

劉祖華

熊彼特 (Chumpter. Joseph. Alois) 曾經指出，研究財政能使人們「洞悉社會存在和社會變化的規律，洞悉國家命運的推動力量，同時也能洞悉具體的條件，特別是組織形式發展和消失的方式」；「財政上的變化是一切變化的重要原因之一」，反之，「所有的變化都會在財政上有所反映」<sup>1</sup>。財政體制「改變的不一定是當事人，而是制度所蘊涵的激勵機制使官員們的行為發生了變化」<sup>2</sup>。研究鄉鎮政府問題，就不得不研究鄉鎮財政體制，因為幾乎鄉鎮政權的一切問題，都與鄉鎮財政體制有著直接或間接的關聯。一般認為，中國的財政體制經歷了從中央集權的「統收統支」體制，到行政性分權的「財政包乾」體制，再到經濟分權的「分稅制」體制，以及目前正在建立的公共財政體制四個階段。沿著財政體制的歷史發展脈絡，本文回顧了四種不同財稅體制對鄉鎮政府產生的影響，以及鄉鎮政府如何受這種影響而發生的行為模式轉化與角色變遷。

### 一 統收統支時期：中立型政權代理人

新中國成立初期，中央政府實行高度集中的「統收統支」型財政管理體制。1951年，政務院在《關於一九五一年度財政收支系統劃分的決定》中規定，財政、財力集中在中央和大區兩級，縣鄉沒有獨立的財政。除將地方捐稅等極少數零星收入歸地方沖抵部分財政支出外，全國各地的財政收入均統一上繳中央，地方政府的開支均由中央核撥。隨著大行政區的撤銷和縣級政權的逐步完善，到1953年政務院開始實行中央、省(市、區)、縣(市)三級預算，實行「劃分收支、分級管理」的財政體制，首次將鄉鎮財政預算列入國家預算範圍。在此期間，雖然間或有部分地區建立了鄉鎮財政，但是，縣對鄉實行的財政管理體制基本上是收支兩條線，鄉財政不是嚴格意義上的一級完備的財政，鄉政府不過是由上級政府派駐並支付開支的鄉(區)「公所」。

1958年鄉政府改組為人民公社，原來的鄉財政與農業社的財務合併成為公社財政，同年12月，中共中央和國務院發佈了《關於改進農村財貿管理體制的決定》，對人民公社實行以「財政包乾」為中心內容的農村財政管理辦法，公社財政體制由此形成。在人民公社時期，雖然有些地方建立了「公社財政」，但是，建立在「政社合一」基礎上的「公社財政」更是一種高度集權的「統收統支」體制，「公社財政」有名無實<sup>3</sup>。在統收統支的財政體制下，地方財力 分有限，地方財政沒有獨立的預算，地方預算由中央財政部門統一負責編制和監督執行。地方財政收支標準由中央財政部門統一規定，對地方預算，中央每年進行逐項核定。因此，鄉本身幾乎沒有甚麼機動財力。直至1980年代以前，我國鄉鎮還是一級報賬單位，人員工資和辦公經費均由縣財政撥款。

與高度集權的「統收統支」財政體制相應，農村基層政權形成了公社、生產大隊和生產小隊「政社合一」的人民公社政治體制。公社的主要職責是貫徹和執行國家下達的生產計劃和生

產任務，尤其是必須完成國家規定的糧食和農副產品徵購和派購任務，同時監督、管理及協調下級位的生產、分配等其他活動。生產大隊則協助公社監督、管理生產隊的生產活動，進一步落實國家的各項計劃和任務。生產隊則按國家指定的計劃生產甚麼和如何生產。通過人民公社組織這種層層控制方式，國家權力史無前例地觸向農村生產、交易和分配的方方面面，成為所有經濟要素(土地、勞力和資本)的第一位決策者、支配者和收益者，公社在合法的範圍內僅僅是國家意志的貫徹者和執行者<sup>4</sup>，從上至下形成一個整體性社會結構。強大的行政監督使基層政權難以形成分利空間，「幹部團體雖然絕對支配著生產資料，但這種支配主要來自幹部的管理身份，而不是來自他們的經營者身份，多數幹部只能以其管理者身份所允許的方式——行政特權——分享剩餘，而這種剩餘在制度的限制下也相當有限」<sup>5</sup>。這種高度控制的命令結構體系使鄉鎮政權無法擁有獨立的利益而成為獨立的「部件」，從而弱化它的獨立意識和獨立行動的可能性，縮小它的權力運作空間，但另一方面，這也使它自身不致陷入瓜分社區利益的漩渦之中，藉此可以獲得一種相對超越的地位。借著這種超越的地位，鄉鎮政府從而在社區的利益糾紛中保持一種公正的立場，獲得足夠的權威去有效地運用上級政府賦予的權力，比較公正地處理和協調社區內的利益衝突。可見，在「統收統支」財政體制下，基層政權被完全統合進「整體性社會結構」和高度集權的行政命令體系之中，只是扮演了利益中立的起「上傳下達」作用的「國家代理人」或「國家代言人」的角色。

## 二、財政包乾時期：廠商型政權經營者

1980年國務院頒佈了關於實行「劃分收支，分級包乾」財政管理體制的暫行規定，由過去的「一灶吃飯」改為「分灶吃飯」，明確劃分中央和地方財政的收支範圍。1983年中共中央、國務院在《關於實行政社分開，建立鄉政府的通知》中指出，「隨著鄉政府的建立，應當建立一級財政和相應的預算決算制度，明確收入來源和開支範圍」。此後財政部頒佈《鄉(鎮)財政管理實行辦法》，我國鄉鎮財政制度被正式確定下來。隨著財政分配中「大鍋飯」被打破，籌集預算外支出的全部任務交給了鄉鎮政府，即鄉鎮政府預算外支出的多少完全取決於其獲得預算外財政的能力。鄉鎮政府在承受財政壓力的同時，有了更大自主活動的機會和空間，鄉鎮政權自身的利益意識得到空前覺醒，開始具有了——分明確獨立的經濟利益和行為目標。

然而，剛剛恢復的鄉鎮政府在擁有財政自主權的同時，也面臨著由行政體制變革所帶來的諸多困境，一方面鄉鎮政府開始直接面對千家萬戶，卻又不能用人民公社時期的強制性行政命令方式去處理；另一方面由於上級政府的編制約束，使得鄉鎮政府沒有隨著行政職能的擴展而配備足夠的工作人員而面臨人事短缺問題，鄉鎮政府不得不通過預算外收入來聘請臨時人員。政府活動的擴展和人事負擔的增加使鄉鎮政府的預算外支出迅速膨脹，鄉鎮財政面臨資源短缺的困難。處於整個國家行政體系結構最末端的鄉鎮政府由於其可支配資源的局限性，是不可能像上級政府那樣有機會借用他方資源（如幹部借調）來彌補資源短缺問題的，這就使其必須通過對本地資源的開發來擴大保證並增強政府的運作能力。內向利益追求使鄉鎮政府越來越趨向於用自己的努力去滿足自己的需求，並通過社區經濟發展加強鄉鎮政府的利益主體性<sup>6</sup>。雖然自1980年代以來財政包乾體制形式幾經變化，但無論是1980年實行的「劃分收支、分級包乾」體制，還是1985年進一步發展成的「劃分稅種、核定收支、分級包乾」體制，以及1988年採取的各種不同形式的大包乾體制，從本質上看都屬於一種委託——代理關係的分權體制，這種體制把工業企業與政府天然地綁在一起，又把工業企業利潤與稅收天然地混在一起，還把政府的公共服務職能與資產所有者職能天然地混合在一起。對於企業上交

的稅收，地方政府除了向上級政府上交額定的部分外，剩餘的部分可以截留，這種財政制度安排，為鄉鎮政府直接介入經濟活動提供了激勵。

在計劃經濟時期，地方政府在地區經濟中扮演著三種不同的角色：中央國有經濟的「基層單位」，地方經濟的計劃者或「公有權主體」，以及地方經濟的行政管理<sup>7</sup>。這種「三重角色」為地方政府介入經濟活動、追逐預算外資金提供了便利。憑藉地方集體經濟的公有權主體身份、政治管理的組織頭銜、公共資源集體代表等「公共」地位，鄉鎮政府通過對鄉村企業的所有權（鄉鎮辦企業）或監督權（非鄉鎮辦企業）積極參與到社區經濟活動當中，成為地方鄉鎮企業的「法人行動主體」。「基層政權一個引人注目的新角色，是直接從事經營活動，成為經濟行動者」<sup>8</sup>。在經濟發展過程中，鄉鎮政府具有了公司的許多特徵，官員們完全像一個董事會成員那樣行動，政府變成為一個從事多種經營的實業公司。作為國家政權的最低一個層級，鄉鎮政府不是將自己應該擔負的行政管理事務看作自己的主業，而是將經濟活動看作是自己的主業；作為鄉鎮企業的董事會，它依靠行政權力來實施經營，編織龐大的權力關係網絡，以獲取更多的資源，控制更多的資產。美國漢學家戴慕珍（Jean C. Oi）把中國基層政府這種政府與經濟結合的新制度形式稱之為「地方政府法團主義」<sup>9</sup>。中國國內學者趙樹凱則把基層政權這種以追求經濟增長，特別是以預算外財政收入為最高動力的運行邏輯，形容為「基層政府公司化」<sup>10</sup>。在某種意義上，GDP是這個公司的營業額，財政收入則是這個公司的利潤。

鄉鎮政府的這種新角色，一方面，如同企業家角色一樣，對地方經濟的發展起到推動作用（例如增加就業機會和收入）；另一方面，則與其他經濟行動者形成利益競爭乃至衝突關係（例如資源、資金、機會和市場控制權的競爭）。由此，基層政權開始出現新的角色分化

在傳統的管理角色之外，發展出對公共財產的經營角色，前者繼續人民公社以來的管理、控制和地區服務，後者則運用公共身份從事經營活動，基層政權在政府和廠商兩種角色之間「互串」。由此，我們可以觀察到，鄉鎮政府直接捲入到公共資源和鄉鎮企業的經營當中去，大致扮演了一個「廠商型政權經營者」的角色。基層政府這種對公共資產的壟斷經營保證其預算外資金的行為，本質上是一種用政治手段擴張經濟利益的行動，這種角色雖然解決了基層政府資源緊缺所帶來的組織結構困境，但它帶來的一個「副產品」是鄉鎮政府機構的迅速膨脹。同時，由於其經營活動的需要所發展出基層政府和社會之間在資源、市場、資訊、資金以及保護制度等方面的相互競爭關係，加劇了基層政權與社會利益的分立結構，產生了公益與私利、公共服務角色與經濟經營角色的衝突，成為這一時期農村社會衝突和基層政權政治困難的主要來源。

### 三 分稅制時期：贏利型政權經紀人

1994年的「分稅制」改革劃分了中央與地方的財權，規範了中央與地方的關係。有學者指出，中國的分稅制財政體制，實際上是一個把國家流轉類稅收和對利潤所徵稅收在中央、省和省以下地方政府之間分享，再輔之以各級政府自上而下有條件的專項撥款的體制。最終進入地方政府預算的地方稅收收入取決於中央確定的稅基、稅率、稅收徵管、地方政府的收入任務和收入分享公式<sup>11</sup>。儘管分稅制改革的初衷主要是調整和規範中央和地方的財政稅收關係，扭轉過去中央財政收入偏低的面貌，加強中央政府的整體調控能力，但這種做法在執行中卻被地方各級政府自上而下廣泛仿效，其結果必然是財力自下而上逐級向上集中。中央從



地方（包括鄉鎮）增量分配中拿走一部分，無疑會縮減縣鄉財政的一部分財力。在縣一級財政困難加劇的狀況下，縣一級也可能通過調整鄉鎮財政體制而集中一部分財力，把縣級的部分困難轉嫁到鄉鎮一級。這種偏重的財稅體制與縣鄉之間既存的政治結構、人事制度等耦合在一起，從而在體制上進一步削弱了鄉鎮政府的談判能力，以致上級政府可以憑藉自身的優勢地位和絕對的政治權力隨意平調鄉鎮的財政資源。在「國稅不足地稅補，地稅不足財政補」的分稅包乾體制下，鄉鎮往往超收不能多得，減收卻依然要保持較高的上繳基數不變。中國基層社會流傳的「中央財政喜氣洋洋，省市財政勉強勉強，縣級財政拆東牆補西牆，鄉鎮財政哭爹喊娘」的說法，就是這種分稅包乾體制的形象寫照。

而與鄉鎮財政緊缺不相適應的是，鄉鎮政府機構卻無限膨脹擴張，冗員沉重。從1994年到2000年，全國縣鄉財政供養人員由2251萬人增加到2959萬人，平均每年僅「人頭費」一項就需增加地方財政支出上千億元<sup>12</sup>。縣鄉兩級財政收入只佔全國財政總收入的21%，而縣鄉兩級財政供養的人員卻佔全國財政供養人員總數的71%左右，鄉級需要財政供養的人員約1316.2萬人（不包括不在編人員），因機構臃腫給農民造成的負擔佔農民實際負擔的40%左右。另一方面，在財力逐層向上集中的同時，事務卻逐漸下移，特別是在鄉鎮層級，財權與事權高度不對稱。按照事權劃分原則，區域性公共物品由地方相應層級政府提供。然而在財權向上集中的過程中，鄉鎮政府卻仍然需要承擔地方公共物品的提供職責，同時還要承擔上級政府指派臨時性任務。尤其是在農村義務教育方面，中央財政只承擔2%，省級財政承擔11%，縣級財政承擔9%，鄉鎮一級財政竟然承擔78%。在「財權上收」與「事權下移」的雙重擠壓下，鄉鎮政府普遍面臨沉重的生存壓力。

與此同時，1990年代中期以來中國農村和鄉鎮企業的發展出現了新的變化。分稅制前，鄉鎮企業能為鄉鎮政府帶來不少的利益，不但可以吸納大量農村勞動力，還可以為鄉鎮政府安排一些從行政崗位上退下來的幹部，為鄉鎮承擔一部分工資支出，而且鄉鎮企業還是鄉鎮政府籌集地方公共事業建設資金的重要管道，鄉鎮企業實際上是鄉鎮政府可自行控制的「錢袋子」。分稅制實行以後，增值稅和消費稅是國稅納稅主要稅種，這兩個稅種納稅的對象限制在鄉鎮企業內。鄉鎮企業既要交納國稅又交納地稅，稅負倍增。在市場化改革和國家宏觀經濟政策調整等背景下，鄉鎮企業要麼出現關門倒閉的趨勢，要麼走向改革轉制的道路。在鄉鎮企業比較發達或地處城市郊區的地區，鄉鎮還可以從鄉鎮企業管理費或土地收益中獲得制度外收入；而在廣大以農業收入為主的農村地區，鄉鎮的這些收入就只能在農民頭上直接徵收。「一稅輕，二稅重，三稅四稅無底洞」，鄉鎮政府對制度外財政的生存依賴，必然轉化為農民負擔問題，直接導致了鄉鎮政府與農民之間矛盾衝突的白熱化。

在財政困境與壓力型體制的「狹促空間」裏，基層政府只能在夾縫中求生存，表現出杜贊奇（Presanjit Duara）所描述的「贏利型經紀人」<sup>13</sup>的明顯特徵：在權力運作過程中鄉鎮政府越來越把自身存在作為重要目標，組織本身越來越具有自利性，基層政權變成了自己利益的代表。鄉鎮運行出現了「目標替代」現象，自利性目標在一定程度上甚至取代了公共目標，為公眾目標工作演變成為自己工作，發工資演變為新型「中心工作」，「抓發展促穩定」轉變為「抓工資保穩定」，鄉鎮政府處理事物的角度、方法、重心悄悄地發生改變。他們不由自主地對那些能夠增加自身收入的事情平添了興趣，而對於公共目標淡漠起來，而且越是公共性強的領域，政府的贏利性色彩越濃厚。在幹部任用方面，選擇村幹部的邏輯演變為「誰能收上稅費誰就可以當幹部，誰能完成稅收任務就是好幹部」，甚至直接啟用鄉村地痞惡霸擔任鄉村幹部，基層政權出現「黑惡化」的狀況<sup>14</sup>；在治安管理方面，往往採取又打又保的雙重策略，一方面用罰款來打擊，另一方面又要想法保證這些非法活動不滅絕以便使罰款收

入有可持續性<sup>15</sup>；在計劃生育工作中，依靠徵收社會撫養費來保障經費開支，「以罰代引、放水養魚」成為公開的秘密，把計劃外懷孕的婦女扣在政府機關等待家屬交錢就放回已經不是個別現象。引用一位幹部的話說，這個時候的鄉鎮政府已經到了「沒有不敢收的費、沒有不敢花的錢」的地步。

誠如杜贊奇所指出的，贏利型經紀體制的惡性膨脹，必將導致「國家政權的內卷化」。基層政府成為國家與農民關係之間的一條「灰色隔離帶」：一方面，鄉鎮政府以國家的名義不斷增強對農民的控制和榨取的功能，農民負擔不斷加重，侵害了農民的利益；另一方面，選擇性地執行國家政策，對自己有利的政策則積極執行，對自己不利的消極對待甚至置之不理，國家對各級政府機構、各類組織及其成員的約束能力不斷減弱，破壞了國家的權威。在這種情況下，由於利益驅使，任何積極的改革措施都得不到推行，相反，一切消極、腐敗卻得不到遏制。隨著基層政府的贏利色彩越來越濃厚，鄉鎮政府本身開始成為鄉村衝突的直接製造者。到上世紀90年代中後期，鄉鎮政府面向農民的集資、攤派等行為的不斷擴張，農民負擔問題更加突出，以至在一些地方最終釀成農民集體圍攻鄉鎮政府和大規模上訪等惡性事件的屢屢發生。

#### 四 過渡財政時期：依附型政權守夜人

馬克思曾經說過，「捐稅體現著表現在經濟上的國家存在」<sup>16</sup>。農業收成的分割在農村社會具有根本性的建構意義，甚至是農村中國家和社會關係的根本特徵。農民與國家的聯繫主要是納稅關係。從2002年國家推行農村稅費改革，到2006年國家全面取消農業稅，中國社會的國家與農民之間關係發生了由「汲取」到「給予」的本質性改變。稅費改革規範了鄉村兩級的徵稅行為，堵住了基層政府向農民亂收費的口子，免除農業稅則讓農民告別了延續2600多年的「皇糧國稅」，中國正式進入了「工業反哺農業、城市支持農村」的後農業稅時代。它標誌著以農業稅為主要支撐的農業財政時代的終結，國家進入到一個主要由工商業為支撐的公共財政時代<sup>17</sup>。

農村稅費改革引起了地方政府間關係的重新調整，這種調整對鄉鎮財政產生了兩個結果：一是鄉鎮財政開始呈現「空殼化」的形式，轉移支付的相當一部分變成了「養廉銀」來保障基層官員的工資發放，從而防止聚斂和農民負擔的反彈<sup>18</sup>；二是農村稅費改革通過規範鄉鎮財政的預算管理，以及國家對鄉鎮政府的轉移支付制度的建立和加強，鄉鎮財政被完全納入國家財政預算管理體系之中，鄉鎮政府因此而整合到國家的政治體系之中，成為國家機器的一個組成「元件」。稅費改革前，鄉鎮財政收入主要由國家預算內資金、預算外資金和鄉鎮自籌資金三部分組成。鄉鎮財政在稅費改革之前就難保收支平衡，其收支缺口主要依賴預算外收入和自籌資金彌補。過去的亂集資、亂攤派和亂收費主要發生在預算外和自籌資金部分。農村稅費改革將國家政策內的收費併入農業稅收之中合併徵收，將鄉鎮的預算外收入、支出全部納入預算管理。鄉鎮財政收支的規範化堵住了鄉鎮財政制度外收入，也給鄉鎮財政套上了「緊箍咒」，鄉鎮財政尤其是農業型鄉鎮的增收空間非常有限，基本上沒有任何合法性增收途徑。這就意味著鄉鎮財政體制外的部分自主性也完全喪失，鄉鎮財政呈現收入「空殼化」與結構模式化的特點，基層政府由過去聊以自保的「吃飯財政」轉化為無能自保的「討飯財政」。在規範化財政的約束下，鄉鎮政府為了緩解「空殼化」的財政壓力，就只能仰賴國家財政的轉移支付和上級財政的資金支付，鄉鎮財政體制由過去主要依賴制度外收入的非規範型財政蛻化為完全依賴上級轉移支付的依附型財政。按照馬克思主義的觀點，經濟基礎

決定上層建築，鄉鎮財政自主性的喪失導致了鄉鎮行政自主性闕如，鄉鎮政府行為模式開始出現一些新的特點。

其一，在財政上對國家和上級政府資金的過度依賴，使鄉鎮政府形式進一步「官僚化」，基層組織被完全統合到國家官僚體系之中，成為名副其實的「守夜人」和「敲鐘者」。在農村稅費改革之前，鄉鎮政府由於存在制度外財政，至少具有體制外的部分自主性。這種自主性雖然是鄉鎮政權贏利化、加重農民負擔的導火索，但在執政過程中，基層政權也不得不顧及農民的需求和感受，也會根據農民的偏好適時適當舉辦一些鄉村公益事業，在扮演贏利型經紀人的同時也扮演起保護型經紀人。這種「仲介」角色，對於緩解、調節國家與農民的關係起到了不可替代的作用。隨著非稅收入的取消和鄉鎮財政的「空殼化」，過去由鄉鎮承擔的許多公共服務職能正在上移到縣級政府，政府權力和職能進一步「虛置化」。鄉鎮對上級資金的依附性生存，使鄉鎮政府行動價值取向發生了由過去的「上下兼顧」到「兩眼向上」的轉化。鄉鎮政府越來越注重主宰著他們生存資源的上級政府的政治偏好，甚至在財政緊缺的情況下也會做出違背農民意願和偏好的各種「政績工程」、「形象工程」和「馬路工程」來刻意迎合上級意圖。由於農民不再成為鄉鎮財政的主要來源，鄉鎮與農民的關係由過去與農民面對面的治理形式，變為與農民關係更為鬆散的「懸浮型」<sup>19</sup>。鄉鎮職能完全形式化為韋伯說的「自動售貨機」角色，上級政府投入硬幣（政治偏好），基層政府自動輸出貨物（政府行為）。

其二，由於上級轉移支付收入難以平衡基層政府剛性支出缺口，鄉鎮政府普遍陷入了生存困境之中，鄉鎮權力運行機制表現出一種「保障幹部團體生存安全」的「生存倫理」——生存而不是發展——構成了鄉鎮政府的行動邏輯。其生存之道不外乎為三：一是「借債生存」。在不能把手伸進農民口袋的情況下，要保證鄉鎮政府的正常運轉，辦法之一就是借錢。私人企業、民間的富人和富裕階層越來越成為鄉村兩級政府組織所依賴的物件。二是「變賣資產」。變賣鄉鎮政府的固定資產或者一次性出讓固定資產的承包權，變賣倒閉的鄉鎮企業的廠房、土地，出賣山林經營權、水電站、水庫的承包權等等，不一而足，處理公有資產往往是「能變賣的不出租，能出租的不入股」的竭澤而漁方式，有的把租金都收到了幾年以後，把後屆政府的資源都提前透支完了。三是截留、挪用上級專項專案資金。中央及省市財政支農的資金有相當大的比重是以項目的形式下達的，由於制度的不完善，這些項目資金在分配上有很大的彈性空間，這使得基層政府越來越重視「跑專案」，所謂「跑部錢進」。湖南某鄉黨委書記就直言不諱的告訴筆者，往上級爭取項目的主要動機是希望能從專案資金中挪用部分用作彌補鄉鎮財政運轉，如果不能截留挪用，他們寧願不要這個項目，這樣至少可以不讓鄉鎮政府貼錢應付和招待上級政府的各項檢查驗收。由是觀之，基層政府已經由過去要錢、要糧、要命（計劃生育）的「三要政府」，變成跑借貸、跑變賣、跑專案的「三跑政府」。

由此可見，農村稅費改革在減輕農民負擔、規範鄉鎮財政管理的同時，產生的一個意外後果是鄉鎮政府行為的「迷失」。喪失財政自主性的鄉鎮政府蛻變為一種依附型政權，一方面，對上級資金的仰賴使其越來越依附於「上位」的國家，另一方面，借債運轉的生存倫理使其越來越依附於「下位」的鄉村富人階層。這種「雙向依附」改變了基層政權的運作基礎，基層組織與作為鄉村社會主體的普通農民之間的關係出現「斷裂」，使整個國家政權「懸浮」於鄉村社會之上。基礎不牢，地動山搖。這種「斷裂」的嚴重後果之一，是破壞了締造鄉村基層組織合法性權威的「權力的文化網路」，消解基層政權的政治整合能力和鄉村社會治理的權威基礎，基層組織陷入「政權軟化」的治理危機。



## 五 結 語

財政是政府存在和運作的物質基礎。從一定意義上講，財政不僅是經濟範疇，也是政治範疇；財政制度不僅是經濟制度，也是政治制度。財政決定了組織結構變革的起因和路徑。財政體制的變遷直接推動了基層政府行為模式和角色的轉化。在鄉鎮政權每一次「角色換幕」的背後，我們幾乎都能從財政體制的「蛛絲馬跡」中尋找到問題的答案。從鄉鎮政權的成長歷程來看，它的設置基於國家意志的需要而得以確立，是國家改造鄉村社會的工具，同時能得以依靠鄉村社會中的經濟與社會資源而維持正常的運轉。但是在另一方面，自設立之時開始，鄉鎮政府本身就是一個具有自我利益傾向的行動主體，並會圍繞自我利益展開行動，當作為國家工具失去自主運作空間，或者財政資源不足時，它就會在制度之外尋找生存空間與資源，這構成了鄉鎮角色變遷的財政邏輯。

農村稅費改革與農業稅的取消使中國鄉村社會進入了後農業稅時代，也將鄉鎮政府推向了改革的風口浪尖。當前學術界為鄉鎮改革提出了各種各樣的方案，但無論哪種改革方案，都無法回避「人往哪里去、錢往哪里來」的問題。換言之，鄉鎮改革的問題最終必然要還原到財政問題上來。任何一級政權的運作都離不開財政資源的消耗。稅費改革通過取消稅費和加強政府間轉移支付來實現基層政府財政的公共管理和公共服務職能，力圖將國家與農民的「汲取型」關係轉變為一種「服務型」關係。然而，在財政赤字的壓力下，許多基層政府連職工薪水都無法得到有效保障的前提下，要求基層政府比較城市政府一樣提供較高水準的公共服務，無異於緣木求魚。在沒有徹底改變地方財政收支劃分法則或直接增加地方的財政收入前，任何強化或弱化基層政府的改革方案只能是治標不治本的做法。基層政府由於財政自主性缺失和「生存倫理」所衍生的依附性質，事實上已經使它與農民的關係越來越遙遠。當基層政權與鄉村社會聯繫越來越鬆散，甚至成為對農民而言無關緊要、可有可無的一級政府組織時，除了撤銷，任何其他關於鄉鎮改革的方案設計似乎顯得毫無意義了。然而，取消鄉鎮建制，由縣一級政權來直接管理數百上千個村莊，其治理效能是讓人懷疑的。

在這個意義上，鄉鎮公共財政體制的構建就顯得尤為重要了，它影響甚至決定著鄉鎮政府改革的成功與否。然而，在中國這樣一個有著深厚集權傳統的單一制國家，任何關於集權與分權的改革，在各級政府的層層操作中都容易陷入「一放則亂、一統則死」的怪圈之中。鄉鎮制度外財政的存在及其擴張，實際上就是鄉鎮政府自主性要求的一種異態反映。而財政體制的演變又遵循著一定的政治邏輯，它自身不可避免的帶有政治體制的時代特點和歷史痕跡。因此，下一步的鄉鎮政府改革，應該是政治體制改革和財政體制改革的雙管齊下，在縣鄉政治體制上由「壓力型」體制向民主合作體制轉變，在財政體制上要消除縣鄉之間偏重的財政承包制度，在上層控制與地方自主之間尋求最佳均衡點，將鄉鎮財政建設成為一級自主規範的公共財政，使鄉鎮政府從消極的依附型「敲鐘者」回歸到積極的自主型「服務者」，真正擔負起本社區內的公共產品生產和服務職能。

### 註釋

- 1 轉引自何帆：《為市場經濟立憲：當代中國的財政問題》（北京：今日中國出版社，1998），頁35-36。
- 2 Jean C. Oi, "The role of the Local State in China's Transitional Economy, *China*

*Quarterly*, no.1(1995):37-46.

- 3 吳理財： 鄉鎮財政及其治理：江西省洪鎮調查，載項繼權編：《走出「黃宗義」定律：中國農村稅費改革的調查與研究》（西安：西北大學出版社，2004），頁165。
- 4 周其仁： 中國農村改革：國家和所有權關係的變化，〈《中國社會科學季刊》〉，1994年第8期。
- 5 張靜：《基層政權：鄉村制度諸問題》（杭州：浙江人民出版社，2002），頁50。
- 6 邱澤奇： 在政府與廠商之間：鄉鎮政府的經濟活動分析，〈《二 一世紀》〉，1998年第4期，頁156。
- 7 童吉渝：《轉型時期地方政府行政行為研究》（昆明：雲南教育出版社，2001），頁62。
- 8 張靜：《基層政權：鄉村制度諸問題》（杭州：浙江人民出版社，2002），頁51。
- 9 Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, no.1(1992):99.
- 10 趙樹凱： 農村發展與「基層政府公司化」，〈《中國發展觀察》〉，2006年第10期。
- 11 譚秋成： 地方分權與鄉鎮財政職能，〈《中國農村觀察》〉，2002年第2期。
- 12 張新光：《「三位一體」的農村改革觀》（北京：中國農業出版社，2006），頁60。
- 13 杜贊奇（Presanjit Duara）著，王福明譯：《文化、權力與國家：1900-1942年的華北農村》（南京：江蘇人民出版社，1984），頁66。
- 14 於建嶸：〈農村黑惡勢力和基層政權退化：湘南調查〉，〈《戰略與管理》〉，2003年第5期。
- 15 趙樹凱：〈鄉村治理：組織和衝突〉，〈《戰略與管理》〉，2003年第6期，頁1-8。
- 16 《馬克思恩格斯選集》，第1卷（北京：人民出版社，1995），頁181。
- 17 徐勇： 現代國家的建構與農業財政的終結，〈《華南師範大學學報》〉，2006年第2期，頁20-25。
- 18、19 周飛舟： 從汲取型政權到「懸浮型」政權，〈《社會學研究》〉，2006年第3期。

劉祖華 行政管理學碩士，湖南省社科院新農村建設研究中心特聘研究員，《中國鄉村發現》雜誌編輯。

---

《二 一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二 一世紀》網絡版第七 二期 2008年3月31日

© 香港中文大學

本文於《二 一世紀》網絡版第七 二期（2008年3月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。