

完善财政体制与深化农村税费改革

陈宇红

(厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

[关键词] 财政体制; 农业税; 预算制度; 农村税费改革

[摘要] 从近期农村税费改革的实践看, 改革取得了一定的成效, 但又出现了一系列新的问题。应从分析我国财政体制的弊端入手, 揭示阻碍农村税费改革的制度原因, 以进一步完善财政制度, 深化农村税费改革。

[中图分类号] F812.8 [文献标识码] A [文章编号] 1008—5793(2003)06-0009-03

在中国这样一个农业和农民占有很大比重的国家, “三农”问题始终是关系到我国社会主义建设和发展的重大问题。其中如何处理国家、集体与农民之间的分配关系是解决“三农”问题的关键。中央已将农村税费改革作为目前政府工作的重点, 循序渐进地在各地展开, 在减轻农民负担、规范农村收费秩序、加强资金管理等方面取得了初步成效。但许多地方旧的问题还没解决好, 新的问题又不断出现。笔者认为, 出现这种现象的深层原因是我国财政制度不合理。深层制度问题不解决, 即使把现在所有的费都并入税, 乱收费还会变相卷土重来。本文试从我国财政体制的弊端入手, 分析目前农村税费改革存在的问题并对解决思路提出一孔之见。

一、目前农村税费改革存在的问题

乡镇财政收支的缺口进一步加大。经过农村税费改革的试点, 各地都取得了一定的成效。安徽省在2000年取消了各种面向农民的收费、集资、政府性基金和达标项目50多种, 税费合计减少了16.9亿元, 农民人均负担减少到75.5元, 减幅达到31%; 同时乡镇财政收入相应减少16.3亿元。浙江省取消了乡统筹和各种费用, 取消屠宰税, 取消“两工”, 全省大约减少税费20.65亿元, 农村居民人均负担减少63%, 人均税费负担从92元降到34元左右; 同时乡镇财政收入也相应减少20亿元左右。可见, 农民减负的力度越大, 乡镇财政减收的幅度越大, 本来已经入不敷出的财政收入更加捉襟见肘, 引发以下矛盾: 第一, 农民减负与保障基层组织运转的矛盾。农村税费改革后, 要靠新增收入来满足臃肿的机构和过多的行政人员的日常开支确实难度较大。例如取

消了乡统筹后, 原由乡统筹开支的乡村两级九年制义务教育、计划生育、优抚和民兵训练支出, 得由各级政府通过财政预算安排。又如乡村道路建设、农村医疗补助等都需财政拿出资金, 一些地区的县乡财政财源十分脆弱, 基本上是“吃饭财政”, 有的过去主要靠收费来维持运转。改革后, 收费项目取消, 缺乏资金来源, 各项支出全由地方财政解决, 而财政又无力承担, 加之农村基层政府部门机构臃肿, 人员膨胀, 财政支出压力加大, 在事权无法继续转移的情况下, 地方政府通过权力敛收不合理的费用将是一种必然选择。由于税费改革导致乡村可用财力进一步减少, 乡村组织运转困难明显加大, 无疑给农村税费改革的顺利推行带来影响。第二, 税费改革与提供所需公共产品的矛盾。过去乡镇政府靠收“五统筹”“三提留”来向村民提供农村义务教育、乡镇道路建设、公共安全、军烈属优抚等公共产品和公益事业, 而现在不合理的收费取消了, 便出现了公共产品提供不足的问题。如一些试点地区由于教育经费紧张, 拖欠教师工资现象十分严重, 中小学危房维修和改造资金难以到位, 严重影响村民子女受教育的程度和质量; 改革后乡村道路建设列入乡财政预算, 村级道路的修建则通过村民“一事一议”方式加以解决, 这在经济发达地区矛盾并不突出, 但对不发达地区而言, 交通是这些地区的发展瓶颈, 道路修建任务繁重, 在资金缺口加大的情况下, 只能减少道路的修建数量和降低建设的标准, 这些都不利于乡镇经济的发展。第三, 财政收入减少与偿还债务的矛盾。根据税费改革的规定, 除农业税、农业特产税、乡统筹村提留的尾欠外, 其他所有尾欠不得再追缴。但在实际

[收稿日期] 2003-11-12

[作者简介] 陈宇红(1974—), 女, 四川泸州人, 厦门大学财政系硕士研究生。

工作中,各地清欠都存在较大的困难,虽然税务机关可以根据《征管法》之规定责令纳税人限期缴纳,并可以处以相应的罚款,但面对农村目前的状况,基层政府不敢轻举妄动。目前,村级债务少则几万元,多则十几万元。税费改革前,多数村的年提留在5万—8万元,每年还可以偿还1万—2万元的债务。费改税以后,村级债务几乎无从偿还。

税与费简单合并,给理论和实践带来了一些问题。目前农村税费制度改革主要采取的方式有两种,一种是“税费合一”,即将乡统筹取消,把村提留并入农业税;第二种是将乡统筹和村提留改为“农村公益事业税”,“摊税入亩”。这些简易的费改税或税费合一方式都带来一些问题或产生一些负面影响:农业税与农村统筹资金的计征基础不同,农业税是根据土地常年产量计征,乡统筹和村提留是按农民上年人均纯收入计征,两者合并缺乏理论依据;农业税的计税面积存在“有地无税”和“有税无地”的情况;核定的农业常年产量与实际出入太大且过于粗放;农村税费改革方案中规定以5年的农作物平均产量作为计税产量,但产量每年的波动很大,所以常年产量与实际产量出入太大,农民难以接受;农业税计税价格保持常年不变,导致计税价格高于实际价格。

税费改革形成新的税负不公平现象,不利于农业规模经营。将过去按人征收的人头费改为以每户土地面积为基础计征的土地税,随着人头费向土地税的转变,在农户之间形成了一种新的负担转移现象:农民负担由人均耕地少的农户,相对转移到人均耕地多的农户,种田越多,负担越重。这种制度安排不利于提高农户规模经营的积极性。同时随着人头费向土地税的转变,在经济发展较好的地区,农民的土地往往较少,但农民的收入来源渠道比较多,收入水平也较高,农民的税负支出占其纯收入的比重也较小;而一些经济相对落后的地区,主要以农业为主,农民收入水平低,农民的税费支出占其纯收入的比重大,形成了不同地区、不同农户之间的不合理负担。

二、财政体制弊端制约着农村税费改革的深入

城乡财政二元结构的存在是造成乡镇财政缺口的主要原因。长期以来,我国实行的是重城轻乡、挖农补工的非均衡发展战略。在这种政策指导下,城市居民和农民同样给国家纳税,但城市公共产品基本上由国家负担,而农村公共产品大部分由农村自己解决。在农村预算收入严重不足的情况下,只能以各种费来弥补,无形中的一部分本应由国家负担的职能转嫁给了农民。如农村教育费附加举办的义务教育活动不仅是为当地农民服务,更是为全民族利益而兴办的,是公共产品。计划生育是国家的基本国策,优抚也是社会保障中必须由国家举办的事业,民兵训练是国防事业的组成部分,更是典型的公共产品。这些事务都是社会共同需要的,并不专属于某地方、某部分居民的利益和事业,但这些事权主要由乡镇政府以及村负责,这也增加了农民负担。税费改革后,农民的负担有所减轻,但乡镇的财政收入大幅下降,尽管政府加大了对农村基础设施建设、教育的转移支付,但仍不足以弥补收支缺口,且还有扩大的趋势。这种“割韭菜”

式的改革,不利于农村的长远发展,导致乡财政收支缺口的加大且有可能造成农民负担的反弹。

我国农业税收制度的缺陷导致税负不公、征管难等问题。我国现行农业税制是1958年制定的。随着农村经济的不断发展,特别是十一届三中全会后,农村普遍实行了家庭联产承包责任制,对农业税的征收制度陆续作了较多的修改和补充,但一些主要条款仍然沿用至今。我国现行的农业税制有以下基本特征:一是行业性。农业作为一种传统产业没有和国民经济其他产业部门一样受到同等待遇,其他部门普遍适用的工商税不适用于农业部门。二是实物性。农业税在大多数情况下以粮食等实物缴纳,有别于其他税收以货币形式缴纳的做法。三是固定性。农业税一经确定,便多年保持不变,不随应纳税所得额的变动而改变。四是模糊性。农业税在税种划分上含混不清,既不能将其归入收益所得税(它在对农业生产所得的收益征税时并未扣除各种费用),又不能将其归入流转税(因农业税不仅对农民出售的农副产品征税),很难将其归入某一税收类别。同时各地在征收过程中做法不一,往往是以自上而下的事先任务分配代替自下而上的据实依率计征。以上特征就导致了农业税税负不公、征管混乱等问题。税负的不公体现在纵向和横向两个方面,即农民的税收负担高于工商户的税收负担,农户从事农业生产所承担的农业税税负水平高于从事非农经营活动所承担的相应税负水平。税种设置的不合理必然反映在税收征管过程中,主要问题有:农业税和农业特产税的并存造成重复征税与漏征;计税土地与实际耕地面积脱节;计税产量与实际产量不符;征收结算方法五花八门,以任务分摊代替依法计征造成农民负担加重。

预算的软约束导致乡镇财政开支非正常膨胀。1994年我国通过了《预算法》,1999年通过《关于加强中央预算审查监督的决定》。但到目前为止,中国实际上不存在实际意义上的预算制度。现行的预算制度只包括预算内资金的使用计划,预算外和制度外资金在预算中得不到反映,而且报送人大审批的预算草案往往只列举几大类开支,没有详尽的分类分项计划。预算对政府没有有效的约束力,挤占挪用预算资金的现象十分严重。在这样的预算制度下,其必然结果是政府开支日益膨胀。在完全没有预算的乡镇一级,情况更是如此。乡镇行政、事业机构臃肿,人员膨胀,消耗了大量的资源,加重了农民的负担。据了解,一般乡镇收费的80%用于养人,收费养人的问题十分突出。有关主管部门盲目下达各种指令,并作为基层行政官员政绩考核的指标,却又不随之提供配套的资金。这是“三乱”屡禁不止,农民负担越来越重的另一制度原因。仅仅将“费”改为“税”只能解决“收”的不规范问题,却不能解决“支”的失控问题,所以说我国的预算制度已到了非改不可的地步了。

三、进一步完善财政制度,深化农村税费改革

打破城乡财政二元结构。改变中国长期以来实行的重城市、轻农村的财政二元结构,不但可以从根本上解决农民的负担问题,还有利于国民经济的持续、稳定增长。要打破

城乡财政的二元结构,国家应将农村和城市作为整体加以考虑,将全部财政性收支纳入预算内统一管理,使农村公共分配与城市公共分配融为一体。从目前来看,政府首先应加大对农村的财政投入,即要建立和完善政府对乡镇的转移支付制度,特别是对有正外部性的公共产品,如基础教育、公共安全等应加大转移支付的力度,消除农民的税费支付与受益间的不等价,让农民真正享受“国民待遇”。同时根据分税制财政体制的要求,明确划分中央和地方政府的财权和事权。在不影响全国税收统一和中央收入的前提下,可按利益归属的原则授权地方政府调整某些地方税种的税目、税率和开征地方性税种。通过理顺中央与地方分配关系,明确划分各级政府的事权、财权,可从制度上保障乡镇财政资金的到位。当然,要消除城乡二元结构,还需要对工农剪刀差、户籍管理等相关配套制度进行改革。

改革现行农业税制度。第一,取消农业税和农业特产税,在农村推行所得税制度。应借鉴所得税的做法,以净所得为应税所得,取消按常年产量和土地面积征收的办法,变农业税为所得税。在计算应税所得时,应考虑到农民的投入成本,包括每亩所需人工、农药、化肥、种子及其他费用,允许农民从其总收入中扣除这些相应的成本费用。税率方面建议采用累进税率,适用税率宜定为5%—45%,与个人所得税持平。征收方面,考虑到农民分散经营的特点,对农业所得税的征收应放在收购、加工环节。第二,完善现行增值税制度。农牧产品的销售均具有商品流通的性质,笔者认为应对农牧产品的销售征收增值税。在我国推行消费型增值税是大势所趋,但在目前没有实行消费型增值税的情况下,有必要完善与农业有关的增值税制度,以减轻农民的负担。具体措施是对农业生产资料实行增值税零税率政策,在农业生产资料进入农业生产环节前退还各加工环节的增值税。第三,加快财产税的改革,将财产税扩展到农村。现行财产税类中房产税的征收范围,只限于城市、县城、工矿区的房产,应将房产税的范围扩大到农村。因为农村的工业和副业近年来有了较大发展,我国农村收入分配格局呈现两极分化,一方面不同地区农民收入不均衡,另一方面不同社会阶层的农民收入也不均衡,亟待调节,所以在农村征收所得税的同时,有必要将财产税的征收推向农村,以调节农民在财产拥

有上的差距。

全面进行预算改革。从中央到乡镇,各级政府尤其是乡政府都要进行预算改革,要定出明确的期限,普遍建立自己的预算。必须将本级政府各部门的各类收支并入预算,要下决心彻底打掉“预算外资金”和“制度外资金”两个怪胎。“预算外资金”和“制度外资金”是“三乱”的保护伞和防空洞,只要它们存在,“三乱”就不可能灭绝。预算的编制应注意以下几个问题:第一,乡镇预算必须包括本级各部门的预算,各部门的预算必须列举所有的收支项目,编制分款分项的明细预算表和预算说明。第二,全面推行“零基预算法”,彻底抛弃沿用多年的“基数加增长法”。乡镇财政部门应根据当年各单位的机构、人员编制情况,当年的事业发展计划和工作任务,按照规定的支出标准,从零开始确定。第三,乡镇预算应通过村委会的审核批准,使他们对财政的支出项目具有更大的发言权,以优化财政支出的结构。经村委会批准的预算必须具有刚性,不得随意改变;在执行中遇特殊情况须调整预算的,应编制调整方案并经村委会审查和批准。第四,每一预算年度结束时,必须编制乡镇一级的决算草案送村委会审查。只有建立了民主、公正、统一、规范、透明的预算制度,才能控制政府人员膨胀,防止资金浪费,从制度上制止“三乱”的死灰复燃。

[参考文献]

- [1] 马晓河. 我国农村税费改革研究[M]. 北京: 中国计划出版社, 2002.
- [2] 王绍光. 美国进步时代的启示[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.
- [3] 邓联繁. 中国税费改革的现状与对策[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2001.
- [4] 杨春玲. 农村税费改革试点中的若干问题[J]. 税务研究, 2001, (8): 20—24.
- [5] 吴平, 肖洪安. 农村税费改革中新的农业税制探析[J]. 农村经济, 2002, (2): 45—46.
- [6] 何振一. 深化农村税费改革新方略的探索[J]. 税务研究, 2002, (5): 2—5.

[责任编辑: 全胜奇]