

新世纪以来中国农村 基层财政治理机制及其改革

吴理财,李世敏,王 前

(华中师范大学 政治学研究院 湖北 武汉 430079)

[摘 要]新世纪以来,中国农村基层财政体制变革是对20世纪末农村地区日益严重的农民负担问题的直接回应,并沿着农村税费改革这条主线而渐次展开。农村税费改革,使得原本依赖农村税费运转的乡镇政府和村级组织出现了巨大收支缺口的困局,这直接推动了“村财乡管”和“乡财县管”改革。一系列改革导致农村基层财政由原来一级自收自支的独立财政,转变为主要依赖上级转移支付维持运转的名义财政,诸如基础教育、公共卫生、乡村道路、农田水利建设等农村基本公共产品,也由农民自我供给逐渐转为由政府公共财政供给。过度依赖于上级财政补助,使得乡村治理的自主性下降,并引发了诸多问题。在新时代背景下,构建城乡一体化的公共财政体制改革显得尤为必要。

[关键词]基层财政; 税费改革; 治理; 民主理财; 乡镇财政

[中图分类号] F812.2 [文献标识码] A [文章编号] 1007-8487(2015)07-0084-13

新世纪以来,中国农村基层财政体制主要受到农村税费改革以及与之相关联的一系列政策措施的影响。随着“村财乡管”“乡财县管”的普遍推行,农村基层财政也从原来一级自收自支的独立财政转变为主要依赖上级转移支付维持运转的名义财政,诸如基础教育、公共卫生、乡村道路、农田水利建设等农村基本公共产品,也由农民自我供给逐渐转为由政府公共财政供给。随着“社会主义新农村建设”“工业反哺农业、城市支持农村”“城乡统筹发展”“城乡基本公共服务均等化”等系列政策的实施,以及城乡之间人口和其它各种资源的快速流动,中国城乡社会发展正日趋一体化。这就要求,

中国农村基层财政体制和运行机制作出适应性改革。

一、乡镇财政体制及运行机制变革

财政总是服务于国家的实际需要,并随着国家实际需要的转变而改变。当中国社会从“以农养政”“城乡二元”转向“以工促农”“城乡一体”之时,包括乡镇财政在内的整个财政体制必然随之发生深刻的变革。这项巨大变革,就是由农村税费改革开启的。

(一) 农村税费改革和乡镇财政管理体制变迁

新世纪以来乡镇财政体制的一系列改革,是对20世纪末农村地区日益严重的农民负担问题的直

[收稿日期] 2015-04-06

[基金项目] 亚行项目“财政政策改革与管理”(PATA 47040-001); 华中师范大学中央高校基本科研业务费项目资助“中国地方治理现代化及国际比较研究”(CCNU14Z02008)。

[作者简介] 吴理财,华中师范大学政治学研究院教授、博士生导师,中国农村综合改革协同创新中心副主任,湖北经济与社会发展研究院研究员,主要从事乡村治理研究; 李世敏,华中师范大学政治学研究院博士生,中国农村综合改革协同创新中心研究人员; 王前,华中师范大学政治学研究院博士生,中国农村综合改革协同创新中心研究人员。

接回应,并沿着农村税费改革这条主线而渐次展开。

1. 农业税费与农民负担问题

直到农村税费改革之前,中国农村的公共物品基本上是由农民自我供给的。农村公共产品的供给体制与人民公社时期没有本质性的变化,农村公共产品的提供主体依旧是农民,所不同的是人民公社时期农民在公共产品方面的投入被“集体”“包装”了起来,并被“工分”形式所掩盖,农民没有意识到自己的负担。实行家庭联产承包责任制后,农民在农村公共产品方面的负担真正地落在了家庭和个人头上,且大部分货币化了,农民清楚自己的负担^[1]。与之相匹配,中国农村实行的是一套与城市完全不同的税费制度和社会保障制度,以维持城乡二元社会结构的长期运行。这种极不合理的制度安排所导致的一个直接后果,就是农村日益衰败和被“边缘化”^[2]。

按照国家的规定,农村税费由农业税收和农民承担的费用、劳务组成。农业税收,一般包括农(牧)业税、农业特产税、生猪屠宰税、耕地占用税和契税等。依据国务院颁发的《农民承担费用和劳务管理条例》(国务院令[1991]92号),农民在国家法规(许可范围)内承担的费用和劳务,“是指农民除缴纳税金,完成国家农产品订购任务外,依照法律、法规所承担的村(包括村民小组)提留、乡(包括镇)统筹费、劳务(农村义务工和劳动积累工)以及其他费用”。在农村基层,通常将它们简称为“三提五统”和“两工”。所谓“三提”是指农户上交给行政村的公积金、公益金和管理费三种提留费用;所谓“五统”,是指农民上交给乡镇政府的教育附加费、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费等五项统筹费。此外,《农民承担费用和劳务管理条例》同时还允许“乡统筹费可以用于五保户供养”。实际上,在执行过程中,各地都不同程度上增加了一些收费名目,加码收费。因此,“三提五统”只是对政策内向农民收取费用的一种笼统说法而已。在许多农村地区,“三提五统”实际上远远“超过上一年农民人均纯收入的5%”的红线规定。

这项税费制度实际上跟当时的农村土地双层经营制度相一致。由于农民经营的土地属于集体所有,所以,实行家庭联产承包责任制以后,农民只有“交够国家的,留足集体的,剩下才是自己的”。之所以实行这项农村税费制度,其根本原因是农村基本公共产品必须由农民自己承担和自我供给。

在这项农村税费制度中,农业税一直沿用的是1958年6月3日一届全国人大常委会第96次会议通过的《中华人民共和国农业税条例》。由于农业税是根据各地农业生产水平,按农民耕作的田亩征收,其增长空间十分有限。即便乡村两级或多或少的存在隐匿或虚报田亩和农业产量的现象,也不可能存在农业税上做太大的“文章”。由于农村基层政府没有开征新税和提高税率的权力,乡村两级为了维持自身的正常运转、进行必要的乡村公共建设、完成上一级政府下达的各种“达标”(譬如农村教育的“两基达标”)工作任务,在没有相应的经费投入的情况下,他们只能在农民承担的费用、劳务上“动脑筋”,千方百计地增加预算外收入,甚至通过集资、摊派、罚款的形式向农民汲取政策外的收入。

所谓“头税轻、二税重、三税是个无底洞”,是对农民负担问题的一个形象说法。其中,“头税”是指前述的农业税收部分,“二税”是指各级政府允许向农民征收的其它税收、集资和乡镇统筹、村提留等税费负担,“三税”是指其它政策外的“乱收费、乱罚款、乱摊派”。

以安徽省为例,根据省减轻农民负担办公室的统计,在1994~1998年间,农民承担的非税负担(包括“三提五统”“以资代劳”和“社会负担”)均超过了上年农民人均纯收入的5%水平,1995年甚至达到8.52%(见表1)。由于漏报、瞒报,农民实际负担水平远超过这些统计数据。根据周焱的调查,漏报和瞒报通常为统计数据的20%^[3]。另外,除了明税以外,农民还承担了比明税(指统计中的农业税)高1~2倍的暗税(指国家收购农产品的价差,又称之为“剪刀差”)^[3]。

在湖北省咸宁市咸安区,1997年农民政策内的六项负担(包括农业税、农业特产税、屠宰税、教育费附加、乡五项统筹、村三项提留)总额是4230.97万元,亩均109元,人平116.9元;1999年为4566万元,亩均118.6元,人平130.35元。而有据可查的农民实际负担情况则是:1997年农民负担为6969万元(其中卡内农民负担5188万元,卡外农民负担1781万元),亩均179.6元,人平192.5元;1999年农民负担为6910万元(卡内4950万元,卡外1960万元),亩均179.5元,人平197.2元。1999年咸安区地方一般性财政收入为1.16亿元,其中近六成为农村税费收入。根据湖北省统计局的统计数据,1993~1997年农民人均年收入增长不及8%,而同期农民负担的增速则高达25%^[4](P191~192)。

咸安区还不是湖北省农民负担最重的地区,湖北省农民负担最重的地区是地处江汉平原的一些县市,亩均达到400元左右。2000年春,监利县棋盘乡侯王村因抛荒过多难以按照田亩摊派税费任务,村集体只好将税费分解到人头,人均上交各种

税费高达650元。有个农户全年应交2700元,但全年农田收入不足1000元,只好外出打工把余下的2000元补上^{[5][129]}。沉重的“费”负使得农民怨声载道,很多地方由此引发了大量的干群冲突和群体性上访事件,农村税费改革已经箭在弦上,不得不发。

表1 1994~1999年安徽省农民分担情况(单位:元/人)

年份	上年人均 纯收入	三提五统		社会负担		以资代劳		非税负担		国家税收	
		数额	%	数额	%	数额	%	数量	%	数量	%
1994	650.3	33.90	5.20	6.10	0.93	7.10	1.09	47.10	7.22	22.49	3.46
1995	879	44.68	5.08	18.54	2.10	12.30	1.34	75.52	8.52	35.76	4.07
1996	1233	51.63	4.19	18.89	1.53	10.24	0.83	80.76	6.55	36.63	2.97
1997	1589	66.58	4.12	11.61	0.73	7.43	0.47	85.62	5.34	40.02	2.51
1998	1777	70.58	3.98	10.85	0.61	8.18	0.46	89.61	5.04	41.00	2.31
1999	1871	64.76	3.46	9.63	0.51	6.38	0.34	80.77	4.44	42.07	2.25

注:①人均纯收入由农户家庭经营收入和报酬构成;②社会负担主要包括行政事业性收费、罚款和集资摊派;③表中国家税收仅统计了农业税和农业特产税。

资料来源:根据安徽省减轻农民负担办公室提供的有关数据整理。转引自周焱《安徽农村税费改革调研报告》,《经济理论与经济管理》2001年第5期。

2. “费”改“税”

从2000年开始,安徽率先在全省范围内进行农村税费改革。这项改革的核心内容是“费”改“税”。诚如朱镕基总理所言,“目前从农民手里收取300亿元的农业税,600亿元的乡统筹、村提留,再加上乱收费,恐怕从农民那里一年要拿1200亿元甚至更多。我们这一次的税费改革,就是要现在收取的300亿元的农业税,提高到500亿元,也就是农业税率从5%提高到8.4%。与此同时,把乡统筹、村提留的600亿元和各种乱收费一律减掉”^[6]。

具体而言,这次“费改税”的主要内容是“三个取消、一个逐步取消、两个调整、一项改革”:(1)取消乡统筹等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金。取消乡统筹后,修建乡村道路所需资金不再固定向农民收取,村级道路由村民大会决定,乡级道路由政府安排。其他四项支出由各级政府通过财政预算予以安排;取消农村教育集资等涉及农民的政府性集资;取消屠宰税;(2)逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工,农村公共事业用工,通过一事一议由村民大会决定;(3)调整农业税政策。主要是确定农业税计税土地面积(以农民第二轮合同承包、用于农

业生产的土地为基础确定)、调整农业税计税常产(以1998年前5年间农作物的平均产量为依据确定,并保持长期稳定)和合理确定农业税税率(仍实行地区差别比例税率,最高不得超过7%);调整农业特产税政策。取消原部分一个应税品目两道环节征税,实行一个应税品目只在一道环节征税;(4)改革农村提留征收和使用办法。村提留的来源除集体经营收入以外,征收农业附加税,附加比例最高不超过改革后农业税的20%^[7]。

经过2年的改革试点,农村税费改革便在全国各地普遍开展起来。农村税费改革取缔了大量不合法的收费后,农民的负担有所缓解,但是乡村乃至县一级的财政收入很快出现了很大的缺口,大量乡镇政府日常运转难以为继。为此,各地纷纷对乡镇政府进行了大刀阔斧的机构改革,试图通过精简乡镇机构和工作人员来缓解财政压力。

3. 取消农业税

2005年12月29日,第十届全国人大常委会第19次会议经表决决定,《中华人民共和国农业税条例》自2006年1月1日起废止,这意味着在中国延续长达2600年之久的“皇粮国税”成为了历史。伴随着农业税的取消,乡镇财政的收支也随之发生了重大变化:收入方面,农业税免征,部

分税收管理和归属权上划,乡镇财政收入明显降低;支出方面,原来乡镇负担的乡村道路建设、农村义务教育等上划为县级支出,乡镇财政支出范围更窄^[8]。

乡镇政府的财政困境,直接推动了“乡财县管”改革。2005年12月31日,国务院在《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中,明确鼓励地方实行“乡财县管乡用”的财政管理制度改革。2006年7月28日,结合乡镇财政管理方式改革试点经验,财政部发布《关于进一步推进乡财县管工作的通知》(财预[2006]402号)。山东省财政厅在转发《财政部关于进一步推进乡财县管工作的通知》中明确指出“2008年底前,全省除经济实力强、财政收支规模大、管理水平较高的乡镇外,其他乡镇原则上都要全面推行乡财县管。”截至2006年,全国已有28个省区实施了“乡财县管”改革,其中16个省区全面推行,12个省区部分试点^[9]。在2012年8月20日召开的全国农村综合改革办公室主任会议上,国务院农村综合改革工作小组牵头人、财政部部长谢旭人表示,截至2011年底,2.93万个乡镇实行了“乡财县管”,约占全国乡镇总数的86.1%^[10]。

从全国范围来看,“乡财县管”的管理模式大体有三种类型:第一种是财政管理型,即乡镇财政预算的编制、执行由县乡共同管理,取消乡镇金库和乡镇财政总预算会计岗位,乡镇预算内外收入上划,支出下拨,县财政国库管理机构设乡镇财政总预算会计岗位,代理乡镇财政总预算会计业务。同时,乡镇各预算单位的财务管理仍由乡镇会计核算中心进行集中核算;第二种是统收统支型,即取消乡镇财政、乡镇金库和所有银行账户,取消乡镇所有的会计岗位,乡镇为县财政的一个预算单位,其财政、财务由县财政直接管理和核算,乡镇设一名财会联络员和报账员,实行报账制管理。第三种是财务管理型,即乡镇财政仍由乡镇财政所管理和核算,乡镇各预算单位的财务管理由县级会计核算中心实行报账管理制^[11]。

在中西部大部分贫困乡镇实行“乡财县管”的同时,东部沿海一些经济发达乡镇却在进行“强镇扩权”改革。“强镇扩权”最初发端于浙江省。2005年9月,浙江省在绍兴首先进行了改革的试点。2010年4月,中央编办会同中央农办、国家发改委、公安部、民政部、财政部印发《关于

开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》,在全国13个省份选择25个经济发达镇进行试点。在这轮“强镇扩权”改革中,浙江省的经验比较突出,具体做法是:将原属于县级政府的部分行政审批权和决策权授予所辖中心镇,按照“依法下放、能放就放”的原则,赋予中心镇部分县级经济社会管理权限,强化中心镇公共服务职能。同时为保障这些职能有效实现,明确规定部分财政权力下移,在中心镇范围内收取的规费和土地出让金,除上交中央部分外,地方留成部分向中心镇倾斜^[12]。

(二) 当前乡镇财政状况及治理机制

在中国,绝大部分乡镇财政实际上就是“农业财政”,其财政收入主要来源是农业税收。取消农业税以后,财政转移支付取代原来征收的农业税费,成为乡镇财政的主要收入。

早在2002年7月,财政部就印发了《农村税费改革中央对地方转移支付暂行办法》,次年7月,财政部又正式下发了《农村税费改革中央对地方转移支付办法》。这个办法规定农村税费改革转移支付的计算公式为:某地区转移支付额=乡镇转移支付+村级转移支付+教育集资转移支付。其中,乡镇转移支付=(该地区乡村两级办学经费+该地区计划生育经费+该地区优抚经费+该地区乡村道路修建经费+该地区民兵训练费+其他统筹支出+该地区屠宰税减收+该地区农业特产税政策性减收-该地区农业税增收)×该地区转移支付系数。

当初之所以实行这项转移支付,是为了弥补农村税费改革免征或减征农业税费导致乡镇财政收入的缺口,确保农民负担不反弹。自从国家取消农业税以后,这一因农村税费改革而设置的专项转移支付便成为如今乡镇财政的一种常规性转移支付。

20世纪90年代中后期农民负担逐年急剧增长,也在一个方面说明,现有的农村税费收入根本无法满足农村基本公共建设的需求。显而易见,中央和地方政府给予乡镇政府的转移支付只是有限度地弥补了因为农村税费改革而造成的收入缺口,大量的乡镇政府仍然处于入不敷出的困境之中。当国家通过农村税费改革斩断了农村基层政府向农民伸出的“掠夺之手”之后,乡镇政府的突围之路就是对外“招商引资”和向上“跑项

目”——不得不充分利用各种途径和方式来向上级政府申请资金。尽管这些项目资金都是专项财政拨款,但是,对于一个“饥不择食”的乡镇政府来说,这些要来的资金会被通过各种方式变通使用,成为乡镇的“预算外”财政^[13]。

1. 乡镇财政“虚空”

在 20 世纪 90 年代有一项极为重要的财政体制改革,即从“分灶吃饭”的分级包干财政体制进一步迈向“分税制”,这项在既有的支配性府际关系中进行的财政体制变革最后导致这样一个后果:一方面是自下而上逐层抽取财税资源,另一方面是自上而下逐级下移事权(即“甩包袱”)。表 2 的数据大致可以说明这一问题,即财政收入越来越多地集中到高层政府,支出却呈现出相反的趋势,以致人们形象地说,“中央财政喜气洋洋,省市财政勉强强,县级财政拆东墙补西墙,乡镇财政哭爹叫娘。”

表 2 各级政府的财政收支所占比重的变化趋势

	1993 年	1998 年	2004 年
(1)收入: #中央	22%	49.5%	54.9%
省级	13%	10.5%	11.2%
市级	34%	19.7%	16.6%
县级	19%	11.5%	12.0%
乡级	13%	8.8%	5.2%
(2)支出: #中央	34%	28.9%	27.7%
省级	11%	18.8%	18.7%
市级	29%	24.1%	22.2%
县级	16%	19.9%	25.2%
乡级	11%	8.3%	6.1%

资料来源: Christine Wong (1997), *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Hong Kong: Oxford University Press; World Bank (2002), *China: National Development and Sub-national Finance—A Review of Provincial Expenditures*. Report No. 22951-CHA, World Bank, Washington, DC; 财政部国库司、预算司编《地方财政统计资料(2004)》,中国财政经济出版社 2006 年版。转引自黄佩华《中国能用渐进方式改革公共部门吗》,《社会学研究》2009 年第 2 期。

处于最低层级的乡镇政府在这一财政分税体

制中处于最弱势的地位。随着农业税的取消,乡镇财政的日子更加艰难。总体而言,乡镇财政普遍负债严重。根据国家农调队测算,全国乡级每年需要 3700 亿元才能维持合法生存,如果按支出的 70% 计算,也要支出 2590 亿元;而总来源只有 750 亿元,收支相抵每年相差 1840 亿元^[14]。在财力水平相对薄弱的中西部典型的农业地区,乡镇财政困难和短缺更加严重。根据财政部的统计,2003 年全国财力缺口的县乡中部地区占 45%,西部地区占 39%^{[15] [P25]}。从 2008 年 4 月中国科学院农业政策研究中心组织的对全国 5 个省(江苏、四川、陕西、河北、吉林) 25 个县 50 个乡镇的调研数据可知,截至 2007 年底,每个乡镇仍平均负债 902.2 万元,负债面高达 96%^[16]。2014 年,国家审计署报告显示,全国有 3465 个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于 100%,全国乡镇政府负偿还责任、担保责任或救助责任的债务分别达 3070.12 亿元、116.02 亿元和 461.15 亿元^[17]。本课题组在 2014 年暑期对 14 个省 80 个乡镇的问卷调查显示,35 个乡镇存在不同程度的负债现象,其中 5 个乡镇是 2006 年之前负债的,10 个乡镇是 2006 年之后负债的,16 个乡镇在两个时期均负有债务。

随着乡镇财政收入的减少,乡镇财政的机构设置也逐步“虚拟化”。以四川省为例,2010 年末全省乡镇数为 4423 个,有财政所的乡镇 4041 个。其中,单独设置财政所的乡镇 1356 个,占 33.56%;保留财政所牌子的乡镇 2685 个,占 66.44%。据调查,筠连县 18 个乡镇,2007 年农村综合改革后只保留了县城所在地筠连镇财政所,其余 17 个财政所全部被撤销,在乡镇经发办挂财政所牌子。达州市大竹县全部 50 个乡镇财政所都只保留了一块牌子。这就是说,全省 2/3 的乡镇财政机构名不副实。在经济相对落后地区这一问题更为突出,“虚拟化”状况相当严重。同时,对乡镇财政机构的管理模式不统一,主要有县级财政派出机构、县乡“双重管理”、乡镇直属机构三种类型,不利于乡镇财政机构规范化建设^[18]。

2. 乡镇财政不规范

随着国家加大对“三农”的支持力度,国家财政下达到各乡镇的涉农补助资金越来越多,但在我国现有行政体制下,这部分涉农资金分属财政、

民政、农业、林业、教育、计生等多个部门,条块分割,多头管理。虽然县级财政部门在各乡镇统一设立了专项资金账户,实行统一监管,但由于部门利益的驱使,大量的涉农项目资金仍归县级部门管理。县级财政对此监督流于形式,乡镇财政无法实施有效监督。

目前,经由乡镇财政直接核发或监管的国家政策性补贴项目有:(1)增加收入类,粮食直接补贴、农资综合补贴、退耕还林还草补贴;(2)生产发展类,良种补贴、政策性农业保险财政补贴、现代农业生产发展资金、农民专业合作社补助、测土配方施肥补助、粮棉油高产创建示范补助;(3)流通领域类,家电下乡补贴、汽车摩托车下乡补贴、农机购置补贴;(4)社会保障类,新型农村社会养老保险资金、新型农村合作医疗资金、农村居民最低生活保障资金、农村五保户供养资金、城乡医疗救助资金、农村社会优抚资金、自然灾害生活救助资金;(5)社会事业类,农村计划生育奖励扶助资金、独生子女父母奖励金、农村计划生育免费技术服务资金、乡镇综合文化站建设资金、农村劳动力转移培训阳光工程资金、新型农民科技培训政策资金、乡镇卫生院招聘执业医师补助资金;(6)基础设施类,农村危房改造补助、小型农田水利补助、病险水库出险加固补助。随着国家财政实力增强,统筹城乡发展和社会主义新农村建设步伐加快,对“三农”的扶持力度不断加大,各种政策性补贴补助资金大幅增长。2005年四川省各种涉农政策性补贴资金约347.14亿元,2010年达到1406.28亿元,5年增长4.05倍,年均增长60.02%^[18]。2007年,河南省涉农资金支出400多亿元,远高于全省乡镇收入。然而,具体落实确认惠农政策的任务繁杂,据调查,河南省扶沟县韭园镇2008年发放16类33项补贴6.5万户次的信息录入、审核、通知书印制等工作,需要全所人员满负荷工作三个多月^[8]。

另外,各地在推行“乡财县管”、“村财乡理”方面改革步调和力度不一,乡镇财政财务监管乏力。主要表现为两个“不到位”:一是“乡财县管”改革不到位。各种规章制度不能得到严格执行,财政监督形同虚设。有些县乡理财意识不强,除统发工资外,大多资金支出申请未经乡财县管办公室审批,运行程序和规章制度与实际操作“两张皮”;二是乡镇财务监管不到位,监管存在漏

洞。乡镇财政所仅对上级拨付的村级经费进行有效监督,但对乡镇政府、乡属各单位的经费缺乏有效的内部审计和监督,乡镇经费支出较为混乱,支出随意性强,计划性差^[8]。

3. 乡镇经济开发与招商引资

乡镇财政困难加上现有的GDP考核机制,导致其走向“开发”的道路。正如湖北省一位镇长所说“搞开发实质就是卖土地,招商引资也是要别人来圈土地。”^{[19] (P75)}

一方面,随着土地价值的升高,乡镇政府与其他地方政府一样,热衷于土地财政。为了提高土地财政收入,不惜与民争利,从而引发了农村的征地矛盾,甚至导致了大量的群体性事件。另一方面,很多乡镇纷纷开建工业园区,“筑巢引凤”,吸引招商引资。

招商引资是GDP时代一项重要的政府职能。如地处苏北的某县在2005年的政府工作报告中指出“提出招商引资是经济欠发达富民强县的惟一抓手,超常规发展的关键在招商引资,而招商要靠干部带头。”该县县委书记在此前不久召开的全县干部大会上表示“各级干部特别是一把手,要把招商引资作为第一政绩、第一责任、第一大事,带头招商、带领招商、带动招商,使本职工作业余化、招商引资主题化。”为加大招商引资的力度,各县都向乡镇下达了巨额的招商引资任务,并制定了近乎苛刻的考核办法^[20]。当乡镇政府把大量的精力耗费在招商引资时,他们不可能有太多精力和动力去提供乡村公共服务。

4. 乡镇财政体制创新

前文描述的是当前乡镇财政的普遍状况,但需要强调的是,也有个别地方在一定方面对乡镇财政体制进行了大胆的创新与探索。

(1) 参与式预算。参与式预算是一种公民直接参与决策的治理形式。2005年,浙江省温岭市新河镇开始实施参与式预算改革,为加强对乡镇财政的监督和乡镇财政的透明运行提供了新鲜的经验。2005年7月27日,新河镇召开第十四届人民代表大会第五次会议,并第一次借助民主恳谈平台讨论镇财政预算。会议期间,新河镇90名镇人大代表直接参与了政府的财政预算编制,193名群众自发前来参加旁听,旁听代表主要是各个村的村干部、镇行业协会、企业负责人和部分村民。镇人大代表和到会的群众就镇政府的预算方

案与镇政府进行了对话和询问,并提出了缩减行政管理费开支、增加教育投入等 18 个问题。恳谈会结束后,政府与人大主席团、人大财政审查小组召开联席会议讨论人大代表提出的问题,调整了包括缩减行政管理费 25 万元在内的 9 个项目,增减的资金合计 237 万元。镇政府据此修改了财政预算,并在第二天的人大代表全体会议上获得通过。民主恳谈式的参与式预算由此产生^[21]。

(2) 以钱养事。2003 年 11 月,中共湖北省委在总结“咸安经验”的基础上,结合全省的实际,制订出台了《关于推行乡镇综合配套改革的意见》([2003]17 号)。该文件对传统的农村公益服务的方式方法提出了十分明确的要求——坚持市场取向、开拓创新的原则,遵循市场规律,引入竞争机制,办好社会事业,变“养人”为“养事”。所谓以钱养事,主要是指政府根据职能转换的要求和可用财力的许可,由乡镇和县级业务主管部门共同确定本地每年需要完成的农村公益性服务项目,连同具体的服务时间、服务质量、服务价格、考核结算的要求,面向社会公开招标。凡是具有规定资质的企事业单位、社会中介服务组织和个人,都可以通过公开、公平、公正的竞争,参与政府的公益服务活动。这种履行公益服务责任的新方式方法被形象地称为“花钱买服务,养事不养人”^[22]。

二、村级财务治理机制的变迁及现状

农村税费改革完成后,以农业税为主要支撑的农业财政时代基本终结,中国进入了一个主要由工商业为支撑的公共财政时代^[23],乡镇与行政村关系也随之发生了重大改变。乡镇财政收入不再依赖于向所属行政村征收税费,村干部的工资也不再由税费和提留支付。相反,国家对“三农”的各类公共建设与服务项目,主要经由乡镇政府提供给行政村,村干部工资由农村税费改革的村级转移支付来保障。伴随着这一进程,村级财务治理机制也发生了重要变迁,并对农村建设、发展和治理产生了一定的影响。

(一) 村级财务治理机制的变迁

中国农村村级财务治理机制主要有:民主理财、村务公开(包括村财公开)、一事一议和村财乡管。其中,民主理财与村务公开是中国农村在推行村民自治过程中的一项制度创新,并逐渐成为村民自治制度的重要组成部分,伴随着村民自

治制度的推进而不断发展;而一事一议和村财乡管,则主要是在农村税费改革过程中渐次提出并在全中国推广开来的。

1. 民主理财机制与财务公开机制

早在 2000 年农村税费改革正式启动以前,民主理财与财务公开便作为村民自治的重要内容,成为村级治理的着力点。民主理财主要突出村级组织的自治性地位与村民民主权利,其主要内容包括落实建立村级理财组织、召开民主理财会议、审批村级重大支出、监督和检查村级财务制度的实施情况。财务公开也是与民主理财紧密相联系的一种机制,主要是从程序上防范村干部乱用职权,规避财务风险,其主要内容包括村级组织按时公布村级财务账目,并接受理财小组和村民的质询。1996 年 3 月,财政部发布了《农村合作经济组织财务制度(试行)》,规定村合作经济组织的财务管理要坚持民主理财的原则,要按月或按季公布收支明细表及有关账目,年终进行财务检查和清理,公布全年财务收支账目。同时,村合作经济组织要建立由群众选举产生的代表和有关村干部参加的民主理财组织。民主理财组织要定期召开理财会议,认真听取和反映全体成员的意见和建议,并监督、检查财务制度的实施情况。继财政部发布《农村合作经济组织财务制度(试行)》之后,1997 年 12 月,农业部和监察部发布了《农村集体经济组织财务公开暂行规定》,不仅进一步要求村集体经济组织实行财务公开制度,定期如实地向全体村民公布财务情况及有关账目,由村民大会或村民代表大会选举产生的民主理财小组对财务公开活动进行监督,还明确了村集体经济组织成员权利和民主理财小组监督权利的具体内容。

2006 年全面免除农业税后,中国政府进一步出台文件强调了民主理财和财务公开作为村级财务治理机制的重要性。2006 年 9 月 22 日,中共中央纪委、监察部、财政部、农业部联合下发《关于进一步规范乡村财务管理工作的通知》(中纪发[2006]24 号),同时出台了由财政部制定的《关于进一步加强和规范乡镇财政财务管理工作的暂行办法》和农业部制定的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的暂行办法》。其中,农业部《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的暂行办法》明确提出,村集体经济组织要建

立和完善规范的财务管理制度,主要包括:民主管理和财务公开制度、现金银行存款管理制度、债权债务管理制度、资产台账制度、票据管理制度、会计档案管理制度、村干部任期届满经济责任和离任审计制度、一事一议筹资筹劳制度、土地补偿费监督管理制度等。同时,该《暂行办法》还明确提出要建立主要包括货币资金内部控制制度、销售和收款业务内部控制制度、采购和付款业务内部控制制度、存货内部控制制度、对外投资业务内部控制制度、固定资产内部控制制度、借款业务内部控制制度等在内的村级组织内部财务控制制度和财产清查制度。

2. “一事一议”及“一事一议”财政奖补机制

一事一议财政奖补机制是在一事一议筹资筹劳机制(简称“一事一议”)的基础上发展而来。在农村税费改革之中,由于取消了村提留、乡统筹和“两工”,村级公益事业建设所需资金和劳务,实行村民一事一议筹资筹劳加以解决。实际上,这一机制仍然延续着既有的农村公益事业建设由农民自办的原则——“涉及农业生产和农民生存环境方面的公共产品提供,依然是以农民‘自给自足’为主,农民并未从实质上摆脱农村公共产品供给主体的责任”,从而,“维持历史形成的城市与农村不同的公共产品供给体制”^[1]。然而,在实践中,由于村民集体意识的瓦解、“搭便车”行为以及村民外出务工等原因,“一事一议”机制往往难以实施,即使实施,各地的实践效果也不如人意。后来,国家将财政对“三农”的投入与一事一议机制相结合,逐步探索形成一事一议财政奖补机制——国家对农村的财政投入根据村集体举办公共事务的一事一议情况进行财政奖补。

在个别地区试点的基础上,2008年2月1日,国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部三部门联合发布《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》(国农改[2008]2号),认为“开展一事一议财政奖补是加强农业基础设施建设,统筹城乡发展,促进城乡公共服务均等化的重要举措,是深化农村综合改革的一项重大制度创新,有利于激发村民参与一事一议筹资筹劳的热情,引导和鼓励村民出资出劳,调动农民参与公益事业建设的主动性,促进社会主义新农村建设;有利于调动基层干部和群众的民主议事积极性,运用民主方式解决涉及农民切身

利益的问题,并不断完善民主议事机制,推进农村基层民主政治建设;有利于形成村级公益事业建设多渠道投入的新机制,让农民切身感受到党和政府的关怀,促进城乡协调发展,构建社会主义和谐社会。”这个通知确定,“2008年,中央选择黑龙江、河北、云南三个省在全省范围开展一事一议财政奖补试点”。2009年5月21日,三部门又联合发布《关于扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点的通知》(国农改[2009]3号),将省级试点范围扩大到江苏、内蒙古、湖南、安徽、贵州、重庆、宁夏等七个省份,同时选择湖北、广西、甘肃、福建、山西、陕西、江西等七个省份在局部扩大试点。2010年3月1日,三部门再次联手发布《关于做好2010年扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》(国农改[2010]1号)。该通知提出:试点省份从现有的10个增加到21个,另外,新疆、海南、河南、吉林、青海、西藏等6个省份进行局部试点。随后,国务院农村综合改革领导小组办公室、财政部又先后出台《村级公益事业建设一事一议财政奖补项目管理暂行办法》(财农改[2011]3号)、《村级公益事业建设一事一议财政奖补资金管理办法》(财预[2011]561号)和《关于规范村民一事一议筹资筹劳操作程序的意见》(农经发[2012]1号),对一事一议财政奖补的具体机制作了进一步规范。

3. 村财乡管制度

村财乡管制度作为一项村级财务治理机制,在农村税费改革前后具有不同的实践意义。在农村税费改革之前,个别地方早在20世纪90年代中期就开始实行“村财乡管”,表面上是为了规范村级财务管理,实质上大多是乡镇政府控制或干预村级组织的一种手段而已,以致许多人认为它有悖于村民自治精神^[24]。但是,在农村税费改革之中,一些地方基于管控村干部乱收费、防止农民负担反弹以及规范村级财务管理的原因,村财乡管制度得到了大力推广。在字面上为了避免与村民自治相矛盾,在国家政策文本中一般称之为“村级会计委托代理服务”。2006年10月8日,《国务院关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》(国发[2006]34号)提出把“加强村级财务管理,规范村级会计代理制等管理办法,促进村级财务监管工作经常化、规范化和制度化”作为创新农民负担监督管理机制的途径之一。同年11

月13日,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强农村基层党风廉政建设的意见》(中办发[2006]32号)出台,提出“在尊重农民群众意愿和民主权利的基础上,推行村级会计委托代理服务制度,有条件的地区可探索引入社会中介机构为村级财务管理服务”。各省级政府也出台相应文件,规范和推广村级会计委托代理服务制度。湖北省财政厅就于2007年4月10日下发了《关于进一步规范全省村级会计委托代理服务工作的意见》。2008年7月25日,财政部发布《关于开展村级会计委托代理服务工作的指导意见》(财会[2008]8号),指出“近年来,许多地方……出现了村级会计委托代理服务等一些新的有益做法,受到了广大农民群众的一致欢迎”。该《意见》规定“实行村级财务与村级资金的‘双委托’管理,即各代理服务机构在接受委托后,各行政村不再设会计和出纳,只配备专职或兼职的报账员,其资金……进行统一管理,规范会计基础工作,实现‘五个统一’,即统一资金账户、统一报账时间(段)、统一报账程序、统一会计核算、统一档案管理。”2010年2月8日,中央纪委、财政部、农业部、民政部印发了《关于进一步加强村级会计委托代理服务工作的指导意见》,认为“村级会计委托代理服务是农村基层实践工作的创新,是管理农村财务、强化会计监督的有效模式”。

需要指出的,民主理财和财务公开是与村民自治制度具有内源一致性的财务治理机制。由于村民自治是一项法律明文规定的农村基层治理制度,因此,民主理财与财务公开在制度文本层面是一项全国性制度安排。然而,以村级会计委托代理服务为主要形式的村财乡管则不一样,由于它必须建立在“在尊重农民群众意愿和民主权利的基础上”,也即不违背村民自治基本精神的前提下推行的,故村财乡管制度并非在全国范围得到普遍实施。在一些经济比较发达的沿海地区,比如广东、浙江一些农村,由于村集体经济实力较强,并未实施村财乡管。

(二) 村级财务治理机制的运行

1. 民主理财机制和财务公开机制的运行

民主理财是村民治理的一种运行机制,其基本的运作过程是:由村民大会或者村民代表大会选举或推选合适的村民组成村理财小组,由村理财小组代表村民监督和审查村委会集体资产管

理、财务决策、公务消费等财务行为。财务公开同样也是村民自治的一种运行机制,其基本的内容是要求村级组织按时公布村级财务账目,并接受理财小组和村民的质询。事实上,民主理财和财务公开是两项紧密联系的治理机制,在村级财务治理中相互支撑,二者的主要区别在于,民主理财侧重村民决策权的行使,而财务公开侧重村民知情权和监督权的行使。

民主理财和财务公开作为全国性普遍制度安排,在各地的具体实践中往往有不同的形式。浙江省某镇民主理财机制和财务公开机制的运作过程是:第一,建立民主理财小组。每村由村民代表会议推选3名有相关知识和能力的村民组成民主理财小组,设组长1名,民主理财小组成员产生后向全体村民公示,其工作情况接受村民群众的监督。民主理财小组作为村级财务监督的常设机构对村级集体经济的管理活动实施监督,每月对村级财务情况进行审查,监督村级财务管理是否严格按照相关管理制度实施,只有通过民主理财小组审查的财务账目和票据,才能向乡镇财务代理中心报账、记账。第二,明确干部过错责任追究。村民委员会和村集体经济合作社管委会全体成员均须分别做出公开承诺,对因违规决策、管理、审批给集体经济造成损失的,承担相应的赔偿责任,并签订承诺书。承诺内容通过村民代表会议和村务公开栏等向村民群众公开,接受村民群众监督。村干部在村务管理中因违规决策、管理、审批给集体经济造成损失的,要承担相应的赔偿、返还责任。如果村干部的违约行为造成集体经济损失又拒不赔偿,民主理财组长可代表村集体向人民法院提起诉讼追究其民事赔偿责任^[25]。

民主理财制度和财务公开制度尽管主要由中国政府为巩固税费改革成果,以制度嵌入的方式推行,但其运行逻辑仍然与村民自治这一基本制度高度一致。民主理财机制和财务公开机制的实施,不仅对村级财务治理也对村民治理产生了一定的影响。

从积极的一面来说,民主理财和财务公开为村民行使民主决策权、知情权和监督权提供了制度保障,也在一定程度上促进了村民公民权利意识的觉醒,并制约了村干部对村集体资产的贪污和滥用行为。例如,广东省梅州市蕉岭县芳心村在村民自治、民主理财和财务公开的制度平台上,

创新性地建立了“村务监事会”制度。2008年初,由于搬迁新址,芳心村委会决定将老村部出售。当时村委会主任谢建祥的几个朋友找到他协商,想用13万元买下,同时芳心村所属的三圳镇的司法所也希望以10万元买下该村老村部用作办公场地。但是,监事会不同意由村委会私下卖掉村部,提出要公开审议。后来,村监事会召集村民代表开会,听取村委会的各种处理方案,村民代表一致商定招标采购。最终,老村部由外村一位老板拍得,成交价达17万元^[26]。在该案例中,村务监事会行使了与民主理财小组类似的职能,成功地维护了村集体资产处置利益,既是村民权利意识觉醒的体现,也与民主理财制度和财务公开制度为维权行为创造的制度平台相关。不可否认,蕉岭芳心村案例只是一个典型的案例,并不能说明民主理财机制和财务公开机制在全国范围的成功,但它至少反映了这一新治理机制的出现为村民维权行为创造了行动的空间与成功的机会。

当然,民主理财治理机制和财务公开机制并未得到全面有效运行并产生预期效果。一般来说,民主理财机制和财务公开机制要有效运行必须具备两个基本条件:一是村民自治制度能与村庄传统有效衔接,真正扎根;二是在流动日益增强,个体化成为普遍趋势的农村社会,农民能在公共精神的感召下克服集体行动的困境,积极参与村庄事务。事实上,由于上述社会基础的不具备,大量的观察和研究显示民主理财制度和财务公开制度在很多地方流于形式。课题组2014年暑期对江苏、山东、广东、福建、湖北、安徽、河南、湖南、江西、山西、广西、贵州、内蒙古、四川、宁夏等15个省(自治区)102个县(市、区)121个村的调查发现,财务支出由民主理财小组决定的只占68.4%,仍有31.6%的村的财务支出主要是由村支书和村主任决定。一项对湖北省某镇的问卷调查显示,多数村的财务公开属于不定期公开,公开财务信息时会出现公开内容与实际不符合及关键内容不公开的情况^[27]。这种制度没有得到执行而流于形式的局面,会影响村民对制度的信任,不仅对当前的村民自治实践产生负面影响,还会由于记忆累计而对未来村民自治的发展产生消极影响。

2. 一事一议机制的运行

农村税费改革以后,村级财务状况发生了重

大改变。一是在收入层面,由于各项提留和统筹经费的取消,村级组织自身收入减少,而由新农村建设带来的各项政府财政补助明显增加,并成为村级财务主要收入来源。二是在支出层面,村干部的工资被纳入国家财政支出范围,不再由村级组织自行支付。三是在村级公共建设投入层面,实现了原来村民自办为主向政府公办为主的转变。

政府投入村级公共建设主要有专项项目建设和“一事一议财政奖补政策”两种类型。具体来说,专项项目建设是由政府确定项目,资金由政府全额拨款提供。国家和地方政府对村级建设的专项项目种类繁多,各个部委几乎都有此类项目。以文化部门的项目为例,就有“农家书屋”工程、“广播电视村村通”等。这些项目一般不要求村级组织投入资金,但往往会要求地方政府相应配套部分资金,具体的配套比例又因项目而异。一事一议财政奖补型投入区别于专项项目建设最大的特点是,农民在国家政策范围内选择建设项目,并先行通过一事一议筹资筹劳启动部分建设或完成全部建设,政府再根据规定给予财政补贴。国家政策规定的项目范围包括村内道路、农田水利、村容村貌改造以及村民通过民主程序议定需要兴办且符合本地区有关规定的其他公益事业建设项目。一事一议财政奖补型投入的实质是对农村社区公益事业建设实行“民办公助”^[28]。

3. 村财乡管治理机制的运行

在此背景下,村财乡管作为一项村级财务治理机制,旨在促进村级财务监管工作经常化、规范化和制度化,规范农村会计处理,控制村级债务增长,提高农村公共建设投入资金使用效率。尽管“村财乡管”曾经受到批判,被质疑有悖法律,但毋庸置疑的是,村财乡管已经成为当前中国农村村级财务的主要管理制度。

这一制度的运行对村级财务运行产生的影响具有双重性:一方面,在村财乡管机制下,村级资金管理和财务会计集中由乡镇农经所代理管理,既能保障村委会各项资金的所有权、使用权、审批权和收益权,又能通过专业化会计行为和资金的统一管理加强对村级资金的监管,在一定程度上规范了村级财务管理。但另一方面,村财乡管使乡镇对村级财务的控制进一步加强,村级组织在财务层面进一步“行政化”,成为乡镇政府权力在

村庄的延伸。

村财乡管机制在实际运行中也暴露出诸多问题。例如,有学者发现在代理机构方面存在代理机构违规行使权力、代理机构监督不力、代理人员业务素质偏低、代理程序缺乏民主等问题^[29]。一项对浙江某镇的调查发现:一些干部在村务管理过程中违规决策,造成集体经济重大损失,引起村民群众的强烈不满;相当部分村庄因财务运作不透明、村民无法参与财务管理活动,造成村民群众怀疑干部存在经济问题,以至引发连续的、群体性的上访事件^[25]。还有研究发现,由于代理机构的会计业务审核基本由农经员单独完成,履行的仅是代理记账职能,审核内容更多地侧重于凭证会计要素是否齐全,计算是否准确,而对村级财务的事前监督和事中监督基本没有发挥太大的作用^[30]。在实际中,这一制度在我国很多地方流于形式,并未达到规范和监管村级财务管理的目的^[31]。

(三) 村级财权自主性、民主治理与村庄公共品供给

为了具体考察村财乡管、民主理财、村务公开等与村庄公共品供给之间的关系,我们使用课题组2014年暑期完成的一项农村问卷调查的《村情表》数据进行了定量分析。本次调查,课题组委托华中师范大学、河南大学、曲阜师范大学等高校的学生在自己家乡实施问卷调查,本次问卷调查共收回《乡镇基本信息表》80份、《村情表》121份和《农民调查问卷》1591份,涉及江苏、山东、广东、福建、湖北、安徽、河南、湖南、江西、山西、广西、贵州、内蒙古、四川、宁夏等15个省102个县(市、区)121个村。为了使分析的样本更加均衡,我们在同一个县仅选取1个村进行分析,同时还删除了个别填写数据不够完整的村。这样处理以后,我们仅保留了102个村的样本数据。其中,东部地区样本数为18份(占17.65%),中部地区样本数为50份(占49.02%),西部地区样本数为34份(占33.33%)。调查统计得出这样一些初步结论:乡村关系对村庄公共品供给产生了一定的影响,但具体的影响是什么仍然有待考察;中国村庄不同于一级基层地方政府,其财政自主性与村庄公共品供给质量之间没有必然的关联;村庄权力是否集中并不是影响村庄公共品供给质量的重要因素,关键是村级班子是否团结、是否有凝聚力;村级财务支出是否经过民主理财小组决定也对村庄公共品供给质量没有产生线性作用,而实行村

务公开则有利于改善村庄公共品供给质量。

出乎意外的是,统计分析结果却认为村民对村庄公共事务是否关心与村庄公共品供给质量无关,或许大部分村庄公共品的改善更多地取决于国家的投入和相关政策的实施。分析发现,村庄公共品供给质量存在明显的城乡差异性。不可否认,中国村庄公共品供给更主要地受到长期形成的城乡二元结构的深刻影响。当前应该采取更加积极的政策措施,加快推进城乡社会经济的统筹发展,促进城乡公共品供给的均等化^[32]。

三、创新基层财政体制,积极促进城乡一体化

正如前文所述,在农村税费改革之前,造成农民负担问题日益加重的一个直接原因是农村基本公共产品生产和供给由农民自己承担,乡镇政府和行政村通过向农民收取税费既要维持自身运转又要投入农村基本公共建设。单从农村税费制度上来看,当时的乡村社会似乎是“农民自治”的。很显然,将看问题的视野仅仅局限于农村基层是不够的。事实上,农民负担问题还与一定历史时期实行的“城乡分治”体制相关联,国家通过农业税收、工农产品“剪刀差”等方式从农村社会汲取大量资源,将它投放到城市和工业建设上。

农村税费改革以后,随着“社会主义新农村建设”“工业反哺农业、城市支持农村”“城乡统筹发展”“城乡基本公共服务均等化”等系列政策的实施,以及城乡之间人口和其他各种资源的快速流动,当下中国正在朝着城乡一体化迈进。这就要求中国基层财政体制和运行机制作出相应的改革。

(一) 建立城乡一体化公共财政体制

为了适应农村税费改革之后中国城乡社会一体化的需要,必须积极探索建立城乡一体化公共财政体制,无论是生活在城市还是农村的人民都能均等享受公共财政的“阳光雨露”。换言之,应当将城乡基本公共产品生产、公共服务供给和城乡人民的社会保障纳入统一的公共财政体系之中,确保城乡人民都能平等地分享改革“红利”和现代化建设的成果。只有如此,才能建立真正意义上的中国公共财政体制。公共性和普惠性才是公共财政的根本精神。因此,公共财政不但是一项财政制度设计,还是一项政治制度设计,其基本目标是保障公民(无论他/她生活在城市还是农村)的基本权利。并且,当前中国正在步入“城市支持农村、工业反哺农业”的重要历史关键时期,也要求加快建立城乡一体化公共财政体制。

(二) 建立城乡公共资源优化配置的民主决策机制

在推进城乡一体化发展和公共服务均等化过程中,还应积极探索建立健全城乡人民民主参与机制,促进城乡人民对公共资源配置的有序、有效参与,推动公共服务和各种民生建设项目与城乡人民基本需求的有效对接。

(三) 进一步建立健全乡村民主理财制度

在乡镇一级,在总结完善参与式预算制度的基础上,不断扩大民主参与、民主决策和民主监督,积极探索建立乡镇民主理财制度。在村一级,要进一步完善民主理财、村务公开制度。积极探索建立包括村民小组、农村社区和行政村在内的立体式村民自治机制,确保广大村民多层次、多维度、多方面地参与到村庄公共事务管理之中。

(四) 建立农村公共财政投入资金整合机制

财政支农资金的整合主要是针对目前财政资金的管理使用相对分散的状态进行的一项制度创新,即把来自于不同渠道、由不同部门管理的支农资金进行深度整合,统筹使用,使原来分散的资金形成合力,发挥更大和最优效用^{[33] (P5)}。首先,修订完善现行农村公共财政投入管理制度。财政部门应当按照资金分配规范、使用范围明晰、管理监督严格、职责效能统一的要求,对现行农村公共财政投入管理制度进行清理,修订和完善资金分配、使用、管理办法,各项管理制度要相互衔接,避免互相矛盾抵触和彼此交叉重叠,为支农资金整合提供制度支撑^[34]。其次,理顺资金管理机构,归口统一管理。把同类项目的资金归口到一个机构进行管理,从根本上解决同类资金多个部门管理和一个项目的资金由一个部门或者多个机构进行管理的局面。再次,建立农村公共财政投入整合协同机制。以县为基本单元,成立一个党政主要领导挂帅、农口部门一把手参加的高规格的协调工作机构,创新部门分工配合机制,形成统一协调互补的、“统分”结合的工作联系制度^{[35] (P27-33)}。最后,以公共财政撬动社会资本投入,引导社会资本投入当地公共服务。

(五) 不断完善公共财政奖补机制

一是进一步完善村级一事一议财政奖补机制。首先,通过新闻广播等多种渠道广泛宣传“一事一议”的财政奖补政策,让更多的农民了解其具体的政策优惠及申报程序。其次,适当简化“一事一议”的程序。一事一议的初衷是为了促进村民自治的规范化运行,因此设置了很多具体

的要求。然而,过多的程序有时在农村很难真正执行,同时也不利于农民完全了解这项优惠政策,在规范化操作的范围内应该适当简化程序。再次,修改相关的筹资规则,拓宽筹资渠道。按照“一事一议”制度的相关规定,一年内每人筹资的上限不得超过20元,每个劳动力一年筹劳不得超过3个工作日,显然,这样的筹资规模根本无法满足村级公共品建设的资金需求。如果能采取筹资加捐资方式,或允许“代筹”,在完全自愿前提下,富裕者多筹(捐)、中等户标准筹、低收入户少筹或不筹,只要是在本村范围内村民筹资,也能按筹资额得到财政奖补,相信有利于破解“议事易、筹资难”的问题^[36]。第四,提高筹资和奖补标准,增加投入资金总量。第五,建立多村联合申报机制。按现行政策,跨村和村以上范围的公益事业建设项目不属于一事一议奖补范畴,这样的规定不利于农村公益事业统筹发展。道路、水渠等几个村可以共同受益的项目,应在乡镇政府协调、受益村协商、群众自愿的基础上允许联合申报项目^[37]。

二是将一事一议财政奖补机制进一步扩展到乡镇一级,积极探索建立乡镇公共财政奖补机制。对于那些能够充分调动乡镇范围内各种社会力量参与农村公共建设、建立了民主理财制度的乡镇政府,给予一定的公共财政奖补激励。

(六) 加快农村基本公共服务标准化建设

自农村税费改革以来,中国政府逐年加大了对“三农”的投入,农村基本公共服务水平得到了很大改善,例如新农村合作医疗保险全覆盖、公路“村村通”“农家书屋”全覆盖等。但是,城乡基本公共服务的差距仍然很大,有必要通过加快城乡基本公共服务标准化建设来促进农村基本公共服务财政投入水平的提高和农村基本公共服务水平的发展。首先,要制定城乡基本公共服务保障标准,明确哪些基本公共服务由政府提供以及提供的水平。其次,要建立各级政府间明确的责任分摊机制,根据财政能力明确各项农村基本公共服务财政投入层级以及各级政府层级间的投入责任分摊。再次,要建立农村基本公共服务标准化实施机制。各级政府要成立部门协调、目标考核和第三方评价等实施机制。

参考文献:

- [1] 叶子荣,刘鸿渊.农村公共产品供给制度:历史、现状与重构[J].学术研究,2005(1).
- [2] 陶然,刘明兴.农民负担,政府管制与财政体制改革[J].经济研究,2003(4).

[3]周焱. 安徽农村税费改革调研报告[J]. 经济理论与经济管理 2001 (5).

[4]宋亚平. 咸安政改——那场轰动全国备受争议的改革自述[M]. 武汉: 湖北人民出版社 2009.

[5]邓道坤, 刘友凡. 大变革: 湖北省农村税费改革纪实[M]. 武汉: 武汉大学出版社 2006.

[6]朱镕基总理在第九届全国人大四次会议记者招待会答记者问[EB/OL]. (2015-04-10) http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/14/content_315680.htm.

[7]曹昆斌. 农村税费改革及其完善——安徽农村税费现状分析[J]. 改革 2001 (5).

[8]时文彦. 充实和转变职能强化乡镇财政管理的探讨[J]. 财政研究 2010 (2).

[9]蔡芳宏, 柯元. 基于新公共服务理论视角对乡镇财政改革的考察[J]. 财政研究 2010 (7).

[10]李丽辉. 我国近3万个乡镇实现“乡财县管”[EB/OL]. (2015-04-10) <http://politics.people.com.cn/GB/n/2012/0821/C1001-19787669.htm>.

[11]杨发祥, 马流辉. “乡财县管”: 制度设计与体制悖论——一个财政社会学的分析视角[J]. 学习与实践 2012 (8).

[12]刘超. 强镇扩权: 理论逻辑与实践困境——兼谈中心镇治理模式创新[J]. 云南社会科学 2013 (6).

[13]曾明. 农业税费取消后乡镇政府财政转移支付过程——基于江西省C乡的调查研究[J]. 公共行政评论 2008 (5).

[14]卢叶. 解决县乡财政困难的根本在于打破城乡分治[N]. 中国经济时报 2005-02-08.

[15]刘尚希, 傅志华. 缓解县乡财政困难的途径选择[M]. 北京: 中国财政经济出版社 2006.

[16]陈彩虹, 陈东平. 乡镇债务对乡镇财政支出结构的影响——基于债务用途的视角[J]. 农业经济问题 2012 (5).

[17]苏晓洲, 等. 三千余乡镇政府债务率超100% 政府欠条成流通货币[EB/OL]. (2015-04-10) http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-08/19/c_126887302.htm.

[18]四川省财政厅课题组. 新时期乡镇财政建设研究——以四川省为例[J]. 财政研究 2012 (2).

[19]吴毅. 小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店 2007.

[20]郁大海. 免征农业税后乡镇政府职能缺失

的现状成因——基于苏北HA市招商引资热引发的调查[J]. 调研世界 2007 (8).

[21]陈家刚, 陈奕敏. 地方治理中的参与式预算——关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究[J]. 公共管理学报 2007 (3).

[22]宋亚平. 政府化与市场化: 农村公共服务供给机制变革——湖北省“以钱养事”改革的回顾与评价[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011 (3).

[23]徐勇. 现代国家建构与农业财政的终结[J]. 华南师范大学学报(社会科学版) 2006 (2).

[24]詹成付. 推行“村财乡管”要慎重[J]. 乡镇论坛 1998 (1).

[25]卢福营. 民主自治导向下的村级财务监督制度创新——对浙江省H镇村级财务监督制度改革调查与分析[J]. 学习与探索 2006 (4).

[26]姚忆江. 监事会: 村庄“纪委”防止村官腐败——广东蕉岭“草根式”权力平衡样本观察[EB/OL]. (2015-04-10) <http://www.infzm.com/content/41853>.

[27]谈多娇, 叶松. 我国村级财务现状、问题及对策——基于湖北省X市D镇的问卷调查[J]. 财政监督 2013 (14).

[28]项继权, 李晓鹏. “一事一议财政奖补”: 我国农村公共物品供给的新机制[J]. 江苏行政学院学报 2014 (2).

[29]杨丽娟. 村级会计委托代理工作中存在的问题与建议[J]. 财政监督 2010 (18).

[30]潘自强. 村级财务治理机制的构建和完善——以浙江省为例[J]. 经济管理 2009 (6).

[31]张坤, 郭斌. “村财乡管”的制度缺陷及其优化机制设计[J]. 农村经济 2014 (6).

[32]吴理财. 财政自主性、民主治理与村庄公共品供给[J]. 社会科学研究 2015 (1).

[33]张力维. 河南省财政支农资金整合研究[D]. 郑州: 河南农业大学经济与管理学院 2010.

[34]李玉萍. 整合财政支农资金的途径[J]. 现代农业 2010 (5).

[35]杨颂国. 财政支农资金整合研究[D]. 长沙: 湖南大学政治与公共管理学院 2006.

[36]陈杰. 一事一议财政奖补制度绩效及评价研究——以福建省为例[J]. 福建论坛(人文社会科学版) 2013 (9).

[37]孙仕林, 班喜春, 韩志东. 完善一事一议财政奖补政策的建议[J]. 中国财政 2010 (12).

责任编辑 刘绛华