

广东省财政学会 编

广东省

财政科研成果文集

GUANGDONGSHENG KEYAN CHENGGUO WENJI (下)



53

 经济科学出版社

广东省 财政科研成果 文集 下

广东省财政学会 编

 经济科学出版社

责任编辑：白留杰
责任校对：徐领弟 杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：刘 军

广东省财政科研成果文集

广东省财政学会 编

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

广州市恒远彩印有限公司印装

880 × 1230 16 开 53.5 印张 1690000 字

2004 年 12 月第一版 2004 年 12 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-4645-0/F·3917 定价：60.00 元（上、下）

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

目 录

2000 年以来纳入广东省财政科研课题管理的课题研究报告

建立和健全社会保障体系应解决好“五难”

- 浅议潮州市社会保障工作面临的难点与对策 潮州市财政局课题组 (3)
- 河源市地方财政债务风险研究 河源市财政局课题组 (7)
- 梅州市地方财政风险研究 梅州市财政局课题组 (14)
- 防范和化解清远市地方财政风险的探讨 梁华勳 罗良品 刘浩文 (20)
- 公共财政框架下的财政监督机制探索 汕头市财政局课题组 (25)
- 以公共财政为导向, 推进部门预算改革
- 结合广东省省级改革经验谈深化部门预算改革 广东省财政厅预算处 (35)
- 规范管理 深化改革 优化财力资源配置 珠海市财政局 (40)
- 加入 WTO 对广东省旅游业的影响及对策研究 广东省财政厅外经金融处课题组 (46)
- 城市化中的城镇公共财政运行新机制研究 李惠武 (60)
- 构建有中国特色的公共财政管理体系研究 广东省财经职业学院课题组 (69)
- 关于阳江市财政债务风险问题的探讨 阳江市财政局课题组 (73)
- 构建地方公共财政基本框架的途径与对策研究 汕头市财政局 (78)
- 加强财政监督的研究 吴厚德 (87)
- 财政支出效率的研究 广东商学院课题组 (94)
- 深圳市财政综合改革研究 深圳市财政局 (100)
- 汕尾市乡镇财政运行与改革思考 陈广周 谢锡城 (107)
- 广东各级政府农业事权与财权关系研究 广东省财政厅农业处课题组 (112)
- 对兴宁农村税费改革的调查与思考 梅州市财政局课题组 (119)
- 培养符合公共财政要求的干部队伍问题研究 江门市财政局、财政学会课题组 (125)
- 新形势下如何建立和完善社会保障机制 锡森平 程丹 (131)
- 中国农村税费改革 於鼎丞 程丹 (140)



进一步完善政府采购制度的研究	广州市财政局、广州市财政会计学会课题组 (148)
社会保障筹资机制研究	广东省财政厅社会保障处 (154)
广东省粮食流通体制改革问题初探	广东省财政厅企业处 (171)
广东省票据监管的现状和对策研究	广东省财政厅票据监管中心课题组 (175)
我国公务员薪酬制度的比较研究	广东省财政厅行政政法处 (183)

广东省参加全国财政科研协作课题的研究报告

广东省地方政府收费规范化研究	广东省财政科研所课题组 (199)
----------------------	-------------------

2000 ~ 2003 年《决策参考》的优秀论文

财政部门设立中小企业信用担保机构令人担忧	黎旭东 (209)
当前农村税费改革应着重解决三大问题	黄志伟 (210)

2000 ~ 2003 年广东省财政厅各单位及其干部 公开发表的科研成果

2001 年省管 22 户企业效绩评价情况综述	广东省财政厅统计评价处 (215)
加强和完善企业效绩评价工作体系的研究	广东省财政厅统计评价处 (219)
广东省财政供养人员的状况与特征分析	广东省财政厅统计评价处 (231)
广东省国有企业资产质量状况分析报告	广东省财政厅统计评价处 (243)
国企改革的主体及行为规范辨析	吴金华 (252)
中国国有资本优化配置的思路与对策	吴金华 (254)
美国预算改革的历史演变及其启示	
——从基数加增长预算到绩效预算	吴金华 (257)
防范世行贷款项目外汇风险	曾毓昌 (274)
加强外国政府贷款管理 防范外债风险	戴海燕 (277)
世界银行财务风险管理的启示	林 华 (280)
建立政府外债风险管理预警系统	戴海燕 (282)
实施资本经营 进行企业扩张	戴海燕 (284)
合并会计报表有关问题的探讨	林 斌 (287)
关于广东省会计委派制试点工作调研报告	何秀娟 陈 波 王康丰 (290)
会计专业技术资格考试方法和技巧探析	林 斌 (295)



规范产权交易行为 防止国有资产流失

——广东省在企业改制中加强国资管理	谢琮杰	(300)
对广东省产权交易市场建设的调查及相关建议	谢琮杰 陈昭永	(304)
推进广东省粮食购销市场化改革要处理好的几个问题	谢琮杰	(308)
关于完善地方税体系的研究意见	谭煜筹	(311)
关于道路车辆费改税的几个问题	谭煜筹	(317)
政府采购：电子商务的突破口	谭煜筹	(322)
论我国财政政策与货币政策的选择	谭煜筹	(325)
积极的财政政策应以宽松的货币政策所取代	谭煜筹	(330)
关于社会保障税征收和社保基金管理的几个问题	谭煜筹	(332)
就业与非公有制经济	曾小红	(335)
推行公共行政改革 创新公共支出管理制度	曾小红	(341)
政府，它“越位”了吗？	张晚军	(344)
财政监督，它呼唤着什么？	张晚军	(346)
我国及广东粮食流通体制改革历程	张晚军	(348)
免征农业税与农业特产税，可行吗？	张晚军 刘继东	(350)
引入财政中长期计划 提高财政管理水平	刘继东 张晚军	(354)
农贸市场被拍卖值得关注	刘继东 张晚军	(357)
社会保障省级统筹，该不该？	张晚军 刘继东	(359)
企业绩效评价对比分析方法的演进		
——从传统的纵向对比转换为横向比较分析	吴小林	(362)
正确应用评价标准值	周玉明	(364)
加拿大公共财政及其对中国的启示	育 学	(366)

2000 ~ 2003 年广东省各市县财政部门省级以上 刊物发表的科研成果

抓住根本 健全制度

——谈财政支出管理的改革	汤惠红	(375)
新会市农村教育经费紧缺及其解决办法	叶北源	(377)
农业税征收办法的改进好处多多	蔡定基	(379)
实现财政收入增长目标要落实责任制	张栋材	(382)
规范管理政府债务 防范化解债务风险	陈中坚	(383)
新会市乡镇财政困难的症结与对策	新会市财政局预算科	(385)
新会市的财政监督	梁兰首	(387)
公共财政基本框架的建立	张栋材	(390)

切实健全财政职能 加快公共财政建设	陈健顺 (392)
在实践零基预算过程中对人员经费预算管理的一些看法	陈健敏 (395)
在一个市(县)构建公共财政基本框架的对策研究	张栋材 (398)
改革支出管理模式构建阳光下的财政	陈中坚 (401)
推进财政支出改革 构建公共财政框架	汤惠红 (404)
农业税费改革中的乡镇财政向公共财政转移的研究	刘代志 (407)
如何实施国库集中支付制度?	游俊毅 (409)
对做大江门财政的建言	张栋材 (410)
开拓市场 培育财源	谢灼章 梁奕浓 (412)
谈谈公共财政体制下的支农资金管理	林汉秋 (415)
欠发达市县如何开展政府采购工作	倪志伟 (418)
警惕财政风险	刘佩如 (420)
推进收支两条线过程中需要解决的政策性问题	林 星 (422)
不能忽视的公共资产管理	周瑞明 (424)
贫困地区对建立公共财政的几个误区	林祝中 (426)
翁源县加强对政府采购的监督管理	郑成林 (428)
浅谈政府采购及其完善	曹树荣 (429)
地方财政推行财政国库管理制度改革的思考	曹树荣 (433)
松紧结合 适度扩张	童益民 (439)
地方财政监督须强化!	王文颖 (442)
建立政府公共支出预算体系	林炎豪 (444)
财政职能怎样错了位	章社权 (446)
抓住重点 通力协作	潮州市财政局社会保障科 (449)
不能忽视村级财务监督	赵舜深 (451)
预算编制和执行中面临的四大难题	章社权 (453)
预算支出应走出倒逼现象的圈子	林景雄 (456)
构建潮州市公共财政体系的思考	王文颖 陈雨霞 (459)
多渠道筹集资金,切实做好财政支持农业产业化工作	蔡彦雄 (463)
加入 WTO 与我国地方财政的发展战略	冯秀恩 (465)
论民营经济的内涵与外延	冯秀恩 (468)
实践“三个代表”开创阳东财政新局面	冯秀恩 (471)
会计委派制,放之四海而皆准吗?	梁成伦 (473)
运用财政贴息 促进山区发展	王 洁 (477)
欠发达地区农业产业化发展中的问题及对策	黄运全 (480)
贫困山区构建公共财政下社会保障制度的探讨	林桂庵 (483)
会计集中核算制度与国库集中收付制度的区别	梁桂东 (486)



浅议市(县)财政监督不到位及公共财政监督工作构想	黄德谦 (488)
--------------------------------	-----------

“肇财杯”征文

一等奖	(495)
按照公共财政要求 改革县级财政内部机构设置	刘光贤 (495)
农村税费改革存在的问题和建议	嵇安典 (497)
浅谈佛山市的财政风险与防范	杨耀松 (500)
法制性的预算制度是建立公共财政的保证	吴达强 (503)
二等奖	(505)
浅谈怎样提高财政投资的效益	彭成洪 (505)
从雷州市“零户统管”看今后财政支出改革的深化	余文亮 (508)
深化改革 完善机制 积极稳妥地推进	
徐闻县农村税费改革	劳益芳 詹 华 (511)
论建立和推进地方公共财政支出管理机制的途径	嵇志才 (514)
切实健全财政职能 加快公共财政建设	陈健顺 (516)
公共财政下妥善解决城市化过程中的“城中村”问题	区熙良 (519)
正本归源,以预算方式集中管理国有资产收益	陈健雄 (522)
在实践零基预算过程中对人员经费预算管理的一些看法	陈健敏 (525)
建立公共财政必须夯实“三个基础”处理“四个关系”	黄振平 (528)
农村城市化中财政管理制度创新的探讨	
——长安镇财政、财务“三个集中”的改革	李志良 李婉平 (532)

“东莞杯”征文

特等奖	(537)
论构建广东省公共财政基本框架	广东省财政厅《论构建广东省公共财政基本框架》课题组 (537)
一等奖	(545)
新形势下地方财政如何应对人世挑战	
——入世对东莞财政的影响及对策	方稼梅 方灿号 (545)
地方收费规范化研究	肇庆市财政局课题组 (550)
权责发生制与政府预算管理改革	王雍君 (556)
隐性财政风险的形成与防范	刘明慧 (562)
构建符合公共财政要求的预算支出管理制度	王习武 (567)

二等奖	(574)
我国现行分级财政体制的缺陷分析	李齐云 (574)
试论构建符合公共财政要求的税收制度	傅光明 (583)
适应公共财政 进一步完善转移支付制度	
——实现政府间财政转移支付制度规范化管理的	
国际经验与比较借鉴	庞海军 (587)
珠三角地区构建公共财政基本框架的探索	胡明霞 (591)
对构建公共财政要求的财政监管制度的思考	张玉昆 (597)
公共财政基本框架研究	邵培德 (604)
地方财政体制改革问题探讨	李青 (607)
农村税费改革中的乡镇财政向公共财政转移的研究	梁云凤 (615)
提高管理水平 降低施政成本 统一财事两权 保持责权对称	
——对定兴县农村税费改革前后乡镇财政经济	
情况的调查与思考	河北省财政科研所《乡镇财政研究》课题组 (622)
公共财政框架下的财政体制研究	
——深圳市按照公共财政方向构建市区财政体制的	
理论与实践	及聚声 汤署葵 段传亮 (629)
适应农村城市化发展需要 构建城镇公共财政运行新机制	
——东莞市建立城镇财政的探索、实践与启示	卢少雄 方灿香 (637)
公共财政下的预算管理制度构建研究	廖家勤 (643)
地方财政风险研究	黄振平 赵少奇 叶建定 (649)
构建公共财政支出预算体系 提高地方财政支出效益	东莞市财政局公共支出研究课题组 (656)
我国财政风险防治机制问题探讨	曾纪发 (664)
农村城市化中的城镇公共财政运行新机制研究	东莞市财政局城镇财政研究课题组 (670)

“社保杯”征文

一等奖	(681)
社会保障筹资机制研究	广东省财政厅课题组 (681)
“社会保障省级统筹”刍探	张晚军 刘继东 (685)
开征社会保障税的另一种思路	周剑璧 (689)
提高社会保障统筹层次途径的探讨	陈广周 (695)
二等奖	(698)
关于社会保障税征收和社保基金管理的几个问题	谭煜菁 (698)
关于我国养老保障制度改革的探讨	吴厚德 (702)
建立社会保障预算 强化社会保障财政管理的构想	廖家勤 (707)
完善佛山社会保障体系的财政对策	佛山市财政局课题组 (714)

适应形势发展需要 创新地方社会保障机制

——东莞市社会保障发展对策研究	方灿章	钟雅哲 (718)
东莞市农民养老保险制度的现状问题及发展对策研究		卢淑兰 (722)
山区社会保障基金筹集与管理浅析		钟良英 (728)
浅议地税征收社会保险费		蔡振钦 (733)
地方社会保障支出存在的问题及解决对策		陶艺文 (735)
对社会保障基金预算管理模式的—些想法		陈健敏 (739)

“汕财杯”征文

一等奖		(745)
论政府对公共产品的决策原则	黄宏华	(745)
论社会主义市场经济条件下的公共财政与财政法制建设	谷无新	(748)
按照公共、公开原则建立公共财政体系	詹汉池	(751)
二等奖		(754)
论公共财政收支范围的界定	彭成洪	(754)
公共财政框架下财政支农支出范围的界定	王荣光	(757)
建立公共财政基本框架初探	张栋材	(759)
论建立公共财政的基础和前提	蔡廷夫	(762)
关于构建汕头市公共财政体系的探讨	吴天世	(766)
财政预算方式的反思	洪永良	(770)
论公共财政体制下的市、区财政转移支付制度	吴宏豪	(773)
城市公共资源与公共财政	区照良	(776)
推行公共行政改革 创新公共支出管理制度	曾小红	(778)
现行分税分成财政体制存在的问题及对策	肖 锋 戚国岳	(781)

“梅财杯”征文

一等奖		(787)
东莞市深化农村税费改革 全面推进农村城镇化 发展的探索和实践	詹文光	(787)
加快公共财政基本框架建设步伐 促进“四个梅州”发展战略实施	梅州市财政局课题组	(791)
从韶关市人口结构变化探讨“十五”时期 政府对教育投入的基本取向	韶关市财政局课题组	(795)
关于建立第三大城市财政体制的思考	宰建平	(800)

二等奖	(803)
农村税费改革对基层政权经费保障及相关问题的探讨	张祥明 (803)
加快财源建设 发展县域经济	杨伟南 杨振河 (809)
营造实施“四个梅州”发展战略的公共财政理财环境	蓝好云 (811)
城镇化建设进程中的财政政策选择	
——呼唤市政债券发行	马跃敏 张义栋 (813)
让农民休养生息	
——对千年“皇粮”问题的思考	何碧涛 符团团 (817)
探索行政事业性国有资产管理的 new 路子	胡明霞 (821)
认真履行财政职能 加强政府投资工程项目的管理	沈建庚 (824)
农村税费改革给揭阳市带来的利弊及对策思考	谢锡茂 (828)
试论广东省转移支付制度运行的弱点与改革方向	林 星 (833)
河源市经济发展与财力情况调研	河源市财政局课题组 (836)



213

征文

肇财杯



按照公共财政要求 改革县级财政内部机构设置

韶关市仁化县财政局 刘光贤

公共财政框架的构建是一个复杂的系统工程，是国家经济管理方式的深刻变革和政府职能的重大转变，涉及财政工作的方方面面。这场改革的目的是，建立与社会主义市场经济体制相适应的财政制度，充分发挥财政的资源配置、收入分配、调控经济和监督管理职能。我们知道，部门职能是否得到充分发挥，很大程度上取决于机构设置是否科学合理，是否适应职能定位的要求。现行的县级财政内设机构，是1997年机构改革时确定的，具有明显的过渡性质，难以适应履行公共财政职能的需要，尽管有的县（市）在近年的财政改革中增设了“政府采购中心”、“政府收费中心”等机构，但它们的运作与规范意义上的公共财政职能要求还有一些距离，需要改进和完善。

当然，2001年完成的县级机构改革，会对财政内设机构数量与职能划分产生一些影响，但由于它更多地是从压缩人员编制的角度进行的外部改革，对履行公共财政职能方面没有也不可能给予充分的考量。因此，探讨并建立适应公共财政职能要求的县级财政内设机构的基本架构，就成为迈向公共财政过程中必不可少的一步。

目前，广东省县级财政内部机构设置上存在的问题主要有以下几点。

一是机构设置标准不统一。如工交内贸股、对外经济股、农业股、文教行政股等股室，是按部门或经济性质界定业务内容，而预算股、社会保障股、基金与收费办公室、会计管理股、财政监察股等股室以及事实上成为财政内设部门的国有资产管理股，则是按工作性质（职能）设置的。这样，机构设置的逻辑关系不统一，工作内容交叉重叠，工作环节增加，因而影响到一些股室对必要信息的及时确切掌握以及工作的安排，不利于公共财政职能的发挥。

二是有些机构冗赘。随着工资统发、税费改革、政府采购和以收支直达为特征的国库集中收付制度的普遍实行，有些股室，如文教行政、基金与收费等，业务逐渐萎缩。加入WTO和社会主义市场经济体制的成熟，也将使一些股室如对外经济股、工交内贸股的业务萎缩。结果是一些股室失去单独设置的必要性，显得赘余。

三是有些机构职能软化。如会计管理股管人（证）不管事，预算股、财政监察股又管事不管人（证），会计法规执行力度受到影响，基建股担负对财政性资金工程项目的预结算审核工作，但并不掌握基建资金划拨权，财权与事权不统一，对工程资金使用情况的审结意见和建议很难起到作用，造成监督软化。

四是有些机构缺失。随着国库单一账户制度和预算编制及管理方式改革的推进，有些职能缺乏相应的机构来承担。如专门的预算编制管理机构尚缺；加强和规范财政支出的微观管理和监督方面，目前也没有一个比较合适的核算机构，部门和单位独立设置会计，很难实行事中有效监督，支出微观管理的粗

放化，很容易造成会计信息失真和资金的损失浪费。

除此之外，有的地方过分强调与上级财政部门内设机构对口，而考虑县级财政的具体工作内容不够，也使某些机构处于半闲置状态。

针对上述情况，笔者认为，广东省县级财政部门内设机构的改革，目标应锁定在更好地为公共部门廉洁高效地生产公共产品而提供经济资源的筹集、分配、核算、管理和监督等服务上，即更好地发挥公共财政职能上。在这次县级机构改革核定的编制不可突破的前提下，基本设想是撤销原有内设机构，按照工作性质（职能）重新设置股室，减少股室总数，增加重点股室人数，提高管理监督质量和办事效率。具体机构设置和职能划分如下。

1. 预算编制管理股。管理部门预算的编制、审核和监督预算的执行。具体负责牵头同财政内部有关股室及计划、税务、金融部门一起，根据国家有关政策和法律规定以及地方经济发展和上年预算执行的情况，商定并向预算部门提供部门综合预算编制的原则和建议框架；摸清各部门的真实财务状况；对各部门采用“零基预算”方法编制部门预算给予业务上的指导和进行人员培训；对部门预算草案进行项目论证、审核、平衡，协助县（市）和局有关领导同各部门就部门预算编制中的重大问题进行磋商、审定；批复预算并跟踪监督预算的执行。

2. 预算执行管理股。依托国库单一账户，按照县级人民代表大会审议通过的政府各部门综合预算，依法管理各部门所有收入和支出的执行，按时间进度组织各项财政收入入库和进行资金核拨。对财政国库集中收付事项（如集中支付的人员经费、政府采购支出、项目支出）进行会计核算，定期对支出效益进行分析评估。该机构业务多，可设财政收入、人员经费、公用经费、项目支出、内部稽核等专管员。

3. 会计核算中心。事业性质，负责依照法律和部门预算，集中办理各部门和单位公用经费中集中支付之外的日常公务开支的审查、报销、记账、核算和这部分公用经费使用效益的综合分析评估等事项，并指导乡镇会计核算中心的业务工作。目的是强化公用经费支出的微观管理和事中监督。该中心与预算执行管理股组成完整的政府公共会计核算体系，反映一级政府综合预算执行的全貌。各部门单位的公用经费审批权、使用权不变，但取消单位开设的银行账户，取消核算会计一职，只设出纳（报账会计），定期到核算中心办理有关业务。该中心会计人员实行聘任制，由财政部门向社会公开招聘。为避免公共财政建设中各种矛盾过于集中于财政部门，减少改革的阻力，该中心也可作为县级纪检监察部门的一个专门办事机构，行政上受其领导，业务上受财政部门指导和监督。或者作为承办政府委托核算的社会中介机构，由政府提供办公场所，政府可将原来各公共支出单位核算会计的人头经费集中起来的大部分，作为中心委托费用和聘用人员工资，该中心用法律和行业规范自我约束，受财政机关监督。这样可以避免财政和纪检监察部门机构膨胀，也可以减少各单位人员和政府运作成本。

4. 政府采购中心。事业性质，依法管理列入部门预算（政府采购预算）的政府采购活动，向预算执行管理股签送有关政府采购的集中支付凭证。

5. 国有资产管理股。依法对经营性国有资产实行管理和监督（包括向具有一定规模的国有和集体企业、国有或集体控股及参股企业委派财务总监）。并附设“公有产权交易中心”，与本股实行一套人马，合署办公，管理公有资产的产权交易活动。维护公有资产安全，促进国有资产保值增值。

6. 农业税收征管股。负责依法对农业四税进行征收管理。

7. 财政监察股。职能与目前的财政监察股相同。

8. 会计工作管理股。涵盖目前会计管理股的职能，同时增加对企业（重点是不设财务总监的企业和非公有制企业）、自收自支的经营性事业单位和会计核算中心会计行为的监督检查和规范化管理，将管人与管事统一起来，增大对会计执法的日常监管力度。

9. 办公室。协助县级财政机关领导班子处理日常政务，抓好人事教育，管理好机关事务等。

县级财政内部机构设置的改革，是为县级财政机关履行公共财政职能奠定组织基础，实质上也是对财政资金分配体系进行重建，是对财政财务体制的深刻变革，对此，县级财政部门责无旁贷。但是作为一个社会系统工程，上级财政部门内部机构的率先改革，完善的法制保障，县（市）委及政府的决心和各方面的理解与支持，都是至关重要的。

农村税费改革存在的问题和建议

湛江市徐闻县财政局 张安典

农村税费改革是党中央、国务院在农业发展新阶段为解决好农业、农村、农民问题采取的一项重大举措。根据省政府的部署，徐闻县从2001年1月1日起试行农村税费改革，取消了各种面向农民征收的行政事业性收费、集资和政府性基金，将村提留改革为农业两税附加，切实减轻了农民负担，明确了农民的权利和义务，规范了纳税行为，解决了多部门、多环节乱收费问题，初步规范了农村分配关系，促进乡镇财政管理体制的改革。但是，由于税费改革没有现成的经验可以借鉴，加上受到一些客观原因的制约和影响，在实施过程中不同程度地存在一些问题亟待解决和完善。

一、存在的问题

(一) 第二轮联产承包数字不实，税基失真

徐闻县各乡镇第二轮联产承包数字不真实，原因多种多样，但最主要是由于在第一轮联产承包时，对土地所有权与使用权界定不明确，经过十多年的变迁，土地数量和人口数量不断变化，争占祖宗地情况不断发生，且越来越普遍，而政府又没有及时采取措施纠正，造成目前相当部分农村事实上都是按祖宗地所有权进行耕作。出现了原来祖宗有地的现在就有地耕，祖宗无地的只好租赁别人土地耕作的“有地无人耕，有人无地耕”现象，土地所有权由集体所有实际上已“名存实亡”。此现象在徐闻县西片乡镇尤为严重。到第二轮土地联产承包，由于争占祖宗地成为既定事实，重新划分承包困难重重，大部分乡镇根本无法真正落实中央“按人分地，人人有地”的精神重新划分承包土地。因此，势必影响到农村税费改革的计税土地以第二轮联产承包为依据无法按方案如实操作。

(二) 农业税的征收方式界定模糊

徐闻县制定的税费改革方案有以下两个。

1. 水、旱田种植粮食作物按水稻的常年产量和种植面积征收农业税，即定产计征；种植瓜菜或其他经济作物的，根据种植品目按实际收入征收农业税或农业特产税，即见物征收。

2. 坡地种植的农作物，一律根据种植品目和实际收入实行见物征收农业税或农业特产税。但是，徐闻县部分农民习惯随市场需要轮换耕作，今年种植水稻，明年全部或部分水旱田可能改种瓜菜或其他经济作物，这就造成农业税定产计征和见物征收界定困难。加上农业税定产计征任务要求先征后退，核定退税工作往往因量小面宽、核定复杂、工作量大而被地方政府所忽视或放弃，导致在已定产计征农业税的水旱田里改种的农民既交了定产计征农业税，又要在收购环节缴交见物征收农业税或农业特产税，出现重复征收。

(三) 农业两税附加收入难以维持村委会和五保户供养开支

徐闻县农业两税附加是按正税的20%随税征收，实行镇管村用，用于村委会干部工资、村委会办公经费和五保户供养。但根据该县各乡镇的情况来看，大多数村委会征收的农业两税附加难以保证上述

支出。以角尾乡为例，角尾乡现有村委会 11 个，干部 77 人，五保户 152 人，耕地面积 11000 亩。按税改方案测算，该乡一年定产计征农业税任务 28 万公斤，折算为 25.2 万元，见物征收农业税和农业特产税预计可收 50 万元，合计 72 万元，20% 两税附加，即收入 14.4 万元。而目前，不计村委会干部工资，仅五保户供养年支出就需 11 万元，余下 3.4 万元，连订阅报刊的开支都不够，更不用谈村干部工资和其他办公经费支出。

（四）财政缺口难以弥补

1999 年，徐闻县农业税收人 639 万元，农业特产税 1245 万元，教育附加费 2269 万元，乡镇统筹 2343 万元，屠宰税 130 万元，各项集资 1139 万元。改革后，取消乡镇统筹、教育附加费、屠宰税和其他集资等，直接减少收入 5235 万元，虽然农业两税收入比原来增加 1104 万元，但还造成缺口 4131 万元。改革前，徐闻县财政支出本就有很大缺口，如拖欠历年调资 2800 万元无法解决，挤占上级追加专款 2000 万元待兑现，以及上级要求配套的专项资金难以安排等。改革后，原由乡统筹、集资开支的教育、优抚、乡村道路建设等又划归县级财政统一安排，在这种情况下，即使精简政府机关财供人员 20%，精简教师队伍，大力调整支出结构，也无法弥补新增支出缺口，实现收支平衡更难以做到。

（五）教育负债无法消化

教育负债是税费改革中最难解决的一道难题。前几年，徐闻县为了“普九”达标、改造薄弱学校、安居工资等，不得不负债办学。据统计，全县教育负债累计达 14800 万元，其中农村中小学校负债 11873 万元。改革前，全县每年收取的教育费附加、农村教育集资有 3000 多万元，估计负债可在 5 年内全部消化。但改革后，取消了这部分收费，县、乡财政又没有其他渠道资金来源，仅靠现有财力偿还教育负债根本难以实现。目前，徐闻县个别农村中小学校停收教育集资后，无力还债；出现了包工头封教室、搬教学设施等现象，严重地影响了学校正常开课。

（六）农民负担不均

据调查，税费改革前，徐闻县面向农民征收的收费项目少、收费低，且相当部分不直接固定向农民收取。其中五保户供养、民兵训练、军烈属优抚、乡村道路建设等，大部分乡镇都是合计一个项目人均每年 10~20 元不等收取；教育费附加和农村教育集资，靠在学生报名时“搭车”随生征收，按地方人均收入从 220~300 元每年不等；农村水利建设和乡村道路建设等，临时按人口分摊出资或出工；屠宰税按收购头数向猪贩子征收，农民不直接负担。改革后，农民虽只需缴纳农业税、农业特产税和附加税，但人均农业两税和附加税负担比原来增加近 1 倍。因此，税费改革后，徐闻县农民间接负担减轻较大但不明显，直接负担农业税收却明显增加，而且部分没有子女上学的农民负担反而加重了。

当前，在农村税费改革中暴露出来的困难和问题还有很多，需要我们以求真务实的精神，在实践中不断摸索解决方法，以保证税费改革的顺利实施。

二、建 议

（一）明确土地所有权主体，重新查田定产

第一，要明确土地所有权与使用权的划分标准，确认土地由集体所有，并不是由祖宗遗留或其他形式所决定。

第二，取消第二轮土地联产承包合同，重新查田定产。以自然村或生产队为单位，把土地全部收归集体所有，然后按单位人头平均分配，坚决做到“按人分地，人人有地”。

第三，根据税费改革方案制定的征收方式，对重新分配的土地核定负担的农业税任务或实行见物征