# 农业税减免的负面效应及对策

来源：网络 作者：心上花开 更新时间：2024-05-03

*内容 提要：农业税减免在一定程度上帮助农民增收，但我们不能忽视农业税减免所带来的负面 影响 。本文着重从 农村 公共产品、农资价格和政府宏观调控三个方面， 分析 农业税减免后的负面效应，并提出若干政策建议。关键词： 农业税 公共产品 效应 ...*

内容 提要：农业税减免在一定程度上帮助农民增收，但我们不能忽视农业税减免所带来的负面 影响 。本文着重从 农村 公共产品、农资价格和政府宏观调控三个方面， 分析 农业税减免后的负面效应，并提出若干政策建议。

关键词： 农业税 公共产品 效应 对策

温家宝总理在今年的政府工作报告中提出五年逐渐取消农业税，并提出今年中央政府将拿出396亿元用于转移支付，以支持农村税费改革，同时还将从粮食风险基金中拿出100亿元，直接补给种粮农民。消息传出，普遍认为这是中央政府对农民最为实在的补偿，力度也前所未有。但农民在欢欣鼓舞的同时，会在心里问到底能减免多少？减税之后又怎样？乡村的道路坑坑洼洼了怎么办？学校房子破了谁来修缮？化肥、种子价格大幅上涨怎么办？

一、农业税减免与农民增收

按照求真务实的标准，1958年制定并沿用至今的农业税条例，按田亩零起点计征，是计划 经济 时代 的典型产物，同时，隐含着对农民自产自用农产品的征税，与 现代 社会 的税赋本质不相吻合，西方国家一般不存在这样的农业税，我国是少数不多征收农业税的国家之一。 目前 ，我国农业税和农业特产税占全国财政总收入的比例为3%左右，税率是8%，全国税额为500多亿元，征收成本可能在300～400亿元之间，纯收入规模有限，乡镇财政凭农业税收入根本就入不敷出。不仅乡镇干部下乡征收农业税，要用去大量的人力、物力、财力，而且强制征收甚至暴力征收也时有发生。从这个角度来考虑，农业税免征也可谓是一种务实之举，可以给农民带来直接的好处，激励农民从事农业生产。

早在去年，浙江、厦门等沿海地区已陆续减征和免征农业税。今年伊始，从山东省的章丘市到陕西省的延安市，以及北京、杭州等地，纷纷宣布对农业税实行减免。在今年的“两会”上，一些代表委员除了高度赞誉中央政府取消农业税的举措外，也表示了他们的担心。在分析已经宣布取消农业税的部分地方的经济实力后，全国政协委员王翔说，在这些地方，农业税在财政收入中所占的比例很小，“不在乎那么几个小钱”，取消就取消了。而在中西部地区，总体上经济不发达，农业税是一笔不小的收入，取消起来很困难，特别是有的县、乡镇政府冗员严重，行政开支赤字长期存在。在这种背景下，让他们放弃农业税这块“肥肉”，还有很多工作要做。 从主观上讲，农民对于农业税从来就没有抵触情绪，相反，农民也普遍认为农业税是“皇粮国税”，是天经地义的事情。农民反感的只是农业税帐单上存在大量搭车收费现象和征收的具体方式，比如政策不透明、只收钱不开票等；通过前文客观的分析来看，农业税在农民负担中所占的比例是较小的，其它三提五统等合理不合理的费用才是农民负担的主要部分。“头税（农业税）轻，二税（提留统筹）重，三税（集资摊派）是个无底洞，就是这种现象的真实写照。”202\_年2月10日，人民日报《华南新闻》上，还有条能在更大范围说明 问题 的消息，相对税费改革前，目前减负率高达83.73%、减幅远在全国之上的广东省，农民人均负担从106.93元减为17.4元。去年广东省人均纯收入4054.58元，减负值还不到90元的增收，价值无疑算不上大，减免条件好的广东尚且如此，更何况减幅在客观上还大大受制的其它地方。由此可见，对于农民增收，降低甚至全免农业税，在全国各地的意义都很有限。强调这一结论，并非否定减免农业税的积极意义，而是希望在 理论 上和实践上实事求是，避免不假思索地高估。相反农业税减免后的负面影响应值得我们深入 研究 的，从而做到趋利避害。

二、农业税减免的负面效应

（一）乡镇财政的危机效应 在农业税还是地方财政收入主要来源的今天， 农业税减免对乡镇财政收入冲击是很大的，但我国的乡镇政府职能的发挥必须建立在一定财政基础上。根据财政分权理论规范的要求，乡镇政府的职能是提供乡镇范围内居民和农民需求的公共物品和服务，这些公共物品和服务包括：①具有外部性，但收益和成本不外溢出本辖区的地方公共产品，如公共安全、民事纠纷处理、乡村道路、区域内防洪、灌溉排水、土地整治等；②外部收益或成本溢出辖区，需要与上级政府甚至中央政府或其它辖区进行合作来提供的物品或服务，如基础 教育 、卫生防疫、乡镇的公路建设、区域水土治理、环境保护等；③具有一定规模经济、收益可排他的俱乐部物品，如医疗、文化以及其它一些社区福利项目；④基本的政府行政管理。诚然，乡镇政府提供何种公共产品和服务在很大程度上取决于经济 发展 水平，但乡镇政府的职能应分为两类：第一类为乡镇政府的基本职能，这部分职能是不考虑经济发展水平和居民收入水平而必须为本地居民提供的基本公共物品和服务，其目的在于使全体公民的基本权利得到保证以实现社会奋斗目标。这些基本职能包括：当地公共安全、部分基础教育、基本医疗服务、最低限度的乡镇行政管理等。随着农业税的减免，本来就不宽裕的乡镇财政就更加捉襟见肘。虽然中央政府会转移支付一部分，但这远远不满足农村全面建设小康社会的需要。这就势必会减少对农村公共物品和服务的投入，最终受损害的还是农民。我们在指责乡村干部无能和霸道的同时，另外一个事实众所周知：一方面要求乡村干部承担大量的基层工作，付出艰苦的劳动；另一方面，乡村干部的待遇跌入 历史 的最低点，工资长期拖欠，结果乡村干部工作积极性受挫，无人愿意到农村工作，人心思走。农村公共物品和服务由乡村干部牵头提供和实施，他们工资无法保障，又怎能有效提供基本公共物品和服务？

至于第二类乡镇政府的非基本职能，也称为扩张性职能，在一些较发达沿海省份或许能够勉强实现，但对于大多数穷困乡镇只能是奢望。它包括两个部分：一部分是指提供更高质量和水平的基本公共产品和服务，例如，高水平的教学设施和教师、较好的医疗设施等；另一部分随着经济发展水平提高所要求提供的公共产品和服务，如乡村道路建设、小型水利设施建设（如灌溉排水设施，防洪设施等）、小城镇或集镇基础设施建设（如下水道、路灯等），水土治理和环境保护，这些公共产品和服务可以为当地居民创造更好的生活环境和投资环境。可见，农业税减免会减少乡镇财政收入，进而直接导致本已很少很脆弱的农村公共产品和服务会更少，甚至会荡然无存，在这样的环境下，又如何帮助农民脱贫致富，缩小城乡差距，又如何在农村全面建设小康社会。

（二）农资价格的“葫芦”效应

民间有一句俗语：按下了葫芦泛起了瓢。套用在这里，是指减免了农业税，但农民种地必需的农资如农药、化肥、种子等价格“打秋分”似的上涨。主要原因就在于农民是弱势群体，看到了他们突然分到了一些利益，不法厂商就趁火打劫。 农资价格的上涨对于农民增收是致命的。一方面农产品的价格有所回升，国家也逐步减免农业税，农民仿佛看到增收的希望，但另一方面农药、种子、柴油等农资价格大幅度飚升，不仅抵消增收的积极影响，可能在有些地方还会倒挂。虽然今年全国种粮面积比去年有所增加，但只是一种恢复性地增长，如果不能及时制止农资价格随意性上涨，明年农民又会做出重新的选择。农业税减免是好事，但好事也有负面影响，所以，一定要谨防“黄宗曦定律”。

（三）政府的宏观调控空间变窄效应

在国外，对农业税免征已成为惯例，但 中国 有自己的国情。虽然改革开放以来，国力有了显著增强，“三农”问题也到了必须解决的关键时期，但中国正处在建设和完善社会主义市场经济的紧要阶段，农民是市场经济主体之一，参与市场竞争，通过市场法则壮大和发展农业似乎更适合市场经济 规律 。人们普遍认为农民没有国民待遇，这是不争的事实，没有国民待遇就应该立即恢复。在我国对农业宏观调控手段和空间有限的条件下，农业税是一个很好的调控工具，取消它，剩下的只有政府的直接补贴了。

在WTO机制下，有一整套保护各个经济体农业的做法，称之为黄箱、蓝箱和绿箱政策。这些政策在一定程度上有利于各个经济体的农业，但必须承认WTO现在徘徊不前的一个重要障碍就是农业市场的过分保护问题，其成员体不能在农业问题达成一致，签署协议。WTO本身没有问题，所以到了各国反思农业政策的时候了。

（四）其它负面效应

农业税是千百年来一直维系农民的国家观念、国家意识和国家情感的基本内涵。“养儿当兵、种地纳粮”一直是农民根深蒂固的观念之一。免除农业税会在潜意识里淡化农民的这些意识，所以也应考虑这一负面因素。 另外，从 法律 角度讲，根据《农业税条例》、《农业法》的规定，依法纳税是农民应尽的法定义务。《税收征收管理法》规定：税收的减免，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收减免以及其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。因此，地方政府减免农业税也存在法律上的障碍，尽管其出发点是好的。 编辑。

三、对策与建议

（一）多渠道缓解乡村公共产品的供求矛盾

1、打破公共产品供给的城乡分割“双轨制”

为农民提供基本而有保障的公共产品是我国农业以至整个国民 经济 进入新阶段的客观要求。20世纪50年代以来，我国的公共产品供给一直实行城乡分割的“双轨”制。传统的城乡分治政策框架和制度安排，是以“市民”与“农民”严格分开为基础的。我国宪法规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和 社会 获得物质帮助的权利，国家应 发展 保障公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。实际上，农民由于“身份”的制约，没有真正享受到国家应当为他们提供的基本公共产品。SARS危机逼迫我们深刻思考人的发展、社会发展与经济发展的关系，也在警示 农村 公共产品的严重缺陷和不足。在农业税取消后，更需要从根本上解放思想，高度认识为农民提供公共产品的必要性和紧迫性，打破城乡分治的二元结构，实行城乡统筹发展，鼓励和支持大量农村剩余劳动力向城市转移，否则就很难解决农民增收、农业发展、农村稳定等 问题 。

2、精简县、乡机构和人员，确保公共产品的供给

全国政协常委、国务院参事任玉岭在今年人代会建议精简县、乡机构，促进农民增收。他说，“其实当前农村不安定主要来自于官多的原因，行政机构的无限庞大，财政供养人员无限增大，不仅吃掉了农村改革的众多成果，而且为农村税费改革设置障碍。” 在提高乡镇财政能力较为困难的情况下，有二种途径可供选择：一是由国务院组建一个由各方人士参加的机构精简委员会，专门 研究 精简机构，特别是县、乡机构的政策和方略。在全国范围内大规模的撤乡并镇，扩大镇的经济规模和人口，降低财政运行成本；另一个途径彻底取消五级政府，即中央—省—市—县—乡五级政府体制，实行三级政府体制。本文认为短期倾向于第一种途径，因为在现有条件下取消县乡二级政府不切农村实际。长期改革的目标倾向于后者，通过前者的精简，最后达到治本之功效。

3、鼓励个人出资参与公共产品的供给

要打破所有的公共产品都由乡镇财政提供的机制。在当前我国农村一些乡村公共产品供给的实际情况看，即使在经济发达地区甚至贫困地区个人已成为乡公共产品的一个重要来源，对乡镇财政起到了补遗拾缺的作用。因此，制定能够充分调动个人参与乡村公共产品供给的政策，鼓励个人出资，可以缓解当前农业税减免导致公共产品不足的状况。这些鼓励政策包括：第一，制定一定的税收优惠政策，让城市和乡村的民营 企业 家参与公共产品的供给。可以根据民营企业对公共产品生产投入的规模和重要程度，确定他们在所得税和其它地方税征收中的低扣或减免比例。投入规模越大，低扣或减免比例越大。第二，利用冠名权和建碑、立传的形式，鼓励民营企业出资参与公共产品生产。第三，提高在乡村公共产品建设上有突出贡献的民营企业家的社会地位。

在鼓励个人出资参与公共产品供给的同时，实行公示、招标和引入竞争机制，降低公共产品的生产成本，提高公共产品供给的效率，从而充分利用有限的乡镇财政资源。

（二）加大市场调控力度，稳定农资价格

农资是农业生产的物质保障，其价格高低直接决定着农民生产成本。据报道，今年宁夏黄河灌区的农民因化肥、柴油和种子等价格的上涨，春小麦每亩成本增加17.58元，而政府给予的种粮直接补贴每亩只有10元左右。农资价格的上涨，已经在一定程度上“吞噬”了种粮直接补贴、减免农业税等给农民带来的实惠。

农资价格上涨，相当一部分涨在流通领域。各级政府要切实负起流通环节的监管职责，积极引导农资经营单位加强与农资生产企业的联合和合作，衔接好货源，确保农资商品品种全、数量足、质量好，满足农业生产需要。农资经营单位要紧急动员起来，加快货源组织，保证及时到位，确保不误农时。同时，要按照国家有关规定合理确定化肥销售价格，积极调剂农资商品库存，向农民敞开供应，不得惜售，更不得囤积居奇，哄抬价格，牟取暴利。各级供销合作社更应该发挥主渠道作用，在农资供应旺季对所属农资供应企业开展价格检查，严防系统内发生乱涨价行为，并形成长效机制。

政府职能部门除了做好流通环节的价格监管工作外，最根本的就在于组织好农资的生产，加大化肥市场调控力度，生产企业因支农的亏损，国家财政应补贴或在税收上予以减免，提高农资生产企业的积极性；定期对涉农生产企业进行质量评估，结合市场状况制定奖惩办法，从源头上确保农资的高质量和低价格。另外，对进口农资要降低经营差率，取消价格上浮。

﹙三﹚为农民增收做出制度性的安排

促进农民增收是时隔18年后中央再次做出关于农业和农村工作一号文件的关键词。从学理上说，农民增收是一种价值目标，减税已让农民看到了希望，而如何建立确保农民增收的长效机制，从根本上解决长期困惑人们的农民问题。新制度经济学强调制度因素对人的行为、资源配置和经济增长的重大 影响 ，认为制度是经济增长的决定性因素。建国以来，我们不是没有制度设计和制度安排，问题是，在当时特殊的 历史 条件下，我国人为造就了罕见的制度国情：城乡分离的二元社会结构。这种在计划经济条件下形成的歧视农民的二元社会结构，严重束缚着每个农民自由而全面的发展。改革开放以来在由计划经济向市场经济转变过程中，一系列在计划经济条件下出台的着眼于维护计划经济体制的 法律 制度不仅没有得到及时全面的清理、修正或废除，相反却在起着重大的作用。这在社会转型过程中就产生了这样一种人为扭曲的奇观：从事着农业这种效益比较低下的弱势农民却被重重旧制度之绳捆绑着去与不受约束的强势集团在市场经济的大潮中不平等地“博弈”。很显然，这种游戏规则是不公正的。

因而，在当前构建农民增收的制度环境尤为紧要。本文认为在构建制度环境上应从两个层面入手，第一是从宪法层面入手给农民以平等的公民地位即国民待遇，保障农民的基本权利和自由。在计划经济条件下出台的歧视农民的政策法律制度具有明显的违宪性质，严重地损害了农民的正当权益，必须尽快予以清理和废除。在促进农民增收过程中，要勇于制度创新，真正做到坚决革除一切束缚农民自由而全面发展的体制性弊端，尽快改变城乡二元结构，统筹城乡经济社会发展。同时必须从严约束公共权力、防止公权滥用，实现政府职能向提供公共物品的根本性转变。第二是从政策层面入手实行 工业 反哺农业、政府补贴农民。农业是一种效益较低的弱质产业，发达国家无一例外地实行对农业进行特别扶持和对农民进行直接补贴的优惠政策。建国以来，我国却逆向选择“挖农补工”战略，这是“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的重要根源。加入WTO后，我们要充分利用WTO的相关条款加大对农业的支持力度，实行对农民的直接补贴。现在我国已进入工业化中期阶段，工业反哺农业的历史条件已经完全成熟。

政府应在以下三个方面做制度性安排：

1、鼓励农民进城务工。一号文件对“进城就业的农民工”定位为“产业工人的重要组成部分”。对“农民工”这个进入城市的新群体的 政治 角色和社会角色的定位，必将引发城市管理体制和服务体制的重大变革，为彻底打破城乡二元结构迈出了关键性的一步。在不到20年的时间里，从城乡居民严重隔离到实行身份证农民能够自由流动，从农民进城打工受到各种歧视性待遇到成为社会舆论的关注和同情的焦点，从各种歧视性政策法令相继废除到切实保障农民工的各种权益，必须承认成绩斐然。如今中央一号文件把“进城就业的农民工”定位为“产业工人的重要组成部分”，将产生的历史作用可以与当年把知识分子划入工人阶级媲美，不同的是体现了新一届政府更加平民化的亲民倾向。农民向城市分流既是一项重大国策，又是增加农民收入的有效途径。但是长期形成的城乡二元结构和城市对进城农民的不公正、歧视性待遇，极大地影响了这一重大国策的实施。贯彻和落实一号文件，努力将历史形成的不公正格局彻底扭转，并将其成为一种制度性的安排。

2、鼓励发展农村

二、三产业。历史已经证明，发展农村

二、三产业是提高农民收入的又一有效途径。农村

二、三产业其实就是乡镇集体企业和小城镇经济。曾经一度辉煌、占据“半壁河山”的乡镇集体企业，由于技术、资金、管理等因素的制约，在汹涌澎湃的市场经济大潮冲击下，出现严重分化，少部分成为与乡镇集体经济脱钩的民营企业，绝大多数乡镇企业要么举步维艰，要么分崩离析。一号文件要重振乡镇集体企业雄风。当然，思路和政策与以往有明显变化。一方面要求乡镇企业推进改革和调整，积极引进强势企业的资金、技术和管理等 现代 企业生产要素，使之成为在市场经济大潮里游刃有余的混合所有制企业；另一方面创造更加有利于乡镇企业充分利用资源优势的政策体制，“只要符合安全生产标准和环境保护要求”，就不能随意打压。至于发展小城镇经济，一号文件的新思路是把与“移民搬迁结合起来”。“移民搬迁”不仅是由于国家重点工程的建设需要对当地居民的搬迁，还应包括对那些根本不适宜人居住或常年靠政府救济度日的当地居民的搬迁。同时各级政府还应该设立专项资金安置移民。这些重大政策的出台都带有制度创新的性质，必将促进农村的城市化。 参考 文献

1.唐仁健.国外农业税收制度及其对我国的启示.农业经济问题.202\_

（10）

2.吴菊等.对我国农业税费改革的若干思考.农业经济问题，1999

（4）

3．“我国农村财政制度创新与政策选择”课题组.乡镇财政：制度框架与政策改革.中国农村经济，202\_

（4）

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！