

逐步变革

城乡公共分配的二元结构制度

○ 何振一



我国的农村税费改革，经各个地区先后试点，已经取得了显著的成效，但随着改革的深入展开，也出现了确保农民减负与保障基层政权运转需要和保障农村公共品及公共服务供给之间的尖锐矛盾，不仅制约着改革的深化，而且潜伏着农民负责反弹的危险。这种情况表明农村公共分配关系不规范，乱收费乱摊派屡禁不止，只是造成农民负担沉重的浅层原因，在其背后还有更深层的更为根本性的原因，在改革中只有全力消除这个深层原因，才能有效地解决矛盾，将农村税费改革推向深入，达到既根治农民负担问题又保障农村经济社会发展的公共供给目的。这个根本原因是什么，学界有不同的认识，笔者认为，城乡公共分配二元结构制度乃是最根本的原因。

公共分配二元结构的形成及其弊端

我国现行的农村公共分配体制与城市公共分配体制有着极大的不同。城市公共分配是采取预算内与预算外两种制度安排实现的，而农村公共分配除预算内与预算外两种制度安排之外，主要是采取乡镇自筹这种特殊的制度安排来实现。就是说在农村公共分配制度安排中，农民除了与城市居民一样要承担预算内与预算外两类公共负担之外，还要额外承担一份乡镇自筹的公共负担，才能得到相应的公共品和公共服务的供给。这种做法，不仅导致农民负担沉重，而且由于乡镇自筹收入对满足乡镇政权实现其职能需要有着举足轻重的作用，也导致了农村公共品和公共服务供给对农民额外负担具有极大的依赖性，从而随着农村经济社会发展，公共需要的不断增长，农民的负担也就不可避免地不断加重着。农村税费改革的实施，农民的负担被大幅度地削减下来，当

然农村公共品所需的财力来源也就大面积的出现空白。这就是当前农村税费改革难以深化的根本原因所在。因此，在农村税费改革中，只有着力改革现行的公共分配二元结构体制，才能从根本上理顺国家与农民之间的公共分配关系，从根本上治理农民负担沉重问题，有效地化解农村税费改革中出现的诸多矛盾。

我国现行的农村公共分配体制的出现，是在特定历史条件下，农村特定的经济社会组织形式使然。它内生于人民公社化时期，显现于撤销人民公社后，建立乡镇级财政初期。在新中国成立后的一个较长时期，我国公共分配制度安排，始终采取的是“统一领导、分级管理”的方针，各级政府实现职能的经费需要，都是在国家财政总盘子中统筹安排的，在农村根本就没有乡镇自筹一说，农民除了承担国家正税及少量附加外，没有任何额外的公共缴纳义务，当时农民的公共负担是很轻的。到1958年人民公社化后，农村实行了政社合一体制，政社不分，集体经济组织财务与农村公共财政混为一体，成为当时农村经济社会生活中的一个突出特征，公社实现政府职能所需经费，除了上级政府拨给少量资金外，主要靠集体经济的积累和各项提留以及社员出工投劳来解决，从而产生了农民在正税之外，还要额外承担一部分满足农村社会共同需要的经费供给义务，只不过当时人民公社的收入分配制度，采取的是“先扣除后分配”的形式，各种公共负担并不直接表现为农民个人家庭的负担，而是寓于集体分配之中，表现为农村集体经济组织的负担。改革开放后，农村实行了家庭联产承包经营责任制，原来的集体经营变为农户分头经营，集体经济的“先扣除后分配”方式随之失去存在的条件，转而采取了农户向国家和集体缴纳收益的分配方式，即农户自行向国家缴纳税收，向集体经济交纳公积金、公

益金和管理费的办法。这样,农村的公共负担也就从集体经济的负担转变为农户直接负担,从此农民双重负担也就显露出来。到1983年撤销人民公社,建立乡镇一级政府后,在农村实现了政社分开改革,按理此时集体经济组织的财务与乡镇一级政府的财政也应随之分离开,并在国家财政总盘子中划出一定财力给乡镇政府,以满足其行使职能的需要。然而由于理论认识落后于实践,加之传统体制的惯性,人们却依然囿于人民公社时期形成的农村的社会共同事务农民办的传统观念,不但继承了人民公社制度下的集体经济财务与政府财政混为一体的特殊制度安排,把本属于集体经济的各项提留也看做是国家财政收入,纳入了乡镇政府财政运行轨道。此外,又由于新建立的乡镇政府缺少必要的财力来源,各乡镇政府为补充实现职能所需经费之不足,纷纷采取了“一事一收费”的办法,在国家正税及附加之外,新开了许多向农民进行额外征收的口子,如发展农村教育需要钱,就向农民进行教育经费统筹;计划生育缺钱,就向农民征收计划生育经费统筹等等。于是名目繁多的乡镇自筹随之泛滥起来。针对这种不良倾向,为了保护农民利益,国务院1991年颁布了《农民承担费用和劳务管理条例》,对农村的提留和统筹集资作了规定,划定了农村提留及乡镇自筹的征收和使用范围,明确规定乡镇自筹只限于农村教育、计划生育、民兵训练、社会抚恤及乡村道路等五个方面,这就是后来乡镇五统筹称谓的来源。这项规定虽然有利于控制农民负担的无限膨胀,利于减轻农民负担,但遗憾的是,在此同时也把农民双重公共负担以条例形式固定下来,从而强化了城乡公共分配二元结构体制。

农村公共分配关系上的这种特殊制度安排,虽然是在我国特定历史条件下的必然产物,也曾历史上发挥了一定的积极作用,但发展至今,它已完全成为一种消极因素。

第一,它不利于农业现代化建设,不利于落实中央加快解决“三农”问题的战略决策。因为解决这些问题,虽然国家财政大力支援是不可少的,但主要的只能是靠农民增加积累、增加投入。现行的导致农民双重负担的特殊制度安排,不仅加重了农民负担,挫伤农民发展经济的积极性,更重要的是也极大地削弱了农民自我积累能力,削弱了增加农业投入的经济基础,直接妨碍了农业现代化发展,不利“三农”问题的解决,也会迟滞农村社会现代化进程。

第二,公共分配二元结构体制,既不合理,也有失公平。从理论上说,在规范的公共分配制度下,公民依法向政府缴纳税收之后,政府就应当无偿地承担起向纳税人提供公共品和公共服务的义务,需要公民额外交费

的,只能是政府专门为特定的公民群体和个人提供特殊服务或提供国有资源使用权等情况下,才是必要的和合理的。而现行的农村公共分配制度安排中,农民额外缴纳的“五统筹费”,就其性质来说,都不是政府为特定公民服务而收取的费用,应由政府统筹安排,承担供给的责任。把这些都推给农民去承担,显然是不合理的。

第三,城乡公共分配二元结构制度安排,也与党的十六届三中全会提出的要统筹城乡发展,建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制要求相背离。

因此,改革城乡公共分配二元结构制度,不仅是深化农村税费改革,全面理顺国家与农民之间分配关系,根治农民负担沉重,确保农民负担不反弹的必由之路,更是落实党的十六届三中全会战略部署的一项紧迫重任。

改革方略

解决公共分配的城乡二元结构问题,从农村税费改革的试点实践看,可有两种方略供选择:一是加大对农村财政的转移支付力度,填补税费改革过程中所发生的农村财政收支缺口;二是深化分税制财政体制改革,统筹城乡公共分配。这两种方略各有利弊。前者的优点是不触动城乡公共分配二元结构制度的根基,实施起来震动小,阻力也小,简便宜行。但其缺点也很突出,第一,由于公共分配二元结构的体制还在,所形成的增加农民负担的机制还在,就不可避免地时时存在着农民负担反弹的危险,农民负担问题也难以得到根治。第二,单纯用临时转移支付来弥补农村财政需求的缺口,既不能建立起可随着农村经济社会发展而稳定增长的农村财政收入机制,又会使农村财政运转陷入依赖转移支付不断增加才能勉强度日的困境,造成中央财政的日趋沉重的负担。第三,这种在财政体制外临时给予转移支付的办法,也与落实党的十六届三中全会关于健全公共财政体制的决定不相适应。第四,靠体制外转移支付来解决农村税费改革中发生的农村财力的缺失的办法,只能改善农村公共分配关系,并不能全面理顺公共分配关系,更不能消除城乡公共分配二元结构体制所带来的诸多弊端,不能统筹城乡公共品和公共服务的供给,必将导致党的十六届三中全会确定的统筹城乡发展目标失去强有力的公共分配体制的保障。而后一种方略,从深化财政体制改革出发,消除公共分配的二元结构机制,虽然会触动相关方面的既得利益,震动较大,阻力也会增多,实施难度也大一些,但它却是一个彻底解决城乡公共分配二元结构问题的有效方略,不仅可以确保全面理顺国家与农民公共分配关系目标的实现,也为加快“三农”

问题的解决提供强有力的财政体制保障。

综上所述,权衡两种方略的利弊得失,看来在全面落实党的十六届三中全会决定的新形势下,后一种方略应当是深化和完善农村税费改革的最佳抉择。

变革二元结构的必要举措

首先,要彻底放弃那种“农村的公共品和公共服务费用可以由农民额外来负担”的思维定势,树立城市支援农村,工业反哺农业,公共分配必须城乡一体化的新观念。不摆脱旧观念的束缚,在深化农村税费改革中,一旦发生确保农民减负与保障农村财政必要收入之间矛盾时,就难免不使改革变形。比如在过去一段时期的改革中,某些地方就曾出现过一方面宣布废除五统筹,一方面又保留一事一议一收费的尾巴;一方面要切实减轻农民负担,一方面又怕减少财政收入,而设法从高确定应税粮食的价格及土地亩数,使农民减负程度大打折扣,甚至出现纯种粮农户反而增加负担的不正常现象;如此等等。可见观念的转换,乃是顺利实现城乡公共分配二元结构改革的首要条件。

其次,调整公共分配的行政层级结构,从均衡配置各级政府的财力着眼,以保障各级政府都能从国家财政总盘子中得到实现职能的基本需要,保障其收入都能够随经济社会发展而稳定增长为目标,重新审视五级政府的财政资源配置状况,在城乡之间统筹分配国家财政这块蛋糕,建立规范的地区间和各级政府间的一般转移支付制度,全面补偿在二元结构体制下所造成的农村财政收入的缺失,使农村财政与城市财政享受同等待遇。

第三,在实现乡镇政府职能转移的基础上,科学明

确地划定乡镇政府职能范围和财政供给的责任,健全乡镇一级预算制度,实行全部财政性收入和支出纳入预算内统一管理的制度,以确保乡镇人民代表大会对乡镇财政的监督。需要指出的是,在农村税费改革中,面对财政收支与农民减负之间的矛盾,有人提出用撤销乡镇一级政府的办法,来解决农村财政困难和确保农民减负。从表面看,这的确是一个很有吸引力的改革措施。机构撤销了,也就没有经费需要了,一切似乎都可以迎刃而解。然而这种设想是很值得斟酌的。且不说这种设想与小城镇发展战略相矛盾,仅就乡镇一级政府撤销后须要处理的问题来看,也没有那么简单。在我国,乡镇一级政府承担着直接为广大农民提供公共品和公共服务的重任,虽然乡镇一级政府可以撤销,但乡镇一级政府所承担的公共服务任务却一点也不能撤销,如果撤销乡镇政府,这些任务势必要全部落到县级政府肩上,在我国这样一个地广人多的国度里,仅靠一个县级政府直接为广大农村的众多农民提供公共服务,显然会存在这样那样的困难,为了保障乡镇政府撤销后,广大农民享受公共服务的质与量不降低,县级政府势必要一方面扩大本级机关的机构和增加人员;一方面为解决对农民服务的半径问题,还要设置诸多派出机构。其结果不仅机构和人员减不了多少,弄不好还会增加公共服务的成本费用,甚至发生降低公共服务水平的危险,不利于城乡经济社会统筹发展,不利于加快农村经济社会现代化建设步伐。所以,出路不在于撤销乡镇级政府,而在于科学的设定乡镇政府的布局,转换其职能,提高运行效率,精简机构和人员,节省运行成本。这一点已为一些省成功的改革经验所证实。

(作者为中国社会科学院财贸所研究员)

东莞玖龙纸业有限公司

高薪诚聘

高级财务经理及助理经理 (各2名)

- 1、财经类本科以上学历,会计师以上职称;
- 2、有丰富的财务管理、财务核算、工业财务成本核算分析经验;
- 3、具备根据公司实际财务状况合理运用资金,有效控制资金,提高公司整体经济效益的能力。

有制造业工作经验者优先。符合条件者请将履历传真至 0769-8824198、8828111 或 E-mail 至 hr@ndpaper.com, 必须注明应聘岗位及确切联系电话; 合者约见。如需了解公司请登录公司网站: <http://www.ndpaper.com> (勿电勿访, 应聘人资料保密)