

农村税费改革对农村财政体制的影响

<http://www.criifs.org.cn> 2006年11月9日 张加乐

[摘要] 温家宝总理在十届全国人大二次会议上向9亿农民做出郑重承诺：五年内取消农业税。现全国已有二十多个省市自治区取消农业税。税费改革与农村经济建设、公共建设如何协调发展？笔者认为正在我国农村开展的税费改革，实质是农村改革开放，特别是近几年来以农村税制为核心的农村改革，使农民负担状况有了改观，农村经济发展步入新的发展时期。农村税费的改革对农村财政体制产生较为深刻的影响，农村税费改革时，要从总体上研究农村财政制度改革的问题，把它作为一个系统工程通盘考虑，分步实施。只有这样，才能对当前的农村税费改革方案进一步调整，才能进一步完善农村财政制度的改革与发展。

一、我国农村财政体制沿革

在改革前的几十年里，我国政府曾采用很多种财政制度来处理中央与地方政府以及各级地方政府之间的财政关系，如建国初的“收支两条线”，1951年采用的“统一领导，分级管理”，1957年的“总额管理”，1958年采用的“以收定支，五年不变”，1959年的“总额分成，一年一定”，1970年代的“收入固定比例留成”等，这些基本上都带有“统收统支”的色彩。农村的财政体制也不例外，1962年甚至取消了人民公社一级的财政，公社的所以收入和支出都被包括在县预算中。经过70年代后期的试点，从80年代初开始采用“划分收支，分级包干”制度，85年又开始实施“划分税种，核定收支，分级包干”制度，1994年实行分税制。这一时期的特点是财政包干，简单地说，就是地方政府在完成上交给上级政府的份额之后，多收多得，更重要的是，可以自行支配这些收入。与此同时，在人民公社解体之后，1985年开始在全国普遍建立乡镇财政，并明确规定，“乡（镇）财政收入由国家预算资金，预算外资金和自筹资金组成”，其中国家预算资金包括上级政府分配给乡镇财政的乡镇企业所得税，屠宰税，城市维护建设税，集市交易税，车船使用牌照税和契税等；预算外收入包括上级政府分配给乡镇的农业税附加和公用事业附加等。从另一方面看，实际上也是国家把财政包袱甩给地方。随着改革开放带来的社会经济发展，地方上为了发展经济、教育、交通、文化等基础设施，为了支付乡镇政府部分工作人员的工资，对收入的需求是每日俱增。本来就入不敷出的中央政府无法继续“统”下去，正好顺水推舟让地方政府自己想办法。于是，有了财政自主权，又有名正言顺的征收“自筹资金”的权力的地方政府自然就要千方百计地从当地筹措资金了。

二、税费改革对现状的影响

农业税减免后，本来矛盾就突出的乡财政，在失去主要财政来源后，乡级经济的发展，乡镇公益事业支出，将是不可回避的矛盾。其主要矛盾有以下三个方面：

1、农业税费减免与农村财政造血功能萎缩的矛盾。农业减负是为了增加农民收入，更是为了促进农业发展，巩固农村政权，维护农村稳定。但以过分牺牲农村财政积累，来实现减负的目的就欠妥。没有农村财政积累，就无法支撑农村公共设施建设；农村公共设施不发达，农村经济就无法高速发展；农村经济不发展，农民能否真正增收，值得考虑。同时取消以农业税收为代价的农业减负，也并非灵丹妙药。这既不符合市场经济的公平原则，有销售，就有税收，农业产品也应同工业产品一样依法纳税。否则，不利于培养农民依法纳税意识。产于农村农产品可以不纳税，那么产于农村的其它非农业产品是否也不纳税？这样就极大地破坏了国家的正常税收秩序。

2、减负与农村公益事业建设乏力的矛盾突出。农村基础设施薄弱，农村社会保障缺位，如：学校建设及维修。转嫁为捐纳是影响农村经济持续发展和农村社会长治久安的顽疾。而资金短缺又是导致这一顽症的主要因素。目前农村财政收入主要来自三个方面，即农业税附加、一事一议和国家财政转移支付。随着农业税的减免，农业税附加也随之取消，由于目前农村议事规则不完备，农民诚信观念不浓，加之收入有限，稍大点投入就无法筹资到位。而转移支付资金，一是数额有限，二是层层克扣，所剩无几，真正能到手的一点资金，仅能解决村干部工资，根本无力考虑农村基础设施建设，更不用说环保、计生、社会治安、贫困救助等问题。

3、税收利益与地方经济发展的矛盾。这一矛盾首先表现在：额定挂钩任务与地方职权有限的矛盾。这一矛盾，虽在农村税制改革之前就产生，但它也是此时无法回避的。特别是国、地两税任务与地方财政挂钩，更是使本来就因农村税制改革日渐窘迫的地方财政，雪上加霜。因为这些任务，不是据实征收，而是定额强行摊派。而乡镇行政机关既无税收部门的人事权，又无进厂入户的税费征收权，只有等待按与上级签订的责任书接受行政处分和资金处罚，否则，只有违规借债或强行转向农村摊派，来偿还尾欠税款，或弥补因税款未完成直接被上级财政扣除的财政拨款缺额部分，以保证乡镇机构的正常运转。这既迫使乡镇干部违法，又增加农民负担。因此，以农村税制改革为中心的农村改革，不仅要注重农民的减负，同时也要着眼乡镇改革，使乡镇工作职责与其职权相匹配，只有乡村联动，才能确保中央农村税费改革政策落实不走样。其次是国家税收利益与农村地方经济发展的矛盾。农民要增收，除在农村减负上下功夫外，还要努力发展地方经济。但由于体制原因形成的条块分割，条块间为自身利益相互争斗，阻断农村经济发展道路。如国、地两税部门为完成各部门任务，对待乡镇企业不惜采取杀鸡取卵的办法，强征暴敛。

三、税费改革后农村财政考虑

在财政转移支付制度不健全的情况下，面对农村税费改革带来的财政压力的扩大化，乡财政有两个选择：一是削减财政支出。或者缩小乡镇政府规模，或者降低公共产品数量和（或）质量。由于多数乡镇政府规模庞大，财政主要是用于“吃饭”，无力提供农民需要的公共产品及服务，因此相比较而言，前者对于减少财政支出的意义要比后者大得多。而且，降低公共产品数量和（或）质量也不利于提高国家的合法性。二是采取其他更加隐蔽的方式，创造新的方法，重新加重农民负担，从而使税费改革走向反面。因此，乡镇政府改革既是农村税费改革的逻辑后果，又是改革取得成功的重要保证。因为乡镇政府改革首先要解决的是在市场经济条件下，我们在农村需要一个什么样的管理组织的问题。这是我国农村基层政权建设中一个十分重要却又一直没有解决的问题。在农村税费改革的背景下，乡镇财政压力的扩大化使这一问题再次被提上议事日程，而且迫切需要从根本上加以解决。对此，已有的研究给予了较多的关注，主要观点有两种：

1、乡镇政府改为县级政府的派出机构。即取消乡镇政府，改设乡（镇）公所或办事处，将乡镇

政府变成县级政府的派出机构，接受县政府的委派，专事县政府委托的任务。乡镇财政支出由县政府编制预算，由县财政开支。其理由主要有：（1）中国有“皇权止于县政”的传统。县以下实行自治，由社区精英根据乡规民约加以管治。（2）乡镇政府职能简单。乡镇政府的功能实际上只有两个，收税和上传下达，在乡村社会起个召集人的作用。其他的功能很少，因为大部分镇都是些消费镇，管理、规划和招商引资等功能基本上很少和没有。

而且，随着村民自治的进一步完善，乡镇的职能会更加弱化。（3）乡镇政府不能构成一级财政。一级政府应当有一级财政，即事权与财权相对应。但是，首先，乡镇政府没有大宗稳定的收入来源来形成分税制。占乡级支出大半的乡镇教师工资由县级统一发放后，乡财政的内容就更“虚”了，确实已称不上一级财政。（4）乡镇政府本来就不是一级完整的政府。目前乡镇一级的很多部门主要归属上级主管部门管理，乡镇缺乏作为一级政府必须具备的许多职能，是一级残缺不全的政府。

2、乡镇自治。一些研究者认为，乡镇政府改革更为合适的目标是实行乡镇自治。其理由主要有：（1）乡镇自治有着悠久的历史传统。乡镇自治在1949以前是有悠久传统的。中国历代统治者基本上都只将国家政权下沉到县一级，县以下实行自治。清末曾颁布过《城镇乡地方自治章程》。地方自治在解放区也曾实行过，如1946《苏皖边区乡镇选举条例》规定，乡镇为地方自治基层政权组织。（2）乡镇自治使得民众对于基层政府有更大的控制，使得基层政府可更加贴近社区提供公共服务。农民自己选举的政府，当然不会允许它滥用权力。来自民众的监督和约束会使它避免人员超编、滥收费、滥开支等行为。（3）只有实行乡镇自治才能从根本上解决一些在现行体制下较难解决的问题。如，在自治体制下，完全由乡镇人大决定乡镇政府机构规模，可以保证机构精简。当前乡镇政府中存在的“条块矛盾”才能得到解决。

总之，农村税费改革背景下乡镇政府改革路径的现实选择既不是简单的“乡（镇）派”，也不是乡镇自治，而是乡、镇分设，实行“镇政”和“乡派”，即在乡设立县级政府的派出机构，在镇设立一级政府。作为配套改革，应提高现行的建制镇标准。当然，在乡镇设立什么样的组织仅仅是农村税费改革背景下乡镇政府改革的第一步，对现行乡镇管理体制也必须进行改革。

参考文献：

[1] 徐增阳, 黄辉祥. 财政压力与行政变迁——农村税费改革背景下的乡镇政府改革. 中国农村经济, 2002, (9).

[2] 陆学艺. 中国农村状况及存在问题的原因. 载汝信, 陆学艺. 单天伦, 等. 2001年：中国社会形势分析与预测. 北京：社会科学文献出版社，2001.

[3] 何开荫, 孙力. 中国农村税费改革初探. 中国致公出版社，2000.

[4] 朱钢. 农村税费改革与乡镇财政缺口. 中国农村观察，2002, (2).

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430