

# 试论农村税费改革与构建社会主义新农村

蒋乾 (内江师范学院管理与资源环境系, 四川内江 641112)

**摘要** 建设社会主义新农村是新的时代背景下提出的新目标, 是经济社会发展新阶段的新要求; 它体现的是中央解决“三农”问题的新决策和新举措, 凸显的是全面解决“三农”问题的新条件和新机遇; 它还是农村振兴历史进程的新起点, 是“三农”事业发展的新希望。农村税费改革可以促进社会主义新农村建设, 同时, 社会主义新农村建设也为农村税费改革提供了历史机遇。

**关键词** 农村税费改革; 社会主义新农村; 理论基础; 配套改革

中图分类号 F323.8 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)15-3824-03

## Study on the Tax-fee Reform in Rural Area and the Construction of New Socialistic Countryside

JIANG Qian (Department of Environmental Management and Resource, Neijiang Teachers College, Neijiang, Sichuan 641112)

**Abstract** The construction of socialistic new countryside is a future target in the new and also the new requirement of the economic society development. It will be beneficial to the problem solving of “Three agriculture”. The new beginning in historic course is the new hope of agricultural development. The Tax-fee reform in countryside may promote the new socialistic rural construction, at the same time, the new socialistic rural reconstruction had provided the historical opportunity for the tax-fee reform in countryside.

**Key words** Tax-fee reform; New socialistic countryside; Theoretical foundation; Integrated

### 1 新农村建设与农村税费改革的内涵

**1.1 社会主义新农村** “社会主义新农村”这一概念, 早在20世纪50年代就提出过。到20世纪80年代初, 我国提出“小康社会”概念, 其中建设社会主义新农村也是小康社会的重要内容之一。十六届五中全会所提建设“社会主义新农村”, 则是在新的历史背景及全新理念指导下的一次农村综合变革的新起点。2006年中央农村工作会议, 是继十六届五中全会和中央经济工作会议对社会主义新农村建设作出战略决策之后的又一次重要会议, 对“十一五”时期开展新农村建设和2006年的农业农村工作进行了具体研究和全面部署, 为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”<sup>[1]</sup>, 这20个字的目标充分表明我们要建设的新农村, 是社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设协调推进的新农村; 是农村“三个文明”共同发展的新农村; 是富裕、民主、文明、和谐的新农村。它体现在5个“新”上, 一是产业发展要形成“新格局”。加快建设现代农业, 繁荣农村经济, 提高农村生产力水平, 是建设新农村的首要任务。二是农民生活水平要实现“新提高”。千方百计增加农民收入, 改善消费结构, 提高农民生活质量, 是新农村建设的根本目标。三是乡风民俗要倡导“新风尚”。加强农村精神文明建设, 发展农村社会事业, 培养造就新型农民, 是新农村建设的重要内容。四是乡村面貌要呈现“新变化”。搞好乡村建设规划, 加强农村基础设施建设, 改善农村人居环境, 是新农村建设的关键环节。五是乡村治理要健全“新机制”。深化农村各项改革, 加强基层民主和基层组织建设, 创建平安乡村、和谐乡村, 是新农村建设的有力保障。

**1.2 农村税费改革** 农村、农业、农民问题, 是我国经济发展和现代化建设中的一个重大问题。农民收入增长困难, 农民负担居高不下, 又是当前农业、农村、农民问题中的焦点。为加强农业基础、保护农民利益、维护农村稳定, 党中央、国务院作出了农村税费改革的重大决策。这项改革代表了

占我国人口绝大多数的广大农民的根本利益, 是江泽民同志“三个代表”重要思想在农村工作中的具体体现。这次税费改革是建国50年来, 我国农村继土地改革、实行家庭联产承包责任制之后的又一重大改革。进行农村税费改革, 依法调整和规范国家、集体与农民的利益关系, 将农村的分配制度进一步纳入法治轨道, 堵住加重农民负担的口子, 是深化农村改革的重大步骤, 必将极大地促进农村经济发展和农村社会的稳定。

我国农村税费改革的内容可概括为: “三取消、两调整、一改革”及两项逐步取消。即: 取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资, 取消屠宰税, 逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工(简称“两工”)<sup>[2]</sup>; 调整农业税政策, 调整农业特产税政策; 改革村提留征收使用办法。2004年中共中央一号文件及十届人大二次会议上的政府工作报告又为我国农村的税费改革增加了新的内容, 即: 在2004年取消除烟叶外的农业特产税, 在5年内逐步取消农业税。

### 2 农村税费改革的理论基础

对于当前农村税费改革的理论依据, 具有指导意义的主要是马克思在《哥达纲领批判》中提出的“六项扣除原理”和西方经济学的公共财政理论。前者带有一般方法论的意义, 后者则可结合我国农村当前的实际提供具体的指导。

**2.1 马克思的“六项扣除原理”** 马克思在《哥达纲领批判》一书中指出: 在社会主义社会, 社会总产品在实行个人按劳分配以前, 必须进行社会的必要扣除, 而不能全部分配给社会的一切成员, 这一扣除理论是社会主义财政分配的理论基础与客观依据<sup>[3]</sup>。他指出, 在进行社会总产品分配时, 首先应扣除: 第一, 用来补偿消费掉的生产资料部分; 第二, 用来扩大再生产的追加部分; 第三, 用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。剩下作为消费资料的部分, 在进行个人分配之前, 还得从里面扣除: 第一, 和生产没有关系的一般管理费用; 第二, 用来满足共同需要的部分, 如学校、保健设施等; 第三, 为丧失劳动能力的人等设立的基金。在作了上述扣除之后, 社会总产品才能作为个人消费品, 根据“按劳分配”的原则, 在劳动者个人之间进行分配<sup>[4]</sup>。

作者简介 蒋乾(1979-), 男, 重庆梁平人, 助教, 从事资源环境与城乡规划管理研究。

收稿日期 2006-03-19

根据上述原则,在目前家庭联产承包经营制度长期稳定不变的前提下,要促进农业生产的发展,农民负担税费的最高限额必须控制在农民总收入抵减上述扣除后的范围内,只要超过这一限额,就会影响农业扩大再生产,甚至侵蚀简单再生产目标的实现。

**2.2 公共财政理论** 公共财政(Public Finance)指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动,是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。公共财政理论中对当前农村税费改革具有直接指导意义的是公共物品理论、公共选择理论以及公共收入理论中的税费理论。

**2.2.1 公共物品。**公共物品是由保罗·萨缪尔森在《公共指出的纯理论》一文中给出的。提出纯粹的公共物品是指这样的物品,即每个人消费这种物品不会导致别人对该种物品消费的减少,与私人物品相对应,在消费上具有效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性以及较强的外部性。由于这些特性的存在,免费搭车者(free-rider)将不可避免,公共物品难以由私人部门通过市场提供<sup>[5]</sup>。根据上述特性的存在,可以将社会物品序列划分为纯公共物品、准公共物品、俱乐部物品以及私人物品。

将农村公共物品进行详细的分类是比较困难的,除了大型骨干水利工程、农业基础科学研究、气象、农业区划、种子培育、全国性的水土保持工程以及全国性的农业病虫害防治等属于纯公共物品以外,绝大多数农村公共物品属于准公共物品,也有部分因受益范围小且受益人固定,可以归入农村俱乐部物品的范畴,如灌溉、乡村道路、农产品的加工和流通等。当前我国农村公共物品实行的是由政府统一强制性供给,这种提供方式不仅带来供给效率的巨大损失,而且导致供求不符,农民负担沉重等问题。运用公共物品理论将其进行大致分类,选择各类提供方式,不仅可以达到理顺农村公共物品供给体制的目的,也是合理改革农村税费制度,彻底减轻农民负担的有效途径。

**2.2.2 公共选择。**公共物品的非竞争性、非排他性以及外部性决定了必须由政府提供或由政府主导提供。对政府提供公共物品运作效率以及适当供给量的考察涉及到了公共选择理论。公共选择理论也称公共决策理论,是用经济分析方法来研究政治制度与政府决策程序的关系,以及政府决策与财政收支关系的理论<sup>[6]</sup>。然而,基于各种具体原因,政府提供公共物品的效率会有一定的影响。这些是农村基层政府通过税收提供公共物品的效率损失情况,我国当前还存在另一种情况即公共物品的社区自主提供,现行农村税费改革方案中的“一事一议”制度更强化了公共物品的这种社区提供。采用“一事一议”的方式来确定农村社区公共物品的供给,实际是一种建立在自愿捐献和成本分担基础上的公共物品供给模式。

**2.2.3 税、费。**政府取得公共资源的方式主要有收费和税收。公共财政理论认为,收费是消费者为具有私人特点的公共物品支付的费用,是政府提供的准公共物品的“价格”;税收不仅是政府凭借国家权力获得的强制性收入,也可以看作是政府提供公共物品的一种“价格”<sup>[7]</sup>。与其他财政收入相比,税收具有的基本特征是强制性、无偿性和规范性。正是

由于税收的这些特性,使得税收成为各国公共收入的支柱,而收费只能是政府收入的补充形式。

政府提供公共物品时,到底是采取收税的形式还是收费,在市场经济条件下,应该考虑收税与收费的成本收益比较。对于一项具体的公共物品供给,当收税的成本收益率高于收费的成本收益率时(纯公共物品一般属于此种情况),收税是合算的,而对于另一些公共物品(一般为准公共物品),收费更符合节约资源、提高效益的原则,因而收费便更为合理和可取。政府应当选择成本更节省的方式,应该注意对纯公共物品进行适当收费可以提高供给效率和消费效率,而准公共物品由于收费筹集的资源有限,也往往要依赖政府的税收扶持。

**3 农村税费改革在构建社会主义新农村中的作用**

**3.1 有利于农业生产发展** 农村税费改革的首要目标和基本出发点是减轻农民负担,重新明确农民的赋税责任,彻底取消所有不合理收费与乱摊派、乱罚款,并从源头上堵住随需而征、随意加重农民负担的口子,代表和反映了广大农民群众的共同愿望和根本利益。税费改革前,农民除了缴纳农业税、乡统筹费和村提留外,还要另外缴纳乡村两级规定的一些收费项目,如教育集资、农业开发费等。税费改革后,农民只缴纳纳税通知书和农民负担监督卡所规定的项目,其他任何乡村两级所添加的项目,农民可以拒付,从而使农民的总体负担大大减轻。据统计,安徽省税费改革后,2000年全省农民负担为37.61亿元(包括农业税、农业特产税及两税附加),比1997年的49.25亿元(包括农业税、农业特产税、乡统筹费和村提留中的公积金、公益金、管理费等)减少了11.64亿元,减幅为23.6%;2003年全省农民人均负担64.4元,比2000年又下降41.1%,农民群众对税费改革的满意度不断提高<sup>[8]</sup>。由此可见,农村税费改革方案实施后,减轻农民负担的成效十分显著,尤其是中央决定在2006年农业税税率总体上降低1%,同时取消除烟叶外的农业特产税,农民的税收负担将会进一步下降。农民的负担降低后,就有条件进一步改善农业生产环境,使农业生产发展得到进一步发展。

**3.2 有利于乡风文明** 税费改革后,不规范的收费方式变成了规范的征税行为,农民只对国家承担缴纳农业税、农业特产税及两税附加的义务,对集体承担“一事一议”的筹资筹劳义务,有效地遏制了农村乱收费、乱集资、乱摊派的“三乱”问题,增强了基层干部依法行政和农民依法纳税意识,推动了政府、集体、农户之间分配关系的规范和制度化,使得乡风文明程度进一步提高。

**3.3 有利于管理民主化** 我们党的执政地位是历史赋予的,人民赋予的,因此,无论何时何地,都要全心全意为人民服务,保持党同群众的血肉联系。农民是人口比重最大的群体,如何做好农民工作,赢得农民拥护,关系到党的执政地位和群众基础的巩固,是党执政兴国必须首先解决的问题。近几年来,农村一些地方党群干群关系紧张,屡屡发生了干群冲突和群体性上访事件,多数是因一些乱收费、乱摊派加重农民负担或强行征收引起的。另外,从基层工作方面来说,农村基层干部为了完成上级部门的任务和解决乡村开支问题,长年累月忙于挨家挨户催粮收钱,难以致力于抓发展、搞

服务,很容易引起群众的不满。

实行农村税费改革,用法治的办法、规范的税制控制农民负担,既从源头上制约了不正之风的滋生,从制度上促进了基层的党风廉政建设,又把农村基层干部从催粮催款中逐步解脱出来,减少了与群众之间的直接冲突和矛盾,有效地改善了干群关系,进一步增强了基层党组织的吸引力和凝聚力,提高了党和政府在人民群众中的威信。群众普遍反映现在“交得明白,交得放心”、“负担不重了,干部不凶了”、“管理民主了”。

**3.4 有利于农村经济繁荣和农民生活富裕** 农村税费改革使农民负担减轻,农民可支配收入相应增长。农民收入的增加为启动农村市场、扩大消费需求提供了先决条件,消费需求的扩大为经济增长提供了动力源泉。

农村市场的激活带动消费需求增长,首先为工业生产扩大了市场空间,增强了拉力,工业生产的发展,又带动就业机会的增大,职工收入的增长,就业的扩大和居民收入提高又带动新一轮的消费和对服务业的需求,因而形成对第三产业的拉动。税费改革从增加农民收入和消费入手,润滑了分配、消费、生产之间的连接链条,为经济发展步入良性循环创造了条件,对经济的拉动可谓牵一发而动全身。全国工业经济增长2003年以来呈现加速发展的态势,工业经济加速发展因素是多方面的,全国农村税费改革2001年增加到20个省市,而产生的消费需求拉动应当功不可没。

#### 4 相关农村体制配套改革

农村税费改革是整个农村制度改革大系统的一个小系统,农村制度改革是一个统一的整体,各个子系统的改革应互相协调、紧密配合。与农村税费改革相关性较强的农村制度改革主要有农村土地制度改革、农村户籍制度改革、农村教育体制改革以及农村集体经济组织改革等。

**4.1 土地制度改革** 农村土地产权制度是涉及农民权益和农村长期发展的基本问题。土地产权制度的改革和完善是农村税费改革的基本部分,也是进行税费分治的基础。在农业税任务落实,保持人、地、税对应关系上,急需完善土地产权制度,因为完善的土地产权制度对农民权益的界定是清晰的,在此基础上对于各种税费的界区也应当是清晰的。土地既是农民生活的重要物质保障,也是对农民的束缚,必须加快土地产权制度的创新和立法工作,使一个权能明晰的农村土地产权基线更加牢固,给予农民对土地一个长期的较好的预期展望。在土地产权制度的创新上既要尊重农民的意愿和首创精神,又要形成一种逼迫机制,并结合农民身份和户籍制度改革,实现不断从农业隐性失业向显性失业再向非农领域再就业的转化<sup>[9]</sup>。

当前农村土地集体所有的一种最真实的实现形式应当是土地股权承包经营制度,就是要实现在历史条件下各个有限集体范围内的土地股权初始平均化,更确切地说,是农民获得的与初始人口和劳力基数相匹配的土地股份,同时获得对应份额面积土地的经营权,既持股经营,也可超股经营或无股经营,不断实现土地所有权与经营权的分离。农民真正拥有了股权,就与整个集体土地捆绑在一起,这样才能通过农民对股权权利的行使,更好地体现土地的集体性,有利于

集体土地的整体保护,加强对当前因抛荒造成无主耕地的监督、保护和开发,也有利于土地经营权的流转,实现由土地超小规模经营向规模经济经营过渡,并不断刺激和提升土地产权的经济交易价值,促进土地产权中各种权能的清晰分割和有效率流转,使资本和技术向土地经营中集聚,提高农业的市场化程度,更好地巩固农业的基础地位。

**4.2 现行户籍制度改革** 改革现有的户口制度,城乡人口实行双向流动<sup>[10]</sup>。国家的户口政策既要允许农民进城,解决农村劳动生产率偏低的问题;又要鼓励一部分有志于农业的城里人下乡去,解决农村资金不足和农业劳动力整体素质不高的问题。要让企业、科研院所下乡去,让城里的经营能人、科技能人下乡去,让他们去策划、去投资、去经营、去管理、去办农庄。原来的农民可以出去打工,也可受雇在当地企业、农庄当工人。应要求进城镇落户的农民退出承包土地,同时,规范土地承包、流转制度,实现土地资源的合理组合,提高农业的规模效应,并对进城镇的农民实行社会保障制度,提高他们的生活质量。总之,与国际接轨,遵循国民待遇原则,尽快消除城乡差别,是农村税费改革成功的一个根本之策。

**4.3 教育体制改革** 要因地制宜,积极调整农村中小学布局,做好“并校”工作。目前县财政供给普遍负担过重,其重要原因就是农村教育布局不尽合理,重复建设过多。要优化教育资源配置,提高教育效益和教育质量。要把农村中小学校布局调整与薄弱学校的改造结合起来,与深化农村教育管理体制体制改革,核定教师编制、严格控制教师人数结合起来。按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,彻底打破村村办小学格局,联村合办小学。同时,全面开展核编定岗工作,清退自聘或代课人员,压缩非教学人员。继续加大财政转移支付力度,保障教育经费正常需要,促进教育事业快速发展<sup>[11]</sup>。

**4.4 集体经济组织改革** 尽管从理论上讲村民委员会的性质很明确,就是村民自治组织。但是,在现实生活中,农村村民委员会的性质和功能比较模糊,不仅履行了一定的政府职能,还拥有浓厚的集体经济组织职能,相反,村民自治的功能被掩盖了。村委会的性质和功能的混乱,既是农村税费混乱、农民负担沉重的一个重要原因,又是深化农村税费改革的一大障碍。因此,必须规范村民委员会的性质和功能,关键是要弱化甚至革除村民委员会的集体经济组织性质和功能,使其成为真正的村民自治组织<sup>[12]</sup>。其依据:一是在市场经济下,农村的基本公共产品和公共服务,由规范的公共财政供给,集体经济组织的功能没有存在的必要;二是从村民委员会的现实作用看,相当多村民委员会的集体经济组织功能没有很好地发挥,个别村委会甚至堕落成为主要向农民催粮、收费和罚款的角色;三是一些村委会滥用集体权利,将集体的土地随意支配,或者把土地随意出售,后者以改革的名义将一部分集体土地承包出去取得地租,损害农民的利益。要削弱村民委员会的集体经济组织功能,首先,改革农村土地制度,削弱甚至取消村委会对集体土地的支配权。其次,村委会的成立要摆脱上级政府的任命,实现真正的村民自选。另外,切实加强村民委员会的教育和培训,提高村委会

(上接第3826页)

的政治觉悟和文化素质也十分重要。

## 5 结语

建设社会主义新农村一定要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻科学发展观,切实把抓好农村税费改革等解决“三农”问题的的工作提到重要议事日程。之所以说我国的农村税费改革是农村的一场深刻的革命,是因为农村税费改革要改变千百年来形成的政府对农民的征收方式,彻底制止长期以来政府部门对农民的剥夺,真正地保护农民利益,还农民以公正。

农村税费改革经历了地方自发的改革探索和由中央指导的改革试点后,以其自身发展的内在规律,不可避免地要走向深化改革的新阶段。农村税费改革的足迹,清楚地显示了它正在更加地走向理性,一步一步地向市场经济要求的规范的公共财政体制靠拢。中国农村税费改革的主旋律是解决农村的不合理的、严重过时的税费问题,但解决这些问题的根本出路不在于农村税费本身,而在于转变地方政府职能、缩减政府机构和人员,在于规范地方政府行为和地方财政支出范围。深化农村税费改革的最终目标是建立起

城乡统一的、覆盖国民经济全局的现代税收制度,同时,根据农业部门的特殊性以及国际惯例,科学地设计对农业部门的税收优惠体系。

## 参考文献

- [1] 新华社. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[EB/OL]. (2005-10-19) [2006-06-31]. [http://www.gmw.cn/01gmb/2005-10/19/cortert\\_319036.htm](http://www.gmw.cn/01gmb/2005-10/19/cortert_319036.htm).
- [2] 李友志. 农村税费改革的实践与思考[J]. 中国财政,2001(11):31-33.
- [3] JAMES D GWARTNEY, RICHARD L. Stroup: Economics: private and public choice[M]. New York: the Dryden Press, 1997.
- [4] 马克思. 哥达纲领批判[M]. 北京:人民出版社,1975.
- [5] 胡乐明. 公共物品与政府作用[J]. 财经研究,2001(8):11-16.
- [6] 郭平, 邹瑜. 农村税费改革的基本前提: 建立公共选择机制[J]. 财经研究,2001,27(11):157-160.
- [7] 徐嘉彤. 农业税收: 理论与实践[M]. 北京: 经济科学出版社,2000.
- [8] 林善浪, 张国. 中国农业发展问题报告[M]. 北京: 中国发展出版社, 2003.
- [9] 申京诗, 刘晓鹰. 土地征用制度改革的模式选择[J]. 国土资源科技管理,2003(3):1-6.
- [10] 商丘报业网. 我国将着力改革农村户籍制度[EB/OL]. (2006-02-27) [2006-06-31]. [http://www.sqrb.com.cn/gb/misc/2006-02/27/cortert\\_505916.htm](http://www.sqrb.com.cn/gb/misc/2006-02/27/cortert_505916.htm).
- [11] 朱說基. 努力开创基础教育改革新局面[N]. 人民日报,2001-06-14.
- [12] 农村集体经济组织产权制度改革研究课题组. 农村集体经济组织产权制度改革研究[J]. 农村经营管理,2005(4):40-42.