



杨绍政 □ 著

The Theoretical Analysis of Agricultural Taxes and Fees

我国农村税费的 理论解释

来 自 四 川 的 经 验 研 究



本书由贵州大学学术著作出版基金和贵州大学经济学院
学科建设专项基金资助出版

我国农村税费的理论解释

——来自四川的经验研究

杨绍政 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农村税费的理论解释：来自四川的经验研究 / 杨绍政著. —北京：经济管理出版社，2007. 6

ISBN 978 - 7 - 80207 - 935 - 9

I. 我… II. 杨… III. 农业税—税收管理—研究—四川省 IV. F812. 771. 042. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 067246 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010) 51915602 邮编：100038

印刷：北京国马印刷厂

经销：新华书店

责任编辑：周卫义 王光艳

技术编辑：杨 玲

责任校对：郭红生

850mm × 1168mm/32

10. 875 印张

271 千字

2007 年 8 月第 1 版

2007 年 8 月第 1 次印刷

印数：1—2000 册

定价：29. 80 元

书号：ISBN 978 - 7 - 80207 - 935 - 9/F · 809

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974

邮编：100836

序

杨绍政博士撰写的《我国农村税费的理论解释——来自四川的经验研究》一书专门针对我国曾经长期存在的农村税费给出理论解释。该书的正式出版，将弥补我国学术界在农村税费理论研究方面的不足，有助于推动经济理论界进一步对农村税费这个历史现象进行理论反思和总结。

本书具有以下几方面鲜明的特点：

1. 数据来源于实地调查。书中所有原始数据均来自作者对四川巴中地区、新津地区、三台地区和内江地区的 30 多家农户与农村税、费等相关的调查。

2. 对原始数据进行了较为复杂的处理和加工。根据研究目的需要，作者将原始调查数据加工为各被调查农户的年收入、年税费、劳均年收入、劳均年税费、劳均月收入、劳均月税费、人均年收入、人均年税费、亩均年收入、亩均年税费、相同农村劳动力在不同工作机会中的收入差距度量等指标。这些指标在书中的各个研究阶段都得到了充分使用。

3. 书中运用《西方经济学》中的一些有用的工具，分析数据资料，得出理论结论，解释力强，令人信服。例如，运用边际生产力理论和欧拉定理的基本公式，通过假定土地和资本的边际产出为零，估算出农村劳动力从事农业生产的劳动收入，再依据我国个人所得税的起征点为参照系，研究农村税费的公平性，角度新颖。又比如，研究土地租金时，同样依据欧拉定理的基本公

式，假设资本的收益为零，同时找到或估算农村劳动力从事农业生产的机会成本，估算出土地租金。再如，以完全竞争市场同质要素市场价格均等化为参照系，依据同质要素不同用途价格差额作为交易费用的度量等。这些均表明作者能熟练运用西方经济学的一些有用工具分析中国的具体问题。

根据书中的基本结论——农村税费是政府管制的产物，是管制租金的一个组成部分，本书理论研究的对应政策含义表现为费改税政策仅仅是一个起步，取消农业税只是农村税费改革的进一步深化，放松管制、降低管制租金是中国农村进一步深化改革的方向。这些结论和政策含义能够预测到当前我国新农村建设的发生。农村税费并不是农村主要的、唯一的问题，农村税费虽然被取消，但农村的贫穷、城乡收入差距的扩大等问题并没有得到有效解决，因此新农村建设将成为取消农村税费后必然的政策选择。

当然，放松管制，并不是政府什么都不管。放松管制是放松那些专门针对农业的歧视性的一系列管制，如阻碍农民工流动的政府管制措施，导致农村金融体系极不发达，农民融资困难的资本管制，对农村土地流转使用、收益等方面政府不应当管制。在农村、在全社会要强化政府对教育、医疗、卫生、社会保障、公共设施、基础设施建设等方面的责任和义务，强化政府对这些方面的管制；同时还要强化政府对维护公平的市场竞争和秩序的管制，强化政府的依法行政的管理。总之，放松管制，并不是要“市场万能论”、“市场神话论”。而这方面也正是作者需要有待进一步深化研究的地方。

胡代光

2007年2月10日

于北京大学经济学院

内 容 提 要

到目前为止对农村税费的讨论主要集中在农村税费改革这一层面。对农村税费改革的效果、存在的问题、解决的办法等进行讨论的文献层出不穷。

本书将不对农村税费负担沉重的问题再作研究，也不想专注于农村税费改革问题，虽然这些问题也很重要。本书力图关注对农村税费的理论认识。农村税费来源何处？来源于税、土地租金还是别的项目？为什么来源于它们的某一项或为什么不来源于它们的某一项呢？本书力图从理论上给予解释。

从理论上对农村税费的来源给予解释，本身就具有理论意义，它能够推进人们对该问题的理论认识，为进一步深化对该问题的理论认识有重要意义。

从政策层面上看，如果农村税费来源于政府管制租金，并且是管制租金中的一小部分，那么主要政策含义就是，当前的农村税费改革包括5年后全部取消农业税等改革措施仅仅是农村改革的一个重要起步，^①农村改革最重要、最根本的问题是取消不当的政府管制，大幅度降低政府管制租金，以增加农民收入，缩小城乡差距。

我们将从税收公平、农村土地所有权收益和管制租金这三个角度进行研究。具体的思路如下：

1. 估算出农业生产的各投入要素（土地、资本和劳动力）

① 2004年两会期间，温家宝总理宣布：中国将于5年后取消农业税。

的边际收益。假设土地和资本的边际收益均为零，那么农业生产收益就变为劳动收益，即农业劳动力的工资。根据我国个人所得税2006年以前为800元/月的起征点标准，农业劳动收益是否应该纳税？如果不应该纳税，农业劳动力却事实上承担了农业税费，那么这种情况说明农村税费是一种专门针对农民的歧视性税收。对农村税费公平的问题将在第四章讨论。

2. 如果从税收公平角度，农村税费是一种专门针对农民的歧视性税收，那么农村税收的公平性和合理性将受到巨大挑战。为了摆脱这种困境，我们的研究视角将从税收公平转向土地租金。事实上从土地租金的角度研究农村税费，是很诱人的一个研究角度。从税收公平角度，农村税费不来源于税，但是如果农村土地能够产生足够的土地租金，这些土地租金对所有农户而言能够弥补农户上缴的农村税费，那么我们可以将农村税费归结于各级政府拥有事实上的农村土地所有权而获得土地租金，即农村税费来源于农村土地所有权收益。^①

假设农业生产中资本的边际收益为零，劳动的边际收益为农业劳动的机会成本，即在农村劳动力投入农业的替代性用途中所获得的劳动收入。在研究中我们将劳动的边际收益的机会成本假设为200元/月、300元/月和劳务月收入，然后分别估算出各种假设情况下的土地租金。再将各种假设下的土地租金与农户上缴的农村税费进行比较，研究农村土地租金是否能够弥补农户上缴的税费。如果农村土地租金不能弥补农户上缴的税费，就说明农户上缴的农村税费来源于农村土地租金的假设不成立。我们将在第五章研究农村税费是否是土地所有权收益。

① 税收和土地租金的含义有严格区分，税收来源于国家权力，土地租金来源于土地所有权。如果土地法律上由农民集体所有，但是事实上由各级政府分享了土地租金，那么农村土地由政府拥有事实上的所有权，存在法律所有权与事实所有权的分离。

3. 如果农村税费既不来源于税收, 也不完全来源于土地所有权收益, 那么唯一可能的解释就是农民逃避农村税费的交易费用太高。在交易费用为零的假设情况下, 政府专门针对农民的歧视性税收将由于大量农村劳动力为避税向非农行业转移而难以实施, 农民也可以通过自由迁徙消极逃避歧视性农村税费的伤害。同样在交易费用为零的假设下, 如果农村土地租金不能弥补农户上缴的税费, 那么农民将放弃耕种土地 (注意这里的土地租金实际上由农民承担), 逃避因耕种土地支付高额税费给自己带来的收入下降。如果农村劳动力没有因为税收歧视、承担高额的土地租金而放弃耕种土地, 仍然从事农业生产, 那么说明一定存在要素流动的交易费用, 这笔交易费用高到使农民无法逃避歧视性税费和极高的土地租金。怎么估算农民的交易费用呢? 农村税费和交易费用的关系怎样呢? 我们研究思路是: 同样的农村劳动力既可以从事农业生产, 也可以从事非农业生产。如果从事农业的劳动报酬远低于从事非农业的劳动报酬, 这个农村劳动力仍然滞留在农村从事农业生产, 那么说明必定存在交易费用。如果没有交易费用, 农村劳动力必定从农业转移到非农业。因此, 我们将农村劳动力不能自由流动的最低交易费用定义为农村劳动力非农劳动收入减去农村劳动力农业劳动收入的差额。由于农村税费的存在, 使得税前和税后农村劳动力不能自由流动的最低交易费用的差额刚好等于农户上缴的税费, 说明农村税费仅仅是农村劳动力不能流动的最低交易费用的一部分。如果完全没有农村税费, 也只会使农村劳动力作边际的调整, 大量的农村劳动力同样会因为税前交易费用的存在而无法通过自由流动去获取农业劳动收入和非农业劳动收入的租金差额。本书第六章将探讨阻碍农村劳动力流动的最低交易费用及农村税费在交易费用中所占的比例。

4. 如果农村税费从理论上分析, 不是来源于税收, 也不是来源于土地所有权收益, 而是来源于阻碍农村劳动力流动的交易

费用,并且农村税费仅仅是交易费用的一个很小的比重,那么说明农村税费本质上属于交易费用的范畴,并且农村税费并不是农村最为严重的问题。农村最严重的问题是高昂的劳动力流动的交易费用导致了农村劳动力无法获得非农劳动力收入和农业劳动收入的租金差额。是什么因素导致了农村劳动力流动的高昂交易费用呢?我们假设在影响交易费用的众多因素中,政府管制是最为根本性的因素。现阶段政府管制主要包括户籍制度和产权制度,政府管制的原因主要是传统计划经济体制的遗留物。正是由于政府管制的存在,才导致昂贵的政府管制租金,由此使得劳动力流动的交易费用奇高无比。第七章将讨论交易成本的最重要部分:政府管制。

5. 从导致农村劳动力流动的交易费用的原因探讨中,我们发现政府管制是最根本的原因。那么由于农村税费只是交易费用的一个极小的组成部分,因此农村税费改革仅仅是解决农村问题的一个出发点,放松政府管制、规范政府行为、降低管制租金、从而降低要素流动的交易成本,才是解决农村问题的根本途径。第八章将分析政策含义,其中包括对现行农村税费改革的评价。

综上所述,本书的主要研究结论包括:①从税收公平角度,农村税费是政府对农民的一种歧视性税收;②从假定国家拥有农村土地所有权获得土地租金角度看,农村税费也不完全来源于土地所有权;③从管制租金角度,农村税费是政府管制租金的一个很小的组成部分;④户籍制度和产权残缺是最根本的导致政府管制的主要制度安排;⑤本书隐含的政策建议是改革户籍制度,保护农民自由迁徙的权利;明晰产权,包括土地、劳动力产权,其中最主要的是对农民劳动力产权的保护。本书研究也表明农村税费改革只是农村改革的第一步,放松政府管制,降低管制租金才是农村改革的治本之策。

关键词:农村税费 税收公平 土地租金 管制租金

Abstract

The Theoretical Analysis Of Agricultural Taxes And Fees

This dissertation discusses the source of agricultural taxes and fees. We will engage in this research from tax equity, farmland ownership and governmental regulating rent respectively. The concrete logic thoughts are as following:

1. Estimating marginal revenue of all kinds of factors (land, capital and labor) of agricultural production. Supposing marginal revenue of land and capital are both zero, then agricultural production revenue will be changed to be labor revenue; namely wages of agricultural labor force. According to personal income taxes criterion—the starting point is 800 yuan/month, are agricultural labor revenues taxed fairly? If agricultural labors ought not to be taxed, but in fact burden agricultural taxes and fees, this case means agricultural taxes and fees are discrimination taxes only on farmers. We will discuss agricultural taxes equity in chapter 4.

2. From the viewpoint of tax equity, agricultural taxes and fees are discriminating taxes on farmers. This means the justice and rationality of agricultural taxes and fees face great challenges. In order to get rid of the difficulty, we change our research focus from tax equity to farmland rent. In fact, research on agricultural taxes and fees from land rent is attractive. If agricultural taxes and fees are not from taxes, but from land rent, we can attribute agricultural taxes and fees to rural land ownership owned by several levels of government, it

means agricultural taxes and fees are from the revenue of farmland property rights.

Assuming marginal revenue of capital is zero, marginal revenue of agricultural labor is its opportunity cost, that is labor income from agriculture's alternative use. We assume agricultural labor's marginal revenue is 200yuan/month, 300yuan/month or non agricultural labor income every month respectively, then estimate land rent of every assumption, compare agricultural taxes and fees to land rent on every assumption to see if land rent on every assumption can offset farmer family's taxes and fees. If land rent can't offset farmer family's taxes and fees, it means agricultural taxes and fees don't come from land rent. We will research if agricultural taxes and fees are from the revenue of rural land properties in chapter 5.

3. If agricultural taxes and fees are not from tax and farmland ownership rights, then the only explanation is transaction costs of farmer's escaping agricultural taxes and fees are too high. Assuming transaction costs are zero, discriminating tax on farmers will not bring into effect because a great many farmers will shift into non-farm vacations in order to escape taxes and fees. If farmland rent can't offset farmer family's taxes and fees, then farmers will give up tilling farmland in order to escaping income fall due to high taxes and fees on assumption of zero transaction costs. If farmers will not give up tilling farmland on the condition of tax discrimination or bearing high farmland rent, it means there exist transaction costs counteracting production factors' mobilizing. The transaction costs are very high that farmers can escape from discriminating taxes and high farmland rent. How to evaluating farmers transaction costs? What is the relationship between transaction costs and agricultural taxes and fees? Our investigations

are as following: Farmers labor force can undertake agricultural production, or undertake non-farm production. If labor income undertaking agricultural production is less than that undertaking non-farm production, but the farmer still undertaking farm production, it means there exist transaction costs. If there are no transaction costs, farmers must enter from agricultural to non-farm industries. Therefore we define the minimum transaction costs that farmers can't move freely as the balance that farmers non-farm labor income subtracts farmers agricultural labor income. Because of agricultural taxes and fees, the balances of the minimum transaction costs that farmers can't move freely between before and after taxes are balanced by farmers' taxes and fees, it implies agricultural taxes and fees are only part of the minimum transaction costs that farmers can't move freely. If there is no agricultural taxes and fees, farmers only make marginal adjustments, a great many of farmers can't get the balance that farmers non-farm labor income subtracts farmers agricultural labor income through moving freely by reason of transaction costs before tax. We will discuss the minimum transaction costs that farmers can't move freely and the proportion of agricultural taxes and fees in the minimum transaction costs that farmers can't move freely in chapter 6.

4. If agricultural taxes and fees are from transaction costs that counteract farmers move freely, and not from tax and revenue of farmland property rights, besides agricultural taxes and fees are small proportion in the transaction costs that counteract farmers move freely, it shows agricultural taxes and fees belong to category of transaction costs in essence, and the heavy taxes and fees on farmers are not the most severe problem in vast rural areas. The most severe problem in vast rural areas are high transaction costs that counteract farmers move

freely to gain the balance that farmers non-farm labor income subtracts farmers agricultural labor income. What factors result in high transaction costs that counteract farmers move freely? We assume that governmental regulations are the most fundamental factor that results in high transaction costs that counteract farmers move freely. Governmental regulations mostly include family house system and property rights system. The main cause of governmental regulations is the remainder of planned economy system. Governmental regulations result in high governmental regulated rent, then cause transaction costs that counteract farmers move freely very high. We will discuss governmental regulation; the most important part of transaction costs in chapter 7.

5. We find that governmental regulations are the most important cause resulting in transaction costs that counteract farmers move freely, and agricultural taxes and fees are very small part of transaction costs. The implied policies are as following: the reform of agricultural taxes and fees is only a start to solve the problems of rural areas; The fundamental ways to solve the problems of rural areas are relaxing governmental regulation, normalizing governmental conducts, lowering governmental regulating rent to reduce transaction costs that counteract farmers move freely. We will analyze policy implications, including in the appraisal to the present reform of agricultural taxes and fees in chapter 8.

**Key words: tax equity revenue of farmland ownership rights
agricultural taxes and fees governmental regulating rent**

目 录

第一章 导论	1
一、问题的提出及研究意义	1
二、对农村税费的界定	2
三、现有文献对农村税费的研究	6
四、研究方法	8
五、基本框架和主要结论	9
六、创新之处	10
第二章 农村税费概况——来自四川省部分地区的 调查和初步分析	11
一、农村税费基本情况扫描	11
二、农户的税费负担及构成比例（巴中地区案例）	19
三、农户的税费负担考察	25
四、小结	34
第三章 理论基础和数据调查及处理	38
一、税收公平理论及实践	38
二、古典微观经济理论	45
三、对农村税费来源的理论探索	47
四、对调查数据的说明	50

第四章 从税收公平的角度分析农村税费	58
一、分析框架	58
二、税收公平性的定性分析	64
三、税收公平性的定量分析	68
第五章 从地租的角度分析农村税费	75
一、分析框架	75
二、选择农业劳动力机会成本的说明	77
三、农业劳动力的机会成本为 200 元/月时的 土地租金估算	79
四、农业劳动力的机会成本为 300 元/月时的 土地租金估算	82
五、农业劳动力的机会成本为外出务工的劳务收入时 的土地租金估算	85
六、扣除税费负担后的估算土地租金	88
七、四川省土地租金平均水平的估算	92
八、每个地区对土地租金能够收取的最大税费与 农户实际上缴税费的比较分析	95
九、税费前后四地区土地租金亏损面分析	102
第六章 我国农村税费的政府管制租金假说及估算	105
一、引言	105
二、理论分析框架及其理论假说	108
三、对上述理论假说的经验验证	113
四、管制租金假说的经济含义	127
五、管制租金的估算	130
六、农村税费占管制租金的比重	136

第七章 农村税费管制租金的制度基础·····	138
一、模糊的个人财产权·····	139
二、户籍制度·····	146
第八章 农村税费理论解释的政策含义·····	155
一、规范农村税费是农村税费改革的重要起步·····	155
二、取消农业税是农村税费改革的进一步深化·····	158
三、在规范、减少农村税费和取消农业税改革中的 突出问题及解决思路·····	160
四、放松政府管制，降低政府管制租金·····	170
附录一·····	189
附录二·····	192
附录三·····	262
附录四·····	291
参考文献·····	324
后 记·····	328

第一章 导 论

一、问题的提出及研究意义

改革开放以来，我国经济取得了举世瞩目的成就。在改革开放初期，我国农村改革给农民带来了经济实惠，农民收入增长在1980~1985年处于历史上最好的时期。1985年以后，农民收入增长放缓，农村、农民和农业问题突出。到目前为止，形成的共识是：农民问题是“三农问题”的关键，农民问题的核心是农民收入增长缓慢，城乡收入差距大，原因之一就是农民的负担太重。于是研究农民的税费负担成为“三农问题”研究的焦点。

当前对农村税费负担沉重的理论解释主要有财政分权说、城乡结构二元论、基层民主说、政府管制说和土地租金论。在这些理论中，财政分权说成为我国农村税费改革的理论基础。该学说将农村税费解释为由于财政分权导致的农村基层政府权、责、利不对称，基层政府没有稳定规范的财政收入来源，只有通过“三乱”的方式筹集资金。因此这次税费改革措施就主要包括：取缔一批不规范的收费，规范一部分税费，对基层政府的资金缺口给予财政补贴，力图最终完全通过税收（农业税及附加和特产税及附加）形式避免对农民征收各种形式的不规范收费，以