

农村税费改革知识问答

国务院农村税费改革工作小组办公室 编写

党建读物出版社

农村税费改革知识问答

国家税务总局农村税费改革工作十周年纪念文集 编委会

中国税务出版社

农村税费改革知识问答

国务院农村税费改革工作小组办公室 编写

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村税费改革知识问答/国务院农村税费改革工作小组办公室
编写. —北京:党建读物出版社, 2002. 4

ISBN 7-80098-569-5

I. 农… II. 国… III. 农村-税制改革-中国-问答 IV.
F812.422-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 015979 号

责任编辑:刘振兴 封面设计:欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京科技印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 6.75 印张 165 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—50000

ISBN 7-80098-569-5/D·446 定价:14.60 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

统一认识 坚定信心 扎实工作 确保农村税费改革取得成功

国务院农村税费改革工作小组负责人 项怀诚
财 政 部 部 长

进行农村税费改革是党中央、国务院在农业发展新阶段为加强农业基础、保护农民利益、维护农村稳定作出的重大决策。从安徽等地两年多的试点实践来看,改革取得了明显成效,试点达到了预期目的,基本做到了“三个确保”:一是确保了农民负担得到明显减轻;二是确保了乡镇政权和村级组织必不可少的经费;三是确保了农村义务教育经费的正常投入。这是推进农村税费改革的基本要求,也是近两年农村税费改革试点得出的一条重要经验。由此深化了我们对这场改革本身的深刻性和长远性的认识,增强了改革成功的信心。改革实践充分说明,农村税费改革是江泽民同志“三个代表”重要思想在农村工作中的具体体现,对我国农村的长期稳定发展、农业现代化建设事业以及农村民主法制建设,都将产生深远的影响。

一、农村税费改革保护和发展的农村生产力,激发和调动了农民的生产积极性,进一步规范了农村分配关系,新的农村税费制度框架基本确立,初步形成了“税费规范、公开透明、民主监督、责任追究”的农民负担监督机制。“三农”问题,农民为大。农民的积

积极性从来都是我国农村改革和发展必须首先要解决的问题。近些年来,一些地方农民负担居高不下,与农民增收困难形成了强烈反差,影响了农民的生产积极性。这次农村税费改革从制度上初步理顺了国家、集体和农民三者的分配关系,从根本上减轻了农民负担,保护和发展的农村生产力,意义非常深远。首先,规范了农村税费制度。这次农村税费改革取消了长期按人头向农民收取的村提留和乡统筹费,停止了对农民的教育集资,取消了屠宰税和农村“两工”,大幅度下调了农业特产税税率,简化了征收环节,合理调整了农业税负担政策并保持长期稳定,初步确立了以农业税、农业特产税及其附加,以及村级“一事一议”筹资筹劳为主要内容的新的农村税费制度框架。在此基础上,清理和规范了面向农民的收费行为,进一步加强了农村义务教育、农民建房、农民结婚登记和计划生育管理等方面的涉农收费管理,有利于从根本上治理农村“三乱”,减轻农民负担。改革后,干群关系密切了,试点地区重新出现了农民踊跃交粮纳税的场面,纳税积极性空前高涨,农业税征收工作进展顺利,这是农村稳定和农民满意的标志。其次,政策更加公开透明。安徽等试点地区加大了对农民负担政策的宣传力度,将各项改革政策交给农民,使“每户都有个明白人”,农民对负担做到了心中有数,增强了农民依法保护合法利益的能力。第三,强化了民主监督作用。改革后村级集体公益事业实行农民事、农民议、农民管的“一事一议”的管理制度,明显促进了试点地区的村务公开、财务公开工作,体现了民主决策、民主管理和民主监督的农村民主政治建设的方向;同时,试点地区注意充分发挥人大、政协和舆论宣传等部门的监督作用,逐步形成了社会全方位的农民负担监督体系。第四,建立了责任追究制度。试点地区明确各级党政主要负责人是本地区农民负担监督管理的第一责任人,实行了农民负担“一票否决”制度,为防止农民负担反弹提供了制度保障。事实证明,农村税费改革真正成了继实行土地改革和农村家

庭承包经营制度后,最受农民群众欢迎、对农村影响最大的一项政策举措。

二、农村税费改革促进了农村上层建筑的深刻革命,初步形成了“机构精简、职能转变、缺口上移、强化村级”的乡村政权组织正常运转机制。精干稳固的农村基层组织和政权结构,是国家稳定的根本基础。目前基层政权机构膨胀、人浮于事、养人收费、人吃马喂、铺张浪费现象较为普遍。无钱干事带来政府失信,效率低下。经费不够,就四面八方向农民伸手,这是农民负担沉重的根本原因。近几年尽管中央三令五申,严抓减负,年年砍收费项目,但效果不彰。实践教育了我们:与其“扬汤止沸”,不如“釜底抽薪”。这次农村税费改革,就是从源头上“抽薪”的行动。首先,取消乡统筹费等面向农民的各种政府收费,逼迫乡镇大刀阔斧地进行机构改革,通过转变政府职能,减人、减事、减支来适应新形势要求。在农村税费改革试点地区,乡镇机构改革的力度一般都比较大,两项改革相互促进,效果明显。安徽省改革后全省乡镇党政内设机构由改革前平均每个乡镇5至8个减少到1至3个,进一步压缩了乡镇供养人员,政府职能和基层干部工作作风也发生了明显转变,为农服务意识进一步增强。其次,通过改革村提留征收使用办法,有效地带动和促进了村级组织改革。过去行政村规模小,村干部多,开支大,干部挨家挨户收取村提留。由于征收使用不规范,老百姓有意见,村干部有压力,时常发生干群摩擦和矛盾,甚至引发恶性案件。税费改革后,村级开支主要靠征收农业税附加。收入减少了,为了维持村级组织的正常运转,许多地区在充分考虑毗邻村民风俗习惯、自然条件、经济状况等情况下,以县为单位,有计划、有步骤地推进村级撤并工作。通过撤并行政村,干部交叉兼职、由乡镇选派得力干部到村担任村支书、村会计,乡镇财政对村给予适当补助等措施,有效地精简了村组干部,较大幅度地增加了村级资金规模,使村干部报酬、五保户供养、特困户补助有了比较

稳定的资金来源,并实行村用乡管,使用管理比较规范,得到了农民群众的普遍拥护,村级组织正常运转资金有了保障。村干部实行优中选优后,素质高了,又从催粮收款中解脱了出来,有了更多的时间和精力带领群众发家致富。村务和财务公开、民主监督也纳入了规范化管理轨道。另外,按照“财力向下倾斜,有缺口留给县以上”的要求,试点地区调整了县乡财政体制,对乡镇因改革出现的财力缺口,由县财政予以弥补。中央和省级财政转移支付资金全部兑现到乡镇和村,确保农村税费改革后乡镇政权和村级组织的正常运转。实践证明,农村税费改革后,乡村基层政权组织建设不仅没有削弱,反而得到了加强。

三、农村税费改革促进了农村义务教育投入问题的根本解决,初步形成了“政府办学、经费保障、因地制宜、加强管理”的农村义务教育投入机制。客观上讲,农村义务教育投入不足是长期存在的问题,原因比较复杂,既有财力方面的原因,也有体制和管理上的原因。近些年来,随着我国基础教育事业的蓬勃发展,农村义务教育形成了以政府财政拨款为主,辅之以向农民收取农村教育附加、农村教育集资等多渠道的经费保障体系。但是,由于目前相当部分县乡财政困难,加上不少地方和部门的达标升级活动屡禁不止,往往逼着乡村向农民集资,逼着学校向学生收费,形成了“校舍修建靠贷款,危房改造靠集资、工资发放靠收费”的局面。据统计,1995年到1999年的五年中,农村义务教育总投入近一半是农民负担的。很多地方反映,教育收费已成了当前农民负担最重的一个项目。这与当前农业和农村形势,以及教育面向现代化的客观需要很不适应,在很大程度上制约了农村教育事业的发展。中央为减轻农民负担,规范政府行为,决定在农村税费改革中取消农村教育附加和集资,有关经费改由财政预算安排,这是社会主义市场经济发展与政府公共财政建设的客观要求,是我国农村义务教育投入机制的一次重大历史性变革,对促进我国农村教育的稳步

发展,具有十分重要的意义。从试点地区的实践来看,为确保改革后义务教育的正常投入,各地采取多种保障措施和办法,初步形成了“政府办学、经费保障、因地制宜、加强管理”的农村义务教育投入机制,确保了农村义务教育经费的正常需要。首先,明确了政府办学的责任。试点地区改变了过去依靠向农民收费集资办学的不规范做法,明确了农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的政府办学体制,县级政府对农村义务教育负有主要责任,省、地(市)、乡等地方各级政府承担相应责任,中央政府给予必要的支持。其次,明确了以政府投入为主的经费保障渠道。试点地区明确将农村义务教育经费支出纳入地方财政预算管理,在安排地方财政预算和中央财政转移支付资金时,重点保证教育经费开支,并及时将资金拨付到位;将农村中小学教师工资上收到县级财政管理,确保国家统一规定的工资项目及时足额发放,实行教师工资发放责任制和责任追究制,对发生新欠工资的县,实行“一票否决”;将农村中小学危房改造工作纳入重要议事日程,通过增加财政专项支出,逐步解决这个问题。同时,积极鼓励社会各界对农村义务教育的投入,鼓励多种形式办学。第三,因地制宜地开展了农村教育管理体制改革。为了适应农村教育面向现代化的要求,试点地区进行了农村中小学管理体制改革,精简和优化农村中小学教师队伍,提高教学质量。同时,因地制宜地做好农村教育布局调整工作,并注意不搞“一刀切”,防止造成新一轮的达标升级。第四,加强农村中小学收费和财务管理,保证学校公用经费正常开支需要。安徽等地明确规定学校杂费收入用于维持学校正常运转,不准用于发放教师工资。对中小学收费进行专项检查,在贫困地区实行中小学收费“一费制”试点。同时,切实加强对校舍、教学设备等国有资产的管理,实行校长负责制,保证学校正常运转。事实证明,农村税费改革促进了农村义务教育经费问题的根本解决,以财政投入为主的新的农村义务教育经费保障机制

正在形成。

在充分肯定农村税费改革取得的巨大成效及其重要意义的同时,也要清醒地认识到,由于长期的体制原因,农村的许多问题不是一下子都能解决的,农村税费改革也不可能“包治百病”,有几个问题需要继续抓紧,高度重视,认真研究,妥善解决。一是要下大力抓好各项配套改革。农村税费改革不仅要调整国家、集体与农民之间的分配关系,直接减轻和规范农民负担,而且要通过乡镇机构改革,转变政府职能,农村教育管理体制改革等配套措施,使农村生产关系和上层建筑更加适应生产力发展的要求。各地要充分认识做好配套改革的重要性,把减人、减事、减支工作落到实处。二是要妥善处理乡村不良债务。目前全国乡村两级债务量大面广,包袱沉重。乡村债务问题并不是农村税费改革带来的,但在规范农村分配秩序与经费渠道过程中显得非常惹眼。各地在税费改革中也做了积极探索,总结了一些有效的化解办法。但从全国来讲,由于各地债务形成原因十分复杂,负债状况各不相同,要从根本上解决这个问题,仍是改革面临的一个难题,需要不断探索,深入研究,妥善解决。当前最重要的是防止发生新的债务。对原有债务要先摸清情况,分类研究,先行试点,逐步化解。三是要研究改革现行农业税制度问题。农业税是中国最古老的税种,它是与自然经济相联系的,是目前惟一专门面向农民征收的税种。随着社会主义市场经济的发展和 WTO 规则的实施,我国农业面临严峻挑战。现行农业税制度与新形势的要求已愈来愈不适应,应当积极研究探索改革的思路。四是客观认识农村税费改革与推进农业现代化的关系。农村税费改革确实是现阶段促进农业发展、农民增收、农村民主法制建设的有效措施。但是,相对我国第三步战略目标和农业现代化的要求来说,还只能是阶段性的重大举措。在通过税费改革规范分配关系的基础上,应集中力量研究探索土地等资源的合理流动问题,进一步完善农村家庭承包经营制度和

土地产权管理,促进农业产业化、规模化经营,为我国农业现代化提供政策和制度保证。五是建立农民负担监察机制。确保农民负担得到减轻并保持长期稳定不反弹,是农村税费改革取得成功的重要标志。因此,要尽快从制度上建立健全农民负担监察机制,及时监测农民负担情况,立木为信,明令不准再向农民开任何乱收费的口子,并通过立法予以明确,对违禁者要严厉惩处,决不姑息,切实防止农民负担反弹。上述几个问题,既有赖于通过农村税费改革的成功加以解决,又是巩固和发展农村税费改革成效的客观要求。同时,也说明了目前我们推进的农村税费改革试点,还只是解决“三农”问题的第一步,具有一定的过渡特征,还不是改革的最终目的。农村税费改革的最终目标应该是:在规范农村税费制度的基础上,随着国民经济的发展和国家财力的不断增强,通过不断调整分配结构,彻底取消不应由农民负担的各种费用,进一步解放和发展农村生产力。改革的现实要求我们,必须进一步统一思想,提高认识,坚定信心,加快农村税费改革的步伐,确保改革取得成功。只有这样,才能为我国农村经济全面发展、农民稳定增收和农业现代化建设奠定制度基础。

根据中央的统一部署,2002年农村税费改革要继续坚持“积极稳妥、量力而行、分步实施”的原则,在总结经验,完善政策的基础上,进一步扩大试点范围,重点安排中西部农业大省和粮食主产省参加改革,中央和省级财政要进一步加大对改革的支持力度。扩大试点省份各级党委和政府一定要按照中央的要求,进一步加大对改革试点工作的领导,充分估计和妥善应对改革中可能出现的矛盾和问题,确保改革的顺利推进。其他尚未全面试点的省份,要继续抓好现有的局部试点工作,总结经验;同时,要在还未试点的地区继续落实好中央关于减轻农民负担的各项政策规定,维护农村社会稳定。

为了进一步加强农村税费改革的政策宣传,国务院农村税费

改革工作小组办公室组织编写了《农村税费改革知识问答》一书。该书紧紧围绕中央7号文件、国务院5号文件和有关领导讲话精神,结合现行农村税收政策和收费政策,以问答的形式,对农村税费改革政策及相关配套措施进行了较全面系统的介绍,是目前农村税费改革政策宣传解释方面的最新读本,既适合广大农村基层干部和农民阅读,也可作为对广大农村税费改革干部进行培训的教材。希望本书的出版,能为广大干部和农民进一步了解、关心、支持和积极参与农村税费改革工作,发挥积极作用。

2002年4月18日

目 录

问 答

1. 什么是税费改革? (1)
2. 为什么要进行税费改革? (1)
3. 税费改革的基本目标和总体思路是什么? (2)
4. 税费改革与农村税费改革是什么关系? (2)
5. 目前农民负担的基本状况如何? (3)
6. 农村税费改革前, 农民负担项目中哪些属于合法负担? 哪些属于不合法负担? (4)
7. 目前农民负担存在的主要问题和原因有哪些? (5)
8. 目前进行农村税费改革试点工作的指导性文件主要有哪些? (6)
9. 为什么要进行农村税费改革? (6)
10. 为什么说农村税费改革是“三个代表”重要思想在农村工作的具体体现, 具有重要的经济意义和政治意义? (8)
11. 为什么说农村税费改革是我国农村继实行土地改革、家庭承包经营制度之后的又一次重大改革? (10)
12. 为什么说农村税费改革是进一步深化农村改革的重大步骤? (10)

13. 为什么说农村税费改革是保护农民利益, 增加农民收入的有效措施? (11)
14. 为什么说农村税费改革是推行依法治国, 促进农村社会进步的重要途径? (11)
15. 如何认识农村税费改革的紧迫性和艰巨性? (12)
16. 如何认识农村税费改革的复杂性和长期性? (13)
17. 农村税费改革试点工作的指导思想是什么? (13)
18. 农村税费改革试点工作的基本原则是什么? (14)
19. 农村税费改革的“六字”方针是什么? 如何理解? (14)
20. 为什么要在农村税费改革中把减轻农民负担作为改革的首要目标? (16)
21. 如何理解“新的农民负担一经正式确定, 要保持长期稳定”? (17)
22. 农村税费改革试点的主要内容是什么? (17)
23. 什么是乡统筹费? (17)
24. 什么是农村教育事业费附加? (18)
25. 农村税费改革中为什么要取消乡统筹费? (18)
26. 取消乡统筹费后, 原由乡统筹费开支的乡镇有关事业经费如何解决? (19)
27. 什么是农村教育集资? 国家对农村教育集资有哪些具体规定? (19)
28. 为什么在农村税费改革中要取消农村教育集资? (20)
29. 什么是行政事业性收费? 涉及农民的行政事业性收费主要有哪些? (20)
30. 国家对行政事业性收费审批管理权限是如何规定的? (21)
31. 什么是政府性基金? 涉及农民的政府性基金主要有哪些? (22)

32. 什么是政府性集资？涉及农民的政府性集资主要有哪些？ (22)
33. 国家对政府性基金和集资的审批管理权限是如何规定的？ (22)
34. 什么是罚款？目前在农村的乱罚款主要有哪些？ (23)
35. 什么是摊派？目前在农村的摊派主要有哪些形式？ (24)
36. 什么是经营性收费？农村的经营性收费项目主要有哪些？ (24)
37. 为什么要一律取消专门面向农民征收的行政事业性收费、政府性基金和涉及农民的集资项目？ (24)
38. 为什么要禁止让农民出钱出物出工的达标升级活动和各种摊派行为？ (25)
39. 为什么要防止将已取消的行政事业性收费转为经营性收费？ (25)
40. 国家对禁止乱收费、乱涨价和乱罚款做出了哪些规定？ (26)
41. 什么是农村义务工和劳动积累工？为什么要强调在使用“两工”中不得强行以资代劳？ (26)
42. 为什么要取消统一规定的劳动积累工和义务工？ (27)
43. 取消统一规定的劳动积累工和义务工后，在农村用工方面有何规定？ (27)
44. 取消劳动积累工和义务工后，国家对水利设施建设、公路建设和农业综合开发等基本建设项目投入方面有何规定？ (28)
45. 什么是屠宰税？这次农村税费改革为什么要取消屠宰税？ (28)
46. 什么是农业税？ (29)

47. 农村税费改革对农业税政策作了哪些调整？	(29)
48. 什么是农业税计税土地？	(30)
49. 什么是第一轮土地承包？什么是第二轮土地承 包？	(30)
50. 新的农业税的计税土地为什么要以第二轮土地 承包面积为依据？	(31)
51. 目前在农户承包地使用权流转工作中存在哪些 问题？	(31)
52. 国家对做好农户承包地使用权流转工作作出了 哪些规定？	(32)
53. 什么是农业税常年产量？常年产量是如何评定 的？	(33)
54. 为什么新的农业税常年产量要以1998年前五 年农作物平均产量为依据确定？	(34)
55. 为什么要强调农业税常年产量一经确定，要保 持长期稳定？	(34)
56. 农村税费改革中，如何合理确定农业税计税土 地面积和常年产量？	(34)
57. 核定农业税计税面积、常年产量为什么强调要 向农民张榜公布，征求农民意见？	(35)
58. 新的农业税税率是如何确定的？	(35)
59. 农村税费改革后，对新的农业税及其附加的征 收形式有什么规定？	(36)
60. 如何合理确定农业税计税价格？	(36)
61. 农业税减免政策有哪些？	(37)
62. 农业税征收主体是谁？	(38)
63. 农业税征收机关应如何进行农业税纳税登记？	(38)

64. 如何合理确定农业税纳税期限？	(38)
65. 农业税纳税人同征收机关在纳税上发生争议或 者对征收机关处罚决定不服时,应如何处理？	(39)
66. 什么是农业特产税？	(39)
67. 农村税费改革中,对农业特产税政策作了哪些 调整？	(39)
68. 为什么要将生产和收购两个环节征收的农业特 产税合并到一个环节征收？	(40)
69. 农业特产税应税产品收入范围包括哪些？	(41)
70. 农村税费改革后,对农业特产税征收环节有何 规定？	(41)
71. 农村税费改革中,国家对农业特产税的应税品 目和税率是如何规定的？	(42)
72. 农业特产税是如何计算征收的？	(42)
73. 农业特产税的纳税时间是如何确定的？	(43)
74. 什么是牧业税？	(43)
75. 对于征收牧业税的地区和不承包耕地的渔民, 如何进行相应的税费改革？	(44)
76. 为什么要尽快制定农业税收征收管理办法？	(44)
77. 农村税费改革后,农业税收征收管理的执法 主体是谁?其主要职责有哪些?	(44)
78. 农村税费改革后,乡镇政府和村民委员会在农 业税收征收管理中的作用是什么?	(45)
79. 什么是村提留?	(45)
80. 农村税费改革中,对村提留是如何改革的?	(46)
81. 农村税费改革后,农业特产税是否征收农业特 产税附加?	(46)