



黑龙江省农村税费研究

HEILONGJIANGSHENG NONGCUNSHUIFEIYANJIU

田国双 徐怡红 著

东北林业大学出版社

黑龙江省农村税费研究

田国双 徐怡红 著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

黑龙江省农村税费研究/田国双, 徐怡红著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2005.1

ISBN 7-81076-684-8

I. 黑… II. ①田… ②徐… III. 农村-税制改革-研究-黑龙江省
IV. F812.735.042.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 005031 号

责任编辑: 姜俊清

封面设计: 彭宇



NEFUP

黑龙江省农村税费研究

Heilongjiangsheng Nongcun Shuifei Yanjiu

田国双 徐怡红 著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路26号)

黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 8.75 字数 217 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-684-8

F·161 定价: 25.00 元

前言

《黑龙江省农村税费研究》是笔者主持的黑龙江省哲学社会科学基金 2003 年度重点项目。本书就是在该课题结题报告的基础上经进一步加工整理而形成的。

黑龙江省是一个典型的农业大省，农业、农村和农民问题一直是具有全局性、战略性的重要问题。农民收入长期上不去，不仅影响农民生活水平的提高，而且影响粮食生产和农产品供给；不仅制约农村经济的发展，而且制约整个国民经济增长；不仅关系农村社会进步，而且关系全面建设小康社会目标的实现；不仅是重大的经济问题，而且是重大的政治问题。因此必须继续大力推进农村税费改革。从 2000 年起黑龙江省的农村税费改革，通过实施“三个取消、两项调整、一项改革”的措施来减轻农民负担，收到了一定的效果。

为了从源头和制度上防止农民负担反弹，2004 年 2 月 8 日党中央、国务院以中央 1 号文件的形式发布了《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》。在这一文件中，党中央、国务院将继续推进农村税费改革作为增加农民收入，减轻农民负担的重要举措之一。根据中央的精神，2004 年 4 月 6 日，财政部、农业部、国家税务总局在《关于 2004 年降低农业税税率和在部分粮食主产区进行免征农业税改革试点有关问题的通知》（财税〔2004〕77 号）中明确指出，为了调动粮食主产区农民粮食生产的积极性，继续推进农村税费改革，进一步减轻农民负担，保障粮食安全，统筹城乡协调发展，促进全面建设小康社

会,吉林、黑龙江两省先行免征农业税改革试点,这是党中央、国务院在我国农业发展新阶段所采取的一项重大举措,是减轻农民负担的治本之策,更标志着黑龙江省的农村税费改革进入了新的阶段。

笔者针对黑龙江省彻底取消农业税的现实情况,对原研究方案和内容进行了有针对性的调整,对黑龙江省免征农业税改革试点情况进行了深入的调查,分析研究了免征农业税后出现的新情况、新问题;提出了我省进一步深化农村税费改革的基本目标和模式;总结了我省免征农业税后亟待解决的七个方面问题;研究设计了我省税费制度改革、县乡财政体制改革、县乡行政体制改革、农村义务教育管理体制改革、“一事一议”政策、化解乡村历史债务、建立农村社会保障制度、加强农民负担监督管理等的具体方案。本书为进一步理顺国家、集体和农民之间的利益关系提出政策建议,为进一步深化全国的农村税费改革提供了可资借鉴的经验和模式。这是本书最重要的研究成果和对农村税费改革的最大贡献。

必须明确的是,农村税费改革不是简单地取消农业税,而是一场复杂、深刻的社会变革,所触及和牵动的相关领域的改革内容十分广泛,必须采取全面、系统的综合措施。因此本书的主要研究成果还包括:

1. 对黑龙江省农民负担及农村税费改革进行了实证分析

(1) 通过对我省农村税费改革前农民负担情况的考察,从现行农村税费制度、城乡二元社会结构、行政管理体制、财政管理体制、经济体制等方面总结了农民负担过重的原因。从农民对负担的经济承受能力入手,引入社会学“生存理性”的理论,对农民的心理预期及承受能力进行综合判断,确定了现阶段我省农民在经济上能承受、心理上能认同的合理负担界限。

(2) 通过对我省 2000 年至 2003 年底 (即我省实行全部免征农业税试点改革之前) 农村税费改革情况的调查, 对我省农村税费改革情况进行了综合评价, 在肯定我省农村税费改革工作已取得阶段性成果的基础上, 确定了我省农村税费改革的难点。

2. 系统阐述了农村税费改革的理论依据

(1) 运用税收与经济发展理论, 阐述了税收调控农村经济的机理。通过分析税收与农业资本投入、农业技术进步以及农村劳动力的关系, 确定了税费改革对农村经济增长的影响, 并通过税收政策的产业结构效应, 充分利用所得税政策和流转税政策促进农业产业化发展。

(2) 根据公共产品理论, 提出优化农村公共产品供给制度的基本思路。通过深入分析现行农村公共产品供给制度存在的问题, 发现农村公共产品供给制度不合理所引起的农村公共产品供需矛盾突出, 是造成农民负担过重的制度性根源。进而提出优化农村公共产品供给制度的思路: 建立城乡一体化的公共产品供给体系; 建立中央、省、县 (市)、农民四位一体的农村公共产品供给体制; 建立和完善政府间的转移支付制度; 改革农村公共产品供给决策制度; 转变基层政府职能。使地方公共财政体制的建立成为农村税费改革的最终目标。

3. 研究构建了新的农村税费制度体系

以税收调控农村经济的机理为指导, 研究确定了农村税费改革应遵循的基本原则, 提出了农村税费改革的总体思路是建立城乡统一税制。即在原有“三个取消”的基础上, 取消农业税和农业特产税, 构建以增值税、所得税以及土地税所组成的规范化的统一税制体系。具体制度设计是:

(1) 完善增值税, 实行消费型增值税, 将增值税的征税范围延伸到农业部门;

(2) 完善所得税, 农业生产者的收益应纳入到所得税体系中, 对农户可征收个人所得税, 企业化的农业生产者则缴纳企业所得税;

(3) 开征农业土地使用税;

(4) 为了加强农村社会保障体系建设, 开征社会保障税;

(5) 规范农村收费制度。

4. 研究设计了农村税费改革的财政体制保障

提出了以改革分税制财政体制、完善转移支付制度、构建地方税体系作为农村税费改革的财政保障体系的完善措施, 并对这些完善措施的具体内容进行了研究和设计。

调整农村产业结构, 发展农村经济, 努力增加农民收入, 创造农村税费改革的良好环境, 是现阶段农业和农村工作的一项长期而艰巨的任务。促进结构调整、增加农民收入是农村税费改革工作的出发点和落脚点。本书对如何调整黑龙江省农业和农村经济结构、增加农民收入、调整农业补贴政策、加快小城镇建设等问题亦提出了一系列政策性建议, 以期全面推进我省农村税费改革, 促进我省农村经济乃至全省经济的全面发展。

必须指出的是, 农村税费改革不仅关系到农村的经济发展, 而且也涉及全社会, 是理论、实践、政策相互协调的一项庞大的系统工程, 特别是我省由于是农村税费改革的试点省份, 没有固定的模式可以借鉴, 只能在实践中不断地探索, 因此笔者很难对相关的所有问题进行透彻的研究。如在农村税费改革全面推开的同时, 还应做好粮食流通体制改革、农村金融体制改革、涉农价格收费改革, 加快农村法制化进程等, 这些还需我们更深入地研究和探讨。

本书的问世首先得益于东北林业大学李坚校长对农林经济管理学科的重视与支持, 更要感谢黑龙江省哲学社会科学规划办公

室、东北林业大学出版社对本书研究成果的认可，省财政厅、省农委的有关同志为课题的研究提供了大量的资料，在此一并表示真挚的谢意。当然课题组成员的互相配合，共同努力是本书得以出版的最重要因素，我们也期待着在以后的教学、科研活动中继续合作。

田国双 徐怡红

2005 年 1 月

目 录

导 论	(1)
1 黑龙江省农民负担分析	(4)
1.1 黑龙江省农村税费改革前农民负担情况	(4)
1.1.1 农民负担的界定	(4)
1.1.2 农民负担的状况与特点	(9)
1.1.3 乡村两级债务的现状和特点	(12)
1.1.4 农民负担过重的危害	(15)
1.2 黑龙江省农民负担加重的原因分析	(17)
1.2.1 现行农村税费制度分析	(18)
1.2.2 城乡二元社会结构分析	(26)
1.2.3 行政管理体制分析	(30)
1.2.4 财政管理体制分析	(34)
1.2.5 经济体制分析	(36)
1.3 黑龙江省农民对负担的承受能力分析	(39)
1.3.1 农民对负担的经济承受能力分析	(39)
1.3.2 农民对负担的心理承受能力分析	(45)
2 黑龙江省农村税费改革情况调查	(48)
2.1 黑龙江省农村税费改革的基本做法	(48)
2.1.1 农村税费改革的整体框架	(48)
2.1.2 农村税费改革的具体做法	(51)
2.2 黑龙江省农村税费改革的主要成效	(66)
2.2.1 减轻农民负担方面	(67)
2.2.2 规范农村税费征收管理方面	(68)

2.2.3	推进配套改革方面	(70)
2.2.4	促进农村经济发展方面	(73)
2.2.5	实例	(75)
2.3	黑龙江省农村税费改革的难点分析	(77)
2.3.1	农村税费制度设计问题	(77)
2.3.2	县乡财政困难问题	(80)
2.3.3	乡村两级债务化解问题	(83)
2.3.4	农村行政体制改革进展缓慢问题	(85)
2.3.5	“一事一议”实施困难问题	(86)
2.3.6	农民增收困难问题	(88)
2.4	黑龙江省农村税费改革的综合评价	(89)
2.4.1	现行农村税费改革的缺陷	(89)
2.4.2	农村税费改革的深层意义	(90)
3	农村税费改革的理论依据	(92)
3.1	税收调控农村经济的机理	(92)
3.1.1	税收与农村经济发展的关系	(92)
3.1.2	税收对农村经济增长的影响	(94)
3.1.3	税收对农业产业结构的影响	(102)
3.2	农村公共产品供给制度	(106)
3.2.1	农村公共产品	(106)
3.2.2	农村公共产品供给制度的演变	(110)
3.2.3	农村公共产品供给制度分析	(114)
3.2.4	农村公共产品供给制度优化	(130)
4	国外农村税费制度的考察与启示	(139)
4.1	国外农村税费制度概况	(139)
4.1.1	美国农村税费制度	(139)
4.1.2	加拿大农村税费制度	(142)
4.1.3	欧洲各国农村税费制度	(144)

4.1.4 巴西农村税费制度	(147)
4.1.5 印度农村税费制度	(148)
4.2 国外农村税费制度分析	(149)
4.2.1 农业的经济地位决定农业税收制度	(149)
4.2.2 农业的生产方式决定农业税收制度	(150)
4.2.3 财政体制决定农业税收制度	(150)
4.2.4 农业生产的特殊条件决定农业税收制度	(151)
4.3 国外农村税费制度的启示	(152)
4.3.1 以生产力评价农村税费改革	(152)
4.3.2 按取予关系建立农村税费制度	(153)
4.3.3 用制度变迁成本衡量农村税费改革	(154)
4.3.4 以取消农业税为改革目标	(154)
4.3.5 用税收优惠支持和保护农业	(155)
5 农村税费制度体系的构建	(157)
5.1 基本原则	(157)
5.1.1 适合农业生产特点原则	(157)
5.1.2 促进农业市场化、产业化发展原则	(158)
5.1.3 实现公平与效率相结合原则	(158)
5.1.4 简化税制、方便征管原则	(159)
5.1.5 与国际惯例相一致原则	(160)
5.2 总体思路：城乡统一税制	(160)
5.2.1 城乡割裂税制的弊端	(160)
5.2.2 城乡统一税制的可行性	(162)
5.2.3 城乡统一税制的基本思路	(163)
5.3 具体制度设计	(167)
5.3.1 完善增值税	(167)
5.3.2 完善所得税	(170)
5.3.3 开征农业土地使用税	(172)

5.3.4	开征社会保障税	(174)
5.3.5	规范农村收费	(176)
6	农村税费改革的财政体制保障	(180)
6.1	分税制财政体制改革	(180)
6.1.1	我国政府体制和财政体制的基本情况	(180)
6.1.2	政府间收支划分的基本理论依据	(186)
6.1.3	完善分税制财政体制的思路	(188)
6.2	转移支付制度的完善	(191)
6.2.1	我国转移支付制度的基本情况	(191)
6.2.2	转移支付级次的确定	(194)
6.2.3	完善转移支付制度的基本思路	(197)
6.3	地方税体系的构建	(199)
6.3.1	构建地方税体系的必要性	(199)
6.3.2	构建地方税体系的标准	(200)
6.3.3	省级财政的税种构成	(202)
6.3.4	市(县)级财政的税种构成	(205)
6.3.5	构建地方税体系的配套改革措施	(209)
7	黑龙江省进一步深化农村税费改革的基本思路	(211)
7.1	黑龙江省农村税费改革的模式 and 目标	(211)
7.1.1	改革模式	(211)
7.1.2	改革目标	(214)
7.2	黑龙江省农村税费改革再考察	(216)
7.2.1	免征农业税改革试点工作进展情况	(217)
7.2.2	免征农业税改革试点评价	(220)
7.2.3	免征农业税后亟待解决的问题	(226)
7.3	黑龙江省农村税费改革方案设计	(227)
7.3.1	税费制度改革	(227)
7.3.2	县乡财政体制改革	(230)

7.3.3 县乡行政体制改革	(236)
7.3.4 农村义务教育管理体制改革的	(239)
7.3.5 “一事一议”政策设计	(241)
7.3.6 其他相关制度改革	(244)
7.4 黑龙江省农村税费改革的环境建设	(246)
7.4.1 农业和农村经济结构调整	(246)
7.4.2 增加农民收入	(250)
7.4.3 调整农业补贴政策	(257)
7.4.4 加快小城镇建设	(258)
参考文献	(259)

导 论

近年来,农民问题正以“增收难负担重”的现状凸显出来,农民低而不稳的收入与沉重的负担形成强烈反差,成为困扰我国农村经济发展的最大难题。随着我国农业和农村经济发展进入新阶段,在农民增收难度较大的背景下,减轻农民负担日益成为我国农业和农村经济发展的重要问题。积极推进农村税费改革,规范农村分配关系,对于解决农民负担过重问题,促进农业和农村经济发展,增加农民收入,维护农村社会稳定具有广泛而深远的意义:一是通过农村税费改革,从分配上理顺国家、集体、农民三者的利益关系,从制度上规范农村分配关系,堵住各种乱收费的渠道,有效地控制农民负担水平,是切实减轻农民负担的治本之策;二是农村税费改革是增加农民收入,调动农民生产积极性,对农业和农村经济结构进行战略性调整,促进农村经济持续快速健康发展的有效途径;三是农村税费改革是促进基层政府依法理财治税,转变政府职能,精简机构和人员,减少不合理开支,改善乡镇财政和村级财务状况,提高农村民主管理水平的重要基础;四是农村税费改革是规范税费征缴关系,改善干群关系,维护农村稳定的重要举措;五是农村税费改革是农业应对加入 WTO 挑战,降低农产品税费成本,提高农业市场竞争力的有效措施。

国务院在 2000 年的政府工作报告中明确指出:“积极推进农村税费改革,从根本上减轻农民负担。”2000 年黑龙江省选取部分市县作为农村税费改革的试点,2002 年 3 月国务院正式批准黑龙江省为农村税费改革扩大试点省份。省政府先后颁布了多项

政策文件,通过实施“三个取消、两项调整、一项改革”的措施来减轻农民负担,改革收到了一定的效果。2004年3月黑龙江省成为取消农业税改革试点省份。

黑龙江省是一个典型的农业大省,农业、农村和农民问题一直是具有全局性、战略性的重要问题。农业经济的发展对我省经济的全面发展具有举足轻重的作用。而目前我省仍处于传统农业向现代农业转变阶段,农业经济相对落后,原料型的农业生产仍然是农业生产的最显著特征,农业劳动生产率低,农业整体科技水平、物质基础和装备水平也较低,尤其是农业和农村经济结构不合理,农民收入低,税费负担重,“三农”问题已成为影响我省经济发展的瓶颈。况且我省地域广阔,全省1760万农民,各地的情况千差万别,自然状况和农业生产条件差异较大,这就决定了改革的艰巨性和复杂性。这不仅涉及广大农民的切身利益,而且关系到乡镇和村级基层组织能否正常运转和农村义务教育的发展;不仅涉及农村税费制度等经济关系的改革,而且关系到上层建筑领域相关部分的配套改革。因此,这次农村税费改革是新时期农村中一场深刻的变革,涉及的范围广、层次多、政策性强,是一项复杂的系统工程。如何分析评价税费改革及配套体系中的难点和重点,如何解决改革中出现的矛盾和问题,不仅对于我省农村税费改革的稳步推进和深化具有重要意义,而且可以为其他地区的改革提供可供借鉴的经验和教训。

而我省现有的农村税费改革实施方案,虽然大的政策措施已定,但具体实施过程中还面临许多亟待解决的矛盾和问题,省政府的改革整体框架缺乏系统性,各项改革具体措施比较零散、粗糙。还有许多重要问题没有得到解决,影响到政策的执行和改革的效果。

近年来农村税费改革引起学术界更多的关注,相关的研究也较多,研究成果主要集中在以下几方面:①农村税费改革的客观必要

性和重要意义。②如何重建农村税费体系。③对农村税费改革试点初步实践中的问题和难点的研究。但从当前有关农村税费改革的研究成果看,仍存在若干缺陷:①对农村税费改革的研究尚处于现状描述与问题列举的浅层阶段,缺乏深入的理性的经济学和社会学思考,尤其是从规范经济学意义上进行研究的较少。②单项研究较多,缺乏系统性的整体考察与把握。③多数成果还只是一种经验判断,既缺乏理论基础,又缺乏实证支持,因此对实践的指导作用极为有限。无论是已有的研究成果,还是我国农村税费改革的实践,都表明了农村税费改革对减轻农民负担、促进农村经济发展的关键性作用。而针对上述问题的理论研究,在我省乃至全国仍然很不系统,很不深入,对国家制定相应的政策措施缺少强有力的理论支撑,针对我省实际情况的理论研究仍属空白。

因此,本书将我省农村税费改革及其配套体系作为研究对象,对我省已试行的农村税费改革方案进行一次系统、全面的检验与评估,从而提出我省农村税费改革的目标和基本模式,为推进我省免征农业税后农村税费深层次改革,提出有针对性、更科学的新步骤、新方案,以指导我省的农村税费改革,填补理论研究空白,并为全国农村税费改革提供可借鉴的经验,为推动和完善全国农村税费改革做出应有贡献。

本书通过对黑龙江省农村税费改革及其配套体系的研究,为进一步理顺国家、集体和农民之间的利益关系提出可供选择的政策建议,使农民负担具有透明性、确定性和可控性,从而解决现阶段农民负担过重的问题。农村税费改革不是简单的取消农业税,而是一场复杂、深刻的社会变革,所触及和牵动的相关领域的改革内容十分广泛。这项改革能否深入持久地进行下去,很大程度上取决于改革的内容能不能得到相关配套措施的呼应和配合。本书将从县乡财政体制改革、乡镇机构改革、农村教育体制改革、乡村债务治理等多方面进行深入的分析 and 探索。

1 黑龙江省农民负担分析

1.1 黑龙江省农村税费改革前农民负担情况

1.1.1 农民负担的界定

农民负担，是农民税费负担的简称。从一般意义上理解，农民负担是指农民以货币、实物或劳务形态，向国家、集体或社会的无偿支出。国务院 1991 年 12 月 7 日发布的《农民承担费用和劳务管理条例》将农民承担的费用与劳务简称为农民负担，并在第 2 条中规定，“是指农民除缴纳税金，完成国家产品定购任务外，依照法律、法规所承担的村（包括村民小组，下同）提留、乡（包括镇，下同）统筹费、劳务（农村义务工和劳动积累工）以及其他费用”。1993 年 7 月 2 日第八届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国农业法》第 16 条规定：农民依法缴纳税款，依法缴纳村集体提留和乡统筹费，依法承担农村义务工和劳动积累工。这属于法定的合理负担。理论上一般认为，农民负担是指农民所负担的与农民有关的公共产品的成本分摊，包括农民所承担的税收、工农产品不等价交换、统筹提留、各种摊派义务工和劳动积累工等。其中，税收负担、统筹提留负担和农民承担的劳务和集资摊派等，属于显性负担。工农产品的不等价交换，即工农产品“剪刀差”，隐蔽地强加在农民身上，属于隐性负担。为了统计农民负担的实际数据需要，本课题将国家实行农村税费改革之前，农民负担具体划分为以下几个方面内容：