

对乡镇统筹资金制度的反思及改革设想

○ 向 妍

乡镇统筹资金作为乡镇重要收入来源之一,对充实地方财力,加强乡镇财政建设发挥了积极作用,有力地支持了乡镇经济建设的发展,促进了农村社会事业的进步。但是随着农村经济的快速发展,农村经济、政治体制改革的不断深入,乡镇统筹资金制度及其管理方面存在的问题也逐渐暴露出来,主要是导致乱收费现象普遍发生,加重了农民负担。尽管中央反复强调要减轻农民负担,并为此专门下发了文件,制定了相应的规章和制度,但执行起来效果并不理想,农民负担并没有真正减轻,即使一时减下来了,又总是出现“反弹”现象。这些情况表明,要对现行的乡镇统筹资金制度进行理性的思考和研究,并提出可行的改革办法。

现行乡镇统筹资金制度最突出的特点是“一事一制”,即根据乡镇各项社会、经济事业中的每一具体项目单独确定收费办法,并且专款专用。这种作法既是政府行为不规范的具体体现,又为政府行为的随意性提供了依据。乡镇统筹既是一种政府行为,又是一种财政行为。“一事一制”进行统筹,不仅无助于统筹项目的控制,还助长了乡镇政府统筹项目泛滥。按道理讲,各级政府间应明确划分事权,但由于事权划分是一个极其复杂的问题,特别是乡镇政府作为最基层一级政府,事权很难明确界定,目前上级政府未管之事,好象理应由乡镇一级政府来承担,所以,乡镇一级政府就变成了承担公共事务范围十分广泛的管理机

关。加之目前我国农村各项社会、经济事业正处于发展之中,各项事业建设又具有很强的区域性,更进一步扩大了乡镇一级政府的“事务”项目与内容。这样,在实行“一事一制”制度的情况下,乡镇政府不顾客观实际甚至巧立名目设立统筹项目便不可避免。这就是由于乡镇统筹资金制度改革滞后而导致了农民负担过重,减轻农民负担工作经常陷入恶性循环的一个重要根源。

有一级政权,就必须有相应的财权和财力。就乡镇一级财权而言,必须赋予乡镇政府为完成其任务而运用乡镇财政资金的权力。财权又必须有相应的财力作保证。从表面上看,现行统筹资金制度似乎既给了乡镇政府所需要的财权财力。但是,一方面,乡镇政府所取得的统筹收入,虽然从性质上看是一种公共财政收入,但这种公共财政收入同时又是一种非规范性的收入。也就是说,乡镇统筹资金制度是一种非规范性取得公共财政收入的方式,它与社会主义市场经济体制对财政制度的规范性要求是相悖的。另一方面,这部分公共财政收入虽然主要是用于乡镇各种公共项目如教育、卫生、基础设施、烈军属和五保户等方面的支出,但在资金管理上,却分散在乡镇各部门中,与预算内、预算外的乡镇财政收入相分离,在上级财政预算中没有反映出来,与预决算制度所遵循的统一性和完整性原则相左。

因此我们认为:无论从适应农村基层政府职能转变和规范政府行为的角度

讲,还是从适应完善农村财税制度和建立乡镇一级实体财政的角度讲,都要求必须彻底改革现行的乡镇统筹资金制度。

乡镇统筹资金制度的改革应以建设有中国特色的社会主义理论为指导,按照建立社会主义市场经济体制的要求,进一步完善乡镇政府职能,理顺国家、集体和农民三者之间的分配关系,切实减轻农民负担,巩固基层政权建设,逐步实现乡镇统筹资金筹集、分配、管理的科学化、规范化、法制化,促进农村经济和各项社会事业持续、稳定、健康发展。

乡镇统筹资金制度改革的基本方向,应当是将现行的以收费形式筹集乡镇统筹资金改为税收形式,实行“费改税”。即取消乡镇统筹提留,设立一个新地方税种,取代原来的统筹制度;与此相适应,新设税种的收入作为乡镇财政收入的一个组成部分,纳入乡镇预算管理。

从目前看,乡镇统筹资金制度多年来已形成习惯,虽然通过强化管理,在一定程度上可以缓解矛盾,减少阻力,但是这种在原制度框架内进行修整的办法,并不能从根本上解决目前乡镇统筹资金制度存在的问题与矛盾。究其根本原因,在于这一制度与农村政治、经济体制改革后政府职能转换以及由此带来的规范政府行为的要求相违背,与农村社会主义市场经济体制的要求相违背,与分税制财政体制改革的要求相违背。因此,改革乡镇统筹资金管理制度,必须坚

持正税除费、标本兼治,从明确财权事权范围、完善地方税收体系入手,彻底改变农村税费管理办法,从而理顺国家、集体和农民之间利益关系。

基于此,我们认为对乡镇统筹资金实行“费改税”改革是唯一正确的选择。具体理由如下:

1.从乡镇统筹资金的运行过程来看,乡镇统筹实际上是乡镇政府参与农村国民收入再分配的一种形式。即乡镇政府从农民的纯收入中扣除一部分,用于农村的经济建设和社会公益事业。根据马克思的社会产品分配理论,我们知道这种扣除是一种不折不扣的“社会扣除”。换言之,乡镇统筹其实质是以乡镇政府为主体的一种财政性分配,是乡镇政府取得财政收入的一种手段。

2.政府满足社会需要的基本方式有两种:提供公共产品(如国防、教育、重大基础设施等)和公共服务(如公共交通、通讯等)。公共产品具有消费上的非排他性和使用上的非竞争性这两个基本特征,由此决定了政府只能以税收这种财政收入形式而不能以别的财政收入形式作为提供公共产品所需财力保证。从现行乡镇统筹资金的用途可以看出,统筹资金主要是乡镇政府提供公共产品(如乡镇教育、道路桥梁等基础设施、农村公益事业等)的财力保障,因而其收入筹集只能采取税收形式。

3.进行费改税改革,不仅可以使现行乡镇统筹资金制度中存在的诸多弊病及问题,如多头管理、资金分散、削弱乡镇财政实力、资金“体外循环”脱离财政监督等问题得以解决;而且这些问题的解决,将对农村市场经济体制的建立和完善,分税制财税体制的实施,农民负担的减轻,农村经济的发展和各项社会事业的进步起到积极的推进作用。

4.将乡镇统筹提留改为税收,国家早有意向。1985年,国务院颁布的《关于制止向农民乱摊派、乱收费的通知》中规定:“乡镇和村兴办教育、修建公路、实施计划生育、优待军属、供养五保户等事业费用,原则上应当以税收和其他法定的收费办法来解决”。1995年,国家体改委等十一个部委在《关于印发〈小城镇综合

改革试点指导意见〉的通知》中指出,“建立机构完整、职能健全的镇一级财政”,“规范各项收费来源,由镇财政统管收支;试行‘费改税’试点,从制度上约束乱摊派、乱收费行为。”上述规定,为“费改税”改革奠定了政策基础。

目前,安徽、河北、河南、湖南、贵州等7个农业省50余个县市正在进行“费改税”改革试点。从各地“费改税”改革试点的情况看,可以归纳为两种基本模式。一种是“税费合一”模式。主要内容是将乡镇统筹提留款与农业税、农业特产税和农业税附加合并统一征收实物(粮食);粮食入库后,进行统一结算,税费分流,税纳入财政管理,费按原管理渠道分别进行管理。这种模式比较有代表性的有安徽太和县、河南鄆城县、河北正定县、贵州湄潭县等地的改革试点办法。另一种是“费改税”模式。即维持现行的农业税收体系,把向农民收取的乡镇统筹村提留改为以税收形式征收,开征农村公益事业建设税。农村公益事业建设税作为乡镇财政地方性固定收入,由乡镇财政统一管理,设置专户,建立专帐,实行专款专用,各项支出分别不同情况实行拨款、报帐和直接管理等管理方式。农村公益事业建设税由乡镇财税部门统一征收。这一种模式比较有代表性的是湖南省武冈市的“费改税”改革。

从上述两种模式的试点改革来看,由于“费改税”较之原来的统筹提留更具有规范性、强制性,简化了征收手续,透明度高,因而对于切实减轻农民负担,健全乡镇财政职能、发展农村经济和社会公益事业等,有着更加积极的作用。对两种模式进行比较,则又有各自的特点:(1)“税费合一”模式冲击了现行的农业税收体系,而“费改税”模式则不涉及现行的农业税收制度;(2)前者征收实物(粮食),后者则以货币计征;(3)前者对支出管理基本维持原状,后者则由乡镇财政统一管理,严格规范支出行为。对两种模式比较分析,我们认为,“费改税”是一种较好的模式,更具有科学性和可行性。

1.从原乡镇统筹资金的筹集和使用可以看出,乡镇统筹资金主要是为农村

公益事业建设提供资金来源,有其独立的功能和属性。而农业税是对农产品征收的税种;农业特产税是对特定农业产品征收的一种税收;农业税附加是为弥补地方财力不足而采取的一种附加收入形式。它们各自都有不同的调节对象,不能合而为一。

2.从近几年的情况来看,乡镇统筹收入已经超过了农业税收入,从发展趋势看,乡镇统筹提留收入会因农村经济的发展、农民收入的增加而逐年增加;而农业税收入将在国家现行农业税制度的“稳定负担,增产不增税”政策而保持相对稳定。如果将其附加于农业税上,将出现附加超过正税的现象,不符合税制的基本原理。

3.从目前“费改税”的试点情况来看,“费改税”模式更具有实际的推广价值,更容易为大多数地区所接受。一是“费改税”模式维护了现行的农业税、农业特产税体系的统一性和完整性,农业特产税是对特定对象的农产品征收的税收,如果将农业特产税平摊到农户身上,有悖于税收的公正原则。二是“费改税”模式是以收取现金的形式征收,符合现行除农业税外不准征收实物形式税收的税法规定,也是以后税制改革的方向;而“税费合一”模式采取征收实物(粮食)的方式,不符合税收改革的基本方向。

4.“费改税”改革将乡镇统筹提留改为农村公益事业建设税,严格按《农民承担费用和劳务条例》把税率控制在农民上年人均纯收入的5%以内,农民负担水平具有很强的透明度,从而真正建立起了减轻农民负担的约束机制。而农村公益事业建设税支出由乡镇财政统一管理,使支出趋向规范和合理,资金使用效益大大提高。

(责任编辑 王旭)

更正

本刊1997年第1期第33页《平顺县对会议费实行全程监管》一文,作者应为王爱军。特此更正并向作者致歉。

本刊编辑部