

农业税改革成因分析的文献综述

王立国, 刘海燕, 刘蕊 (1. 燕山大学经济管理学院, 河北秦皇岛 066004; 2. 燕山大学里仁学院, 河北秦皇岛 066004)

摘要 从2000年农业税改革启动以来,我国学者从减轻农民负担、改革的国际背景、公共财政与税收、公共政策等角度对农业税改革的成因作了探讨。2006年我国全面取消农业税,现在很有必要对这一问题做出理论总结。最后,采用利益集团的分析方法,从另一个角度说明农业税改革是中央政府、地方政府和农民博弈的结果。

关键词 农业税改革; 农民负担; 利益集团

中图分类号 F323.8 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)09-02768-04

Review of Agricultural Tax Reform

WANG Li-guo et al (College of Economic Management, Yingshan University, Qinhuangdao Hebei 066004)

Abstract Since the agricultural tax reform was stated in 2000, the scholars have begun to explore the reason of it from the viewpoint of deducing farmers burdens, international background, public finance and tax, and public policies and so on. In 2006, the agricultural tax was abolished completely around the country. It is very necessary to make a summary of this issue. Finally, we took a analysis way of "stake holders". By doing so, we proved agricultural tax reform was the result of a game among state government, local governments and farmers.

Key words Agricultural tax reform; Farmers burden; Stake holders

农业税改革是农村税费改革的一部分。2000年3月2日,中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,决定在安徽进行农村税费改革试点。2006年中央政府决定全部取消农业税。农业税改革的原因很多,国内很多学者认为政府取消农业税的最主要原因是为了减轻农民负担,随后有学者从我国加入WTO的国际背景分析;从公共财政与税收角度分析;从我国农业政策的角度分析;最后,笔者从利益集团的角度去分析农业税改革的原因。

1 减轻农民负担的视角

公共政策初始的政治、经济和社会条件是动态的决策过程的起点,包括外生的和内生的条件。有利的或不利的初始条件都可以使政府产生政策变革的动机,但更一般的情况是政府往往在紧迫的危机条件下被迫进行深刻的改革。对农村税费改革来说,紧迫的内生条件就是农民负担的加重。吴理财^[1]认为农村税费改革的初衷和基本目的是减轻农民负担。农村税费改革是继农村土地改革和农村家庭联产承包责任制之后的农村第3次革命,其中心问题是依法调整和规范国家、集体与农民的利益关系,将农村分配制度纳入法治轨道,从根本上解决农民负担过重问题^[2]。乔桂明^[3]认为农村税费改革的主要目标有2个:一是农民总体负担的减轻;二是将各种负担集中到相对规范的农业税上。其核心内容则是将原收费项目归并到农业税中征收。这次改革对农业税制也进行了一定的调整,解决了长期以来存在的一些问题。

从社会背景看,于静波^[4]提供了比较系统的解释。自1985年以来国家先后颁布了一系列减轻农民负担的政策措施,但有些地方和部门不顾国家三令五申,随意向农民伸手,面向农民的各种收费、集资、罚款和摊派项目多、数额大,有些地方虚报农民人均纯收入,超标准收取村提留和乡统筹费,强迫农民以资代劳;有的地方违反国家税收政策,按人头或田亩平摊征收农民特产税及屠宰税;各种名目的达标升级活动屡禁不止,所需资金大多摊派到农民身上,等等。这些

问题已成为农村社会矛盾的焦点问题,必须尽快采取切实有效措施从根本上解决,否则不仅直接影响农民生活水平的提高和农户生产投入的增加,而且影响党群、干群关系,影响农村社会的稳定。农村税费改革,从一开始就明确提出改革的第1位目标和根本目的就是减轻农民负担,将减轻、规范、稳定农民负担作为这次改革的指导思想。徐清安^[5]从财政收入制度上作了分析。在农村,我国财政收入长期以农业税为主,但从20世纪80年代后期开始,各种行政性收费、集资、“三提五统”等五花八门的收费项目开始出台,大大超过了农业税规模,形成了“费大于税”的收入格局。各种收费项目的恶性膨胀,给农民造成了难以承受的沉重负担。由此引发了在新世纪第一春就开始的、被称之为发生在我国农村的第3次革命——农村税费改革。

王金水^[6]结合社会形势进行了分析,农民是弱势群体,在城市实行的医疗保险、养老保险、失业保险都没有覆盖到农村,而且农业是弱势产业,不少发达国家对农业实行免税政策,政府还投入大量资金扶持农业。“入世”以后,手握锄头的中国农民将面临着高科技武装起来的国外同行的挑战,中国农民正处在改革开放以来形势最严峻的时期。各方面深层次的矛盾暴露了出来,再加进一些外来的因素,对农民造成的影响是非常巨大的。因此,要根本减轻农民沉重的负担,政府应及时加大对农业和农民的支持和保护力度,而取消农业税则是最有效可行的措施。

2 基于国际背景的解释

加入WTO是我国农业税改革的外生条件。我国从2000年开始农村税费改革,2001年加入WTO。黄鹏^[7]认为,从短期来看,加入WTO会给我国农业发展和农民生活带来一些不利的影 响。突出表现在:我国农产品在国内外市场份额缩小,农业生产者利益将受到损害;除了关税壁垒明显降低外,进口配额、禁令等各种限制都将逐步打破;必须严格遵守国际贸易规定,目前那些扭曲贸易的对农产品的出口补贴和国内支持措施必须取消。加上我国农业劳动生产率和土地生产率低下,农产品成本刚性上涨,价格迅速攀升,部分农产品已丧失低价优势。

陈光焱^[8]认为,我国加入WTO后,中国市场成为世界市

作者简介 王立国(1960-),男,山东章丘人,在读博士,副教授,从事项目管理研究。

收稿日期 2006-12-21

场的一部分,农业税制度对农民的歧视已不是一个内部问题了,它已涉及到中国农产品同外国农产品在中外市场上能否公平竞争了。同外国农民纳所得税比,我国农民的税费负担重,农产品的成本高,与外国农产品竞争就处于不利地位。

从比较利益的贸易原理来看,中国在粮食生产上没有资源禀赋的相对优势。到20世纪末,我国耕地总量已不足1.3亿 hm^2 ,人均耕地已经少于0.104 hm^2 ,仅为世界平均水平的1/3,是所有生产要素禀赋中最具有比较劣势的部分^[9]。从粮食供求来看,中国近几年的粮食供求趋紧^[9]。近年来我国粮食消费需求大致在4.8亿~4.9亿t,而粮食产量已经连续3年徘徊在4.5亿~4.6亿t,每年产需缺口在2500万~3500万t,主要由库存变化来填补缺口,结果是粮食库存大幅下降^[9]。政府为了刺激粮食生产,从减免农业税入手降低粮食生产成本正是其中之义。

在粮食贸易方面,柯炳生^[10]认为随着经济增长和结构转变,农业的比较优势将逐渐丧失,农产品进口也会随之增加。从世界范围看,小国可以通过进口来满足本国的需求,而大国则不可能依赖国际市场。我国是一个大国,每进口粮食消费量的1%,就相当于世界粮食贸易量的2%^[10]。大量进口粮食不仅给世界粮食市场带来巨大冲击,影响与第三世界粮食进口国的关系,而且还受到国际政治经济形势和运输等各方面条件的制约。此外,由于大国效应,我国增加农产品进口时,会对世界市场价格产生强烈的影响,会推动世界市场价格的提高,从而反过来又抑制进口的增加。

从以上分析来看,加入WTO对我国农业以及农产品市场带来很大的冲击和压力,而且我国农业面临耕地资源减少等劣势,政府在制定农业政策时应力求通过降低农业生产的成本来提高农产品在国际市场上的竞争力以及通过激励粮食生产保障我国粮食安全。

3 公共财政与税收的难度

从农业税制结构的公平来看,长期以来,我国实行的是城乡分治的二元税制体系。农民除了在生产和生活过程中实际承担增值税税负以外,还要缴纳专门针对农业的“三税”(农业税、牧业税和农业特产税)、各种摊派和收费等税外支出。二元税制违背了税收公平原则,加重了农民的负担^[11]。朱柏强等^[12]认为农民并没有得到与其税费相应的公共服务,一般统计资料显示在我国乡镇政府的财政支出中,人员经费占60%~80%,其中2/3是中小学教师工资。农村的供电、供水由于有专门的收费(电费、水费)与之相应,不在财政支出的范围。其余的服务如公共安全、公共卫生、交通服务集中在乡镇政府所在地,在那些分散的自然村并不多见,与农民最相关的农田水利及技术服务并不占主要地位。

从税收结构效率的角度看,朱柏强等^[12]从农村税费归宿局部均衡和一般均衡分析了农村税费对资源配置的扭曲效应。即农业税费由于它完全无法转嫁,生产者承担的部分要多于能转嫁的其他行业。这部分的税费完全等价于农民可支配收入的减少,直接影响农民的消费需求。另外,作为生产要素的农民的流动性受到约束,同时农产品的价格也受到较严格的管制,价格体制的作用不能充分地发挥。这样流动性较好的资本就可以通过流动到其他部门来逃避农业部

门较高的税费负担,流动性差的生产要素——农业劳动力将成为税费超额部门最终承担者,直接表现为农业劳动的低工资。较强的农产品价格管制进一步加强了这种效应。于是,较重的农村税费激励了农业资本的外流(以逃避不公平的负担),造成农业资本投资的不足,同时也剥夺了农业劳动力的收入,降低了农业劳动力的劳动投入和创新的积极性。

刘书明^[13]从国民收入分配政策的角度作了分析。农民负担过重的根本原因是城市偏向的国民收入分配政策。应调整城市偏向的国民收入分配政策,改变现行的工农业之间、城乡之间的利益分配格局。通过废除现行农村税费制度统一城乡税制,使城乡居民享有平等的税收权利与义务,并调整“重城市、轻农村”的财政支出原则,完善财政转移支付制度和分税制,使城乡居民得到大体平等的公共服务。

杨春玲^[14]认为传统的对农业、农民单独设置的农业税体系,不仅诱发了农民负担沉重,城乡之间、地区之间居民负担严重不公,农业生产效率低下等一系列问题,而且也不利于与国际税制接轨。因此,面对“入世”后中国农业向国际市场开放的挑战,应把农业税制改革与WTO规则联系起来,取消专门面向农业和农民的税费,走国际通行的城乡一体、以增值税为主、多税种并存的道路。

具体来说,叶翠青^[15]认为应随着市场经济的发展和条件的逐步成熟,考虑取消农业税和农业特产税,重新建立以收益税为主体的农村税收体系。在这之前,对农业税实行零税率,以进一步减轻农民负担,使农民得以休养生息,在农村建立与社会主义市场经济相适应和与城市税制相统一的农村税制体系。待我国城乡经济基本达到一体化后,通过逐步开征新的和城市相统一的税种,不断完善农村的税收体系。

与国外农业税制对比来看,经庭如等^[16]认为,纵观世界各国的税收制度,基本不单独设立农业税这一独立面向农业的税种,发达国家尤其如此。各国的税收制度尽管存在差异,但在税种的设立上基本相同,即对农业生产销售收入征收增值税、营业税等流转税,对个体农户和农业企业经营纯收益征收个人所得税和企业所得税,对房产、地产等征收财产税等等。这给我们的启示是:废除独立设置的农业税,设置统一的流转税、所得税和财产税,在制度安排方面,给农业和农民以充分的税收照顾。

李续智^[17]从农业产业的角度分析,改革开放以后,计划经济逐步被市场经济所取代,产业间相互渗透、相互交叉,传统社会的产业分工被取代,产业之间的界限被打破。那种按产业、按部门设置税种的传统做法,已经不适应现代市场经济要求,农业税已没有存在的必要;况且,按照经济发展规律,工业在发展初期需要农业提供原始资本积累,但发展到一定阶段就转入工业“反哺”农业的阶段。目前我国的经济实力已经大大增强,理应步入工业“反哺”农业的阶段,取消农业税,加大对农业的投入,从机制上减轻农民负担。

4 作为公共政策的农业税改革

深化农村税费改革的中长期政策选择之一就是取消农业税,消除农民税收负担^[18]。

我国城乡居民收入差距不断扩大,城乡居民消费差距十分明显,农民收入问题已成为中国政府考虑的主要政策问题

之一。邱晓华^[19]认为中国政府针对增加农民收入的主要农业政策有2种:一是提高农产品价格,二是给予农民补贴。但是有学者^[20]认为这2项政策是不可行的,在缩小城乡收入差距方面的作用也是微乎其微的。一方面,加入WTO使得中国通过提高农产品价格增加农民收入的余地越来越小;另一方面,由于农民主要从事生活必需品的生产,食物需求的收入弹性在低收入阶段小于1,然后随着人均真实收入的增长而下降。持续的农产品价格上升,导致产量增加,但供给的增加反过来又会逆转价格上升的趋势。价格上升的影响是降低农业劳动力的外流率,从而反作用于农业劳动的回报。几年之后,由于经济在增长,非农就业部门的回报每年增加,劳动力外流也将会回归到以前的状况,价格上涨对劳动报酬的影响将最终消失。而增加农业补贴,对于中国这样拥有众多农业人口的发展中国家也不是一项可行的政策。从1979年开始,中国农村经济就一直重复着这样一个发展模式:农业问题严重 政府大幅度提高农产品价格,大幅度增加财政支农支出,调整与非农产品的比价政策 农民收入水平提高 政府减少农业生产支持 农业问题严重。经验已经证明,提高农产品价格只能缓解一时的农业问题,不能从根本上解决中国长期以来面对的农业问题。先前农业政策的无效以及中国经济整体实力的增强,使得农业政策制定者将目标转向了农业税。

而同时,中央财政具有取消农业税的实力。取消农业税,对全国财政减收的影响微乎其微,取消农业税时机已成熟。1950年,农业税占当时财政收入的39%;1979年,这一比例降至5.5%;到了2004年,农业税占各项税收的比例仅为1%。据初步统计,2005年全国剩下的农业税及附加只有约15亿元,只占全国财政总收入3万亿元的0.05%^[21]。

5 利益集团博弈的角度

总结学者们的意见,对农业税取消的原因大都从新古典的角度去分析,笔者将从公共选择的角度,从利益集团的角度去分析农业税取消的政治原因。

杨卫军^[22]分析了农业税存在的根本原因。他认为,最关键的问题是,国家征收的农业税到底用于何种用途。事实上,现在所征收的农业税并没有被用于支持工业。我国城乡税收制度安排不同以及“剪刀差”政策的起源是工业化初期大量资本积累的需要,但从目前来看,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。由于农业税属于地税,其在当前我国农业县财政收入中占有相当重要的地位,如果没有农业税,这些地方财政就会十分困难,甚至难以运转。因此,这些地方政府不但要确保农业税的足额征收,而且还会千方百计地从农民那里再搭车多收一些“费”,这才是农业税制存续的根本原因所在。尽管近些年来中央政府三令五申地强调农业的基础地位,强调增加农民收入、减轻农民负担的重要性,但由于拿不出足够的资金填补取消农业税后所形成的“窟窿”,因而不得不对目前的农业税制持认可态度。因此,准确地说,目前农业税制的存续,不是二元经济结构造成的,而是中央政府、地方政府、农民三者之间博弈的结果。笔者同意这种观点,现假设中央政府、地方政府和农

民为3个利益集团,每个利益集团都有自己的偏好和对政策的影响力,农业税改革就是3个利益集团之间博弈的结果。由于中央政府在农业税改革中的偏好和影响力很大,笔者将从中央政府的角度入手分析3个利益集团之间的博弈。

5.1 党和政府建设社会主义新农村的一个举措 在中国,农民是非行政利益集团里规模最大的利益集团,尽管利益集团的力量及其对政策的影响力不成正比,但是农民利益集团由于其比重大,对社会的发展有着巨大的推动作用。改革开放以来,我国农业生产发展迅速,取得了举世瞩目的成绩,按可比价格计算,2004年农林牧副渔业总产值相当于1978年的4.78倍,年均增长率高达6.2%^[23],为同期世界各国之冠。但是,20世纪90年代后期,农民收入增长缓慢,城乡居民收入差距扩大,我国国民经济发展很不平衡,“三农”问题引起各界高度重视。党的十六大以来,党中央、国务院高度重视“三农”问题,把农村工作作为全党工作的重中之重,连续3年的一号文件均以“三农”问题为主题,十六届五中全会更提出建设社会主义新农村,把农村工作推向了新的历史高度。取消农业税是党深入人心和建设社会主义新农村的一个举措。废除农业税条例,从表面上看,是为了减轻农民的负担,但是从深层次来说,是党和政府将政策重心偏向于农民利益集团,以达到稳定社会和促进城乡经济共同发展的目的。

5.2 中央政府控制地方政府的一个手段 地方政府作为一个利益集团有其特殊的利益,它追求财政收入最大化的目标。农业税是地方税,中央不取分文。中央政府取消农业税必然要将地方政府的利益纳入自己的目标函数。地方政府往往通过征收农业税的名义收取各种不合理的税费,农业税并非农业税制征税的主体。如2002年全国征收的农业税为422亿元,2003年为338亿元,但每年各种附加的杂费(三提五统)则约有2000亿元,附加杂费是农业税的5倍^[24]。农村很多地方不是根据国家规定的农业税标准征收,有的按人口征收,有的则按土地的多少征收。还有一些地方政府为了扩大税源,随意扩大税种征收范围,提高税率,或者借征收农业税“搭车”收费,严重侵害了农民利益。

因此,中央政府需要付出很大的监督成本来纠正地方政府的行为。笔者认为,由于监督成本的限制,再加上地方政府“搭车收费”带来的农民对政府的不满进而影响政府在农民心中的形象,影响社会稳定。中央政府采取釜底抽薪的办法:取消农业税,以从根本上解决农村地方政府和村民委员会乱收税、乱收费的问题,规范地方政府的行为。

5.3 缓和收入差距,稳定社会 诺斯的国家理论提出,国家有2方面的目标:一是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则,使统治者租金最大化;二是在第1个目标的框架中降低交易费用,以使社会的产出最大化,从而使国家税收增加。在此将中央政府作为国家的代表,中央政府作为一个利益集团也有其追求的目标,到底选择哪种目标或哪种目标组合取决于其所面临的约束条件,决定国家目标的一个不容忽视的约束条件就是统治者的任期以及生命周期。但是在一个足够长的时期内,统治者的生命是有限的,特别是统治者的任期是硬性的,统治者往往需要考虑如何在几年内实现租金的最大化。顾六宝等^[25]认为如果任期本身不再是约束条

件,而是政府追求的重要目标之一,特别是如果政府所受的约束较少,自由裁量权较大,那么统治者只要在任,就会有可观的租金收入,此时,政府的主要目标就会由租金最大化转变为任期最长化。如何实现任期最长化,政府考虑的是首先保持政治(以及社会)的稳定,保持政治稳定和社会稳定的必要条件是得到广泛的支持率。中国13亿人口,9亿农民,农业劳动者阶层是中国社会阶层中规模最大的一个阶层。中共提出了执政为民,以民为本等执政理念,充分认识到中共执政的源泉在于9亿农民,政府公共政策的立足点也应该以农民为主。农民的生活状况如果得不到改善和提高,在城乡收入差距加大的情况下,党和政府必然失去农民的支持,进而影响社会的稳定。

5.4 推动乡镇政府改革 从取消农业税的角度看,乡镇政府是地方政府一级受影响最大的利益集团。农业税取消前,乡镇财政的常规收入一般有3部分:一是财政部门收取的农业税费部分,主要以农业税为主体;二是地税收入,包括地方工商税收和企业所得税、个人所得税;三是国税收入(增值税)的部分。其中农业税一般占财政收入的30%以上,有的甚至可以达到70%~80%,地税和国税的收入所占比重是很低的,取消农业税使乡镇收入锐减,在县、乡政府,农业税的停征将使它们的本级财政收入减少15%^[26]。笔者认为,中央政府既然提出了建设社会主义新农村的目标,而乡镇政府承担着管理农村社会的主要职责,是新农村建设目标和政策的主要贯彻执行者,在新农村建设中发挥着重要的作用,所以,乡镇政府的职能及公共服务水平等需要很大的提高,取消农业税减少了乡镇财政收入,这在某种程度上可以推动乡镇机构改革,精简人员,转变职能,提高其公共服务水平。

参考文献

- [1] 吴理财. 农村税费改革与“乡政”角色转换[J]. 经济社会体制比较,2001(5):20-26.
- [2] 魏遥. 农村税费改革应重在治本[J]. 经济学家,2002(2):114-115.
- [3] 乔桂明. 论我国农村税费改革的制度安排和政策选择[J]. 农业经济问题,2003(12):8-12.
- [4] 于静波. 农村税费改革的初步实践与思考[J]. 经济纵横,2001(4):25-28.
- [5] 徐清安. 深化农村税费改革的整体构想[J]. 宏观经济管理,2003(7):44-46.
- [6] 王金水. 能否取消农业税——试论我国农村税费改革的根本出路[J]. 调研世界,2002(11):44.
- [7] 黄鹏. 农村税费改革是我国农村的第三次革命——兼议农民负担问题[J]. 税务研究,2001,195(8):16-19.
- [8] 陈光焱. 论农村税费改革的定律约束和取向选择——兼评所谓“黄宗羲定律”[J]. 财政研究,2002(8):36-38.
- [9] 张文兵. 粮食“直补”改革与国家粮食安全目标的实现[J]. 中国财经信息资料,2006(10):28-31.
- [10] 柯炳生. 我国国家粮食安全问题的战略思考及其政策建议[J]. 改革,2006,144(2):19-25.
- [11] 肖加元. 城乡税制统一:基于公共财政的分析视角[J]. 中南财经政法大学学报,2006,155(2):61-66.
- [12] 朱柏强, 骆晓强. 从公共财政角度审视农村税费改革[J]. 财经研究,2002(7):58-63.
- [13] 刘书明. 统一城乡税制与调整分配政策:减轻农民负担新论[J]. 经济研究,2001(2):43-60.
- [14] 杨春玲. 我国农业税制改革走向分析[J]. 税务研究,2003(7):27-30.
- [15] 叶翠青. 关于深化农村税费改革的相关问题探讨[J]. 财政研究,2003(10):41-43.
- [16] 经庭如, 李冬梅. 坚持公平与效率原则 创新我国农业税制[J]. 税务研究,2002,209(10):20-24.
- [17] 李续智. 取消农业税是农业税收制度改革根本出路[J]. 税务研究,2004,228(5):79.
- [18] 鲍文前. 深化农村税费改革的若干政策取向[J]. 财贸经济,2003(5):36-39.
- [19] 邱晓华. 关于社会主义新农村建设的几个问题[J]. 宏观经济管理,2006(3):6-13.
- [20] 石磊, 马士国. 减免农业税的长期效应与中国农业发展的对策[J]. 财贸研究,2005(6):16-17.
- [21] 陶杨. 2006年中国民生8个关键词 EB/OL. [2006-01-17]. <http://www.315china.com.cn>.
- [22] 杨卫军. 中国农业税制存续合理吗? [J]. 经济学家,2004(1):126-128.
- [23] 林毅夫. 关于社会主义新农村建设的几点思考[J]. 中国国情国力,2006,159(4):1-9.
- [24] 王云芳. 我国取消农业税制的效应分析[J]. 农业与技术,2005(6):34-36.
- [25] 顾六宝, 朱长存. 中国农村政策的决策模型分析[J]. 河北学刊,2004(2):187-192.
- [26] 张光. 取消农业税:财政影响的不平衡和转移支付政策的调整[J]. 调研世界,2006(3):39-41.