



国家计委宏观经济研究院 中国宏观经济丛书 (2002)
A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY (2002)



马晓河 主编 黄汉权 姜长云 副主编

我国农村税费 改革研究



中国计划出版社



国家计委宏观经济研究院 ◆ 中国宏观经济丛书 (2002)

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

我国农村税费改革研究

马晓河 主编 黄汉权 姜长云 副主编

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国农村税费改革研究 / 马晓河主编. 北京: 中国计划出版社, 2002. 12

(中国宏观经济丛书. 2002)

ISBN 7-80177-124-9

I. 我... II. 马... III. 农村—税制改革—研究—中国 IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 076819 号

中国宏观经济丛书 (2002)

我国农村税费改革研究

马晓河 主编

黄汉权 姜长云 副主编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 8.25 印张 188 千字

2002 年 12 月第一版 2002 年 12 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80177-124-9/F·049

定价: 16.00 元

总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展计划委员会宏观经济研究院从每年的课题研究报告中,选出一些为社会各界比较关注的成果,结集公开出版的。从1999年面世后,今年已经是第四年了。出版这套丛书的目的,是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果,加强与同行的学术交流,更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书(2002)》包括《重构生产组织:发展中国装备工业的新思路》、《我国物流业发展政策研究》、《国债政策的可持续性和财政风险研究》、《我国农村税费改革研究》、《我国城市社区发展政策研究》、《西部开发重大基础设施投融资方式研究》共六种。

由于水平和经验所限,这套丛书难免有不足之处。我们诚恳希望社会各界和读者提出批评意见和建议,帮助我们提高丛书的质量和水平。

《中国宏观经济丛书》编委会

2002年7月30日

前 言

农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和现代化建设全局的重大课题。农村税费改革和减轻农民负担问题，又是当前“三农”问题的焦点所在。推进农村税费改革，切实有效地减轻农民负担，是在农村发展新阶段，党中央、国务院为加强农业基础、保护农民利益、维护农村稳定而采取的重大措施。这对于促进农村经济的可持续发展和农村社会稳定，具有广泛而又深远的意义。因此，近年来，农村税费改革和减轻农民负担问题，受到了党中央、国务院的高度重视。2000年，中央决定在安徽省开展以省为单位的农村税费改革试点。2001年，江苏省又主动开展了全省范围的农村税费改革的试点工作。在此基础上，2002年，国务院确定在河北、内蒙古、黑龙江、吉林、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏16个省市自治区，扩大农村税费改革试点；同时，允许上海、浙江、广东等沿海经济发达的省市，自费扩大农村税费改革试点。

在课题研究过程中，承蒙国家计委宏观经济研究院原院长白和金研究员、副院长刘福垣研究员和王一鸣研究员、科研部副部长石康研究员、委办公厅信息处朱维平处长和院科研部科研管理处给予了热心支持。课题的部分成果得到了国务院和国家计委领导的重视。

为了做好两项农村税费改革课题的研究，课题组成员先后到安徽、江苏、山西、河北等省进行实地调研，又利用外出讲课、参加研讨会等机会，赴云南、陕西、四川、山东、江西、福建等省，就农村

税费改革问题,同基层工作者和农民进行了广泛交流讨论。在一些主要观点初步形成后,课题组成员还利用各种场合,同有关专家学者和政府官员进行探讨,借此来修正完善课题观点。本书和我们的两项课题可以说是合作研究的结晶。

本书的主要内容,包括9章和1个附录。本书编辑和各章撰写分工是:前言和全书编辑统稿:马晓河、姜长云、黄汉权;第1章:姜长云;第2章:黄汉权、曾智泽;第3章:方言;第4章:刘中显;第5章:张红宇;第6章:曾智泽;第7章:马晓河、姜长云;第8章:李树龙、唐学军;第9章:黄汉权;附录:姜长云。

课题组认为,近年来,由于中央的高度重视,各方面的积极努力,减轻农民负担工作取得了积极的成效。但是,当前的农民负担问题仍然比较突出。现阶段形成农民负担问题的根本原因,主要在于:行政体制改革严重滞后;分税制改革不彻底,财政包干体制和税费提成制度的影响较深;农业税制改革滞后,农业税收入的正常增长,不适应农村公共支出迅速增长的需要;现行农村提留统筹制度中存在不少问题;农村交税纳费主体分散,税费征收交易成本高;现行体制下农民不利的交易地位和农民自我保护组织的缺乏。当前的农村税费改革,主要面临四大难点,一是乡村负债积重难返,乡村运转难度增大,导致税费改革推进难;二是改革意见分歧大,改革试点模式少,下药对症难;三是体制运行惯性大,配套改革复杂性强,税费改革异化易、巩固难;四是农民负担监督难,抵制农民负担增长难。

本书认为,农民负担问题出在下面,根子却在体制。减轻农民负担的根本出路,在于深化农村税费改革;巩固农村税费改革的根本途径,在于税费外,在于以宏观改革为根本,深化整个配套改革。减轻农民负担和提高农民收入,都是农村发展的当务之急。尽管从长期来看,增收比减负更重要;但就近期而言,减负与增收同样迫切。

本书认为,深化农村税费改革,要注意将费改税与依法治理税费结合起来;在加快农村税费改革的同时,积极促进农村税费改革的巩固和深化。要鼓励试点,丰富试点内容,科学认真地对待试点。在改革试点中,总结经验固然重要,通过“试错”得到启示,则更为关键。要注意分类试点,增加和加快试点,注意试点的多方案比较,力戒试点方案的“一刀切”。要在积极完善安徽试点内容的同时,在具备条件的地区加大推广力度。

本书还认为,加快农村税费改革,需要注意:(一)以提高农民收入为中心,把深化农村税费改革与促进城乡其他改革结合起来,积极促进区域经济发展。(二)按照发展市场经济的要求,抓两头(市以上、乡以下),带中间,加快行政体制的改革。(三)按照财权与事权相对应的原则,进一步加大财税体制的改革力度,加强对乡村负债的清理消化工作。(四)加快农业组织形式的创新,降低农村税费收取过程中的交易成本。

农村税费改革能否取得最终成功,关键在于能否给农民提供“国民待遇”。农村税费改革要实现其预期的目标,必须改变倾斜于城市的国民收入分配政策和城乡二元税制结构。因此,我们认为,从长期看,农村税费改革要采取两步走的战略:近期内,进一步完善中央部署的农村税费改革试点方案,积极推进各项配套改革,为中长期改革创造条件;中长期的目标是,实行城乡统一的税费制度。

农村税费改革是一项艰巨复杂的系统工程,由于研究时间短,加之我们的水平有限,本书的不足之处是难免的。恳请有关专家提出宝贵的指导意见。

本书课题组

2002年5月31日

目 录

第一章 农村税费改革的总体考察	(1)
一、农民负担:现状与特点	(2)
二、农民负担根在何处?	(9)
三、农村税费改革:难在哪里?	(21)
四、相关观点辨析	(33)
五、以往减轻农民负担工作的启示	(39)
第二章 中长期农村税费改革探讨	(45)
一、近期农村税费改革思路及评价	(46)
二、中长期农村税费改革探讨	(52)
第三章 我国农村税费的现状成因	(74)
一、我国农村税费的现状	(74)
二、我国现行税费形成的原因	(83)
三、我国现行税费制度的弊端	(85)
第四章 农村税费制度改革的条件与难点	(89)
一、2000 年以前我国农村税费制度改革模式的缺陷	(90)
二、制约我国农村税费制度改革的难点	(94)
第五章 农村税费改革的近期对策思路	(107)
一、农村税费改革的基本指导思想	(107)
二、现行农村税费改革试点方案及其缺陷	(110)
三、农村税费改革的设想及其比较	(113)
第六章 国外农村税费制度及其借鉴意义	(118)
一、国外农村税费制度考察	(118)
二、国外农村税费制度评价	(143)

三、国外农村税费制度对我国的启示	(148)
第七章 安徽农村税费改革试点案例分析	(151)
一、安徽农村税费改革试点的概况	(152)
二、安徽农村税费改革试点工作的成效	(156)
三、安徽农村税费改革试点暴露的主要问题	(160)
四、深化改革、完善试点的若干思考	(166)
第八章 安徽农村税费改革试点再考察	(180)
一、安徽农村税费改革的总体再考察	(180)
二、安徽舒城农村税费改革的专门考察	(190)
第九章 江苏农村税费改革案例分析	(202)
一、农村税费改革试点的背景和主要做法	(202)
二、江苏农村税费改革试点的成效	(207)
三、江苏农村税费改革试点面临的主要问题	(208)
四、完善江苏农村税费改革的对策建议	(211)
附录:农村税费改革研究动态综述	(214)
参考文献	(239)

Contents

Preface

Introduction

Chapter 1 A general study into the rural tax reform	(1)
1. Framer's tax burden: present situation and characteristic	(2)
2. The root of farmers' tax burden	(9)
3. Rural tax reform: where are the difficulties?	(21)
4. Discussions on relevant views	(33)
5. The experience of previous medeavours on reducing rural tax burden	(39)

Chapter 2 An approach on the long-term rarul tax reform	(45)
1. A review on the recent rarul tax reform	(46)
2. An approach on the long-term rarul tax reform	(52)

Chapter 3 The current situation and background of China's rural tax system	(74)
1. The current situation of China's rural tax	(74)
2. The background of China's rural tax system	(83)
3. The abuses of China's current rural tax system	(85)

Chapter 4 The condition and difficulties of rural tax reform	(89)
1. The drawbacks of china's rural tax reform before 2000	(90)
2. Difficulties that restrain China's rural tax reform	(94)
 Chapter 5 Rural tax reform in the short run	(107)
1. The guideline on rural tax reform	(107)
2. The pilot model of present rural tax reform and its drawbacks	(110)
3. A envisage and comparison of rural tax reform	(113)
 Chapter 6 A discription of rural tax system in foreign countries and their illuminating remarks	(118)
1. A study into the rarul tax system in foreign countries	(118)
2. A evaluation on the rarul tax system in foreign countries	(143)
3. The experience to be learned from foreign rural tax system	(148)
 Chapter 7 A case study into the Anhui rural tax reform experiment	(151)
1. General introduction of the Anhui rural tax reform experiment	(152)
2. The positive results of the Anhui rural tax reform experiment	(156)

3. The problems commenced in the Anhui rural tax reform experiment	(160)
--	-------

4. Envisages on deepening reform and improving experiment	(166)
---	-------

Chapter 8 A dynamic case study into the Anhui rural tax reform experiment	(180)
---	-------

1. A General dynamic study of the Anhui rural tax reform experiment	(180)
---	-------

2. A detailed study of the Shucheng rural tax reform experiment in Anhui Province	(190)
---	-------

Chapter 9 A case study into the Jiangshu rural tax reform experiment	(202)
--	-------

1. The background and main contents of the Jiangshu rural tax reform experiment	(202)
---	-------

2. The positive results of the Jiangshu rural tax reform experiment	(207)
---	-------

3. The problems commenced in the Jiangshu rural tax reform experiment	(208)
---	-------

4. Suggestions on policies for improving experiment ...	(211)
---	-------

Annexes: A dynamic summation of the studies of rural tax reform	(214)
---	-------

Reference	(239)
-----------------	-------

第一章 农村税费改革的 总体考察

近年来,减轻农民负担工作取得了积极的成效;但是,当前的农民负担问题依然较重。本章分析了现阶段农民负担问题的根本成因,揭示了当前农村税费改革的四大难点。通过分析认为,农民负担问题出在下面,根子却在体制。减轻农民负担的根本出路,在于深化农村税费改革;巩固农村税费改革的根本途径,在于税费外,在于以宏观改革为根本,深化整个配套改革。减轻农民负担和提高农民收入,都是农村发展的当务之急。尽管从长期来看,增收比减负更重要;但就近期而言,减负与增收同样迫切。基于对以往减轻农民负担工作的回顾,得出了一些重要启示。

农业、农村、农民问题,是我国经济发展和现代化建设中的一个重大问题。农民收入增长困难,农民负担居高不下,又是当前农业、农村、农民问题中的焦点问题。农村税费改革,旨在减轻农民负担、规范农村税费关系。因而,对于农村税费改革问题的研究,具有重要的理论价值和政策意义。本章将对这一问题进行总体研究。

农村税费的概念比较宽泛,它包括农村的各种税收,如农业税、农业特产税、耕地占用税、牲畜屠宰税和农村个体承担的工商税等,向农民收取的乡统筹、村提留,以及各种收费、集资、摊派、农民支付不合理的达标升级活动的费用。为叙述简便起见,本章中的农民负担,是农民税费负担的简称。当前,农村税费负担问题,主要是农民负担问题。因此,本章的分析将从农民负担的现状及其变化特点开始,围绕农民负担问题的根本原因、农村税费改革的难点及对策思路等问题,逐步展开。

一、农民负担:现状与特点

改革开放以来,农民负担及由此反映的农村税费制度问题,是逐步显示出来的。从改革初期到1988年之前,农民负担的增长慢于收入的增长。1988~1992年间,农民负担的增长超过农民收入的增长。根据农业部的资料,“七五”期间,全国农民上交的村提留和乡统筹,年均增长20.1%,比国家税金的增长速度,高出2.8个百分点;比农民人均纯收入的实际增长速度,高出16.4个百分点。

自20世纪90年代初期以来,党中央、国务院和一些地方政府,日益提高了对减轻农民负担工作的重视程度,为此制定和采取了一系列较为有效的政策措施。最近几年来,减轻农民负担工作甚至还被提升到政治的高度;从中央到地方,有关减轻农民负担的文件是一个接着一个,会议是一次接着一次,措施是一条比一条得力。经过各方面的努力,减轻农民负担工作,取得了积极的成效,农民负担也一度有所减轻。但是,尽管如此,农民负担问题的严重性丝毫没有减弱,在有些地方,甚至还比较严重。

具体地说,近年来农民负担的状况及其变化特点,主要

表现在以下几个方面：

(一)农村税收增长过快,重复征税、过度征税、乱设错征税收问题严重

从表 1-1 可见,未扣除价格因素的影响,1994~1999 年 5 年间,全国农民人均缴纳的农业税,已经由 25.3 元增

表 1-1 1994~1999 年农民若干主要负担情况

项目 \ 年份		1994	1995	1996	1997	1999
农业各税	总额(亿元)	231.49	278.09	369.46	397.48	423.50
	人均(元)	25.3	30.3	40.2	43.4	45.9
提留统筹	总额(亿元)	365.8	487.0	605.9	645.5	602.0
	人均(元)	40.0	53.2	65.9	70.5	65.3
社会负担	总额(亿元)	70.5	114.9	131.2	134.9	256.0
	人均(元)	7.7	12.6	14.3	14.7	27.8
劳动积累工和 义务工	总额(亿个)	71.1	68.1	105.7	81.7	84.4
	劳均(个)	16.4	15.5	23.7	18.2	18.0

注:在本表中,农业各税包括农业税、牧业税、耕地占用税、农业特产税和契税。社会性负担包括集资、行政事业性收费和罚没款等。

加到 45.9 元,年均增加 12.65%,高于同期全国农民人均纯收入、人均家庭经营纯收入的增长速度(分别为 12.60% 和 10.43%)。未扣除价格因素,1999 年,全国农民人均纯收入较上年增长 2.2%;但人均农业各税负担却增加了 5.8%。农业税、农林特产税重复征收的现象,屡见不鲜。柴彭颐等对浙江省 10 县 300 个农户的调查资料显示,有 34.33% 的农户反映,农业税(含农林特产税)总量太重,其中有一个县持这种意见的农户甚至高达 75%。^① 在有些地

① 柴彭颐等:《沿海发达地区农民对税费负担的心态》,《中国农村经济》,2000 年第 4 期第 28 页。

方,生猪调节税按人收,农户建房要交建筑安装营业税,农民仅得温饱要交个人所得税;农民烧柴灶要交环境污染税。诸如此类的事,已经不是什么新鲜事。

(二)农民提留统筹费负担增幅较大,承担的“两工”数额过多

从总体来说,近年来,农民人均提留统筹费的增长,基本上都快于其人均纯收入的增长。前文和表 1-1 的资料都清楚地显示了这一点。从报表资料来看,在大部分地区,农民人均缴纳的提留统筹费,都被控制在上年人均纯收入的 5% 以内。但在不少地方,由于人为抬高了农民人均纯收入(参见专栏 1-1),农民的人均提留统筹费,早已突破了其人均纯收入的 5%。有些地方强制农民在农产品收获以前,以高息贷款缴纳三提五统费,导致农民实际的提留统筹费负担仍然较重,比报表资料所示重得多。在不少地方,按绝对额衡量,农民人均提留统筹费的大幅增长,与人均纯收入的缓慢提高形成鲜明反差。

专栏 1-1

农民纯收入是如何“增加”的

农民人均纯收入是衡量地方政府政绩的一个核心指标。农民人均纯收入的增加,还可以为增加对农民的税费征收,提供依据。因此,在实际统计中,它往往具有只升不降的刚性,各地对农民人均纯收入的计算有明显拔高的现象。对此,目前各方面已形成共识,基层干部也不避讳。理论界对于农民人均纯收入是怎样拔高的,拔高了多少,往往比较感兴趣。

据调查,在一部分乡镇,对农民人均纯收入根本没有统计,完全按上面的要求进行多报,不多报不行;如果有时达不到全局的“平衡”(与其他年份和临近地区比较),要返回“核实”。大部分乡镇有两种数字,一种是根据经验统计的农民收入水平,另一种是上报数字。如果上面有明确的要求,就按要求上报;如果没有,则把经验统计数向上浮动一定范围再上报。

在我们调查的吉林省某镇,政府统计助理员反映,下面的上报数字一般高出真实水平的 35%。该省某县 1999 年上报的农民人均纯收入为 2500 元,但县委农工部所作的 100 户抽样调查显示,农民的人均纯收入为 1600 元,手持现金量每户仅 240 元。此外,在计算农民人均纯收入时,如果涉及到农产品价格,往往就高不就低,由此明显高估了农民的收入水平。比如,在一些地方,定购价高于市场价;而在农民出售的粮食中,有相当一部分是按市场价出售的。但许多地方在计算农民种粮收入时,往往统一按定购价计算。

另据翟景耀的调查,苏北盱眙县某乡农民朱夕军,1997 年自家的母牛产了两个牛犊,以后村干部在计算收入时,每年都把每头牛犊算成 1000 元的收入。4 年下来,两头牛犊总共算成了 8000 元。今年 4 月,这两头牛犊实际只卖了 1800 元。苏北响水县一户农民,在乡政府鼓励养牛的背景下,贷款养了一年牛,亏了 1.2 万元,每年还要付出 1000 多元利息。但却如他所言,“欠了一屁股债,还被评为种田能手”。

——资料来源:课题组成员的农村调查、《经济参考报》,2000 年 10 月 8 日第 1 版