

张晓山：建设社会主义新农村任重道远（2006-03-14）

作者： 发布时间： 2006-3-14 8:14:01

党的十六届五中全会公报以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”来描述对社会主义新农村的要求。我认为，这20个字是对农村物质文明、精神文明、政治文明未来发展蓝图的生动写照。我们要按照中央的部署，扎扎实实地推进社会主义新农村建设。当前，制约农业和农村发展的深层次矛盾还没有消除，免征农业税后引发的问题即是深层次矛盾的体现。解决“三农”问题的任务仍然相当艰巨。

近年来开展的农村税费改革是农村经济社会领域一场深刻的变革，已经取得了积极成果。税费改革的真正内涵不仅仅是减轻农民负担，而是调整国民收入再分配格局。免征农业税是惠民利民的重大举措，但这只是农村税费改革迈出的第一步，免征农业税解决的问题可能不及由此引发和凸显出来的问题多。这就使得深化农村改革势在必行，并从客观上为调整国民收入分配格局、转换基层政府和村民自治组织的职能、建设社会主义新农村提供了新的契机。

一、免征农业税后引发的问题

农业税占财政收入比重较大的县市，在总体财力中，上级补助收入占的比重不断上升，已从“吃饭财政”沦为名副其实的“要饭财政”。笔者曾撰文认为，取消农业特产税和农业税这两个税种，免除了征税成本，也就铲除了“搭车”收费的根基和平台。现在看来，这种认识过于主观，对形势的判断过于乐观。实际上，为完成财政收入的任务，弥补收支缺口，有的县市一级的地方财政部门加大了对行政性收费、罚没收入等非税收入的征收力度以增加入库数额，造成了非税收入的比重上升，“免税兴费”的倾向有所抬头。

免征农业税对乡村治理结构未来的走向形成挑战，基层干部和群众之间的关系发生了变化。在税费改革前，农业税和其他收费是农民与国家之间的重要纽带。但在免征农业税后，乡镇干部不需要为收税费来求村组干部和农民了，似乎可以不干事了。如果说税费改革的结果是影响基层政权和基层自治组织的正常运行，该履行的职能不再履行，该为老百姓做的事不做了，从而导致农村公共产品供给的短缺，影响农村公益事业的发展，这显然与税费改革的初衷相违。现在的情况是以往传统的干群关系发生了变化，乡镇和村级组织应由统治型的管理模式转为服务型，可是传统的管理模式和干部考核机制仍占据主导地位。

免征农业税后凸显和加剧的问题主要有：专项资金被挪用，配套资金无法落实。有的地方政府连“要饭财政”也维持不下去，最后是挤占挪用专项款。项目往往要求地方政府配套费用，但属于“要饭财政”的地方政府往往不可能提供配套资金。其结果不是作假，就是把项目放在不太贫困的地方。如果真要配套，向群众筹，则必然增加群众负担；如从银行筹，则会形成新的挂账。

最令人关注的问题是：围绕农村土地的利益问题成为焦点。地方财源的枯竭使得各个利益相关方都把目光集中在农村的土地上：农户通过各种方式来占取宅基地，村以土地补偿费作为集体收入的来源，政府来征地，企业通过政府和村来占地。改变土地用途，借“地”生财，是目前许多地方财政走出“赤字”困境的绝招。这种行为已经对农村的社会秩序带来了大的隐患。

二、矛盾凸显的深层次的原因

第一，国民收入分配格局扭曲，“条条”与“块块”的关系、中央与地方、地方的上级层次与基层之间的利益格局严重失衡，突出表现为税收的分享结构严重向城市、向政府的上级层次倾斜。

1994年通过分税制改革形成中央和地方权力的重新划分，在一定程度上造成地方各级的财权和事权划分的扭曲。总的态势是财权上收，事权下放。上边对下边是光给政策不给钱，基层的财权和事权严重不对称。乡村公共产品的过度供给（各个垂直部门为做工作、实现政绩而布置下来的各项任务）和严重短缺（该干的事没有钱干）并存。

从2003年起，几个主体税种实行省、市、县共享，并且提高了对县一级的上划比例。县级政府从国税中得到的分成比例，增值税从25%降到20%；县级政府从地税中得到的分成比例，营业税从100%降到50%，个人所得税从50%降到15%，企业所得税从50%降到15%，城市建设维护税从70%降到50%，加之取消农业税，使县级和乡镇的财源更趋薄弱，财政自给能力进一步降低。县域经济，是统筹城乡发展的枢纽和联结点，是建设社会主义新农村的平台和主战场，它应是最有活力的经济。而一种几乎完全依靠上级补助维持运转的县域财政，靠挤占项目资金勉强度日的县域财政，是没有生命力和发展动力的财政体系，无法为县域的经济和社会事业的发展起到支撑作用。如果听任上述趋向发展，这显然与科学的发展观、以人为本的可持续发展的思路相悖。建设社会主义新农村的战略目标也将难以实现。

第二，行政管理体制的改革滞后，部门既得利益固化的局面没有得到改观。

迄今为止，我国中央财政的转移支付中，专项资金占很大比重，市场配置资源的比重在缩小。专项转移支付的支配权掌握在中央各部门手中，一些部、委、办掌握着大量的专项资金，拥有资源的配置权，而且支配资源的权力越来越大。如：农口投资，都是投到一个县范

围内，但林业部门管林业投资，农业部门管农业投资，水利部门管水利投资，部门利益的影响和条块分割严重，“条条专政”导致地方事权的分割，市场配置资源的作用无法得到有效发挥。这种体制使得地方上要千方百计地争取项目。

如果追求政府的各种优惠政策或资源成为许多部门或市场主体的重要目标，而政府部门控制的资源投放又是“专项性”的，即把这部分专项资金给哪些地区、部门或市场主体的权力掌握在一些政府部门和一些人的手中，决策具有很强的随意性和人为的成分，那么，严重的设租和寻租行为将不可避免。专项资金在某种程度上已经成为一些部门干部腐败的根源。第三，免征农业税后基层政府和村组出现了反自治化的倾向。

基层政府的走向应是从全能型、多功能的政府转向有限功能的政府；从自上而下、行政型的政府转向自治程度较高的政府，从统治型的政府转向服务型的政府。为此，深化农村改革就要进行制度创新。但在免征农业税后，许多乡镇和行政村的财政收入没有了来源，在很大程度上要靠上级的转移支付，这反而加重了它们对上级的依赖程度。村干部的工资改由上面支付后，村干部民选化将变成村干部官僚化。以前在一些地方推行的“村账乡管”，现在则进一步提出“对一般乡镇，都要大力推行‘乡财县管’财政管理方式”。既然村民委员会是村民自我管理的基层群众性自治组织，乡、民族乡、镇的人民代表大会的职权之一是“审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告”，现在由外部的“上级”单位来管理“下级”的财务，必然强化了自上而下的行政管理模式，反映出在乡镇和村这两级的本级层次上有效制约机制的阙如。

三、对策：一个前提，两个基点

解决上述问题，则应明确一个基本前提，即把深化农村改革和深化宏观经济体制的改革相结合，尤其是着力于中央和省一级的行政管理机构的改革和县级综合配套改革，更自觉地调整国民收入分配结构，协调“条条”与“块块”的关系，中央与地方以及地方的上级层次与基层之间的利益关系，建立一个更为公平的国民收入再分配体系。如果说，由于经济规律的作用，城乡之间在经济上的差距、发达地区与欠发达地区之间在经济上的差距在短期内还难以缩小，但通过国家政策的调整，在较短的时间内，缩小城乡之间、发达地区与欠发达地区之间人均享有基本的公共物品和社会福利方面的差距是可能的。为此应加速行政管理体制的改革，打好改革的攻坚战。国家应调整既得利益格局，大幅度减少专项资金，从源头上削减中央各部门配置资源的权力，同时建立规范的横向和纵向财政转移支付体系。这样可以减少寻租行为和决策的随意性，有利于杜绝腐败，提高效率，真正使财政体制能具有平衡地区间提供基础性公共服务的能力。具体做法可以是先确定农村地区义务教育、公共卫生、大病统筹等基本公共产品和社会福利需求所需的财力，发达地区可由省里解决，中西部地区由中央负担。从现有的3000多亿专项转移支付款中能解决一块，每年新增的财税收入中也能提取一块，最终做到“十一五”期间农村义务教育的杂费和书本费等由农民家庭负担的费用全免；完善农村（尤其是贫困落后地区）的公共卫生体系和合作医疗（尤其是大病统筹）体系；使中西部的农民能从农村社会事业的发展中受益。

在这个大的前提下，农村发展方面一是要建立农村公共财政体系；二是改革与完善乡村治理结构，在乡村两级建立起有效的、真正由农民群众参与的制衡机制。这应是后农业税时期建设社会主义新农村的两个基点。为使县、乡镇及村的机构能正常运转，能履行为农民提供最基本的公共产品和社会福利的职能，必须有相应的财力作支撑，有一个健全的财政体系为基础。所需的财力可以通过以下渠道加以充实：

1.调整分税制的结构，财政向地方让利，保证县及县以下有一定的税源；着眼于促进县域经济的发展，开发当地的资源优势，培植和涵养税源，逐步增加县及县以下的财政收入，形成县域经济的良性循环。

2.增大体制性、制度性的转移支付，将事权与财权一起下放，使转移支付做到制度化、规范化、法制化。

3.深化农村土地制度的改革，遏止地方政府以地生财、随意支配农民土地资源的权力。在严格限定国家征地行为符合“公共利益需要”的前提下，经营性用地不征为国有，在政府有关部门批准的农地转为非农用地的前提下，允许集体建设用地入市。让农民的集体经济组织通过土地市场平等地进行交易，发展二三产业，从中获取土地增值收益。

在保证财力的同时，必须加速乡村治理结构的改革与完善，使资源能有效利用，防止资金的贪污挪用。

一是在乡村两级的议政和行政之间建起一种有效的民主制衡机制，解决“老板（广大农民群众）缺位”的问题。可以借鉴有些地方的经验，做实村民代表大会制度或成立村民理事会，将其塑造成行政村的议决机关，而原来的权力机关村委会则成为具体的执行机构。村庄的重大事项由村民代表会议或理事会商议决定后，交由村委会实施。这样，村代表（理事）不仅成了联系村集体和村民的纽带，而且也是村民参政议政的代理人。由村代会对执行机构（村委会）进行有效的监督和制约，防止违背民意、权力腐败等问题的发生，有助于克服村级组织行政化的倾向。如果这种体制能够成功，就可进一步把乡镇人民代表大会做实，由它来监督和制约乡镇政府的决策和行政。只有在乡村两级建立起有效的制衡机制，农村的公共财政体制才能真正落实，民主决策、民主管理、民主监督才不至于流于形式，农村基层才能真正做到“有人办事，有钱办事，有章理事”。

二是在有条件的地方推行农村社区股份合作制。在使村级组织能有可用的财力的同时，使包括土地增值收益在内的集体资产收益与社区农民的直接利益挂钩，使群众有积极性去监督资源的使用。

明确大的前提，落实两个基点，自觉地调整国民收入的分配结构。通过调整税收分成比例、加大制度性转移支付和把农地转为非农用地的增值收益留在农村，使其具备满足农民基本需求的财力；通过改革和完善乡村治理结构，使农村的财力能真正为民所用。从而逐步缩小城乡之间、发达地区与欠发达地区之间人均享受基本公共产品和社会福利的差距。这是解决公平问题、构建和谐社会的要。从近期看，农民不至于因病致贫、因负担子女上学致贫。减轻农民负担，无异于增加农民收入，可以使农民有资金去发展生产，去消费，从而夯实发展农业生产的物质技术基础，启动农村消费市场。从长远看，能提高农民的人口素质，提升农村人力资本的质量。只有这样，才能最终解决效率问题，使国民经济的发展有一个坚实的基础，建设社会主义新农村的伟大历史任务才能早日实现。

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护