

费 改 税 :

农村统筹资金制度 改革的基本方向

○ 苏 明

随着市场经济的发展,现行农村统筹资金制度的分配方式暴露出诸多弊端,不仅难以维护农民的正当权益,合理规范地处理国家与农民的分配关系,而且与农村社会经济体制的改革不相适应,影响乡镇政府职能作用的充分发挥。因此,改革农村统筹资金分配制度势在必行。

一、需要遵循的三个原则

农村统筹资金制度是处理国家、集体与农民之间利益关系的重要手段,在整个农村分配领域的改革中占有极其重要的地位。为了确保改革的正确方向,需要遵循如下三个原则:

一是要有利于稳定和减轻农民负担,为农村社会公共事业发展提供适度的资金来源。目前乃至今后一个相当长的时期内,国家对农村兴办一些公共公益事业不能采取完全包下来的做法,而只能是靠国家支持一点,向农民筹集一点。当前的主要问题在于,对农民的收费项目及其收费规模日益膨胀,农民应该承担的和不应该承担的混杂在一起,加重了农民的总体负担。因此,农村统筹资金制度改革根本目的是整顿农村的分配秩序,坚决取消不合理收费、集资和摊派,解决农民反映强烈的收费过多过滥问题,逐步理顺农村分配关系,把农民过重的不合理的负担降下来。

二是适应市场经济要求,建立规范化的分配方式。农村收费制度改革要充分体现市场经济的本质要求,实现法制化、规范化,消除弹性政策,促进公平竞争。目前农村统

筹资金制度的主要弊端在于一事一费一制,不符合市场经济规范化分配的要求,也不利于稳定和减轻农民负担。因此,探索新的规范化分配方式是现行农村统筹资金制度改革的根本出发点。

三是农村统筹资金制度改革不能妨碍农村其它改革。农村经济改革包括多项内容,必须统筹兼顾,有一个总体规划。只有这样,才有利于社会主义市场经济新体制的建立。就农村分配制度而言,既包括农村统筹资金制度,也包括农业税收制度,粮食征购制度等,这都是事关国家利益和农民利益的重大问题。因此,农村各项分配制度的改革应该瞻前顾后,彼此促进,决不能因为其中一项内容的改革而影响其它改革。

二、农村统筹资金制度改革不宜取消国家的粮食定购政策,也不能影响农业税收政策的贯彻落实

从一些地方进行农村统筹资金制度改革试点情况看,不论是“公粮制”改革,还是“税费合一”改革,都取消了粮食定购,或采取税费征实办法,或部分采取折征代金办法。这是一个需要引起关注的问题。长期以来,在我国粮食状况并不宽裕的情况下,国家采取粮食定购政策,基本满足了社会各方面的粮食需求,促进了社会稳定。实践证明,粮食定购政策是控制粮源、调控粮食市场的一个重要途径,不能轻易改变。从今后中长期看,我国粮食供求的紧平衡将是一个基本趋势。即使到本世纪末粮食总量实现了一万亿斤的

目标,但随着人口的增加,人均粮食占有量仍会下降,不足800斤;而另一方面,在恩格尔系数仍高达50%的情况下,随着居民收入消费水平的提高,粮食需求将会不可抑制地扩大。这就是说,今后的粮食供需无论是总量矛盾,还是结构性矛盾,都将比现在突出。这种不宽松的粮食供给格局决定了目前我们尚不具备粮食购销完全市场化的客观前提。如果过早地将粮食征购市场化,国家又缺乏充足的财力按照市场价格购进粮食,无疑会加剧通货膨胀,引发严重的社会问题。因此,粮食定购仍然是今后长时期国家掌握粮源的一个重要手段,现在取消这一办法的时机尚不成熟。

农业税是国家参与农业国民收入分配的一个重要手段,也是国家财政收入的重要组成部分。因此,在确立农村统筹资金制度改革方案时,一方面要有利于稳定和减轻农民负担,另一方面也要有利于确保国家的农业税收收入,兼顾国家利益和农民利益。但当前有的地方将税与费合并在一起,值得商榷。农业税是根据土地常年产量计征,乡统筹和村提留是按农民上年人均纯收入计征,二者计征基础不同,不能简单合并。长期以来,农业税实行增产不增税政策,实际上是一种轻税政策、稳定负担政策,其主要作用在于减轻农民负担,鼓励农民发展农业生产,改善农民群众的生产条件和生活条件。农业特产税是对特定农业产品征税,收入多多征,收入少少征,无收入不征,其主要目的是为了合理调节农林牧渔各业生产收入,公平税负,促进农业生产全面发展。显然,将征收对象不同的各项税收合并,不利于发挥各自的调节作用。一些地方将农业特产税纳入税费合一改革范畴,一定几年不变,实际是一种包税行为,违背了国家的有关税收法规。还有一些地方将农业特产税按人、亩分摊,不仅同税法规定相违背,也脱离农民收入实际,已引起了群众的强烈不满。现行税法规定,除农业税按土地常年产量计征外,其它农业方面的税收都是行为税,没有应税行为的不纳税。乡统筹村提留也应根据农民纯收入的多少来核定,收入多的多负担,收入少的少负担。但当前改革试点的地方大多是以耕地面积为主来分摊税费,造成无耕地而进行多种经营的高收入农户负担轻,种地农户的负担重,不利于提高农民种田积极性。因此,设计农村统筹资金改革方案必须考虑正确贯彻执行农业税收政策,而税费合并的试点做法难以做到这一点,势必会出现某些偏差。

三、选择“费改税”的主要依据

从目前一些地方的试点情况看,“费改税”是一种较优选择,是农村统筹资金制度改革的基本方向。其主要依据是:

其一,农村统筹资金的形成和使用是对农村国民收入的分配与再分配,是乡镇政府为了满足农村社会公共事业的需要,按照国家的有关规定,向农民筹集的资金,取之于

乡,用之于乡,因而其实质是一种属于农村公共性质的资金,已经具有税收的特征。它的筹集是无偿的,不用向农民偿还;具有一定的固定比例,以不超过农民上年人均纯收入5%为限;属于农民应尽的义务,带有一定的强制性。所以,将农村统筹资金的分配方式由收费改为税收,在理论上站得住脚。

其二,税收要经过一定的立法程序,其最大的优越性在于严格、规范;而收费则具有较大的弹性,缺乏内在的控制和约束机制。因此,农村统筹资金由现行的一事一费一制的收费办法改为统一征税办法,更有利于建立一种规范和减轻农民负担的约束机制。此外,在国外市场经济国家,税收是处理国家与社会各方面分配关系的主要手段,是创造社会公平竞争环境的必备条件,因此,“费改税”也是适应我国农村市场经济发展要求,正确处理国家与农民分配关系的必然选择。

其三,“费改税”只涉及到乡统筹费和村级提留的改革,不影响国家现行农业税政策的执行,而且为今后农业税改革创造了重要条件。因为当前农业税存在的问题很多,改革面临的最大难点是现在各方面对农民的收费过多过滥。通过“费改税”对农民的收费予以规范,将会有利于今后农业税政策的调整。

其四,“费改税”涉及面窄,改革重点明确,难度相对较小,便于实际操作,农民也容易接受。

四、“费改税”方案需要研究和解决的几个重大问题

“费改税”方案如何实施,这是从理论、实践、政策诸方面都需要深入研究的问题。限于篇幅,这里仅就方案涉及到的几个重大问题,提一些看法和建议。

1.关于公平税负问题。从当前农村税费改革试点的情况看,有的地方在一个乡的范围内,按照全乡上年人均纯收入标准,按人头平均分摊税收,没有考虑个人收入差别,出现了个人收入多的,税收负担较轻,个人收入少的,税收负担反而较重的现象。显然,这种做法并未体现公平税负的原则。还有的地方是按照农民承包土地的多少,将税费任务落实到农户,承包土地多的,税收负担重,承包土地少的,税收负担轻,不承包土地、经营非农产业、收入较高的,甚至不承担税收义务,其结果只能加重承包土地农户的负担,这同样有悖于公平税负的原则。另外,还有的地方在一个乡的范围内,把人均纯收入不同的行政村分为几种类型,人均纯收入高于全乡平均水平的,税收负担高一些,人均纯收入低于全乡平均水平的,税收负担低一些,这种办法虽然比以一个乡的范围按人平均负担税费要好一些,但仍未区分农户的收入情况,因而不符合公平税负的原则。基本设想是:按照职业身份将农村居民分为几种类型,一是农业户,二是兼业户,三是专门从事工商个体及私营户主,按照上述

分类确定不同类型农村居民的“费改税”计税标准。一般地讲,由于农业户的收入低于其它职业类型的收入,计税标准可低一些;而工商个体及私营户主的收入要高于前两种类型农户的收入,计税标准可高一些。对于完全经营农业种植业的农户,还可以根据土地多少及收益情况,再进一步具体确定不同的计税标准。这种划分避免了单纯按人头或按田亩确定农民税收负担的弊端,通过区分农村居民的不同职业,实质上是适当考虑了农户的不同收入情况,因此,是一种较公平的计税办法。另外,为了稳定农民负担,同时也为了减轻征管工作量,可考虑上述税收负担一定几年不变。再就是,对于一些困难户、有重大灾害损失的、优抚烈军属等,可酌情给予一定的税收减免,以体现政府的照顾,这实际上也是公平税负的一种必然要求。需要指出的是,由于我国农村各地的生产力发展水平差异很大,全国难以形成一个统一的“费改税”办法,应当允许各地制订不同的“费改税”计税标准。

2.关于地方税权问题。“费改税”需要税收立法,这就势必涉及到地方税权的改革。实行分税制财政体制,不仅要求在中央与地方政府之间划分税种,还要求适度划分各自的税权,这是责任、权限、利益的有机结合和统一,是分税制财政体制对税收管理体制的基本要求,也是新体制下正确处理中央与地方财政税收分配关系不可回避的问题。“费改税”的税种设置,无疑属于地方税范畴,这就进一步增加了明确地方税权的紧迫性。因此,逐步建立起一套适应市场经济要求的既有全国统一,又有适度分散的政府间税权划分新模式就显得尤为必要了。具体设想是:为了保证全国政令统一,维护全国统一市场和企业平等竞争,中央税、共享税和全国统一实行的地方税主要税种,其税收立法权都要集中在中央,不得向地方分散。但地方拥有对地方税的征收管理权,以及部分政策调整权。如那些虽然在全国统一实行、但对宏观经济影响较小的地方税种,地方可在国家规定的范围内,选择或调整其税率,甚至对某些地方小税,地方有结合实际情况并征或停征的权限。就农村“费改税”的地方税权划分来说,可考虑由省一级进行税收立法,县一级具体制订实施细则,这样可能更符合实际情况。

3.关于支出管理问题。“费改税”后,税收收入应该取之于乡,用之于乡,由乡政府统筹安排使用,而上级政府不得打这块资金的主意,不能参与其分成。从当前的现状看,农村统筹资金实行多头管理,管理部门有乡镇财政所、乡镇农经站、乡镇企业办等。据有关资料,1996年全国乡镇统筹资金由乡镇财政部门管理的占全国乡镇总数的66%,统管资金占统筹资金总额的70%以上,由农经站、企业办及其它部门管理的乡镇占34%,管理的资金占总额近30%。这种多头管理的格局,一方面分散了财力,乡镇政府难以进行统筹安排,有效地调节农村社会经济结构;另一方面,缺乏有

力的财务管理和监督,资金使用中违法乱纪的现象时有发生,造成了资金的损失浪费。因此,这种多头分散管理的格局不能再继续下去了。因此建议,今后无论是进行“费改税”试点的地方,还是执行原有农村统筹资金制度的地方,这部分资金应该统一由乡镇财政进行管理,以充分发挥乡镇财政的职能作用,更好地支持农村社会公益事业的发展。当然,乡镇财政的管理不等于由乡镇财政完全所有,按照过去的隶属关系,“费改税”的税收收入应该分成两部分,相当于过去乡统筹费部分的税收属于乡镇政府所有,理所当然应该纳入乡镇财政预算范围,由乡镇财政结合其它资金进行统筹安排使用;相当于过去村级提留部分的税收,其所有权属于村一级,其资金使用及其财务状况必须纳入乡镇财政预算外管理。这对于加强农村的财务管理,提高资金使用效益,促进农村社会经济的协调发展,必将发挥积极作用。还需特别提到的是,村级提留的使用在由乡镇财政进行管理的同时,还必须实行“村务公开”,即定期向村民公布财务状况,接受农民的监督。这与农村的“费改税”试点是统一的,是相互联系、互相促进的。如果村级财务管理混乱,脱离财政部门 and 村民的监督,“费改税”就难以成功。

(作者单位:财政部科研所)

