

刘奇 ◎ 著

# 三农问策

SANNONG WENCE — ZOUCU ZHIDU KUNJU

—— 走出 制度 困局

安徽人民出版社

# 三农问策——走出制度困局

SANNONG WENCE —— ZOUCHU ZHIDU KUNJU

ISBN 7-212-02567-4



9 787212 025670 >

ISBN 7-212-02567-4/D · 405

定价：25.00 元



刘奇 ◎ 著

# 三农问策

SANNONG WENCE — ZOUCU ZHIDU KUNJU

——走出制度困局

安徽人民出版社

责任编辑:任 济 装帧设计:朱 锦

图书在版编目(CIP)数据

三农问策:走出制度困局/刘奇著. —合肥:安徽人民出版社,2005

ISBN7-212-02567-4

I. 三… II. 刘… III. ①农业经济—中国—文集②农村经济—中国—文集③农民—问题—中国—文集— IV. ①F32-53②D422.64-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第007554号

## 三农问策——走出制度困局

刘 奇 著

---

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市金寨路381号九州大厦 邮编:230063

发 行 部:0551-2833066 0551-2833099(传真)

经 销:新华书店

印 刷:合肥创新彩印厂

开 本:880×1230 1/32 印张:7.5 字数:160千

版 次:2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷

标准书号:ISBN7-212-02567-4/D·405

定 价:25.00元

---

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

## 目 录

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 千古一遇的历史拐点:中国农业的“无税时代” ..... | (1)   |
| 农村改革亟需第五个“放活” .....         | (24)  |
| 聚焦农村新走势:渐行渐近的六大转移 .....     | (36)  |
| 论统筹城乡经济社会发展 .....           | (47)  |
| 把劳动力资源转化为劳动力资本 .....        | (65)  |
| 激活农民的创业冲动 .....             | (72)  |
| 当前“三农”问题的制度性缺陷 .....        | (84)  |
| 众里寻他千百度                     |       |
| ——中国农村制度变迁路线图 .....         | (101) |
| 农民弱势的制度性根源:权利贫困 .....       | (129) |
| 大疫沉思录——关于构建农村公共疫病防控         |       |
| 体系的断想 .....                 | (153) |
| “十化”并举,构筑农业产业化的体系框架 .....   | (167) |
| 关键是“增富减贫”——关于构建和谐社会的        |       |
| 思考之一 .....                  | (188) |
| 没有城乡的和谐,就没有中国社会的和谐          |       |
| ——关于构建和谐社会的思考之二 .....       | (194) |

城市必须支付“和谐成本”

- 关于构建和谐社会的思考之三…………… (199)
- 农村“非正规制度”透视 …………… (203)
- 农村基层组织与“农民精英” …………… (212)
- 美国“三农” …………… (221)

---

千古一遇的历史拐点：

## 中国农业的“无税时代”

距今 2160 年左右，被称为中国历史上三大“盛世”之一的“文景之治”曾有过免除全部田赋的时代。秦末的连年战争使得社会经济百业凋敝，西汉立国后，励精图治，推行“休养生息”政策，文景二帝更是身体力行。文帝在位 23 年中，先后在 11 年里免收田租，这是中国几千年历史上仅有的一次农业“无税时代”（钱穆：《中国历代政治得失》）。当历史的车轮进入 21 世纪后，奉行“立党为公、执政为民”理念的党中央、国务院经过慎重决策，郑重宣告逐步结束“皇粮国税”时代。这是几千年来中国农业的重大历史转折。两千多年前那个短暂的免收“田赋”与之相比，不可同日而语，其意义尤为重大。它标志着国力的强盛，标志着党执政能力的空前提高，标志着以人为本理念的具体实践，是构造社会主义和谐社会的重大举措。

### 一、“以农养政”，历代无朝不“吃农”

历朝历代，农业税与农民如影随形，无时不在，差不多每次激起民变的改朝换代，都是因它而起。应该说，“皇粮国税”是随私有制的

产生而萌芽,与国家的出现相伴生,只是不同的历史时期以不同的形式出现罢了。

### (一)春秋战国时期的“初税亩”制度

春秋战国时期,随着社会经济的变革,农民向封建国家提供的租税变为实物形态,国家按土地向农民征收租税,这就是以“初税亩”为代表的履亩而税制。由劳役地租变为履亩而税,是中国历史上“以农养政”的第一次制度化大调整,对后来农业税的征收有着重大的影响。

春秋战国时期“初税亩”制度的实施,体现的内容主要有三点:一是按照实际耕种田地的数量交纳租税。二是根据年景好坏和土地贫瘠程度交纳租税。三是改革赋的征课形态,即以粟这一实物形态交纳赋税。

“初税亩”的实施使中国地租形态从劳役形态发展到实物形态,促进了我国农业税制的进步和发展。而且,以“初税亩”为代表的实物地租,又促进了中国由领主制经济向地主制经济的过渡。实行“初税亩”后,农民有了自己的私有经济,从人身奴役下解放出来,可以自由地从事生产活动。劳动生产者从劳役地租中解放出来,对生产力的提高有一定的促进意义。

但是,历史上有的观点认为履亩而税的税率比以前劳役地租什一而税有所加重。西晋著名政治家杜预《春秋经传集解》曰:“公田之法,十取其一,今又履其余亩,复十收其一”,即十分之二。虽然在税率问题上学者看法不一,但春秋战国时田赋的税率有比以前提高的苗头。只是由于当时生产力的提高,亩产量的增加,“以农养政”导致的农民负担问题还没有得到充分显示。

## （二）唐代“两税法”的实施

唐代推行的“两税法”是将以前的田租和徭役及各种杂税分征改为一次征收，这是中国历史上农业税的第二次大调整。唐代安史之乱以后，统治阶级没有注意减轻农民负担，反而因经费不敷更加重了对农民的剥削和搜刮。国家不仅按照旧的税收制度征收租税，而且还另立新的名目对农民进行摊派。因此，社会矛盾日益加剧，税收制度已到了非改不可的程度。建中元年（780年），由宰相杨炎主持改革农业税收制度，制定实施了“两税法”。其特点是将过去以人丁为本征税、征收实物（产品）的税制，改革为以资产为本按照资产多寡征税、征收货币（钱）的税制。“两税法”的主要内容有：

一是确定“量出制入”税收原则。国家制定出每年财政支出的总额，按照总额向百姓征收，并根据各州县土地和人口的多少以及经济发展的情况来征税。二是按照财产多寡，制定纳税标准，扩大了纳税人的范围。三是简化征收手续，集中纳税时间。四是合并税目，把当时混乱繁杂的税种合并统一起来，归并为户税与地税两种税目。

“两税法”实施后收到良好效果，但在后来的实际执行过程中诸多流弊越来越甚，农民负担复又加重，其教训对现在也有所启迪：

两税法改革的初衷是在于稳定并增加国家财政收入，因此政策措施上特别强调“量出制入”，这样的指导思想本身就是错误的，使乱收滥征不断加重农民负担有了合法借口。在具体操作上，两税都按钱作为计算标准，开始钱轻物重，农民负担确有减轻。后来物价下跌，物轻钱重，而税钱标准仍固定不变，名义上官府没有增税，但农民所缴纳的实物却比初行两税法时多了许多。再加上处罚措施形同虚设，对违法官吏惩处不力，致使压低农民所交实物价格、巧立名目征

收杂科、摊派税款等现象泛滥成灾。因此，两税法实施一段时间后，农民负担比改革前还要重，很快失去了它的积极作用。

### （三）明代的“一条鞭法”及其征收

继唐代的“两税法”之后，明代又实行了“一条鞭法”。这是一种将田赋、徭役和杂税合并在一起，按田亩征银的赋役制度，完成了中国历史上实物地租向货币地租的过渡。明代这次农业税制改革，是中国历史上农业税征收的第三次大调整，它上承“两税法”，下启“摊丁入亩”，在我国封建社会后期具有较大影响。

明代中叶以后，土地兼并已十分剧烈，官僚地主、豪强劣绅等，为了扩充土地资产、隐匿侵占的土地、逃避税赋力役，通过贿赂官府、篡改“赋役黄册”和“鱼鳞图册”等其他办法，减少或者规避税赋。据载，从洪武二十六年（1393年）到弘治十五年（1502年）100多年间，全国税田由850万顷减少到422万顷，减少达一半以上。

“一条鞭法”实行田赋和徭役的合并征收，取消力役。把丁银并入到地亩中征收，占土地多的人缴纳的税银就多，贫苦农民土地少缴纳的税银就少，改变了原来地少税多，地去税存的不合理现象，增加了明代政府“以农养政”的财政收入。

但是“一条鞭法”的各项政策措施，是围绕着扩大税基、增加财政收入、把“费”改成“税”而进行的，未能从根本上触动封建秩序和封建制度，大土地所有者仍然可以凭借政治和经济特权把税赋负担向百姓转嫁，再加上处罚监督不力，其结果还是弊病丛生，重演正税之外又加杂派，且愈演愈烈。到万历二十七年，“天下赋税之额，比二十年前十增其四”。明中后期全国到处有农民起义，社会动荡不安势在必然了。

#### （四）清代的“摊丁入亩”制度

清代根据唐代“两税法”复合税制的精神，在明代“一条鞭法”的基础上进一步实行了“摊丁入亩”制，亦称“地丁合一”。这是我国封建社会末期农业税制的又一重大变革。这次税制改革，把丁役银（代役金）完全合并到田税里一起征收，完成了我国历史上赋役合并即人头税归并于财产税的过程。

“摊丁入亩”的主旨是增加国家财政收入，解决税赋不均。主要的政策措施就是“摊丁入地，地丁合一”，即将各省的丁银之赋摊入地亩，随田赋征收，丁银摊入数额各地并不相同。

“摊丁入亩”使地赋和丁役完全彻底地合而为一，“民纳地丁外，别无徭役”，农民与封建国家的人身隶属关系有了很大的松动。田多者多出役银，田少者少出役银，没有田者不出役银，人们的役银负担在总体上相对均衡，趋于合理。并且，“摊丁入亩”制度规定每亩所摊赋税究属有限，银数额又固定不变，农民不再担心增丁或其他任何原因会带来过重的赋税负担。无田的农民、佃户因不再参与徭役，使人民在很大程度上不再因差役负担沉重而隐匿逃亡，在客观上产生了一种安定社会的积极作用。

但是，“摊丁入亩”的根本宗旨就在于控制人口流动。“摊丁入亩”作为一项政策，之所以能推行起来，也是以户籍的稳定为前提的，农村控制了比以前更多的人口。“摊丁入亩”使得农民更牢固地束缚于土地，也就稳定了地主经济，强化了一家一户的自然经济体系。从康熙五十年到光绪九年长达半个世纪的漫长岁月里，“摊丁入亩”在遇到各种非议和斗争之后，还是最终推行于天下，想必这种“以农养政”制度对统治阶级说来是得利无穷的。

几千年来的历史驯化,种田交纳“皇粮国税”已经被中国农民奉为天经地义的事,并且溶化在世世代代中国农民的血液之中,即便穷得没饭吃没衣穿,借钱也要纳税,只要不是横征暴敛让他们难以忍受,他们有了收成后第一件要做的事就是交税。在他们眼里,这不仅是神圣的义务和职责,更被上升到道德层面,绝大多数农民都视不交“皇粮国税”为耻辱,并由此形成铁定的习惯,世代因袭。

## 二、“皇粮国税”“无疾而终”

20世纪90年代以来,即开始在7省70多县开展疗治“税病”的试验试点,至今已经减到“百税二”的极低比例,与年收入2000多元相比,农民不仅没有怨言,而且对此的感觉已经到了不屑提起、微不足道的地步。但是“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的党中央、国务院还是郑重宣告逐步结束“皇粮国税”的时代。

(一)起始于上世纪90年代初减轻农民负担的探索一直在悄悄进行,主要形式有三种:

1.“公粮制”改革从1993年开始,河北省正定县、安徽省太和县等地开始试行农业税费“征实”或叫“公粮制”改革,取消了粮食的合同订购,实行税费合一、统一征实,并且规定征实总量的计算方法、征实任务的分配,并按规定价格统一结算征实粮款、加强村提留、乡统筹资金的管理。

2.“费改税”的做法从1995年开始,湖南武冈市等地开始试行“费改税”改革,将“三提留五统筹”改为“农村公益事业建设费”,征收货币税,严格控制课税税率与纳税比例、明确征收主体和纳税时

间,采取地区差别比例税率,规定该税的支出项目与支出比例,对项目的支出进行分类管理。

3. “土地综合负担大包干”的改革从1997年起,湖北省枣阳市杨垱镇开始试行“土地综合负担大包干”的改革,框定应税项目、划定最高限额,分解应税项目的数额、分户定额,农民只按最高限额完成税费任务,有权拒绝交纳任何其他项目的收税。

以上三种改革做法虽然侧重点不同,但都涉及到确定征收的标准、征收的方式与监督管理等方面,在一定程度上体现了后来税费改革提出的“减轻、规范、稳定”的方针。但从本质上讲,这几种方式的改革都只是在原有的制度框架内,对农业税费征管方法的改革,虽然有利于税费的征收,但对减负的有效性不足,可以说是不可持续的改革,不可能从根本上减轻农民负担。

2000年3月经中共中央、国务院批准,在各地试验的基础上,由安徽省率先推行农村税费综合改革试点。其具体制度内涵比较丰富,我们可以将其概括为“三个取消、两个调整、一个逐步取消和一项改革”,即取消乡统筹费、屠宰税以及农村教育附加和集资;调整农业税政策和农业特产税征收办法;逐步取消“两工”(即积累工和义务工);改革村提留收取和使用办法,对于村集体兴办生产和公益事业项目,需经村民大会和村民代表大会依“一事一议”原则决定,并规定每人每年筹资最高限度为15元。

2002年3月,国务院将农村税费改革的试点范围扩大为17个省(自治区、直辖市),2003年国务院发布《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》,在总结经验、全面推进农村税费改革试点工作方面提出切实做到“三个确保”、调整完善有关农业税收政策、加

强和规范农业税及其附加征收工作、建立和完善农业税减免制度、妥善处理农民公平负担问题、严格执行村内“一事一议”筹资筹劳政策、切实加强涉农收费管理、化解乡村债务等可行性意见,力图在全国范围内纵深推进农村税费改革。

经过几年试点工作的开展,我国农村税费改革已经初见成效,取得了显著的阶段性成果。

(二)确立了新的农村税费制度框架,规范了国家、集体、农民的分配关系,合理确定征税比例,杜绝了一切不合理的税外费。

通过农村税费改革试点工作的开展,各试验省份基本确立了由农业税、农业特产税及其附加和“一事一议”筹资筹劳为主要内容的新的农村税费制度框架,逐步形成了农民负担的刚性约束机制,规范了农村的分配关系。一方面,以农业税为主体的分配方式的推行,使得农村形成农业税和农业特产税归政府所有、农业两税附加和“一事一议”筹资归村集体所有、剩余的归农民所有的分配格局,政府与农民的利益分配关系通过税收形式加以体现,理顺了国家、集体和农民之间的分配关系。另一方面,向农民筹资的征管方式被加以规范。农业税由财政部门统一征收,基层政府和部门不得以各种名目向农民收费、集资和摊派,也不得随意挤占村级资金、强迫农民以资代劳,在具体的征收方式方面,提倡简便易行的征收方式,取消了多部门、多环节的收费和收税行为,通过将以往的挨家挨户催收方式转变为由财政部门统一征收、由粮站在收购粮食时代扣代缴、由财政部门设立固定的纳税厅实行驻站征收或者设立流动征收网点、实行“定时间、定地点、定额度”集中征缴的征收方式,有效地克服了农村收入和

分配主体多元化的弊端。

税费改革后,农业税收逐渐实现了由乡村干部上门催收向农民主动纳税的转变,征收方式由行政手段为主向依法治税转变,农业税的征收模式和管理方式逐步走向制度化和法制化。同时,还采取大力措施力图全面清理整顿涉农收费领域,缩小收费范围、减少收费项目、降低收费标准;进一步明确了税费改革后的涉农收费政策,理顺并规范了涉农收费,从政策与法规方面制止了农村的乱收费。新的农村税费制度的建立,使得农民负担逐步减轻,农民负担依法确定,负担政策和负担水平保持长期的稳定,负担项目由繁到简,征收方式由混乱到规范,农民负担逐步进入规范化、法制化的管理轨道。

(三)建立了农民负担监督管理机制,保障了农民负担的减轻和长期稳定。

在理顺并规范涉农收费的同时,对于农民负担的监督工作实行党政主要领导负责制,明确纪律,严格处罚,初步建立了能够确保农民负担长期稳定不反弹的有效监督机制。一方面,实行党政主要领导负责制,强化各地各部门在保证农民减轻负担方面的责任。另一方面,实行农民负担监督卡制度,农民持卡缴费,规定对于地方不发放负担卡的或者未被列入负担卡的收费项目,农民有权拒缴。有关部门对于农民负担方面问题较多、农民反映强烈的地区,实行农民负担重点监控制度,并结合舆论宣传部门,构建了农民负担全方位监督体系。在此基础上,制定并出台了一系列法规,增强了对于违反农村税费改革政策、加重农民负担行为处理的针对性和可操作性,通过一系列政策措施,加强了对农民负担的监督和管理,初步确立了确保农民负担长期稳定的有效监督和管理机制。

(四)通过财政转移支付等配套改革,保障了农村义务教育和农村基层组织的正常运转。

实行农村税费改革后,农民负担得以减轻,乡、村两级财政收入也相应地减少,给农村的义务教育和乡村两级组织的运转带来了较大困难。在中央的大力支持下,通过财政转移支付、完善财政体制、调整支出结构、开展各项配套改革的等方式,逐步建立了农村义务教育投入保障机制和乡村两级运转机制,使得农村义务教育和农村基层组织基本正常运转所必须的经费得到了基本保障。

在农村义务教育的投入方面,在财政预算和上级转移支付资金中优先安排农村义务教育经费,实行农村中小学教师工资上划到县统一管理和发放,对部分发放教师工资确有困难的县,由省、市两级通过增加转移支付的办法予以补助,实行教师工资发放责任制和责任追究制,为农村中小学教师工资的按时发放提供了保障。

为保证乡村两级基层组织的正常运转,在中央财政转移支付的支持下,增加对乡镇的转移支付和补助资金,对农业税费改革所形成的政策性财力缺口安排转移支付和专项补助。有关部门按照财力向下倾斜,缺口不留乡镇的要求,适当地调整了乡镇财政体制,力图从体制方面在一定程度上缓解乡镇的财政困难,

(五)有力地推进了基层机构与各项配套改革。

农村税费改革不仅调整了农业税的有关政策、改革了村提留征收和使用办法、取消了农民不合理的税费负担,同时也有力地推进了乡镇机构改革、村级改革,推动了乡村两级政府机构的精兵简政,加速了乡村两级组织的职能转变。基层干部的思想观念、行为方式和工作作风为之明显转变,各个涉农部门经过此次农村税费改革后为

农业、农村和农民服务的意识和水平不断提高。

乡镇机构改革的步伐加快，基本做到了机构精简到位，人员精简、定岗到位，用人机制转换到位，政府职能转换到位，乡镇机构的运行效率得以提高，一定程度上促进了乡镇政府职能的转变。村级改革的进行，有力地推进了农村基层民主政治建设。通过控制村组干部人数、调整扩大村组规模，通过减人减支强化管理，通过实行村务公开强化了村级管理，加强了对村级资金到位情况和使用情况的监督和管理。

（六）“一减三补”（即减征农业税，粮食补贴、良种补贴、农机购置补贴）让农民大感惊喜，“自从盘古开天地，三皇五帝到如今，祖祖辈辈没听说过农民种地国家还给补贴的”，农民打心眼里高兴。

仅农业税减免一项，2004 年我国农民就直接减轻税收负担 301 亿元。此外，中央财政已兑现粮食直补资金 116 亿元、良种补贴 28 亿元、农机购置补贴 7000 万元，地方财政落实良种补贴 10 亿元以上、农机补贴 5 亿元左右。

“一减三补”政策大大激发了农民种粮的积极性，为我国粮食的全面增产起到了关键性作用。2004 年全国粮食一举扭转了自 2000 年以来连续 4 年减产的局面，全年粮食总产量比上年明显增加。同时，据权威部门估算，2004 年 1～3 季度，农民人均现金收入达到 2622 元，扣除物价因素，实际增长 11.4%，这是 1984 年以来农民收入增长最快的一年。

一个比较完备的农业税征管体制与运行机制已经建立，一个合理公平的税费比例让农民感恩戴德。应该说，患有千古顽症、导致民