

农民负担过重的实质与农村税费改革思路的偏差

郭瑞萍

(西北农林科技大学经济管理学院 陕西杨凌 712100)

〔摘要〕 2000年开始的税费改革虽达到了减轻农民负担的目的,却造成了农村公共产品供给危机的局面。究其原因,在于未认清农民负担过重的实质,从而导致农村税费改革思路出现了偏差。农民负担过重实质上是农民承担的税费负担远远高于农民所获得的农村公共产品,所以,正确的农村税费改革思路应该是,农民的税费负担应与他们所获得的农村公共产品基本等价。为此,应将农村税费制度纳入农村公共产品供给制度的框架内,并按照市场经济的要求对其进行改革。

〔关键词〕 农民负担 农村税费 改革

〔中图分类号〕 F304.4

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1000-7857(2005)05-0059-04

THE SUBSTANCE OF OVERWEIGHT FINANCIAL BURDEN ON FARMERS AND THE DEVIATION OF THE REFORM OF RURAL TAXES AND TOLLS

GUO Rui-ping

(School of Economics & Management, Northwest Sci-tech University of Agriculture & Forestry,
Yangling 712100, Shaanxi Province, China)

Abstract: Although the reform of rural taxes and tolls, it resulted in the crisis of the supply of the rural public goods. The thinking of the reform of rural taxes and tolls is deviated because we didn't realize the substance of the overweight financial burden on farmers. The substance of the problem is that the farmer's taxes and administrative charges exceed the rural public goods. The correct thinking of the reform of rural taxes and tolls is that the farmer's taxes and tolls should be equal to the rural public goods.

Key Words: financial burden on farmers, rural taxes and tolls, reform

CLC Number: F304.4

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2005)05-0059-04

1 问题的提出及分析思路

2000年开始的农村税费改革至今已历时4年多,改革的根本目标是减轻农民负担。改革的主要内容是“三个取消、两个调整、一项改革”。改革成功的标志是做到“三个确保”:确保农民负担明显减轻、不反弹;确保乡镇机构和村级组织的正常运转;确保农村义务教育经费的正常需要。按此标准衡量,目前我国的农村税费改革虽然已达到了减轻农民负担的初衷,但却出现了乡镇政府运转困难、农村公共产品供给危机、农民负担存在反弹压力等问题。这说明我国的农村税费改革还未成功,也就不可避免地引起人们的反思:税费改革还未成功的原因是什么?是税费改革思路出现了偏差还是税费改革措施的效应滞后所致?

对于这些问题,目前理论界见仁见智。我们认为,以减轻农民负担为目的的农村税费改革的思路存在偏差。它只着眼于农民负担过重的现象,未分析农民负担及农民负担过重的实质,未分析农民负担存在的合理性,所以在改革过程中出现了一味减轻农民负担的政策设计,但却忽视了农民负担所支撑的农村公共产品的供给,从而使政策的实施引起了农村公共产品供给的危机。农民负担缘于供给农村

公共产品的资金筹措,我国农民负担过重实质上是农民承担的税费并没有带给农民相应数量和质量的农村公共产品,这种实质上的不等价交换是引起农民不满的主要原因。所以,应将农民负担纳入农村公共产品供给制度中去思考,将农民负担与农村公共产品的供给统一起来,以有效提供农村公共产品为目标,在农村公共产品供给制度的框架内对农村税费制度进行改革。以下就从农民负担的实质入手,分析我国目前农村税费改革的偏差,并提出纠正思路。

2 农民负担过重的实质

2.1 农民负担的实质

按照公共经济学的观点,由于在社会中总存在着同时具有非竞争性和非排它性的公共产品,这些公共产品追逐利益最大化的私人不愿提供,但社会又需要,所以必须由政府提供。政府通过民主政治体制了解民众的公共产品需求,通过财政税收筹集公共产品的供给资金,然后通过财政支出向民众提供这些公共产品。政府与民众是两个彼此独立的平等的交易主体,即政府为民众提供公共产品,民众纳税来购买政府所提供的公共产品。所以说,税收是政府筹措的

收稿日期:2005-01-23

作者简介:郭瑞萍,陕西杨凌陕西师范大学政治经济学院,副教授,西北农林科技大学农业经济管理专业博士生,研究方向为区域经济学、农村经济管理;E-mail: guoruiqing2000@yahoo.com

公共产品的供给资金,也相当于民众购买公共产品的价格。以此理论来理解,农民税费负担应相当于农民购买政府所提供的公共产品的价格,只要农民享受政府提供的公共产品,农民就应该交费纳税。

我国改革开放以后、农村税费改革之前,政府提供给农民的公共产品分为两类:一类是全国性公共产品,如国防等;另一类是农村公共产品,如农村基层政府、农村公共设施等。这些公共产品与农民税费负担的对应关系如下。

1) 国家向农民提供国防等公共产品,以财政支农形式支援农民,农民则以“农业税”支付这些公共产品。

2) 乡镇政府向农民提供乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等公共产品,农民则用“乡统筹费”支付这些公共产品。

3) 村民委员会向农民提供农田水利基本建设、植树造林、购置生产性固定资产和兴办集体企业、兴办村级集体福利事业等公共产品,农民则用“三提留”支付这些公共产品。

4) 各级政府还为农民提供特定的服务,并以行政事业性收费、集资、摊派、罚没等形式向农民收取款项。

5) 农民除以货币形式分摊农村公共产品费用外,还以活劳动的形式分摊,这就是农民承担的义务工和积累工。

由于农村经济抑或农村社会的发展,都离不开政府提供这些公共产品,所以,农民税费负担有其存在的合理性。

2.2 农村负担过重的实质

农民税费负担存在的合理性并不意味着现存的农民税费负担就是合理的。现存农民税费负担的不合理不在于农民税费负担的存在,而在于农民承担的税费负担与他们所享受到的公共产品不等价,即农民承担的税费负担远远高于所获得的农村公共产品,这是农民负担过重的实质。

2.2.1 农村公共产品供给未与税费同步增加

改革开放后,农村公共产品的供给并未与农民承担的税费负担同幅度增加,甚至在某些方面还绝对下降,这是农民负担纵向比较不断加重的实质。

1) 农民负担的国家税收不断增加,但国家对农业、农民的支出却未同幅度增长。国家向农民提供的公共产品包括两部分,一部分是全国性的公共产品,另一部分是农村公共产品,以财政支农的形式存在。由于全国性公共产品并非农民单独享用,所以我们仅考察财政支农的情况。据《中国财政统计年鉴(2002)》有关数据计算而得,2000 年农民缴纳的税合计 465.31 亿元,是 1990 年的 5.3 倍;但 2000 年财政用于农业的支出额为 1 231.54 亿元(其中还包括国家用增发国债安排的“农田基本建设支出”),是 1990 年 4.02 倍。可见,农民从国家所得的增长幅度少于农民为国家所付的增长幅度,农民负担相对加重。

2) 农民负担的乡统筹、村提留和集资摊派不断增加,但农民从乡政府和村委会得到的农村公共产品不仅总量不足,而且结构失衡。据 1998 年国家统计局对典型地区的调查数据显示,村提留、乡统筹的总额比 20 世纪 80 年代中期增加了 10 倍多,年均增长 13.9%;但农民直接负担的行政事业性收费、集资摊派,1994~1997 年的平均数是 1993 年的 2 倍以上。农村劳动力承担的“两工”也在逐年增加,平均义务工和积累工由 1994 年的 16.4 个上升至 1999 年的 18.2 个,个别年份达到 23 个以上,折合现金人均负担增加到

89.3 元,是 1994 年的 2.3 倍^[1]。可见,农民负担的乡统筹、村提留和集资摊派不断增加,但同时农民所得到的农村公共产品却出现以下情况。① 某些公共产品的数量呈下降趋势。如农村义务教育,从 1990 年到 2001 年,初中在校学生从 2 566.2 万人增加到 3 121.3 万人,但农村初中学校数却从 57 321 所降为 38 726 所;小学在校学生从 9 595.6 万人降到 8 604.8 万人,降幅约为 10%,但农村小学学校数却从 69.7 万所降为 41.6 万所,降幅约为 40%,远远大于小学在校学生的降幅。② 公共产品结构失衡。农民急需的农村公共产品,如水利灌溉设施、大型农业机械、良种的培育、市场供求信息、教育、医疗、环境保护等供给不足;而农民较少需要的农村公共产品,如一些楼堂馆所、广场设施、歌舞剧院等成为乡镇政府供给的首选,实际上这些公共设施的利用率极低,浪费了大量的公共资源。③ 损害了农民的利益。如农村公共设施中的“豆腐渣”工程、部分政府部门以次充好的农业生产资料,等等。

可见,改革开放后,相对于农民不断增长的农村税费负担来说,农民获得的农村公共产品相对或绝对减少。

2.2.2 农民与城市居民享受公共产品和负担税费存在差异

农民享受到的农村公共产品远远少于城市居民享受到的城市公共产品,但农民承担的税费负担却远远高于城市居民承担的税费负担,这是农民负担横向比较不断加重的实质。

2000 年农民负担的实际总额估计为 1 800 亿~2 200 亿元,人均均为 225~270 元,而同年我国农村人均纯收入为 2 253 元,即每月收入不足 200 元的农民要交税费近 20 元^[2]。2000 年城市的人均收入为 6 280 元,个人所得税的征收起点是 800 元,即每月收入 500 多元的城市居民还不用交税。由此可见,农民负担的税费高于城市居民。如果将对农民的强制性劳动捐献算在农民负担之内,将城市居民的各种补贴、劳保福利和社会保障算在城市居民收入之内,农民与城市居民在税费负担方面的差距更大。但就在农民支付了远远高于城市居民的各种税费后,农民得到的农村公共产品在数量上还是远远少于城市公共产品,在质量上也远远低于城市公共产品。例如在教育方面,国家给予农村学生的教育经费尚不及城镇学生的一半,中小学危房基本在农村,农村中小学设施陈旧、图书资料缺乏、教师队伍不稳且素质较低。又如在社会福利及社会保障方面,城市具有比较完善的社会保障体系,而农民除了享有土地承包权外无任何福利保障,并且农村医疗条件和各项服务设施均较城市差得多。所以横向看,农民承担了远比城市居民重的税费负担,但农民却没有获得与城市居民一样多、一样好的公共产品。这实际上意味着国家对公共资源做了“城市倾向”的分配,农民当然感觉到负担过重。

3 农民负担过重的原因

以上分析了农民负担过重的实质是农村公共产品的不等价交换,即农民付出远远多于农民所获,那么农民负担过重的原因是什么?时下的解释是乡镇政府的制度外收费过多所造成的,但我们认为这只是表面原因。农民负担过重的根本原因在于计划经济时代建立起来的农村公共产品供给体制并未随着我国市场经济的发展而发生实质性的改变和

创新。

3.1 农民负担过重的根源在于我国计划经济时代的农村公共产品供给体制

新中国成立后的第一个五年计划期间,我国确定了重工业优先发展的战略。重工业优先发展战略导致了高度集中的计划经济体制的建立,最终使农业成为为重工业发展积累资源的主要产业。农民不仅通过农业税为国家的重工业化提供支持,而且通过工农业剪刀差,即“暗税”的形式,被国家拿走更多的农业剩余价值。当农民的“明税和暗税”被国家用来进行工业化建设时,国家便再无力为农民提供本应与“税”相对应的公共产品。但公共产品,尤其是农村公共产品在当时又有着极为重要的意义,因为在农业技术无力大发展的时代,通过农村公共产品的有效提供可大大促进农业生产的发展,从而为工业化提供更多的剩余。所以在此情况下,通过农村集体经济组织在制度外提供农村公共产品的体制逐渐产生,并在人民公社时期得到完善。人民公社时期的农村公共产品供给体制的主要特征如下。

1) 农村公共产品的供给主体是农村基层政府(包括人民公社及生产大队及生产队),供给的决策方式是自上而下的。

2) 农村公共产品的筹资渠道有国家财政和人民公社,且后者是主要渠道,人民公社实行工分制,农村公共产品的物质成本由公积金和公益金支付,人力成本以增加总工分数、降低工分值的方式加以弥补,这就使以劳动力替代资本的方式保障农村公共产品供给成为公社时期的主要特征。

3) 人民公社作为政社合一的基层组织,不但承担了公社区域的农村公共产品,如农田水利等,而且承担了一些全国性公共产品,如民兵训练、优抚等。

可见,在计划经济时代的农村公共产品供给体制下,农民负担实质上包括国家税收和集体提留。如果用交换关系来衡量,由于农民向国家缴纳的“明税和暗税”被用于国家的工业化建设,并未用于农村公共产品的供给,甚至未用于一些全国性公共产品的供给。因此,且不管人民公社在农村公共产品供给中存在的其它问题,仅就这两点,也足以说明农民与国家之间的不等价交换现象在那时就已经存在。只不过由于人民公社时期以集体为单位的农村公共产品的筹资方式使单个农民并不清楚自己分摊的公共产品的物质成本和人力成本为多少,所以农民负担具有隐蔽性,也决定了政府与农民的不等价交换具有隐蔽性。

3.2 改革开放后对农村公共产品供给制度的创新并未改变计划经济时代农村公共产品供给体制的实质,过重的农民负担不仅被保留下来,而且显形化

1978年底,以家庭土地承包制为标志的农村经济体制改革开始。农村改革改变了人民公社时期农村公共产品供给制度赖以存在的制度环境,诱发了农村公共产品供给制度的创新,形成了现行农村公共产品供给制度。这一制度的基本特征如下。

1) 农村公共产品供给主体由原来的农村基层政府转变为乡政府、村委会。根据1982年宪法的规定,乡是基层政权组织,村委会是群众自治组织。二者的关系不再像人民公社体制下的人民公社和生产大队的关系一样是政权体系中的上下级关系,但由于乡镇政府和村委会的职能与原人民

公社和生产大队的职能相差无几,所以,在实际运行中,村委会难免成为乡镇政府的派出机构,从而使乡、村两级农村公共产品供给主体仍显示出政府供给的特征,其供给决策仍是自上而下的。

2) 农村公共产品的筹资渠道由政府财政和人民公社转变为政府财政和乡镇自筹,但制度外筹措方式仍是最主要的方式,且以货币化方式为主。1983年建立乡政府之际,由于当时客观条件所限和国家财政十分困难,国家财政一时拿不出足够的财力支援乡镇政府建设,能够划给乡镇政府的财力只能满足乡镇政府实现其职能需要的一部分,其余之需只能由乡政府自筹资金来满足,这就保留了人民公社时期农村公共产品制度外筹资的模式,但原来劳动力替代资本的具体筹措方式已难以存在,所以国家允许乡镇政府和村级组织对农民实行“三提五统”和“两工”政策,用于原公社集体承担的公共产品的成本分摊。

3) 集权体制被各级政府的适当分权体制所代替,但中央政府不仅没有补偿原来在全国性公共产品的供给职责上的欠帐,如民兵训练、农村社会保障等,而且将自己的一些新职责,如计划生育等下放给基层乡镇政府。

由以上分析可知,现行农村公共产品供给制度虽然对人民公社时期农村公共产品供给制度进行了部分创新,但由于供给主体、供给内容、供给决策方式、供给资金筹措上均未有实质性改变。所以说,现行的农村公共产品供给制度实际上是人民公社时期农村公共产品供给制度的延续。延续下来的农村公共产品供给体制保留了农民与国家之间的不等价交换,只不过由于承担农村公共产品供给成本的主体由集体改变为农民个体、承担农村公共产品供给成本的主要形式由活劳动改变为货币,从而使农民负担显性化,也使得隐含在计划经济体制中的农民与政府之间的不等价交换显性化。

3.3 现行农村公共产品供给制度在我国市场经济化改革中必然导致农民与政府之间的不等价交换比以前更甚,农民负担更重

1) 我国市场化的改革认可了各级政府自身利益的存在,各级政府因而有了追求自身利益的冲动,这种冲动在1994年分税制中必然导致财权上升、事权下放。作为基层政府的乡镇政府一方面承担了越来越多的公共产品供给职责,另一方面制度内财力却未同步增加,仍不得不沿用传统的制度外筹资方式,这必然导致制度外收费的增加,但农民所得到的农村公共产品并未随之增多。原因在于,在乡镇政府承担了本应由上级政府承担的公共产品供给职责的前提下,由于处在各级政府的末端,乡镇政府必须首先完成的是本应由上级政府承担的公共产品的供给职责,而本来应由乡镇政府完成的农村公共产品的供给职责反而被置于次要地位。在这种情况下,农民的税外负担不仅是提供农村公共产品,而且还包括更多的高层次的公共产品的供给资金,农民与政府之间的不平等交换更甚了。

2) 我国市场化改革过程中,乡镇政府和乡镇干部也有了自身的利益。由于沿用了传统的自上而下的农村公共产品决策制度,乡镇政府仍是农村公共产品供给的决策者,它决定着农村公共产品的内容、数量和价格,农民只是被动的接受者。在由上级政府决定自己命运的体制下,乡镇干部必

定按照上级的偏好决定自己的行动。在农村公共产品的供给上,总是愿意选择建设期限短、见效快、又能增加自己政绩的农村公共产品进行供给,如各类达标升级活动、小康工程,而不愿提供一些见效慢、期限长的战略性农村公共产品,这样就造成了农村公共产品供给上的结构性失衡;农民急需的农村公共产品供不应求,而农民不急需的农村公共产品供过于求,农民高价买到的是不需要、或不急需的农村公共产品,这使得本已不等价的农村公共产品交换更加不等价,农民负担更加繁重。

3) 我国市场化改革确立了农户家庭承包制,单个农户取代集体重新成为农村经济的主体。农民市场经济主体地位的确定,使农民越来越依赖于以交换来实现自身的经济利益。平等交换的思想前所未有地深入农民之心,农民对自己的付出与所得有了比以前敏感得多的比较。在这种情况下,日甚一日的农村公共产品不等价交换就比以前更容易引起农民的不满和反抗,减轻农民负担问题因而成为“维护农村稳定”的政治问题。

4 当前税费改革思路的偏差及其纠正

2000年开始的我国农村税费改革,是基于农民负担过重已引起农村社会不稳的判断而展开的,但由于对农民负担过重的理解仅限于单方面农民承担税费的数量上的增加,对其原因的理解仅限于原农村税费制度外所造成的乱收费、多收费,所以,税费改革的思路自然是通过费改税到降低税直至取消税。但2000年安徽的农村税费改革的试点就已经显示出这种改革思路的偏差,这就是随着农村税费的减免,改革地区大都出现了乡镇政府运转困难、农村公共产品供给危机的局面。后在农村税费改革全面展开时,政府不得已提出“三个确保”,但收效甚微。究其原因,是由于未认清农民负担过重的实质而导致农村税费改革思路出现偏差所造成的。如前所述,农民负担过重的实质不在于单方面的农民负担的数量高于以前、高于城市居民,而在于农民承担的税费负担远远高于政府提供给农民的公共产品。这种农民与政府在农村公共产品上的不等价交换根源是传统的农村公共产品制度未随市场经济的发展而进行实质性创新。所以,正确的税费改革思路是将农村税费制度纳入农村公共产品供给制度的框架内,按照市场经济的要求对其进行以下实质性改革。

4.1 农村税费改革的目标应是农村公共产品的有效供给

农村公共产品供给制度是包括决策制度、成本分摊制度、生产管理制度和使用分配制度在内的制度体系^[1]。农村税费制度实际上是农村公共产品的成本分摊制度。市场经济条件下的农村公共产品供给制度是以农村公共产品的有效供给为目标,所以正确的税费改革思路就不能仅仅以农民税费负担的减轻为目标,而应以农村公共产品的有效供给为目标。当然,由于我国政府在改革前和改革后,都对农民有着数额巨大的历史欠帐,所以,如果从还帐的角度来看,政府减轻甚至取消农民一定时期的税费负担,以转移支付的形式保证农村公共产品一定时期内的有效供给,也是合乎等价交换逻辑的。但这要求政府有足够的财力才能达到。否则的话,农民税费负担减轻之日,就是农村公共产品

供给危机产生之时。据推算,目前维持农村政权、公共服务、教育、卫生等运转的资金大致在1 000亿~2 000亿之间,最低也需要1 500亿元。但是中央政府的转移支付是以农业税的减少额为依据的,按2003年财政部农村税费改革领导小组的数字,全国农业税收入不过600多亿元。也就是说,即使全部取消,2004年中央转移支付为此增加的金额底线也就是600多亿元。它与农业税的差额正是基层政府原通过收费给予填补的,如果中央政府不加大转移支付的力度,又取消了农民的税外负担,农村公共产品的供给危机是难以避免的。

4.2 农村税费改革的内容应是规范农村税费

既然农村税费是农村公共产品有效供给的资金保障,那么,农村税费最终是无法取消的,农村税费改革的内容应是规范农村税费,具体做法如下。

1) 规范农村税费种类。市场经济下的财政是公共财政,按照公共财政原理,地方最适合的税种首先是受益税或使用税,其次是对不流动的要素征税。所以,应取消我国现行的带有“二元结构”特征的农业税,逐步建立以受益税为主体的农村税收体系。而按照财政原理,“费”是与特定服务相联系的。我国目前实行了“费”改“税”,但特定服务一般具有阶段性和差异性,而“税”具有稳定性和统一性,所以“费”改“税”虽然遏制了乱收费现象,但靠“税”能否保证特定服务的有效供给仍有待于进一步探讨。

2) 规范农村税费征收主体。应按照公共财政原理调整现存的各级政府对公共产品的供给职责。原由乡镇承担的乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练等具有全国性特性公共产品,理应由中央政府承担;原由村委会承担的植树造林等、五保户供养等具有纯公共产品的特性,理应由相应的政府承担;而准公共产品可由非政府主体承担。在明确各级政府事权的前提下,应按照事权与财权相一致的原则,建立各级政府间的财政分权制。

4.3 农村税费制度改革应与传统农村公共产品供给制度其它方面的改革结合起来,其中最主要的是农村公共产品决策制度的改革

农村公共产品的有效供给需要正确的供给决策,正确的供给决策是最能满足农民需要的决策。所以,在进行农村税制改革的同时,应对原有的农村公共产品决策制度进行改革,改变自上而下的农村公共产品供给决策制度,建立自下而上的农村公共产品决策制度,真正赋予农民民主决策权。农民的农村公共产品供给决策权不在于农民对每一种农村公共产品都进行直接决策,而在于农民有权选择农村公共产品的供给主体、有权监督农村公共产品的供给过程、有权享受应属于自己的农村公共产品。

参考文献(References)

- [1] 雷晓康,贾明德.有效解决我国农村公共物品供给问题的对策研究[J].华中农业大学学报(社科版),2003,(1):38
- [2] 范小建.加入WTO以后的中国农业政策调整[M].北京:中国农业出版社,2002.217
- [3] 张军,蒋琳琦.中国农村公共产品供给制度的变迁:理论视角[J].世界经济文汇,1997,(5):4~7 (责任编辑 肖庆山)