

农民负担、财政体制与农村税费改革

陶然 刘明兴 章奇

一、导论

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。

二、中国农村税费负担：典型事实

通过分析农业部固定观察点在10省¹1986~1999年（其中不包括1992、1994年）对120个村庄6000多个农户进行跟踪调查所获面板数据，我们分析了农村税费负担问题的变化趋势及特点。我们首先根据农户税费负担所包括的不同内容给出不同的农民税费负担定义，包括：FEE1，即（农业各税和个体农户所交非农业税²+乡统筹+村提留+其他由地方政府收取、但国家并没

¹ 这10个省是山西、吉林、浙江、江苏、安徽、河南、湖南、广东、四川、甘肃。

² 包括农业税、农林特产税、屠宰税和耕地占有农户个体所少部分工商税，但不包括非农户个体所交工商税，如乡镇企业所交工商税等，以下皆同。

有明文规定可以合法收取的费用)/农户家庭纯收入; FEE2, 即(乡统筹+村提留+其他由地方政府收取但国家并没有明文规定可以合法收取的费用)/农户家庭纯收入; FEE3, 即由地方政府收取但国家并没有明文规定可以合法收取的费用/农户家庭纯收入; EDUFEE, 即农户教育支出学费以及其他由学校收取的费用/农户家庭纯收入, 它略大于学费以及其他由学校收取的费用(在1-2%之间), 由于我们只有1995年以后的学费数据; 为了比较90年代的整体情况, 我们使用EDUFE, 并定义总负担 $TFEE = FEE1 + EDUFEE$ 。表1列出了各省TOTALFEE、FEE1、FEE2、FEE3的时间序列值, 从中我们可以发现一些有意思的结果。

首先, 进入1993年后, 各省按TOTALFEE计的负担都有所增加。广东1993~1999年期间从7.95%增加到8.90%, 吉林从11.32%增加到14.40%, 四川从10.83%增加到18.70%, 湖南从12.59%增加到21.57%。

其次, 进一步的考察发现, TOTALFEE的增加, 来自于FEE1增加的部分并非主要, 更多地是由于EDUFEE(学费和其他教育支出, 略大于学费)的增加所致。就FEE1而言, 广东在90年代略有下降, 浙江和山西则保持稳定, 其他省份增长速度各异; 就EDUFEE而言, 广东从4.10%增加到6.02%, 吉林从4.27%增加到7.83%, 四川从4.44%增加到5.44%, 湖南从6.39%增加到12.93%。总之, 在税费负担较重的省份, FEE1的增加并不如一般人所想象的那样迅速, 在2-4%之间。如果我们接受数据所反映的现实, 为什么税费问题在90年代中后期反而变得日益严重呢? 答案在于农村税费负担的累退性, 这一点可以从以下两个方面表现出来。

首先, 税费负担在省际间表现出较明显的累退性, 即平均而言, 落后省份的税费负担较发达省份更重。例如, 90年代后期广东和浙江的TOTALFEE约为7~9%, 而山西、安徽、河南和甘肃的这一数字为11~15%, 四川、湖南和吉林则达到15~20%。进一步来看, 除了广东和浙江这两个较发达省份外, 其他各省的地方性收费(由FEE2表示)占了FEE1一半还多, 而在广东和浙江, 国家直接税收(由TAX表示)占农民负担的绝大部分, 这表明相对于较富裕省份而言, 较落后省份的地方性收费的严重性更为突出。

其次, 如果我们将所有农户进行收入分组, 则税费负担在农村内部不同收入组农户间也表现出非常强的累退性。从表3可以看出, 在90年代特别是1995年后, 以FEE1、FEE2和FEE3所代表的税费负担表现出明显的累退性。例如1986年人均收入最低的农户(人均收入低于200元)FEE1为10.5%, 但人均收入最高的农户(人均收入高于4000元)这一数字却为9%。到了1999年, 相应的数字则分别变为25.5%和4.4%。如果我们把EDUFEE也算如其中的话, 那么累退性就更加明显。对于最低收入农户而言, TFEE在1986和1989年的数字分别为13.7%和23.7%, 但到了1997年和1999年, 同一收入组农户的TFEE却为68.7%和55.1%。

表 1 各省税费负担比较 (%)

	年份	fee1	fee2	fee3	edufee	totalfee
山西	1993	5.16	2.89	1.01	4.69	9.85
	1995	4.99	2.32	0.31	5.85	10.84
	1999	5.31	2.96	0.19	7.75	13.05
吉林	1993	7.05	4.29	0.08	4.27	11.32
	1995	8.01	4.85	0.28	6.38	14.40
	1999	9.36	4.86	0.15	7.83	17.19
江苏	1993	6.03	4.83	1.28	4.62	10.64
	1995	7.40	5.87	1.23	7.29	14.70
	1999	8.67	6.78	1.18	6.65	15.32
浙江	1993	3.15	0.88	0.09	3.53	6.68
	1995	3.67	0.89	0.12	4.11	7.78
	1999	4.48	1.08	0.45	5.38	9.86
安徽	1993	3.88	2.09	0.14	5.83	9.71
	1995	5.19	2.99	0.96	5.54	10.73
	1999	5.45	3.04	0.04	8.45	13.90
河南	1993	5.31	3.50	1.41	5.13	10.45
	1995	6.29	4.15	2.01	5.57	11.86
	1999	7.32	4.87	1.12	8.08	15.40
湖南	1993	6.20	3.92	1.33	6.39	12.59
	1995	6.26	3.88	1.42	6.57	12.83
	1999	8.63	5.11	1.73	12.93	21.57
广东	1993	3.86	1.09	0.11	4.10	7.95
	1995	3.76	0.38	0.05	5.14	8.90
	1999	3.64	0.55	0.01	6.02	9.67
四川	1993	6.39	3.55	0.23	4.44	10.83
	1995	7.00	3.63	0.62	5.44	12.43
	1999	10.04	4.27	0.98	8.66	18.70
甘肃	1993	6.98	5.12	1.07	4.66	11.64
	1995	6.14	3.37	0.50	4.08	10.22
	1999	7.44	3.27	0.39	6.27	13.71

出现这种情况的直接原因在于 90 年代以来农村内部收入差距都在扩大，但农村税费征收状况却没有发生相应改变。另外，由于收入较低农户的收入结构主要以农业收入为主，因此这部分农户更容易受农村税费负担的影响，且更穷的农户承担更高的税费比重。这种情况可以从表 4 窥见一斑。从该表可以看出，收入越低的农户，其经营收入中来自于农业的收入越高，税费负担也相对更重。

表 2 不同收入组农户间的税费负担情况（元，%）

收入组（元）	FEE1		FEE2		FEE3		TFEE	
	1986	1999	1986	1999	1986	1999	1986	1999
<200	10.50	--	7.02	--	2.82	--	13.72	--
400	6.53	25.59	4.00	14.94	1.23	2.91	9.23	55.09
600	5.56	18.11	3.41	10.51	0.84	3.09	7.67	36.92
800	6.22	15.59	2.93	9.39	0.62	2.09	7.86	29.23
1000	4.08	13.07	1.95	7.90	0.38	1.64	5.70	25.00
1400	3.10	10.61	1.39	6.35	0.33	1.07	4.41	21.92
1800	6.80	7.95	2.35	4.18	0.21	0.48	7.87	16.95
2200	4.89	6.79	1.26	3.57	0.38	0.34	7.42	16.14
2600	9.89	5.37	1.42	2.98	0.13	0.41	10.36	13.42
3000	7.55	5.41	4.61	2.69	0.03	0.41	8.12	12.81
4000	3.09	4.43	1.60	2.11	0.14	0.33	3.56	11.73
>4000	9.45	3.44	3.87	1.53	0.39	0.34	10.06	9.55
6000	--	3.40	--	1.10	--	0.48	--	9.77
8000	--	3.89	--	1.04	--	0.26	--	9.02
>8000	--	4.44	--	0.23	--	0.11	--	7.31

注释： --表示没有相应农户样本。

表 3 收入水平、收入结构和税费负担（1999）

收入组（元）	平均收入（元） ¹	收入结构（%） ²	Fee1（%） ³	Fee2（%） ⁴
<800	522.40	86.52	17.53	11.51
800-1600	1204.91	82.22	10.35	6.75
1600-2400	1970.35	72.98	6.71	4.12
2400-3200	2766.30	60.18	5.22	2.90
3200-4000	3570.66	46.41	4.27	2.18
4000-6000	4804.11	41.83	3.42	1.44
6000-8000	6868.57	30.51	3.89	1.16
8000-12000	9532.26	22.32	2.91	0.32
>12000	23594.92	6.89	5.14	0.30

注释： 1：这里指人均纯收入；

2：这里指农户经营收入中来自于农业的收入与经营总收入的比例；

3、4：定义如前文

三、政府管制与税费负担

显然，如果仅仅把税费负担的累退性问题归结为农村内部收入差距扩大，那么这种解释显然过于简单：首先，农村收入差距扩大本身就是一个需要被内生解释的现象；其次，农村收入差距、要素流动性、地方政府规模和腐败、基层民主建设推进程度在不同地区差异巨大，这些差异性可能只是一系列伴生的现象，而一个好的理论分析框架应该能够同时解释更多的现象。

我们认为，上级、特别是中央政府对农村经济、社会生活施加的广泛管制构成了农负问题，乃至农村一系列问题的根源。正是这些管制政策实施及其成本，系统性地扭曲了基层政府和农民的行为，并导致了农民税费负担、基层政府规模扩张和寻租，要素流动，民主建设，收入差距和收入增长等问题的出现。

3.1 国家对农村的管制

就其影响和执行力度而言，90年代末之前，国家对农村的经济和社会管制措施包括：

(1) 强制性粮棉收购政策。中国现行的粮食政策是一种多方面的管制性政策，即对农业的生产资料投入、农产品的生产决策、农产品的销售过程进行多方面的干预，农民处于相对被动地位。应当说，改革开放以来，这种格局已经有了较大的变化，但由于非常特殊的原因，粮食收购在九十年代中期之后有被强化的趋势。

(2) 计划生育与户籍制度。计划生育是目前在农村中实施的一项主要政策，目前，除了一些少数民族地区以外，在中国农村普遍推行比较严格的计划生育政策。如果第一胎为男性，则不能生育第二胎，否则第一胎之后若干年可以生育第二胎，严格限制三胎，不同地区政策实施的区别只是在于计划内二胎和第一胎之间的时间间隔（4-6年）。就户籍制度而言，虽然近年来中小城镇户籍制度有所放松，但大中城市和跨省区流动的户籍限制仍然存在，从而导致人口迁移，尤其是长期人口迁移和城市化受到阻碍。

(3) 与目前的政治体制和行政提拔体制相关联的各种“新赶超”和“达标”任务。在目前的政治体制下，对地方官员的考核主要是通过评估一系列社会经济指标来完成，各级政府也层层下达各种经济、社会发展指标。地方政府官员为了达到保有职位和升迁的目的，必须要完成、甚至超额完成这些指标以显示政绩，从而有激励不顾当地条件，强行上马各种工业、或建设一些以基础设施为主体的“面子”工程，甚至人为提高农民人均收入水平，导致浮夸风和弄虚作假。这些行动也往往积累大量债务，增加农民负担，并最终破坏经济增长的可持续性。

综上，可以看到，中国农村之所以存在一个庞大的基层政府，从本质上看，就是为了贯彻中央和上级政府的各种政策。就算是地方的公共品供给，如农村的基础教育和基本医疗设施建设，也往往体现在上级政府所下达的政策任务之中，而不是按照地方自决的原则来确定。

3.2 管制政策与税费负担

为了实施上述由上而下的管制政策，上级、特别是中央政府必须依赖基层政府的配合，但同时，上级政府又没有为下级政府提供足额经费来实施这些管制政策。在这种情况下，地方政府通过行政权力向农民征收税费，必然利用贯彻国家政策与任务的名义。

由于各级政府间信息不对称问题的存在，上级政府实际上根本无法为下级政府执行各种政策来提供足额资金。这里的信息不对称，是指给定一个上级、特别是中央政府的政策措施，其在基层的具体执行成本难以观测，因此上级政府无法确切知道下级政府完成这些任务需要多少人手、多少预算，更不知道下级政府在执行过程中将会使用什么方法来完成任务。而下级政府正可以以此为理由不断扩充编制、增加预算。

在任何国家，不同级别的政府之间都存在信息不对称，但是，由于相对更加缺乏权力制衡和媒体监督的渠道，加上中国巨大的规模和目前政府层次多达 5 级的行政体系，信息不对称的情况往往更加严重。在与上级政府进行的博弈中，由于下级政府具有相当大的信息优势，往往占有主动地位。在中央政策本身具有相当权威性的情况下，基层政府无论是对上级政府，还是对农民，都有充分理由来扩大管制政策的实施范围和力度，并巧立名目、从中渔利，这就导致了税费摊派有所谓“搭班收费”的性质。³

实际上，中国历史上的官僚体系大多都具有这种特性，中央每加一分税，到了农民的头上就变成了十分，地方政府借口执行中央的政策，进行层层盘剥，农民负担必然加重。目前中央的税费改革举步维艰，而历朝历代的税费改革也基本上都难逃失败的结局，所谓“黄宗羲定律”的症结也就在于此。

3.3 政府规模膨胀、腐败与公共品供给

农村税费问题之所以成为一个严重的问题，除了税率累退之外，还在于税费收入未能形成有效的农村公共品供给，反而在很大程度上为基层政府的腐败和规模膨胀提供了条件。目前，县、乡等基层政府机构多，人员多，开支大确实构成了农民负担重的原因。但这与许多农村社区结构涣散、公共事务瘫痪、公共物品供给严重不足是并存的。地方官员的主要任务就是贯彻各种上级要求执行的管制措施，同时要为这些政策的实施成本征收各种税费，收了费就可以多养干部，干部多了就可以再去多收费。结果基层政府提供公共产品的主要职能在相当程度上被

³通过引入政策实施成本的不可观测性，从管制角度分析农负问题的一个贡献在于将预算软约束理论在政治经济学领域进行了扩展，即基层政府利用上级政府的政策作为借口，提高对私人部门的收费力度。

摒弃。

3.4 管制政策和要素流动

各种管制政策还可能对城乡之间以及农村内部的要素流动产生影响。户籍制度当然是最为明显的例子。但其他一些管制政策也会对要素流动产生负面的影响。比如，粮食收购体制不仅阻碍了农业生产结构的调整，也限制了农业劳动力向非农产业的转移，同时也就限制了农业土地的流转。

3.5 管制政策与经济增长

上述政府管制政策的执行，会从多方面影响经济增长。

首先，管制政策的实施需要支付很高的成本，这直接增加了农民的税费负担，而基层政府为了实施管制，或以实施上级政策为名扩张规模，掌握和配置主要的社会资源，挤出了私人投资，甚至助长了寻租，也不利于经济增长。

其次，由于政府支出的增加更多地为管制政策的实施服务，而不主要提供农村公共产品，必然阻碍农村经济增长的可持续性。

最后，政府对农村社会经济的管制，扭曲了农村各种生产要素和产出的相对价格，抑制了农村产品和要素市场的发育，阻碍了农村各种生产要素的合理流动和资源配置，使得农村资源的配置以及农户的生产、经营决策背离自身的比较优势，从而抑制了农业结构调整和农村非农经济的发展趋势，对农村经济的长远增长十分不利。

3.6 管制政策的异质性与税费摊派的累退性

这里引进管制政策的“异质性”概念，即给定管制政策在全国范围内的统一推行，但其对于不同地区、甚至是不同农户在实施的强度和难度方面看并不相同，从而其影响也不一致。

以粮食政策为例，中国几乎所有的省份都必须执行中央所制定的粮食收购政策。不过，政府收购粮食的数量（或者收购数量占总产量的比例）在不同的地区却存在巨大差异，其具体数量（比例）主要由上级政府根据各种因素和条件（例如要素禀赋条件、历史因素、甚至会考虑各地方粮食自给自足率的高低）综合考虑后决定。因此，对不同的地区（甚至不同的农户）而言，粮食收购管制的实施力度存在相当大的差异。一个最为明显的事实是，对于那些具有比较优势发展农业的省份，必然面对更多的粮食政策干预。

再看计划生育政策。相对于粮食收购的比例在不同地区的异质性，计划生育政策作为一项

“基本国策”，就其政策要求而言，在不同地区的差别要小得多，但是，就其实施的难度和完成任务的成本而言，该政策在不同的地区实施情况大相径庭。在收入较低、非农就业机会较少、教育水平（特别是妇女教育水平）较低的地区，农民的生育愿望相对较高，在这样的地方，计划生育工作执行难度更大，就需要更多的人力、物力和财力。

总之，在各地区社会、经济条件差异巨大的情况下，管制政策的“异质性”导致了地方政府干预力度的差异。从而导致各地区经济沿不同轨迹发展，并表现出不同的经济发展绩效。在政府干预严重的省份，经济发展逐渐偏离比较优势的轨道，收入的增长也就无法持续。而管制和政府干预由于信息不对称，同时为基层政府官员的横征暴敛提供了方便之门，最终就形成了目前收入差距拉大、税费率累退的局面。同理，在一个地区内部，受管制约更多群体收入增长越慢，也承担更重的税费负担，从而导致收入差距扩大和税费累退性。

税费累退性和收入地区差距的事实，也说明在同样的一个官僚政治体系之中，不同地区基层政府的寻租举措也在发生着系统性变化。对于市场化程度比较高（往往也是初始经济比较发达）的地区，管制影响程度较小，产业结构和产品结构更能够反映比较优势；同时地方政府为了提升经济发展的水平，正在自觉地收缩干预的力度和范围，而仅仅将一些稀缺性资源（如工商用地审批等）控制在手中。政府职能简化使小政府成为可能。该模式既保证了基层官员的利益，又减低了政府对实际经济的干预程度，促进了经济发展。而高速的经济增长，又成为基层政府向上级政府表现自身行政业绩的资本。即放松管制使中央和地方政府之间的利益冲突趋于缓和，并使得推行市场化改革和满足基层官员自身政治、经济利益要求在相当程度上实现统一。

相反，市场化程度比较低（往往也是初始经济比较落后）的地区，则走到了一条相反的道路：繁重的管制政策带来了一个庞大的基层官僚体系，同时经济落后使地方领导人更重视政治利益的驱动，更趋向于把迎合上级政府的政策目标放在首位。为了在短期内取得可见的成效，政府就必然加强行政控制，最大化动员资源的能力来达到短期的政策目标，或完成“政绩考核”，从而使得改革趋于停滞，市场发育缓慢和腐败行为。总之，中央政府管得越多，基层政府越庞大，寻租机会就越多，经济就越落后，而基层领导人也越刻意追求政治利益，其经济政策目标也就越短期化，从而完全陷入了“管制—贫困—腐败”的循环。

上述管制的“异质性”理论也有潜力解释目前在农村推行的基层选举在不同地区进展不一的情况，在管制政策执行强度或难度比较大的地区，地方政府供给民主的激励不足，而之所以民主供给的激励不足，也不仅仅是政治和意识形态方面的原因，还在于地方政府必须要完成上级政府要求完成（但容易引起农民抵触和反抗）的粮食定购、税收、计划生育和各种教育、卫生、基础设施等各项达标任务，同时，上级政府没有（也无法）提供执行这些政策的足额经费。

在这种情况下，地方政府，尤其是那些完成这些任务比较困难、执行成本很高的地方政府，必然害怕出现以下情况：即一旦推行基层选举，地方政府就无法通过各种税费征缴收入以及强制性手段来完成上级安排的各项任务。

四、农村税改与财政体制

4.1 现有财税体制的缺陷及其根源

目前理论界对于农村税费体制改革存在多种看法，其中很多学者认为，目前的财税体系是造成农民税费负担的关键。中央利用分税制一方面将多数规模较大、征收成本较低的税种集中到中央财政，地方财政所控制的都是小税种，且难以征收。各省、地、市、县、乡之间的财政安排倾向也基本如此。更为重要的是，乡镇一级政府的日常开支无法从上级政府获取，但正是这些财政收入得不到确保的基层政府，却承担着绝大多数中央政策的实施任务。各级政府在责、权、利方面的不对称，必然使得基层政府想方设法地扩大收入来源，最终导致农民税费负担加重。

该论点指出了中国目前财税体系上的一个致命弱点，但财税体系设计上的缺陷并不是问题的全部，或者说不是最根本的问题。因为如果任何政策的实施成本都是可以观测的，那么财税体系上的矛盾将很容易通过制度化、透明化的财政分权和转移支付体系去克服。这里的关键问题是，如果管制执行的成本不可观测、或难以观测，那么，就无法建立制度化和透明化的财政分权和转移支付体系。正是由于上述信息不对称，管制政策在政府内部的传导过程，必然会引起政府规模的自然扩张。当然，目前我国财税体制的显著缺陷，确实客观上为基层政府大肆收取税费直接提供了条件和借口。

更为关键的是，目前对于财政体制与农民税负问题关系的研究，始终将财税体制的缺陷当作一种既成事实，而没有分析其形成的深层根源。各级政府在责、权、利上的不对称是一个自经济体制改革之初就存在的问题，为什么中央政府至今都没有、或无法采取有效措施来解决呢？

目前的五级政府在财政职能分配上有一个明显异于发达国家的特性，即越低级的政府所承担的社会公共服务职能就越沉重。⁴ 分税制改革以来，从中央财政支出的结构上看，不难发现中

⁴世界银行（2002）的报告指出，“县乡两级政府承担的70%的预算内教育支出和55%-60%的医疗支出，地级市和县级市负责所有的失业、养老保险和救济，而通常社会保障和救济通常由中央政府提供，教育和医疗则是中央和省级政府的责任”。

央虽然集中了相当税收收入，却没有承担足够的国有企业（包括银行）重组、社会保障等的任务。在中央的开支中，资本建设性支出和清偿国债两项是占据了大头，这种只改财政收入划分，却不改财政支出责任的做法，在农村税改中可能再次重演。

实际上，财政支出责任的划分、财政收入分成和管制政策的实施之间存在密切的联系，财税体制的设计一定程度上内生于中央政府的潜在政策动机。我们的假说是：中央政府为了维系管制政策，必须要通过这种扭曲的财政体制强化其在资源配置上的权力，从而可以有效地贯彻管制目标。这既包括中央政府直接的财政投入（到一些特殊的投资项目中去），又包括中央利用财政收入再分配的权力（税收返还），控制地方政府按照自己的意愿行事。中央在财政制度的安排上是一种维系政府干预能力（从支出角度）和激励地方积极性（从收入角度）上的权衡。⁵ 从实施管制的角度来理解财税体制的内生性，一个可能的推论是，分税制作为一种划分收入，而不界定支出的改革，仅仅意味着中央为了加强中央集权的需要。与此同时，地方政府则利用执行管制政策之机，人为提高政策实施成本，扩大预算外收入（税费摊派）。

所以，中央要保持对地方经济的干预和控制能力，导致了目前财政体制的缺陷。越落后的地方，干预就越多。⁶80年代，几乎所有的省份的管制强度都处于下降趋势，而90年代，许多中西部省份的管制强度不降反升。与此同时，94年分税制改革之后，中央与地方财政关系中，一个重要特征是中央对地方转移支付相对于各省收入水平的严重累退性，其中“收入返还”一项尤为明显。但是在地方的财政收入中，中央所能够控制的部分占总收入的比重也同样具有收入的累退性。即，尽管转移支付在地区之间是及其不平衡的，而且完全向发达地区倾斜，但是越是落后的地区就越依赖中央的转移支付。换言之，各省的管制政策强度与其财政对中央的依赖度正向相关。因此，不妨推测财政收入上越是制肘于中央的省份，在具体行为举措上也就要越听命于中央。一个例子是甘肃，随着其管制强度的上升，其经济发展日益落后，而到1999年，其省级财政收入中已经有80%来自中央的拨付。

4.2 建立什么样的财政体制

⁵ 无论是在分税制改革之前还是之后，中央和地方在财政收入的分配规则上，都始终遵循着一个原则，即对于那些财政收入和收入上缴均处于较高水平、或者增长较快的省份，其一直均具有更大的收入留成、或者税收返还。

⁶ 林毅夫、刘明兴（2002）系统地测量了中国28个省1978—1999年政府总体管制强度的变化，及其对经济增长的影响。统计结果表明，越落后的省份，管制强度就越高。管制强度从下降转为上升是从92年前后开始的。这是否说明，当中央再度准备加强干预的时候，“分税制”改革就在所难免了呢？另外，这一计算结果很好地说明了，管制政策的变化是造成90年代地区差距迅速拉大的原因

由于政府管制是造成农民负担及其累退性的主要原因，而当前财政体制的特点具有内生性，所以，在进行与农负问题紧密相关的财政体制改革时，必须注意以下几方面问题：

4.2.1 如何划清中央和地方之间的关系？

所谓的“财政联邦主义”以通过政府间契约来明确中央和地方政府间的财政关系为标志，这实际上是一个典型的不完备合约问题。比如，美国的宪法规定，除了宪法规定赋予联邦政府的权力以外，其它所有的权力均归州政府。即剩余权力（Residual Claim）均归地方。这样就比较明确地划定了中央/联邦政府的职权范围，从而抑制了其干预地方经济的可能。

相比之下，在1994年财政“分税制”改革之前，虽然每次的财政体制改革都通过契约形式明确规定了中央和地方政府间的财政关系，但中央政府并不真正受到这些契约和协议的约束，而是根据财政形势的需要对中央和地方政府之间的财政关系进行变更。⁷因此，一旦中央政府决定要改变税制和中央与地方政府间的财政安排，地方政府必须接受，后者最多只能在边际上进行讨价还价。即，中央政府始终不愿意放弃对地方经济的干预权及其所需要的财政能力。

4.2.2. 地方政府权力的合法性来源（用手投票）

基层税费征管权必须适当下放，这是由中国复杂的国情所决定的。这一方面意味着，在中央和地方分税法制化的前提下，必须给予地方自行设立部分税收体制和税收内容的权利，实现税收征管权和收入权的统一。地方财税体系的建立和设计协调方面必须进行相当程度改革。另一方面，每个地区究竟应当收多少税，怎样收，均应由当地居民通过民主形式来决定，且以法律的形式固定下来。比如，在目前《村民委员会组织法》已经颁布的条件下，对“村提留”资金的改革，既不应该将其“并税”，也不应该由中央政府决定其是否应该保留或取消，更不应该硬性规定其收取的比例。我们要充分相信，只要允许实行彻底的村民自治，广大村民有能力、至少会在村民自治过程中逐步积累管理村社区事务的能力。

4.2.3. 地区竞争和要素的自由流动（用脚投票）

⁷例如在1980年和1985年中央政府两次对财政体制进行了较大幅度的改革，力图增加所谓财政收入的两个比重（即财政收入占GDP比重以及中央财政收入占财政总收入比重），但并没有取得预期效果。90年代早期中央政府又开始酝酿对税制进行新的改革以实现“两个比重”的提高，并最终在1994年进行了“分税制”改革。以94年的财政改革为例，在这一过程中，尽管地方政府可以在某些条款或具体的转移支付项目上与中央政府讨价还价，但由于中国中央集权的体制特征，在是否接受新税制以及在整个财政体制的安排方面，地方政府并没有多少谈判能力。

财政联邦化并不足以阻止政府干预，因为地方政府同样可以走上中央政府的老路。而即使建立了地方民主体制，也未必能够产生有效公共品供给。所以解除对要素自由流动管制，增强地区竞争极其必要。

当然，中国的政府组织结构和财政体制改革要满足以上三个要求，还有很长的路要走。但改革的前提却是中央政府首先要放松管制。否则，理顺中央和地方的财政关系将无从谈起。对于地方而言，如果与中央政府的转移支付所一起到来的是更多的政策性负担，那么转移支付可能最终阻碍经济增长，而强力的中央政府干预也将在很大程度上扭曲用手投票和用脚投票的机制并使地方民主自治和自由竞争成为空谈。

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。⁸

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。⁹

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。¹⁰

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。

⁸有学者建议从根本上调整税收征收和转移支付的地区结构。比如在增值税分成比例上，向贫困地区倾斜。但按照我们的分析，这种做法依旧只是治标不治本，且在很大程度上会负向激励地方政府。

⁹如果把执行粮食政策和计划生育的政府班子抽调出来，搞新村运动，把“计生办”改成“新村办”，或许是一项具有积极意义的工作。

¹⁰农村的民主选举是一个必然的发展方向，但推行基层民主必须要有其它制度相配合。如果中央一些管制措施仍然要执行，就将限制地方政府职能转换。在要素流动性不足的情况下（户籍、就业和土地制度制约），农民不能“用脚投票”，社区内存在对公共品需求的非一致性偏好，则投票效率和公正性将无法保证，贿选、外部行政干预和宗族影响将难以避免。“用手投票”和“用脚投票”需要并举，才能充分体现民主的作用。

（作者简介：陶然，中国科学院农业政策研究中心；刘明兴，北京大学经济研究中心；章奇，中国社会科学院世界经济与政治研究所）

参考文献：

国家计委宏观经济研究院课题组：“农村税费改革问题研究”（内部稿），2000。

林毅夫、刘明兴，（2002），“中国经济的增长收敛与收入分配”，北京大学中国经济研究，打印稿。

世界银行．（2002）省级支出报告。