

再论城乡统筹发展的财政对策

<http://www.criifs.org.cn> 2008年9月22日 刘桔林 王焕清

[摘要]为有效解决“三农”问题，实现城乡经济社会协调发展，从财政角度看，我国政府财政政策必须进一步调整和完善。城乡统筹发展应巩固农村税费改革成果，逐步构建城乡统一的税收制度；建立城乡统筹的公共产品供给体系，推进城乡协调发展；促使农民以土地保障向社会保障转变，推进城乡社会保障统筹发展。

[关键词]城乡统筹 公共产品 社会保障

实现城乡经济社会协调发展是有效解决“三农”问题的手段，笔者曾就这一问题在《甘肃科技》2006年4期撰文谈了一些看法，现从以下几个方面作进一步的探讨：

一、巩固农村税费改革成果，逐步构建城乡统一的税收制度

2006年在全国范围内全面取消了农业税，但农民作为一个社会阶层，应该有纳税义务。所以从长远考虑，还要进一步完善现行税制，逐步建立城乡统一的税收制度。这可以从制度上保证不再开征专门面向农业、农民的税收，消除“搭车收费”的可能，从根本上跳出“黄宗羲定律”的怪圈，形成巩固农村税费改革的长效机制，这有利于城乡经济统筹发展。笔者认为统一城乡税制可分长期和近期两步走。

从近期来看，要围绕巩固扩大农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，继续坚持“多予、少取、放活”的方针，不再开征面向农民的特定税种，抓紧研究完善有关财税政策，为最终统一城乡税制创造条件。

从长期来看，随着我国社会经济的不断发展和城市化水平的提高，要逐步将农民纳入国家整体的、统一的税收体系中，建立起符合中国国情的现代税收制度。当然，由于任何时期、任何国家的农业都具有弱质性，即使统一城乡税制后也要在具体税收政策上体现对农民和农业的优惠照顾。具体来说，税制改革可从以下几方面入手：

1、将农产品纳入增值税的征税范围

从世界范围看，大多数开征增值税的国家，特别是发达国家如法国、英国、德国等，一般都将农产品纳入增值税的征税范围。我们在将增值税由生产型向消费型转型的同时，对进入市场的农产品征收增值税。具体可以借鉴法国的做法，对农产品适用较低税率。但我国现阶段对农产品征收增值税的时机还不太成熟，还需要根据农业发展的情况考虑其改革的步伐。

2、统筹城乡所得税制

在统一内外资企业所得税、实行综合与分类相结合的个人所得税制的基础上，对农业生产者的收益区别不同情况分别征收企业所得税和个人所得税。一是对公司型的农场征收企业所得税；二是依据个体工商户个人所得税的政策，对从事农业生产的农民征收个人所得税。将个人所得税改为以家庭为纳税单位，实行夫妇联合申报，综合考虑收入情况。但由于我国大多数农户经营规模很小，农民又大都没有记账的习惯，如果对农民开征所得税，确实存在计税所得难于确定、征管困难、税收成本高等问题。国外解决这一问题的做法是采取农业标准课税法，即以确定的标准农业所得作为基准，结合土地面积情况计算农民的农业所得，作为课税的依据。由于个人所得税设置了免征额，这样在一定时间内可以将绝大多数农民排除在征税范围之外。

3、建立城乡统一的房地产税制

改革房产税和土地使用税，建立完善的房地产税制。一是将房产税、城市房地产税和土地使用税合并为房地产税；二是扩大征税范围，将单位和个人的房产不分生产经营还是自用、不分坐落城镇还是农村，全部纳入征税范围，实现宽税基的广泛征收，更好地发挥房地产税的调节作用；三是对负担房地产税有困难的城市低收入者、下岗职工、贫困农民、孤寡老人和遭受天灾人祸的纳税人等给予税收减免，体现政府的人文关怀；四是规范计税依据，合理设计税率，根据征税对象分别设计房屋产权和土地使用权两个税目，在税率的设计上，要充分考虑城乡居民的承受能力，切实保证减轻农民的实际负担，不增加或少增加城镇居民的负担，实行轻税政策。

4、调整消费税征税项目

将原来征收农业特产税的烟叶改征消费税，通过税收调节来引导农业结构的调整。烟叶改征消费税后，因农业特产税属地方收入，消费税属中央收入，可通过财政转移支付的办法解决因税种变化影响地方财政收入的问题。同时相应制定对农民的税收优惠政策，在统一的税制下，各国出于保护农业的考虑，都在税率和抵免等方面对农民制定了各种税收优惠政策。不应把从农业中征税作为增加财政收入的来源，在税收政策上对农民应该有所倾斜。

二、建立城乡统筹的公共产品供给体系，推进城乡协调发展

统筹城乡发展，建设社会主义新农村的重点内容应该是为农民提供最基本的公共产品和公共服务，满足农民生存和发展的需要。这是发展农村经济，改善农民生存状况，提高农民生活质量，建设和谐社会的基础条件。长期以来，城乡差距的扩大，集中体现在公共产品供给和公共服务上存在着的不公平。解决这一矛盾，是政府的职责，需要调整政策，重建制度。

在公共产品的供应上，应坚持城乡平等的非歧视原则，向城市和农村提供大致均衡的公共产品，以加快农村经济社会发展，减轻农民负担。社会主义新农村的农民，应该是公平享受国民待遇的农民。该由政府提供的公共产品，不分城乡都要由政府提供。财政对农业、农村支出比例的提高，是国家发展战略的要求。农业、农村发展了，全社会受益、全体国民受益，不能片面认为这是对农民的恩赐和特殊照顾。从某种意义上说，加大对农村的投资，是偿还历史的欠账。

但现实中我国的财政制度具有明显的城市偏好：具有较高收入的城市居民享受着政府提供的电力、自来水、通讯、道路等公共设施，享受的义务教育，享受着医疗保险，失业保险等社会保障；

而低收入农民由于基层政府无力提供公共产品，只能是修路农民集资、拉电农民掏钱、义务教育也是自己掏钱，更无权享受医疗保险等社会保障，使资金从财政渠道不断向城市集中。2005年全国农民人均纯收入为3255元，城镇居民可支配收入为10493元，两者的收入比为1 3.22。农业效益差，农民收入低，农村经济社会发展落后，财政应加大对农业和农村的投资。

具体就建立农村公共产品供给体系来讲，一是要建立起中央、省、市、县四位一体的农村公共产品供给格局，政府应承担起农村公共产品供给的主体地位，应以法律法规的形式明确农村公共产品供给主体的职责权限。二是各级政府都应建立起相应的负责农村公共产品供给的组织，负责农村公共产品投入资金的筹集和使用，了解和掌握农民对公共产品的需求信息，并对供需信息进行分析，制定科学、合理的农村公共产品供给的规划。

三、促使农民以土地保障向社会保障转变，推进城乡社会保障统筹发展

我国绝大部分城市居民都纳入了社会保障体系，近几年学术界比较关注的是在农村推行社会保障制度。政府把财政用于社会保障的资金绝大部分投向了城市，在城市已经初步建立了与社会主义市场经济相适应的社会保障制度。但是分配给经济社会发展落后的农村比例严重偏低。农村社会保障主要以家庭保障和土地保障为主。

笔者认为在农村推广社会保障是应该分层次、分步骤进行，不能盲目冒进。当前首先考虑的应当是将失地农民纳入城乡统一的社会保障体系。尽管国家已经从宏观上控制用地规模，但由于我国已经进入工业化、城镇化的快速发展时期，被征用土地及被征地农民的数量依然呈刚性增长趋势。失地农民无疑成了社会保障城乡统筹的突破口。就整个社会而言，丧失保障的群体是对整个社会安定威胁最大的群体。我们可以先通过的解决失地农民的社保问题为契机，摸索出一套行之有效的解决农村整体社保的方法，从而为日后的城乡社保大统筹奠定理论和实践基础。将失地农民纳入社会保障体系，可以缓解当地政府一次性支付补助费的资金压力；同时地农民的社保问题逐步解决后，将壮大社会保障资金的实力，缓解城镇养老保险因隐性债务而负担沉重的问题，有利于维护社会稳定，也有利于“社会保障全民化”目标的最终实现。

失地农民需要解决养老保险、生活、就业、医疗等一系列问题，目前养老问题尤为突出迫切。有调查资料表明，目前被征地农民50岁以上人员的比例大约占30%，16岁至50岁青壮年人员的比例约占50%，50岁以上群体现在正处于农村家庭中的主导地位，又即将步入老龄，他们在失去土地后，就业和创业的可能性很小，养老问题最为迫切。养老保险制度的建立不仅可解决被征地农民老有所养的问题，而且极大减轻了青壮年农民赡养老人的经济压力，对整个社会的稳定发展具有广泛而深远的意义。

在将失地农民纳入社会保障体系之后，再考虑农民工社会保障问题，国家制定相应政策，使农民工享受与城市职工一样的住房保险、最低生活保障、失业保险、医疗保险等城市基本社会保障，消除农民工进城的制度障碍，促进农村劳动力向非农产业和城市转移。通过建立农民工社会保障体系，弱化土地的基本社保功能，促使农民以土地保障向社会保障转变。

[1]何利辉 《农业税收政策的国际比较》[J] 世界农业, 2004, (2)

[2]王焕清 《农村公共产品供给与乡镇政权》[J] 湖南社会科学, 2005, (4)

[3]董克伟 《缩小贫富差距才能拉动“内需”》[N] 中国改革报, 2006-2-27

[4]吴小明 《从浙江实践看失地农民社会保障》[J] 中国财政, 2004, (4)

文章来源: 节选中华会计网校 (责任编辑: Hlh)