# 农村税费改革的囚徒困境与化解策略

来源：网络 作者：红尘浅笑 更新时间：2024-11-14

*一、农村税费改革面临“囚徒困境” 假设一，乡村不能维持正常运转，显然不允许。因为在目前的体制下，乡村两级组织是稳定农村，执行党和国家政策的主要组织，离开了这两级组织，许多事情将办不好，许多事情也办不了。所以乡村必须维持运转。假设二，维持乡村...*

一、农村税费改革面临“囚徒困境” 假设一，乡村不能维持正常运转，显然不允许。因为在目前的体制下，乡村两级组织是稳定农村，执行党和国家政策的主要组织，离开了这两级组织，许多事情将办不好，许多事情也办不了。所以乡村必须维持运转。

假设二，维持乡村财政运转，其财政收支缺口必须有资金弥补。其途径有二条，一是各级政府帮助解决；二是乡村从农民那里解决。从第一条途径看，各级政府的财力有限，无力承担乡村庞大的支出需要，所以各级政府没有能力解决这一缺口。从第二条途径看，如果财政收支缺口从农民那里解决，则轰轰烈烈的农村税费改革就会因噎而废，无功而返。难以走出“黄宗羲”定律。这两个途径都无法解决乡村财政问题。财政问题不能解决，乡村就无法维持正常运转。

假设三，继续推进农村税费改革，农民的负担大大减轻，这立即会产生此消彼长的效应，乡村财政收入会减少，乡村出现较严重的财政危机。继续推进农村税费改革的代价不菲。

假设四，停止推进农村税费改革，这又抛开了讨论的前提。因为现在讨论这个两难的选择，其前提就是必须推进税费改革。

上面四种假设可以得出两种选择思路，一是继续推进农村税费改革，让乡村不能正常维持运转；二是停止推进农村税费改革，维持乡村的正常运转。这就使农村税费改革陷入了“囚徒困境”。

二、“囚徒困境”反映了税费改革的局限性

农村税费改革的“囚徒困境”，集中暴露出了中国农村的深层次矛盾，从一个侧面说明了单一农村税费改革的局限性。

农村税费改革性质的改良性。一是农村税费改革预期设计，没有打算要从根本上对农村的经济政治制度进行一个根本性的改革，而是想在保留现有行政管理体制、财政体制、土地制度的前提下，来减轻农民的负担，缓解干群矛盾。具有“头痛医头，脚痛医脚”的性质。二是回避了核心制度的变迁。笔者曾经分析过，鉴于目前农村制度供给有跌入供给陷阱的可能，必须从整体上推进农村经济政治体制改革。否则农村税费改革的效率会打折扣。从现在的试点情况来看，如果不能及时推进其他核心制度的改革，农村税费改革难以突破“囚徒困境”。这就使农村税费改革有跌入制度供给陷阱危险，新安排的制度边际效率将会趋于零，甚至为负。因为如果其他的制度变迁不能继续跟上，农村负担反弹只是一个时间问题。这就说明了农村税费改革的改良性，三是税费改革只是税收体制内部的一种改革，并没有改变目前事实上存在的城乡二元税收体制和分配体制，这种体制的实质是国家有意无意地对农民实行了身份性税制，其结果是收入低下的农民承担了比高收入的城里人高得多的税赋，而目前的税费改革并没有打破这种不合理的税收和分配格局。

农村税费改革目标的投机性。农村税费改革是中央做出的一个重大决策，是想将此作为类似家庭联产责任制的革命性创新。大家可以从汗牛充栋的赞誉中体会得到。从目前农村税费改革试点情况来看，至少现在还看不到税费的革命性能与家庭承包责任制相媲美的迹象。其后成效我们拭目以待。一是虽然农村税费改革措施酝酿了很久，也具有很强的针对性，但是当初设计的主要目的，是想通过农村税费改革这一项制度变迁来代替所有制度变迁，如农村行政管理体制、农村财政制度、农村民主制度等等。二是想改革成功，但是又不想花费太大的成本，如在农村转移支付上，不大愿意为改革支付更多的改革成本，当然本身也不具备大规模转移支付的财力。三是想改革，但是又不想对现有的经济政治体制作伤筋动骨的创新。

农村税费改革策略的渐进性。农村税费改革在策略上是先从税费改革上着手，而其他的改革则慢慢来，即先将税费改革一步推到位，然后再分步分阶段分流干部（这也与干部分流难密切相关），再来考虑推进农村财政体制改革，推进乡村民主化，如果税费改革效果比较好，后二项改革就没有必要改革了。这是一种传统的渐进改革方式。渐进改革本身并没有错，而且中国上世纪八十年代初的改革就是渐进式改革，成效明显。但是农村税费改革与当初家庭承包责任制的改革明显不同，家庭承包责任制一开始是对农村的核心制度--土地制度进行创新，同时调整各种分配关系，当时对核心制度的改革比较到位，只是分配制度则是通过渐进方式来调整的。这不影响整个改革进程和改革效率。但是现在的农村的税费改革是在保留现有的行政制度和财政制度前提下的子制度改革，这种改革无法替代母制度的改革。渐进性不仅不能成为改革的优点，反而成了改革的致命弱点。因为这使改革产生的问题无法通过其他制度来配套解决，加剧了乡村的矛盾。

农村税费改革成本分摊的不合理性。一般而言，改革成本的分摊方式有多种，如改革成本制度化、改革成本向外转移、改革成本政府垫支、改革成本向后推移、改革成本外部化，等等。农村税费改革，国家开始还没有考虑到成本的分摊问题，直到安徽省试点改革后，乡村二级出现了严重财政支付危机后，才考虑用财政转移支付帮助乡村渡难关。除了中央政府和省级政府支付部分改革成本外，其他的成本都由乡村这二级组织承担。而此时的乡村组织，在不能向农民摊派的情况下，已经是“山穷水尽”，根本没有能力来承担改革成本。由于没有进行其他配套改革，农村税费改革的成本不像其他的改革的成本一样，可以由农民以外的其他主体来承担，或者向后累推移，或者通过改革发展来逐步分摊。这些改革成本都是即期的，必须支付，否则乡村的工作就会停摆。

农村税费改革的系统性不足。整个农村制度是一个整体，改革前虽然各项制度相互之间配合并不是太好，但是由于各种制度之间是兼容的，还能勉强维持“一个萝卜对一个坑”的状态。但是税费改革后，减少了许多萝卜，又不能从外面大量补充萝卜，还要坚持“一个萝卜对一个坑”，显然是一厢情愿。这就说明了农村税费改革系统性不够。从理论上讲，农村税费改革是相互配套的，“农民减负，乡镇减人，民主支持”，一减对一减，正好还可以维持“一个萝卜对一个坑”。但是百密一疏，始料不及的是负担好减，人难减，而且还不仅仅是一个减人的问题，还要减债、还要提前支付减人成本，等等。

对农村税费改革的困难估计不足。农村税费改革当时只是认为，只要将农民负担减少，改革就成功了，农民就会欢天喜地。但是事情并没有如此简单。从改革试点的情况来看，农民负担的确减少，但是反弹的势头还很大，因为负担减少是以减少其他必要的支出的为前提的。减负造成的乡村财政收支缺口就成了乡村的“硬伤”，而这些“硬伤”在改革前是没有预案的。一是没有预料到，改革后乡村二级的财政缺口会如此大；二是没有估计到到期的乡村债数量是如此多，而且乡村根本没有偿还；三是没有想到乡镇干部的分流如此难，而且分流干部还必须花费成本，连财政缺口都无法弥补，更谈不上用成本来分流干部，但是如果干部不能分流，缺口就会更大。这就使改革陷入一个恶性循环。

农村税费改革政策本身的局限性。农村税费改革政策本身也存在不少问题：一是虽然农村税费改革较大幅度地减轻了农民负担，但是农民的负担依然很重，这个制度设计仍然是对世界上收入最低的群体征税的制度，这与世界上对农业进行低税甚至负的税收发展趋势是背道而驰的。二是与支持保护政策背道而驰，加入wto，要使我国的农业立于不败之地，必须加大对农业的保护，不取消和大大降低农民的负担，又怎能谈得上保护呢。三是农村税费改革加重了多种田农户的负担。税费改革前，农民负担是地税人费，按土地面积征收农业税，按人头征收乡统筹、村提留及其他费用。改革后，农业税费是按农村第二轮承包土地面积征收，而原先按人头征收的费用，合理的并入了农业税，不合理的都一律取消，所有的农村税费负担都落到了土地上。同时，农业税率从5%提高到8.4%（含附加）。承包土地的农民既要承担以前由土地承担的税，又要承担保留下来的以前按人头承担的费。因此，有地、多地、从事粮食种植的农户负担增加。这与改革的初衷是相悖的。四是统筹提留产生的原因一种租的形式，即乡村让出土地所有权而得的回报，现在将这种因为所有权的经济收入变成了税收，就混淆了土地所有者与国家之间的身份与位置。农村土地产权更加不明确了。这些都说明了农村税费改革政策在制度的设计和安排上存在不少问题。

三、农村税费改革“囚徒困境”的治理策略

中国农村问题盘根错节，税费制度正处在一个关节点，牵一发而动全身。农村税费改革的上述局限性也说明：要理顺农村税费关系、理顺政府跟农民之间的关系，单单依靠农村税费改革还不够，还必须进一步深化农村经济政治体制改革，才有可能真正把税费问题解决好。其主要思路就是从整体上推进农村经济政治体制改革，扭转农村税费改革单兵突进的局面。

1.撤销乡镇政府，推动乡镇自治。首先要将乡级政府改为县级政府的派出机构。在市场经济条件下，乡镇不应沿袭以前的思路建立一级完全的政府，应按“强县弱乡”、“实县虚乡”的原则，将乡镇定位于县级政府的派出机构（类似于过去的乡公所），主要的职能就是协调民事纠纷，宣传落实国家的政策，承办上级政府的委托事宜，其编制、人员、经费由县政府统一掌握，政府要办的事（如应由县级财政支出的基础设施建设和各种转移支持）由县财政统一纳入预算。将乡镇及其站所承担的社会职能交给社会中介组织，或者把相关站所直接改为社会中介组织或者行业协会。乡镇机关年轻的、素质比较高的充实到工商、税务、公安的部门，以强化行政执法。建立以县为主的农民协会、行业协会和专业协会，满足农民、农业市场化的需要，提高农民的组织化程度，提高农民与基层政府、企业集团和垄断行业的对话能力。

如果认为上述机构改革方案过于激进，也可以在保留乡镇这一级政府的基础上。提出改革“极限”目标，即按照乡镇有多少收入，养多少人，办多少事的方法。大力削减人员。笔者认为，一个乡镇包括站所最多只需要20个人（不包括工商、税务和公安）。20个工作人员的主要职责就是宣传党的政府、为农民搞好服务、协助其他执法部门搞好执法。

2.剥离乡村所承担的农村公共品和公益的责任。不管是保留乡镇这一级政府还是撤销这一级政府，都需要对农村公共品的供给制度进行重新安排。否则矛盾是更多，问题会更大。要重新界定乡镇的职能，对于民兵训练、乡村公路建设、计划生育、农村义务教育、跨区域的农村基础设施建设等公共品、公益品应该由乡镇以上政府为主来承担。

其中，民兵训练和计划生育是一种全国性的公共品，应该由国家财政来负担，由国家从中央财政的转移支付来解决。

农村义务教育应由省级以上政府来承担。因为现在大多数的县级政府还是农业政府，收入主要来自于农村、农业，由县政府负责也是农村自己负责。这与改革前负担主体大致差不多，都是农民。因此，笔者建议农村义务教育的经费由省级政府负责统筹，并以省级政府为主。

农村基础设施建设，除了跨地区的基础设施由省级财政或者中央财政负责统筹建设外，其他的应该以地级政府为主来统筹和建设。其中，乡村道路以县级政府为主，地级政府协助解决。对于国家商品粮食地区，中型以上的水利设施和乡级道路都必须以省级为主解决。只有从根本上减轻了乡村公共产品的供给责任，才能使农村税费改革真正改到位

3.重构农村财税体制。在保留乡镇政府的前提下，必须重构农村财税体制。这也是解决当前改革中矛盾的关键（如果撤销乡镇政府，这个问题就不存在了）。因为前二项改革都无法解决迫在眉捷的乡村财政危机和债务危机。这个问题必须扭转非农化偏好的财政制度，重构乡村财税制度。

农业税收制度改革分二步，第一步，近五年的农业税收全部留在乡村，用来化解当前的财政危机，即用来填补乡村财政缺口和清偿乡村债务。第二步，五年后，可以考虑取消农业税。当然为了使农民有一个税收意识和社会义务观念，可以将其农业税收上来，然后，再以支持保护的形式返还。但是这需要较大的成本。笔者主张前一种方法。

工商税收也要从非农化偏好中转向支持农村、支持农业和农民。税费改革后五年，新增乡镇工商税收，包括增值税和消费税，全部留给乡镇。这有二个好处：一方面可以增加乡村的可用财力，另一方面，也能够刺激乡村发展非农经济。五年后，工商税收转入正常的预算轨道。

强化乡镇的个人所得税的征收力度，新增个人所得税也要在改革后五年，将大部分留在乡镇，用来缓解乡村财政危机和债务危机。这几年农村贫富差距拉得比较大，个人收入所得税应该有较大的挖潜空间。这既是乡村生财之道，也是解决农村公平问题的有效途径。

4.逐步推进农村民主政治建设。乡村民主政治建设主要抓住农村税费改革和其他各项改革的机会，推进乡镇和村级组织自治。首先要推进乡镇自治。不管乡镇政府是否改造，乡镇都有必要推动自治。一是乡镇推动自治不会动摇国家的经济政治体制；二是乡镇自治可以为其他的地方政府推进民主化提供经验。乡镇自治最重要的一条就是乡镇主要负责人要通过全乡镇的群众直接选举产生，使乡镇主要负责人由对上级负责变成真正对群众负责。这样就可以使乡镇主要负责人由对上级负责变成对群众负责，这就可以避免许多为讨好上级的损农、坑农事情。另外，要继续巩固村级民主政治建设，进一步完善村级自治。其次推动村级组织完全实行自治。村里要办的事，由村民民主决策，报县级有关部门备案或者争取县里的财政支持。这种釜底抽薪的改革方式最大的好处就是能以一个改革方案代替若干个改革方案，而且改革一步到位，可以一劳永逸的消除乡村财政危机隐患。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！