

张晓山：浅析“后农业税时期”中西部地区的农村改革与发展（2006-5-9）

作者： 发布时间： 2006-5-9 8:00:18

十六届五中全会上，党中央提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，这是落实科学的发展观、落实科学发展观的必然要求。但我们应清醒地认识到，当前制约农业和农村发展的深层次矛盾还没有消除，解决“三农”问题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。2005年底，全国人大常委会通过1958年通过的农业税条例，中国的农业税由免征转为彻底取消。我一直认为，税费改革的真正内涵不是再分配格局[1]。免征或取消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。免征收入中占比较大地区和县市，无疑会产生较大的影响。从了解到的一些地区的实际情况看，免征农业税显出来的问题多。这也就使得深化农村改革势在必行，同时为调整国民收入分配格局，转换基层政府和义新农村提供了新的契机。现就一些地区免征农业税后引发和凸显出来的问题、根源及解决思路提出

一、一些地区免征农业税后引发和凸显出来的问题

（一）免征农业税后，农业税占财政收入比重较大的地区，在总体财力中，上级补助收入占的比重名副其实的“要饭财政”。

西北某贫困县，2002年当年可用财力为13850万元，其中省补助收入11427万元，占可用财力的82.5%；其中省补助收入12559万元，占可用财力的83.9%；2004年当年可用财力17449万元，省补助收入1572005年预计当年可用财力10983万元，省补助收入10529万元，比重高达95.9%。该县34.93万人，财政仅占2.49%。县级财政的所有收入远远不够发全县干部的工资。只能发2-3个月的工资。

该县2004年财政赤字4869多万元，如包括挪用的1000多万元的专款，赤字共6000多万元。2004年底的实际支出预计为18928.5万元，支出的主要部分为：人头费（9435万元），公用经费（2664万元），土元），税费改革的中央转移支付非支不可的农村中小学危房改造（301万元）、村社干部报酬（191万元）；预算执行中要求县级财政负担的计划生育（462.5万元）、封山育林、救灾、低保（城市）、防预息、医疗保险等1347万元。收支缺口预计将达到近8000万元，还还不算没有能力执行的农村新型合作医免征农业税后乡镇一级的财政收支情况又怎样呢？在该县，乡镇一级的地方税收全部上缴县级财政。镇上每年除了支付干部工资和办公经费外，无法再有其他支出。干部工资和正常办公经费（1人1年付。这种情况也不仅仅发生在欠发达地区，广东某镇，现在镇政府唯一可支配资金是超生子女社会抚养费公经费4000元，镇级收入大缩水，而各项支出依旧[2]。

一级政府，一级财政。现在财政全归县，乡镇作为一级政府的财政基础已经丧失殆尽。

（二）、为完成财政收入的任务，弥补收支缺口，地方财政部门加大对行政性收费、罚没收入等非税收入，造成了非税收入的比重上升，“免税兴费”的倾向有所抬头。

我曾经认为，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”收费的认识过于主观，对形势的判断过于乐观。财政财政，有“财”才有“政”，为了保“政”，必须敛钱。上做文章。上述西北地区某县，在财政收入中，非税收入占一般预算收入的比重不断上升，2002年占34占57.7%。

非税收入基本上都用于原收费单位的费用支出，形成了财政收入数字上去了，但可支配财力却上不上收费当中的一种是行政性收费收入中的人口和计划生育行政性收费收入，即超生子女的社会抚养费30%，一对夫妇双方连征7年，2000年一个计划外二孩应缴纳社会抚养费5195元，2001年为5485元，2000年一个计划外二孩应缴纳的社会抚养费增到6388元。2004年该县全年共收缴社会抚养费40多万元，但在了清欠力度，到7月份已经收上了180多万元。其中收缴往年拖欠款87万元，新增58万元。2005年以前，局，乡镇自留90%。2005年后，不再上缴县，收支两条线，社会抚养费的47%用于农村独生子女户和二：用；30%用于工作人员的奖金和补贴。

中部地区一个县，2004年一个计划外二孩最少缴纳社会抚养费21900元。据当地的乡镇领导讲，在5时全部缴入国库，坐收坐支现象突出，社会抚养费的最终使用权还是在乡镇，其中有镇村干部的奖金和另外，在一些地区，将“一事一议”变成固定收费，将“两工”强行以资代劳，农用车管理、生猪葬费的罚款等，成为农村“乱收费”的新源头，“免税兴费”的倾向有所抬头。

（三）、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，有的县一年挪用上千万元专项款来补上，来化解。

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。其结贫困的地方。如真要配套，向群众筹，则必然增加群众负担；从银行筹，则形成新的挂帐。

(四)、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庄用地2.48亿亩，按当年年度农业人口计算，人均村庄用地高达218平方米，约是特大城市人均用其用地面积最高限额还多98平方米。更值得关注的是，村和社以土地补偿费作为集体收入的来源，政府来改变土地用途，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方频繁发生围绕土地出让金产生的冲突，而矛盾的主要焦点就是土地征地款的分配问题，如果任凭这种

(五)、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地位。

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，是政府与农民之间谈判的筹码。但在乡村干部失去了一个社会控制的最有力的手段。但另一方面，乡镇干部也不需要为收税费来求村组干部实际上，乡镇和村有适合其规模的该为老百姓提供的基本的公共品和公共服务，如果说税费改革的结果是常运行，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和干部考核机制仍占据主导地位。从上到下，对各级政府的管理模式仍是沿用计划经济的办法，用（GDP增长率、财政税收任务、招商引资）和社会指标由上而下，层层分解，把完成任务和政绩、考核行政强制性。现在为构建和谐社，地方上又把阻止上访、防止媒体曝光作为第一要务，中国传统的自的治理结构还没有退出历史舞台。

二、一些地区免征农业税后引发和凸显的问题的根源

出现以上问题的重要原因大致可以归结为以下几个方面：

(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，随着这一改革的推进，大大地解决了改革之初的问题，但也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。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事没有钱干）并存。各种政府部门由自身的利益驱动，向农民伸手，最终把负担转嫁到农民头上，触犯民与地方政府的纠纷，甚至抗争。

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，称作真正意义上的分税制，县级政府除了营业税、城市建设维护税外，几乎是一些没有什么发展潜力、得税，先是被划为共享税，现在共享的比例又进一步向县以上调整。县及县以下的财力进一步减少，但

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目标也很将难以实现。

(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。据从移支付总额约1万亿元多一点，其中税收返还占40%，实际转移支付约6000亿元。在这6000亿元当中，支付仅占43%；在财力性转移支付中，一般性转移支付不到750亿元，占财力性转移支付的29%，仅占支付的其余部分用于调整工资补贴，农村税费改革，以及县乡财政补贴、民族地区补贴等。专项转移支付一些部、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：农口平方公里，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来争取项目。尤其的贫困县的县委书记沉痛地讲，“跑项目的学问太大，但不跑又不行。我们只有盯着项目，犯错误才有资格都没有。”

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，决策具有很强的的租和寻租行为也将不可避免。专项资金在某种程度上已经成为部门腐败的根源，为毁掉一些干部创

(三) 免征农业税后基层政府和村组出现的反自治化倾向强化了传统的管理模式。

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、行政型的政府转向政府转向服务型政府。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，固化了自上而下的管理模式。村干部选化将变成村干部官僚化。以前在各地普遍推行“村帐乡管”，现在则进一步提出“对一般乡镇，都方式”。既然村民委员会是村民自我管理、自我教育的基层群众性自治组织，乡、民族乡、镇的人民代表大会的职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，实际上是的举措，必然强化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

(四) 现行的干部考核机制及相应的政绩观阻碍了政府职能的转换。

温家宝同志曾讲到，政府要从原来很多情况下直接干预或者直接管理经济活动跳出来，要完整地认调节、市场监管、公共管理和社会服务。我理解中央的精神是政府不应直接参与资源的配置，直接干预置资源上所起的基础性作用，着力创造一个有利于资源优化配置的良好制度环境。但实际上传统的政位。如东部沿海某省的一个县级市对乡镇书记、镇长的考核，共100分，分3块：（1）双引（引入民间）固定资产投资，50万元以上的项目要有4个，其中要有1个项目在100万元以上。这个指标占40分。（2）

（3）农村劳动力转移；占30分。后两个指标各乡镇之间差别不大，关键是招商引资，你超额1个，他招商投资开发农业，比值相当大，一好遮百丑。

传统的发展观、政绩观和考核机制相结合，就导致政府直接操纵资源的配置，直接干预经济活动的该干的事。1990年代，政府出台不少兴办乡镇企业的地方政策法规，鼓励乃至强制基层政府推动乡镇企收入的激励下，集体企业得到了非常规的发展，导致以后乡镇和村负债沉重。近年来，地方政府又为促的发展，往往采取各种直接的经济干预手段，如为企业提供廉价的土地；减免税收；为企业寻找贷款，市，甚至捆绑上市。在抓项目、组织劳务输出、结构调整等各项工作中，政府的不当干预往往引发各种

育，就怕政府乱干预”。

三 解决上述问题的思路

解决上述问题的思路是深刻领会胡锦涛总书记“两个趋向”的重要思想，明确一个前提，落实两个

(一) 明确一个基本前提

即把深化农村改革和深化宏观经济和政治体制的改革相结合，尤其是着力于中央和省一级的行政管理改革，转换政府的职能，更自觉地调整国民收入分配结构，协调“条条”与“块块”的关系，中央与地方利益关系，建立一个更为公平的国民收入再分配体系。

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，大幅度地减少专项资金的权力，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，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。

政府职能能否改变，要看其行为能否受到有效制约。树立科学的发展观和正确的政绩观则需要进一步创新，改革干部考核机制和选拔任用机制，改变各级政府对上负责，而不是对下负责的局面，在工作中机关负责的一致性。GDP的增长率仅是结果的一个衡量标准，重要的是五个统筹的实现程度，这将最终的制度和社会环境，是否能有一种建立在社会公正基础上的可持续的增长。

(二) 落实两个基点

在深化宏观经济和政治体制的改革这个大的前提下，农村发展方面一是要建立农村公共财政体系；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，必需的财政体系为基础。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种植和涵养税源，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、单”的现象。

(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“需要”的前提下，农村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，从中获取土地级差收益。

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

(1) 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）的经验，做实村民代表大会制度，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民代表会议商议决定后，交由村委会实施。这样，村代表不仅成了联系村集体和村民的纽带，而且也是对执行机构（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。农村基层才能有章理事”。

(2) 在有条件的地方推行农村社区股份合作制，在使村级组织有可用财力的同时，将包括土地增农民的直接利益挂钩，使农民群众有激励去监督资源的使用。

(3) 调整地方各级干部的收入分配结构。

当前，不同地区之间，一个地区不同层级的政府之间，公务员的待遇差别极大，这种扭曲的干部收区，基层干部待遇低，任务重，财权与事权不对称，造成乡镇干部是“好人不想干，能人不来干，坏人办好事远远不够，可以控制的资源办坏事绰绰有余。如果这成为一个趋势，即正直的人当乡镇干部无法会有人占据乡镇干部岗位，以权谋私，这必然造成干群关系的对立和冲突，这就是政权瓦解的潜在危险往上跑，干部是从下往上调。路线确定以后，干部就是决定性因素。如果人人都不愿意去基层，不愿去社会主义新农村的宏伟目标也就难以实现。最近中央政府提出要改革现行公务员职级工资制，建立国家工资制，这是正确的政策措施。但必须看到，在一些发达的省市已经提出自己的公务员工资制度的背景度。

明确一个大的前提，落实两个基点，转换政府职能，自觉地调整国民收入的分配结构。通过调整税和把农地转为非农用地的增值收益留在农村，使农村得以具备满足农民对社会公益事业基本需求的财力则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，因子女上学致贫，可减轻农民