

免征农业税与农村公共产品供给机制

睢党臣,陶 骏

(陕西师范大学 国际商学院,陕西 西安 710062)

摘要:中国农村公共产品供给不足的问题由来已久,而自免征农业税政策实行开始,农村公共产品供给与需求的矛盾变得更加激化。以陕西这个西部的农业大省为例,实证分析了陕西省的相关历史数据,表明农业税对农村公共产品供给的重要性。从建立完善的表达机制、合理划分政府职能、加强对公共资源使用的监督、完善制度外筹资渠道等方面提出改善农村公共产品供给结构和效率的建议。

关键词:农业税;公共产品;政府职能;供给结构

中图分类号:F124.7

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)01-0016-05

随着免征农业税政策的实行,中国上千年的农业税征收制度也将退出历史舞台。免征农业税的政策具有积极的社会意义,免征农业税也使中国农村原本就稀缺的公共资源显得更加捉襟见肘,公共产品供给不足的矛盾不断凸现,而这种矛盾在免征农业税之前就已经长期存在。但农村公共产品供给的不足应该通过其他渠道加以改善,笔者对此另文论述。

近些年来,许多学者从不同角度对农村公共产品供给机制问题进行了分析和研究。从供给总量上看,寇铁军、任晓东认为,政府间财权事权的非均衡性导致农村公共产品供给匮乏^[1];熊巍认为,中国分税制具有的制度性缺陷,使得乡镇财政收入极其有限^[2];何菊芳、崔学军认为,免征农业税使县乡财政经费不足,从而对农村公共产品供给带来巨大冲击^[3,4]。从供给机构上看,陶勇认为,现阶段农村公共产品的供给不是根据农村地区的真正需求决定

的,而是根据地方决策者的“政绩”和“利益”的需要决定的^[5];冯海波认为,农民作为委托人不能对政府行为进行有效约束,形成了“供给主导型”的决策机制,客观上造成农村公共产品供给和需求的错位^[6];寇铁军等认为,农民缺乏有效的需求表达机制,导致农村公共产品偏离需求^[1]。本文在前人理论研究的基础上试图通过实证分析的方法对现阶段中国农村公共产品供给问题进行分析。

一、实证分析

陕西省是农业大省,同时由于其经济发展的相对落后,农业支出在很大程度上依赖于农业税,故以其为例具有较强的参考性。陕西省农村公共产品供给呈现出总体不足的状况。第一,长期形成的以农补工的状况已使陕西农业基础设施严重不足,政府理应加大对农业基本建设的投入,以缓解农村的供

收稿日期:2008-10-29

基金项目:陕西省社会科学基金项目(06E001E)

作者简介:睢党臣(1963-),男,陕西临潼人,副教授。

需矛盾。但多年来陕西农业基本建设投资数额偏低,而且徘徊不前。1999~2003年,陕西农业固定资产投资总额为1 598 098万元,占同期陕西国有经济单位基本建设投资额 18 443 122 万元的 8.7%,2003年陕西国有经济单位基本建设投资额是农业固定资产投资额的 17倍,而且 1999~2003年陕西农业固定资产年投资额始终在 300 000万元左右。第二,政府财政支农措施乏力。中国的农业属于弱质产业,比较利益低,农民与城市居民的收入差距越来越大,在“三农”的各个方面都需要政府的大力支持。但是,自 1995年以来,陕西省财政用于农业支出的数额(陕西省财政用于农业支出包括:支援农村生产支出、农林水利气象等部门的事业费、农业科技 3项费用)占财政支出的比重一直徘徊在 10%左右,2003年有所下降,仅占 7.6%。第三,陕西农村大部分地区教育和卫生医疗事业发展缓慢,绝大多数人口仍未享受医疗保险,也没有社会保障。而在农业收入方面,陕西省财政收入有限,县域经济还不发达,乡镇企业步履艰难。2003年陕西省财政收入为 1 773 300万元,其中来自农村的税收(农业税、屠宰税、农业特产税、牧业税、耕地占用税)为 122 249万元,占陕西省财政收入的 7%;乡镇企业营业收入 20 776 000万元,比上一年减少了 17.8%。伴随着农村税费改革以及取消农业税政策的实施,农村乡(镇)、村两级组织制度外筹集财政资金的渠道基本上被堵死,财政收入锐减,乡(镇)、村两级组织可支配的公共资源减少,使得本来就匮乏的农村公共产品供给问题日益突出。

表 1 是与农业相关的陕西省财政收入与支出数据(数据取自相关年度的陕西统计年鉴)。表 1 中支援农业支出为支援农村生产支出和农林水利气象等部门的事业费之和,陕西的农业支出为支援农业支出和科技 3项费用之和。

由图 1 可见,自 1978 年以来陕西省农业税占财政收入的比重相对比较稳定,一般维持在 5%,农业税并非财政收入来源的主要渠道,这也证明了制度内财政手段筹集资金能力较弱,免除农业税将进一步削弱这种能力。农业支出占财政支出的比重呈现出下降的趋势,虽然这种趋势并不明显,而且近几年有微弱的上升,但仍然能看出政府财政政策的取向。

随着工业的发展,中国农业的主体地位逐渐被其取代,对农业的财政投入减少,这将影响到农业公共产品的投入总量。

再回到表 1,可以设变量 n 代表农业税, z 代表支援农业支出, k 代表科技 3项费用, y 代表农业支出(它等于支援农业支出与科技 3项费用之和),然后分别用 n 和 z , n 和 k , n 和 y 作 Granger 因果检验。经过试验,结果见表 2。表 2 中观测数据为 22 个。

表 1 1978~2002 年陕西农村财政收入与支出数据

年份	财政总收入/万元	财政支出/万元	农业税/万元	支援农业支出/万元	科技 3项费用/万元
1978	197 587	183 026	7 523	29 038	2 674
1979	168 010	195 617	8 962	35 106	2 464
1980	158 105	182 837	6 701	29 545	2 308
1981	134 538	163 887	7 168	26 741	1 274
1982	135 622	172 993	8 919	25 998	1 509
1983	145 407	188 076	9 402	25 207	2 497
1984	153 124	227 471	10 026	25 668	2 628
1985	202 967	275 007	13 044	27 120	2 481
1986	240 907	355 931	13 420	34 876	2 660
1987	281 805	378 051	13 347	35 813	2 996
1988	338 788	445 835	13 766	47 222	3 022
1989	389 603	507 870	15 448	60 404	3 562
1990	411 901	539 062	16 575	67 449	3 838
1991	451 391	582 781	16 077	75 720	5 199
1992	509 539	652 654	19 176	82 232	6 180
1993	628 982	753 985	20 787	90 189	6 828
1994	425 886	855 158	34 818	100 022	6 848
1995	513 011	1 026 917	35 674	111 644	8 137
1996	676 022	1 217 909	48 141	131 105	10 343
1997	841 178	1 445 338	50 336	150 550	13 934
1998	933 309	1 661 955	46 878	150 917	16 200
1999	1 064 033	2 065 173	43 240	158 558	21 386
2000	1 149 711	2 717 597	39 334	229 472	25 926
2001	1 358 109	3 500 506	25 012	316 803	22 773
2002	1 502 934	4 049 114	71 206	369 278	26 262

通过查表可知在滞后 3 期、显著性水平在 5% 的情况下,上述 3 对变量可以看作互为 Granger 因果,也就是说前 3 期的支援农业支出、科技 3项费用、农业支出是造成本期农业税的原因;反之亦然。可以这样理解这一检验结果,即前 3 期的支援农业支出、科技 3项费用、农业支出需要本期的农业税弥补,而同时前 3 期的农业税更是影响到本期支援农业支

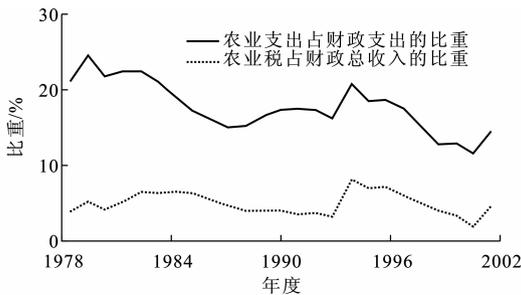


图1 1978~2002年陕西农村财政收入与支出占相应总量比重

表2 变量两两间因果检验结果

原假设	F 统计量	P 统计量
农业税不是造成科技3项费用的原因	19.790 3	0.000 018
科技3项费用不是造成农业税的原因	17.838 5	0.000 033
农业支出不是造成农业税的原因	15.606 4	0.000 070
农业税不是造成农业支出的原因	3.318 19	0.048 730
支援农业支出不是造成农业税的原因	16.013 8	0.000 061
农业税不是造成支援农业支出的原因	3.030 02	0.062 160

表3 变量平稳性检验结果

变量	水平检验结果		一阶差分检验结果	
	单位根检验的 t 统计量	5% 显著水平 t 统计量	单位根检验的 t 统计量	5% 显著水平 t 统计量
n	0.408 107	-3.673 616	-7.905 263	-3.673 616
z	2.372 656	-3.632 896	-4.605 323	-3.632 896
lgk	-3.042 699	-3.612 199	-4.188 318	-3.622 033

两种检验都得到相同结论,3个变量在5%水平下存在一个协整方程,即农业税、支援农业支出和科技3项费用支出的对数存在长期稳定关系,并具有共同的随机趋势。

表4 变量间协整关系检验结果

假设的协整方程数	迹统计量	相应5%临界值	最大特征值统计量	相应5%临界值
没有协整方程*	47.659 06	29.797 07	33.702 65	21.131 62
最多有1个	13.956 41	15.494 71	10.030 35	14.264 60
最多有2个*	3.926 065	3.841 466	3.926 065	3.841 466

注:* 分别表示在5%的显著性水平下拒绝原假设;协整关系的滞后阶数为2;原变量序列包含非零均值和线性趋势,但协整方程中仅含截距项。

(三) 预测方差分解

通过以上检验后即可建立3个变量的自回归模型,并预测它们的方差分解。预测方差分解实质上是将系统的预测均方误差分解为系统中各变量冲击所作的贡献。由图2、图3可以看出,农业税对支援

出、科技3项费用、农业支出的多少。由此可见,虽然农业税占财政收入的比重比较小,但其作为制度内财政资源的筹集手段,还是非常重要的。

要把握更详细的信息,还可以通过建立农业税、支援农业支出和科技3项费用支出三者的向量自回归模型进一步分析。

(一) 平稳性检验

在使用单位根方法检验平稳性时发现,科技3项费用支出需要做对数处理才能得到较好的结果,检验结果见表3(所有检验均带常数项和时间趋势)。

由表3可以看出,在水平检验时3个变量均无法拒绝原假设,而一阶差分检验时均拒绝原假设,即3个变量都是一阶单整的I(1),符合进一步进行协整检验的条件。

(二) 协整检验

采用Johansen法检验和最大特征值检验表4中3个变量的协整关系,结果见表4。

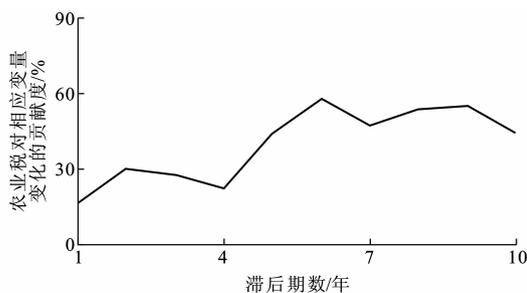


图2 农业税对支援农业支出的贡献率

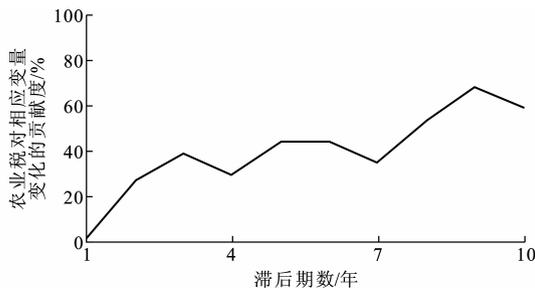


图3 农业税对科技3项支出的变动率
农业支出的贡献率最大达到58%(发生在第6期),

农业税对科技3项支出变动率的贡献最大达到67%(发生在第9期),其平均贡献率也一直处于较高的水平并稳定增长。由此可以得出这样的结论,农业税对支援农业支出和科技3项费用支出有较大的影响,免除农业税政策的实施将严重影响陕西农村公共产品的供给。这一结论更让我们意识到解决免征农业税与农村公共产品供给短缺之间矛盾的紧迫性。

二、原因分析

为什么农村公共产品的供需会出现如此严重的矛盾?从需求方面看,这是因为缺少一套科学合理的公共产品需求表达机制。与全国情况一样,陕西农村公共产品供给实行的是“自上而下”的决策体制,无论是制度内供给,还是制度外供给都是如此,致使农村出现了无效公共产品供给过度与农民急需公共产品供给不足的怪圈。政府和村委会作为供给方不能单方面决定公共产品的社会实现,需要由公共产品的需求方——农民来决定。这里农民的决定必须是自觉自愿的,交易又必须是公平的。然而实际上政府和村委会垄断了公共产品的定价及供给数量和种类,向农民强制性地供给所谓的“公共产品”,单方面决定和强制完成整个交易过程。农民则成为被动的购买者。政府经常向农民提供他们所需要的公共产品。村民委员会本应直接代表村民的利益,但由于责任分担不明确,权力存在重叠和冲突,农民的实际需求很难有效向上传递,由上游所提供的公共产品自然会与需求产生结构上的矛盾。此外,一些农民在主观上也缺乏表达自身利益诉求的意识,存在着利益表达客观必要性与表达意识主体缺失之间的矛盾^[7],最终“上”与“下”两个方面共同阻碍了需求信息的正确传递。

从供给方面看,首先是农村公共产品供给组织管理机制上的缺陷。各级政府及村民委员会在农村公共产品供给上权限划分不清、责任不明、职能交叉重复严重,甚至发生各种冲突,严重制约着农村公共产品的有效供给。在实践中,中央政府与地方政府在农村公共产品供给的责任划分上不尽合理,县乡政府的事权大于财权。1994年财政体制改革以来,有限的财力被中央和省市集中起来,基本事权却有

所下移,造成县乡两级政府履行事权所需财力与其所拥有的财权高度不对称。这种不对称造成作为农村公共产品供给主体的县乡两级政府财政极为困难,无法为本地区农民提供充足的公共产品。其次是农村公共产品供给监督控制机制上的缺陷。农村公共资源和公共产品供给和使用,往往缺乏有效地监督与控制。这主要表现为:一是政府对农村公共产品资金的筹措、管理和使用缺乏规范的监督机制,不能实行专门统一的管理,且经常被挪作他用,造成公共资源管理混乱。二是政府提供农村公共产品的中间环节较多,公共资金被一层一层“过滤”,公共产品被层层加价。三是在生产和提供农村公共产品过程中,地区之间、部门之间竞相攀比,导致农村公共资源和公共产品供给效率低下,增长无序^[8]。三是除了农业税以外的其他制度外筹资方式缺乏约束,加重了农民负担。原应由财政预算负担的乡村教育、计划生育、优抚、民兵训练、道路建设(“五统”)等公共事业,都通过征收乡统筹费、教育集资费或义务工解决,由农民税外负担。村级组织还要向农民收取公积金、公益金和管理费(“三提”)提供村级公共产品。此外,制度外公共产品供给在实际运作过程中,往往发生随机性、超出规定来筹集资金的情况,出现乱收费、乱摊派和乱集资的现象,从而更加重了农民负担。

三、政策性建议

通过以上农村公共产品供需矛盾的原因分析,要解决农村公共产品供给匮乏的现状,必须要做到以下几点。

第一,建立公共产品的需求表达机制,实现农民对公共事业建设项目的参与式决策与管理。所谓参与式管理,即让当地居民参与到公共产品供给项目中去,而政府的角色则要转换到为当地创造良好的融资与建设环境方面。让当地居民参与管理能够降低工程成本,更精确地满足居民需要,保证公共利益的公平分配,积累开发项目的经验等^[9]。具体而言,可以通过村民委员会制度和乡人民代表大会制度,由全体农民或农民代表对本社区的公益事业建设项目进行投票表决,使农民通过直接或间接的渠道充分表达自己对公共产品的意见,实现农村公共产品

供给决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变。另外,要改革社区管理者的产生制度。村级乡级管理者应真正由本社区居民民主选举产生,而不是由上级组织部门指定或安排,这样才能由农民自己选举出真正代表农民利益、对农民负责的社区管理者。

第二,应当重新界定中央政府、省级政府与县乡政府的事权范围,合理划分各级政府的财政职能。凡属于全国性农村“纯公共产品”的供给,应由中央和省级政府财政负担,并通过建立健全直接针对这些公共产品供给的转移支付制度,加大对县乡政府的财政转移支付力度。此外,对于“老、少、边、穷”地区,中央政府应该建立专项的财政转移支付方案,重点扶持,以解决长期供给不足和地区间的不公平性问题。中央和省级政府出台的政策法规和下达的任务指标,如须依靠基层政府完成,应当同时赋予它们必要的权力和资源。

第三,加强对公共资源使用的监督、检查,坚决杜绝寻租行为。此即实行村务公开、政务公开,定期向群众公布收支情况,增加公共资源使用的透明度;积极发挥各级人民代表大会的监督、检查作用,确保公共资源的合理使用;强化社会审计监督作用,及时查处各项违规、违纪行为,将公共资源的使用置于严格的社会监督之下;改革干部评议制度,考核干部应结合所管辖社区居民的生产条件、生活水平的改善,通过居民对其政绩的认可程度来决定干部的任免和升迁,这样才能彻底避免领导干部侵害居民利益的寻租行为;建立农业专项资金绩效评价体系和考核机制,发挥内部审计、会计的职能作用,实行重点抽查、财务自查与财政、审计检查相结合,在项目建设中实行督查制度和资金使用制度,积极引入社会监督机制,努力提高专项资金的使用效益。

第四,完善制度外筹资渠道。此即加强各类社会中介组织的建设,对其活动要予以规范和监督;鼓励企业或私人参与农村公共产品供给过程;应制定一些能够鼓励个人或者企业出资参与农村公共产品供给的政策,如对那些参与农村公共产品供给的企业实行一定的税收优惠政策;培育、规范和发展各类非政府公共组织,非政府公共组织是介于政府与企业之间的、以公益目的为组织取向的各类社会组织,非政府公共组织能够深入社会基层,贴近民众,具有强烈的使命感和创新精神,组织形式和活动方式比较灵活多样,在某些公共产品的供给上更有效率和

比较优势。因此,要大力培育、发展非政府公共组织,并规范其活动,实现农村公共产品供给主体与供给方式社会化、多元化;同时要加快改革农村金融体制,建立一个更完善、更有活力的真正为“三农”服务的农村金融体系^[10]。

四、结 语

本文以实证分析方法反证取消农业税造成的负面影响,但这不代表取消农业税的政策是错误的,这项政策充分体现了中国政府对广大农民的关爱,对农村繁荣的关心和对农业发展的关注。基于这一观点,就需要完善农村公共产品供给制度,扩展筹资渠道、提高筹资效率,最终弥补农业税取消后的缺口,使中国农村公共产品供给进入良性循环。

参考文献:

- [1] 寇铁军,任晓东. 构建“以人为本,统筹发展”的农村公共产品供给制度[J]. 地方财政研究,2006,3(2): 14-17.
- [2] 熊 巍. 我国农村公共产品供给分析与模式选择[J]. 中国农村经济,2002,18(7):36-44.
- [3] 何菊芳. 论取消农业税后农村公共产品供给体制的创新[J]. 财政研究,2005,26(11):47-50.
- [4] 崔学军. 税费改革后的农村公共产品供给问题研究[J]. 哈尔滨市党委党校学报,2006,25(6):25-26,29.
- [5] 陶 勇. 农村公共产品供给与农民负担问题探索[J]. 财贸经济,2001,22(10):74-77.
- [6] 冯海波. 财政紧约束条件下的农村公共物品供给策略选择[J]. 经济体制改革,2006,24(1):104-108.
- [7] 金晓伟. 构建需求导向的农村公共产品供给机制[J]. 农村经济,2007,18(11):24-26.
- [8] 何菊芳,何秋仙. 构建农村公共产品供给的新体制[J]. 浙江学刊,2004(3):177-180.
- [9] 孔德军,李晓丽,李 栋,等. 实施参与式管理 建设我国农村饮水工程[J]. 中国农村水利水电,2007(5):37-38,42.
- [10] 周 青. 取消农业税后农村公共产品供给现状与制度创新:基于对福建省部分地区的调查[J]. 中国行政管理,2007,23(10):47-50.
- [11] 高铁梅,王金明,吴桂珍,等. 计量经济分析方法与建模: Eviews 应用及实例[M]. 北京:清华大学出版社,2006.

(下转第 27 页)

Risk evaluation and early warning for hazardous material transportation based on Fuzzy AHP

SHANG Hong-yan^{1,2}, DONG Qian-li¹, WANG Xu-ping³, LIU Xiao-dong⁴

(1. School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China; 2. Institute of Policy and Management, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China; 3. Institute of Systems Engineering, Dalian University of Technology, Dalian 116023, Liaoning, China; 4. School of Commerce, Hongkong Economy & Trading Management Academy, Hongkong, China)

Abstract: Risk evaluation and early warning for hazardous material transportation are important means in decreasing risk and accident probability. In this paper, three factors such as the unsafe behaviors of people, the unsafe statuses of hazardous materials and their loading equipment, the frangibility and the unsafe conditions of environment are discussed. The index system and fuzzy comprehensive assessment model of the risk assessment and early warning are established based on analytic hierarchy process and fuzzy comprehensive evaluation method. In order to fulfill early warning according to different risk ranks, each risk state has been analyzed through a 3-dimension frame model. The sample study shows that various factors, which is related to hazardous materials transportation, have been contained and described in this index system, and security state of the transporting enterprise has been evaluated objectively and truly by this assessment model.

Key words: Fuzzy AHP; hazardous material transportation; risk assessment; early warning

(上接第 20 页)

Supply mechanism for rural public products after agricultural tax exemption

SUI Dang-chen, TAO Jun

(School of International Business, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China)

Abstract: China's rural public product supplies are insufficient, which has been standing for a long time. From the beginning of rural public products exemption, the contradiction between demand and supply of them became worse. As a big agricultural province, Shaanxi is taken an example in this article. Shaanxi is a province with strong agriculture. This paper, with the help of empirical analysis, studies the historical data of Shaanxi and finds that the agricultural tax exemption is very important to the supply mechanism of rural public product supply. The authors in the paper suggest that the present mechanism should be perfected, the functions of government organizations should be properly designed, there should be better supervision for public resources and the channels for raising money should be widened.

Key words: agricultural tax; public product; government function; supply structure