



农村法律法规常识 ②9

第5卷

农村减轻农民负担 法律法规



刘利生◎主编 余志雄◎副主编

陕西科学技术出版社

目 录

第一章 减轻农民负担知识概述	(1)
农民负担的内涵界定	(1)
农民负担的复杂性	(2)
农民负担过重的界定	(2)
农民负担过重的一般原因	(3)
对减轻农民负担状况的研究和思考	(6)
减轻农民负担的主要工作	(9)
减轻农民负担工作的基本经验	(13)
减轻农民负担是一项复杂艰巨的任务	(15)
第二章 我国减轻农民负担的政策与措施	(18)
中央在减轻农民负担方面,有些什么规定	(18)
我国将从四方面进一步减轻农民负担	(20)
农民负担项目日益合法化	(21)
减轻农民负担的政策制订多,落实少	(23)
建立健全农民负担监督机制	(24)
进一步明确农民负担监管工作重点	(26)

农村法律法规常识

我国财政对农业的补贴	(29)
减轻农民负担公共政策的主要内容	(30)
坚决贯彻执行中央减轻农民负担的各项政策	(34)
准确把握减轻农民负担工作的总体要求	(36)
深入开展农民负担专项检查	(37)
认真落实减轻农民负担责任制	(39)
减轻农民负担公共政策措施的积极成果	(40)
减轻农民负担的主要成效	(42)
坚决制止新的不良债务继续增加	(43)
第三章 农业税制改革与减轻农民负担	(45)
税费制度变迁	(45)
我国现行农业税制及农业税征收状况	(46)
现行农业税制带来的问题	(47)
政府工作报告提出“五年内取消农业税”	(48)
免征农业税的可行性分析	(51)
为什么要免除农业税	(53)
农村税费改革试点工作的指导思想和基本原则	(54)
农村税费改革	(55)
农村税费改革试点的配套措施	(57)
农村税费改革带动各项配套改革	(58)
农村税费改革对农业税制和农村分配方式	(60)
深化税费制度改革,统一城乡税制	(62)
强化农业税收征管基础,积极改善农业税征管工作 环境和条件	(64)

农村减轻农民负担法律法规

- 适应农村税费用改革的要求和依法治税的需要，
推动农业税信息化工作 (66)
- 附录一 《国务院农村综合改革工作小组关于进一步推进减轻
大湖区农民负担综合改革有关问题的通知》 (68)
- 附录二 《国务院办公厅关于做好当前减轻农民负担工作的
意见》 (75)
- 附录三 《关于执行《关于对涉及农民负担案(事)件实行
责任追究的暂行办法》若干问题的解释》 (81)

第一章 减轻农民负担知识概述

农民负担的内涵界定

“农民负担”是一个中性词,它是指农民作为独立的经济主体,在自身进行消费和投资之外,向国家、集体和社会无偿支付和承担的一切费用、实物和劳务的总和。农民负担过重不仅是一个经济问题,也是一个社会问题和政治问题。农民负担本身不是一个“问题”,只有当农民负担过重,影响了农民的生产和生活,阻碍着农村社会的发展,进而影响着整个国民经济的顺利发展时,才成为了“问题”。

农民负担可以分为显性负担和隐性负担。显性负担是指农民向国家、集体和社会有关方面直接支付的负担。与之相对应的隐性负担是指通过不合理的价格因素,主要通过工农业剪刀差形式暗中向农民转嫁的负担。

显性负担从其性质上可以分为四个部分:一是农业税收。主要包括农业税、农业特产税、屠宰税等;二是“三提五统”(即村提留和乡统筹)。“三提”是指公积金、公益金、管理费,“五统”是指计划生育费、民兵训练费、卫生事业费、教育费以及村干部提留费;三是农民义务工;四是各种“三乱”,即各种针对农民的乱集资、乱罚款和乱摊派。前三者属于合法负担,“三乱”

则属于非法负担。

农民负担的复杂性

我国有十二亿多人口,其中九亿多是农民。农民的收入、生活情况,与我国的经济建设、政治稳定、社会安定关系密不可分。“三农”问题过去、现在和将来始终是我国革命和建设的首要问题。在我国现行分配制度下,农民负担的具体形式表现为:向国家交纳的各种税金;乡村集体经济组织内部的提留统筹费和劳务;社会集资、摊派和行政事业性收费、罚款;以工农产品剪刀差形式承担的隐性负担。在实践中,我国现阶段的农民负担,既有合理的,也有不合理的;既有合法的,也有不合法的;既有合理合法的,也有不合理不合法的;既有合理不合法的,也有合法不合理的。总之,农民负担的现状表现出十分复杂的情形。

国家对农业一直实行稳定的轻税赋政策,这体现了党和国家保护农民的利益,让农民休生养息的基本方针,有利于调动农民的生产积极性,鼓励农民发展农村经济。政府有关部门依法向农民收取的农业税、农业特产税等,体现了国家与农民的正常分配关系,是合理合法的,广大农民对此也是认同并自觉履行应尽义务的。

农民负担过重的界定

职能部门再三强调,要将农民负担的绝对额控制在农民上年人均纯收入的5%以内,于是不少人将“5%”视为农民负

担过重的界限。在农民负担标准还未统一,5%计提线尚未制定出完善的配套的核定、征收、监督措施的今天,不结合农民的实际情况与中国农村经济发展的现状和发展的前景及其他部门的经济发展,就将“5%”当做判断农民负担过重与否的标准未免有失合理性。农民负担隐含着三重含义:农民的经济承受能力,农民的心理承受能力,农民所必须承受的法定负担限额。若超过了农民的心理承受能力,即使在其经济承受能力之内,也会影响到农民的生产积极性而影响农村经济的发展;若超过了农民的经济承受能力,就直接打击了农民的生产积极性;如果法定的农民负担限额接近或超过了农民的承受能力,则合法负担也会成为不合理的过重负担;另外,如果在5%的计提线之内超过了《农业法》所规定的“农民合理负担”,或者在其之内而超过了5%的限额,都应视为农民负担过重。

农民负担过重的一般原因

农民对其负担反映强烈的原因,既有负担项目的问题,也有负担水平标准的问题;既有负担的收取方式问题,也有负担的使用和管理上的问题;既有经济承受能力的问题,也有心理承受能力的问题。

首先,在于各级政府对农村集体产权的独立性认识不足,乡村集体经济组织没有真正建立起来,致使集体经济中的委托——代理关系严重扭曲;同时,由于农村基层政府机构的效用目标不同于集体经济组织,导致其在财政收入不敷出的情况下,利用现行政策中的一些不规范的规定,通过行政手段向农民收费,

加重农民负担。其次,农村公共分配制度存在严重缺陷。现行的农村公共分配制度,是在20世纪80年代初撤社建乡时制定的。“三提五统”被乡政府统一采用,是以政府法规形式肯定的筹资方式。这样就形成了由国家预算内资金和乡镇自筹的预算外资金组成,规范分配与非规范分配、集中统一管理 with 各部门分散分级管理并存的农村公共分配制度。这种制度的基本特点是财权分散,管事的管钱,花钱的人管收钱,事权与财权高度统一,而对花钱又缺乏约束机制。这种制度虽然起过积极作用,但其弊端也是十分明显的。这其中有下列几方面的因素:

(1)农村现行的财税体制方面的因素。首先,中央与地方及地方各级政府之间的事权划分不够清晰明确,而且事权与财权不统一,尤其是乡政府,包括村民委员会,往往有决定某项公益事业的权力,如道路交通、邮电通信、文化教育、卫生防疫等农村公共品的供给,但又不能筹措足够的资金,而上级财政转移支付资金又非常有限,所以不足的部分只好通过向农民摊派、集资来解决。其次,政府收入被分成预算内收入、预算外收入和制度外收入,这种分割造成政府职能弱化。在经济不发达的农村地区,这种分散的财政格局使地方财政沦为“吃饭财政”。预算内收入只能维持政府和机构的正常运转,这样提供农村公共品所需的资金只能从不规范的制度外收入来获取。再次,农业税税赋偏低也是农民负担过重的一个原因。农业税在税制改革以后,税赋从11%降到5%左右,地方税种成为以农业为主的县市财政开支的主要来源。地方政府不能自行开征新税种,使得地方政府资金不能随农业和农村各项公益事业的需要而增加,从而不能满足农村公共品支出的需要。

(2)农村行政体制方面的原因。首先,县市、乡镇各级干部由上级层层任命,这样对各级干部“政绩”的评价,取决于他们对上级所下达的各种任务的完成情况。在自身利益的驱动下,个别干部片面追求政绩,如提前“普九”达标,村级干部公路建设达标等,大大加重了农民负担。其次,对于农村基层干部的行为缺乏有效的监督制约,一些涉及农民的税种,如农业特产税、屠宰税等,有些地方政府在征收过程中,不按税收法律、法规据实征收,而是扭曲为田亩、人头进行平摊,实际是一项变相收费。某些基层干部行为失范,有的将从农民手中集资的钱挪作他用等。

(3)农民隐性负担不容忽视。据笔者调查了解,随着市场经济的发展,农民“效益”意识和“算账”观念也随之加强,对居家务农的“投入产出”情况十分清楚。通过近几年在减轻农民负担方面的努力,使各种明显超重的交款、缴费、提留、摊派等不合理负担得到了一定的遏制,但各种隐性负担仍不同程度存在,制约了农户对生产的投入,压抑了农民在家务农的积极性。这种隐性负担大致表现为:

1)农业生产资料涨价,生产成本“水涨船高”。这严重地加重了农民负担。虽然粮油等农产品价格有较大提高,但从整个物价水平来看,工业品价格明显高于农产品价格,“剪刀差”还在拉大。

2)借故增加义务工,强行以资代劳,加重农民负担。发展乡村公路,修建铁路,种植防护林,修建护坡等,让农民出力。农民有的出工,而不出工的则以资代劳。通过调查发现,以资代劳取得的资金,用于雇请劳力代工的仅占35.38%,而被挪作他用

或上交到县乡镇的则占 18.91%。

3)通过向孩子伸手,加重家长负担。有的乡村财政拮据,难以支付教育费用和修建校舍,便要每位学生每学期多交费用 20~100 元不等。一些学校经常向学生收取考卷费、补课费、资料费等。

4)提高上报人均纯收入基数,加重农民负担。一些乡政府人员为提高“政绩”,而在统计农民人均纯收入上注入“水分”报出的数据大于农民实际收入,这种现象无疑加重了农民负担。这样做的目的方面可以在不违背条例的情况下多提农民负担,满足乡村集体组织不断增长的支出;另一方面多提人均纯收入指标可掩盖农民负担比例的真实性,又可得到因虚报的成绩而带来的奖励,侵占农民和集体利益。

5)农村金融部门借机加重农民负担。在农村金融部门向农业银行转轨过程中,政策允许贷款利息有一定的伸缩幅度。而信用社贷款是只伸不缩,普遍取最高限额,有的信用社放款时即扣除利息和提高风险金。

对减轻农民负担状况的研究和思考

在进行农村税费改革前,农民负担归结起来主要有两类:一是“三提五统”,即村级三项提留(公积金、公益金、管理费)和乡级五项统筹(现役军人家属优扶费、民兵训练费、乡村道路维护费、计划生育统筹费、教育附加费)。二是需要出钱、出物、出劳的负担,主要包括畜禽防疫费、人工降雨费等共同生产费;农业税、特产税、屠宰税等税收;建校、修路、架电、兴修水利等集资、

投劳和出物的事项。2001年,农民人均负担为130元左右。所以,许多人在探讨减轻农民负担问题时,把思路定位在改革农村税费制度上,主张通过税费改革制止农村乱收费以减轻农民负担。目前全国16个省已进行了试点,基本上采取了“三取消”(取消乡统筹、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消屠宰税,逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工)、“两调整”(即调整农业税政策,调整农业特产税政策)和“一改革”(即改革村提留征收办法)。这一重大改革措施的实行,使农民比改革前人均每年少交税费三、四十元,总体减负30%左右。

尽管党中央和国务院对减轻农民负担工作非常重视,但所采取的一系列减负措施,大多是应急型的短期措施,是靠中央政府的高压、国家工作人员的自律和强大的舆论监督来实施的,没有涉及制度特别是管理体制本身。即使实行税费改革后,由于一些配套措施不健全,农民负担过重问题尚未从根本上得到解决。2003年1月30日《经济日报》报道,有关部门对100个县的监测调查结果显示,2002年农民人均直接负担的各种税费比2001年增长了6%,其中,收费、集资、罚款等增长高达21%。与此同时,向城市居民倾斜的户籍制度、就业制度以及分配制度和分配政策,使农民继续受到歧视性“非国民待遇”,使农民的相对收入水平进一步下降。

造成农民负担过重的因素是多方面的,但农村政权机构庞大、臃肿,人浮于事无疑是其中一个关键性因素,目前镇政府内设站所,由镇财政发工资的有15个,被人们统称为“七站八所”。它们包括:农业技术推广站、林业站、果树站、水利站、渔

技站(在沿海乡镇设立)、农业机械管理站、经管站、财政所、司法所、计划生育服务站、文化站、广播站、残联、农村养老保险管理所、科委。另外,上级政府有关部门在乡镇派出的工作机构,还有16个,即派出所、法庭、土地所、工商所、税务所、粮管所、食品站、公路站、交通管理站、农电站、供销社、物资站、农村信用合作社、邮政局、蚕茧站、畜牧兽医站。这些机构工作人员的工资虽然由上级业务部门发放,但都免不了还要额外从农民身上揩油。

我国目前县乡两级的财政收入只占全国财政总收入的21%,而县乡两级财政供养的人员却约占全国财政供养人员总数的71%,乡镇一级需要钱养活的人员约1316.2万人(不包括不在编人员),平均每68个农民就要养活一名干部,因机构臃肿给农民造成的负担就占农民实际负担的40%左右(估计数)。“分灶吃饭”和“层层包干”式财税体制的建立及“分税制”改革,进一步助长了乡镇政府增加财政收入的冲动。而国家逐步取消对乡镇企业的减免税政策,一定程度上又刺激了乡镇政府向农民的集资、摊派等行为的扩张。同时,乡镇政府为了应对直接与千万个分散的农户(或农民)征税的需要,不得不临时聘用一些非国家工作人员,成立一些用于收费的非正式机构,他们的工资和费用又进一步增加了农民负担。特别是在税费改革后,乡镇财政收入在财政转移支付不健全的情况下必然减少,造成收支矛盾加剧。臃肿的机构使财政支出居高不下,其负担大都最终转嫁到农民身上。即使实行了税费改革,如果机构不精简,人员不减少,农民负担也不会真正减轻。而有些地方的农民负担正在由农业税向行业税费转移,乱收费的现象由整体向部分

农户转移,乱收费和强迫服务的事情仍不断发生。

因此,在影响农民减负的诸要素中,乡镇财政负担的人员冗杂是最大的障碍。农村的税费改革必须辅之以基层政府机构精简和工作人员缩编,才能从奏效。

减轻农民负担的主要工作

(1)不断深化农村税费改革。从十六大以来,党中央、国务院进一步采取措施,推进以“减轻、规范、稳定”为目标的农村税费改革试点工作。在总结各地经验的基础上,2003 年在全国全面推开,2004 年开始在全国降低农业税税率,并选择黑龙江、吉林两省进行全部免征农业税试点,同时取消了除烟叶外的农业特产税。农村税费改革由此转向逐步降低直至最终取消农业税。2005 年 28 个省(市、区)免征农业税,同时部署开展以推进乡镇机构改革、农村义务教育管理体制和县乡财政管理体制为重点的农村综合改革试点工作。2006 年在全国范围内取消农业税,结束了在中国历史上延续 2600 年的“皇粮国税”。随着改革的不断推进,财政专项转移支付逐年增加,2006 年中央、省(区、市)及部分地(市)级财政对农村税费改革的转移支付已达到 1030 亿元。同时,各地继续推进农村综合改革试点,全国有 10 个省份继续扩大农村综合改革试点范围,有 7 个省份扩大单项改革试点范围。

(2)加大支农惠农政策力度。2004 年中央首次对粮食主产区种粮农民实行直接补贴、对部分地区农民进行良种补贴和购置大型农机具的补贴,“三项补贴”资金总额为 149.5 亿元。

2005年,中央继续巩固、强化支农惠农政策,“三项补贴”资金共180.5亿元。2006年,“三项补贴”资金达到196.4亿元,同时,首次安排125亿元农资增支综合直补和28.9亿元渔业燃油补贴资金;首次在春耕前拨付了良种补贴、农机具购置补贴等资金,比往年提前三个月;首次在春耕前公布了重点粮食品种最低收购价政策,并在夏收前启动了小麦最低收购价执行预案。各地加大对支农惠农政策落实情况的监督检查,督促把政策实惠兑现到农民手中。

(3)逐步完善减负工作机制。根据中央的要求,从中央到地方,逐步建立健全了减轻农民负担的责任制。中央一级,由国务院办公厅领导牵头,农业部、纠风办、财政部、发展改革委、法制办、教育部等有关部门负责同志参加,组成了国务院减轻农民负担工作联席会议,负责指导协调全国减轻农民负担工作。按照减轻农民负担工作党政一把手亲自抓、负总责的要求,地方各级建立健全了党政一把手负总责的工作制度,切实加强对减负工作的领导。各省(区、市)政府都成立了由分管领导任组长的减轻农民负担工作领导小组,并建立了农业、监察(纠风)、财政、物价、法制、教育等多个部门参加的工作协作机制。市、县、乡也成立了相应的领导机构和办事机构。不少地方层层签订责任状,实行目标管理。各地按照“谁主管、谁负责”的要求,建立了部门责任制。从上到下形成了一级抓一级、一级对一级负责的工作格局。

(4)开展对农民反映突出问题的专项治理。针对广大农民群众反映的突出问题,在全国范围内持续开展了对农村义务教育、农民建房、农村结婚登记、计划生育、农业用水用电等方面的

乱收费和报刊摊派等问题的专项治理。2003年,各地对涉及农民负担的行政事业性收费项目进行了一次认真清理,共取消涉及农民负担的行政事业性收费项目3153项,降低标准1133项,减轻农民负担47亿元。通过几年的努力,专项治理工作取得了阶段性成效。据不完全统计,2006年,通过对农村义务教育、农民建房、农业用水用电收费进行专项治理,30个省份共减轻农民负担21亿多元。

(5)实施农民负担综合治理。从2004年起,农业部先后在全国范围内选择了一些农民负担问题较多的县(市),开展农民负担综合治理工作,实行检查、处理、整改全程监督。在综合治理过程中,不仅直接解决农民反映强烈的突出问题,而且举一反三查找其他问题,从源头上进行治理,从制度上进行规范。3年来,经过综合治理的32个县(市)共取消涉农收费、罚款、集资项目132个,降低涉农收费标准项目50个,废止加重农民负担的文件17个,减轻农民负担4.24亿元,退还农民的款项6680.56万元,查处有关责任人129人,建立农民负担监督管理方面的制度161项。同时,一些省份结合本地实际也开展了农民负担综合治理工作,2006年共有15个省份选择了110个县(市)进行治理。实行农民负担综合治理,不仅使重点地区农民反映的突出问题得到较好解决,而且推动了面上减轻农民负担的工作。

(6)推行并不断完善农民负担监管制度。各地把涉农税收价格收费“公示制”、农村义务教育收费“一费制”、农村公费订阅报刊“限额制”和涉及农民负担案(事)件“责任追究制”等四项制度作为控制农民负担的一项重要措施,逐步完善并真抓

好落实。目前,全国 90% 以上的乡村实行了“公示制”,很多地方适时更新公示内容,创新公示形式,除在乡镇政府所在地统一公示外,涉农收费单位也在收费现场进行公示。30 个省(区、市)普遍实施了“一费制”,农村义务教育免除学杂费后,除按“一费制”规定的额度收取课本费、作业本费和寄宿学生住宿费外,不再向学生收取其他费用;对享受免费教科书的学生,不再收取课本费。多数地方实行了“限额制”,坚持自愿订阅原则,严禁摊派发行。很多地方认真落实“责任追究制”,完善了预防和处置涉及农民负担案(事)件的有效机制。同时,农民负担监测、信访举报、检查监督、案件查处和农民负担监督卡等日常监管制度逐步完善,基本实现了监督管理工作规范化和制度化。

(7)全面开展农民负担检查监督。各地始终坚持农民负担检查制度,每年分别组织 1-2 次集中检查,并坚持做好日常检查。在各地检查的基础上,国务院减轻农民负担联席会议各部门组成检查组进行抽查。2002 年以来,连续开展了 5 次农民负担抽查活动,共抽查 24 个省(区、市)的 67 个县、240 个村、1328 个农户、74 所农村中小学。抽查以农民来信来访反映的问题为线索,确定检查地区,并适当扩大检查面;以暗访为主要方式,排除干扰,深入了解情况;把检查与处理相结合,并适时回访,有效提高了检查质量。据不完全统计,仅 2006 年全国就查处了涉及农民负担的问题 2643 起,对 1005 人给予党纪政纪处分。通过检查,查处了一批加重农民负担的违法违纪案件,有力地推动了政策的落实。

(8)完善一事一议筹资筹劳制度。农业部于 2000 年 7 月印发了《村级范围内筹资筹劳管理暂行规定》。随着农村税费改

革试点的不断深入,各地结合实际情况,逐步完善一事一议筹资筹劳实施办法,进一步明确议事范围、规范议事程序、确定限额标准。据统计,2002 年全国一事一议筹资额达到 18.2 亿元;2005 年一事一议筹资额达到 28.9 亿元,进行筹资的村达到 15%。4 年间,一事一议筹资额增加了 58.8%。一事一议逐步开展,增强了干部群众的民主意识,推动了集体生产生活公益事业的发展。

减轻农民负担工作的基本经验

(1) 必须坚持以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,与时俱进地开展减负工作。各地区、各部门适应农业和农村经济形势、任务的发展变化,解放思想、实事求是、与时俱进,积极探索减负工作的规律,不断推动减负工作深入开展。针对农民负担较重的问题,逐步深化农村税费改革,初步规范农村税费制度并大幅度减轻了农民负担;针对农民负担深层次的根源,积极稳妥推进农村综合改革,逐步探索和建立减轻农民负担的长效机制。

(2) 必须坚持以维护农民权益为中心,切实解决损害农民利益的突出问题。减负工作事关党同人民群众的血肉联系。把实现好、维护好、发展好农民的利益作为出发点、落脚点,适时拓展农民负担监管范围,认真解决加重农民负担、损害农民利益的突出问题,就能得到广大农民群众的拥护。在逐步深化农村税费改革,直接减轻农民负担的同时,必须解决农民反映强烈的征地补偿不到位、利用土地乱收费的问题,必须解决截留、挪用对