

张晓山：农业税取消后如何深化农村改革（2005-09-07）

作者： 张晓山 发布时间： 2005-9-6 16:00:53

温家宝总理在今年两会所作的政府工作报告中已郑重宣布，明年将在全国免征农业税，原定5年取消农业税的目标3年就可以实现。这是从根本上解决“三农”问题的一项重大战略性举措。

取消农业税的深远意义

税费改革，如仅仅是减轻赋税，仍保留税和税收任务，单靠有限的基层税务征管人员，无法面对成千上万的小规模农户，更无法完成非农业税费的“搭车”征收任务，乡村干部仍是征税的主要力量。从这个意义上讲，中国拥有一支世界上最庞大的收税队伍，税费改革之后的征税成本仍较高。取消农业特产税和农业税这两个税种，也就铲除了“搭车”收费的根基和平台，免除了征税成本，为城乡统一税制，调整国民收入分配格局，深化农村改革，转换基层政府和村民自治组织的职能创造了条件。

取消农业税后乡村治理矛盾凸显

在乡村治理方面，乡镇和村这两级组织各自都具有两种职能，一是为本社区居民提供公共产品，乡镇、村两级组织有责任为本社区居民提供适合其规模范围的公共品和公共服务，诸如治安、农村教育、小型水利设施、乡村道路建设、社会救济、防洪救灾、社区环境、卫生防疫等。二是执行从中央到省、地、县布置下来的各项任务。如完成税收任务、计划生育、义务献血等。履行这两种职能都需要财力为保障。税费改革以来，因减免农业税而各地减少的财政收入，主要由中央财政安排专项转移支付予以补助。2003年中央财政转移支付305亿元，2004年为了推进农村税费改革，中央财政转移支付510亿元。

温家宝总理在政府工作报告中宣布，2005年用于这方面的支出将达到664亿元。而税费改革之前政府和村社区组织通过农业税、农业特产税、“三提”、“五统”及摊派实际上从农民那里每年要收1500亿元~1600亿元，税费改革尽管有乡镇机构、农村教育的配套改革，但财政缺口仍较大，乡村两级的财力受到不同程度的影响。在“正税除费”的改革时，由于税率提高，农业税增加的部分留给了乡镇，村级减收较大。而取消农业特产税和农业税，彻底拆除了收费的平台，执行从中央到省、地、县布置下来的各项任务的功能相对弱化；但乡镇、村两级自身财力匮乏和为本社区居民提供公共产品能力不足的问题凸显出来。如果说税费改革的结果是影响基层政权和基层自治组织的正常运行，该履行的职能不再履行，该为老百姓做的事不做了，从而导致农村公共产品供给的短缺，影响农村公益事业的发展，这显然与税费改革的初衷相违。

温家宝总理在政府工作报告中指出，农村税费改革是农村经济社会领域的一场深刻变革，实现取消农业税的目标只是农村税费改革迈出的第一步。笔者认为，税费改革的真正内涵不仅仅是减轻农民负担，而是调整国民收入再分配格局。在取消农业税以后，要进一步深化农村改革，而建立农村公共财政体制和改革完善乡村治理结构则是深化改革的两个关键点。

建立农村公共财政体制

解决再分配的公平问题要着力建设农村的公共财政体制，以公益事业优先为原则，保证不同地区、不同阶层的公民可享受大体相同的公共服务。要建立规范、透明、公正的财政转移制度，首先要界定乡镇和村两级各自的职能（事权），核定乡镇和村两级各自的基本需求。固然不同地区的现有经济发展水平不同，但应保障对不同地区的乡村基层的最低限度的基础义务教育、公共卫生、社会治安、环境整治、困难群体补助等基础性公共产品的供给，基层机构的财力不足，则通过财政转移支付解决，也就是使财政体制具有平衡地区间提供基础性公共服务的财政能力。只有做到这点，取消农业两税才具有实质性意义，政权的基础才能稳固，农民的福祉才能真正得以实现。

乡村治理结构的改革与完善

乡村公共财政体制的建立必须有一个逐步完善的乡村治理结构为保障。根据国家统计局的数字，2003年全国乡镇共38028个，其中镇19588个、乡18440个，村民委员会678589个，乡村两级治理结构的改革与完善将是中国农村政治、经济和社会方面的焦点问题。

取消农业税及附加，乡镇只剩下支出功能，是否还有必要是一级财政？乡镇的财政可以由县管，但乡镇作为一级政府仍有必要存在。2000多个县不可能直接面对67万多个行政村，在县与行政村之间有一级政府，使其逐渐成为社区公共事务活动的中心，将有利于农村的发展。而乡镇基层政府今后的走向应是从全能型、多功能的政府转向有限功能的政府；从自上而下、行政指令式、搞运动、围绕中心工作转的工作方式和治理模式，转向群众参与的、自上而下和自下而上相结合的工作方式；从自上而下、行政型的政府转向高度自治的政府；从统治型政府转向服务型政府。为实现这一目标，必须深化农村改革，进行制度创新。

目前，一些地区正在进行探索，把村民代表大会做实，从而在村级组织的议政和行政之间建起一种民主制衡的机制，由村代会对执行机构（村委会）进行有效的监督和制约，防止违背民意、权力腐败等问题的发生。如果这种体制能够成功，就可进一步把乡镇人民代表大会做实，由它来监督和制约乡镇政府的决策和行政。只有在乡村两级建立起有效的制衡机制，农村的公共财政体制才能真正落实，民主决策、民主管理、民主监督才不至于流于形式，农村基层才能真正做到“有人办事，有钱办事，有章理事”。（中国青年报）

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

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