

## 构建农村公共财政制度

<http://www.crifs.org.cn> 2007年3月20日 常向东 王庆 吴琦

自2000年起,我国所进行的农村税费改革试点经历了从最初的“清费立税”,到注重配套措施的运用,到党的十六届三中全会上作出关于“取消农业特产税”和“逐步降低农业税税率”的决定,以及自2006年全面取消农业税的决定。应该说,这些逐步深入的措施对减轻农民负担起到了重要作用,但需要注意的是导致农民负担沉重的深层次制度因素依然存在,应考虑通过建立农村公共财政制度来减轻农民负担。

### 农村公共财政制度的内涵

公共财政制度是市场经济体制下政府进行资源配置的收支制度安排,表现为财政组织制度、财政活动规则和财政行为法律等。农村公共财政制度是公共财政制度的有机组成部分,其内涵主要有:

### 农村公共财政制度的服务对象是农民

我国是农业大国,改革开放以来,包括农民在内的全体居民收入水平有了明显提高。但由于各方面的原因,农民收入增长缓慢问题十分突出。这就要求第一,健全农村公共财政制度。与城市公共财政制度相比,农村公共财政制度要更突出保障职能和发展职能。农村公共财政制度的保障职能既包括农民无偿享受的国家福利,也包括国家支持农民发展使农民享受的自我保障。农村公共财政制度的发展职能既有从宏观层面支持农村基础设施建设,也有从微观层面对农民相关经济行为给予支持;第二,农村公共财政应坚持“多予少取”的原则,通过农村税费改革和必要的财政手段,切实减轻农民负担。

### 农村公共财政制度的受益范围是农村

加快城乡统筹发展是实现我国经济社会全面协调发展的一项重要战略,但长期以来,我国实行了城乡分治的财政制度和政策,财政资金主要用于城市发展,农村发展资金主要依靠农民自筹。加之农业人口比重大、地域分布分散,使农村发展资金缺口加大。因此,需要改变财政资金使用与农村发展关联度较低的现状,构建农村公共财政制度,实现财政资金向农村净流入,加快农村发展。考虑到我国城乡差距较大的现实性和长期性,财政资金向农村的净流入必须是可持续的和全方位的。

### 农村公共财政制度的着眼点是农业

农业应成为农村公共财政制度关注和支持的重点。为此,第一,加大财政对农业的投入。在中长期内应利用财政资金和手段推进农业产业结构战略性调整,提高农业的整体素质和效益;第二,工业反哺农业。我国产业发展已进入工业反哺农业的阶段。实践证明,提升农业发展水平和效益,单

纯依靠农民自身力量或依靠市场机制力量是不够的，必须通过农村公共财政制度，来协调农业与工业的发展步伐。

## 农村公共财政制度与农民负担关系的理论分析

### 满足公共需要与农民负担

满足社会公共需要是公共财政的核心内容。要使政府提供的公共物品真正满足公共需要，就必须建立有关社会公众偏好的表达机制。但农民所处的相对弱势地位决定了长期以来农民很难通过正常渠道显示自己的偏好，或者即使偏好得以表达也难以引起足够重视，这造成了农村公共物品供给不合意。农民急需的公共物品供给不足，而农民不需要的或需要少的公共物品，如各种“形象工程”和“政绩工程”等却供给过剩。而这些“形象工程”和“政绩工程”反映的是官员的偏好，不是农民的偏好，损害了农民的公共利益。

### 公共财政的公平性与农民负担

公共财政要求政府公平对待市场经济主体，一方面，为市场提供一视同仁的服务；另一方面，由市场经济主体公平地分摊公共物品成本。长期以来政府对城乡实行了区别对待的政策，表现在，与城镇居民相比，农民所享受的公共物品要少得多；与此同时，农民的税费负担却重于城镇居民。在统一市场条件下，对不同经济主体给予不同待遇，是与市场经济内在要求不相符的，也不符合公共财政的公平性要求。

### 公共财政的非营利性 with 农民负担

公共财政的非营利性特征要求政府从竞争性领域退出，这与计划经济时期的“生产建设财政”形成鲜明对照。在“生产建设财政”的背景下，农民负担一直比较沉重。改革开放后，国家虽然放弃了“重工业优先发展”战略，但经济转轨时期的财政仍未完全从竞争性领域退出，尤其是地方政府受财政包干制的利益驱动和追求经济增长速度的政绩评判标准的影响，以各种手段将资金从“三农”转移到非农投资领域，加重了农民的税费和债务负担，延缓了农村和农业发展进程。应该说，这些逐步深入的措施对减轻农民负担起到了重要作用，但需要注意的是导致农民负担沉重的深层次制度因素依然存在，应考虑通过建立农村公共财政制度来减轻农民负担。

### 公共财政的法治性与农民负担

按照公共财政法制化要求，政府的财政行为一方面要受到法律约束，另一方面要接受全体民众的监督。当前农民负担过重，与政府财政行为不规范有重要联系。由于农民不能对政府特别是地方政府实施有效监督，就为政府随意从农民那里取得超过其负担能力的收入创造了条件。同时，民众监督软化直接导致了法律约束弱化、课税执法不严、预算软约束等现象屡屡发生。地方政府各部门凭借掌握的权力资源进行寻租，加重农民负担。

## 农村公共财政制度对减轻农民负担的推动作用

### 有利于增加农民收入

公共财政着眼于社会整体的公共需要，将农村和城市联结为一个整体，全体成员联合消费，共

同收益。公共财政倾向于取消城乡二元结构体制，促进一部分农民向收益较好的城市转移，并与城市居民一样平等地享受公共财政提供的福利。可见，建立农村公共财政制度提供了一种公共服务供给均等化机制，为农民自由流动并享受政府提供公共物品提供了机会，增加了农民收入。

### 有利于乡镇机构改革

农村公共财政制度以农村公共需要为前提，农民需要什么样的公共产品，由农民自己决定。地方政府事权少了，机构和人员精简也就顺理成章了。

### 有利于农村税费改革

农村公共财政制度的建立将从根本上走出现有税费减增循环的困境，同时，确定了应由国家向农村提供公共物品，即通过公共财政制度给予资金保障，这将推动农村税费制度的变迁。

### 有利于发展农村义务教育

公共财政将义务教育视为纯公共产品，纳入国家整体的目标，而不仅仅是地方政府的目标。因此，只有建立农村公共财政制度，把义务教育纳入政府全盘考虑，才能保证农村义务教育有稳定的资金支持，从根本上解决义务教育给农民带来的负担。

### 有利于完善农村社会保障体系

公共财政的基本职能是满足社会公共需要，社会保障是社会公共需要的重要组成部分。建立农村公共财政制度，“多予少取”，把社会保障体系延伸到农村，构建与经济社会发展水平相适应的多层次农村社会保障体系，加快城乡社会保障一体化步伐。

### 建立农村公共财政制度，减轻农民负担

把“三农”纳入到现代税制体系在取消农业税基础上，把“三农”纳入到现代税制体系，即对农民和农业征收增值税和所得税，使城乡居民和各类经济部门实行相同的税收制度，享有同等税收待遇。

第一，扩大增值税征收范围。鉴于我国农业实际，可考虑按年销售额100万元作为征收标准。其优点是可将为数众多的农户排除在增值税纳税人范围之外，减少征收成本，提高征管效率。由于农业生产者在生产农产品过程中要投入一定的农业生产资料、固定资产以及大量劳务，农业生产者已经承担了相当的进项增值税，而这些进项增值税又没有予以扣除的有效凭证，因此可在农民销售自产农产品环节，按销售额乘以17%来确定增值税销项税额，再按销售额乘以法定扣除率来确定进项税额，销项税额减进项税额即为从事农业生产的纳税人应纳增值税额。

第二，适时开征个人所得税和企业所得税。按照经营组织形式的不同，我国农业生产者可以分为两种类型：一是农户型，二是公司型。可对前者征收个人所得税，对后者征收企业所得税。在土地承包经营责任制下，多数农户生产规模较小，收入有限，按照个人所得税税法的规定进行必要的成本费用扣除后，应纳税所得额所剩无几，有些农户甚至是负数。所以对于大多数农户来说，他们目前的收入不但达不到个人所得税的征收标准，甚至是负所得税，需要政府补贴。同时，中国农村

公司型的农户为数不多，但有可能达到企业所得税的征收标准，可对其征收企业所得税。

构建财权和事权相统一的分税制财权和事权统一的实质就是“一级政府、一级事权、一级财权”，具体思路是：

第一，减少政府级次。目前，我国政府级次过多，财权和事权很难在五级政府间做到合理划分。财权和事权的不统一又导致农民负担较重。因此，今后可能的选择是，取消乡镇一级政府，改乡镇级政府为县级政府的派出机构，在乡镇一级设立办事处。在乡镇级政府被简化后，可将地（市）级政府虚化，因为本来地（市）级政府就是省级政府的派出机构，只不过后来在逐渐演化过程中被实体化了。现在有必要对地（市）级政府进行重新定位，取消市管县，恢复地（市）级政府为省级政府派出机构的政府层级格局，由县直接对省负责。这样我国政府级次将由现在的五级减少为三级，为建立高效运转的政府体系和彻底实行分税制创造有利条件。

第二，明确各级政府职能与支出范围。首先，按照市场经济发展要求进一步转变政府职能，政府应集中精力实行宏观调控，创造良好的市场环境，从竞争性生产经营活动中摆脱出来；其次，按照受益原则，确定各级政府支出范围。中央财政负责国防、外交、宏观经济调控、协调地区经济发展及中央直属机关行政事业单位经费支出等；地方财政负责本地区政府机关运转及公共事业发展经费供给。按照我们的构想，在三级政府框架下，地方政府主要负责提供当地初等教育、卫生防疫、社会安全保障、一般行政管理、小型基础设施。

第三，合理确定各级政府财权。目前，我国财政体制面临的突出问题是财权与事权不对称，地方政府的财权小于事权。全面取消农业税后，为增强地方政府财源，可把个人所得税、企业所得税及部分流转税确定为地方政府的主要财源。但从长远和国际经验看，随着经济发展和人民生活水平提高，财产税应成为地方政府的重要收入来源之一。今后可适时开征房产税、遗产税和赠与税，为全面建立财产税制奠定基础。

第四，完善转移支付制度。我国转移支付制度的一个重要功能就是解决地区间财力不均衡问题，是解决不发达地区和贫困地区公共物品供给不足的重要手段。因此，完善转移支付制度应是减轻农民负担的必要条件。目前在发达地区，经济发展水平较高，税源充足，地方政府财力能够满足提供本地区公共物品和服务的需要。但在经济不发达地区，财力短缺，无法提供基本的公共物品和服务。对于那些主体税种及收入不能满足本地居民公共产品和服务需要的地区，应测算该地区提供公共产品和服务的财力需求，差额由上级财政或中央财政转移支付。

### 建立现代公共预算制度

第一，维护预算统一性。在较短时期内取消“预算外资金”和“制度外资金”，政府预算统揽各级政府各个部门的所有收支；实行部门预算，各级政府的预算必须包括本级各部门及所属各单位的预算收支，取消充当“小金库”的所有编外单位；部门预算必须列举所有的收支项目，编制分款分项明细表及预算说明书。

第二，加强预算约束和民主监督。政府预算收支必须先获得法律授权，在预算执行中因特殊原因需要进行预算调整时，应编制预算调整方案，提请本级人大常委会审查批准，未经批准，任何部门和单位不得调整预算；在预算年度结束时，各地政府必须如实编制决算草案，由本级人大常委会审查批准。同时，在人民代表大会制度下，应扩大民众参与基础，使政府的预算收支能够真正反

映公众偏好。在农村应给予农民参与民主决策的权利，使农民能通过预算手段对政府收支行为及公共物品的提供进行监督，避免政府采取加重农民负担的行为，减少农村公共物品的不合意供给。

### 建立农村社会保障制度

从农村实际出发，按照城乡一体化的政策导向，根据需求和实际条件逐步把农民纳入到社会保障体系中，是财政公共性的基本要求。农村社会保障资金的供给，应通过法律形式予以保障，由各级政府列入年度预算。对农村社会救济，实行资金专项管理，专款专用。建立农村最低生活保障制度，由各地政府根据各自情况分别制定，但要保证当地农民的基本生活需要。其它如合作医疗、养老保险、失地农民保障等保障项目也要及早建立，构筑较为完整的农村社会保障安全网。

文章来源：西部论丛           （责任编辑：XL）