

《中国农村税费改革与基层治理研究》

总研究报告

课题主持人：卢洪友

课题组成员：吴俊培、刘京焕、骆勤、刘穷志

刘华海、朱进、程瑜

2006年3月29日

1. 引言

1.1 为什么要研究农村税费改革与基层治理问题

(1) “一品两制”、“一纵两横”非均衡财政制度安排与基层治理困境。解决“三农”问题、构建农村和谐社会是中国各级政府落实科学发展观的重中之重。我们认为，“三农”问题的根源在于中国长期实行的城乡“二元”分割、分治制度安排，这其中就包括对城乡居民税费负担分摊、公共品分配与消费以及转移性支付在城乡居民间的“二元”制度安排，我们将这样的制度安排概括为“一品两制”，即同一种公共品，在城乡居民之间采取两种截然不同的制度安排——城市居民消费或使用的各种公共品其成本是用一般工商税收支付的(因大部分城市居民的收入水平尚达不到法定个人所得税应税起征点，因此，可免纳个人所得税)，市民免费或低价享用；而农村居民消费或使用的各种公共品(包括基础教育、基本医疗卫生服务、基本社会保障项目以及基本公共设施等基本公共品)则因各级政府财政长期投入不足，要靠农民在交纳了各种农村税收之外，再通过各种非税渠道来解决。长期采取这样的制度安排是导致中国“三农”问题突出、城乡发展失调、农民负担沉重、各种农村公共品特别是基本公共品长期供给数量不足且质量低下、基层财政(县乡镇财政)隐性和显性债务积聚、治理能力软化等诸多问题的财政经济根源。

城乡公共品供给的“一品两制”制度安排，又是通过“一纵两横”非均衡制度安排实现的。“一纵”非均衡制度安排是指中央与地方以及上下级地方政府纵向之间，在有关社会公共事务治理责任划分、支出负担分配以及相应的税与非税分享制度安排上，自上而下采取层层下放公共事务治理责任及支出负担，同时又层层上收财权财力的制度，结果导致基层地方财政能力(即基层地方财政法定税与非税收入+中央及上级地方财政转移支付)与其所承担的公共事务治理责任及相应的支出负担之间的严重失衡，迫使基层财政不得不在法定地方税与非税之外另寻非规范收入渠道、或者不得不违反预算法律规定负债运行、或者不得不收缩公共品供给范围或降低公共服务质量等。总之，“一纵”非均衡制度安排是导致基层财政不可持续发展、基层公共治理能力弱化的经济根源。

“两横”失衡。一是在各级政府、农村自治组织与农户三者之间，在有关农村公共品供给义务(或权利)及相应的支出负担分配上，各级政府职能严重“缺位”，财政投入不足，导致农村公共品长期不可持续有效供给，即使象农村义务教育、农村医疗卫生、农村社会保障、农村基本公共设施等农村基本公共品，也因中央政府和上级地方政府的责任分担过低，基层政府又无力承担，其生产成本的一部分也不得不最终转嫁给农村自治组织或农户负担。这一非均衡制度安排，是中国农村公共品供给长期不足、“三农”负担沉重、农民权益受损重要原因。二是在各级政府特别是中央政府和上级地方政府(省、市政府)内部，其公共财政资源在城市公共品与农村公共品配置结构上，不是统筹安排城乡公共品供给结构，而是长期显著地向城市公共品倾斜，并没有真正把农民“公共”于政府财政之中。

(2) 中国已基本具备统筹城乡公共品特别是基本公共品供给的能力。“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排是历史的产物。如果说在新中国成立初期，以牺牲“三农”为代价为工业积累原始资本实属不得已而为之，那么，改革开放后，经过20多年的经济快速发展，中国综合国力已显著增强，目前中国工业门类已经齐全且已具有很强的自我积累和自我发展能力，城市面貌日新月异，全国财政收支已超过3万亿元，而且随着中国经济结构和社会结构的巨大变化，财政收入结构也已发生了根本性变化，不再是“取自家之财，办自家之事”(财政收入主要依靠国有工业，又主要用于支持国有工业发展和城市公共服务)。总之，应该说国家已经基本具备了统筹城乡经济社会协调发展、按国民待遇和公共财政原则统筹城乡公共品特别是基本公共品供给，实现基本公共品在城乡居民间优先供给和大致均等化供给

的财政经济能力，而且也应该逐步建立起“取众人之财、办众人之事”的公共财政。我们认为，现在的问题已不再是要不要实行农村税费改革以及取消农业税等问题，而是怎样以农村税费改革、取消农业税以及规范“三农”非税负担等制度性调整为契机，如何从根本上逐步解决中国财政的“二元”制度安排，把农村居民真正“公共”于各级政府财政之中，促进真正意义上的公共财政理念形成及制度体系建立问题。

(3) 统筹城乡公共品供给的基本目标。统筹城乡公共品供给是一个长期而艰巨的历史任务。就近期目标看，应该研究如何通过农村税费改革，逐步化解长期积累下来的“三农”负担沉重、农村公共品不可持续有效供给、基层财政债务负担沉重以及不可持续发展等方面的突出问题。就长期目标看，应该按照科学发展观以及构建农村和谐社会和建设社会主义新农村的要求，着眼于通过理论创新促进制度创新，重点是建立符合现代市场经济和民主政治要求的公共财政理论体系，以适应统筹协调发展和“以人为本”科学发展观的要求；在理论创新基础上，逐步理顺政府与市场、公共部门与私人部门之间，以及政府内部中央政府与地方政府和上下级地方政府之间，在有关城乡公共品供给责任划分、支出负担及转移支付资金分配等关系，逐步打破“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排，重新界定政府、农村自治组织与农户之间在有关农村公共品生产成本分摊与收益分享上的权利或义务，重新调整各级政府公共财政资源在城市公共品与农村公共品之间的配置结构，真正建立起规范稳定的统筹城乡公共品供给的制度框架体系，特别是有助于实现农村公共品（尤其是基本农村公共品）可持续有效供给的制度框架体系。

(4) 研究意义。以农村税费改革为契机，研究如何打破中国长期实行的城乡居民税与非税负担分摊以及公共品收益分享的“二元”财政制度安排，把“三农”真正“公共”于各级政府财政体系之中，按公平、公正、国民待遇等公共财政理念，统筹城乡居民间税费分摊以及公共品配置和消费制度，调整政府间纵向与横向财政制度安排，这对从根本上解决“三农”负担沉重、基层财政风险积聚、农村公共品供给不足、基层财政不可持续等深层次问题，促进城乡协调发展，增强基层治理功能，促进和谐社会建立，维护社会稳定等，都具有重要理论价值和实践意义。

1.2 研究思路

随着中国经济体制改革不断深化，市场机制和私人部门已经比较有效地解决的各种私人品的供给问题，市场在资源配置、经济运行和收入分配中的基础性地位也已基本确立。在这样的条件下，各级政府治理的基本内容是针对市场调节机制的不足或缺陷，按照民主政治程序，以税与非税方式从社会经济体中转移一部分资源，然后用于垫付各种公共品的生产成本，或者用于改善社会公平，或者用于矫正经济活动中的外部性等，其中，政府提供的各种公共品应该“一视同仁”地在不同社会群体之间（特别是城乡居民间）进行分配，以满足社会公共需要。政府活动或政府治理的根本目的是为单个的居民、家庭或经济组织解决其自身不能或不能有效治理的事务，为其生产或生活提供所不可或缺的共同性外部条件，以增进整个社会资源配置效率或改善社会公平，维护社会稳定。

在上述基本认识下，我们理出研究中国农村税费改革与基层公共治理的基本思路：首先，把公民平等地享有公共品特别是基本公共品的消费权或使用权，看作是每个公民应有的天赋权利，同时，把有效配置和使用纳税人的钱，治理社会公共事务，提供公共品，看作是政府应尽的责任；把政府治理看作是一个有机系统，基层政府是这一系统的有机组成部分，也是政府公共治理的基础环节；把政府治理的基本目标界定为增进整个资源配置效率与改善社会公平；把各级政府的财政能力与其所承担的治理责任及支出负担之间保持大致均衡，作为判断各级政府财政能否可持续发展、进而能否实现公共治理职能的标准。在此基础上，分析研究中国城乡公共品供给状况，重点分析研究政府纵向之间在有关城乡公共品供给或公共事务治理责任划分、支出负担分配、税与非税划分、转移支付制度等方面存在的问题，研究

打破“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排，改善基层公共治理，促进城乡经济社会协调发展的制度路径。

1.3 研究框架

按照上述研究思路，本项目研究的基本框架是：

(1) 研究界定政府公共治理的效率边界，解决政府职能“越位”与“缺位”并存问题。我们认为，市场经济中各级政府的基本职能是按照民主政治程序并通过税与非税方式从社会经济体中吸纳一部分经济资源，并通过政府预算配置和使用这些公共资源，生产提供各种公共品或公平收入分配，以满足公共需要，维护社会稳定。中国各级政府职能普遍存在“越位”与“缺位”并存问题，如何按“以公共需要为本”的科学财政观和政府观，来界定市场经济中私人部门与公共部门、市场机制与政府机制有效活动的边界，是研究农村税费综合配套改革必须首先解决的问题。

(2) 研究如何合理划分各级政府间公共事务治理范围及支出负担分配，解决基层政府所承担的公共事务治理责任与其财政能力严重失衡问题。与中央政府比较，地方政府特别是基层政府在公共品需要信息、供给信息、成本信息以及公共资源配置契约签订和执行费用等方面，均存在优势，因此，经济学研究的结果和公共财政制度安排的实践都表明，大量的地方性公共品由地方政府分级决策、分级提供，往往要比由中央政府集中决策提供更为有效率。为了增进公共财政资源配置效率，规范的分税制制度安排下，一般遵循分职治事、权力下放等原则——凡是下一级地方政府能够有效治理的公共事务，一般就不上交上一级地方政府；凡是地方政府能够有效治理的公共事务，一般就不上交中央政府。由于大量的公共事务属于地方性事务，大量的公共品属于地方性公共品，因此，在政府间公共事务及相应的财政支出责任划分上，一般是在中央或上级地方政府宏观协调下，放手让地方政府具体处理本辖区内的各种公共事务，具体配置和使用与其公共事务相对称的公共资源，承担相应的支出责任。中国的问题是，1994年分税制改革以来，公共事务治理及支出责任采取了从中央到地方层层下放的制度安排（包括中央或上级地方政府出政策，地方或下级地方政府出钱的策略），而公共财政资源配置和使用权则没有同步下放，在支出责任下放中，基层政府往往是公共支出责任的最终承担者，但承接的中央政府或上级地方政府下放的支出责任却没有相应的财政来源，最终结果必然是：在规定的税费之外采取向“三农”增加收费项目、集资、摊派等非规范方式来分摊公共事务治理成本；打显性财政赤字；向私人部门、银行等借款，支出挂帐等形成大量隐性财政赤字。“三农”负担为什么减而不轻，屡屡反弹，其重要原因是出在基层政府所承担的公共事务治理责任与其财政能力严重失衡上。不解决政府间公共事务治理范围及支出责任的合理划分问题，单纯靠农村税费改革来解决减轻“三农”负担和基层财政困难等问题，是难以奏效的。我们拟系统研究中央政府、省、市、县及乡镇各级政府固有公共事务及支出责任以及交叉公共事务及支出责任问题，并对“公共”程度不同的公共品、基本公共品、混合公共品，其成本分摊机制和提供责任作出规范分析界定。

(3) 研究如何按公共事务治理责任和支出负担分配，来合理划分政府间的税与非税、改革完善中国现行政府间财政转移支付制度问题。税与非税是政府治理社会公共事务、生产或提供公共品的成本。规范的分税制一般都是依据宪法、政府组织法、财政法或预算法以及各单项公共事业（如公共教育、公共卫生等），明确划分政府间的固有公共事务范围及支出责任，并对共有支出责任作出明确的法定分摊标准；在此基础上，依据税法、政府定价法（政府收费）、公债法等，对各级政府的税权、税源、税收收入征管及归属、非税收入等作出明确的划分。在这两个层次划分制度框架下，按标准财政支出水平与实际财政收入能力之间的差距，实施规范的政府间财政转移支付制度。中国的问题是第一层次的制度设计缺乏规范性和稳定性，第二层次的分税（费）制度设计缺乏可靠的依据，政府间财政转移支付制度自然也就不会是规范、稳定、可靠的。如何解决税与非税划分以及增进政府间财政转移支付

制度的均等化功能，是需要本项目研究的问题。

(4) 实证分析评估农村税费改革对基层治理的影响，研究“三农”税费负担减轻后，化解乡镇财政收支矛盾、解决财政风险的制度路径。中国农村税费改革内含着双重目标：既要减轻农民负担，又要提高基层公共治理水平，而这两者之间又互相影响、互相制约。在中国税费改革前的很长一段时间，中国大部分地区实际是处于农民负担不断加重和基层治理水平主要是公共供给水平严重不足的困难境地。一方面，出于政府间事权财权划分不对等，财政行为缺乏有力的问责机制、治理能力低下和基层机构膨胀等原因，基层财政运行十分困难，公共品提供严重不足；另一方面，在政府行为约束软化的条件下，制度内收入的不足又以各种渠道通过大量的非规范制度外收入来弥补，农民负担不断加重。税费改革从这两个方面同时下手，在通过规范清理税费来减轻农民负担的同时，又通过增加财政压力来敦促财政体制深化改革，包括政府间职能明确划分、财权事权进行重新调整、强化激励约束机制、规范政府行为、促进政府机构改革等。这一目标能否实现以及实现程度，对此我们作出实证分析。

(5) 农村税费改革近期目标：基层治理困境及化解路径路径。农村税费改革后的基层治理困境集中表现在财政困境上：基层财政收支矛盾尖锐，债务负担沉重，支出结构僵化、硬化，公共品包括基本公共品供给困难加剧，难以有效承担基层公共治理责任。就近期目标看，应该研究如何通过农村税费改革，逐步化解长期积累下来的“三农”负担沉重、农村公共品不可持续有效供给、基层财政债务负担沉重以及不可持续发展等方面的突出问题。其主要制度路径包括：稳定财政运行，化解基层公共债务，明确界定基层政府职能与精简政府机构，加强基层民主建设，建立激励约束机制等。

(6) 构建农村税费改革及基层治理长效机制。农村税费改革在减轻农民负担的同时，带来了深层次的基层治理危机，与此同时，也为基层治理制度的创新提供了新的契机。应从法律制度建设、激励机制构建、治理能力建设三个层面，解决基层治理的冲突与悖论，促进农村经济社会发展，维护农村社会稳定。其制度路径是：统筹城乡公共财政制度、创新基层政府体制、放活农民自发组织、真正落实村民自治组织。从规范分析角度，研究统筹中国城乡居民税费负担分配的必要性及可能性，研究统筹中国城乡居民公共品特别是基本公共品大致均等化消费或使用问题；从实证角度研究统筹中国城乡居民税费负担分摊，以及统筹公共品（特别是基本公共品）分配与消费的制度路径。

1. 4 基本结论

(1) 中国城乡公共品供给制度安排的显著特征或主要缺陷是“一品两制”。

(2) “一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排是导致中国农村公共品不可持续有效供给，并引发“三农”、农村社会不和谐、基层财政不可持续发展以及基层治理能力弱化等诸多问题的制度性根源。

(3) 公共品是城乡居民生产或生活所不可或缺的共同条件。可持续、公平、有效地向城乡居民供给公共品，是各级政府的基本责任，平等地享有公共品的消费权或使用权是每个公民的权利。

(4) 中国公共品生产成本在城乡居民间的税费分摊制度安排，既偏离能力准则，又偏离受益准则。

(5) 中国已经具备了统筹城乡公共品供给特别是基本公共品供给、实现基本公共品在城乡居民间大致均等化消费或使用的财政经济能力。

(6) 解决“三农”问题、促进农村和谐社会建设是中国各级政府落实科学发展观的重中之重，没有农村和谐社会，也就不可能有整个国家的和谐社会。农村公共品可持续有效供给有助于促进农村和谐社会建设，农村和谐社会建设又为农村公共品供给提供了基本依据。中国各级政府应该按照统筹城乡发展和建设农村和谐社会的要求，以农村税费改革为契

机，从根本上研究解决“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排问题。

(7) 打破“一品两制”及“一纵两横”非均衡制度安排，实现农村公共品可持续有效供给，增强基层治理能力，必须依靠理论创新与制度创新。理论创新主要解决按“以人为本”和科学发展观的要求，调整或重建整个社会的效率价值体系、社会公平公正价值体系、全面的人权价值体系等问题，并以此来调整和规范各级政府的公共财政资源配置活动和收入再分配活动；制度创新主要是解决各级政府在城乡公共品供给中的责任划分、支出负担分配以及与之相关的税费分享、转移支付制度构建等问题，特别是城市公共品与农村公共品之间、以及农村基本公共品供给中的政府间责任及负担分配的合规性、法治性、公平性问题。

1.5 政策建议

(1) 按统筹城乡发展和国民待遇原则，优先解决城乡居民基本公共品消费或使用的大致均等化问题。其制度路径是：把公共品区分为基本公共品与非基本公共品两大部分，基本公共品是与公民权利密不可分的、也是城乡居民生产或生活所必不可少的公共品，主要包括4个部分，即基础教育、基本公共卫生、基本社会保障项目、基本公共设施等，对基本公共品应该建立城乡可比性的最低供给标准指标体系，分别确定中央政府、地方各级政府、农村自治组织、居民户等各自的责任（或权利）及负担标准，为各级政府公共资源配置决策提供依据，确保农村基本公共品可持续有效供给。

(2) 必须研究统筹城乡居民公共品生产成本的税费负担、解决城乡居民“两套”税费制度问题。税收负担应按能力原则分摊，非税负担应按受益原则分摊。以此来研究统筹城乡税收制度、政府收费制度等问题。

(3) 必须纵向调整政府间城乡公共品供给责任、支出负担分配标准以及与之相关的税与非税分享、转移支付制度等。重点解决在农村公共品供给中的支出负担层层下移与收入归属层层上移所带来的基层财政不可持续，以及农村公共品供给缺乏有效资金来源问题。

(4) 必须横向改革调整政府、农村自治组织、农户三者之间有关农村公共品供给中的权利（或义务）。重点是减轻农村自治组织和农户在农村公共品供给中的负担，扩大政府在农村公共品特别是基本公共品供给中的责任范围及支出分担度。

(5) 必须横向改革调整各级政府内部的城市公共品与农村公共品配置结构严重失衡问题。调整的重点是中央政府、省级政府和市级政府。这三级政府的公共资源配置结构都显著地向城市公共品倾斜，在农村公共品供给中严重“缺位”。

2. 为什么需要政府治理

2.1 政府治理的内涵

英文中的“治理”（governance）一词，可追溯到古拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词，原意主要指控制、指导或操纵，与“统治”（government）的含义交叉。自1989年世界银行将当时非洲的情形描述为“治理危机”（crisis in governance）后，治理一词才被广泛地用于政治发展研究与公共管理研究。治理理论的创始人之一罗西瑙（J.N.Rosenau）将治理定义为一系列活动领域里的管理机制¹。罗茨（R.Rhodes）则认为，在不同的领域，治理有不同的含义：（1）作为最小国管理活动的治理，指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益；（2）作为公司管理的治理，指的是指导控制和监督企业运行的组织体制；（3）作为新公共管理的治理，指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务；（4）作为善治的治理，指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系；（5）作为社会控制体系的治理，指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动；（6）作为自组

¹罗西瑙《没有政府统治的治理》，第5页，剑桥大学出版社，1995；《21世纪的治理》，《全球治理》1995年创刊号，转引自俞可平主编，《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000，第2页。

织网络的治理，指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。² 全球治理委员会把治理界定为：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其事务的诸多方式的总和”³。

可见，治理并不局限于政府公共部门，也不局限于私人部门，它是对组织或活动进行有效安排的统称。我们认为，政府治理是政府为了满足公共需要，在一国或某一特定辖区内管理社会公共事务，提供公共品，采取联合行动的过程、机制和方式的总称。这一内涵界定包括以下基本内容：（1）政府治理过程是社会权力、社会资源再分配过程，并通过这种再分配提供公共品或公平收入分配，其最终目的是为了增进整个社会资源配置效率或改善社会公平；（2）政府治理并不意味着政府作为唯一行动主体单方面行动，换言之，政府治理与非政府治理应建立良性互动机制和制度安排；（3）政府治理的主要方式是经济调节，而不是单纯的控制或统治；（4）政府治理意味着在寻求社会问题、经济问题解决方案的过程中存在效率边界。

2. 2 政府治理的基本理由

现代市场经济是由政府机制与市场机制、公共部门与私人部门相互交织在一起所构成的混合经济。资源配置、经济运行以及收入分配等社会经济事务，首先应该在市场机制这只“看不见的手”的牵引下由私人部门分散选择、自治决策或治理，换言之，凡是市场机制能够有效调节以及私人部门能够有效治理的社会经济事务，原则上政府机制及公共部门就不直接干预。正是由于市场机制与私人部门不能或不能有效、合意地解决所有的社会经济事务问题，才引出了政府公共治理问题。当然，市场机制调节及私人部门治理不好或治理不了的社会经济事务，政府机制调节及公共部门治理也并不一定会变得更好。如果政府及公共部门的行为目标偏离社会利益最大化、政府及公共部门内部的激励约束机制和信息机制存在缺陷、政府治理方式选择或组合不当、政府治理缺乏与非政府治理的有效协调等，也会出现政府治理失效问题。

1. 3 政府治理的要素

政府治理包括治理结构、治理工具和治理能力三个基本要素。

（1）政府治理结构，即政府治理的制度化安排层次，是指政府设计、规划和实施公共政策以及政府履行其职能的各种方式的有机组合。其基本假设是认为由于“市场失灵”与“政府失灵”同时存在，传统的“市场——政府”二分模式已不能满足治理公共事务的需要，应建立公共部门与私人部门以及政府机制与市场机制互动治理机制，并充分考虑和发挥非政府非营利组织在社会公共治理中的作用，尊重公民参与。如何划分公共部门、营利性私人部门与非政府非营利组织三大治理主体之间，以及政府强制/公利机制、营利性私人部门自愿/私利机制与非政府非营利组织自愿/公利机制三大治理机制之间的公共责任和权责关系，以促成其相互合作，是治理结构与治理制度构造的基础。

（2）政府治理工具，即手段技术层次选择或安排，是指政府或公共部门为了实现治理目标而采取的行动策略或方式。治理结构为公共事务管理者提供了最基本的策略空间，但要使设计的治理结构发挥预期作用，就必须研究治理行为本身，研究治理主体如何选择实现治理目标的合适方式和手段。治理工具的基本假设是认为在政府面临合法性危机和资源短缺时，政府部门试图单纯以强制的、行政的或政府规制等方式来实现公共目标的做法已不合时宜，必须实行治理工具创新来有效解决治理问题。

（3）政府治理能力，是指政府治理社会公共事务自身所具有各种条件，它属于客观世界范畴。如政府的财政能力，并不取决于政府的主观愿望，而是取决于社会经济体的财政承受能力。

²转引自俞可平主编，《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000，第2页。

³ 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，P23，牛津大学出版社，1995，转引自俞可平主编，《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000，第4页

3. 政府治理的效率边界

3.1 政府调节机制与市场调节机制的效率边界

在市场经济条件下，经济活动由“看不见的手”与“看得见的手”共同调节。在斯密经济学里，政府调节范围越小越好，他认为政府应该只负责提供诸如国防、治安以及道路、港口、桥梁、运河、灯塔等公共品，不要干预经济与社会活动；在凯恩斯经济学里，则极力主张政府干预。我们认为，现代市场经济是混合经济，单一的市场机制或单一政府机制，都不可能有效解决资源配置、经济稳定运行以及收入公平分配问题。一般认为，经济活动在以市场调节为基础的前提下，政府调节至少在以下领域具有合理性：（1）纠正外部性；（2）提供公共品；（3）调节垄断；（4）公平收入分配。当然，由于政府失灵也是一种客观存在，因此，政府调节应该是在确认市场失灵，并同时确认政府解决市场失灵能够有助于增进资源配置效率或有助于改善社会公平的前提下进行。

3.2 公共部门与非公共部门效率治理边界

在市场经济条件下，政府公共治理的核心内容是提供公共品，以满足社会公共需要。良好的治理制度安排应该是公共部门与非公共部门之间的互补、互动，而不是单一的公共部门垄断。例如，为了有效生产或提供公共品，就应该具体区分不同公共品的“公共”程度，在公共部门与非公共部门之间建立良性互补机制，政府既无必要也不可能包揽所有的公共品生产、提供等责任。公共品机构提供者见表 3-1。

表 3-1：公共品机构提供者的各种所有权形式和组织结构形式

所有权	机构提供者类型	教育	健康（流动医疗站）	供水	能源
公共部门	部委、部门、机构、办公室	教育部属学校（国立、州立、省立、市立学校）	卫生部的门诊部	公用事业部	能源部
	公共部门自主经营的公司	享有自主权的大学	享有自主权的医院	国营自来水公司	国营电力公司
非营利性部门	社区所有	非正式学校		农村供水协会	
	非营利性组织	教会学校	非政府组织经营的诊所		
私营、营利性部门	小型营利性企业	私营、非教会学校	私人诊所	非正式自动售水机	
	大型		连锁医院	私营公用设施	私营公用设施

资料来源：《世界银行：2004 年世界发展报告》，中国财政经济出版社。

生产什么，生产多少，如何生产，为谁生产，是任何一种商品的供给过程都必须解决的基本问题，公共品也不例外。从逻辑上说，公共品由政府提供并不意味着一定要由公共部门生产。因为公共品提供是对回答上述四个问题的总称，或一系列集体选择行为的总称，它主要是对如下事项作出决策：需要提供什么样的公共品，公共品的数量与质量标准如何，需要筹措的资金规模与如何筹措，如何约束和规范公共品消费中的个人行为，以及如何实现公共品的生产等。而公共品的生产则是指如何将一系列的输入资源转化为产品或服务的技术过程，仅解决“如何生产”这一个问题。如果说“生产什么”的问题已经由政府活动与市场活动的效率边界划分解决了，那么，“如何生产”的问题则是公共部门与私人部门及其他部门效率边界划分应解决的问题。

区分公共品提供与生产,不仅导出公共部门与其它部门的效率分工,还意味着可以由不同政府间的合同生产,或者由不同政府共同提供,即由两个或两个以上的政府共同作为同一种公共品的提供者,分别或共同组织生产单位来进行生产。这又引出另一层面的效率边界问题,即政府间的效率治理边界问题。

3.3 政府层级间的效率治理边界

在一个国家或地区,由多级政府分级治理社会公共事务,分级提供公共品是通常的制度安排。政府间分级治理公共事务和分级提供公共品的基本原则是:凡是下级地方政府能够有效治理的公共事务,原则上就不上交上一级地方政府治理;凡是地方政府能够有效治理的公共事务,原则上就不上交中央政府治理。政府间之所以要分级治理公共事务和分级提供公共品,主要是基于治理效率的考虑。一是有助于降低公共品供给成本。广义地说,公共品供给成本不仅包括生产成本、机会成本,还包括交易成本。分权提供公共品往往能降低地方公共品供给成本,尤其是交易成本与机会成本。二是有助于降低税收成本。分权财政在税收效率方面的突出贡献是有助于降低征课成本,因为地方政府比中央政府更接近纳税人,更了解征税对象的情况,在税收征管上具有一定优势,尤其是对零星分散的纳税人和一些小税种来说,这种优势更为明显。三是有助于适应居民偏好的差异性。一些具有地域性特征的公共品,由相应层级的地方政府决策提供,可以更适应地区性公共品偏好的多样性。四是有助于建立激励约束机制。当所有的财政收入全部归属于中央,所有的支出职能也全部由中央政府统一行使时,地方政府就只需要按指令办事,上传下达,这暗含着:当地方政府的努力与其财政收支不挂钩时,地方政府就可能不会去积极主动地治理公共事务,并且在出现重大问题时,地方政府也就有很强的“卸责”动机与能力,而中央政府可能也难以完全追究其责任,“卸责”概率越大,地方政府提高效率的激励也就越弱,地方政府效率就会越低。总之,分级治理社会公共事务,有助于提高公共事务治理效率。

3.4 中国政府治理活动的效率评价

(1) 政府与市场关系的效率评价。一是政府职能“越位”。从总量上看,2005年,中国财政预算内支出已超过3万亿元,预算内与预算外支出估计占GDP的20%以上,若再加上制度外、体制外循环的各类收支,全部政府开支占GDP的比重可能超过30%,超过世界平均水平。如果再考虑政府对国有经济的控制,尤其是对国有银行信贷资金的支配能力与现状,中国政府介入社会资源配置的力度较大。但总量上的表现不能断定政府职能一定“越位”,政府职能“越位”主要表现在政府替代市场、财政直接用于企业的各项支出比重,以及一些重要的、普遍性的现象。二是政府职能“缺位”。主要表现在政府特别是中央政府和上级地方政府在“三农”领域中没有有效地承担起社会公共事务治理责任,导致各种农村公共品(包括农村基础教育、农村基本公共卫生、农村社会保障以及农村基本公共设施等农村基本公共品)长期供给数量不足、质量低下,并衍生出“三农”负担沉重、农村经济社会发展滞缓、城乡发展差距不断扩大、基层财政显性与隐性债务不断累计等诸多问题。有数据显示,自1994年起,除1998年洪水灾害外,国家财政用于农业的支出直线下降。农村基础设施,包括道路、桥梁、水利、饮水、环境卫生、教育等方面发展缓慢,甚至停滞。

(2) 公共部门与私人部门、第三部门横向关系效率评价。主要问题是:公共部门替代私人部门、各种非中性财政制度对市场效率职能的干扰以及第三部门发展发育迟缓等。一是公共部门替代私人部门。在传统“政府主导型”计划经济体制下,中国通过年复一年的财政投资在私人商品生产领域建立了大量公共企业和事业机构,其范围几乎囊括了所有的私人商品投资和生产。市场化改革以来,一方面,财政直接投资于竞争性产业的比例呈大幅下降趋势,另一方面,财政间接投资于竞争性产业的比例却在上升;一方面,中央政府直接投资于竞争性产业的比例下降,另一方面,地方政府直接或间接投资于竞争性产业的比例则在上升。在私人品资源配置领域,中国仍在以不同方式延续着公共部门替代私人部门的制度安排以及

粗放型经济增长方式。二是非中性财政政策。中国现行财政制度框架中依然存在着诸多不利于促进各类经济主体在私人商品资源配置领域平等竞争的非中性因素。例如，在财政收入制度安排上，中国仍对生产私人品的内资和外资企业实行两套所得税制度；在财政支出制度安排上，对生产同一种私人品的企业，因所有制或地区差异也享有不同的财政投资、财政补贴、税收减免等待遇，甚至同一地区不同的企业也可能因政府职能划分上“条块分割”等原因而享有不同的政府公共服务。所有这些非中性的财政制度安排，都干扰了市场机制，影响市场效率功能的正常发挥。三是第三部门发展不充足。第三部门涉足的领域较少，较多的服务集中于“社会服务”、“社区活动”、“教育科研”，在“环境保护”、“紧急求援”、“维护社会秩序”等方面涉足较小。

(3) 政府间纵向关系效率评价。一是政府间公共事务治理责任及支出负担缺乏清晰界定。中国拥有世界上层级最多的政府体制，包括中央、省（自治区、直辖市）、地区（地级市、自治州）、县（县级市）、乡（镇）五级。然而，目前却还缺乏明细清晰的事权和支出责任划分。从政府预算支出项目看，在 27 个支出大类中仅有“城市维护建设支出”和“对外援助”两类，分别属于地方政府固有支出与中央政府固有支出，其它项目均属于多级政府混合交叉支出。由于交叉支出缺乏明确的分担标准，因此，在责任履行及支出负担上，往往是互相推诿责任或相互转嫁支出负担。由于在政府间的责任推卸和支出负担转嫁上，中央政府或上级地方政府处于主导地位，其结果必然导致基层财政责任与其财政能力严重失衡。有资料显示，中国县乡两级政府共同承担着提供庞大而又重要的社会公共服务责任，包括 70% 的预算内教育支出和 55—60% 的医疗支出（2002，世界银行），其中，尤以义务教育负担最为沉重，2000 年，中国义务教育经费 78% 由乡镇负担，9% 左右由县级财政负担，省级财政负担 11%，中央财政只负担约 2%。县乡政府目前以占全国预算 20% 多的财力，承担着占全国小学 80% 以上的农村小学、占全国中学 64% 以上的农村初中的义务教育责任（国务院发展研究中心，2001 年）。二是地方财政特别是基层地方财政自给能力弱。自 1994 年分税制改革后，财权财力不断向中央集中。从表 3-2 中可以看出，地方财政自给能力系数从 1993 年的 1.02，下降到 2003 年的 0.57。财力迅速向中央和上级地方政府集中，与事权划分不明，转移支付不到位纠缠在一起，严重影响着基层地方政府提供公共服务的能力，导致在税费改革前，农民负担重，乡村负债严重；税费改革后，农民负担得到较好的扼制，但由于税费改革后转移支付不足，基层政府事权与财力不对称的矛盾更为突出。

表 3-2：地方财政自给能力

年份	地方本级收入（亿元）	地方本级支出（亿元）	地方财政自给能力系数
1978	956.49	589.97	1.621252
1980	875.48	562.02	1.557738
1985	1235.19	1209.00	1.021663
1989	1842.38	1935.01	0.952129
1990	1944.68	2079.12	0.935338
1991	2211.23	2295.81	0.963159
1992	2503.86	2571.76	0.973598
1993	3391.44	3330.24	1.018377
1994	2311.60	4038.19	0.572435
1995	2985.58	4828.33	0.618346
1996	3746.92	5786.28	0.647552
1997	4424.22	6701.06	0.660227
1998	4983.95	7672.58	0.649579
1999	5594.87	9035.34	0.619221

2000	6406.06	10366.65	0.617949
2001	7803.30	13134.56	0.594104
2002	8515.00	15281.45	0.557212
2003	9849.98	17229.85	0.571681

资料来源：根据《2004 中国统计年鉴》整理

4. 政府间公共支出责任划分及负担分摊

4.1 中国政府间纵向财政支出责任划分

一般地说，中央政府应承担的责任主要集中在全国性公共品的配置，基于公民实现基本权利对公共品需求而发生的收入分配，为实现经济、社会稳定持续发展对公共支出的需求等。其支出范围主要包括：（1）全国性公共品。主要包括国防；外交与国际事务，如中国的对外援助；中政府行政管理；司法；全国性基础设施建设；农业投入；环境保护；全国性法律法规的制定与监督执行。（2）与地方政府提供公共品、公共服务有关的质量、计量、数量标准。

（3）与公民权利密切相关的支出，主要包括社会保障；基础教育；医疗、卫生等。（4）稳定经济的支出，包括中央政府安排的公共项目支出以及债务还本付息支出等。

地方政府内含的层次较多。在中国，包含省、市、县、乡（镇）四级政府。各级地方政府的责任主要是为辖区内的居民提供受益范围限于特定区域，与当地居民日常工作、生产、生活关联较密切的地方性公共品或公共服务；辖区内居民实现公民基本权利所需公共支出；承担一定程度的社会再分配职能；执行中央财政政策等。其中，地方公共品支出范围包括：社会治安、消防、辖区内基础设施建设、水电气供应、地方政府行政管理、农业补贴等；辖区内居民实现基本公民权利所需公共支出：社会保障、基础教育、文化、科技、医疗卫生服务等。中国纵向间政府支出责任划分的结果具体如表 4-1 与表 4-2 所示：

表 4-1：中国中央政府与地方政府纵向间的支出责任与范围划分

责任归属	项目	原因
中央政府完全承担	国防	对等原则 全国性公共产品
	外交	
	对外援助	
	义务教育支出	
	全国性重点大学投资	
	重要科学研究项目	
	国际贸易管理	
	全国性公检法司	
	中央政府行政管理	
	政策性补贴	
	制定财政政策	稳定职能
制定货币政府		
债务支出	举债者权利与义务统一	
地方政府完全承担	治安	对等性原则 地方性公共品
	消防	
	供水、下水道、垃圾处理	
	地区性交通	
	城市建设与维护	
	图书馆、公园、娱乐设施	

	辖区内工业、贸易管理	
	辖区内行政与司法	
中央政府承担为主，地方政府承担为辅	全国性交通	有一定程度的外溢性
	环境保护	
	农业	
	地质勘探	
	社会保障支出	收入再分配
地方政府承担为主，中央政府承担为辅	教育、科学、卫生、文体广播	

表 4-2：中国省、市、县、乡政府间支出责任范围的划分

责任归属	项目	原因
省级政府完全承担	省级道路、桥梁、航运、航空基础设施建设与管理	对等原则
	行政、司法	
	制定本省内产业经济政策	
	省内社会保障责任	收入再分配职能由较高一级的政府承担
市级政府完全承担	市内治安、消防、公园、娱乐设施、供水、下水道、垃圾处理、城市建设与维护、辖区内工业、贸易管理，本级行政管理与司法	对等原则
	本市产业经济政策	
县、乡政府完全承担	市内治安、消防、公园、娱乐设施、供水、下水道、垃圾处理、辖区建设与维护、辖区内工业、贸易管理，本级行政管理与司法	对等原则
	教育、科学、卫生、文体广播、工业、农业、贸易管理、环境保护	
多级地方政府共同承担	教育、科学、卫生、文体广播、工业、农业、贸易管理、环境保护	具有一定程度的外溢性

需要指出的是，地方政府承担事权，并不意味着地方政府承担融资的责任。在中央政府与地方政府相同的支出项目中（主要集中在保障公民基本权利实现的公共支出），还需要区分中央政府与地方政府的融资责任。

我们认为保障公民基本权利的实现是中央政府重要的责任之一，中央政府应统一制定公民实现其基本权利对公共支出需求的数量标准以及公共品提供的质量标准，并且为之承担融资的主要责任，地方政府则主要承担按标准向实际使用支出、提供公共品的责任。这类公共支出典型包括社会保障支出，教育支出（就中国而言，尤其是义务教育），基本医疗、生活卫生项目（如清洁饮用水设施）应当由中央政府承担融资责任。此外，基础设施建设也关系到居民的生活质量与地区经济社会发展，中央政府应当通过向地方政府的转移支付来进行辖区间的再分配，减少落后辖区与发达辖区政府间为公民提供基本公共品能力的差距。

4. 2 中国政府间支出责任划分与基层政府提供公共品的能力评价

(1) 中央政府责任缺失。从统计年鉴可以看出，27 个大类中，完全由中央政府承担的支出仅有一项：对外援助支出，其余项目或由中央与地方共同承担，或完全由地方政府承担。诸如外交、国防之类的纯全国性公共品都是由两级政府共同承担的。如同基础教育、基本公

共医疗卫生、基本社会保障项目等重要的公共品供给责任，中央也大都下放给地方政府，并主要由基层政府特别是乡镇政府承担。

(2) 基层财政运转困难。地方政府承担过多支出责任，却实际没有得到足够的转移支付履行其支出责任，1994 年分税制改革后，地方本级收入占全国财政收入的比重开始低于 50%，但实际本级支出份额一直高居 70%。这说明，地方各级政府都需要依靠中央向下的转移支付，以履行其承担诸多公共支出责任。如果中央对地方的转移支付额度能够满足客观收支之间的缺口，那么，地方政府就不会出现财政困难。但实际上，地方政府尤其是县、乡财政却普遍比较困难。越处于层级较低政府，靠自有收入维持支出的能力越弱，且转移支付的满足度也越低，财政运转越困难。因此，在税费改革前，乡村举债、乱收费、乱集资、挤占乡统筹、村提留是普遍现象。税费改革后，虽然乱收费、乱集资、挤占统筹与提留款等行为失去了合法依据，但如果不改变现行事权划分格局及转移支付制度，基层政府就只有通过扩大债务规模、降低公共品支出水平来应对财政压力。

(3) 基层财政困难直接导致基层辖区公共品供给规模与质量下降。在大量由个人直接受益的公共品中，直接面向公民的政府不是中央政府而是地方政府。在中国，直接面向 9 亿农民的是县、乡、村，由他们为农村提供教育、医疗、社会保障、水、电、气、路、桥梁、交通等公共品。县、乡、村在财政压力面前，只有两条路：一是征收，即通过各种渠道增加辖区内居民实际税负；二是减支，即压缩公共品提供规模、降低公共品的提供质量。无论是通过哪一种形式解决财政压力，都违背公共财政的“公共性”、公平性。在税费改革后的实践中，基层政府更多寻求的是第二条道路——降低公共品提供水平。例如，税费改革后，湖北省农村基础教育经费缺口进一步加大，收支矛盾更加突出，公用经费匮乏，学校运转，中小学危房改造资金依然缺口大，农村中小学债务负担沉重，且无力消化¹。

5. 中国政府间税与非税分配规范分析

1994 年分税制财政体制改革后，中国地方政府特别是基层地方政府逐步陷入了严重的财政困境，主要表现为：地方政府财政收入占全国财政总收入的比重持续下降，而地方财政支出占全国财政总支出的比重则不断攀升，地方财政收支缺口呈不断扩大之势，特别是县乡两级基层财政长期收不抵支，并由此引发出显性与隐性债务不断累计、公共品特别是许多农村基本公共品不可持续有效提供、治理能力弱化等诸多公共治理问题。据统计，2004 年，各级地方政府掌握的财政收入只占全国财政总收入的比重为 45.1%，而财政支出占全国财政总支出的比重却高达 72.3%，这与中央政府掌握 50.6% 的财政收入却只承担 31.5% 的支出责任形成鲜明的对比。特别是县乡基层政府，即使将预算外收入和上级政府的转移支付考虑在内，依然无法满足地方事权不断扩张、刚性强的支出需求，目前，基层财政基本上属于“吃饭”财政，有的甚至“吃饭”难保。

5.1 政府间税与非税分配模式

中国目前采用的分配模式大致上属于地方财权自主程度较低的“税收分享”模式。对于划归地方的税种，地方按 100% 的比例享有其收入，但地方固有税种的立法权、税基确定权、税率选择权都归属于中央政府，地方只有征管权；对中央地方共享收入，所有的税收权力均归中央，地方只能按固定的比例从共享税收收入中获得一定的税收份额，分享比例由中央确定。同时，中央默许地方在一定程度上自主确定地方非税收入项目以及课征率，作为对地方财政收入的一个补充。该模式的弊端是显而易见的：一是由于地方政府无权自主选择和调整税率，也就缺乏对自有收入的边际控制权，从而无法根据本辖区居民需求偏好和政府事权责任的改变而对收入规模做出相应调整。二是按照税收来源地标准来分享收入，导致地区间“富者愈富，贫者愈贫”的不合理分配现象。由于各个税种的税率由中央政府在全国范围内

¹王华新主编，2003：《湖北省农村税费改革理论与实践》，经济科学出版社，第 116 页。

统一确定，地方政府的收入规模在很大程度上取决于本辖区税基的大小，然而，在中国目前区域经济发展极为不平衡的条件下，各地区税基的分布也极为不均，因此，按照现有的“税收分享”模式，无论是地方固有收入，还是按固定比例分享的收入，都会更加集中于富裕地区，进一步推动政府间财权配置不均衡状况的扩大。三是默认地方政府开征非税收入项目，导致预算外收入侵蚀预算内收入，降低了税制的制度效率。

表 5-1：政府间税与非税分配模式

类型	特征	地方财权自主程度
地方独立财权	地方政府：拥有税收立法权，能自主确定税基、选择税率、征管税收；拥有自主开征与调整地方非税收入项目的权力。 中央政府：不插手地方财权领域。	最高
税基分享	地方政府：拥有地方自有税种的税率选择权和税收征管权；能自主确定地方非税收入项目及其课征率。 中央政府：拥有税收立法权以及统一确定税基的权力。	中
税收分享	地方政府：按固定比例与中央政府分享特定税种的收入，且分享的收入来源于本级政府辖区；凡由地方 100% 享有的税种划为地方固有收入，地方对其拥有征管权；能在一定程度上确定地方非税收入项目及其课征率。 中央政府：拥有税收立法权，能统一确定税基、选择全国统一税率，对中央固有税种以及共享税拥有征管权。	低
收入分享	地方政府：按固定比例与中央政府共享财政总收入的一部分。 中央政府：掌握全部财权，包括税收立法、确定税基、选择税率、征管税收以及开征与调整非税收入项目的权力。	最低

基于上述判断，我们认为，现阶段中国“税收分享”型政府间税与非税分配模式有悖于效率与公平原则。因此，我们建议应致力于构建“税基共享”型政府间税与非税分配模式。在该模式下，无论是地方自有收入还是共享收入都由中央政府统一实施税与非税立法权，确定税基和非税收入项目，同时，赋予地方政府选择自有税种税率，以及地方非税收入项目课征率的权力，共享税则由中央和地方对同样的应税税基分别课征不同水平或类型的税率。

5.2 中国政府间税与非税分配的具体安排

中国现行分税制财政体制在政府间税与非税分配制度安排上尚存在诸多问题。如何在总体分配模式下，对主要的几大税种和非税收入项目在中央、省（市）、县三级政府间作具体划分，是有待研究解决的问题。

(1) 个人所得税。1994 年的分税制改革，将个人所得税划为省级政府固有收入，2003 年改为由中央和省级共享，共享比例为中央 60% 和省级 40%。我们建议，将个人所得税由中央和省级政府共同征管使用，税基由中央政府在全国统一确定。其中，征收累进税率的个人所得税划归中央政府支配，以发挥个人所得税的稳定和收入再分配功能；同时，由省级政府基于居住地原则，对同样的税基再课征一道比例税率的个人所得税，中央政府设定税率上限，具体适用税率由各省级政府根据本辖区公共收支状况以及经济、社会等因素自主确定。累进税率的个人所得税由国家税务机关征管，比例税率的个人所得税由地方税务机关征管。由于中国的现实环境，个人在不同地区之间的流动受到诸多制度约束，如果将省级政府间个人所得税税率的差异控制在一定范围之内，可以预期到差异性的地方比例税率不会导致明显的“避税型”的人口跨区流动。

(2) 企业所得税。1994 年的分税制改革，将企业所得税划为地方税种，但实质上是按行政隶属标准和行业标准将企业所得税在各级政府间共享，例如，中央企业所得税划为中央

固定收入，地方企业所得税划为地方固定收入，金融保险和外资银行以及非银行金融企业所得税上缴中央。2003年，企业所得税改由中央与省级共享，共享比例为中央60%和省级40%。我们认为，应将企业所得税划归中央所有，其理由：一是中央征管能避免地方政府间恶性税收竞争和横向税收外部性；二是中央征管能很好发挥管理的规模经济优势；三是企业所得税具有“内在稳定器”功能，是有效的宏观调控工具。当然，将企业所得税完全由中央政府掌握，也存在不合理之处，即切断了地方企业的税收贡献与企业享受地方公共服务之间的联系，这可通过设计合理的转移支付制度予以解决，中央政府根据企业的资产规模、工薪水平、销售收入、安排就业人数等因素，设定分摊公式，将获得的部分企业所得税收入以转移支付形式返还给企业所在地政府，作为企业享受地方提供的基本公共服务的补偿。

(3) 增值税。增值税是中国目前最主要的税种，其征管涉及生产、批发、销售等多个环节，实行进项税额抵扣。增值税收入按75%、25%的比例在中央和省级政府间共享。我们认为，增值税应由中央政府掌握，作为补偿，可以授权省级政府对辖区居民开征单一阶段的零售税，而将营业税作为省以下地方政府的固有收入。同时，中央政府降低增值税税率，保持总体税负水平与增值税共享时的大致均衡。之所以由省级政府征管零售税，原因在于，零售税是对当地居民零售消费进行的开征，税基明确、税源充足、易于征管，而且，由于我国省级辖区幅员广阔，跨省区购买的成本高昂，居民零售消费的价值又小，为避税收而实施跨区购买有可能得不偿失，因此，税基的流动性要小得多。省以下地方政府征管营业税的前提条件是，把交通运输、建筑安装等中间型生产服务划入增值税课征范围，营业税的课税对象只包括最终消费型服务。最终消费型的营业税划归省以下地方政府管理使用，能够满足“受益原则”，而且，由于服务的消费基本上是地方性的，发生税负输出的可能性甚至要小于零售税。

(4) 消费税。中国消费税属于中央政府固有收入。如果从课征消费税目的来看，由中央征管使用消费税是合理的。众所周知，我国在对所有消费品课征一道增值税之后，出于抑制某些有害或炫耀性消费的目的，再对某些特殊商品课征一道消费税，税率设置得也比较高。消费税的一些应税品目，比如烟、酒、轿车等，其相关产业对地方经济的发展和地方财力的贡献具有巨大的促进作用，如果由地方政府征管该税，各级地方政府在“地方保护主义”的推动下，将会竞相降低消费税率，从而降低企业的生产成本，这样不仅不能达到抑制消费的目的，还有可能导致相关产业的繁荣，与开征消费税的初衷相违背。实质上，消费税可以较好地执行“受益原则”。通常对消费税应税商品的消费，会带了相应的社会成本，比如，购买和使用轿车，会对公路的建设和维护带来额外成本；消费香烟和酒精，增加了社会对相关医疗卫生费用的支出；烟花、鞭炮的消费，则增大了社会发生火灾的概率和消防费用的支出等等。如果根据“受益原则”，消费税应由各级政府共享。我们建议，首先由中央政府按照来源地原则，对生产环节开征一道全国消费税，以达到在全国范围内抑制消费，并补偿因消费而导致的跨区域社会成本；然后，再由省级地方政府按照居住地原则，对消费环节开征一道省级消费税，税款专门用于补偿因消费导致的省域内社会成本的增加。

(5) 资源税。中国在中央和省级政府间实施资源税共享，其方式为：海洋石油资源税归中央，其他类型的资源税收入归省级地方政府。实质上，资源税的共享等于把陆地资源税划为地方固有收入。理论上，从自然资源中抽取经济租金属于国家的权利，由国家掌握自然资源课税可以促进全国范围内资源的合理开发和利用，使整个国家受益。因此，我们建议，可以将自然资源税分为三类：一是一般资源税，对开采的资源产品开征，由中央政府掌握，体现国家对自然资源的所有权和合理利用资源的政策意图；二是环境税，由省级政府掌握，以综合考虑资源开采引致的环境成本，并为其提供补偿；三是矿区开采费，由省以下地方政府掌握，用于补偿地方为便利资源开采而提供公共服务的成本。

(6) 财产税。中国的财产税体系极不规范，涵盖的税种有房产税、土地增值税、城

市房地产税、城镇土地使用税、车船使用税等。参照国际通行做法，1994 年的分税制将财产税类的税种统统划为地方政府固有收入。无论从理论上，还是从征管的实践上看，财产税都具有典型的地方税特征。目前亟需解决的问题是，如何进一步完善财产税体系，使之成为真正意义上的财产税，从而推动并巩固其作为省以下地方政府主体税种的地位。这将是长期税制创新和调整过程中一项艰巨任务。

(7) 非税收入。非税收入作为政府筹集公共收入的形式，其存在具有一定的合理性。从国外的财政实践来看，规范的非税收入项目包括如下几个部分：一是为政府供给准公共品融资的收费（使用者费，典型的有城市供水、供电等公用事业服务的收费）；二是负外部性的矫正收费（垃圾处理费等）；三是反垄断的规制性收费（烟酒专卖许可证费等）；四是对拥挤性进行调整的准入性收费（矿区使用费等）；五是反欺诈的规范性收费（罚没收入）；六是公共资产的产权收入（国有企业利润、股息收入等）。从上面几个项目来看，政府开征非税收入的缘由，或是因为缴纳者消费了政府提供的准公共品，或是因为缴纳者获得了开展某项经营活动的权利，或是因为缴纳者的行为造成了额外的社会成本。凡此种种，都体现出非税收入是最能直接和明确体现“受益原则”的政府收入形式。按“受益原则”，提供准公共品受益局限于哪个辖区，就应赋予该辖区政府开征相应的非税收入项目的权力；缴纳者获得的某项经营活动权利在哪一级辖区有效，就应由该级政府开征相关的费用；缴纳者的行为造成的社会成本由哪级政府补偿，那么，为补偿成本而筹集的非税收入就应划归该级政府使用。世界各国都存在规模不等的非税收入，发达国家的非税收入大部分都纳入财政预算管理，其课征项目的确立、征收标准的设定、资金的管理和使用都要受到法律法规的严格限制。在中国，非税收入几乎成了“预算外、制度外收入”的代名词，目前，中央、省级和省以下各级地方政府都有权开征名目繁多的非税收入项目，并自行确定课征水平，由于缺乏足够的法律法规依据，非税收入的筹集和使用基本没有列入预算管理，极为混乱，导致非税收入规模膨胀、非税侵蚀税基，扭曲了资源的配置效率。我们建议，非税收入的立法权应赋予中央政府和省级政府，由中央政府在得到全国人大审议通过的前提下，对全国范围受益的准公共服务或为全国范围社会成本的补偿设立非税收入项目进行融资，并决定课征水平，实施收入征管；省级政府在省级人大审议通过的前提下，决定省级范围受益的准公共品或为省级范围社会成本的补偿设立非税收入项目进行融资，并决定课征水平，实施收入征管，但是，中央政府拥有对省级政府的非税收入项目和水平进行调整和监督的权力，防止省级政府的“乱收费”行为。我们认为，在目前的财政管理水平下，由省以下地方政府来决定非税收入的项目和课征水平是不合适的。地方政府的非税收入，其课征范围和课征率应由省级立法机关确定，但地方拥有对非税收入的征管权。

5.3 基本结论与政策建议

配置效率原则应该是中国现阶段改革政府间税与非税分配体制的首要原则。按这一原则，中国目前实行的“税收分享”型财政收入分配模式，在实现公共资源配置效率和公平方面都难尽如人意，业已不适合中国财政经济实践。把“税收分享”型财政收入分配模式转换为“税基分享”型财政收入分配模式，是构建中国政府间税与非税分配制度的客观要求。在“税基分享”型财政收入分配模式大框架下，我们把主要税种和非税收入在各级政府之间作了划分（见表 5-2）。

从规范角度给出的政府间税与非税收入分配方案，具有相当程度的理想主义色彩，将其运用于实践还要受到诸多现实条件的制约，因此，在实践操作中，以下三点值得关注：

(1) 要解决地方政府的财政困境，单靠政府收入改革是远远不够的。财政收入的有效分配必须以政府间事权及支出责任的合理划分为基础，以政府间规范的转移支付制度的构建为保障。

表 5-2：政府间税与非税分配的具体安排

	主体税种	分配依据
中央税	累进所得税	宏观稳定、公平原则（收入再分配）
	企业所得税	配置效率原则、制度效率原则（征管优势）、宏观稳定
	增值税	制度效率原则（征管优势）、公平原则（区域财力均衡）
	全国消费税	配置效率原则（受益原则）、抑制消费
	一般资源税	公平原则（区域财力均衡）、合理开发利用资源
	关税	国家主权
	中央非税收入	配置效率原则（受益原则）
省级（市）	比例所得税	收入稳定、配置效率原则（综合受益原则）
	零售税	配置效率原则（受益原则）、收入稳定
	省级消费税	配置效率原则（受益原则）
	资源环境税	配置效率原则（受益原则）
	省级非税收入	配置效率原则（受益原则）
县（乡）	营业税	配置效率原则（受益原则）
	财产税	配置效率原则（受益原则）、制度效率原则（征管优势）、收入稳定
	城市维护建设税	配置效率原则（受益原则）
	地方非税收入	配置效率原则（受益原则）
资源开采费		

（2）政府间税与非税分配模式由“税收分享”型转变为“税基分享”型，涉及到整个税制体系的变革，必须循序渐进。一段时间内，保持两种体制的并行是必要的。即使在整体税制已经改为“税基分享”之后，依然可对某些特定的税种实施“税收分享”，以弥补“税基分享”型财政收入分配模式在公平与效率方面的缺陷。

（3）符合中国国情。政府间税与非税分配原则、模式和具体的划分方案都来源于规范的财政分权理论，而这一理论又来自于西方发达国家的财政经济实践。因此，必须根据中国国情有选择、有步骤地实施上述规范的分配方案。而且在中国，要使政府间规范的税与非税收入分配安排的效率优势和公平优势得到体现，还必须对税制进行深层次改革，比如，构建真正意义上的现代财产税体系，依法规范非税收入的财政预算管理体制等。

6. 中国税费改革与基层公共治理实证分析

中国农村税费改革内含着双重目标：既要减轻农民负担，又要提高基层公共治理水平，而这两者之间又互相影响、互相制约。在中国税费改革前的很长一段时间，中国大部分地区实际是处于农民负担不断加重和基层治理水平主要是公共供给水平严重不足的困难境地。一方面，出于政府间事权财权划分不对等，财政行为缺乏有力的问责机制、治理能力低下和基层机构膨胀等原因，基层财政运行十分困难，公共品提供严重不足；另一方面，在政府行为约束软化的条件下，制度内收入的不足又以各种渠道通过大量的非规范制度外收入来弥补，农民负担不断加重。税费改革从这两个方面同时下手，在通过规范清理税费来减轻农民负担的同时，又通过增加财政压力来敦促财政体制深化改革，包括政府间职能明确划分、财权事权进行重新调整、强化激励约束机制、规范政府行为、促进政府机构改革等。但是这个目标能否达到，要受到一系列因素限制。

6.1 农村税费改革的内容和效果

（1）改革内容。农村税费改革是最近几年中国财政经济体制改革的一项重要内容，被称为继家庭联产承包经营责任制以后的又一次“土地革命”。这项改革首先于2000年在安徽省进行试点，之后又在其他省份逐步推开，目前已经在全国范围内全面进行。中共十六届三

中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确指出：“农村税费改革是减轻农民负担和深化农村改革的重大举措。完善农村税费改革试点的各项政策，取消农业特产税，加快县乡机构和农村义务教育体制等综合配套改革。在完成试点工作的基础上，逐步降低农业税率，切实减轻农民负担”。这就明确规定了农村税费改革的方向和具体任务。由于各省农村情况千差万别，因此，中央对各省税费改革的各项措施没有规定统一的时间表，而是由各省依据其财力情况和配套改革进度来确定具体内容。其内容包括：

第一，减轻农民负担。农村税费改革的核心是通过规范农村分配关系，根除乱收费、乱集资、乱摊派，切实减轻农民负担，增加农民收入。为此，政府实行了“三取消政策：取消乡统筹费和农村教育集资等面向农民征收的政府性收费和集资；取消屠宰税；取消农村劳动积累工和义务工。同时，调整农业特产税，降低农业特产税税率，或将其并入农业税。随着改革推进，截止到2005年10月，592个国家扶贫开发工作重点县一律实行免征农业税；已经明确免征农业税的省份达到28个，享受免征农业税实惠的农民达到了8亿人。到2006年，还将在全国范围内全部免征农业税并取消除烟叶外的农业特产税。改革和规范村提留，村级开支可以采用新的农业税附加统一收取，或向全体村民合理收取一定的村公益事业资金解决，其征收标准不得超过现行村提留负担的数额。农村劳动积累工和义务工取消后，属于村集体生产、公益事业所需劳务，通过“一事一议”制度加以解决。

第二，调整财政体制。随着改革力度的不断加大，农民减负程度不断提高，改革也从开始的规范、调整、减轻农业税和农业特产税负逐渐过渡到取消农业税和农业特产税。这就不可避免地使县乡财政和村级组织出现收支缺口。这个问题如果处理不好就会影响到基层政权和村民组织的正常运转。为此，根据农村税费改革方案，测算各种减收增支因素，确定因税费改革带来的收支缺口，由中央转移支付解决。同时，由于乡镇机构改革和压缩人员不可能一步到位，取消教育集资后，农村学校危房改造也需要安排一些支出，还有一些改革中不可预见的减收增支因素，中央财政还安排了一部分过渡性转移支付。从2000年至2005年，中央财政累计安排农村税费改革转移支付资金已达1835亿元。在省以下财政体制方面，各省也进行了一些调整和完善，如调整体制上解和补助的比例，税收收入中原属省及省以下财政的部分重新根据财力变化情况核定分享比例。某些事权的支出责任主体进行了变动等等。其出发点主要是减轻基层财政压力，尽量缩小县乡的税费改革造成的收支缺口，保证县、乡和村级组织的正常运转和政府职能的正常履行。

第三，实行“配套改革”。主要是推进乡镇机构改革、调整政府职能、优化基层组织运转、提高农村公共品和公共服务水平等。在减轻农民负担，调整和取消农业税的任务基本完成时，后几项配套改革内容将成为2006年后深化农村税费改革的工作重点。一是乡镇机构改革。改革的主要任务包括：一是转变政府职能。其主要措施是：强化基层政权为农业、农村和农民服务的功能，完善农业社会化服务体系；大力精简机构人员，调整压缩事业事业单位和人员，将设置过多、过散的“站、所”归并成综合性的农业、文化等服务机构，按生源数量和分布等实际情况适当合并现有农村中小学校，改革医疗卫生和计划生育机构等，清理超编人员和各类临时工；把机构改革与合理调整乡镇行政区划结合起来，有条件的地方，在不影响社会稳定、有利于经济发展和小城镇建设的前提下，可适当撤并乡镇。二是深化农村义务教育经费保障机制改革。在取消农村教育集资基础上，按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则，自2006年起逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。三是化解乡镇债务。税费改革以前，乡镇的一些公共设施和公益事业已经以借款的方式进行了建设，打算以后用集资逐步偿还，税费改革清理了收费项目，堵住了以集资搞基础设施的口，使当前借款失去了偿还渠道。根据债务形成原因，及时化解债务，成为深化税费改革的一个重要内容。

(2) 改革成效。根据我们的调查，东部某省于 2002 年开始了农村税费改革在全省的试点工作。从近几年改革效果来看，第一步预期目标——“减轻、规范、稳定”，已基本实现。全省农民税费负担稳步降低，2002 年取消农业特产税，调整农业税税率为 7%。2004 年降低农业税税率 3 个百分点，2005 年又降低 2 个百分点，同年全省有 66 个县的 2523 万农民免交农业税，实现了农业税“零负担”。税费改革到目前为止，基本达到了以下几个目标：农村分配制度初步得到规范，初步理顺了分配关系。从“治乱减负”到“清费立税”，再到逐步减免以至最终取消农业税，规范了农村分配关系，为城乡统一税制、建立覆盖城乡的公共财政体制打下了基础。促进了乡镇机构改革和职能转变。被调查省份自 2002 年开始全省税费改革试点工作，到 2004 年底，撤并 626 个乡镇，减少 24.6%；乡镇行政编制减少 18884 个，精简 20.7%；乡镇事业编制减少 120587 个，精简 15.5%。全省农村义务教育体制基本实现了以县级政府投入为主、教师工资由县级财政统一发入、教育经费由财政预算统一安排。2004 年，全省农村义务教育支出 94.86 亿元，比改革前的 2001 年增加 31.5 亿元，增幅为 49.8%。农业和农村经济快速发展。据统计，2002 年以来，该省第一产业年均增长 13.11%，农民人均纯收入年增长 276.73 元，是 1997 年以来最好的时期。2004 年，农民人均纯收入增长 11.33%，第一产业增加值增长 20.1%，均为 1997 年以来最高（见表 6-1）。

表 6-1 某省农村居民主要指标变动情况 单位：元

年度	人均年纯收入	人均年总支出	生活消费支出	第一产业增加值（亿元）	与税费改革有关的转移支付合计
2002	2953.97	3438.78	1997.83	1390.00	205,000
2003	3150.49	3521.42	2133.20	1480.67	205,030
2004	3507.43	3999.23	2389.27	1778.30	453,300
2002-2004 年均增长率	8.97%	7.84%	9.36%	13.11%	48.7%

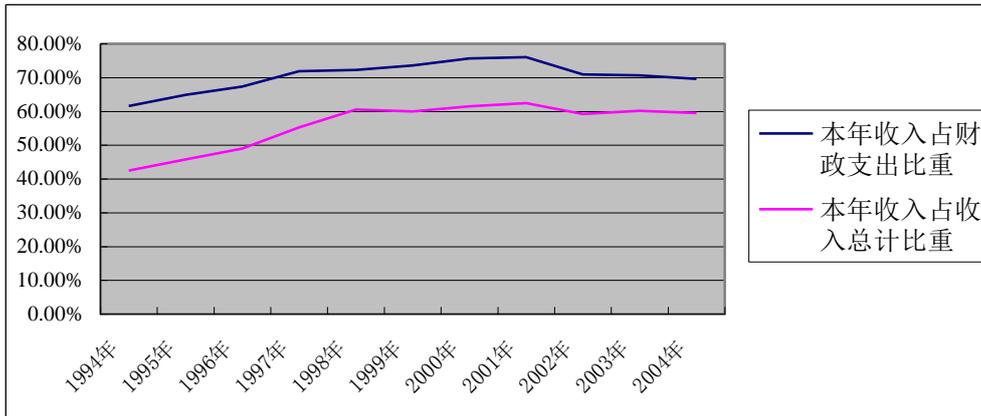
数据来源：某省统计年鉴 2003、2004、2005，某省 2002、2003、2004 年度财政决算表

农村税费改革减轻了农民负担，促进了农民纯收入的增长，减负成本则由中央和各级地方政府通过财政转移支付承担，因此，人均享受的转移支付规模同人均收入增长有很大关系。

6.2 农村税费改革后的基层公共治理

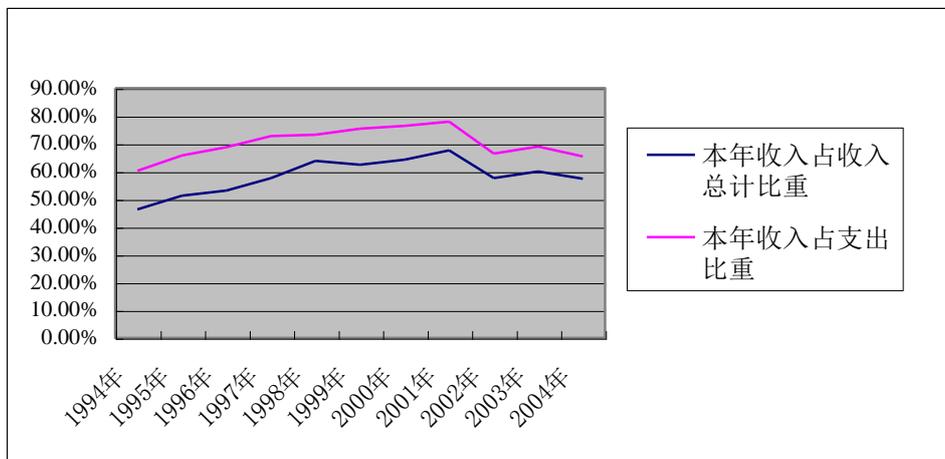
税费改革处理的是政府、农民的利益的重新分配，在总财富量不变的情况下，这种分配在使一方利益上升的同时，必然带来另外一方或多方利益的下降。税费改革的目的是让农民利益上升，政府利益特别是基层政府利益在短期内下降，以此来扭转对“三农”的长期欠债，并给基层政府以压力来促进改革。基层治理水平体现在两个方面，一是基层财政运行状况，二是基层公共品提供水平。前者在很大程度上决定着后者。税费改革调整了农民、集体和各级政府的利益关系，必定对财政运行状态产生了很大的影响。在税费改革过程中，对于因清理收费、取消农业特产税、降低和免征农业税税率而造成的收支缺口，中央财政以转移支付的形式补偿一部分，因此，在规模上，税费改革造成的变化不大。但是，由于财政收入的来源结构发生了变化，由财政收入的线上部分（农业税和农业特产税科目）变为线下部分（农村税费改革转移支付补助和取消农业特产税转移支付补助），因此，对税费改革地区财政自给率的影响很大，而且上级财政对使用转移支付的用途进行了一些限定，使得享受转移支付的地区在支出结构上也会发生一些改变（见图 6-2、6-3）。

图 6-2 某省财政自给率变化趋势



数据来源：根据某省 2002、2003、2004 年度财政决算表计算

图 6-3 某省县乡财政自给率变化趋势



数据来源：某省 2002、2003、2004 年度财政决算表

该省自 2002 年开始税费改革，可以看出，2002 年无论是全省还是县乡财政，自给率都有大幅度下降，县乡财政下降更甚。自给率的下降，一方面会造成对上级财政的依赖，一方面也会影响财力的实际可支配水平和统筹能力，对财政运行状况带来一些被动和不利影响。

根据我们调查的数据，对全省财力和县乡财力与税费改革的关系进行估计。分别以全省和县乡的本年财政支出规模（一般预算支出）为因变量，以全省和县乡的本年财政收入（一般预算收入）为自变量，以是否进行税费改革为虚拟变量，样本数据见表 6-4。

表 6-4 某省一般预算支出与一般预算收入 单位：万元

年度	一般预算支出	一般预算收入	税费改革
1994	2187683	1346611	0
1995	2758656	1790025	0
1996	3589836	2416742	0
1997	4233342	3044232	0
1998	4878175	3523912	0
1999	5500034	4044829	0
2000	6130774	4636788	0
2001	7537781	5731793	0
2002	8606484	6102242	1

2003	10106395	7137877	1
2004	11893716	8283306	1

对自变量和因变量取对数，估计结果为：

$$\log(y)=2.56+0.85*\log(x)+0.12*d$$

(11.38) (56.53) (6.69) $R^2=0.9989$

其中，y 为某省各年度一般预算支出，x 为一般预算收入，d 为税费改革虚拟变量，实施之前取零，实施以后取 1。括号内为各自对应的 t 值。

6-5 某省县乡一般预算支出与一般预算收入 单位：万元

年度	一般预算支出	一般预算收入	税费改革
1994	1260565	758593	0
1995	1546547	1016403	0
1996	2013570	1384144	0
1997	2318794	1687967	0
1998	2726199	1995967	0
1999	3034159	2287366	0
2000	3429484	2623197	0
2001	4193733	3270315	0
2002	4968551	3298482	1
2003	5812682	4009198	1
2004	7059420	4616543	1

对自变量和因变量取对数，估计结果为：

$$\log(y)=2.76+0.83*\log(x)+0.20*d$$

(9.5) (41.06) (8.14) $R^2=0.9981$

其中，y 为某省县乡各年度一般预算支出，x 为一般预算收入，d 为税费改革虚拟变量，实施之前取零，实施以后取 1。括号内为各自对应的 t 值。

从估计结果分析，税费改革对财政支出水平的确有一定的影响，而且基层财政相比全省来说，其支出水平受税费改革的影响更大，对自身财政收入水平的依赖水平更低，相应地对上级补助收入的依赖程度则更高。财政自给率的变化，直接影响了公共服务水平和财政运行状态。

(1) 乡镇财政困难加剧。从我们调查的几个乡镇看，虽然通过上级转移支付弥补了一些缺口，但与农村税费改革前相比，乡镇可用财力仍平均减少 20%左右，村级可用财力平均减少 70%左右。由于乡镇的配套改革需要一个过程，支出在短时间内不会大幅度减少，这就造成改革后的一段时间内，收入相对减少而支出不减少甚至增加的局面，从而加大了乡镇财政收支的矛盾，再加上转移支付是基数性补助，而乡镇支出却呈刚性增长，因此在一定时期内乡村两级的运转将更加困难。

(2) 财政收入结构不尽合理，非税收入占财政收入比重过大。所调查的县中，非税收入大都占一般预算收入的 30%左右，而且部分县非税收入的比重仍呈不断上升态势。随着税费改革的深化和财政管理手段的加强，非税收入增长的空间将不会太大，而且在体制调整中，非税收入的预算外收入部分是不进基数的，因此这种非税比重大的财政收入结构，从长期看将非常不利。

(3) 上级财力补助占可用财力比重较大。从调查的情况看，2003 年某县乡镇级总财力中上级补助 4382 万元，占 40.7%，比 2000 年提高 28.9 个百分点，另一县乡镇级总财力中上级补助 5017 万元，占 53.33%，比 2000 年提高 18.84 个百分点，乡镇一级自身筹集财政

收入的能力已非常有限。

(4) **农村公益事业发展受到影响。**农村税费改革后，县乡两级保工资、保运转已非常吃力，用于对农村教育、卫生公益事业投入严重不足。调查的某市仅 3 个区实行了农村低保制度，农村五保户集中供养率仅为 20%，农村医疗救助体系尚未建立起来，农村中小学危房的改造资金缺口达到 3.1 亿元。农村公共物品的短缺反过来客观上加重了农民生产和生活的外部成本，很大程度地抵消了税费改革给农民带来的实际收益。

(5) **债务负担沉重，财政风险较大。**债务形成的主要原因是“普九”达标、农村道路建设、水利设施维修改造、兴办集体企业向金融部门借贷款、拖欠乡村干部工资、向社会高息贷款等。农村税费改革后，部分困难县乡财政资金来源更加单一和匮乏，根本无力清偿债务，同时为配套项目建设资金、发展公益事业等，还在增加新债，财政的风险在进一步加大。

6.3 基本结论

税费改革，政策意义上是减轻农民负担，提高其享有的公共服务水平，为实现“五个统筹”、建设“和谐社会”作准备，所以税费改革，在堵住向农民增加负担这一渠道之后，还要有一系列的配套措施加以配合，才能算是真正达到了改革的目的。农村公共品包括很多生产性的基础设施，对于农民收入的长期增长有重要意义。税费改革在短期内增加农民收入的同时，只有保证一个更好的基层治理水平和财政运行状况，才算真正达到了目标。

总体来看，税费改革第一阶段的目标已基本实现。据统计，2002 年 20 个全面试点省份农民负担平均为 73.7 元，较改革前减少 47 元；亩均负担 536 元，较改革前减少 341 元，平均 39%。如考虑治理乱收费等因素，实际减负效果更加明显。2003 年与改革前相比，全国农民负担普遍减轻约 40%。大部份试点地区农民负担的绝对额较改革前下降了 30%~50%，有的地方高达 60%。但是，相比“减负”，提高公共品提供水平和基层治理能力的改革任务到目前为止还很艰巨，与农村税费改革相联系的一系列配套改革措施，如乡镇机构改革、深化农村义务教育经费保障机制改革、化解乡镇债务等未能及时跟进，造成农村税费改革后基层财政运行的困难，不可避免地给基层政府提高农村公共服务水平带来了压力。要真正实现农村税费改革的目标，这些问题还需要改革过程中尽快加以解决。

7. 农村税费改革近期目标：基层治理困境及化解路径路径

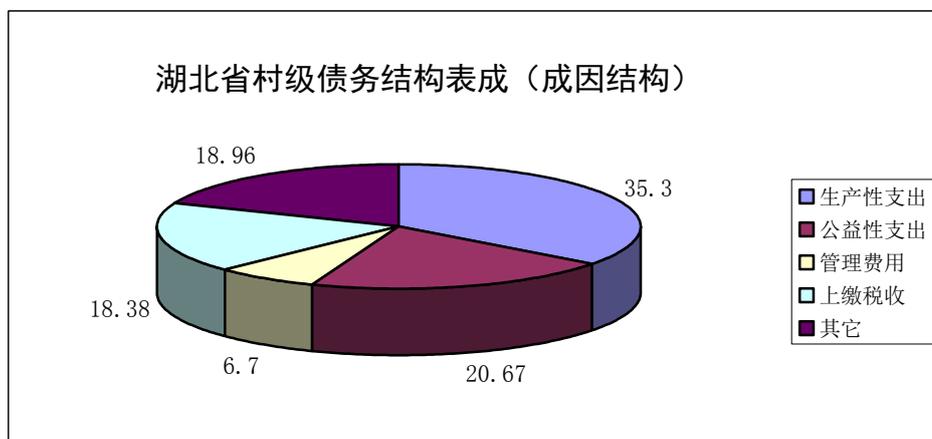
7.1 农村税费改革后的基层治理困境

(1) **财政困境。**一是基层财政收支矛盾尖锐。据山东省某县财政局统计，税费改革前的 2002 年，县村级财力是 783.28 万元，村平均 1.8 万元；税费改革后的 2003 年村级财力为 406.92 万元，村平均 0.9 万元，比改革前减少一倍多；而取消村提留、农业税附加后，村里可以收取的就只有每人最多 15 元的“一事一议”公益事业费。据匡算，该县每个村平均缺口达 4.1 万元，由此引发了机构难运转、实事难兴办、农村基层组织难稳定等问题。二是债务负担沉重。据调查，2004 年，东部某省县乡两级政府债务余额达 487 亿元，其中县级政府债务 213 亿元，县级平均 1.4 亿元；乡镇债务 274 亿元，乡（镇）均 1412 万元，债务包袱很重。调查的 6 个市，乡（镇）均负债 1895 万元，村均负债 39 万元。税费改革后，一方面，化解旧的债务缺少了资金来源，另一方面，基层财政现有的收支缺口也无法再通过制度外筹资方式解决，全是实打实的硬缺口，必然还要形成一部分新增债务。而且，为偿还债务利息、配套项目建设资金、发展公益事业等，也不可避免要增加新债。

表 7-1 湖北省村级债务结构表成（成因结构）

项 目	比重 (%)
生产性支出	35.3

其中：兴办企业投资	21.3
改善生产条件支出	5.5
公益性支出	20.67
其中：教育支出	13.52
卫生支出	1.16
道路修建支出	5.27
管理费用	6.7
其中：村组干部报酬	4.61
招待费用	1.55
上缴税收	18.38
其它	18.96



资料来源：湖北省农村税费改革实践与探索，经济科学出版社，2003年

（2）基层政府难以有效履行职能。一是公共品供给困难加剧。湖北省咸安区的调查显示，税费改革后后的2002年相比税改前的2001年，全区财力共减少1062万元。减收程度最重的达56.99%，最轻的也达38.22%。在财力紧张状态下，农田水利设施和道路维修、农村中小学校舍改造和教学设备购置、农村公共卫生等各项公益事业，作为乡村财政支出中刚性较弱的部分，必然要先牺牲掉了。对湖北省随州市曾都区的调查显示，税费改革后，农村中小学校的实际公用经费水平比税改前有所下降。2002年该区农村中小學生均公用经费水平为129.9元，比税改前减少63.7元，不少学校通过减少实验，少购或不购教学资料，停关电话、电灯等方式节省开支。对村级公共品供给来说，为了防止农民负担反弹，切断乱收费的途径，税费改革对村级公共品的筹资方式做了规定，村民大会通过“一事一议”对村级小型公共品进行民主决策，一事一议人均负担每年不超过15元。但是，受“一事一议”

村民集体决策方式及筹资限额的制约，这种方式往往导致“事难议、议难决、决难行”的困境。据调查，2004年山东省“一事一议”筹资仅4355万元，筹劳250万个，村级公益事业，在税费改革后多数处于停滞、半停滞状态。二是推动经济发展的动力减弱。税费改革前，乡村各项收入，如农业税、特产税、三提五统、集体企业收入及乡村土地、资源的拍卖与租赁费用等，都与当地经济发展水平和农民收入水平有着直接和间接的关系。税改后，乡镇政府组织收入的职能大幅度削弱。

(3) 一事一议：理论上的合理性与实践上的不可操作性。一事一议，就是使村这个集体的成员为本集体受益的公共品筹资，通过村民大会来实现居民的需求表达，并确定为之支付的价格。相应地，既然这类公共品由村民通过一事一议已经支付了价格，那上级政府在确定税费负担时，就要剔除这类公共品的供给成本。这种方式在理论上的确符合公共品供给效率的边界选择。但在实践上，中国的村庄规模一般较大，在家庭联产承包经营方式下，农民个人利益千差万别，要想形成一个统一决策是很难的。

7.2 基层治理困境形成的原因分析

(1) 财力限制。尽管中央和各级政府深化税费改革的决心很大，但不可否认改革同样也面临着不断增大的困难。由于未能完全统计到税改前庞大的制度外收入规模，在给付转移支付时预期不足，造成改革后乡村两级的财政缺口过大。税改后村组干部工资、五保户供养、农村中小学房屋维修等原来由“三提”“五统”解决的支出项目，将全部纳入财政供给范围，短期内财政实际支出不但不会减少，甚至有可能增加。压缩机构和人员开支的目标在短期内实现存在较大的困难。乡村债务规模庞大，即便暂时锁定这些债务，仅利息支出也是一项比较大的支出负担。虽然这些困难与矛盾的暴露更加凸显了税改前农民负担的严重程度，加大了中央深入税费改革的决心；但另一方面，这些困难又使税费改革陷入了困境。如果不分流人员，不偿还债务，在现行体制下，矛盾最终会转移到弱势群体——农民身上，农村负担难以确保不反弹；而中央若想拿出财力解决这些困难，就必须在支出结构和体制安排上做比较大的调整，短期内财政运行的稳定性会受到一定威胁。税费改革陷入了两难境地。

(2) 机构和人员精简存在实际困难。精简机构、压缩人员开支是目前税费改革的突破口。税费改革的最终目的是改变公共品提供在城乡之间的不同模式，即一品两制。而目前乡镇财政供养人员和机构过多，占用了大部分本该用于改善农民生产生活条件、提供公共服务的转移支付，造成农民的实际负担水平（生产负担与生活负担）仍然比较重，并且有可能造成农民负担反弹。因此，精简机构和人员是目前推进税费改革深化的非常重要一环。但事实上，精简人员从来都是各项改革所最难切实做到的。税改中对精简机构、压缩人员的比例要求是按照全国财政供养人员冗余的大致情况测算的，在实际执行中，机构精简容易，而乡镇干部分流难。据湖北省宜昌市有关部门提供的资料，乡村机构改革第一步精简后，乡镇减幅为24.4%，乡镇内设机构减幅49.93%，事业单位减幅45.63%，机构精简成效较为明显。与此相对比的是，人员精简情况较为复杂。乡镇党政机构精简人员27.77%，事业单位减人13.09%，中小学教师减人13.3%。而且乡镇财政供养人员的精简方式主要是退休和轮岗，两者合计占到所精简人员的89.8%，这两种减人方式，并不能相应地减少财政开支，一定时期内还需要财政供养，减人不减支。如果采取一次性买断工龄的方式，则需花费较大成本，基层财政根据承担不起。

(3) 债务问题阻碍了改革推进。乡村债务包袱沉重是一个无法否认的事实，中央在税费改革之初也预计到了化解债务的难度，因此采取了锁定存量债务，控制新增债务的方式。但是随着改革的推进，债务问题成了无法逾越的障碍，债务不解决，税费改革就无法真正深入。但是，化解乡村债务存在实际困难。税费改革后，乡村债务既不能再通过集资、收费的办法偿还，又由于资源的不可再生性，拍卖、盘活都在一定程度上有一次性的性质，在基层可用财力减少的情况下，仅靠基层财政实现债务的化解是不现实的。从调查结果看，乡村债

务的成因，有很大比重是由于上级政策形成的，如“普九”达标、计生达标、税收和收费任务等，还有一部分投资兴办集体企业形成的债务，少部分招待费用等，这些债务的形成，不是源于当地农民的决策，同农民的利益也没有直接关系，由当地农民来承担也是不合理的。在这种情况下，债务存量基本失去了偿债来源。

在沉重的债务负担下，基层政府无论是继续深化税费改革，还是实施促进经济发展长期战略，都背着一个沉重的包袱，很难有什么大动作。而且，债务化解的办法、政策如果总搁置下来，会影响到基层政权组织形式改革和机构精简工作，也会使基层政府的行为趋于短期化，不利于农村经济社会的长远发展。

(4) 事权未明确，履行职能也缺乏法律强制性。农村公共品供给不足的问题由来已久，一方面是因为国家长期以来执行城市偏向型的公共品供给政策（一品两制），另一方面，缺乏对乡村两级履行职能进行有效监督的机制也是一个重要原因。长期以来，对我国各级政府所应承担的事权责任和政府职能履行应该达到什么水平，一直界定的比较笼统，没有明确的规定，而且缺乏法律强制性的约束。这就使得政府的事权责任不够稳定，弹性很强，客观上造成了实施有效监督的困难。农民长期处于弱势群体地位，在表达公共需求时声音相对薄弱，在缺乏政府职能履行监督机制的情况下，农村公共需求就处于较为不利的位置。税费改革表明，国家正在改变“一品两制”的公共品供给政策，从城市偏向型转向更多的支持农村发展。但是，对基层政府应该承担什么事权，履行什么职能，提供多少公共服务仍然没有明确的、有强制力的规定，农村公共品的供给同样缺乏保障。特别是在当前基层财力紧张的情况下，降低农村公共品供给的规模与质量，以此来缓解财政困难，成为乡镇政府的理性选择。在事权责任不明晰的情况下，基层政府的理念从税改前的“量出为入”，通过制度外筹资扩大政府事权和政府规模，变为“量入为出”，通过收缩职能、减少公共品供给来缓解财政收支缺口，由原来的资金弹性变为职能弹性，始终都是农民的利益受到损害。

(5) 基层治理中缺乏一个激励相容的制度。税费改革后，乡村干部推动经济发展的积极性有所削弱，原因在于基层治理中缺乏一个激励相容的制度，使乡村干部的自利化行为同当地经济社会发展的公共利益相一致。旧的利益关系砍断了，而新的激励机制还没有建立起来。目前能够使乡村干部积极促进当地发展的动力只有责任心、成就感以及造福乡里的心态，但是这种激励毕竟是脆弱的，而且不能保证在基层治理中具有普遍效力。而建立一个基层治理激励机制又存在一定的困难，因为在税费改革后农业税免征，收费取消，乡村组织没有了可以实施激励的经济手段，而依靠上级财政进行激励，又会诱导乡村干部的行为只对“上级政府负责”，从而违背当地农民的利益，而且信息成本会比较高。

7.3 近期目标

(1) 稳定财政运行。以工养农，以城哺乡是国际惯例。取消农业税和收费，基层政府受到一定冲击是改革必然要经历的阶段。在这个阶段，基层（乡、村）除了上级转移支付外，自有财力很少（仅工商税收），因此，在短期内仍要通过转移支付来维持其正常运转。为了稳定基层政府的预期，克服其行为短期化的倾向，有必要调整财政体制，将转移支付以体制的形式固定下来，同时，以稳定的转移支付代替课税，还可以保证基层财权与事权的平衡。同时，为了推动公共品供给在省域内城乡间和地区间的均等化，省对下也可以设计安排一定规模的转移支付。这样，将形成两个层次的转移支付，中央的转移支付制度以满足全国基层政府的基本运转为目标，省对下的转移支付则根据本省财力状况，以省内实现公共品供给的均等化为目标。

(2) 化解基层公共债务。随着税费改革的深入，乡村债务问题日益突出，已影响到了部分地区的正常运转。在目前减轻农民负担的目标已初步达到的情况下，债务问题也应分地区，分步骤逐渐解锁，开始着手化解乡村债务。由于乡村债务成因复杂，应根据不同债务确定不同的偿债主体和偿债资金来源。对于为了完成上级达标任务和执行国策形成的债务，如

普九达标和计划生育,属于上级支出责任向下级的转嫁,其实际承担主体应是更高级次的政府,偿债资金应由中央和各省财政预算解决。对于改善地区性农业生产条件形成的债务,如路、水、电等,其受益范围的局部性较强,但也具有一定的网络效应,可以考虑由省级财政和受益地区财政一同解决。对于投资兴办集体企业形成的债务,属于经营性负债,应尽快将债务主体确定为被投资企业,利用集体资源,以拍卖、租赁收入解决,也可以通过招商引资,进行产权置换,运用市场的办法解决这部分债务问题。对于拖欠的乡村干部工资、招待费等,一方面要在压缩财政供养人员的基础上由县级政府偿付这部分债务,另一方面,要通过强化乡镇财务管理和财务透明制度,改变财务管理弱化、招待费失控的局面。

(3) 明确乡镇职能。从契约关系看,不管是基层政府与上级政府之间,还是居民与政府之间,都要求权利与义务的对等。我国对税收和收费都有明确的、强制性的要求,相应的,对于政府的责任——提供什么样的公共品、提供的质量、提供的规模也要有明确的、强制性的要求。这是维护契约双方平等的基本前提。在政府间关系上,既然上下级政府在财权上有严格的要求,在事权上也应有与其自身财力相适应的严格界定。这是政府占有资源的最基本的承诺。税费改革要真正减轻农民负担,合理确定基层机构和财政供养人员规模,必须有的前提就是基层事权要明确。不明确基层事权,就无法明确乡村两级的支出水平和所需要的转移支付资金规模,也就是说,乡村有可能利用公共品供给数量、质量上的调节来缓解收支压力,并最大化乡村干部的个人利益。

乡村事权,主要是受益范围在乡村的各种公共品。在供给公共品的责任划分上,可以区分为资金责任和执行责任。在资金责任的划分上,应综合考虑各项公共品的受益范围、排他成本和各级政府在财政资源上的分配情况。

国外经验是这样的:大部分支出都是由各级政府交叉进行的。有一些支出直接看是完全由地方政府承担,但如果把上级拨款和转移支付考虑在内,则中央政府仍提供了部分资金用于地方性公共品。美国就属于这种情况,它是典型的联邦制财政体制,联邦、州和地方政府三级政府在财政支出方面的范围和责任比较明确:美国联邦政府的财政支出由国防开支、人力资源经费、物力资源开支、其他用途、未分配冲减性收入等项目组成。其中人力资源分为教育、卫生、收入保障、社会保障和退伍军人福利与服务等内容。物质资源项目分为能源、自然资源与环境、商务与住宅、交通和地区发展支出等内容;其他用途分为国际事务、一般科技、农业、司法管理以及一般政府项目支出。州和地方政府的财政支出包括教育、医疗补贴、福利与社会服务、高速公路、警察与消防、监狱、供水、排水与卫生以及其他项目支出。根据1992年数字,教育支出,联邦政府占7.6%,州政府占24.5%,地方政府占67.9%;高速公路,联邦政府占1.2%,州政府占59.8%,地方政府占39.0%;公共福利,联邦政府占23.6%,州政府占62.1%,地方政府占14.2%,等等。在1992年最终形成的支出结构中,美国联邦政府直接支出占三级政府总支出的53.9%,州政府占20.1%,地方政府占到26%。如果把联邦向州和地方政府的转移支付仍计入联邦账户,那联邦支出则在70%左右¹。

根据我国乡村公共品的主要种类,义务教育、计划生育的资金责任应划归中央,大型水利设施、抗洪救灾和农村道路划归省级,基本卫生防疫由县级财政解决。医疗保障具有社会统筹的性质,应该在省级范围内实施。而在执行责任上,由于管理跨度和信息成本的限制,这些公共品的供给在执行上由县或乡村直接负责是比较有效率的。

(4) 基层民主与激励机制。要不要保留乡镇一级政权?世界各国的行政区划层次各不相同。一般是三至四级,我国是最多的一个。但是,考虑到我国人口众多,即便是最低一级行政区(乡镇),其所辖人口与辖区面积都不算少。平均来看,我国乡镇的辖区人口数量是美国的2.74倍,是日本的9.66倍,乡镇辖区面积是日本的2倍还多。因此,仅从技术角度讲,取消乡镇一级政权也是有困难的。而且,农民的分散性、缺乏民主意识和维权意识及农民利

¹ 于立,《美国财政制度》,中国财政经济出版社,1998年版

益多元化，这一系列因素使得农民集体行动的成本太高，短期内无法摆脱弱势群体的地位。如果取消了乡镇一级政权，由 2000 多个县直接管理 7.6 亿农民（2004 年统计数字），交易成本和公共需求信息的收集难度都会大幅度提高，农村的公共品供给反而有可能陷入更大困境。我国的社会主义市场经济体制还不成熟，大多数农民还不具备走向市场的能力，各种专业经济合作组织的发育也不够成熟，小生产与大市场的矛盾依然突出，农民、农业和农村现代化进程必须要靠基层政权来推动，相比县级政府来说，乡镇政府更为贴近农村，更加了解当地农业发展的实际情况，在发展特色农业上占有优势，而且由乡镇政府引导农村发展的制度激励作用会更强。因此乡镇一级政权有必要保留。

在保留乡镇政权的前提下，如何克服税改前乡镇机构人员膨胀、财政运转困难、农村公共品供给严重不足的问题呢？这就涉及第二个问题，乡镇政权如何组织？笔者认为，最好的办法是将农村基层民主向上延伸到乡镇一级，提高乡镇政权的自治性，同时将财权、事权在基层财政体制中完善并稳定下来，使得这种基层民主不会因财力上的依赖而形同虚设，同时也减轻下级政府与上级政府的财政博弈压力，减少公共资源耗散。自治化以后的乡镇政权，直接选举出乡镇长，并在体制框架内，由乡镇居民代表大会对一定时期内乡镇政府必须完成的职能责任做出要求。县级拨付各乡镇的支出预算，由各乡镇自行决定使用方向。乡镇财务管理和支出项目应该透明，由乡镇居民代表大会审议。通过这种机制来保障本乡镇居民的利益，并促使选举出的乡镇政府班子做到对当地农民（选民）负责。需要指出的是，要加强乡镇自治，乡镇干部的工资必须在体制上得到保障，由上级财政预算按规定安排，不能让工资收入成为上级政府控制下级政府的手段，只有这样，才能真正实现乡镇自治，保护基层居民的利益。

为了在“无税时代”继续维持乡镇干部对经济社会发展的积极性，除了采取民主选举作用干部之外，还要有一定的经济激励。在税费改革之前，乡镇拥有农业税和收费收入的“收益权”，这是其发展经济的一个主要动力。税费改革后，大部分收费取消，农业税免征，这个激励的链条断掉了。在这种情况下，要因势利导，引导乡镇干部推动农业产业化和二产业的发展，从而获得更多的工商税收。为此，可以考虑在省以下财政体制安排中，将来源于乡镇二三产业的收入以更大的比例留给基层。

(5) 精简机构。机构改革和人员精简向来都是各项改革中最棘手的环节。应当承认，经过若干时间行政管理体制的完善，我国在行政事业部门机构设置和人员定编、控编上已经摸索出一套比较适合我国国情的自己的办法，政府机构和各个事业单位的工作效率与工作态度也在不断提高。但是，人员超编、新机构扩张的情况仍不能根本解决，这个问题在基层尤为严重。财政供养人员队伍庞大，反过来又迫使机构不断膨胀。而在精简机构和人员时，不管在编不在编，只要进入了财政供养人员序列，就很难出去，或者要花费较大的成本。这在已清退人员结构中，聘任制人数多而正式干部人数少中可以看出。机构和人员的膨胀，根本原因是经济发展水平低，就业及收入预期暗淡，对进入财政供养的需求很大。而造成精简困难的一个重要方面，则是绩效评价机制的不健全。绩效评价制度设计不合理，无法真正达到衡量工作能力和努力程度的目标，因此，在精简人员时，缺乏一个公平的、有说服力的标准，导致精简难。因此，清理人员远比机构精简难度要大，需要更为长期的艰苦细致的工作。短期来看，机构精简的余地比较大，在乡镇政府成为自治政权后，其机构和班子可以按照新组建的政府履行公共职能的需要进行设置，从而打破原来五套班子、七站八所的固定格局，原有的公益事业部门，将转化为社会中介机构，由乡镇政府对其经营项目、定价、服务范围进行规制。

8. 构建农村税费改革及基层治理长效机制

农村税费改革在减轻农民负担的同时，带来了深层次的基层治理危机，与此同时，也为

基层治理制度的创新提供了新的契机。应从法律制度建设、激励机制构建、治理能力建设三个层面，解决基层治理的冲突与悖论，推动农村的稳定与发展。具体的制度路径可以归结为：统筹城乡公共财政制度、创新基层政府体制、放活农民自发组织、真正落实村民自治组织。

8.1 农村税费改革后的基层治理：冲突与悖论

悖论 1：农民负担减轻与基层财政困难。农村税费改革的初衷在于：一方面减轻农民负担，另一方面缓解因乡镇政府不规范的公共资源筹集行为所引发的乡村秩序紧张以及国家权力同农民权利的对抗状态。如果农村税费改革在减轻农民负担的同时，严重影响了基层财政可持续有效运行，那么，农民负担减轻与农村稳定间的链条就有可能被逆转。

悖论 2：国家权威与基层民主及乡村自治。乡镇政府是国家权威在基层的代表。长期以来，乡镇政府处于“压力型体制”的末梢，受到了来自上下两端的压力。由于乡镇一级的公共资源主要来自于上级政府预算，人事任命受制于上级行政，上级政府施加在乡镇政府之上的“硬”压力要远大于农民集团的“软”压力。因此，一切唯上级马首是瞻，竭尽全力完成上级的考核指标，就成为乡镇政府的首要行为准则。根据规范的财政分权理论，下级政府之所以存在，就在于其能够更为准确地掌握本辖区内居民的公共需求偏好信息，相比上级政府能够更有效率地提供辖区内的公共品和服务。与这一规范标准相比较，中国乡镇一级政府似乎已经没有存在的必要了。农村税费改革以后，针对乡镇政府运转困境，要求撤销乡镇政府，实施乡镇完全自治的呼声越来越大。考虑到中国的国情，取消乡镇政府实际上是不合适的，原因在于，中国人口众多，地区差异显著，由县级政府直接与农民群体一对一打交道，不仅会增大交易成本，而且在基层需求偏好信息的获取方面具有明显的劣势，更严重的是，还有可能导致基层社会的冲突和矛盾在县域内的放大和蔓延。再看乡镇完全自治的可行性，还是由于辖区内人口众多，偏好差异过大，即使是在村自治体内实施“一事一议”也常常会导致“议而不决”，甚至“有事不议”，如果将公共选择机制放到乡镇一级实施，民主程序的成本有效性问题就很值得怀疑。因此，认为只要国家权威从基层撤出，就能铲除乡村自治的最后一道屏障的看法是一个误解。无论如何，不管是作为治理的监督和仲裁机构，还是治理规则的制定者和制度的构建者，国家权威在基层的存在都有其必要性。问题的关键则在于，如何转变和创新乡镇政府职能，实现基层治理框架下，国家权威和农村自治的稳定均衡状态。

8.2 基层治理长效制度构建：战略步骤

基层治理中的各行为主体充分利用农村税费改革后国家权威放松对基层社会控制的契机，积极参与基层公共事务的治理，提高基层治理的效率，这是破解悖论一的关键所在。而利用法律和制度规范和约束各治理主体的职能范围和行为目标，重构基层治理的结构，则是破解悖论二的关键。因此，对于农村税费改革后的中国乡村社会，实现基层的“善治”，或者说，构建基层治理的长效机制就至关重要。由此，从战略高度，构建合理有序、良性互动的基层治理长效机制，应着眼于如下三个方面的建设：

(1) 法律、制度建设。农村税费改革后，基层治理领域相关法律、制度的缺失或失范主要表现在：第一，基层自发组织缺乏合理合法的身份。目前，已有相当数量的农民自发组织渗入到基层治理领域的各个方面，然而，由于缺乏法律上的界定和认同，其行为常常游走于法律的边缘，带来大量的短期逐利行为，不利于农民对其行为形成长期稳定的预期。自发组织的治理职能因之而大打折扣。第二，对于事实上存在的农村精英针对农民（公共）利益被侵害而开展的有组织维权活动，缺乏法律或制度上的正确引导和规范，如果任由相关法律和制度的建设滞后于有组织维权活动的实践，有可能引发新的治理冲突，导致农村秩序的失衡。第三，“村民自治法”流于形式，没有得到真正的履行和落实，村级自治组织由此也“形同虚设”，没有在基层治理中起到应有的作用。

因此，基层治理的法律、制度建设，其核心就在于通过颁布和实施相关法律和制度规范，为基层治理行为主体参与公共事务的治理提供一个制度平台，在这一平台上，各主体的

权利和义务得到明确界定，相互之间根据各自的职能范围，按照由法律设定的行动规则平等地参与对基层公共事务的治理，这就为实现基层的“善治”提供了根本的制度保障。

(2) 激励机制构建。制度建设主要解决两个问题，一是界定治理主体平等、合法的身份；二是制定各治理主体共同遵守的行为规则。在制度和法律建设达到一定程度，基层治理的制度平台基本形成的基础上，接下来要解决的就是，如何激励各行为主体在既定的制度框架下从事有利于基层公共利益的活动。

农民委托基层治理主体提供公共品和服务，由此形成基层治理领域的委托—代理关系，作为代理人的基层治理主体既可以以实现委托人（农民）的利益最大化为其行为目标，也可以选择被利益集团“俘虏”，从而追求自身私利的最大化。在信息不对称的情况下，代理人如何选择，取决于两个约束：参与约束（治理主体参与公共品供给获得的收益至少不能低于它不这样做时所能获得的最大收益）；激励相容约束（治理主体自我选择采取能为它带来最大收益的行为）。基层治理领域的激励机制构建必须从满足治理主体的这两个约束条件入手，一是要提高治理主体行为的透明度，尽可能降低信息不对称的程度。通过完善农民（委托人）偏好表达的信号传递机制，以使治理主体能获得充分的有关农村公共品的偏好信息，同时，建立多层次、多主体的监督网络，帮助农民获得尽可能多的有关治理主体行为绩效的信息，以有效监控治理主体的活动；二是提高治理主体的责任感。核心应当是重新构建基层公共资源的配置机制，将治理主体的收益与其治理绩效挂钩，特别是对基层政府而言，应通过地方预算制度的创新，敦促其在治理过程中更多地考虑绩效因素；三是引入基层治理主体间的竞争机制，同时赋予农民更多的选择、退出和抗议的权利。

(3) 能力建设。如果规范基层治理的法律、制度框架完善，则为包括基层政府在内的各种治理组织提供了参与基层治理的制度保障，使之能有机会成为农村公共服务的平等供给者；如果基层治理的激励机制设计得当，则能够确保各个治理主体参与基层公共事务治理的积极性，使之愿意有效地向农村居民提供公共物品和服务。然而，有机会、有意愿参与基层公共事务的治理，并不必然带来合意的治理结果，最终决定基层治理效率的还是基层治理主体的治理能力。因此，加强基层治理组织的能力建设，强化基层治理的微观基础，就成为基层治理长效机制构建的最重要环节。对基层政府而言，其治理能力建设应立足于，借农村税费改革后基层财政困难所形成的强大内部压力，加快推进纵向政府间事权职能的重新划分，以及横向公共部门职能的转变。对其他非政府治理主体而言，其治理能力建设则应立足于，借农村税费改革后基层治理参与空间拓宽的契机，加快整合乡村社会的组织资源，充分挖掘乡村社会的组织潜力。

8.3 基层治理长效制度构建：具体路径

(1) 统筹城乡公共财政制度。打破城乡“分割分治”的财政制度安排是基层治理激励机制构建的重要内容。通过制度渠道引导更多的公共资源向农村地区流动，改变目前公共资源向城市过度集中的不合理状况，从而为基层治理提供充足的财力保证。这是激励基层治理主体参与公共事务治理的前提。

一是按“城乡统筹、以工补农”原则，探索农村税制新模式。农民作为国家公民，理应承担纳税义务，农业税的取消，并不意味着农民可以游离于税制之外。长期来看，根据“城乡统筹”原则，农村税制的发展方向应是渐进到由城乡一体的增值税、营业税、不动产税，以及个人所得税构成的复合税制。当然，税制一体化过程应遵循循序渐进方针，在保持农民负担稳定递减和农村持续发展的前提下进行，允许设置统一税制下针对农民的税收优惠政策。根据“工业反哺农业”原则，可仿照城市维护建设税的办法，对增值税、营业税、消费税等税源充足的主体税种开征附加税，税款实施“专款专用”，专门用于为农村公共品的生产和提供进行融资。此外，农民享受基层政府提供的准公共品或非政府治理主体提供的市场化、社会化服务，也应根据“受益原则”缴纳规费或使用费，但收费项目、标准应由法律法

规设定，并受相关政府权威部门监管，对重要的公共服务收费标准的确定，可探索开展价格听证制度，综合考虑各方面的利益诉求。

二是分级返还农民负担的间接税，探索转移支付制度新模式。农民在购买工业品以后，实质上负担了含在价格中的流转税（增值税、消费税、营业税等），根据杨斌（2005）的估计，农民年均负担的间接税达到了4000亿元，这笔税收收入主要集中到中央和大中城市，并没有用于农村地区公共品融资。可以说，中央政府向农村地区提供的转移支付额远远达不到这一数额标准。应探索如何构建转移支付的新模式，将农民负担的间接税以提供公共品方式整体返还给农民。可行的方案是，由中央、省、市、县分别按照各自征集的间接税收入中农民负担的份额，提取基数，设立农村地区专项基金账户，筹集的资金按照“专款专用”的原则，返还给提供公共品的基层治理组织，作为对其供给公共品的成本补偿，从而间接达到税金向农民的返还。

（2）基层政府职能转变与体制创新。农村税费改革后，在规范、有序且城乡统一的公共财政制度逐渐形成的过程中，基层政府的“掠夺”色彩渐趋淡化，从长效治理机制构建角度看，关键是如何加快推进基层政府职能的转变，尽快实现基层政府向“服务型”政府的转变。对事关农民生存权、发展权，且具有明显外溢性的基本农村公共品，应在各级政府间进行重新划分，比如，义务教育的供给应上划由中央政府负责，社会保障应该由中央、省、市分级共担，乡级政府重点负责辖区社会安全，公共卫生、基础设施、行政管理等职能。对于满足“受益原则”的非基本农村公共品，比如农业技术推广、乡村文化娱乐服务、农产品市场信息的发布等，应从乡镇政府横向公共部门职能转变角度入手，将乡镇政府内部的相关公共服务职能机构进行剥离，转变为新型的社会化治理组织，在非基本公共品领域内引入市场机制，推行公共服务项目市场化改革，由转变后的社会治理主体和其他农民治理组织投标竞争，在这一过程中，基层政府只起确定公共服务的数量和质量标准，监督中标组织的履约行为，最终验收和评估公共服务。

（3）加强农村自发组织建设。通过培育和放活农民自发组织，使之作为联结农民与基层政府的中介，可以节约社会交易费用，同时也可改变长期以来农民以“原子”化身份同国家进行博弈时所处的不利地位，拓宽农民利益和偏好表达渠道，更好地在基层治理中发挥民主功能。此外，农民自发组织不受基层行政辖区界限的约束，可以从事跨区域的治理活动，从而能够发挥规模经济优势，改变个体农民单独同市场打交道的劣势地位。因此，从制度上放活农民自发组织是提高基层治理效率的根本途径。一是加快农民组织立法。国家应尽快出台相关的《乡村组织法》、《农民组织法》或《农民协会法》等专门法案，赋予农民自发组织合理、合法、平等的治理主体地位。二是激励农民自发组织的治理行为。一方面，在农民自发组织和基层政府间形成合作共赢的关系，政府通过一系列的契约合同，将诸如农业技术推广、农产品供销、病虫害防治、农业市场信息的提供等业务外包给农民自发组织，同时向农民自发组织让渡一部分公共资源，以获得更高水平和质量的公共服务；另一方面，由于农民自发组织的主要收入来自于政府分发公共项目让渡的公共资源，以及农民成员缴纳的费用，因此，各个农民自发组织之间存在程度不同的竞争关系，这有利于激励农民自发组织更好地追求农民利益的最大化。基层政府应借助于法律和制度工具，监督和协调农民自发组织的竞争行为，并对可能出现的冲突进行仲裁。

（4）真正落实村民自治。在乡镇政府职能转变，以及农民自发组织广泛参与基层治理的情况下，村民自治组织的职能必然要收缩，但依然有存在的合理性：一是作为集体经济的产权代表；二是利用信息优势协助乡镇政府进行社会管理（社会治安、计划生育等），充当国家权威与农民之间的“缓冲器”；三是提供诸如小型灌溉设施、村级道路修建等具有较大社会效益，但经济效益难以衡量，农民自发组织缺乏参与积极性的“俱乐部”公共品。

参考文献

1. 党国英, 2005:《农村改革攻坚》, 中国水利水电出版社。
2. 李昌平, 董磊明, 2004:《税费改革背景下的乡镇体制研究》, 湖北人民出版社。
3. 宋洪远, 2004:《中国乡村财政与公共管理研究》, 中国财政经济出版社。
4. 段应碧, 2004:《中国农村改革重大政策问题调研报告》, 中国财政经济出版社。
6. 俞可平, 2000:《治理与善治》, 社会科学文献出版社。
6. 郑法:《农村改革与公共权力的划分》,《战略与管理》2000年第4期。
7. 王绍光 王有强:《公民权、所得税和预算体制——谈农村税费改革的思路》,《战略与管理》2001年第3期。
8. 徐勇:《乡村治理结构改革的走向》,《战略与管理》2003年第4期。
9. 徐湘林:《“三农”问题困扰下的中国乡村治理》,《战略与管理》, 2003年第4期。
10. 于建嵘:《乡镇自治:根据与路径》,《战略与管理》, 2002年第6期。
11. 赵树凯:《乡村治理:组织和冲突》,《战略与管理》, 2003年第6期。
12. 贾康 白景明:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》2002年第2期。
13. 朱刚:《农村税费改革与乡镇财政缺口》,《中国农村观察》2002年第2期。
14. 王习明:《农村税费改革和政治发展》,《中国农村观察》2005年第2期。
15. 徐增阳 黄辉祥:《财政压力与行政变迁——农村税费改革背景下的乡镇政府改革》,《中国农村经济》2002.9
16. 刘奇:《免征农业税背景下的乡村社会治理》,《改革》2005年第7期间。
17. 贺雪峰 董磊明:《中国乡村治理:结构与类型》,《经济社会体制比较》2005年第3期。
18. 菲利普·施密特:《民主化、治理和政府能力》,《经济社会体制比较》2005年第3期。
19. 张玮:《农村税费改革后建立城乡一体化新农业税制的基本思路》,《经济研究参考》2005年第50期。
20. 杨斌:《返还间接税:形成城乡统一的公共财政体制的必要步骤》,《税务研究》2005年第6期。
21. 张晓冰:《乡镇财政与乡村治理》《管理世界》2003年第5期。
22. Jan-Erik Lane, 2003:《公共部门——概念、模式和方法(第三版)》, 国家行政学院出版社。
23. 瓦里安, 1997:《微观经济学(高级教程)》, 中文版, 经济科学出版社。
24. 罗纳德·J·奥克森, 2005:《治理地方公共经济》, 北京大学出版社。
25. 哈维·S·罗森, 2000:《财政学》, 中国人民大学出版社。
26. 斯蒂格里茨, 2005:《公共部门经济学(第三版)》, 中国人民大学出版社。
27. 诺尔曼·吉麦尔编, 2004:《公共部门增长理论与国际经验比较》, 经济管理出版社。
28. 钱颖一, 2003:《现代经济学与中国经济改革》, 中国人民大学出版社。
29. 吴敬琏, 2004:《当代中国经济改革》, 上海远东出版社。
30. 平新乔, 2001:《微观经济学十八讲》, 北京大学出版社。
31. 刘宇飞, 2000:《当代西方财政学》, 北京大学出版社。
32. 黄德发, 2005:《政府治理范式的制度选择》, 广东人民出版社。
33. 世界银行, 2004:《2004年世界银行发展报告——让服务惠及穷人》, 中国财政经济出版社。
34. 程漱兰, 1999:《世界银行发展报告20年回顾(1978—1997)》, 中国经济出版社。
35. 世界银行, 1990:《1990年世界发展报告》, 中国财政经济出版社。
36. 世界银行, 2001:《增长的质量》, 中国财政经济出版社。
37. Yingyi Qian, Gerard Roland, Federalism and the Soft Budget Constraint, The American Economic Review, Vol.88, No.5 (Dec.,1998)

38. Tiebout, Charles M, A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, Vol.64, No.5(Oct.,1956)
39. Rzaghi, Mohannad, J.Vernon Henderson, Why countries are fiscally decentralizing, Journal of Public Economics 89 (2005)
40. Hehui Jin, Yingyi Qian, T, Barry R. Weingast, Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style, Journal of Public Economics 89 (2005)
41. Timothy Besley, Stephen Coate, Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach, Journal of Public Economics 87 (2003)
42. Rubinchik-Pessach, Anna, Can decentralization be beneficial?, Journal of Public Economics 89 (2005)
43. Inman 1987, Markets, Governments, and the “New” Political Economy”, Auerbach and Feldstein, 1987, Handbook of Public Economics, Vol, II, P658
44. G Marwell, RE Ames, Economists Free Ride, Does Anyone Else?, Journal of Public Economics, 1981
45. R Carter, MD Irons, Are Economists Different, and If So, Why?, The Journal of Economic Perspectives, 1991
46. Weisbrod, BA, The Nonprofit Economy, Cambridge, Harvard University Press, 1988
47. Brubaker, ER, Free Ride, Free Revelation, or Golden Rule?, Journal of Law and Economics, 1975
48. Goldin, KD, Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory, Public Choice, 1977
49. Demsetz, H, The Private Production of Public Good, Journal of Law and Economics, 1970
50. Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000, Oxford University Press, 2000
51. Psacharopoulos, George, Nguyen Xuan Nguyen, The Role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty, The World Bank Washington,D.C1997
52. Ahrens, Joachim, *Governance and economic development: a comparative institutional approach* Cheltenham, UK :E. Elgar Pub.,c2002.
53. Pranab, Bardhan, *Decentralization of Governance and Development*, The Journal of Economic Perspective, Vol. 16, No. 4. (Autumn, 2002), pp.185-205.
54. Nancy Stark, *Effective Rural Governance: What Is It? Dose It Matter?* Rural Governance Initiative working paper 2004.
55. David J.A. Douglas, *The restructuring of local government in rural regions: A rural development perspective*, Journal of Rural Studies 21 (2005) 231–246.
56. Kevin O’Toole, Neil Burdess, *New community governance in small rural towns: The Australian experience*. Journal of Rural Studies 20 (2004) 433–443.

