

### 张晓山：后农业税时代 回归物质与权利命题（2005-10-26）

作者： 发布时间： 2005-10-27 10:36:32

对农民一定要切实保障他们的物质利益，要尊重他们的民主权利。任何政策如果符合这两条就是正确和成功的，反之就是失败的。

在今年8月底到9月初的时候，中央开了几个关于农村工作的座谈会，主要是为今年年底的中央农村工作会议做准备，明年的农村工作定什么主题，参加这个座谈会我有一个发言，题目是“后农业税时代农村发展的战略选择”，如果要重新发言，就写“取消农业税，下步怎么办”这样的标题。

这个题目我讲了之后，一直很犹豫，因为这个题目是根据今年我在发达和不发达地区做一些调查时遇到的一些问题，把心得和大家交流一下。

#### 免税可能兴费

如温总理在2005年的政府工作报告中指出的，农村税费改革是农村经济社会领域一场深刻的变革，实现取消农业税的目标，只是农村税费改革迈出的第一步。我想这个说法是实事求是的。税费改革本身取得了积极的成果，是惠民利民的举措，但是取消农业税解决的问题，可能没有引发的和突显出来的问题多，中国取消农业税把很多问题都暴露出来了，使得必须要深化改革，同时为调整国民收入分配格局，为转换政府职能，包括转换村民自治组织职能创造了条件。

取消农业税后，在农业税占财政收入比重较大的地区，其总体财政收入中上级补助部分所占比重不断上升，尤其县级财政已成为名符其实的要饭财政。原来是吃饭财政，现在是要饭财政。像我们去的县，上级财政补助收入2003年占84%，2004年占90%，2005年占95.9%，整个财政收入里绝大部分都要靠向上面要，自己本级没有什么东西了，这是一个大问题。

为了完成财政收入的任务，弥补收支缺口，财政部门加大对行政性收费、罚没收入等非税收入的征收力度，以增加入库的数额，造成非税收入比重上升。现在税收收入部分基本上靠上级补助了，非税收入很多地方是用于费用支出，这就形成财政收入的数字上去了，但可支配财力上不去的局面。这天江西广丰的同志说取消农业税后，征收超生子女的社会抚养费成了乡镇政府的宠儿，就是一个典型的例子。

我去的甘肃，征收社会抚养费要达到纯收入的30%，所以他的一个计划外生育要征缴6388元，但在实际操作中社会抚养费里一部分是包括镇村干部的奖金，村里的分成，当然很多地方说这个收入是严格限定的，罚款的10%要交计生局，47%要用于养老保险，20%用于办公费用，30%是工作人员奖金等等。不过这些比例都是人定的，里面都有很多灵活性的：财政收入不行了我就通过非税收入来补，等于这个口袋没钱了从那个口袋里掏，所以很多代表讲到免税可能增费或者兴费。

这样一来，专项资金的弊端更加突出。解决农村产业是靠深化农村体制改革还是靠专项资金，如跑部进京这些运作。这涉及到我们的改革能不能深化，能不能触动既得利益集团和部门。我们现在的转移支付80%或者更多不是一般性的转移支付，而是专项的转移支付。这样，中央的部委(包括最大的发改委)掌握大量的资源配置权，所以现在地方事权的分割就在于条条分割，一个部一个司掌握几百亿的资金，任何一个处的处长都有批条子的权力，这样一种体制对底下会造成什么影响呢？所以是贫困地区也好，发达地区也好，都得去跑项目，说在项目才有生存的可能，挪用专项资金屡见不鲜。

乡镇专项资金管得还是比较严的，县的专项资金挪用更加严重。在这种体制下寻租、设租然后造成整个的条条专政下来，逼着地方政府走邪路，此外项目要求地方配套，要饭财政怎么配套？所以不是作假就是增加群众负担。

#### 税收分享结构的农村位置

农村土地问题是焦点问题。方方面面都向农民土地伸手，农民土地成了唐僧肉，就像秦晖教授说的，无论是国有制私有制还是集体所有制，哪个制都没有受到尊重，政府来征地，企业通过政府来占地，农民通过各种方法来占宅基地，所以关于农村土地承包法这两天会讨论比较多，其中一些规定剥夺了农民作为所有者成员的权利，也剥夺了村民自治的权利。

那么，取消农业税后，乡村治理结构向何处去？目前取消农业税后，乡镇一级根本没有财政收入，潘维教授讲财政，财政没财就没政，现在财政都上收了，乡镇作为一级政府的法理基础不存。乡村公共产品像道路、桥梁、堤坝这些到底谁来做，七站八所取消，相当一部分职能交给市场，而目前尚没有这种发育环境，再一个这些部门取消后，条条就没脚了，条条和资金资源都是结合的，条条有资源就相应要求你下面必须有配套的东西，如果我把底下的部门都撤了，那条条和块块就矛盾了，那这个资源还给不给你了，所以这个问题怎么办还需探索。

其实，税收的分享结构目前是严重向城市、向上级政府倾斜，1994年后就财权上收、事权下放，2003年后几个主体税种给上面的比例更高，给下面的更少，2001年我到茂名，当地的同志讲我们这里是高税低财，到了四川井盐，那是个落后地区，说我们现在是苦苦支撑，盼望中央政府的政策性调整，如果不调整必然是恶性循环，而且不止我们一个县，我们不过是先走一步。

2003年后可能这个问题更为突出，所以我们说县域经济是统筹城乡发展的枢纽和连接点，应该是最有活力的，中国两千多个县，如果都能做到像卢森堡就不得了，但如果我们的县域经济是要靠上级的补助才能维持，这种经济是没有发展动力的。

还有个很重要的问题，是反自治化的倾向严重。现在政府的走向应该是全能型、多功能型转向有限功能的，从自上而下的行政型转向高度自治的，从统治型的转向服务型的，但税费改革后我们的趋向是与此倒行逆施的，如村帐乡管按村委会组织法是不是违法的，村级自治凭什么村帐要乡政府来管。

另外地方人民代表和地方政府组织法说，地方人民代表负有审查和批准本行政区域内的财政预算和报告，但现在搞什么要推行乡财县管，那村民自治地方人代会的权力还有没有了？所以这种逆自治化的方式必然会造成各种问题，此外村官都领政府补贴，原来村官应该是

为村里服务的，现在行政村的干部官僚化，谁给我钱我听谁的。

政府职能转变目前问题也较多，各种考核各种指标是愈演愈烈，层层分解，不换思想就换人，黄牌警告等等这些东西，跟以人为本的服务型的政府是背道而驰的。

#### 后农业税时代的农村战略

基于这些问题，后农业税时期农村发展的战略选择，胡总书记讲过两个趋向，工业反哺农业，城市带动农村，后面还有一句话很多人不太注意，要更加自觉地调整国民收入的分配结构，我觉得这才更应该是我们考虑的重点，着力于整个体制改革，着力于县乡政府综合配套改革，更加自觉地调整国民收入的分配结构。

首先财政的结构要改变，保证县和县以下有一定的税源，中央要让利，逐步增加县级和县以下的财政收入，形成良性循环；第二要增大制度性的补助，减少专项项目资金，削减中央各部配置资源的权力，深化改革，调整既得利益格局。有利于发挥市场在资源配置的基础性作用，不能我拿着钱想给谁就给谁。说白了就是地主能不能革自己的命了，能否把自己的既得利益吐出来；第三是深化农村土地制度改革，这个问题我就不多讲了；第四个不平衡的收益分配制度必须改变，中央提出公务员体制要改变等，但落实起来会比较难，目前这个体制上财权和事权不对称，乡镇干部是好人不想干，能人不愿干，坏人抢着干这么一个格局。目前乡镇一级领导可以使用的资源办好事是远远不够的，但其控制的资源办坏事是绰绰有余，所以还是邓小平讲的，好的制度坏人不敢做坏事；第五是分门别类地解决乡村债务。

最后要说的是，所有这些问题要解决，关键的一点是在探索农民对土地财产权利实现的时候，必须要有农民政治上的民主权利的落实作为保障，民主权利意味着农民对公共事务有知情权、参与权、决策权，有比较完善的法治，可以操作的法律执行程序，低一点的打官司的成本，财产权和政治权。民主权是一个问题的两个侧面，人们为之奋斗的一切都与利益相关，物质利益必须要靠民主权利来保障，给农民的物质利益更能激励农民去参政议政。

1978年中央的农村政策文件上有两句话，对农民一定要切实保障他们的物质利益，要尊重他们的民主权利，没有一定的物质利益和民主权利，任何阶级的积极性是不可能迸发出来的，所以任何政策如果符合这两条就是正确和成功的，反之就是失败的。

文章出处：[县域发展论坛](#)

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护