

(2006—2009 年)

农村综合改革研究报告

国务院农村综合改革工作小组办公室 编



NONGCUN ZONGHE GAIGE
YANJIU BAOGAO



中国财政经济出版社



农村综合改革研究报告

(2006 — 2009 年)

国务院农村综合改革工作小组办公室 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村综合改革研究报告: 2006—2009 年/国务院农村综合改革工作小组办公室编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2659 - 0

I. ①农… II. ①国… III. ①农村经济 - 经济体制改革 - 研究报告 - 中国 - 2006—2009
IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 246670 号

责任编辑: 王芝文

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 32.75 印张 818 000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2659 - 0/F · 2261

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

扎实推进农村综合改革 促进社会主义新农村建设

（代序）

张少春

一、为什么要不失时机地推进农村综合改革

经过六年的改革实践，农村税费改革取得了历史性重大成效。中央提出要不失时机地推进农村综合改革。这是改革开放以来，继家庭承包经营、农村税费改革之后，农村迈出的第三步重大改革，意义重大，影响深远。家庭承包经营主要解决耕者有其权的问题，即生产经营自主权、土地承包及依法流转权、农产品处置权、自由择业权和村民民主决策权；农村税费改革主要解决耕者有其利的问题，通过调整国民收入分配关系，取消了农业税和各种不合法、不合理收费，实行对农民的直接补贴制度，开启了工业反哺农业、城市支持农村的新时代；农村综合改革主要解决农民权益有保障的问题，通过促进改革完善农村上层建筑和农村生产关系，解决基层行政管理体制不适应农村生产力发展要求，农村公共产品供给体制不适应农村公共服务要求的问题。

（一）推进农村综合改革是巩固农村税费改革成果的必然要求

农村税费改革六年来，通过正税清费、减免直至彻底取消农业税，规范了农村税费制度，进一步理顺了农村分配关系，每年为农民减轻负担 1250 多亿元，人均减负 140 元，扭转了长期以来农民负担过重的局面，促进了农民减负增收，迈出了统筹城乡发展的新步伐。需要注意的是，取消农业税减轻了农民负担，但造成农民负担重的深层次问题还没有根本解决。一个问题是，多数地方县乡财力紧张，农村基层政府和村级组织运转困难，农村公益事业缺乏稳定的资金来源。面对这种情况，中央和地方各级财政增加了对农村基层的转移支付补助，农村税费改革专项转移支付和“三奖一补”资金合计超过农民减负数。但是，不少地方仍在反映基层十分困难。主要原因是：第一，经济社会在发展，政府从事社会管理的职能要加强，提供公共服务的范围要扩大，财政支出需求会随着各项事业的发展而相应增

加；第二，基层政府职能转变滞后，仍然管了、办了一些不该管、不该办的事，花了不少不该花的钱；第三，过去地方上报的农民负担数字不准确，一些实际形成地方财力的违规收费没有统计上报。另一个问题是，乡镇机构多、人员多，“食之者众、生之者寡”的状况没有根本改变。目前农村乡镇机关和事业站所少则几十人、多则上百人，增加的支出主要用在养人、养机构上。如果这两个问题不能根本解决，农民负担就有可能反弹，税费改革的成果就难以巩固。

目前农村一些地方乱收费有所抬头并呈现新的表象。农村乱收费的主体开始由基层政府转向职能部门，收费的名目开始由行政事业性收费转向经营服务性收费，收费的对象开始由农民转向中小學生。在农民建房、外出务工、计划生育、殡葬等方面乱收费仍然比较严重，生产性收费名目多、标准高、不规范，一些村级组织也向农民乱收费、乱集资。这些情况表明，农业税虽然取消了，但农民负担反弹的压力依然很大。农村税费改革要跳出“黄宗羲定律”，摆脱“加重—减轻—再加重”的恶性循环，必须不失时机地推进农村综合改革，从根本上消除农民负担反弹的隐患。

（二）推进农村综合改革是统筹城乡发展的客观要求

通过农村税费改革，促进了国民收入分配结构的调整，进一步加大了财政对农村的投入力度，初步形成了全方位、多层次向农村倾斜的投入氛围。据统计，2000—2006年，中央财政累计安排农村税费改革转移支付资金2600多亿元，仅2006年中央用于农村税费改革的转移支付资金780多亿元。同时，按照中央关于“三农”工作总体部署和要求，各级财政进一步加大了支农惠农政策力度，全力支持新农村建设。2006年中央财政用于“三农”的投入总额达到3397亿元，2007年又增加了520亿元，达到3917亿元。但是，我们也应清醒地看到，农民上学难、上学贵，看病难、看病贵的问题仍然没有完全解决，一些地方农民行路难、不方便，饮水难、不安全的问题还比较突出。2006年以来，全国实行了农村义务教育经费保障机制改革，免除农村义务教育阶段学生学杂费和困难家庭学生书本费，以及对困难家庭寄宿生生活给予补助的“两免一补”政策；中央要求“十一五”时期要解决1.6亿人的安全饮水问题，2015年基本实现农村安全饮水的目标；中央还要求今年在全国范围内建立农村最低生活保障制度；在农村修建乡村道路搞了“村村通工程”，2010年农村基本实现全国所有具备条件的乡镇通油（水泥）路，东中部地区具备条件的建制村通油（水泥）路，西部具备条件的建制村通公路。这些措施，含金量高、推动力强，体现了中央的亲民政策。由于长期以来欠账太多，改变农村基础设施和社会事业严重滞后的局面，绝非一朝一夕之功。因此，要通过农村综合改革，继续加大财政支农力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，从制度上保证农民能够均等地享有政府提供的公共产品和公共服务。

（三）推进农村综合改革是建设社会主义新农村的内在要求

农村综合改革不仅涉及经济领域，而且涉及政治、社会、文化等领域，是一次重大的制度创新和社会变革。社会主义新农村建设的总要求是生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主，这五个方面是一个有机整体，既包括发展农村生产力，又包括调整完善农村生产关系和上层建筑。从这个意义上讲，农村综合改革既是新农村建设的强大动力，又是新农村建设的题中应有之义。要通过农村综合改革，切实解决农村税费改革的一些遗留问

题，消除加重农民负担的体制性因素，从制度上防止农民负担反弹；调整完善农村生产关系和上层建筑，进一步解放和发展农村生产力，积极发展现代农业，为新农村建设提供体制保障；调整国民收入分配结构，扩大公共财政覆盖农村范围，促进城乡资源的合理配置，为新农村建设提供必要的财力支持；转变基层政府职能，加强农村社会管理，搞好农村公共服务，健全乡村治理结构，建立农村工作新机制，密切党群干群关系，调动干部群众发展经济的积极性、主动性，为新农村建设提供动力源泉。新农村建设是一个历史任务，实现这个目标需要一个长期的历史过程，不能把长远目标当成短期任务来完成。

（四）推进农村综合改革是构建社会主义和谐社会的本质要求

党的十六届六中全会提出要着力构建社会主义和谐社会，积极推进经济体制、政治体制、文化体制和社会体制的改革与创新。我们应当看到，当前社会特别是农村许多不和谐因素依然存在。比如，农村土地纠纷、社会治安、环境污染、公共卫生等都存在不少问题，城乡居民收入差距过大，农民增收减负的长效机制还没有建立，农村基础设施建设滞后，农村公共产品供给严重短缺，农村文化事业发展落后，等等。目前，全国还有近100个乡、近4万个建制村不通公路，近1万个乡镇、30万个建制村不通油（水泥）路；全国农村有近3亿人饮用水未达安全标准，其中饮用高氟水的5000多万人，饮用苦咸水的4000多万人，饮用地表水和地下污染水的1亿3千万人；全国尚有2000多万人没有用上电，主要集中在边疆少数民族地区。这些问题不能有效解决，将严重制约和谐社会乃至全面小康社会的建设。科学发展观的核心是以人为本，以人为本重要的是解决民生问题。因此，我们必须深化农村综合改革和推进农村其他各项改革，彻底改变“以农补工”、“重工轻农”，城乡二元结构失衡的发展思路和政策，贯彻落实“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的方针，加快实现真正意义上的城乡一体化，促进整个经济社会的协调发展，构建社会主义和谐社会。

二、农村综合改革的目标与主要任务是什么

“十一五”时期，是完善社会主义市场经济体制的关键时期，也是加快推进农村改革的重要时期。农村综合改革的目标是，按照巩固农村税费改革成果和完善社会主义市场经济体制的要求，推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革，建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制，建立覆盖城乡的公共财政制度，建立政府保障的农村义务教育体制，逐步化解乡村债务，促进农民减负增收和农村公益事业发展，全面推进社会主义新农村建设。要把农村综合改革工作与推进新农村建设紧密结合起来，统筹兼顾，协调推进，并做好农村综合改革与其他各项改革之间的配套衔接。

农村综合改革要在试点的基础上全面推进。有条件的地方要在全省范围内开展试点，暂不具备条件的省份要进一步扩大市、县试点范围，力争“十一五”或更长一点时间基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制这三项改革任务。同时，有效控制和逐步化解乡村债务。将“三改一化解”作为当前农村综合改革的主要任务，基于三点考虑：一是这几个方面都直接关系广大基层干部和农民的切身利益，关系农村政权组织建设，抓好这几

项改革有利于建立健全防止农民负担反弹的长效机制，从根本上巩固农村税费改革成果；二是这几项改革都涉及农村经济体制和上层建筑的一些关键问题，解决这些问题就抓住了农村工作的“牛鼻子”，有利于解放和发展农村生产力，积极发展现代农业，促进农村经济又好又快的发展；三是改革的内容相对集中一些，有利于重点突破，为农村经济社会发展搭建制度平台，带动农村的其他各项改革。

乡镇机构改革要从乡村实际出发，切实转变乡镇政府职能，完善农村基层行政管理体制，创新农村工作机制。进一步探索乡镇政府职能定位，充分发挥乡镇在新农村建设中的重要作用，为农村经济发展创造环境、为农民提供更多的公共服务、为农村构建和谐社会创造条件。教育是民生之基，就业是民生之本，教育公平是最大的公平。农村义务教育改革要着力完善“政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长、管理以县为主”的经费保障机制，不断增加农村义务教育投入，切实减轻农民的教育负担；同时加快教育部门自身改革，通过深化教育人事制度改革、合理配置城乡教育资源、合理调整农村中小学布局等政策措施，不断提高农村义务教育的办学水平和教育质量。在“十一五”期间实现真正意义上的义务教育，让农村所有适龄儿童有学上、上得起学。县乡财政管理体制改革要进一步理顺省以下财政分配关系，划分各级政府之间的事权和支出范围，建立健全财力与事权相匹配的财政管理体制，不断增加对农业和农村的投入，进一步完善财政转移支付制度，减少专项性转移支付、增加一般性转移支付，切实增强基层政府公共产品和公共服务的供给能力。

目前，各地农村综合改革总体进展顺利，运行良好：农村综合改革试点范围逐步扩大，工作的广度和深度进一步拓展；控制化解乡村债务工作进一步加强，化解农村义务教育“普九”债务试点工作逐步启动；国有农场税费改革稳步实施，农场农业职工负担明显减轻。但是，也存在一些需要引起重视的普遍性、倾向性问题：一是乡镇机构改革进展不平衡，纵深推进难度大；二是农村义务教育改革有待进一步深化；三是基层财力不足，乡村运转还比较困难；四是乡村债务化解压力大，新的债务仍在发生；五是农村基础设施和公益事业历史欠账多，村级“一事一议”开展难，农村公益事业发展缺乏稳定的来源渠道；六是一些地方“三乱”现象有所抬头，农业灌溉水费负担重，部分地区农民负担依然偏重。这些问题都需要通过深化农村综合改革加以解决。

三、当前农村综合改革的几个问题

（一）关于乡镇机构改革问题

在农村综合改革中，乡镇机构改革起着基础性、关键性作用，是整个农村综合改革的重点，也是难点，直接关系农村综合改革的成败。首先，乡镇机构改革是要建设服务型、法治型政府，是走出“黄宗羲定律”怪圈的关键。乡镇政府政企、政事、政社不分，“越位”与“缺位”并存；行政执法随意性大，侵害群众利益的行为时有发生。长此以往，势必背离广大农民的愿望和要求，向农民随意伸手要钱、要物的事情又会发生。因此，必须从体制创新入手，建设服务型、法制型政府，确保乡镇职能转变到加强社会管理、提供公共服务上来。

其次，乡镇机构改革是从根本上巩固农村税费改革成果，消除增加农民负担体制性因素的保证。据统计，2005年全国县乡可用财力占全国地方可用财力的42.9%，但县乡财政供养人员却占全国地方财政供养人员的71.4%。如果不痛下决心加以解决，农民负担势必反弹，重新回到“收费养人、养人收费”的老路上去。第三，搞好乡镇机构改革，是推进农村其他各项改革的前提和基础。农村综合改革的三项改革之间是相互联系、相互促进的。只有乡镇机构改革搞好了，工作效率提高了，才能为农村义务教育改革树立良好的导向，为农村中小学健康发展创造较好的外部环境；县乡财政体制改革才能有坚实的组织保障，乡镇增加的财力才能更多地用于农村公共基础设施建设。第四，推进乡镇机构改革，有利于提高党在农村的执政能力。通过乡镇机构改革，优化干部结构，提高人员素质，转变政府职能，提高社会管理和公共服务水平，必将进一步密切农村党群干群关系，更加赢得广大农民群众的衷心拥护，巩固党在农村的执政基础，促进农村社会更加和谐。

乡镇机构改革的核心是转变政府职能。第一，转变思想观念，树立乡镇政府是社会管理者和公共产品提供者的理念。在市场经济体制下，政府的作用在于弥补市场失灵，其主要职能是提供公共物品，优化资源配置，确保社会稳定。具体到基层政府，其职能主要有三个方面，一是作为社会管理者，要从直接抓资源配置、招商引资、项目建设、生产经营等本是市场主体的行为，转到对农户及各类经营主体进行示范引导、提供政策服务和营造发展环境上来；二是作为政策具体执行者，稳定农村基本经营制度，维护农民的主体地位和民主权利，组织好农村基础设施建设等；三是作为公共产品与公共服务的供给者，在配置资源时把重点转向为农村提供必要的公共产品和公共服务上。主要是搞好义务教育，健全社会保障体系，发展公共事业，加强生态和环境保护，维护社会治安等。

第二，加强乡镇政府职能转变的分类指导。一是要加强乡镇政府政权建设，为乡镇政府职能转变提供组织保证。乡镇政府职能的转变不是抽象地对乡镇政府的职能进行增减，而是与乡镇机构建设密不可分。乡镇一级政府除基本公共职能统一外，对不同经济发展区域，乡镇机构设置应该有所区别，因地制宜，体现地区经济发展特点。在乡镇政府机构建设方面，要理顺县、乡镇的权责关系，两者有机结合，切实解决县乡之间有权无责、有责无权的问题（在现代社会条件下，对自古皇权不下县的问题值得研究）。要按照精简、统一、效能原则，在实行政企、政事分开的基础上，重组乡镇政府机构，强化政府的信息咨询、综合协调、执法监督等部门的职能。二是要大力发展各类经济服务和社会中介组织，把那些政府管不了、管不好的事情交由中介服务组织去承担，提高政府行政效率。

（二）关于财政管理体制改革的改革问题

1. 县乡级财政管理体制和管理方式改革迈出积极步伐，但从根本上解决欠发达地区财政困难仍需进一步深化改革。县乡财政是我国财政体系的重要组成部分，县乡财政管理体制是农村综合改革的重要内容之一。近几年来，各地按照中央关于推进农村综合改革的总体要求，因地制宜，分类指导，采取多种措施积极引导财力向基层倾斜，大力推进县乡财政管理体制的改革。一是改革省以下财政管理体制，实行“省直管县”，加强省对县财政管理，提高省级财政调控能力。二是调整县乡事权与支出责任，分类确定县对乡财政管理体制，主要有分税制和统收统支两种模式。三是普遍推行“乡财县管乡用”和“村财民理乡代管”试点，进一步规范乡村财政财务收支管理。四是建立财政激励约束机制，调动地方缓解县乡

财政困难、精简人员以及发展经济的积极性。五是加大转移支付力度,调整财政支出结构,逐步提高乡村基层政权组织经费保障水平。六是开展财政支农资金整合试点,提高财政支农资金使用效益。

2. 财力向基层倾斜的机制正在形成,但政府间事权和支出责任不明晰,与县乡事权相匹配的财政体制尚未建立。一是各级政府间财力配置不均衡,县乡财力薄弱。政府级次多,基层政府财政收入有限,据统计,2005年全国县乡可用财力占地方可用财力的42.9%,而县乡财政供养人员却占全国地方财政可用财力的71.4%,长期以来形成的“财权上移、事权下移”状况还没有彻底改变,县乡财政仍然困难。尤其是省以下纵向、横向财力差距大,公共服务均等化缺乏财力保障。二是县乡政府间支出责任划分不清晰,交叉错位现象普遍。县乡财政管理体制改革明确了县乡财权关系,但事权关系和相应的支出责任仍比较模糊,“你中有我、我中有你”,越位、缺位、错位并存。相比之下,乡镇事权和支出责任重,落实上级任务内容多、范围广,可用财力与支出需要矛盾突出。三是乡镇机构运转保障水平低,社会事业发展资金紧张。大多数乡镇仅仅是“吃饭”财政,公用经费缺口大,社会事业发展没有资金来源。此外,村级组织保障经费不足,一些村为维持运转被迫举债。四是乡村债务包袱沉重,化解困难。目前,尽管各地积极探索了一些化解乡村旧债的措施和办法,但由于基层财力有限,化解工作进展缓慢,任重道远。乡村新债过猛过快增长的势头虽然得到初步遏制,但并没有完全制止,仍时有发生。

3. 标本兼治,综合治理,深入推进县乡财政管理体制改革。理顺政府间财政关系,完善县乡财政管理体制是一个长期、渐进的过程。深化改革,从长远看,既要保持中央政府宏观调控能力,又要调动县乡政府开源节流的积极性。当前,重点是引导财力向基层倾斜,调整政府间事权和支出责任,促进基层财力与事权相匹配。

第一,适当调整各级政府间财力配置格局,切实增强基层财力。在维持中央财政收入占全国财政收入比重相对稳定的情况下,按照“财力与事权”相统一和有利于调动地方政府做大财政蛋糕的原则,调整中央与省以及省以下财力分配关系,引导财力向基层倾斜。增强县乡基层财力是一个方向,具体方式目前主要有两种:一是通过完善分税制财政体制,适时适度调整中央与地方共享税分成比例,赋予基层政府更多的财力,进而增强基层政府保障能力;二是通过加大并完善财力性转移支付力度,进而增强基层财力。哪种方式更能调动地方生财聚财积极性,财政资源配置更具有效率,是一个值得研究的问题。

第二,进一步明确各级政府间事权和支出责任,切实扭转基层政府支出压力大现象。政府间事权和支出责任划分事关各级政府执政能力的高低,进一步调整,需要修改有关法律、法规和政策,涉及部门较多,情况复杂。但总的原则是:全国性公共产品和服务以及具有调节收入分配性质的支出责任由中央财政全额承担;地方性公共产品和服务的支出责任由地方政府全额承担;具有跨地区“外部性”的公共产品和服务的支出责任,要分清责任,由中央与地方各级政府按照一定比例分别承担。当前,可在农村义务教育、社会保障等基本公共服务领域进行单项突破,明确各级政府的支出责任和管理权限,以此逐步改变政府间事权不清、支出责任层层下移的现象。

第三,继续创新省以下财政管理方式,逐步减少财政管理层次。目前在行政管理体制难以大幅度改革的情况下,可在财政管理级次上进行改革和探索,创造条件,逐步减少财政级次,为实行真正的分税制创造条件。鼓励实行省财政直接管理县财政,条件不具备的也要将

转移支付资金直接测算到县。要全面推行“乡财县管乡用”，并适当扩大县对乡统收统支财政体制范围，进一步强化县对乡镇财政管理。

第四，进一步加大对县乡财力支持力度，促进欠发达地区经济发展。财力状况是经济发展状况的集中体现。财力薄弱地区往往也是经济欠发达地区。长期以来，欠发达地区基础设施落后，经济基础薄弱，税源结构单一，财政收入增长缓慢。要进一步加大对中西部欠发达地区财力补助力度，支持基础设施建设，促进公共服务均等化，为经济发展创造良好环境；调整税收分配关系，促进财政收入稳定增长，调动其经济发展积极性，增强“造血”功能。要继续完善财政激励约束机制，强化省级政府在调节省以下财力分配方面的责任意识，逐步提高财力薄弱地区基层政府财力保障程度，维护社会和谐稳定。在加强欠发达地区财力支持的同时，要创新体制机制，充分发挥其土地、矿产、水电等资源以及良好的生态环境、充足的劳动力等优势，挖掘发展潜力，实现县域经济的跨越式发展，逐步做大经济财政蛋糕。

（三）关于乡村债务化解问题

农村税费改革后，随着减轻农民负担、规范分配关系等一系列政策措施的落实，乡村组织原有的一些合法的或者违规的还债渠道逐步被堵死，乡村债务问题进一步凸显出来。乡村债务涉及面广，情况复杂，化解工作进展缓慢，已成为当前农村工作中的一个难点问题。沉重的乡村债务影响了基层政权组织的正常运转，制约了农村经济社会事业的健康发展，并成为诱发农民负担反弹的严重隐患，也是社会比较关注的热点问题之一。

对乡村债务问题中央高度重视，近年来在一系列文件中都提出了控制化解的要求，实行“约法三章”：一是上级政府不准向乡村下达招商引资指标，二是不准贷款搞建设项目，三是不准为经营活动提供贷款担保。制定了“制止新债、摸清旧债、明确责任、分类处理、逐步化解”的工作目标。下一步清理化解乡村债务工作要在制止发生新债、全面清理核实和锁定债务的基础上，因地制宜地确定化解乡村债务试点范围和顺序，区别轻重缓急，从农民群众和乡村干部最关心、利益关系最直接、矛盾最集中的涉农债务着手，优先化解农村义务教育等方面的债务。中央和省级财政逐步建立化债奖励约束机制，安排一定奖励资金，鼓励地方主动化解乡村债务。按照谁借债谁负责、先清理后化解、先化解后奖励、先试点后推开的原则，有计划、有步骤地选择部分地方开展化解债务试点，积累经验，逐步推开。同时，应加强乡村债务管理的制度建设，实行上管一级，动态监管，建立健全管理制度。

关于农业税尾欠问题。2007年中央一号文件要求妥善处理好历年农业税尾欠，在严格把握政策和加强审核的前提下，该减免的要坚决减免，能豁免的应予以豁免。从去年开始全国已取消农业税，对农业税尾欠应该有个说法，为取消农业税画上圆满句号。

（四）关于农村公共产品供给机制问题

解决这个问题需要重新认识农业在国民经济发展中的地位和作用。今年中央一号文件明确指出，农业不仅具有食品保障功能，而且具有原料供给、就业增收、生态保护、观光休闲、文化传承等功能，实际上描述了农业对国民经济影响的广度和深度。国际经验表明，农村公共产品的供给主体主要是政府。建立和谐社会客观要求实现基本公共服务均等化。基于当前农村公共产品严重短缺的现实，政府应该把公共资源的分配重点放在农村。一是要重新界定中央、省与县、乡基层政府的事权与责任范围，合理划分各级政府的财政职能。农村的

事情哪些应该由政府办，哪些应该由农民自己办？应该有一个科学规范的界定。政府重点是解决农民办不了、办不好的事情。凡属于计划生育、国防开支、大型农田水利基础设施建设、农业基础科学研究、农村义务教育等全国性的农村“纯公共品”应由政府负全部责任，对部分外部性强、接近于纯公共品的“准公共品”，比如高等教育、职业教育等，应由中央和省级政府负起主要责任。在制度安排上，事权可以下放到县级政府，但财权应由具有更高财政能力的上级政府统筹解决。二是要加大政府间财政转移支付力度，这是实现基本公共服务均等化的主要途径。特别是对于农村义务教育，从全国范围来看，地方实力不能保证义务教育经费的主要是在中西部农村，普及义务教育的主要任务也是在中西部地区。下一步重点是加大中央财政转移支付力度，力争让“两基”未达标的贫困县（旗）尽快实现达标，让所有农村孩子能够免费上学，实现全民均等地享受义务教育的目标。

政府负有公共产品供给的全部或部分责任，但政府的责任并不等于政府的直接供给。对于大部分公共品，政府可以通过委托、政府采购、代理等方式，把公共服务的供给转移给企业、民间团体、中介组织来运作，政府的责任在于通过合适的方式提供资金并对运作部门进行监管。比如，对于小型农田水利、乡村公路等，可以通过“一事一议”筹资筹劳制度来解决，政府提供适当的财政奖补资金加以引导，采取民办公助、民营公助、公办民营等方式吸引社会资金参与农村公共事业建设，形成多元化农村公共产品供给机制。也就是说，政府提供给农民的公共服务形式可以是多样的，一些服务可通过中介服务机构，采取招投标方式提供，减少政府内部机构设置。

（五）关于农民专业合作经济组织发展问题

国际合作社运动已有 160 多年历史，发展迅猛。目前，日本几乎全部、美国和法国 80%、德国 70% 的农业生产者加入了各类农业合作社。美国 80% 的农产品、法国 2/3 的谷物和猪肉、丹麦 90% 以上的猪肉和牛奶、西班牙 70% 的柑橘是通过合作社销售的。目前，中国有一定规模的专业合作经济组织 15 万个，吸收成员农户 2360 多万户，带动非成员农户 3240 多万户，组织带动农户占全国农户的 24%。积极促进农民合作经济组织的发展，在当前和今后一个时期农业农村发展中具有重要意义。一是可以为乡镇政府职能转变提供强有力的社会组织力量，承接政府转移出来的社会职能。一些政府办不了、办不好的事情可以交给他们去做，减少事业单位和财政供养人员。二是可以在农户与市场间架起一个桥梁和纽带，解决千家万户小生产和千变万化大市场的矛盾。比如，为农户提供技术服务、信息咨询、技能培训、作业指导、市场营销、农资采购等。三是可以作为维护农民合法权益的有效载体。建立“公司 + 专业合作组织 + 农户”的经营形式。四是作为农民的利益共同体，“支持合作社就等于支持农民”，可以将合作社作为支农资金投放的有效载体，防止支农资金的“跑、冒、滴、漏”，充分提高资金利用效率。2007 年中央一号文件明确，国家将采取有利于农民专业合作组织发展的税收和金融政策，支持其举办有关经营实体和开展相关服务。我国已颁布了《农民专业合作社法》，并制发了实施细则，于 2007 年 7 月 1 日起执行，这为农民专业合作组织的发展壮大提供了法律保障，有利于促其健康发展。

目 录

农村税费改革与农村公共财政体系建设（2006 年）	（ 1 ）
减免农业税后完善县乡财政管理体制问题研究（2006 年）	（ 51 ）
农村税费改革与农村行政管理体制建设研究（2006 年）	（ 66 ）
深化农村税费改革政策走向研究（2006 年）	（ 92 ）
农村税费改革后乡村组织运转经费保障机制研究（2007 年）	（145）
乡镇政府职能转变及编制标准研究（2007 年）	（224）
农村公共产品供给机制研究（2007 年）	（264）
国有农场分离办社会职能研究报告（2008 年）	（289）
建立完善政策性农业保险体系，构建三农稳定发展“安全网”（2008 年）	（317）
建立和完善农村公共服务体系（2008 年）	（331）
城乡经济社会一体化与农村综合配套改革研究（2009 年）	（366）
规范和促进土地流转的财政政策研究（2009 年）	（417）
 附录：考察报告	
澳大利亚农业发展及对我国农村税费改革的几点启示（2002 年 12 月）	（455）
加拿大农业管理及其启示（2003 年 10 月）	（461）
日本、马来西亚统一城乡税制及其启示（2005 年 3 月）	（469）
丹麦地方行政管理体制情况考察报告（2005 年 9 月）	（476）
西班牙农村公共财政体系建设培训考察报告（2006 年 11 月）	（484）
英国农业支持与保护体系建设考察报告（2007 年 11 月）	（493）
关于美国乡村地区公共产品供给情况的考察报告（2009 年 11 月）	（500）
 后记	（511）

农村税费改革与农村公共财政体系建设^{*}

(2006 年)

农村公共财政体系是建设社会主义新农村和实现城乡统筹发展的基本制度保障,而农村税费改革既是农村公共财政体系建设的重大先导步骤,也使农村公共财政体系建设面临许多新的问题、要求和契机。本研究课题拟立足当前农村税费改革的新形势和建立公共财政的大背景,适应巩固农村税费改革成果和新农村建设的需要,对农村税费改革后农村公共财政体系建设的主要方向性问题、体制性问题和一些具体的改革举措与政策方略,进行较为系统的理论与实践探讨。

一、农村税费改革与农村公共财政体系建设面临的新形势

(一) 农村税费改革的简要回顾

1. 农村税费改革的酝酿及准备阶段(1990—1999年)。起始于20世纪70年代末的农村家庭联产承包责任制,大大促进了我国农村生产力的发展,粮食产量一度实现了高速增长,农民收入也因此有了大幅度的提高。但受我国农村人多地少这一基本国情及其他因素的影响,农村粮食产量的增长终于在20世纪80年代中后期出现了徘徊,农民收入的增速亦明显下降,甚至出现了负增长。1989—1991年,农民人均纯收入年均增长只有0.7%。其间的1989年,农民人均纯收入还比上年减少了1.6%。与此同时,随着我国整体经济持续快速增长,社会对公共品的需求不断扩大。按照公共品供给均等化原则的要求,农村公共品供给也理应随公共品社会总需求的扩大相应增长,且农村本身亦有着日益强烈的公共品增长需求。受我国不合理财政体制的制约,作为农村公共品供给主体的县乡政府和村级组织没有足够的提供更多公共品的财政能力,但在上级政府的行政压力下,县乡政府和村级组织却又必须完成其下达的各种不断增加的公共品供给任务(这些任务具体为各种达标升级活动)。于是,主要面向农民征收的各种制度外收入即税外收费(统筹、提留、集资、摊派、罚款等)应

^{*} 课题参与人员:赵杰、黄维健、左绍伟、胡忠勇、姚绍学、胡宝民、张晋武、石丁、张献国、陈有方、王拥军、侯旭鲲、姚佳琳、陈阳。

运而生,并不断膨胀。据调查,在经济发达地区的乡(镇),制度外收入通常占其财政总收入的80%以上,有的甚至高达95%之多。即使在经济不发达的纯农业地区,乡镇的制度外收入占财政收入的比重也达到了将近50%(孙潭镇,1995)。这样,一方面是农民收入增速持续下降,一方面是制度外收入的持续增长,其结果必然是大大加重农民负担,严重妨碍农村社会经济的发展。而从另一角度观察,基层政府从农民手中取得的制度外收入,由于管理上先天不足,缺乏有效的预算监督,也并未全部用于农村公共品供给,浪费现象十分严重,且滋生了许多腐败现象,大大降低了政府在农民心目中的威信。因此,无论是从农民的负担能力来看,还是从规范财政收入角度来说,减轻农民负担都已成为政府农村政策的首要选择。

基于农民负担日益加重且主要是源自税外负担的事实,1990年初中央发出了《关于切实减轻农民负担的通知》,明确提出向农民收取的“三提五统”不得超过上年人均纯收入5%的规定。同年9月,中共中央、国务院作出了《关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定》。1991年和1993年又相继颁布了《农民承担费用和劳务管理条例》,取消或暂停了上百项达标升级活动和对农民的不合理收费及负担项目。1996年,党中央、国务院在总结前几年农民减负工作经验的基础上,发出了《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》。该文件提出了减轻农民负担的约法三章,做出了治乱减负的13条具体规定,明确了减轻农民负担工作的党政主要领导责任制,加大了对加重农民负担违法案件的查处力度。

以上以治乱减负为核心的一系列措施,使农民负担得到了稳定,但农民负担仍相对过重。更重要的是,加重农民负担的机制和动力并没有消除。

2. 农村税费改革的实施阶段。从这一阶段的实际改革进程看,又可分为两段。第一段为2000—2003年,主要是通过少数地区的试点正式启动税费改革。这一段改革的主要特征和着力点是消除农民的税外负担。2000年3月,中共中央、国务院下发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,明确了“减轻、规范、稳定”的改革目标。当年在安徽省全省和其他各省的部分市、县进行改革试点,由此拉开了农村税费改革的序幕。此次改革试点的主要内容是:将乡镇“五统”纳入农业税,并将村级的“三提”改为新的农业税附加,农民除了交纳7%的农业税和1.4%的农业税附加之外,不再承担其他任何收费。可见,这一作法的思路是通过费改税和规范农业税制,进一步减轻农民负担,并使农民负担规范化、法定化。2001年,试点范围扩大到江苏省。2002年,在总结安徽、江苏试点经验的基础上,又将试点范围扩大到了20个省、市、自治区。同时,针对试点过程中一些地方出现的农村基层组织运转和中小学经费保障困难的问题,明确提出了要努力实现“三个确保”的要求,即:确保农民负担明显减轻、不反弹,确保农村义务教育经费正常供给,确保乡镇机构和村级组织正常运转。为此,中央财政对农村税费改革的转移支付在2002年比上年增加了100亿元,达到200亿元。2003年,鉴于各方面条件都已成熟,在全国所有省区市全面推开了农村税费改革工作。为支持改革,中央财政的相关转移支付增加到了305亿元,确保了改革的顺利推进。

2004年,第二段农村税费改革开始。这一段的改革的主要目标及特点是降低农民的税收负担。温家宝总理在2004年全国人大十届二次会议上宣布了中央关于5年内取消农业税的决定。当年开始在全国降低农业税税率,并选择黑龙江和吉林两省进行免除农业税的试点。同时,取消除烟叶外的农业特产税,对种粮农民改行直接补贴方式,并对部分地区农民

实施良种补贴和购置农机具补贴。这一被概括为“两减免、三补贴”的系列性惠农政策,使农民当年直接得到实惠 450 亿元。此外,2004 年中央财政对农村税费改革的转移支付也增加到了 524 亿元。2005 年的农村税费改革力度进一步加大,首先是全面取消了牧业税,同时加快了降低农业税税率步伐,并鼓励有条件的省自主进行免征农业税的试点。据统计,至 2005 年底全国已有 28 个省、市、自治区全面免征了农业税,另外 3 个省也将农业税税率降到了 2% 以下。减免农业税的一系列措施使农民负担明显减轻。2005 年与 1999 年相比,全国农民共减负 1265 亿元,人均减负 134.18 元。与此同时,中央财政对农村税费改革的转移支付也达到 664 亿元,再加上地方财政配套的转移支付 185 亿元,财政对农村税费改革的转移支付总额约达到 849 亿元。经过中央和地方政府的共同努力,原定到 2008 年取消农业税的目标将提前 2 年实现。2005 年 12 月 29 日,十届全国人大常委会第十九次会议通过决议,正式废止了自 1958 年开始执行的《中华人民共和国农业税条例》。至此,我国的农村税费改革以取消农业税为基本标志获得了重大的实质性成果。

(二) 农村税费改革对农村公共财政体系建设提出了新要求

1. 农村税费改革的深化,要求农村公共财政建设的方向和模式必须进一步明确。农村税费改革是农村综合改革的重要组成部分,农业税的取消,标志着农村税费改革已迈出了决定性的步伐。为巩固已取得的成果,消除农民负担反弹的动力机制,必然要求乡镇机构、农村义务教育体制、县乡财政管理体制等方面的配套改革加快推进。在这些综合配套改革中,有些内容本身就是农村公共财政体系建设的重要环节,有的则将深刻影响和决定农村公共财政体系建设的发展方向。这些改革如何推进,需要与农村公共财政体系建设相互适应、相互协调。农业税的取消,标志着旧的农村财政收入体系基本解体,而农村公共品需求的不断扩大与长期以来形成的农村公共品供给短缺并存的现实,又决定了我们必须加紧调整和创新农村公共品供给体制及构建相应的农村公共财政分配体系,调整农村财政支出结构,由以提供管理型公共品为主的供给模式转向以提供服务型公共品为主的供给模式。归根到底,农村税费改革及其深化要求我们必须及时和尽快明确农村公共财政建设的方向与制度架构,以使各项相关改革能协调顺利实施。

2. 农村税费改革的深化,要求重新明确界定各级政府职能,推进农村公共财政体制改革。农村收费改革在减轻农民负担的同时,也使农村公共财政存在的问题进一步凸显出来。一是主要面向农村的基层政府履行公共服务职能与其财力保障的矛盾加剧。据测算,农村税费改革之前,政府和村级组织每年通过农业税、农业特产税、“三提五统”等从农民那里获得的收入高达 1500 亿元左右,但仍感财力匮乏。取消各种收费和农业税后,虽然中央财政安排了专项转移支付予以补助,但这种补助毕竟有限,难以完全抵偿基层政府农村税费改革后的财政收入损失,且上级政府转移支付即使能长期保持,也缺乏增长弹性,不可能成为随经济发展而稳定增长的可靠财源。因此,基层政府的财力保障问题亟需找到新的解决办法。二是取消农业税后,许多乡镇财政只剩下支出功能,其是否还能或有必要作为一级财政,值得研究。一般而言,作为一级财政的基本特征是必须具有自己独立享有的、产生于本区域内经济的稳定可靠的主体收入,并据以自主地安排财政支出。否则,就不具有一级财政的实际意义。原有农村财政收入体系的解体,决定了对此必须有新的制度安排。三是随着农村税费改革和乡镇财政的弱化,县级财政的公共职责普遍加重。县级财政的功能和作用如何强化,

需要从速考虑和切实加以解决。四是农业税的取消意味着政府在制度层面对农民的“少取”已得到最后落实,而政府在制度层面对农民的“多予”的改革应该说尚刚刚拉开序幕。怎样公平有效地通过财政分配实现“多予”的改革目标,亟待研究。五是取消各种收费和农业税后,基层财政如何走出过去累积起来的债务困境,成为一个更为棘手的问题。因为在农村税费改革前,基层财政尽管财力一直紧张,但毕竟有自己的基本财源,可以作为偿债的后盾,现在这一后盾不复存在,必然使债权债务关系变得紧张起来。另外,从长远来看,债务的化解本身也是无法回避的事情,这都要求我们缜密研究,拿出有效的债务化解策略。

总之,在让公共财政的阳光照耀到农村的大趋势下,与农村公共品相关的财政支出必须不断扩大,而现行财政体制已无法保证这些目标的实现,尤其是日益陷入困境的基层财政更是无能为力。要改变这一状况,增强基层政府的财力,固然有多种解决途径,但最根本、最有效的还是重新明确界定各级政府职能,按财权与事权相一致的原则,加快推进农村公共财政体制改革。

3. 深化政府机构改革,特别是加快推进乡镇机构改革,要求合理界定和重新调整农村公共财政职能。一方面,征收农业税一直是乡镇政府建立以来的一项基本工作,占用了许多的人力、物力,产生了很高的征收成本。取消农业税后,大量乡镇干部可以从繁重的农业税征管工作中解脱出来(据某些调查反映,取消农业税后乡镇干部可减少60%—70%),使乡镇政府职能转变具有了更大的可行空间。另一方面,伴随乡镇政府职能的转变,与原来职能对应的过多的机构和人员必须精简,否则,加重农民负担的隐患就难以根除,农村税费改革的成果就难以巩固,乡镇财政也难以真正摆脱困境。

4. 统筹城乡发展的各项措施的落实,必须有农村公共财政的支持,且这也是现阶段农村公共财政建设的重要内容。以取消农业税为重要突破性成果的农村税费改革,结束了2600年以来农民是农村基本的纳税主体,农业税费是主要的农村财政收入来源的历史,进而从财政负担的合理化方面为城乡统筹发展创造了条件。长期以来,受城乡分割的二元经济结构和农村支援城市、农业支持工业的发展战略影响,我国农村和农业的发展受到严重限制,十分落后。目前我国已进入工业化中期阶段,2005年人均国内生产总值已达1700美元,全国财政收入已突破3万亿元大关,已具备了工业反哺农业,城市支持农村,进而实现城乡统筹发展的经济和财政条件。

统筹城乡发展,就其重点领域来看,一是要统筹城乡公共品的供给,尽快缩小城乡在公共品供给上的巨大差距。这要求我们必须在农村公共财政体系建设过程中,以农村税费改革为契机,重构农村公共品供给体制。二是要统筹城乡产业发展,提高农业综合生产能力,调整农业和农村经济结构。这要求我们必须及时调整财政支出结构,改变财政支出结构的城市偏向,加大农业基础设施和农业科技的投入,为农业和农村的发展创造良好的支撑基础,并采取税收优惠、贴息等财政手段,积极鼓励和吸引其他社会资源进入农业和农村社会发展领域。三是要统筹城乡居民收入。农村税费改革已经迈出了缩小城乡居民财政负担差距,进而缩小城乡居民收入差距的重要一步。然而,要增加农民收入,还需要进一步的财政支持。比如,通过向农民提供免费的职业教育和就业培训,提供其在城市就业的信息服务等,使农民提升劳动要素质量,降低就业成本,拓宽农民增加收入的渠道。可见,统筹城乡发展,落实科学发展观,对农村公共财政体系的建设提出了新的更高的要求。

5. 建设和谐社会,必须大力发展农村科教文卫事业和完善农村社会保障制度。对此,

农村公共财政更是责无旁贷。从农村义务教育方面看,其长期以来之所以发展缓慢,与过去基本是农民自己办教育的经费投入体制有关。以2001年为例,农村义务教育经费来源中教育附加费、学杂费、集资费用为247.8亿元,占农村义务教育总经费的22.5%,如果再考虑以农业税为主要收入来源的县乡财政是农村义务教育的投入主体,则农民自己办义务教育的判断可大体成立。随着农村税费改革,特别是农业税及相关收费的取消,农村义务教育的经费供给出现严重短缺,为此中央安排了专项转移支付。但从总体看,这种转移支付目前只能基本维持原来的经费供给水平,尚不能满足农村义务教育进一步发展的需要。理论和实践均证明,提供免费的义务教育是政府的责任。而从我国农村的情况来说,政府先于城市向农村提供免费的义务教育,不仅是弥补农村教育公共品严重短缺的需要,还有着实现社会公平的重大意义。因此,在政府已明确承诺向农村提供免费义务教育的背景下,对现有农村义务教育投入体制存在哪些弊端、如何合理划分各级财政的保障责任等问题,都需要在农村公共财政体系建设中结合其职能定位予以重新考量。

从农村医疗卫生方面看,城乡差距十分突出。在健康水平上,农村人均期望寿命比城市低6岁,农村婴儿死亡率是城镇的4倍左右,农村中一些已经得到控制的地方病、传染病的发病率出现反弹或死灰复燃。从根本上讲,这固然与农村经济的相对落后有密切联系,但政府在农村公共卫生方面的投入不足也是一个不容忽视的重要因素。1991—2000年间,政府投入农村卫生的支出690亿元,占卫生总预算支出的15.9%,卫生预算支出增加部分只有12.4%用于农村。而此间农民人口占全国人口的比例却在2/3以上。因此,增加政府对农村医疗卫生的投入是改善农村医疗卫生状况的重要推动力。但短期内政府财力的增长毕竟有限,也不可能以绝对减少城市的投入来增加对农村的投入。所以必须要找准重点,按公共财政建设要求,抓住农民最急迫的需求予以优先满足,并将加强农村公共卫生体系和医疗制度建设纳入农村公共财政体系建设中统筹考虑。

从农村文化建设方面看,与物质生活的相对匮乏相匹配,农民的精神文化生活也大大落后于城市居民。看书难、看戏难、看电影难等现象不同程度地存在。毋庸置疑的是,这同样源于政府的投入不足。中央两办颁发的《关于进一步加强农村文化建设的意见》提出:“按照建设社会主义新农村的要求,经过5年的努力,基本形成适应社会主义市场经济体制,符合社会主义精神文明建设规律的农村文化建设新格局。县、乡、村文化基础设施相对完备,公共文化服务切实加强。农村文化工作体制机制逐步理顺,现有文化资源得到有效利用。文化队伍不断壮大,农民自办文化更加活跃。文化产业较快发展,看书难、看戏难、看电影难、收听收看广播电视难的问题基本解决”。按照这一要求,各级政府财政应发挥怎样的作用,在提高支持力度的前提下选择什么样的更为有效的支持方式等,都值得认真研究。

从农村社会保障制度的建设方面来看,享有社会保障是宪法赋予我国公民的权利。但长期以来,农民的社会保障却主要由农村集体经济提供。由于农民的保障水平取决于所在农村的集体经济状况,因此总体保障水平不高。实行农村家庭联产承包责任制后,许多农村地区的集体经济逐渐名存实亡,与集体经济并存的相关保障亦不复存在。近年来,许多地区开始在农村建立社会养老保险制度和初步建立了农村居民最低生活保障制度,但由于农民收入水平低,受传统养老观念束缚,特别是财政支持力度不够,这些社会保障制度的覆盖范围大大低于城市,保障水平亦明显低于城市。要实现城乡统筹发展,让公共财政的阳光照耀到农村,向农民提供基本的社会保障并逐渐向城乡一体化过渡,显然是其重要内容。