取消农业税与农村税费制度研究

吴孔凡　著

中国财政经济出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）**数据**

取消农业税与农村税费制度研究/**吴孔凡著**. —**北京**：**中国财政经济出版社**，2006.12

ISBN 7—5005—9533—6

Ⅰ. **取**… Ⅱ. **吴**… Ⅲ. **农业税**—**税收管理**—**财政政策**—**理论研究**—**中国** Ⅳ. F812.424

中国版本图书馆 CIP **数据核字**（2006）**第** 143385 **号**

中国财政经济出版社 **出版**

URL：http：//www.cfeph.cn

E—mail：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

××**印刷厂印刷**　**各地新华书店经销**

850×1168 **毫米**　32 **开**　11.375 **印张**　263 000 **字**

2006 **年**　**月第** 1 **版**　2006 **年**　**月北京第** 1 **次印刷**

印数：1—　　**定价**：26.00 **元**

ISBN 7—5005—9533—6/F·8276

（**图书出现印装问题，本社负责调换**）

序　言

始自2000年的我国农村税费改革，具有划时代的意义，到2006年彻底终结了具有2600年历史的农业税。作为农村税费改革的亲历亲为者，吴孔凡博士完成的《取消农业税与农村税费制度研究》专著，全景式、全方位地见证实录了这项伟大变革，该书以较大篇幅勾勒、描绘了历史上农业赋税的演进过程，深刻揭示了“皇粮国税”走向终结的背景、历程，热情讴歌了农村税费改革取得的显著成效及对农村经济社会带来的重大影响，深入探讨了农村税费制度改革存在的问题、成因。作者在本书中清晰地描述了农村税费改革的政策走向。作者认为，农村税费改革动摇了城乡二元结构的基础，乡镇机构、县乡财政体制等配套改革直接触及和带动了整个农村改革，是推动城乡结构一体化、统筹城乡协调发展的重要突破口。针对农村税费制度改革面临的矛盾和问题，作者认为必须从制约“三农”发展的深层次矛盾和体制性弊端入手，通过实施综合性制度创新，改善农村治理结构，健全公共财政制度，促进城乡经济社会统筹协调发展。

从2000年开始，我开始对农民负担和县乡财政等问题进行调研，并从2003年开始与国务院税改办合作开展农村税费改革问题的研究。吴孔凡同志作为国务院税改办的一员，参与了我们合作课题的研究工作。他利用攻读博士学位的机会，在掌握的大量翔实资料的基础上，运用制度经济学和公共财政理论，经过潜心研究和缜密思考，完成了这本学术专著。虽然这本著作中没有

高深的数学推导，没有高深的理论演绎，拜读后我认为是一部朴实无华的用心之作，值得理论工作者和实际工作者一读。

研究农村税费改革，必然联系到我国特有的城乡分割的二元结构体制。新中国成立后，国家为推进工业化，建立了全面控制经济生活的计划经济体制，这种围绕工业化建立的计划经济体制将城市和农村分割为两个失去市场联系的领域。城市以工业活动为主，城市就业和生活几乎完全由国家统一控制起来。城乡分治的体制导致国家一方面通过税收手段过多地从农村提取剩余，使农村社会缺乏自我发展所必须的积累；另一方面又通过“歧视性”的财政安排过少地给农村提供最基本的公共物品和服务。并且，政府的“多取”和“少予”还衍生出基层政府机构人员膨胀这一大“恶果”，从而最终导致了农民负担减而不尽、降而又升，成为久治不愈、反复发作的“顽症”。虽然取消了农业税，近年来在改善城乡关系上也出台了不少政策，但当前城乡发展失衡问题仍很突出，城乡居民收入差距持续扩大，城乡基本公共服务差距过大，城乡社会保障覆盖面和保障水平差距大，国家财政资源配置严重向城市倾斜，农村居民和城镇居民在发展机会和社会地位方面仍然不平等，计划经济体制下形成的城乡分割的二元结构尚未从根本上发生改变。

从城乡分割的二元经济结构向现代社会经济结构转变，是中国构建和谐社会的重要内容，也是我们思考农村综合改革的一个大背景。突破城乡二元体制，要以农民能够享受同城市居民基本均衡的公共产品和公共服务为目标，加快建立覆盖城乡的公共财政体制；要以形成完善的社会安全网为目标，逐步建立城乡全覆盖的社会保障体制；要以城乡劳动者平等就业为目标，建立城乡统一的劳动力市场制度；要以实现“耕者有其田”为目标，建立城乡统一的土地市场；要以真正实现公民迁徙和居住的自由为目

标，建立城乡一体的户籍管理制度。

农村税费改革是国家和农民分配关系的一次重大调整，国家对农民实现了由取向予的转折。自此，我国开始了“工业反哺农业、城市支持农村”的历史性转变。在取消农业税，农民负担问题基本上解决之后，损害农民利益的问题在一些方面还很突出，特别是滥征乱占农村土地，截留、挪用征地补偿费，随意调整、收回农民承包地，拖欠农民工工资、污染农村环境等问题，引发的矛盾在局部地区相当突出，有的甚至引发群体性事件和恶性事件。国家和农民关系矛盾的焦点已经由农村税费改革前农民负担重、干群关系紧张，转变为税费改革之后农民的土地权益得不到保障、农民和地方政府土地纠纷频发。在取消农业税之后，如何改革土地制度，合理界定国家和农民的土地权利，完善国家、农民、集体、企业等利益相关主体的土地增值收益配置机制，缓解因土地征占用问题带来的社会矛盾，妥善处理国家和农民土地关系，也是我们面对的一个重大政策课题。

取消农业税后，农村改革涉及领域更宽，利益关系更复杂，任务更艰巨。在建设社会主义新农村的背景下，必须进一步推进农村综合改革，特别是必须着眼于构建城乡统一的社会经济制度体系，加快构建平等和谐的城乡关系。

我与吴孔凡博士相识多年，他在农村税费改革领域的研究成果使我获益菲浅。借在本书出版之际，写下上述文字，是为序。



2006 年 11 月于中央党校

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　　录

第一章　导　论……（1）

第二章　农村税费制度改革的理论基础……（20）
第一节　公共品供给理论……（20）
第二节　西方税收原则……（27）
第三节　制度变迁理论……（32）
第四节　二元经济理论……（36）
第五节　我国农村税费制度改革的理论依据……（37）

第三章　中国历代农村税费制度及其变革……（40）
第一节　历代农业税制形态演变过程……（40）
第二节　唐代中期以来税费制度的重大改革……（50）
第三节　税费制度变革与“黄宗羲定律”……（54）

第四章　国外涉农税收政策与统一城乡税制……（58）
第一节　国外涉农税收政策……（58）
第二节　国外涉农税收政策的主要经验和启示……（66）
第三节　研究构建城乡统一的现代税制……（69）

第五章 减轻农民税费负担：农村税费制度改革的基本出发点……（77）
第一节 我国税费总体情况……（77）
第二节 新民主主义革命以来中国农业税收制度沿革……（85）
第三节 农民税费负担状况……（96）
第四节 农民负担变动的阶段、特点及成因分析……（108）

第六章 农村税费制度改革的历史进程与政策效应……（128）
第一节 新中国农村税费制度改革历程与路径……（128）
第二节 农村税费制度改革早期局部试点及评析……（139）
第三节 农村税费制度改革的主要内容……（145）
第四节 农村税费制度改革政策效应分析……（149）

第七章 农村税费改革与农村公共品供给制度创新……（170）
第一节 农村公共品供给制度的创新……（170）
第二节 县乡财政管理体制创新……（189）
第三节 农村义务教育管理体制创新……（206）
第四节 农村医疗卫生制度创新……（224）
第五节 农村社会保障制度创新……（229）

第八章 农村税费改革与乡村治理……（240）
第一节 农村税费改革中的乡镇机构改革……（240）
第二节 农村税费改革中的村民自治……（259）
第三节 农村税费改革中的乡村债务治理……（269）
第四节 农村税费制度改革与“一事一议”制度……（283）

第五节　农村税费改革与农村土地制度……（294）

第九章　取消农业税后农村综合性制度改革与创新……（302）
第一节　取消农业税：农村税费制度改革进入转型期
……（302）
第二节　转型期面临的主要问题及成因分析……（305）
第三节　取消农业税后农村综合性制度改革的基本思
路与对策……（317）

参考文献……（333）

后　记……（342）

图 表 目 录

图表 1.1 技术路线图 …… (16)
图表 5.1 1990～2004 年我国税收收入及增收情况…… (78)
图表 5.2 1985～2004 年我国税收收入构成及变动情况
…… (79)
图表 5.3 我国税收收入变动情况 …… (80)
图表 5.4 税费收入规模及构成表 …… (83)
图表 5.5 收费与政府总收入对比情况 …… (83)
图表 5.6 费、税收入增长幅度对比情况 …… (84)
图表 5.7 1990～2000 年农民税费负担情况…… (97)
图表 5.8 1990～2000 年农民人均承担税费变动情况…… (98)
图表 5.9 1986～2005 年全国农民承担的主要税收…… (99)
图表 5.10 1990～2005 年农业税占财政收入的比重…… (100)
图表 5.11 1990～2005 年农业税占财政收入的比重…… (100)
图表 5.12 1990～2000 年农民承担村提留和乡统筹费情况
…… (102)
图表 5.13 1990～2000 年农民承担的其他费用变动趋势
…… (105)
图表 5.14 农民承担的各项收费变动情况 …… (106)
图表 5.15 1990～2000 年农民承担的各项收费变动趋势
…… (106)
图表 5.16 1990～2000 年农村收费构成…… (106)

图表 5.17 1991～2003 年农民承担“两工”变化情况 ……（107）
图表 5.18 1990～2000 年农民承担的税外负担与税费总额对比情况 ……（111）
图表 5.19 1990～2000 年农民承担税外负担变化情况 ……（111）
图表 5.20 1990～2000 年农民承担的税外负担与农业税负担对比情况 ……（112）
图表 5.21 1990～2000 年农民承担税外负担与农业税收对比情况 ……（112）
图表 5.22 1990～2000 年农民承担的税外负担构成情况 ……（113）
图表 5.23 农民承担的税外负担构成 ……（113）
图表 5.24 20 世纪 90 年代关于治理农民负担的重要文件和政策 ……（115）
图表 5.25 1990～2004 年城乡居民家庭人均消费支出 ……（121）
图表 5.26 1981～2003 年城乡居民人均消费支出增长对比图 ……（121）
图表 5.27 农民承担的税费负担与国家财政对农业投入对比情况 ……（123）
图表 5.28 农民承担的税费负担与国家财政对农业投入增长对比情况 ……（124）
图表 6.1 1978～2000 年第一产业增加值占国内生产总值的比重变动情况 ……（129）
图表 6.2 1978～2000 年第一产业增加值占国内生产总值的比重 ……（129）

图表 6.3 1978～2000 年人均粮食产量变动情况…… (130)
图表 6.4 1980～2000 年农民现金收入与总收入变动情况
…… (130)
图表 6.5 1980～2000 年农民现金收入与总收入变动情况
…… (130)
图表 6.6 1990～2000 年农作物播种面积构成情况…… (131)
图表 6.7 1990～2000 年主要农作物种植结构…… (131)
图表 6.8 1978～2000 年劳动力就业结构情况…… (132)
图表 6.9 1978～2000 年劳动力就业结构情况…… (132)
图表 6.10 1978～2000 年城乡居民收入及增长变动情况
…… (133)
图表 6.11 1978～2000 年城乡居民收入对比情况 …… (134)
图表 6.12 1978～2000 年城乡居民收入增长率对比情况
…… (134)
图表 6.13 1978～2004 年粮食播种面积与产量变动情况
…… (151)
图表 6.14 1980～2004 年粮食产量变动情况 …… (152)
图表 6.15 1980～2004 年粮食播种面积与粮食产量变动
情况 …… (152)
图表 6.16 1990～2004 年的 AP、AFE、TTF、APPI、DA、
AST、GA 值 …… (153)
图表 6.17 回归方程方差分析表 …… (154)
图表 6.18 1999～2005 年农民人均纯收入变动情况 …… (155)
图表 6.19 1999～2005 年农民收入增长变动情况 …… (155)
图表 6.20 1990～2004 年农民纯收入及构成情况 …… (156)
图表 6.21 1990～2004 年农民收入及构成情况 …… (156)
图表 6.22 1990～2004 年的 PI、AFE、TTF、AP、APPI 值

需要全本请访问 www.ertongbook.com

…… (158)
图表 6.23 农民收入与国家财政用于农业支出变化图
…… (159)
图表 6.24 农民收入与农民税费负担总额变化图 …… (160)
图表 6.25 ΔPI 与 ΔTTF 差分变化趋势图 …… (160)
图表 6.26 2000～2005 年中央财政用于农业支出增长情况
…… (161)
图表 6.27 2000～2004 年主要农作物种植结构 …… (162)
图表 6.28 2000～2004 年粮食作物非粮食作物种植结构
…… (163)
图表 7.1 农村税费改革前后农村公共品供给体制变化情况 …… (171)
图表 7.2 地方财政用于农业支出表 …… (180)
图表 7.3 1991～2004 年地方财政支农支出占地方财政支出比重 …… (180)
图表 7.4 国家财政用于农业支出表 …… (181)
图表 7.5 1978～2004 年国家财政用于农业支出情况…… (182)
图表 7.6 不同财政体制下公共品供给模式比较 …… (183)
图表 7.7 2003 年各级财政财力与供养人口对比情况…… (197)
图表 7.8 1991～1996 年乡镇统筹费中用于乡村两级办学经费的比重 …… (208)
图表 7.9 2002 年监测地区基本卫生保健服务城乡比较
…… (225)
图表 7.10 2004 年城乡社会保障对比情况 …… (233)
图表 7.11 2004 年主要社会保障指标区域对比情况 …… (234)
图表 8.1 1978～1999 年乡镇设置数及乡村人口变动情况
…… (244)

图表 8.2 按预算管理级次分组事业单位职工人数及构成 …… (245)
图表 8.3 事业单位构成情况 …… (246)
图表 8.4 2000～2004 年乡镇设置数及乡村人口变动情况 …… (247)
图表 8.5 1998～2004 年全国村级组织及乡村人口数量变动情况 …… (262)
图表 8.6 农村税费改革以来乡村收入变动情况（以滑县为例） …… (264)
图表 8.7 2001～2004 年垫江县乡村债务及构成 …… (270)
图表 8.8 农村税费改革以来农民投工变动情况 …… (285)
图表 8.9 地区间一事一议覆盖率及筹资额对比情况 …… (286)
图表 8.10 地区间村均筹资额情况 …… (286)
图表 8.11 2002～2004 年“一事一议”议事内容构成 …… (287)
图表 8.12 “一事一议”议事内容构成 …… (287)

专 栏 目 录

专栏 3.1　黄宗羲“积累莫返之害” …… (56)
专栏 4.1　国外农业税收制度的基本框架 …… (58)
专栏 5.1　A 镇涉农收费部门吸取资源的方式和手段 …… (103)
专栏 5.2　“黄龙现象” …… (126)
专栏 6.1　江苏省农村税费改革取得阶段性胜利 …… (168)
专栏 7.1　农民对公共品的需求位序调查表 …… (185)
专栏 7.2　“十一五”时期农村基础设施建设和社会事业发展的重点 …… (187)
专栏 7.3　安徽省推行“省直管县”财政体制 …… (200)
专栏 7.4　安徽乡镇财政管理方式改革 …… (202)
专栏 7.5　湖北省“三保一化解”助推农村义务教育健康发展 …… (212)
专栏 7.6　教育乱收费的几种类型 …… (218)
专栏 7.7　重庆市积极化解“普九”债务 …… (221)
专栏 8.1　咸安“政改” …… (248)
专栏 8.2　湖北省农村公益性服务运行模式 …… (250)
专栏 8.3　咸安区“以钱养事”机制的主要内容 …… (252)
专栏 8.4　村组格局发生新变化 …… (260)
专栏 8.5　村级经费改为财政补助 …… (266)
专栏 8.6　江苏省泗洪县清理化解乡村债务 …… (273)
专栏 8.7　农村税费改革前税费尾欠的成因 …… (281)

专栏 8.8 远安县“一事一议”促进公益事业发展 …… (288)
专栏 9.1 浙江省北仑区农村综合改革试点工作见成效
…… (319)

第一章
导　论

一、研究目的与意义

制度经济学认为，制度变迁是制度的替代转换与交易过程，制度变迁分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种。如果说1978年由安徽凤阳县几个农户率先发起的家庭承包责任制是诱致性制度变迁，那么我国当前正在进行的农村税费改革就属于强制性制度变迁。

制度变迁是一种公共品，“免费搭车”的问题在所难免。如果新制度安排仅仅靠诱致性创新的话，那么一个社会中的制度安排就会满足不了需求，这就需要国家干预，以弥补制度安排供给的不足。[①] 一般认为，强制性制度变迁在调整社会集团之间利益时，往往以减少某一集团的利益为代价来增加另一集团利益，因此容易造成不同集团之间的利益冲突。在这种情况下，如果不对利益受损集团进行相应补偿，新制度就很难顺利推行。农村税费改革规范了农村分配关系，减轻了农民负担，增加了农民收入，但也在一定程度上造成农村基层组织运转困难、农村公共品供给

① （美）R. 科斯、A. 阿尔钦等：《财产权力与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海三联书店1991年版，第403页。

不足等问题，这就需要国家进行干预，为税费改革提供足够的制度供给。

在公共品供给理论中，政府是一种向社会提供公共品的制度安排，财政政策则是这种制度安排的分配手段。减轻农民负担是农村税费改革的首位目标，但减轻农民负担只是农村税费改革重大阶段性成效的一个方面。随着改革的深入，农村公共品供给不足、农村发展滞后的矛盾进一步显现，这就要求进一步变革农村公共品供给方式和体制，逐步建立健全覆盖城乡的公共财政制度，不断增加对农村税费后续改革的资金投入。但是，仅有政府的财政投入是不够的，如果没有建立起持久有效的机制和制度保障，农村税费改革也有可能出现失效情形。[①] 因此，农村税费改革不仅仅是加大政府财政转移支付的力度，更重要的是制度创新。

农村税费制度改革是我国农村经济社会领域的一场深刻变革，是统筹城乡发展的重要突破口。农村税费改革以减轻农民负担为首要目标，通过“釜底抽薪”的方式将农村发展中的深层次矛盾逼上层面，促使改革一步一步走向深入，结束了“以农养政”的历史，实现了农村公共品供给制度和运行机制的根本性变革。但另一方面，取消农业税后，在以农业税为主要收入来源的中西部地区，原来靠向农民收取税费维持的农村义务教育、乡村道路、民兵训练、计划生育、优抚等农村公共事业和乡村政权组织运转出现较大困难，农村公益事业发展缺乏稳定的资金来源，农民生产和生活条件改善较慢，城乡差距并没有因经济的快速发展而缩小。因此，取消农业税并不意味着农村税费制度改革的结

① 侯石安：“农村税费改革中的政府失效与制度创新”，《中南财经大学学报》，2003年第6期，第62页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com