

# 后农业税时代乡镇财务收支状况改善路径研究

付景远, 朱义成<sup>1</sup> (1. 聊城大学管理学院, 山东聊城 252000; 2. 聊城市东昌府区, 山东聊城 252000)

**摘要** 受取消农业税及附加后相关配套政策滞后的影响, 多数乡镇草根政府的收支状况出现不同程度的恶化, 由此引发的农村基本建设、义务教育投入、公益事业发展及偿付债务所需资金短缺问题相继显现。在分析后农业税时代乡镇基层政府财务收支状况恶化带来一系列问题的基础上, 提出了乡镇基层政府改善财务收支状况的路径。

**关键词** 后农业税时代; 乡镇经济; 收支改善; 路径

中图分类号 F234.4 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)15-06537-03

免征农业税及附加作为惠及9亿农民的大事, 对增加农民收入、全面建设小康社会具有重要的意义。然而, 取消农业税及附加是对农村利益分配关系的重大调整, 这项政策将彻底革掉“乡统筹”和“村提留”, 使镇域可用财力大幅度减少。在相关配套政策滞后的情况下, 这势必会导致新旧体制交替中出现体制断层和政策盲点, 给农村基本建设、义务教育及各项公益事业发展带来负面影响。因此, 各级政府要给予高度关注和重视, 从长远和全局的角度着眼, 依靠中央的宏观决策和地方政府的积极努力, 解决将可能出现的现实问题。

## 1 后农业税时代乡镇基层政府财务收支状况恶化带来的问题

目前, 全国乡级财政供养人员870.9万人, 按人均一年1万元的经费估算, 乡级财政每年仅人员经费就达870.0多亿元, 其中农业税要占500.0亿元, 370.0亿元的差额主要靠自筹收入来填补。取消农业税及附加又革了乡镇各种自筹收入的命, 主要依靠农业税形成财政收入的农业乡镇, 乡镇级财政的体制弊端立刻现了原形, 镇域经济陷入了危机。

**1.1 农村义务教育经费缺口进一步扩大** 根据公共财政理论, 政府提供的产品应当是市场失灵的公共产品, 包括行政管理、国防外交、教育卫生等领域。农村义务教育属于公共产品的范畴, 应由政府承担。但就目前情况, 农村义务教育经费主要有以下3部分构成: 一是乡镇财政拨款; 二是向农民征收的两税附加中的“教育附加费”; 三是向农民征收的“教育集资”。而农业税及附加取消后, 以乡村两级办学为主的乡统筹、各类教育集资和一些教育方面的收费项目随之取消, 农村义务教育转由地方财政负担, 乡镇教师工资改由县(市)统一发放, 这虽然有效地解决了教师工资的拖欠问题, 但是, 由于我国半数以上的县级财政状况并不乐观, 多数县(市)仍要求乡镇全部或部分解决国家规定发放的各种补贴, 两税及附加取消后多数乡镇财政状况恶化, 根本无法保证补贴的足额发放, 农村中小学危房改造所需资金更是难以解决。

**1.2 农村公益事业发展所需资金更加难以落实** 过去, 农村公益事业资金主要依靠“三提五统”(1991~2001年)或“农业两税附加”(2002年以后)。国家对农业和农村的公共产品供给十分微薄, 如, 1979~1988年国家的农业基建投资总额为409.5亿元, 仅占同期全民所有制基建投资额8586.0亿元

的4.80%; 而1989~1996年国家农业基建投资总额为721.8亿元, 占同期全民所有制基建投资额33917.7亿元的2.13%。这就是说, 国家对乡村公共产品的供给在农业税及附加取消前非常不足, 农业税及附加彻底取消后, 政策规定“取消乡统筹费, 修建通往乡村道路所需资金不再固定向农民收取, 乡级道路建设所需资金由政府负责安排。取消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”。这在政策上虽然体现了建立公共财政的要求, 但是, 一方面由于各级财政缺乏相应的财力支撑, 另一方面, 政策缺乏刚性和可操作性, 没有明确哪一级政府财政预算统一安排, 也没有规定安排多少额度。因此, 这在执行过程中会出现推诿、扯皮现象, 最终可能落空<sup>[1]</sup>。另外, 我国除村级经济发达乡镇基本建立了以村级经济为依托、乡镇财政给予补助的农村社会保障体系外, 大部分乡镇农村社会保障还只停留在军烈属优抚、五保户供养的层面上, 尚未建立完善的保障支出体系, 并且目前对军烈属优抚、五保户供养的支出, 也来源于农民的统筹资金。取消农业税后, 若上级政府转移支付不到位, 大部分乡镇不要说建立完善的保障支出体系, 就连现有的军烈属优抚、五保户供养将会出现资金缺口。

**1.3 化解沉重的乡镇债务负担的难度增加** 长期以来, 由于我国公权的过分膨胀, 乡镇政府作为基层公共组织, 在乡镇财力有限性与事权无限性的矛盾中, 不考虑自身实际承受能力, 在生产社会公共产品和发展公共事业的过程中, 不计成本的大搞形象工程, 导致乡镇积累了沉重的债务负担。湖南省农办、财政厅1999年对乡镇负债的普查表明, 全省2000多乡镇共负债85.4亿元, 每个乡镇平均负债363.0万元, 负债最多的竟达5111.0万元, 负债面高达88.20%, 且个别乡镇在当年就“吃”完了2003年的财政预算<sup>[2]</sup>。另据有关部门统计, 2002年全国乡镇债务高达2000.0亿元, 平均每个乡镇近450.0万元。目前, 在政府职能还没转变, 乡镇机构改革没有到位之前, 农业税及附加取消, 已“革”了乡镇收费的“命”, 一方面使大多数靠预算外收费来维持运转的农业乡镇财政收入大幅度减少, 乡镇政府维持运转的缺口增大, 这会导致新债务产生; 另一方面, 切断了乡镇预期的还款途径, 多数以农业税收入为主的乡镇, 没了支柱税源, 工商税收占收入比重又小, 短期内也不可能大幅增加, 而其他一些零星小税种税源分散、数额小、结构复杂、征管成本高、难度大、增长潜力有限。如此以来, 乡镇债务一下由“幕后”走向“前台”, 乡镇财政面临的归还债务本金和利息的压力及风险陡然加大, 巨额债务缺口使乡级财政难以为继。如, 全国最早开始税费改革试点的太和县, 全县31个乡镇78.00%的财政收入都来源

**作者简介** 付景远(1963-), 男, 山东阳谷人, 硕士, 副教授, 从事农业经济的教学和研究。

**收稿日期** 2008-04-21

于农业税,税改后的2000年,农业税及附加共0.8亿元,尽管中央每年要给太和县下拨3 000.0多万元作为农村税费改革补助,但财政缺口依然高达6 000.0多万元,占到了当年财政收入的51.30%;2001年太和县乡镇的财政收入9 103.0万元,全县31个乡镇的财政供养人员为27 151人,当年工资性支出9 955.0万元,仅工资支出一项,就使乡级财政出现了800.0多万元的缺口<sup>[3]</sup>。可见,对于原本就负债累累的乡镇财政,农业税及附加取消后更是“雪上加霜”。

**1.4 助长乡镇的“造城”运动,形成新的社会问题** 农业税及附加取消后,各地乡镇政府为吸引外地企业及私营业主入住,开辟新的税源,增加工商税收入,必将把城镇化作为乡镇新的经济增长点,动用一切手段进行“圈地”。这种一轰而上、不切实际的“造城”运动,必然会盲目搞城镇扩建,如宽马路、大广场、大绿地、“美化”及“亮化”工程等各种形象工程的建设。在缺乏资金的情况下,这种过度的城镇化扩张,必然要通过非市场化的方式以低价征用土地来实现。被征用的土地价格太低,大大降低了“造城”过程中的土地成本,无形中加剧了乡镇的城镇化扩张,大量占用耕地造成严重的土地资源浪费,无法实现资源的优化配置。一方面,城镇化作为工业化的产物,在没有产业支撑的情况下“造城”,极易形成城镇产业的“空心化”,是难以持续的,其结果往往是城造起来了,产业却无法形成,徒废财力,形成新的负债。另一方面,大量征用土地造成的大批失地农民,得到的土地补偿金虽然很低,但尚可维持几年生活,待补偿金用光,又没有形成新的经济来源,那么他们的生计就会出现,一些人会沦为游离于正常社会之外的无业游民,成为社会稳定的一大隐患。

## 2 后农业税时代乡镇基层草根政府改善财务收支状况的路径

随着农业税及附加的取消,我国将进入“后农业税时代”,乡镇财政如果仍沿着税费改革前的老路继续走下去,是不可能出头的。要使镇域经济得到根本好转,必须顺应新的经济形势,提高工作效率,大力发展镇域经济为内容的改革。

**2.1 撤乡并镇,精简机构和人员** 目前农村工作正处于转轨阶段,在农业税及附加彻底取消后,乡镇政府的职能将大大缩小,届时乡镇组织过度膨胀、干部过多,工资、管理费数额太大,因此,应充分利用免征农业税的机遇,按照小政府、大社会的原则,推进乡镇区划调整和机构改革,撤乡并镇、精简人员,消除机构臃肿现象,提高办事效率,减轻财政负担。

**2.1.1 撤乡并镇,着力发展中心镇。**现有的乡镇设置基本上是在原来的人民公社基础上建立起来的,乡镇范围较小,在行政分割之下,不利于区域社会经济的发展。目前,从区域社会经济发展的角度看,积极稳妥地推进乡镇区划调整,因地制宜地撤乡并镇、组建中心镇是优化乡镇布局,促进农村经济发展的重要举措。为减少撤乡并镇的成本,建议以撤小并大、撤弱并强、撤穷并福为原则,合并具有发展成为中心镇的乡镇,并首先从人口规模、经济总量比较小的乡镇合并开始。对暂时不具备合并条件,又不能建立乡镇财政或建立乡镇财政后比较困难的乡镇,可考虑取消乡镇实体政府,将乡级政府转为县级政府的派出机构,履行县级政府委托的必

不可少的法定任务,待条件成熟后再进行合并<sup>[4]</sup>。

**2.1.2 整顿乡镇管理机构,精简人员。**目前多数乡镇管着一些不该管、管不了也管不好的事,为应付这些管理的需要,各乡镇都设有专门机构和人员,这些膨胀的机构及人员又不得不依赖于收费而生存,从而使乡镇运行处于恶性循环中。这被杜赞奇称为“国家政权的内卷化”<sup>[5]</sup>。据调查,这类机构、人员大约占现有乡镇机构、人员的一半以上,有些甚至达2/3以上。另外,大多数农业乡镇干部多年来一直扮演着“收税者”的角色,许多乡镇干部反映自己70%的工作时间和精力用于收缴农业税。农业税的取消,一方面使农业乡镇干部失去主要工作对象,另一方面,中央财政本来就面临压力,很难再通过转移支付去养一些“闲机构”和“闲人”,因此,整顿乡镇管理机构,精简人员势在必行。为此,根据精减、统一、效能的原则,有效配置乡镇政治、经济和社会资源,合理合并乡镇职能、机构,精简人员。实践中,首先精简依赖于收费生存的和在体制转型中因部门利益、地方利益成立的以及仍然依存于计划经济体制而苟延残喘的乡镇机构及其人员。同时,为提高工作效率,应考虑乡镇干部实行兼职,条线干部交叉兼职,做到一人多职。如,将乡镇农技站、农机站、农经站等涉农服务机构合并设置为农业服务站(中心);将乡镇计划生育站并入乡镇卫生院;将乡镇文化站、广播站、电视台、电影队合并设置为乡镇文化发展中心<sup>[6]</sup>。

## 2.2 改革和完善乡镇财税体制

**2.2.1 健全乡镇财政职能,完善乡镇财政体制。**根据财权和事权相统一的原则,建议采取通过调整事权的方式,将应该由上级乃至中央财政负担而目前由乡镇财政负担的事项转由上级财政负担,减少目前上下级部分事权交叉和错位的现象,以改变当前本应由上级财政承担却采取与乡镇共担或变相让乡镇负担的现象,并以此为依据划分能够满足其履行职责的收入来源。在税种的划分上,要允许乡镇有固定的、增长弹性的、充裕的财源,甚至基础较好的乡镇,可以试行向“完全”的分税制体制过渡,将营业税、乡镇企业所得税、房产税、部分增值税等作为乡镇固定收入。

**2.2.2 进一步完善转移支付制度。**农业税及附加取消后,弥补乡镇财政缺口最重要的办法,就是依靠转移支付。现行的转移支付制度在规范性,与分税制的协调性方面管理力度不够。因此,建议规范中央、省、市、县转移支付制度,加大对乡镇财政转移支付力度,并在转移支付的目标、形式和方法等方面进一步加以明确,在目标上,要按照各地经济发展、财政状况和农村税费改革减收增支程度不一的状况,划分类别,按不同类别进行转移支付,保证不同经济发展水平乡镇和不同收入阶层都能享受到基本的公共服务;建立一种以一般性转移支付为重点,与有条件转移支付相配合,把特殊转移支付作为补充的复合形态,对贫困乡镇和因不可抗力影响而受灾的乡镇实行特殊的转移支付制度;在方法上,要保证公开转移支付的计算方法和采用的数据,测算过程透明。

**2.2.3 通过民主理财,实现乡务、政务公开。**建议根据公共财政的要求,建立公共产品的需求表达机制和决策监督机制。一是根据上级补助及乡镇每年收入来源的多少,按照公平、公正、节约和量入为出原则,调整和优化乡镇资金支出结

构,压缩乡镇基建规模,遏制不顾家底、无计划或超承受能力的盲目建设。二是划清乡镇人大与乡镇政府的理财权限、范围,明确规定超过一定限额的财政开支项目,必须由乡镇人大讨论、批准。乡镇政府必须定期向乡镇人大报告财政预算执行情况,并由乡镇人大讨论通过。同时,要在乡镇切实开展财务公开、政务公开活动,使之制度化、长期化,增加公共资源使用的透明度。三是压减办公经费、管理费用等开支,实行严格的公务费和招待费定额管理,取消各类不必要的检查评比和达标升级活动,尽量节余资金,增加偿债能力。

**2.2.4 合理利用资源,增收减支。**在我国计划生育工作成效明显、农村剩余劳动力举家进城等因素的双重作用下,农村适龄入学儿童及在校学生数量明显减少,这为农村教育资源的重新配置和调整带来了机遇,各地可按照危房改造同农村中小学布局调整相结合的思路,根据地理状况、人口居住疏密、交通条件差异和经济发展水平高低等因素,调整农村中小学布局,整合农村教育资源。同时,还可以通过合班并校、合理定员、择优选聘等措施,精简优化教师队伍,减少教育经费支出。另外,要加强对被撤消乡镇闲置的土地、房屋和其他固定资产的充分利用研究,通过出租、承包、转让及合作经营等多种方式最大限度地盘活土地资源,增加收入。

**2.3 建立开放的农村社会公共产品和公益事业投资体制**按现行政策,两税及附加取消后,农村社会公共产品和公益事业投资将主要通过转移支付制度及村民“一事一议”方式解决。从转移支付制度的角度来说,乡镇资金在两税及附加取消后的实际缺口每年将在1 200.0 亿以上,而2003 年国家测定的全国农业税及特产税总额为近600.0 亿,这就是说国家转移支付资金总额在5 年内每年可能不会超过600.0 亿,这对保人员工资、机构运转都成问题,根本无财力顾及农村社会公共产品和公益事业。从“一事一议”角度来说,由于标准低、数额小,与实际需要相差甚远,加之受农民不富裕、不善合作等客观因素的影响,经常出现“事难议、议难决、决难行”的尴尬局面,因而在实践上也解决不了什么问题。因此,建议改革现行的农村社会公共产品和公益事业的投资体制,大力引导和鼓励企业、个人出资参与公共品供给。另外,从当前我国农村公共品供给的实际情况看,即使在经济不发达地区甚至贫困地区,企业、个人作为农村公共品供给的一个重要来源,正在发挥越来越大的作用。因此,制定能够充分调动个人、企业参与农村公共品供给的出资政策,对缓解当前农村公共品供给严重不足的状况具有重要现实意义。具体建议是:第一,政府改变投入方式。各级财政可以通过制定优化合理的财政转移支付政策,建立一套刺激性的筹资方式。如,可以对“一事一议”实行“民办公助”、“以奖代补”等办法进行引导和规范,对于村组通过“一事一议”办成的公

益事业,财政可按照一定比例给予补助,从而刺激农民发展公共事业的积极性。第二,制定激励性的税收优惠政策。地方政府可根据个体和私营企业对农村公共品生产投入的规模和重要程度,确定它们在所得税和其他地方税征收中的抵扣或减免比例,投入规模越大,抵扣或减免比例越大。第三,利用冠名权、建碑和立传等形式,鼓励个人、私营企业出资参与公共品生产。第四,对在农村公共品建设上有突出贡献的个体和私营企业给予政策倾斜,切实解决它们在发展过程中遇到的一些困难,提高业主的社会地位<sup>[7]</sup>。

**2.4 因地制宜地大力发展乡镇企业** 大力发展镇域经济,增加企业税收是应对农业税及附加取消后乡镇收入锐减的根本途径。各地乡镇政府要结合乡情,立足自身资源条件和优势,科学划分产业布局,因地制宜,宜工则工、宜商则商、宜农则农地发展乡镇企业。

**2.4.1 做大、做强主导企业。**通过引进、联合、重组等多种形式,加快资源整合,发挥当地特色工业的集聚效应,扩大产业规模,提高产品配套能力,使过去的优势企业做大做强;结合各地资源优势,以科技为先导,在积极引进、发展高新技术产业,延长产业链的同时,引导和帮助现有企业加大技改力度,开发科技含量高、附加值高的新产品,培植新的税源。

**2.4.2 挖掘民间资本,大力发展非公经济。**结合小城镇建设,从改革前置审批制度,简化程式和环节入手,出台发展民营企业的法规政策,鼓励、引导农村人口向小城镇有序流动,扶持有经验、有实力的打工者回乡创业,鼓励富裕农民、个体私营业主到城镇建房落户和从事第二、三产业,引导农业产业化龙头企业和民营企业向小城镇集中,并通过收购、兼并、控股等形式参与乡镇集体企业改革,组建企业集团等,实现低成本扩张,真正将非公经济发展成乡镇经济“摇钱树”。

**2.4.3 发展特色经济,将资源优势变成经济优势。**各地需切实注意解决好当地乡镇经济发展和对农业基本土地保护的关系,提高资源利用效率,把资源优势真正变成经济优势。如,矿山资源丰富的乡镇,可大力发展资源加工型、劳动密集型企业,创造条件实现资源深加工,提高产品附加值;旅游资源丰富的乡镇,可通过加强旅游基础设施和环境建设,兴办休闲设施,创办农家乐、生态农庄等旅游项目。

#### 参考文献

- [1] 由建勋,张青霞.在发展县域经济中破解“统筹城乡发展”难题[J].内蒙古社会科学2005(3):106-109.
- [2] 张凯华.六省“三农”问题报告——冗员篇 EB/OL. (2003-04-23) [2008-03-01]. <http://www.cctv.com.cn>.
- [4] 徐勇.变乡级政府为派出机构[J].决策咨询,2003(5):31-33.
- [5] 由建勋.政府行政成本畸高的成因及对策[J].广东行政学院学报,2005(1):44-47.
- [6] 陈永正,陈家泽.论中国乡级财政[J].中国农村观察,2004(5):60-68.
- [7] 由建勋,何伟.关于“村财乡管”的思考与建议[J].农业经济,2005(5):55-56.

#### 参考文献

- [1] 顾国贤.酿造酒工艺学[M].2版.北京:中国轻工业出版社,1996.
- [2] 武千钧,张沛,王家林,等.气相色谱法测定啤酒中的游离脂肪酸[J].工业微生物,1999,29(3):3-6.
- [3] BARBER LOY E.The analysis of organic acids by ion chromatography in beer and vol[J].J Am Soc Brew Chem,1990,48(1):44-46.
- [4] 陈思妩,萧熙佩.酵母生物化学[M].济南:山东科学技术出版社,1990.
- [5] 管敦仪.啤酒工业手册[M].修订版.北京:中国轻工业出版社,1999.

(上接第6520 页)

果酸、乳酸等不利于碳底物回归胞内,大部分被代谢分泌到胞外并滞留于发酵液中。不同种类有机酸含量差异的原因十分复杂,不仅与啤酒酵母在不同生理阶段对某种有机酸的积累有关,而且与代谢途径的相关酶系、代谢网络有关,还与有机酸跨膜运输和发酵后期阶段有机酸的分解有关。