

改革以来农民的分化与平摊税费的方式

周 批 改

Abstract: The unreasonable shares of tax and fee among different stratifications of peasants have become main problems of tax and fee system in contemporary China's countryside. These problems stem from the contradiction between the peasants' stratification and the equally apportioned system of rural tax and fee. The equally apportioned system of rural tax and fee which has taxed every peasant with equal amount regardless of peasants' income and wealth situation, especially results in the facts that the agricultural laborers in the central and western countryside are taxed more than they can bear.

一、农民的分化: 改革以来中国农村经济社会的重大结构性变化

人们普遍承认改革以来中国农民已经发生了重大分化,但究竟什么是“农民分化”,学界尚没有明晰的界定。普遍认同的观点是农民分化包括职业分化、收入分化、权力分化、声望分化以及阶层分化等,其中职业分化与收入分化构成了农民分化的基础。譬如,在学界得到多数认可的农民八个阶层划分框架,即农业劳动者、农民工、雇工、农民知识分子、个体劳动者、私营企业主、乡镇企业管理者、农村管理者等八个阶层,是以职业为基础,参考使用生产资料的方式和对所使用生产资料的权力以及收入等变量所做的群体划分(陆学艺、张厚义,1989)。

农民分化最显著的后果是原来十分平均的农民收入发生了分化。不少调查显示,农民收入分配的基尼系数持续上升,已经进入差距偏大阶段。据一些学者根据国家统计局农调总队的数据所作的计算,我国农民收入的基尼系数,1978年为0.24,1984年为0.26,1988年为0.33,1990年为0.31,呈直线上升趋势,但由于改革前基尼系数极低,在80年代基尼系数的上升尚处于社会可以承受的程度(范一飞,1993:389)。另一些学者根据抽样调查的数据指出,1994年我国农村居民家庭人均收入的基尼系数上升到了0.411,1996年更攀升至0.4327,已明显超过了合理的临界点,在短短的几十年间,我国已经从一个平均主义盛行的国家,转变为国际上中等不平等程度的国家(李强,2000:191)。

应该指出,当代中国农民以职业为基础的分化与旧中国农民的阶级分化截然不同,它是在社会主义市场经济发展过程中必然会出现的现象。但是农民的不断分化已经与现行农村社会管理体制产生了持续的张力,尤其是对农村税费制度构成了严峻的挑战。

二、平摊税费的方式: 落后的直接税

人民公社时期中国农村实行的是集体收益分配的方式,即集体的收入在扣除国家税金、集体提留之后才依据工分和人口在各农户之间分配。实行家庭承包制以后,农户成了农村的基本经营单位,集体收益分配的方式在现实中演变成了平摊税费的方式。原来生产队的农业税定额一般按承包土地的数量分摊到各农户,由于各生产队是按人平均分配土地,因而实际上是每人负担等额的农业税。^①国务院《农民承担费用和劳务管理条例》规定村提留和乡统筹费主要按农民从事的产业和经济收入承担,但这一规

^① 到了90年代,由于一些农户不愿承包责任田,田和人的对应关系发生了变化,按地平摊农业税才显示出与按人分摊的其他税费的不同。

定相当模糊,现实中普遍是按人平均分摊。一些其他负担也是按人分摊,譬如一些地方的农业特产税按人分摊,集资和摊派也直接依据人或劳动力分摊,更甚的是牲畜的屠宰税、防疫费也按人头分摊。应该说,现行平摊税费的方式并不是税制上的规定,而是改革后农村税费征收中的实际特征,由于这一方式得到了普遍的遵循,乃至变成了事实上的“制度”。

现实中形成的这种平摊税费的方式实际上是一种落后的直接税形式。马克思曾指出:“直接税,作为一种最简单的征税形式,同时也是一种最原始最古老的形式,是以土地私有制为基础的那个社会制度的产物。”(马克思,1961:543)前资本主义的奴隶制社会和封建社会是以土地为中心的农业经济,这就决定了当时国家的财政收入只能来自于按土地面积课征的土地税和按人口课征的人丁税。这种直接税不考虑纳税人的支付能力,按课税对象的某些外部标准规定税额,譬如依人口多少、土地面积大小、房屋大小等征税。当代世界的各国税收制度,基本上已取消了不考虑纳税人支付能力的直接税。在发达资本主义国家,其税收制度由简单、原始的直接税为主体的阶段,经过以间接税为主的阶段,现在已发展到了以纳税人所得数量为征收标准的现代直接税占主导的阶段。大多数发展中国家也从古老的直接税发展到了以间接税为主的阶段。然而,中国在改革开放以后,将人民公社时期社队的税费负担不加区别地按人口或土地平均分摊到农户身上,不考虑农户收益的大小和负担能力的高低,这与马克思所批评的直接税没有本质的区别,在世界税制中已经是相当少见的税种了。

这种平摊税费的方式与现代税制改革的基本趋势是背道而驰的。20世纪80年代以来,税制改革的浪潮在全球范围内兴起,发达国家、发展中国家都进行了较大程度的税制改革,改革的基本趋势是向以现代直接税(所得税)和现代间接税(尤其是增值税)为双主体的税制结构靠拢。无论是现代直接税还是现代间接税,都是遵循纳税数额与纳税能力相一致的原则,依据纳税人或对象的收益征税。中国人民公社时期社队的税费负担实质是在资源极度紧缺条件制约下实现工业化的原始积累,是不得已的选择。家庭承包制实行以后,原来集体收益分配方式的基础不存在了,不可避免地要求进行相应的改革。那时,本应该仔细分析公社时期税费的性质,参照国际上税制改革的经验,进行周密的设计。但是中国的农村改革首先是源于农民的自发行动,农民创造了承包制的形式,然后政府加以认可和推广。在此过程中,农村税费只是简单地将原来人民公社时代的税额平均分摊到各农户身上,这种变化谈不上是一次有意识的改革,只是家庭承包制后图简便的一种做法。

三、农民负担中的基本矛盾:平摊税费方式与农民分化的现实不相适应

在家庭承包制实行的初期,农民分化处于初起阶段,农民的收入差距不大,在平摊税费的方式下,农民负担的畸轻畸重问题并不明显。随着市场经济的发展,农民不断从农业劳动者这个母体分离出去,离土不离乡或离土又离乡,干起了第二、三产业。从事不同职业的农民的收入不同,农民收入差距逐渐扩大,但是平摊税费的方式下每人仍旧负担同样数额的税费,于是,农民负担的“累退性”和畸轻畸重的问题日益严重,乃至成为了中国农民负担中的主要问题。

(一)职业分化较低的中西部地区,农民收入低负担重

从总体上说,中国是一个发展中国家,中国农民是中国二元结构中的低收入群体。中国又是一个经济社会发展不平衡的大国,不同区域农村的经济社会差别较大,农民的分化程度不一样,农民的税费负担也轻重不同。一般说来,沿海地区属于发达地区,农民职业分化程度高,农民的税费负担轻;中西部地区属于中国的发展中地区和落后地区,农民的职业分化程度低,农民的税费负担沉重。

改革开放以来,中国农民职业的分化程度、农村经济水平和税费负担三者之间存在着密切的联系,见表1。需要说明的是,表中选择的是三个具体的指标来代表这三个变量。因为中国农民改革前绝大多数从事农业生产,改革以后,农民职业分化的主要表现是农民由第一产业向第二、三产业转移。就某一地区而言,农业劳动力比重越大,农民职业分化的程度也就越低;农业劳动力比重越小,农民职业分化

的程度也就越高,因而以从事农业的劳动力比重作为衡量该地区农民职业分化的程度的标志是合适的。农民的人均收入水平是代表该地区农村经济发展水平的合适指标,税费占农民家庭总支出的比重,也能较好地反映税费的轻重问题。

由表 1 可见,在全国范围内,农业劳动力比重与农民人均纯收入呈明显的反比例关系,农业劳动力比重越高的地区,农民的人均纯收入越低;农业劳动力比重越低的地区,农民的人均纯收入越高。也就是说,农民的职业分化程度与农民人均纯收入呈正比例关系,农民职业分化程度越高的地区,农民的纯收入越高,农民职业分化程度越低的地区,农民的纯收入越低,这和以往的研究结果是一致的。^②

在四类地区中,税费负担最轻的一组,税费只占农民家庭总支出的 1.55%,该地区农民人均收入最高,达到 3000 元以上,农民职业分化程度最高,农业劳动者的比重为 52.27%。这一地区是东南沿海和北京、天津等中国的发达地区,农民的负担只占农民收入中的很少一部分,农民除了缴纳国家规定的农业税和少量的乡村统筹提留外,集资摊派基本上已经不存在,发达的乡镇企业和民营企业承担了公益事业所需的大部分经费。农民在享受低税待遇的同时,还可以享受到比较完善的集体福利和社会保障,因而,这一地区基本上不存在农民负担过重问题。

人均收入 1500—2000 元的地区和人均收入 2000—3000 元的地区,税费占农民家庭总支出的比重极高,达到 4.47%和 3.09%,这一比例是人均收入 3000 元以上地区的两倍以上。这些地区是处于中等发展阶段的中西部地区,农民职业分化较低,近 70%的农民从事农业生产。这些地区是传统上的产粮基地,农业税和农业特产税的定额原就不轻;乡村组干部的膨胀,促使乡村统筹提留款不断加重;一些地方政府为实施追赶沿海发达地区的赶超战略,不顾民力实行摊派集资;因此,这些地区农民的负担不可遏制地逐年攀升。尤其是近几年农产品价格逐年走低,导致这些地区农民的收入增长十分缓慢,于是农民负担问题在这些地区变得错综复杂起来,迄今已演变成严重的社会问题。

人均收入 1500 元以下的地区,是中国落后的西部地区,中国的贫困人口主要集中在这一地区。这些地区的农民依靠传统的农牧业生活,农民职业分化程度极低,收入极少,生活环境很差。中央政府在 这些地区投入了大量资金,支持农民改善生活,发展生产,消除贫困。由于得到了中央财政的支持,该地区农民的税费支出占家庭总支出 2.59%,低于人均收入 1500—3000 元的地区。但是,这并不意味着该地区的税费负担轻,因为对人均收入 1500 元以下地区的人们而言,每一项开支都是用于维持基本的温饱生活,在他们中平摊税费,可以说对他们中一部分人口的基本生存权利构成了威胁。

总之,以上数据表明:在现行农村税费制度下,农民职业分化程度高的中国发达农村地区,农民收入高,负担轻;农民职业分化程度低的中国中西部地区,农民收入低,负担重;农民负担问题从地区分布上说,实质上是中西部农民负担过重的问题。

(二)农民收入分化愈大,低收入农户税费负担愈重

改革开放后,农村税费负担在同一乡或村的范围内平均分摊,农民的名义负担是一致的,每人都负担同样数额的税费。但随着农民的不断分化,农户之间的收入差距不断拉大,农户的真实负担率出现较

表 1 2001 年各地农村的人均纯收入、农业劳动力比重与税费支出比重

	农业(农林牧渔业)劳动力比重	税费支出占农民家庭总支出比重
全国合计	67.29%	3.28%
3000 元以上地区	52.27%	1.55%
2000—3000 元地区	69.18%	4.47%
1500—2000 元地区	73.26%	3.09%
1500 元以下地区	75.05%	2.59%

注:本表“税费支出占农民家庭总支出比重”一栏的数据摘自国家统计局农村社会经济调查总队编《中国农村统计年鉴 2002》第 82 页;“农业(农林牧渔业)劳动力比重”根据《中国农村统计年鉴 2002》第 34、35、82 页的数据经计算得出。^①

① 计算过程是:首先,选择第 34 页、35 页中 2001 年乡村从业人员和农林牧渔业两栏的数据;其次,将以上选择的数据按省别相应列入第 82 页的表中;再次,分别计算人均纯收入不同地区的乡村从业人员和农林牧渔业从业人员的总数;最后,以各地区农林牧渔业从业人员的总数除以该地区乡村从业人员的总数,得出该地区的农业劳动力比重。

② 陆学艺(1992)等学者从理论和实证的角度证实,农民的分化程度与经济社会的发展是成正比的,农民的分层结构由前分化型向低度分化型,经中度分化型达至高度分化型的这样一种变迁,是和经济现代化水平的提高基本一致的。

大差异,甚至轻重悬殊。从理论上可以证明,在现行平摊税费的方式下,农民收入分化越大,低收入农户的实际负担愈重。

在理论上,衡量一定范围内的收入差距,采用基尼系数(Gn)与收入分配程度(n)两个指标,二者的关系如公式: $n = -1 + 2 / (1 - Gn)$ 。收入所占百分比、人口所占百分比和收入分配程度的关系为: $IP = PR^n$ 。实际负担率与名义负担率的关系可通过以下公式计算: $r^* = (PR \times M \times r) / (IP \times M) = (PR \times r) / (PR^n)$ 。其中:IP—收入所占百分比,PR—人口所占百分比,M—农民的纯收入,r—名义负担率,r*—实际负担率(李双成、孙文基、宋义武,2000:150)。利用上述公式及有关数据,便可计算出低收入农户在平摊税费负担方式下的实际负担率。表2以国家规定的三提五统不超过上年农民人均收入的5%作为名义负担率,计算了在基尼系数不同的时期,20%低收入农户在不同收入差别阶段的实际负担情况。^①

由表2可见,即使在1978年中国农民的收入还相当平均的时候,如果税费负担采取平均分摊的方式,也会导致20%的低收入农户的实际负担远远超过平均负担。但那时采取的是集体收益分配的方式,避免了低收入农户税费负担过重的问题。1984年,农村家庭承包制推行后,平摊税费的方式代替集体收益分配的方式,低收入农户实际负担率达到了14.2%,接近名义负担率的三倍。此后,低收入农户的实际负担率随着农民收入的分化程度加大而迅速攀升,2000年,农民的收入分化达到历史的新高,在农民平均5%的名义税费负担率下,20%的低收入农户的实际负担率高达29.08%,接近名义负担率的6倍。因此,从理论上说,在农民分化的情况下,平均分摊的税费负担方式,必然造成负担的畸轻畸重,农民分化程度越大,低收入农户的负担越重。

表2 名义负担率5%水平上20%最低收入户的实际负担率

年份	农民收入基尼系数(Gn)	收入分配程度(n)	20%最低收入户实际负担率(r*)
1978	0.2124	1.539	11.90%
1984	0.2439	1.645	14.12%
1988	0.3053	1.879	20.58%
1992	0.3134	1.913	21.73%
1996	0.3229	1.954	23.22%
2000	0.3536	2.094	29.08%

资料来源:以上基尼系数^②的数据摘自国家统计局农村社会经济调查总队编《中国农村住户调查年鉴2001》,第29页。

以上材料显示,三提五统不超过乡(或村)农民人均收入5%的规定,只是控制了乡(或村)平摊费用的总量,并不能解决分化的农民的负担畸轻畸重问题。而且,三提五统按5%的比例控制总量,然后平摊,比之农业税的定额分摊更会加重低收入农户的负担。因为,随着高收入农户收入的增加,乡(或村)的人均收入也会增加,人均5%的统筹提留额便相应可以增加。这样,在高收入户收入增加的同时,高收入户的实际负担率进一步减小,而低收入户无论是实际的负担率还是绝对的负担额都会增加。

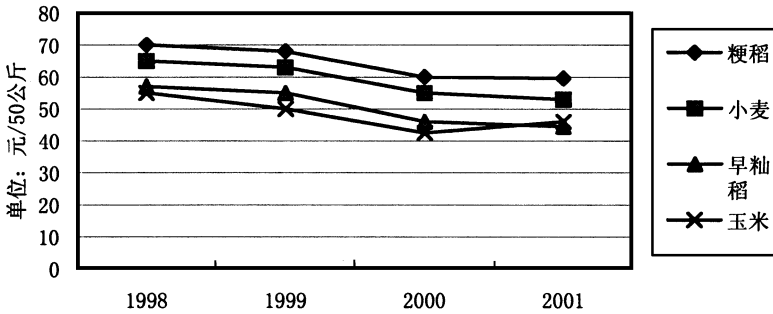
(三)以农为主的农户收入低,负担重

近几年农产品的总产量并无大的增长,主要农业产品的价格却大幅度下降(见下图),这必然造成以农业为主的农户收入难以增长,尤其是农业收入占当年收入95%以上的纯农户,其收入是很可能下降的。根据国家统计局对全国31个省(区、市)农村的住户抽样调查,以农业为主的农户占全部农户的67.3%,占2/3多。1998年,纯农户和农业兼业户的人均纯收入分别为2034元和2031元。1999年纯农户和农业兼业户的人均纯收入分别为1930元和1947元,比上年分别减少104和84元,下降5.1%和4.1%。2000年纯农户和农业兼业户的人均纯收入分别为1933元和1980元,比上年分别增加3元和33元,分别增长0.2%和1.7%(国家统计局编,2001)。尽管2000年和2001年以农业收入为主农户的收入扭转了连年下降的局面,但其增长幅度是较小的。

从总体上看,近几年中国农民的收入还是在不断增长(虽然增长速度相对缓慢),1998年我国农村居民人均纯收入2161.98元,1999年为2210.34元,2000年为2253.42元,2001年为2366.4元(国家统计

① 计算方法是:首先根据基尼系数(Gn)计算收入分配程度 $n = -1 + 2 / (1 - Gn)$;其次,设名义负担率为5%($r = 0.05$),人口所占百分比为20%($PR = 0.2$);再次,将前一步计算的收入分配程度(n)和 $r(0.05)$ 、 $PR(0.2)$ 等数据代入公式 $r^* = (PR \times r) / (PR^n)$ 。
② 一些学者计算的基尼系数(范一飞,1993:389;李强,2000:191)比以上列出的数据要大些。

国有粮食购销企业收购价格



资料来源:《中国农村统计年鉴 2002》第 5 页

局农村社会经济调查总队, 2002: 259)。在农民总体收入不断增长的同时, 以农业为主的农户收入增长停滞, 部分出现下降趋势。这种情况说明, 以非农为主农户的收入增长大大超过了农民总体的平均增长。以农为主农户的收入停滞或下降, 以非农为主农户的收入以超过平均增长率的速度增长, 必然拉大农村以农为主农户与以非农为主农户之间原已存在的收入和财富差别。

在农村以农为主农户的收入停滞或下降, 和与以非农为主农户之间收入不断拉大的现实下, 农村税费继续按人或土地平均分摊, 必然加重以农为主农户与以非农为主农户之间负担的畸轻畸重问题。在有的地方, 甚至出现以农为主农户的负担额绝对增加的问题。政府规定乡统筹与村提留以上年人均纯收入的 5% 为限征收, 由于以非农为主农户的收入增长导致了农民总体收入的增加, 一部分地区借此增加了每个农民负担的乡统筹与村提留, 这样以非农为主农户的收入增长在实际中促使以农为主农户的负担额不断增加。

如表 3 显示, 以农为主农户收入远低于以非农为主的农户, 但无论是他们的负担率还是负担额都远高于以非农为主的农户。尤其是纯农户的收入最低, 负担额和负担率却最大, 且呈现上升趋势。

表 3 不同类型农民的收入差别和税费负担 单位: 元

年份	指标	纯农户	农业兼业户	非农业兼业户	非农户
1999 年	人均纯收入	1930	1947	2885	5448
	税费负担	145.03	98.65	69.24	54.48
	占纯收入比重	7.5%	5.1%	2.4%	1.0%
2000 年	人均纯收入	1933	1980	2805	5135
	税费负担	146.8	92.99	68.73	71.33
	占纯收入比重	7.6%	4.8%	2.5%	1.4%

资料来源: 国家统计局编《简明统计资料》, 第 78 期, 2001 年 8 月 24 日。纯农户是指在当年收入中农业收入占 95% 以上的农户; 农业兼业户是指在当年收入中农业收入占 50% 以上、95% 以下的农户; 非农业兼业户指在当年收入中农业收入占 5% 以上、50% 以下的农户; 非农户是指在当年收入中非农业收入占 95% 以上的农户。

通过上述分析, 可以肯定地认为, 中国农村平摊税费的方式与农民分化之间的矛盾造成了以下严峻问题: 农民职业分化低的地区与农民职业分化高的地区存在地区间农民负担的畸轻畸重; 收入愈低的农户, 税费负担愈重, 收入愈高的农户, 税费负担愈轻; 农业劳动者群体收入低, 负担重。由于农民职业分化低的地区比农民职业分化高的地区农民收入更低、负担更重; 而在地区内部无论是农民职业分化低的地区还是农民职业分化高的地区, 都是以农为主的农户(也就是农业劳动者户)的收入更低、负担更重; 因而, 可以合理地推断, 在中国农村, 收入最低、负担最重的群体是农民职业低度分化地区的农业劳动者。也可以合理地推断, 如果现行平摊税费的方式不改革, 随着国民经济的进一步发展, 农民职业低度分化地区农业劳动者的负担势必愈来愈重。

四、个案研究: 湖南蓄村与枫林村调查

(一)有关说明

以上从理论和宏观的层面揭示了改革以来农民的分化与农村平摊税费方式之间的矛盾造成了农民负担畸轻畸重的严重问题,那么,现实中的农民负担是否与上述的分析一致呢?为了回答这一问题,2001年5月至11月,笔者就农民分化和农民税费负担问题,在湖南南部的蓄村和湖南中部的枫林村进行了实地调查。^①笔者在调查中,采用陆学艺等学者对农民分化的基本分析方法,即根据农民从事的职业、使用生产资料的方式和对所使用生产资料的权力这三个因素的组合来划分农民阶层(陆学艺,1992)。尽管农民分化中各个阶层之间的界限有时还比较模糊,各阶层人员的社会流动呈加速趋势,但笔者认为蓄村和枫林村农民分化的轮廓还是比较清晰的。笔者在具体操作中,首先调查村里的村组干部和知情人士,了解村里各农户的职业和收入情况,将各农户分别划入不同的阶层,在同一阶层中根据其收入情况分为上中下三等;然后,采用典型调查的方法,从农民各阶层中挑选出上中下三等户的典型户,作深度的访谈,蓄村和枫林村各获得典型访谈材料30个。以下分析中采用的数据,首先是根据访谈材料综合计算得出,然后在两村所作的调查会上根据村民的意见加以修正。

(二)蓄村、枫林村农民的分化与农民的负担

改革开放以来,蓄村与枫林村一部分农民离土不离乡或离土又离乡,在本地或城市从事第二三产业,农民职业发生了重大分化。在此基础上,农民的收入、观念和社会地位都发生了分化,形成了不同的阶层。农民分化是蓄村和枫林村农民呈现的共同特征,但两村农民分化的程度相差较大。蓄村农民分化的程度比较低,农业劳动者的比重大,阶层分化不成熟,农民普遍收入很低。枫林村农民分化的程度比较高,农业劳动者的比例小,农民各阶层基本成型,农民收入相对较高,各阶层收入差异较大。

蓄村与枫林村的农村税费都是依据定额直接分摊到土地或人头上的,这种方式看起来十分公平,承包相同土地的人都负担同样多的税费。但在农民已经发生分化了的现实中,每人负担同样数额的税费,并不意味着每人的负担轻重相同。蓄村与枫林村的农民负担,都存在着平摊税费的负担方式与农民分化问题发生的深刻矛盾,这一矛盾的表现便是现实中农民各阶层负担的畸轻畸重(见表4和表5)。值得注意的是,表4列出的是蓄村人均年纯收入,表5列出的是枫林村每劳动力的年纯收入,因而两表中的收入部分不能直接比较。但由于枫林村的每劳动力负担额是通过人均负担额折算而来,因而两表中的负担率可以进行大致的比较。

由表4和表5可见,税费负担在这些阶层中平摊,呈现了明显的累退效应,即收入越高的阶层负担越轻,收入越低的阶层负担越重。在枫林村,从农业劳动者以下,各阶层收入增加,但负担率下降,农业劳动者的负担率是4.94%,而私营工商业主的税费负担率只有0.08%,前者是后者的62倍,税费负担的畸轻畸重悬殊。蓄村的情况与枫林村类似,只是程度不同而已。

由表4和表5也可知,蓄村和枫林村农民各阶层负担畸轻畸重的程度是有差异的。蓄村农民分化程度比枫林村低,各阶层之间的收入差距比枫林村小,由于两村的税费负担都是按人或地平摊的,因而在蓄村,农民各阶层负担的畸轻畸重问题不如分化程度较高的枫林村严重。但从总体上看,蓄村农民负担比枫林村农民负担重。蓄村每人承担99元农村税费,枫林村每人只承担农村税费51.1元。蓄村农民的平均税费负担率为7.6%,而枫林村农民的平均负担率只有1.3%,相差十分悬殊。蓄村农民的收入远低于枫林村农民,但蓄村农民的绝对负担额和相对负担率都高于枫林村农民,这实际上体现的是,低度分化村庄的农民与较高分化村庄的农民之间存在的税费负担畸轻畸重问题。

由以上两表也可看出,无论在蓄村还是在枫林村,农业劳动者都是收入最低、税费负担率最高的阶

^① 蓄村和枫林村的父老乡亲给予本次调查以大力支持,在此谨致诚挚的感谢。

层。尤其是蓄村的种田农户，微薄的收入仅能或还不能维持基本的温饱生活，他们的生产和生活极其艰难，实际上无力承担任何税费。但现行平摊税费的方式，使他们税费负担率高达 24.8%，沉重的负担已经危及了他们的基本生存权利。

表 4 2000 年蓄村各阶层^①的纯收入^②和农村税费负担率 单位：元

	户 数	家庭人均年 纯收入范围	按人平年收入下限 计算的平均负担率	家庭人平年纯 收入平均数	按人平年纯收入平均 数计算的平均负担率
种田农户	25	300—700	33%	400	24.8%
经济农户	70	700—1800	14.1%	1000	9.9%
外出打工户	50	800—3000	12.4%	1200	8.3%
手工业户	25	1000—1900	9.9%	1300	7.6%
村干部户	4	1000—2000	9.9%	1500	6.6%
教师半边户	11	2000—3500	5%	2800	3.5%
个体工商户	15	2000—6000	5%	3300	3%

注：1. 种田农户是指以种田为主，水稻的收入占一年中 50% 以上收入的家庭。

2. 经济农户是指农业经济作物的收入超过种田收入的农户。

3. 外出打工户是指以外出打工为家庭 50% 以上收入来源的户。

4. 手工业户指务农之余，在附近各地从事建筑、木工等传统手工艺工作，手工工作的收入超过种田收入的农户。

5. 蓄村共有村干部 4 人，村支书、村长、副村长、会计各 1 人。

6. 蓄村的教师原来都是本村人，后来转正作了公办教师，但老婆、孩子是村里户口，在本村分了田地，家也安在村里。教师不是本村户口，不必交纳农村税费，家庭其他成员的税费与其他农户一致。由于教师半边户也负担农村税费，在此将其列为蓄村的一部分。

7. 个体工商户是指家庭 50% 以上收入来源于个体工商经营的户。

8. 2000 年蓄村每人都负担农业税 20 元，特产税 13 元，村提留 66 元，合计每人负担 99 元农村税费。

表 5 2000 年枫林村各阶层劳动力的纯收入和农村税费负担率 单位：万元

	人 数	年纯收入 收入范围	按年纯收入下限 计算的负担率	年纯收入 平均数	按年纯收入平均 数计算的负担率
农业劳动者	122	0.1—0.4	9.87%	0.2	4.94%
受雇打工者	117	0.3—2	3.29%	0.6	1.65%
个体劳动者	21	0.5—1	1.97%	0.7	1.41%
村务管理者	4	0.6—1.2	1.65%	0.8	1.23%
智力技术劳动者	15	0.5—2	1.97%	1	0.99%
个体工商业者	347	1—10	0.99%	2	0.49%
私营工商业主	16	6—50	0.16%	12	0.08%

注：1. 农业劳动者指主要从事农业生产，依靠农业取得 50% 以上年收入的劳动者。

2. 受雇打工者是指以外出打工为 50% 以上收入来源的劳动者。

3. 个体劳动者即拥有某项专门手艺，一年中 50% 以上收入来源于手工艺工作的劳动者。

4. 枫林村的村务管理人员包括党支部书记、村长、村秘书、村妇联主任等 4 人。

5. 智力技术型劳动者是指从事智力型和技术型职业的劳动者。

6. 个体工商业者在这里指枫林村大量的外出从事小工商业的劳动者。

7. 私营工商业主是指企业的生产资料私有，自主经营，以营利为目标，且雇工在 8 人以上的企业主。

8. 2000 年枫林村乡统筹村提留根据定额分摊每人 29.7 元。农业税按土地分摊，但折算到人每人 16.67 公斤谷，按每公斤 0.96 元，计农业税每人 16 元；特产税每人 5.37 元，农业税与特产税合计每人 21.37 元，按 21.4 元计，总计该村每人负担农村税费 51.1 元。枫林村总人口 1256 人，其中劳动力 650 人，即平均每一个劳动力负担 1.93 个人的农村税费，以此推算，枫林村平均每个劳动力每年的税费负担是 98.74 元。

① 在蓄村家庭经营收入在总收入中占据主要部分，个人的经济社会地位受家庭的影响极大，出于本研究的需要，这里以家庭作为阶层划分的单位，也就是以在家庭里占优势地位的劳动者的阶层作为该家庭的阶层归属。这种划分农户阶层的方法，其理论的依据有待于进一步论证，但在低度分化的地区是一种现实中合适的选择。

② 表 4 和表 5 中农民纯收入是根据国家统计局的定义，指农村常住居民家庭总收入中，扣除从事生产和非生产经营费用支出，即扣除家庭经营费用支出、交纳税款、上交承包集体任务金额、集体提留和摊派、生产性固定资产折旧以后剩余的、可直接用于进行农村居民生产性、非生产性建设投资、生活消费和积蓄的那一部分收入。

利用以上数据,还可以计算出在交纳农村税费前后两村农民收入的基尼系数。^① 枫林村农民在交纳农村税费前收入的基尼系数为 0.408, 交纳农村税费后纯收入的基尼系数为 0.412, 比税前基尼系数增加了 0.004, 这说明枫林村农民的收入已到了差异偏大阶段, 但现有税费对该村的收入差距影响很少, 没有能够起到调节农民收入差距的作用。 蕾村农民在交纳农村税费前收入的基尼系数为 0.228, 交纳农村税费后纯收入的基尼系数为 0.245, 比税前基尼系数增加了 0.017, 这说明蕾村的农民收入处于相对平均阶段^②, 但按平摊的方式征税后, 农民的收入差距明显扩大了。

(三) 调查总结

通过对蕾村和枫林村的实地调查, 笔者得出了如下主要结论: 改革以来蕾村和枫林村产生了以职业分化为基础的农民分化; 平摊税费的方式与农民分化的现实相矛盾, 导致蕾村和枫林村农民各阶层负担畸轻畸重; 蕾村农民收入差距处于相对平均阶段, 平摊的税费负担拉大了农民收入差距; 枫林村农民的收入差异处于偏大阶段, 平摊的税费负担没有能够起到调节农民收入差距的作用; 农业劳动者收入低负担重, 是蕾村和枫林村农民负担中急待解决的两个矛盾, 尤其是蕾村种田农户已到不堪重负的地步。

无论在蕾村还是在枫林村, 农民的分化对农民负担的影响都是深刻的, 解决农民负担问题的方案, 应该从农民分化的角度去寻找。 首先, 应解决蕾村等农民低度分化村庄的种田农户的沉重负担问题; 其次, 解决普遍存在的农业劳动者负担过重以及地区间农民负担畸轻畸重问题。 而在政府财政紧张的制约下, 要解决这些问题, 必须以改变平摊税费方式为前提。^③

五、当前农村税费制度改革的重点: 改变平摊税费方式

平摊税费方式的根本缺陷在于漠视农民的利益要求, 在农民分化的条件下, 没有对农民中不同群体的利益加以区分, 因而对这一制度的改革也应从此入手。 但是已有的农村税费制度改革的研究和改革的模式都忽视了这一重要问题。

学界已有的研究已经正确地指出了现行农村税费制度存在的一些问题, 譬如, 税费制度与现实脱节、农业税和乡统筹村提留的性质模糊、税费不公等问题。 学界也分析了这些问题产生的深层原因, 提出农村税费问题是由一些复杂的体制性问题引起的, 譬如, 现行农村集体财产产权制度、城乡分割的体制、农村基层管理制度和分税制财政体制等存在的制度缺陷对农村税费问题产生了消极的影响。 学界对农村税费制度改革的基本思路问题讨论最为热烈, 其中存在激烈争论的是“费改税”的问题。 大多数学者认为“费改税”不仅具有合理性, 也有相当的可行性, 是农村统筹资金制度改革的基本方向(苏明, 1999)。 但一些学者指出, 笼统地将三提五统全部改为税收的办法是欠妥的, 村公积金、公益金按其性质不应纳入国家税收的序列(董雪艳, 2001)。 有少数学者反对“费改税”, 认为“费改税”使农民不合理负担合法化, 会导致农民与国家之间发生直接冲突与对抗, 造成新的社会不稳定(朱刚、张元红、张军, 2000: 111-112)。 还有一些学者认为减轻农民负担, 不在于费改税的问题, 而在于税费的减免。 在已经进行了税费改革的地方可以按比例减免税费; 在没有进行税费改革的地方, 可以按税费项目减免(柯炳生, 2002)。 由“费改税”问题的讨论可见学界对农村税费制度怎么改还是有很大分歧的。 在笔者看来, 尽管关于农村税费制度的已有研究数目繁多, 但都忽视了平摊税费方式的问题, 这一理论上的缺陷势必导致实践中农村税费制度改革的偏误。

在学界和政界的共同努力下, 现实中已经出现了湖南武冈的“费改税”、河北正定的“公粮制”、安徽太和的“税费合一”以及安徽怀远的税费改革等模式。 这些模式在现实中既取得了部分成功, 但也存在

① 计算方法及过程见附录。

② 根据以往调查的经验, 农民财富的基尼系数比收入的基尼系数要大。

③ 蕾村与枫林村各自所在的镇政府的财政都处于年年亏损状态。 两地 2001 年春季都开展了税费改革的准备工作, 其中出现的问题表明, 无论哪一级财政都无力承担农村税费改革后乡镇财政的亏损。 如果没有上级财政的大力支持, 农村税费的总额是无法削减的。 因而, 近期的农村税费改革必须主要从农民内部各阶层的收益分配入手, 辅之以上级政府的财政支持。

明显的缺陷。譬如广泛推广的安徽怀远县的农村税费改革模式，将乡统筹村提留并入农业税和农业税附加，然后统一计亩征税。这种方式简单易行，但农业税、农业特产税及其两税附加都与土地挂钩，使外出务工经商者的一些负担进一步转嫁到了低收入的农业劳动者身上。这种“摊费入亩”的方式实际上进一步加重了农业劳动者的负担，激化了农民负担中已有的矛盾。再如受到不少赞誉的湖南武冈模式。这一模式将乡统筹村提留改为“农村公益事业建设税”后，按人征收，高收入者和低收入者负担同样的税收，这种“摊税入人”的方式与怀远模式的“摊费入亩”一样不合理。这些改革模式都没有改变平摊税费的方式，都没有认识到农民的分化与平摊税费的方式之间的尖锐矛盾，因而在现实中是难以推行的，如果勉强推行，也将不可避免地出现“以减轻农民负担为始、以加重农民负担为终”的结果。邓小平同志曾经指出：“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。”（邓小平，1993：374）笔者认为，既需要先富起来的地区多交点利税，支持贫困农村地区的发展，也需要农村先富起来的外出打工和经商者等高收入者“多”交些农村税费，支持农业劳动者等低收入群体的发展。先富起来的地区多交税，先富起来的较高收入者比较低收入者多交农村税费，并不是先富者对未富者的恩赐，而是改革平摊税费的方式，实现合理负担和共同发展的必然要求。由此可见，如何改变现行平摊税费的方式是当前农村税费制度改革中不可回避的重要问题，笔者将就此事另做文探讨。

附录：蓄村与枫林村农村税费征收前后基尼系数的计算过程

计算基尼系数的方法有多种，本处采取比较简易的弓形面积法。弓形面积法采用公式 $SA = 2 \int_0^b (b-x)f(x)dx$ ，在基尼系数的计算中， b 为洛伦茨曲线的对角线长， $b = \sqrt{2}$ ， h 为洛伦茨曲线离对角线最远的点到对角线的距离。在对角线上，由于每一点到横轴的距离与到纵轴的距离相等，所以， Y_i 与 X_i 距离最大的点离对角线最远，从而通过各已知点的差 $(Y_i - X_i)$ 可求得 h ，设 $(Y_i - X_i)$ 绝对值最大的点为 (Y_0, X_0) ，以该点作为洛伦茨曲线上距对角线最远的点。通过数学推导，可得基尼系数的计算公式：

$$G = 2SA = 4 \int_0^b |Y_0 - X_0| dx$$

依照如上方法和正文中表 4 和表 5 的数据（每组税前收入是依该组纯收入加上农村税费负担计算得出），计算蓄村与枫林村农民收入的基尼系数，见下表。

蓄村税费征收前后农民收入基尼系数计算表

	人口占总人口 比重累计 X	税前收入占总 收入比重累计 Y1	纯收入占总收入 比重累计 Y2	税前 Y1-X	税后 Y2-X
种田农户	0.125	0.045	0.039	0.080	0.086
经济农户	0.475	0.321	0.309	0.154	0.166
外出打工户	0.725	0.554	0.541	0.171	0.184
手工业户	0.850	0.680	0.667	0.170	0.184
村干部户	0.870	0.703	0.690	0.167	0.180
教师半边户	0.925	0.817	0.809	0.108	0.116
个体工商户	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000

表中 $|Y_1 - X|$ 的最大值为 0.171，由此计算蓄村农民在交纳农村税费前收入的基尼系数为 0.228 $(0.171 \times 4 \div 3)$ 。 $|Y_2 - X|$ 的最大值为 0.184，由此计算蓄村农民在交纳农村税费后纯收入的基尼系数为 0.245 $(0.184 \times 4 \div 3)$ ，比税费征收前的基尼系数增加了 0.017。

表中， $|Y_1 - X|$ 的最大值为 0.306，由此计算枫林村农民在交纳农村税费前收入的基尼系数为 0.408 $(0.306 \times 4 \div 3)$ 。枫林村税后 $|Y_2 - X|$ 的最大值为 0.309，由此计算枫林村农民在交纳农村税费后纯收入的基尼系数为 0.412 $(0.309 \times 4 \div 3)$ ，比税费征收前的基尼系数增加了 0.004。

枫林村税费征收前后农民收入基尼系数计算表

	人口占总人口 比重累计 X	税前收入占总 收入比重累计 Y1	纯收入占总收 入比重累计 Y2	税前 Y1-X	税后 Y2-X
农业劳动者	0.190	0.025	0.024	0.165	0.166
受雇打工者	0.372	0.095	0.093	0.277	0.279
个体劳动者	0.405	0.110	0.108	0.295	0.297
村务管理者	0.411	0.113	0.111	0.298	0.300
智力技术劳动者	0.435	0.128	0.126	0.306	0.309
个体工商业者	0.975	0.812	0.811	0.163	0.164
私营工商业主	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000

参考文献：

- 邓小平, 1993《邓小平文选》第3卷, 人民出版社。
- 董雪艳, 2001,《运用商品经济规律指导农村税费改革》,《农业经济问题》第3期。
- 范一飞, 1993《国民收入流程及分配格局》, 中国人民大学出版社。
- 国家统计局编, 2001,《简明统计资料》第78期, 8月24日。
- 国家统计局农村社会经济调查总队, 2002,《中国农村统计年鉴2002》, 中国统计出版社。
- 金榜, 1986《农村职业分化状况及其影响》,《社会学研究》第5期。
- 柯炳生, 2002《短期内最有效的途径: 减免农业税费》,《南方周末》3月28日。
- 李培林, 1995《中国新时期阶级阶层报告》, 辽宁人民出版社。
- 李强, 2000《社会分层与贫富差别》, 鹭江出版社。
- 李双成、孙文基、宋义武, 2000,《费改税——跨世纪的改革》, 中国审计出版社。
- 刘祖云, 1999《社会转型与社会分层: 20世纪末中国社会的阶层文化》,《华中师范大学学报》第4期。
- 陆学艺, 1992《改革中的农村与农民》, 中央党校出版社。
- , 2002《当代中国社会阶层研究报告》, 社会科学文献出版社。
- 陆学艺、张厚义, 1989,《重新认识农民问题——十年来中国农民的变化》,《社会学研究》第6期。
- , 1990《农民的分化: 问题及其对策》,《农业经济问题》第1期。
- 马克思, 1961,《马克思恩格斯全集》第8卷, 人民出版社。
- 苏明, 1999《中国农村统筹资金制度改革方案研究——兼论农村“费改税”》, 高培勇主编《费改税——经济学界如是说》, 经济科学出版社。
- 朱刚、张元红、张军, 2000《聚焦中国农村财政》, 山西经济出版社。
- 朱光磊, 1998《当代中国社会各阶层分析》, 天津人民出版社。

作者系浙江大学农业经济管理博士后, 湘潭大学行政管理系副教授
责任编辑: 罗琳