

德政之举 安民之策

——农村税费改革探索与实践

朱志华 著



经济科学出版社

朱志华 著

德政之举 安民之策

——农村税费改革探索与实践

DEZHENGZHILU
ANMINZHICE

责任编辑：张 力

责任校对：徐领弟

版式设计：周国强

技术编辑：董永亭

德政之举 安民之策

——农村税费改革探索与实践

朱志华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

中国科学院印刷厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 32 开 5.875 印张 120000 字

2002 年 12 月第一版 2002 年 12 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3277-8/F·2631 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



松溪县委朱志华副书记率调查组深入田间地头，了解农民的税费负担情况。



动员会吹响了松溪县税费改革的出征号角。



税费改革公布栏，凝聚了全村老少关切的目光。



核实堆积如山的报表数字，是一项烦人烦心又马虎不得的艰苦细致活。

前 言

农村税费改革是建国 50 年来我国农村继土地改革、家庭联产承包责任制之后的第三次重大改革。土地改革解决的是耕者有其田的问题，家庭联产承包责任制解决的是经营自主权的问题，而农村税费改革解决的是农民负担居高不下的问题。长期以来，我国实行的是计划经济，在由计划经济向市场经济过渡的过程中，改革是主旋律，改革的成本往往由占人口大多数的农民承担。随着改革的逐步推进和市场竞争的加剧，出现了农民收入增长趋缓、农民负担加重、征纳矛盾日益突出等现象。旨在改变这些矛盾的农村税费改革是以“减轻、规范、稳定”为前提的，不仅涉及农村、农业、农民，更涉及县乡机构改革、教育体制改革，触及计生、民政、土地、城建、林业、农业等部门的利益，改革的成本将由这些部门来承担，这正是农村税费改革与历次农村改革的本质区别。

松溪县地处闽北山区，经济基础薄弱，工业

发展滞后，农业产业化水平低，是全省 8 个财政困难县之一，农民人均纯收入列全省末位，面对困难，改革是我们的惟一选择。为此，我们作为全省 3 个试点县之一，率先开展农村税费改革，一年多来，我们从一开始就严要求、高标准地开展各项工作，做到了政策宣传、征收任务、征收清册、张榜公布、纳税通知、税票填制、税款结算、落实减免八到户。我们坚持：农民满意是最高标准。我们坚信改革必将成功。

编写这本书，一是小结，二是展望，三是交流。其中既有经验性的总结、前瞻性的思考，也有创造性的建议。我们希望借此抛砖引玉，得到更多的真经瑰宝。

作 者

2002 年 6 月 6 日

目 录

“第三次革命”前奏曲	
——福建省松溪县渭田镇税费现状调查	(1)
完善农村税费制度 促进山区经济	
发展	(6)
农民对农村税费改革有六盼	(11)
农村税费改革要解决的几个问题	(13)
推进农村税费改革 促进经济发展	(21)
松溪县农村税费改革“七字诀”	(26)
始终坚持三条原则 正确处理四个	
关系	(29)
农村税费改革转移支付要考虑的几	
个因素	(33)
税改后农税征管工作浅谈	(36)
税改后农业特产税征管要处理的几个	
关系	(40)
农村税费改革呼唤分散决策	(44)
我们是如何推行“一事一议”制度的	(49)
松溪县出台十项节支措施	(54)

农村税费改革要以人为本	(57)
以坚定的政治决心推动农村税费改革	(60)
农村税费改革要注重化解乡村债务	(68)
松溪县农村税费改革试点工作初见成效	(75)
全力推进配套改革 巩固扩大税改成果 ——松溪县农村税费改革试点工作的几点体会	(80)
摆脱松溪县财政困境的思路	(87)
贫困财政的理财“经”	(91)
收入不实该休矣	(95)
松溪县采取五项措施推进教育改革	(98)
农村税费改革的六把钥匙	(104)
乡村偿债 教师竞聘 财务统管	(109)
审时度势 防患未然	(111)
加强监督 抓紧配套 ——松溪县2002年税费改革工作重点	(114)
创新工作机制 促进农村经济和社会发展	(117)
附录	
松溪县农村税费改革领导小组办公室 关于农村税费改革的通告	(129)
松溪县农村税费改革试点实施方案	(134)
松溪县人民政府关于农村税费改革取消 税费征收项目的通知	(146)
农业税纳税明白卡	(149)
农业税分户税源档案登记卡	(153)

目 录

福建省农业税纳税通知书·····	(154)
农村税费改革常见问题解答·····	(155)
奏响“第三次革命”的乐章	
——松溪县农村税费改革电视专题片	
解说词 ·····	(165)

“第三次革命”前奏曲

——福建省松溪县渭田镇税费现状调查

- 乱收费严重，登记在册的收费项目达1 000多个
- 困难镇村负债重，有的行政村年收入仅三四千元
- 税改成功与否，机构改革、转移支付不容忽视

被温家宝副总理称为建国以来中国农村继土地革命、家庭联产承包责任制之后农村“第三次革命”的农村税费改革，正在华夏大地轰轰烈烈地展开。为了使这次改革工作在得以顺利进行，笔者在福建省松溪县渭田镇进行了为期12天的税改调查，走访了近百个农户，对农民的收入与负担、镇村的收支与负债情况进行一次摸底。

农民负担有几多

从渭田镇调查的情况看，农民总体负担重，但结构不平衡，体现在义务性税收负担不重，非义务性非税性负担很重。而这些非义务性负担大多是农民有求于政府办事机构时缴纳

的。单纯从事农业生产的纯农户年均税费负担 266.11 元，占人均收入 2 110 元的 12.6%，主要收费项目有教育收费、农业税、农业特产税、屠宰税、教育事业附加、先行工程集资、治安管理费、村集资、“两工”负担以及镇计生、民政、土地、林业等部门的行政性收费共十多项。其他非农收入的半农户负担更重，在纯农户负担的基础上，还有许多收费项目。如某柴三机运输户每年就要多出 4 280 元的收费；从事竹木加工的农户，一根毛竹要收取高达 2.582 元的 11 项收费。倘农民要办点温饱之外的事，那收费项目就更多了，如某村民要扩建住房，有关部门还得收取补偿费、有偿使用费 A，有偿使用费 B（收据与 A 不同），配套费 4 920 元；即便是结婚，办一张结婚证前前后后也要交 480 元的费用。

重负原因有哪般

有人这样形容农民，说他们是人见人爱的“唐僧肉”，每个有或不该有的收费部门都想吃上一口。那么，农民身上的收费项目都是如何产生的呢？其一，收费缺乏统一性与规范性。由于没有规范的管理和约束，几乎每个部门都可以巧立名目向农民伸手收费。从松溪县看，登记在册的涉农收费项目竟有 1 000 多个。然而，值得深思的是，这些收费全属于依法的低收费。其二，乡镇机构臃肿，经费不足。据调查，这个镇共有块管单位 18 个（不含教育），财政供养人口 78 人，自收自支 7 人，一些站所出现正式人员少、临时人员多的情况。在经费不足的情况下，收费成为加重农民负担的主要因素。监督不力

为其三。对农民的投诉，有关部门很少认真对待，因为这些乱收费，单项金额都不很大。

农民意见有多少

目前，农民的意见主要在四个方面。首先，教育收费过多。小学 15 个，中学 22 个，而这些收费属物委规定的只有 2 个，大多数收费“名不正”，如勤工俭学费、保险代办费、资料费等。更有甚者，有些学校还要求上初中的学生每人自带一张床板（或交 20 元相抵）。至于高中的高价生收费，那更是花样百出，费用奇高。其次，不理解重复征税现象。如食用菌，因直接向农户征收难以收足税款，所以有关部门又向收购经营者补一道特产税。农民也有朴素的税负转嫁思想，知道税高价低的内在联系，怨言不少。还有，有的产品在生产、收购两个环节都有征收税款，不明其由的群众误以为有关部门重复征税。再者，就是对“部门收费”反映强烈，如建房、结婚、接生等有关部门的收费。比如，有的村规定生孩子必须到指定医院，否则不予上户口等，群众对此意见很大。另外，农民要求落实减免税收政策；要求对特困户子女上学实行优惠政策，以缓解贫困山区特困户子女失学严重现象。

镇村财政有多窘

时下，山区的财政困难程度几乎到了无以复加的地步，且

不说各项事业建设的经费，单人员工资一项就足以让镇村领导头痛。从渭田镇的情况看：1999年，该镇一般预算收入279.6万元，上缴114.12万元，体制分成165.38万元，由于收入中含有水分46.1万元，年终县财政局各项扣款37.76万元，其他支出12.06万元以及条管单位税务所、派出所各拨付5万元、4万元，支付银行利息3万元、村干部工资12.48万元，这样可用于该镇运转的资金仅57.04万元，而该镇仅财政供养人口就达78人，由此可见该镇困难之一斑。而这个镇的19个行政村，更是村村负债，即便“富”村也负债41.28万元，至于那些年收入仅三四千元的行政村，其窘相就可想而知了。总之，目前闽北山区的不少镇村财政，困难重重，吃饭与建设很大部分靠上级专款与补助。费改税后，对这些镇村来说更是雪上加霜。

措施出路有己见

针对目前农村的实际情况及上级税改的“三个取消，两个调整，一项改革”精神，我们认为解决当前农村的税费问题，还应从以下三个方面加以调整、规范与补充：第一，重新调整农业税税率。根据福建省农业税实际负担率为2.47%的情况，若按本次税改最高税率7%计算，则纯农户负担将成倍增长。因此，应在重新丈量计税土地面积及核定常年产量的基础上使农业税维持现有负担为宜，税率为3%~5%。第二，取消乡统筹及村提留。这两项收费都不适合农村实际情况，许多地方早已没有收了。而把村提留改为农业税附加方式统一收取，即

使村级有稳定收入，又能调动村干部协税护税的积极性。第三，调整农业特产税政策，健全税源档案。应使农业税与农业特产税不交叉征收，这对部分在生产、收购两环节征收的税目，改为在生产或收购环节征收，并适当调整其税率。

为了巩固农村税费改革成果，使农民负担不反弹，就必须进行一系列的配套改革。要规范教育收费，在取消县、乡、村规定的收费项目及实物摊派的基础上，本着学生或家长自愿的原则，合理收取国家教委规定的课本费之外的代办费及服务性收费，并公开收费项目，以便于监督。要加强财政管理，村实行村级财务代理记账改革，镇继续推行“零户统管”。同时，对乱收费所得要统一归入国库。要进行机构改革。“税改成不成，机构改革成功占五成”，只有大力精简乡镇工作人员，减少资金需求，农民的负担才会从根本上减下来。要增加转移支付力度。上级财政应调整财政支出的区域结构，向贫困地区倾斜，走共同富裕道路。农村税费改革形成的实际缺口要通过加大上级财政转移支付来落实，否则，扶持贫困山区发展及减轻农民负担只能落于空谈。

（本文载于《中国财经报·八闽财经》）

完善农村税费制度 促进山区经济发展

松溪县地处闽北边陲，属福建省财政困难县之一，也是个典型的山区农业县，农业“四税”对全县财政收入始终起着举足轻重的作用。经过多年的努力探索，我们建立了以纳税申报、优化服务为基础，评产计税、村级代征为依托，据实征收，重点稽查的农税征管模式，较好地促进了农税管征，提高了征收效率。1999年，全县完成农业“四税”1150万元，占财政总收入的27%。但由于松溪县经济总量小，第二、三产业欠发达，导致了松溪县财源结构单一、不稳定因素大、财政收支矛盾突出。

一、存在的主要问题

（一）资金投入不足，规模效益低

松溪县财政收入维持当年工资发放尚且困难，加上历年滚存赤字，生产性投入少，特别是农业税没有投入就难有产出。

如近年来松溪县虽然确立了农业“烟、菌、竹、茶、果、木、菜、养”八大产业和基地，但因投入不足，规模难以做大，效益无法提高。

（二）税源结构单一，收入不稳定

由于生产方式落后，农业产业化进程缓慢，除粮、烟、菌、茶外，其他多种经济尚未形成规模，且农产品科技含量偏低、附加值不高，不利于财政收入的增长。外加自然灾害十分频繁、抵御能力普遍较弱，既造成农业资源效率低，也导致农业税收入稳定性不强。如1997年松溪县农税收入达1195万元，但1998年受灾后，农业税收仅909万元，1999年经恢复生产、重建家园，收入也仅1150万元。

（三）点多面广，征收难度大

现行的农税征管模式虽在促进农税征管上起到很大作用，但在实践中其局限性也逐渐显示出来。如“申报纳税”的农业税纳税义务人是千家万户的农户或无固定经营地点的收购者，要使他们据实主动申报纳税很困难，而“评产计税”和“据实征收”本身也很难统一。“重点稽查”对于有建立账簿和经营地点的企业可以执行，但由于农业特产税的纳税人大都无健全的账簿和固定经营地点，稽查难度大。

（四）农业增产增收困难，农民负担重

松溪县农村居民居住分散、交通不便、信息闭塞等因素严重制约农村经济发展，造成农民收入单一，生活水平不高，农民纳税能力薄弱。特别是当前农业面临结构战略性调整，农民