

农民组织对村庄公共融资的影响： 掣肘还是助推？ ——农村税费体制改革前后农民负担变化的启示

徐志刚 刘明兴 刘永东*

摘要 基于随机抽样的来自中国6省116个村庄2000年和2004年农民负担的变化，本文重点考察了农村税费体制改革前后村庄公共融资机制的变化及农民组织发育对完善村庄公共融资机制的影响和作用。农村税费改革对农民政策外负担影响甚微，一些地区政策外负担不减反升。村庄组织因其良好的内部信任和资源动员能力，在公共融资中表现出对村委会积极的补充作用，有助于降低政策外负担；而税费改革则凸显了政策外负担薄弱的合法性基础，加上粮食征购制度取消后征税难度和成本都大幅上升，农民对税费的抵制强度也构成了对政策外负担的重要制约因素。建立村庄新型融资体制需要充分考虑农村除“两委”外的其他社会力量的作用和村民对公共融资的认识。

关键词 农村税费改革，村庄公共融资，农民组织

一、导 论

本世纪初，为根治农民负担造成的基层治理矛盾，缓解呈加剧趋势的城乡发展不平衡态势等问题，中央政府实施了农村税费改革，取得了明显成效。¹作为继农村土地制度改革后中国农村又一重大改革举措，农村税费改革被普遍认为对于改善中国农村的基层治理和促进农村发展有深远意义。事实

* 徐志刚，中国科学院地理科学与资源研究所；刘明兴，北京大学中国教育财政研究所，中央财经大学中国经济与管理研究院；刘永东，中国科学院地理科学与资源研究所。通信作者及地址：徐志刚，北京安外大屯路甲11号3812房间，100101；电话：(010)64889837；E-mail: zgxu. ccap @igsnr. ac. cn。研究得到了教育部社科基金规划项目(06JA790004)、国家自然科学基金(70703032)、中国科学院(KSCX2-YW-N-039)、以及中国科学院地理科学与资源研究所自然科学基金配套项目的资助。作者感谢黄季 教授、林毅夫教授、张林秀教授、Scott Rozelle 教授的帮助与指导，以及苏雪燕的研究助理工作。文责自负。

¹ 《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，中发〔2000〕7号；《关于做好2002年扩大农村税费改革工作的通知》，国办发〔2002〕25号；《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的通知》，国发〔2003〕12号。

上,农村税费体制改革在减轻农民负担、缓和基层干群关系等方面取得了明显的阶段性成效,在推行“一事一议”等村庄筹资机制方面也进行了有效的尝试(马晓河,2004)。农业税的免除不仅因为直接减轻农民负担对于农民增收和激励农业生产具有积极意义,而且因为很大程度上切断了过去搭班收费并造成农民负担沉重的路径,消除了基层干群矛盾冲突的主要诱因,有助于缓和农村紧张的基层干群关系(朱钢,2002;陈斐和况学文,2003;刘明兴等,2007)。总体上,在上世纪末和本世纪初粮食流通体制和农村税费体制相继完成改革后,乡村基层治理内容出现了较大转变,乡村干部工作从原来的征粮收税(费)更多转向了公共建设、服务和区域经济发展上。

但同时大家也注意到,中国农村税费改革以后的地方治理和村庄公共建设已成为新世纪农业、农村发展面临的最紧迫问题之一。农村税费改革是在地方政府收入和公共服务供给都严重不足背景下实施的,它在改善农村基层治理的同时,也给基层治理体系建设带来了一系列新问题。一方面,税费改革促进乡镇政府改革的效应非常有限。把基层干部从收粮收款中解脱出来,促进农村基层政府转变职能并精简机构本应是税费改革题中应有之意,因为税费改革大量减少基层财力而构成了一种“饥饿疗法”,有助于迫使地方政府裁减冗余人员。²但从实际情况看,税费改革促进基层政府人员裁减的效果非常有限³,而且基层政府运转的财力缺口迅速扩大。另一方面,农村税费改革后村庄公共建设和服务及相应的融资问题已成为目前村庄中的难点问题。农业税、乡统筹和村提留是乡村两级财力的重要组成部分,在以农业为主的地区甚至是地方的主要财源,农村税费和劳务也是村庄进行公共建设的主要融资手段。农村税费改革前,乡村的一系列公共设施建设、公共服务提供和村组织运行等都由上述农民负担筹集的资金和劳务来支撑。农村税费改革大幅度减少了乡村可用财力,尽管财政上配合税费改革实施了转移支付,但远不足以补足村级道路等公共建设和村庄公益事业兴办的资金缺口,因此,大量的农村社会服务依旧要通过农民缴纳资金来实现。总体上,农村税费改革不仅加大了乡村基层组织运转困难,而且部分区域性公共品的供给面临挑战,农村公益事业发展受到影响等(马晓河,2004;陈斐和况学文,2003;郑卫星,2003)。

农村税费改革后村庄公共融资机制发生了较大的改变,但效果却差强人

² 农村税费改革客观上大幅度减少了乡村两级的可用财力,特别是以农业为主的地方政府财力,但是税改后乡村两级从上级得到的财力补助却非常有限。据估计,2005年由于税费改革导致政府少收1500—1600亿,但中央转移支付只有664亿(张晓山,2005)。此外,我国县乡两级财政供养人员占总财政供养人员的70%,而这两级控制财源大约占40%,县乡支出绝大部分用于支付工资(World Bank, 2002)。

³ 有调查表明,各地虽然采取了以撤乡并镇为核心的很多机构改革措施,但由于裁员涉及打破很多人“铁饭碗”,乃至影响社会稳定的问题,在操作中往往难以推进。当然,精简基层政府所遇到的困难也与目前基层对财政供养人员的社会保障体制不健全,人员难以顺利分流紧密相关(赵树凯,2005)。

意，迫切需要研究建立新型的农村公共融资机制，保障和促进农村公共建设和公益事业发展。农村税费改革后“一事一议”筹资筹劳成为村集体为进行公共建设和提供公共服务获取资金、劳力的重要方式（贾康和赵全厚，2002）。中央要求农村此类集资须通过采取“一事一议”的民主制度⁴，但事实上“一事一议”在村庄非常难以开展。可见，研究如何改进和完善村庄公共融资机制，推进村庄公共建设和公益事业发展不仅对于中国的农村的发展具有重大的现实意义，而且对于深入认识农村公共融资也具有重要的学术价值。

中国农村税费改革前后政策内负担和政策外负担变化的异质性为分析村庄公共融资问题提供了很好的分析案例。⁵ 诸多研究表明，税费改革显著降低了农民负担，特别是政策内负担的水平，但政策外负担变化情况比较复杂，政策外负担总体上变化不大，一些地区政策外负担不减反升（朱守银等，2003；苏雪雁等，2007；刘明兴等，2007）。中国农村税费改革对于农民政策内负担和政策外负担影响表现出了明显的非对称特点，这值得我们对相关问题进行深入的思考和研究：为什么农村税费改革后，政策内负担明显下降，但政策外负担却变化不大，甚至有的地方还不降反升？这两类负担的决定因素和机制有何不同？政策外负担的这种特点及其影响机制对于构建新型的村庄融资机制有何启示？

本文将使用来自随机选取的全国6省116个村庄2000年和2004年的实地调查数据，借助中国农村税费改革这样一项改革措施对不同类别农民负担影响的不同，尝试在一个分析框架下理解农民组织发展和农民税费缴纳行为与村庄公共融资的关系，并通过实证检验来明确影响村庄内部融资的主要因素和机制。下文分为三部分，第二部分将对现有研究和文献进行综述，并提出本文的分析框架和研究假说；第三部分介绍实证分析的计量经济模型和方法；第四部分讨论实证分析结果，最后是结论和简短讨论。

二、分析框架和几个逻辑假说

赋税是国家和政府维持正常运转的主要融资手段，农村税费则是支持村庄建设和公共事业发展的重要融资手段。中国村庄公共融资和建设涉及中央及各级地方政府、农民、村庄正式与非正式组织、农民组织甚至是国际组织等诸多利益相关者，他们在整个村庄的公共建设和融资中发挥着各自的作用，

⁴ 国务院，《农民承担费用和劳务管理条例》，1991年12月7日；国务院办公厅，《关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》，2007年1月16日。

⁵ 本文定义法定的国家税金、三提五统和两工（积累工、义务工）的这几种税费为“政策内负担”，各种集资（包括“一事一议”筹资）、摊派、行政事业性收费和罚款等为“政策外负担”。

并且相互影响。农村税费改革前，村庄的公共融资主要包括：(1) 中央政府明文规定征收的农业税、“三提五统”和两工（积累工和义务工），并形成狭义的农民负担；(2) 乡镇基层政府为公共设施建设和服务发起组织的各种集资和摊派；(3) 基层政府各行政事业部门的收费；(4) 村民委员会为了村庄建设发起和组织的村民集资（包括“一事一议”集资）；(5) 村内农民或农民组织自发开展的筹资；(6) 中央和乡镇以上级地方政府公共财政给予农村公共设施建设和服务的财政支持；(7) 村民委员会动员村庄集体经济积累进行村庄建设；(8) 国际组织和其他非正式组织通过各种方式对村庄建设进行捐赠和援助等。上述8类融资中，前5类直接向村民筹资并形成农民负担，特别是前4类，即我们平常所说农民负担的主要组成部分；后3类并不向农民直接融资，不构成对农民的负担。为区分国家税改的政策进程和特定的地方治理结构对于农民负担变化的影响，同时深入分析农村内容的融资机制。本文把第1类融资内容定义为“政策内负担”，第2到第5类定义为“政策外负担”，其中政策内负担主要由乡镇以上政府，特别是中央政府决定，负担水平也基本上由乡镇以上级别政府确定；政策外负担主要由乡镇基层政府和村民委员会来决定和确定。

我国农村税费改革历程及其对农民负担的影响为我们分析和理解我国村庄的公共融资机制和村庄治理提供了很好的案例和素材。从制度经济学和交易费用的视角，通过融资主体、融资对象行为和融资手段与工具等多方面分析有助于我们深入理解农村公共融资机制和融资水平及其决定因素（图1）。

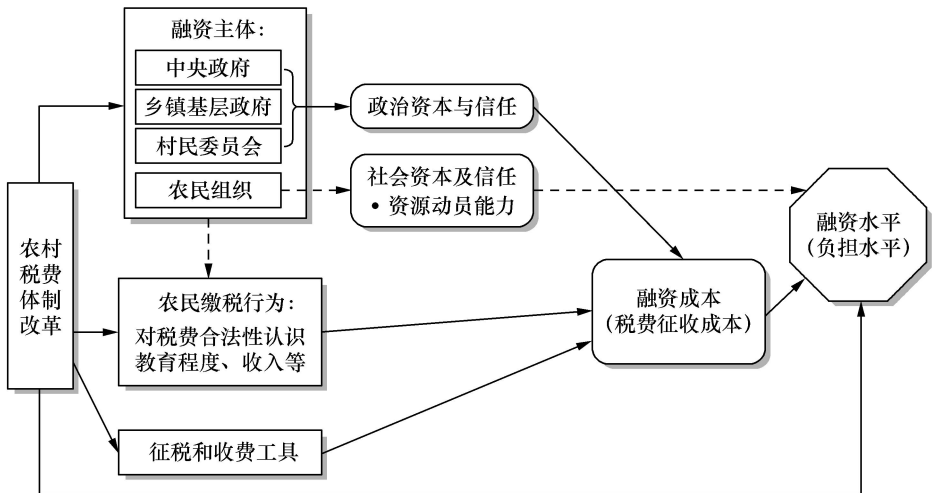


图1 分析框架：农村税费体制改革与村庄公共融资机制

首先，从融资主体看，各级政府一直以来都是村庄融资的最主要组织者。在农村税费改革前尤其是这样，乡镇以上级政府在村民委员会的协助下完成农业税、“三提五统”和“两工”等公共融资并支持基层政府和村庄公共建

设。作为村庄重要社会力量，村庄各类农民组织⁶将对基层政府和村委会的融资能力产生日益重要的影响。改革开放后，随着政府影响在农村地区的日渐减弱，各类农村组织逐渐在农村地区得以发展，并开始在农村的经济和社会生活中扮演较为重要的角色（Shen *et al.*，2005；Shue，1994）。近些年来，农民组织已日益成为乡村社会的主要力量（Shen *et al.*，2005；刘永东等，2008）。一些诸如治安联防队和民事调解委员会等“自我管理”性质的农民组织已经融入到基层政府的组织框架，并在农村的基层治理中发挥作用；另一些诸如宗族类组织、老人协会、寺庙教会等组织以及红白理事会等自治程度更高的农民组织，它们的运转更多基于村民的自愿参与，并且在村庄事务中发挥了它们的功能和作用。⁷

一般而言，村庄农民组织主要可能通过两方面途径来影响基层政府的融资能力。一方面，条件成熟的农民组织在村庄融资上可能发挥对村委会积极的补充作用。农村组织依靠其较为强大的社会网络，一般都具有较强的资源动员能力。在一些地方，甚至连基层干部完成上级下达的任务都需要依靠农村组织，将某些原本属于村两委的任务委派给农村组织去负责完成（Tsai，2007；Shen *et al.*，2005；White *et al.*，1996；Oi，1999；Croll，1999；Hansen，2008）。除了资源动员能力外，农村组织的人力资源整和能力也在基层治理中发挥重要的作用。基层干部经常依靠各种农村组织将乡村精英团结在其周围，依靠这些精英、能人的影响力落实和完成上级的政策任务（Hansen，2008）；一些农民组织还会参与宗教、社会以及慈善等活动，而同时这些组织也会为村庄筹集款项，乃至为村庄提供公共品（Tsai，2002）。我们在福建以及吉林的实地调研也发现，许多村庄的老人协会、宗族组织和宗教组织不仅为了自身的各项活动筹集善款，很多时候也会为村庄修建道路、安装自来水以及修缮村庄小学等募集资金；在一些村庄，甚至有村干部要求这些组织筹

⁶ 本文所指“农民组织”是一个比较宽泛的概念，涵盖了除官方正式体制之外的各种农民组织，不仅包括非营利性的非政府组织等，还包括具有营利功能的各类组织，比如说一些经济类的协会。在村庄这个层面，可以理解为除了村民委员会和村党支部、团支部以外的一切有明确章程和组织形式，有正规负责人和一定正规活动的社团和组织。组织本身可以是经济性质的、社会生活性质的或者宗教性质的。

⁷ 目前关于农民组织已经积累了非常多的研究成果。首先，国内外围绕中国农民组织的发展现状和特征作了大量研究，认为，中国农民组织尽管还存在不少问题，但总体上近年来取得了很好的发展（世界银行，2006；Shen *et al.*，2005；孔祥智和郭艳芹，2006；阮文彪，2004；黄祖辉等，2002）；其次，国内外围绕农民组织的形成原因进行了大量的理论和实证研究，小农规避风险的需求、市场发育程度、专业化的水平和政府支持等因素被认为是农民组织产生的重要原因（Albaum，1966；Kimball，1988；Shen *et al.*，2005；苑鹏，2001；张晓山，2001；郭红东和蒋文华，2004）；还有许多研究还分析了农民组织的组建、运行及其绩效（Karami，2005；Sexton，1986；Trecarter，1996；Mauget，1996；Sporleder，1999；Cabo，2005）。总体上，目前针对我国农民组织的研究大多数都集中于农村各种专业组织和经济组织，而把各类农民组织作为整体进行分析的研究比较缺乏（李煜煜，2004；赵淑华和刘岩，2004；何兰萍和陈通，2005），对组织经济功能进行分析的研究较多，但讨论它们在村庄治理中的公共职能，以及它们与村庄正式组织之间关系的研究相对较少（吕朝阳，1999；闭伟宁，2001；Tsai，2002；林雨春，2003；刘奇和刘见君，2004；Tsai，2005；甘满堂，2007）；最后，就数据和方法而言，现有研究以案例研究居多，基于大样本数据，特别是具有全国代表性的大样本数据的计量经济研究相对比较缺乏。

集资金协助完成村庄公益建设的现象。由于农民组织对于基层政府和村委会在村庄建设方面上述积极的补充作用,在那些农民组织发育比较成熟并且活跃的村庄,如果村庄通过农民组织这个途径满足了基层政府融资和公共建设需求,村干部相对就会具有降低征收过多政策外负担的动机,从而减少农民负担。

另一方面,由于这类农民组织提高了社会资本,在成熟的社会资本网络和组织的团结下,村民可能克服集体行动的一些不利因素并提高抵制不合理税费的能力。农民组织通过提高组织内村民抵制税费的能力,将增加融资难度和成本,也会降低政策外负担水平。

综上所述,成熟农民组织功能的发挥通过两个途径降低由乡镇基层政府或村委会组织的融资(政策外负担),不过两个机制性质有所不同。前者表现为对村委会公共职能的补充和助推作用,后者则通过对公共融资消极的抵制行为,对村委会的公共功能发挥形成掣肘。究竟何者为主导,后文的计量经济分析将对此进行识别。

其次,从融资对象的行为来看,农民对税费合法性的认识和缴纳行为都会通过影响融资成本进而影响村庄融资效果。特别是农村税费改革后,随着中央政策精神的深入人心,基层政府收取税费的合法性日益受到了农民的质疑。农民可以用各种方式抵制各种税费的收缴(O'Brien and Li, 2006; Michelson, 2007; 李连江和欧博文, 1997; 于建嵘, 2003)。一些农民会通过宣讲中央政策,甚至到上级政府上访来抵制他们认为不合理税费的收缴,但在更多的情况下,农民会拒绝缴纳,进行消极的抵制。因此,不难理解,在那些对税费收缴抵制比较强烈的地区,税费的收缴应该会比较困难的。换言之,农民对税费的抵制和欠缴无疑会增加基层融资的成本,并减少筹集资金。

此外,由于不同类别税费和融资的合法性不同,农民的税费缴纳行为会有所不同,并导致税费收缴成本不同。政策内税费负担在很大程度上是中央政府的行为,即所谓的“皇粮国税”。在村民看来,国家税金以及“三提五统”具有很强的合法性,而诸如各种摊派、集资和行政事业性收费和罚款等政策外负担的收缴则更多的是基层政府的行为,往往缺乏明确的政策依据。虽然总体上来看,农民对于税费的收缴可以通过拒缴进行消极的抵制,但是在政策内负担与政策外负担之间可能会存在差别对待。因此,可以进一步预期,对于合法性很强的带有国家意志的政策内负担,农民抵制的程度应该低于基层政府收缴的政策外负担。

再次,就融资手段和工具而言,征税工具的变化也会通过影响融资成本并影响村庄融资效果。农村税费改革前,尤其是粮食流通体制改革前,税费的收缴对于乡村干部来说非常容易。粮食征购制度使得农民必须把粮食部分,甚至全部卖给政府,这为地方政府通过粮款扣取的方式直接收缴需要征收的各种税费提供了非常便利的条件,税收征收成本极低。然而,20世纪90年代粮食市场的放开改变了政府税费收缴方式。在市场经济环境下,农民获得了

对粮食生产和销售的决定权，农民无须一定把粮食出售给政府，可以自由选择在市场上直接出售。乡村干部只能以现金形式直接向农户收取，这无疑增加了农村基层干部收取各种税费的难度和成本，也增强了农民抵制各种税费的能力。

根据上述讨论，后文将从三方面实证分析村庄公共融资机制和村庄融资水平及其主要影响因素，一是分析农村税费改革对于农民政策内负担和政策外负担的不同影响，考察改革对于村庄公共融资的冲击；二是分析农民组织发展对于村庄公共融资的影响，并检验假说：村庄农民组织发展越成熟，农民负担特别是政策外负担水平越低。三是考察农民税费缴纳行为的影响，并检验假说：农民对税费的抵制越强烈，农民负担特别是政策外负担越轻。

三、模型与数据

本文通过估计以下两个计量经济模型来分别考察政策内负担和政策外负担的主要影响因素，特别分析农民组织发展对于政策内负担和政策外负担变化的不同影响机制：

$$TN_{jt} = \alpha_0 + \alpha_1 O_{jt} + \alpha_2 R_{jt} + \alpha_3 T_t + X_{jt}^V \alpha_4 + Z_{jt}^V \alpha_5 + u_{pt} + \epsilon_{jt}, \quad (1)$$

$$TX_{jt} = \alpha_0 + \alpha_1 O_{jt} + \alpha_2 R_{jt} + \alpha_3 T_t + X_{jt}^V \alpha_4 + Z_{jt}^V \alpha_5 + u_{pt} + \epsilon_{jt}. \quad (2)$$

上述模型中的下标 j 代表村庄， t 代表时期， p 代表省；上标 V 表示村庄级别变量。模型 (1) 的被解释变量 TN 是村庄平均的人均政策内负担水平，模型 (2) 的被解释变量 TX 是村庄平均的人均政策外负担水平。

模型 (1) 和 (2) 的解释变量完全相同， O 、 R 和 T 是研究重点关注的解释变量。其中， O 是村庄农民组织发育程度，用村民参与农民组织程度，即到 2004 年为止村庄参加组织的人次占全村人口的比例来衡量。根据政府参与组织程度和组织独立性的差异，农民组织变量包括两个，一是农民组织 I 发育程度 (OI)，用村民参与村内所有组织程度衡量，二是农民组织 II 发育程度 (OII)，用村民参与村内独立性较强农民组织的程度衡量⁸； R 是农民缴税行为变量，用村民抗税率测度，具体用到 2000 年为止村内所有拖欠农业税农户占全村农户数的比例来衡量，只要是在历史年份中，存在拖欠过部分或者全部农业税，且至 2000 年尚未清欠的农户，都计入统计范围⁹； T 是税费改革政策变量，用来测度税费改革效应，是一个二值虚拟变量，1 表示进行了税费改

⁸ 农民组织 II 指农民自发发起、组织和领导的独立性比较强的农民组织，在这些组织的发起、管理和事务决策三方面乡镇政府和村两委都不参与和介入。

⁹ 我们仅使用农业税抗税率来测度农民税费缴纳意愿是因为农业税的征缴可以进行跨地区的比较。对于其他类别税费，不同地区的基层政府的实际征缴行为存在较大差异，农民的缴纳意愿也就不便直接对比。

革, 0 表示没有进行改革。

根据前面的讨论, 我们预期模型 (1) 和 (2) 中变量 O 的参数 β_1 和 β_2 , 特别是 β_1 是负的。不过, 仅通过上述两模型我们无从判断这一负向的影响是因为村庄农民组织对村委会等官方融资的积极补充作用, 还是消极的抵制所致。为此, 我们进一步通过估计以下计量经济模型来分析农民组织发展对农民抗税强度的影响, 并检验农民组织是否因为增强村庄农民社会资本而导致农民加剧对税费等的联合抵制:

$$R_{jt} = \beta_0 + \beta_1 O_{jt} + IV_{R,t} \cdot \beta_2 + \beta_3 T_t + X_{jt}' \beta_3 + Z_{jt}' \beta_3 + u_{p3} + \beta_{3jt}. \quad (3)$$

模型 (3) 的被解释变量 R 是农民抗税率, 特别关注解释变量农民组织发育程度 O 对农民抗税率的影响。此外, 模型中的解释变量 IV_R 包括村庄政治网络发达程度 (用村里在乡镇以上级政府工作的人数衡量) 和村里参加抗日战争、解放战争或抗美援朝战争的退伍军人数。其余变量及符号定义同模型 (1) 和 (2)。

模型 (1)、(2) 和 (3) 的解释变量还包括测度村庄经济社会基本特征的控制变量, 其中 X 是一组因时因村庄变化的村级变量, Z 是一组因村庄变化, 但不随时间变化的村级变量, 具体包括村人均耕地面积、村庄人口规模、村劳动力比例、村平地比例、村庄离乡镇政府距离、村人均纯收入、村人均集体企业利润和县人均 GDP 等; u 是时不变非观测效应, 由于地区间税改政策的差异主要表现在省一级, 这里我们控制了省级非观测效应; β_{3jt} 衡量其他不可观测的影响因素。

模型 (1) 和 (2) 估计采用的数据是村庄级别的两期综列数据, 具体包括 116 个村庄税改前后 (2000 年和 2004 年) 的村庄人均税费负担水平及其他相关数据。模型除了采用最小二乘法 (OLS) 估计参数外, 考虑到村庄农民组织发育程度 O 和农民抗税率 R 两个变量可能与模型扰动项有关, 即模型可能存在内生性问题, 这两个变量都没有采用当期值。由于研究只调查了 2004 年村庄农民组织的发育情况和村民参与状况, 同时考虑到农民组织的发育非常缓慢, 村庄农民组织发育程度 O 采用的是滞前变量; 而农民抗税率 R 采用的则是滞后变量, 即税改前 (2000 年) 的农民抗税率。此外, 为了在存在内生性问题的情况获取参数的一致估计, 模型还采用了工具变量 (IV) 法来估计参数。其中, 农民组织发育程度的工具变量包括两个, 分别是村庄政治网络发达程度和村庄宗族关系紧密程度 (用村里宗祠、家庙和族庙数量衡量); 农民抗税率的工具变量也包括两个, 分别是村庄政治网络发达程度和村里参加抗日战争、解放战争或抗美援朝战争的退伍军人数。

类似的, 考虑到模型 (3) 中村庄农民组织发育程度 O 也可能与模型扰动项有关, 模型 (3) 除了用最小二乘法估计外, 也采用工具变量 (IV) 法进行了估计。由于本文假设村庄政治网络发达程度对农民组织发展和农民抗税强

度都有影响, 模型(3)中农民组织发育程度的工具变量仅有村庄宗族关系紧密程度。

本文分析所用数据来源于作者在2005年组织的一次大样本随机抽样调查。调查采用分层抽样法选取了样本省、样本县、样本乡镇和样本村。首先, 我们把全国分为6个大区, 在每个大区范围内随机选取1个省, 最终选取的样本省分别是吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建6省; 其次, 在每个样本省分别把省内所有县按照人均工业产值进行五等分, 在每个等分组随机抽取1个样本县, 最后确定了30个样本县; 随后, 在每样本县按照农民人均纯收入指标进行了分层抽样, 每个样本县抽取2个乡镇, 一共抽取了60个样本乡镇; 此后, 在样本乡镇, 也是按照农民人均纯收入进行分层抽样, 每个乡镇选取2个样本村, 一共确定了120个样本村。最后, 在每个村庄内部运用随机方法抽取了村民样本。在去除一些无效样本村镇与村民后, 调查共收集了58个乡镇, 116个村, 1918名村民的有效数据。¹⁰

四、实证分析结果

(一) 农村税费改革前后农民负担的变化特征及主要影响因素

随着农村税费体制改革在全国范围内的展开, 农民税费负担绝对水平明显下降, 其中政策内负担大幅下降, 政策外负担变化甚微。根据我们对6省116个村庄的调查资料, 与税费改革前的2000年相比, 到2004年, 农民人均负担水平下降了一半。简单比较税费改革前后样本村农民的税费负担可以发现, 税费改革后, 农民的人均政策内负担下降十分显著, 负担水平下降了75.8元, 下降幅度高达70%; 而政策外负担下降很少, 从税改前的人均42.2元下降到了税改后的39.3元, 仅下降了7%(见表1)。

表1 中国6省农村税费改革前后农民税费负担变化 单位:元

	样本村数目	税改前	税改后	农民负担变化量	两期差异的t检验
人均总负担	116	145.4	66.7	-78.7	8.39***
人均政策内负担	116	103.2	27.4	-75.8	9.65***
人均政策外负担	116	42.2	39.3	-2.85	0.64

资料来源:作者根据调查资料计算整理。

¹⁰ 正式调查全部采取实地问卷访谈的调查方式。2005年8月,由87名调查队员组成的大型调查队(由中国科学院农业政策研究中心组织和带领,来自北京大学、复旦大学、西北大学、中国农业科学院、南京农业大学、中国农业大学、沈阳农业大学、吉林农业大学、浙江工业大学、宿迁学院等国内高等科研院所的老师、博士后和研究生组成)分成6个调查小组分赴吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建6个省进行了为期22天的实地调查。每个小组调查访问一个省的5个县、10个乡镇、20个村以及160户农户和360个村民。由于连续暴雨导致道路堵塞和村庄黑恶势力阻挠等原因,调查在4个样本村没有收集到样本资料和信息。

随着中国农村社会、经济结构的变迁,农村各类农民组织不断发展(世界银行,2006; Shen *et al.*, 2005)。中国农村已经发展起来了大量的农民组织,这些组织涵盖了农村社会的方方面面。其中,以老人协会为代表的文体、健康类组织最多,寺庙和教会类宗教组织也较多,而生产互助性组织、销售互助性组织、信用组织的发育程度相对较低(刘永东等,2008)。我们计算了每个村庄参与组织的村民人次占村庄总人口的比例来测度农民参与组织的深度。该比例越高,表示村民参与组织程度越高,组织发展越成熟。另外,按组织独立程度不同,我们还将农民组织分为一般性组织 I 和独立性组织 II,并分别计算了农民组织 I 发育程度(OI)和农民组织 II 发育程度(OII)。统计显示,样本地区大约有占村庄人口 12% 的人次参与一般性农民组织,而参与独立性较强农民组织的村民要少得多,只有占村庄人口 4% 的人次。地区之间存在很大的差异,福建农民组织的发育程度要明显高于其他地区,占村庄人口 1/3 的村民参与了农民组织,参与独立性较强组织的村民人次也占到了村人口的 15%;而四川农民组织的发展则明显滞后于其他地区(见表 2)。

表 2 中国 6 省农民组织发育程度、农民抗税强度和农民税费负担变化

	期末村民参与 组织 I 程度 (%)	期末村民参与 组织 II 程度 (%)	期初抗税率 (%)	人均政策 内负担 (元)	人均政策 外负担 (元)
所有样本	12.1	4.1	10.9	- 75.8	- 2.9
江苏	10.5	2.1	4.2	- 65.2	10.0
四川	3.0	0.2	21.6	- 67.7	- 12.2
陕西	8.9	4.1	9.3	- 47.0	- 4.9
吉林	11.5	1.6	10.4	- 155.8	- 14.3
河北	5.9	1.5	7.9	- 77.9	4.4
福建	32.3	15.1	11.2	- 31.2	0.7

资料来源:作者根据调查资料计算整理。

税费欠缴是农村税费改革前村庄治理存在的重要问题之一,它是农民对税费征收合法性认识以及税费缴纳意愿和能力的综合反映。对各种税费征收合法性的质疑被认为是农民税费尾欠的重要原因之一。如 Michelson (2005) 对 6 省 37 村的抽样调查发现,近 1/3 的被访农民认为他们拖欠税费是正当的。贝永和等 (2003) 对广西昭平县的调查则反映农民税费尾欠中 60% 是因为有能力缴税的纳税人故意欠缴形成的。我们对 6 省 116 村庄的调查显示,截至 2000 年,村庄尾欠农业税户数比例全国平均约为 11%。四川的农户抗税率最高,比例高达 21.6%,江苏最低,农户农业税尾欠率只有 4.2%,其余 4 个省欠缴农业税农户比例都在 10% 上下(表 2)。

将样本村按农民组织 II 发育程度从低到高排序等分成五组,计算各组农民人均负担可以看到,政策外负担与农民组织发育程度存在一定的关系(表

3)。可能是因为前三组村庄农民组织发育程度很低并且差异很小,从五组逐一比较来看,随着农民组织化程度提高,即便是政策外负担随之下降的趋势也不是非常明显,主要是组 II 和组 III 两组村庄的政策外负担比较低。不过,从总体趋势,特别是组 I、组 IV 和组 V 的差异看,农民组织化程度比较高的村庄,人均政策外负担相对比较低。比如,税改前,这三组村庄的组织化程度分别为 0.0%、1.6% 和 18.8%,而人均政策外负担分别为 71.5 元、53.5 元和 34.8 元,呈递减趋势。不同于农民组织 II,无论是税改前还是税改后,农民组织 I 发育程度与政策外负担和政策内负担都看不出有明显关系。此外,比较农民组织发育程度不同村庄组农民抗税率的差异无法看出农民组织发展与农民抗税强度之间存在明显的关系。不过,如果同样考虑前三组村庄农民组织发育程度很低并且差异很小,仅仅看组 I、组 IV 和组 V 的变化趋势,农民组织发展与农民抗税强度之间似乎也存在一定的正向关系(见表 3)。

表 3 农民组织 II 发育程度不同村庄的农民税费负担差异

	村民参与农民组织 II 程度 (%)	人均税费负担水平(元)				期初抗税率 (%)
		税改前		税改后		
		政策内负担	政策外负担	政策内负担	政策外负担	
所有样本	4.1	103.2	42.2	27.4	39.3	10.9
组 I	0.0	96.8	71.5	34.6	69.4	1.1
组 II	0.0	92.6	20.1	27.5	18.6	13.7
组 III	0.3	114.6	29.6	20.2	19.3	23.5
组 IV	1.6	121.5	53.5	39.0	44.9	7.8
组 V	18.8	90.9	34.8	15.3	42.9	8.6

资料来源:作者根据调查资料计算整理。

将样本村按农民抗税率从低到高排序等分成五组,计算各组村人均农民负担可以发现人均政策外负担与农民抗税强度之间存在比较明显的正向关系。无论是税改前还是税改后,很明显的一个趋势是,农民抗税率越高的村庄组,人均政策外负担越低。税改前,农民抗税率最低组(组 I)村庄的人均政策外负担是 49.2 元,而最高组(组 V)村庄的要低得多,只有 31.4 元;税改后,农民抗税率最低组(组 I)村庄的人均政策外负担降为 45.2 元,而最高组(组 V)村庄的降低到了 21.6 元,两组差异同样非常明显,并且随着不同组村庄抗税率的提高,人均政策外负担呈现比较明显的下降趋势(见表 4)。而在农民抗税强度与人均政策内负担之间,我们看不到类似的关系和趋势。

表4 不同抗税率组村庄农民税费负担差异

	期初抗税率 (%)	人均税费负担水平(元)			
		税改前		税改后	
		政策内负担	政策外负担	政策内负担	政策外负担
所有样本	10.9	103.2	42.2	27.4	39.3
组 I	0.0	72.1	49.2	16.2	45.2
组 II	2.2	134.9	47.5	52.8	52.1
组 III	6.7	91.3	44.1	22.8	42.4
组 IV	14.3	127.7	38.3	26.5	34.9
组 V	31.6	91.5	31.4	19.1	21.6

资料来源:作者根据调查资料计算整理。

上述描述性分析只是对税费改革政策、农民组织发育程度、农民抗税强度三者与农民税费负担的关系作了一个简单分析,它们之间更为确切的关系需要借助计量经济模型来识别。

(二) 计量经济分析结果

表6和表7分别报告了对模型(1)和(2)的参数估计结果,并同时报告了参数的最小二乘(OLS)和工具变量(IV)估计结果。两模型OLS估计的整体拟合优度(R^2)在0.2—0.6之间,并且关于拟合度的F检验都在1%的水平上显著,模型建立比较理想。为了处理模型可能因为内生性问题导致OLS估计偏误,研究也进行了工具变量估计。选择村庄政治网络发达程度,村庄宗族关系紧密程度和村里参加抗日战争、解放战争或抗美援朝战争退伍军人三个变量作为工具变量首先是因为我们没有理由认为这几个变量对农民税费负担有直接影响,假设这几个变量都是外生变量不会有太大争议。而且检验工具变量外生性的过度识别检验(Sargan $N \cdot R^2$ Test)结果也表明,上述工具变量与模型(1)和(2)的扰动项都无关,外生性假设成立(表6和表7);其次,无论从逻辑上,还是我们的实证结果来看,上述三个变量对村庄农民组织发育程度和农民抗税强度都有显著的影响。表5报告的工具变量估计第一阶段结果显示,三个工具变量偏效应联合显著性的F检验表明,在控制住其他因素后,三个工具变量对农民组织发育程度和农民抗税强度都有显著影响(表5倒数第3行)。因此,总体上我们认为上述三个工具变量具有较高的有效性。此外,检验变量内生性的内生性检验(DWH² Test)结果显示,农民抗税率和农民组织发育程度两变量的内生性检验在模型(1)中都不显著,在模型(2)中则都在1%水平上显著(表6和表7)。表明在统计意义上讲,内生性问题在模型(1)中并不严重,在模型(2)中则比较严重,模型(2)参数的OLS估计结果存在偏误。为此,下文用表6中的OLS估计结果来分析农民政策内负担的影响因素,用表7中的IV估计结果来分析

农民政策外负担的影响因素。另外，表 8 报告了对模型 (3) 的计量经济估计结果，模型 OLS 估计的 R^2 也达到了 0.29，模型可用于分析。

表 5 农民负担影响因素 IV 估计的第一阶段结果

	OI:村民参与 组织 I 程度 (%)	OII:村民参与 组织 II 程度 (%)	R:农户 抗税率 (%)
工具变量			
在乡镇以上级政府工作的村里人 (人)	- 0.488 (2.91) ***	- 0.268 (2.81) ***	0.255 (2.38) **
村里宗祠、家庙和族庙数量 (个)	1.522 (2.06) **	2.210 (5.25) ***	- 0.416 (0.88)
村里参加抗日、解放或抗美援朝等 战争退伍军人数(人)	0.094 (0.73)	- 0.049 (0.67)	- 0.143 (1.74) *
其他外生变量			
是否进行了税改 (1 = 改革; 0 = 未改革)	- 0.279 (0.11)	- 0.416 (0.30)	0.739 (0.48)
人均耕地 (公顷)	31.649 (1.80) *	5.184 (0.52)	- 1.262 (0.11)
村庄人口 (人)	0.007 (4.50) ***	0.003 (3.74) ***	0.000 (0.40)
村劳动力比例 (%)	- 0.218 (2.08) **	0.002 (0.03)	- 0.199 (2.95) ***
村平地比例 (%)	- 0.014 (0.33)	0.025 (1.05)	0.032 (1.18)
村离乡镇政府距离 (公里)	- 0.610 (1.98) **	- 0.231 (1.32)	- 0.236 (1.20)
村人均纯收入 (元)	0.001 (0.39)	0.001 (0.96)	- 0.001 (0.65)
村人均集体企业利润 (元)	0.012 (0.58)	- 0.003 (0.29)	0.000 (0.01)
县人均 GDP (元)	0.001 (1.97) **	0.000 (1.10)	- 0.000 (1.88) *
常数项	- 1.265 (0.13)	- 9.150 (1.71) *	18.265 (3.04) ***
省级虚拟变量结果省略			
观察值	232	232	232
三工具变量联合显著性 F 检验	(4.37) ***	(11.13) ***	(3.28) **
R^2	0.38	0.39	0.29
R^2 F 检验	(7.73) ***	(8.15) ***	(5.17) ***

注: 1. 括号中是稳健估计的 t 统计量;

2. “*”、“**”和“***”分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

表6 农民政策内负担影响因素

	TN:人均政策内负担(元)			
	OLS		IV	
	(1)	(2)	(3)	(4)
关键解释变量				
OI:村民参与组织 I 程度 (%)	- 0.133 (0.95)		- 2.063 (0.66)	
OII:村民参与组织 II 程度 (%)		- 0.043 (0.24)		- 1.267 (0.98)
R:农民抗税率 (%)	0.165 (0.74)	0.181 (0.82)	- 4.876 (0.87)	- 2.718 (1.28)
T:是否进行了税改 (1 = 改革;0 = 未改革)	- 73.506 (11.47) ***	- 73.385 (11.39) ***	- 69.840 (6.00) ***	- 71.241 (8.37) ***
控制变量				
人均耕地 (公顷)	145.744 (2.40) **	141.658 (2.42) **	209.969 (1.59)	155.206 (2.54) **
村庄人口 (人)	0.007 (1.58)	0.006 (1.48)	0.024 (0.92)	0.012 (1.62)
村劳动力比例 (%)	0.497 (1.53)	0.529 (1.63)	- 0.933 (0.51)	- 0.051 (0.09)
村平地比例 (%)	0.254 (2.35) **	0.257 (2.37) **	0.380 (1.62)	0.372 (2.22) **
村离乡镇政府距离 (公里)	2.046 (2.57) **	2.112 (2.65) ***	- 0.477 (0.14)	0.998 (0.75)
村人均纯收入 (元)	- 0.003 (0.82)	- 0.003 (0.83)	- 0.006 (0.81)	- 0.005 (0.86)
村人均集体企业利润 (元)	- 0.137 (3.10) ***	- 0.138 (3.18) ***	- 0.104 (1.02)	- 0.133 (1.94) *
县人均 GDP (元)	- 0.000 (0.24)	- 0.000 (0.32)	- 0.001 (0.37)	- 0.001 (0.71)
常数项	85.759 (2.97) ***	85.430 (2.90) ***	168.252 (1.71) *	119.992 (2.73) ***
省级虚拟变量结果省略				
观察值	232	232	232	232
R^2	0.58	0.58		
R^2 F 检验	(16.02) ***	(16.06) ***		
内生性检验(DWH ² Test)			(3.32)	(3.26)
过度识别检验(Sargan N. R^2 Test)			(0.09)	(0.002)

注:1. 括号中是稳健估计的 t 统计量;

2. “*”、“**”和“***”分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

表 7 农民政策外负担影响因素

	TX:人均政策外负担(元)			
	OLS		IV	
	(1)	(2)	(3)	(4)
关键解释变量				
OI:村民参与组织 I 程度 (%)	- 0.060 (0.60)		- 4.525 (0.93)	
OII:村民参与组织 II 程度 (%)		- 0.279 (2.27) **		- 2.104 (1.85) *
R:农民抗税率 (%)	- 0.578 (3.43) ***	- 0.566 (3.47) ***	- 9.190 (1.05)	- 3.802 (2.04) **
T:是否进行了税改 (1 = 改革; 0 = 未改革)	- 6.280 (1.48)	- 6.577 (1.56)	- 1.767 (0.10)	- 4.795 (0.64)
控制变量				
人均耕地 (公顷)	- 45.511 (1.32)	- 44.126 (1.28)	104.726 (0.51)	- 23.338 (0.43)
村庄人口 (人)	- 0.005 (1.64)	- 0.004 (1.46)	0.031 (0.78)	0.004 (0.64)
村劳动力比例 (%)	- 0.159 (0.79)	- 0.144 (0.73)	- 2.857 (1.00)	- 0.792 (1.62)
村平地比例 (%)	0.063 (0.90)	0.069 (0.98)	0.259 (0.71)	0.207 (1.41)
村离乡镇政府距离 (公里)	1.137 (1.80) *	1.115 (1.76) *	- 3.787 (0.69)	- 0.221 (0.19)
村人均纯收入 (元)	0.004 (1.86) *	0.005 (1.94) *	0.001 (0.10)	0.004 (0.86)
村人均集体企业利润 (元)	0.013 (0.27)	0.011 (0.24)	0.080 (0.50)	0.015 (0.25)
县人均 GDP (元)	0.001 (0.78)	0.001 (0.92)	0.001 (0.21)	0.000 (0.02)
常数项	43.755 (2.74) ***	39.743 (2.46) **	179.477 (1.17)	71.616 (1.85) *
省级虚拟变量结果省略				
观察值	232	232	232	232
R^2	0.21	0.22		
R^2 F 检验	(4.3) ***	(4.4) ***		
内生性检验(DWH ² Test)			(16.73) ***	(10.91) ***
过度识别检验(Sargan N. R^2 Test)			(0.08)	(2.14)

注:1. 括号中是稳健估计的 t 统计量;

2. “*”、“**”和“***”分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

表 8 农民抗税强度影响因素

	R: 农民抗税率 (%)	
	OLS	IV
关键解释变量		
OII: 村民参与组织 II 程度 (%)	0.047 (0.65)	- 0.188 (0.86)
在乡镇以上级政府工作的村里人 (人)	0.258 (2.38) **	0.204 (1.70) *
村里参加抗日、解放或抗美援朝等战争人数 (人)	- 0.158 (1.96) *	- 0.153 (1.84) *
是否进行了税改 (1 = 改革; 0 = 未改革)	0.868 (0.56)	0.661 (0.41)
控制变量		
人均耕地 (公顷)	- 3.330 (0.30)	- 0.286 (0.02)
村庄人口 (人)	0.000 (0.14)	0.001 (0.78)
村劳动力比例 (%)	- 0.198 (2.94) ***	- 0.198 (2.88) ***
村平地比例 (%)	0.032 (1.18)	0.037 (1.30)
村离乡镇政府距离 (公里)	- 0.224 (1.14)	- 0.280 (1.35)
村人均纯收入 (元)	- 0.001 (0.74)	- 0.000 (0.46)
村人均集体企业利润 (元)	0.000 (0.01)	- 0.001 (0.04)
县人均 GDP (元)	- 0.001 (2.12) **	- 0.000 (1.57)
常数项	19.860 (3.31) ***	16.542 (2.43) **
省级虚拟变量结果省略		
观察值	232	232
R^2	0.29	0.25
R^2 F 检验	(5.14) ***	(4.92) ***
内生性检验(DWH ² Test)		(1.48)

注: 1. 括号中是稳健估计的 t 统计量;

2. “*”、“**”和“***”分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。

就农村税费体制改革而言, 农村税费改革在全国的展开显著降低了农民负担, 特别是政策内负担水平, 但这一政策对农民政策外负担影响却很小。与前面的描述性分析相一致, 计量经济分析结果显示, 农村税费改革使得农民人均政策内负担大幅度下降, 平均降低了 73 元, 并且针对这一效应的 t 统计检验在 1% 统计水平上都显著 (表 6), 而农村税费改革对农民政策外负担的影响并不明显, 改革效应的 t 统计检验在 10% 的统计水平上都不显著 (表 7)。

与税费改革政策的影响相反，村庄农民组织发展和农民组织化程度提高并不影响农民的政策内负担水平，但对政策外负担却有显著的影响，有助于控制政策外负担水平。不过从表7的计量经济分析结果可以看出，只有农民组织II发育程度OII才对农民政策外负担有显著影响，农民组织I发育程度没有类似的影响。换言之，不是所有农民组织都能对控制政策外负担上升发生作用，只有那些村民自发发起、成立、领导和管理的独立性比较强的组织才对政策外负担有显著影响。村庄这种独立性比较强的组织发育程度越高，村民参与的程度越高，政策外负担相对比较低，平均而言参与独立性较强农民组织的村民人次占村庄人口的比例每提高10个百分点，可以降低人均政策外负担21元（表7）。

实证研究结果表明，农民组织发展对政策外负担的上述作用并不是因为农民组织依赖自身内部的社会资本网络和组织团结增强了农民集体行动能力，从而使得农民更有能力组织起来采取联合抵制行动所致。因为如果情况是这样，我们将能够看到农民组织发展有助于增强农民抗税强度。但实证研究却否定了这样的假说。表8对模型（3）的OLS和IV估计结果都表明，农民组织化程度提高对农民抗税率没有明显的影响。而且，我们对福建和吉林典型村庄的实地调研和案例剖析也发现，农民组织除了有助于为农民经济生产和社会活动提供技术、信息等诸多服务外，在村庄建设方面，独立性比较强的农民组织还有助于协同村庄公共投资和公共服务提供，对村两委的功能形成补充。同时，村两委为村庄建设的融资方式多采取按人、按户或按地平摊等方式，尽管公平，但容易造成负担累退性；相比之下，由于这些农民组织的自我组织程度比较高，内部信任程度也比较高，筹资方式更多会采取出资额与实际经济能力挂钩或捐献（充分动员本村在外工作、生活的“成功人士”）等更为灵活的方式。因此，这类农民组织的发展不仅有助于村庄建设，而且因为它们有比村庄正式组织更为灵活的融资方式而缓解农民，特别是相对贫困农民的政策外负担压力。

最后，计量经济分析结果还表明，农民税费负担的缴纳意识和行为并不影响政策内负担水平，即农民总体上不会对政策内负担采取激烈的抵制行动；相反，农民对政策外负担有比较明显的抵制行动。农民抗税率平均每提高10个百分点，农民人均政策外负担下降38元（表7）。这一结果说明，农民对政策外负担的认同程度和抵制行动是乡镇政府和乡村干部在决定和征收政策外负担的重要考虑因素，因为这是决定政策外负担征收成本高低的一个重要影响因素。农民对农业税的抵制倾向越高，对政策外负担的抵制越严重，政策外负担的征收成本就越高。事实上，尽管伴随着“农村税费改革”在全国各省的展开和农业税的全部取消，农民负担问题已经得到了根本性的改观。但税费改革之前就存在的农民税费尾欠问题却变得更为突出而棘手，甚至一定程度上税费改革还强化税费欠缴的意识，值得引起重视。

五、结论与讨论

农村税费改革客观上大幅度减少了乡村两级的可用财力，特别是以农业为主的地方政府财力，但是税改后乡村两级从上级得到的财力补助却非常有限。基层政府运转的财力缺口迅速扩大。在这种情况下，伴随着政策内负担的下降，除非地方政府能用自身财力来弥补乡镇财政缺口，乡镇政府有动机提高农民的政策外负担也就不难理解了。税改之后，乡镇政府虽然逐步不再收取农业税和三提五统，但是依然要完成上级安排的各类行政任务。因此，非正式税负的制度根源依然存在并发挥着作用。

实证分析发现，农村税改显著地降低了农民的政策内负担，但对政策外负担没有明显的影响，农民对税费的缴纳意愿和农民组织的发育显著地影响农民的政策外负担。由于农村税费改革凸显了政策外负担薄弱的合法性基础，加上粮食征购制度取消后征税难度加大，农民对税费的抵制强度构成了对政策外负担的重要制约因素。可见，即便是在农业税全免的时期，税费的缴纳意愿依然有着至关重要的作用。实际上，农民对农业税的抵制程度在税改的后期实际上变得更为严重。建立在“一事一议”基础上的新型村庄融资机制运转困难。实地调研表明，原来难以收缴农业税的村庄，农民现在对“一事一议”也没有热情。首先是因为“一事难议”，其次是因为“一事一议”的民主制度可能会扭曲，即各地名义上的“一事一议”负担可能会成为变相的人头税；再次，目前的村民自治制度还存在许多需要完善的地方，而地方政府的许多提议并没有很好地契合村民需求，乡镇干部的提议往往难以得到多数村民的支持。朱钢等（2006）等在调研中发现，在改革后的村庄中，要么就根本没有搞“一事一议”，要么将“一事一议”变成了固定向农民收取的费用，由村干部等少数人决策，缺乏民主基础。

因此，建立村庄新型融资体制需要充分考虑农村除“两委”外的其他社会力量的作用和村民对公共融资的认知程度。农民政策内、外负担变化的不一致性，表现出地方基层治理结构的特定因素在税改的过程中起到了不同的作用。当政策内负担被大幅度削减，上级的财政补助又难以弥补财政缺口的情况下，基层政府自然有动力提高农户的政策外负担（如“一事一议”筹资）。问题在于，政策外负担的征缴成本是否能够接受（或者说，农民的缴纳意愿是否比较高）。当然，农民和基层干部之间的关系是否融洽（或者说，政治信任是否较高），又是影响这个问题的关键。为了村庄的公共建设，一种比较理想的情况是，政策内负担的下降可以提高农民的政治信任，并进一步促进政策外负担的缴纳。不过，现实情况并不一定如此。除了政府、干部的行为以外，村庄融资的组织主体应当存在多种形式。尽管政策内负担的征缴基本上属于政府行为，但是政策外负担的收缴却不一定由政府主导，村庄组织

在公共融资中可以发挥对村委会积极的补充作用，村庄中农民组织的发育程度和农民参与状况对村庄公共融资水平及变化将起到不可忽视的作用（Tsai，2005）。

附表 1 模型相关变量基本特征

	单位	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
税改前						
人均总负担	元	116	145.4	85.0	11.3	413.3
人均政策内负担	元	116	103.2	74.8	0.0	342.2
人均政策外负担	元	116	42.2	35.9	0.0	153.3
期初抗税率	%	116	10.9	12.7	0.0	69.3
期末村民参与组织 I 程度	%	116	12.1	21.2	0.0	104.4
期末村民参与组织 II 程度	%	116	4.1	12.2	0.0	81.1
村人均耕地	公顷	116	0.1	0.1	0.0	0.5
村总人口	人	116	1 553	961	157	5 047
村劳动力比例	%	116	50.2	12.1	20.0	79.2
村平地比例	%	116	57.9	37.0	0.0	100.0
村离乡镇政府距离	公里	116	5.1	4.0	0.0	20.0
村农民人均纯收入	元	116	2 093	1 165	260	5 750
村人均集体企业利润	元	116	14.2	68.8	0.0	656.5
县人均 GDP	元	116	6 897	4 017	1 480	17 615
在乡镇以上级政府工作的村里人	人	116	6	6	0	32
村里宗祠、家庙和族庙数量	个	116	1	2	0	13
村里文革中受迫害人数	人	116	3	5	0	30
村里参加三类战争人数	人	116	7	10	0	65
税改后						
人均总负担	元	116	66.7	54.6	0.4	261.0
人均政策内负担	元	116	27.4	39.6	0.0	220.4
人均政策外负担	元	116	39.3	32.3	0.0	147.9
期初抗税率	%	116	10.9	12.7	0.0	69.3
期末村民参与组织 I 程度	%	116	12.1	21.2	0.0	104.4
期末村民参与组织 II 程度	%	116	4.1	12.2	0.0	81.1
村人均耕地	公顷	116	0.1	0.1	0.0	0.5
村总人口	人	116	1 583	979	161	4 975
村劳动力比例	%	116	51.3	11.7	19.5	81.0
村平地比例	%	116	59.1	37.2	0.0	100.0
村离乡镇政府距离	公里	116	5.1	4.1	0.0	19.0
村农民人均纯收入	元	116	2 675	1 473	273	6 107
村人均集体企业利润	元	116	14.1	61.4	- 15.5	465.4
县人均 GDP	元	116	8 438	5 272	308	22 422
在乡镇以上级政府工作的村里人	人	116	8	9	0	58
村里宗祠、家庙和族庙数量	个	116	1	2	0	13
村里文革中受迫害人数	人	116	3	5	0	30
村里参加三类战争人数	人	116	7	10	0	65

注：1. 期初指上一届选举年份，期末指最近一届选举年份，当期指选举当年；

2. 组织 I 为一般性的非正式组织，组织 II 为非政府控制的非正式组织；

3. 以人民币计量的指标都用农村消费者价格指数进行了折算。

参考文献

- [1] Albaum, M., "Cooperative Agricultural Settlement in Egypt and Israel", *Challenge*, 1966, 14 (5), 221—225.
- [2] 闭伟宁, "改革开放与基督教在我国沿海农村的变迁——基督教在斜桥镇发展状况调查与思考", 《武汉大学学报(社会科学版)》, 2001年第5期, 第636—641页。
- [3] 贝永和、陈刚, "暂停征收农业税费尾后的矛盾与措施", 《中国财政》, 2003年第8期, 第37—38页。
- [4] 陈斐、况学文, "我国农村税费改革成效、问题及政策建议", 《华中农业大学学报(社会科学版)》, 2003年第4期, 第22—25页。
- [5] Cabo, P., "Why do Agricultural Credit Cooperatives Merge? The Portuguese Experience", *Annals of Public & Cooperative Economics*, 2005, 76 (3), 491—516.
- [6] Croll, E., "Social Welfare Reform: Trends and Tensions", *The China Quarterly*, 1999, 159, 684—699.
- [7] 甘满堂, 《村庙与社区公共生活》。北京: 社会科学文献出版社, 2007年。
- [8] 郭红东、蒋文华, "影响农户参与专业合作经济组织行为的因素分析——基于对浙江省农户的实证研究", 《中国农村经济》, 2004年第5期, 第10—16页。
- [9] Hansen, M., "Organising the Old: Senior Authority and the Political Significance of a Rural Chinese 'Non-Governmental Organisation'", *Modern Asian Studies*, 2008, 42 (5), 1—22.
- [10] 何兰萍、陈通, "农村社会控制弱化与农村非正式组织的兴起", 《改革与发展》, 2005年第5期, 第58—61页。
- [11] 黄祖辉、徐旭初、冯冠胜, "农民专业合作组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作组织发展现状的探讨", 《中国农村经济》, 2002年第3期, 第13—21页。
- [12] 贾康、赵全厚, "减负之后: 农村税费改革有待解决的问题及对策探讨", 《财政研究》, 2002年第1期, 第16—22页。
- [13] Karami, E., "Modeling Determinants of Agricultural Production Cooperatives' Performance in Iran", *Agricultural Economics*, 2005, 33 (3), 305—314.
- [14] Kimball, M., "Farmers' Cooperatives as Behavior Toward Risk", *American Economic Review*, 1988, 78 (1), 224—232.
- [15] 孔祥智、郭艳芹, "现阶段农民合作经济组织的基本状况、组织管理及政府作用——23省农民合作经济组织调查报告", 《农业经济问题》, 2006年第1期, 第54—59页。
- [16] 李煜煜, "当代农村民间组织生长成因研究", 《人文杂志》, 2004年第2期, 第162—169页。
- [17] 林春雨, "基督教本土化进程及方式——以汕头市盐灶乡为个案", 《汕头大学学报(人文社会科学版)》, 2001年第19卷增刊, 第118—123页。
- [18] 李连江、欧博文, 《当代中国农民的依法抗争》, 载吴国光主编《九七效应》。香港: 太平洋世纪研究所, 1997年。
- [19] 刘明兴、陶然、徐志刚, "现代中国农民税负: 历史演变、制度基础与体制改革效应", 中国科学院农业政策研究中心工作论文, 2007。
- [20] 刘奇、刘见君, "农村基层组织与'农民精英'", 《理论与改革》, 2004年第4期, 第75—77页。
- [21] 刘永东、刘明兴、徐志刚、陶然, "中国农民组织发展: 治理结构与组织功能——基于6省调查的分析", 《经济社会体制比较》, 2008年第1期, 第110—117页。
- [22] Mauget, R., "Structures, Strategies, and Performance of EC Agricultural Cooperatives", *Agricultural Business*, 1996, 12 (3), 265—275.

- [23] Michelson, E., " 'Peasants' Burdens' and State Response: Exploring State Concession to Popular Tax Resistance in Rural China ", Working Paper, Indiana University-Bloomington, 2005.
- [24] Michelson, E., "Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China ", *American Sociological Review*, 2007, 72 (3), 459—485.
- [25] 吕朝阳, "苏北农村基督教发展现状及其原因分析", 《南京师大学报(社会科学版)》, 1999年第6期, 第41—46页。
- [26] O'Brien, K., and L. Li, *Rightful Resistance: Contentious Politics in Rural China*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- [27] Oi, J., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1999.
- [28] 阮文彪, "论农民合作组织与市场农业发展", 《安徽农业大学学报》, 2004年第1期, 第23—28页。
- [29] 马晓河, "农村税费改革的方向与相关政策选择", 《人民论坛》, 2004年第12期, 第18—19页。
- [30] Sexton, R., "Cooperatives and the Forces Shaping Agricultural Marketing", *American Journal of Agricultural Economics*, 1986, 68 (5), 1167—1172.
- [31] Shen, M., R. Scotte, and L. Zhang, "Farmer's Professional Associations in Rural China: State Dominated or New State-Society Partnerships?" FED Working Papers Series, No. FE20050013, 2005.
- [32] 世界银行, 《中国农民专业协会: 回顾与政策建议》, 2006年。
- [33] Shue, V., "State Power and Social Organization", in Migdal, J., A. Kohli, and V. Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, 65—88.
- [34] Sporleder, T., "Capital Market Innovations and Agricultural Cooperatives", *American Journal of Agricultural Economics*, 1999, 81 (5), 1247—1249.
- [35] 苏雪雁、刘明兴、陶然, "税费改革与农民负担变化的新趋势", 《农业经济问题》, 2007年第4期, 第71—76页。
- [36] Trechter, D., "Impact of Diversification on Agricultural Cooperatives in Wisconsin", *Agribusiness*, 1996, 12 (4), 385—394.
- [37] Tsai, L., "Cadres, Temple and Lineage Institutions, and Governance in Rural China", *The China Journal*, 2002, 48, 1—27.
- [38] Tsai L., "The Informal State: Governance, Accountability, and Public Goods Provision in Rural China", Ph. D. Dissertation, Harvard University, 2005.
- [39] Tsai, L., "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China", *American Political Science Review*, 2007, 101 (2), 355—372.
- [40] White, G., J. Howell, and X. Shang, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- [41] World Bank, *China National Development and Subnational Finance: A Review of Provincial Expenditures*. Washington, DC: World Bank, 2002.
- [42] 苑鹏, "中国农村市场化进程中的农民合作组织研究", 《中国社会科学》, 2001年第6期, 第63—73页。
- [43] 于建嵘, "农民有组织抗争及其政治风险", 《战略与管理》, 2003年第3期, 第1—16页。
- [44] 张晓山、罗远信、国鲁来, "两种组织资源的碰撞与对接——四川射洪棉花协会的案例研究", 《中国农村经济》, 2001年第4期, 第17—23页。

- [45] 赵淑华、刘岩, “农村组织结构缺位与农民自发组织问题”, 《社会科学战线》, 2004 年第 4 期, 第 265—267 页。
- [46] 张晓山, “简析中国乡村治理结构的改革”, 《管理世界》, 2005 年第 5 期。
- [47] 赵树凯, “乡镇改革: 检讨与展望——10 省(区) 20 乡镇调查”, 载马洪、王梦奎主编《中国发展研究: 国务院发展研究中心研究报告选》。北京: 中国发展出版社, 2005 年。
- [48] 郑卫星, “关于农村税费改革的几点思考”, 《玉溪师范学院学报》, 2003 年第 6 期, 第 42—44 页。
- [49] 朱钢, “农村税费改革与乡镇财政缺口”, 《中国农村观察》, 2002 年第 2 期, 第 13—20 页。
- [50] 朱钢、贾康等编著, 《中国农村财政理论与实践》。太原: 山西经济出版社, 2006 年。
- [51] 朱守银、张海阳、阎辉, “农村税费改革试点和乡村管理体制改革跟踪研究报告”, 《经济研究参考》, 2003 年第 5 期, 第 2—24 页。

Impacts of Farmers' Organizations on Village Public Finance: Negative or Positive? A Case of Rural Tax Reform

ZHIGANG XU

(*Chinese Academy of Sciences*)

MINGXING LIU

(*Peking University, Central University of Economics and Finance*)

YONGDONG LIU

(*Chinese Academy of Sciences*)

Abstract Using an almost nationally representative village survey, this paper provides an initial assessment of the effects of the rural tax reform and an analysis on the impacts of farmers' organizations on village public finance. In general, the rural tax reform has led to a significant reduction in overall rural tax burden. However, as for fees beyond central legislation, local governments tend to charge less where farmers traditionally showed a lower degree of tax resistance and where rural self-governing organizations are able to substitute for local governments in village public goods provision.

JEL Classification H57, H71, P32