

评价中国农民负担的 指标体系及运用

蒋 荣,代礼忠

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400030)

摘要:科学评价农民负担是制定减负增收政策的前提,同时是评价政策效应的重要参照指标。因而,本文在质上以公平与效率作为评价标准,在量上运用三大相对评价指标,对我国农民负担水平进行了重新认识:我国农民长期以来承受了大量既不公平又不合理的负担。

关键词:农民负担;合理性标准;公平与效率;评价指标

中图分类号:F323.8

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2004)01-0050-04

The Evaluative System and Its Application of the Peasant's Burden in China

JIANG Rong, DAI Li-zhong

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Appraising the peasant's burden scientifically is the premise of making policies to lessen it and increase the peasant's income. Meanwhile, it is the important reference criterion to evaluate the effect of policies. From the current state of the Chinese peasant's burden, taking fairness and efficiency as the evaluative measures in quality, this paper establishes three relative systems quantitatively and makes a conclusion that the Chinese peasants bear a large amount of burden which is unfair and unreasonable.

Key words: the peasant's burden; reasonable standard; fairness and efficiency; the evaluative system

农民问题是中国革命与建设的中心问题。90年代,日益恶化的农民负担问题和逐渐升级的乡村干群冲突,不但影响了农村社会的稳定,而且还危及农村基层政权的合法性和国家的统治权威。减轻农民负担,增加农民收入,缩小城乡收入差距,成为90年代特别是90年代中后期中国农村改革和发展的两大主题。中共十六大提出了全面建设小康社会的重要历史任务,农民的减负增收无疑成为了首要目标。

科学评价农民负担是制定减负增收政策的前提,同时是评价政策效应的重要参照指标,重新认识评价中国农民负担对小康建设有着直接的现实意义。为此,笔者以公平与效率作为评价标准,就中国农民负担的指标体系及其运用进行研究。

一、农民负担的涵义及合理性标准

(一)学术界有关农民负担涵义的几种观点

其一,特征论。农民负担是指农民以价格形态或

实物形态向国家和社会无偿提供的一种支出,包括显性和隐性负担,所以从本质上讲,一切人为的制度性的、政策性的因素,不论是合理的还是不合理的,显性还是隐性的,只要是强制地、无偿地从农民那里索取了物质利益,都属于农民负担(王跃新,1995)。显然,特征论缩小了农民负担的外延,强制性与无偿性是税收所具有的主要特征,农民承担的各种负担中,只有农业各税和价格“剪刀差”具有强制性与无偿性特征。有些社会负担如各种社会集资仍然遵循受益原则,只是在具体征收与资金的使用中被异化。

其二,成本分摊论。农民负担有广义与狭义之分:广义的农民负担包括农民所承担的税收、工农产品不等价交换,以及村提留统筹、集资摊派等,它是与农民有关的所有公共品的成本分摊。狭义的农民负担是指除税收以外的所有公共品成本分摊。税收是农民购买制度内公共品的支出,而税外负担则可以看

收稿日期:2003-09-27

作者简介:蒋荣(1975-),女,四川安岳人,重庆大学贸易与行政学院教师,硕士,主要从事财政学研究。

成是农民购买政府或社区制度外公共品的支出(叶兴庆,1997;朱纲、张元红、张军,1999)。毫无疑问,成本分摊论抓住了农民负担和税费的实质。在我国财政事权界限模糊的情况下,成本分摊论为加重农民负担提供了理论依据和借口。

其三,介于二者之间的观点。以朱守银为代表,他认为农民负担是指农民在经济、社会生活等方面向国家、集体和社会的无偿付出,是农民在国民收入分配和再分配过程中向与自己有关的公共品分摊的成本(朱守银,1999)。当然,用无偿性概括农民负担的特征,不可避免地具有特征论的缺陷。强调公共品的成本分摊,前后不仅自相矛盾,又因仅仅认为是与农民有关的公共品的成本分摊,从而大大低估了农民的实际负担水平。

(二)评价农民负担的合理性标准

目前,学术界对农民负担性质的评价主要依据国家法律、法规,但由于法定标准的固有缺陷,应当采用以公平与效率为核心的合理性标准对农民负担从质上加以评价。

1. 法定标准

法定标准是指农民分摊公共品成本有无法律、法规、规章等明文规定,而且法规、规章不得与法律相抵触。法定负担是指农民依照国家法律、行政法规、地方法规和规章承担的农业各税(农业税、牧业税、农林特产税、屠宰税、耕地占用税等)、“三提(公积金、公益金和管理费)五统(乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练和修建乡村道路等费用)”、“两工(劳动义务工与劳动积累工)”及其他社会负担,如依照《教育法》的有关规定征收的教育集资款,国家规定的粮、棉等主要农产品定购任务等。

非法定负担是指在前述法律、法规、规章以外,各级政府部门向农民收取的各种费用、集资、“达标”任务,各种官办服务机构的强制服务乱收费、乱罚款、乱摊派以及变相提高农用水费、电费、话费及农用生产资料价格等。

一般认为农民的法定负担是合理负担,笔者对此不敢苟同。在以下情形,可能出现法定负担与合理负担不一致:一是法律、法规滞后。如现行《中华人民共和国农业税条例》是基于1958年人民公社特殊历史时期制定的。几十年来,常年产量、计税面积、作物种类等发生了很大的变化。二是立法主体存在不同的利益取向,非农民立法主体制定的法规未必以农民的利益为出发点。以城市居民为主体的人大代表制

定的法律、地方法规难以体现农民的最大利益;政府各部门从本位利益出发制定的规章更难体现农民的意志。如1991年农业部制定的《农民承担费用和劳务管理条例》与其说是对农民利益的维护,不如说是对人民公社体制的沿袭,反而成为各级政府利益最大化的重要法制保障之一。很明显,法定标准简便易行,但是法规滞后及立法主体的利益局限性往往使得该标准的效果大打折扣。

2. 合理性标准

合理性标准是指农民受益的公共品与分摊的公共品成本之间的对应性、关联度。公共品成本分摊方式(税、费)、分摊数量关系到农民负担的轻重。受益的公共品与分摊的成本之间的对应程度在很大程度上反映了农民负担的合理性。此外,农民资金(资源)的有限性要求有限资源在分摊的公共品项目上有轻重缓急之别,以便使各公共品的边际效用最大,资源合理配置。换言之,合理的农民负担一方面要照顾农民经济承受能力的主观性,同时也要考虑到资源优化配置的客观性。学者周其仁曾经就农民负担问题指出,农民负担首先是“关联度”,其次才是“取之有度”的问题。笔者认为,这两种“度”的把握实质是对农民负担(税费)公平的把握;而有限资源的优化配置却是对税费效率的评价。

税费公平主要体现于两大原则:(1)受益原则。纳税人的税费支付应当与享受的公共服务相对应。我国乡财政支出结构中,60%-70%是中小学教师的工资,而基础教育有很强的外部性,不应当主要由农民支付;公共安全、卫生、交通服务等集中于乡镇政府所在地,主要是乡镇居民(多数为非农民)受益;农田水利、农用技术等与农民利益最相关,但是不占财政支出的主要地位;农村供电、供水有专门收费项目,而且高于城市居民用电、用水的收费标准。农民缴纳的税费与所享受的公共服务之间缺乏足够的关联度。(2)纳税能力原则。纳税人之间的税费分摊应考虑各自支付能力的差别,包括横向公平和纵向公平。横向公平要求相同收入的人给予相同的对待,缴纳相同的税收,享受相同的服务,考虑纳税人的心理承受能力;纵向公平要求不同收入的人给予不同的对待,充分考虑纳税人的经济承受能力,要取之有度。我国农民税费负担既存在横向不公平,也存在纵向不公平。横向不公平体现在农民与非农民之间的权利与义务不对等上,如城市基础教育的付费主体主要是政府而非居民,农村基础教育却主要由农民负担(教育附

加、教育集资、中小学杂费等)。纵向不公平主要体现在不同收入的农民之间税费征收的标准一样,不考虑收入能力,古稀老人与三岁孩童同等纳税。

税费效率包括两个方面:(1)经济效率。税费的征收要尽量减少对纳税主体经济行为的扭曲。就农村税费来说,如果农民生产、消费活动因税费的征收导致严重扭曲,比如说大面积抛荒,就说明这种税费缺乏经济效率。(2)行政效率。税收的征管成本尽量做到最小化,这就要求税制设计简便、合理、易于征收。如果税制的设计导致农民抗税普遍,征管成本必然很高,这种税费就不具有行政效率。对于农村税费的行政效率,朱纲等人对陕西省某贫困乡的农业税征收成本进行过估计。其结果是,2000年该乡农业税征收的工资成本占农业税及附加的比重高达50%以上,如果加上动用其他站所人员的费用、村干部协税补贴等,比例更高,全乡干部几乎要花一半的工作时间用于征收农税(冯兴元、魏志杰、孟广实,2002)。

二、农民负担水平的评价指标体系及运用

农民负担虽然可以用绝对水平指标进行量的描述,但农民负担更是一个相对概念,相对于农民收入以及相对于其他社会群体(主要是城市居民群体)所承受的负担水平。由于农民总体收入的限制,单从绝对数量上很难真正认识到负担的沉重性,只有通过比较才能客观认识农民负担。为此,笔者修正了传统的相对指标,并提出农民负担的三个相对评价指标。

(一)人均现金税费支出的增长速度

增长率(%)

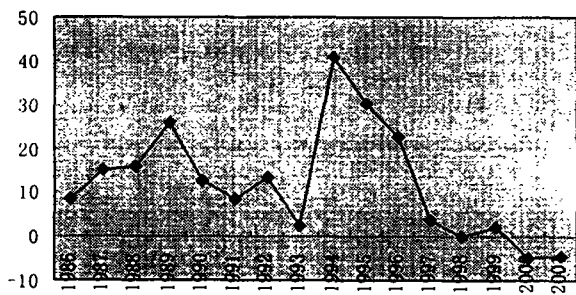


图1 农民人均现金税费支出增长趋势

注:数据根据《中国统计年鉴》(1987-2001年)计算而得;2001年数据来源于农调总队。

(二)农民人均现金税费支出占农业人均纯收入的比重

人均现金税费支出的增长速度衡量的只是农民负担自身的变化趋势,只有将农民的收支进行对比

现金税费支出是指农民直接以货币形式支付的各种税费负担。货币与实物形式支出相比,农民普遍存在“惜钱不惜粮”的心理,这种心理是“理性经济人”假定的一个例证,同时也说明以现金税费支出作为农民负担的评价指标比较具有客观真实性。

首先,由商品向货币的转化是较为惊险的一跃。卖者在市场上可能遭遇种种风险,徒增交易成本。这些成本包括寻找买主、搬运粮食、双方讨价还价等,必然耗费时间、体力与精力。尽管如此,粮食仍存在“卖难”和最后变质的可能。其次,货币与粮食相比,货币对于大多数农民来说还是稀缺品或稀缺资源。作为消费品,货币的边际效用大于粮食的边际效用;作为生产要素,货币的边际生产力大于粮食的边际生产力。当二者的边际效用或边际生产力相等时,农民对二者的偏好趋于一致。最后,农民负担对于农民来说,主要还是一种主观感受与主观评价,现金税费支出更有切肤之痛。

图1计算了从1986—2001年农民人均现金税费支出的增长速度。1987—1992年,农民负担第一次高位运行;1994—1996年农民负担第二次高位运行;1997—2001年,中央加大减负力度,农民承担的现金税费支出增速回落,特别是从2000年开始,现金税费支出呈负增长趋势,2002年现金税费支出比上年降低13.7%,反映出中央在农村的减负政策取得了积极成效。

比重(%)

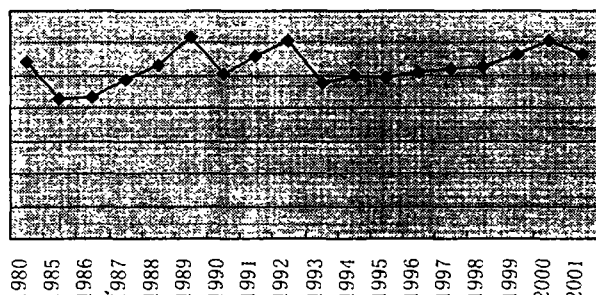


图2 农民人均现金税费支出占农业人均纯收入的比重

资料来源:数据根据《中国统计年鉴》(1980-2001年)计算;2001年数据来源于农调总队。

分析才能进一步说明负担的轻重。一般认为,衡量农民负担的相对指标是农民负担与农民人均纯收入之比。笔者基于以下考虑,对指标进行了两次修正。

1. 修正指标一:人均现金税费支出÷农业人均

纯收入

如前所述,农民人均现金税费支出的优点,用它代替农民总负担;农业人均纯收入代替农民人均纯收入。农民人均纯收入包括来自于非农业的收入,农民的非农收入已经交纳各种税费,扣除非农收入更能体现收入与负担之间的对比度,更能体现纯农户所承担的负担轻重。按修正指标一计算,1980-2001年我国农民负担在8%-14%之间变化(图2)。

由图2可以看出,80年代中后期,由于农产品价格因素的影响,以及制度潜能释放的下降,农业收入增速放缓,农民负担日渐显现并加重,1989年达到最高水平为12.37%。虽然90年代中后期农民负担比上年的增长速度降低,但是,与农业人均收入相比却呈增长趋势。1993年是90年代农民负担最轻的一年,主要原因在于从1987-1992年高位运行后,党中央、国务院制定和采取了一系列措施减轻农民负担;然而,好景不长,从1994年始,农民负担反弹,特别是1998年后,由于来自农业收入连续几年下降,农民负担水平呈增加趋势。

当然,上述修正指标很可能低估也可能高估农民负担,这取决于修正指标的分子分母与原指标分子分母相比变化的方向及程度。

2. 修正指标二:农民总负担÷农业人均纯收入

修正指标二不仅具有修正指标一的优点,同时,它更能全面、整体衡量农民特别是纯农民的负担水平。当然,按这一指标计算的农民负担最重。根据张学鹏等进行的甘肃个案调查计算三种农民负担可以看出,按修正指标二计算的结果在11%-31%之间,农民负担率远远高于修正指标一的统计结果。

(三)农民负担与城市居民所得税的比较

长期以来,人们一直认为农业税很轻,只有2%-3%。事实上,比较费改税后农民负担与城市居民所承受的所得税,农民负担相对于城市居民的负担要重。试点地区农村费改税后,原具有所得税性质的统筹费用直接纳入到新的农业税中,并规定新的农业税上限为7%,另征收不超过正税20%的农业税附加替代了村提留,农民负担总计为农业总收入的8.4%。城镇居民只有当月收入达到800元的起征点时才需交纳个人所得税。农民年均纯收入以2002年2476元计算,月均纯收入仅为 $2476 \div 12 = 206$

元,远没有达到800元的起征点,却必须人人纳税,而且远高于城市居民的个人所得税率。

三、结论

笔者从质与量两方面建立了完整的农民负担评价体系,并从质与量的角度详细分析了中国农民负担的现状。

其一,农民负担的实质是农民对农村公共品的成本分摊,税费是这种分摊的融资方式。税费的公平与效率原则同样适用于农村税费。公平与效率是有关农村税费法律、政策制定的出发点。这种法定标准才与合理标准具有同一性。评价农民负担水平可以采用绝对指标,但是,相对指标更具科学性与客观性。质上的公平与效率标准、量上的三大相对指标,共同构成了农民负担评价指标的完整体系。

其二,运用上述评价体系分析中国农民负担的历史与现状,笔者认为,长期以来,中国农民负担与农村公共品之间缺乏足够的关联度,同时存在涸泽而渔、取之过度的客观事实,农民、农村的有限资源并未得到优化配置。农民承受着大量既不公平又有损效率的不合理负担,这是全面建设小康的重要“瓶颈”。因而,建立科学的农民负担评价体系,进一步加大减负力度,对小康建设有直接的现实意义。

参考文献:

- [1]朱钢,张元红,张军,等.聚焦中国农村财政——格局、机理与政策选择[M].太原:山西经济出版社,1999.
- [2]王跃新.对农民负担问题的思考[J].中国农村经济,1995,(1):33-36.
- [3]叶兴庆.论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究,1997,(6):57-62.
- [4]朱守银.农村基层制度创新与税费体制改革问题研究——减轻农民负担的制度环境与制度创新[J].经济研究参考,1999,(88):2-31.
- [5]姜长云.农村税费改革问题研究(总报告)[J].经济研究参考,2001,(24):2-20.
- [6]张学鹏,李兴.甘肃农民负担调查与分析[J].经济管理文摘,2001,(9):18-19.
- [7]盛洪.让农民自己代表自己[J].改革内参,2003,(3):13-15.
- [8]冯兴元,魏志杰,孟广实.从安徽农村试点窥农村税费改革[N].经济学消息报,2002-05-24.