

大变革

湖北省农村税费改革纪实

Hubeisheng Nongcun Shuifei Gaige Jishi



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

大变革

湖北省农村税费改革纪实

Hubeisheng Nongcun Shuifei Gaige Jishi

邓道坤 刘友凡 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

大变革:湖北省农村税费改革纪实/邓道坤,刘友凡主编. —武汉:武汉大学出版社,2006.6

ISBN 7-307-05105-2

I. 大… II. ①邓… ②刘… III. 农村—税制改革—研究—湖北省
IV. F812.763.042.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 061339 号

责任编辑:刘业冰 责任校对:刘 欣 版式设计:支 笛

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本: 787×1092 1/16 印张: 28.5 字数: 407 千字 插页: 1

版次: 2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-05105-2/F·993 定价: 48.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

编委会名单

主 编 邓道坤 刘友凡

副主编 (以姓氏笔画为序):

王华新 吕江文 李元江 严官金

吴剑民 徐金山 陶启明

编委会成员 (以姓氏笔画为序):

邓道坤 王华新 付光明 卢同邴 刘友凡

刘田喜 刘业发 吕江文 李元江 李应凤

严官金 吴剑民 何红卫 陈 明 罗 辉

张守传 张清林 官 锋 赵洪松 陶启明

徐金山 童道友 彭章华

导 言

农村税费改革是党中央、国务院总揽全局，审时度势，顺应民心，为加强农业基础，保护农民利益，维护农村稳定，解放和发展农村生产力作出的重大决策；是在进入新的发展阶段解决“三农”问题的治本之道；是推进农村各项事业发展的爱民之事、强民之举，得到了广大农民的热烈欢迎和积极拥护。2001年，我省在困难的时候启动、推进了这场改革，这是农村涉及面最广、影响最深远的一场革命。

《大变革——湖北省农村税费改革纪实》一书，比较系统地记录了近几年来在湖北农村全面推进的税费改革；比较实在地记录了省委、省政府、全省各级党委、政府为民执政，破解“三农”问题，做“打基础，管长远”工作的一段艰辛、艰难、艰苦的历程；比较真实地记录了大变革中的人和事，展示了难改革，改革难，只有突破难关才能发展的实践探索；比较全面地记录了改革前后湖北农村的情况、农村的变化、农民的情绪和农业的发展。这是新世纪在湖北农村经济社会发展进程中打烙印的大手笔，是一段不平凡的历史。记录这段历史，既能激励现在，又可昭示后人。

本书有四个明显特点：一是具有纪实性。本书是纪实体裁，对改革前、改革中、改革后的情况真实地进行了记录。第一章写了我国农业税的起源及历史演变。第二章记录了世纪之交湖北农村的政治、经济、社会发展状况。1997~2002年，是湖北“三农”工作最困难的

时期之一。1996年长江发大水，1998年、1999年长江连续两年发生特大洪水，1999~2001年鄂西北持续近三年的大旱。自然灾害使湖北农业遭受了巨大的打击，重灾区元气大伤。在这个期间，粮食相对过剩、粮价锐跌，作为产粮大省的湖北，粮食主产区的农民遭受重创。由于多种因素的作用，以及长期积累的深层次的体制性障碍，使湖北农业走进了一个艰难的阶段。全省人民在省委、省政府的坚强领导下，克难奋进，励精图治，迎战各种困难、各种挑战，做了扎实的工作，作出了不懈的努力，为农村的发展和税费改革打下了基础。第三章至第八章真实地记录了改革的全过程。第九章、第十章写了改革后怎么办的问题。第十一章是试点县市的报告。最后的附录是省委、省政府表彰的先进单位和先进个人。他们是农村税费改革的功臣，作出了贡献，写进书里永作纪念。二是具有系统性。围绕农业税这一古老而沉重的话题，系统、完整、粗线条地进行了整体性地研究和叙述。无论是对做理论研究，还是对从事实际工作的同志，都有指导意义。三是具有可读性。本书以农业农村的发展变革为主线，以农民为主体地位，以党和政府始终服务农业为大局，紧密联系“三农”实际，把历史和现实，当前和长远，理论和实际，记叙和论述，事件和情节紧密结合，具有很强的可读性。四是具有工具书性质。本书系统讲述的是农村税费改革，折射的是农村社会变革发展过程，资料丰富，数据翔实，论述清楚，既有很强的学术研究价值、历史价值，又有现实的实践意义。

省委主要领导在审阅本书的书稿后指出，该书既是历史的纪实，又对当前的农村改革有指导作用，很有意义。

本书的编写者都是湖北农村这场大变革的亲历者、实践者。他们用自己的亲身经历、辛勤的劳动和对历史负责的精神，花了近一年的时间，再现了席卷荆楚大地这场大变革的波澜壮阔的画卷。读了这本书，我们深刻地认识到党中央、国务院推进农村税费改革的重大意义；真切地体会到湖北各级干部群众在这场大变革中克难奋进，不屈不挠的精神；真实地感受到大变革前后湖北广大农村发生的巨大变化；真正地理解到改革是前进的动力，是解放和发展生产力。只有深

化改革，做治本的工作，才能解决深层次的矛盾，推动社会发展和进步。作为热爱湖北、献身湖北的各级干部，更重要的是能从中体会到在促进中部崛起战略和建设社会主义新农村的伟大实践中自己肩负的沉甸甸的责任！

本书的特点在“纪实”，可能存在的问题也在“纪实”。现在在岗的各级广大干部，大多数都是湖北农村税费改革的亲身经历者，对这场大变革都作出了贡献，都有自己的切身“感受”。但由于所经历的程度不同，所处的地位不同，所站的角度不同，“感受”也就有所不同，对本书存在一些不同的看法，也就很自然了。由于编者的水平有限，书中必然存在不周到、不严密、不全面或这样、那样的不妥之处，敬请社会各界理解、谅解。

编 者

2006年3月

目 录

第一章 我国农业税的起源及历史演变	1
第一节 农业税的起源	3
一、农业税的起源时期	3
二、农业税的确立和巩固时期	4
三、农业税的改革与完善时期	4
四、农业税的混乱时期	5
第二节 我国封建社会赋役制度的几次主要变革	5
一、唐代的“两税法”	5
二、明朝的“一条鞭法”	6
三、清朝的“摊丁入亩”	7
第三节 中华人民共和国的农业税政策	8
一、中华人民共和国农业税的基本政策	8
二、中华人民共和国分阶段的农业税政策和负担	14
第四节 中华人民共和国成立以来农村的几次重大变革	17
一、第一次农村重大改革——土地改革	17
二、第二次农村重大改革——家庭联产承包经营	17
三、第三次农村重大改革——农村税费改革	18
第二章 大变革前的湖北农村	19
第一节 农村政治经济状况	22
一、自然灾害频繁,农业生产不稳	22

二、粮食等主要农产品价格持续走低,农民增收困难	24
三、各种达标升级活动层出不穷,农民负担日益加重	27
四、乡镇机构人满为患,基层财政捉襟见肘	29
五、管理体制陈旧落后,农业大省面临困境	31
第二节 农民负担政策	35
一、中华人民共和国成立后农民负担的增长与治理过程	35
二、大变革前的农民负担状况	38
第三节 农民实际负担与收入	40
一、费高价廉,农业比较效益低下	40
二、学费昂贵,农民子女上学难	42
三、谷贱伤农,弃田抛荒现象严重	43
四、工业化和城镇化过程中,失地农民生计困难	45
五、医疗高收费,农民看病难	46
六、乡村债务负担沉重,基层政权运转十分困难	47
第四节 躁动的湖北农村	50
第三章 应时而动的重大决策	53
第一节 来自基层的探索	55
第二节 中央的重大决策	57
一、国务院办公厅关于制定农村税费改革方案有关问题的通知	57
二、关于农村税费改革有关重大政策问题的调研报告	57
三、中共中央国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知	63
第三节 改革步伐的调整	69
一、国务院关于同意安徽省农村税费改革试点方案的批复	69
二、关于安徽省农村税费改革试点工作的调查报告	69
三、国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知	75
四、国务院办公厅关于2001年农村税费改革试点工作有关问题的通知	80
第四节 困难中的突破	82
一、国务院确定第一批改革试点省份	82
二、湖北省全面推开农村税费改革试点工作	84

第四章 湖北省农村税费改革的指导思想、原则、内容和主要政策	87
第一节 湖北省农村税费改革的指导思想和基本原则	89
一、农村税费改革试点的指导思想	89
二、农村税费改革的基本原则	89
第二节 湖北省农村税费改革的主要内容	89
一、取消乡统筹费等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金	90
二、取消农村教育集资等涉及农民政府性集资	90
三、取消屠宰税	90
四、逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工	90
五、调整农业税政策	91
六、调整农业特产税政策	92
七、改革村提留征收和使用办法	93
八、改革共同生产费征收和使用办法	94
九、妥善处置有关问题	94
第三节 湖北省农村税费改革的主要政策	94
一、湖北省农村税费改革试点方案	95
二、湖北省关于开展农村税费改革试点工作的通知	100
三、湖北省农村税费改革相关配套改革政策	101
第四节 湖北省农村税费改革的主要做法	101
一、先行试点，摸索经验	101
二、明确政策，确定方案	102
三、广泛宣传，培训骨干	103
四、审批方案，进村入户	103
五、主体到位，规范征税	104
六、突出重点，层层推进	104
七、考核评估，促进整改	105
八、攻克难关，深化改革	105
第五章 湖北省农村税费改革的实践	107
第一节 启动改革	109
一、积极开展试点探索	109

二、精心制定改革方案	115
三、全面启动试点工作	123
四、广泛开展政策宣传	127
第二节 组织保障	129
一、成立领导小组及其办公室	129
二、实行领导挂点制度	131
三、组建农村税费改革试点工作联络组	132
四、争取各方支持,营造改革氛围	133
第三节 重点突破	135
一、深层次矛盾和问题凸现	135
二、走村串户 解剖难点	140
三、大员上阵 突破难题	144
四、严明纪律 强化监督	147
第四节 强力推动	150
一、改革步入新年轮	150
二、特殊的元宵之夜	154
三、及时的工作会议	161
四、工作督察与考核评估	166
第五节 取信于民	171
一、方案审批,严格把关	171
二、三个明白,坚决清退	175
三、违纪人员,严肃查处	180
四、弱势群体,重点保护	182
第六节 攻克难点 积极化债	183
一、乡村债务积重难返	183
二、化解村级债务的主要政策	185
三、化解村级债务的实践探索	187
第六章 湖北省农村税费改革配套改革	197
第一节 乡镇综合配套改革	199
一、推进乡镇综合配套改革的背景	199

二、乡镇综合配套改革的主要内容	203
三、推进改革中遇到的困难	206
四、大胆探索,突破改革难点	207
五、既积极又稳妥、扎实推进改革	214
六、改革进展顺利,取得初步成效	218
第二节 县乡财政体制改革	221
一、我国县乡财政体制的历史沿革	221
二、当前我省县乡财政体制改革的主要内容	223
三、县乡财政管理体制改革的方 向	226
第三节 农村义务教育体制改革	228
第七章 农村管理体制改革	231
第一节 农业税征收管理体制 改革	233
一、农业税征收管理的主要 内容	233
二、改革前农业税征收管理 体制的弊端	234
三、农业税征收管理体制改 革的内容	236
第二节 农民负担监督管理体 制改革	239
一、农民负担监督管理的体 制变革	239
二、改革前农民负担监督管 理体制存在的问题	241
三、农民负担监督管理体制 改革的内容	243
第三节 农村财务管理体制改 革	244
一、农村财务管理体制的变 革	245
二、改革前农村财务管理体 制存在的问题	246
三、农村财务管理体制改革 的内容	249
第四节 建立和完善农村税费 改革转移支付资金分配和 使用管理体制	252
一、建立和完善农村税费改 革转移支付资金分配和使 用管理体制的	
必要性	252
二、建立和完善农村税费改 革转移支付分配办法	253
三、加强和完善农村税费改 革转移支付资金使用管理 制度建设	256

第八章 国有农场综合改革	259
第一节 农场的发展进程	261
一、历史的回顾	261
二、贡献与作用	263
第二节 困境中的湖北农场	264
一、国有农场存在的主要问题	264
二、国有农场陷入困境的成因	266
第三节 综合改革全面启动	267
一、国有农场管理体制改革	267
二、国有农场税费改革	269
三、国有农场职工养老保险改革	270
四、国有农场机构改革	271
第九章 改革没有句号	275
第一节 免征农业税具有里程碑意义	277
一、标志着“工业反哺农业、城市支持农村”迈出了实质性步伐.....	278
二、有利于保护农民权益，减轻农民负担，维护社会稳定	278
三、有利于整个经济结构调整，提高农业和农产品的竞争力	279
四、有利于增加农民收入，从而拉动消费和扩大内需	280
五、有利于基层政府转变职能，密切党群干群关系	280
第二节 免征农业税后需要探索的若干问题	280
一、乡镇政府职能转变问题.....	281
二、农村公益事业发展问题.....	284
三、村级债务化解问题	287
四、农村土地二轮延包完善问题	287
第十章 湖北农村的发展展望	291
第一节 我国“十一五”新农村的内涵	293
第二节 从农村实际出发抓好新农村建设	295
一、解决“三个认识误区”，把握社会主义新农村建设科学定位	295
二、狠抓“三量”，夯实社会主义新农村建设的物质基础	298

三、加强“三建”，抓住建设社会主义新农村的重点·····	300
四、破解“三难”，创新推进社会主义新农村建设的长效机制·····	302
第三节 期冀中的湖北农村·····	304
一、贺雪峰（华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授）：新农村建设的 关键之我见·····	304
二、项继权（华中师范大学教授）：我看湖北农村未来·····	308
第四节 湖北农村会更好（中学生刘伊科眼中的湖北农村未来）···	312
第十一章 来自试点县（市、区）的报告·····	315
报告之一：巩固农村基层政权的一次大手术	
——监利县乡镇综合配套改革成功启示录·····	317
报告之二：精兵简政强效率 配套改革促发展	
——麻城市乡镇综合配套改革纪实·····	339
报告之三：统一思想 精心组织 推进乡镇综合配套改革	
——咸安区乡镇综合配套改革纪实·····	349
报告之四：稳健的步伐 艰辛的历程	
——安陆市乡镇综合配套改革工作纪实·····	363
报告之五：扎实推进乡镇综合配套改革	
——老河口市乡镇综合配套改革纪实·····	375
报告之六：洪湖浪涌改革潮	
——洪湖市农村税费改革纪实·····	384
报告之七：排除万难 推进改革	
——天门市乡镇综合配套改革工作纪实·····	400
报告之八：推进乡镇综合配套改革 巩固农村税费改革成果	
——京山县乡镇综合配套改革纪实·····	413
附录·····	423
中国共产党湖北省委员会（通报）鄂文〔2005〕32号·····	425
湖北省农村税费改革试点工作先进集体（99个）·····	427
湖北省农村税费改革试点工作突出贡献奖（100人）·····	432
湖北省农村税费改革试点工作先进个人（493人）·····	437



第一章

我国农业税的起源 及历史演变

中华民族的起源，在史书上有明确记载的历史，大约开始于公元前 2200 年左右的奴隶制国家夏代。农业税同国家相伴而生，起源于夏代，确立于春秋，统一于秦朝，完善于明清，取消于当今，有 4200 多年的历史。公元前 594 年（鲁宣公 15 年）实行“初税亩”，规定对公田私田一律按亩缴税，称为田赋。农业税经历了从起源发展到辛亥革命推翻帝制、民国时期、中华人民共和国时期三个不同历史时代的制度变迁。其共同的特征是土地及其附着产生的农业收入始终是国家税收的基本来源；税人或税地、纳物或纳钱始终是税收设计的主要命题；税收负担的高低始终随着改朝换代和税费改革起伏变化而难以从根本上改变“积累莫返之害”的“黄宗羲定律”。只有中国共产党领导下的第三次农村重大改革，彻底取消农业税，建立覆盖城乡的公共财政制度，实现城乡经济社会的协调发展，才开创了我国农民无税的新时代。

第一节 农业税的起源

一、农业税的起源时期

公元前 2200 年左右，是中国历史上夏王朝的开始。传说禹曾设官分职，并作赎刑。《左传》说，夏有乱政，而作禹刑。这反映出夏代已经形成了国家，并制定出最早的刑法。恩格斯在谈到国家的基本特征时曾指出，为了维护这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。《孟子·滕文公》说，夏后五十而贡。即夏国家分给每户农民土地五十亩，农民向国家交一定的贡赋。《史记夏本纪》说，禹乃行相地宜所有以贡。《汉书·食货志》也说，禹平洪水，定九州，制土田，各因所生，远近赋入贡。贡赋的产生，是农业税的初始阶段，也是出现剥削制度的一个重要标记。现存的《尚书禹贡》是夏代一部完整的系统的农业税法。《尚书·禹贡》规定根据土地的肥瘠情况制