

做好六个“减法” 构建农民减负的长效机制

于国安 王 晶 朱厚玉 李鹏

农村税费改革实施以来，农民负担得到明显减轻。全省农民人均减负 70% 以上。但随着减免农业税步伐的加快，财政政策效应对农民减负的拉动作用将逐渐减弱。要保证农民负担持续减轻、不反弹，必须按照完善社会主义市场经济体制和统筹城乡发展的要求，继续做足、做好“减法”的文章，从减费、减税、减人、减事、减债、减成本等六个方面，推进综合配套改革，全方位构建农民减负的长效机制，促进社会主义和谐社会建设。

一、减“费”，健全涉农收费监管机制

免征农业税后，农民政策内将实现“零负担”，防止农民负担反弹的重点和难点相应地转移到政策之外。从最近两年的农民负担情况看，农民政策内税费负担降了下来，但“三乱”仍然屡禁不止，特别是“村村通”工程、农民生产性用水、农民建房、义务教育、计划生育等方面，巧立名目搭车收费现象仍比较突出，农民隐性负担仍然比较重，应当采取严厉措施，进行综合整治。可借鉴治水的经验来“减费”：

一是管住“源头”。进一步深化收费体制改革，从机制上清除乱收费屡禁不止的内在动力。积极稳妥地推进税费制度改革，将现

有收费转变一批、取消一批、规范一批、改税一批，减少收费总量。改革收费行政审批制度，减少收费部门、收费项目、收费环节，对涉及农民群众切身利益的行政收费，在收费审批过程中逐步引进听证会、专家论证等形式，扎紧收费“口子”。深化非税收入管理改革，逐步在乡镇推广使用非税收入征管系统，全面实施“票款分离”，切断收费单位与收费的经济利益联系。

二是堵住“管涌”。切实加强各类涉农收费的监管。对行政事业性收费，向社会公布项目、标准和征收办法，扩大公示制度覆盖面，统一规范公示内容，明确有关违规责任和处罚办法，并切实加强监督检查。对经营性收费，坚持自愿和受益的原则，制定详细而可操作、可监控的约束管理办法。如，对属于政府指导价、政府定价和政府实施价格干预措施、紧急措施的化肥、种子等农业生产资料价格，要建立严格监控体系，严厉查处随意涨价行为。对征地补偿费，应逐步推行“区片综合价”，建立补偿标准听证制度，确保农民得到合理补偿。生产性水费，要推行终端水价制度，逐步实行计量收费，杜绝按人头平摊。对“一事一议”筹资筹劳，应严格上限管理，严格议事程序，由农民民主讨论决定，严禁将“一事一议”变成固定收费。

三是筑牢“堤防”。筑起坚固的法律屏障，是防止农民负担“溃堤”最有力的武器。在继续建立健全有关政策的基础上，尽快将成熟的政策上升为法律，加快收费管理和农民负担监督管理的立法工作，明确乱收费单位负责人和直接责任人的法律责任，改主要依靠行政手段治理乱收费为行政与法制手段并举，把治理乱收费纳入法制化轨道。有关农民负担、村民自治、税收及财政、财务管理的法律法规制度，要相互配套和衔接。

二、减“税”，进一步规范涉农税收

从 2002 年开始，中央进一步加快农业税制的调整步伐，相继

采取了取消农业特产税、降低农业税税率、实行免征农业税试点、进一步降低农业税税率等措施。2005年，全国各省都已取消了除烟叶外的农业特产税，28个省实行免征农业税，2006年将全面免征农业税。农业税这一古老的税种，将彻底从我国税制中消失。但同时应该看到，免征农业税并不是从根本上减轻农民负担的“一劳永逸”之策，从长远看，还要在规范涉农税收方面进一步加大工作力度，采取措施，完善税制，更多地对农民实行优惠和倾斜。

一是要落实好免征农业税政策。防止以各种名目在政策之外变相征收农业税或农业特产税，切实让农民得到实惠。今年全部免征农业税的地方，应统一缴销农业税税票；实行减征农业税的地方，应按政策如实核定农民减征和应纳税额，变过去农业税夏、秋两次征收为夏季一次征收，降低征收成本。需要注意的是，继续保留农业税的地方应切实做好宣传工作，鼓励农民依法纳税，防止再产生新的农业税尾欠。

二是对涉农税收实行优惠政策。农业是基础和弱势产业，对农业实行税收优惠、对农民“多予、少取、放活”，是应长期坚持的方针。从国际经验看，各国在对农业课征增值税时，都采取了减免税和其他一些特殊的照顾办法。如欧盟对农业实行的统一加价补偿法（即是在销售农产品时，按照所销售的农产品价格和统一加价补偿率，向农产品的消费者征收一定的加价款，作为农民在购买农业生产投入物时所支付的增值税款的补偿）、拉美国家实行的农业投入物零税率法等。借鉴国外经验，出于保护农业的考虑，为让农村休养生息，在今后相当长的时间里，应在税率和抵免等方面给予优惠政策。在具体操作上，可尝试多种形式。比如，长期以来，为降低农用生产资料价格，在税收政策上对农用生产资料生产企业实行免税，但由于流通等环节的层层加价，农用生产资料的价格实际上并没有降下来。如果能够采取农民购买农用生产资料享受退税的方式，变补企业为补农民，效果可能会更好，农民也能得到更多的

实惠。

三是改革完善现行流转税等税收制度。免征农业税后，农民作为消费者，还要承担零售商在销售环节转嫁的增值税等流转税。流转税的一个特点就是税负可以转嫁，在纳税人和负税人分离时，税收的实际承担者是负税人而不是纳税人。因此，虽然表面上看主要是企业在纳税，但其实真正承担税负的是包括农民在内的最终消费者。有关资料表明，目前农民负担的增值税基本占全部增值税收入的一半以上，最高时达到了 75%。另外，农民作为经营者，自己还要承担增值税的进项税额，特别是农民自产自销农产品时，已纳的进项税额无法扣除。因此，减轻农民税收负担，应从更高的层次上、更广的范围内综合考虑，对包括增值税、所得税、土地使用税等在内的现行税收制度进行改革完善，为打破城乡二元税制结构，最终实现统一城乡税制创造条件。

三、减“人”，大力推进综合配套改革

“办了一些不该办的事，养了一些不该养的人，收了一些不该收的钱”，是农民负担减不下来的重要原因。而之所以“办了不该办的事”、“收了不该收的钱”，很大程度上是因为“养了不该养的人”。据统计，目前乡镇级工资性支出占其可用财力的 80%以上，有的全部发工资还不够，而因机构臃肿给农民造成的负担占农民实际负担的 40%左右。因此，彻底改变乡村两级机构臃肿、人员过多、包袱沉重的问题，必须精简供养人员。

（一）规模调“大”，适当并乡、并村、并校

“并乡、并村、并校”，适当扩大乡村和农村中小学规模，既能有效地精简人员，提高效率，也有利于优化资源配置。据测算，每撤并一个乡镇，仅公务费、招待费、汽车燃修费、水电费等开支，每年可以节省 100 万元以上；每合并一个村庄，可以减少办公等直接费用支出 2 万元以上。德州市通过合并乡镇，减少行政管理人员

2000 多人，每年仅工资一项就可减少 1500 万元。临沂市调整合并行政村，减少行政村数量 25.4%，年节约村级费用开支 1 亿多元。因此，应本着“实事求是，科学合理，因地制宜，便于管理”的原则，在顺应民意、规模适度、尊重历史的条件下，进一步推进乡镇规模调整和村组合并。力争使乡镇平均规模达到 5 万人，原则上不再保留 100 人以下行政村，同时撤消管区设置。同时，本着“小学就近入学，初高中相对集中”的原则，在充分考虑区域面积、居民数量、地理交通条件等情况下，继续调整农村中小学布局。在人口居住集中、交通方便、经济发展快的中心乡镇实行集中办学，发展以完全中学和中心小学为主的规模教育。对地广人稀、居住分散，没有条件办学的边远地方，通过撤并村学，在区域中心改建新建完全小学，采取寄宿等办法解决农村儿童入学问题。

（二）机构调“精”，切实精简组织机构

“搬神”先“撤庙”，“减人”先“减机构”。一是整合组织机构设置。整合乡镇党政机构，用综合性机构取代专业性机构，不搞“上下对口”，并严格限定数量。规范设置县级延伸、派驻乡镇机构，实行区域性设置。改革村级组织设置，对小村、弱村实行“联村自治”或组建联合党支部，由几个村联合组建一套班子。据了解，全省已建立 1248 个联合党支部，有 6078 个村只选支部书记，相应减少村干部 14946 人。聊城高唐县将 69 个 200 人以下的村实行“联村自治”，减少村“两委”干部 177 名。二是精简干部职数，实行交叉任职。目前全省乡镇党政领导职数平均为 12~13 名，个别的近 20 个，普遍存在“兵少将多”的问题，降低了工作效率。村干部也普遍超过规定人数。因此，应加大交叉任职的力度，减少干部职数。在乡镇，党委、政府、人大、纪委等干部可相互兼职。在村级全面推行交叉任职，严格限定村干部职数和享受误工补贴人数。目前，我省村“两委”成员交叉任职率为 74.8%， “一人兼”比率为 88.6%，通过努力还可进一步提高。三是加快乡镇事业单

位改革。这是改革的重点和难点。按照公益性和经营性职能分开的原则，结合发展农民专业合作组织，整合乡镇事业站所，把农业技术服务中心、文化服务中心、农机站、畜牧兽医站等能面向农村和农民开展经营性服务的事业单位，逐步变为经营性服务实体，实行市场化运作，“摘牌、收章、改制、减人”。今后，不再新设自收自支事业单位。

（三）编制控“严”，严格乡镇编制管理

一是建立编制刚性约束机制。严格按照乡镇分类核定行政事业编制，将乡镇编制定编定岗到人，实行“实名制”和公示制，在一定范围内公示。尽快将乡镇编制上收省级管理，5年内只减不增。二是完善财政供养人员联控机制，加强机构编制、人员管理与财政预算的相互配合和约束，建立县乡机构编制和人员信息网络，试行财政与人事、编制部门微机联网、信息共享、动态监控。三是严格责任约束。把乡镇编制管理，列为对县级主要领导干部的考核内容。实行编制工作年度审计和离任审计，对违反机构编制管理规定超编、扩编的，追究其责任。

（四）路子拓“宽”，下大力气分流超编人员

减人的目的是减支。从当前情况看，乡镇机构改革“减编不减人、减人不减支”的问题比较普遍。因此，改革重在减支，难在减人，应采取切实措施分流人员，减轻财政负担。鉴于目前乡镇工作中党政和事业机构人员混编混岗的实际情况，可在乡镇一级打破现有人员身份界限，实行全员竞争上岗，阳光操作，公平竞争，未受聘人员全部进入就业培训中心，通过“退、下、创、竞、歇”的做法分流。“退”，就是对所有镇（办）行政事业单位的临时工、借用人员及“自费编制”人员，一律清退；对年龄及工龄达到一定限期的实行提前退休、离岗退养或内部退休。“下”，就是从分流对象中选拔优秀中青年干部到村（社区）担任非选举产生的干部。“创”，就是鼓励自主创业、自谋职业，政府给予一定的优惠扶持政策。

“竞”，就是对镇（办）机关超编的财政供养人员实行竞争上岗。

“歇”，就是歇岗，让干部轮流离岗创业、就业或学习。制定鼓励创业、再就业安置、货币补偿、身份置换、社会保障等激励和保障办法，出台优惠政策，为分流人员解除后顾之忧。对改革成本，省、市、县各级都应适当给予支持。

四、减“事”，创新乡村管理体制

“减人”先“减事”。减免农业税客观上为乡镇政府职能转变创造了条件。以减免税为契机，进一步转变乡村职能。减少“事权”不仅十分必要，也具有现实的可能。

一是变乡镇政府“无限责任”为“有限责任”。过去，乡镇政府几乎无所不包、无所不管，大量工作围绕土地转、围绕提留转、围绕税费转，这些约占乡镇工作量的70%。减免农业税后，应当创新乡镇政府体制，转变政府职能，逐步实现由“管、收、批”的干预型政府向“扶、帮、助”的服务型政府转变，由“政府本位”向“社会本位”转变，由“无限行政”向“责任行政”转变，把乡镇政府从微观管理中解放出来，从具体生产经营活动中解脱出来，减轻乡镇政府责任。今后，乡镇政府的职能应主要是：落实政策，依法行政，发展经济，提供服务，维护稳定。这样一方面可促进乡镇“减肥瘦身”，降低行政管理成本，也可以提高服务水平，促进农村市场经济及民主政治建设。

二是推进政企分离、政事分开。将服务性、技术性和社会中介性质的机构彻底从乡镇党政机关分离出去，对原属于企业的职能要放给企业，属于市场的要还给市场，属于社会的要交给社会，属于村组的要转到村组管理。公益性事业由政府出钱，市场运作，钱随事走，以钱养事。经营性事业走向市场，真正“还权于社会”。对于依托行政或准行政权力的设卡收费，实行自收自支的事业单位要一律取消；对从事竞争性行业的事业性机构（如种子公司等），可

实行企业化改革。有些事业机构，如从事农业技术推广、农村市场和信息服务的事业机构，在一定程度上具有提供公共产品的性质，可对其实行企业化管理。

三是重构县、乡、村三者关系。一是改革县乡关系，在县市、乡镇之间适度分权，并早日启动县市级机构改革，形成“上下联动、左右共振”的效应。许多乡镇反映，目前乡镇干部整天忙于完成上级党政和各部门派下来的各种任务，还有来自各方面的名目繁多的“目标考核”、“验收达标”、“一票否决”，迫使乡镇干部常常处于应付的忙乱状态，这些约占工作量的60%，按道理都不应该由乡镇承担。因此，县级政府应切实转变执政思维、领导方式、工作方法，能用市场办法解决的就不要用行政命令，下大力气精简会议、精简文件，严格控制检查评比、达标升级等活动，尽量减轻基层的负担。二是改革乡村关系，健全村民自治。进一步规范县乡政府对村民委员会的工作指导，使行政指导工作规范化、制度化，防止随意干预农民和经济组织的生产经营自主权，不尊重村民委员会和村民自治权利，避免“引导不得法，服务不到位”。

五、减“债”，减轻乡村两级运行负担

目前，乡村债务规模庞大，形成原因错综复杂，化解难度很大。据农业部统计，平均每个乡镇负债400万元，每个村负债20万元。据调查，枣庄市平均每个乡镇3323万元，最高的达1.18亿元，是财政收入的16.6倍。村级债务5.5亿元，平均每个村248万元。一些地方乡村债务规模，已超出了乡村财政经济的承受能力。乡村债务虽然表现为乡、村的负担，但处理不好就会转化为农民负担。因此，确保农民负担持续减轻、不反弹，应当妥善化解乡村债务。总的思路是：防止新债，摸清底数，明确责任，分类处理，逐步化解。

首先，要严格控制新增债务。建立债务预算管理、新增债务申

报、债务预警、审计考核、归口管理等制度，形成防债化债的长效机制。一是建立举债申报制度。新增的乡村债务必须列入预算，分别经乡人代会和村民代表会议讨论后，再向上申报，经县级政府批准后方可实施，谁擅自举债，谁负责偿还。二是建立考核制度和责任追究制。实行主要领导离任审计或债务形成责任终身制，要把乡村两级债务的增减作为考核乡村干部任期目标和工作实绩的重要内容。对债务增长较多的乡镇，县级政府要予以通报并责令整改。对盲目决策造成大额债务的，不得提拔重用，造成重大经济损失的，要依法追究责任。三是建立有效的纪律约束机制。要进一步规范政府行为，乡镇政府不准以任何名义为企业贷款提供担保和抵押，不准采取预付、垫支等手段上项目，不准超越财力兴建各类工程，特别是“政绩工程”、“形象工程”，不准举债发放职工工资和解决公用经费不足，不准在没有税源的情况下采取不正当手段虚增财政收入。县级政府也不能要求乡（镇）安排项目配套资金，确需配套的，由县（市）、区财政统一调剂，不能不切实际地对乡（镇）下达财政收入指令性计划，不准违反有关规定举办增加乡（镇）和农民负担的评比和晋档达标活动。四是建立健全乡村财务管理机制。切实加强乡村收支管理，积极推行“乡财县管乡用”和“村财乡管村用”改革，推进民主理财。

其次，要妥善化解历史债务。在澄清底数、挤干水分的基础上，分清债务性质、资金来源及用向，明确债务责任，分类处理，逐步消化。一是对非公益性债务和乡村办企业形成的债务，可按照“谁受益，谁负担”的原则，落实债务人进行清偿。二是用于农村公益性事业建设形成的债务，首先可采取拍卖集体闲置资产或荒山、荒坡、荒沟、荒滩等方式取得收入予以偿还；对农村普及教育、乡村道路、农田水利等较大的综合性建设债务，受益人是全体村民很难量化到户到人，又是农村必需的公共产品的，可由政府分级承担，有计划分年度清偿；对用于乡村干部发放工资、报酬形成

的债务，应由县乡财政通过大力发展经济，在增加的财力中专项安排，分期偿还。三是对政府直接负债、政府兴办企业的负债和连带责任负债等，区分不同情况，提出不同处理意见。对欠财政的债务，可制定政策措施给予核销或减免；对欠银行的债务，可以借鉴国有企业债务化解办法，抓住农村信用社改革的机遇，适当增加呆坏账核销指标，对确实还款无望的呆坏账停息挂账或予以核销；对欠企业和群众的社会债务，制定还款计划，逐步加以偿还。

六、减成本，降低农民生产性负担

生产成本高、生产性负担重也是造成农民负担的一个重要原因。由于成本提高，导致农业投入产出效益下滑。据调查，2004年仅种子化肥市场价格就比2003年上涨25%以上，增加了农民生产成本。因此，必须围绕提高农业综合生产能力，调整财政支农结构和方向，降低农民的生产成本，减少农民生产性负担。

一是把农村小型基础设施建设作为财政支农重点。农村道路、农田水利、农村电网等基础设施是农业发展必不可少的“外部条件”，属于公共产品或准公共产品，不能全部让农民自己集资或投工投劳解决。在继续搞好大型农业基础设施建设的同时，财政应加大小型农村社会公益事业和公共设施上的支持力度，重点放在为农民提供与生产和生活直接相关的各种公共服务上来，突出解决好农村“路、水、电、医、学”等方面的难题，降低农民生产性成本，让农民直接受益。比如，沿黄地区的“水费”问题，长期以来由于计量收费体系不完善，出现了用多用少都一样、用不上水也要交水费的现象，加重了农民负担。我省的聊城市，通过加大对这些小型引黄灌渠的财政支持，初步实现了计量供水、按量收费到乡镇，根本上解决农民水费过重的问题。再比如，为支持、引导农民通过自己的努力改善生产生活条件，可从转移支付资金或财政预算中安排一定资金，通过“以奖代补”的方式，对农民通过“一事一议”发

展公益事业给予财政补助，建立有效的激励机制。

二是大力支持农业科技应用能力建设。解决农产品成本过高的问题，科技是关键。因此，应改革现有的科技体制，实现农业科技的产业化，使科研成果直接与农民见面，提高农业科技应用能力。加快科技推广，大力发展农业中专教育和农民职业技术教育，实施“科技入户工程”，启动重大农业科技发布与推广行动，建立农技推广机构、科研教育部门、农业龙头企业、专业合作组织和社会力量广泛参与、相互补充、运转高效的新型社会化农技推广体系，帮助农民解决使用农业适用科技过程中出现的困难和问题，减少农户的额外不必要投入，降低农产品成本。

三是转变对农业生产资料工业的扶持方式。支持农业生产资料工业的发展，提高其社会生产效率，增加生产资料供给量，能够平抑市场价格，缩小工农产品“剪刀差”，增大农产品的价格潜力。但要改变支持方式和补贴环节，调整补贴方向和支持结构。如可逐步取消种子、化肥、农膜、农机、农药等农用生产资料的减免税政策，采取农民在购买农用生产资料时，凭购货发票到当地财政或税务机关办理退税（增值税）的办法，将农民在购买农用生产资料时缴纳的税款退还给农民，体现向农民倾斜的惠民政策。

（作者单位：山东省财政厅）

关于取消农业税 逐步统一城乡税制的探讨

王 玉 华 赵 宇

一、取消农业税是大势所趋

农村税费改革经过清费立税，减轻了农民负担，使农业税成为调节国家、集体和农民利益分配最主要的工具。然而，从农村税费改革中农业税政策调整来看，农业税改革继续沿用了改革前农业税的各项要素和征收模式，并没有触及城乡二元税制框架，不仅具有明显的过渡特征，而且与社会主义市场经济发展的不适应性日益突出。

（一）现行农业税不仅属性模糊，而且与市场经济的发展要求背道而驰

在现代市场经济条件下，税收主要是对商品流转额（增值额）或者是对生产、经营所获利润及其他性质的净所得征收。我国现行农业税以农业总收入作为征税对象，所谓农业总收入既不是农业产品的销售收入，也不是农业产品的纯收入，而是以纳税人不扣除生产成本和费用的农业产品常年产量计算的总收入。也就是说，不论农民从事农业生产经营的商品率如何、效益如何、赚不赚钱，只要使用了土地，有农业总收入就必须缴纳农业税。很显然，我国现行农业税从税种属性上来说，不属于按净所得征收的所得税，不属于

按商品流转额（增值额）征收的商品税，也不完全是现代意义上的财产税，更不是调节因客观原因形成级差收入的资源税（因为农业税也调节了因主观原因形成的级差收入）。如果非要论现行农业税的属性，笔者以为，长期以来，农业税是一个在特定历史时期，政府以过度汲取农民剩余为目的的行为目的税。农业税的这一属性很显然与现代市场经济条件下农产品作为战略物资，农业生产作为弱质产业需要政府“多予少取”、大力保护的要求背道而驰。

（二）现行农业税不仅实际税负较重，而且城乡居民之间税负严重不均

1. 现行农业税税率偏高。农村税费改革试点时，农业税正税税率为 7%，附加率为 20%，综合税率为 8.4%。按照党中央的统一部署，从 2004 年开始在黑龙江、吉林两省先行免征农业税改革试点；河北、内蒙古、辽宁等 11 个粮食主产省（区）降低农业税税率 3 个百分点；其他地区降低农业税税率 1 个百分点，计划 5 年内取消农业税。也就是说，2004 年继续征收农业税的大部分地区农业税正税税率为 6%，综合税率为 7.2%，这虽然与农村税费改革初期农业税 8.4% 的综合税率比较是降低了一些，但是，如果把按土地的常年产量计征的农业税换算为按增加值或商品的流转额来征收，我国现行农业税名义税率并不低。首先，我国目前耕地生产的增值率平均最高不会超过 30%，即使按增值率为 30% 计算，我国农业税按增值额征收的名义税率竟高达 24%（ $7.2\%/30\%$ ）。这显然要高于我国现行增值税的基本税率，也高于发达国家增值税的基本税率。在这里有一点需要说明，这一比较没有考虑我国现行增值税是收入型增值税，尽管如此，两者名义税率相差 7%，足以说明问题。其次，我国目前农产品平均商品率只有 40%，以此换算后的农产品商品流转税税率也高达 18%（ $7.2\%/40\%$ ）。这显然要远远高于我国现行营业税税率。即使不考虑农产品平均商品率和增值率，现行农业税 7.2% 的综合税率也高于现行增值税小规模纳税

人适用的 6%或 4%的征收率。也就是说，现行农业税的综合税率对于商品率只有 40%、增值率平均最高不会超过 30%、微利甚至亏损的农业生产来讲实际上显然是偏高的。

2. 现行农业税几乎把农业利润全拿走，有时甚至伤及税本。关于农业税税负，教科书上的“轻税”和“增产不增税”几乎已成教条。认为农业税“轻税”和“增产不增税”的主要理由是因为农业税以过去若干年前的常年产量为计税依据的负担率和当年实际缴纳的农业税占当年实际产量的实际负担率都较低。其实不然，首先，我国当前的农业作为一个产业，正在从劳动密集型向资本和技术密集型转化，农业生产中物质投入急剧增加，农业物耗的大量增加导致了增产农民不一定增收甚至减收。因此，农业税以常年产量为计税依据的负担率早已不能反映农民真实的负担水平。更何况，农村税费改革试点中，常年产量刚刚根据改革前连续 5 年农作物的平均产量进行了调整，最起码近几年“增产”与“减产”应该是并存的。其次，从农业税实际负担率来看，“九五”时期，我国农业税实际负担率只有 2.6%。仅就这一数据本身来看，不仅低于以前的几乎各个时期，而且的确也比我国目前任何税种的名义税率都低。然而，值得注意的是，这里的农业税实际负担率是当年实际缴纳的农业税占当年实际产量的比例，而不是当年实际缴纳的农业税占实际销售额或农业纯收入的比例。众所周知，目前我国农业劳动生产率普遍较低，分散的生产经营方式和市场信息不灵导致农产品商品率和纯收入率都不高，当年农业实际产量与实际销售额或纯收入差距都较大，因而，以实际缴纳的农业税占当年农业产量的比率来说明农业税实际负担率，这一数据的说服力并不强。事实上，近年来农村居民家庭来自农业的人均纯收入仅有 1000 多元，如果扣除劳动力成本，大多数农村居民家庭从事农业生产经营的所得了了无几甚至为负数。这就意味着现行农业税的征收不但几乎把农业利润全拿走，有时甚至伤及税本。

3. 横向比较来看，城乡居民之间税负严重不均。统计资料表明，2001 年我国城镇居民家庭人均纯收入为 6860 元，农村居民家庭人均纯收入为 2366.4 元，这说明农村居民的负税能力明显低于城镇居民，而农村居民的**实际税负却高于城镇居民**。首先，如前所述，目前大部分地区农业税税率依然偏高。其次，现行农业税不**设起征点**，而现行增值税对城镇工商业者中的小规模纳税人规定有起征点，如销售货物的起征点是月销售额 2000~5000 元，折合年销售额 24000~60000 元，目前我国绝大多数农户的农产品销售额根本达不到这一起征点。再次，农民购进农业生产资料所含增值税税款不能抵扣，这在农产品价格和商品率较低条件下，等于是由农业生产者负担了绝大部分从农业生产资料产品加工环节转移过来的增值税税款。最后，农业税与适用于城镇居民的个人所得税进行比较。从消费者角度来看，城镇居民工薪收入的免征额为 800 元（部分经济发达地区已提高到 1200 元），相当于年收入 9600 元，月工薪收入超过 800 元只就超额部分适用九级超额累进税率征税。例如，月工资收入为 1300 元（800 元 + 500 元），相当于年收入 15600 元的个人，每月只需纳税 25 元（年纳税 300 元）的个人所得税，其负担率仅为 1.9%，远低于现行农业税 8.4% 的税负。再从经营者角度来看，以户为单位的农业生产经营者与个体工商户相比较。现行个人所得税法规定，个体工商户以每一纳税年度的生产、经营收入总额减去与其收入相关的成本、费用和损失后的余额为年应纳税所得额，适用五级超额累进税率，其中，第一级次为：年应纳税所得额不超过 5000 元，税率为 5%。即使以含劳动力成本的农村居民家庭人均纯收入来比较，个体工商户的税负远低于农村居民。由此可见，横向比较来看，现行农业税不仅实际税负较重，而且城乡二元税制格局，对于农民来说是极不公平的。

（三）现行农业税专门针对农业产业设独立税种，城乡二元税制，有悖于税收公平原则和国民待遇原则

如果说 20 世纪 50 年代农业税单独立法，设独立税种是由我国特定历史背景所决定的话，那么历史发展到今天，随着工农业经济的发展变化，特别是在建立社会主义市场经济体制和加入 WTO 以后，农业税占全国财政收入的比重逐年下降。2001 年只有 286.29 亿元的农业税占全国财政收入的比重还不足 2%。就财政意义而言，已经没有必要对农业产业单独采取专门的税收政策来进行特殊调节。综观西方发达国家，并没有像我国这样对农业实行单独的税收制度，而是和其他产业一样实行城乡统一税制。农民与其他社会成员一样，按其经济活动的属性分别在相应的税种下缴纳税赋，不同之处仅在于对农民的赋税采取了各种优惠措施。即使在发展中国家，绝大部分如印度、墨西哥、秘鲁等也没有像我国这样的农业税种。可见，无论是从税收公平原则和国民待遇原则的角度，还是从国际大环境考虑，我国的农业税已不宜作为一个专门针对农业产业征收的独立税种继续保留，取消农业税，已经是大势所趋。

二、取消农业税、逐步统一城乡税制

鉴于现行农业税存在的上述问题，借鉴国际经验，结合我国社会经济发展趋势，笔者主张，取消农业税，在对农业和农民实施诸多税收优惠前提下，逐步统一城乡税制，实现城乡二元税制向一元税制的根本转变，以统筹城乡经济社会发展，全面建设小康社会。

（一）取消农业税、逐步统一城乡税制应坚持的原则

公平和效率是现代市场经济条件下税制设计的两大基本原则，合理的税收制度应该体现公平和效率的有机统一。取消农业税、统一城乡税制也必须以公平和效率两原则为基本准则。考虑到我国目前农业产业的特殊性和农民的纳税能力，笔者以为，我国涉农税制的设计还应坚持以下两原则：

1. 轻税原则。农业是国民经济的基础，其战略意义重大而劳动生产率低下、收益率也较低，与其他产业相比属于弱质产业；农

民与城市居民相比，在接受教育、就业、社会保障等方面都存在较大差距，这导致农民竞争力弱，收入水平低，属弱势群体。在这种农业生产状况和农民收入水平没有得到根本性改善之前的一定时期内，涉农税制的设计必须坚持轻税原则，即在相同收益下，农业的税收负担应轻于工商业，农民的税收负担应轻于城市居民。

2. 简便原则。涉农纳税人量多、面广且分散，课税对象受自然条件限制也较大，同时农村税收征管手段落后，征管工作量大、难度大。涉农税制的设计应力求简便易行以降低税收征收成本和遵从成本。这方面，国外绝大多数国家通过对涉农税制设计的各种优惠政策使得农民以增值税为代表的各种间接税基本不交，以所得税和财产税为代表的各种直接税经过七扣八折，所交寥寥的经验值得借鉴。

（二）取消农业税、逐步统一城乡税制的具体建议

1. 改“城镇土地使用税”为“土地使用税”，扩大其征收范围，农业用地作为其中的一个税目。在我国，土地是属于国家或集体所有的稀有资源，对土地占用和使用征税，是保护土地资源、促进土地合理开发利用，取得财政收入的有效方式。我国现行城镇土地使用税的征收范围包括城市、县城、建制镇、工矿区内的土地，农民及设在城镇、工矿区以外的大量企业无须缴纳土地使用税。这不仅造成国家税收收入的流失，也有违税收公平原则。改革后的土地使用税是向所有土地使用单位和个人就其使用土地的行为征收的一种税，凡是使用国家土地和集体土地的单位和个人都是土地使用税的纳税人，农业用地也不例外。对于土地使用税中农业用地应区别非农业用地适当实行税收优惠，并以纳税人农业用地，包括耕地、山林地、草地、水面、滩涂等土地的面积和等级，按照差别定额税率征收土地使用税。

2. 将增值税的征税范围扩大到农业生产领域，并以消费税与之配套调节。借鉴国外对农业征收增值税的做法，对那些生产经