

取消农业税与农村公共产品供给研究

睢党臣, 王征兵

(西北农林科技大学 经济管理学院, 杨凌 712100)

摘要: 从机遇与挑战两个方面分析取消农业税对农村公共产品供给的影响, 提出增加中央和地方政府对农村公共产品的投入, 增强村级供给公共产品的能力, 建立农村公共产品多元化的筹资体系, 增加农村公共产品数量。

关键词: 取消农业税; 农村公共产品供给; 工业反哺农业

中图分类号: F30

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2007)01-0052-04

2005年, 中央政府提出在全国逐步取消农业税, 这是党和政府解决“三农问题”又一重大举措, 必将在农村带来革命性的变革, 不仅有助于增加农村公共产品供给, 形成与取消农业税相适应的农村公共产品供给机制, 而且有助于减轻农民负担, 增加农民收入, 实现城乡统筹, 建设和谐社会, 实现党的十六大提出的“全面建设小康社会”的战略目标。但是, 我们应该看到, 有些地方财力有限, 县域经济不发达, 中央政府不可能把农村公共产品供给包揽下来, 取消农业税使本来就不宽裕的地方政府用于农村公共产品的资金更是捉襟见肘。因此, 本文就取消农业税条件下农村公共产品供给问题谈谈自己的认识。

一、取消农业税给农村公共产品供给带来的契机

新中国成立以后, 党和政府就着手进行工业原始积累, 构建中国的工业体系。在几十年的社会主义建设中, 我国农业向工业建设和城市发展提供大量的劳动积累和资本积累。据统计, 1952~1989年, 国家通过工农产品价格“剪刀差”和税收, 从农村中吸取资金7000多亿元, 约占农业新创造价值的1/5。1990~1998年, 国家通过税收、工农产品价格“剪刀差”和银行储蓄等三个渠道, 又从农村吸取资金19222.5亿元。从新中国诞生到20世纪90年代末, 我国农村为国家工业化和城市化的发展提供资金积累达2万多亿元, 大约相当于同期我国社会资本存量的2/3^[1], 使中国在较短的时间内建立起比较完整的工业体系。

然而, 我国政府对农业、农村投资比较少。1979~

1988年, 国家农业基建投资总额为409.5亿元, 占同期全民所有制基建投资额8585.98亿元的4.8%; 1989~1996年, 国家农业基建投资总额为721.77亿元, 占同期全民所有制基建投资额33917.7亿元的2.13%^[2]。2003年, 我国农业基本建设投资占社会基本建设投资额的比重仅为1.8%。由于国家对农业、农村投资不足, 致使农村公共产品供给不足。一是农村基础设施依然落后。2004年, 我国有261个乡镇、5.4万个村不通公路, 2000年初, 我国有5020万农村人口饮水困难, 农田水利基础设施老化失修, 抵御自然灾害的能力较弱^[3]。二是农村教育医疗卫生事业发展滞后。2001年农村小学总经费733.4亿元, 人均经费900元, 城市和县城小学总经费540.6亿元, 人均经费4015元, 城市小学教育经费人均占有量是农村占有量的4.44倍。农村卫生院卫生技术人员为103万人, 每万人拥有13人; 城市和县城拥有348万人, 每万人拥有72人。农村乡镇卫生院有病床74万张, 每万人拥有9.3张, 而城市和县城为224万张, 每万人拥有46.6张^[4]。三是农村社会保障水平低下。2002年, 城市失业保险率已达71.7%, 农村几乎为零; 城市居民实际领取最低保障金的人数达2053万人, 国家财政支出112.3亿元。在农村, 只有传统的“五保户”供养制度, 享有人数仅为270万人, 约占农村人口的0.3%, 供养费用支出仅为27亿元^[4]。农村公共产品供给不足, 严重地制约了农业生产、农村发展和农民生活的改善。为此, 2005年我国政府做出了在全国取消农业税的重大决策。这一政策的出台, 实现了农民梦想的“均田地、轻税赋”。意味着我国从此结束了由农业向工业提供资本积累的旧的发展道路, 开创工业反哺农业, 城市支持农村的新纪元, 为

收稿日期: 2006-09-05

基金项目: 陕西省社会科学基金资助项目(06E001Z)

作者简介: 睢党臣(1963—), 男, 在职博士研究生, 陕西师范大学国际商学院经济学副教授, 研究方向为农业经济理论与政策研究, E-mail: sui hu7672@snnu.edu.cn

我国农村公共产品供给带来了千载难逢的契机。

一是取消农业税有助于完善中央政府供给农村公共产品职能。现代政府理论认为,政府的核心职能是公共服务。公共服务是现代市场经济对政府职能的本质规定,也是我国经济转轨进程对政府职能转变的基本要求。温家宝总理在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上指出,所谓公共服务,就是“提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务型政府”^[6]。所以,在取消农业税之后,中央政府将会逐步提高农村社会性公共支出在公共财政支出中的比重,增加农村公共产品数量,促进农村社会事业的发展。

二是取消农业税有助于增强农村居民供给农村公共产品的能力。取消农业税政策的实施,一方面有助于取缔农村不合理的收费现象,大大减轻农民负担,使农民把更多的资源用于农业结构调整,改善家庭经营条件,提高自身收入;另一方面有助于减轻农民税赋,增加农民实际可支配收入,增强农民自愿供给农村公共产品的能力。所以,伴随着取消农业税政策的推行,在农村将会形成:“农民实际可支配收入——农民改善农村公共产品的能力增强——农民收入增加”的良性循环机制。

三是取消农业税有助于增强民间力量供给农村公共产品的能力。取消农业税是我国政府在农村采取的一项惠农政策,拉开了我国实施“工业反哺农业,城市支持农村”的序幕。在中央政府加强对农村公共产品投入同时,由于财力有限,中央政府必然出台一系列优惠政策,吸引民间资本投入到农村基础设施、农村教育和新型农村合作医疗的建设之中,并使其成为供给农村公共产品的新生力量,从而增加农村公共产品供给数量,为农业生产、农村发展创造良好的条件。

二、取消农业税对农村公共产品供给带来的冲击

机遇与挑战并存,机遇与威胁共生。取消农业税给农村公共产品供给带来机遇的同时,又给农村公共产品供给带来了冲击。

改革开放以来,家庭联产承包责任制的普遍推行导致了人民公社的最终瓦解。我国从1982起开始撤销人民公社,建立乡(镇)和村民委员会,并相应建立了乡(镇)财政,农业基本经营单位和核算单位的

变化带来了农村公共分配秩序和分配关系的变革,并进而要求对农村公共产品供给体制做出相应的调整。一方面,由于家庭经营制度变迁发生在我国社会出现重大转折的历史时期,既缺乏系统的理论准备和制度设计,也不是自上而下有组织、有计划的实施,这就决定了制度本身的不完善性和发展变迁的长期性。家庭经营自下而上的制度变迁并不能给诸如农业基础设施、农业技术推广以及农村公益事业等公共产品供给提供有效的制度安排,致使农村缺乏有效的公共产品供给机制^[6]。另一方面,我国农村实行家庭联产承包责任制以后,农民已不再纯粹是集体经济组织内的生产者,而是相对独立的农业生产者,家庭成为农村生产经营的主要形式。这种分散的组织形式,决定了农民生产经营活动对农村公共产品的强烈依赖。尤其农业是自然风险和市场风险相互交织的弱势产业,农民是一群难以抵御各种风险的弱势群体,农村、农业和农民迫切需要充足的公共产品。

为了缓和农村公共产品供求矛盾,解决农村公共产品供给不足问题,我国政府在投资不足的情况下,不得不授予乡镇政府,通过收费来弥补农村公共产品供给资金的缺口。

按照政府有关政策,乡(镇)政府可以就教育、计划生育、优抚、民兵训练、道路建设五项公益事业所需费用在全乡(镇)“统筹”,以解决农村教育、计划生育、优抚、民兵训练、道路建设等费用支出,村委会可以向农民收取三项“提留”,即公积金、公益金和管理费。其中,公积金主要用于修建农田水利设施、购置农用固定资产、兴办集体企业等;公益金用于“五保户”供养、困难户的补助以及其他集体福利支出等;管理费用于村委会干部的工资和管理支出。

然而,农村实行“三提留”、“五统筹”政策存在许多问题:一是加重了农民的负担。基础教育、计划生育是基本国策,是为了全国人民的共同利益,是纯公共产品;又如民兵训练属于国防事业的组成部分,属于纯公共产品,是中央政府之事,中央财政之务,然而却下放给乡镇。乡镇政府在财力有限的情况下,向农民伸手,使农民负担加重。从1993~1999年,全国“三提留、五统筹”费用由380亿元增至729.7亿元,年均增长13.9%,每个农村劳动力承担的义务工和积累工由1994年人均16.4个上升到1999年人均18.0个^[7]。二是导致农村乱集资、乱摊派、乱收费现象泛滥。由于制度外筹资方式不规范,为任意开征新的收费项目提供了可能。有的地方收费项目少则有十几种,多则百余项,还有一些地方非法运用司法手段收费,强迫农民借款、贷款缴纳税费、集资费,向农民

转嫁债务。三是制度外筹资实行的是“自上而下”的决策机制,缺乏缴费者的制约,导致农村公共产品供给效率低下,资源浪费严重^⑧。

为了规范农村税费制度,理顺国家、集体、农民三者之间的分配关系,取缔农村乱收费现象,从根本上减轻农民负担,保护农民利益,保护和发展农村生产力,巩固农村基层政权,促进农村经济发展和社会稳定,我国政府自2000年开始,先后在安徽、江苏等省市进行农村税费改革试点,并在此基础上按照“积极稳妥、量力而行、分步实施”的原则,逐步在全国展开。

2004年,我国财政收入达到26396.47亿元,非农业税占国家财政收入的比重高达99.1%^⑨。为此,2005年我国政府做出了在全国取消农业税的重大决策。这一政策的出台,彻底减轻了农民的负担,为农民创设一个公平合理的竞争环境,极大地调动了农民从事农业生产的积极性,有助于构建和谐社会,建设社会主义新农村。但是,伴随着取消农业税政策的实施,农村乡(镇)村两级组织制度外筹集财政资金的渠道基本上被堵死,财政收入锐减,乡(镇)村两级组织可支配的公共资源减少,使得本来就匮乏的农村公共产品供给问题日益突出。由于财力所限,中央政府在短期内不可能承担农村公共产品供给的全部投入。所以,取消农业税将使农村公共产品供给面临严峻的挑战。

三、增加农村公共产品供给的对策与建议

1. 加大政府对农村公共产品投入力度

向农村提供纯公共产品,是政府责无旁贷的责任和历史使命,加大对农村的财政投入,支持农村基础设施和社会公益事业建设,是增加农村公共产品数量的根本途径。

第一,政府应继续加大国民收入再分配向农村倾斜的力度。2000~2003年,国家财政支农支出由1231.54亿元增加到1754.15亿元^⑩,表明国家财政支农支出有了较大幅度的增长。然而,国家财政支农支出仍然低于财政收入的增长。因此,加大国家财政对农业的投入力度,提高政府财政支农支出的增长幅度,从而确保农村公共产品供给资金总量的稳定增长。

第二,优化支农结构。在政府财政支农支出总量大幅度增长的前提下,按照社会主义市场经济的要求,遵循WTO规则,根据农村公共产品需求轻重缓急程度,整合财政支农资金,调整和优化财政支农结构,提高财政支农资金的使用效率。政府应加大对农村基础设施的投入,为农业生产和农民生活创造良

好的环境;支持农田水利基本建设,加快现有大中型灌区水利设施的修复和完善;支持发展节水农业,努力扩大农田有效灌溉面积;支持农村生态环境保护建设;支持农业科学技术推广;支持农村教育,普及九年制义务教育;大力推行新型农村合作医疗制度,建立与完善农村公共卫生体系。

第三,建立规范的转移支付制度。取消农业税之后,乡镇政府的财政收入势必减少。为了确保基层组织的正常运转和农村公共事业的发展,建立与完善的转移支付制度尤为重要。建立规范的转移支付制度,即包括中央对地方的转移支付,也包括地方上级政府对下级政府的转移支付。因此,各级政府应根据不同地区人口、经济、政治、社会文化和自然条件等因素,确定不同的财政转移支付标准,避免财政转移支付中的平均主义,重点向西部农村贫困地区倾斜,真正实现转移支付的目的。

2. 增加乡镇政府对农村公共产品的投入

农村公共产品作为满足地区公共需要的产品,乡镇政府向农村提供公共产品是理所当然的事情。千方百计地发展乡(镇)经济,是增加乡镇财政收入,进而增加乡镇政府对农村公共产品投入的关键。

一是大力发展乡镇企业,增加乡镇政府财政收入。伴随着农业税的取消,乡镇政府财政收入锐减。为了弥补乡镇政府财政收入,增强乡镇政府供给农村公共产品的能力,乡镇政府应积极推行非农业发展战略。大力发展乡镇企业是实施非农业发展战略的重要途径。在原有乡镇企业发展的基础上,我们应大力引进外资,加大招商引资工作力度,促进乡镇工业发展,增加乡镇政府财政收入,增强乡镇向农村供给公共产品的能力。

二是积极推进农业产业化。发挥区位优势,因地制宜发展农业,形成有地区特色的种植业、养殖业等产业,把一些乡镇建成规模大、效益高的特色基地,如土特产品生产基地、药材种植基地、果业种植基地、奶牛养殖基地、水产养殖基地等,促进农业市场化、产业化、规模化和社会化,进而带动农产品加工工业的发展,实现农民增收,集体增收,乡镇财政增收。

三是加快小城镇化建设的步伐。世界各国的大中城市是从最初的小城镇逐步发展起来的,小城镇是大中城市的“母体”。小城镇在空间布局和配套设施方面要求比较低,能普遍适应我国尤其是山区和丘陵地带的地理环境,就地利用分散的、不便外运的自然资源和农、林、牧、鱼产品,发展非农产业,而且小城镇人口转移成本较低,生活质量却远远高于农村,便于初离农村的劳动者居住和从事非农产业。通

过小城镇建设,吸收农村剩余劳动力到城镇发展二、三产业,增加乡镇财政收入。

3. 增强村级供给公共产品的能力

长期以来,由于行政体制改革滞后,农村公共产品供给起决定作用的不是农村居民,而是来自农村外部“自上而下”的行政指令。在农村公共产品供给决策上,农民几乎没有发言权,农民对公共产品的需求意愿不能得到充分表达,致使农村公共产品供给过剩与供给不足现象并存。因此,建立农民公共产品需求表达机制,是增强村级供给公共产品能力的重要举措。

首先,建立“自下而上”的农村公共产品供给决策机制。为了彻底改变农村公共产品“自上而下”的供给决策体制,我们应打破农村公共产品由行政机构主宰把持的局面,建立能充分显示农民需求偏好的“自下而上”的农村公共产品供给决策机制,使多数村民的需求意愿能够充分表达,满足农村居民对公共产品的需求,最大限度地发挥农村公共产品的功能与作用。

其次,积极推进农村基层民主制度建设。按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的要求,把村民委员会建设成为一个真正的村民自治组织,使村民委员会真正对村民负责,反应村民呼声,维护村民利益。通过召开村民大会,由全体村民或村民代表对本地区的基础设施和公共事业建设进行投票表决,使每一个村民自由地行使自己的权力,充分发表自己的意见,使多数人的需求意愿得以体现,从而确保农村公共产品供给决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变,增加农村公共产品有效供给。

4. 建立农村公共产品多元化的筹资体系

为农村供给公共产品,政府有着不可推卸的责任。但是,政府不是唯一的供给主体。我们必须在明晰产权的条件下,积极引进民间资本,动员全社会的力量,向农村提供公共产品,这既可以减轻中央财政供给公共产品的压力,又能满足农民对公共产品的需求。正如萨缪尔森所说,一种公共产品并不一定要由公共部门来提供,也可由私人部门来提供。因此,对于农村纯公共产品应该由政府提供,而对于农村准公共产品可以通过政府和私人混合提供,也可以由民间组织提供或私人供给。

农村准公共产品应该按照政府补贴和私人投资相结合的方式由政府和私人混合提供。地区性的农业病虫害防治、小型水利工程、农业科技教育、农技推广和农业机械推广、农村道路建设等,可以在政府补贴的基础上,按照“谁受益,谁负担”的原则,由私

人供给。

小范围受益的公共产品,可以考虑将农民组织起来,通过俱乐部的方式提供。如,农田灌溉、病虫害防治、湖泊的渔业资源利用、种植、养殖的供产销联合体,农产品的加工和流通等,由于其外溢范围较小,且受益群体相对固定,属于俱乐部产品的范畴。对于这类产品,政府提供显然是不合理的,而对农民个人来说,由于外部性的存在,私人提供也容易造成效率损失,因而理想的方式是将农民组织起来,成立农业合作组织,通过合作组织将外部收益内在化,提高供给效率。

5. 加强农村公共产品供给监督与管理

由于信息不对称,预算的不完整性和行政体制改革滞后等问题的困扰,农村公共资源和公共产品供给和使用,往往缺乏有效的监督机制。主要表现为:政府对农村公共产品资金的筹措、管理、使用缺乏规范的监督,没有实行专门统一的管理,经常被挪作他用,造成了公共资源的管理混乱,政府提供农村公共产品的中间环节较多,公共资金被一层一层“过滤”,公共产品被层层加价;在生产和提供农村公共产品过程中,地区之间、部门之间竞相攀比,导致农村公共资源和公共产品供给效率的低下,增长无序。因此,加强农村公共产品供给监督与管理尤为重要。

一是实行村务公开与政务公开制度。村务公开制度是农村自治的必然要求,是实施民主理财和民主监督的保证,是广大农民群众参与决定基层公共事务与公共事业的权利。通过村务公开,使村农村公共产品资金筹集、资金使用和管理接受村民的监督,发挥民主监督的功能,增加农村公共产品资金使用的透明度。

二是加强地方人民代表大会对乡镇政府农村公共产品资金筹集、使用和管理的监督。一方面,乡镇政府取得收入和安排公共支出的方式和数量应建立在法制的基础之上,除国家规定的以外,地方政府增加任何一项收入,都要充分征求纳税人的意见;另一方面,乡镇政府的各项公共支出(包括预算内和预算外)都要列入预算报告,报送地方人民代表大会审议,发挥地方人民代表大会的监督功能。

三是加强财政体系内部监督和审计监督。财政、审计等部门应对农村公共产品资金收支和使用情况进行定期检查,对各种资金不能一拨了之,随时跟踪监督支出执行及效益情况,发现问题及时解决。同时,还要强化社会各方面的监督作用,将农村公共产品资金的监督置于严格的社会监督之下。

(下转第 85 页)

参考文献：

- [1] Easley, David, Soeren Hvidkjaer, and Maureen O Hara, Is information risk a determinant of asset returns? [J]. Journal of Finance, 2002, 57: 2185- 2222.
- [2] Perold, A. The implementation shortfall: paper versus reality [J]. Journal of Portfolio Management, 1988, 14: 4- 9.
- [3] Ken Nyholm, Inferring the private information content of trades: a regime- switching approach [J]. Journal of applied econometrics, 2003.
- [4] Handa, Puneet, Robert Schwartz, A. Tiwari, Quote Setting and Price Formation in an Order Driven Market [J]. Journal of Financial Markets, 2003, 6: 461- 489.
- [5] 杨之曙. 沪市买卖价差和信息性交易实证研究 [J]. 北京: 金融研究, 2004, 5.
- [6] 王春峰, 王燕. 信息的价格和流动性效应 [J]. 天津大学学报, 2004, 2.
- [7] 刘逖. 证券市场微观结构理论与实践 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002.

Comparison of Asymmetry Information Characteristics between Stock Market and Warrant Market

FANG Zhen-ming, WANG Chun-feng, LI ye

(School of management Tianjin University, Tianjin 300072)

Abstract : Based on high frequency transaction data of warrants before 2005 and underlying stocks, the asymmetry information characteristics difference between stocks and warrants is disclosed utilizing probability of informed trader. Empirical result shows that at present there is distinct difference of information asymmetry between stock market and warrant market of China and information risk in stock market is bigger than warrant's. The conclude is opposition to theoretical analysis and at the same time denote Chinese market's particularity.

Key words : stock ; warrant ; asymmetry information ; pin

[责任编辑 箫姚]

(上接第 55 页)

参考文献：

- [1] 牛若峰. “三农”问题与二元结构政策 [J]. 农业导刊, 2003 (10): 6- 8.
- [2] 丛树海. 公共支出分析 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1999: 295.
- [3] 财政部农业司课题组. 公共财政覆盖农村问题研究报告 [J]. 农业经济问题, 2004 (7): 48- 56.
- [4] 楚永生. 农村公共产品供给视角 [J]. 求索 (长沙), 2004 (6): 4- 6.
- [5] 温家宝. 提高认识 统一思想 [J]. 决策探索, 2004 (4): 4- 6.
- [6] 吴士键, 薛兴利, 左臣明. 试论农村公共产品供给体制的改革与完善 [J]. 农业经济问题, 2002.07: 48- 52.
- [7] 赵丙奇. 农民负担与农村公共产品供给 [J]. 经济问题探索, 2002 (11): 57- 60.
- [8] 陈小梅. 论农村公共产品供给的现状与改革 [J]. 南方农村 (广州), 2004 (2).
- [9] 中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2005: 271- 274.

Abolition of Agricultural Tax and the Supply of Agricultural Public Production

SUI Dang-chen, WANG Zheng-bing

(Manage and Economy School Northwest Agriculture & Forestry Technology University, Yangling 712100)

Abstract : This paper puts forward that the central and local governments must strengthen the investment to the public production in the rural areas and in particular strengthens the village-level capacity, in order to establish the multi-capital-accumulating system of the public production for more of public production in the rural areas.

Key words : abolition of the agricultural tax ; supply of agricultural public production ; repayment of the industry to the agriculture

[责任编辑 孟青]