

# 从公共财政角度审视农村税费改革

朱柏铭, 骆晓强

(浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027)

**摘要:** 本文认为, 从公共财政的角度看, 农村税费没有体现税费与公共服务的对应, 税费金额的大小没有考虑纳税能力的因素, 不符合税收负担的公平准则; 并且当前的农村税费制度一定程度上扭曲了农业生产中资源的配置, 已经影响到农村和农业的发展。仅仅将“费”改为“税”是不能根本解决问题的。农村税费改革的根本出路在于建立农村地方公共财政体制。

**关键词:** 农村税费; 农民负担; 地方公共财政

**中图分类号:** F812.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)07-0058-06

## 一、从公平角度看农民税费负担

公共财政理论认为, 税收应公平承担。税收公平的两大准则是受益原则和纳税能力原则。前者主张纳税人的税费支付应与其享受的公共服务相对应; 后者认为纳税人之间的税负分摊应考虑各自支付能力的差别: 相同的人应给予同等的对待(横向公平), 不同的人应给予区别对待(纵向公平)。我国农民税费负担实质是税费的公平性的问题, 具体可分为: 一在公共产品的供求上, 农民的税费支付是否得到了其相应的公共服务(受益原则); 二是税费的社会负担上, 农民与非农民相比, 其税费待遇是否同等(横向公平); 三在不同收入的农民之间, 各自承担的税费是否有区别(纵向公平)。下文就从这三个方面对我国农村税费的公平性加以分析。

### 1. 农民得到了相应的公共服务吗?

税费负担的受益原则主张纳税人的税费支付应与其享受的公共服务相对应。我国农村以乡镇为基层政府, 农村的税费大部分为其所用。对乡镇政府的财政支出结构加以分析, 就可了解它提供了哪些公共产品, 可以看出农民受益和税费支付的对应状况。

一般统计资料显示在我国乡镇政府的财政支出中, 人员经费有 60%—80% 以上的比重, 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, 不在政府财政支出的范围。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很多。与农民最相关的农田水利及技术服务并不占主要地位。从这种支出结构中可以看出, 基础教育是乡镇政府提供的最重要的公共产品。但它具有很大的外部性, 农民并不能享受其中所有的收益。而与农民密切相关的农田水利、农业技术等公共产品的比例并不很高。农民并没得到与其税费支付相应的公共服务。这是农民对税费的反感和抵制的重要原

收稿日期: 2002-03-25

作者简介: 朱柏铭(1964—), 男, 浙江上虞人, 浙江大学经济学院教授;

骆晓强(1975—), 男, 江苏溧水人, 浙江大学经济学院硕士生。

因。产生这种现象大体有以下几个原因：

其一是政府收取的税费并没有全部用到公共服务上。由于我国原有计划体制的影响，政府机构承担很大的直接资源配置功能。基层政府中存在一些非公共部门性质的机构，它们占有的税费只是投入而少有公共服务的产出。在改革的初期，为发展地方经济，大量公共资源被用来生产私人产品，其中失败的投资，成为地方政府的债务，这些债务的偿还占用了部分的税费。历史遗留下来的庞大政府机构和债务，给地方政府形成了巨大的财政压力。它引起的财政支出对农民没有任何公共服务的受益，成为一种没有交换的负担。

其二是地方政府效率低下，财政资源没有得到最有效的使用，产出未能最大化。我国的乡镇政府机构臃肿、官僚作风、人浮于事都有不同程度地存在。对官员的寻租行为缺乏强有力的监督，财政资源被挪用和浪费现象严重。高额的财政支出和低下的公共服务加大了纳税人（农民）税费支付和受益间的不等价。

其三是一些地方公共产品具有较大的外部性，它们由地方财政承担但其收益并不能完全被当地居民所享用。例如，基础教育在大多数地区完全是乡镇的责任，而其产生的“产品”（人才）却并不能完全为地方享用，更不能为成本承担者——税费支付者（农民）所获得。这些公共产品的受益范围超越了地方，完全由地方承担成本，损害了税费支付与受益对等的税收公平的受益原则。

基于这三个原因，我国农民的税费负担与其公共服务的受益存在严重的不对等，农民大量的税费没有得到相应的公共服务，农村税费没有体现税收公平的受益原则，是农民没有等价的不公平支付。

## 2. 农民与非农民相比，税费负担重吗？

税收负担的横向公平原则要求，对相同的人应给予同等的对待。就农村税费而言，要求在相同的情况下，农民与非农民税收负担应相等。将农民与非农民的税费负担相比较，可以分析我国农村税费的横向公平性。

对于农业税，其征收方式是按每亩的单产（取常年平均产量）为计税基础，税率在 7%（安徽试点税率）左右浮动，有人认为其实际税率只有 3% 左右，因而认为农业税负担是不重的。但这是与过去相比，与非农业部门的横向比较的结论则大不相同。张元红（1997）将它与城市个体工商户的所得税比较，发现它的边际税率是高于后者的。同样的收入，在其他行业可能无需缴税，而农民则负担了税负。其他行业的所得税，以扣除了成本费用后的净所得为基础，而农业税的计缴，以农田总收入为基础，没有减除农民的工资，并以所有产品收入而非销售产品的收入为基础。可见，认为农业部门的税费负担低于第二、第三产业的观点是不正确的，相反，其边际税率是远远高于非农业部门的。

作为“三提五统”的收费，则完全可以看成个人所得税，中央规定的征收率为 5%，实际执行中往往以定额的方式为多。与其他非农行业从业人员的个人所得税相比，边际税率很高是显而易见的。它没有起征点，不管农民收入的多少，即使以 5% 为标准，也高于了一般个人所得税，其边际效应十分突出。

即使不考虑“三乱”，农业和农民与非农行业及其从业人员相比，在相同的情况下，税费负担是不同的，其边际税率已经远远高过了后者。农村税费成为农民在社会中不平等的负担。

## 3. 农业税费在不同收入的农民之间公平吗？

税收负担的纵向公平原则要求，对不同的人应给予不同的对待。对我国农村税费而言，要求在不同收入的农民之间，税费负担应有所不同。而我国目前的农村税费的实践并没有遵守这一点。我国农业税费在实际征收中，大多按田亩或人头为计税基础定额征收，即以每亩田或每人作为计税单位，按田亩或人口平均分摊。这种定额方式（每亩或每人交纳一定金额）忽略了不同田和

个人之间的差异。高产的田和低产的田、高能力农民和低能力农民,承担了同样数额的税费。农业税费的负担金额与农民个人收入高低完全无关,收入越低的人,农业承担的税费占收入的比重反而越高。农业税费在实践中具有了累退的性质。这造成农民间收入差距进一步扩大。在收入不同地区,课以同等的税额,也进一步加大地区间的收入差距。不同地区和收入的农民对农村税费的感受不同:越是贫穷地区,贫困的农民越能感受税费负担的沉重。农村税费违背了纵向公平,加大了农民间的差距。

## 二、从资源配置角度看农村税费的经济影响

税费作为政府的一种政策手段,会对资源配置产生影响。一般对农村税费的分析,都忽视了这一点。本文通过分析农村税费的归宿来探讨它的资源配置功能。

### 1. 农村税费归宿局部均衡分析

农村税费可以看成对农产品生产者的征税,运用局部均衡的分析工具可以追溯农业税费的最终承担者。农产品市场的重要特征是它接近于完全竞争市场,作为单个生产者的农民面对的是一条具有完全弹性的需求曲线。他只是价格的接受者,不能对价格加以调控。这样,对他征收的税费的最终承担者可以分析如下:

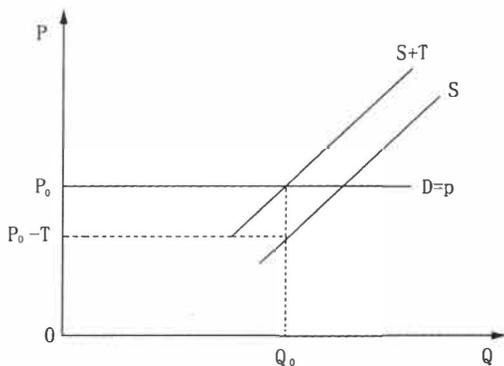


图1 农业税费归宿局部均衡分析

图中线 S 代表征税前的供给曲线,线 D 是单个农民(农产品生产者)面临的需求曲线,由于农产品市场接近于完全竞争,农民只能是价格的接受者,线 D 平行于 X 轴。征税后,供给曲线移到 S+T,结果税收 T 完全由供给者(农民)承担,没有一点可以转嫁。

从这个分析可以看出,农业税费不同于其他行业的税费,即使在同样的税率下,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。最近几年,农民税费负担的增长

幅度大于农民收入增长幅度,更加促进了这种效应,农村的社会总需求不旺已经是一个公认的事实。增加农民的收入已经成为我国农村政策的一个重要方面,税费改革在其中的作用应得到更多的重视。

### 2. 农村税费归宿一般均衡分析

税收的一般均衡理论认为税费负担可以通过要素的流动,达到均等化。一般均衡的分析可以找到税费的最终承担的要害,可以分析税费对要素投入的影响。

我国农业税费的征收可看成对农产品生产的征税。农村税费可能影响到农业生产的要素投入,并通过要素相对价格与产品相对价格的共同作用对整个经济产生影响。

农民投入农业生产的要素有农业资本和农业劳动力,对农业征税可以对这两种生产要素的投入产生影响。在农业和非农业之间不存在流动性障碍的情况下,对农业的征税如果高于非农业部门,农民就会减少对农业的投资和劳动力投入,从而减少农业部门的产出,进而改变农产品和非农产品之间的相对价格,使对农业的高税费得以转嫁到非农业部门,从而是整个社会各部门税费负担均等化。在存在流动性差的要素的情况下,流动性较好的生产要素可以通过流动到税费负担较轻的部门来逃避超额负担,流动性较差的要素将成为税费超额部分的最终承担者。

我国当前的情况是,城乡长期处于分割状态,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的发挥。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分最终承担者。我国农村税费高于其他部门的部分最终由流动受限制的农业劳动力承担，直接表现为农业劳动的低工资。较强的农产品价格管制（定价制度和收购制度）进一步加强了这种效应。从另一个角度看，也可以说我国当前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；同时它还维系着剥夺农业劳动力收入的角色，长期中降低了农业劳动力的劳动投入和创新的积极性。

在劳动力流动放松的情况下，农产品价格机制是税负均等化的障碍。放松农产品价格管制对税费改革的将来也有深远意义。

这种效应在我国实际生活中表现十分明显。近年来农业资本投入不足，大量资金外流，农业现代化生产方式一直难以确立，一定程度上有农村税费的影响。而我国不同地区对农业税费问题反映不同也验证了这一点。在沿海发达地区，非农业经济的兴起，吸引了部分农业生产要素——劳动力和资本，它们的流动使农业生产下降。结果或是该地区内部为维持农业生产，对农业生产实施相应的补贴政策，或是由于供给不足造成农产品价格上升，产品相对价格的变动调节生产要素在不同生产部门的配置，使税费在不同生产部门的负担均等化。这些地区也就不存在农业税费负担的话题。在缺乏工业的中西部农业地区，对农业依赖大，要素（劳动力）流动性差，农业税费负担很难与非农业部门均等化，农业税费负担沉重的反应则相对强烈。

### 三、解决农村税费问题的出路：建立地方公共财政体制

农村税费问题表面上看是农民负担的问题，其实质应是农村税费负担的不公平和农村税费对农业生产中资源配置的扭曲。一些其他制度在维持这种不公平和扭曲中起了重要作用。仅仅将“费”改为“税”是不能从根本上解决问题的，农村税费需要系统性的革新，其根本出路在于建立地方公共财政体制。

#### 1. 实现地方基层政府的角色转换

我国地方基层政府长期承担地方经济发展之推动者的角色，随着市场化程度的加深，这一角色定位已不再妥当。地方政府应成为地方经济的服务者，提供当地居民所需的公共服务。这种转变将是一个长期的过程，其间也必然会受到各方面的阻力。目前税费改革的最大矛盾是减轻税费负担的同时也减少了政府收入，解决这个问题需要地方基层政府的改革。收缩原有基层政府规模是唯一可行的选择，这种改革的最大阻力在于：收缩原有的机构与在位官员的自身利益相冲突。基层政府自我革命的内在激励是有限的，地方政府改革需要外在的压力机制。

其一，可以通过建立自下而上的选举机制，缓解这一矛盾。自下而上的压力，如果能充分发挥作用，其效果将是可观的，特别在基层，范围的有限，可以避免集体行动的悖论。基层的选举可以表达居民（农民）的偏好；可以增强地方政府对居民的责任感；可以让居民更好地监督地方政府。我国农村村民自治的发展，能不能起到这方面的作用，值得关注。

其二，赋予居民“退出”权，这也可对机构改革产生压力。在实践上就是打破城乡流动、地区间流动的户籍制度的限制。这种要素流动带来的效应在西方财政学中备受推崇。它可以让居民（农民）“用脚投票”选择自己满意的社区，以表达其偏好；也可以通过行业间的要素转移，改变相对价格体系，均等税费负担；还可以引发地区政府间争夺要素的竞争，提高地方政府的效率。随着我国户籍制度改革的深化和要素流动性的增强，这种压力机制的作用会日益明显。

地方政府作为地方公共产品的供给者，其自身行为的规范是解决税费问题的重要方面，是建立地方公共财政体制的首要因素。规范地方政府行为，降低地方政府的预算规模，提高地方政府运行效率，使其成为真正的地方公共部门，是税费改革成功的基础。

## 2. 重新建构农村税费体系

安徽税费改革方案,思路是将“三提五统”部分消减,部分改为农业税,也就是平常所说的“费改税”。费改税,改变的仅仅是原有费的征收数量和方式,效果上确实减少了农民的总负担,但这种减少是有限的,其中对农业的税费并没有本质改观。从前文对农业与非农业部门的税费负担比较中,可以看出这种方案不仅没有解决农业作为一个生产部门税费负担较重(与非农业相比)的问题,还有加大这一差距的趋势。农村税费对农业生产中资源配置的扭曲也基本没有改观。作为农业从业者的农民(农业税费的最终承担者),负担也不可能有根本的减轻。农村税费改革需要的是农村税费体系的革新。

农村税费改革,其根本问题应是农村适宜征收什么样的税,以怎样的方式征收。这需考虑效率、公平以及征税成本等多方面因素。

西方财政理论认为,地方最适合的税种首先是受益税或使用费,其次是对不流动的要素征税。我国现行的农业税没有体现税收与受益的对等,不具有受益税的性质。它对农业产出征税,对农业生产要素的投入产生一种激励作用,鼓励其流向税负更轻的产业。费改税方案并没有改变农业税收的性质,并且在数量上还有加大农业税的趋势,也就不能消除农业税原有的不公平和扭曲效应。农村最适合的征税对象应是土地本身以及一些不具有流动性的财产。西方典型的地方税种是财产税,他们对财产税的研究值得我们在农村税费改革中借鉴。如何设计对效率影响最小的并具有公平性的农村税费体系是一个税费改革的重要课题。单单费改税是远不能解决这个问题的,均等化农业和非农业的税收负担应是改革的方向。在新古典的假设下,这一点可以通过要素的流通和产品相对价格变动来实现。因此,打破城乡分割和放松农产品价格管制有利于这问题的解决。但现实而言,农村人口的数量使通过要素流动,达到税负均等化的设想在短期中作用有限,可行性欠缺,重新设计农业税制和农村税费十分必要。

现行的农村“三提五统”收费是不符合费的基本要求。在财政理论中,费的收取应与受益一一对应。“三提五统”并没有实际的公共服务与之相对应,更象所得税。对此,可以直接改为所得税,按现行的个人所得税体系征收。这会使社会个人税费负担一致,城乡、各行业间从业人员横向公平。农村地方经济的薄弱使在设计税费改革方案时,更应从经济效率的角度出发。现行的农村税费体系需要的是一次根本的革新。

## 3. 建立和完善政府间转移支付制度

当前地方基层政府的收入问题已成为农村税费改革的最大阻碍。其税源的薄弱致使地方政府财政紧张与农民税费负担过重同时并存。减轻农民负担和减少了政府收入之间的矛盾需要多方面的协调。政府机构改革固然是根本途径,但政府间转移支付制度也要发挥应有作用。建立和完善政府间转移支付制度,对农村税费改革进一步的推广,意义最大。

要求转移支付的最重要的理由是外部性的存在。地方政府提供的某些公共产品具有很大的正外部性,如果没有相应的补偿,这些产品的供给就会陷入不足的境地。比如我国乡镇级政府承担的基础教育投入责任(主要是教师工资),对整个社会的效用远远高于其自身的收益。正外部性的存在需要矫正,政府间的转移支付是较适合的方式。由上级或邻近地区政府对其进行适当的补助(上级的补助更具有可行性),平衡这类公共产品成本的分摊,调整当地居民税费支付和受益享用间的偏差。转移支付还可以调节地区间发展的不平衡,实现地区间的均等化。

我国农村税费改革面临的财政缺口,客观上需要通过建立和完善政府间转移支付制度来解决。但我国一些地区县级的财政也很不宽裕,转移支付的能力有限。这需要整个财政体制的调整,建立从上到下的转移支付。在支付方式上,专项拨款值得一试,如由上级对下级就教育专项补助。

政府间转移支付制度的建立,对农村税费改革的顺利进行,有重要的意义。

#### 四、结论

农村税费问题涉及公平与效率。农民税费负担沉重源于农村税费的不公平：它没有体现税费支付与公共服务的对应，其金额的大小没有考虑纳税能力的因素；它直接减少了农民收入，并扭曲了农业生产中的资源配置，影响到整个农村经济的发展。农村税费改革不仅要减轻农民负担，增加农民收入，还要解决农业生产的有效资源配置的问题。在策略上，需要改变基层政府的角色、革新整个农村税费体系，调整政府间关系。在具体措施上需要整个制度的配套改革，发展和完善村民自治，消除城乡分割，完全放开粮食价格，完善政府间转移支付制度和实行新的农村税费。农村税费改革的基本指导思想应是建立地方公共财政模式。这是税费改革成功的唯一出路。下一步的税费改革工作，应以建立农村地方公共财政为目标，以效率和公平为标准，完善相应的配套制度，革新整个农村税费体系，以促进我国农村经济的繁荣和农业的发展。

#### 参考文献：

- [1]冯海发. 关于我国农业税制度改革的思考[J]. 中国农村经济, 2001, (5).
- [2]江观伙. 农村税费改革: 悖理透视及其矫正[J]. 中国农村经济, 2001, (2).
- [3]祝保平. 农村税费改革试点的进展、难点及思考[J]. 中国农村经济, 2001, (2).
- [4]黄志冲. 农村公共产品供给机制创新研究[J]. 中国农村经济, 2000, (2).
- [5]张元红. 论中国农业税制改革[J]. 中国农村经济, 1997, (12).
- [6]陶 勇. 农村公共产品供给与农民负担问题探索[J]. 财贸经济, 2001, (10).
- [7]王正国. 农村税费改革的三重意义及其完善思路[J]. 财政研究, 2001, (2).
- [8]刘书明, 李淑娟. 关于减轻农民负担的几个重大判断[J]. 财政研究, 2001, (10).
- [9]刘书明. 统一城乡税制和调整分配政策: 减轻农民负担新论[J]. 经济研究, 2001, (10).
- [10]刘宇飞. 当代西方财政学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [11]高培勇. “费改税”经济学界如是说[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [12]余 红. 中国农民社会负担和农民发展研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2000.
- [13]费 雪. 州和地方财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [14]阿特金森, 斯蒂格里茨. 公共经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996.

## An Analysis on the Reform on Taxes and Tolls of Countryside Public Finance Theory

ZHU Bai-ming, LUO Xiao-qiang

(School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310027, China)

**Abstract:** The paper holds that taxes and tolls in the countryside haven't shown the that taxes and tolls correspond with public services, the amount of taxes and tolls does not take into account of the tax-paying ability, thus unconformable to the equal principle of tax burden. It further points out that the tax-toll system in the countryside has, to some degree, distorted the relocation of resources in agricultural production and affected the development of the countryside and agriculture. It is inadequate to turn "tolls" into "taxes" only to solve the fundamental problems. The best way to solve this problem is to establish a local public finance system in the countryside.

**Key words:** taxes and tolls in the countryside; burdens of the farmers; local public finance