

后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为

社会
2009·4
Society
第29卷

以东北特拉河镇为例

冯 猛

摘 要:本文以东北某农业乡镇——特拉河镇为例,分析了农村税费改革之后乡镇财政结构的变化,以及在这种结构之下乡镇政府的项目包装行为。税费改革之前,乡镇财政主要是一种“向下要”财政结构,乡镇政府主要是通过向农民征收税费的形式来实现本级政府的财政收入。税费改革之后,“项目财政”成为乡镇政府增加本级财政收入的主要来源,而这种财政收入的获得是乡镇政府通过申请“项目资金”来实现的。通过对特拉河镇大鹅养殖项目的考察,我们发现,在乡镇政府项目申请过程中,镇政府将大鹅养殖产业链条上的每个流程都包装成为项目,以此向上级政府申请资金,并且通过虚报数量、宣传、政绩化等手段来提高项目申请的成功率。笔者认为,“向上要”财政结构决定了乡镇政府的项目包装行为。

关键词:税费改革 乡镇政府 向上要 项目包装

农村税费改革在全国大部分地区已经告一段落,与税费改革相关的各项政策以及配套的制度已经确定下来。¹税费改革产生的影响也逐渐显现出来:在广度上,农村税费改革引起了农村乃至全国经济、政治、社会等诸多方面的变化;在层次上,农村税费改革的影响涉及从中央、基层政府到农民的利益。特别是围绕着基层政府财政结构的转变,中央、乡镇政府和农民之间随着改革的进行不断调整行为方式,以适应这种变化。

本文立足于税费改革引起的乡镇政府财政结构的变化来讨论税费改革之后乡镇政府与农民之间行为的改变。税费改革主要是为了解决

冯 猛 北京大学社会学系 博士研究生

本文由上海市教育委员会 E-研究院建设计划项目资助。

1 本文资料来源于地所在的黑龙江省于 2004 年全部免征农业税,标志着该省进入后税费时代。

农民问题而实施的,但它也给乡镇政府财政留下了巨大的财政缺口,基层政府财政能够自主支配的财税来源发生了变化,其面临的问题也日益尖锐。作为受到财政短缺直接冲击的乡镇政府,为了缓解这种冲击以及随之带来的各种压力,也在积极改变自身的做法和行为。

一、问题与背景

(一) 问题的提出

农村税费改革的影响初见端倪,但相关的系统研究并不多见,一些研究缺乏扎实的经验材料的支持,只是对改革影响做了宏观的把握,而未深入探讨税费改革对于乡镇政府行为的意义。本文选取东北某农业乡镇作为研究个案,运用详实的经验材料,细致考察了税费改革之后,乡镇政府在“向上要”财政结构下的项目包装行为。正是在这一点上,本文在其他学者研究的基础上向现实更进了一步,并且具有自身的创新性。

本文关心的是,农村税费改革给乡镇政府的财政结构带来了怎样的变化;这种变化与我国现行的财税体制结合,给乡镇政府带来了什么样的影响;面对这种变化,乡镇政府采取了怎样的应对行为,从而实现本级政府的财政收入。

(二) 文献综述

近年来,我国乡镇政权的研究受到学术界的广泛关注,主要原因在于,一方面,乡镇政权作为社会学经验知识的来源,成为了解我国社会性质和社会转变的载体,处于转型期的中国基层政权变化推动了对学术研究的发展;另一方面,新的社会学视角的引入也加深了对乡镇政权的认识和讨论。通过理论的关注从而实现理论的推进,与一般的社会学理论进行对话,也是社会学等诸多领域对乡镇政权进行理论关注和理论更新的动力所在。总体而言,学术界主要围绕乡镇政权的角色进行了三方面的讨论,第一是对乡镇政权角色特征的概括和总结,第二是乡镇政府之所以具备这些角色性质的背景和原因,第三是乡镇政府的性质和角色对政府行为的影响。

研究乡镇政权的一个基本视角是“国家-社会”的框架,一些学者认为,考察乡镇政府的制度和权力过程,国家与社会关系的视角是一个必要的、可用的视角(参见 Shue, 1988; 孙立平, 2000)。在这一视角下,对

乡镇政府角色的认识主要是处于两个极端之间,将乡镇视为国家(机器)的一部分,或者强调乡镇具有的纯粹的民间属性。当然,将乡镇政府的角色假设为只作为一方代表或者具有单一的性质是不多见的,更多的是把乡镇政府理解为具有多重面向和多种角色的综合体(吴理财,2004)。对国家-社会分析框架的扩展还包括把乡镇政府作为一个外生结构来考察,也就是说乡镇政府具有自身的利益,因此成为独立自主的组织,而不仅仅是国家与社会权衡的结合体(谭同学,2004、2006;张静,2000)。

在国家-社会视角下考察乡镇政府的性质,乡镇政府只是从国家到民众链条上的一个环节或者结构点,并不能展示乡镇政府角色内涵的丰富性和特征的鲜活性(孙立平,2000;张静,2000)。或者说,对乡镇政府结构位置的考察只是进一步认识乡镇角色行为的起点,正是由于基层政权具有自身的利益和行为的主动性,它才能够围绕追求各种利益以及采用怎样的途径追求利益,赋予乡镇政府更为丰富的角色内涵。正是在这一前提下,学者们提出了更多的乡镇角色类型。这类研究集中在20世纪80年代末和90年代初,这一时期,中国经历了较大的体制转型,因此在一些学者的研究中,塑造乡镇政府角色的体制转型主要包括财政体制的转型和计划向市场的转型两方面。在体制转型的背景下,乡镇政府具有自身的经济利益和政治利益,这些利益的刺激导致了乡镇政府对发展工业的热情,以不断增加本级政府的财政收入(Oi, 1992; Walder, 1995; Lin, 1995; Peng, 2001; 金山爱, 2000)。正是在对乡镇政府行为总结概括的基础上,学者们提出了“地方法团主义”、“地方政府即厂商”、“地方性市场社会主义”和“谋利型政权经营者”等观点(参见丘海雄、徐建牛,2004)。

在上述研究中,乡镇政府之所以表现出此类特征,是受位置结构和体制结构制约的,如果说位置结构固定了乡镇政府的角色,体制结构则给了乡镇政府更大的自主空间,体制结构的变化也带来了乡镇政府角色的变化。本文在对乡镇政府的讨论中,试图将这两种结构影响结合起来,同时将乡镇政府追求财政最大化作为假设展开讨论,考察在财政结构的变化下,乡镇政府是如何在国家与农民之间自主行动,实现自己的目标。

随着农村税费改革的推进,作为配套改革的乡镇财政改革给乡镇

行为带来了较大的影响,财政结构以及政府层级关系的变化,引起了乡镇政府行为的调整,对这个调整过程的深入研究还不多。在李芝兰、吴理财(2005)提出的“倒逼-反倒逼”模型中,我们能够看到乡镇政府对税费改革的反应以及乡镇政府进行自主行动的空间。周飞舟(2006)同样从中央政府-乡镇政府-农民之间的关系来讨论税费改革引起的三者之间关系的变化,他认为,税费改革之前国家与农民之间的关系是一种“汲取-被汲取”的关系,乡镇政府的财政主要是依赖对农村税费的征收,也就是对农民的索取,而在税费改革之后,乡镇政府的财政收入主要是依赖上级的财政转移,乡镇政府与农民之间的关系变得非常微弱,基层政权的性质从过去的汲取型转变为悬浮型,乡镇政府的主要行为也从过去的要钱要粮变为跑钱和借债。

(三) 本文资料获得

本文使用的资料来自笔者对东北某农业乡镇——特拉河镇¹的实地调查。特拉河镇位于黑龙江省东南部,是典型的农业乡镇,镇上没有任何集体性质的镇办企业,非农产业的创收对特拉河镇的财政收入贡献不大,该镇的财政收入在税费改革之前主要是依赖农业税费,而税费改革之后主要是依赖国家的转移支付以及其他资金投入。因此,特拉河镇受到税费改革的影响比较大,本文正是立足于这一点对研究问题进行讨论的。²

2006年6月至8月,笔者作为上海大学赴黑龙江省新农村建设实践团的成员,到黑龙江省D县挂职锻炼,任该县特拉河镇党委书记助理一职,作为党委书记助理与研究者的双重身份得以近距离地观察乡镇政府的运作逻辑,笔者对乡镇政府在税费改革之后财政结构的变化,以及引起的与之相适应的乡镇政府行为的变化给予了重点关注。同时,

1 遵从研究规范,本文对所涉及的地名、人名等做了技术性处理。

2 由于我国地域广阔,乡镇之间存在较大差异,农村税费改革对于我国乡镇政府,尤其是农村乡镇政府的影响,也就存在较大的差异性。发达地区包括珠三角、长三角、东部沿海等在改革开放之后较早发展起来的地区,属于非农产业发达的地区,农村税费改革的影响对其影响不大甚至没有影响,因此不在本文的考察范围之列。欠发达地区的乡镇主要集中在中部和西部,是以农业为主导产业的乡镇,这类乡镇体现在财政收入上的共同特征是,在税费改革之前,乡镇政府的主体财税来源主要是农业税费的征收,税费改革之后主要依赖国家的财政补贴,农村税费改革对乡镇财政的影响比较大,因此能够更清楚地讨论税费改革给乡镇财政结构和政府行为带来的变化。

笔者还以访谈上访农民、跟随干部下乡等方式考察了农民在税费改革之后的行为方式。鉴于身份,笔者主要采取了参与性观察与访谈法获得调查资料,同时,对特拉河镇档案室的利用也使笔者得到了更多的关于本项调查的二手资料,这些构成了对本文研究的资料支持。

二、税费改革之后的乡镇财政结构

(一) 农村税费改革与项目财政的强化

1994年我国实行分税制改革,建立起新型税制和财政体制的基本框架,并且沿用至今。我国实行分税制的主要意图是扭转长期以来“分灶吃饭”与“财政包干”体制下,中央财政收入占全国财政收入的比重过低的局面。分税制改革之后,财政收入层层向上集中,形成了中央财政组织收入占主导地位的“纵向不平衡”的财力分配格局,与此同时,省级、市级财政收入也不断增加和集中,而处于基层的乡镇政府的财政赤字则不断增加,困难重重。这种集中的财政体制使得中央对于经济的宏观调控能力增强,对于地方事务的控制能力也不断加强,中央政府和省级政府通过以税收返还为主体的转移支付形式不断加强对基层政府的控制,来自于上级政府的转移支付已经成为地方财政收入的主要来源。目前,我国的财政体制实行的多级财政体系,已经形成了中央对地方具有极大控制力和地方政府高度依赖上级政府的集权式模式。

农村税费改革是在分税制体系下的农村财税的一项变革,对于乡镇政府的财政收支行为有着重要的影响,特别是以农业作为主导产业的中西部农村地区,其财政结构和乡镇政府行为出现了“转向”的变化,也就是从“向下要”财政结构转变为“向上要”财政结构。税费改革之前,按照分税制划分的税种,乡镇政府能够通过向农民征收农业税、农业特产税、屠宰税、统筹费用等,来扩充乡镇一级财政收入,这种向下征收税费的行为在税费改革之前是乡镇政府的主要收入渠道。但是,农村税费改革之后,全面取消了农村税费,乡镇政府失去了向农民征收税费的合法性,缺少了“向下要钱”的税源,乡镇财政收入只能依靠上级财政的资金拨付,包括转移支付和专项的资金拨款。其中,中央财政和省、市级财政对乡镇转移支付的资金主要用于乡镇工作人员工资的发放和日常办公费用的开支,属于“吃饭财政”,而资金的专项拨付多以项目资金的形式出现,主要用于农村公共物品的提供,属于“项目财政”。“吃

饭财政”和“项目财政”在乡镇财政中发挥着不同的作用,而后者往往成为乡镇政府扩大财政收入的主要来源。

税费改革之后,投入农村项目资金不断增加,从财政支农的角度来讲,2003 年比 2002 年增加了 240 亿,2004 年比 2003 年增加了 480 亿,2005 年比 2004 年增加了 349 亿,2006 年比 2005 年又增长了 422 亿,总额已经达到 3 397 亿,比 2005 年增长 14.2%。这些项目资金都有相关部门管理,基层政府需要通过有关部门逐级向上按程序申请。¹在后税费时代,项目财政已经成为乡镇政府扩充财政收入的最主要的手段。必须指出,项目财政在税费改革之前就已经存在,基层政府“跑部钱进”的现象也时有发生,但还不是乡镇政府财政增收的主要手段。税费改革之后,随着乡镇级财政收入渠道的减少,项目财政的模式得到了强化,成为乡镇财政收入的主要来源。

(二) 乡镇政府的性质

本文假定乡镇政府是财政利益最大化的行动个体。乡镇政府具有三个具体工作目标:提供公共物品、维持机关正常运转和实现乡镇政府干部自身经济政治利益。在政府工作中,这些目标往往是融合在一起的,而这些目标的实现都需要政府财政收入的保证。没有政府财政的支持,政府工作将无法开展,政府的目标也就无从实现。另外,财政收入的多少也决定了这些目标达成的程度,财政充足能够在更大程度上实现乡镇政府的多重目标。因此,追求本级政府财政最大化就成为乡镇政府的基本目标。

特拉河镇镇长这样归纳乡镇政府的工作:

乡镇政府最关心的问题是什么,从大的方面说就是老百姓如何富裕起来的问题,这是咱们乡镇干部主要考虑的问题,你让他咋样能够富裕起来。你从一个小的方面说呢,就是咱们这个政府内部,政府机关如何能够运转,就是钱的问题,如何能够运转。机关一分钱没有,车也动弹不了,正常的开支开支不了,这是一个主要的问题。大的方面的问题呢,也得有这个小的方面的问题去保障它。

现在这个政府都是在想着如何弄点钱,你不想这个不行

1 资料来源:中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>, 2006 年 4 月 24 日。

啊,你吃不上饭啊。这个当官的,就是用老百姓讲话呢,就是当官的,可能照其他的人质量要高一些,这些避不住,不过你吃不上饭你就为老百姓服务,这是不现实的。(对特拉河镇镇长 LJB 的访谈记录)

乡镇政府是一个具有自身经济政治利益的组织,追求财政最大化是乡镇政府的行动目标,乡镇政府能够通过合理的活动,理性的方式获得自身的利益,但是乡镇政府的行动受到外部结构的约束,外部结构提供了乡镇政府行动的空间,乡镇政府的行为就是要实现制度约束与自主行动的统一。

(三)“向上要”财政结构

2004 年之后,黑龙江省全面取消了农业税,乡镇政府不能够向农民继续征收农业税费,在上级政府(从中央政府到县级政府)、乡镇政府与农民之间的纵向财政框架中,乡镇政府的“向下要”财政结构转变为“向上要”结构,也就是转变为依靠上级资金补助维持本级政府的财政收入。

“向上要”财政结构包含了两方面的特征,一方面是方向上的,乡镇政府通过一系列的手段向上级政府争取资金;另一方面表现在主动性上,乡镇政府是采取主动行为向上级索要资金,增加本级政府财政收入。从后者的角度延伸,我们应该区分制度意义和行为意义上的“向上要”财政结构。在制度意义上,“向上要”财政结构已经形成或者已经成为乡镇政府共同默认的一种结构,可以通过向上要钱来增加自身财政收入,但是乡镇政府是否能够向上级要钱,是否能够要到钱,能够要到多少钱,这些都是在行为意义上来讲的。在税费改革刚刚进行的短时间内,“向上要”财政结构还没有发育成熟,乡镇政府对这种结构的反映和认识还不够明确,因此一些乡镇在向上要钱的行为上还比较被动,甚至尚未有行动。

笔者在调查中了解到,D 县的一些乡镇对于向上要钱的看法是不一致的,一些乡镇只满足于“吃饭财政”,甚至认为在税费改革之后乡镇干部的工资有了基本的保障,要比税改前通过征收农业税才能保证工资发放的财政结构要好很多,所以他们对向上级争取资金采取冷淡的态度;而一些乡镇由于自身向上要钱能力的差异,也存在着争取资金数额上的差异。但不论如何,乡镇政府尤其是乡镇领导对上级的资金还

是持渴望态度的,据一些干部反映,现在乡镇政府的工作模式是“乡镇长在乡镇上坐镇,主持工作,而乡镇一把手主要是在县里或者市里争取资金”。

(四) 乡镇“向上要”资金的构成

税费改革之后,乡镇政府向上级政府索要的资金,也就是上级政府向乡镇政府投放的资金包括两种类型,一种是上级政府的转移支付,另一种是上级投入的“项目”资金。从资金对于乡镇的功能上看,上级转移支付主要是维持乡镇干部基本工资发放、基本办公费用的使用以及日常的公共支出,这部分资金在乡镇财政收入中表现出更多的刚性特点,也就是说乡镇政府很难将这部分资金转移到其他用途上面。

表 1:2006 年特拉河镇财政预算收入与支出状况¹ (单位:万元)

预算收入		预算支出	
总收入	254.1	总支出	254.1
一般预算收入	26.7	农林水利支出	38.7
税收返还收入	40.3	流通部门支出	4.5
定额补助	112.6	文化事业支出	19.1
转移支付	74.5	行政管理支出	143.3
		专项支出	9.4
		其他支出(村级转移支付)	42

上级转移支付留给乡镇政府的空间很小,无论是在政策规定还是转移支付金额上,乡镇政府只能在狭小的空间内对向上级政府索要资金进行操作。与之相比,向上级申请项目具有更大的弹性,在“向上要”结构中,乡镇政府向上要钱主要是通过项目的方式实现的。乡镇政府向上级政府争取资金是需要理由的,同样上级政府向乡镇拨付资金也是需要某种载体,这个理由和载体就是“项目”,通过项目资金的形式,乡镇政府获得了充裕的、具有较大自主支配空间的财政收入。项目资金具有的以下特点,使得申请项目成为乡镇政府向上要钱的主导

1 根据《特拉河镇 2006 年预算财政报告》整理,因为特拉河镇所在的 D 县属于国家级贫困县,因此在上级补助上比其他农业乡镇要多。为了能够使得本文讨论的乡镇具有普遍意义,本文对这一部分资金不作讨论,但这不影响本文所论证的逻辑。

行为。

第一,项目资金数量大,投放的资金在乡镇财政收入中占的比重大于乡镇的一般预算收入,即反映在财政预算中的收入。作为乡镇财政收入外部资金的一个重要渠道,乡镇政府对于项目申请是非常积极的,往往在项目申请中出现竞争的局面。

现在乡镇想干点儿事情,都得靠项目,有项目了,你指着乡镇上那点儿钱,根本不行,你一个乡镇要是能够有好的项目,有一两个,那些个大的项目,你像国家项目,你一个乡镇的财政就解决了一大半,你光指着乡镇那点钱,指着县里拨给你那点钱根本不够,县里能给你多少钱啊,咱们县这么穷,下面的乡镇也不富裕,根本没有钱,这些领导都在外面划拉钱,各个乡镇都这样。(对财政所会计 WXY 的访谈记录)

第二,项目资金能够满足乡镇政府多重目标的需要,乡镇政府具有提供公共物品、维持乡镇机关正常运转、干部自身政治经济利益获得三个目标,而申请的项目主要是用于乡镇政府的公益事业建设,主要是以提供公共物品的名义申请的项目。乡镇政府主要是通过公益事业项目的运作实现资金运作的,也就是说操作项目资金在上述三者之间的分配,以此来实现乡镇政府的其他两个目标。与上级的转移支付不同,对申请到的项目资金,乡镇政府具有更大的自主支配权力,项目的检验是以结果来呈现的,上级投放项目资金的要求也是只要项目结果达到,至于在其中的操作过程“不必过于细究”,而乡镇政府就可以在这个“不用细究”的过程中重新分配使用金额,并不像在财政报告中所说的“不挪,不挤,不占用”。

乡镇的公益事业需要这个(项目资金)来支持,有了项目乡镇上的日子也好过。你要说咱们一点都没用到别的地方,那也不可能,你叫谁也不大可能,可能今天这个地方用点,那个地方用点儿,你乡镇工作太多了,也很难,不光这一个,你不给人家点人家也不能给你项目。项目资金到镇上就统筹使用了,大部分还是用到这个项目身上去了。这个肯定保证。(对特拉河镇副镇长 JBT 的访谈记录)

第三,项目资金具有较大的弹性,“上级的资金谁要到给谁,谁先要到谁先受益,这也是对‘会哭的孩子有奶吃’的一个注解”(李彬,2004:

48),并且在资金弹性较大的资金投放中,“哭得越欢的孩子奶吃得越多”。项目资金具有的这个特点,导致了乡镇政府之间对项目申请的竞争,同时也促使乡镇政府通过各种手段上报项目,以达到更多项目资金注入的目的。

三、乡镇政府的项目包装行为

乡镇政府申请项目资金需要有项目的支持,如何确定项目、包装项目,以能够成功申请项目获得上级财政资金的划拨,成为乡镇政府的一个大问题。笔者将通过考察特拉河镇的大鹅养殖项目,分析镇政府是如何将这一项目进行包装,从而向上申请项目资金的。

(一) 项目性质与政府行为

乡镇政府对申请到的项目拥有自主支配资金和分配资金的权力和能力。在表2列举的特拉河镇申请到的项目中,项目资金一般都经过乡镇政府运作,通过乡镇政府来完成一个项目的实施和达到其效果。按照项目资金使用投放的对象,可以区分项目性质的不同,一些项目由乡镇政府自己操作就可以完成,比如一些基础设施的建设,公共工程的修建等,这些项目与农民没有直接的关系;而另一些项目则与农民有直接的关系,比如新技术的推广、产业结构的调整等,都是通过农民最终实现的。在这些项目中,乡镇政府将项目资金用到需要农民参与的项目上,同时将这些项目包装为一个可以向上申请资金的项目,循环往复以不断获得资金注入。

在乡镇政府独立操作的项目中,乡镇政府可以独占项目资金的收益,而在需要农民参与的项目中,乡镇政府必须与农民进行利益分配,这些利益包括项目本身规定的利益,比如直接对农民的优惠等,还包括项目本身并没有规定但是能够在项目资金中实现的。就像乡镇政府通过增加财政收入要实现多重目标一样,在项目经营中乡镇政府也具有多重的目标,乡镇政府也要在这些项目中实现提供公共物品和维持自身利益需要的目的,也就是一部分资金用在项目规定的范围内,另一部分资金能够从项目资金中“挤占”出来成为乡镇政府的自主资金,用于维持机关的正常运转和自身利益的实现,这是乡镇政府申请项目和操作项目的目标所在。

表 2:2006 年特拉河镇国家投资农业重点项目计划表¹(单位:万元)

项目名称	总投资	当年 投资	国投 资金	地方配套资金		
				合计	其中	
					省财政	市财政
水田小型灌区	220	220	176	44	22	22
水土流失治理	130	130	104	26	13	13
涵闸	30	30	24	6	3	3
草场改良	270	270	216	54	27	27
大鹅深加工	200	200	160	40	20	20
青贮窖建设	40	40	32	8	4	4
村路建设	1 050	1 050	840	210	105	105
人畜饮水井	56	56	44	12	6	6
退耕还林	154	154	124	30	15	15
大鹅育种基地建设	60	60	48	12	6	6
村级防疫站建设	35	35	28	7	3.5	3.5
青贮机械示范	96	96	76.8	19.2	9.6	9.6

从乡镇政府的角度来看项目的运转过程,我们可以将项目运转分为项目申请、项目操作(经营)和项目验证三个主要环节,其中项目操作是最为关键的一环,这个环节不仅决定着其他两个环节能否实现,而且,乡镇政府也通过对项目的操作达到了自己的多重目标。在本文提供的案例中,镇政府主要是通过一些让利于民的手段,使得政府要包装的项目“变强变好”,以能够在向上级政府申请项目资金时更有说服力。

¹ 资料来源:特拉河镇副镇长 JBT 提供。表中虽然标明的是国家投资农业重点项目,但实际上一些项目并不全是国家项目,并且在投资额上也与实际情况不大相符,主要是为了应付上级的检查“制作”的计划表,其中国家投资的数额有所抬高。但是,这些项目都是存在的,而且镇政府通过这些项目确实做了一些公益事业,这些资金的方向也是用到各专项的公益事业中去,没有挪用,但是乡镇政府在使用过程中挤用,一些资金进入到乡镇收入的统筹是可能的。

特拉河镇从上级获得的资金还有优惠政策提供的资金,D 县 2006 年上半年出台了一系列的惠农支农政策,全县共投入农业生产发展资金 8 050 万元,特拉河镇自然也就从中分到一杯羹。

(二) 作为项目操作的大鹅养殖

1. 特拉河镇大鹅养殖的发展过程¹

(1) 政府未介入阶段。所谓政府未介入阶段就是乡镇政府没有介入大鹅产业的时期,主要是 2002 年之前。特拉河镇养殖大鹅已经有好几十年的历史,在 2003 年之前主要是农户散养,从购置雏鹅、养殖到成鹅销售都由农户自主完成,镇政府并没有介入和参与。镇政府虽然把大鹅养殖写进政府工作报告中,但并没有把大鹅养殖作为政府抓的工作,在 2000 年举行的中共特拉河镇第十五届代表大会上,镇党委和镇政府将大鹅养殖作为庭院经济的一种产业,在政府推动的八项重点工作中,大鹅养殖排在最后一位,当时对养殖大鹅“没有引起足够的重视”。

(2) 政府全面介入阶段。2002 年 D 县提出畜牧立县的方针,在全县范围内推广奶牛、大鹅养殖,特拉河镇也相应制定了三年建成畜牧强镇的规划,并且把大鹅养殖作为一项该镇的主导产业来抓。从这一年开始到 2005 年,特拉河镇大鹅产业进入了政府全面介入的阶段,具体表现在以下三个方面。

第一,发展思想和方针上的确定。2003 年特拉河镇提出“立鹅为业”的方针,并相应制定了《特拉河镇大鹅三年发展总体规划》。在此之后的四年中,“立鹅为业”的乡镇发展方针始终没有变化,在每年政府推进的政府工作大事中,大鹅养殖都排在了第一位,形成了全镇上下一齐“研究养鹅”的局面。

第二,镇政府建立起大鹅产业链条。镇政府从 2002 年之后,围绕大鹅产业通过招商引资和申请项目等方式建立了多座与大鹅产业有关的企业,形成了完整的大鹅产业链条。

第三,参与大鹅养殖环节。2004 年镇政府投资 22 万元建立了大鹅养殖场,大鹅养殖场的成立标志着镇政府介入到本来属于农户经营的领地,镇政府全面介入大鹅产业达到了高潮。

在镇政府全面介入下,该镇的大鹅养殖产业迅速发展起来。2003

1 本节根据特拉河镇提供的各种政府报告、汇报、文件,以及笔者在特拉河镇的调查总结,为了能够对特拉河镇的大鹅养殖有一个整体情况的把握,笔者只是将大鹅养殖的过程列举了出来。笔者所述过程均按照提供材料整理。

年大鹅数量达到 12.5 万只,2004 年更是达到创记录的 40.6 万只,该年,特拉河镇获得了县政府颁发的 2004 年度农村重点工作单项奖。

(3) 政府引导阶段。从 2006 年起,特拉河镇政府对大鹅产业进行了重新规划,随着大鹅养殖场的停办,政府从大鹅养殖环节退出,全部交由农户养殖。镇政府转向对大鹅养殖户进行资金扶持和提供基础设施,便利养鹅户从事大鹅养殖。镇政府对养鹅户的优惠从以前的“精英扶持”扩大为面向全体农户的扶持,让利于民,与农民进行合作共同促进大鹅产业的发展。

2. 镇政府的做法

从特拉河镇大鹅养殖的发展历程来看,特拉河镇大鹅从独家独户养殖到成为镇政府的重点产业,镇政府在其中起到了推动的作用,并且是一种主导作用。

你走过几个乡镇,你可以了解一下,他这个,当地政府要扶持哪项产业,哪项产业就能起来,如果当地的没有去重视这个产业的话,他这个产业就处于一种放任自流的一种情况,发展速度就很慢。特拉河镇大鹅之所以能够发展呢,就是这些年都非常重视,都形成这个怎么研究,措施也给它保证,相关的产业也能够带动起来,所以它这个鹅子才有发展。(对特拉河镇副镇长 JBT 的访谈记录)

特拉河镇政府对于大鹅产业的扶持体现在大鹅养殖的各个环节上,种鹅的留养、雏鹅的孵化、大鹅的养殖、鹅的出售和加工,镇政府都出现过,也就是说政府在养鹅的过程中曾经是一个“包办者”。到了后期,养鹅在特拉河镇的分工变得清晰起来,镇政府主要是利用一些优惠政策为养鹅户提供一些基础设施和资金支持,养鹅由农户进行,镇政府已经没有养鹅厂进行大鹅饲养了,鹅雏的孵化、购买等也交给了设在特拉河镇的企业来完成。在特拉河镇大鹅养殖的发展过程中,镇政府对这项产业的做法体现为一种项目操作的方式进行。也就是说,大鹅产业在特拉河镇是作为一个项目出现的,而镇政府也是把大鹅养殖作为一个项目调整自身的行为,镇政府之所以如此重视大鹅的养殖,并且投入了大量的精力,正是政府运作项目的体现。

税费改革之后,乡镇政府通过申请项目的形式获得资金,特拉河镇政府把大鹅产业作为一个项目进行操作是获取资金的一种方式。从

2003 年以来,特拉河镇政府围绕大鹅产业“做足了文章”,向上级政府申报了若干个项目,通过这些项目,镇政府获得了上级投放的项目资金,增加了政府的财政收入。

表 3:特拉河镇大鹅产业项目一览¹

项目	年份	项目内容	所获资金(万元)
鹅雏孵化	2003	建设厂房一座,购买孵化设备 6 套,孵化规模达到 5 万枚	50
大鹅养殖产业化建设	2003	建养鹅专业村一个,饲养量达到 10 万只,扩大大鹅加工厂的屠宰量,提高加工质量	80
大鹅育种基地建设	2005	育雏舍六栋,发电机组一座,繁育间一座加配套设施	60
大鹅深加工	2006	建设 300 吨冷库一处,日处理能力在 5 000 只以上的厂房一座和流水线一套	200
大鹅养殖加工专业合作社	2006	合作社房屋一套,日常办公,大鹅孵化、医疗、防疫防病、技术服务等	50 (申请中)
扶贫鹅入户	2006	购买鹅雏补贴	95

从该镇近年来申请到的有关大鹅养殖的项目来看,几乎在每个环节上镇政府都把它包装成为项目从而能够得到上级资金的注入。除了这些项目之外,镇政府还从上级政府的优惠政策和对口扶贫单位中获得了一些资金,这些资金也是以促进大鹅产业发展的形式拨付给镇政府的,比如特拉河镇政府在《特拉河镇畜牧工作基本情况汇报》中提到的,为养鹅户购买的 30 座移动板房的资金就是来自县妇联,后者是特拉河镇的扶贫结对单位。乡镇政府在获得这些资金之后,并不是专款专用,而是统筹使用,这种统筹使用是狭义上的统筹,也就是把资金投放在大鹅养殖的相关环节中去,而不是申请项目所指的某一具体项目。近几年,特拉河镇政府获得资金直接面向养鹅户的项目只有扶贫鹅一项,而镇政府则给养鹅户提供了较大的资金补贴和基础设施建设,这些

¹ 根据特拉河镇历年大鹅项目表整理。

资金是镇政府从项目统筹中抽出来的,因为有关大鹅养殖的所有项目必须有养鹅户的参与,养鹅户的养殖也是大鹅产业中的一环,镇政府从申请项目的角度考虑必须要保证大鹅养殖的存在。

(三) 镇政府包装项目的若干手段

在将大鹅养殖作为一个镇重点项目向上申请资金的过程中,镇政府认识到,一定数量的大鹅养殖规模是申请项目的基本保证,而大鹅养殖规模主要是由养鹅的农户来实现的,因此,镇政府在如何促进大鹅养殖的问题上还是做了很多工作的,采取了资金支持、干部带头、群众能够动员等多种措施,特别是“让利于民”的措施,给予农民一些利益,使得近几年来特拉河镇的大鹅数量保持在可以进行包装的规模上。在项目实物的基础上,镇政府也采用了一些针对项目的包装手段,来保证项目申请的成功性。

第一,对项目规模虚报数量,增加水分。这是乡镇政府申请项目惯用的手段,对项目实物增量上报,一方面能够在这个项目上显示取得的成就,更加容易争取上级资金;另一方面也是说明申请的项目需要更多的资金投入,以能够申请到更多的资金。

表 4:2006 年特拉河镇大鹅养殖情况汇总表

村别	上报数量(只)	实际数目(只)
永村	25 430	8 504
庆村	13 930	2 370
山湾	20 050	1 740
兴村	21 150	3 114
安平	23 950	3 098
唐营子	140 130	99 369
六家子	23 660	11 722
合计	268 300	129 917

注:2006 年县政府给特拉河镇的大鹅指标是 22 万只,当年全县大鹅养殖的目标是 45 万只。

资料来源:《特拉河镇 2006 年大鹅养殖情况汇总表》,统计站提供。

从表 4 可以看出,特拉河镇对于大鹅养殖数量的上报数量要远远高于实际的数目,这一方面要显示其在大鹅养殖上取得的成绩,当然也是包装项目的一个手段。

第二,将项目政绩化和“政府文件化”,这包括两个过程,将农民的

工作包装为政府的工作,同时将政府的工作上升为文件的形式进行呈报和发布。从上述分析中可以看到,特拉河镇的大鹅养殖首先是由农民保持和开发的,在寻找项目资源时,镇政府将大鹅养殖锁定为政府的项目,并且通过资金扶持等一些手段,迅速包装为一个可以向上申请资金的项目。在2002年的镇政府工作报告中,仅仅提到全镇的养殖大鹅数量,而在2003年的政府报告中,大鹅养殖已经成为特拉河镇要发展的主导产业。对于大鹅养殖的项目,镇政府通过各种形式的报告、文件来进行对项目的正规化,在每年的政府报告、财政报告、述职报告、工作总结等文件中,大鹅养殖都是主要的项目之一,通过这些政绩化手段,乡镇政府提高了大鹅养殖的规格,更重要的是成为政府申请项目的基础保证。

2003年以来,我镇全面贯彻“畜牧立县”方针,坚持因地制宜,多元并举,宜乳则乳、宜肉则肉、宜鹅则鹅的指导思想,依托资源和产业优势,确立“立鹅为业”思想,把大鹅生产作为全镇今后5年重点发展的一项主导产业来抓,建成全县大鹅产业核心区。为强力推进大鹅养殖业的发展,我们突出了专业村屯的建设,打造了具有全镇第一屯——康平村唐营子屯,全屯总户数185户,在我镇“立鹅为业”思想的指导下及优惠政策的鼓励扶持下,养鹅户发展到124户,占全屯总户数的67%。大鹅饲养量达到25000只,成活率达到85%,年末出栏大鹅21000只,实现利润40万元,户均增收2125元。¹

第三,扩大项目的影响和知名度,提高项目批准的通过率。对于大鹅养殖,镇政府通过报纸、电视、网络等多种媒体形式进行了全方位的报道,这些报道主要是在县级层面展开,随着大鹅养殖的成效扩大,一些报道已经上升到了市级乃至省级层面,这就达到了扩大影响的目的,这样对于审批项目的上级政府来说,有了项目的知名度,项目审批当然就相对容易多了。在笔者进行调查期间,特拉河镇的大鹅养殖被评为县新农村建设的典型项目,成为上级政府和其他乡镇参观的一个试点,

¹ 摘自“特拉河镇‘养鹅专业屯’介绍”,2005年。这只是笔者选取的政府各种文件报告中的一条,诸如此类的内容在镇政府的文件中随处可见,这足以反映镇政府对大鹅养殖项目包装的重视程度。

这对于扩大大鹅养殖的影响是一个更大的促动。

第四,适应上级政府需要,变换项目申请类型的名称。上级政府对于乡镇政府的拨款往往通过专项资金的形式下发,而这些项目往往与某段时期的工作结合,以具体的名目来实施,比如新农村建设项目等等。特拉河镇的大鹅养殖就以新农村建设项目、一屯一品开发项目、农村整体扶贫项目等多种名目申报过,这一方面增加了资金申请的渠道,另一方面也增加了被批准的可能性。

四、乡镇政府包装项目行为的结构解释

通过对特拉河镇大鹅养殖项目的考察,我们发现,在申请项目过程中,对项目的经营和包装是关键的一环,镇政府首先通过让利于民等措施增加了农民养殖大鹅的数量,在养殖规模上对项目申请有了基础保障之后,镇政府将大鹅养殖产业链条上的每个流程都包装成为项目,以此向上级政府申请资金,并且通过虚报数量、宣传、政绩化等手段来提高项目申请的成功率。本文从结构的角度对这一现象进行诠释,乡镇政府是在“向上要”财政结构中采取这种行为的,“向上要”财政结构决定了乡镇政府要对项目不断的包装,以申请项目资金增加财政收入。

税费改革之后,乡镇政府的财政在很大意义上需要上级财政的支持,也就是在乡镇财政体制中形成了“向上要”的财政结构,在这种结构下,上级政府通过转移支付和项目资金的形式对乡镇政府进行资金注入,在满足“吃饭财政”之后,项目财政才是乡镇政府扩大财政收入的主要来源,能否申请到项目对于乡镇政府而言意义重大,甚至关系到基本的政府开支能否平衡,因此,乡镇政府把申请项目作为本级政府工作的一项重要任务来抓。在就如何能够申请到项目、申请什么项目的问题上,乡镇政府做了细致的估量和计算,以增加申请到项目的可能性。

如果说申请项目是增加本级政府财政收入的需要和保证,那么,对于项目的操作就是对能够申请到项目的保证。项目的操作包含两个过程,一个是在项目申请中对本级政府拥有项目优势的陈述,另一个是在项目申请之后对项目的执行。因此在项目申请之前乡镇政府是会估量项目申请的可能性,尽量考虑本身具有优势的资源进行项目申报。在项目申报的过程中,各个乡镇政府之间的竞争是很激烈的,某个乡镇政府在申请项目上与其他竞争单位相比越具优势则越具竞争力,为了提

高竞争力,提高申请项目的可能性,乡镇政府需要“加大力气”发展自身的项目优势。但是,项目申请毕竟不能是凭空而起的,而是需要有实实在在的项目基础。没有这个基础,乡镇政府申请某个项目成功的可能性就不大。

在“向上要”财政结构中,中央财政和省级财政对农业项目的投入是巨大的,这引起了乡镇政府申请项目的热情。在特拉河镇,每年镇政府都向上级政府申请十几个项目,其中包括大鹅养殖项目,因为在特拉河镇,养殖大鹅已经具有一定的规模。在申请该项目时,除了具有一定优势的项目基础作为保证外,在项目申请下来以后,项目的执行也需要乡镇政府进行操作,这项操作的关键一环是大鹅的数量,只有大鹅数量有了保证,大鹅养殖的后续产业才能保证,镇政府才能够更好地将大鹅作为一个项目继续进行申报,并且能够增加项目申请的数项,也就是在整个大鹅产业链条上都可以申请项目。但是,大鹅养殖是农民直接参与的产业,大鹅数量的上升也就是项目执行的状况是通过农户实现的,如何能够让农户养殖大鹅,并且养好大鹅,镇政府通过将大鹅养殖确立为本镇的支柱产业,在大鹅养殖上对农民进行资金、技术和销售上的投入,来保障大鹅养殖能够持续发展,并且在政府工作中,将大鹅养殖转变为政府的一个项目来向上级申请资金。

乡镇政府包装项目以达到申请项目资金的目的还在于项目资金的另一个特点,即项目资金是富有弹性的和连续性的,所谓富有弹性是指上级政府在投入项目资金时会根据项目的规模和质量进行权衡,如果乡镇政府申请的项目较大、质量较高,则得到的项目资金就越多,这就激励乡镇政府不断做大做强项目,当然一个项目本身是否富有弹性和持续性也决定了项目资金的弹性和连续性。大鹅养殖在特拉河镇作为一个项目就比其他的项目更具有弹性和连续性,也就决定了在这一方面每年都有上级政府的资金投入,并且投入的规模不断增加,镇政府通过“滚雪球”的方式不断地从上级政府手中争取项目资金,这导致了乡镇政府包装项目的行为也是持续进行的。

五、进一步研究的问题

税费改革之前,在以农业税为主体税源的乡镇,“向下要”财政成为最基本的财政结构,在这种财政结构下,乡镇政府主要是通过向农民征

收税费的形式来扩充本级财政收入。在笔者调查的特拉河镇,和其他中西部的乡镇相似,向农民征收税费是一种常态的财政创收行为。税费改革之后,特别是在全面取消农业税之后,乡镇政府的财政收入主要是通过中央政府和上级政府的财政转移支付以及上级政府的资金投放、其他的补贴方式获得,乡镇政府除了满足“吃饭财政”,“项目财政”才是本级政府增加财政收入的主要来源,而这种财政收入的获得在很大程度上通过申请“项目资金”来实现。从本文提供的个案中,人们不难看出乡镇政府是如何对项目进行包装来向上级申请资金的,从一定意义上说,税费改革之后,特拉河镇大鹅产业发展的过程也是镇政府不断进行项目操作和项目包装的过程。

本文试图通过大鹅养殖这样的个项目操作过程来讨论项目包装的一般化过程。但是,正如笔者在前文中已经指出的一样,项目的性质对于乡镇政府的包装项目行为有着较大影响,因此,此类由农民参与并且与农民有着直接关系的项目必然具有某些独特性,对此本文没有赘述。在项目包装过程中,乡镇政府如何面对农民,针对农民有着怎样的行为可以说服他们参与到项目的操作中来,与此相对的农民一方对于政府的项目操作和包装行为有着怎样的反应,他们对于政府又会有怎样的行动并且给予政府怎样的影响或者约束,在明晰双方的行为特点之后,讨论二者的关系以及在这种关系下二者的互动,将是笔者关心和下一步要研究的问题。

参考文献

- 金山爱. 2000. 基层干部的政治激励机制——中国地方政府发展经济的动力[J]. 社会科学学报(17).
- 李彬. 2004. 乡镇公共物品制度外供给[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 李芝兰、吴理财. 2005. “倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J]. 社会学研究(4).
- 马戎、刘世定、邱泽奇. 2000. 中国乡镇组织调查北[M]. 北京: 华夏出版社.
- 丘海雄、徐建牛. 2004. 市场转型过程中地方政府角色研究述评[J]. 社会学研究(4).
- 孙立平. 2000. 过程-事件分析与当代中国国家——农民关系的实践形态[J]. 清华社会学评论(特辑).

- 谭同学. 2004. 国家、社会与官僚机器三维视野中的乡镇机构——以水利站与司法所为例的政治社会学分析[M]. 甘肃社会科学(5).
- . 2006. 楚镇的站所——乡镇机构生长的政治生态考察[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 吴理财. 2002. 乡政新论[J]. 开放时代(6).
- 张静. 2000. 基层政权——乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社.
- . 2001. 国家政权建设与乡村自治单位开放[J]. 时代(9).
- 周飞舟. 2006. 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(3).
- Lin, N. 1995. “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China.” *Theory and Society* 24.
- Oi, Jean C. 1992. “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(October).
- Peng, Yusheng. 2001. “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline.” *American Journal of Sociology* 106 (5).
- Shue, Vivienne. 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford University Press.
- Walder, A. G. 1995. “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *The American Journal of Sociology* 101(Sept).
- . 1996. *China’s Transitional Economy*. New York: Oxford University Press.

责任编辑: 李 聆