. 村党支部书记。

湖北(2004年12月)

45. 市级政府官员。
46. 村党支部书记。
47. 村民,男,42岁,从事农业,在工厂打工。
48. 市级政府官员。
49. 市级政府官员。
50. 县级党委书记。
51. 村民,男,50岁,从事农业,前村干部。

湖南(2005年3月)

52. 乡镇级党委书记。
53. 乡镇级干部。
54. 乡镇级干部。
55. 村党委书记。
56. 村长。
57. 村民,男,68岁,从事农业,从事社会保险业,退役军人。
58. 村长。
59. 村支部书记。
60. 村干部。
61. 村干部。
62. 村党委书记,村长。
63. 县级政府官员。
64. 初中老师。
65. 乡镇级党委书记。
66. 乡镇级干部。
67. 村长。
68. 村党支部书记,村长,公司董事长。
69. 村干部。
70. 村干部。
71. 村干部。
72. 村干部。
73. 村党委书记,村长。
74. 村干部。
75. 村党委书记。
76. 村长。
77. 村民,男,78岁,村老人协会会长。

江西(2005年4月)

78. 乡镇级党委书记。
79. 乡镇级政府官员。
80. 乡镇级政府官员, 退役军人。
81. 乡镇级政府官员。
82. 乡镇级政府官员。
83. 村民, 男, 26岁; 医生。
84. 村党委书记, 经营个体户。
85. 村党委书记。
86. 村民, 男, 72岁, 前生产大队长。
87. 乡镇级政府官员。
88. 村民, 男, 60岁, 从事农业。
89. 村民, 女, 58岁, 从事农业。
90. 村党支部书记。
91. 村党支部书记。
92. 村长。
93. 村民, 女, 55岁, 从事农业。
94. 村民, 男, 51岁, 从事农业。
95. 村长。
96. 村民, 男, 24岁, 从事农业, 理发师。
97. 村民, 男, 50岁, 从事农业, 在邮局工作。
98. 村民, 女, 30岁, 从事农业, 经营个体户。
99. 村民, 男, 79岁, 从事农业。
100. 村民, 男, 70岁, 从事农业, 前乡镇级政府官员。
101. 村民, 男, 73岁, 从事农业, 前乡镇级政府官员。
102. 村民, 男, 78岁, 从事农业, 前人民公社党委书记。

浙江(2004年12月)

103. 县级政府官员。
104. 村干部。
105. 村干部。
106. 村民, 男, 45岁, 从事农业。
107. 村民, 男, 40岁, 从事农业, 经营个体户。
108. 村民, 女, 38岁, 从事农业, 在餐厅工作。

(编辑: 丁卫)