

取消农业税对农村基层政府的影响研究

——以陕西省延安市为例

杨卫军

【我要评论】 【该文章阅读量: 348】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

摘要: 取消农业税是一项利国利民的重大举措。然而从陕西省延安市的情况来看, 取消农业税会使农村基层政府的收支状况更加恶化, 并会对农村的治理结构产生深远的影响。要保住取消农业税的成果, 就必须对现有的财政分权体制进行改革, 为基层政府确定合理的收入来源并逐步消化基层政府债务, 并利用取消农业税的契机, 积极稳妥地推进农村基层政府机构改革。

关键词: 取消农业税 农村基层政府 影响 对策

一、导 言

针对近几年全国农民人均收入连续增长放慢等问题, 2004年1月, 中央下发《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》, 成为改革开放以来中央关于农业的第六个“一号文件”。在该文件中, 党中央国务院鼓励有条件的地方取消农业税, 让农民休养生息[1]。在2004年的“两会”上, 温家宝总理宣布中国将在5年内完全取消农业税。从2004年各地的行动来看, 国家在农业税改革方面取得的进展是令人鼓舞的。然而, 由于长期以来农村基层政权依赖于农业剩余而运作, 农民依赖于农业剩余而生存, 因此, 取消农业税在很大程度上是个加减法的问题, 取消农业税后, 农民负担会减轻, 但原先依赖农业税的农村基层政府收入将会减少。尽管中央决定, 由此造成的财政缺口, 中央将针对不同省份的情况, 分别给予一定比例的转移支付。但是转移支付能解决基层政府的财力缺口吗? 如果解决不了, 我国能顺利在5年之内在全国范围内取消农业税吗? 为了研究这个问题, 我们近期对在中西部地区率先取消农业税的陕西省延安市进行了考察。

延安市辖13个县区, 共有151.83万农村人口。2002年农村税费改革时, 延安市应征农业税3869万元, 农业特产税3751万元, “两税”附加1297万元, 合计8917万元。近年来, 由于国家对延安油气资源的开发给予一定的优惠政策, 延安经济发展较快, 财政收入逐年增长。2003年, 全市财政收入达到37.29亿元, 其中地方财政收入20.1亿元, 有6个县财政收入过亿元, 农业“两税”仅占延安地方财政收入的3.9%。由于农业税在地方财政中所占比例已经很小, 而征收成本又很高, 延安市政府有取消农业税的积极性。

从目前来看, 虽然取消农业税后延安市地方财政整体上受影响不大, 但在不同区县却存在很大的差异。(1) 延安地区北部的安塞、子长等原来的贫困县, 由于本来农业税的绝对量就较小, 地方财政在近几年依靠油气资源超常规增长后, 农业税占地方财政收入的比重已经很小了, 个别县甚至不到1%, 取消农业税对这些县影响很小, 因此, 市政府也要求这些区县自行消化财政缺口。(2) 延安东部沿黄河的几个经济相对落后的县, 如延长、延川等县, 由于缺乏油气等资源, 农业税占地方财政收入的比重基本在10%~20%之间, 取消农业税将会使这些县的财力出现一定的缺口, 而其又无力自行消化, 市政府将在中央和省上转移支付的基础上, 进行支付。(3) 延安南部如洛川、黄陵等对果业严重依赖的几个县, 由于原来地方财政对农业两税严重依赖, 如近几年洛川县财政收入的40%以上依赖于农林特产税, 取消农业税后, 这些地区的财政收入立即形成了巨大的缺口, 影响很大。

若从对农业税的依赖程度来看, 延安的北、东、南部不同区县的情况分别类似于我国东部、西部不同省份的情况。延安市取消农业税的难点在东、南部区县, 尤其是南部各县, 而全国取消农业



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

税的关键则在中、西部，尤其是西部各省。延安市政府的角色颇似中央政府，面对财政状况不同的地区时，其政策也有所区别。正因如此，我们认为，延安市尽管只是一个地区，但其取消农业税的经验教训对全国也具有一定的借鉴意义。

二、取消农业税对农村基层政府的影响

从延安市的情况来看，2004年取消农业税后，农民人均减负58元，因此得到了一定的实惠，农民衷心拥护和支持中央取消农业税的政策。但取消农业税同时也对地方政府产生了很大的影响，主要表现在两个方面：

1. 在目前的财政分权体制下，地方政府财源必将受到一定的影响，基层政府债务会不断加重

1994年分税制在我国实施之后，中央对我国的财政体制进行了重大变革，中央和地方的财源被重新划分，中央政府逐渐将财权上收，事权下放。中央政府的做法很快为下面各级政府所仿效，客观上形成了对财权争夺和对事权推诿的现象，在这种背景下，农村基层政府财源普遍紧缺。然而，在我国当前的行政管理体制下，下级政府与上级政府的谈判能力是很弱的，下级政府即使不满上级政府的做法，却也对其无能为力。因此，政府级别越低，经费相对于事务就越少，日子就越难过。在1994年分税制中，农业税被划为地税，若单从征收效率的角度来看，农业税被划为地税是合理的，因为地方政府在为自己征收地税时，积极性才会更高，而且地方政府在和农民打交道时的信息、组织优势也是明显的。但由于农村税源基础薄弱、税收零星分散，“税不够、费来补”成为基层政府解决经费不足的主要出路，基层政权运转对“三提五统”和向农民集资、摊派依赖严重，结果使农民负担越来越重，农民在某种程度上处于“水深齐颈”的危险境地，农村的稳定也因此受到影响。随着中央对涉农收费的逐步规范，尤其是农村税费改革后，农村基层政府收入来源萎缩，但相应的行政管理职能却未调整到位，“上面开口子、下面拿票子”，基层政府仍必须提供类似“普九”等公共产品，但却缺乏相应的资金，从而造成基层财政滚存赤字越来越大，债务累积规模居高不下的现状。以延安市为例，截至2002年底，平均每个乡镇负债151.03万元，负债最多的乡镇债务高达1823万元，按乡镇财政供养人员计算，人均债务19741.57元；每村平均负债5.69万元，按农村人口计算，人均负债129元。而从全国范围来看，延安市的情况还不算严重，我国不少县赤字达到数千万元甚至上亿元，乡镇和村级组织的情况也不容乐观。据农业部对十几个省份的调查，截至1998年底，我国乡镇政府平均负债408万元以上，村级组织平均负债约21万元，且有不断恶化的趋势[2]。

由于经济落后，从其它方面获取财政收入较少，近些年来延安市东、南部各县的财政收入主要依赖于农业税和转移支付，即同时向农民和上级政府伸手。这其实也是我国中西部大多数经济落后地方的财政收入现状。取消农业税后，伸向农民的手要收回来，基层政府的唯一希望就在于转移支付了，但目前的转移支付力度并不能解决问题。表面上看，由于中央将对因取消农业税所造成的财政缺口的80%进行转移支付，省、市两级政府也要对剩余的20%的缺口予以填补，基层政府财源好像不受影响，实际并非如此。因为国家依据的是2002年农业“两税”的征收额进行转移支付的，而2002年税费改革已使基层政府的财力有所下降，例如，延安市因此减少了3424万元财政收入，其中受影响较大的洛川县下降845.75万元。所以，维持在2002年水平上的转移支付是低于税费改革以前的农业税费收入的。但在2002年以后，洛川县地方财政的支出以年均超过15%的速度在刚性递增，收入的下降与支出的增加形成了巨大的反差。因此，若国家的转移支付维持在2002年的水平，2004年以后，洛川地方财政将不可避免地出现严重的亏空，而且随着时间的推移，亏空必将迅速增加。在目前财政管理体制下，当县级政府财政出现困难时，层层截留势必要发生，乡、村两级的日子就更难过了，最后很可能再次向农民伸手。

由此可见，取消农业税后，由于转移支付并不能解决收不抵支的问题，基层政府财源将会进一步减少，本来就十分严重的农村县、乡、村债务问题将更加恶化。但是，地方政府债务如果得不到解决，不仅会影响地方政府形象和公信力，而且会影响当前农村基层组织的功能，这样势必会造成新的问题。解决老问题的同时又造成了新问题，这显然不是理想的选择。所以，尽管取消农业税是一个必然趋势，但由于会使县、乡、村三级组织形成巨大的财力缺口，很可能会影响取消农业税工作的顺利实施，尤其是经济越不发达的地区，地方财政对农业税的依赖程度就越高，农业税就越难取消。国家要在5年内取消农业税费，就必须设法解决县、乡、村的收不抵支问题，否则，这个目标就缺乏可行性。

2. 为农村基层政府改革提供了契机

· 2007年度十大改革新闻评选揭晓
· 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知
· 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

从在延安的调查来看，取消农业税后，农村基层政府的工作量已大幅减少。改革开放以来，农村基层政府的工作被形象地用八个字进行了概括——“刮宫流产、催粮要款”，据延安地区一些农村基层干部反映，其中催粮要款占乡镇政府工作量的80%以上。其实，基层政府对此事也十分头疼，对于基层干部而言，如果不是上级层层压任务，他们也不愿意向农民催粮要款，尤其是当他们不得不对那些所谓的“钉子户”时。在调查时可以明显看出，延安市的基层干部在面对取消农业税的既定事实时，显得相当矛盾，他们既为再也不用向农民“催粮要款”而高兴，同时又担心自己以后干什么。令人忧虑的是，这时，他们常常会创造出“工作”来。例如，2004年延安市全市取消农业税后，延安市各县的乡镇财政所主要任务从以往困难的“催粮要款”变为容易完成的发放粮食直补款。发放直补款后，本来已无事可做，但实际上，基层财政所仍按延安市的统一部署，按照陕西省2004年的全省统一降低农业税一个百分点的标准计算出农民的应缴税款（当然，这部分税款已由上级财政代缴了），并逐户由农民确认签字，结果却使农民对延安市是否真正取消农业税产生怀疑。显然，基层财政所的人员在做没有任何意义的事情。调查中，延长县某乡的财政所长反复地向我们强调他们工作的“努力”，但是，这种“努力”并不能改变他们目前所面临的尴尬处境。

在这种背景下，改革开放后存在了近20年的农村基层治理结构必将会发生一定的变化。近些年来，县、乡、村三级政府的冗员问题饱受批评，但不可否认，正是“刮宫流产、催粮要款”给了农村基层政府冗员存在的理由，也正因如此，我国的乡镇政府人数才从改革开放初期的二、三十人迅速增加到目前的上百人，个别地方乡镇政府甚至上千人，仅一个乡财政所就有上百人[3]。为了维系庞大的机构和行政开支，农村基层组织很容易运用政权的力量向农民伸手，增加农民负担，甚至到了不计代价、不管农民死活的程度。从目前来看，我国农业税制已丧失了其存在初期为工业提供积累资金的功能，而演化为日益膨胀的县乡两级政府“吃饭财政”的收入来源。但即便如此，县、乡、村三级组织仍然是债务重重，究其原因，在于“生之者寡，食之者众”，当国家的基层政权组织膨胀到社会难以承受的程度时，其所依赖的微薄的农业剩余已不足以维持其运转，负债运转也就成为必然。

由此可见，如果取消农业税不能与农村基层政府机构改革同时进行，则取消农业税的成果将很快不保。我们的担心并非多余，延安市税费改革办公室的高主任也向我们表示了他的忧虑。据我们调查，在延安地区的延长县，农民农业税负担的减轻立即被子女教育费用的增加而抵消了，农民负担并未真正减轻；吉林省抚松县在2004年夏季国家取消农业税和农林特产税后，刚到秋季，基层政府又开始向农民收各种费了。由此可见，一方面，取消农业税使农村基层政府冗员存在的理由将不复存在，从而为农村基层政府改革提供了有利条件，另一方面，农村基层政府机构改革则是取消农业税的必要条件。

三、对策与建议

取消农业税无疑具有划时代的意义，体现着中央减轻农民负担的决心。但是，应该看到，中央从80年代起就注意到减轻农民负担问题并为此下发过一系列的文件，1990年后几乎每年都要发文件强调减轻农民负担，但农民负担却在每次文件下发之后不减反增，农村改革陷入了困境。在中国历史上，“并税制”改革多次出现，一般来说，在改革初期都可以做到“向来从弊为之一清”；但其改革的中长期效果，却无一例外地与初衷相反[2]，关键在于，没有从根本上深化配套改革，正因如此，多次改革才以失败而告终。我们认为，要深化配套改革，就必须从两个方面同时着手：

1. 对现有的财政分权体制进行改革，为基层政府确定合理的收入来源并逐步消化其债务。目前除了中央政府之外，从全国范围来看，省、市两级政府的债务较少，省一级甚至还略有盈余，政府债务主要集中在县、乡、村三级[4]，但恰好是这三级地方基层政府的债务已经到了靠其自身已根本无法解决的程度了。因此，如果不对当前的财政体制进行变革，使事权与财权对等，问题根本不可能得到解决。我们认为，可供借鉴的思路有三种：

(1) 维持目前的财政分权体制，但加大中央财政对中西部落后省份以及省级政府对县、乡、村三级政府的转移支付力度，以使农村基层政府在处理地方事务时不至于财力上捉襟见肘。这是一种直接而且见效快的办法。然而，正如贾康，白景明（2002）所指出的，中国现行的多层级分税制下的财政转移支付制度通常是不稳定的，下级政府获得上级政府财政转移支付的稳定性主要取决于上级财政的实际状况和下级政府的公关能力[5]，而且，过于依赖上级财政转移支付并不利于地方发展。另外，在通过转移支付取消农业税过程中，上级（如市、县）财政能否不发生挪用，确保及时足额地弥补基层（如县、乡）财政缺口，其效率和可靠性还有待观察。因此，转移支付并非一个最

好的解决途径。

(2) 维持目前的财政分权体制，但将部分事权上移，尤其是农村义务教育，应当由中央负担。2002年全国县级教育经费1578亿元，占全国县级财政支出6313亿元的25%，占全国预算内教育经费2582亿元的61.1%，而中央只占10.3%[6]。将其上移可以大大减轻地方财政压力，而且农村义务教育具有纯公共产品的性质，其经费由中央政府负担才合乎常理，也符合世界各国的惯例。这种办法也可以使财权和事权对等，如果在短期内我国财政分权体制没有大的改革，这应是一种可取之策。

(3) 调整目前的财政分权体制，将中央和省级财权下移。尤其是对于中西部地区，要使基层政府在税收分割中享受更大的比例，使财产税等税种成为基层政府的主要收入来源，彻底改变农村基层财政依赖农业税的局面。应该说，无论是从理论上还是从世界上多个国家的通行做法来看，使中央、省、县成为我国基本的三级政府，并拥有相对独立的事权和财权，都是解决事权和财权不对应问题的根本出路。但由于其涉及到我国财政体制以及目前政府五级管理体制的根本性改革，因此，在短期内实施的难度太大。

2. 积极稳妥地推进农村基层政府机构改革

在当前，“三农问题”、县乡财政困难问题和政府（特别是省以下）体制问题相互交织，大大增加了解决“三农”问题的难度。面对这种社会结构转型从县乡财政困难角度反映出的难题，必须着眼于省以下财政体制和政府体制全局求解[5]。所以，如果我国农村基层政府机构不大力改革，节约治理成本，不但债务问题无法解决，而且已有的税费改革成果也有可能难以保全，农民负担很可能再次加重。因此，取消农业税必须与基层政府机构改革同时进行。

第一，改革县级政府机构。从近期看，县级政府机构应大力压缩合并，例如，在县级政府中，仅直接涉及农业的就有农业局、林业局、水产局、水利局、畜牧局、农机局、粮食局、土产公司、气象局、烟草局等多个部门，应对这些机构大力合并。从远期看，县级政府应与地区（市级）政府合并，撤市留县。截至2002年底，我国中央、省、市（地区）、县、乡的比例为：1/31/332/2860/44850，其中，市（地区）一级的管理幅度最小，功能最弱，是当前我国政府中最不应设的一级。如果裁撤这一级政府，省级政府的管理幅度可变成92。随着交通、通讯的发展，这完全是可行的，而且裁撤市（地区）后除了能节约治理成本之外，还能有效地提高上传下达的效率。

第二，精简乡镇政府。乡镇政府尽管机构众多，但大多是县级政府的派出机构，县级政府改革之后，乡镇政府必然要进行相应改革。当然，由于涉及到的人员、机构太多，因此，乡镇政府的改革应分两步来走：在近期，要实现人员分流的目标，将临时人员解聘，对于正式人员，可以采取离职退养或借鉴湖北咸安模式，即采取干部下海锻炼的办法；到远期，要实现撤销乡镇政府的目标，将乡政府目前的职能收归县级管理。

第三，简化村级治理结构。从我们在农村基层的调查来看，干部人数与履行功能的多少并无必然联系。目前村、组的十几个干部中，真正起作用的只有两三个。由于干部人数众多，干部报酬成为村级组织一个沉重的经济负担。简化村级治理结构势在必行，而且取消农业税后，村干部的大部分工作也将不存在，因此，裁撤冗员以降低开支已显得十分必要。从村干部所承担的管理职能来看，一个中等规模的村庄有两位男干部、一位女干部就足够了[7]。

总的来看，取消农业税是一项利国利民的重大举措。然而，由于目前农村的改革是牵一发而动全身，处处需要通盘考虑，因此，取消农业税也必须充分考虑到社会各阶层既得利益格局的刚性以及体制转换成本，尤其是必须考虑到其对农村基层政府的影响。如果缺乏相应的配套措施，很难说我国这一次的税制改革会不会再一次陷入“黄宗羲定律”的怪圈之中。所以，只有正视取消农业税给农村基层政府在收支和治理结构上带来巨大的冲击，并对现有的财政分权体制和农村基层政府机构进行改革，才能保住取消农业税的成果，也只有这样，取消农业税才能真正成为我国农村继联产承包责任制后的第二次革命。

参考文献：

[1] 《中共中央国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》 [N] 《人民日报》2004年2月9日 1、4版

[2] 国风：农村赋税与农民负担 [M] 北京 经济日报出版社2003，251

[3] 张晓冰：乡镇财政与乡村治理 [J] 管理世界2003（5）77~87

[4] 王小龙：中国地方政府治理结构改革——一种财政视角的分析 [J] 人文杂志2004（3）64~69

[5] 贾康，白景明：县乡财政解困与财政体制创新 [J] 经济研究 2002（2）3~9

[6] 傅光明：政府为农村义务教育买单到底需要多少钱？ [A]《三农中国》2004（2） [C] 武汉 湖北人民出版社2004，119~130

[7] 杨卫军，韦苇：化解村级债务的对策研究[J] 安徽大学学报 2004（4）112~117

（备注：本文曾发表于《宏观经济研究》2005（5），发表时有删减。）

来源：三农中国 来源日期：2005-6-29 本站发布时间：2005-6-30

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.016秒