

浅谈取消农业两税 对少数民族地区基层财政的影响

段晓红

(中南民族大学法学院 武汉 430074)

【摘要】 本文以广西壮族自治区百色市为例,具体分析取消农业税和农业特产税对县乡两级财政的影响,针对少数民族地区县乡财政受农业两税取消影响较大的实际情况提出了对策建议。

【关键词】 农业两税 少数民族地区 财政影响

农村税费改革完成后我国已经进入了后农业税时代。少数民族地区主要从事农、牧业生产,取消农业税和农业特产税(以下简称“农业两税”)必将给少数民族地区农业、农村发展带来新的契机,同时,一些新的矛盾和问题也会随之出现。本文以广西壮族自治区(以下简称“自治区”)百色市为例,分析了取消农业两税对少数民族地区基层财政、基层组织及农村公共产品造成的影响,并结合少数民族地区的实际情况提出了解决基层财政困难的具体措施。

一、取消农业两税后百色市财政减收情况

自治区经过试点后于2003年全面展开农村税费改革。按照2003年的税费改革政策,税费改革前的农业税、农业特产税、乡统筹、村提留、屠宰税,税改后在形式上就表现为农业税、农业特产税及两税附加。1999年百色地区(2002年百色地区撤区设市)农业税、农业特产税、乡统筹、村提留收入分别为3459.22万元、6006.05万元、4001.88万元和689.32万元,加上屠宰税收入537万元,五项合计为14693.47万元;2000年五项合计为12698.2万元;2001年百色地区德保县成为农村税费改革试点县;2003年农村税费改革全面展开后,全市农业两税及附加分别为12442万元、3817万元,合计为16259万元。从绝对值上看,税费改革后百色市来源于农业的财政收入反而有所增加,其中最主要的原因就是2003年百色市大力调整农业种植结构,糖料蔗的种植面积大幅增加,加上当年糖料蔗的收购价格上调,仅糖料蔗一个品种的特产税收入就超过6000万元,全市农业特产税收入首次突破亿元,及时缓解并掩盖了农村税费改革引起的县乡两级财政减收造成的困难。但是,2004年农业税税率总体上降低1个百分点和取消除烟叶外的农业特产税后,百色市财政减收的矛盾开始凸现。

2004年百色市实现农业税收入2432万元,但2004年国家取消除烟叶外的农业特产税,百色市的农业特产税收入从2003年的10368万元锐减至2014万元。与2003年实征数相比,2004年百色市农业两税及附加收入一共减少10923.8万元。2005年7月21日自治区又决定在全区范围内全部免征农业税,已收的农业税全部退还给农民。因此,与2004年实征数相比,2005年百色市的农业财政收入又进一步减少

2918.4万元。2004年自治区对百色市拨付农村税费改革转移支付补助13194万元,从数量上看,完全可以填补农业两税减收造成的财政收入缺口。但是,为了确保满足农村义务教育经费的正常需要,自治区规定,农村税费改革专项转移支付资金除已下达的农村中小学教师工资转移支付补助资金按规定用于确保农村教师工资发放外,其余转移支付资金用于农村中小学教育经费的比例应高于65%(其中农村中小学教育经费用于危房改造的比例不低于10%)。因此,从百色市2004年的财政收支情况看,虽然自治区拨付的农村税费改革专项转移支付资金在数量上足以弥补税费改革造成的收入缺口,但是上级财政在专项资金的用途上有明确的规定,下级财政部门没有权力结合本地地区的实际情况统筹安排农村税费改革专项转移支付资金的用途。因此,除农村教育事业之外,由财政安排支出的其他各项事业都不同程度地受到农村税费改革的影响。

二、取消农业两税对百色市县乡两级财政的影响

取消农业两税主要影响县乡两级财政的收入和支出,而且各县(区)由于财政收入结构不同,受到的影响也不一样。农业两税特别是农业特产税收入在财政总收入中所占的比重越大,财政受到的影响就越大。百色市政府所在地右江区以及田东县的实际情况可以反映农村税费改革后百色市县乡两级财政运行状况。

1. 取消农业两税对县级财政收支的影响。右江区虽然是百色市政府所在地,但工业基础薄弱,财政不能自给。右江区财政局预算科提供的数据显示,2003年右江区实现财政总收入12819万元,其中实际征收的农业两税收入分别为219万元和2053万元,合计为2272万元,占财政总收入的比例为17.72%。2004年取消除烟叶外的农业特产税、农业税税率降低1个百分点后,右江区实征农业税187万元。与2003年实征数相比,2004年右江区农业两税收入一共减少2085万元。2004年自治区下划给右江区农村税费改革转移支付补助960万元,取消农业特产税、降低农业税税率转移支付补助420万元。按实征数加上税费改革专项转移支付资金计算,2004年由于农村税费改革而导致右江区财政收入出现缺口705万

元。如果按照 2004 年预算支出核算,这已经威胁到右江区财政部门的正常运转。

田东县是一个以壮族为主体的多民族聚居县,也是自治区 28 个国家级贫困县之一,财政不能自给。2003 年田东县实现财政总收入 21 688 万元,其中农业税收入 318 万元,农业特产税收入 1 736 万元,两项合计为 2 054 万元,占财政总收入的比例为 9.47%。2004 年田东县实征农业税 220 万元,与 2003 年实征数相比,农业两税减收 1 834 万元。2004 年自治区下划给田东县农村税费改革转移支付补助 1 428 万元,取消农业特产税、降低农业税税率转移支付补助 536 万元,两项加起来可以弥补税费改革带来的缺口。田东县属于国家级贫困县,上级在确定专项补助额时稍有倾斜,但税费改革专项转移支付补助中大部分资金用于农村教育事业。税费改革前,田东县财政接受上级财政转移支付后,每年在保持收支平衡的同时还略有结余。税费改革后,如果保持财政收支平衡,必须压缩某些预算项目的支出。

2. 取消农业两税对乡镇财政的影响。县级财政尚且如此困难,乡镇财政的状况就更加捉襟见肘了。百色市县级财政对乡镇财政采取的是统收统支的管理模式,即乡镇组织的财政收入如数上缴县财政,而各乡镇所需要的支出基本上都由县财政另行拨款,财政收入与支出之间不发生直接的联系。按照这种财政管理体制,农村税费改革后,乡镇干部和村里定编干部的工资由县财政统一拨付,乡镇财政可自由支配的固定资金主要是县财政每年按照定编干部人数拨付的公务费,除此之外就要依靠乡镇自己组织其他财源收入,如办企业、开发房地产收取租金等。由于每年县财政拨付给乡镇的公务费标准过低,乡镇的公务费开支普遍存在较大的缺口。目前有很多乡镇已经积累了债务,乡镇干部认为如果不能通过上级财政转移支付及时解决问题,最终还是有可能把手伸向农民,这种担忧一定程度上也表明了乡镇干部对国家的惠农政策缺乏信心。

三、取消农业两税对百色市村级组织和各项事业的影响

农村税费改革前,乡统筹和村提留是乡村公共产品和日常开支的经费来源。税费改革取消村提留后,村级三项费用(村干部报酬、五保户供养经费、村办公经费)支出采用新的农业税附加或农业特产税附加形式统一收取,村级道路建设资金由村民大会民主协商解决,农村医疗卫生等事业逐步实行有偿服务,政府适当补助。2005 年自治区宣布取消农业税后,村级三项费用则由自治区财政统一安排专项补助。百色市的情况表明,取消“三提五统”后,村级组织和农村各项事业均受到影响。

1. 村级组织运行困难。税费改革对村级组织的影响是最直接的:一方面部分村部办公用房无保障,另一方面村干部工资无保障。据百色市民政局统计,全市现有村部 1 808 个,其中列入自治区贫困村的村部有 1 015 个,经 2002 年实施全区基层公共基础设施建设项目后,目前尚有危房的村部有 359 个,无办公用房的村部有 68 个。百色市现有村干部 13 181 人,村干部工资除部分由自治区财政专项转移支付补助解决

外,其余由各县财政及村集体经济收入来解决。取消农业两税后,县级财政受到的影响非常大,安排村干部工资可谓心有余而力不足,而拖欠村干部工资在一定程度上会影响村干部思想的稳定性和工作的积极性。税费改革后,村干部虽然不再协助财政所征收各种税费,但农村的土地纠纷比过去多,村干部的工作存在一定难度,而他们的报酬与外出务工、兴办个体经济的农民相比要少得多,现在乡镇都在进行机构改革,即使他们干得好也没有转干的机会。因此,很多有能力的人都不想当村干部。这就对如何充分调动村干部的工作积极性提出了新的要求。

2. 农村基础设施建设投入减少。自治区决定取消农业税附加后,村级三项费用由自治区财政安排专项补助资金,具体由县级政府各职能部门分配到乡镇。田东县向来降雨量稀少,2004 年 1~9 月,田东县境内降雨量比正常年份少了 400 毫米,特别是 9、10 两个月持续的干旱,使得境内 46 座水库蓄水量仅占有效库容的 20%,全县有 23 万亩作物受旱,8 万人、9 万多头牲畜饮水困难。但是,2005 年上半年田东县财政安排的农田水利设施建设资金不仅没有增加,反而有所减少,主要原因还是在于取消农业两税后该县的可用财力减少,影响了财政在农业方面的投入。

3. 村级集体事业和公益事业难以为继。农村税费改革政策规定,村内兴办集体经济和公益事业所需资金按照“一事一议”筹资筹劳的办法筹集,但是这一政策实施起来却困难重重。主要表现在:一是乡镇干部对这一制度的民主性、科学性认识不充分,部分乡镇领导甚至认为村级组织开展“一事一议”对乡镇来说意义不大,缺乏在基层大力宣传、倡导这一制度的积极性。二是村干部怕麻烦。村干部已经习惯于有事由几个村干部说了算,认为村民参与议事,人多嘴杂,意见很难达成一致,效率不高。三是村民担心“白掏”。目前,绝大多数农民的收入仍然很低,加上政策宣传不到位,有些地方在政策执行过程中操作不规范,导致一些村民认为“一事一议”政策是村干部变着法子向群众要钱,或者认为掏了钱也不一定能得到实惠。如果“一事一议”政策得不到落实,税费改革后,村级集体事业和公益事业所需资金没有保障,农民的生产、生活就会面临诸多不便。

除以上三个方面的影响之外,在农村,五保户供养资金短缺,农业科技服务水平也有所下降,文化娱乐活动基本上没有,农民看病难一直以来都没有得到很好的解决,农业两税取消后,这一状况更加难以改善。村民对这些方面都颇有微词。值得庆幸的是,取消农业两税对义务教育基本上没有负面影响,这主要得益于农村税费改革专项补助资金在使用上明确规定要确保义务教育投入,并且来自发达地区的扶贫资金也主要投向义务教育。

四、百色市县乡财政走出困境的措施

农村税费改革的真正内涵不是简单地减轻农民负担,而是调整国民收入再分配格局。如果取消农业两税、减轻农民负担的结果是危及少数民族地区基层政权和基层自治组织的正常运行,从而导致农村公共产品供应的短缺,阻碍农村公益事

业的发展,这显然是与农村税费改革的初衷相悖的。百色市基层财政运行的状况表明,在少数民族地区,取消农业两税导致的财政收入缺口在税费改革专项转移支付补助的资助下仍然难以弥补,导致农村基层除义务教育外的各项事业受到不同程度的影响,这一问题应该得到重视。历史原因导致的少数民族地区与汉族地区在社会、经济、文化等方面的差距本来就很大,梯度发展战略的实施又使东西部差距进一步加大。这对处理少数民族问题是很不利的。要构建和谐民族关系,就要缩小少数民族地区与汉族地区的差距,就要实现少数民族地区在收入再分配上的公平,就要解决少数民族地区的财政非均衡问题,就要着力建设少数民族地区的公共财政体系,以公益事业优先为原则,保证不同地区、不同阶层的公民可享受水平大体相当的公共服务。因此,在少数民族地区取消农业两税,不应该是一个孤立的政策,还应该有一系列配套政策与改革措施,保证少数民族地区基层财政在没有农业两税收入后,还有能力提供义务教育、公共卫生服务、农业基础设施等公共产品。只有做到这一点,取消农业两税才具有实质性意义,农民的生产、生活条件才能真正得到改善。这些配套的政策和改革具体包括以下几个方面:

1. 建立规范、稳定的转移支付制度。任何现实的生产力都是对以往生产力的继承,任何地区经济的发展都离不开原有的基础。少数民族地区与汉族地区在经济发展起点上的差距,一定程度上决定了以后各自发展进程的快慢。单靠市场机制的作用,会导致地区之间的差距越来越大,因为市场机制进行资源配置是不考虑民族、贫富和地区差别的,哪里能赚钱资源就流向哪里,直接的结果就是穷的越穷、富的越富。我国建设有中国特色社会主义的实践表明:有差距,就要有政策;有差异,就要有政策;有特点,就要有政策。只有重视差距,重视差异,重视特点,才能增强政策的针对性,加快发展速度,实现协调发展。在财政管理体制上对财力困难的少数民族地区不给予特殊照顾,是不利于其发展的。少数民族地区经济的发展离不开国家的帮助,这是由少数民族问题的特殊性、重要性和长期性决定的。因此,应该针对少数民族地区的特点制定专门的《少数民族自治地区财政转移支付暂行条例》,通过转移支付,除了保证少数民族地区基层财政的正常运转,还应该让少数民族地区有所发展。

2. 加大对口扶贫的力度。计划经济时期,少数民族地区通过资源低价外输,对汉族地区的工业和经济发展作出过巨大的贡献;改革开放后,梯度发展战略的第一步使东部地区先富了起来。按照梯度发展战略,现在应该实施第二步——先富带动后富,实现共同富裕。加大对口扶贫的力度,既是发展战略上的安排,也是促进少数民族地区发展、构建和谐民族关系的迫切需要。对口扶贫属于横向财政转移支付,和单纯的纵向财政转移支付相比,它能直接体现发达地区对少数民族地区的帮助和关爱,在提供物质援助的同时,还能将发达地区的发展理念和有益的经验传播到少数民族地区,以“输血”为载体增强少数民族地区的“造血”功能,提高当地人民抵御贫困的能力。国家应该根据各个少数民族地区经济发展的水平,确定

有相应扶持能力的发达地区给予对口支援。这将会对少数民族地区的发展产生多元效应。

3. 改革县乡财政管理体制。在百色市,为了能有效地集中财力,保证所有乡镇机构的正常运转,县级财政对乡镇财政采取的是统收统支的管理模式,各乡镇组织的财政收入与其支出之间不发生直接的联系。这种模式的主要弊端是没有体现激励机制,不能调动各乡镇组织财政收入的积极性,现有的财政管理体制亟待改革。统收统支并非有效集中财力的唯一形式。1994年分税制改革的一个主要目的也是提高中央财政的财力,而且实施十多年以来已经取得了较好的成效。在县乡两级财政之间也可以采用类似于分税制的管理模式。

4. 积极推进乡镇机构综合改革,发展县域经济。取消农业两税,不仅导致县乡两级财政收入锐减,而且使基层干部显性的工作负担大大减轻。取消农业两税之前,协助财政所征收各种税费几乎要花费村干部70%的工作时间和精力,多年来的传统做法使广大村干部的工作重点和工作方法都围绕于如何完成征收任务。农业两税取消后,乡村干部在庆幸的同时又产生了新的困惑,过去都是被动完成上级下达的任务,现在要主动找事情做,一时还不知道做什么,更不知道怎样做。这种状况反映了两个方面的问题:一是取消农业两税后事少了,做事的人也应该相应减少,即应该通过乡镇机构改革减少财政供养人数;二是要重新定位基层政府职能,以税费改革为契机,建立服务型、发展型政府的运作模式,既要为老百姓提供公共产品和公共服务,又要通过发展县域经济带老百姓走上致富路。这也正是包括少数民族地区在内的所有县乡财政走出困境的路径选择。

税费改革前后百色市县乡财政运行状况的对比结果表明,取消农业两税对经济比较落后、财力相对薄弱的少数民族地区基层财政的影响是相当大的,特别是对乡镇财政的影响尤其突出。取消农业两税,对农村“多予、少取、放活”,标志着我国政府与农民关系发生了根本变化,从转移农业利润支持工业发展开始向工业反哺农业、政府服务农业过渡。而在我国代表政府服务于广大农村和农民的正是分散在各地的若干基层乡镇政府,他们直接向农村提供公共产品和公共服务。如果乡镇财政财权与事权相互脱节的问题得不到根本解决,就无法构建完善的农村服务网络,无法满足农民多样化的社会需求。在少数民族地区,工业发展相对滞后导致基层财政与农业的相互依存度更高,如果不及时改善基层财政运行困难的状况,对少数民族地区的农业生产、农民生活,甚至对少数民族地区的发展都会产生极大的负面影响。在少数民族地区取消农业两税,应该有配套的制度和同步的改革,这样才能消除取消农业两税对基层财政的负面影响。

【注】本文系司法部国家法治与法学理论基金项目“财税体制改革中民族地区实现均衡财政的法律对策研究”(编号:06SFB3026)的阶段性成果。

主要参考文献

段晓红.从民族财政体制的演变论财政自治权的法律保护.中南民族大学学报(人文社会科学版),2007;4