

我国农村税费改革后财税政策构想*

——基于农产品主产区发展战略的视角

许宗凤,徐诗举

(铜陵学院,安徽 铜陵 244061)

【摘要】为了应对农村税费改革对推行农产品主产区发展战略的挑战,缩小农产品主产区与城镇化地区之间的发展差距,提高农产品主产区保护耕地与发展农业生产的积极性,财税政策应在促进农产品主产区发展经济、增加农民收入、促进农产品主产区公共产品供给和合理引导农产品主产区人口合理流出等方面发挥积极作用。

【关键词】农村税费改革;农产品主产区;农村公共产品;农村剩余劳动力

【中图分类号】G812.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2012)04-0083-04

1 农村税费改革对推行农产品主产区发展战略的挑战

2005年12月29日,全国十届人大十九次常委会通过决定,自2006年1月1日起废止《农业税条例》,在我国延续了2600多年的“皇粮国税”从此走进了历史博物馆。2010年12月21日国务院颁布的《全国主体功能区规划》提出构建东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等7个国家农产品主产区。按照规划要求,各省、自治区和直辖市还要进一步以县为行政单元,进行省级主体功能区规划,一些农业大县将被规划为省级农产品主产区。

农村税费改革对实施农产品主产区发展战略提出了严峻的挑战,具体表现在以下两个方面:

1.1 加剧农产品主产区财政收支矛盾

农村税费改革对实施农产品主产区发展战略提出的严峻挑战,突出表现在农产品主产区财政将面临很大收支矛盾。从收入方面来看,首先,取消农业税后,农业成为无税产业,农产品主产区的县乡财政损失最大;其次,按照主体功能区规划要求,农产品主产区应着力保护耕地,不能随便改变耕地用途,即不能像重点开发区那样将农业用地转化为工业或商业用地,农产品主产区难以取得诸如土地出让金等土地财政收入;最后,农产品主产区不能发展价高利大的工业产业,其工商税收也会因此减少。从支出方面来看,农产品主产区还要承担更多的诸如农田水利基本建设、水土保持、环境保护和促进农村剩余劳动力转移等一系列重要支出责任。

1.2 削弱农产品主产区保护耕地、发展农业生产的积极性

财政收支权责不对称矛盾的加剧,加上当前唯GDP挂帅的政绩考核机制,将严重削弱农产品主产区保护耕地、发展农业生产的积极性。首先,在主体功能区规划阶段,即使一些传统农业生产大县也都竞相要求进入重点开发区行列,不愿成为被限制开发的农产品主产区,使主体功能区规划推进难度加剧。目前《全国主体功能区规划》出台已有20个月之久,但是各个省级主体功能区规划至今尚未出台,主要就是在省级主体功能区规划过程中,各个地区纷纷强烈要求进入重点开发区行列,不愿意被规划为限制开发区。其次,在主体功能区建设过程中,由于没有建立适合主体功能区发展战略的财税体制和科学的政绩评价机制,农产品主产区可能会千方百计发展价高税大的工业,轻视农业,忽视对耕地资源和生态环境的保护,主体功能区划可能会流于形式,难以达到规划的初衷。最后,由于至今没有制定对农产品主产区公平、合理的补偿制度,将使本来就贫困的农产品主产区经济社会发展更加落后,区域发展差距不断扩大,农产品主产区广大干部、群众保护耕地、发展农业生产的积极性更加难以调动。

2 农村税费改革后的农产品主产区财税政策构想

为了缩小农产品主产区与城镇化地区之间的发展差距,提高农产品主产区保护耕地与发展农业生产的积极性,财税政策在促进农产品主产区发展经济、增加农民收入、促进农产品主产区公共产品供给和引导农产品主产区人口合理流出等方面应发挥积极作用。具体财税政策构想如下:

2.1 研究制定促进农产品主产区发展经济的财税政策

收稿日期:2012-09-23

*基金项目:安徽省哲学社会科学项目“农村税费改革后的财税政策研究”(项目编号:AHSK07-08D154);铜陵学院人才科研启动基金项目“我国农村财税政策研究”(项目编号:2010tlxyrc01)。

作者简介:许宗凤(1964-),女,安徽无为,教授,主要从事农村财税政策研究。

在农产品主产区绝对禁止大工业项目上马和盲目城镇化建设的前提下,要发展农村经济、增加农民收入,财税政策在促进农业生产的同时,还应当引导农产品主产区因地制宜,有条件选择若干《国家产业指导目录》中鼓励类产业,大力发展特色经济和生态经济。具体包括如下措施:

2.1.1 改革农产品主产区农业补贴政策

按照WTO的农业协议条款规定,“绿箱”补贴政策可以被无限制地使用,“黄箱”补贴政策的使用空间在我国依然存在。当前应兼顾增加补贴数量和调整补贴结构,要从保障国家粮食安全和主体功能区发展战略的高度,充分调动农产品主产区保护耕地和发展农业生产的积极性,缩小地区间收入差距,加大对农产品主产区的补贴力度。财政补贴应有利于农产品主产区的农业产业结构优化,重点放在生产优质绿色产品和培育良种上,促进优质高效农业和生态农业的发展。同时,为加快农产品主产区的农业产业化发展,财政补贴应向农产品精深加工和销售环节延伸,以增加农业附加值。

2.1.2 建立农产品主产区政策性农业保险补偿机制

农业是弱质风险产业,受自然条件影响较大,粮食安全是事关国计民生的大事。由于农业保险赔付率高、收益率低,一定程度上具有准公共产品的性质,因此,当前要区别对待农业保险与其他商业保险,按照《农业法》第48条的规定,首先在农产品主产区建立和完善农业保险制度。我们认为中央和省级财政应分别承担一定比例的农产品主产区的保险费补贴,以最大限度降低农产品主产区农民的农业保险费负担。

2.1.3 制定促进农产品主产区农产品加工企业税收优惠政策

目前农产品加工企业购进的免税农产品的抵扣税率为13%,除少数初加工农产品外,多数加工农产品的销售税率为17%,销项税率高于进项税率4个百分点,导致农产品加工企业税负过高,影响了农产品主产区农业高附加值产业发展和农业产业化进程。因此,为了解决农产品加工企业税负过重问题,我们建议在农产品主产区,对销售税率为17%的农产品加工企业,准许按照17%的税率抵扣购进免税农产品。另外,目前只对农产品生产及其初加工企业免征所得税,对农产品深加工企业却没有任何的税收优惠政策,因此应对农产品主产区的农产品深加工企业实行减半征收企业所得税的优惠政策。

2.1.4 制定促进农产品主产区发展特色经济和生态

经济的财政政策

首先,在农产品主产区环境资源承载力范围内,正确发挥其资源禀赋优势,运用适当的财税政策促进农产品主产区发展特色经济。例如,在防风固沙区域,可以运用财政信用、税收优惠、财政贴息等政策措施,鼓励发展沙产业,种植沙林作物;在蓄滞洪地区,可以在对农民种粮直接补贴的基础上,建立避洪农业发展基金,对发展避洪农业的农户提供补贴;在中药材资源富集的区域,在保证生态环境不受影响的前提下,应当积极运用土地政策、信贷政策和税收政策等扶持当地中药材产业发展;在畜牧业区域,通过政策性小额信贷方式,为牧民建立人工饲草基地提供资金融通等等。其次,运用财政返还、投资抵免、减免税等优惠政策,吸引社会资本投向农产品主产区,用以大力发展休闲观光农业、生态旅游、生态林业等。最后,为了保障农产品主产区生产、生活的能源需求,避免农产品主产区不合理的能源开发与利用方式对耕地和农村生态环境的破坏,应当采用税收优惠和财政补贴等方式,对在农产品主产区开发与使用太阳能、风能、地热能、小水电以及沼气等清洁能源的企业或单位提供资金扶持。

2.2 构建增加农产品主产区公共产品供给的财政体制

长期以来,我国中央与地方各级政府之间形成了“财权层层上收,事权层层下放”的财力与事权配置严重不对称格局,导致县乡财政收支缺口很大,尤其是农产品主产区的农业基础设施和公共服务领域的投入严重不足,成为制约农业发展和农民增收的瓶颈。我们认为,目前增加农产品主产区的公共产品供给的途径有两条:一是将一些农村基本公共产品的支出责任重心上移,直接由更高级别的政府提供支出;二是通过纵向和横向的财政转移支付制度安排,将一定财力转移给农产品主产区的基层政府,平衡农产品主产区基层政府提供公共产品的能力。具体内容如下:

2.2.1 将农产品主产区一些基本公共产品的支出责任重心上移

目前,一些本来应由中央和省级政府承担支出责任的公共产品,如基础教育、公共卫生、社会保障、计划生育、民兵训练、环境保护、烈军属优抚等,却由县乡财政负担。从理论上讲,公共产品支出责任的错位,会导致地方政府因低估其边际收益而供应不足。从现实来看,农产品主产区县乡财政财力严重匮乏,收不抵支,成了名符其实的“吃饭财政”,

农村基本公共产品供给缺少必要的财力保障。因此,应将农产品主产区一些基本公共产品的支出责任重心上移。考虑到改革的复杂性,应首先上移支出透明度高、计算相对简单,且涉及到社会公平与社会稳定的工资、社会保障等支出项目。例如,建议中小学教师工资由中央和省级财政各承担50%的比例;建议公共卫生由中央和省两级政府分别承担50%和30%的比例,剩下20%由市和县等基层政府承担;建议逐步提高养老、医疗与失业等社会保障项目的社会统筹层次,在具体支出责任分担上,中央政府要承担更大的比例;建议中央政府也要承担相应的社会福利与社会救济的支出责任。需要指出的是,基本公共服务的支出责任、供给责任、管理责任是可以相对分离的。由于基层政府更加接近民众,一些由中央政府承担支出责任的公共产品,可以委托地方政府负责具体执行或供给,但是中央政府要对其进行必要的监督与管理。

2.2.2 建立与农产品主产区发展战略相适应的财政转移支付制度

推进农产品主产区发展战略,是为了在全国范围内形成科学合理的空间开发格局,其实质是限制农产品主产区土地开发的权利,将农产品主产区的土地开发权让渡给城镇化、工业化地区。在农村税费改革后,农业成为无税产业,农产品主产区的财政收支缺口很大。以位于黄淮海平原农产品主产区的安徽省蒙城县为例,2010年人均基本公共服务支出1155元左右,与全国人均相比相差4325元,如达到全国平均水平,每年需要转移支付57亿元。而蒙城县2010年中央和省两级财政共转移支付仅15.92亿元,缺口达到41.08亿元。因此,需要建立与农产品主产区发展战略相适应的财政转移支付制度,加大对农产品主产区的转移支付力度,调节地区间财力差距,保证开发程度不同的区域之间公共服务水平的均等化。

具体设想为:首先,要明确政府间转移支付制度目标。笔者认为,在我国“十二五”规划期间,要实现农产品主产区人均财政支出水平不低于全国平均值的70%,并确保每两年提高1个百分点,到本世纪中叶,实现农产品主产区人均财政支出水平不低于全国平均水平90%。其次,要优化财政转移支付结构。目前农产品主产区从中央政府得到的税收返还数额要比城镇化地区少得多,税收返还对地区间财力的逆向调节特征较为明显,建议逐步取消;我国财政一般性转移支付规模较小,但是对均衡地区间财力的作用较大,因此,应逐步提高财政

一般性转移支付的支出比重;专项转移支付规模较大,但是对平衡地区间财力差异的作用较小,且易诱发跑“部”“钱”进,应逐步减少其比重,增强其资金分配的透明度,取消对农产品主产区配套资金要求。同时,要建立中央转移支付资金绿色通道,让中央农业专项转移支付资金直接拨付到农产品主产区所在的县级政府金库,以防被截留挪用。最后,建立规范的横向转移支付制度。德国遵循《财政平衡法》的要求,建立了州和地方两级横向转移支付制度,对平衡地区间财力起到了很好作用,值得我国借鉴。我国目前可以先在省域县际之间进行横向转移支付改革,就是要求那些财力相对充裕的城镇化地区的县(市),按照相应的标准,对一些农产品主产区和生态功能区的县(市)进行补助。按照循序渐进的改革原则,最终在全国范围内实现财政均等化目标。

2.3 研究制定促进农产品主产区农村剩余劳动力转移的财政政策

长期以来,我国人口主要分布在农产品主产区,但是由于农业的产值较低,导致农产品主产区人均收入大大低于城镇化地区。同时,随着农业生产工具和生产方式的不断改进,农产品主产区出现大量富余劳动力。例如,安徽粮食生产大县42个,人口比重约占全省的60%以上,目前滞留在农村的人口还有3200万人,安徽农产品主产区绝大多数位于皖北地区的17个县,人均GDP不足1000美元。因此,在农产品主产区发展战略下,只有促进农产品主产区的剩余劳动力向城镇化地区有序流动,实现各类主体功能区域之间人口分布与经济分布基本匹配,区域间人均GDP或人均收入水平才能趋于均衡。笔者认为,必须有效发挥政府的主导作用,积极利用财政政策,引导农产品主产区剩余劳动力向城镇化地区合理流动。具体政策建议如下:

2.3.1 促进全国劳动力市场形成的财政政策

财政政策必须有利于消除户籍制度改革滞后、社会保障统筹层次过低等制度或体制因素,促进全国劳动力市场的形成。目前应着手研究如何提高社会保障统筹层次,重点研究制定基础养老金全国统筹方案,做好职工基本养老保险关系转移接续工作,促进劳动力异地就业和跨区域流动。

2.3.2 促进农产品主产区剩余劳动力流出的财政政策

促进农产品主产区土地承包经营权流转制度改革,加大对农产品主产区交通、水利等基础设施的投入,鼓励土地规模化经营,并为土地承包经营

权转入方提供融资、技术、信息、税收政策等方面的支持。同时,农产品主产区人力资源与社会保障管理部门,应在劳动力主要流向地区设立就业联络机构,向农民及时公布就业信息,提供就业服务,并结合具体职业和岗位需求情况,对农民提供免费的职业培训。

2.3.3 提高城镇化地区人口接纳能力的财政政策

城镇化地区要增加面向农民工家庭的教育、医疗、住房、社会保障等基本公共服务供给,保证外来务工人员能够享受当地居民相同的基本公共服务,

使农民工及其家属能够享受市民待遇。例如,目前应当将“农民工子弟学校”纳入公办学校系列,使其在财政拨款、教师编制等方面享有同公立学校同等待遇,禁止向农民工子女收取择校费,让农民工子女就近入学。同时,要加强中心城市周边基础设施建设,实施“据点式”开发,促使人口与工业投资向其周边地区扩散,缓解中心城市交通、污染以及房价过高的压力,将促进中心区域周边开发的财税政策、土地政策、投资政策等与吸纳外来就业人数挂钩,调动其吸纳农产品主产区剩余劳动力的积极性。

注释及参考文献:

- [1]许宗凤.外国农业财税政策对我国的启示[J].铜陵学院学报,2009(3):25-26.
- [2]徐诗举.促进主体功能区建设的财政政策研究[M].经济科学出版社,2011:189.
- [3]徐诗举.基本公共服务均等化的标准与实现途径——以安徽省为例[J].探索,2011(3):151-152.
- [4]李全军.关于确定和推进我省农产品主产区的思考[J].安徽省发展和改革委员会网站.
<http://www.ahpc.gov.cn/2011fzgglt/> 2011 10 25.
- [5]徐诗举.促进主体功能区建设的财政政策研究[M].经济科学出版社,2011:158-168.
- [6]叶青.德国财政税收制度研究[M].中国劳动社会保障出版社,2000:267-281.
- [7]李全军.关于确定和推进我省农产品主产区的思考[J].安徽省发展和改革委员会网站.
<http://www.ahpc.gov.cn/2011fzgglt/> 2011,10,25.
- [8]徐诗举.促进主体功能区建设的财政政策研究[M].经济科学出版社,2011:176-179.

Fiscal and Tax Policy Ideas after the Reform of Rural Taxes

——Based on the Perspective of the Development Strategies of the Main Agricultural Products Producing Areas

XU Zong-feng, XU Shi-ju
(Tongling College, Tongling, Anhui 244061)

Abstract: In order to deal with challenges of the reform of rural taxes and fees on the implementation of development strategy for agricultural main producing areas, and narrow the development gap between the main producing areas of agricultural products and urban areas, to improve the enthusiasm of protecting arable land and developing agricultural production for the main producing areas of agricultural products, the fiscal and tax policy should play an active role in the promotion of economic development, increasing farmers' income and promoting the supply of public goods and guiding a rational population outflow in the main producing areas of agricultural products.

Key words: Rural tax-for-fee reform; The main producing areas of agricultural products; Rural public goods; Rural surplus labor