

减轻农民负担必须规范权力行为

何大春

切实减轻农民负担,增加农民预期收入,启动消费,既是一个紧迫的经济问题,更是一个十分严肃的政治问题。为此,1987年至1998年,中央先后专门就减轻农民负担、制止向农民乱派款乱收费下发了十多个文件,使农民负担增长过快的势头得到了有效遏制。但我们也应清醒地看到,农民负担不合理问题并没有从根本上得到解决。究其原因,

笔者认为除农村现行税费体制影响之外,根本在于权力行为规范与制衡不够。

一、现行农村税费体系难以适应市场经济的发展

现行农村税费体系是以农业“四税”和乡、村“三提五统”为主体的分配体系,基本上是农村人民公社时期集体经济分配方式的延续,带有明显的计划经济色彩,难以适应市场经济的发展。

1. 从农村税收(主要是农业税、农业特产税)与市场经济发展不相适应。一是征管方式落后、简单,不利于合理调节三者利益关系。实行联产承包责任制后,税收任务由生产小组(队)分解到了每一个土地承包户,已化整为零,但农税征管方式仍沿用传统的村委会代收,这给村级搭车收费提供了“便利”。同时,村委会在操作中往往税费统收,有的甚至“先费后税”,加之代征方法简单、粗糙,执行政策“走样”,影响税款的及时入库。二是现行税制对农民收入的差异性考虑不够,造成税负不均。现行农业税以土地为根本,依常年产量(一般5至10年调整一次)计征,农业特产税分品种依率计征。因农户生产条件、农作物种植品种的差异,农户的收入水平往往不一样,而在实际征收中,由于种种原因,一些地方常将税负按耕田或人口平摊,造成税负畸轻畸重。三是现行税制无法适应农业生产与人口流动的需要。当代农民对土地的“依存度”降低,一些农民“离土、离乡”造成税负落空,实际征收部门往往将其税负由其它农户“平摊”,明显于法于理不合。

2. 收费情况不合理。通常不少人只把超过农民上年人均纯收入5%的部分作为不合理负担,但对于5%以内的“合理负担”(主要是“三提五统”)部分是否合理往往被忽视。

从资金的筹集看,现行以“三提五统”为主体的收费制度是伴随着农村家庭联产承包责任制的推行和人民公社

的解体应运而生的。这在当时对促进乡村公共公益事业发展,确保农村社会经济稳定起到了积极作用,但随着市场经济的发展,这种收费体制的弊端日显突出:一是“一事一费一制”本身具有推动开征新费的机制,与“减负”政策相违背。“三提五统”只涉及了教育、优抚、计划生育、民兵训练和交通等五类公共事业。随着农村社会经济的发展,公共事业远不止上述几类,当发生新的公共事务需要时,在无预算内资金来源的情况下,一些地方政府就开征新的收费。二是部门利益驱动,使5%的“警戒线”无法起到“警戒”作用。“三提五统”及其它派生收费基本上是由“七站八所”等乡镇职能部门、事业单位自收自用,既缺乏严格的法律约束,又缺乏有效的公开监督机制,在利益驱动下,收费具有很大的随意性,突破警戒线的现象时有发生。三是行政管理体制改革滞后,负担分摊导致负担不公,尤其是对低收入农户、粮棉生产户,其负担不合理更甚。

从收费的使用情况看,基本上是由用权单位和部门自收自支自管,没有纳入财政预算。一方面,使用管理混乱,资金使用效率低;另一方面,挥霍、浪费、挪用现象时有发生,反过来又加重了农民负担。

二、权力行为规范与制衡不够,是农民负担“减而不轻”的根本原因

农民负担不合理,居高不下、减而不轻,有制度、体制上的原因,但根本原因,还在于权力行为规范与制衡不够,主要表现在以下几个方面:

1. 税收划分不合理,地方缺乏必要的税权,导致“筹资”行为变异。实行分税制财政体制后,中央税、地方税已大致划分清楚,但地方的税权相当有限,地方无法寻找到合法、稳定的收入来源,在财力自给水平有限的情况下,地方政府往往变相提高农业税负担水平以增加收入,或者开收费口子满足支出需要。其结果,负担都落在了农民头

上。

2. 现行政府间的转移支付行为没有充分考虑乡镇的可用财力状况。现行乡镇财政体制大都采取包干办法,可用财力无法满足乡镇正常开支,造成乡镇连年赤字。此外,现行一些增支政策往往是“上面开口子,下边出票子”,使乡镇财力不堪负担。

3. “政社”(主要指集体经济组织)行为划分不清,造成税费混淆,相互“串位”。市场经济条件下,集体经济组织作为独立的市场主体,其财务活动应与政府的财政活动严格划分开来,只有如此,才能准确、科学地计量农民的税、费负担。但在实际操作中却是二者混淆不清。如村级“三提留”中的公积金部分,应是典型的农村集体经济的扩大再生产行为,但却被农民看成是向国家缴纳的“税”;乡镇“五统筹”基本上是政府的职能行为,本质上应是向农民征的税,但却定义成为承办集体公益事业而收的“费”。如此税费界定上的混淆,是计划经济体制下政府财政活动与企业单位财务活动混为一体现象的延续。

4. 收费审批权过于分散。收费项目的立项、收费标准与范围的确定等都缺乏一套完整、严密的约束机制,不少部门和单位都可以下文收费,有的单位甚至不经上级政府机关审批即“上路收费”。过于分散的审批权,在社会监督机制不完善的情况下,造成“三乱”行为禁而难止。有的单位甚至相互攀比,把收费作为“创收谋福利”的手段。

5. 对收费使用的预算约束不力。长期以来,我国对单位收费收入一直由单位作为预算外收入自收自支自管,近几年,虽然把相当部分收费都纳入了财政专户,实行了综合财政预算,但由于源头控制不严,大部分资金仍由单位自行支配。

6. 基层政府行为“泛化”,加重了农民负担。如有些地方的基层政府,不考虑农业生产季节性因素,在6月份迫于财政收入“双过半”压力要求农税过半,基层往往以贷款抵税,让农民无端

背上一笔利息包袱。再如,有些地方的党政领导为求“政绩”,不顾财力状况,盲目上项目,搞工程,对巨大的收支缺口以收费创收弥补。

三、规范权力行为是农村税费改革的首要选择

当前财经理论界有不少人主张以“费改税”作为减轻农民负担的政策方向。笔者认为,如果不抓住导致农民负担“减而难下”的根本原因,只是简单地“就费论费”是不可取的。科学而有效的办法应是抓住主要矛盾,从规范权力行为入手,对症下药。

1. 根据权责对应原则,合理界定、划分政府与农村集体经济组织的权责范围。在市场经济条件下,政府与农村集体经济组织的市场定位与职责各有不同,只有在制度上明确划清了各自的“角色”,各自承担起相应的职责,才不至于出现“角色串位”。具体地讲,一是要把政府职能与集体经济组织职能分开,把集体经济组织职能交由农民组织去实施,政府切实承担起社会公共事务管理职能。二是要把集体经济组织财务分配与政府财政分配切实分开,理顺分配关系,切断政府部门以集体经济组织名义随意向农民摊派、集资的渠道。三是对农民经济行为的调控转向以市场为主,实行“税率调控+供求调节+财政补贴”的调控方式。如为鼓励粮食生产,国家可采取低税率、低税赋的形式,也可以运用粮食储备制度调节市场供求,进而调节农民的生产行为;或采取对粮食生产给予直接资金补贴的手段鼓励农民多生产粮食。总之,政府的调控行为应尽量通过市场传导,切不可让行政权力不受约束地参与到农民的经济活动中,避免给“三乱”以可乘之机。

2. 调整税权划分,完善农业税收征管方式。农村经济发展的多样性和不平衡性,要求赋予地方一定的地方税权,这也是分税制财政体制的需要。如可以将一些大的带全局性的地方性税

种的立法权划归中央,而将具体的开征权、调控权以及一些小的具有地域性特征的地方性税种的立法权赋予省级政府。现行农业税制已被证明难以适应市场经济的发展,必须作出调整。建议以土地为依据,采取“二类三档式”的税率设计方式。“二类”就是把农民收入分为源于土地的收入和不源于土地的收入两大类;“三档”是考虑到收入的差异状况,为公平税负,将收入划分为粮棉作物收入、经济作物收入、非土地来源收入三档,采取幅度比例税率,由地方政府以农民人均纯收入作为参照系数,确定具体的征收比例,3至5年调整一次。同时,改变以村组为单位的税收委托代征征管方式,采取“集中定点,农户自行申报+税务稽查”的征管方式。

3. 改革乡镇行政管理体制,规范乡镇财政收支行为。不可否认,人员负担过重、可用财力不足是农民负担重的一个直接原因。因此,必须改革现行的乡镇行政管理体制,下大力精简机构,分流人员,减轻财政负担。要规范乡镇财政收支行为,本着“量入为出,以收定支”原则,合理安排支出规模。要提高财政支出的透明度,严格按预算执行,防止任意突破预算或随意调整预算。

4. 合理界定税费边界,宜税则税,宜费则费。现行“三提五统”除公积金外,其它七项从用途看都带有税收性质,可改为征税。对于“费改税”后的其他收费,要严格实行“一个漏斗”原则,并应严格区别三种情况:第一,对政府的公益性收费,应制订严格的立项审批、使用、管理制度,统一纳入财政预算;第二,对带市场行为的有偿服务收费,应严格遵循自愿原则,由农民自己选择;第三,对集体经济组织的公益性、公益性收费,要坚持民主决策,由村民表决通过后报县级人民政府批准,其使用要公开。

5. 加大转移支付力度。特别是对涉及到乡镇出钱的增支政策,要既给政策,又给资金来源。

(作者单位:湖北省财政厅)