

农村税费改革与乡村财政危机

邓大才

(湖南省社会科学院经济研究所 长沙 410003)

农村税费改革的主要目的是为了规范农村税费制度、减轻农民负担。从改革试点的地区来看,这一目的基本上达到了。但是始料不及的是农村税费改革却加速了乡村财政危机的显现、加剧了乡村财政危机的程度。

一、乡村财政危机程度加剧的表现

农村税费改革后,乡镇财政危机程度加剧主要表现在2个方面:一是财政收支缺口无法弥补;二是到期的债务无力清偿,导致的结果是乡镇难以正常运转。

1. 财政收支的硬缺口无法弥补

税费改革前,乡村就存在着财政收支缺口,但是由于当时农村税费制度不规范,还可以通过税外收费,通过各方面的借债,通过寅收卯粮来勉强维持。农村税费改革,取消了原先纳入乡镇财政预算和村级财务开支的税费项目,如乡统筹、教育集资、屠宰税等,乡镇可用财力一下子变得更加捉襟见肘了。如安徽省2000年全省乡镇可用财力46亿元,而同期乡镇供给人员约66万人,仅正常性工资性支出就需要49.5亿元。又如阜阳市改革前乡村收入就入不敷出,改革后更是难以为继:全市乡镇收入减少了32%,村级收入减少了78%;全市基本工资缺口就达14528万元,更不用说履行其他的职能。

为了解决乡村财政支付危机,中央和省级财政加大了转移支付的力度。2001年中央财政对试点地区的转移支付总额为100亿元,2002年为200亿。但是面对庞大的财政硬缺口,中央和省级政府的转移支付也是杯水车薪。据常德市武陵区丹洲乡负责人介绍,国家转移连支付债务利息都不够,更谈不上用转移支付来保运转。村一级更加如此。安徽省宣城区文晶镇全镇10个行政村,2000年共收两税及附加18.8万元,加上10万元的转移支付,平均每个村收入仅2.88万元,连维持村干部工资及日常经费都不够。

鉴于乡村机构臃肿、运行费用大的问题短期内难以根本解决,农村税费改革所导致的乡村可用财力迅速减少,那些收入主要来源于农业的乡村,问题更为严重。乡村财政收支缺口必将进一步演化为乡村组织的运转困难,即由财政危机转化为行政管

理危机,行政危机将会诱发乡镇政权危机。

2. 债务支付能力严重不足

在农村税费改革以前,乡村负债可以通过农民上缴的村提留和乡统筹来消化,也可以通过开辟名目繁多的税费向农民收取。但即便如此,乡村负债问题仍然越来越重。乡村债务的实际数据至今还没有摸清楚,但是据一项摸底调查是相当严重的。1999年国务院办公厅发出通知,要求各省、自治区、直辖市人民政府在年内对1998年底以前乡村两级自身的各种债务、债权和担保形成的各种债务进行一次彻底清查。结果是:湖南省乡镇负债总额为85.4亿元;浙江省乡镇政府负债36.4亿元;安徽省乡镇债务总额为50.23亿元,其中阜阳市乡级负债9.3亿元,平均每个乡520万元。据农业部郭书田推算:中国乡镇将近5万个,平均每个乡镇负债约400余万元,共计2200亿元左右。如果将村级组织的债务一并考虑,债务总额肯定要翻番。因为村级经济组织的债务大致与乡政府的债务旗鼓相当,有的地方村级债务还远远高于乡镇债务。两项合计大约是4000~5000亿元。这还是1999年的数据,目前的数字估计还要大。如果以4000亿乡村债务计算,债务总额是2000年农村各项税收收入的8.6倍,约占当年农业增加值的28.15%。这是一个什么概念呢?就是乡村两级不吃不喝,也要近9年才能清偿债务。农村税费改革已使乡村债务的偿还能力进一步削弱。前面已经分析了,农村税费改革后,大多数乡村的收入减少了20%~30%,乡村连保运转、保工资都困难,更遑论还债了。

二、乡镇财政危机加剧的原因

农村税费改革并不是乡镇财政危机的直接原因。因为在农村税费改革之前,乡村就潜藏财政危机。大约从1995年以来,许多乡村就存在较大的财政收支缺口,存在较多到期难以清偿的债务(前面已经具体分析,在此不重复)。农村税费改革只是起了一个催化剂的作用、加速了危机的显现、加剧了危机的程度,因为过去转移危机的途径大多失灵。

1. 通过税外收费向农民摊派以转嫁危机显然不现实

农村税费改革前,乡村的财政缺口主要是通过

调整“两工”(即农民义务工和积累工)这个“蓄水池”),利用其需求的模糊性和审计的不可确定性来增加农民负担;当收不抵支时,就将赤字挤入“两工”,即以“两工”的名义收上来,弥补赤字或者用来偿债。此外还有“三乱”收费。据有关部门统计,1998年安徽省“三乱”(乱集资、乱收费、乱摊派)收费总额约40多亿元。这种非法的、非规范的收入渠道就变成了乡村还债的重要途径。

农村税费改革后,这条非法的偿债途径就被切断。一是税费界定明确,乡村不能利用费的模糊性来混水摸鱼。二是税费征收制度规范。特别是“两工”逐步取消,农田水利基本建设或者其他的乡村基础设施建设,实行了“一事一议”的制度。三是农村公益性支出逐渐透明,乡村再也无法利用所谓的“两工”的“海绵功能”来开辟“第二财政”,即通过加重农民负担来还债。四是今年国家又进一步强调,农村税费改革地区必须做到“三个确保”,即确保农民负担得到明显减轻、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。所以农村税费改革就堵死了乡村偿债的唯一一条“有效”的资金来源(暂且不论这种方式正确与否),乡村再想以“两工”名义收费以及“三乱”收费来偿债显然不现实也不应该。

2. 通过多方借债对外掩盖危机已经不可能

改革前乡镇还可以通过借债来维持运转。许多乡镇要求乡镇政府及其站所干部,每人必须替乡镇借一点,才能上岗。毕业分配的大学生也不例外。村级组织的负责人必须能够借到钱才能够任村组负责人,有些地方甚至公开宣称,谁借得到钱,就当乡长、当村长。如果说前者是借钱买岗位,后者则是借钱来买“官”。能否借到债成了评价乡村干部绩效的主要指标。如,目前在湖南省乡镇工作的干部没有不借债的。乡镇主要负责人和财政所的负责人,债务多的达20多万元。另外,就是上级为了保本级财政平衡,要求下级借债上交,村里借债完成乡镇的任务,乡镇借债完成县里的任务。这些都说明在农村税费改革前,县级财政,特别是乡村财政危机已经到了一触即发的地步了,但是通过乡村干部借债延缓了危机的出现。

农村税费改革后,企图通过向外借债延缓危机显然是不可能的。一是农村税费改革明确提出,改革后不能出现新的债务,不能举新债。二是税费改革后,乡村收入大大减少,乡村的偿债能力大大降低,没有人愿意将钱借给没有偿还能力的乡镇政府和村级组织。三是乡村几乎到了破产的境地,许多到期的债务难以偿还,已经难以吸引资金供给者。四是许多乡村为了还债,纷纷用压息换据、以息冲本等方式来减少债务,引起了债权人的反感,这也使其他人不敢再将钱借给乡村。这些都表明乡村不

仅偿债能力大大削弱,而且组织信用也受到了极大的损害,再也不可能直接融资了。所以财政危机也就不可避免地要出现。

3. 通过寅吃卯粮向后转移危机也不可能

农村税费改革前,乡镇为了完成上级的税费任务、确保乡镇运转、应付络绎不绝的债权人,想尽千方百计收税、收费。其中有一种方法比较流行,就是将以后年度的收入,以优惠的方式在近期内收上来,维持当前的机构运转和完成上交任务。如农民愿意用货币交纳以后年度的税费,就按照应收额的90%、或者80%来收取,有的甚至按照50%来收取。而且越往后推移,应收额就越少。湖南省有些乡村连2004年的收入都收完了。这就是我们平常所说的寅吃卯粮的作法。这种方法的实质就是透支未来的信用,是以牺牲以后年度收入为代价的一种短期行为,结果是通过寅吃卯粮将财政危机向后推移。

农村税费改革后,这一方法失效了。一是乡村收入大幅减少,通过优惠的办法征收以后年度的税费难度很大。二是有些地方已将后几年的收入都用完了,难以再继续征收以后年度的税费了。三是税费改革强化了监管、使执行受约束。乡村想依靠寅吃卯粮来将财政危机向后推移也没有可能了。

通过以上分析,可以得出一条结论,农村税费改革不是导致农村财政危机的直接动力,但是农村税费改革却加剧了本已濒临爆发的乡村财政危机,在一定程度上起到了催化剂的作用。笔者在此不是想指责农村税费改革,而是客观地分析农村税费改革对乡村财政、财务的客观影响,并以此来寻找化解乡村财政危机的途径。

三、化解乡镇财政危机的基本思路

上述分析表明,许多乡村财政已到了山穷水尽的地步,依靠乡村单方面解决财政危机是不现实的。这也从一个侧面说明了单一的农村税费改革并不能从根本上解决积重难返的农村诸多问题。“压下了这头,翘起哪头”,农民负担减轻了一些,乡村财政收支矛盾却又进一步激化了。因此,要化解已经出现并加剧的乡村财政和债务危机,就必须对农村经济政治体制进行全方位的创新。否则,乡村财政危机有可能演化为政治和社会危机,下级的财政危机可能会波及并诱发上级政府的财政危机。

化解乡村财政危机,从目前的情况来看有4条路。一是向农民收,即回到从前的老路。这条路显然与农村税费改革的政策相悖且严重侵犯农民利益,根本不可取。二是国家全额支付。但国家财政还不足以支付庞大的乡村工作人员薪,农村不可能长期依靠转移支付过日子。这条路也行不通。三是发展经济增收。然而发展经济是一个长期的过程,远

水解不了近渴。四是从根本上减少乡村的支出。看来只有选择第四条路,即减少乡村财政支出额;而减少财政支出额必须首先从体制上着手。

1. 配套推进农村体制改革

(1) 思路一:采取根治乡村财政危机的措施,即对农村行政经济体制进行根本性改革,可考虑撤销乡镇政府,推动乡镇自治。在市场经济条件下,乡一级不应沿袭以前的思路建立一级完全的政府。应在经济上本着“强县弱乡”、在机构设置上本着“实县虚乡”的原则,将乡镇定位于县级政府的派出机构(类似于过去的乡公所),主要的职能就是调解民事纠纷、宣传落实国家的政策和承办县委、县政府的委托事宜。首先要将乡级政府改为县级政府的派出机构,设立乡公所,其编制、人员、经费由县政府统一掌握,政府要办的事(如应由县级财政支出的基础设施建设和各种转移支付)由县财政统一纳入预算。将乡镇及其站所承担的社会职能交给社会中介组织,或者把相关站所直接改为社会中介组织或者行业协会。乡镇机关年轻的、素质比较高的人员充实到工商、税务、公安等部门,以强化行政执法。建立以县为主的农民协会、行业协会和专业协会,满足农民、农业市场化的需要,提高农民的组织化程度,提高农民与政府、企业集团和垄断行业的对话能力。还应推动乡镇自治,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。村里要办的事由村民民主决策,报县级有关部门备案或者争取县里的财政支持。这种釜底抽薪的改革方式最大的好处就是能以一个改革方案代替若干个改革方案,而且改革一步到位,有助于—劳永逸地消除乡村财政危机隐患。

(2) 思路二:采取缓解财政危机的近期措施即在现有农村税费改革措施的基础上再进行如下改革。

一是进一步加大乡镇机构改革,大量裁减冗员。乡村财政危机之所以会加剧、加速,关键就是乡村财政收入减少了,而乡村的人员和经费又没有减下去。所以,在近期要缓解财政危机,必须尽快推进乡村机构改革、裁减冗员。减少的目标就是人员要与财政收入相适应,有多少财力就安排多少干部。笔者认为市场经济条件下,一个乡镇政府包括站所不能超过20人(不含公安和工商税务部门等县级执法部门)。

二是改革财税体制。在近期,农村财税体制要适应化解乡村财政危机的需要,进行较大幅度的调整。应在税费改革后5年,将新增乡镇工商税收,包括增值税和消费税全部留给乡镇,这一方面可以增加乡村的可用财力,另一方面也能够刺激乡村发展非农经济。还应强化乡镇个人所得税的征收力度。在改革后几年,也应将新增个人所得税大部分留在

乡镇,用来缓解乡村财政危机。

三是改革农村公共产品的供给制度。要重新界定乡镇政府的职能,对于民兵训练、乡村公路建设、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品、公益品费用,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,才能较好地消除乡村财政危机的隐患。

2. 拓宽偿债的新思路

上述措施、方法有助于清偿债务,但是我们必须清楚,这对于化解严重的债务危机仍是远远不够的,因此还要另想一些办法。

(1) 开辟乡村还债的财源。一是前述的强化乡村个人所得税的征收工作,税费改革后5年的收入全部用来还债。二是可以考虑对1995年以来债权人领取的高额利息征收个人所得税,全部用来还债。

(2) 允许乡村拍卖机动田或者机动地的长期使用权,用于还债。可拍卖5%的机动田的长期使用权,以其收入来还债,但是在拍卖过程中应该公正、公开、公平,防止黑箱操作。乡镇政府在所在集镇有闲置的土地,又适合于进行房产开发的,应允许乡镇政府出售长期使用权,所有收入全部用来还债。

(3) 鼓励乡村拍卖生产性资产来还债。一是对原乡镇闲置的办公用品、机电设备等存量资产,向社会公开拍卖、租赁或承包,变资产为资本。二是乡村对“五小”、水利、“四荒地”、林场、果园、鱼池放开经营权,出售或租赁,其所得收入用于偿还债务。

(4) 撤并乡村机构后留下的固定资产全部用来偿还债务。要结合农村税费改革,大力推进乡村的合并工作,并用置换出来的固定资产全部用来抵债或者变现还债。一是对乡镇被撤后市场发生转移、已失去基本发展条件但地段较好的小型门店,通过合理作价,由转岗分流干部优先租赁承包经营。干部不愿承租的,可向社会公开出租。二是对远、偏、闲、散的公有房屋和土地面向社会公开拍卖。

(5) 盘活具有商业性用途的资源。要结合小城镇建设需求,将被撤乡镇政府和“七站八所”原有的办公楼、宿舍楼进行改造,使其适应经商办厂的需要,积极吸引开发商投资,并以房产入股参与经营。这不仅可以充分发挥资产效益,而且还可以重新带动集镇经贸的发展。

(6) 强化公益性资产的市场化运作,其收入用来偿债。许多乡村经过几十年的建设,留下了庞大的固定资产,要想方设法将这些资产盘活。凡是市场化运作的固定资产,如电力、通讯、电视、公路、大型泵站等,均要推进市场化改革、强化管理,以其收入来还债。

(7) 出售乡村企业股权来偿债。有一部分乡村还保有一部分企业。要结合乡村企业改制,将乡村

(下转第30页)

实行的“本土化”人才争夺战给我国人才安全造成新的威胁。科技人才是智力资源,也是最重要的科技资源。人才安全是科技安全的重要内容。近年来,西方发达国家采取了“本土化”人才争夺战,越来越多的跨国公司在把生产重心转移到我国的同时,其研发中心也开始向我国聚集。到目前为止,跨国公司已经在我国建立了100多个研发中心。跨国公司在我国境内的研发机构以高薪为诱饵网罗高技术人才,给我国造成新形式的人才危机。我国科技人才的高素质 and 低成本是跨国公司聚集在我国的重要原因。以软件业为例,我国软件人才的使用成本仅仅是美国的1/9。

三、加强我国科技安全的对策建议

1. 尽快创建国家科技安全体系 国家科技安全体系应包括4个系统。一是宏观调控系统,它是国家科技安全体系的神经中枢,可在国家安全委员会下设立国家科技安全领导小组承担这一职能。二是规划计划系统。在国家科技安全领导小组的直接领导下,协调有关部门制定国家科技安全战略和国家安全关键技术研究计划。三是政策法规系统。要进一步建立健全和不断完善有关国家科技安全的法律、法规和政策,加强执法力度和执法队伍建设,做到有法必依、执法必严。四是研究开发系统。要下决心建立能够满足国家安全需要的科学研究与技术开发系统。

2. 大力加强国家安全关键技术攻关 首先要明确国家安全对关键技术的具体需求,再根据我国的国力和科技、人才实力确定哪些技术可以自主开发,最后按照“有所为,有所不为”的原则,确定哪些技术必须自主开发。对遴选出来的必须自主开发的国家安全关键技术必须加大投入。要大力发展建立在高技术基础之上的具有足够威慑力的高性能进攻性武器和高效防御性装备,以科技安全促进和保障军事安全。

3. 高度重视知识产权和技术标准 要大力加强标准和专利的战略性运作,围绕核心技术专利形成一个专利群,建立健全我国技术标准体系。要强化知识产权管理,大力提高国人的知识产权意识,把知识产权当作国家竞争力的重要因素,高度重视创新和依法获得原创性技术专利,同时加强知识产权保护,不给外国指控我侵犯知识产权以口实。

4. 切实加强科技保密工作,维护国家安全 当前要做好以下几方面工作。(1) 要树立“发展是目

的,保密是手段,积极保密,保放结合”的科技保密新观念。(2) 确定“依法治密,积极保护,保障发展”的科技保密方针。(3) 制定“分层管理,以人为本;控制源头,突出重点;保放有序,动态管理;完善体制,有效运行”的科技保密原则。(4) 落实各项科技保密措施。要在新的科技保密体制下,建立健全国家科技保密政策法规体系,分层次、分部门把科技保密一直落实到科技保密责任法人和责任自然人。

5. 加强以科技手段应对突发事件的能力 突发事件是社会安全问题的激烈表现,既有人为破坏产生的,也有非人为因素造成的,如恐怖事件、地震、水灾、流行性瘟疫。我国目前还没有以科技手段为依托的现代化的突发事件预警系统和处理机制,在突发事件面前科学技术尚显得力不从心。

6. 高度重视信息技术在国家安全事务中的作用 特别要重视应对未来可能爆发的信息战,并要认真防范国内外破坏势力通过网络攻击我国基础设施。以对威胁我国安全的敌对势力形成一定的信息威慑、提高防御能力为目的,我国应从“攻”、“防”两个侧面加强信息战技术的专项研究,确保在未来可能发生的信息战中立于不败之地。

7. 加强生物技术安全的防范 当前特别要铸造维护本国和本民族生存安全的基因盾牌,有效地防患于未然。要认真研究本民族的基因密码,及早察明其中的特异性和易感性基因,有针对性地采用生物制药工程技术研制有效的生物药剂和疫苗,增强民族的基因抵抗力。要针对未来敌对势力可能实施基因战的方法、途径和手段进行专门研究,及早制定行动预案。还要大力加强我国特有生物基因的保护,有效防止我国的基因资源被国外窃取。

8. 更新人才观念,有效保护和利用智力资源 面临国际科技人才竞争日趋激烈和多样化的形势,我们必须重新认识人才流失问题、变革人才观念,特别是过去那种以国界来划分人才流失与否的观念已经不能适应新时期智力资源保护和使用的需要,而应该代之以只要能够为我国服务就是我国人才的观点。

参考文献

- [1] 马维野. 知识经济对中国科技发展战略调整的启示. 中外科技信息, 1998(4): 40~45
- [2] 马维野. 科技安全: 定义、内涵和外延. 国际技术经济研究, 1999(2): 13~17
- [3] 马维野. 全球化时代的国家安全概念. 网络安全技术与应用, 2002(12): 13~15
- [4] 思科状告华为侵权. 北京青年报, 2003-1-25

(责任编辑 王宏章)

(上接第61页)

的股权全部出售、还债,不能出售的要实行债务重组,用其来抵债。

(8) 各级政府要承担应该承担的责任。乡村债务要走出“谁借谁还”的误区。虽然乡村债务的问题在乡镇,但是有不少责任还是各级政府的不当政策所致。因此,中央政府和各级地方政府也应承担一定的责任。一是建立国家债务清偿机制。由中央政府或者由体制问题导致的乡村债务要通过国家债务清偿机制给予清偿。国家设立乡村债务准备金,

并纳入财政预算,用于清偿国家应当承担的部分乡村债务。其来源主要有3个方面:国家转移支付的一部分;原属于国家商业银行的贷款,可以挂帐停息;国家从乡村征收的部分税费中再提取一部分。二是建立地方政府偿债机制。地方政府也要按照中央政府的模式建立乡村偿债准备金,纳入地方财政预算,其收入来源主要有以下几个方面:从农业税收提取一部分;从来源于乡村的工商税收中提取一部分;从扶贫资金中开支一部分。

(责任编辑 王宏章)