

# 中国农村改革与发展： 从税费改革到 综合改革

ZHONGGUONONGCUNGAIGEYUFAZHAN:  
CONGSHUIFEIGAIGEDAOZONGHEGAIGE

王惠平 / 著



中国财经出版社

# 中国农村改革与发展： 从税费改革到综合改革

王惠平 著

中国财政经济出版社

清易老师奔走。

学生：王惠平 2018.3.2日  
13651256418, 68551820

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国农村改革与发展：从税费改革到综合改革/王惠平著. —北京：中国财政经济出版社，2007.6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0000 - 2

I. 中… II. 王… III. 农村经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 083819 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8.125 印张 205 000 字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

定价：20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0000 - 2/F·0001

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 目 录

导 言 .....	( 1 )
<b>第一章 农村税费改革的必要性 .....</b>	<b>( 7 )</b>
第一节 农村税费的一般理论分析 .....	( 7 )
第二节 中国农村税制历史沿革 .....	( 11 )
第三节 农村税费改革的背景和必要性 .....	( 16 )
<b>第二章 农村税费改革政策和评析 .....</b>	<b>( 27 )</b>
第一节 农村税费改革主要政策 .....	( 27 )
第二节 农村税费改革历程 .....	( 38 )
第三节 农村税费改革评析 .....	( 43 )
第四节 农村税费改革的理论思考 .....	( 52 )
<b>第三章 巩固税费改革成果，推进农村综合改革 .....</b>	<b>( 65 )</b>
第一节 推进农村综合改革的历史必然性 .....	( 65 )
第二节 农村综合改革的主要内容 .....	( 71 )
第三节 推进农村综合改革的路径选择 .....	( 79 )



---

第二节	农村金融体制改革·····	(181)
<b>第九章</b>	<b>稳步推进中国农村的城镇化</b> ·····	(201)
第一节	国内外城镇化、工业化简要回顾·····	(202)
第二节	推进中国城镇化的政策思路·····	(210)
<b>第十章</b>	<b>积极稳妥地开展社会主义新农村建设</b> ·····	(215)
第一节	建设社会主义新农村的历史背景和必要性·····	(215)
第二节	新农村建设的实践及存在的问题·····	(219)
第三节	国内外开展新农村建设的历史经验和启示·····	(222)
第四节	建设社会主义新农村的政策思路·····	(236)
<b>参考文献</b>	·····	(246)
<b>后    记</b>	·····	(252)

# 导 言

## 一、问题的提出和研究的意义

解决农业、农民、农村“三农”问题是中国经济和社会发展的重中之重。农村税费改革是新中国以来继土地改革、家庭联产承包经营制度之后的又一次重大变革。它不仅仅是农村的一次深刻革命，而且是整个经济社会发展的一场重大变革，是中国政治生活中的一件大事。农村税费改革牵涉面广，关联性强，对中国农村经济、社会、文化生活带来深刻的影响。巩固农村税费改革成果、继续推进农村改革是一篇大文章，其研究的范围不仅涉及农民收入、农民负担、农民权益保护等农民问题，而且涉及农业结构调整、农产品竞争力提高和国家粮食安全等农业问题，同时还涉及农村公益事业建设、农村公共医疗卫生和农村义务教育等社会事业的发展，涉及农村社会稳定和长治久安；它不仅涉及农业、农村经济问题，而且涉及农村税费制度，同时还涉及机构改革、体制调整和分配关系改革等上层建筑的变革。中国农村税费改革作为突破口，成为打破二元结构的良好开端。探讨新形势下进一步深化和完善农村税费改革的根本目标和总体思路，对于促进农村体制创新和机制创新，开展社会主义新农村建设，具有重要的现实意义。

### （一）开展研究是总结改革经验、把握深化农村税费改革方向的需要

中国农村传统赋役历来有“明税轻、暗税重、横征杂派无底洞”的弊病，为克服乱征杂派之弊，许多朝代的统治者曾搞过多次税赋改革，如：初唐的租庸调制，中唐的两税法，宋代的方田均税，明朝的一条鞭法，清代的摊丁入亩等。其改革的主导思路是并税、除费、简化税则，宗旨都是要求把朝廷到基层的明暗正杂诸税（赋、役）“悉并为一条”，“一切总征之”。开始实行时，这些改革大都可以在短期内出现“向来丛弊为之一清”的效果，但中长期效果却无例外地与初衷相反。而且每一次变革，都为后来的加税增费垫高了门槛，使农民的负担更加沉重。覆车之鉴，值得谨记。从2000年至2006年，农村税费改革取得了举世瞩目的伟大成就。2006年虽然取消了农业税，但巩固和发展农村税费改革成果的任务非常艰巨，农民减负增收的长效机制远没建立起来，要彻底打破“黄宗羲定律”，需要在总结历史现实经验教训的基础上，研究和把握深化农村税费改革的规律和走向。

### （二）开展研究是探讨深化农村税费改革、推进农村综合改革的需要

当前，深化农村税费改革正处于一个重要的历史关头。目前，第一步取消农业税的改革已基本结束，达到了预期目标，取得了预期效果。但深化农村税费改革的综合改革新阶段遇到很大的挑战。如乡镇机构改革实质性进展不大；县乡财政体制不健全，县乡财政困难，城乡公共品供给严重失衡，城乡收入差距有增大的趋势；乡村债台高筑，债务化解难，新债不断产生；农村“三乱”现象屡禁不止，经营性收费依然偏高，等等。这些问题如得不到妥善解决，改革就会陷于停顿，农村“三乱”就会死灰复燃，刚刚减下来的农



民负担就有可能出现反弹，改革就走不出“黄宗羲定律”的阴影。因此，分析问题，抓紧研究提出农村综合改革的政策思路，具有重大意义。

### （三）开展研究是促进城乡协调发展、开展社会主义新农村建设的需要

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，将开展农村综合改革作为新农村建设的一项重要内容和重要手段，通过乡镇机构、农村义务教育体制和财政体制等深层次的变革，有效改善公共物品供给制度，改变城乡分治的二元经济社会结构，统筹城乡发展，建设好社会主义新农村，是从根本上减轻农民负担的措施之一。因此，农村综合改革可以为新农村建设提供体制机制保障和动力源泉，开展此项研究也有利于社会主义新农村建设。

## 二、选题的背景

2006年，中国农村税费改革全面取消了农业税，终结了延续2600年的“皇粮国税”。这项重大变革给农村经济社会文化生活带来了深刻的影响，对基层组织的职能设置和运行方式提出了新的要求。如何从制度上巩固和发展农村税费改革成果，推进农村全面建设小康社会，需要进行深入系统的研究，进一步完善政策，深化改革。正是在这种背景下，立意将农村税费改革、农村综合改革和农村发展作为选题，探寻如何从体制、机制和制度上巩固农村税费改革成果，建立减轻农民负担长效机制，建设社会主义新农村，促进农村全面、协调、持续、和谐发展，从根本上减轻农民负担。

### 三、研究的主要内容和方法

本书拟从发展经济学、制度经济学、公共财政制度的基本原理入手，循着中国农村税费改革的历史轨迹，分析农村税费改革的必要性，回顾农村税费改革过程，总结农村税费改革的成效和经验，并对农村税费改革进行经济学分析。

取消农业税后，针对如何巩固和发展农村税费改革成果，笔者通过对中国历史上数次农村税费改革的研究分析，提出了要解决农民负担的体制问题，需要推进农村综合改革，推进农村可持续发展的观点，并且构想了农村综合改革的目标模式和变迁途径。针对农村税费改革后出现的新情况、新问题以及暴露出来的主要矛盾和建设社会主义新农村历史任务，笔者主要从两方面进行了分析研究：一是从农村综合改革的角度，研究了农村税费改革和改革公共产品供给体制、农村税费改革和县乡行政管理体制改革、农村税费改革和农村义务教育体制改革、农村税费改革和缓解县乡财政困难、农村税费改革和化解乡村债务等方面的问题。二是从城镇化和新农村建设的角度，总结了目前新农村建设的几种模式，针对新农村建设存在的问题，提出了开展新农村建设的政策建议。

本书采取以理论与实际相结合、历史教训和国内外经验比较分析相结合、定性分析与定量分析相结合的方法开展研究。研究方法主要有：运用历史比较、逻辑分析、归纳推理方法研究农村税费制度改革的路径选择；运用抽样调查法、数字图表等数理统计方法进行实地调研、抽样分析获取有关数据资料；运用因子分析法、主成分分析法筛选变量，对有关制度影响因素进行分析等，力求分析方法的采用能较好地反映研究成果。

#### 四、研究中可能的创新之处

一是设想深化农村税费改革的目标。有的学者认为深化农村税费改革的目标分为“三个步骤”，第一步改革是减免以至取消农业税，第二步改革是确定农业的“无税时代”，第三步改革是创造条件逐步统一城乡税制。笔者通过分析历史上税费改革的经验教训，认为深化农村税费改革下一个目标是着力于巩固和发展改革成果，推进农村综合改革，建立农民减负增收的长效体制和机制。

二是针对“改革疲劳症”问题，提出要建立推进农村综合改革的动力机制。笔者结合中国农村税费改革取得历史性成效的经验，提出要推进综合改革，按照博弈论的原理，需要在总结农村税费改革前一阶段经验的基础上，坚定农村综合改革的决心，建立激励机制，以大多数人获益、农民直接受益为原则，解决改革的动力问题。

三是论证免征农业税后，中国县乡行政管理体制改革路径选择问题。行政体制变革一般要经过三个阶段：集中的动员体制、分权的压力型体制、民主的合作型体制。笔者认为，中国县乡基层行政体制变革应采取诱制性制度变迁。林毅夫（2005年）认为，把县一级虚化掉，把地区一级强化，把乡一级合并成中心城镇。他认为，按照现在的经济发展速度，估计到2020年，农村人口可能只有4亿多，现在全国2000多个县，平均每个县只有20多万人口，而一个县需要的财政供养人员就有1万多人，从财政和资源上不划算，不如强化地区政府，地市级管理着100万以上的人口，用这么多的人口养活1万人的政府机构，从行政职能和财政的角度看，是比较合适的。笔者认为，县乡行政管理体制的制度变迁是一个渐进的、长期的过程，行政管理体制改革的长远目标是建立“四级政府”即中央、省、县、乡（镇），市（地）一级应当取消，实行“省管县”或至少不能市管县，乡镇可以合并，但不能没有。本书

总结了当前乡镇机构改革和事业站所改革的几种模式，探讨了乡镇机构改革的目标模式。乡镇政府关键是转变职能，整合机构和人员，加强公共服务和社会管理，建立为“三农”服务的体系，让农民得到实实在在的看得见的好处。

四是完善县乡财政管理体制问题。本书分析了免征农业税对基层财力的影响，总结各地推进县乡财政管理体制改革、缓解县乡财政困难的几种不同模式，指出其优劣势，提出下一步完善省以下财政管理体制、缓解县乡财政困难的政策建议。

五是建立体现农民意愿的农村公共产品供给机制。由于中国农村公共产品供给机制忽略了农民对公共产品的需求，导致现行农村公共产品供给中公共产品供给过剩和不足并存。为了克服此矛盾，提高农村（区域性）公共产品供给效率，应借助公共产品最优供给模型，按照农民的需求来供给农村（区域性）公共产品。为此，必须建立一种公共产品需求的民主表达机制，以充分反映农民对公共产品的偏好。需要说明的是，按照阿罗不可能定理，期望借助公民投票选举的政治过程来建立公共产品需求的表达机制是不可能的，但公共选择理论通过变通的手段，选择外部成本与决策成本之和最小的投票规则作为最佳制度，从而使公共选择所要求（期望）的合作成为可能，特别是涉及直接关系到农民生产生活的区域性公共产品，农民因急需或利害关系紧密而不愿或较少隐瞒其偏好，在已经确定必须缴纳税费的前提下，这样做会增加农民对公共产品偏好显露的真实性。在中国国情下，本书认为，要改善农村公共产品的供给，要充分发挥“一事一议”的作用。针对“一事一议”存在的问题，笔者对黑龙江省进行了调研，认为要建立“一事一议”财政奖励制度，这样，一方面把公众对公共产品的需求反映出来，另一方面体现公共财政逐步覆盖农村的要求，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，调动农民通过民主议事开展公益事业建设的积极性，解决农民和农村亟待解决的问题，取得最佳的资金效果。

# 第一章 农村税费改革的必要性

## 第一节 农村税费的一般理论分析

税和费作为财政收入的两种形式，均有其存在的客观性和必要性。在农村税费改革中，应对农村税费有个明确的认识。

### 一、税与费的概念

税收是国家为了实现其职能的需要，凭借政治权力，按照预定标准，无偿地参与社会产品分配，以取得财政收入的一种方式。税收具有强制性、无偿性和固定性三大基本特征。收费是政府为实现其社会经济管理职能，按照一定规则采取收费、基金等非税方式，由中央和地方分别筹集，用于特定专门用途的财政性资金。收费具有明显的专用性、补偿性、服务性和社会公益性特点。税和费作为两种财政收入形式，既有共同之处，又有严格区别。

税与费虽是两个不同的范畴，但都是国家或政府凭借政治权力取得财政资金的方式，具有共同的特点：第一，收税和收费的主体均为政府及其授权单位；第二，二者均是政府参与国民收入分配的形式，从性质上讲都属于财政性资金；第三，税与费的分配对象都是一定时期内的国民收入；第四，二者都以行政权力为依据，具有行政强制性的特点；第五，二者都以国家行使了社会职能为前提。

收费与收税虽是两种不同的财政收入形式，但两者的特性不同，主要有如下几点：

### （一）收费以受益为特征的有偿性与税收的无偿性的比较

政府收费用于特定支出，满足特定需要，基本上具有对等补偿性质，收费对象在缴费的同时能够得到政府机关的管理性服务给自己带来的好处（如各种签证许可收费），缴费者可以从公众确认某一信息或自己获得某一生产经营资格中直接获益。这一特征表明收费对象的受益与支出是直接对应的，而且，政府收费不以组织财政收入为目的，收费标准与收费对象的收益是不对称的。而税收收入由国家统筹使用，用于一般性的财政支出，满足共同需要，从财政活动的整体考查，税收是“取之于民，用之于民”，可以说是有偿的；但作为单个纳税人而言，缴纳的税收与其收益之间并没有相应的对等关系，这种收益是间接的，即税收具有无偿性。

### （二）收费的功能与税收的功能比较

政府收费作为国家意志和权威的经济体现，其收费主体与收费对象之间通过收费与缴费形式建立起来的关系，主要是管理与被管理的行政关系，而不是等价交换的经济关系，即对于收费主体来说，有效的实施行政管理是其主要任务，而管理费用的补偿则居于次要地位。而税收的首要功能是筹集财政收入，满足政府日常行政管理的需要。税收是世界上大多数国家财政收入的主要形式。税收作为国家宏观调控体系中不可缺少的一种重要手段，还发挥着调节社会经济活动的功能，税种的开征，税率的确定都会对国民经济产生一定的影响，政府常利用税收手段达到调节产业结构的目的。

### （三）收费与税收适用范围的比较

政府收费同国家税收一样，虽然都是以国家行使社会职能为前提的，但是由于两者特性的不同，导致它们各自具有不同的适用范围。划分收费与收税各自的适用范围，必然要涉及公共产品范畴。公共产品是相对于私人产品而言的。所谓公共产品，指的是那些对

于私人产品而言，具备供给上的非排他性与消费上的非竞争性这两大特征的产品，在纯粹的公共产品和纯粹的私人产品之间存在着大量的准公共产品和准私人产品。由于税收具有形式上的强制性、无偿性、固定性，而且按照法定标准和程序普遍征收，因此适用于典型的公共产品。而收费具有直接受益的特点，所以其范围具有较大的局限性，主要适用于消费与受益有一定程度的可分割性，以便进行受益计量并能据此收费的准公共产品和服务。可见，在为政府提供公共产品和服务的筹资中，税收的适用范围大于收费。

#### （四）收费规模与税收规模的比较

税收具有强制性、固定性、无偿性的特征，是政府财政收入中规范性最强、稳定性程度最高的收入形式，其征税对象通常包括所得、收入和财产三大类型，征收范围基本上覆盖了生产、流通、分配、消费的社会各个领域，其征收对象具有普遍性，向税法规定范围内的所有纳税人普遍征收，依法纳税是每个公民的义务。税收虽然具有弹性，会随着经济的发展，收入的提高而增长，或随着经济的萎缩而减少，但总体来说，由于税基是客观存在的，税收收入基本上是稳定和确定的，因此，税收收入在大多数国家的财政收入中占到90%以上。而政府收费的征收对象是特定的受益者，只有涉及某些特定行政管理和享受某些特定服务的直接受益者才需要缴费。收费对象具有特定性、范围狭窄、未发生受管行为的单位和个人排除在收费范围之外，收费对象的非普遍性也决定了收费收入只是财政收入的补充形式，税收收入才是财政收入的主要来源。

#### （五）收费立项的灵活性和税收立法的相对稳定性的比较

由于政府收费用于特定支出，是用于满足特定活动的经费需要，这就决定了不可能也无必要由最高权力机关或地方权力机关立法决定收费的开征或停征，不但收费的立项权要下放给中央政府或地方政府，为了适应各种特殊情况，收费标准也要由中央政府或地方政府制定，表现出相当的灵活性。由此可以看出，收费的立法层

次较低，主要是一些行政规章，而且在时间、范围、标准等方面比较灵活。而税收本身具有固定性，征收范围、征税对象、税率等都是事先由相关法律确定的，实际征收活动必须严格依法进行。税收的法律层次明显要高于收费，主要应是权力机关制定的法律，中国也有一些行政法规，这些法律法规不可能经常变更，税收政策也不可能随时进行调整，而客观情况却是复杂多样而又不断发展变化的，收费立项、收费标准制定的灵活性决定了收费在一些场合大有用武之地。因此，不可能也没有必要将所有凭借政府权力取得的收入都设置成固定的税种，税收只能是政府收入的主要形式，而绝非是惟一形式。

## 二、新中国农业赋税主要种类

新中国农业赋税大体上由三个部分构成：一是税收，二是收费，三是劳务。税收包括农业税、牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、屠宰税。收费可分为三类：集体收费，政府收费和各种“三乱”。

集体收费主要指村提留和乡统筹。村提留包括公积金、公益金和管理费（所以村提留又叫“三项提留”）。公积金主要用于村内农田水利基本建设、植树造林、购置生产性固定资产和兴办集体企业；公益金主要用于村内五保户供养、特别困难户补助、合作医疗保健以及其他集体福利事业；管理费主要用于村干部报酬和管理开支。乡统筹主要用于安排乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办公助事业（所以乡统筹又叫“五项统筹”）。以乡为单位，农民承担的“三提五统”，不得超过上年农民人均纯收入的5%<sup>①</sup>。政府收费主要包括行政事业性收费、政府性基金和集资，如农村教育事业费附加、教育集资、农村中小学杂

<sup>①</sup> 1991年国务院颁布的《农民承担费用和劳务管理条例》。



费、居民身份证费等。

劳务包括农村义务工和劳动积累工，统称“两工”。义务工是指由乡镇人民政府商村集体经济组织在农村进行植树造林、防汛、修缮校舍等公益事业时，要求农民无偿承担的一种劳务，是农民为地方和集体公益事业所做的贡献和义务。积累工是在农村进行农田水利基本建设和植树造林时，要求农民无偿承担的一种劳务。《农民承担费用和劳务管理条例》规定，按标准工日计算，每个农村劳动力每年承担5—10个义务工和10—20个积累工。劳动积累工当时规定主要在农闲期间使用，严禁强行以资代劳。

## 第二节 中国农村税制历史沿革

### 一、农业税的来历

新中国成立之初，农业税制并不统一。在老解放区，东北实行比例税制，华北实行按人口扣除免征额的比例税制。新解放区由于没有进行土地改革，农村财富占有极不均衡。为了限制富农经济发展，调节农村各阶层之间的收入水平，这些地区采取了累进税制。如《华东区农业税征收通则》规定，贫农负担一般为其全部土地常年总收益的5%—10%，中农负担一般为其全部土地常年总收益的15%—20%，富农负担一般为其全部土地常年总收益的25%—35%，地主负担一般为其全部土地常年总收益的40%—60%。

1950年9月5日，中央人民政府公布了《新解放区农业税暂行条例》。9月8日，政务院颁发了《关于新解放区征收农业税的指示》。两个文件试图结合土地改革，对新解放区的农业税征收方式进行规范和统一。《新解放区农业税暂行条例》规定农业实行累进税制，从家庭人均收入151斤起征，税率分为40个等级。条例颁