

中国农村税费改革的困境:基于政府的视角

刘光岭

摘要:农村税费改革是党和政府减轻农民负担、解决“三农”问题的重要举措,同时税费改革也使乡村一级面临着财权与事权分离的困境。在一个规制模型内,通过比较静态分析证明,在两级政府均面临严重预算缺口的情况下,现有的税费改革虽是进步,但势必导致部分地方政府尤其是西部的地方政府面临严重的赤字,因此不可能彻底解决“三农”问题。深化分税制改革,完善转移支付制度,建立健全地方税收体系;科学划分两级政府的财权与事权,理顺中央政府和地方政府的关系;理顺税费关系,规范使用费,将为推进税费改革、彻底解决“三农”问题提供充分条件。

关键词: 税费改革 缺口 财权与事权

税费改革是党和政府减轻农民负担、解决“三农”问题的重要举措。基层政府的运行费用和农村公共产品的供给成本,最终都需要通过微观经济主体来承担。从本质上来说,目前正在进行的农村税费制度改革是对农村公共产品筹资制度的改革,改革的主要目的是要解决农村公共产品的筹资制度问题。从理论上来说,农村的税费制度改革的目的应该是,真正理顺农村公共产品的筹资体制以便政府能够更好地扮演市场经济环境下公共产品供给者的角色。

基层政府在收支矛盾尖锐的情况下,是否会变相增加对农民的征收,造成农民负担反弹?中央提出要坚持“减轻、规范、稳定”的基本原则和“三个确保”(即确保农民负担得到明显减轻且不反弹;确保乡镇机构和村级组织正常运转;确保农村义务教育经费正常需要)。但农村税费改革没有建立和健全地方公共体系,并为农村公共产品供给建立充足的融资渠道。农村税费改革造成的收入问题不仅仅局限在县乡级,而是向上以及向下传导,从而影响到了整个体制。

杨明洪(2007)认为取消农业税和农业特产税实质上拆除了收费的平台,农村公共产品供给、乡村债务化解和乡镇运行等经济问题会日益显露。随着以减轻农民负担为主要内容的农村税费改革的全面推行,公共物品的短缺必将进一步凸现,总体上会呈现出供给性、结构性和产出性短缺。

冯海波(2006)提出农村公共物品的供给在不同的约束条件下有不同的表现形式。税费改革后乡村社会许多潜藏的问题显现出来,如农民负担重和农民增收难、乡村两级组织无法正常运转、义务教育和公益事业陷于瘫痪、乡村债务沉重等一系列问题,县乡级收支矛盾可能成为推动农民负担反弹的重要因素。

基于此,仅从农村的角度来处理“三农”问题显然是个死胡同,而“三农”问题一直久拖不决,则提醒我们,必须将政府行为纳入研究领域。本文试图在一个规制模型内探讨现有的税费改革,本文的研究表明,在两级政府均面临严重压力的情况下,现有的税费改革虽是进步,势必导致部分地方政府尤其是西部的地方政府面临严重的赤字,因此不可能彻底解决“三农”问题。完善分税制改革,理顺中央政府和地方政府的关系,将为解决“三农”问题提供充分条件。

一、政府的理性行为及其对“三农”问题的影响

我们假定只存在两级政府:中央政府和地方政府(这里主要指县乡两级政府)。和所有的理性人一样,政府具有自身的偏好与效用函数,它时刻都在计算自身的成本与收益。政府的收益主要来源于收入,而成本则包含支出成本和社会稳定成本。地方是地方政府行使职能的保证,也是地方政府调控经济的主要杠杆。地方作为地方政府调控经济和社会

的重要手段,为地方宏观发展战略的实施提供财力基础和调节杠杆支持,对地方经济发展起着重要作用。省级及以下各级统称为地方。地方涵盖了省(包括直辖市、自治区)、省辖市、县(包括市、自治县)、乡(镇)。另外,还有计划单列市和经济特区等。在市场经济条件下,地方应是公共,是地方各级政府为满足本地区的一般需要,促进本地区经济、事业的发展,平衡分配,所需资金的取得、使用和管理的各种行为的总称。中华人民共和国成立以后,中国的地方政权制度经过多次变革,现今包括中央政府、省(包括直辖市、自治区)政府、市(包括自治州)政府、县(包括自治旗、市)政府、镇(乡)政府等。与政府的这种设置结构相对应的是,每一级政府都有自身的活动。

中央政府一方面通过“剪刀差”为工业化道路谋求资金,据测算,1954-1978年,国家通过控制“剪刀差”从农业中获取了5100亿元的巨额资金。1978-1991年,这一资金累计已高达12329.5亿元,相当于同期农业生产总值的22%;1987-1991年,每年政府通过“剪刀差”所获得的资金高达1000~1900亿元,成倍高于改革前的数额。进入20世纪90年代,中央政府每年通过控制“剪刀差”所获得的资金都在1000亿以上。另一方面,当城乡收入差距拉大时,农民上访增多时,农民的低收入水平会造成社会的不稳定因素,影响政府的效用函数,因此,中央政府也希望农民能够生活的更好一点,以降低社会稳定成本,通过给农业注资,据测算,1994-1998年,国家给予农业的投入为3970亿元,平均每年接近800亿。与此同时,为了尽可能的维持农村的稳定,在不影响中央政府的效用函数的基础上,中央政府也不停地给农民放权让利,如改革农产品统购统销为合同订购、推行村民自治等措施。

通过以上分析可知,中央政府和地方政府都有充裕的资源是解决“三农”问题最基本的前提条件。从而,在面对如何通过税费改革给农民增收减负这样的问题时,既体现了中央政府、地方政府内部的矛盾,也体现了中央政府和地方政府间的矛盾。在双方都不愿放弃自身利益的时候,便形成了一个有趣的博弈结构。

二、比较静态分析

假定中央政府的收益 R^c 来自从工业中征取的税收 T_i^c 以及通过剪刀差获取的资金 N 。相比于中央政府,税制改革后的地方政府既有从农业中获取税费乃至“三乱”资金的权利,也有从地方工业中分一杯羹——地方工业税收的权利,其中合法的税收

有,(1)农业税(及附加、畜牧税等),按规定该税收是农业产出 y 的一个加成($0 < \alpha < 1$),(2)“三提五统”,义务工和累积工等费用,假定这一费用为 T^d , (3)从地方工业收取的税收 T_i^d ,不合法的费用主要是乱收费、乱集资、乱摊派所攫取的资金,假定为 L 。因此有:

$$\text{中央政府的收益函数: } R^c = T_i^c + N \quad (1)$$

$$\text{地方政府的收益函数: } R^d = y + T^d + T_i^d + L \quad (2)$$

假定中央政府和地方政府的支出分别为 G^c 和 G^d 。如前所述,解决“三农”问题需要资源,而资源是否充足则取决于两级政府有无预算缺口,基于此,可以构造四种情况,它们分别是:

第一种情形:

$$\text{中央政府: } T_i^c > G^c$$

$$\text{地方政府: } y + T^d + T_i^d > G^d$$

中央政府和地方政府的收入足以维持支出,在这种情况下,两级政府均不存在预算缺口,为了尽可能地降低由于农民收入低所造成的社会成本,两级政府都愿意适当地降低各自从农业中获得的额外利益,农民的收入自然有所提高,当然,这是最理想的情形。

第二种情形:

$$\text{中央政府: } T_i^c > G^c$$

$$\text{地方政府: } y + T^d + T_i^d < G^d$$

中央政府的收入足以维持支出,并有剩余,地方政府的收入不足以抵补支出,存在预算缺口,在这种情况下,中央政府不仅可以放弃自己的额外收入 N ,而且可以对地方政府进行补贴,相应地,农民的收入有了很大的提高。

第三种情形:

$$\text{中央政府: } T_i^c < G^c$$

$$\text{地方政府: } y + T^d + T_i^d > G^d$$

中央政府的收入不足以抵补支出,存在预算缺口,而地方政府的收入足以抵补支出,地方政府在效用函数支配和中央政府的压力下也会尽可能的降低从农业中获取的额外收入 L ,甚至包括 T^d ,农民的收入提高。

第四种情形:

$$\text{中央政府: } T_i^c < G^c$$

$$\text{地方政府: } y + T^d + T_i^d < G^d$$

中央政府和地方政府的收入均不足以抵补支出,存在预算缺口,两级政府都希望通过农业获得更

多的N和L以缓解自身的困境,这也是我们最不愿见到的情况。

三、两级政府的缺口

改革以来,中央政府一直捉襟见肘,其收入只占国内生产总值的6%左右,在全球各国中是最低的。据国际货币基金组织(IMF,1994)的统计分析,中央政府的自身收入自1985年以后开始下降,1990年以后下降的速度更快,1992年中央政府的自身收入占总收入的比重曾经一度下降到35%的最低点,若考虑给地方政府的赠与,该比率则要更低。1994年的分税制改革以后,国家府收入每年的增加额以200~300亿上升到1000亿左右,即使如此,仍然无法满足中央政府的缺口,鉴于此,中央政府自1997年开始倾力于国债的发行,1997-1999年短短的3年间发行总额即达10200亿元,超过1981-1996年的发债总额,2000年发债总额更是高达4657亿元(张杰,2003)。可是支出却随着行政支出不停的扩张,政府上网要钱,西部大开发要钱,国有企业改革要钱,因此,可以理解为什么中央政府一直试图不愿意放弃农产品收购制度以维持不断膨胀的支出,第一种情形和第二种情形被剔除了。

地方政府的情况千差万别,但是绝大多数地方政府在近几年支出的膨胀却是不争的事实。比如九年制义务教育,该项支出有法律依据,而且由于人口规模扩大较快和相关支出因素价格上升较快,所需资金膨胀更快,主要发生在县、乡两级。再比如,地方政府的面子成本也日益升高,兴建办公大楼、吃喝送礼的招待费、通信设备和座车的现代化,不一而足。同时,地方政府的规模也在不断膨胀。目前,全国县级以上农民养活的干部达1316.2万人。平均每68个人供养一个县及县以下干部。

地方政府支出的膨胀直接导致了巨额的赤字,1999年在全国31个省、自治区和直辖市中,除北京、天津、江苏、山东和广东5省、直辖市没有赤字县外,其余26个省、自治区、直辖市都存在赤字县,据统计,全国乡镇政府负债总额达到1086亿元。在巨额支出的作用下,绝大多数地方政府形成了一个恶性循环,即征税-膨胀-再征税-再膨胀。

地方政府的收入来源虽然比较丰富,但是,来自农业中的总资金额并不大,农业税率与农业产出 y 有关,不仅不高,而且还呈逐年下降趋势,体现了国家的农业轻税政策,各项农业税的名义税率一直维持在5%左右,但是实际负担率可能更低,在1980年为2.6%,1996年为2.3%。 T^d 虽没有一个

明确的数量,但根据国家税务总局农税课题组所做的一项调查,自1990年以来,农民税收负担和税外负担基本上维持在1.4左右。若以5%的税率计算农业税,则地方政府从农业中征收的合法税费大概相当于同期农业产出的20%,而农业产出占国民经济的份额则随着市场化改革的深入逐年下降。可见,决定地方政府收入的关键因素还是从地方工业中征收的税收。

早在改革之初,由于比较优势原理,东部的地方政府就已经有了相当好的乡镇企业支持,地方政府的税源充分,而西部的地方政府恰恰相反,地方政府没有相应的工业税收,税基窄,对农业税的依赖程度大。魏后凯(1997)曾经证明了乡镇企业的不平衡发展是导致农村地区收入差异扩大的最重要原因。因此,对于东部的地方政府,甚至包括珠江三角洲、浙江、福建沿海地区,基本处于第三种情形,由于地方政府的收入足以抵补支出 G^d, T^d 相对不太重要,农民不仅非农收入高,而且农业税赋的收入相对比较高。可以看到,包括北京在内的很多东部地区不仅没有出现“三乱”的情况,而且已经取消了对农业税和“三提五统”的征收。而对于以种植业为支柱的西部地方政府基本处于第四种情形,与东部地区的情况恰恰相反,农民不仅税费比较重,而且“三乱”横行,农民上访事件经常发生。可以毫不晦涩地说,真正应该提高收入的西部农民,却囿于中央政府和地方政府的双重困境,无论是与城市居民相比还是与东部农村相比,都处于一种绝对贫困的状态。

四、农村税费改革的困境

和历史上一样,每当农民由于收入低而怨声载道时,政府总是企望以税费改革来调整政府与农民之间的关系,从唐初的双税法到明代张居正的一条鞭法,从清雍正年间的摊丁入亩到现在的税费改革都彰显政府的这一解决“三农”问题的思路。改革以来,中央政府一直在提高农产品的收购价格和加强对农业的补贴以弥补农民的收入差距,但是,迫于中央政府的缺口压力,这一提高程度是有限的。当这一途径未从根本上解决农民收入下降的困境时,中央政府的目光便转向了地方政府的农业税费上。

农村税费改革后,转移支付实际上已经成为乡镇政府一项极为重要的收入来源,尤其是在中西部地区更是如此,而且这部分收入所占的比重还会随着改革的逐步深入而增加。虽然转移支付的增加有助于改善乡镇政府的状况,但是,由于我国的转移支付制度还很不健全,缺乏对转移支付有效的监督机

制和约束机制,所以,随着转移支付所占比重的增加,这部分资金在使用中的道德风险也可能会相应增加了。下一个阶段,如何规范转移支付资金的使用和管理将成为一个十分紧迫的问题。

乡镇面临职能转换。随着税费改革中镇村合并后,小城镇建设的发展,对乡镇提出了新的要求。镇村合并促进了乡镇财政向城镇财政的转化,这使得乡镇的收支规模更加扩大,管理内容更加广泛,作为一级的特征更为明显:镇村合并促进了收支规模的扩大。扩大后的总量不应视为简单相加,而是带有乘数效应的一个结果。但是,如何实现这个乘数效应,取决于很多因素,怎样通过乡镇的作用快速激活这个乘数效应,值得认真研究,但是上级必须给予一定的财力支持,仅仅依靠乡镇是无法发挥应有作用的:镇村合并促进了农村中心城市更趋向城市化。城市化的含义之一主要是使居民的社会保障具有与城市居民同等的水平,而事实上,目前农村的现状(包括乡镇在内),还远远没有达到这个水平,这就需要基层政府投入资金进行引导,从而建立起与城市化要求相适应的农村社会保障体系,这也是农村经济发展的必然要求。乡镇在这一过程中应该发挥积极的作用。

为了解决上述问题,促进乡镇职能转换,乡镇一级政府结合机构改革,清理和削减乡镇财政供养人员,重新界定乡镇财政供给范围、定额和标准。按照“事权和财权相统一”的原则,重新界定乡镇财政的支出范围。力争改变目前不完善的、仍保留原体制上的双轨型“分税制”,减轻各级地方财政的上缴份额,支持乡镇财政的发展。同时加大中央、省级财政的转移支付力度,促使乡镇成为真正意义上的一级,充分调动乡镇政府增收节支的积极性和促进小城镇发展的引导作用。当然,从长远来说,乡镇能否成为一级真正意义的财政?乡镇职能到底如何定位?必须依赖于国家公共财政体系的建立和分税制的改革完善,统筹城乡公共产品的供给,离开这些制度的支持和保障,上述任务是无法圆满完成的。

同时中央制定了一系列的新政策,比如,实行了“以县为主”的农村义务教育体制改革,这说明,中央政府已经意识到过去乡镇政府存在着事权和财权的不平衡,并已经开始着手考虑调整农村基层自主的事权,而不仅仅是补充财力,毫无疑问,这些政策措施的出台,有助于改善乡镇的收支状况,也有助于进一步平衡1994年分税制以来的乡镇政府事权和财权关系,深化乡镇政府的运行体制改革。但是,由于这些政策措施本身还不完善,在实际执行中还存在

许多问题。就“以县为主”的农村义务教育体制改革来说,许多地区由于县域经济不发达等因素的存在,使得县级财力也比较困难,单就其财力而言实施的难度很大,之所以能够实施,关键在于县乡关系不规范,县级能够把支出责任转嫁给乡级,也能够把税改的收益转移到自己手里,这些问题都有待于在下一步的深化改革中加以解决。

中央政府显然已经认识到地方政府的困境是造成农民收入低的根源之一,九届人大四次会议闭幕后,朱镕基总理便已经透露了关于税费改革最初的想法,当时的政府的思路是取消每年征收的600亿“三统五筹”款,将300亿的农业税提高到500亿,再由中央政府拿出200到300个亿补贴给有困难的地方政府。可见,最初税费改革的思路是希望将农业税税率提高,再通过中央政府的补贴,彻底取消 T^d ,变“暗税”为“明税”,即使如此,也无法弥补地方政府的预算缺口。考虑一个处于第四种情形的地方政府,在没有地方工业支持的情况下,本身缺口已经很大,在取消 T^d 后,地方的形势将变得更加严峻,只要中央政府的补贴不能抵补取消 T^d 后所损失的收入,地方政府出于自身的效用函数,为了平衡收支,将更加钟情于对L的攫取,农民的负担不会减轻,收入不会提高。

2004年的“一号文件”对税费改革的思路与九届四中全会时恰恰相反,中央政府提出五年内取消农业税(及附加),这会不会提高农民的收入了?根据本文的模型,取消农业税意味着 $y=0$,地方政府的收入减少,处于第四种情形的地方政府还是会增加对L的努力程度,农民的收入仍不可能增加。

五、正确划分两级政府的财权与事权

从前面的分析可知,解决“三农”问题的本质不在税费改革上,而在于政府改革。农村税费改革后,乡镇政府的真实财力受到了削弱,主要原因是税费改革规范了农村税赋的征收,取消了“三提五统”和各种名目繁多的制度外收费项目。而改革前,这些不规范的收费项目无论是在征收上还是在使用上都得不到足够的约束和限制,使得这部分收入成为维持乡镇政府运转的主要财源。改革后,虽然通过政府间转移支付等手段弥补了乡镇政府体制内的收入缺口,但不可能补充因减少体制外的收费而产生的收支缺口,这才是造成农村税费改革后乡镇总财力不足的根本原因。

基于此,政府改革的关键不在于撤消乡镇政府,也不在于取消农业税(虽然这是正确的),要想真正

提高农民收入,首先是划分中央政府和地方政府的事权,以及地方各级政府间的事权,使地方政府从局内人变为局外人,为农村进一步改革提供必要条件。划分应该遵守以下四个原则:(1)依利益所涉及之范围来划分:凡所办之事惠及全国者应划归中央办理;凡仅仅惠及某一地方者应归地方办理。(2)依所需地域范围来划分:凡所办之事需以全国为实施范围应归由中央办理;凡仅以某一地域为实际范围者应归地方办理。(3)依事务的整体性和分散性来划分:凡所办事情必须整齐划一、全国一致者应归中央办理;凡必须分散处理者应划归地方。(4)依所需能力来划分:凡所办事情需大量人力、财力或高度技术、特殊人才者应划归中央办理;凡所需人才、财力可就地方筹措,凡不需要特殊技术者应归地方办理。依据以上四个原则,原划归地方政府的教育(初等教育与中等教育)、基础设施投资、公共卫生、环境保护由于具有外部正效应应归中央支出,事实上,这四部分支出占据了地方政府支出的大部分。

同时,还应该加强监督,精简地方政府工作人员。在集权体制下,由于中央政府与地方政府的信息不对称,监督成本过大,如何有效的进行监督一直是中央政府所面临难题,随着媒体的繁荣,社会监督补充了中央政府监督的不足,对中央政府而言,这种监督几乎不需要支付任何的,若不考虑地方政府中的委托代理关系,在社会监督中地方政府丧失的顶多是名誉权。村民自治的推进,对地方政府提出了新的要求,即政务公开,这意味着政府要将重大项目的决策过程、实施过程和结果公布于众,让人民群众参与决策并实施监督。地方政府的体制外收入与当地农民的经济利益密切相关,让农民监督地方政府的行为势必减少地方政府的体制外收入,中央政府也不需支付额外的成本,唯一需要做的是改变以前“数字出官”的考核办法,将官员的升迁与政务公开程度挂钩。部分事权从地方政府中剥离以后,地方政府必然有富余的人员。因此,也理所应当精简地方政府的工作人员,限制地方政府无止境的膨胀。

就体制而言,分税制必须进一步完善,赋予地方独立的、收入来源稳定的地方税种。转移支付制度必须健全完善。地方政府应当有权制定本地的使用费。总而言之,就是为了一个目的,增加地方政府的合法收入。通过全面发展生产力,在促进全社会经济增长的同时,各级政府的收入当然也都会增加。然而,在当前地方政府财力薄弱、负债严重的情况下,为履行好各项职能,首先必须增加地方收入。这

可以从三个方面着手:地方政府应当有稳定的地方税收入,以及充足的共享税分享比例;建立起纵向与横向的转移支付体系;增加某些使用费。

一是建立健全地方税收体系;二是理顺税费关系,缩小收费的规模主要是通过清理不合理不合法的收费,将名费实税的征收纳入税收范畴,使之名副其实;三是规范使用费。这里减少的都是不恰当的收费,它们要么应该是税而不是费。从世界各国的实践看来,税收乃是提供纯公共物品或劳务的唯一资金来源。

参考文献:

1. 侯石安:《国家与农民“取”与“予”的关系研究》,载《农业经济问题》,2000(6)。
2. 林万龙、刘仙娟:《税费改革后农村公共产品供给机制创新:基于交易成本角度的探讨》,载《农业经济问题》,2006(4)。
3. 林万龙:《政府为什么要推行农村税费制度改革——一个关于政府行为的理论模型及其初步分析》,载《中国农村观察》,2003(5)。
4. 雷宁志:《理论偏差——农民负担根源探析》,载《农业经济问题》,1994(1)。
5. 张曙光:《国家能力与制度变革与社会转型——兼评中国国家能力报告》,载《中国书评》,1995(3)。
6. 何成军:《县、乡困难:现状、成因、出路》,载《中国农村经济》,2003(5)。
7. 魏后凯:《中国乡镇企业发展与区域差异》,载《中国农村经济》,1997(5)。
8. 罗依·伯尔:《关于中国分权的七点意见》,载《比较》(第5辑),北京,中信出版社,2003。
9. 潘维:《小岗农民访谈录》,见《农民与市场——中国基层政权与乡镇企业》,北京,商务印书馆,2003。
10. 张杰:《经济变迁中的金融中介与国有银行》,北京,中国人民大学出版社,2003。
11. 张英红:《宏观视野中的农民负担》,载《经济学家》,2002(2)。
12. 冯海波:《紧约束条件下的农村公共物品供给策略选择》,载《经济体制改革》,2006(1)。
13. 高峰:《农村公共物品的短缺及其解决——兼论税费改革后农村公共物品的供给》,载《理论学习》,2003(3)。
14. 董江爱:《税费改革后资源短缺地区乡村治理的困境》,载《经济问题》,2006(4)。
15. 杨洪明:《公共产品供给与新农村建设:一个新的理论分析框架》,载《西南民族大学学报》(人文社科版),2007(1)。

(作者单位:西北政法大学经济管理学院 西安 710122)
(责任编辑:N、S、Q)