

农村税费改革的基本前提:建立公共选择机制

郭平¹, 邹瑜²

(1. 湖南大学 会计学院, 湖南 长沙 410079; 2. 湖南大学 财政系, 湖南 长沙 410079)

摘要:本文以公共选择机制的理论为基础,在交换的框架下,阐释了林达尔均衡模型及其发展和它的最优福利意义。将其运用于农村税费改革,结合中国国情和农村公共服务的特征,提出了具体的改革建议,以实现农民税负真正的减轻、规范和稳定。

关键词:税费改革;林达尔均衡;公共选择

中图分类号:F810.422 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)11-0023-07

一、目前的税费改革措施难以达到减轻、规范、稳定的目的

农村税费改革是继土地改革、承包经营责任制后在农村的又一场革命。20世纪80年代末、90年代初在全国的少数县市进行过农村税费改革试点,效果不甚理想,没有大面积推广。20世纪90年代前期整个经济的蓬勃发展局面掩盖了农民负担问题,尽管农民负担已经日益加重而矛盾却没有恶化。1997年下半年开始的经济紧缩逐渐影响到了农村,粮食价格持续走低,劳务报酬收入减少,农产品出口受到严重影响,货币收入锐减。而农民负担却有增无减,各种名目的收费越来越多。有一句话描述了农民的窘境:交不够国家的,留不够集体的,自己没有剩下的。在这种货币收入持续下跌,而名义负担和实际负担却在上升的情况下,农民收支矛盾急剧恶化。于是,以减轻、规范、稳定为指导思想的农村税费改革于2000年在全国展开。

综观这些年各地的改革试点方案,具有代表性的共同特征是,以并税式改革为主,把各项乡统筹和合理的收费纳入农业税,村提留用“一事一议”的方式解决,同时规定了一些项目的负担上限,取消了个别不合理的收费,看来简单明了,规范统一,操作性也比较强。然而,从试点情况看来,在取得了一些成绩,确实减轻了部分地区的农民负担的同时,也暴露出来不少问题,实施中走样变形现象普遍,遇到的阻力很大。归纳起来有这样几个方面需要引起注意:

1. 目前的成绩只是小范围的、阶段性的。试点常常是倾其力于一役,集中了各方面的资源干一件事,这种方式本身就难以推广和长期执行。试点还可以,推广就不行了。比如,改革后农民负担减轻了,而基层政府的负担却加重了,最终还得要农民负担。这仅是矛盾的转嫁而已,没有解决任何问题。有调查显示,一些试点地区的成绩也存在不少“水分”,有些农户的负

收稿日期:2001-06-29

作者简介:郭平(1963-),男,湖南株州人,湖南大学会计学院副教授,博士;

邹瑜(1975-),男,四川南充人,湖南大学财政系硕士生。

担反而有所加重,政策执行过程中走样变形,“上有政策,下有对策”,变相拒绝执行中央的减负政策时有发生。安徽的经济环境与其他省份并不一致,也制约了试点方案的大面积推广。

2. 税费改革的艰巨性和复杂性,简单的一刀切难以解决千变万化的实际情况。从地域来看,东中西各不相同,沿海发达乡镇的税收水平显然与西部不同,就是同一省、市县,甚至乡的经济状况和税收负担都各不相同。从征税对象来看,有的农户以粮食收入为主,有的以劳务收入为主,有的以农业特产品收入为主,还有的以雇用收入、资本收入、人力资本收入(管理才能和风险收益)等为主,同一户(个)农民也有不同类型的收入来源。从时间来看,不同时间(市场环境)下农户的经营对象、数量都不一样,对如何确定税额也是一个难题。而限制农户的种养已被实践证明是行不通的。相对于工业而言,农业产出的不确定性、各地的差异性更大,很难像工业那样确定一个固定的税率。同样,在不同年份,宏观经济环境、自然条件不同,收入发生变化,对应的政府支出水平也不应固定。

3. 行政命令、自上而下的强制减负,人民只是一种被动的“受之于恩惠”。这种形式只能治标而不能治本,减负只能是暂时的、不稳定的。任何一种单方面的,或者双方力量相差太悬殊的对比均衡都很难持久。忽视各地具体情况,由一方简单地规定一个公式或者比率,貌似规范,实际并不是真正的规范,真正的规范在于税收价格的形成机制规范,而不是税收价格本身。

4. 不同收入水平、消费习惯的农户对公共支出的需求规模、需求结构都不一样,其所愿意负担的税收水平也不同,简单的减少税负并不是他们所期望的,因为这样一般会带来公共服务水平的下降,许多公益工程和服务,比如卫生防疫、供电供水、排涝开渠、修桥铺路、农村教育、文娱活动等等都难以完成。政府机构的设置也不能千篇一律,不是每个机构都要压缩,有的部门还要根据经济发展的需要扩充规模。

因此,现行改革措施的效果并没有当初预料的那样理想,没能根本解决农民负担的减轻、规范和稳定问题。通过对现行措施的分析和对基层的调查,我们认为,解决这个问题的根本思路,在于建立一种决策机制,以确定人民意愿基础上的公共支出水平和与之对应的税收价格。只有如此,才能保证在长期内人们的偏好需求既得到满足,又不加重其税收负担,真正达到农民税负的减轻、规范和稳定。

二、根本解决途径:实现林达尔均衡

传统观念下政府是人民利益的代表,官员是大公无私的、万能的,他们的决策代表了人民的利益。然而,由于现代社会个人的价值观发生变化,由个人组成的现代意义上的政府并不具有这种特性。做出决策的官员既要考虑道德习惯、思想信仰、政治前途等,更要考虑个人的经济利益,没有天然的代表人民的动机。常见的情况是,政府代表人民做出的决策或者超过了人们的需求和承担水平,或者低于人们的需求和承担水平,这两种情况都会带来效率损失。已经证明:政府及其官员有使预算规模扩大的内在趋势。当官员的效用函数中包括薪水、为之工作的员工人数、知名度、特权、地位等的时候,官员效用函数里的许多项目都直接与预算规模相关,因而可以说,效用最大化的官员就是预算规模最大化的人。尼斯坎宁甚至得出一个精确的结论,公共部门官员有一种将公共产出扩大到据认为是社会最佳产出水平的两倍的倾向。因而,这种无强制约束的公共决策加重人民负担就有其必然性。这就是目前的农村税费改革难以解决农民负担问题,达到减轻、规范、稳定之目的根本性原因。从中我们可以看出,解决这个问题必须从制度上、观念上来一个根本的转变,政府行为是理性的,政府官员更是活脱脱的经

济人。只有建立一种稳定的、客观的机制来确定公共支出水平及税收价格,才能确保政府及官员的行为符合整个社会福利极大、个人超额负担最小的原则。

由于公共产品和服务具有消费时的非竞争性和非排他性,如果由私人提供将可能引起供给不足,只能由政府提供。这样就自然而然地产生了一个问题,如何将不同的对公共产品的个人选择进行加总,以满足众多消费者的个人偏好。把个人选择汇总为社会选择的规则一般有四种:投票、市场、独裁和习惯,现代社会优先选择了民主投票这种方式。这种通过投票决定公共支出和税收,从而把个人偏好汇总为集体偏好的制度称为公共选择机制。

公共产品的提供与公共选择机制结合得较好的模型当属维克塞尔-林达尔均衡(Wickseil-Lindahl equilibrium)模型。瑞典经济学家维克塞尔在19世纪80年代就开始在交换的框架中分析公共经济问题,林达尔则在1919年归纳了维克塞尔的分析,更严密地考查了公共产品供给和民主决策程序之间的关系,提出了维克塞尔-林达尔均衡模型(有时简称为维-林模型,或林达尔均衡模型)。该模型与传统的盎格鲁-萨克逊财政理论相比,它的特点在于把公共支出与税率决定和民主决策结合起来,试图找出国家公共产品产出的合理水平和决定人们之间税负合理分布所需的原则。

林达尔均衡可以分为两个方面:(1)从整个社会而言,某种公共产品的产量和价格如何确定;(2)从具体个人而言,人们之间如何确定公共产品的合理负担份额和产量。后者是前者的深入,下文将有详细叙述。

本文的重点在于第二方面。先简单分析第一方面,作为后文的理论基础。分析首先从私人产品供给开始。图1描述了私人产品的供给过程。曲线 D_A 和 D_B 分别代表个人A和B的需求曲线,把个人需求曲线进行横向加总就可得到市场需求曲线 $D=D_A+D_B$ 。市场需求曲线表明,人人都面对相同的价格时,他们所愿意消费的数量。给定市场供给曲线 S ,与 D 交于点 M 。可见,市场均衡价格为 OP ,均衡数量 OQ ,个人A的需求是 OQ_A ,个人B的需求是 OQ_B ,而且, $OQ=OQ_A+OQ_B$,即均衡数量等于个人愿意消费的数量总和。

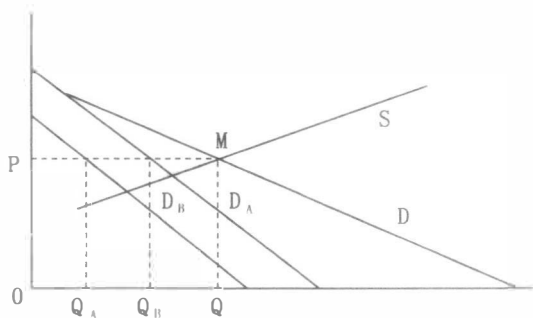


图1 私人产品供给过程

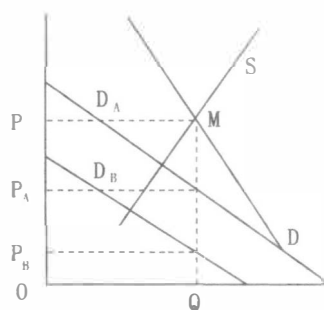


图2 公共产品供给过程

公共产品的供给则尽量模拟私人产品。图2描述了公共产品的供给过程。曲线 D_A 和 D_B 分别代表个人A和B对公共产品的需求曲线。由于公共产品的要素每人可以等量使用,但是不同的个人对同样的公共产品有不同的效用评价,有不同的意愿价格(为享受公共产品所愿意支付的价格),因而要得出公共产品的总需求曲线,只要把个人需求曲线进行纵向(按照意愿价格)加总即可。这里假定人人都能准确诚实地显示自己的偏好。由图中可见,公共产品总供给曲线与总需求曲线相交决定均衡产出水平 OQ ,愿意支付的均衡价格为 OP , $OP=OP_A+OP_B$ 。

即均衡价格等于个人愿意支付的价格总和。

在这里,个人愿意为公共产品支付的价格直接和从产品中获得的边际收益成正比,这体现了基于受益基础上的等价交换原则。从这个角度理解,公共产品和私人产品一样,也遵循价值规律。其实,政府提供公共产品,人民交税,这就是一个交换,交换的价格是税收(有时简称为税金)。

这个模型模仿市场机制描述了公共产品总的均衡数量和价格。但是,对于个人之间如何分担税收份额,如何达到均衡,它没有给出一种适当的机制。这正是林达尔均衡所要解决的核心问题,即上述的第二方面。

模型假定:有两个消费者 A 和 B,代表各自具有相同偏好和收入水平的两组选民;假定支出水平与对应的税收作为一个预算方案同时决定,防止先后决定带来的投机行为;并认为每个人都准确说出自己的偏好。如图 3 所示,纵轴 h 代表消费者 A 承担公共产品供给总成本的份额, $h=1$ 时代表全部由 A 承担。按照条件,当消费者 A 的税收份额是 h ,则消费者 B 的份额是 $1-h$ 。这里,把税收份额看作税收价格。横轴 G 代表公共产品数量,曲线 AA 和 BB 分别代表个人 A 和 B 在不同的税收价格下对公共产品的需求量。曲线 AA 是以 O_A 为原点画出的,BB 以 O_B 为原点。A 和 B 都在自己的预算线内最大化其效用。

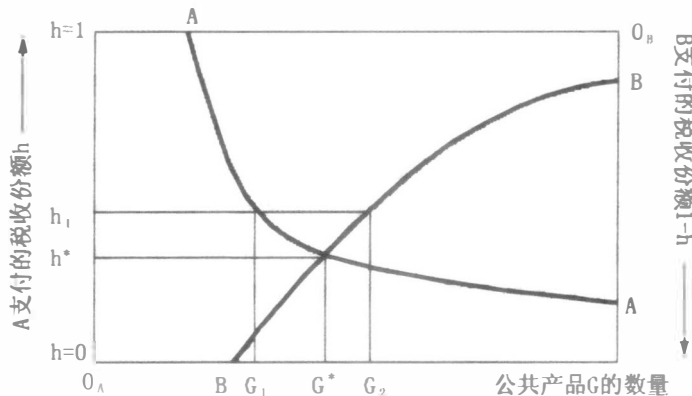


图 3

在需求曲线 AA 和 BB 既定的条件下,可以建立起 A 和 B 的均衡税收份额(h^*)和均衡产出水平(G^*)。任选一个税收份额 h_1 ,这时,个人 A 愿意得到 G_1 水平的公共产品,而 B 愿意得到 G_2 ,两者就有了分歧。在双边垄断状况下,最后结果取决于双方力量的对比,从而结果具有不确定性。为了克服这种不确定性,假设 A 和 B 力量相当,为此提出另一税收份额,由 A 和 B 重新决定。可以看出,这个过程将继续下去,直到税收份额是 h^* 为止。在点 h^* 处,A 和 B 都同意公共产品的产出水平为 G^* ,组合(h^*, G^*)是帕累托最佳结果,由双方一致通过所决定,意味着任何个人如果改变配置将使结果变坏,从而阻止这种改变发生。这种均衡结果被称为林达尔均衡,是该模型的核心部分。林达尔均衡的福利意义是由约翰森揭示出来的。他证明了林达尔均衡是资源配置的帕累托最佳状态,处于纳什均衡状态,是双方在已知对方行动下的最优选择,也是符合社会公正原则的税收份额和公共产品产量。

然而,林达尔均衡并没有到此为止。常常存在这种情况:两个人 A(富人)和 B(穷)贫富差距很大,同样数量的 G (如生活必需品)对 A 来说边际效用很低,对 B 来说边际效用很高,按照

受益原则,贫穷的B反而得承担更高的税收份额,这不符合社会公正原则。因此,维一林模型提出,预算过程分为两个步骤:第一步,依据某些社会公正原则对全社会的收入分配进行调节。在形成了公正的收入分配之后,第二步再通过民主决策求得合理的公共支出和税额。只有初始收入分配公平才能使受益原则公平,这就是维克塞尔把预算过程分为两个步骤的原因。预算过程分两步揭示了,即使用民主决策这种似乎最公正的机制仍然需要一定的前提,即初始的收入分配尽可能公平、合理。

林达尔均衡是一种理想状态,它反映的思想却很深邃,极大地影响了欧美大陆的财政思想,对我们也有一定的借鉴和启发意义。这个模型坚持两个原则:税收支出的受益原则和投票的一致通过原则。受益原则隐含着政府与人民完全平等的思想,他们之间仅仅是一种交换关系,是公共物品的交易双方,而不是统治与被统治的关系。只有具体的(而不是抽象的)个人福利得到了保护,这样的政策才是成功的。其根本目的是要给国家的活动施加严格限制,保证决策主体利益的共同推进而不受侵犯和剥夺。考虑到利益协调的成本因素,维克塞尔认为可以推行近似的一致赞同原则,以确保某种必要的合理多数。

尽管维一林模型力图对国家的决策问题进行现实的讨论,它赖以成立的基础却表明,实际生活中的国家在税收和支出决策时面临许多问题。首先,公共产品的提供和税收的承担基于受益原则的假设,然而征税也要考虑量能原则。其次,一致通过原则的成本很高,所花的时间也很长,可能得不偿失。第三,每个人要能准确说出自己的偏好。这里既存在能不能准确量度公共产品的效用和自己的无差异曲线的问题,也存在愿不愿意真实表达的问题。有人设计了一种机制,只有他真实表达意愿才能实现个人效用最大。第四,它没有解决合作条件下怎样最优。如果两个人合作共同对付政府,那么选择机制也将失效。第五,不能保证预算平衡。林达尔均衡是一种边际均衡,而不是总量均衡,总量均衡只是偶然状态,预算不平衡才是常态。

三、农村税费改革建议

从农村税收的特点和现实条件可以看出它满足林达尔均衡的基本要求,具有一定的可行性。第一,基层政府提供的产品和服务公共性较强,如卫生防疫、修桥铺路、排涝开渠、农业技术、病虫害防治、农产品信息等,受益范围基本上覆盖了整个辖区,产品的消费具有非排他性和非竞争性,一人的消费几乎不影响其他人的消费。如果有些项目服务于不具普遍性的特定对象,可以直接采取收费的形式筹资。第二,这些产品和服务直接提供给村民,并通过收税补偿成本,符合交换基础上的受益原则。相对而言,农村收税很少考虑量能原则。第三,当税收和支出决定权真正掌握在纳税人自己手中时,他们就会仔细审查每一笔开支,斟酌每一笔税收,做到量力而行,从而准确诚实地表达一定收入水平下的需求意愿。第四,从现实的群众基础来看,实施多年的村民自治已使农民具有了初步的主人翁意识、自我管理意识和民主意识,对公共产出水平和税价的决策权已有朦胧要求。公共选择机制只是对村民自治制度的完善和具体化,进一步充实村民自治的内涵,使其具有了真正的内容而不再流于形式,因此,公共选择机制与现在的村民自治制度是天然相容的,已具有实施的群众基础。

实际上,现在规定的“一事一议”制度也体现了公共选择的特点,只不过它的范围较窄,仅仅适用于基本税收以外的集体事务筹资,并且制度稳定性较差,程序不够规范。另外,人为规定了一个限额,人均不超过15元,这严重违背了地区差异所产生的公共需求不同的规律。在经济发达地区的乡村,农民不但能够而且愿意承受较多的税负,以满足消费较高水准的公共产

品和服务。而另外一些地方不但不能举办其他事务,连基本的公共产品和服务都无力提供;一些地区农民的绝对收入下降,1997年的税负水平也难以承受,这就需要上级的转移支付以实现林达尔均衡的第一步——初始的收入分配公平。我们认为,为了防止加重农民负担,在现阶段作一硬性规定无可厚非,如不能超过1997年的实际负担水平,农业税率不超过7%,农业税附加不超过20%,但从长远看来,解决不同收入、不同消费偏好的差异只能是确立规范稳定的税价形成机制,即采用公共选择机制。长远看来,需要大大扩展公共选择机制的适用范围,不但用于举办其他集体事务,而且基本税负也应采用公共选择机制,由纳税人自主地、自觉自愿地进行公共产出水平和税负的决策和执行。正如林达尔均衡模型揭示的那样,由不同的受益主体投票,按照自己的偏好和收入水平,选择最适宜的均衡产出和税负,达到符合社会公正原则和效率原则的资源配置。

具体而言,把公共选择机制用于我国农村税费改革,结合我国具体国情,考虑公共选择机制在实践中面临的困境,以下几个方面尤其需要我们注意:

1. 引导人民群众积极参与民主决策。让他们懂得这种权力不是上天赐予的,是自己纳税人的身份天然拥有的权力。只有人人参与决策,按自己的意愿独立评价提出的方案,才会产生合乎公正和效率原则的结果。参与决策的人数越多,越多于可选方案的数目,越能得出均衡的结果,呈现出正态分布。法律上要明确规定出席人数要达到一定比例(如2/3多数)的收支决策才算有效。鉴于诸多条件的限制,现阶段应进一步完善乡村人民代表制度,提高代表的素质和自我管理的水平,培养民主意识,扩大代表职权行使范围,切实保证代表决策权的行使,加大对政府的监督力度,为下一步完全由人民或其代表决定政府收入和支出创造条件。

2. 严格依据程序行使权力,实行多数票原则。阿罗在证明不可能定理时,揭示了决策的程序不同可能不能得出确定的结果。对现行代表的选举和决策程序继续加以完善,尽可能保证公开、公平和公正,防止任何个人或组织随意更改公共选择程序,侵害农民权益。实施过程中可以参照借鉴村民自治制度的某些程序,把两种制度有机结合起来。鉴于协商成本问题,一般可实行简单多数票原则,重大公益工程项目需要超过2/3的多数通过。

3. 对预算平衡要严格限制。由于林达尔均衡状态完全可能出现预算不平衡,解决这个问题可用征收总额税的方法,但实际中这几乎不可能。因为这违背了公平原则,最好是对预算严格限制,严格执行,超预算支出一律不予拨款并追究法律责任。从长远来看,基层政府作为一级财政,独立核算,自担风险,具有很强的自我约束机制。同时,基层政府也有独立决定税收、支出或其他融资方式(如发行债券)的权利,寻求类似功能性财政的模式,谋求预算周期平衡,以实现政府的公共职能。

4. 由中央或上级政府加大转移支付数额以实现最低收入的平均化,完成林达尔均衡的第一步,收入分配的公平为公共支出的受益原则公平奠定基础。各级政府的转移支付要根据各地的人均财政能力、经济发展水平、公共需求规模等因素核定,不能强求一律。坚决反对上级政府以宏观调控为名,随意决定、截留和挪用转移资金。

5. 加强资金使用效益的评估和管理。按照使用项目的性质和特点,预先提出详实细化的拨款申请报告,对项目的成本效益作做出科学的分析,提出两个以上的备选方案,由选民来评价和选择最优方案。包括机构和人员、工资水平都必须按照需要和承受能力灵活设置,摒弃过去对口设置机构和人员的做法,项目的申请报告和评估分析应尽量具体,项目决择应尽量民主公开。

6. 力求保证税价的忠实显示。从理论上讲,在支出一定的情况下,个人愿意报出更低的税价。而在税收一定的情况下,个人更愿多报意愿支出水平。因为选民若低报意愿承担的税价,则只能得到较低水平的公共产品(即产品边际成本)。为了防止分散决策带来的机会主义和“预算幻觉”,最好预算收入和支出放在同一个方案里同时决定,支出的各个项目也一起决定。

7. “用脚投票”的税价显示机制。经济学家查尔斯·蒂布(Tibout)提出了另一种解决公共产品最佳供应和显示机制的方法,人们可以根据自己对公共产品和相关税率的偏好决定自己居住在哪些地区,实现自由和无成本的流动,这时资源也能达到最佳配置。尽管蒂布模型有一些苛刻的假设在现实中难以满足,它仍不失为我们解决问题的一种思路。当一个地区长时期的税负严重、需要的公共支出缺乏,人们就可能“用脚投票”的方式显示自己的偏好,退出该地区,搬到其他适宜的地区居住。原来地区的人均税负则加重,人民与政府的矛盾加深,迫使双方解决这个问题。这在一个流动的现代社会里屡见不鲜。我国当务之急是破除城乡的壁垒,打破身份、户口的界限,鼓励城镇人口到农村开辟就业渠道,加快城镇化、工业化以转移农业剩余劳动力,最终实现城乡一体的一元化经济。

参考文献:

- [1] C. V. 布朗, P. M. 约翰逊. 公共部门经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [2] 杨以谦. 农村税费改革后出现的新矛盾及其消解途径[J]. 经济社会体制比较, 2001, (1).
- [3] 刘书明. 统一城乡税制与调整分配政策: 减轻农民负担新论[J]. 经济研究, 2001, (2).
- [4] 王昭耀. 农村税费改革是减轻农民负担的治本之策[J]. 求是, 2001, (2).
- [5] 汤庭芬. 完善村民自治、发展基层民主——全国基层民主政治建设学术研讨会综述[Z]. 求是, 2001, (4).

Basic Premise of Rural Tax-fee Reform

——Settling up Reasonable Public Choice Mechanism

GUO Ping¹, ZOU Yu²

(1. School of Accounting, Hunan University, Hunan Changsha 410079, China;

2. Department of Finance, Hunan University, Hunan Changsha 410079, China)

Abstract: Based on the theory of public choice and in the framework of exchange, this paper expounds Lindahl equilibrium model and its development as well as its significance of optimum welfare, which, moreover, are applied to the rural tax-fee reform. Considering the national conditions and characteristics of rural public services in China, some concrete proposals are put forward so that the peasants burden is actually lightened, regularized and stabilized.

Key words: tax-fee reform; Lindahl equilibrium; public choice