

地方经济、财政和干部行为： 对农民负担的一个定量分析*

龚启圣(香港科技大学社会科学部)

周飞舟(北京大学社会学系)

赵 阳(国务院发展研究中心农村部)

一、导 论

随着农村经济的发展放缓,农民收入增长停滞不前,“农民负担”问题已发展成为中国国家领导人极为关注的一个社会问题。在经过几年来国家三令五申却屡禁不止的情况下,国务院终于在2000年发布中央7号文件《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,正式批准安徽省及一些个别地区开展农村税费改革试点这一重要的制度性改革。于此可见,农民负担不单是一个经济问题,过重的税费负担当然会影响农民的消费甚至投资意欲,过度的征收更会造成农民的抵触情绪,和干部产生摩擦,最终导致社会的不稳定。

所谓“农民负担”,实际上是农民上缴国家和地方政府的各种税费的俗称。缴税和付费本来就是国民应尽的义务,但税费之所以成为负担,其关键不外乎是:(一)上缴的额度过大,造成“民不聊生”的局面;(二)税,尤其是费,种类繁多,且不规范,以致老百姓无所适从,未能对所要负担的支出形成较稳定的预

* 作者们藉此机会致谢彭玉生在审阅初稿时所提出的一些有用建议。在定稿前,沈明高、李耀辉和王建平分别和龚启圣进行了有建设性的讨论,在此一并致谢。不用说,文责作者自负。

期。这两个问题正好是税费改革的重要目标:一是要减轻负担,二是规范税赋制度,特别是针对地方政府乱收费的现象。

造成农民负担日趋严重的原因固然错综复杂,并非三言两语可说清楚(这方面的论述少说也有数十篇,甚至上百篇),但归根究底农民负担是和地方财政及经济发展存在着不可分割的密切关系。要了解农民负担问题,必须同时了解中国农村近年来这两方面所起的变化,从而提供一个可供分析和参考的视角。且让我们先从所谓负担的内容及其与财政的关系说起。

简单地说,农民负担可以分为税和费两个部分。税收部分主要归于县级财政,这包括农业税、农业特产税、屠宰税和契税等几种主要项目。另外随着非农经济在改革以来的急速发展,还有工商业的增值税、所得税等固定的“预算内”^①的税收来源。以上的税项收入除了部分是用于县级财政以外,当中一部分还用于发放乡级干部的工资和办公所需的行政费用。而农民负担中的收费部分也就是地方性收费,包括乡统筹和村提留两个部分,一般都纳入乡财政,分别用于乡级政府的公共事业(如教育)、公共建设开支(如道路建设)和村干部甚至教师的工资及管理费用。值得注意的是,除非有其他方面(如“预算外”)的财政收入来源,这三级的地方政府,尤其是乡村两级就主要靠从农民手中收钱过日子。问题在于,为什么农民负担要到了1990年代中后期开始才变得日益严重呢?例如,为什么农业税,特别是农业特产税,在1994—1997年这三年间就增加了多达于1993年的三倍?又或者,村提留和乡统筹在1993—1998年期间就以年率达14%的幅度增长(张闫龙、顾善松、白南生,2002)?

就造成农民负担轻重的主要决定性因素这一关键问题上我们作出如下三个假设,亦正是本文的主要目的。首先,基于地方经济发展、地方财政和税费三者之间的关系,我们认为一个地方或某一类农户负担之轻重关键取决于当

^① “预算内”收入是指历年常规的、纳入财政预算的收入部分,主要由国家税法规定的各种税种组成。而“预算外”则是指每年不固定的、难于纳入常规性预算的收入部分,预算外收入主要包括一些罚款收入、乡镇企业上交的管理费等等。值得注意的是,乡统筹和村提留不属预算内收入,由于是常规性收费,也不算预算外收入,在乡财政上属于单列的收入部分,但却是乡财政最主要的收入来源。

地的经济,乡村二级企业较发达的地区,其“预算外”的收入也就较高,从而令地方政府要向农民身上摊派税费的机会也就相应较低。其次,地方政府有其自身的财政考虑,而在政府机构具有自我膨胀的倾向下(姜长云,2002),可能造成的冗员太多(赵阳、周飞舟,2000),再加上在分税制下事权的下放(农村所,2001)诸因素,个别的地方政府存在着多收税费的动机。我们暂且把这个假设归纳为“机构臃肿”论。最后,地方干部的寻租(rent-seeking)行为亦可能是造成个别地区税费偏重的原因之一。要说明的,这一行为并不一定源于干部的私利动机(如中饱私囊和挪用公费于吃喝享乐),而是为了便于收取之故。

与当前一般探讨税费改革和农民负担的文章有所区别,本文的一个重要目的是希望透过分析一套农业部于1999年在六省进行的村户调查来验证以上有关农民负担的几个假设。以我们所知,这应是第一次运用统计数据对这课题的一个研究,不足之处有待日后改进。

二、农民负担的主要内容及其成因的观察

具体而言,农民所交的税费可以分成以下几类:

(1)国家税法规定的农民应尽的纳税义务,包括农业税、农业特产税、屠宰税、契税(称为“农业四税”)等。农业税实行于粮食种植区,一般是按地亩征收,1990年代以前,农业税率较低,一般仅占粮食产量的3%左右,但是进入1990年代以后,农业税的增长迅速,到1996—1998年期间,这一比重已达到平均4.5%以上(农村统计司,2000)。这主要是因为自1994年以来中央改财政包干为“分税制”,即将国税和地税分开征收,而由于农业税属于地税,全部归入地方财政,这给地方尤其是县财政以多收农业税的刺激作用(赵阳、周飞舟,2000)。农业特产税只征收于种植经济作物的地区,但是在执行过程中存在许多问题;^②结果是,农业特产税自1994年开始迅猛增加(朱守银,2002),

^② 农业特产税自1983年开始征收,税率为5%—10%,但以后屡次变更,减免权又下放给各省,所以各地普遍存在提高计征比例、扩大征收范围和重复征收的问题(李茂岚,1996)。

并且出现和农业税重复征收的现象(姜长云,2001)。而屠宰税和契税属于特殊税种,只对有售卖或屠宰家畜以及有合同交易的农户征收。

(2)村提留。村提留是指农村集体从村民手中收取的公共开支费用,用于公积金、公益金和管理费三个项目,所以又称“三提留”,包括农业设施基本建设、社会福利、医疗保健以及村干部报酬和办公费用;在许多地区,村提留费是“村有乡管”,虽然用于村级开支,但是由于村庄一级并无独立财政,所有仍归入乡财政。

(3)乡统筹则是乡级政府收取的公共开支费用,包括乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建道路等五项,所以称为“五统筹”,与提留合称“三提五统”。三提五统是农民负担最为重要的组成部分之一,由于这是常规负担,即每个乡村无论何种情况都会收取的费用,所以调查得来的数据比较可靠,是我们本文分析的重点。这一部分负担也是“减负”政策的重点,国务院早在1991年就明文规定,三提五统总量不得超过当地上年人均纯收入的5%(李茂岚,1995)。然而,为了多收费,村干部人为提高或虚报农民收入的案例屡见不鲜(姜长云,2001)。在辽宁某村,调查员发现虚报程度惊人:在1998年,村干部所报的数字比农户实际收入要高出123%(朱守银,2002)。

(4)其他杂项收费。这些收费包括各种部门的服务性收费、集资摊派等等,内容五花八门,各地都不尽相同。在某些地方收费项目可多达百余项。其中有些是典型的“乱摊派、乱收费”项目。但是这些收费比较隐秘,较难通过大规模的抽样调查来窥见其真实面目,只能透过详细的实地个案研究来完成。

(5)劳务负担。这是农村义务工和积累工的简称,指农民义务付出的劳务。这些义务劳动每个农村劳力每年要付出15—30个,主要用于一家一户不能干或干不了的劳动,如农田水利基本建设、植树造林、防洪防汛、公路建设、修缮校舍等等。

以上是地方税收的主要内容。全国各地农民税费项目上虽然有差异,大体都有这五项内容。但是内容相同远远不能代表负担量上的差异。所谓农民负担问题的焦点并非项目上的差别,而是负担量的轻重在地区间的不均衡。对于这个问题,以往的学者有一些个案研究,指出农民税费量在地区间差异的

决定因素,总结起来不外乎以下几种观点。

(1)集体收入说 这种观点认为,村集体有没有充足的收入是决定一个地区农民负担轻重的重要因素。这种看法是我们在导论中论述经济发展、地方财政状况和农民负担三者关系说法的代表,代表了对农民负担问题的最基本看法。自1980年代中期以来,东部地区的乡镇企业经历了前所未有的发展,这使得东部地区的乡村两级集体组织有了比较丰厚的收入来源,可以兴办集体性的公共事业,包括教育和村镇建设;而中西部地区则因为没有乡镇企业,集体经济日益衰落,结果导致地方干部将开支转嫁到农民头上(Park, et al., 1996)。这种观点从地方的经济结构(economic structure)入手,认为集体经济是减轻农民负担的关键所在。在目前的制度下,如果发展不起集体经济,地方政府又要兴办公共事业,如修路建校等等,这样便会陷于“又要马儿跑,又要马儿不吃草”的“无钱难办事”的境地(Cai, 2000)。

(2)机构臃肿说 这是目前颇为流行的解释农民负担的观点。与“集体收入说”从财政收入方面入手解释农民负担不同,这种说法是从财政开支方面来解释。这种观点认为,农民负担加重的主要原因是因为县、乡、村三级机构冗员太多,机构臃肿而效率低,地方政府的财政收入只能勉强维持这些人员的吃饭问题,所谓“吃饭财政”收入。这种困境造成了一种难堪的恶性循环,那就是:工作人员越多就收钱越多,收钱越多就越难收,越难收就越要增加工作人员。所以要解决农民负担问题,最为紧要的还是要精简机构(黄延信,1994;苏州大学法学院行政法课题组,1997)。

(3)寻租说(Rent-seeking) 实际上,并没有任何研究农民负担问题的文献提出“寻租”这个概念,这是我们总结了许多种经验研究结果归纳出的一类观点。按照这类观点,农民负担加重的主要原因是地方政府和地方干部为了增加集体或个人收入而进行“寻租”的结果。有些地方政府或干部并非是通过兴办集体企业等手段来增加收入,而是千方百计巧立名目来攫取财富(Lu, 1997)。其表现形式多种多样:在中西部有些地区,许多乡村利用土地调整来扩大机动地的比重,由于机动地掌握在集体手中,地方干部就将机动地高价承包给农户,在一般税费之外再收取承包费,变相加重农民负担;另外一些地区,

地方干部则强制性地要求农民种植一些经济作物,由于经济作物每亩产值较高,可以多收取承包费(Pen, 1996)。

以上的观点是当前对于农民负担问题研究的主要成果。其不足之处在于,虽然这些研究持论鲜明,但几乎所有的结论都是从个案研究中得出,很难概括到更大的范围。例如,在个案研究中,机构臃肿导致农民负担加重只是发生在一些缺少集体收入的地区。那么在有一些集体收入的地区和集体收入丰厚的地区,机构臃肿是否还对农民负担有作用呢?像这样的问题只能通过数量分析来解决。

三、决定农民负担的假设和检验变量

在本节中,我们将根据以上文献评述中现有的解释,发展出一系列可以验证的假设以构建一个可检验的模型,找出决定农户负担量的因素。

对“集体收入说”的检验

我们用村办企业上缴利润来测量集体收入的多少。很明显,如果一个村子集体收入丰厚,至少可以支付村中的日常开支,这样负担便无需分摊到农户身上。由于自变量的大小有可能受到一个村的规模所影响,所以我们把自变量除以一个村的农户数,把它标准化(normalized)。再者,我们把自变量和因变量转为对数(logarithm),把它们之间的关系“线性化”(linearized)。

假设 1.1:集体收入丰厚的村子农民负担较轻。

非农产业的作用

当前农村经济发展的最大动力来自非农产业,所以这种发展对农民负担所产生的影响是一个非常重要的问题。我们这里所说的非农产业与“集体收入说”中的村办企业不同,前者还包括各种各样的私营非农企业。虽然非农产业对农民负担的影响仍有待进一步研究来确定,可以想像的是,由于地方工商业税收归于县财政,村集体有可能从县财政得到一部分返还,从而减轻农民负

担。如前所述,由于村子规模大小不同可能对其工商业的收入有所影响,所以我们使用的测量指标是户均的工商业总收入。和上述的自变量一样,我们也把私营非农收入自变量变成对数。同理,

假设 1.2: 非农产业越发达的村子农民负担越轻。

对“机构臃肿说”的检验

我们用村中每年用于发放村干部工资、招待和办公费用作为测量指标。基于这几项公共开支很有可能随着村规模的大小而有所增加和减少,一个更为恰当的变量是这几项开支在村总开支中的比重(share)。一个至为明显的道理是,无论一个村的规模大小,只要这方面的支出在总开支中所占的比重愈大,这个村的“班子”便相应愈大,机构便愈臃肿。

假设 2: 村中行政管理开支越大,农民负担越重。

对“寻租说”的检验

相对以上两个假说,“寻租说”比较复杂。一方面,“寻租”的表现形式多种多样,例如地方干部通过扩大经济作物比重而强制性地收取高额承包费,或者通过某些手段使自己的家庭少交一些税费。另外,所谓“寻租”的目的亦难以确定。比方说,如果所收取的额外承包费是用来支付村的一些必要性支出,如小学教师工资,这样算不算“寻租”呢?由于这些行为表现形式各不相同,所以我们将运用多个测量指标而非一个指标对其加以检验。根据这些指标,我们发展出以下几个可供检验的假设。

(一)经济作物。某些村干部有可能通过强迫农民扩大经济作物面积来多收承包费。我们知道,与兴办集体企业不同,经济作物是分家分户种植的,村干部并不从事这些作物的管理与劳作,农民没有义务再上缴多余的土地承包费。经济作物产值较粮食作物为高,但是按照国家税法规定,农民如果种植经济作物,已经要上缴占产值 5%—10% 的农业特产税,如果再收取高额的土地承包费,那就是属于重复收费,从农户的角度来说明显是掠夺性行为。我们在实地调查中发现一些地区的村干部强制性的逼迫农民放弃粮食种植而发展所

谓“高效”作物,每亩多收达百元的承包费。^③ 由于这些收入是强制性从农民手中收取的(因此有别于集体所经营的非农企业),所以我们将这个指标作为测量“寻租说”的指标之一。

假设 3.1:经济作物比重大的地方农民负担较重。

(二)机动地。机动地在耕地中的比重是另一个指标。按照中央有关的文件规定,机动地是村集体在土地调整中为以后村中的新增人口所预留的土地。这部分土地一般由村集体承包给一些农户耕种。但是有关研究发现,有些地方的村组集体在土地调整中故意增大机动地的比重,将机动地用招标承包的办法包给部分农户。这样一来,机动地对村干部来说有两个可能的功能。一方面,如果机动地不承担农业税和三提五统,那么机动地上的高额承包费就纯粹成为村集体可以自由支配的额外收入。机动地的比重越大,这笔收入就越可观。同时,因为农业税和三提五统的总量并没有变,机动地比重的扩大就意味着农户承包地的减少,在总负担量不变的情况下,这意味着每亩所承担的负担就加重了。另外一个可能是,机动地也负担农业税和三提五统,由于机动地通常成块连片,又是招标承包,所以其负担的税费可定得比一般农户的承包地为高。这样,如果负担总量不变的话,一般农户每亩地的负担量就会变小,这虽然对村干部来说没有直接的好处,但是可以使负担变得“好收”、“易收”,降低“要钱要粮”的难度。严格来说,后面一种情况不能归于“寻租说”的假设,而只能是作为量度村政府在征收税费时的交易费用的一个指标。

由于我们的目的是检验“寻租说”,所以便按照第一种情况作出假设:

假设 3.2:机动地比重越大,农民负担越重。

(三)家中是否有人担任村干部。这个指标以前没有学者提出过,我们认为,这是测量村干部是否以权谋私最直接的指标。按理村干部应该和普通村民负担同样的税费,但假设在控制了其他变量后村干部或者有家庭成员当村干部的家庭负担的税费比普通的村民家庭要少,那么最可能的原因就是这些家庭在某些税费上面享有特权,或者村干部透过一些手段来逃避税费。虽然

^③ 这个问题是我们在 1998 年于山东的调查中发现的。

“寻租说”是解释农民负担的一个流行的说法，但是这个说法多是假设村干部通过一些村集体行为上面，如扩大机动地、强迫农民种植经济作物等为自身牟利，这样明目张胆地逃税漏税，至今还没有研究证实过。

假设 3.3：家中有人担任村干部的家庭所交负担较少。

控制变量

我们引入的控制变量可分为省、村庄和农户三级。省的哑变量主要用来控制地区之间在政策、经济发展和收入方面的差异。村庄的控制变量包括两个，一个是村离县城的距离，另一个则为是否需要乘汽车。

农户一级的控制变量有三个，主要是负担分配的标准。根据目前的研究，负担一般是按照人口和土地分摊的，也有文献称某些负担是按劳力分摊。所以在我们的分析中，就引入家庭人口、家庭土地和家庭抚养比作为这三个变量的测量指标。

最后要说的当然就是我们要解释的因变量——农民负担。透过农业部所提供的数据(见下节)，我们把来自 6 省 12 县数百户所缴付的农业税、农业附加税、屠宰税、村提留和乡统筹等多项支出加起来便成为农民负担这一因变量，再把负担的绝对数变为对数，使之和数个因变量的关系成为“线性”(linear)关系。由于近年来农民的其中一项隐性负担来自于农用水电和农用生产资料价格的上涨，我们因此也把“共同生产费”这一项开支加到负担上来做回归分析，但并未因此而影响先前的回归结果，所以并不另作报告。

数据

我们所用的数据是农业部在 1999 年全国 6 个省 12 个县所作的农户抽样调查。抽样是采用分层随机抽样的办法，在 12 个县中，每个县抽取了 3 个乡镇中的 3 个村子，共 36 个村子。在这 36 个村子中，共随机抽取了 824 户，平均每个村抽取 20—25 户。抽样过程综合考虑了地区间自然条件、发展水平的差异，对全国情况有比较好的代表性。

调查过程中使用有专业经验的人带队，调查员是来自北京农业大学的学生。除了对每个村的农户用了事先设计的问卷调查外，对 30 个村也单独做了

村社会经济情况调查,并有单独设计的村问卷。

值得说明的是,农户的负担总量是农户家庭因素和所在地区的某些村级因素共同作用的结果。在我们待检验的假设中,有些假设涉及的是农户一级的变量,如家庭负担总量、家中是否有人担任村干部、家庭人口、家庭土地和家庭抚养比,这些变量从农户问卷中得来,其中家庭负担量是我们结合村中的负担分配表与农户家中的负担卡分项加起来的;有些则使用的是村一级的变量,如集体企业上交、行政班子的开支、经济作物的比重、工商业收入、机动地的数量以及土地调整。村一级的变量则从村级问卷中得来(表1)。

表1 样本农户的社会经济特征

省份	农户数	家庭人口 (人)	人均耕地 (亩)	人均纯收入 (元)	非农业在人均 纯收入所占比重(%)
河北	139	3.89	1.61	2636.41	51.62
陕西	126	4.68	1.33	1293.08	55.00
安徽	145	4.15	1.52	891.25	40.71
湖南	144	4.06	0.95	1462.32	48.74
四川	138	4.04	1.01	1829.00	55.25
浙江	132	4.46	0.76	4189.65	75.07
总计	824	4.14	1.20	2032.32	54.05

资料来源:中国农业部农研中心(1999)。

四、负担的分布和结构

在计算农民负担的时候,我们着重考察常规的农民负担,即农业税和三提五统。至于各种乱摊派和乱收费的问题,则有待于个案研究去回答。在计算农民负担总量时,我们没有加入义务工和积累工。这是因为将这些义务劳动折算成货币单位存在困难,因为各地各县劳动力的机会成本有很大的差异,同时也无法按照当地的劳动力价格进行折算,因为许多义务工的摊派是在农闲时期,这期间劳动力的价格有很大起落,我们缺乏这方面的详细资料。

我们先来看农民负担的分布。表 2 列出了负担的总量在地区间的分布情况。第一栏是每个农户所承受的负担总量。可以看出,负担在地区间的分布差异极大。其中河北和浙江的负担最轻,不到 300 元,而安徽和湖南的负担最重,在 500 元以上,其中安徽每户的负担量达 606 元,是河北、浙江两省的两倍多。陕西和四川两省的负担量与均值较为接近,在 400 元左右。我们知道,负担是在农户间按照家庭人口或者是家庭承包土地来分摊的(表 2),那么这种差异是否是由于地区间家庭规模或农场规模的差异引起的呢?

表 2 农民负担量在地区间的分布(元)

省份	每户负担	人均负担	亩均负担	人均收入	负担比重(%)
河北	222.36	58.60	35.19	2748.20	2.24
陕西	432.06	94.41	67.67	1038.33	8.52
安徽	606.10	141.41	111.15	1459.24	11.04
湖南	517.38	132.91	151.24	1251.67	10.95
四川	390.04	103.69	114.39	1977.70	5.08
浙江	297.20	71.71	75.35	4862.91	1.56
平均	413.55	101.37	92.11	2207.83	6.64

资料来源:中国农业部农研中心(1999)。

我们在第二栏和第三栏分别按人口和地亩重新计算人均负担和亩均负担。由于我们不知道各地有多少负担是按人口摊,多少是按地亩摊,所以我们只能将负担在所有人口和所有地亩的基础上计算。人均负担的分布与户均负担相似,这说明地区之间的负担差异并没有因为我们计入家庭人口因素而减小。仔细观察,我们会发现人均负担的分布要稍微平均一些,这是因为户均负担轻的河北的家庭规模较小,而户均负担重的安徽和湖南家庭规模较大所致(参照表 1)。如果我们将负担除以家庭耕地,则亩均负担的差异不但没有减小,反而有所扩大。由于负担总量轻的河北人均土地较多,而负担重的湖南人

均土地极少,所以亩均负担量在地区间的差异比户均负担量更大,最重的湖南是最轻的河北的4.8倍。其中安徽由于人均土地较多,所以亩均负担量低于人均土地量少的湖南约40元。同样道理,与浙江相比,陕西人均土地较多,所以虽然户均负担量高出浙江100多元,但亩均负担反而低于浙江。

以上的观察告诉我们,负担虽然与人口和土地存在密切的关系,但是地区间的差异并不只是由于人口和土地差异造成的,因为我们在按人口和土地计算之后,地区负担之间的差异并没有减小。这个结果告诉我们,决定负担分布的还有其它一些重要因素。

如果我们把户均负担看作是绝对负担量,那么负担在收入中的比重可以看作是相对负担量。从表2可以看出,浙江和河北两省绝对负担和相对负担都是最小的,而安徽和湖南两省最重,相对负担量均超过了10%。这给我们一个重要的启示:越穷的地区负担越重。值得强调的是,这个关系并非单指负担在收入中的比重,而且就绝对数而言,这个关系也明显存在。这个发现和我们的传统认识有一定的出入。因为一般认为,负担是和收入紧密联系在一起。东部发达的地区负担问题轻,是因为当地农民收入较高,所以即使负担比中西部地区高也不以为意。而中西部地区负担问题严重,主要是因为收入太低,即使收的少,农民也难以承受。^④但从表二的结果看来,问题并非如此简单。收入并非是负担的决定因素,造成农民负担轻重另有原因。

以上是负担总量,那么在负担中,各种项目的分布情况又如何,也就是说,负担的结构在地区之间有无差别呢?

表3明确回答了这个问题。从全国范围来看(表3最底一行),统筹费所占比重最高,约为负担总量的三分之一,其次是农业税,接近30%,村提留约占负担总量的四分之一。这三项税费构成我们调查中农民负担的主要部分。但是如果分地区来看,则会发现负担的结构在地区之间有很大的差别(表3)。

^④ 国务院发展研究中心辖下的一个调查组便有如下的一个观察:广大中西部的农民面临着“收入减、负担增”的双重压力(“县乡财政与农民收入”课题组工作报告第六节〔2002年4月10日〕)。

表3 各项负担在地区间的分布(%)

省份	农业税	村提留	统筹税	农业特产	屠宰税	其他税费
河北	11.42	27.32	31.60	0.96	0.00	28.71
陕西	44.62	6.84	24.25	21.14	0.00	3.15
安徽	23.12	31.71	31.38	6.89	0.00	6.91
湖南	24.67	13.22	51.16	3.42	0.21	7.32
四川	35.19	23.37	32.69	0.31	0.03	8.42
浙江	24.19	55.37	20.44	0.00	0.00	0.00
平均	28.93	25.22	32.73	5.97	0.04	7.10

资料来源：中国农业部农研中心(1999)。

首先,每个地区的结构都不一样。例如河北的农业税所占比重较小,但是“其他税费”的比重极大;而陕西则恰恰相反,农业税占到将近一半,其他税费几乎没有;而在浙江,村提留占到负担总量的一半以上。

从另一角度来看,同一项税费,地区之间的比重差别亦极大。在河北,农业税在负担中只占10%,但在陕西却高达44%;陕西的村提留所占比重极小,只有6.84%,但在浙江却占到负担总量的一半还多(55.37%)。相比之下,乡统筹在6个地区的比重都比较高,但是在地区之间仍然有显著的差别。最低的浙江(20.44%)同最高的湖南(51.16%)相比,两者之间仍差30%之多。至于特殊的小税种,如农业特产税和屠宰税,虽然所占比重极小,但在地区之间的差异亦非常大。比方说,前者在陕西所占的比例高达21%,比起平均的6%要多出不止3倍。

总结表2和表3的观察,我们最深的印象有两个。第一就是无论负担总量和负担的各个分项在地区之间的差异极大。这个观察告诉我们,一个地方农民负担的轻重,并非由中央政策统一决定,而是由各地根据本身情况而定。中央虽能够规定的其实只有负担税费的种类,其实际的负担量中央实际上难以控制。例如中央规定,三提五统的总量不能超过农民纯收入的5%,但是我们的数据显示,安徽和湖南这项指标分别占人均纯收入的6.1%和5.8%,都

超出了规定。另一印象就是越穷的地方负担越重,这在表2中反映得最明显不过。这两个观察启示我们,地方的农民负担应该和一个地区的社会经济因素紧密相关。在下面一节,我们根据在上一小节中的假设,来分析是什么因素决定了不同地方、不同村落以及不同农户之间的负担差异。

五、假设的检验结果

按照设定的检验假设,我们将所有的解释变量和控制变量及其描述统计值列在了表4当中。由于这些变量中有的是农户一级的变量,有的是村一级的变量,所以为了简明起见,我们将其分开在表中表述。农户一级的变量是根据农户问卷,在824个样本中计算出来的,而村一级的变量则是使用村问卷在共36个村中计算出来的,然后将其变量值配备到每个农户的个案上面(表4)。

表4 变量的描述统计

变量	个案数	均值	标准差
户级变量			
农户负担	824	413.55	469.82
家中有无村干部	824	0.12	0.33
家庭人口	824	4.14	1.43
家庭耕地	824	4.72	4.99
家庭抚养比	824	0.36	0.24
村级变量			
集体企业上交(万元)	36	7.34	21.27
村干部工资及行政费用比重(%)	36	32	42.7
经济作物比重(%)	35	27	21
机动地占耕地面积比重(%)	35	3	4
户均工商业收入(元)	35	709.21	1613.37
离县城距离(公里)	36	30.58	20.88
是否需乘公共汽车(1=是,2=否)	36	1.78	1.04

在假设检验过程中,由于集体企业上交利润和村中户均工商业收入两个变量存在一定的共线性(collinearity),所以将其分别置于两个模型。由于因变量—农户的负担总量是一个连续变量(continuous variable),在此使用 OLS 线性回归最为恰当。再者,因为总负担总量、集体企业上交、工商业收入以及行政管理开支都是实际数量变量(size variables),最好是用其对数值进行计算,使它们之间的关系变为“线性”(linear)。对我们第三节中诸假设检验的结果见于表 5。

表 5 对农户负担量的回归结果

		模型一	模型二
地方经济(结构)	集体企业上交	-7.01*** (-5.44)	-
	工商业收入	-	-0.21*** (-4.17)
“机构臃肿说”	工资及行政费用比重	3.76*** (13.11)	3.55*** (13.34)
“寻租说”	经济作物比重	-5.75*** (-18.87)	-5.32*** (-18.43)
	机动地	15.49*** (9.49)	17.68*** (10.55)
	家中有无村干部	-0.19 (-1.35)	-0.14 (-1.00)
控制变量	家庭人口	0.14*** (3.61)	0.18*** (4.16)
	家庭耕地	0.065*** (3.47)	0.03 (1.57)
	家庭抚养比	-0.14 (-0.68)	-0.19 (-0.91)

(续表)

		模型一	模型二
	离县城距离	0.048 * * *	0.04 * * *
		(13.40)	(10.98)
	是否需乘公共汽车	0.37 * * *	0.27 * * *
		(-0.79)	(5.19)
省哑变量	四川	1.17 * * *	0.91 * * *
		(4.72)	(3.11)
	陕西	0.30	-0.11
		(1.32)	(-0.44)
	安徽	0.51 * *	0.20
		(2.15)	(0.68)
	湖南 ⁺	-	-
		-	-
	浙江	-0.75 * * *	-1.57 * * *
		(-3.00)	(-6.11)
	常数项	2.47 * * *	1.65 * * *
		(8.93)	(4.92)
	样本量	497	477
	R-2	0.69	0.70

* * * 表示 $p < 0.01$, * * 表示 $p < 0.05$, * 表示 $p < 0.1$, 括号里为 t -统计量数值。

⁺ 湖南省因缺乏村级总开支的数据而在回归运算时被删除。

我们的大部分假设都在表 5 中得到验证。首先,发达的集体企业对减轻农民负担确有显著效果(假设 1.1)。很明显,集体企业发达的地区,村集体不但会少收负担,而且可能会替农民负担某些税费,如农业税。这印证了上一节发现,即越穷的地方负担越重。其次,户均工商业收入(假设 1.2)的作用也非常显著,与集体企业上交有异曲同工之妙。这个发现说明,即使一个地区的集

体企业和集体经济不发达,发达的私营工商业也能在降低农民负担方面起到显著作用。但从其函数值来看,集体企业上交的效果要比私营工商业更为显著。回归结果清楚显示,集体企业上交利润只要增加1%,农民负担便减少7个百分点,这要比私营工商业不到1%的减免效果显著得多。这个结果说明了集体经济在这方面的功能并非一朝一夕所能取代。

“机构臃肿说”(假设2)也得到了较好的验证,在两个模型中,行政费用开支比重的增加对加重农民负担的作用是显著并且一致的。至于什么原因导致机构臃肿则并非模型所能解释。目前对造成这种现象的看法有三种:一是政府机构有自我膨胀的倾向(姜长云,2001);与此并不相悖的观点分别是臃肿的官僚机构是事权下放的结果(农村所,2000)和因为收费难而导致冗员过多的“吃饭财政”(赵阳、周飞舟,2000)。

在“寻租”说的三个检验假设中有两个——分别为经济作物(3.1)和机动地(3.2)——都同时获得统计上高达1%的显著性,而家里有否人当村干部(3.3)则得不到统计上的支持。但和预期不一致的是经济作物的符号——是负而不是正的,这意味着在种植经济作物比重较大的地区农民负担反而更轻。我们该怎么理解此一结果呢?我们原来的假设是在某些地方干部为了多收承包费而强令当地农民多种价值较高的经济作物,问题是这种情况究竟有多大的普遍性。亦即是说,在大部分的地区决定种植经济作物的比重更有可能是取决于当地的生态条件如气候和土质,和市场需求等因素,而非干部行为。亦即是说,纵使观察到如上所述的强制行为,但在整体上地方干部透过迫使农民改变种植结构来增加财政收入应该并不是很普遍的现象,至少从我们所分析的数据来说是这样。当然,这一问题有待日后更全面的研究才能进一步确定。

虽然假设3.2亦即机动地的效果获得验证,但我们必须解决自变量和农民负担之间所可能存在的“内生性”(endogeneity)问题。所谓内生性问题,就是解释变量和因变量之间的因果关系不清楚,因变量也有可能反过来影响解释变量。如果这种情况出现,模型的无偏性估计(unbiased estimation)就会受到影响。机动地之所以可能会受到负担所影响,是因为在实践过程中,有可能

是由于当地的农民负担沉重而收取困难,村干部才采用扩大机动地的方法来减少亩均或户均的负担量;同时,由于许多负担是按地分摊的,所以村组集体完全有可能为了重新摊派负担而调地。

为了检验这两假设中的内生性问题,我们选取了一个工具性变量(instrumental variable)来作测试。如果这个被怀疑具内生性的变量能够通过检验,则说明内生性问题不存在,否则我们只好把它从模型中删掉。我们选取的工具性变量是一个村子中土地小调整的频率。从经验上看,这个变量在此模型中符合工具性变量的要求,即这个变量与解释变量(自变量)相关但是和因变量的剩余误差(residual error term)无关。这是因为,如果机动地比重很大,就意味着因结婚生子而缺地的农户会很快便从机动地中获得一份承包地,这样小调整的频率便会相应较少。^⑤ 所以机动地和工具性变量之间存在明显的替代关系。但是土地小调整这个工具性变量和因变量(农户负担)之间很明显的并不存在关系。^⑥

我们将工具性检验的结果列于表6中,采用的是两阶段最小平方回归模型(Two-Stage Least Square Regression, 2SLS)。可以看出,在检验的首阶段小调整工具变量是非常显著的,达到1%的显著性水平。但在检验的次阶段,机动地比重这一变量并未能通过工具性测试,这说明这两个变量之间确实是存在着内生性的关系。再者,它们之间的关系已从原来的正相关变为负相关,这意味着村组集体确有可能是为了减低收取负担的交易费用而扩大机动地的比重,而非为了藉机动地以收取更多的承包费。纵使机动地比重自变量未能通过内生性测试,值得鼓舞的是在使用工具性变量后原来显著的一些变量(如集体企业上交和村干部工资及行政费用比重等)仍然显著,并未因此而影响模型的可信程度。

⑤ 它们之间的相关确实是负的。

⑥ 这两个变量之间的相关函数不到0.1。

表 6 内生性检验(工具性变量:土地小调整)的两阶段最小平方回归(2SLS)

	土地小调整	
	系数	t-值
	首阶段检验	
机动地	-0.002 * * *	-5.09
	第二阶段检验	
机动地	-12.87	-1.40
村办企业上交	-8.72 * * *	-5.01
工资及行政费用比重	1.50 * *	2.02
经济作物比重	-3.12 * * *	-3.74
家中有无村干部	-0.18	-0.97
家庭人口	0.13 * * *	2.71
家庭耕地	0.07 * * *	2.75
家庭抚养比	-0.22	0.83
离县城距离	0.02 *	1.81
是否需乘公共汽车	0.26 * * *	3.60
四川	1.20 * * *	3.79
陕西	1.95 * * *	3.39
安徽	1.14 * * *	3.39
湖南	-	-
浙江	0.61	1.22
常数项	3.61 * * *	7.19

* * * 表示 $p < 0.01$,* * 表示 $p < 0.05$,* 表示 $p < 0.1$ 。

另外,属于“寻租”行为的假设 3.3(即家中有无人当干部)则不显著,说明了这种尽为个人私利的行为并非造成负担分布不均的一个主要原因,这发现有别于一般的认识。在众多的控制变量中,属于农户一级的两个(家庭人口和耕地面积)都显著,且其符号亦是正相关,这正好说明了负担量是和人地多少

有着正面的关系。相反,抚养比在两个模型中都不显著,说明在大多数情况下负担并不是按劳动力分摊的。在村级的两个控制变量中,村离县城的距离和需否乘坐汽车皆显著,这印证了地域性对农民负担的影响是重要的。

最后,值得特别指出的是,我们的模型虽然在很大的程度上解释了农户之间的负担差异,但是省际的差异仍然没有得到很好的解释。我们注意到,相对于河北,安徽和陕西的负担在模型中仍然显著偏高,而浙江的负担则偏低。^①因为省级的哑变量所测量的是地区之间总体情况的差异,所以这种结果反映出,在我们以社会经济因素对农民负担作了解释之后,地方政策因素仍然对农民负担有显著的作用。安徽省的农民负担沉重虽然没有其他的具体数据作为旁证,但是从近年来报章上的报道来看,安徽的农民负担非常沉重,是目前国务院指定的惟一对税费改革进行实验的省份。

六、结 论

本文是最先尝试对农民负担进行定量分析的一项研究。与以往有关农民负担的个案分析不同的是,本文得出的结论不只是适合于某一个或某一些地区,而是适用于全国。当然,如前所述,在解释了决定农民负担差异的几个主要原因后,地区的哑变量依然具有相当的解释力,这说明农民负担问题也和一个地区的整体发展水平和当地的一系列政策有关。另外,现存的数据并未区分甚至不包括多项社会性的负担如行政事业收费、罚款和集资性摊派等等。

在文章里,我们首先对目前一些解释农民负担的假设进行了检验,在检验过程当中控制了一系列变量,如地区的自然状况和发展水平、地理位置、农户的家庭人口和土地等等,结果发现,一些流行的观点,如集体收入说、机构臃肿说以及寻租说都在一定程度上得到了验证,另外我们也有一些新的发现。首先,集体收入虽然被验证了对减轻农民负担有明显的作用,但我们也证明了发达的集体经济并非减轻农民负担的惟一途径。我们发现,发达的私营非农产

^① 湖南省因缺乏村级总开支的数据而在回归运算时被删除。

业也对减轻农民负担有着显著的作用,虽然在程度上它仍未达到集体企业收益的效果。1990年代中期以来,随着集体经济的衰落和私营经济的兴起,后者应具有替代前者的作用,这一点是毋庸置疑的。然而,在私营企业如何减轻农民负担这一认识上则明显不足,看来这课题在今后应该是研究的新焦点。

一个颇为重要的发现,是地方干部的寻租行为并非造成农民负担加重的一个重要原因。无论我们是用经济作物或机动地的比重来作测试,其结果都与预期的相反;种植经济作物比例较大的地区,农民不但未有加重,反而是减轻了。同样,我们的分析结果亦显示,多留机动地更有可能是为了方便收费,而非增加集体收入。最后,我们并没有发现村干部家庭比普通家庭少交税费。这都对寻租行为这一广为流传的假设带来一定的怀疑。

参 考 文 献

- 黄延信(1994):《农民负担过重的制度性根源与对策》,《中国农村经济》第5期。
- 姜长云执笔(国家计委宏观经济研究院课题组)(2001):《农村税费改革问题研究》,《经济研究参考》第24期。
- 李茂岚(1996):《中国农民负担问题研究》,山西经济出版社。
- 农村所(中国社会科学院农村发展研究所)(2002):《乡镇财政制度建设研究》,《农村观察》第6期。
- 农村统计司(国家统计局农村社会经济统计司)(2000):《中国农村统计年鉴(2000)》,中国统计出版社。
- 苏州大学法学院行政法课题组(1997):《当前农村乱收费现象成因分析及对策》,《中国农村经济》第3期。
- 张闰龙、顾善松、白南生(2002):《农村税费改革研究综述》,未发表文稿。
- 赵阳、周飞舟(2000):《农民负担和财税体制》,《香港社会科学学报》2000年秋季卷。
- 朱守银(2002):《减轻农民负担的艰苦探索——农村税费改革试点分析》,香港中文大学研究服务中心网(<http://usc.cuhk.edu.hk>)。
- Cai, Y. S. 2000. "Between State and Peasant: Local Cadres and Statistical Reporting in Rural China," *The China Quarterly*, No. 163: 783-805.
- Lu, X. B. 1997. "The Politics of Peasant Burdens in Reform China," *Journal of Peasant Studies*, No. 1: 113-138.
- Park, A., S. Rozelle, C. Wong, and C. Ren. 1996. "Distributional Consequences of

Reforming Local Public Finance in China," *The China Quarterly*, No. 147: 751 - 779.

Pen, Y. L. 1996. "The Politics of Tobacco: Relations between Farmers and local Governments in China's Southwest," *The China Journal*, No.128: 67 - 68.