

English

下载中心

首页

网站地图

关于IWEP

研究课题

研究人员

研究成果

数据库

出版物

媒体报道

研讨会/讲座



学术论文

[\[PDF全文下载\]](#)

农民负担、财政体制与农村税费改革

陶然 刘明兴 章奇

90年代以来，“农民负担”的问题日益成为政府部门、学术界和社会大众关注的对象。到2000年之前，各部委共出台了37份与降低农民税费负担有关的官方文件（国家计委宏观经济研究院课题组，2000），但所取得的成果一直不尽人意。中央政府从2000年开始在安徽全省进行农村税费改革试点，并在此基础上，于2002年在安徽改革试点的基础上，向全国16个省区提供专项转移支付以开展农村税费改革。另外，浙江、上海、江苏等经济相对发达、政府财力比较雄厚的省市，自费进行农村税费改革工作。但新近推开的农村税费改革从一开始就出现了一些问题，如果没有配套措施和对当前改革方案进行适当调整，农村税费改革将难以持续，而且农民负担可能又有增加的趋势。此点十分重要，因为类似现象亦曾在中国历史上多次重演，即每一次税费改革在短暂减少税费之后不久，各种税费问题很快又回潮、并导致税改受挫，从而导致所谓的“黄宗羲定律”（秦晖2001）。在本文中，我们将根据一项基于大样本、跨年度的实证研究的结果，对中国农村的税费问题进行一个理论性概括。在此基础之上，我们将指出仅仅通过财政体制改革解决农负问题的片面性。最后，我们将指出当前正在进行的税费改革存在的一系列问题。

.....

五、对于农村税费改革及其它政策建议的评价

根据前面的分析，就不难理解为什么2002年农村税改之前各级政府在降低农民税费负担方面的行政性举措难以成功的原因：在上级政府多数的管制措施没有解除、甚至有所强化的情况下，地方政府必须面临减轻农民负担和完成上级政府管制的两难处境，或者说上级政府的管制实施与减轻农民负担政策之间本身就存在不相容。在目前行政体制所提供的激励下，地方政府往往选择首先完成上级的各种管制政策。

从这个意义上看，如果不放松甚至解除对农村各方面的管制政策，税费负担问题将难以得到根治。这一点对于目前正在进行的农村税费改革，仍然适用。目前进行的农村税改，其基本内容可以大致归纳为三点：第一，通过取消三提五统、各种杂费、逐步取消劳动积累工、义务工，建立以税率提高的农业税以及农业税附加为主体的农村税制，可以简称为费改税。第二，同时通过中央和各级政府配套财政转移支付填补地方财政缺口。第三，村内兴办各种其他集体生产和公益事业所需要资金，采取“一事一议”的办法，由村民大会民主讨论决定。

从目前所得到的初步信息来看，试点地区的农民负担平均水平有所降低。但目前农税费改革仍存在以下几方面问题：

第一，新的税制设计没有充分考虑、甚至是忽视了农民负担的累退性越来越强构成农负问题主要原因的事实，却主要把农民负担问题看成是一个降低平均税负水平的问题；而在新农税设计方面采取一刀切的办法，有可能恶化农民负担的累退性。由于农村新税制在取消各种收费的同时，提高了农业税税率，但收入较低者在收入结构方面以农业收入为主，因此这部分农户更容易受新税制提高农业税率的负面影响，不仅无法减少累退性，甚至可能导致相反的结果。换句话说，即使农民平均负担由于取消各种收费而减少，最低或较低收入的负担也未必减少，而减少这部分低收入人群的税负水平，恰恰应该是农税改革的基本目标。从目前已经出现的情况来看，有些收入比较高的人群，税改后税负的降低对其收入水平影响

并不大，即使是税改前较高的税费水平，他们也能承受。但税改却使地方财政吃紧，并增加了上级政府财政转移支付的压力。财政转移支付并没有更多地落到应该接受补贴的收入较低者手中，导致财政支出缺乏瞄准性，这恰恰是税制设计和转移支付机制安排应该避免的问题。

第二，当前的税改在农业税税率的具体确定和征收办法上也存在一些问题。比如，相对统一的农业税税率忽视了根据纳税能力征税的基本原则。在一些农村工商业比较发达、财政收入主要来自于非农业税源的地方，原来就没有太多地方性收费，提高农业税率反而可能增加了农业和农民的税负水平。而即使在经济不太发达的地区，农业税税率在不同区位也未必必要划一，比如一些地处郊区，人均土地面积比较少，但级差地租比较高的地方，如果按照农业税计税土地以耕地面积为计税依据，而且农业税常产以过去几年的粮食作物平均产量核定，就必然导致税收过多降低，不必要地扩大地方财政缺口。

第三，形式上，目前的农村税改希望通过建立新体制的办法来减少农民负担，但似乎并没有充分考虑基层财政可持续性。到目前为止，也没有看到上级政府、尤其是中央政府在转移支付方面的制度性和常规化安排，因此，最终可能仍然要通过行政措施来强行实施。设想，如果地方财政出现巨大压力，而上级政府财政转移支付又无法完全补足的情况下，上级政府要么背离原先不再收费的承诺，要么就不得不采取强制性行政措施，来要求地方必须在不再增加税费的前提下自行克服财政困难，而地方政府为了正常运转的需要，加上可能被已经存在的遗留债务问题捆住手脚，往往很难做到这一点。在一些情况下，甚至出现乡村债务继续扩大，财政难以为继的情况。即使这种一刀切的改革能够取得初步成效，也将引起基层政府的强烈不满，抑制其工作的积极性。

第四，新税制改革忽视了上级政府管制的实施在农村税费问题上的关键作用，由于实施上级政府的各种管制构成地方政府的主要任务。在不同级政府之间信息不对称的情况下，上级政府永远不可能真正弄清执行这些管制到底需要多少经费和人员，也就不可能建立责、权、利明晰的制度化转移支付安排，地方政府总是有各种理由要求扩大转移支付。事实上，这一问题在农税改革刚刚开始后不久就已初露端倪，很多地方政府并不是努力去削减地方行政开支、裁减冗余人员，而是以各种理由去千方百计争取上级政府的转移支付。这是上级政府要通过下级政府实施管制，但又存在信息不对称情况下的必然结果。从这个意义上讲，放松和解除不必要的管制构成了解决农民负担问题，乃至建构可持续农村新税制的关键环节。

第五，现有税改强调了减少税负的绝对水平，却没有充分考虑建立健全地方公共财政体系，并为农村公共产品供给建立充足、高效的融资渠道。在放松和解除上级政府管制后，基层政府的工作重点必须转移到提供地方性公共产品，包括基础设施、农田水利和农村基础教育等方向来。实际上，有效的公共品供给能够提高农业和农村经济的生产力，并最终有利于农民收入和生活水平的提高。因此，在合理利用财政支出的前提下，税负绝对水平的提高可能会伴随税负相对（于收入）水平的下降。从这个意义上讲，单纯减少农民税费的政策可能具有片面性。

第六，放松管制说到底是要对各级政府本身进行改革，然而被改革者却恰恰又是改革政策的实施者，所以上级政府所制订的政策如果完全不考虑下级政府的利益行为机制，比如要在短期内急剧削减基层政府规模，则很难得以贯彻。换言之，伴随着管制的放松，政府本身的职能转换和结构调整必须尽量实现平稳化过渡。如果操之过急，则要么因为来自于基层的阻力过大，使改革政策难以贯彻；要么引起基层政府功能的突然瘫痪，使正常的政府职能也无法运转。

第七，在基层民主体制不健全的情况下，一事一议原则可能由于交易成本过高而难以操作，甚至导致本来可以进行的公共事业无法进行。需要配合农村民主建设，进一步进行完善。

总之，农村问题的根本出路在于加速生产要素的流转，改善产业结构，提高农民的收入和消费状况，提高就业水平和工业化、城镇化速度。税费改革必须结合这个背景展开，而不能将改革的目光单纯地局限在税收体制之内。

我们的政策建议是应当以取消“不合理管制政策”为核心，以提高农民收入、扭转税率累退性为目标，并充分考虑到目前乡村财政困境和民主制度建设的长期性。税费改革既要满足宏观经济调整的需要，又要结合对基层政府的组织结构改革；既要进一步明确上下级政府之间、政府与农民之间的权责关系，又要充分调动地方政府推进改革的积极性。完全摆脱地方政府的改革措施是不可行的，因为改革措施的推行将无从谈起，同时也必然将面对基层政府的抵制。

推荐好友

本站的署名文章均属作者本人的观点。希望转载时，请事先与我们联系。

[院首页](#)

[网站声明](#)

[会员登录](#)

[联系我们](#)

[下载中心](#)

[院图书馆](#)

中国社会科学院世界经济与政治研究所 Copyright (C) 2002-2008 中企动力提供技术支持 请使用 1024*768分辨率

地址:北京建国门内大街5号 邮编:100732 电话:010-85196063 传真:010-65126180 联系本站

《中华人民共和国电信与信息服务业务经营许可证》编号:京ICP备06059776号