

新一轮农村税费改革对县以下农村公共财政的影响

——以广东省为例

李文平

(李文平 中山大学政务学院 2004 级行政管理专业 广东 广州 510275)

摘要: 公共财政是在市场经济条件下, 政府为满足社会公共需要而建立的一种财政收支机制, 其存在以弥补市场失效为前提, 其理论以满足社会公共需要、提供社会公共产品为基点。新一轮农村税费改革是新中国成立 50 多年来, 我国继农村土地改革、实行家庭承包经营之后的第三次重大改革。广东省近年的农村税费改革, 虽然在农民减负和规范农村财政收入方面取得了直接成效, 但在相关配套改革未能同时推进的情况下, 给本来就较为困难的县以下农村财政造成了诸多影响, 导致农村公共产品和服务供给不足。因此如何在后农业税时代建立和完善农村公共财政体制, 已成为当前做好“三农”工作的首要课题。

关键词: 税费改革 农村公共产品 农村公共财政

财政是政府部门的公共经济活动, 是国家为实现其政府职能而强制、无偿地参与一部分社会产品的分配而形成的分配关系和经济活动, 具有资源配置、收入分配、宏观调控、监督管理等重要职能。“公共财政”是从西方经济学引进的一个概念, 在西方经济学中, 公共财政是指国家或政府为社会提供公共产品和公共服务的资金分配活动。在市场经济条件下, 公共财政是提供公共服务的政府分配行为, 是国家财政的一种具体存在形态¹。由此可见, 公共财政是在市场经济条件下, 政府为满足社会公共需要而建立的一种财政收支机制, 其存在以弥补市场失效为前提, 其理论以满足社会公共需要、提供社会公共产品为基点。

新一轮农村税费改革是新中国成立 50 多年来, 我国继农村土地改革、实行家庭承包经营之后的第三次重大改革²。土地改革废除了封建土地关系, 使农民拥有了最基本的生产资料——土地; 家庭承包经营冲破了旧体制对农村生产力的束缚, 使农民获得充分的生产经营自主权, 极大地调动了农民的生产积极性; 农村税费改革则通过调整和规范国家、集体和农民的利益关系, 充分保障农民的经营自主权和财产所有权, 健全农村市场经济的微观基础。同时, 从建立和完善农村公共财政的角度看, 只有通过税费改革规范财政收入环节, 才能进一步科学划分事权、财权, 统筹财政支出, 从而建立起科学、合理的农村公共财政体制。

2000 年 3 月, 国家颁布了《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》(中发[2000]7 号), 决定首先在安徽全省进行农村税费改革试点, 并同时在全国部分省区选择了 56 个县进行试点; 2001 年, 除继续在安徽全省进行农村税费改革试点外, 其他省份除上海、西藏外, 均确定了试点县(市), 全国试点县(市)达到了 102 个; 2002 年全国农村

税费改革试点范围进一步扩大到 20 个省、自治区、直辖市，进行改革试点地区的农业人口约有 6.2 亿，占全国农业人口的四分之三以上；2003 年至今，农村税费改革已在全国各省市全面铺开。

广东省在此次农村税费改革中虽不是首批试点省份，但就改革推进情况看，无论从实施进度看，还是从推进力度看，在全国都处于领先地位。如全国规定农村税费改革要实现“三取消、两调整、一改革”，而广东则改“三取消”为“五取消”，即在取消乡镇统筹费含教育费附加、村提留、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费、政府性基金和各类集资，取消屠宰税，取消劳动积累工和义务工的基础上，广东又取消了农业特产税和农业税附加；将调整农业税和农业特产税政策——“两调整”改为“一税种”，即合并农业税与农业特产税，实行单一税种，税率从低确定为 6%（低于中央规定一个百分点）；广东还一步到位，坚决取消劳动积累工和义务工。这些措施的出台，大幅度地减轻了农民负担，2004 年广东共减免农业税 5.6 亿元，农民人均每年负担减少到 6.77 元，减负率达 93.67%。而从 2005 年 1 月 1 日起，全省正式全面免征农业税。³

广东通过农村税费改革，确立了新的农村税费制度框架，规范了农民与国家、集体之间的分配关系，形成了农民负担的刚性约束机制，从制度上消除了“乱收费、乱罚款、乱摊派、乱集资”等加重农民负担的行为。农村税费制度改革有效地维护了农民利益，促进了农村生产力的发展。2003 年，广东全省实现农业增加值 1051.6 亿元，比上年增长 1.2%，农民人均纯收入 4054.58 元，增长 3.6%，略高于计划增长 3.5% 的目标。2004 年上半年全省实现农业增加值 369 亿元，增长 4.1%，在经历了粮食种植面积多年下降后，广东粮食种植面积开始出现恢复性增长⁴。同时，农村税费改革的深入推进，也在一定程度上改善了党群、干群关系，维护了社会稳定。

一、农村税费改革对广东农村基层公共财政的影响

广东的农村税费改革，虽然在农民减负和规范农村财政收入方面取得了直接成效，但在相关配套改革未能同时推进的情况下，给本来就较为困难的县以下农村财政造成了诸多影响，导致农村公共产品和服务供给不足。

（一）县以下财政收入明显减少，给政权运转带来了较大压力

解放初的土改是剥夺地主富农的财富，将其分给农民；联产承包是摆脱了公社和生产队的束缚和制约，将自主权交给农民；这次税费改革的实质是减少县以下财政的收入，将多收部分还给农民⁵。2003 年税费改革后，当年广东的镇、村财政收支缺口为 38.53 亿元，除省财政转移支付和地级市补助专项资金，尚有 15 亿元将要由镇财政自行消化⁶。部分镇干部反映，改革后没有资金奖励，很难调动村干部的积极性。同时，实行农村税费改革后，农村义务教育、民兵训练等上收到县级管理，地市以上要进行转移支付配套资金，也给市级财政带来压力。

以兴宁市合水镇为例，该镇 2001 年展开农村税费改革试点工作，全镇共取消了 6 项镇统筹费用（优抚、五保、农建、镇自筹、村提留、教育费附加）76.72 万元，取消屠宰税 2.6 万元，全镇农民人均负担由 2000 年改革前的 88.25 元下降到 2001 年改革后的 21.42 元，对比减少 66.83 元，减幅达 75.73%，按全镇分田人口计算，人均减负 67.96 元，达到了切实减轻农民的负担的根本目的。但随着农民负担的减轻，镇财政收入减少了 66.05 万元，主要体现在教育费附加减收 57.6 万元和优抚、五保、村统筹等减收 8.45 万元。而教育基建尚欠 132 万元，该镇已经明确表示依靠镇经济和镇财政已经无法解决⁷。

（二）镇、村债务沉重，偿付能力大幅度削弱

实行农村税费改革前，为了实现“普九”、“改薄”、加快乡村道路等建设，各县（市）、镇、村都遗留了较重的债务，特别是农村教育欠债问题十分突出。据统计，广东省因税费改革带来的教育资金总缺口为 38.52 亿元，其中农村教育经费缺口达到 17.2 亿元，占总缺口的 44.65%。如果按照广东省政府规定各地应将省财政转移支付补助按不低于教育经费缺口比例的力度用于教育，教育将最多能够得到 9.06 亿元的补助，仅占教育经费缺口的 52.70%，另外将近一半的经费缺口则难以保证。按照税费改革前附加费和集资款占农村义务教育经费总收入 1/5 的比例计算，税费改革后扣除省财政补助款的收入后，农村教育经费将减少 1/10 的收入⁸。在税费改革前，农村教育负债主要通过农村教育费附加、农村教育集资和其他收费逐步解决，但实行税费改革后，停止了教育集资、取消了农村教育费附加，农村教育欠债便失去了还债资金的重要来源。如四会、兴宁、徐闻三市（县）作为全省的首批改革试点地区，自 2000 年 3 月实施税费改革到 2002 年上半年，单是农村教育累积负债就分别达 6900 多万元、9600 多万元和 14980 万元⁹。

（三）农村“一事一议”制度实施情况并不理想

为了从制度上确保将农民减负落到实处，此次农村税费改革同时推出了以“一事一议”为主要集资方式的村内财政收入制度：即村内进行农田水利基本建设、修建村级公路、植树造林等集体生产、公益事业，以及需要补充少量的村级组织正常运转经费，实行“一事一议”，由村民会议民主讨论决定，并规定“一事一议”农民人均负担资金全年不得超过 15 元。虽然出台这一制度的本意是好的，但现实推行效果并不理想：首先，由于公益事业在享受上的非排他性，很多村民出自搭便车心理和侥幸心理，很多农户不愿交钱；其次，农民还比较穷，税改后要他们出钱更加不易，部分村民还认为农村公益事业也应该由政府出资；再次，部分农民对村干部不放心，怕干部贪污；最后，现在要召集多数村民代表开会也很困难。而且一些地方由于以往经常采取“村有乡管”的做法，通过“借”、“垫”、“扣”等手段，将村级资金变成事实上的“村财乡用”，严重侵犯了农民利益和村级组织利益，使得很多农村和村民心存芥蒂。此外，即使按照“一事一议”筹资筹劳的政策规定解决农村公益事业的发展问题，由于标准低、数额小，与实际需要相差甚远，加之具体操作难、落实难等因素，现实中导致一些乡村，特别是农业县乡村和贫困地区乡村难以兴办公益事业，农村公共产品的提供基本

处于“瘫痪”状态。

二、广东农村基层公共财政的优化策略

农村税费改革的深入推进，虽在客观上造成原本已入不敷出的农村财政更加“捉襟见肘”，但从另一个方面将，也使得从更深层次推进农村财政体制改革成为了政府和学界的共识。关于这一点，温家宝总理在2003年4月召开的全国农村税费改革试点工作电视电话会议上已作了清晰阐述，他指出：“现在的农村税费改革还不彻底。这项改革的最终目标是：按照建立公共财政和现代税制的要求，逐步取消一切不应该由农民负担的税费，彻底减轻农民负担。”由此可见，建立完善的现代农村公共财政体制，才是农村税费改革的最终目标。

通过对广东基层农村财政现状的分析，结合农村税费改革凸现的问题，笔者认为建立和完善农村基层公共财政，作为广东省当前既要做好着眼于开源的农村经济工作，又要做好旨在节流的并镇、并校、裁减冗员工作，既要做好政府层面对农村公共事务事权、财权的科学划分工作，又要做好村民自治组织内部的公共财政管理理念变革、管理制度创新和管理手段提升工作。权衡各方面工作，当前广东省农村公共财政建设的重点应是：以现行分税财政体制为基础，以此次农村税费改革为契机，科学划分、合理调整各级财政的收支范围和分配格局，使农村公共财政管理体制同事权划分、财力状况、管理水平相适应，充分调动农村增收节支的积极性，大力加强农村公共财政的自我管理、运行能力建设，为农村公共产品的正常提供、农村公共部门的正常运转和农村经济事业的健康有序发展提供强有力的支撑。

（一）按照“公平受益、合理负担”的原则，合理界定各级财权、事权

1994年的分税制，重新界定了中央与地方政府间的财权、事权范围，其根本目的是增强中央政府的宏观调控能力，进一步明确各级政府的财权和事权。但分税运行十多年后，“地方政府要做的事越来越多，可手中可支配的财力相对越来越少。而且在转移支付制度不够规范的情况下，地区间的差距不断拉大，县及乡镇财政困窘已经成为政权建设和地区平衡发展的一大障碍”。¹⁰同时，在分税制推行之初并未对省以下政府间的财力分配作硬性要求，原本寄希望于通过逐步深化省以下体制改革，在动态中解决这一问题，但由于省以下公共财政体制改革近年来并未取得明显进展，财权划分模式与事权划分模式两相背离的问题日益突出。主要表现在：按照事权划分规则，区域性公共物品应由地方相应级次的政府提供。近年来在我国省级政府向上集中资金的过程中，县、乡、村两级政府、三级主体，仍一直要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共产品。而各地方政府为了保证本级财政收入，满足支出需要，往往采取层层下压的策略，尽可能多地从下级财政抽取资金，将那些收入多、增长潜力大的税种全部或高比例上收，造成了基层财政稳定性和增长性差的局面，尤其是税费改革推行后基层政府、农村财政的收入开始大幅减少，但基层政府和村民自身承担的农村大多数公共产品和公共服务供给职能并未同比例减少。

因此，目前广东农村公共财政的入不敷出，一方面是由农村税费改革引起的，另一方面

是由各级政府、政府与村民间的财权、事权划分不匹配引起的。优化农村公共财政，当前的关键是要按照“公平受益、合理负担”的原则，解决好各级政府事权划分问题。

首先，从农村公共产品的供给困境看，当前最为突出的是义务教育。世界银行（2002）指出，“中国县乡两级政府承担着 70%的预算内教育支出和 55%-60%的医疗支出”。现行体制下，在发展农村义务教育方面，乡镇政府和农民承担了主要责任。2001 年开始，虽然中央要求县级政府负责统发教师工资，但县里发工资主要来自乡，乡里的钱主要还是来自农民上缴税费。2004 年广东正式决定将农村义务教育所需经费纳入公共财政体系予以保障，确定县级政府担负农村教育投入责任，要将中小学布局调整所需的校舍扩建、农村破旧校舍的改建以及解决大班额所需新建扩建学校的经费，纳入每年的财政预算安排。应该说，这一政策的推出对于保障农村义务教育的财政投入是非常必要的，但在现实中由于其他类财权、事权的不配比，推行中的困难也非常大。

其次，要深化基层政府职能改革，彻底退出“不该管、管不好”的非公共产品供给领域。从农村基层政权运转情况看，当前最为棘手的一个问题是财政供养人员过多、“吃饭财政”问题突出。为此，一方面要深化基层政府职能改革，彻底退出“不该管、管不好”的非公共产品供给领域，大幅度减少错位“事权”；另一方面要大力推动机构精简，全面推进“并镇、并村、并校”工作，不断缩窄公共财政内部供给面。

第三，在事权的划分上，对于社会安全公共产品的供应（如优抚费、征兵费、消防费等）、宏观调控（如对农业的保护政策）、收入再分配（如对五保户军烈属生活困难的补助）等职能开支，由于关系到国计民生，对整个国家的发展影响巨大，应由中央财政承担主要责任。

从 2003 年至 2007 年，广东省财政每年安排 5 亿元专项资金用于支持经济欠发达地区农村发展教育事业，如中小学布局调整的校舍扩建和危房改造；从 2005 年秋季入学开始，广东在全省 16 个扶贫开发重点县的农村开展免费义务教育试点，2008 年秋季起在全省农村全面实施免费义务教育。¹¹这些措施的出台无疑为合理界定财权、事权，确保农村基本公共产品的有效提供开了一个好头。总之，构建合理的农村基层公共财政体制，就必须按照财权和事权相统一的原则，调整优化各级政府的财政支出结构，当前特别是要落实好中央关于“国家新增教育、卫生、文化等公共事业支出主要用于农村”的决定，加大对农村公共品财政投入力度。

（二）建立科学合理的农村公共财政转移支付制度

在“后农业税时代”，在税制结构没有大的变动的情况下，弥补乡村财政缺口的一个重要办法就是依靠转移支付。但由于受中央政府转移支付制度建设进程的制约和影响，目前广东地方转移支付制度局限于包干体制的上解、一般补助、基数返还和专项补助等几个方面，基本采用的是“基数法”或特殊因素增减办法，导致地区间财力配置极不平衡，许多应由上级转移支付解决的，却通过乡镇政府征收税费来解决。主要体现在：一是省对市县专项转移支付不规范，二是省对市、县一般转移支付不均衡，三是市对县区、县对乡镇财政体制不规

范。

而作为开展农村税费改革较早的江苏省，对财政转移支付工作进行了全方位改革，建起了比较科学、规范的财政转移支付制度，其改革思路和主要做法是值得借鉴的。江苏省的做法是：一是取消了省对市县每年的年终困难补助，通过测算出标准的财政收入、财政支出和财政供养人员等数据，核定各地转移支付基数，将标准人均财力低于全省确定标准的县（市）列入财政转移支付范围，按照各地标准人均财力与既定标准的差额予以补助 50%；二是采取补助增长与财政收入增长挂钩办法，即地方财政收入每增长 1%，转移支付补助增长 1.1%；三是对没有享受财政转移支付补助的市、县（市），采取地方上交与奖励挂钩办法：对标准人均财力高于全省统一标准的市、县（市），按其地方财政收入当年新增上交额给予一定比例的发展资金，用于当地经济和社会事业发展¹²。这里，广东省要在借鉴其他省市好做法同时，加快建立一套科学合理、透明规范的一般转移支付和专项转移支付制度：在目标上，首先要保证不同经济发展水平乡镇和不同收入阶层能享受基本公共服务；在形式上，应建立以一般性转移支付为重点、以有条件转移支付相配合、以特殊转移支付作为补充的复合形态。其中一般转移支付作为转移支付的主体形式，应增强测算和分配的科学性，并加大规模和力度，力求公平和公正。同时，要引进激励机制，将转移支付与财政收入挂钩，使转移支付补助既体现公平，又讲求效率，充分调动各级政府发展经济和组织财政收入积极性。

（三）建立债务管理制度，通过“综合治理”消化农村不良债务

农村债务问题由来已久，即便是在经济较为发达的广东省，农村财政负债现象也非常突出。农村债务虽不是税费改革带来的，但税费改革严重削弱了镇村还债的能力却是不争的现实。对多数镇村，如果省市财政不予支持这些债务将永远无法偿还。解决不好农村债务问题，农村税费改革将会受到严重冲击，甚至影响到农村的经济发展和政治稳定。税费改革从体制上彻底斩断了还债向农民伸手的路径，消极对待债务问题又会制造不稳定因素，要堵上这个“大窟窿”必须采取要有综合治理的思路，通过建立科学的债务管理制度来解决旧债、防止新债。清理农村债务，要在全面清查村组债权债务的基础上，针对债务形成的具体原因，采取不同的措施。对于村组自定的生产、公益和福利设施建设形成的债务可以采取收欠还债、以资抵债、核销减债、降息核减、债务重组等方法进行化解；对村组担保的债务，要积极与被担保单位、个人协商，遵循“谁举债谁还钱”的原则，划清债务界限，明确债务人的责任。目前，可以从以下三个方面对乡镇债务进行处理和消化：

第一，摸清家底，不合理不合法的债务要取缔，虚假的债务要核销，挤出债务水分，落实债务情况。对合理合法债务，按照“区别对待，分类处理，综合治理，逐步消化”的原则，制定还债计划和办法。

第二，实行乡镇债务专项管理。在乡镇财政的上一级财政管理部门设立乡镇债务项目并进行封闭管理，以便通过其它方式逐步消化和解决。

第三，分步、逐项，先易后难消化乡镇债务。对因为响应国家号召、并在国家推动下必

须完成农村公共产品和服务建设项目所形成的债务,或者中央政府有责任承担的农村公共品建设项目,如农村“普九”教育达标建设所形成的债务,应该首先解决。消化乡村债务的一些具体做法和方案是:①通过建立专项教育基金或发行国债的方式消化乡镇政府教育债务;②通过转移支付消化本应由中央政府承担的公共产品;③通过转移支付形式消化政策形成的债务;④对乡镇政府因发展地方经济而形成的债务,在认真研究的基础上寻找切实可行的消化途径。

New village tax and fee reforms to public fiscal influence in village below the county —— take the province of Guangdong as an example

Li Wen-ping Ph.D

(School of Government , Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275 China)

Abstracts: The public finance is under the mark economy term, the government is to satisfies the social public demand so that establish a kind of finance receipt and expenditure mechanism , its theories base on satisfying the social public demand and provide the social public product. New village tax and fee reform is the third time importance reform at new China establish more than 50, after village land reform and family land contract for the management. Recently years the village tax and fee reforms of the province of Guangdong has succeed in reducing the farmer's burden and norm village public finance income. because the related kit reforms could not pushing forward at the same time , it make the old finance problems become more difficulty in village below county . So that public product and serve in village is short. how to build a perfect village public finance mechanism is importance when agriculture tax has gone.

Key Words: tax and fee reforms, public product in village, public finance in village

¹ 参见叶振鹏、张馨:《公共财政论》,第1页,北京,经济科学出版社,1999

² 《温家宝同志在全国农村税费改革工作座谈会上的讲话》,2000年11月3日

³ 《广东去年农民减负率93.67% 今年全面免征农业税》,南方网,2005-02-21 16:33:54

⁴ 《一年少交46亿,广东农民负担为何这么轻》,新华网广东频道 徐清扬

⁵ 《2003年广东省农村税费改革情况专题调查报告》,广东省统计信息网,2004-07-14 09:15:30

⁶ 《广东农村税费改革调查情况》,广东省农调队,广东省统计信息网,2004-04-06

⁷ 《从细从实,搞好农村税费改革》,中共兴宁市合水镇委、合水镇人民政府(2003年6月16日)

⁸ 《华南新闻》,2004年02月12日 第二版

⁹ 《广东省农村税费改革试点情况报告》,广东省发改委 农村经济处,2002年7月17日

¹⁰ 人民网《人大代表谈税制:应尽快调整现行分税制度》,全国人大财经委员会委员程法光,2005年03月9日

¹¹ <http://www.sina.com.cn> 2005年09月10日02:21 信息时报

¹² 《农村税费改革试点和乡村管理体制跟踪研究报告》朱守银 张海阳 <http://www.world-china.org/>