

【乡村治理现代化】

# 制度变迁、财力变化与乡镇治理能力提升

## ——兼论农村税费改革后的乡村关系转型

杜春林

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 211100)

**摘 要:**提升政府治理能力是建设人民满意的服务型政府的重要举措。本研究基于制度变迁的理论,分析农村税费改革后乡镇财政体制变迁对乡镇财力、乡镇治理能力以及乡村关系的重要影响。研究认为农村税费改革后乡镇财政体制经历了从强制性变迁到诱致性变迁的转变过程,进而直接导致乡镇财力和乡镇治理能力的变化。乡镇财政体制的强制性变迁使乡镇财力在短时间内难以支撑乡镇政府职能发挥,乡镇治理能力显著下降,乡村关系从农村税费改革前的“汲取”转向农村税费改革后的“悬浮”。但在乡镇发展和绩效考核压力下,乡镇干部作为制度变迁的主体,不断争取自上而下的转移支付资金、发展乡镇企业以及落实“村财乡管”,客观上实现了乡镇财政体制的诱致性变迁,乡镇财力逐步增强,支撑乡镇治理能力的提升,推动农村税费改革后乡村关系从“悬浮”向“服务”转型。

**关键词:**制度变迁;乡镇财力;乡镇治理能力;乡村关系

**中图分类号:**D532      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2021)04-0059-09

### 一、问题提出与文献梳理

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,乡村治理体系和治理能力建设成为各级政府部门关注的焦点,作为国家治理体系和治理能力的重要组成部分,党中央、国务院高度重视推进乡村治理体系和治理能力建设,2018 年出台的《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》都强调农村基层基础工作存在薄弱环节,乡村治理体系和治理能力亟待强化,2021 年颁布的《中华人民共和国乡村振兴促进法》也指出要加强乡镇人民政府社会管理和服务能力建设。乡镇财力作为乡村治理体系和治理能力建设的关键资源发挥着不可替代的作用,党的十九届四中全会明确指出要推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务。这为乡镇财力增强和乡镇治理能力提升指明了方向。本研究结合农村税费改革以来乡镇政府的行为逻辑和职能转变,基于制度变迁的理论分析乡镇财政体制变迁对乡镇财力、乡镇治理能力以及乡村关系的影响,为国家治理体系和治理能力现代化背景下乡镇财政体制变迁适应乡镇财力和乡镇治理能力发展提供新的分析视角,同时也为推动农村税费改革以来乡村关系转型提供新的思路。

农村税费改革是从根本上解决农民负担问题的一项重大措施。一方面,农村税费改革的直接作用便是农民负担显著下降<sup>[1-2]</sup>;另一方面,农村税费改革规范了农村地区之前的乱收费现

收稿日期:2020-08-22

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“组织社会学视角下乡村振兴项目的‘碎片化’及整合机制研究”(19YJCZH025);河海大学中央高校科研业务费项目“项目制背景下地方官员职业发展的影响因素研究”(B210202162)

作者简介:杜春林,男,河海大学公共管理学院副教授,博士。

象,改善了农村不平等状况,维护了农村社会稳定<sup>[3-4]</sup>。不仅如此,农村税费改革推动公共财政制度的建立和完善,增加了农村公共产品的供给<sup>[5]</sup>。然而,农村税费改革也给乡村治理带来现实困境,尤其是在农村税费改革初期,集中表现在3个方面:其一,从乡镇财力的角度来看,与农村税费改革前将乡镇运作视为“公司”<sup>[6]</sup>、将其行为角色视为“经营者”<sup>[7]</sup>不同,农村税费改革取消“三提五统”、严禁“集资收费”,使乡镇财政只能依靠“借、欠、跑、卖”维持政府运转,作为主要财政资金来源的自上而下转移支付难以填补税费改革带来的缺口<sup>[8]</sup>。其二,从乡镇治理能力的角度来看,农村税费改革后,由于缺乏充足的财力支撑,债务问题凸显,乡镇职能趋于弱化<sup>[9]</sup>,很多地区的农村公益事业和社会保障事业发展举步维艰<sup>[10]</sup>,进而影响乡镇政府职能的发挥和对基层社会的治理。其三,从乡村关系的角度来看,乡镇与村之间的关系从“汲取”转向“悬浮”<sup>[11]</sup>,乡镇很难有效地为农民提供公共服务,部分乡镇政府开始策略性完成工作任务<sup>[12]</sup>,乡镇与村之间的关系日渐疏离<sup>[13]</sup>。

已有研究侧重研究农村税费改革初期乡镇财政体制变迁及其对乡镇财力、乡镇治理能力和乡村关系的影响。事实上,农村税费改革以来,乡镇财政体制和乡镇财力发生巨大变化,从农村税费改革初期乡镇财力主要依靠向下汲取转向争取自上而下的转移支付资金,再到近年来的多渠道拓展,乡镇财力逐步增强,并在乡村治理中发挥越来越重要的作用,为乡镇治理能力提升奠定财力基础,同时也推动乡村关系转型。然而,农村税费改革后乡镇财政体制变迁为什么在短时间内对乡镇财力产生重要影响?农村税费改革后乡镇财力为什么会逐渐恢复?从制度变迁的角度来看,我们不禁要反思农村税费改革对乡镇治理的影响为何如此深远。本研究将以农村税费改革导致乡镇财力变化为切入点,探讨乡镇财政体制变迁对乡镇财力变化的影响,剖析不同制度变迁方式对乡镇财力影响的差异,以及这一变化对乡镇治理能力和乡村关系产生的连锁反应。

## 二、乡镇财力与乡镇治理能力的关系:制度变迁的理论视角

在国家治理层面,足够的财政资源和公共财政的发展是建立理性化官僚制的基础,官僚化也是一种财政理性化的过程<sup>[14]</sup>。国家治理能力作为国家实现治理目标的一种特定力量,就其本质而言是国家对各种资源进行整合、调配和综合使用所达成的整体结果和效能<sup>[15]</sup>。只有国家具有充足的财政资源,才能构建官僚化组织体系,才能成功推行政策、贯彻国家意志,国家的社会管理能力和公共服务能力才能得以增强。在地方治理层面,政府治理能力是以政府为治理主体,以多元治理体系为治理格局,以政府持续性拥有既定资源和调配资源手段为治理基础,以提供地方公共产品和公共服务为治理目标的综合治理能力,而充足的财政资源是地方政府履行职能,有效提供公共服务的物质基础。因此,财政体制变迁不仅影响财政收入,还对政府治理能力产生影响。从改革开放后的两次税制改革来看,1980年我国开始实施“划分收支,分级包干”的财政管理体制,扩大了地方的财政收支范围和管理权限,调动了地方筹集财政资金的积极性,有利于国家财政的综合平衡;1994年我国开始实施的分税制财政管理体制,对于调动中央和地方积极性,增强宏观调控能力都发挥了积极作用。由此可见,无论是在理论研究层面还是治理实践层面,财政体制变迁对政府财力和治理能力都产生深远影响。

从制度变迁的角度看,制度变迁通常由对构成制度框架的规则、规范和实施的复杂结构的边际调整所组成<sup>[16]</sup>,包括国家在追求租金最大化目标下通过政策法令实施的强制性制度变迁和人们在制度不均衡时追求潜在获利机会的诱致性制度变迁两种类型<sup>[17]</sup>。农村税费改革后乡镇财政体制经历了从强制性变迁到诱致性变迁的过程。农村税费改革取消“三提五统”和农业税等措施使乡镇财政从“向下汲取”转向“向上争取”,乡镇财政体制以国家为制度选择主体和

制度变革主体实现强制性变迁。然而,乡镇财政体制的强制性变迁对长期依赖于“向下汲取”维持职能发挥的乡镇形成巨大冲击,在地方发展和绩效考核压力下,乡镇通过多种途径增强财力,扭转了农村税费改革初期乡镇财政体制强制性变迁带来的财力困局。乡镇干部作为初级行为团体不是单纯的“制度接受者”,而是在某种程度上参与和开启了制度选择和制度变革,并发挥关键作用。因此,农村税费改革后乡镇财政体制变迁是从强制性变迁到诱致性变迁的过程。而乡镇财政体制的强制性变迁和诱致性变迁的一个显著差异在于,强制性变迁是以最短的时间和最快的速度推进制度变迁,而诱致性变迁是循序渐进的过程,再加上强制性变迁中的路径依赖,使两者在发挥作用的时间上存在显著差异。乡镇财政体制的诱致性变迁难以在短时间内弥补强制性变迁造成的财政缺口,这也决定了乡镇财力的恢复和乡镇治理能力的提升是一个较为漫长的过程。农村税费改革后乡镇财政体制的变迁也表明,乡镇财力经历了从迅速降低到缓慢增长的变化,新的制度均衡很难在短时间内实现。乡镇财政体制的诱致性变迁使乡镇财力逐渐增强,为乡镇治理能力提升奠定了基础。本文将按照图 1 所示的研究框架,对制度变迁如何影响乡镇财力变化,又如何激发乡镇治理能力提升以及乡村关系转型进行系统探讨。

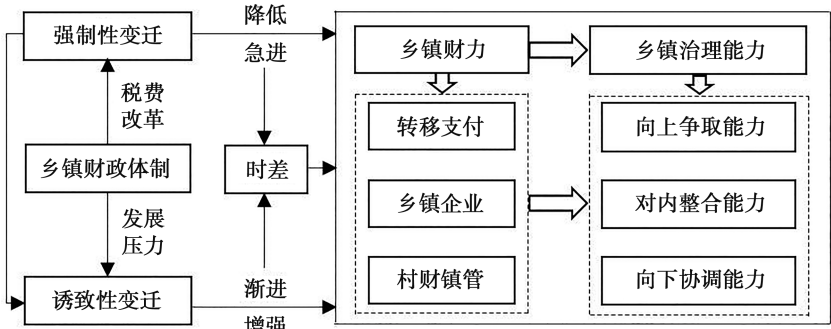


图 1 制度变迁视角下乡镇财力与乡镇治理能力的关系

三、从强制性到诱致性：乡镇财政体制的变迁历程

农村税费改革以来,乡镇财政体制经历了从强制性变迁到诱致性变迁的过程,亦是制度非均衡向制度均衡演化的过程。强制性变迁导致乡镇财力骤减,财权与事权严重不匹配,制约了乡镇职能发挥;诱致性变迁是乡镇干部在乡镇发展和绩效考核压力下,扭转乡镇财力困境,不断拓展乡镇财政收入来源,为乡镇职能的履行奠定财力基础,使乡镇在乡村治理中发挥的作用也越来越重要。

(一) 乡镇财政体制的强制性变迁

农村税费改革直接导致乡镇财政体制强制性变迁。从 2000 年国务院下发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》到 2006 年全国取消农业税,农村税费改革在全国范围逐步推进。农村税费改革中取消“三提五统”和农业税等政策切断了乡镇财政“向下汲取”的途径,使乡镇财政收入在短期内骤减,面临巨大缺口,农村税费改革前的财力获取方式无法在短时间内做出积极有效应对,以至于乡镇财政面临“空壳化”的风险,转而依靠自上而下的转移支付。然而,农村税费改革中乡镇财政体制变迁具有显著的强制性特征:一是乡镇财政体制变迁是以政府为制度选择主体和制度变革主体的自上而下的变迁,并以直接的行政干预降低制度变迁成本<sup>[18]</sup>;二是乡镇财政体制变迁旨在规范乡镇财政管理体系,减轻农民负担以及更好地提供公共服务,具有显著的存量革命性质;三是乡镇财政体制变迁以最短的时间和最快的速度取代了“以农养政”的财政现状,完成了乡镇财政资金来源的路径转变;四是乡镇财政体制变迁具有较大的破坏性,从制度变迁所产生的路径依赖看,正是由于乡镇政府的职能发挥长期依赖于“向下汲取”所



获得的财力支撑,乡镇财政体制的强制性变迁导致乡镇对税费改革前的财政资金来源渠道的依赖失去制度基础,乡镇在短期内只能“有选择性做事”,弱化部分职能和减少公共服务的供给,从而在一定程度上影响乡镇治理能力。

## (二) 乡镇财政体制的诱致性变迁

农村税费改革后,乡镇财政体制的强制性变迁具有较强的刚性,使乡镇财政更加趋于紧张,导致制度不均衡,产生了制度变迁的需求,并成为制度变迁的诱因。如何拓展乡镇财政资金来源、增加财政收入是农村税费改革后乡镇财政体制面临的首要难题。在乡镇发展和绩效考核压力下,乡镇干部认识到农村税费改革后乡村财政体制的不均衡现象以及拓展乡镇财政来源、增强财政收入给地方发展和绩效提升带来的契机。从2006年至今,乡镇财政来源从主要依靠自上而下转移支付转向发展乡镇经济、加强“村财乡管”等多重渠道,客观上激活了农村税费改革后几乎处于停滞状态的乡镇财政体制的自发性创新。在解决乡镇财力骤减问题方面,乡镇财政体制变迁具有显著的诱致性特征,主要表现在:一是乡镇干部作为初级行为团体在制度选择和制度变革中起到关键作用,他们不只是作为“制度接受者”,更是在某种程度上参与和开启了制度选择和制度变革;二是拓展乡镇财政资金来源,增加财政收入是乡镇干部谋求地方发展和政绩等潜在收益的重要途径;三是通过拓展乡镇财政收入来源和增加财政收入来推动乡镇发展和获得政绩是一个循序渐进的过程。因此,农村税费改革后乡镇财力的逐渐增强不仅反映了乡镇逐步发展的过程,还在一定程度上体现为乡镇财政体系的诱致性变迁的过程。

## 四、乡镇财政体制变迁下的乡镇财力变化

乡镇财力变化与乡镇财政体制从强制性变迁到诱致性变迁的转变密切相关。一是作为强制性制度变迁,农村税费改革短期内大大缩小了乡镇的收入来源。农村税费改革前乡镇总财力除了包括体制结算后的可支配财力以外,还包含多项统筹、自筹收费;而农村税费改革后取消了这些收费,除了预算内的税收收入外,基本上只有体制结算后的上级补助收入。这也直接导致乡镇政府的职能很难有效发挥,乡镇的角色发生重大变化,面对这一困境,乡镇采用“甩包袱”节省开支和新辟财源增加收入来缓解财政压力<sup>[19]</sup>。二是作为诱致性制度变迁,在乡镇发展和绩效考核的引导下乡镇通过争取更多的转移支付资金、发展乡镇企业获取税收以及“村财乡管”等途径增强自身财力,使乡镇作为一级政府在基层治理中的地位不断提升。概言之,乡镇财政体制变迁从强制性向诱致性转变的过程对乡镇财力具有显著影响。

### (一) 变被动为主动:争取自上而下的专项资金

自20世纪90年代中期实施分税制以来,中央政府向地方政府转移支付的规模逐渐增大,特别是专项资金大幅度提高,例如:1995年,专项资金仅占转移支付资金的16%;2002年,国务院新增16个省份扩大改革试点后,作为农村税费改革扩大试点的配套措施,财政部出台了《农村税费改革中央对地方转移支付暂行办法》,通过转移支付给予地方适当补助;到2005年,专项资金占转移支付资金的近1/3;至2019年,专项资金扩大到占转移支付资金的52%<sup>①</sup>。由此可见,农村税费改革初期,专项资金的比重较低,很难从根本上扭转乡镇财政困局,并未引起绝大多数乡镇的重视,乡镇也并未积极主动争取,而是被动接受。随着专项资金数量越来越多、规模越来越大、覆盖范围越来越广,并且项目资源分配呈现出宏观层面的均等化和微观层面的两极化的“双重效应”<sup>[20]</sup>,争取到自上而下的项目资源成为破解农村税费改革后乡镇财力困境的重

① 2018年国务院印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,以专款专用的形式设立共同财政事权转移支付,进一步扩大了项目资金的范围。2019年中央对地方转移支付支出为75399亿元,其中以项目形式实现转移支付的共同财政事权资金和专项资金共计39482亿元。

要途径。自上而下的专项资金既满足了农村税费改革后弥补乡镇财力的需要,又引导地方政府争取资金来推动地方发展。乡镇在发展和绩效考核压力下往往奉行“导向性项目进规划、普惠性项目争份额、竞争性项目挤盘子”,积极向上级政府部门争取项目,乡镇政府围绕项目形成了“项目包装”“跑部钱进”等新的地方政府行为。不仅如此,这些项目资金经过自上而下层层“打包”,满足了乡镇的发展需求,科层组织消解了项目的专项性,增强了对资源的支配能力<sup>[21]</sup>,成为乡镇的重要资金来源,使项目资金成为乡镇政府发挥职能的财力基础。

### (二) 从节流到开源:倒逼乡镇企业发展

乡镇财政体制的强制性变迁虽然有利于提高乡镇财政收入结构的规范化程度,但乡镇财政收入主要依靠上级转移支付,收入渠道显著减少,乡镇财政增收失去了稳定性、自主性和制度弹性,不得不由现实中的“量出为人”回归为“量入为出”。一方面,从短期来看,农村税费改革对乡镇财力的冲击较大,直接影响乡镇职能发挥,乡镇只能通过机构改革,缩减日常开支,减少乡镇职能,“勒紧裤腰带”过日子,更多趋向于节流以缓解农村税费改革带来的巨大冲击。另一方面,从长远来看,在乡镇发展和绩效考核压力越来越大的环境下,各地着眼于大力发展乡镇经济,扩大预算收入。一般预算收入迅速增加客观上反映了乡镇经济活动的活跃程度以及乡镇在地方经济发展过程中的引导与推动作用。数据显示,农村税费改革后,乡镇企业迅速发展,从全国层面来看,2001 年到 2011 年间乡镇企业数量、总产值、利润总额以及上缴税金的增加总额分别是 1990 年到 2000 年间增加总额的 3.1 倍、3.9 倍、2.8 倍和 5.4 倍<sup>①</sup>。乡镇企业在承担自上而下项目、缓解当地就业、服务乡村社会以及增强乡镇财力等方面发挥重要作用。

### (三) 由监管到引导:“村财乡管”助推财权上移

乡镇政府代管村级财政的目的是监督村级财务,杜绝村干部铺张浪费、乱开支的现象,保障村集体资金用之于民,更好地履行乡镇服务于村的职能。从 2000 年安徽、山东等地先后推行“村财乡管”,到 2013 年农业部、财政部、民政部和审计署 4 部门联合下发的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》推动“村财乡管”政策在全国推行,再到 2016 年中共中央、国务院出台的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》进一步强调要全面加强农村集体资产管理,乡镇政府在农村集体经济规范化管理过程中占据主导地位<sup>[22]</sup>。尽管从资金所有权的角度来看,乡镇并没有支配的权利,但按照财务制度,乡镇政府可以根据乡村总体情况协调村集体资金使用额度和方向。农村税费改革后,由于乡镇财力骤减和乡镇发展压力,乡镇利用“村财乡管”的契机,不仅加强对村资金的监督管理,还逐步实现财权上移,引导村资金的支出方向与自上而下的政策以及乡镇的总体规划保持一致。由此可见,在乡镇发展压力下,“村财乡管”客观上缓解了农村税费改革后乡镇财力困境,适应了乡镇发展。严格的财务管理制度不仅使村集体资金的使用更加规范,还扩大了乡镇政府的权力,为村乃至乡镇的公共服务供给奠定财力基础。尤其是经济发展水平较好的村,随着集体收入的不断增加,“村财乡管”对规范集体资金使用、增强乡镇财力、发挥乡镇职能以及加强乡村联系发挥重要作用。

## 五、乡镇财力驱动乡镇治理能力提升的三重路径

乡镇作为基层治理组织,不仅需要具备对各种资源进行整合、调配和使用的能力,更重要的是应当具有获取更多资源的能力。乡镇财力作为最基本的资源,是乡镇职能有效发挥和乡镇治理能力提升的物质基础。从乡镇治理能力所包含的关键要素来看,从县级政府部门争取更多的

① 数据来源于《中国乡镇企业年鉴 1991》《中国乡镇企业年鉴 2001》《中国乡镇企业年鉴 2002》《中国乡镇企业及农产品加工年鉴 2012》。

资源服务乡村社会,有效整合乡镇各部门的职能,以及合理协调村之间的资源分配,是乡镇治理能力提升的重要表现。这三者是有机的,向上争取资源能力是前提,对内职能整合能力是基础,向下协调能力是目标。

### (一) 强化向上资源争取能力

作为乡镇治理能力提升的前提条件,资源以及基于资源的利益博弈构成审视农村基层治理体制机制的重要变量<sup>[23]</sup>。农村税费改革后,向上争取能力不仅是乡镇应对外部竞争、内部困境和发展需要的必备能力,更是乡镇干部协调能力、沟通能力和公关能力的重要表现。能否向上争取到更多的资金、项目以及优惠政策事关乡镇治理能力的提升。事实上,争取尽可能多的项目和资金至少需要具备良好的发展基础、充足的配套资金和有效的项目管理机构3个条件,尽管乡镇政府都具有向上争取资源的冲动,但是唯有充足的乡镇财力才能引导这一意识和行为,强化乡镇向上争取能力。这具体表现在3个方面:一是乡镇财力的增强推动乡镇基础设施逐步完善。农村税费改革后,在社会主义新农村建设、乡村振兴战略等自上而下政策的推动下,依靠自身财力的不断增强,乡镇进一步完善了基础设施,这也为自上而下项目的落地奠定了基础。二是部分自上而下的项目需要乡镇提供配套资金。乡镇财力的增强为争取此类项目奠定基础。已有研究也表明,并不是穷困地方就能获得项目资源,反而是越有钱的、越有能力跑项目的地方获得的资源越多<sup>[24]</sup>。因此,乡镇财力的增强为争取项目奠定了物质基础。三是乡镇财力支撑机构运作,为自上而下的项目争取提供组织保障。自上而下的资金和项目落地不仅需要基础设施和财政资金的配套,还需要依托于具体的项目管理机构,乡镇在项目运作中扮演“撮合者”“协调者”等角色。不仅如此,依托乡镇财力的增强,部分乡镇设立了项目办,项目办负责进村项目的发展规划、组织实施以及监督管理,为增强向上的资源争取能力奠定组织基础。

### (二) 提高对内职能整合能力

乡镇职能整合为乡镇治理能力提升奠定了组织基础,整合能力是政府根据职能定位对“碎片化”的职能分工进行有机整合的能力。实践表明,乡镇的整合能力集中表现在两个方面:一是加强对乡镇站所的统筹与管理。乡镇服务和村庄管理有赖于发挥各个站所的作用,乡镇站所名义上采取“条块结合、双重领导、以块为主”的机制,但大多数单位的人、财、物资源仍掌握在对应的县级部门手里<sup>[25]</sup>。尤其是农村税费改革初期,乡镇站所缺乏运转资金,更加依赖于县级部门,成为县级部门在乡村的派出机构。从2004年开始,为配合农村税费改革、着力解决乡镇权力与责任不对等等问题,中央实施了新一轮乡镇机构改革试点工作,并于2009年1月印发《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》,全面启动乡镇机构改革。江苏省从2009年10月开始,在全省展开乡镇机构改革工作。从乡镇职能整合的角度来看,乡镇党政机构实行“大办制”,按职能归口设置党政、经济发展、财政、农政以及村庄建设等5个左右综合办公室;乡镇事业单位也优化整合为5~7个公益性服务中心,有效整合了行政资源,增强了行政效能<sup>[26]</sup>。二是集中力量办大事。科层制为国家行动提供了高效的组织形式,一个国家政权采取科层制组织形式就更有能力去获取资源、动员资源。乡镇财力的逐步提升彻底改变了乡镇治理捉襟见肘的困境。不仅如此,乡镇机构改革和职能整合都为乡镇集中财力办大事奠定了经济和组织基础,对于自上而下的大项目乡镇能有效整合职能部门的资源来实施。例如,在对苏中H镇和皖西S乡的调研中发现,由于争取到自上而下的农业综合开发项目规模较大,项目实施过程中,乡镇政府往往整合财政、国土、水利以及农业等部门共同参与项目的实施,这一模式在自上而下的大项目实施中十分常见。

### (三) 增强向下组织协调能力

渗入社会、调节社会关系作为国家能力的两个维度,是实现其改造社会的重要途径<sup>[27]</sup>。协调能力不仅是国家干预社会的重要表现形式,也是衡量政府治理能力提升的主要维



度之一,有效协调村之间的关系是乡镇治理能力提升的集中表现。农村税费改革初期,乡镇财力困境导致乡镇在村之间的协调能力下降。随着乡镇财力的提升,乡镇对村的协调能力也不断增强,为自上而下的政策实施奠定了基础,可以说乡镇的协调能力在一定程度上为国家能力的实现奠定了基础。近年来,随着自上而下支农政策的全面推进,建立在乡镇财力基础上的向下协调能力成为村有序发展的重要支撑。一方面,乡镇通过“村财乡管”协调村集体资金的支出方向。一般认为,分权能有效提高治理效率,但在没有外部监督的体制中,赋予基层政府自由的财政分配权限不一定能达到提供公共服务最优化的效果<sup>[28]</sup>。随着村集体收入的逐年增长,乡镇依据“村财乡管”的规定,进一步加强对村集体资金的监管,引导村集体资金的支出方向与自上而下的美丽乡村建设和乡村振兴战略保持一致,保障了村公共服务的有效供给。另一方面,协调村之间的资源分配。正如一些学者的研究结论,乡镇在自上而下的项目运作中扮演着“协调”和“分配”的角色<sup>[29-30]</sup>,积极主导自上而下项目的分配与协调,平衡项目在各个村之间的分配,避免项目分配过程中的“马太效应”<sup>[31]</sup>。“村财乡管”和项目的有效分配客观上增强了乡镇公共服务供给能力,支撑乡镇治理能力的提升。

## 六、结论

总而言之,从制度变迁的理论视角来看,农村税费改革后乡镇财政体制变迁过程实际上就是从制度非均衡向制度均衡演化的过程。第一,农村税费改革带来的乡镇财政体制的强制性变迁在短期内打破了原有制度均衡,乡镇从依靠自下而上的税费转向争取有限的转移支付资金,使乡镇治理能力的发挥缺乏物质保障。第二,乡镇财政体制的强制性变迁对乡镇财力以及乡镇治理能力的冲击并非长期存在。在地方发展和绩效考核压力下,乡镇通过多种方式增强自身财力来提升乡镇治理能力,使乡镇又成为乡村治理中不可或缺的重要角色。第三,农村税费改革对经济发展水平较低的乡镇影响更大,但精准扶贫和乡村振兴战略的实施将进一步加快乡镇财力和治理能力的提升。

农村税费改革后乡镇财力与乡镇治理能力的关系包含两个层面。其一,从静态关系来看。不同乡镇财政体制下,乡镇财力和乡镇治理能力之间的关系存在差异。一方面,农村税费改革所带来的乡镇财政体制的强制性变迁在短期使乡镇财力骤减,乡镇公共服务职能难以有效发挥,乡镇治理能力被显著削弱;另一方面,伴随着乡镇发展以及绩效驱动所带来的乡镇财政体制的诱致性变迁,乡镇在多渠道争取财政资源的过程中,加强了乡镇公共服务的供给能力,提升了乡镇治理能力。其二,从动态关系来看。乡镇财力与乡镇治理能力的内在联系随着乡镇财政体制从强制性变迁到诱致性变迁而发生变化。乡镇财政体制的强制性变迁削弱了乡镇政府职能发挥长期依赖的资源基础,制约了乡镇治理能力的提升,倒逼乡镇政府为走出困境主动弥合财力现状与履职所需资源之间的差距,拓宽财政收入来源,推动乡镇财政体制的诱致性变迁,实现乡村治理能力的提升。

农村税费改革以来的乡村关系发生了两次重大转型。一是从“汲取”向“悬浮”转变。农村税费改革初期,面对乡镇财政体制强制性变迁的冲击,乡镇财政的“空壳化”动摇了乡镇治理的财政基础,进而影响了乡镇政府的职能发挥,制约了乡镇治理能力提升,以至于乡村关系从农村税费改革前的向下“汲取”转向农村税费改革初期的“悬浮”于村之上。二是从“悬浮”向“服务”转变。农村税费改革后,财政困境使乡镇作为一级政府的职能难以有效地发挥。乡镇财力的不断增强以及乡镇治理能力的逐步提升,支撑了乡镇职能转变和乡镇服务型政府建设,使乡村关系从农村税费改革初期的“悬浮”逐渐向“服务”转变。

## 参考文献:

- [1] 佐藤宏,李实,岳希明.中国农村税赋的再分配效应 1995—2002:世纪之交农村税费改革的评估[J].经济学报,2006(1):140-160.
- [2] 周黎安,陈伟.县级财政负担与地方公共服务:农村税费改革的影响[J].经济学(季刊),2015,14(2):417-434.
- [3] 周黎安,陈烨.中国农村税费改革的政策效果:基于双重差分模型的估计[J].经济研究,2005,40(8):44-53.
- [4] 陈斌开,李银银.再分配政策对农村收入分配的影响——基于税费体制改革的经验研究[J].中国社会科学,2020(2):70-92.
- [5] 王宾,赵阳.农村税费改革对中西部乡镇财力影响的实证研究——基于4省8县抽样调查数据的分析[J].管理世界,2006(11):82-89.
- [6] Oi C J. The Role of the Local State in China's Transitional Economy[J].China Quarterly,1995,144:1132-1149.
- [7] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002,17(1):17-24.
- [8] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012,32(1):1-37.
- [9] 申端锋.乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J].开放时代,2010(6):5-23.
- [10] 李茂盛,杨大虎.农村税费改革回顾与思考——以山西省为例[J].当代中国史研究,2017,24(6):87-94.
- [11] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006,21(3):1-38.
- [12] 欧阳静.压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J].经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [13] 吴毅.小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2007:557.
- [14] 马克斯·韦伯.经济与社会[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:291.
- [15] 王浦劬,汤彬.论国家治理能力生产机制的三重维度[J].学术月刊,2019(4):65-72.
- [16] 道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,2008:7.
- [17] 林毅夫.关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[C]//科斯·阿尔钦,诺斯.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集.上海:上海人民出版社,1994:374.
- [18] 卢现祥.西方新制度经济学[M].2版.北京:中国发展出版社,2003:110-114.
- [19] 章荣君.财政困境与乡镇治理[M].北京:中国社会科学出版社,2012:16-17.
- [20] 陈家建,巩阅瑄.项目制的“双重效应”研究——基于城乡社区项目的数据分析[J].社会学研究,2021,36(2):115-137.
- [21] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [22] 曾凡木,蒋晓雨.集体经济管理的规范化与乡村关系变迁[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):78-85.
- [23] 李祖佩,梁琦.资源形态、精英类型与农村基层治理现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(2):13-25.
- [24] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016,36(3):167-191.
- [25] 李永友,王超.集权式财政改革能够缩小城乡差距吗?——基于“乡财县管”准自然实验的证据[J].管理世界,2020,36(4):113-130.
- [26] 江苏乡镇机构改革:管理为大众服务 职能与发展同步[EB/OL].(2010-07-06)[2021-03-28].[http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/06/content\\_1646476.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/06/content_1646476.htm).
- [27] 乔尔·S.米格代尔.强社会与弱国家:第三世界的国家与社会关系及国家能力[M].张长东,等译.南京:江苏人民出版社,2012:5.
- [28] 杜春林.分权、治理效率与西汉政权兴衰——兼谈行政发包制理论[J].探索与争鸣,2017(10):149-154.
- [29] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015,30(2):98-123.



- [30] 申恒胜.“分配型政权”:惠农政策背景下基层政权的运作特性及其影响[J].东南学术,2013(3):30-35.
- [31] 张新文,高啸,戴芬园.农村公共服务项目化供给中的马太效应探究[J].宁夏社会科学,2018(6):117-122.

(责任编辑:宋雪飞)

**Institutional Change, Financial Change and Improvement of Township Governance Capacity——Also on the Transformation of the Relationship Between Township and Village After the Reform of Rural Taxes and Fees**

*DU Chunlin*

**Abstract:** Improving government governance capacity is an important measure to build a service-oriented government that the people are satisfied with. Based on the theoretical perspective of institutional change, this study analyzes the important impact of township financial system change after rural tax and fee reform on township financial resources, township governance ability and the relationship between township and village. The research shows that the township financial system has undergone a change from compulsory change to induced change after the reform of rural taxes and fees, which directly leads to the change of the township financial resources and the township governance ability. The compulsory change of the township financial system makes it difficult for the township financial resources to support the function of the township government in a short time, and the governance ability of the township decreases significantly. The relationship between township and village changes from “extract” before the reform of rural taxes and fees to “suspension” after the reform of rural taxes and fees. However, under the pressure of township development and performance appraisal, township cadres, as the main body of institutional change, constantly strive for the transfer of payment funds from top to bottom, develop township enterprises and implement the “village finance and township management” to objectively realize the induced change of township financial system. Township financial resources are gradually enhanced to support the improvement of township governance ability. After the reform of rural taxes and fees, rural relations will be transformed from “suspension” to “service”.

**Keywords:** Institutional Change; Financial Resources Change; Township Governance Capacity; The Relationship Between Township and Village