

解决我国农民负担问题的路线图设想

陈行甲 施祖麟

(清华大学公共管理学院,北京,100081)

一、久攻难克的农民负担问题

我国是个农业大国,即使经过20余年改革开放的大发展时期,到2002年仍然有62.34%的人口居住在农村,36513万劳动力从事农业生产,占全社会从业人员总数的50%,农业增加值占国内生产总值的15.23%。因此,农业、农村、农民问题一直是上至党中央、国务院,下至每一个普通民众深切关注的问题。1990年代以后农民负担问题日渐突出,成为“三农”问题的一个焦点。农民负担过重不仅仅是一个单纯的分配问题,它还限制了农民发家致富的手脚,打击了农民创业的积极性,直接关系到农村的可持续发展,甚至在一定程度上影响到基层政权的稳定。

事实上,党中央、国务院非常重视农民负担问题,相继采取了一系列政策措施加以解决。尤其是最近十年来,减轻农民负担工作已经被提升到政治的高度。从中央到地方,有关减轻农民负担的文件一个接着一个,会议一次接着一次,措施一条比一条得力,措辞一年比一年严厉。经过各方面的努力,农民负担问题也曾经有所减轻,或者说是在局部地方有所减轻。但是从全国整体上看,农民负担问题的严重性并没有减弱。我国的农村税费改革正是在农民负担久攻不下的背景下提出来的,它在规范农村各经济主体间的分配关系、从而减轻农民负担方面前进了一大步。但是,从全国范围的试点情况来看,农村税费改革对从根本上解决农民负担问题仍有其

阶段性。

在2003年全国人代会期间,国务院总理温家宝与湖北代表们一起讨论农村税费改革时说:“历史上税费改革进行过不止一次。像唐朝时的‘两税法’、明朝时的‘一条鞭法’、清代时的‘摊丁入亩’等等。每次税费改革后,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,走向了原先改革目的的反面。明清时期的思想家黄宗羲称之为‘积累莫返之害’,这就是所谓的历史上有名的‘黄宗羲定律’。……共产党人是彻底为人民群众谋利益的。我们一定能够走出‘黄宗羲定律’的怪圈。”温总理的讲话言简意赅,指出农民负担问题是中国自古以来的社会顽症,同时也表明党中央、国务院攻克这个难题的决心。

历史和现实的经验教训都在昭示我们:要根除农民负担沉重这一社会顽疾,仅仅是操作层面上的改革和道义层面上的强调不能从根本上解决问题,我们必须从制度层面上寻找其产生的机理并找到解决这个难题的办法。

二、近年来解决农民负担问题政策的渐进性

应该说,党中央和国务院对减轻农民负担非常重视,采取了一系列重大措施。这些年仅是中央一级下发的关于减轻农民负担的文件就有二十多份。但是,这一系列文件并没有得到有力的贯彻执行,不仅农民负担问题没得到解决,而且到1990年代末在局部地区甚至有越来越严重之势。究其原因,这些文件

收稿日期:2004年1月

作者简介:陈行甲,清华大学公共管理学院MPA研究生,研究方向为政府管理与创新。

都主要在技术层面上做文章,而很少涉及根本的体制层面。

农村税费改革在农民负担问题久攻不下的背景下走上历史舞台。自1993年起,全国部分县市陆续进行了农村税费改革试点工作。2000年4月,党中央、国务院总揽全局,审时度势,颁布了中发[2000]7号文件,决定在全国开展农村税费改革试点。2002年初,国务院又颁发国办发[2002]25号文件,要求进一步扩大农村税费改革试点范围。这次改革无论在改革力度还是社会影响力方面,都被社会各界誉为继“土地改革”和“农村家庭承包经营”之后的中国农村的“第三次革命”。

以作者调查的湖北省宜昌市为例,农村税费改革取得了明显的成效。一是减轻了农民负担,保护了农业生产力。改革后,按政策性测算,2002年农民负担与1997年相比,总额下降45.38%,亩均减少36.94元、下降41.41%,人均减少55.28元、下降44.72%;与1999年相比,全市农民负担总额、亩均、人均分别下降45.2%、41.22%、44.54%;与2001年相比,全市农民负担总额、亩均、人均分别下降39.83%、40.47%、39.83%。同时,省、市、县政府一次性取消各种收费、集资、政府性基金和达标项目50种,初步堵住了农民称之为“无底洞”的“三乱”,减负效果明显。二是初步规范了政府与农民之间的分配关系。这次改革,在适当提高农业税收的同时取消了一切行政性收费,简便、清楚。同时税收附加还为村级行政筹措了适量资金,堵住了“无底洞”(各种摊派)。税收的稳定性也使农民心中有了底,给了农民一个明白。税费改革也增强了农民的依法纳税意识,欠税和恶性抗税案件明显减少。三是带动了农村基层政权职能转变,改善了干群关系。喊了多年的乡镇机构改革在税费改革的推动下终于拉开了大幕。按照湖北省政府的统一要求,各乡镇已按25%的比例完成了乡镇行政事业单位的改革。最大的一块——乡镇教育体制的改革也已经启动。

但是,我们很快发现农村税费改革并非灵丹妙药,可以一剂除掉农民负担这个顽疾。在实际工作中有以下几个突出的问题。一是县、乡财政平衡困难,存在着农民负担“反弹”可能。就规范政府行为、减轻农民负担的目的来说,这次农村税费改革目标

已基本达到。但由于改革未涉及县、乡财政困难深化这一深层问题,存在着收费“反弹”可能。二是单纯以土地数量为基础的农业计税依据不尽合理。新的计税办法把农民负担简单地落实到田亩上,从而产生了新的不公平,造成耕地多的地方比耕地少的地方负担重,耕种土地多的农户比耕种土地少的农户负担重,从而拉高了种田的成本。三是农村税费改革后涉农收费监管机制仍然不够健全。税费改革触及了许多部门的局部利益,少数部门为逃避监管,达到“明减暗不减”的目的,不断变换手法向农民伸手。对这些行为,目前的监管机制还比较滞后。

从理论上分析,农村税费改革对于从根本上解决农民负担问题确有其阶段性。一是没有考虑到农民纳税能力的公平。农村税费改革从横向和纵向两个方面都没有解决公平问题。税收负担的横向公平原则要求,对相同的人应给予同等的对待。就农村税费而言,要求在相同的情况下,农民与非农民税收负担应相等。将农民与非农民的税费负担相比较,可以分析我国农村税费的横向公平性。对于改革后的农业税从征收数额上看,的确有所减少。但这是与过去相比,与非农业部门的横向比较的结论则不同。由于以总收入而非纯收入计税的原因,农业税与城市个体工商业的所得税比较,它的边际税率是高于后者的。同样的收入,在其他行业可能无需缴税,而农民则负担了税负。税收负担的纵向公平原则要求,对不同的人应给予不同的对待。对我国农村税费而言,要求在不同收入的农民之间,税费负担应有所不同。而我国目前的农村税费改革并没有解决这一点。我国农村税费改革后,大多按田亩为计税基础定额征收。农业税费的负担金额与农民个人收入高低完全无关,收入越低的人,农业承担的税费占收入的比重反而越高。农业税费在实践中具有了累退的性质,这造成农民间收入差距进一步扩大。二是没有改变农村税费与公共服务对应的不公平。税费负担的受益原则主张纳税人的税费支付应与其享受的公共服务相对应。农村公共产品供给责任和分摊机制的错位是造成农村税费与公共服务的对应的不公平并进而造成农民负担过重的重要原因,但是这次农村税费改革并没有改变这种不公平,相反在某些方面还加剧了这种不公平。在基础教育、公共医疗保健、计划

生育、民兵训练等应该由上级政府供给的公共产品中，只有基础教育的责任被国家明确要求上收到县一级，这应该算是一种不小的进步，但有一些方面则是退步了。比如说，在这次税费改革中，“三提五统”全部取消，被并入了税收。与此同时，过去应由“三提五统”承担的一些农村公益事业却被心安理得地扔给“村民一事一议”，事实上，其中一些内容应该纳入公共财政支出的范围，如过去由三项提留中的公积金来解决的农田水利建设、植树造林等，过去由三项提留中的公益金解决的合作医疗保健等集体福利事业。三是没有消除可能导致农民负担反弹的隐患——乡镇政府机构和职能的根本改革。在这次税费改革后，各地普遍进行了配套的机构改革。湖北省乡镇一级减员达25%。但是，这种简单的精简人员和机构的改革显然不够，乡镇政府职能的改革才是最重要的。它就好比一只伸向农民的手，虽然这只手在这次税费改革中可能暂时缩回去一段时间，但是，只要这只手还在，只要它还有伸出来的需要，那么它重新伸出来是迟早的事。2002年底，就在湖北省蕲春县农村税费改革完成后的第一年，农民负担即出现大面积严重反弹。2002年，蕲春26个涉农部门共违规向农民收取税外负担3200万元。

综上所述，虽然农村税费改革在规范农村各经济主体间的分配关系从而减轻农民负担方面前进了一大步，但是，它在实践中仍存在种种不完善的地方，它在理论上对于从根本上解决农民负担问题仍有其阶段性。要从根本上解决农民负担问题，我们必须从更深的制度层面的改革入手。

三、解决农民负担问题的路线图设想

经过多年的实践和探索，众多专家、学者提出：建立农村公共财政制度才是解决农民负担问题的治本之策。在2003年初国务院研究中心农村部与世界银行等单位联合举办的“中国农村公共财政国际研讨会”上，陈锡文、韩俊等专家更是明确指出，中国农村税费改革的长期目标是建立农村公共财政制度。从目前来看，农民负担过重的本质是乡镇政府与农民之间的利益分配问题，也就是乡镇财政收入与农民收入问题。要切实减轻农民负担，除了各级政府大力支持农业、做大农村这块蛋糕外，必须尽快建立农村公共财政，通过科学的农村公共财政的支出制

度、收入制度和预算监管制度，先从机制上切断农民负担产生的源头，再从操作上防止农民负担的产生，才能标本兼治地解决农民负担问题。

从现阶段我国农村的现状看，建立农村公共财政制度的瓶颈主要表现在两个方面，一是收入环节的农业税制不合理、农民负担偏重和公共财政收入不足的矛盾突出，二是农村公共财政的支出结构难以规范，支出规模难以实质性地降低，即依靠农村公共财政供养的人员和机构的精简离建立农村公共财政制度的要求还相差甚远。按照以支定收的原则，农村公共财政支出制度的不科学又必然导致收入制度的不科学。所以，要建立科学的农村公共财政制度，必须攻克这两大难题。按照这个思路，在目前进行的农村税费改革的基础上，可以设计两条同时走的改革线路。

1. 财税改革路线图

应该说，农村税费改革已经在财税改革的道路上走出了重要一步。接下来需要从农业税制的改革和转移支付制度的改革两个方面同时着手，如图1。

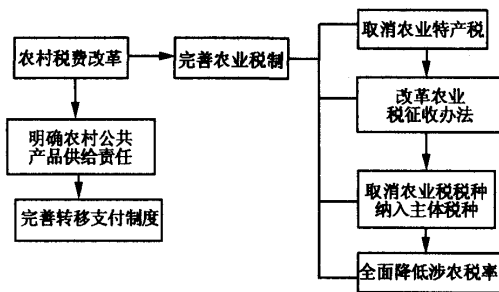


图1 财税改革路线图

农业税制的改革

现行的农村税费改革主要是从调整农业税政策、降低农业税征收标准和改革征收办法入手，并没有从根本上改革农业税制。我国农业税征收办法始于1958年全国人大常委会通过的《中华人民共和国农业税条例》，40多年过去了，我国现行的农业税收制度几乎还是新中国成立初期时的格局。事实上，现行农业税制存在着不少弊端，主要体现在以下几个方面。一是农业税的税种属性模糊，在税收的范

畴上不能做到科学化。按照税收理论,如果以课税对象的性质来划分,税收可分为流转税、收益所得税、资源税、财产税和行为目的税。严格说来,我国的农业税不属于其中任何一种。二是现行农业税是按土地的总产量(即总收入)而不是按土地的纯收益征收的,这使农业和工业企业处于明显不平等的地位。三是实际税率并不低。四是农业特产税的存在极不合理。五是农业税的征管体制不利于减轻农民的税赋负担。

综上所述,我国农业税制度必须改革。改革的基本目标是,建立一个能适应市场经济要求、有利于城乡经济一体化、有助于对农业进行扶持保护和便于与世界接轨的税收制度。根据这个目标,可以按如下步骤逐步进行农业税制改革。

第一步,取消农业特产税及其附加。这是比较迫切也相对容易操作的一步。2003年3月27日,国务院出台了关于全面推进农村税费改革试点工作的意见,其中明确提出“各地区应结合实际,逐步缩小小农业特产税征收范围,降低税率,为最终取消这一税种创造条件。”

第二步,改革农业税征收办法。一是改革征管体制,改变现在由乡镇财政所农税征管员收税的模式,成立乡镇农税分局,类似于乡镇国税分局、地税分局,人员由财政所农税征管员组成,但是人事关系上收县财政局,接受上一级的考核,不受乡镇政府直接控制。二是农业税的收取形式一律只能是货币,不再征收实物。三是设立免征额。充分考虑农民生产经营投入的物质成本,包括生资成本、劳力成本及灌溉费用等。免征额的高低可根据各地的实际情况而定。四是对现行农业税及其附加一律按耕地面积计税的办法作适当修改。如可考虑将按田亩常年产量课征的8.4%的农业税及其附加划出一小部分,改按农户人口数量征税。对种田大户,农业税税率可采用累退税率。比如可规定对普通农户种粮面积在10亩以下的部分按农业税税率7%征收;10亩以上30亩以下部分,按6%的税率征收;超过30亩的部分,按5%的税率征收。

第三步,取消农业税税种,把农民的税收负担纳入主体税收系统。综观世界各国的税收制度,基本不单独设立农业税这一独立的面向农业的税种,发

达国家尤其如此。各国的税收制度尽管不尽相同,但在税种的设立上则基本相同,即设立个人所得税、企业所得税、商品税(包括增值税、关税、营业税、消费税等)、财产税(包括地产税、遗产税等)、社会保障税等基本税种,农业税并不作为一个独立的税种来设立。在统一的税制下,农民的税收负担与其他社会成员一样,按其经济活动的属性分别在相应的税种下缴纳税赋,如收入超过规定的起征点后就缴纳个人所得税,以企业形式经营的农业企业缴纳企业所得税,生产活动缴纳增值税,拥有土地使用权的农民缴纳地产税,农家子弟继承遗产缴纳遗产税,等等。这样,农民作为纳税人,就与其他社会成员享有了相同的税种制度。在我国加入世界贸易组织、融入一体化的世界经济的大趋势下,我国应该采用国际上通行的做法,取消农业税税种(包括农业税、农业特产税、牧业税),把农民的税收负担纳入统一的税制体系,使农民作为纳税人取得与其他社会成员相同的纳税地位和选择,即根据人均纯收入情况缴纳个人所得税,根据农业经营情况缴纳产业增值税,等等。

第四步,进一步降低税率,减轻农民的税赋负担。在税率设置上,我们可以参考国际上普遍的农民负担比率。可以考虑,在把农业的产品税纳入增值税体系后,农业的增值税税率应该设定在10%以下。而在其它税种上,也都要给予农民必要的纳税优惠。对于农村困难户,要制定适当的减免税政策,或者移植国外负所得税办法给予补助。

转移支付制度的改革

改革农村公共产品的供给制度是转移支付制度的理论前提。要重新界定乡镇政府的职能,对于民兵训练、计划生育、农村义务教育、跨区域的农村基础设施建设等公共产品费用,应该主要由乡镇以上政府来承担。只有减轻了乡村一级公共产品的供给责任,才能较好地消除由于农民减负而给乡镇政府减收带来的基层财政危机。

在具体操作上,应分不同的公共产品供给采取不同的转移支付方式。农村义务教育可采取整体上收农村中小学管理权限的办法,教学业务的管理、人员的调配均上收到县级以上教育行政部门垂直管理,各项经费实行直达。计划生育、民兵训练则采取专项拨款的方式进行支付,由县级以上政府根据基

层的实际需要按预算专款拨付到乡镇。跨区域的农村基础设施建设以县级以上政府为主,可以适当由各乡镇协调分摊部分建设费用。这些转移支付方式一经确定,应做到规范化、法制化,杜绝转移支付过程中的寻租行为,确保转移支付目标的实现。与此同时,转移支付也应该考虑基层过去由于承担超负荷公共产品供给责任而形成的历史债务,如普九形成的债务。

2. 配套改革路线图

配套改革在一定程度上说是比财税改革更重要的改革,因为它对于解决农民负担问题是“釜底抽薪”。作者认为,从财政角度、乡镇权力运行角度、乡镇政府职能角度、历史沿革角度来分析,配套改革的长远目标应该是撤消乡镇一级政府。从财政角度看,按照“一级政府,一级财政”的原则,乡镇财政根本不可能支持一级政府运转。在广大的中西部乡镇,且不谈公益事业及公共管理的投入,连乡镇政府的正常运转和工资发放都非常困难。从权力运行角度看,乡镇也没有能力履行一级政府的职能。一方面,目前乡镇的很多部门已改为县级有关部门设置的派出机构,诸如工商所、税务所、派出所、林业站等,这些机构工作地点在乡镇,而人财物和业务管理权都分属上级政府各部门。这种部门掌权、政府协调的体制,实质上架空了乡镇这一级政府。从乡镇政府职能角度看,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定了乡镇政府的七项职能,但是在实际的政府运行过程中,并没有履行多少。认真审视当前乡镇政府的主要工作,实际上是三个,一是收税和收费;二是维护社会治安;三是帮助农民搞好服务。这三项工作占了乡镇政府大部分的精力,而这些工作却不是乡镇政府的真正职能。收税和收费是税务部门 and 工商部门的职能,维护社会治安是政法部门的职能,帮助农民搞服务是社会中介组织的职能。从历史沿革来看,农村现行的行政管理体制是计划经济的产物,乡镇政府基本沿袭了改革开放前人民公社的行政管理体制。乡镇政府产生的直接动因是为了保证催耕催种计划的落实和面对面的管理。但是,在社会主义市场经济体制条件下,不需要催耕催种了,有了便利的交通和通讯,也没有必要进行面对面的管理了。这些都

表明乡镇政府已无存在的理由。

作者认为配套的乡镇机构改革应该有一个中长期的筹划,根据基层社会可以承受的程度一步一步地推进。按照这个指导思想,作者设计了分四步走的路线图。

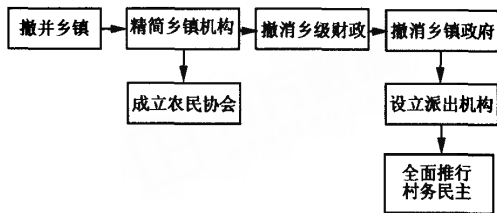


图2 配套改革路线图

第一步,撤并乡镇。我国现有的乡镇设置基本上是在原来的人民公社基础上建立起来的,1980年代后期又进行过一次裂变。现在每个乡镇规模较小,不仅给大量吃老百姓饭的冗员提供了栖居地,也很不利于区域社会经济的发展。因此,可以先从区域社会经济发展出发,因地制宜地撤并乡镇。1998年全国有46436个乡镇政府,2001年、2002年进行的镇级机构改革中,乡镇政府精简合并到了39240个。但从改革的结果看,这仍然不够。以湖北省某县为例,该县1980年代初有8个公社,撤社建乡以后,1987年又裂变成13个乡镇,其中最小的乡镇只有4000多人。2001年初,该县又将13个乡镇撤并成8个,基本上恢复成了原公社时期的格局。但是新的乡镇中仍有3个人口在20000人以下,3个人口在20000人以上30000人以下。依作者之见,全国应再撤并1/3的乡镇,使总数降到3万个以下,按全国9亿农民计算,每个镇的人口平均达3万多人。

第二步,精简乡镇机构。按照政治、经济和社会功能分化的要求,对乡镇机构、组织进行重组,使其政治、经济和社会资源均得以有效配置,解决新老机构撤并、设置重复和门类繁多等问题。乡镇事业单位要从行政依附型向社会自主型转变,彻底改变事业单位行政化、官僚化倾向;同时将服务性、技术性和社会中介性质的机构彻底从乡镇党政机关分离出来;理应由经济组织负责的经营管理工作也从乡镇党政机构中分离出来,使这些经济组织成为独立自主的市场经营主体。对社会服务和涉农机构,县级各

部门可以下放给乡镇管理,并坚持“简政放权”的方针,增强乡镇的管理协调能力。与此同时,应该采取有效措施引导和鼓励农民成立各种农民协会、行业协会和专业协会,也就是各种农业专业合作经济组织,满足农民、农业市场化的需要,提高农民的组织化程度,提高农民与市场、政府、企业和行业对话的能力。

第三步,撤消乡镇财政。在乡镇机构改革全面完成的情况下,适时撤消乡镇一级财政是这个路线图中的关键一环。这一步的意义在于,一是乡镇财权上收县级将会完全化解乡镇支出的压力,使乡镇的工作人员只需要考虑工作而不需要到处打主意找钱生存,从而从主观上减轻了乡镇干部巧立名目向农民伸手的愿望,也同时从客观上撤消了向农民伸手的主要手段。二是乡镇财政中普遍存在的财政空转的积弊也由此得以解决。事实上,在广大的不发达地区的乡镇一级,近年来财政空转已经是公开的秘密。财源有减无增、捉襟见肘和上级硬压下来的逐年上升的财政收入指标之间的矛盾无法调和。解决这个矛盾的唯一办法就只能在地方可用的地税部分空转了。因此撤消乡镇财政也有助于国家掌握我国财政大厦基石上虚掉的这一块,并且逐步通过发展填实它。三是撤消乡镇财政将为最终撤消乡镇政府做一个重要的过渡。具体操作方案是:撤消乡镇金库,乡镇的各种税收在县级财税部门据实考核的情况下由乡镇征收,乡镇的人员经费、办公经费、项目经费以及其他各项公共财政支出由县级财政据实划拨。

第四步,撤消乡镇政府。经过前三步的铺垫,各种服务性、技术性和社会中介性质的机构和由经济组织负责的经营管理工作彻底从乡镇党政机关分离出来,乡镇财权上收,就为撤消乡镇政府、设立县政府派出机构奠定了基础。这时,应该考虑在社会发展状况可以承受并且法律环境成熟的前提下,撤消乡镇一级政府,在乡镇设立县政府派出机构。具体操作的思路是:(1)保留乡镇设党委机构,负责本区域党的路线方针政策的宣传贯彻,党员发展、教育、管理等党务工作,强化纪检监察工作和农村的精神文明建设。乡镇党委设专职书记1名,副书记1~3名,由乡长、纪委书记、政法书记(派出所长)兼任。

(2)撤消乡镇一级政府,设立乡镇公署(类似于过去的乡公所),为县人民政府的派出机构,负责协调县各部门在乡镇机构的关系,不参与具体的经济事务,其原有的政府职能大部分由县政府通过各部门在乡镇的下属单位履行,受县政府委托,管理本乡镇文化、教育、统计、上级财政转移支付和农业附加税的使用安排、民政(救灾、五保供养、婚姻登记、社会保险、军烈属优抚)、信访接待工作等社会事务,负责村一级的工作指导和各村之间的关系协调。乡镇公署设乡长1名(也可由书记兼任),由本区域选民民主推荐,县政府任命。(3)撤消乡镇人大主席团,不设乡镇人大代表。县人大适当扩大乡镇代表的名额。

撤消乡镇一级政府后,乡镇的政府事务大部分由县(市、区)政府的各部门通过设立在乡镇的站、所来管理,乡镇各站所的人事财务关系均属上级部门管理。在机构设置和人员配备上重点向治安、计生、财税部门倾斜。

与此同时,成立农村合作社,实行民营化。把过去承担服务性、技术性和社会中介性质的“站、所”变为合作社,实行民营化。如供销合作社、信贷合作社、技术服务合作社、共同灌溉合作社等,分别向社员提供种子、化肥、农药等各种生产物资和农业技术,收集和銷售各种农产品,提供产前、产中、产后的各种服务。同时这些合作社成为沟通政府与农户之间的桥梁,政府通过合作社推行其农业指导方案,向农户提供财政、税收和信贷等方面的优惠待遇,农户也通过合作社保护自身的合法权益。

在实施这些改革的同时,还应大力推动乡村自治,乡镇的负责人由全乡镇群众直接选举产生;村级组织则要完全实行自治。全面推行村务民主,村里要办的事完全由村民民主决策,报县级有关部门备案或者争取县里的财政支持。也可以说,一个地方乡村自治的推行程度是该地能否撤消乡镇政府的基础条件。如果乡村自治不能推行,那么撤消乡镇政府后将留下治理真空,其后果是可想而知的。

鉴于中国农村问题的复杂性,以上关于建立农村公共财政制度的政策建议的实施将是一个长期的过程。建议国家在条件相对成熟的地方进行逐步建立和完善农村公共财政制度的试点,就如现在的农村税费改革试点一样,然后总结经验,逐步推开。