

中国农村税费改革的现状、问题和对策

张秀生 王军民

摘要:农村税费改革是中国为了解决“三农”问题而作出的一项重大决策,它是农村经济利益的又一次重大调整,涉及面广、影响深远,被称为中国农村的“第三次革命”。这一改革从试点到逐步推广,取得了阶段性的成果,但也存在不容忽视的问题,必须继续深化农村行政体制改革,实行城乡统一的税费制度,建立规范的农村公共财政体制和公共产品供给体制,统筹城乡教育事业的发展,加快农村人口转移,为彻底解决“三农”问题创造良好环境。

关键词:农村税费改革 成效 问题 成因 对策建议

自2000年以来,中国农村税费改革先后在安徽、江苏等省市进行试点。在试点经验的基础上,按照“积极稳妥、量力而行、分步实施”的原则,2002年将试点范围扩大到20个省。2003年,按照中央的统一部署,又有11个省份全面铺开了试点工作。这一次的农村税费改革,是根据社会主义市场经济发展和农村民主法制建设的要求,规范农村税费制度,治理对农民的各种乱收费,切实减轻农民负担,保护农民根本利益,巩固农村基层政权,促进农村经济发展和社会稳定。它是党中央、国务院为加强农业基础、保护农民利益、维护农村稳定而作出的重大决策,是近年来中央“多予、少取、放活”农村工作重要指导思想的体现。农村税费改革不仅有利于规范农村税费制度,理顺国家、集体、农民三者之间的分配关系,从根本上减轻农民负担,保护和发展农村生产力,真正实现“耕者有其利”;而且有利于促进乡镇精简机构,转变职能,改进作风,促进农村基层民主政治建设,改善干群关系。它是农村经济利益的又一次重大调整,涉及面广,影响深远,被称为1949年以来继土地革命、改革开放初期推行家庭承包经营之后的“中国农村的第三次革命”。

此次税费改革的主要内容可以大致归纳为两点:第一,取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消屠宰税,取消统一规定的劳动积累工和义务工;从2004年起逐步降低农业税直至取消农业税;取消农业特产税;改革村提留征收使用办法等。第二,通过中央和各级政府配套财政转移支付填补地方财政缺口。

农村税费改革的成效

农村税费改革,从总体来看进展顺利,运行平稳,实现了从试点到突破,从探索到规范,从农民满意到各方面基本满意的转变,取得了突破性进展和重要阶段性成果。这些成效具体表现在以下几个方面:

1. 农民负担明显减轻,调动了农民的生产积极性

农村税费改革的首要目标就是要通过取消和调整部分税费、改革部分费用征收提留办法、规范涉农部门收费行为等措施,明显减轻农民负担,明确农民的赋税责任,从源头上堵住随意加重农民负担的行为。据统计,2002年20个全面

试点省份农民负担平均为73.7元,比改革前减少47元,亩均负担为53.6元,比改革前减少34.1元,减负率一般都在30%左右。在2003年,全国农村税费改革共减轻农民负担137亿元,根据来自开展试点的11个省份的报告,减负最少的在30%以上,减负多的达到70%到80%。2004年,由于取消了除烟叶以外的农业特产税及降低农业税1个百分点,估计可减轻农民负担118亿元。再加上治理农村“三乱”等因素,实际减负效果将更为明显。

农业税赋的减轻,分配关系的变革,极大地激发了农业劳动者的生产积极性,潜在的劳动生产能力得以释放,农民的农业投入增加。以湖北省为例,在2003年一季度,该省农民人均生产费用支出为87.74元,比上年同期增加8.24元,增长10.4%,高出同期现金收入增幅3.8个百分点。其中,用于家庭经营费用性支出和购置生产性固定资产的中长期投入分别同比增加了7.9%和34.4%。第一产业经营性费用开支人均均为64.68元,占家庭经营费用总支出的83%,比上年同期增加7.71元,增长13.5%,购买役畜产品和农林牧渔业机械的支出也分别同比增长了58.9%和36.7%。农业投入的大幅增加显示农民投入热情高涨,使得中国农业发展的后劲大大增强。

2. 扩大了有效需求,拉动了经济的全面增长

农村税费改革使农民可支配收入相应增长,农民收入的增加为启动农村市场、扩大消费需求提供了先决条件,而消费需求的扩大又为经济增长提供了动力源泉。据统计,2003年度全国县及县以下消费品零售额16065亿元,增长6.8%。农村市场消费增幅虽然仍低于城市,但差距已明显缩小。

农村市场的激活带动消费需求增长。首先为工业生产扩大了市场空间,增强了拉力,而工业生产的发展,又带动就业机会的增大,职工收入的增长。就业的扩大和居民收入提高又带动新一轮的消费和对服务业的需求,因而形成对第三产业的拉动。税费改革从增加农民收入和消费入手,润滑了分配、消费、生产之间的连接链条,为经济发展步入良性循环创造了条件,对经济的拉动可谓牵一发而动全身。据湖北省测算,以2002年和2003年该省农村税费改革减轻农民负担总量扣除农民储蓄和县、乡镇、村组及涉农部门因税改而减

少收入部分,全省农村税费改革,可使消费需求约增加 40 亿元,按该省 2002 年每增加 10 亿元消费拉动国内生产总值 0.22 个百分点计算,税费改革从消费需求角度可拉动国内生产总值(GDP)增长约 0.9 个百分点,加上对第一、二产业增长的贡献,总体可拉动 GDP 增长约为 1 个百分点。

3. 农村税费改革初步规范了农村分配关系,促进了乡镇财政体制改革及农村上层建筑的调整和完善

中国现行的财政体制并没有规范乡镇财政收入。长期以来乡镇政府为了维持正常运转所需资金缺口,只有靠向农民摊派和伸手解决。而税费改革后,按照税费改革的配套措施,新增加的农业税原则上留给乡镇政府,在加大对乡镇转移支付的同时,对民族地区、贫困地区予以适当的补助,以确保乡镇政府和农村基层组织的正常运转及社会事业的必要开支。农村税费改革将进一步完善分税制财政体制,将逐步使县乡政府的财权和事权相互衔接、对等。因此,这次改革初步理顺了国家、集体、农民三者的分配关系,使得农村的分配关系逐步走上了规范化、法制化的轨道。

4. 规范了税收征收行为,减轻了税费征收难度,节减了改革成本

这一次的农村税费改革规范了农村税费的征管,理顺了分配关系。改革前,农村税费征收中巧立名目,管理混乱,多环节、多部门收费。改革后,农民负担由“费”改为“税”,使农民负担纳入到规范化、法制化轨道,农民的纳税程序也进一步简化,实行由税务部门依法统一征收,并且统一把《农民负担监督卡》和《纳税通知单》发放到户,使农民按卡明明白白交税,赋予了农民拒绝卡外的各种乱收费、乱摊派、乱集资的权利。同时,通过教育和引导,培养群众自觉纳税意识,农民该交多少,什么时候交,心里清清楚楚。如 2002 年,湖北省英山县金家铺镇龙潭河村有 260 个农户,其中 254 户自愿要求在夏季一次性交清全年的税费款,占 97.8%。这是农村税费改革带来的新气象。

5. 稳定村民承担村级开支的负担水平,积极化解村级债务,涉农收费得到有效治理

这次农村税费改革规定,农民上缴的村提留开支以农业税附加和农业特产税附加方式统一收取,农业税和农业特产税附加比例确定为改革后农业税和农业特产税正税的 20%,收购环节征收的农业特产税不征收附加,这就使得农民承担的村级开支稳定在一定的程度上。全国各地还以此次改革为契机,积极采取各种措施来化解村级债务,以保证村经济保持一个良性的循环。以湖北省南漳县锁定村为例,该村的村级债权为 1.5 亿元,村级债务为 2.14 亿元,通过降息减债,核减不合理债务,债权债务相抵,拍卖资产资源化债,清收还债,债权置换等方式,已化解 4785 万元,占 22.4%。此外,全省各地以清理清退教育、城建、土地、电力、民政等 12 个涉农收费部门的不合理收费为重点,开展了涉农专项治理,农村“三乱”现象得到了有效遏制。据统计,2002 年涉农部门向农民清退不合理收费,使全省农民人均约减轻负担十多元。所有这一切,都有利于村级组织的正常运转和农村社会稳定。

6. 配套改革稳步推进

在“三个确保”的前提下,中国农村税费改革的配套改革正在稳步推进,其中推进乡镇机构改革是全面推进农村税费改革的重要配套措施之一,它是防止农民负担反弹、避免落入“黄宗羲怪圈”的根本保证。通过大力推进撤乡并镇和大

力合并乡镇的各类机构以及大力转变乡镇政府职能,使得乡镇机构改革正在稳步前行。截至目前,全国已有 25 个省份基本完成乡镇撤并工作,乡镇总数由撤并前的 46400 多个减少到 39000 多个。中国五年撤并了 7400 多个乡镇,平均每天撤并 4 个乡镇。此外,全国各地还制定了一定的扶持政策,通过办实体、外出务工、技术承包和解除劳动合同等多种途径,妥善安置乡镇分流人员。

7. 改变了基层干部工作作风,密切了农村的党群和干群关系,有利于党的执政地位的巩固

随着农村税费改革的逐步深化,促使基层干部进村入户,宣传解释改革政策,引导农业生产,并逐渐从以前的催税催费中解脱出来,减少了与群众之间的直接冲突和矛盾。这样就有效地改善了农村的党群干群关系,将进一步增强基层党组织的吸引力和凝聚力,提高党和政府在人民群众中的威信,有利于党的执政地位的巩固。

问题:农村税费改革的难点所在

中国农村税费改革虽然取得了明显成效,但还存在一些不容忽视的问题,主要有:

1. 农村基层干部,特别是村组干部很难适应新形势的要求,工作方式转变难

农村税费改革是减轻农民负担的治本之策,在很大程度上有赖于基层党组织和政府的组织实施,这就对农村基层干部的素质提出了新的要求。镇村干部过去那种无所不管,无所不包,发号施令的领导方式,已经不能适应工作要求了。而且,许多地方村干部存在年龄老化、知识退化、思想僵化、作用弱化的问题。特别是仍有部分干部对税费改革认识不到位,对改革的艰巨性、长期性、复杂性认识不足,减负思想不牢,因而执行政策力度时强时弱。由于相当一部分农村基层干部并没有从旧的工作方式方法中转变过来,随着时间的推移,农民负担很可能会反弹,造成农民担心“如今政策好,就怕长不了”。

2. 乡村两级减收过多,保支出保运转压力越来越大,财政难以为继

此次实施的农村税费改革,其核心内容就是变费为税,取消大部分收费项目,这就使得乡镇政府可支配的收入大幅度减少,因为当前乡镇政权的运转主要是靠收费来维持的。虽然在农村税费改革后,各地在增加乡镇财力上采取了一些措施,如加大转移支付力度等,但总体看乡镇财力明显减少,收入缺口较大。以陕西省为例,该省在农村税费改革后乡镇级财政缺口高达 12.57 亿元,平均每个乡镇为 61.5 万元。如此大的缺口使得县、乡、村的财政压力越来越大,有些地方甚至到了难以为继的地步,仅靠中央和省财政的转移支付来维持日常开支,从而也使得乡镇政府与村组织的正常运转与农民减负的矛盾加剧,这也为农民负担反弹埋下了一个巨大的隐患。

3. 农业税出现新的税负不均,税负的“累退机制”增强

改革前,除农业税按田亩负担外,“三提五统”等税外费用基本上是按人亩结合的方式分解到户收取的。改革后,一律以现有承包的耕地面积作为计税的基础依据,农业税及附加“摊丁入亩”,按户计算,由此就出现了农业税负不均的问题。从实际情况看,主要存在以下三方面的不平衡:一是计税面积大于耕地的实际面积造成的税负不公平。这主要是

由于多年来公路占地、水利设施建设、农村建房及工业用地等因素所占耕地面积较大,但这些被占用的耕地许多并没有在县土地管理局办理土地征用和划拨手续,也就没有从计税面积中减除下来。这些名存实亡的田也要计税,各地只好平摊到其他田亩中,这就实际增加了经营现有田亩的农民的税费负担。二是“税随地走”带来的税负不公平,使得农村税费负担显现出“累退机制”,不符合改革的宗旨,有悖公平原则,而且会严重挫伤种田大户的积极性,可能会引发新一轮的土地抛荒,影响农业生产的发展。三是农业税税率偏高,会挫伤农民种田的积极性。

4. 乡村债务化解难度仍然较大

在税费改革以前,许多乡村由于种种原因,如乡镇政府盲目贷款办企业,搞各种集体项目却又无赢利形成的债务,乡村干部为追求政绩,纷纷贷款搞各种达标升级项目所欠款项以及名目繁多的集资、赞助、财务管理不善、请客送礼等等,形成了大量乡村债务,它已经成为制约农村经济发展的一大“毒瘤”,而且犹如一个“雪球”有愈演愈烈之势。据专家推算,中国乡镇财政负债保守估计也在2000亿到2200亿元左右,平均每个乡镇负债约400余万元,有的乡镇负债高达千万元。而村级负债也同样严重,在1997年就达1978亿元,村均净负债27万元。因此,在中国农村,几乎是乡乡有债,村村欠钱。

但是,由于此次农村税费改革使得乡村财政减收过多,而且大部分村集体经济薄弱,严重缺乏造血功能,导致对长期积淀的乡村债务无力偿还。而沉重的乡村债务如果得不到妥善解决,势必影响税费改革,影响乡村经济的发展,甚至可能影响农村社会的稳定。

5. “一事一议”操作难度较大

税费改革后,统一规定的劳动积累工和义务工要逐步取消,兴办村内集体和公益事业所需资金要实行“一事一议”,由村民大会或村民代表大会讨论决定,且每人每年的筹资不得超过最高限额(如湖北省规定每人每年不得超过15元),其原则是“有事则议,无事不议”。这虽然在一定程度上减轻了农民负担,但从实际调查的情况来看,在现实操作中存在着两种情况:一是“有事难议”,这是公共选择中普遍存在的通病。二是“一事一议”的乡村民主制度可能会扭曲。有关方面的调查发现,一些地区为了防止“一事一议”成为变相增加农民负担的契机,所以干脆取消;有的干部觉得与其成为变相的人头税还不如适当增加“两税”附加比例,以增强乡村可用资金,在民主的监督下来保证公共资金的使用效益。总体看来,“一事一议”在现阶段操作难度大,在标准很低的情况下,还往往流于“有事不议、有事难议、议而不决、决而不行”。

另外,由于“一事一议”规定了最高的负担限额,这虽然在一定程度上减轻了农民的负担,但也使得新建一些较大的工程缺乏足够的资金支持。

6. 税费改革方案还不很完善,执行中难以把握

这次农村税费改革由于还是一个试点方案,还有许多地方存在问题,使得具体操作的难度很大,难以把握。这主要是由于以下几个方面的原因:一是土地面积不实。二是目前税收部门依法征税的气候尚未形成,也有相当部分农民自觉纳税的意识不强,农税征管阻力较大,纯粹靠基层农税人员征收税款力量明显不足。如湖北省随州市曾都区高城镇财

政所有12人,退休2人,全镇22个村税费总额为304.58万元,全年平均每个征管人员每天应收税834.47元,完成征收难度很大。但如果仍由乡镇干部包揽,这不仅继续造成执法主体错位,也无法解脱乡镇干部。

7. 监管机制不健全,农民负担反弹现象屡禁不绝

一些地方减负政策落实不够,不顾中央的“三令五申”,加重农民负担的行为仍有发生,各种名目的乱收费还是“大行其道”,农民负担未能真正减轻,涉农乱收费出现了新的动向。以湖北省蕲春县为例,在2002年,该县的农民负担监督卡大都换发了3次,有的甚至换发了5次,农民负担总额变来变去,像玩戏法。该县几乎所有的乡镇、村都不同程度地存在着改革措施不完善、纪律执行不严明等问题。这些情况表明了减轻农民负担工作的复杂性。税费改革后,如果放松了对减轻农民负担的监督管理,不在健全监管机制上下功夫,就难免发生直接或间接加重农民负担的行为,形成反弹。

8. 农村义务教育经费紧缺,义务教育的质量和普及度受到影响

按照国际通行标准,人均国民生产总值在600~2000美元的国家,中央和省级财政应承担义务教育经费的70%,而中国目前正处在这一阶段。据国家教育发展中心的一项调查表明,1998年中国九年义务教育的经费投入中,78.2%是由乡镇负担的,省县财政分别负担11%和9%,中央财政负担仅占2%不到。此次费改税,虽然说取消了教育费附加和教育集资,减轻了农民负担,但却由于乡镇财政减收过多,直接导致了义务教育所需资金无法保障而使义务教育无法正常开展。虽然2001年6月全国基础教育工作会议明确将农村义务教育经费管理体制正式由“以乡镇为主”改为“以县为主”,但不少县因费改税后实际可用财力减少、财力保障缺乏,难以保障义务教育资金的正常拨付,对于相对不发达的中西部地区来说则更为明显。如四川省苍溪县是一个国家级的贫困县,实行税费改革后,由于取消了农村义务教育附加和农民集资,使得地方教育投入大幅度减少,在没有其他有效的配套措施补偿的情况下,乡村义务教育经费出现很大的缺口,其中教师工资缺口3600万元,学校运转经费缺口为2768万元,使得该县的农村义务教育面临严峻的挑战。

9. 农业税收立法滞后,刚性不足

多年以来,工商税制已经进行了多次改革,农业税制至今却还是沿用1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》,该条例对农业税尤其是农业特产税政策法规没有作出明确的具体规定。另外,农业税征收存在法规真空,农业税征管力量薄弱。因为新颁布的《中华人民共和国税收征收管理法》主要是从工商税的角度制定的,并明确了强制性处置措施,而农业税、农业特产税、耕地占用税、契税尚无正式规定,存在立法上的真空。尽管农业税收可以比照执行,但是由于农业税收与其他工商税收不同的特性,致使在实际的征管工作中无法可依,具体操作起来问题多,难度大,如农业税收征收范围广,纳税户多,数额小,且零星分散,人们的纳税意识也较低等等。此外,农业税收的刚性不足,缺乏权威性与严肃性,也不利于依法治税。

10. 农民处于严重的信息弱势地位

这里主要是指政策信息上的弱势,农民对税费改革的相关政策知之甚少甚或不知。从对湖北省麻城市的调查结果

来看,只有一半左右的农民听说过农村税费改革这事儿。对于税费改革后税费如何计算,计税面积如何划定,税费去向和用途都不是很清楚。这样由于信息的不对称,即使中央的政策再好,但由于农民处于严重的信息弱势,对维护自身权益的相关政策知之甚少,因此也难免政策落实过程中的变形变味。此外,信息弱势还体现在农民对农产品市场行情等信息的滞后或缺乏。

成因分析:农村税费改革的症结

从上面的论述中可以看到,这次的农村税费改革既有可喜的成绩,也有不少的问题,而找出这些问题的根源对于今后的改革意义重大。

1. 农村政治体制改革滞后

农村政治体制改革是税费改革的政治前提和必要条件。中国现行的农村政治体制是新中国成立以后逐步建立起来的,它有两点特点:一是机构臃肿,“麻雀虽小,肝胆俱全”。据不完全统计,中国全国县级及县级以下的行政干部达1316.2万人,平均每68个农民就要供养一个县及县以下的行政干部。^①因机构臃肿给农民造成的负担占农民实际负担的40%左右。二是农村政治体制始终处于“政社合一”的状态。乡镇政府既具有公共管理职能,又具有农村集体经济所有者职能。这一体制不仅难以适应社会主义市场经济发展的要求,也是加重农民负担的主要原因和“三个确保”难以落实的真正原因。

2. 政府间关系尚未理顺,责权利不相对应且缺乏法律约束

对应于公共产品本身的层次性分类,无论是成熟的西方市场经济国家还是发展中国家,政府本身及其公共职责亦有层次性划分:中央政府提供全国性的公共产品,地方政府提供区域性的公共产品。理顺中央与地方政府的责权利关系,并使之规范化、法制化,对于当前的农村税费改革的顺利进行具有重要的意义。

目前中央政府与地方各级政府之间的职责比较混乱,各有越位与缺位。一些本应由中央政府承担的职责转嫁给地方,而一些应由地方承担的职责,却由中央越俎代庖。此外,依据事权划分原则,区域性公共产品应该由相应层级的政府提供,而现阶段地方政府层级过多,而且混乱,各层级地方政府职责模糊、交叉,思想意识上省与省以下地方政府之间的关系比照中央与地方之间的关系,责权较多地集中在省级政府,事权却在不断地下移。这种责权利不相对应的制度安排使得农村税费改革问题难以得到根本性的解决。所以这场农村税费改革,上级政府和基层政府应该明确各自的责任,如果仅局限于基层政府就必然使税费改革难以彻底、坚决地贯彻下去。

3. 新的税费改革方案在设计上存在诸多缺陷

这次农村税费改革在一定程度上减轻了农民的负担,对解决中国的“三农”问题具有重要的意义。但是,农村税费改革在方案设计上还存在很多的缺陷,这也是妨碍农村税费改革顺利进行的一个重要因素,亟待我们去完善。

第一,新的税费改革方案主要把农民负担问题看成是一个降低平均税负水平的问题,没有充分考虑、甚至忽视了构成农民负担问题的主要原因是由于农民负担的累退性越来越强,从而在新的农业税设计中采取一刀切的方法,这有可

能恶化农民负担的累退性。

第二,新的税费改革方案强调了清除乱收费行为本身,而对乱收费现象背后的体制因素即相关的财政分配体制几乎没有触及。而不改革相关的农村财政体制,不打破现有的利益分配格局,仅仅在农民和农村基层政权之间的分配关系上做文章,农民负担沉重的问题就不可能从根本上解决。

第三,新的税费改革方案强调了农业税收在分配中的主导地位,但在农业税税率的具体确定和征收办法上也存在一些问题。比如,相对统一的农业税税率忽视了根据纳税能力征税的基本原则。在一些工商业比较发达、财政收入主要来自于非农业税源的农村,原来就没有太多地方性收费,提高农业税率反而可能增加了农业和农民的税负水平。而即使在经济不太发达的地区,农业税税率在不同区位也未必要划一,比如一些城市郊区,人均土地面积比较少,但级差地租比较高,如果按照农业税计税土地以耕地面积为计税依据(农业税常常以过去几年的粮食作物平均产量核定),就必然导致致收降低过多,从而扩大了地方财政缺口。更为重要的是,目前的农村税费改革可能只是一种权宜之计,它对于农业税制的根本弊端未予足够关注。现行农业税制与市场经济所要求的主要对商品征税、对所得税的原则不相符合,是一种歧视农业和农民的税制。以这种税制作为农村税费改革的基本载体,其局限性不可避免。

4. 法治传统缺乏、法律监督体系不完善,影响税费改革的广泛实行

中国历来缺乏法治传统,依法治国至今并未真正实现,如政府与市场关系扭曲,政府职能越位,对政府行为有效制约缺乏;各级政府间责权利不相对应,缺乏具有法律约束力的法律规范等等。政府的行为、政府的财政改革包括农村税费改革也缺乏必需的法律保障。

另外,税费改革的顺利进行,需要有相应的法律监督体系,它的完善与否,涉及到政府的权威及广大人民的利益。税费改革进行至今,仍没有完善的法律监督体系,一些比较严重的问题偶尔会出现在报纸、杂志上,但仅靠几篇消息、报道是无法保护农民利益的,也并没有使那些侵害农民利益的人得到相应的惩罚,反而在一定程度上放纵了他们的行为,使税费改革的成果难以维持,打击了广大人民对税费改革的积极性,从而阻碍税费改革的持续进行。

深化改革:解决“三农”问题的希望

农村税费改革是一项涉及面广、情况复杂的系统工程,不仅涉及政府事权、财权、税权的划分和重组,而且涉及国家、企业、居民之间,中央政府与地方政府之间,各级政府部门与部门之间利益的再分配和关系的再调整;不仅涉及生产关系,而且涉及上层建筑;不仅涉及经济的发展与繁荣,而且涉及到政权的稳定与巩固。也就是说农村税费的改革并不是一个单纯的经济问题,而是一项社会政治经济的全方位变革,其根本目的是建立一个与社会主义市场经济相适应的农村税费体制。只有这样,才能在根本上减轻农民的负担,为积淀已久、错综复杂的“三农”问题的解决提供一个突破口。

1. 改革农村的行政体制,从人治走向法治,为农村税费改革营造一个良好的外部环境

中国现行的行政体制是新中国成立以后逐步建立起来的。这种格局不仅难以适应社会主义市场经济发展的要求,

也是加重农民负担的主要原因和“三个确保”难以落实的真正原因。从长远看,必须大刀阔斧地进行行政体制改革。这是降低行政成本、进一步减轻农民负担绕不过去的“结”。

首先,对乡镇政府机构和职能进行合理的定位,从根本上遏制住乡镇机构膨胀——精简——再膨胀——再精简的怪圈。

其次,加强农业立法建设,从人治走向法治,严格“依法行政”。改革开放前,中国有关农业的法律法规寥寥无几,农业发展基本上处于无法可依的状态。从20世纪80年代中期开始,随着整个法制建设的推进,有关农业方面的立法有了长足的进展,《农业法》等法律法规相继出台,农业无法可依的状况已经基本得到改变。但是从总体上讲,中国农业的立法依然是滞后的,农业执法和执法监督则更为薄弱。

从市场经济发达国家的经验来看,政府的各种职能和经济、行政手段的采用都是由法律加以确认的,即严格意义上的“依法行政”。尽管改革开放以来中国越来越注重采用立法的方式来保护和扶持农业,但许多农业政策还存在着能否得到执行、执行得好不好等问题。因此,要加强农业立法建设,以法律的形式来确定政府与市场的关系,把涉及农业的财政、金融、价格、贸易等经济手段纳入法制化的轨道,政府行政管理手段的使用也应有明确的法律授权,做到严格“依法行政”。

2. 实行城乡统一的税费制度

由于目前所实行的农村税费改革方案仍然存在一些不完善的地方,缺乏科学的税费理论基础和强有力的保障机制,因而从长远的观点来看,农民负担还是难以走出“黄宗羲定律”这个历史的“怪圈”。也就是说,目前的方案只是一个阶段性的方案,要真正解决农民负担问题,进而解决“三农”问题,应该通过不断完善现有的方案,积极创造有利条件,逐渐向城乡统一的税费制度过渡。

长期以来,中国采取的是一种“一国两策、城乡分治”的策略,这主要是为了在建国初期尽可能提取农业剩余优先发展工业,就使得农业和农民长期处于“非国民待遇”的境地,拉大了城乡之间的收入差距,而且两者在承担的国民税收负担上,差异也是十分显著的。这些问题已经引起了人们的广泛关注,结束这一政策不仅是经济规律的客观要求,而且是严峻现实的迫切要求。

按照中共十六大提出的统筹城乡社会经济发展的要求,为在2020年前实现全面建设小康社会的目标,需要改变现行城乡税制二元设置的格局,为城乡经济的统筹发展创造必要的税制条件。农业税收制度改革的总体思路是:按照市场经济要求,改现行对土地征税为对进入商品市场的农产品征收商品税,对农业生产者的生产所得征收所得税;并且按照国际惯例,对农产品和农业生产者给予必要的税收优惠政策。农业税收制度改革的主要内容是:逐步降低农业税税率,直至取消农业税;对农民销售自产的农产品恢复征收增值税;逐步提高农产品出口退税率;农产品加工行业率先实行消费型增值税;从长远来看,要建立农业生产单位所得税制。

3. 建立规范的农村公共财政体制

第一,在推进农村税费改革的过程中,进一步加大中央财政的转移支付力度。要打破农村基层机构与农民之间的“零和不对称博弈”局面。防止农民负担反弹,必须加大外部

资金投入力度,中央财政在这方面应当率先垂范。也就是说,要保证农村税费改革的顺利推行,巩固改革的成果,中央财政应当随着国民经济的发展,进一步加大对农村的转移支付力度,进而带动省市级财政加大向县乡级财政的转移支付力度;同时要鼓励省市级财政拿出更多的财力深入推进改革,进一步降低农民负担,而不能抑制和挫伤各地改革的积极性。

第二,按照财权与事权相统一的原则,完善中央、省、市、县、乡镇之间财政分配体制。其一,应按照建立公共财政框架的要求,明确划分各级政府的事权,尤其要明确省以下特别是县、乡级政府的支出责任。其二,应合理划分省以下各级政府的财政收入。要根据各级政府的事权以及与之相适应的财政支出责任和各地的收入分布格局,明确各级政府尤其是县以下政府的财政收入,适当降低省、市财政收入的比重,保证基层财政有稳定的收入来源。在此基础上,积极推行“两个延伸、两个拓展”。“两个延伸”,即:向公共财政的深度延伸,在公共收入的组织上有所突破,有所发展;向财政以外的领域延伸,将教育体制、人事制度等项改革实行联动,综合推进。“两个拓展”,即:向公开化监督领域拓展,坚持“公开、公平、公正”的原则,不断建立财政运行的全方位监督体系;向效益效率领域拓展,建立绩效评估机制,逐步建立公共财政框架。

第三,根据世界贸易组织(WTO)规则,建立一个完善的财政支农体系。首先是制订一个符合WTO规则的农业支持法律体系,使农业支持政策制度化;其次,充分利用WTO规则中的“绿箱”政策和“黄箱”政策,在这方面中国还做得很不够。因此,应当灵活运用这一规则,加大对农业的支持力度。

4. 统筹城乡教育事业,确保农村义务教育健康发展

农村义务教育关系到农民整体文化和科技素质的提高,关系到农业、农村的长远发展。各地必须充分认识加快发展农村义务教育事业的重要意义,把农村税费改革和完善农村义务教育管理体制有机结合起来,建立新的农村义务教育经费保障机制,真正给予农民平等接受教育的权利。

一是建立合理负担义务教育投入的保障机制,明确各级政府所承担的责任。首先,修订《义务教育法》,确定“义务教育政府办”的原则,并将各级政府投入以法律形式固定起来。其次,根据各地的财政状况,从中央到省、市、县确定保障义务教育发展的财政投入比例,对经济欠发达的县市,中央财政应予以必要的补助。

二是建立宏观调控机制,切实解决义务教育与非义务教育、贫困地区与发达地区、城市与农村之间的教育投入结构问题,实现义务教育的城乡平等。

三是开源节流,制定优惠政策,鼓励社会力量参与办学,增加对义务教育的投入。如开征教育税,或借鉴福利彩票和体育彩票的经验,发行教育彩票,以及鼓励社会公众向农村中小学进行捐赠。在条件成熟的地区,制定优惠政策,鼓励企业、社会团体和个人等社会力量投资农村义务教育。

5. 加快小城镇建设,转移农村人口

这是从根本上解决农民问题的重大举措,它是确保农村税费改革目标真正实现的保证。据专家预测,全国城镇人口的比重每增加1个百分点,全社会消费品零售总额将相应上升1.4个百分点,拉动GDP增长1.5个百分点。因此,农民进城以后,对中国经济的发展和繁荣是一支不可小视的力

量。从长远看,没有农村富余劳动力向非农产业的转移和农村人口向城市的转移,仅仅靠农业内部结构调整,对增加农民收入的作用毕竟是有限的。一方面,农业劳动生产率的提高受到限制,另一方面,农产品需求的增长也受到限制。城镇化是农村劳动力转移的重要途径。城镇化带来市场扩大,可以吸收大量农村剩余劳动力,有利于提高这些劳动力的素质和工作效率,降低生产成本,促进技术进步,并促进交通、商业等的发展,产生规模效益,从农产品的生产和需求两个方面对农民的收入增长注入持久的强大生命力,促进农村的全面发展。

因此,在深化农村税费改革中,应当采取有力配套措施,促进城乡社会协调发展,特别是小城镇的发展。应该彻底废除城乡隔离制度,实现由歧视农民到城乡居民机会均等的转变。要积极引导乡镇企业向小城镇合理集聚。据有关部门的统计,目前中国乡镇企业的布局非常分散,约有80%设在村庄,12%设在集镇,8%设在建制镇,1%设在县城。^⑩这种高度分散的局面,给小城镇建设和乡镇企业本身的发展带来诸多困难,从而也影响到农村人口的转移。因此,要把乡镇企业发展与小城镇建设结合起来,引导乡镇企业向小城镇合理集聚,同时,加速农村和小城镇第三产业的发展,为乡镇企业提供良好的社会化服务。

6. 改革农村公共产品供给体制,统筹城乡公共产品的供给

长期以来,农村公共产品的供给,主要是通过乡村两级组织自我积累、自我投资建立起来的。这就决定了农村公共产品的增加是缓慢提升的。这种投资主体单一化且增长速度缓慢的状况难以适应农业经济市场化的发展,难以满足农民日益增长的需要,从而不利于农业经济的竞争力,也不利于整个社会的协调发展。农村税费改革后因乡村两级组织收入的减少,更导致了农村公共产品供给缺乏保障。因此,要确保农村公共产品的供给不断增长,必须进行供给制度的改革。

一是要坚持城乡一体化的政策导向,改变重城市轻农村的支出政策,明确国家与地方各自的农村公共产品的供给职能,向城乡提供均衡的公共产品与服务。

二是改革农村公共产品的决策机制。在加快农村基层民主制度建设的基础上,稳步推进村民自治,使农村公共产品的供给决策机制实现由“自上而下”向“自下而上”的转变,即由村民自己来决定农村公共产品的供给。

三是在投资主体上实行多元化。根据公共财政理论以及绝大部分农村公共产品的准公共产品性质,可以采取政府与市场(企业、个人)单独或混合的方式提供,按照“谁投资,谁受益”的原则,积极鼓励社会力量特别是农民自己参与农村公共产品的投资。

四是要逐步建立城乡衔接的社会保障制度,在农村建立一个与城市政策统一、形式有所不同的社会保障体系,同时也要考虑进城农民工的社会保障问题,应把他们纳入到城镇居民社会保障体系中去。

7. 建立乡村债务的化解和管制机制

这次税费改革已经使乡村财政收入大幅下降,基层政权运转困难。在这种情况下,如果仍然把债务责任留在乡村,

乡村政权为偿还债务必然会导致新的乱收费,这将使得农村税费改革失去意义。所以必须要对现有债务进行有效化解,又要避免增加新的债务。这对农村税费改革的顺利进行将具有重要的意义。

首先,应该在调研和试点工作的基础上,制定相关政策,引导、支持各地积极探索,妥善化解乡村债务。

其次,对现有的乡村债务,应该区分债务形成原因,分类处理,逐步化解。乡村债务的形成原因是复杂多样的,必须分门别类,逐步化解。债务性质不同,化解的方法和措施也有所不同。乡镇债务属于政府债务,要靠发展经济,完善财政体制等办法加以解决;村级债务属于集体债务,不应由政府承担,要通过盘活集体资产存量,债权债务抵冲等办法来化解。要优先解决涉农债务,以防止出现农民以债抵税,确保改革顺利进行。

最后,要严格控制新增负债,兴办公益事业等必须要考虑当地的经济水平和发展承受能力。对具体的项目可实行责任制,确立责任人,债随人走,必要时引入司法机制,加大举债主要责任人的风险成本,杜绝因个人利益而举债的事情再发生。

此外,还要积极探索土地经营权改革的新思路,促进资源向优势主体集中,鼓励土地的适度规模经营以及推动农业经营体制改革,开拓农业的产业化经营,逐步使中国农业形成一个全方位、全过程、多层次、多领域、多角度的大农业体系。

注释:

国务院农村税费改革工作小组办公室:《巩固税费改革成果,防止农民负担反弹》,载《人民日报》,2003-05-11。

此处数据是作者根据《经济参考报》2004-01-05 和2004-03-07 相关报道整理。

《湖北农业生产出现五大新变化》,见中国统计信息网(<http://www.stats.gov.cn>),2003-05-28。

国家统计局:《2003年国民经济和社会发展统计公报》,见中国统计信息网(<http://www.stats.gov.cn>),2004-02-26。

李兆能:《湖北农业税费改革效果明显,存在问题不容忽视》,见三农数据网(<http://www.sannong.gov.cn>),2003-08-06。

黄宗羲是明末清初的一位著名的思想家,是中国历史上研究农村税赋最深入、最系统的学者之一,他在对农村税赋的历史进行系统地研究后得出结论:历代税赋每改革一次,由于当时社会政治环境的局限性,农民负担在下降一段时间后会涨到一个比改革前更高的水平,形成愈改愈重的“怪圈”,走向了原先改革目的的反面。黄宗羲称之为“积重难返之害”,即历史上有名的“黄宗羲定律”。

马宝成:《农村税费改革对基层政权建设的影响》,载《山东社会科学》,2004(1)。

罗莉:《浅谈农村税费改革》,载《党政干部论坛》,2003(8)。

《税费改革形同儿戏——湖北蕲春县涉农乱收费调查》,载《南方农村报》,2003-04-24。

苍溪县财政局:《农村税费改革对贫困县教育投入的影响及对策》,载《四川财政》,2002(6)。

⑩黄铁平:《农村税费改革研究》,载《福建师范大学学报》(哲社版),2002(2)。

⑪陆家胜、刘玉安:《中国农业集约化经营思路》,载《北华大学学报》(社科版),2002(9)。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)

(责任编辑:N、S)