

税费改革与农民负担: 效果、分布和征收方式^{*}

田秀娟¹ 周飞舟²

2002年,农村税费改革已经在全国20个省(市、区)进行了试点工作,2003年在全国范围内全面展开。农村税费改革要取得“减轻、规范和稳定”的效果,关键是要确实减轻农民负担,规范农村税费的项目和征收方式,最终达到农村社会稳定的目标。从有关研究^①提供的面上数据看,农村税费改革试点工作开展3年来,试点地区农民负担明显减轻,受惠面覆盖6亿以上农民。从不同区域的减负情况看,沿海省份和西部少数民族地区减负的幅度最为明显,如广东为72%,上海为62%,江苏为52%,浙江为44%;云南、广西、内蒙古、青海等省区的减负幅度均达到60%左右;而中部传统农区如河南、河北、江西、安徽、湖南和湖北等省的减负幅度则相对较低,一般在30%左右。从微观层次来看,对农户层面的实地研究或抽样调查还十分缺乏。为此,国务院发展研究中心农村部在2003年2~3月,对湖南省的2个县(市)8镇16村350余农户就农村税费改革进行了规范的抽样调查,期望从农户层面了解农村税费改革的实施情况、实施效果和农民的实际感受。本报告对调查结果进行了初步总结和分析。

本报告主要回答了目前学术界普遍关心的几个主要问题:①税费改革后,农民负担是否实实在在减轻了?究竟减轻了多少?是怎样减轻的?②农民对税费改革的感受和态度如何?③税费改革还存在什么样的问题?本文还就进一步完善农村税费改革提出了一些可行的设想。

本次调查的样本县选择湖南株洲的LL市和衡阳的LY县。调查组在每个县(市)抽取了4个乡镇8个行政村,每个村随机抽样22户,共收回有效问卷351份。抽样点处在我国中部传统农区,也是粮食主产区,因此,选取湖南作为考察农村税费改革的调查对象是具有相当代表性的。

一、税费改革的减负效果

湖南省的农村税费改革是在2002年全面实施的,下面将2001年改革前和2002年改革后的农民负担情况进行对比。农民负担包括比较规范的常规性负担和不规范的非常规性负担两大部分。常规性负担是指农业税、农业特产税、契税以及村提留和乡统筹等;非常规性负担则包括农民分摊的修路款、建校款和教育集资、共同生产费,还包括摊派折款的“两工”(义务工和积累工)等。农村税费改革的主要内容是将常规性负担改为只收取农业税和农业税附加,农业

* 本报告是国务院发展研究中心农村部“中国农村公共财政研究”课题的组成部分,课题组长韩俊,副组长赵阳。

① 参见赵阳《农村税费改革2002:成效、问题和进一步改革建议》,《中国农村公共财政国际研讨会论文集》,2002年。

税的税率在原来基础上提高到 7%，加上附加最高可达 8.4%；同时，取消了“三提五统”，并将逐步取消农业特产税。对于非常规性负担进行了规范管理，如建校、修路等其他收费采取村民“一事一议”的办法民主决定。数据表明，农民负担因税费改革明显减轻。

（一）常规性的负担项目

常规性的税费项目在改革前包括农业税、农业特产税、契税和“三提五统”等，改革后则只有农业税和农业税附加。此次调查对比样本农户的常规性税费负担发现：改革前的常规性负担平均每户 240 元，而改革后则为每户 200 元，减轻了 16.7%；人均负担改革前平均每人 58 元，而改革后为 48 元，下降幅度为 17.2%。

（二）非常规性的负担项目

非常规性的收费项目主要包括共同生产费、建校费、修路款和“两工”摊派等。税费改革取消了义务工，对于前面几项收费则禁止摊派，采取村民代表大会“一事一议”的办法，这样有利于杜绝某些基层干部巧立名目的乱收费。实际上，这些非常规性的收费项目也是最容易造成农民负担沉重不堪的原因。调查结果显示，税费改革在这方面的成效更加显著。改革前，户均非常规性负担为 125 元，人均 31 元，而改革后的户均为 80 元，人均 18 元，分别下降了 36% 和 41.9%。在这些项目中，原来占最大部分的建校收费下降幅度最大，改革前这方面的收费是户均 75 元，占非常规性负担总量的一半还多，而改革后户均只有 29 元，下降幅度达 61%。

（三）负担总量

常规性和非常规性的负担加在一起，就是农民负担的总量。改革前，户均负担总量是 365 元，人均负担总量是 89 元，而改革后，户均负担总量为 280 元，人均负担 66 元，下降幅度分别是 23% 和 26%。总体而言，湖南的农村税费改革使农民负担总量下降了 1/4 左右。虽然抽样调查数据比地方政府部门公布的数据要低 4~7 个百分点，但基本结论是一致的，即农村税费改革试点基本上达到了制度设计所要求的“减轻”、“规范”的预期效果。

二、农民对税费改革的满意度

农民对税费改革的主观感受是衡量改革成效的另一个主要指标，也是检验税费改革是否有利于农村社会稳定的标准。本次调查询问了每个农户 3 个有关的问题。

第一个问题是：“你对农村税费改革是否满意？”在回答此问题的 315 个农户中，有 52% (N=164) 的农户回答“满意”，超过了一半；但也有 27% (N=86) 的农户回答“不满意”；还有 21% (N=65) 的农户表示“无所谓”。

第二个问题是：“农村税费改革以后，你和村干部的关系是否改善了？”我们知道，农民负担问题是造成农村干群关系紧张、农村社会不稳定的主要原因，税费改革前，很多地方因农民负担问题引发干群关系紧张是十分普遍的现象，甚至流血冲突事件频仍。那么，农村税费改革以后，干群关系是否改善了呢？从回答结果来看，效果是明显的。在 319 个回答此问题的农户中，有 23% (N=73) 的农户明确回答“改善了”；还有 76% (N=242) 的农户回答“和以前一样，没有变化”；只有不到 1% 多一点 (N=4) 的农户回答“关系反而恶化了”。从这种回答的结果可以看出，税费改革消除了原来农村相当大一部分潜在的矛盾，对维持农村社会的稳定有明显的效果。

从农户对第一个问题的回答来看，仍然有超过 1/4 的农户对税费改革不满意。这是为什

么呢?

这大概可以从第三个问题上看出端倪。当询问农户“你认为农村税费改革后上缴的农业税总量重还是不重”的时候,有 2/3(67%)的农户回答“重”;只有 1/3(33%)的农户回答说“不重”。这说明,那些回答对目前改革不满意的农户,可能还是觉得减负的幅度不够,负担总量还是太重。可是,如本文上节所言,实际减负的幅度并不小(达到 1/4)。那么,要找出这些农户不满意的真正原因,还要具体考察这些农户的收入水平,从这个角度来看负担在农户中是如何分配的。

三、进一步的考察: 税赋的分布

从调查的 351 户样本农户的基本情况看,2002 年的家庭户均纯收入为 6811 元,人均纯收入为 1693 元,其中,有 25 户没有纯收入或者是收不抵支。如果以农户 2002 年的纯收入作为基数来计算农民负担总量在农户纯收入中的比重,则改革前的负担占纯收入的 9.7%,这印证了很多实地调查材料所载明的农民负担有时会大大超过国务院有关文件规定的 5% 的限度^①。改革后的人均负担虽然还占农民人均纯收入的 6.9%,但与改革前比,下降了近 3 个百分点。这里要解释的是,在这种明显下降的情况下,为什么还有 1/4 的农户感到不满意。

(一) 农户的态度与负担分配

我们先把对税费改革态度不同的农户分成“满意”、“无所谓”和“不满意”三组,来看他们的负担有什么不同(见表 1)。

表 1 不同负担分组的农户态度

农户分组	户数 (N)	改革前负担 (元/户)	改革后负担 (元/户)	负担共减轻 (元/户)	减负幅度 (%)
满意组	156	346	248	98	28%
无所谓组	63	314	268	46	15%
不满意组	82	418	330	88	21%

从表 1 可以看出,对改革“满意”的农户,改革后的负担最轻(248 元),在改革中减负幅度最大(减掉 98 元,减幅达 28%);而对改革“无所谓”的农户,虽然减负幅度比较小(减掉 46 元),但是由于其改革前的负担就是最轻的,负担对这些农户来说不是太大的问题,所以他们的态度是“无所谓”。回答“不满意”的农户在改革前的负担就是最沉重的(418 元),虽然通过税费改革减掉了 88 元,但是其改革后的负担仍然远远高于其他两组农户(见表 1 中的第 4 列)。所以,从这里看出,这些对税费改革不满意的农户并非没有从税费改革中获益,对他们来说,减负幅度也不小(减掉了 21%),他们之所以不满意,是因为改革后负担在农户中的分布仍然太不平均,他们的负担仍然相对过重。

表 2 则显示了这三组农户对“改革后负担还重不重”这个问题的回答。三组农户的分歧是非常明显的。在“不满意”的农户中,95% 的农户回答,改革后的负担仍然过重,这也和表 1 的结果相吻合。

^① 事实上,国务院有关农民负担管理条例上的有关规定,在实践中从来就没有认真落实,因而,农民负担没有得到有效的控制,其主要原因除了“三乱”收费、农民收入的浮夸等直接因素外,本质上还是基层财政体制的弊端所累(参见赵阳和周飞舟《农民负担与县乡财政》一文,载《香港社会科学季刊》2000 年秋季号)。

表 2 农户的态度和农户对负担的感受

	改革后的负担总量还重吗?		户数 (户)
	重	不重	
满意	48%	52%	155
无所谓	72%	28%	61
不满意	95%	5%	84

以上的发现提示, 要让农村税费改革的政策深入人心, 真正起到稳定农村社会的效果, 不但要做到“减轻”、“规范”, 还应该高度关注农民负担在户际之间的分配。如果负担的分配轻重不一, 差别很大, 即使整体负担减了下来, 农户仍然不会满意。

(二) 农民人均纯收入与负担

我们来考察负担的分配问题, 看看究竟是哪些农户的负担重, 而哪些农户的负担较轻。当前, 有些研究者提出农民负担的“累退性”或者说“收入负担倒挂”问题, 也就是说, 越贫穷的农户税费负担越重^①。这里, 我们应该先区分“绝对负担”和“相对负担”这两个概念。绝对负担就是指农户的负担总量, 而相对负担是指负担在农户纯收入中的比重。调查和分析的结果表明, 从绝对负担来看, 这种累退现象并不十分严重。我们将样本农户按 2002 年的人均纯收入进行分组, 对不同组农户的人均负担总量进行对比, 结果见表 3。

表 3 税改前后的绝对负担和农户收入的关系

农户分组	人均纯收入 (元)	税改前负担 (元/人)	税改后负担 (元/人)	农户数 (户)
1	0	112.84	87.22	25
2	0~2000	93.14	67.10	59
3	2000~4000	93.32	71.06	66
4	4000~6000	77.84	57.68	50
5	6000~8000	92.96	69.21	48
6	8000~10000	88.65	71.24	31
7	10000 以上	74.06	56.70	72

从表 3 看出, 税费改革后, 人均绝对负担虽然总体上也显现出收入高而负担轻的“倒挂”现象, 但人均负担总量多是围绕在样本均值(66 元)上下浮动。那么, 这是否意味着农户之间负担分配是比较合理的呢? 这需要根据税费改革后的实际情况做进一步分析。

由于目前我国的农业税收基本是根据地亩和产量计征, 其他的税费大多是按照人头收取, 而农户间承包耕地面积和人口差别都不太大, 所以, 绝对负担的差别并不大。但是, 当前农户的收入差别主要源于与耕地面积关系不大的非农产业和外出务工收入, 且户际之间的差异相当大, 这种情况必然导致农户的相对负担差别很大。由于绝对负担差别不大, 所以, 必然出现更加严重的税赋“倒挂”问题, 也就是农户收入越高、相对负担越小的“累退”现象。

(三) 农业户和非农户: 负担分配与征收方式

税费改革后, 农民所负担的主要是按地亩计征的农业税及其附加(农业税税率提高了大约一倍), 而原来按人头征收的“三提五统”取消了, 所以, 地亩数成了影响农民负担分配的主要因

① 参见陈锡文(主编):《中国县乡财政与农民增收问题研究》, 山西经济出版社, 2003 年, 第 117~118 页。

素。我们来看一下负担的分配与农户耕地面积的关系。

按农户的耕地面积进行分组, 来看改革前税赋(农业税+农业特产税+“三提五统”)和改革后税赋(农业税+农业税附加)的对比情况^①。

表 4 农户的耕地面积和常规性负担的关系

农户分组	耕地面积 (亩/户)	农户数 (户)	改革前 (元/户)	改革后 (元/户)	减负额 (元/户)
1	0~1	36	143	87	56
2	1~2	109	199	152	47
3	2~3	80	250	213	37
4	3~4	39	285	284	1
5	4~5	13	333	351	-18
6	5亩以上	12	313	248	65

从表 4 可以看出, 一个基本的趋势是, 改革前后的负担都随农户的耕地面积的上升而上升, 这很容易理解, 因为地亩越多, 缴纳的税费也越多。另外, 我们还可以看到一个显著的现象, 即除 12 个耕地面积在 5 亩以上的农户以外, 其它各组随着农户耕地面积的增加, 减负的幅度呈明显下降的趋势。

我们如果将改革前后耕地面积与税费的关系画成图 1 中的曲线, 就可以看出, 改革后(系列 2 曲线)明显比改革前(系列 1 曲线)的坡度要陡。这说明, 改革后的负担变化量与耕地的关系更加密切了。这意味着纯农户的负担将会重于兼业农户, 而且, 其耕种的土地面积越多, 这一现象将更加严重。

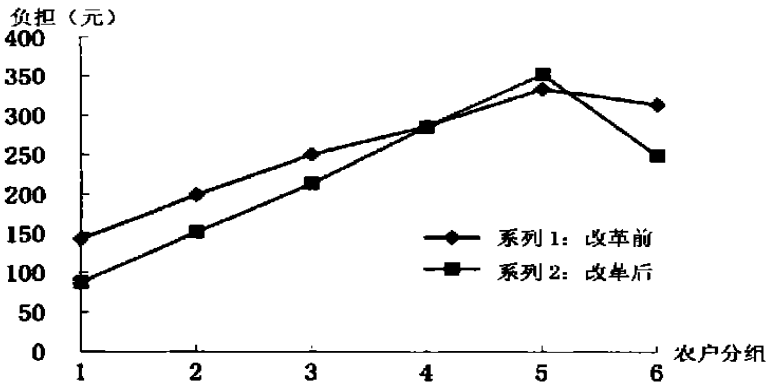


图 1 改革前后常规性负担和农户耕地面积的关系

近年来, 农民六成以上的收入来自非农产业和外出务工, 土地多的农户收入并不一定高。因此, 农户对负担分配是否公平的看法, 主要受户际收入水平差异的影响, 而这又主要取决于非农收入的水平。因此, 农村税费改革导致部分农户不满意的主要原因是, 改革造成了纯农户的税费负担相对较重, 而以非农业收入为主的兼业农户负担反而较轻, 以至于高收入农户从改革中获益较多, 而低收入农户获益较少甚至利益受损。

^① 在此不包括校建、修路、共同生产费等杂费, 因为这些杂费的收取标准并没有变, 基本上是按人口计征的。

表 5 中, 我们将农户按其非农收入比例分成农业户和非农户两组^①, 对改革前后的负担额和减负额进行比较, 可以清楚地看出, 为什么在税费改革使农民总体负担大幅下降的情况下, 还有部分农户表示不满意。

表 5 农业户和非农户的减负程度

	农户数 (N)	农民纯收入 (元/户)	改革前负担 (元/户)	改革后负担 (元/户)	减负额 (元/户)
农业户	81	3140	235	221	14
非农户	234	8447	242	192	49
非农户减农业户	/	5307	7	-29	35

首先, 我们来看常规性负担项目。表 5 显示, 非农户的纯收入是农业户的 2.7 倍。两者改革前的常规性负担差不多, 非农户比农业户要高 7 元(表 5 第 4 列)。但是, 改革后非农户的负担要比农业户低 29 元(表 5 第 5 列); 农业户的常规性负担占其纯收入的 7%, 而非农户的常规性负担只占其纯收入的 2%。

其次, 我们把非常规性负担加上, 发现总负担的这种差别仍然十分明显。农业户的总负担通过改革减掉了 56 元, 非农户的总负担减掉了 95 元, 改革后, 农业户的总负担仍然比非农户高出 78 元。如果看总负担在纯收入中的比重, 那么, 差别就更加让人吃惊。改革后, 农业户的总负担占其纯收入的 13%, 而非农户的总负担仅占其纯收入的 5%。

最后, 再来看一下人均负担的情况: 税费改革后, 非农户人均负担 61 元, 人均减负 23 元; 农业户人均负担 80 元, 人均减负 17 元。

通过这种对比, 可以推断, 部分农户对税费改革不满意并非因为其负担没有减轻, 而是负担在农业户和非农户之间的分配更加不公平了。

本文认为, 这种负担分布的巨大差别, 主要是由税费改革后农业税及其附加完全按地亩征收的方式造成的(见表 6)。

表 6 常规性负担的征收方式

征收方式	税改前		税改后农业税 和附加(户)
	农业税(户)	“三提五统”(户)	
按人口征收	38	242	31
按地亩征收	268	44	287

从表 6 第 3 列可见, 税费改革前, 286 户中有 242 户(占 85%)“三提五统”都是按照人口征收的。税费改革后, “三提五统”的一部分合并进了农业税及其附加, 变成了按照地亩征收。在所有的常规性负担(农业税和附加)中, 318 户中有 287 户(占 90%)都是按照地亩征收。而这恰恰是造成上述负担在农业户和非农户之间分配极不平均的重要原因。

四、结论和政策建议

农村税费改革在做到减轻和规范农民负担的过程中, 常规性负担的征收方式由按人口(农业税)或按地亩与人口混合的征收方式, 变成了纯粹按地亩的征收方式, 在这一点上, 相当于清代田赋、丁税的“摊丁入亩”的改革模式。这种改革对农村经济和农民生活甚至生产方式都将

① 农业收入为主的为农业户, 非农收入为主的为兼业农户。

产生巨大的影响。本文只是对负担在农户之间分配均匀与否的情况做了分析, 结果发现, 当前, 在非农收入成为农民主要收入的情况下, 这种按地亩征收的方式, 在一定程度上造成了负担在农户之间的分配不平均, 也造成一部分农民对目前试点的农村税费改革不太满意。这将加大预期以外的制度运行成本, 对全面推行农村税费改革和彻底解决农民负担问题不利。

应该认识到, 这种改革还将对农村经济的发展产生深远的影响。清代的“摊丁入亩”是在大部分农户都以农业收入为主、非农产业极不发达的情况下实行的改革, 在这个先决条件下, 按地亩征税在一定程度上能够使负担的分配更加平均, 同时能够有效地抑制大规模的土地兼并。但是, 在当前非农产业迅速发展和外出务工盛行的情况下, 按地亩征收除了造成负担分配不均外, 从长远来看, 至少还将产生以下两点不利影响:

1. 使农户间的收入差距进一步扩大, 影响农地对农民的社会保障功能和农村社会的稳定。随着非农就业的迅速发展, 农户间的收入差距是造成农村社会不稳定的原因之一, 而来自农地的收入恰恰是那些农村贫困人口最重要的收入来源, 他们一般都是因为没有非农收入而难以脱贫, 所以, 农地收入对于这些人口来说具有更加明确和重要的社会保障功能。按地亩征收常规性负担将使这些农户的负担进一步加重, 长此以往, 农户间的收入差距将会因为这种政策性因素而进一步加大。

2. 抑制农户对农地的投入, 造成粗放经营, 影响农业的长期发展。在非农产业发达的地区或者外出务工较多的地区, 土地收益本来就已经相对较低, 按照地亩征税, 就造成土地负担加重, 这将使农民放弃对土地的精耕细作。在本文调查的湖南, 已经有些农民在访谈过程中流露出这种态度, 这值得有关部门的高度重视。

本文认为, 进一步完善目前的税费改革政策, 以下两点至关重要:

第一, 改变征收方式, 将目前的按地亩征收方式改为按照人地比例征收。可以考虑, 在村或者村民小组的范围内, 按照所有土地的常年产量, 核定出农业税和附加的总量, 之后, 其中一部分按照地亩、另一部分按照人口在农户间分摊。具体的地亩和人口的分摊比例, 可以由各地根据其非农就业的发达程度, 由村民自治组织制定。这样做, 既可以保护当前税费改革“减轻”、“规范”的现有成果, 又能够使负担的分配更加平均。将负担和农户的实际收入挂钩, 容易被农民接受, 有利于农村税费改革的全面推行, 也有利于农村的长治久安。

第二, 对以务农为主的农户和低收入的农户, 应当采取适当的农业税减免政策。可以考虑, 在中西部地区, 对纯农户实行农业税减免政策。这样, 既有利于保护农民利益, 也有利于我国农业的长远发展。

(作者单位:¹ 对外经济贸易大学金融学院;² 北京大学社会学系)

(责任编辑: 秦 理)