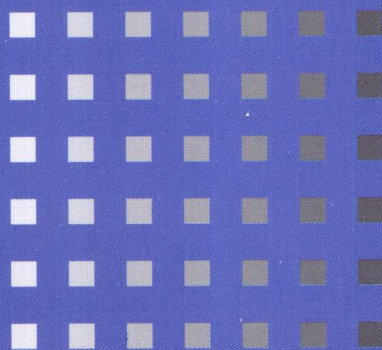


◆ 财税改革系列丛书

典型农业县财政自生能力研究

DIANXINGNONGYEXIANCAIZHENGZISHENGNENGLIYANJIU

陈 新 著



科学出版社

014002533

F812.8
14

财税改革系列丛书

典型农业县财政自生能力研究

陈 新 著

科学出版社

北 京



北航

C1688397

F812.8
14

内 容 简 介

本书从云贵川三省选取农业税财政贡献率高、粮食或经济作物作为主产的4个典型农业县作为调研对象,针对县财政自生能力,从取消农业税后农业剩余分配的基本状况入手,就农业税与县级政府财政努力、农业生产的相互关系以及县财政对农业税的依存度等方面进行深入调研。同时根据三省不同的省级财政状况,探索省县之间财政分配、转移支付水平对典型农业县财政状况改善的可能性和途径。

本书一方面关注财政体制改革研究的成果,另一方面集中研究了提升典型农业县财政自生能力问题,对构建具有中国特色的农业县发展之路提出了建设性意见。

本书适合于高等院校农业类、财经类专业师生阅读,亦可供政府相关管理部门及相关专业领域研究人员阅读和参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

典型农业县财政自生能力研究/陈新著. —北京:科学出版社, 2013

(财税改革系列丛书)

ISBN 978-7-03-037617-6

I. ①典… II. ①陈… III. 农业县—县级财政—调查研究—西南地区 IV. ①F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 115243 号

责任编辑:韩卫军/责任校对:熊杰

责任印制:邝志强/封面设计:蒋文豪

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年6月第一版 开本:787×1092 1/16

2013年6月第一次印刷 印张:11.5

字数:270千字

定价:55.00元

本书研究获得云南省哲学社会科学学术著作专项经费、云南师范大学学术著作出版基金、云南省应用基础研究计划项目（2011FB046）、云南省十二五期间应用经济学博士点学科建设孵化单位基金的共同资助。

前 言

在农村收入水平和增长速度长期低于城市的背景下，我国在 2006 年全面取消了农业税，这是促进城乡协调发展、全面建设小康社会的一项具有历史意义的重要举措。然而，由于我国区域经济增长差距呈现出扩大趋向，农业税对各地经济的贡献率也不相同，农业税在财政收入中的所占份额由东向西逐渐增大，呈现出东西部财力分配的“马太效应”。取消农业税意味着政府将基本失去来自农业的收入，财政需要通过对收入和资源的再分配，将非农产业创造的财富向农业大规模转移，以满足农村公共品的需要。本书以我国典型农业县财政自生能力问题作为调研重点，深入调查了农业税取消后典型农业县面临的财政问题，探究如何构建在没有外部扶持条件下来获得不低于社会可接受的正常财政发展水平的自生能力。

本书从云南、贵州、四川三省有侧重地选取了农业税财政贡献率高、粮食或经济作物作为主产的 4 个典型农业县作为调研对象，针对县财政自生能力，从取消农业税后农业剩余分配的基本状况入手，就农业税与县级政府财政努力、农业生产的相互关系，县财政对农业税依存度等方面进行深入调研。同时，根据三省不同的省级财政状况，调研省县之间财政分配、转移支付水平对典型农业县财政状况改善的制度效率，描绘出典型农业县财政体制内部自生能力缺位状况，分析提高财政自生能力的可能性及途径。本书试图进行经济结构优化，在原有的要素禀赋基础上，通过外生或内生变量的发生，改变该县的生产函数，促进可分配的国民收入提高，形成县财政自生能力，从而为政府对农业税取消后西部不发达地区决策制定提供依据。因此，本书从第一章到第七章都紧紧围绕如何提升典型农业县财政自生能力的问题，研究形成以自生能力为基础的典型农业县财政可持续发展新机制的分析框架与理论。在对原始调查数据进行分析的基础上，结合统计数据，进行理论和实证交叉的分析、定性与定量结合的研究，对典型农业县产业替代、结构转换等能力进行评估；通过多角度的战略性分析，提出和提升典型农业县财政自生能力的思路、目标、战略重点和实现途径，并根据分析结果得出相应的政策建议。

本书由陈新教授负责撰稿。具体各章编写分工如下：陈新教授（第一章、第七章、第八章）、李瑞林副教授（第三章、第四章）、钟婷讲师（第二章、第五章）、陈新教授和左昊华讲师（第六章）。

感谢科学出版社为我们提供了这样一个机会。没有他们的支持，即使我们有再多的愿望，本书的出版也许还只是一种憧憬。还要感谢云南大学杨先明教授、罗美娟教授的关心和支持。同时，在本书的撰写中，我们参考了众多前辈、学者和同仁的研究成果，在此向他们表示崇高的敬意和衷心的感谢！

本书从策划到成书虽然用了近两年的时间，但要完成这样一件工作毕竟不是一件容易的事情。今天，我们将它呈献给大家，并愿意聆听各位方家、朋友的教诲，以期今后逐渐完善和成熟。

目 录

前言

第一章 引言	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 理论背景	(3)
第三节 研究目的和意义	(8)
第四节 研究思路、内容与研究方法	(9)
第五节 创新点与不足之处	(12)
本章小结	(14)
第二章 20 世纪 90 年代以来农业剩余分配的基本状况及特点	(15)
第一节 基本概念的界定	(15)
第二节 20 世纪 90 年代以来农业剩余分配制度的变迁	(18)
第三节 农业税取消前农业税赋制度运行存在的矛盾和问题	(21)
第四节 取消农业税对我国经济社会的影响	(24)
第五节 取消农业税与农业剩余分配 ——来自典型农业县 300 个农户的调查	(25)
本章小结	(42)
第三章 典型农业县农业税源与政府财政努力、农业生产的相互关系调查	(43)
第一节 农业税源改变对农民收入变化的影响	(44)
第二节 农业税源改变对农业生产的影响	(47)
第三节 农业税源改变对农村公共产品的影响	(48)
第四节 农业税源改变与基层政府行为变化	(55)
第五节 农业税取消后财政转移支付与地方财政努力对县乡财政的支持	(58)
本章小结	(64)
第四章 典型农业县财政自生能力的可行性分析	(65)
第一节 农业税对典型农业县财政的贡献调研	(66)
第二节 农业税取消对典型农业县县级财政收支的影响调研	(68)
第三节 农业税取消后西部各省为缩小县乡财政收支缺口所做的努力	(73)
第四节 典型农业县与省地财政的分配格局及其调整调研	(75)
第五节 农业税取消以后培养典型农业县财政自生能力的可行性分析	(79)
本章小结	(92)
第五章 典型农业县公共财政需求与财政支付能力的对称分析	(93)

第一节	典型农业县公共财政需求研究	(93)
第二节	取消农业税后典型农业县财政支付能力研究	(100)
第三节	典型农业县公共财政需求与财政支付能力的对称分析	(107)
第四节	典型农业县走出农村公共产品供给困境的现实选择	(115)
本章小结		(117)
第六章	后农业税时代典型农业县生产函数转变与财政自生能力培养的机制研究 ...	(118)
第一节	调研情况说明和初步分析	(118)
第二节	理论模型	(121)
第三节	以时间序列为基础进行计量分析	(123)
第四节	基本结论与政策建议	(127)
本章小结		(128)
第七章	政府政策对农业县财政自生能力的结构性影响：政策、风险偏好与预期 ...	(129)
第一节	调研数据的说明和初步分析	(129)
第二节	理论分析与预测	(131)
第三节	实证分析	(133)
第四节	结论	(138)
本章小结		(139)
第八章	提升典型农业县财政自生能力的思路、目标、战略重点研究	(140)
第一节	提升典型农业县财政自生能力的思路	(140)
第二节	提升典型农业县财政自生能力的目标	(141)
第三节	提升典型农业县财政自生能力的战略重点	(143)
第四节	提升典型农业县财政自生能力的对策战略措施	(145)
本章小结		(161)
附录		(162)
参考文献		(171)
后记		(173)

第一章 引言

从 2006 年 1 月 1 日起, 全国正式实施取消全部农业税、牧业税和除烟叶外的农业特产税政策。这项政策对于减轻农民负担、促进社会稳定、提高农业竞争力及增强农民的购买能力具有重要意义。然而农业税取消后, 我国农业大县财政收支缺口进一步加大, 尤其是国家粮棉产区的农业县市, 地方财政更加困难, “农业大县、财政穷县、收入低县”的不正常现象凸显。尽管中央加大了对产粮大县的转移支付, 但同时也造成这些农业大县对上级财政依存度提高, 政府财政努力不足, 财政自生能力下降, 如果政府继续提高对农业县财政补贴, 势必导致我国的农业发展陷入低效率均衡的陷阱。本章主要介绍研究背景, 研究目的和意义, 研究思路、内容与研究方法, 并说明创新点与不足之处。

第一节 研究背景

一、现实背景

取消农业税是解决“三农”问题, 促进城乡协调发展, 全面建设小康社会的一项具有历史意义的举措。从公共财政理论分析, 取消农业税意味着政府将基本失去来自农业的收入, 财政需要通过收入和资源的再分配, 将非农产业创造的财富向农业大规模转移, 以满足农村公共产品的需要, 用工业和服务业的收益反哺农业。由于我国地区经济增长差距呈现出扩大趋向, 各地农业税对本地经济的贡献率也不相同, 农业税在财政收入中的份额由东向西逐渐增大, 呈现出东西部财力分配的“马太效应”。对于以农业为主的地区来说, 农业税一般占当地财政收入的 30% 以上, 有的甚至可以达到 70%~80% (朱钢, 2004)。因此, 农业税取消后我国典型农业县面临的财政问题, 如何构建该地区的财政自生能力, 成为必须关注的问题。

在相当长的历史时期内, 农业和农民为国家经济的复苏和发展起到了不可磨灭的作用。从 1949 年新中国成立以来, 作为一个经济落后的社会主义国家, 受国际环境的影响, 很难从国外获取大量资源 and 市场, 不得不将积累工业化资金的目光放在当时人口众多、规模最大的农村经济上, 农业自然就成为中国工业化资金的重要来源。新中国成立以来中国农民为中国工业化的进程做出了巨大的贡献, 但无论国家是通过税收的直接形式, 还是通过“剪刀差”的间接形式, 这些资金提取方式和数量都给农业、农村经济和农民生活带来了沉重的负担。

农业税的取消对农村和农业发展有着重大的意义,也必然对整个社会的政治、经济和社会各方面产生深远影响。首先,取消农业税,对农民权益的保护意义重大。在我国当前的发展阶段,农业税的继续存在确实是对农民权益的一大侵害,而市场经济赖以发展的基础是以产权为核心的各种权益的保护,取消农业税则是从国家权力的高度和政策选择的角度考虑和解决农民权益的保护问题,从根本上改变基层政府向农民索取收入的依存性,对农民权益全面长期的保护(尤其是相关的土地权益)和农村市场化的进程将会产生深远的影响。

其次,农业税的取消是我国综合国力提升的重要标志。新中国成立后,工业得到了迅速发展,国家财政收入由以前农业社会时期的主要来自于农业生产向多样化转变,工业和第三产业对国民经济发展的贡献越来越大,财政收入对农业税收的依赖程度越来越小。2003年,我国财政收入超过20000亿元,其中农业税只有400多亿,所占比重微乎其微。在这种形势下取消农业税,表明了我国综合国力的强大,是我国工业化进程中的一个重要里程碑。

第三,农业税的取消是落实统筹城乡发展要求的实际步骤。取消农业税的意义不仅在于农民负担的绝对数量下降,而且还在于它破除了对农民的不平等待遇,让农民真正享有国民待遇,有助于消除城乡二元经济结构,促进城乡协调发展。

最后,取消农业税是深化农村改革的又一壮举。土地改革废除了封建生产关系,使农民成为土地的主人,实现了耕者有其田;家庭承包经营冲破了旧体制对农村生产力的束缚,使农民获得了充分的生产经营自主权,实现了耕者有其权;这一次农业税的取消,改变了中国农民几千年来“纳皇粮”的历史,标志着“以农养政”时代的终结,极大地减轻了农民负担,调动了农民生产积极性。这是深化农村改革中迈出的重要一步,必将成为促进农村生产力发展的强大动力。

在这一背景下,本书将遵循“提出问题、研究问题、解决问题”的思路,采取理论与实践相结合,规范分析与实证分析相结合,定性检验与定量分析相结合以及多学科交叉的分析方法,详细分析农业税取消对我国典型农业县财政自生能力的影响以及引发的问题,并为解决这些问题提出切实可行的政策建议。

本书以取消农业税后典型农业县财政自生能力问题作为调研重点。自生能力是指典型农业县在没有外部扶持条件下,能够获得不低于社会可接受的正常财政发展水平的能力。取消农业税后,由于典型农业县财政自生能力缺位,在一段时期内公共产品供应的财政资金很大部分来自各级政府财政的转移支付,造成县财政对上级财政依赖性增强,对转移支付的依存度提高。自生能力是典型农业县财政可持续发展的必要条件,而非充分条件,依靠财政转移支付必然会产生路径依赖,导致财政自生能力弱化,因此县政府必须通过发展战略的实施来构建财政自生能力。本书拟从云南、贵州、四川三省选取农业税财政贡献率高、粮食或经济作物作为主产的4个典型农业县作为调研对象,它们分别是云南省广南县、华宁县,贵州省绥阳县和四川省荣县,针对县财政自生能力,从取消农业税后农业剩余分配的基本状况入手,就农业税与县级政府财政努力、农业生产的相互关系,县财政对农业税依存度等方面进行深入调研。同时根据三省不同的省级财政状况,探索省县之间财政分配、转移支付水平对典型农业县财政状况改善的可能性和途径。

本书通过调研,了解了典型农业县财政体制内部自生能力缺位的状况,分析了提高财政自生能力的可能性及途径,并试图进行经济结构优化,在原有要素禀赋的基础上,通过外生或内生变量的发生,改变该县的生产函数,促进可分配的国民收入提高,形成县财政自生能力,从而为政府对农业税取消后西部不发达地区制定决策提供依据。同时,这一研究对于定位各级财政转移支付的职能,政府、社区和相关群体在其中的不同作用,以及相关的制度对策都具有十分重要的意义。

第二节 理论背景

一、理论研究

从理论上来说,关于公共财政政策理论的演进从表面上看似纷繁复杂,但经过深入的分析,可以从以下几个方面归纳出发展逻辑。

英国的古典经济学家亚当·斯密,他在1776年发表的《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》)中对财政理论进行了全面的总结。恩格斯曾指出:“亚当·斯密在1776年发表了自己关于国民财富的性质和原因的著作,从而创立了财政学。”李嘉图继承和发展了斯密的经济自由主义学说,强调市场经济体制能有效地配置各种社会资源,实现社会效用极大化。他从非生产性国家观点出发,得出“税收邪恶论”,主张税收不可课及资本。

英国的经济学家J·穆勒立足于探讨政府财政问题。穆勒赞同斯密的国家学说,他把国家职能分为必要的职能和选择的职能两部分,并指出国家的中心任务是为社会提供巨大便利。穆勒反对国家干预经济,提倡节约财政开支。他还用边沁的功利思想修正斯密的公平原则,认为政府要对所有的社会成员一视同仁,绝不可有所偏爱。

德国经济学家瓦格纳把国家的公共服务职能进行了拓展,他认为政府的职责不应仅限于法律保护人身和财产安全的范围,还应增加发展教育文化和促进收入均等内容。

20世纪30年代的世界经济危机动摇了自由竞争的经济理论,萨伊的“供给自动创造需求”的规律不再适用。凯恩斯指出资本主义产生经济危机的原因是由于资本边际效用递减、消费的边际效用递减、人们具有持有货币的流动性偏好而导致社会经济有效需求不足,进而出现生产过剩、供过于求的现象。增进社会有效需求的方法是增加政府对社会产品的需求,因而财政实行减收增支,发行国债,用赤字财政刺激经济发展。

萨缪尔森继承了凯恩斯的国家干预理论,不过他把国家对经济干预的工具主要定位在税收上。他提出了纯公共产品的定义,建立了萨缪尔森模型,从而使公共财政理论更加科学。

货币主义的代表人物米尔顿·弗里德曼对国家干预的方法进行了质疑,他认为政府活动过大国民负担就会增加,因此政府要使用税收以外的政策手段(即货币政策手段)来调节经济。在社会福利制度上,货币主义主张采用“负所得税”制度。

以拉弗为代表的供给学派针对 20 世纪 70 年代资本主义国家经济出现的滞胀局面,认为国家干预和福利社会造成了社会资源过度向需求转移,国家干预经济的方式要由需求管理转向供给管理。按照“拉弗”曲线,政府的税率过高会抑制经济活力,因此要依赖市场力量,减税刺激经济增长。

布坎南把微观经济学的分析方法运用到公共产品的供给中,建立了公共选择理论。他认为人们对公共产品的需求有着不同的偏好,这些偏好的加总主要通过投票机制加以解决,通过民主决策,社会能提供符合人们实际需要的公共产品。布坎南主张政府对经济干预要适度,采用公共选择规则和立法形式约束政府,把政府的税收和支出限制在经济增长的范围之内。

另外,罗森(Rosen, 2002)提出政府对贫困地区的“无条件补助”政策;Oates(1994)认为地方政府对于转移支付并没有本地税收收入增长带来的预算支出那样珍惜;舒尔茨(Schultz, 1964)认为要发挥农业在经济发展中的作用,问题的关键是要把传统农业改造为现代化的农业。

我国的财政学说是在翻译西方财政理论的过程中逐步形成的。随着我国财政理论研究者的增加,我国公共财政理论研究呈现欣欣向荣的局面。在国民政府时期引入了西方的公共财政学说,并应用到财政实践当中。新中国成立后对财政的公共性认识经过了一个漫长的过程,先是借鉴苏联的货币关系论,后形成自己的国家分配论,慢慢才有了社会共同需要论,再到现在的公共财政理论。

在农村税费改革方面,我国明末清初的大思想家黄宗羲在《明夷待访录·田制三》中说:“唐初立租庸调之法,有田则有租,有户则有调,有身则有庸。租出谷,庸出绢,调出缗纩布麻,杨炎变为两税,人无丁中,以贫富为差。虽租庸调之名浑然不见,其实,并庸调而入于租也。相沿至宋未尝减庸调于租内,而复敛丁身钱米。后世安之,谓两税,租也,丁身,庸调也,岂知其为重出之赋乎?使庸调之名不去,何至是耶!”这就是著名的“黄宗羲定律”,即对一种历史现象的概括:在中国两千多年的封建社会历史中,当农民负担到了不能忍受的极限时,历朝历代统治者为了维护统治都会对农民所征税费进行一些改革,将明暗正杂诸税(包括赋、役)“悉为一条”、“一切总征之”,并且明令不得在此之外再加征另外的税(赋、役)。但是改革之后,用不了多长时间,农民负担在下降一段时间后会涨到一个比改革前更高的水平,走到了改革目的反面。农村税赋改革始终没有走出“黄宗羲定律”的怪圈。在 2003 年我国开始的农村税费改革中“黄宗羲定律”被高层屡次提及,引为警示。

赵丙奇(2002)将农村公共产品供需矛盾的原因概括为:农村公共产品供给的制度外筹资与软性约束;农民分担的成本增长过快;农村公共产品供给责任划分不合理,供给主体错位现象严重;农村公共产品供给与需求不相适应,结构失调;农村公共资金管理混乱,滥用、挪用现象严重。董德刚(2003)认为农村公共基础设施落后,关键是农民自身没有能力为农村提供公共物品,这些公共物品本来应该由国家提供。

减轻农民负担、提高对农村地区公共物品的供给、给农民以国民待遇等问题都应该在实行农村税费改革的基础上,探索逐步降低农业税实际税率,直至最终取消农业税的具体办法(叶兴庆, 2003)。

杨明洪(2006)认为取消农业税和农业特产税实质上拆除了收费的平台,农村公共产品供给、乡村债务化解和乡镇财政运行等经济问题会日益显露。随着以减轻农民负担为主要内容的农村税费改革的全面推行。公共物品的短缺必将进一步凸现,总体上会呈现出供给性短缺、结构性和产出性短缺(高峰,2003)。

国内学者如邓子基(1997)、陈共(2004)等在分析财政政策促进经济增长时,更多借鉴了西方相关理论成果,结合我国社会主义市场经济现阶段特点变为己用。我国较有代表性的观点认为:财政政策促进经济增长的过程是政府依据经济增长规律指导财政工作和处理财政关系的全过程;财政政策是由税收政策、支出政策、预算平衡政策、国债政策等构成的一个完整的政策体系,依据不同的政策手段,还可以把财政政策区分为扩张性政策、紧缩性政策和中性政策三种类型;政策的具体选择和运用既是政府面对宏观经济形势而采取的主动的、积极的行为,又是经济增长的必然要求和反映。

二、实证研究

从实证上来说,对典型农业县财政自生能力的培养和提升,如何促进农村公共财政政策完善与发展的研究可从几个不同的方面进行阐述。

我国学者围绕取消农业税后农村公共产品供给与财政政策选择,如何促进农业县经济与税收可持续发展,对县乡税收与财政的体制创新等展开了应用对策研究和理论总结。黎昌卫(2005)认为取消农业税后农业县经济和财政自生能力进一步减弱,与发达城市的经济税收差距越来越大;陆学艺(2005)认为取消农业税后最重要的是要进行综合配套改革,打破城乡二元体制。针对“后农业税时代”农民显性负担减轻,隐性负担加重的状况,秦晖(2005)认为农业税取消后一些变相的赋税依然存在,比如工农产品价格的剪刀差,农用物资价格的上涨以及政府形象工程的摊派等。伍小军(2005)通过对湖南21个乡镇财政运行情况调查,认为乡镇财政运转难以为继,主要原因是经济发展缓慢,财源基础建设无建树。还有的学者基于发达国家促进农民增收的公共财政措施国际比较的角度,认为稳定农产品价格,实现供需平衡,缩小农村和城市区域差距是可以借鉴的思路(张斌,2005)。

陈静(2008)以四川省为例,探索了乡镇政府的职能发挥状况,提出了要构建公共服务型乡镇政府就必须理顺乡镇财税管理体制,妥善解决乡镇政府机构臃肿、人员过多的问题,合理划分职能。理顺各级政府间事权关系,同时改变乡镇政府的工作模式。

伏玉林、符钢战(2007)通过分析我国农村公共服务提供机制改革的目标与思路,运用湖北与浙江农村实地调查资料,实证研究税费改革后两地农村公共服务的变化差异、改革经验和存在的深层体制问题,这一切对农村公共服务提供机制的改善有极大的帮助。

王谦(2008)从研究农村居民收入和各项消费支出(包括几项属于主要公共服务项目的消费支出)的关系入手,通过构建模型比较农村居民收入与私人消费支出的相关性、农村居民收入与公共服务消费支出的相关性,说明农村公共服务供给不足以及近几年政府支农政策的有效性。

席芳宽、刘玉凤(2007)在分析了江西省X乡取消农业税对乡镇财政的影响后认为,取消农业税在减轻农民负担的同时也使乡镇财政收入锐减,乡镇财政困境显性化。因此,必须通过发展地方经济、推进乡镇机构改革、完善财政转移支付制度来化解取消农业税对乡镇财政带来的不利影响。

姜文(2007)以辽宁省建平县为例阐述了取消农业税后的乡镇财政状况,认为取消农业税后乡镇财政状况存在一些问题,提出解决乡镇财政困境的对策,为农村经济的进一步发展提供了合理建议。

倪志良、原俊等(2007)对农业税取消后县乡财政状况的实地调研,选取了宁夏回族自治区的贺兰县、福建省的明溪县、山东省的荣成市(县级)等农村税费改革方面比较有代表性的县(市)进行。认为取消农业税后,尽管中央、省级财政相应增加了转移支付,但县乡的实际可支配财力低于取消农业税之前的水平,这样可能使得本来就已经普遍困难的县乡财政状况进一步恶化,导致农村公共产品供给和公共服务水平下降。

三、政策研究

我国农业税是国家特定发展阶段的产物,在不同时期有着不同的目的。农业税征税范围是粮食作物收入、薯类作物收入、园艺作物收入和经济作物收入,此外还有经国务院规定或批准征收农业税的其他收入,所以农业税从严格意义上来说是农业产品税。在我国从农业化国家向工业化国家转变过程中,根据工业化资本积累的需要,农业税发挥着自己独特作用,实现自身担负的政治目标和经济目标。比如,在解放战争时期,尽可能多筹粮款,保证革命斗争胜利所需的物资供给;解放初期,在工业产值所占比重很小情况下,是为了保证新中国财政收入的稳定增长。在工业化初始阶段是以农辅工,依靠农产品低价格为工业产业提供积累。在工业化发展阶段,以牺牲农村和农民利益为代价的农业税对社会生产力发展的促进作用已弱化,在国家财政收入中的比重也一降再降,对社会经济活动的调节作用逐渐失灵,完成了它在特定阶段的历史使命。虽然农业税在我国经济发展过程中所作的贡献是突出的、不可磨灭的,但随着当今国际经济形势的发展变化、国民收入的较大差异,征收农业税已经与我国当前的农村经济形势和农村市场经济发展的内在要求不相适应。

孙东升(2003)认为取消农业税是维护社会安定的需要,是缩小收入差距的需要,是启动农村市场的需要,是适应入世要求的需要。

茅于軾(2003)、温铁军(2004)认为我国现行的农业税制度已实行40多年,期间未做任何根本性变革,已越来越不适应当前我国经济发展的要求:一是税收负担偏重,虽然表面上看绝对数额不高,但对低收入的农民来说,税收负担并不小;二是税制设置不合理,与其他工商税种比较,它没有设定起征点和免征额,没有任何抵扣项目,致使一些扶贫对象也要负担农业税;三是明显存在税负不公,无论产量成本多少,都按土地面积定额征收,加重了种粮农民的负担,影响了种粮农民的积极性;四是在目前的分税制体制下,一些地方政府为了扩大税源,随意扩大税种征收范围,提高税率,或者借征收农业税“搭车”收费,严重侵害了农民利益。所以,农业税逐步退出我国税收舞台

是历史的必然。

陈令民(2005)认为免征农业税是我国农业税收制度的重大变革,必然会产生一系列的社会效应,需要通过土地制度和政府机构改革,加大财政转移支付力度,来化解由此而产生的社会负面效应。

尹良春(2005)认为免征农业税既是农业发展的必然要求,也是农民增收的一条重要渠道,但我们务必要看到免征农业税给地方政府财政带来的巨大压力,必须通过选举配备好乡(镇)政府和村级组织的领导班子。免征农业税的主要作用:①有利于提高农民种粮的积极性,确保国家粮食安全;②有利于促进农村小家禽发展和农民增收;③减轻了农村工作压力,缓和了干群关系,有利于农村社会的稳定;④有利于促进本地经济的发展和招商引资工作的开展。为化解免征农业税对地方财政带来的压力必须通过大力发展区域经济及加大上级财政对本级财政的转移支付力度等措施来解决。

邓志忠(2005)认为当前乡镇组织建设的现状和问题是:①乡镇组织法定职权的缺位和越位;②乡镇组织运行风险增大;③乡镇组织管理作用弱化。新形式下加强乡镇组织建设的对策建议是:①切实增强乡镇组织的经济基础;②优化乡镇经济发展环境,加快农业产业结构调整;③加大对农民的扶持力度。

范小建(2005)认为三农问题一直是中国想达到经济稳定、健康和谐而亟待解决的瓶颈问题。从税制角度审视,免征农业税存在双重利好。首先,从公平角度看,免征农业税有利于缩小城乡贫富差距,避免两极分化;从激励角度看,免征农业税有利于资源的优化配置,保障粮食安全;从税制角度看也存在些许隐忧。首先是免税的长期性需要得到保障,其次需要警惕“暗税”抬头,最后还需防止农民公共福利“减质”。

马强(2005)认为从农村税费改革的成效评价引申到对农村税制建设的思考,分析了取消现行农业税的必要性,提出了在公共财政框架下,扩大个人所得税征收范围,开征统一的土地使用税和财产税,建立城乡统一税制的建议。

谢群(2005)认为目前国家财力的承受力有限,不能提供充足有效的财力支持。

伍之中(2005)认为免征农业税所带来的问题非改革本身所致,而是过去不合理政策弊端的显性化。改革中的问题只能通过进一步深化改革来解决,除此之外,别无他途。

张恒利(2009)研究了后农业税时代农村公共产品的供应机制后认为,造成后农业税时代(2006年后)农村公共产品供给困难的原因有些在税费改革前就存在,有些则出现在税费改革后,但它们都影响着农村公共产品的供给,必须对农村公共产品供给体制进行创新才能解决这些困难。

刘伦、胡玲(2004)运用财政能力系数指标来定量探讨乡镇财政的危机程度,通过全国五级财政自给系数纵向对比、分省区四级财政自给能力纵向和横向对比,以及两个乡镇个案的财政自给系数来揭示乡镇财政危机的制度内涵。

贾康、白景明(2007)认为,导致县乡财政困难的主要原因是现行财政体制的制度缺陷,这种缺陷对县乡财政困难的影响主要表现在:①财权划分模式与“事权”(职责)划分模式不对称,使得省以下政府层层向上集中资金,基本事权却有所下移,特别是县、乡两级政府,履行事权所需财力与其可用财力高度不对称,结果导致县乡财政陷

入困境；②政府层级过多，大大降低了分税制收入划分的可行性；③财政支出标准决策权过度集中与规则紊乱并存，使得县乡政府的财政支出要按照多个上级政府部门提出的标准执行，加大了基层财政支出的压力。解决县乡财政难题，应从财政体制创新入手：①减少政府层级和财政层级，即首先把乡一级政府变成县级政府的派出机构，使政府层级变为四级政府加乡镇派出机构，进而再考虑把市一级政府虚化，让市级政府成为省级政府的派出机构，这样就把政府压缩到三级加两个半级（地市和乡镇作为派出机构），从而有利于分税分级体制的实施；②形成推进地方财政体制改革的大思路，这个大思路应是在适当简化政府层级的前提下，按照“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算，一级产权，一级举债权”的原则，配之以自上而下转移支付制度，以此来完善以分税制为基础的分级财政；③要处理好深化省以下财政体制改革与相关改革的配套关系。

第三节 研究目的和意义

本书一方面注重对财政体制改革的整体研究，不仅要获取和吸收其在认识问题、法律保障、公平待遇、地区差异、体制安排、政策扶持、利益关系等方面的成果，而且也要将这些作为本书的研究对象；另一方面，本书集中研究的是提升典型农业县财政自生能力问题，由于财政自生能力是农业县的核心环节之一，这一研究就具有全局性的意义。目前，我国财政自生能力理论与实践的研究仍然比较薄弱，大量论著仍然停留在理性思考和翻译评介水平，并且理性思考的视野狭窄，力度也不够。本书试图通过关注实践中如何提升典型农业县财政自生能力问题的研究，构建具有中国特色的农业县发展之路，使研究的成果具有即时性的应用价值。

一、理论意义

农村财政问题历来都是各国政治家们关注的重点，也是各国经济学家们一直探索的重要领域。从各国的实践经验和理论研究成果来看，目前国内外经济学者和实务工作者对农业经济增长和财政政策进行单一维度的研究有很多，许多理论研究已经比较成熟，而且已经被很多国家所采用。如在农业经济增长研究领域，从经济学诞生起，就为许多经济学者所重视和深入研究，因此它既是一个古老的命题，又是一个源源不断涌现创新的领域。在农村财政政策研究领域，包括财政政策目标、财政政策工具、财政政策效果，不同国家的诸多学者结合本国实际都进行了较为深入的研究。把二者中的一些相关因素进行结合研究也不少，如税收政策与技术进步、财政政策乘数效应等。但是，把财政自生能力与农业经济增长、农村财政政策结合起来进行系统研究，在国内外都还是一个很新的研究命题，其研究成果也较少。其原因大致有三个：一是财政政策和经济增长作为经济学研究的两大重点，二者都比较复杂，把二者中的某一因素抽出进行研究比较容易，但要进行全方位的研究则是很困难的。二是典型农业县财政自生能力作用于农村

财政政策,很多是依靠中间因素进行传导的,很多影响效果甚至没有办法进行简化测算,这就使得对这一现象进行抽象具有很大难度,也给实证检验造成了相当大的困难。三是三者虽然都属于经济学研究领域,但是随着现行理论研究的细化和深入,要对三者进行综合研究需要有多方面的经济理论与实践知识。尤其是要深入了解典型农业县农业剩余的分配状况,探索取消农业税对典型农业县财政的影响,分析典型农业县具备财政自生能力的可能性、形成机制和实现途径;根据现阶段典型农业县经济结构和产业发展水平,分析取消农业税后典型农业县财政自生能力形成和提升所需要的条件等相关研究还比较缺乏的问题,笔者特地选择“取消农业税后典型农业县财政自生能力研究”这一命题,从综合的视角对典型农业县财政自生能力和农村财政政策进行多维研究。

二、实践意义

理论为改革实践提供先声,改革实践使理论更加丰富、深刻。自生能力是典型农业县财政可持续发展的必要条件,而非充分条件,依靠财政转移支付必然会产生路径依赖,导致财政自生能力弱化,因此构建该地区财政自生能力成为必须关注的重点。

笔者认为,提升典型农业县财政自生能力的创新表现在:通过调研深入了解典型农业县农业剩余的分配状况,探索取消农业税对典型农业县财政的影响,分析典型农业县具备财政自生能力的可能性、形成机制和实现途径;根据现阶段典型农业县经济结构和产业发展水平,分析取消农业税后典型农业县财政自生能力形成和提升所需要的条件。研究方法的创新表现在研究方式的综合处理上,包括加大对理论和实践交叉点的研究力度,与及时捕捉实践中具有理论价值和普遍性的问题。

第四节 研究思路、内容与研究方法

一、研究思路

本书紧紧围绕如何提升典型农业县财政自生能力的问题,从取消农业税后农业剩余分配的基本状况调查入手,就农业税与政府财政努力、农业生产的相互关系,县财政对农业税依存度等方面进行深度调研,形成以自生能力为基础的典型农业县财政可持续发展新机制的分析框架与理论。在寻求典型农业县生产函数转变与财政自生能力形成相互依存关系和规律的同时,采取定性定量结合的方法对典型农业县产业替代、结构转换等能力进行评估,并通过多角度的战略性分析提出和提升典型农业县财政自生能力的思路、目标、战略重点和实现途径。

二、研究内容

本书共分8章,各章的主要内容和主要观点分述如下: