































过”会增加集资或收费的顺利性，但在日常的村务预算和开支控制方面，我们几乎看不到村民代表会议的作用。小的开支无须村民代表讨论，尤其涉及基层政权工作、活动经费的开支和预算没有讨论，村民代表参与讨论的往往是生产性项目——比如，黑河联建砖厂的决定：修围墙、建加油站等，而这种讨论只涉及办与不办的决定，并不涉及资金预算支出的审批和监督。也就是说，如果村民代表支持办，就等于给村级组织运用和管理该项目资金的合法性，一切的经费运作都由它们掌握。所以，“上千元以上支出由村民会议通过”的规定，在这样的处理下，变成千元以上的立项由村民代表会议通过，而一旦立了项，村民代表的过问权虽然没有被终止，也实际上失去了用武之地。在这样的制度设计中，村民代表对于资金的控制并不能实现。

失去了村民代表会议的程序限制，乡村财务通常只能完全依赖“一只笔”审批、或者是干部间互相审批，这就把赌注押在一个或几个干部的道德上，它假定这一只笔本人的绝对公正。但来自村民的评论显示，“一只笔审批”的口碑很低：

“一个家庭的用度开销还同老婆孩子商量商量，一个村每年要有几十万甚至上百万的资金过码，怎么好由一只笔、一个人说了算呢？上面这样规定了，不要说村民不敢过问，就是村里的其他干部也不好去捅马蜂窝。”<sup>43</sup>

即使来自官方的审查——县工作组对乡村财务的历年检查也能证明，一只笔审批的监督效用低下，在官方的财务检查结论中，人们可以轻而易举地发现，经“一只笔”批准的、形成文件的随机收费行为普遍存在，并没有设想中对预算——支出的制约：

“去年以来，本乡清理废止了多渠道筹措教育经费，滚动借款，鼠药、碘盐分配、全民义务联防活动等八个不合理涉农收费的文件，取消了13个不合理收费项目，包括办屯集资、学生保险、计划生育押金、一胎准生证，学生校服、宅基地丈量费、治安联防义务工等。全乡预计减轻农民负担60余万元”。<sup>44</sup>

“从清理的结果看，村级财务管理中主要存在下列几个问题：第一，现金管理失控。在28个试点村中，查出白条抵库现金1446笔，计218.76万元。其中未经审批和用途不明的白条255笔，计30.07万元。28个试点村的净资产比清查前少822万元，同时发现帐外资产469万元。GT乡一个村支书一人就领借款23万多元，村会计未经审批借款2.3万元，购买摩托车。集体资金成了众人吃的唐僧肉。第二，财务资料严重失实。固定资产长期不盘点，实物不清理，造成帐实不附，有物无帐的11件，达90.82万元，有帐无物的27件，达140.01万元。XZH村1992年建造了一座村办公大楼，会计计帐没有基建合同，也没有基建预算，更没有财产交接单，仅凭村委会主任一张20.6万元的白条计帐。第三，债权债务不分，坏帐呆帐很多，对村办企业应收的没有收，催付不利。仅AX乡就发现个人欠款558人，所涉款项90.65万元。QT乡发现18件公物，计4300元，被9人占为私有，有的村征用土地费管理不规范，干部群众私分土地占用款现象时有发生，如GT乡某村私分土地征用款，一夜之间，全村都成了万元户。第四，非生产性开支大。根据对17个村1992-95年的统计，4年中，管理费开支314.4万元，占村四年总收入的29%；占三上缴372.6万元的84.4%；其中招待费一项就达55.88万元，占集体提留的5%。DY村94年一年用去招待费2.44万元，平均每月2032元。JL村经清理发现，村支书除用公款大吃大喝外，还向村里多报餐费4100元装入自己腰包，村支部委员，砖瓦厂厂长从1994年以来收了款不报帐，贪污公款3万余元。<sup>45</sup>

<sup>43</sup> 王克述等调查报告：强化财务管理是稳定形势深化村民自治的重要途径，民政部基层政权司，《农村村务公开工作资料汇编》，1997，页182。

<sup>44</sup> 王文治，河北“QT乡农村基层组织建设调查”，1998年7月，讲话稿。

<sup>45</sup> 浙江JX清理村级财务汇报材料，1996，12。

从这些实际材料不难看出，虽然预算-支出制度规定了监督程序：预决算应当在实施前经过村民代表大会的“表决”通过，预算方案的变动也应经过村民代表大会通过，但是，这种监督程序由于没有真正意义上的权利分配只能流于形式。村民代表大会多由各级村干和小组长（自然村）组成，它们的任务多在执行和传达，对财务收支情况很少知情，更不要说能够对财务预算实施否决。再者，村民代表大会的召集人是村委会，而这个机构与村班子有千丝万缕的利益关系，并不具有独立地位和职能——所有这些，都使得表决不能兑现它的真正意义。正是由于表决通常不具有决定的意义，只有收集信息的意义，因此多年得不到代表的重视——他们多半将其看成是通知，如同在村庄黑板上列出表格，只起到告示的作用。况且，基层实践中很少在预算前进行讨论，通常是在年终结束时报告。这样即使发现了问题，也不能“及时得到解决”，因为这个年度计划已经过去。另外，财务预算的专门化也明显不是一般教育水平的乡村代表所能驾驭的，所以基层财务的现实是，预算很少能在“之前”得到控制。

### 自己监督自己

如果说对村级支出有某种限制的话，事实上极可能是，限制权的唯一来源是上级政府部门，而不是所谓的“民主理财小组”或“村民代表会议”。这能够解释为什么，下面这个申请书不是开向民主理财小组，也不是开向村民代表会议，等候纳税人代表的批准，而是开向乡政府，等待上级批准：

乡党委、政府：

我村支部，村合作社和村民委员会，根据乡党委和政府 1992 年度主要干部考核的有关文件精神，综合今年我村的实际情况，参照村办企业两个党委干部职工平均奖金（550 元），经支部研究，要求对村主要干部的年终奖金按 3 倍计算，分别为 1650 元。

以上申请妥否，望批准为盼。

此致敬礼。

BB 乡 XT 村党支部

经济合作社

1993-1-6

[回复批件]

“经乡党委政府集体研究，统一年终奖按三倍处理”。

（签名）

1993-2-4

这样做的原因是，村干部的工资一般由上级政府规定，而且通常并不需要经过理财小组或村民委员会的讨论。虽然也存在着这样的原则性规定——“村一级各线干部的工资标准，由各村根据群众收入水平、干部实际工作负担情况，确定工资标准和享受的月份”<sup>46</sup>，但这个“确定”权显然没有授予村民代表或理财小组，而是给了村干部，而且，同样级别的政府文件表明，村里干部的工资逐年提高的具体数字都由乡政府明文规定。在这些规定中，并没有“经过乡镇人民代表大会讨论通过”的说明，是遗忘、还是根本无需经过这样的程序限制呢？

（84年）村一级三名主要领导干部的固定报酬，每月 40 元。加岗位津贴，年终根据工作的好坏，给予适当的补贴，标准可高于本村同等社员的收入水平。其他干部从村管理费中支出，但不得超过三个，平均月基本工资掌握在 30-38 元。

<sup>46</sup> 浙江 BB 乡农村若干具体政策的实施意见。



(91年)村一级干部的月工资水平全乡统一定为:正职基本工资60元,考核工资70元;副职基本工资50元,考核工资60元;其余各线干部的工资由村里自定。

(94年)村一级干部的工资标准,正职基础工资200元,考核工资100元,副职基本工资180元,考核工资100元,委员基础工资160元,考核工资80元。村支委和村总会计享受副职待遇。<sup>47</sup>

政府文件不仅规定了村干部工资的数量,还规定了他们的工资来源:

(84年)干部工资挂靠在村办企业,但不享受企业职工的其他待遇,固定报酬的50%(20元)由乡里拨给村,做管理费使用,其他的干部,包括副主任等必须由管理费支付。

(91年)村级正副级脱产干部的工资全部挂靠村办企业,由企业划给村里,其他干部工资应从管理费或上缴的利润中列支(同上)。

但乡政府的规定只涉及基本工资部分,而实际上,基本工资只是村干部收入的一部分。一些较为富余的村庄,完全有能力在上级的原则规定之外,以奖金或经济补助的形式提高干部收入。从我收集到的村级干部会议记录表明,这类收入,是在村干部会议上决定的,也就是说,他们自己决定自己的主要收入:

粮食合同劳务费,八名干部,其中五人各111元,三人各50元;年终奖金,每人700-750元不等(XT村87年村支委扩大会议)。

各线干部年终结算办法:

干部1:11个月,825+44+430+200元

干部2:10个月,756.5+40.50+360+180元

干部3:10个月,812+43.20+380+200元

干部4:9个月,611.50+37.60+270+150元

人均1723元。

会计、植保员(5人,计算略),人均110元。

幼教年终补助,每人120元(XT村89年支委会议)。

村班子干部及各线干部报酬安排:三套班子及会计的工资按乡政府文件发放,其他人基本工资统一为40元,浮动工资为:两人40元,三人35元。有煤气灶的干部,按月发放煤贴10元(XT村90年支委会)。

在这些会议记录上,我们还可以看到其他的收支安排,比如五保户补助,困难户申请的照顾,村干部的各类工作支出,优抚及社会福利的各类支出等。这使我们有理由推断,大量的财政收支决定是在政府文件的原则性指导下,在村级班子的范围中得出决定的。也就是说,如果对村级支出有监督的话,监督的主要方面是来自上级政府,而非村民纳税人代表。但是从上面列出的财务检查报告中可以看到,政府监督的效果非常有限。效果有限的原因,是村级资金取得及使用的信息,并不能全部、如期传递到政府的掌握之中,就算他们得到了部分信息,上级政府对下级政府的征税依赖,又使得它对后者的严格要求充满踌躇和矛盾。乡政府一方面是村级政权财税收支的监督者,另一方面,他自己又是定税机构,而这些定税收取,需要村级政权的“执行”协助才能完成,如果不执行,乡镇就会面临税收的巨大困难。

……县里下派农民参加重大工程的出工,……涉及到人员、物资、机械等费用,实际支出总是大大超出原定的支出。另外,农民在家有致富项目,而下派工程时间太长,影响农民自己的经济收入,给他们造成损失。因此,41名代表一致通过书面签字,农民以资代劳参加县里工程(村级)。<sup>48</sup>

为了切实加强我乡社会治安管理和治安管理队伍的建设,发挥群队群治力量的作用,促

<sup>47</sup> 浙江BB乡1984、1991、1994农村若干具体政策的实施意见。

<sup>48</sup> 三届八次会议决议(1996,11),见吉林霍家店村1992-1998村民代表会议记录。



进社会风气好转，为我乡两个文明建设创造安定的社会环境，维护村企业、事业单位、个体工商户的正常生产、经营和全乡人民的安居乐业，经乡政府研究，决定首次制定综合治理经费统筹。统筹的治安联防经费实行专款专用，以弥补社会治安管理经费的不足（乡级）。

望各单位认真贯彻执行。

BB 乡人民政府

1996-3-26

这个文件后附有“治安统筹计划表”，说明各单位必须上缴的具体数字，其中乡办企业各 28000 元，村办企业各 2800 元，村庄各 2400 元，事业单位各 700 元，个体工商户每户每年 50 元。<sup>49</sup>这个新的统筹安排，不是纳税人或单位寻求安全之公共供给的自愿协议，而是乡政权根据治安费用“不足”的需要“研究”决定的。政府单方面以支代收的决定，很难通过自愿交纳完成，需要强有力的行政推进工夫、即基层组织的协助。这种活动，必须以乡镇和基层组织的互相支持作为条件：如果失去了后者的协助，乡镇一分钱都难以收上来；如果乡镇对基层盯得太严格，引起对方的抗拒，不利于它经常提出的各项要求的完成。这样一种结构关系，不能不使乡镇政府失去“监督”村级政权的力量。另外，政府监督的主要方法是例行的财务检查和换人，这些都是万不得已时采取的行动，能够威胁一时的财务支出计划，但并没有解决根本问题。乡镇政权不能推行由纳税人或单位监督收税者的原则，因为这个原则有害于它上述对“新统筹”的决定和使用权，而政府的地位需要权威维持，监督则会损害权威，最后只有自己监督自己。然而这种监督的无效，使得对基层税收机构的控制一直是一个难题。

上面列举的材料，反映了乡村基层税制在观念、原则、机构和监督结构等方面的诸种问题。这些问题，不仅能够帮助我们了解，由来已久的拖税、欠税、税收低效的制度性原因，亦即，一个有缺陷的财税制度，如何“刺激了”纳税者和收税者的行为；它们还能帮助我们认识，一个不良财税制度的政治后果，亦即，它在制造社会冲突方面的作用。

此外，在税制观念方面，我们发现，相当多的收税者缺乏公共税务用于公共服务的意识，因此，很多的税费用于生产性投资、而不是社区公共产品的供给，这样投资和公共产品的供给绞到一起，推脱了收税者的公共责任，损害了纳税人的利益。比如，一项集资，如果用于生产性投资，被集资者则成为投资人，他因此有权利分享投资的收益，并根据自己对这种收益的判断进行选择。一项税收，应当有它的根据，并由收取者提供相应的公共服务，而享用此服务的人，则有义务纳税。然而我们在基层看到的情况却是，无论是否享用公共服务的人，都负担一样的“税”。在“税”和“投资”混淆不清的情况下，十分有利于收税者，而纳税人的地位则相当被动，他不能成为自己缴出款项的收益者，因为大量的收益向收税者方面集中，或者为其生产出利润，或者被其浪费性使用。

在财税制度设计的原则方面，以支定收（根据需要补不足），集体结算（村庄或单位），不依法律的定税（鼓励开辟新的税源），允许和解（私下的妥协让步），程序限制的缺乏（各级税收机构有权决定是否税收和税收的标准，并使其随税收进程的困难程度而变化）<sup>50</sup>，成为乡村基层普遍通行的处理税务规范。这些原则，不能导出对纳税主体（个人或单位）和收税机构、各自权利-义务界定基础上的税权和税务关系，纳税主体不能因纳税而主张权利——要求和享用公共服务，参与决定税费的使用决定，税收机构也无法严格根据法律对逃税行为给出相应的处罚，这意味着，他们**双方都**处在权利和义务相对很弱的境地。纳税人的权利弱影

<sup>49</sup> BB 乡政府“实行社会治安从和治理经费统筹的通知”，1996。

<sup>50</sup> 关于税收法律主义的基本原则，参见陶熔“中国农业税收制度的非法律主义的特征”，载“中国乡村社会的法律”学术研讨会论文，北京大学法律系司法研究中心，1999 年。



响税收监督关系的建立，义务弱则影响税收效率的提高，收税者的义务弱表现在没有公共服务的（义务）压力，权利弱表现在他往往不能坚决执行规章制度。这些都在客观上“鼓励”了两个对抗性的结果发生：一方面，乡村拖税、欠税行为普遍存在，因为这样对自己最有利，惩罚的概率也不大，于是促使收税方进一步采取强硬收税行动；另一方面，基层公共服务的品质底下，税款使用浪费严重。

在收税的机构方面，由基层政权代理，而不是直接服务于中央政府的、专业化的、直接面对纳税人（或单位）的纳税机构行使职能，对基层权威的权力扩张和道德水准产生了相当负面的影响。这些影响的严重后果，就是在基层政权与其管理的乡民之间，制造出了一种不信任的、不合作的、回避的、甚至是抵制性的关系。纳税人没有参与定税、承认税务合法的管道，他的不满就只能以抗税的方式表达，而不是以修订税务政策的建议这样有秩序的政治努力来表达。毫无疑问，这些都是基层冲突的来源。在这样的制度下，基层政权从中所获得的东西，也许并不比完善税制下的地方政府更多（虽然他比后者有少受约束的地位），因为收取税费已经成为他们最头疼、最难办的工作，他们还要工作在与纳税人紧张而对立关系中，不时面临抵抗和上访的政治风险。这就是不良税制的社会后果，这种税制，显然没有将利益冲突的行动引导向和平辩论、修订政策方向上去的作用，因而它的政治作用是，制造基层社会的冲突和不稳定。

