

中国农民负担规范化研究

马山水

(西北农业大学经济贸易学院, 陕西杨陵 712100)

摘要 分析界定和规范了农民负担的范围、形式和数量。提出了健全和完善法规体系, 加大执法力度, 管住负担源头和出口, 提高干部队伍素质, 强化财政职能, 发展农村集体经济, 建立农民负担监控网络, 强化专项审计力度, 精简行政机构, 减少冗员等综合配套措施。

关键词 农民负担, 规范化管理, 配套措施

中图分类号 F276.3

目前, 社会上众多行业和部门向农民进行的各种摊派、集资和罚款等, 项目多得惊人, 据国家农民负担监督管理部门的统计, 在农村要农民出钱、物、工的各类达标升级活动还有43项; 地方各级政府自行制定的向农民收费的项目达269项; 错误收取和管理方法不当的有10余种, 全国人均显性负担200多元, 通过工农业产品价格剪刀差形成的隐性负担仍然很重。这不仅直接加重了农民负担, 影响了农业生产和国民经济的发展, 而且恶性案件时有发生, 造成干群关系紧张, 也不利于基层政权和基层组织的建设。为此, 党中央和国务院先后采取了许多断然举措, 取消了37项农民负担项目, 禁止了43项达标升级活动, 纠正了16种错误做法, 使农民负担过重问题得到一定程度的缓解。但必须认识到, 近年来关于减轻农民负担所采取的举措, 基本上仍是以行政手段为主。农民负担过重的各种因素或原因尚无根本性改变, 有些矛盾依然存在, “减而复增”的反弹现象时有发生。

可见要彻底解决农民负担过重问题, 就必须由目前临时性的行政手段为主转向科学有序的规范化的制度建设上来, 按照市场经济发展的管理原则和要求, 理顺有关农民负担所涉及的各种关系及利益问题, 合理界定和规范农民负担的范围、形式及数量等问题。

1 农民负担范围的规范

农民负担范围的规范, 是从理论上就农民负担合理与否的界限进行研究。

负担一词, 从理论上讲, 具有“负”或“反”之意, 因此, 所有的负担都是额外的。没有对等权利的义务, 是不合理的。按照组织理论, 分析个体与组织之间存在着相互的权利、义务和服务关系。组织为个体提供服务, 个体承担支付组织提供服务时所发生的费用的义务, 个体承担的义务大于享受的服务时, 负担为正; 个体承担的义务与享受的服务相等时, 负担为零。这一分析为负担在量上规定了一个平台, 也是研究减轻农民负担的理论基础。但从实践和习惯用法来看, 本文使用的负担一词则属于中性词, 本身无褒贬之意, 负担合理与否主要是看负担的量和范围。现实中这个量和范围大于权利与义务对等的量和范围。对于这一事实, 朴实的农民早已接受, 但近年来反差越来越大, 人们强烈反映, 负担的限度和

范围要同农民所享受的服务相适应,减少重复负担,避免转移负担。各级领导与政府部门也逐步认识到并重视着手解决这一问题,为规范农民负担,奠定了思想基础。

根据实际情况,现存行政结构体系和与之相适应的财政结构体系是二层次的结构体系。乡镇以上为政府结构体系,维持其运转的财政资金,主要是税收转化而来的,其资金的聚集和调拨可以是大范围的,甚至是全国性的;村民委员会为村民自治组织,其为村民办理各种社区建设、公益事业及村政管理所需经费,均需社区内村民直接负担。这种二层次的结构体系,为规范农民负担范围提供了客观依据。

综观目前农民负担的实际情况,远超出了负担的合理范围,且存在着重复负担、转移负担的问题。农民以税的形式已承担了政府机关的行政费用,但一些行政机构在为农民提供服务时,又要收取名目繁多的管理费、手续费等行政事业性收费。特别是有些行政行为完全是服务于国家宏观职能和目标的,也向农民直接收费,如民兵活动集资、计划生育费、普法宣传费、兵役费、征兵费、国防教育费、人口普查费、乡村统计费等;又如现行规定的五项乡统筹费中,优抚、民兵训练、计划生育三项,属国家总体利益目标,由国家财政负担,而不应再分摊于农民;教育和乡村道路建设是农民直接利益和国家总体利益交织在一起的,其所需费用,应按比例在财政和农民直接负担上进行合理划分,统一规划,但不能统筹,因为它是属于民办公助的事业。另外,从城乡居民情况来看,差异颇大,一是城市居民收入远高于农村居民;二是城市居民负担又远低于农村居民,这一高一低的反差,无意中造成城乡居民思想感情和行为上的矛盾,进而影响着农村经济的全面发展。

因此,凡属于政府职责范围内和国家总体利益的事项所需费用,不能再以任何形式让农民负担;现行规定中的乡统筹费项目,应修改给予规范;民办公助事业所需费用,在国家财政和农民直接负担上的比例要适当、合理;长期以来形成的工农业产品价格剪刀差的隐性负担和其它社会负担要逐步取消和取缔。

2 农民负担形式的规范

农民负担形式的规范,主要是研究农民对国家和对以村为单位的社区的负担的具体形式和方式,以使其达到操作简便规范,负担公平合理之目的。

农民对国家的负担形式无疑是税。在西方发达国家,税是一个基本的因素,它不仅是国家聚集公共经费的工具,也是国家调节经济活动,进行财富重新分配,实施宏观经济管理职能的经济杠杆,也已被证明是副作用最小的形式。因为公民纳税的依据是税法,税法是立法机构坚持民主性和科学性,严格按照规范化、制度化的立法程序制定的,它可以保障税种、税率及征税环节、税额的使用符合公平合理的原则。但从实际情况来看,农民目前对国家负担的主要形式不只是税,税外负担也多而重,主要以政府行政机构的各种行政事业性收费、集资、摊派及罚款等形式表现出来。这种税外费方式的弊端颇多,主要表现为:

① 规范性差,随意性大,容易泛滥失控。税外费立项批准不经过立法机关,所以只要政策允许一个部门可以收费,经费较紧的部门便会群起而仿效,即使经费不紧的部门也会相互攀比,寻找借口、巧立名目来收费,久而久之,会全面导致政府行为企业化,激化农民与政府的矛盾。② 聚集和使用资金缺乏有效的监督机制,容易在党政部门产生腐败现象。以政府部门出面的、带有强制性的不规范性收费,农民不敢不交,但交上来的钱不属财政资金,不

受财政预算约束,加之目前政府行为缺乏自我控制能力和制度约束,就为党政部门不廉洁埋下了隐患,许多在财政预算内资金中不能报销的开支而在上交的这种资金中支出。所以农民上交的资金,多数并没有用到为其要办的实事上,而用到挥霍消费上去了。可见农民对国家负担的最规范形式是税。所以,国家设计政府行政运转所需经费和聚集这部分经费时,应严格坚持“收支两条线”的思想,绝不能允许握有行政权力的部门向它的管理对象直接收取费用。在规范以税为农民对国家的负担形式时,必须注意税法的制定过程要更科学、更合理、更具民主性,使税赋设计符合操作简便、公平合理的原则,符合大多数人的利益,得到大多数人的自觉拥护和支持。从目前实际来看,国家税法及其地方有关税制条例,还有待于进一步完善,使税种、税率、征收环节及其税额使用更合理,纠正重复征税、解决征税环节中的执法不严和不公、杜绝税源遗漏和损公肥私等问题。从而达到既规范了农民对国家的负担形式,又保证了国家的税源,也从多方面融洽了党群关系。

农民对村组公益事业及管理费的承担,现多采用提留形式。提留是原集体经济组织内部分配时的一种扣除,是相对集体内按劳分配部分而言的,集体经济把可分配收入分为个人消费基金和提留(即公积金和公益金)两大部分。大包干后,集体经济组织虽仍作为统一经营“统”的层次存在,但由于家庭经营层次的出现,继续沿用的提留概念随之产生了新的含义。在这种情况下,体现集体经济组织发包与其承包户间、村内农户间的分配关系的提留,其主要部分可视为土地使(占)用费,现行征收的土地使用费,来自农户和占用农村土地的工、商、运、建、服的业主。在土地面积少,报酬率低和非农产业有较大发展的情况下,村提留再不能单纯以地为对象,而应包括农林牧副渔、工商运建服。提留对象范围的扩大,并不会加重农民的负担,而是贯彻均衡负担原则。在此基础上,分门别类,求出不同产业的年人均纯收入,确定一个比较合理的提留率,采取准税的形式提留。这样做有三大好处:一是将普遍负担原则和均衡负担原则结合起来,公平性、现实可操作性大为提高,消除了由农民直接承担社会事务而产生的抵触情绪;二是增加了透明度,做到使农民对向社会应贡献多少胸中有数。若按上年人均纯收入提留,基数虽逐年变化,但提留率可保持相对稳定,以户为单位上交提留,村民委员会与村民都心中有数;三是提高了村域内社会事业发展费用收取和使用的规范化程度,强化了管理。但有两个问题需要说明:① 税与费。税是用国家权力强制征收的,具有无偿性,而费含有交换和补偿的意思。村民委员会不是国家的政权机构,无权收税,农民对村的负担采取准税的形式,其目的在于规范村民委员会与村民的行为,因此,准税含有费的性质。② 年人均纯收入的测定。由于提留对象范围的扩大,加之农村各产业年人均纯收入的差异,为确定农民上交额增加了一定的难度。所以考虑到操作的合理性和可行性,要求村级干部平时对村民经营各产业的情况尽量做到胸中有数,乡农经站在全乡范围内固定样本,抽样调查,为确定不同产业年人均纯收入提供参考。

3 农民负担量的规范

农民负担量的规范,是研究确定农民合理负担的数量标准。

从原则上讲,农民负担量的确定,要同国家和区域的社会经济发展阶段、水平,以及由此决定的社会经济发展战略和目标政策相适应。如西方一些经济发达国家,其社会的发展目标是所谓福利性社会,与此相适应的就是国家通过税收从公民手中集中大量的社会财

富,再用这部分财富去搞公共福利。因此,这些国家公民的税赋是比较高的。

而我国的国情是:①基本上还是以农业为主的发展中国家,国家的整体经济实力不强,农民人均纯收入不高,社会管理水平和国民整体素质也都比较低,不可能把高税收、高负担的所谓福利国家的政策照搬过来。②农业对国民经济的基础地位和重要作用体现在关系国计民生的农产品的实物供应上,而不是农业提供的税费上。实际上目前我国财政收入中农牧业税只占3%左右,即使再少一点也不会对国家财政有大的影响。③我国农业基础设施落后,土地面积有限,中低产田比重大,种植业效益比较低,农村非农产业发展不够,广大农民经济实力不强,目前全国农村尚有5600万贫困人口。④我国80%以上的人口在农村,国家政权的稳定、经济的繁荣,在很大程度上取决于农民的心态稳定与变化和现实实力的强弱。⑤确定农民负担量时,要考虑到全社会公平比较问题。目前的城乡二元结构格局,城市居民收入是农村人均收入的2~3倍以上,如果在收入差别这样悬殊的情况下,继续让低收入的农民承担较高的税费,不但不符合社会主义的公平原则,也同一般国家公平负担原则相违背。

因此,规范农民负担量时,要注意国情和不同区域经济发展水平及农民的承受能力,把握好几个原则:①在经济发达社区,坚持普遍负担与均衡负担相结合原则;②在经济欠发达社区坚持就低不就高原则;③在人均纯收入等于或低于贫困线标准的社区农民少负担或不负担;④在初步摆脱贫困的社区,应使农民在一定程度上扩大再生产,并随着收入的增加而相应地提高生活水平;⑤社区农民负担的增加幅度要低于生产和收入的增长幅度。

由此,还可把农民负担从量上进一步分为最高上限和最低下限。最高上限就是农民在满足基本生活需要和维持农业的简单再生产后的全部结余。用数量关系式可表示为:最高上限=纯收入-基本生存需求。最低下限就是完成国家税金和适度公积金、公益金以及最基本的管理所必需的费用。那么当人均纯收入等于或低于500元(即目前规定的脱贫标准)时,要不要农民承担一些负担。我国的农民人均收入,是农村经济总收入扣除农村经济总费用、国家税金、适度的公积金和公益金后所剩除以农民人口所得。所以,当农民人均纯收入等于500元时,自然应承担上述农民负担量的下限。当农村经济总收入扣除农村经济总费用后所剩除以农民人口所得小于500元时,不但不能承受任何负担,而且尚需国家扶持。当人均纯收入接近500元时,可少负担,但仍需国家给予适当扶持。

以上分析,确定了农民负担量的最高和最低极限。有关人员运用灰色系统理论,也测算出现阶段农民负担的适度范围,即农民负担占上年人均纯收入的比重为4.02%~8.16%。安徽省涡阳县三年农业税费改革的实践也证明了这个范围比较合理,各方都比较满意,特别是受到当地农民的赞许。

要使农民负担的范围、形式和量的规范得以实现,从根本上解决农民负担,还必须采取配套措施,进行综合治理,把治标和治本结合起来。根据目前实际,应抓好以下几个主要环节:①提高各级党政干部认识,不断深化改革,健全和完善法规体系,加大执法力度。②要管住农民负担的源头和出口。目前,农民负担管理部门缺乏权威性,中央要授权一个强有力的部门,赋予充分的权力,才能把负担源头管住;乡镇以上政府部门加重农民的负担,必经之“站”是乡镇政府,因此乡镇政府便成为农民各种上交(负担)的出口,所以要充分发

挥乡人民代表大会的作用,把好涉农负担的出口关。③ 要不断提高干部队伍的素质,强化干部的群众观念,教育干部树立正确的政绩观,实事求是的估计农民的收入水平。同时要改革干部考核制度,不搞利益驱动和数字出干部,停止一切不切实际的达标升级活动和农村建设项目。④ 强化财政职能,认真执行财政转移支付制度。属于政府办的事情,应由国家财政出钱,而不能因政府财政困难,把负担转嫁给农民。对于贫困地区,国家应加大扶持力度,并重视地方财源的培植。⑤ 农村集体经济薄弱是导致农民负担偏重的主要原因之一。因此,要继续深化农村改革,不断完善双层经营体制,逐步壮大集体经济实力,把减轻农民负担工作同增加农民收入结合起来,把发展村级集体经济与乡村干部、企业厂长的待遇挂起钩来。⑥ 建立农民负担监控网络,强化专项审计力度。⑦ 精简机构,减少冗员。机构臃肿,重叠,冗员充斥,职能交叉,权限不清,条块分割,不但造成工作中互相推诿扯皮,办事效率低,更造成财政困难,为加重农民负担埋下隐患。

参 考 文 献

- 1 李茂岚主编. 中国农民负担问题研究. 太原: 山西经济出版社, 1996
- 2 蒋录祥. 全国政协减轻农民负担问题研讨会议的情况介绍. 试验信息, 1996(11): 5~ 8
- 3 李显刚. 改革农业税费制度势在必行. 农村合作经济经营管理, 1997(1): 11~ 14
- 4 牟丰京, 石庆伟. 隐形负担重农民吃不消. 辽宁日报, 1996-09-18

A Study on the Standardization of Farmer's Burden in China

Ma Shanshui

(College of Agroeconomics and Trade, Northwestern Agricultural University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract The scope, form, and quantity of the farmer's burden in China are analyzed, defined and standardized in this paper. Some suggestions put forward are as follows: improving the system of laws and regulations, enforcing the strength of law execution, controlling the sources and outflows of burden, enhancing cadres quality, strengthening financial function, developing rural collective economy, establishing an inspecting and controlling net of farmer's burden, intensifying the audit of specific items, simplifying administration unit, reducing tedious staff and taking some other relative measures.

Key words farmer's burden, standardized management, relative measures