

国家社科规划·基金资助课题

防止农村税费改革后农民负担反弹 配套改革措施研究

主持人：郭纪元

二〇〇二年八月

项目名称：防止农村税费改革后农民负担反弹配套改革
措施研究

项目来源：全国哲学社会科学规划办公室

项目编号：01BJY056

课题主持人：郭纪元

课题组成员：	张海庆	朱学清	张东亮	白义江
	曹卫平	张欣婷	朱志军	孙贺荣
	王长虹	范安菊	于冬梅	郭宏震
	张颀鹏	郭庆安	尹艳平	

执 笔 人：郭纪元 张海庆

防止农村税费改革后农民负担反弹配套改革措施研究

农村税费改革的主要目的是减轻农民负担，进一步调动广大农民的生产积极性，保护和解放农村生产力，密切党群干群关系，维护农村改革、发展、稳定的大局，推进我国现代化建设。从以安徽为主的全国农村税费改革试点来看，确实达到了减轻农民负担的目的，而且进展也比较顺利。然而，税费改革成果能不能巩固下来，会不会出现异化，再度出现反弹？能不能走出以往“减轻——增加——再减轻——再增加”的怪圈，究竟采取什么样的配套改革措施才能防止农民负担出现反弹？我们带着这些问题对安徽、河南、山东、湖北等省市的农村税费改革试点进行了调查，认为防止农民负担反弹的根本办法是看各种配套改革措施是否及时到位，配套改革措施是否有力。改革方案本身存在的问题和具体操作上的问题相对来说比较容易解决，而能否采取得力的配套改革措施是农村税费改革的主要问题和难点。

农村税费改革试点的成就和问题

如果说，上世纪80年代初的家庭联产承包制是新中国继土地革命后农村第二次革命的话，那么，这次农村税费改革堪称是新中国农村的第三次革命。它在新世纪开始之际，我国加入世贸组织，社会主义市场经济按国际惯例进行运作的大趋势下，就更具有特殊和深远的意义。家庭联产承包制对促进农村经济发展释放出来的能量不久就开始减弱了，在面对农村长期存在的“买难”、“卖难”的困惑之下，人们普遍意识到必须继续深化农村改革，然而究竟怎样深化农村改革，多年来却没有重大突破，直到这次农村税费改革试点提上议事日程，才真正找到了继续深化农村改革的突破口和医治农村痼疾的“痛点”，拉开了新一轮农村改革的序幕。我国农村的三次大革命各有特点，但焦点都是围绕土地问题展开的，第一次革命

解决的是农民土地的所有权，第二次革命解决的是农民土地的使用权，这次革命解决的是农民土地的收益权。第一次革命是革地主富农的命，第二次革命是革极左思想的命，这次革命是革传统体制的命。总之，农村改革有了突破性发展，是农村税费改革的真正意义所在。

一、改革试点的实践探索和初步成果

安徽省和全国其他省、市、区试点县，自去年按照中共中央、国务院[2000] 7 号文件精神，启动农村税费改革试点之后，去年以来，针对存在的问题，又不同程度地进行了一系列完善和改革探索工作，尤其是许多县、市在配套改革方面取得了令人鼓舞的新进展。尽管存在这样那样的问题，但总起来看，各地试点工作进展比较顺利，取得了初步成果。

（一）有效地遏制了“三乱”现象，减轻了农民的负担

农民负担过重是多年来农民呼声最高的一个“热点”问题，也是当前社会各界普遍关注的一个焦点问题。尽管中央三令五申，但农民负担上升的势头仍然难以遏制。据农业部对百县监测点的调查统计，1996 年农民人均承担的社会负担竟高于全国统计数字的三倍。农民负担的项目繁多，除了在改革开放前几十年逐步形成的项目外，改革开放后又陆续增加了许多收费项目。例如，据中央电视台《焦点访谈》披露，四川省梓潼县金龙场乡共有 21 种收费项目，其中符合国家规定的只占三分之一，农民一年的负担金额竟高达 1300 元，有的农民没钱只好贷款交费。这种杀鸡取蛋，竭泽而渔的短期行为，严重侵犯了农民的利益，弄得许多地方民怨四起，严重挫伤了农民的积极性，阻碍了生产力的发展。农民负担过重已经引起了广大农民的强烈不满，引发了许多矛盾，带来严重的后果。一是导致土地大量抛荒，如湖南省平江县联合村共有 115.54 公顷耕地，其中有 8.46 公顷完全抛荒，该省沅江县一个村竟有三分之二的耕地抛荒。二是导致干群矛盾激化，关系紧张，增加了农村的不稳定因素。三是加剧了贫困地区的贫困，一些贫困地区农民因负担过重纷纷外迁，近十年来贫困地区人口

以每年 3—5% 的速度净减，这是农村税费改革势在必行的根本原因。

对于减轻农民负担，农村税费改革釜底抽薪，取得了立竿见影的效果。河南省西华县 1998 年前五年全县农民平均每年负担为 13545 万元，其中，农业税 3431 万元，乡统筹 2781 万元，村提留 3156 万元，各种集资 4177 万元，人均负担 185 元，亩均负担 127 元；税费改革后，全县农业税及其附加总额为 9654 万元，人均负担 132 元，亩均负担 91 元，较改革前减轻 40%。温县 1998 年前五年全县农民平均每年负担为 3327 万元，其中，农业税 834 万元，乡统筹 1303 万元，村提留 572 万元，各种集资 617 万元，人均负担 99 元，亩均负担 83 元；改革后全县农业税及其附加总额为 2263 万元，人均负担 67 元，亩均负担 58 元，较改革前减轻 32%。安徽全省农民负担比改革前的 1997 年累计减少 13.4 亿元，人均负担每年平均减少 26.8 元，减轻 25.6%；该省传统农业区的宿州市，改革后人均负担 97 元，比改革前的 144 元减少 47 元，减负率达 32.9%。农村税费改革后，农民“缴粮缴得明白，纳税纳得清楚”，纳税意识明显增强。

（二）杜绝了农民负担的“暗箱操作”，提高了农民负担的透明度

农村税费改革前，“三提五统”的额度和 5% 的比例，是以乡镇或村农民人均纯收入为依据进行计算的，需要每年测算一次，测算方法复杂，随意性大，人为因素多，农民不知道人均纯收入是怎么算出来的，有些地方的农民人均纯收入根本就不是计算出来的，而是由乡村干部拍脑门拍出来的。农民负担是一本糊涂帐，谁也说不清，道不明。如连续遭受了 1 年洪灾、3 年旱灾的河北省赞皇县黄北坪乡马峪村，1996 年上报乡政府的人均纯收入是 276 元，而乡政府统计却变成了 537 元，1997 年村里上报 530 元，而乡政府却“调整”为 961 元，1998 年该村旱得几乎绝收，而乡政府却将该村人均纯收入增加到 1304 元。增加农民人均纯收入的基数，为

的是让农民多交钱，又不突破中央规定的 5% 的比例，这是许多地方增加农民负担贯用的办法。税费改革后，涉及农民的负担只有农业税和附加税，以及通过一事一议方式进行的集体公益事业筹资筹劳。税负的主体是耕地面积，税收水平一定 5 年不变，农民应交纳的税收计算方法比较简单，农民心里清楚明白，农民凭纳税通知单依法纳税，提高了农民负担的透明度，杜绝了“暗箱操作”。初步理顺了农民与国家、集体之间的分配关系，规范了农村财务收支秩序，稳定了乡镇、村的财政收入来源。

（三）密切了党群干群关系，促进了农村社会稳定

过去，农村干部工作主要有两件事，一是催粮派款收钱收物，二是搞计划生育，每年乡村干部有三分之二的时间用在“催粮派款，收钱收物”上，有时干部跑细了腿，磨破了嘴，钱物还是收不上来，有的甚至对农民动武，造成干群关系紧张，群众形容乡村干部“催粮派款，收钱收物”是鬼子进村了。农民负担过重，农村财务管理混乱，引起了农民不满，败坏了党的声誉，激化了干群、党群矛盾。疑则生怨，怨多必访，因此造成农民上访逐年上升，集体上访的规模越来越大，造成社会混乱，并且引发了一系列恶性事件。据不完全统计，1997 年河南省仅农民集体上访就有 9183 起，314922 人次。豫东某县共有 25 个乡镇，其中有 17 个乡镇发生了农民集体上访事件，某乡共 22 个行政村，有 14 个行政村发生了农民上访事件。某市农民上访成直线上升趋势，1991 年农民上访只有 6 次，1996 年上升到 376 次，1997 年农民集体上访人数最多的一次竟达 1700 多人，42 辆机动车围困行署办公大楼达 14 小时之久。税费改革后，解决了合理税收收缴难的问题，许多地方出现农民排队交税，争先空后的现象，河南西华县去年大部分乡镇半月就完成了夏季农业税税收任务，把基层干部从一年到头忙于“催粮派款”中解放了出来。税费改革后，农业税纳入了财政统管，纳入了法制轨道，有效遏制了乡村干部用公款吃喝等腐败现象，促进了农村基层廉政建设，重塑了党和政府的形象，缓和了干群矛盾，从而密切了党群、干群关系，基本杜绝了农民集体上访事件的发生，

促进了农村社会稳定。

(四)推动了农村改革的深入发展,促进了乡镇政府职能的转变

农村税费改革前,农村改革难以深化,乡镇机构改革总是在“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的圈子里打转转,其根本原因在于乡镇财政的软约束,乡镇政府财权过大,增人增机构就发工资,发工资没有钱就向农民伸手要,所以乡镇机构臃肿,人浮于事的顽疾总是难以治愈。实行税费改革后,釜底抽薪,乡镇财政约束硬化,乡镇干部财权纳入法制轨道,逼迫乡镇机构改革动“真格的”,使乡镇机构改革进入了深入发展的阶段。与此同时,农村教育体制改革,财政管理体制改革等也都进入了攻坚阶段。

(五)控制了乡镇财政空转,制止了财政虚假行为

据调查,税费改革前,乡镇财政普遍存在财政空转的问题,空转造成的缺口大部分需要通过增加“乡统筹村提留”等手段来弥补,才能使乡镇财政的日子勉强维持。实行税费改革后,乡镇、村的财政收入纳入了法制轨道,切断了乡镇财政空转的这条途径,再搞虚假空转,造成的财政缺口将无资金来源进行弥补。因此,继续空转就会造成财政空壳,乡镇工作将无法运转,这就迫使乡镇不敢再搞财政空转,从而有效地制止了乡镇财政的虚假问题。

二、改革存在的问题和难点

实行家庭联产承包责任制的主要阻力是左的思想禁锢,主要任务是解放思想,只要思想解放了,具体操作起来并不难,干部、农民也没有多大意见。这次改革不同,它是不仅涉及到农村经济基础,同时也涉及到农村上层建筑的一场革命,它要解决的问题远比家庭联产承包制要解决的问题复杂的多,它是不同利益主体之间进行利益调整和再分配的过程,从这个意义上说,农村税费改革存在一些问题也是正常的、必然的,没有什么值

得大惊小怪的，因为进行这么一场深刻而复杂的革命，是不可能轻而易举就会取得马到成功效果的。据调查，全国农村税费改革试点进行一年来，普遍存在以下几个问题：

（一）农民负担转嫁为种植业负担

农村税费改革普遍减轻了农民负担，促进了农村稳定的大局，但对种植业有一定影响，特别是对纯种植业农户有不利因素。因为农村税费改革前，“三提五统”及其他一些收费，许多地方基本都是采取按人头与田亩分别承担落实到户的，例如安徽省巢湖市是按人头与田亩各半方式分解到户。税费改革将“三提五统”与其他合理收费一律按田亩计征，人均土地多的地方，虽然亩均税负减少，但农民负担的税赋总额却较改革前增加，而人均土地少的地方，虽然人均负担减轻了，但亩均负担却明显高于改革前人均土地多的地方，尤其是城乡结合部的农民，因耕地少，或完全没有了耕地，原先的负担改革后基本取消了。而远郊从事种植业的农民，收入低，所承担的税赋却比近郊的农民高。此外，因修筑道路、搞农田基本建设、兴办乡镇企业等所占用的耕地仍在计税面积之内，造成“有税无地”现象，这部分税负也按田亩进行分摊，转嫁到从事种植业的农民头上。按照《永兴县农村税费改革试点工作实施方案》的规定，计税面积以1999年末县统计局的统计数字为准，而这个数字与实际情况有一定的出入。因为在1999年以前的洪灾冲毁地、建房占地、公益事业用地等基本统计在耕地面积内，没有核减，税费改革以这个数字为准分解到村、到组和户，问题就暴露出来了。实际耕地没有这么多，使农民交了空头税，这些已不存在的地如不及时核减，税收难以足额到库。河南某县靠近黄河的滩地原来属于非计税土地，根据土地的好坏和远近，农民承包滩地的承包费一般每亩为40—100元，并不负担农业税，但在税费改革后，黄河滩地每亩常年产量确定为276—476公斤，并以此为依据缴纳农业税，农民除照常缴纳土地承包费外，再负担新的农业税和附加，负担明显加重。近几年来有些地方为了加大“三提五统”金额，采取虚报亩产量和人均纯收入的

做法，按照规定，“常年产量按 1998 年前 5 年的农作物的平均产量确定”，前些年乡村干部虚报的产量却成了计税依据，导致农民负担加重。其结果是原来由农业人口中从事非种植业或从事二、三产业农民的负担部分地转移到了从事种植业生产的农民身上，从而加重了这部分农民的负担，实际造成从事种植业的农民收入减少、负担加重，形成新的税赋不公现象。尤其是在当前我国加入 WTO 后，我国粮、油、棉等大宗农副产品本来就存在成本高、效益低的问题，现在又面临着国际市场竞争的巨大压力，种植业负担加重，不利于稳定我国大宗农产品生产，不利于种植业生产的发展，不利于加强粮、棉、油等大宗农产品在国内外市场的竞争力。

（二）由于税费改革超前，配套改革滞后，致使乡、村财政收支矛盾突出

农村税费改革必须与相应的各项配套改革同时进行，但从一年多各地税费改革的实践来看，大都是税费改革超前，配套改革滞后，或者虽然也同时进行一些配套改革，但配套改革远远没有到位，因而出现了乡（镇）、村运转困难的问题。河南有两个农业县，财政收入主要来自农业税，税费改革后，按照整体测算和可比口径计算，改革前的 1999 年，两县的乡级总收入分别为 4767.7 万元和 11533 万元，其中：一般预算收入分别为 2381 万元和 6506 万元，乡统筹分别为 1303.2 万元和 2759 万元，基金及收费收入分别为 1083.5 万元和 2268 万元；改革后的 2000 年两县乡级预算收入分别为 3583 万元和 9768 万元，扣除不可比因素，两个县还分别有 1057.7 万元和 1765 万元的收入缺口。两个试点都不能按时、足额地发放干部和教师工资。同时，由于财政困难，中小学危房改造、乡村道路建设、优扶等专项资金更加难以落实。

税费改革后，村级财政收入下降，特别是规模较小的行政村财政收入下降幅度更大。以安徽省巢湖为例，按农业税和农业特产税 20% 征收的农业税和农业特产税附加为 5370 万元，全市 2190 个行政村，每村平均

2.45 万元。据抽样测算, 1999 年全市共有五保户 6570 人, 村、组干部 2.85 万人。按改革前的支出标准, 五保户年供养支出为 1051 万元, 村、组干部年报酬支出为 5694 万元, 两项合计为 6745 万元, 超过“两税”附加实际提取数 1375 万元。由于五保户各村数量不同, 五保户较多的村只能勉强维持五保户供养支出, 村干部报酬和经费就无法保证; 五保户较少的村, 保证村干部报酬后, 五保户供养和办公经费就没有来源。

(三) 乡、村债务庞大, 还债能力降低

据农业部 1997 年对 10 个省的调查, 乡级和村级的平均负债规模, 已经分别达到近 400 万元和 20 万元。河南省某市, 截止 1999 年底, 全市乡镇政府债务负担总额高达 3.6 亿元, 是同期乡镇全年财政收入的 1.8 倍, 乡均债务 424 万元, 全市拖欠干部教师工资 8062 万元, 乡均 94 万元, 两项债务相加乡均总负债超过 500 万元。某县共有 19 个乡镇, 其中, 负债 500—800 万元的乡镇有 7 个, 负债 900—1000 万元的乡镇有 3 个。据安徽省对 150 个村调查, 负债 5 万元以下的村 33 个, 占 22%; 负债 5—10 万元的村 36 个, 占 24%; 负债 10—50 万元的村 21 个, 占 14%; 负债 50 万元以上的村 10 个, 占 6.6%; 负债最高的村达百万元以上。农村税费改革前, 乡、村债务可以通过名目繁多的税费收取渠道转嫁给农民, 税费改革后, 乡、村债务列转为乡财政、村附加负担, 在乡、村收入减少的情况下, 偿债压力大, 积重难返, 不仅是增加农民负担, 导致农业税征收难的重要原因, 也牵扯了乡、村干部很大一部分精力, 使得本来就紧张的乡、村收支更加捉襟见肘, 难以正常运转。

(四) 税费改革试点往往时间仓促, 准备不足, 改革方案缺乏论证

农村税费改革是一个牵涉多方利益的系统工程, 改革中矛盾重重, 问题复杂尖锐。从现有试点情况看, 往往要求时间过于仓促, 使得下面来不

及进行深入细致准备工作，为了赶时间，基层对计税土地面积确立、常产计算、农业特产税调整等问题难以做到科学合理，往往草率从事，给改革带来后遗症。其次是对改革方案缺乏论证，有的往往是“一试点就成功”、“一推广就失败”。问题就出在试点，往往集中了上下多方面的人力、物力和财力，外界支持环境力度大，特别是资金支持相对宽裕，而面上推广起来，有些地方不具备试点县、市试点的特殊条件，因而推广难度大，问题也较多。

（五）农业税征管力量严重不足，征管办法有待完善

农村税费改革后，河南省西华、温县两个试点县农业税及其附加已与地税和国税收入总量相当，有些乡镇已超过本级地税和国税收入，且税收对象分散面广，工作量大，现有农业税征收力量明显不足，在人员数量、政治业务素质和征管设备等方面急需加强。此外，在农业税纳税申报、夏秋两季征收比例、夏秋两季征收期限、滞纳金计算、税收强制执行具体办法等方面都缺乏具体明确的规定，使得具体操作无据可依。

（六）粮食流通体制制约问题

受现行粮食流通体制的制约，粮食流通不畅，不仅国家地方粮库爆满，而且农民手中也有大量的余粮销售不出去，不能转化为货币，一方面造成农民的收入不能尽快提高，制约了农村经济发展和农村消费市场的活跃，挫伤了农民的生产积极性，不利于农村生产力的提高；另一方面，粮食销售不畅，税粮仓储严重不足，也给农村税费改革后的农业税征收工作带来不利因素。

三、农村税费改革后农民负担反弹的潜在因素

在农民负担超常规攀升情况下开展的农村税费改革，备受世人关注，人们关注的不仅是中央的政策能不能落到实处，农民的负担究竟能减少多少幅度？同时人们更加关注税费改革的成果能否巩固，会不会出现异化？

总起来看，大家对农村税费改革很有信心，但是，也有不少人疑虑重重，十分担心农村税费改革的成果会被旧体制运行的惯性所淹没，使农民负担再次导入反弹的复辙。实践证明，人们的担心并非多余，因为人们发现，既使是在全国率先试点的安徽省，有中央财政的大力支持并派人督导，省委书记出马具体领导，层层成立了强大的领导班子进行推动的情况下，税费改革试点刚刚过去，有的地方已经明文禁止的乱收费项目仍在继续收取，可见，改革在全国铺开 after，有些地方难免出现顶风现象，农村税费改革短期见效易，长期巩固难。

（一）农村税费改革与行政体制和财税体制改革错位，政府职能转变滞后

为了完成粮、棉、油等农副产品的订购任务，地方政府至今基本上保留着与计划经济相适应的行政组织机构、职能及运作方式，仍然以行政手段落实各种种养计划，强制农民生产什么，生产多少，怎样生产，以什么价格完成交售任务，交售任务完不成就封锁市场，以行政手段催粮要款，为了适应上边政府行政职能，乡镇机构相应变得越来越庞大臃肿，人浮于事。

改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善，经济体制改革进入了一个新阶段，行政体制虽然也进行了一系列改革，但至今仍没有突破在计划经济体制下形成的基本框架，尤其是在农村，县乡行政体制计划经济的色彩仍然很重，政企分开，政府职能转变任重而道远。相比之下，农村税费改革超前进行，行政体制和财税体制改革滞后，二者发生错位，在此情况下，后者对前者难免产生制约作用。

农村税费改革是按照中央政策对各级政府部门、乡村与农民这些不同利益主体之间的权利和既得利益进行强制调整和再分配的过程，直接受益者是农民，权利和利益受到制约和规范的是各级政府部门及乡村干部。政府部门名目繁多的税外收费和乡村干部的各种不合理摊派一律强令取消或

严格规范后，由于精减机构和人员难以到位，导致乡村组织运转困难增大，因此，从自身利益出发，乡村组织和政府部门容易对改革产生消极抵触情绪。但是，由于税费改革是采取“运动”的形式，层层成立具有高度权威的领导组织（一把手挂帅），各级党政部门抽调大批干部，进驻乡村具体督导，形势所迫，乡村领导不得不“照章”办事，“积极配合”，使税费改革得以顺利进行。改革过后，进驻乡村的“工作组”一旦离去，一些地方的改革成果难以巩固，极易出现异化现象。

要想巩固农村税费改革的成果，就必须下决心搞好配套改革，然而一些地方的配套改革进行的却十分艰难，主要牵涉到精减机构精减人员问题。既然干部和教师工资在乡镇财政支出中占的比例很大，而且又是刚性支出，那么，要想减少乡镇财政压力，稳定税费改革后的农民负担水平，就必须大力精减乡镇机构、干部和教师人员，而去掉干部和教师的铁饭碗这一直是改革中最难的一件事，所以，以往多次精减机构，压缩人员，其结果往往是“水过地皮湿”，精减过后很快便复归原形，甚至接着便步入膨胀的轨道。那么，这次农村税费改革中，乡镇机构和人员精减能不能长期维持下去，恐怕难以预料。据调查，河南省某县这几年每个乡镇每年仅分配的大中专毕业生和退伍军人就达 30 人以上，仅此一项每年要增加人头费 10—15 万元，照此下去，用不了几年，乡镇机构臃肿、人浮于事的局面又会出现，在财政不堪重负的情况下，这将是农民负担反弹的一大隐患。

（二）配套改革牵一发而动全身，短期内改革难以到位

农村税费改革中，各地都制定了一系列改革配套措施，少则七、八项，多则二十几项，但大体包括：①精减乡镇机构和人员，切实转变乡镇政府职能；②精减和优化教师队伍，合理配置教育资源；③完善乡镇财政体制，规范县、乡、村之间的分配关系；④加大财政转移支付的力度；⑤加强农村民主法制建设，建立有效的农民负担监督机制；⑥农业税征收管理办法，等等。实际上，上述每项配套改革措施都是一项艰巨复杂的改革

系统工程，远非短期能够完成的，“同步实施，整体推进”的要求难以做到，包括安徽省在内的各试点单位上述改革配套措施都远未到位，税费改革仅仅是开了个头，今后改革的任务还要打攻坚战，改革前景难以预料。比如，精减乡镇机构，转变乡镇政府职能问题，地、市、县级政府机构没有真正精减下来，乡镇机构和人员就难以真正精减下来，现在有些乡镇精减下来的人员实际上仍然用不同形式的政府财政供养着。实践说明，上边政府职能不转变，下边乡镇政府职能难以转变。总之，配套改革措施是在宏观体制改革还没路数的情况下，就在乡镇微观层面率先进行的，因此难度大。配套改革是农村税费改革成功与否的重要保证，配套改革进展迟缓有可能使农村税费改革逐渐向旧体制复归，从而导致农民负担反弹。

（三）有效的农民负担监督机制尚未真正建立起来，农民负担监督难、抵制难

从形式上看，各地都有农民负担监督组织，审计监察部门、农业部门以及各级政府和人大都参与了此项工作，但从以往的情况看，各地这些监督部门和组织几乎都没有有效地履行监督职能，制止住农民负担的攀升。这次农村税费改革后，“三乱”得到了有效遏制，农业税走上了规范化轨道，但是，由于现行人事制度存在的一些弊端，必然会对农民负担产生影响。多年来，县、乡主要领导干部（党政一把手）许多地方大约是二、三年换一茬，由此助长了县、乡政府的短期行为，谁上任都要急于搞“政绩”，没有“政绩”就难以提拔重用，为此，不惜一切代价搞“政绩”，这种“好事”过多过乱的局面难以扭转，各种达标升级活动和各种官办服务机构的强行服务仍在继续进行，一些地方“上有政策，下有对策”，原有“三乱”的“口子”堵住了，再绕开“红灯”开新“口子”，使负担监督步履艰难。一些地方党风不正，虚报浮夸，欺上压下，违法违规现象屡禁不止。我国农村地域广袤，乡镇数万，“天高皇帝远”，高层政府往往鞭长莫及，过去有些不合理负担就是基层政府层层压下来的，政府监督自然乏

力，其他部门的监督也难以进行。例如，据调查，某县每年订阅报刊的资金达 300 万元，每个乡镇平均 10—20 万元，有个党委书记每年订阅的报刊近 50 种，这些大多都是上级有关部门层层压下来的，下边难以抵制。一些农村税费改革试点县市有效的农民负担监督机制并未建立起来，农民增负抵制难。

（四）粮食流通体制和政策对农民不利

粮食流通体制改革远未到位，现行粮食流通体制基本上沿袭了计划经济时期的一套办法，与市场经济体制难以对接，国家垄断经营导致粮食流通不畅，库容暴满，农民卖粮难。近年来，在国家垄断经营情况下，政府又大幅度调低粮食的定购价和保护价，粮食风险基金本来应该保护粮农利益，但政策规定要粮产区配套，致使粮产区粮食生产越多，对国家贡献越大，地方财政配套资金越多，包袱越重，基层政府又千方百计把这个包袱转嫁到农民头上。如湖北省监利县，1998—2000 年，共收购粮食 42445 万公斤，销售 16406 万公斤，购大于销 26039 万公斤，造成仓库暴满，每完成一年的保护价收购任务，县财政至少要拿出 800 万元专项配套资金。当前，陈化粮占 59.8%，处理形成的挂帐 5134 万元，每年需付利息 300 万元，县财政负担不起，粮食收购部门承担不起。由于政府“顺价销售”等政策的限制，粮食收购企业从部门利益出发不愿多收粮食，没有认真执行按保护价敞开收购的政策，无论在收购价格还是收购数量上都大打折扣。

在粮食主产区，本来就存在卖粮难问题，农村税费改革后的农业税，农民多采用以实物形式缴纳。由于粮食流通体制改革滞后，粮食流通不畅，国营粮食部门垄断经营。有的地方粮食部门为了自身利益，便在农民身上打主意，通过提高税粮收购等级的办法，达到降低农民税粮计算价格，加重农民负担的目的。

（五）农业税减免任务重，难以全部到位，实际上增加了灾

区一些农民的负担

农业税减免是农业税征管中一个十分重要的内容，由于《农业税条例》是建国初期制定的，多年来一直未曾修订，许多条款已不能适应变化了的实际情况。农业税条例中对因遭受自然灾害造成的农作物减产或绝收实行先征后减政策，这样做虽然能够维护税法的严肃性，但在实际执行中存在不少问题，农业税一旦入库就成为财政收入的一部分，减免退库需要严格的审批手段，比较繁琐，加上乡镇财政普遍财力紧张，税款很难在国库中停留，一旦减免批准往往无钱退库。另外，农业税减免额度一般规定比例偏小，目前河南省农业税减免大约占征收额的 15%，只够用于贫困农户减免，自然灾害减免无法安排。

各地实践说明，农村税费改革后，农民负担反弹的一些潜在因素短期内难以消除，农民负担反弹现象随时都可能出现，决不可掉以轻心，盲目乐观。消除反弹隐患的出路就在于深入持久地推进配套改革，使各项配套改革尽快到位，这是农村税费改革成功与否的关键所在。

（六）农业特产税的政策规定难落实，给农民负担反弹留下后患

中央关于农业特产税的政策规定，从理论上讲很好，很合理，关键就出在“据实征收”上，“据实”谁说了算，还是乡镇干部说了算，农民基本没有发言权，往往是有苦难言。农村税费改革前，农业特产税超过实际水平的迅猛增长，就是一些地方加重农民负担的一种办法。例如，安徽省从 1993 年的 0.658 亿元猛增到 1998 年的 6.28 亿元，5 年时间增长 9.54 倍，平均每年以 57% 的速度递增。大大超过了一些地方农业特产的发展速度。税费改革后，由于农业税收金额已定，“三乱”的口子被卡住，于是一些地方乡镇干部便在农业特产税上打主意，甚至巧立名目，不断加大对农业特产税的征收力度。有的将农业特产税作为一项行政性任务，层层

加码，逐户落实征收任务，既是没有种植或养殖农业特产的农户，也要承担一定的农业特产税任务，这显然违背了“据实征收”的政策。据调查，农村税费改革后，安徽省一些地方茶农的农业特产税比改革前明显加重。农业特产税已成为许多乡镇财政收入的重要来源，如果不加以具体规范与约束，很可能演变为农民负担反弹的一个渠道和“突破口”。

三 “观” 齐下寻求根治

农民负担是一个沉重的话题，这个话题是改革开放以来农村变迁的历史折射，它在更深层次上反映的是市场经济条件下工业与农业、城市与乡村、市民与农民的关系问题。是各级政府由计划经济转向市场经济的农村政策调整滞后问题，农村税费改革只不过是寻求解决这个沉重话题的突破口。农村税费改革之所以称得上是继土地革命和家庭联产承包制后我国农村的第三次大革命，是因为农村税费改革拉开了新一轮农村改革的序幕，这一次改革包括经济基础和上层建筑的改革，是我国农村在新形势下的一次全方位的改革。因此，没有乡镇、村领导体制以及教育、税制、财政、干部人事制度、政府管理制度、集体经济制度等方面的配套改革，就称不上是农村第三次大革命。而上述这些方面的改革只在乡、村基层搞是搞不成的，而必须从上到下，从中央到地方，从宏观、中观和微观上共同采取一系列配套改革措施，三“观”齐下，方能从根本上解决问题，才能保住农村税费改革的成果，从根本上防止农村税费改革后农民负担反弹。

一、宏观配套改革措施对策

对于农村税费改革中配套改革措施的重要性，大家的认识是一致的，但是，从各地农村税费改革试点中所制定的配套改革措施来看，其改革对象主要是县乡两级，固然县乡两级的配套改革很重要，但这只不过是中微观层面的改革，中微观层面的问题，与宏观层面的问题是密不可分的，前