

农村税费改革引发问题的思考

李宁 辛毅

(北京工商大学商学院 北京 100037 中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872)

【摘要】本文在分析农村税费改革引发问题的基础上,分析了乡村债务的实质是城乡经济体制改革的制度成本,并对乡镇政府的生存与运行成本问题进行了探讨,最后提出了相应的政策性建议。

【关键词】税费改革 绩效评价 制度成本

一、农村税费改革引发的问题

笔者认为,农村税费改革引发的问题实际上涉及对现行农村社会生产关系的全面调整,在农村宏观经济上主要表现在乡村债务负担沉重、农村公共产品供给不足和农村社会经济运行环境稳定性下降等几个主要方面。

1. 乡村债务负担沉重,削弱了乡村管理机构的社会治理能力。根据财政部科研所测算,全国乡村债务总体规模大致在6 000亿元到10 000亿元左右,占我国GDP比重的5%到10%,占财政收入的比重约为30%到50%。此外,随着农村税费改革的实施,乡村债务近年来增长速度相当快。有关部门调查显示,1999年全国乡村债务总额约为3 000亿元至6 000亿元,最高的乡镇负债约为4 000万元、村负债大约为500万元;到2004年乡村基层政权负债总额已达6 000亿元至10 000亿元。由此可见,全国乡村债务负担相当沉重。

农业经济是农村贫困地区的主要产业,因此税费改革以后,农村贫困地区的乡镇政府和村级机构失去了财政收入与公共经费来源,私人债主看不到还债的希望,乡镇政府和村级机构的党政主要负责人成为债主逼债的对象,从而严重干扰乡村管理机构的日常工作,乡村管理机构的社会治理能力被显著削弱。

2. 农村公共产品供给不足,影响农村地区的社会经济可持续发展。农村税费改革以后,引发的一个突出问题是:对农村社会经济可持续发展能力有促进作用的主要公共产品供给不足,如农村教育、农村医疗保障和农业生产性基础设施建设等。

(1)对农村教育的影响。农村税费改革引发的最严重的问题之一是农村义务教育经费短缺。有关统计数据表明,税费改革以前乡镇政府开支的70%左右是用于当地农村中小学教育。这说明在税费改革以前,农村基层税费的绝大部分是用于维持和发展农村基层教育,即农民缴纳的税费主要是为自己的后代发展基础教育事业。正是因为来自农业税费的办学经费不足,所以农村义务教育制度长期得不到贯彻。

(2)对农村医疗保障的影响。在农村医疗保障事业建设方面,农村贫困地区“因病致贫”的现象十分普遍。据统计,我国

西部因病致贫者达到300万~500万人,而农村贫困者中有70%是因病致贫。根据笔者2004年在甘肃的调研情况,2003年甘肃省农村贫困人口中,有25%左右是因病致贫、因病返贫。目前,中央政府在农村地区试图推行新型农村合作医疗制度,以作为农村医疗保障的基本形式。但是这项制度有一定的进入门槛,即需要在农民和县、乡政府先缴纳一定的费用,才能获得中央财政的补助。而农村贫困地区县、乡政府财力有限,再加上农民收入水平很低,最终可能影响合作医疗覆盖率。此外,如果不解决农村贫困地区的经济发展问题,仅靠有限的财政转移支付维持此项制度的运行,那么这项制度即使现在得以实施,在以后也可能不会持续下去。

(3)对农村贫困地区基础设施建设的影响。农业基础设施建设对于农村贫困地区的经济发展和脱贫效率提高具有不可替代的作用。从经济学角度看,农村贫困地区的贫困根源是能够利用的农业生产性资源数量少和质量差,导致农业生产难以进入扩大再生产的状态,只能维持正常气候条件下的简单再生产,甚至在恶劣的年景下连简单再生产都不能维持,其突出表现是同类农产品尤其是粮食的单产水平和总产水平显著低于非贫困地区,而生产成本显著高于非贫困地区。

3. 乡镇政府财政收入和村级机构公共经费剧减,农村社会经济运行环境的稳定性下降。农村税费改革以后,相当一部分农村乡镇政府财政收入剧减,而农村贫困地区的乡镇政府甚至不能维持低水平的运转。减轻一个地区农民负担实际上就是减轻当地县、乡财政负担,因此农村税费改革实际上是以县、乡政府放弃一定的财政收入作为农民减负的政策成本。

税费改革以前,村集体支出的主要项目有:村干部工资、办公费、党务和村务活动费、精神文明活动费、五保户供养、水路、电路等小型基础设施维护性开支、环境卫生维护费用、计划生育、民兵训练、治安巡逻费用等,都属于保证农村经济正常运行所必需的基本公共支出。税费改革后,村集体收入主要由财政转移支付经费、土地承包费、集体企业经营收入和出租集体资产收入构成,比税费改革前明显减少。农村贫困地区过去主要靠村提留和土地承包收入作为村庄公共资金,现在除了上级的财政转移支付就没有其他任何收入来源。上级财

政转移支付除了满足村组干部的补贴收入以外,能够用于办公开支的经费很少,更无力发展本村社会公益事业和开展农村社区基础设施建设。税费改革后维持农村社会经济正常运行的支出不会随之减少,这就造成村集体资金出现缺口。

由于基层农村组织财力严重不足,不少村不得不进行合并和对乡村管理机构人员进行精简。这样做固然在一定程度上可以减轻乡村管理机构的经费压力,但从管理学角度看,虽然管理人员和管理机构减少了,但是管理幅度和管理对象数量不变甚至随着人口增加而增加,这显然会严重降低乡村管理机构的效率。事实上,近年来农村地区治安案件增多、邪教和迷信活动猖獗导致社会不稳定,反映了乡村管理机构因公共经费不足而对农村社会的治理能力削弱,造成农村社会经济运行环境的稳定性下降。

二、农村税费改革引发问题的深层次分析

1. 乡村债务的实质是农村经济体制改革的制度成本。乡村债务的形成主要有以下原因:20世纪80年代以来,乡村管理机构依靠借贷和集资直接投资兴办乡镇企业,但多数企业倒闭或者巨额亏损,因此造成的经济损失转化为乡村债务;相当一部分缺少足够集体经济收入的乡村,在进行农村基础设施建设、筹集农业综合开发地方配套资金、偿还国债和普及九年业务教育达标等方面工作时不得不借债才能实施;一些乡村管理机构的干部严重超标、上级部门摊派订阅的报纸杂志过多、接待上级部门的招待费开支过多、乡村管理机构财务制度不健全造成开支过多等多方面原因形成乡村债务;农村税费改革以前,农民负担项目较多,乡村不仅要完成正常税收任务,还要完成各种各样的上级摊派,不少乡村通过银行或者民间借贷来完成上述任务。综上所述,乡村债务形成的主要原因是乡村机构在超出自身财力的情况下,为开办各种有利于地方社会经济发展的公共事业、贯彻国家以工业化和城市化为主导的宏观经济发展战略造成的,加之对乡镇政府极为不公平的“分税制”财政收支机制,使得乡镇政府收不抵支。因此,这种乡村债务主要是由国家税收政策和财政体制引发的,其主要责任不应由乡村管理机构承担。

从更为深远的历史角度看待乡村债务,它实际上是农村地区居民在县、乡两级政府领导下,为推进农村地区工业化和现代化进程所做出的努力;从经济学角度看就是通过牺牲即期消费而换取将来的投资收益的经济过程。因此,乡村债务形成的过程是因为农村地区社会再生产链条因税费体制改革而断裂,使得原来可以在长期可持续的社会再生产过程中通过资本周转和经济发展得以消化的资金收支事项转变成了社会资金运行链条断裂以后的巨额债务。因此,乡村债务的实质是过去以县、乡财政收入为主要经济基础,以县、乡两级政府为主要组织基础,为推进农村地区工业化和现代化建设的国民经济体制而产生的制度成本。

2. 农村税费改革的根本目标是建立实现城乡社会扩大再生产的新型农村国民经济体制。农村税费改革以后,国家对农村社会经济的宏观调控力量层级从乡镇上移,客观上要求将农村地区的社会经济发展置于更高层级政府的直接治理之

下,从而使农村社会经济与城市社会经济统筹发展,农村地区社会再生产要在新的城乡社会政治经济体制中进行。从宏观经济层面看,农村税费改革改变了主要以县、乡两级政府为主导力量以推进农村地区社会再生产进程的国民经济体制,适应了新的国家城乡治理结构,并能有效推进社会再生产。新型国民经济体制尚未确立,因此,评价农村税费改革政策的绩效不能只看它是否减轻农民负担,还要看此后是否能够建立实现城乡社会扩大再生产的新型国民经济体制。

3. 乡镇政府的生存与运行成本。在辖区内合法获得足够税收是一级政府存在的经济基础,农村税费改革取消了乡镇政府合法获取税收的权利,实际上消除了乡镇政府的经济收入,因此政府机构退出乡镇层级是必然趋势,其深层次原因是农村经济发展水平难以承担乡镇政府的生存与运行成本。

在我国社会主义市场经济体制中,乡政府的生存成本与运行成本与三方面因素有着直接关系:一是以小农经济生产方式为主的农村经济产生的经济剩余过少;二是偏向城市地区的国家整体经济发展模式从农村经济中提取了较多经济剩余;三是农村地区发展非农经济和公益事业又需要从农村经济的剩余中提取公共资金。乡镇政府的主要职责是从农村经济剩余中提取资金,但数量众多、高度分散和生产规模较小的农户所产生的经济剩余较少,同时使得乡镇政府产生了相当高的征税成本和农村社会管理成本。在这种情况下,必然出现乡镇政府支出恶性膨胀和农业剩余减少的恶性循环:乡政府为了能够完成税收任务和加强农村社会管理,不得不增加其工作所必需的人力、物力和财力投入,这样又要为增加人、财、物投入而多收税费,农民则要从不多的农业剩余中缴纳更多的税费,从而挤占了农民的生产投入资金,最终加重农民负担。这种情况周而复始,收取的税费总额不断增加,最终导致必须对农村税费体制进行根本性变革,即消除农村税费产生的根源。

三、政策建议

1. 有效化解乡村债务危机。乡村债务是农村经济体制改革引发的制度性成本,政府是具体负责化解乡村债务危机的责任者,而化解乡村债务危机的资金应当来自于从旧的国家宏观经济发展模式中受益的地区。

2. 科学推进乡镇体制改革。要建立既适应农村经济发展水平,又能够保证国家政策在农村地区贯彻的新型乡村管理体系,必须建立以乡(镇)村党组织体系为核心、以县(市)政府派出常驻乡镇的干部和村两委主要干部为骨干,与农民自主选举产生的农民合作组织的乡镇层级管理机构相结合的新型乡村管理体系。其中,县(市)政府派出的常驻乡镇的干部和村两委的薪酬来自于上级财政开支。

3. 保证农村地区的义务教育投入和农村基本医疗保障投入。将中央财政转移支付对农村地区的义务教育投入和基本医疗保障投入的责任纳入法制化轨道,通过国家立法将中央财政对农村地区的教育和医疗保障投入数量、结构以及增长速度进行规定,使农村地区获得的中央财政对教育和医疗保障的投入稳定化;将保证贫困农村地区的义务教育投入和



企业内部会计制度设计之我见

李刚

(徐州师范大学经济学院 江苏徐州 221009)

【摘要】企业内部会计制度是国家宏观会计制度的执行机制,也是企业内部控制制度的重要载体,同时还是企业信息化建设的关键点,这些构成了现代企业内部会计制度设计的三个层次。

【关键词】内部会计制度 制度设计 内部控制

一、企业内部会计制度是国家宏观会计制度的执行机制

企业内部会计制度设计就是使用企业制度化方法把国家宏观会计制度的各项规定内化为企业自觉的会计行为,同时保证宏观会计制度赋予企业管理者的剩余准则制定权得到规范合理的应用。该执行机制包括两层含义:

一是结合企业具体情况,通过制度文本或员工手册等形式把宏观会计制度的规定“消化吸收”并在实际会计行为中贯彻,从而通过制度化形式使宏观会计制度在企业内部得到执行。这正是宏观会计制度的内在要求。如会计法就规定各单位应建立健全内部会计监督制度,由财政、审计和税务机

关对此进行检查。《会计基础工作规范》也要求各单位根据会计法、宏观会计制度等制定内部会计管理制度,并且赋予财政部门监督检查权。

二是宏观会计制度赋予了企业管理者适当的选择权,由于宏观会计制度制定者的有限理性及现实世界的复杂性,宏观会计制度是不完全的,存在公共领域,因此企业管理者在会计制度制定中享有“剩余准则制定权”。以2006年修订的新会计准则体系为例,会计核算原则中“实质重于形式”如何判断,资产减值和收入等如何进行会计确认,资产减值计提方法、存货核算方法、固定资产折旧方法等会计方法如何选择,坏账比

基本医疗保障投入作为农村扶贫工作的基本保障体系。

4. 改革农村贫困地区教育体制。大力发展主要针对农村贫困地区适龄青少年的中专、职业中学和技术工人学校的实用技术教育体系,缩短农村贫困居民的教育投资回收期,加快农村贫困地区脱贫速度。

5. 拓宽农村基础设施投入资金来源。在主要依靠政府专项投入的基础上,充分利用农村集体经济、农民个人和社会资金,加大对农村基础设施建设的投入。组织专门力量,针对目前农村长期绝对贫困人口主要居住区的自然和社会经济条件进行研究,在此基础上确定在只能就地解决绝对贫困农村人口脱贫问题的地方所适用的特殊基础设施种类、数量以及专门建设技术,并且针对这些地区制定专门的全国性基础设施建设规划,集中专项扶贫资金大力建设农村贫困地区基础设施,以使农村贫困地区具备农业扩大再生产水平的物质条件。

6. 贯彻城乡统筹发展的新型国民经济战略。城乡统筹发展就是要通过使城乡经济按比例协调发展,以实现社会扩大再生产。以社会主义新农村建设为契机,大力发展现代农业,发展农村产业经济,同时进一步加大对农村扶贫事业的投入,有效推进城乡国民经济的扩大再生产。

7. 加大对农村地区的社会治理力度。国家和省级财政应加大对乡村管理机构的社会治理专项转移支付,加强农村地区的国家社会治理机构建设,同时充分依靠农民群众的力量,提高农村社会的治理水平。

【注】本文受亚洲开发银行(ABD)技术援助项目“农村公共政策绩效评估与扶贫机制创新”(项目编号:TA4200-PRC-04-005)、国家扶贫办委托课题“中国农村贫困人口群体分类研究”和教育部985重大项目子课题暨中国人民大学农业与农村发展学院创新基地青年教师基金项目“财政资金绩效评价研究——以财政支农重大项目为例”资助。

主要参考文献

1. 马晓河等.我国农村税费改革研究.北京:中国计划出版社,2002
2. 张晓山. 简析中国乡村治理结构的改革. 管理世界, 2005;5
3. 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响.社会学研究,2006;3
4. 段庆林. 不发达地区农民负担问题研究——以宁夏为例.管理世界,2002;7
5. 张新光.农村税费改革后的乡镇政府体制改革.开放导报,2006;5
6. 广西财经学院财政系课题组. 农村税费改革后基层政权运行问题研究.广西财经学院学报,2006;6
7. 贾康,赵全厚.减负之后:农村税费改革有待解决的问题及对策探讨.财政研究,2002;1
8. 姜长云. 县乡财政困难及其对财政支农能力的影响.管理世界,2004;7