# 缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈

来源：网络 作者：空山幽谷 更新时间：2024-05-05

*缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈 缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈 缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈——兼论乡村社会的国家政权建设目前农村税费征收中所存在的种种问题，由于不仅涉及到国家和农民的关系，而且涉...*

缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈 缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈 缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈

——兼论乡村社会的国家政权建设

目前农村税费征收中所存在的种种问题，由于不仅涉及到国家和农民的关系，而且涉及到国家及地方各级政府的资源汲取与施政，已经引起了相当多的关注和研究，而这些关注和研究的一个共通特点，即基本上都是将视点对准地方各级政府和干部（一定程度上也包括村干部），所提出的对策和措施也多在于如何防止政府向农民乱收与滥派。应该承认，这些研究对于减轻农民负担起到了相当的作用，然而，进一步的调查却使人们注意到，农民负担的减轻与税费征收的日益规范化却并未缓解目前普遍存在的税费征收的困难。究其原因，除了从总体上看农民负担仍然较重之外，目前乡村治理资源的弱化、乡村组织公共产品输出减少以及由此引发的矛盾也是一个不可忽略的因素。本文拟沿着后一条路径，着重探讨此一问题对农村税费征收的影响。

本文的案例主要来自作者对内地某农业型村庄的调查，并结合了其他地方的经验，因此，本文既可以被视为一个个案式的田野调查，又可看作是具有超越地域局限的类型学研究。

一、 税费征收中干群博弈的背景

当土地下户化约了国家与农民的关系以后，它也相应地化约了村庄的村政，国家利益在村庄的实现和村庄公共利益的整合与再生产，成为主导村政运作的基本因素。从这个角度看，国家与农民的关系在村庄范围内便是围绕着农业收成所形成的利益分割关系，即表现为国家和农民在各种赋税和劳役关系中所形成的权力与义务结构，表现为各自在“收粮收款”关系中所形成的权力和角色责任，村政则是使这种权力与角色责任从一种静态的上下互动结构转化为动态的具体过程的关键。

在我们所调查过的许多村庄，每年的３月初，乡（镇）政府就要将该年农民应该交纳的税费总数下达到村。为此，各村会计要在乡（镇）农经站忙上大半个月，将各种税费数额核定清楚，计算到户。按照现行政策规定，农业税费一般由三个基本部分组成：（１）国家税金。包括农业税、农林特产税、耕地占用税、契约税。（２）村组公益金、公积金、管理费三项村提留和教育费附加、民兵训练、优抚、计划生育、民办公路建设等五项乡镇统筹，此即所谓“三提五统”。（３）农村义务工和劳动积累工。当家户经济和人口流动使义务工与积累工的摊派成为难题时，这两项内容也已相应地转化为以资代劳，成为一种新的收费项目。在以上三类税费中，国家向农民征收的农业四税数额不大，“三提五统”，即所谓“双提款”则占有一个较大的比例，因此，也可以认为国家在乡村的基层权威组织向农民汲取资源的方式主要是以非税的方式进行的。以我们调查过的南方某村１９９８年的“双提款”为例，主要包括了三大类征收：（１）村集体提留人均１９.３元。其中公积金人均５元，公益金人均３元，管理费人均１１.３元；（２）乡统筹２８.１元。其中教育费附加人均１３.９元，民兵训练费人均０.６元，计划生育费人均? ?６元，优抚款人均５元，交通费人均３.８元，广播事业费人均１元，文化费人均２.５元，卫生费人均０.７元；（３）代收款２６.５元。其中民勤款劳均９元，水利基金劳均５元，畜禽统防人均２.５元，村公路集资人均１０元。以上三类费种中，第一类上交至村，第二类由村里收齐后上交至乡，第三类中的大部分最后上交至乡。

对于农民负担，为了做到收之有据，取之合理，目前各地普遍实行了“农民负担监督卡”制度。即村会计将各组各户应该交纳的税费数额核算并交给组长之后，组长将其一一填入由政府统一印制的“农民负担监督卡”中，经过有关部门核实以后，再将其发放到户，作为各家交纳税费的凭据。实行“农民负担监督卡”制度以后，某村税费的计征较从前规范，乱收滥派现象有所减少。而且，相对于邻近县区，某村的“双提”负担也并不算很重，大多数农民都能够配合政府和村组织的工作。但是，这却绝不意味着税费收取在村里就是一件容易的事情，与作者在其他地方所看到的情况类似，收粮收款不仅已经成为纯农业地区乡村基层最为重要的工作，同时它也已经成为乡（镇）政府和村级组织最为艰巨的任务。

之所以会出现这种情况，一个十分重要的原因在于，在农业地区，税费收取的过程关系到了基层政府、村级组织和农民三方利益的实现和表达。而在土地下户，小农经营，基层政府重新面对处于原子化分散状态的农民的情况下，政府与农民的制度性联结较之于大集体时期已经严重削弱，而农业村村级组织的行政能力受集体经济短缺因素的限制，也已经很难向村民提供有效的公共服务，结果，在客观上便出现了基层政府和村级组织只向农民索取，而很少能向农民提供服务的局面。由此一来，基层政府与村级组织在农民心目中就主要扮演了“索讨者”而非服务者的角色。这种角色无疑会增加税费征收的困难，尤其是当少数农民感到他们缺少能够影响公共权力的制度化手段，而开始将“皇粮国税”之外的“双提款”上交视为唯一能够维护自身权利，要求乡村公共权力提供有效服务的利益表达机制时，这种个别人的“经济资源的非经济化运用”行为便可能对整个村庄产生一种心理和行为上的示范。结果，就如同一个木筒里究竟能装多少水并不取决于木筒中哪块木板最长，而是取决于哪块木扳最短一样，木筒中那块最短的木板——少数敢于把上交款作为维权和利益表达工具的农民的拒交或拖欠行为，就影响了多数村民的上交，并进而决定了整个税费征收在农村基层工作中的基本特征。这正是近年来媒体和学界高喊减负，中央政府一再采取减负措施，但农村收粮收款工作的难度却始终不减的一个十分重要的原因。

二、 催收与拖欠

发生在某村的催收和拖欠正是在这样一种背景下展开的。分析下述三个案例，我们注意到，拒交或者拖欠费款的行为，从当事人自述的原因看并不是因为他们“没有钱”，或者认为“负担重”（至少，在调查中，当事人均未主动提到这一点，相反，他们倒是主动提及与邻近县相比较，本县的农民负担较轻），而是因为他们认为乡村组织行政不作为，或认为村干部处事不公，损害了自身利益。在不存在其他解决矛盾、维护利益、维持社会公正和要求公共服务手段的情况下，或者说运用国家所赋予的更为正式的维权途径成本太高，而收益却是一个十分不明朗的未知数的情况下，他们便想到了以拒交和拖欠“双提款”来维护权益与表达诉愿。毕竟，交不交钱，交多少钱是他们自己所能够把握得了的，而且在目前的格局下似乎也是他们所唯一能够把握得了的。

案例１：１９９５年末，政府在某村推行殡葬改革，此事引发村干部与村民李某一家的纠纷，纠纷之中，村主任与李年迈的母亲发生拉扯，继之发展到双方家庭成员出手相殴。结果各有所伤。事后，李母被送到医院救治，村主任的右眼也落下了伤痕。此事后来虽经乡法庭调解，但实际上却是不了了之，双方谁都不满意。李家告诉笔者，为母亲医治伤病，他们花去了６０００多元钱，而母亲迄今并没有完全康复。６０００多元钱对于村里的农民仍然是一笔很大的数字，于是，李氏兄弟几家决定从此不再交提留。他们说：“等到政府解决了问题，或者把这笔钱抵完了提留，再交。”

案例２：５组村民李已经有好几年末交提留，提及原因，他自述：“一是土地下户时家里的土地划得不公平；二是１９９７年我在负责收组里的电费时，各家登记的用电数与实际应交电费数合不拢，我贴了钱。此外，我到组长家交电费时又跌了一跤，前后共花去２００多元医药费。收提留款时，我希望把这笔医药费扣出来，村里没有答应，但是，组长因公摔伤了腰，村里却出了钱，我认为这有失公平；三是村里修路时，在我的田里打了石头，毁了我的地，也不赔偿。因为这几个原因，我这几年没有交提留，但农业税是交了的，“皇粮国税”我从来不拖欠。”

案例３：２组村民肖的责任地与组长的责任地相邻，两家的鸡经常串到对方的地里啄食，这种事情在农村太多，但由于双方未能心平气和地处理，遂起纠纷。１９９７年６月，肖的西瓜地又被组长家的鸡啄了，肖妻便在地里放了药，毒死了组长家的鸡，组长也“投桃报李”，如法炮制，毒死了肖家的鸡。肖妻背着死鸡去找村里解决，但这种事非如何理得清？又如何解决得了？于是，肖在交提留时，就扣除了自己的损失费。

但是，站在乡村干部的角度看，以拒交提留作为表达诉愿或者与乡村权威讨价还价的做法显然没有道理。因为问题归问题，提留归提留，“哪条河的水往哪条河里流，长江里的水流不到黄河去。”[3] “这完全是扯横经”（意为胡搅蛮缠）。而且，“各种收费的数额也都是由政府统一规定，并不是由着谁想不交就可以不交的”（一干部语），否则，政府的任务如何完成？乡村干部的工资如何保障？政府的权威又往哪里放？所以，前几年，在没有办法的情况下，乡村干部有时候也会对“不明事理”、“不听劝说”的“大社员”采取强制执行的措施，而基层政府也往往会为这种强制执行预留一定的政策空间，例如以办法制学习班等形式，将公开抗交者带到派出所，进行住班教育，直到认识错误，交清欠款为止。应该说，撇开一些素质低下的干部对农民“动粗”的现象不论，从总体上看，对于乡村基层组织存在着的这种强制行为不宜只是从道德上苛责，因为任何深入乡村从事田野调查的人都会发现，在基层政权和村级组织的治理资源严重不足的情况下，如果乡村干部再缺乏这种强势的支撑或者不能以一定的强力潜式为背景，那么，在涉及到诸如税费提取和计划生育这一类关系到宏观社会利益与微观个体利益冲突的较? 恐校绱甯刹渴呛苣淹瓿晒胰挝竦摹４诱飧鼋嵌瓤矗收叩挂晕恐菩形窃谙纸竦南绱迦ㄍ胫刃蚋窬窒虏坏靡远囊恢治弈蔚难≡瘢痪哂械赖潞头ɡ砩系暮戏ㄐ裕纯赡芫哂屑际跎系氖视眯浴?/P>

问题在于这种适用的技术选择势必要使基层政府和乡村干部在道德上付出代价，并且会进一步损害整个政府体系的形象，拉大政府与农民的距离，而这恰恰是为国家高层所忧虑，并且为一向注重维护农民利益的新闻舆论所不容的。正是基于这一点，在近年来不断增强的减负措施中，禁止以任何强制措施征收农民负担也就成了中央强调的重点。中央的考虑无疑是从宏观上和政治上着眼的，但这种宏观上的举措一经进入具体的村庄，在保护了绝大多数农户的合法权益不受侵害，规范了乡村干部的行为时，却也可能使前述那种拒交行为获得一种安全感，并使乡村的行政丧失强力潜式的背景。一方面，那些拒交者不再担心自己的行为会遭到乡、村两级的惩罚；另一方面，失去了对农民的控制能力，却又不再敢轻举妄动的乡村干部面对着少数“大社员”的越轨只有干瞪眼。结果，减负的举措却可能产生拒交的后果，尤其是在缺少相应措施解决这一难题时，情况可能更加糟糕。总之，中央有中央的宏观考虑，基层有基层的具体难处，而“大社员”也有“大社员”的独特智慧。在这种三方利益的错位与博弈之中，拖欠的增多便成为一种势所必然的趋势。面对着这种情况，乡村干部普遍表现出了一种无力感和挫折感。[4]

于是，催收与拖欠几乎成为弥漫于整个内陆农村的普遍现象，成了乡、村两级都不得不面对的，并且对乡、村和农民的三方利益产生重要影响的一场角力。

三、 缺乏治理资源的乡村组织与欠款农民的拉锯

收取村提乡统本来是乡村两级的权力，现在却被少数农民拿来当作了寻求社会救助和社会公正的“诺亚方舟”，这使得一方面受到上级政府的任务压力，另一方面又与税费收取利益相关的乡村干部颇感恼火。因为收不齐村提乡统，就意味着乡村干部的工资待遇没有保障。如果在早些年间，进村入户，强行征收可能是一种虽不得已，但却颇能奏效的方法，但是，现在大概没有哪一个明智的基层主事官员和村干部敢公开这样干了。面对着不断增加的欠款压力和国家政策留给自己的并不宽裕的行动选择空间，乡村干部们不得不放弃正式的组织化权威资源，转而运用符合地方性知识的乡土游戏规则与欠款农民打起了“拉锯战”。这一乡土游戏规则在孙立平和郭于华教授眼里的华北Ｂ镇，主要表现为一种“软硬兼施”的“正式权力的非正式运用”，[5]而在笔者调查过的村庄，除了这一方式之外，还表现为一种可以被称作“投桃报李”式的“以其人之道还治其人之身”的民间权力技术的运用。即运用社区组织所掌握的公共资源，在欠款农户要求政府和村里为其办事时，也祭出“相互拉扯”的杀手锏，将补交提留作为办事和解决问题的前提条件。这一招是否有道理暂且不论，但确实管用。在这个时候，“长江的水也就可以流入黄? 印绷恕?/P>

案例四：某村２组村民肖，结婚时因妻子未到法定婚龄，手续不全，未能参加小组内责任田的分配，后来手续补齐，又恰逢某农户退出一股田地，肖要求组里按照排队的先后将这股田转包给自己。但肖是欠款户，干部屡次催收都不得要领，现在主动权终于转到了村里，“先补齐提留，然后再分土地”成了不容商议的解决办法，于是，久拖不齐的提留欠款终于如数上缴，村干部在这场“拉锯战”中取得了胜利。

案例四所反映的问题颇具典型性，而且它也是如今的乡村干部在同“钉子户”打交道时经常使用，并且屡屡奏效的的一种乡村日常生活的权力技术。这种权力技术虽然并不来自科层化的照章办事的正式规则，但却是在公共组织缺少有效的制度化治理手段的情况下对非正式的民间权力技术的一种借用，正是这种借用被孙立平和郭于华认为是在国家权力资源弱化背景下国家意志在农村基本上仍然能够得到贯彻执行的一个十分重要的原因。[6]

然而，笔者却没有那样乐观，我以为孙、郭二先生只是强调了问题的积极方面，却没有面对问题的消极方面。因为当乡村公共组织在舍弃（或者说丧失）正式的权威资源，转而借用一种具有很强特殊主义色彩的民间权力技术的同时，它也就同时使自己的权威形象民间化了。这种公共权力形象的去公共性意味着公共组织所掌握的治理资源的丧失，意味着政府和乡村组织被农民牵着鼻子走，意味着公共权力的私化，这对于政府和村庄利益的实现十分不利。首先，拒交和拖欠这一不法运作的成功是具有扩散效应的。因为拒交和拖欠款项的人不受惩罚，就会使循规蹈矩的人觉得吃亏了，于是，拒交和拖欠行为可能会像流行性感冒一样传染给其他循规蹈矩者，拒交和拖欠的面可能会扩大。实际上，这种推理已经被更大范围的观察所证实。其次，如果催收与拖欠的博弈游戏按照农民订立的规则进行，它也会损害到乡政府与村组织的关系。从乡镇的角度看，它可能会诱使乡镇政府在没有其他更好解决办法的情况下，以经济理性的原则来处理乡村两级的利益分配，即运用目前乡对村实际上的领导与控制关系，以各种积极性的经济奖励和消极性的经济惩罚措施（在这方面，对村干部工资发放的控制是一个十分重要的手段），督促村庄每年按时与政府结清各种统筹费用，以确保乡一级的利益不受损失，从而使乡镇权力经济化。在现实的格局下，乡镇是有能力做到这一点的。这样，农民拒交和拖欠的后果就将全部或者主要由村里来承担，从而在乡与村之间造成一道利益不均衡的鸿沟，随着拖欠数额的增加，这道鸿沟还可能进一步加深。在现实中，这甚至也成为了村级债务的一个重要原因。在一些地方，为了完成上级税费任务，村干部不得不向民间高息借款，至使村级债务越背越重。[7]从村的角度看，乡里的经济理性和村干部自身利益无法保障的现实，会不断地增强村干部的边缘角色意识，使他们明显地感受到自己的体制外身份，从而拉大政府与村干部之间的心理距离。这种心理距离拉大的后果从理论上讲，既可能使村干部很难认真履行政府下达的任务，尤其是征收任务，也可能诱发其为维护自身利益而采取“搭便车”行为。在目前的村政结构中，“搭便车”是极为方便的。结果，村干部既难很好地履行国家利益代理人的角色，也很难承担起村庄事务当家人的职责。由此，由一些学者所归纳出来的村干部的“双重角色”就可能落空和虚置，[8]他们或者转化为一种“赢得型经纪”，[9]，或者因既无法代理，又无法赢利而成为一个做一天和尚撞一天钟的“撞钟者“[10]。而无论产生哪一种情况，都意味着村政的懈怠甚至是危机，在这种懈怠和危机之中，无论是一种集权型抑或是民主型的村政模式，对于改善村政都将于事无补。

四、 结语

税费征收和交纳所体现的，从来就不是国家与公民、政府与农民之间简单的经济关系，从国家的角度看，税费征收能力的强弱关系到国家对村庄社会资源的动员和汲取，而从农民的角度看，则关系到他们在现代民族‐国家体系中所扮演的角色。因此，研究中国乡村社会“国家政权建设”（State-making）的学者，才把政府对农民的征税能力以及地方乡村精英在这一过程中所起的作用，视为现代国家是否完成基层政权建设，即是否能够通过有效率的政权体系及其延伸部分对基层村庄进行有效动员、汲取与监控的标志。正因为如此，杜赞奇才认为１９４９年以后的新中国完成了民国政权所未能完成的“国家政权建设”任务。[11]

然而，改革以来，尤其是２０世纪９０年代以来中国基层乡村治理资源的短缺，以及由此所引发的一系列问题却提醒人们，依靠政治全能型强控制所实现的动员、汲取与监控在其基础消解，政权体系重新面对千家万户小农的情况下，是否仍能如其在上个世纪５０－７０年代那样显示出强大的威力？或者换句话说，始于晚清的中国乡村社会的“国家政权建设”任务就真的已经毕其功于一役了吗？衡量乡村社会的“国家政权建设”任务是否完成，并不能简单地以现代地方政治与行政体制是否已经完备来衡量，更为重要的是要看这一体制在实际运作过程中是否能够有效地联结国家和农民，以实现和维护双方的利益。毫无疑问，当下农村较为普遍存在着的税费征收与拖欠的博弈说明，情况远未乐观。有学者已经指出，人民公社时期“国家政权建设”任务的完成是以降低农业经济效益和确立政治全能型控制的威权地位为前提的，因此，它只可能是暂时和非稳固的，[12]当这一体制的基础一旦瓦解，并未真正解决的历史痼疾必然再一次地浮现出来。

应该说，这一历史痼疾的重现既与尚未普遍解除贫困的超大型小农社会的存在有关，也与近年来国家农村治理的政策有关。面对一个并未普遍解困的超大型小农社会，高度的中央集权将使治理者付出他们不可能长期承受的巨大成本，充分的社区自治则不利于资源汲取与政治控制。在治理的民主化转型过程中，又很难确保不会流失相当一部分通过政治全能型控制所聚集起来的治理资源。而近年来分税制、财政包干政策中所存在的问题、县乡管理体制不顺、自上而下的县乡“压力型体制”[13]与村民自治两种体制与运行逻辑的矛盾等，又使基层政权体系所能掌握的治理资源更加紧缺。在这样一种综合性的治理贫困背景下，乡镇政权很难完整地发挥一级政权组织的功能，村级组织更是重新陷入了非官非民，两头不讨好的境地。正如许多研究者业已指出的那样：一方面，基层政权从体制设置到运作程序还远未能适应现代市场社会的需要，另一方面，其自身的经济化和营利型特征倒愈见明显；一方面，村级治理刚刚迈开民主化转型的步伐，另一方面，村干部所普遍面临的“前途没出路”、“事业没基础”、“权力没保障”、“工作没办法”“待遇没落实”的无法干事，干不好事的困境却正在消解村民自治的基础[14]。正是在这种多重困境之中，才出现了乡镇无法有效地输出公共产品，村干部无法很好地履行职能，农民

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！