



2003

中国地方财政研究报告

# 湖北省农村税费改革 实践与探索

地方财政研究中心



*Practice and Research on Tax Reform in the  
Rural Area of Hubei Province*

 经济科学出版社

# 2003年中国地方 财政研究报告

---

## 湖北省农村税费改革 实践与探索

---

主 编：王华新  
副主编：周永松  
龚媛芝

---

地方财政研究中心  
经济科学出版社

责任编辑：陈 静

责任校对：桂裕生

版式设计：代小卫

技术编辑：段健英

### 图书在版编目 (CIP) 数据

湖北省农村税费改革实践与探索：2003年中国地方财政研究报告/王华新主编；地方财政研究中心编. —北京：经济科学出版社，2003.10

ISBN 7-5058-3796-6

I. 湖... II. ①王... ②地... III. 农村-税制改革-研究报告-湖北省 IV. F812.763.422

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第090661号

## 2003年中国地方财政研究报告 湖北省农村税费改革实践与探索

主编 王华新

副主编 周永松 龚媛芝

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

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

889×1194 16开 16.75印张 230000字

2003年11月第一版 2003年11月第一次印刷

印数：0001—1500册

ISBN 7-5058-3796-6/F·3099 定价：42.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 中国地方财政研究报告

## 学术委员会成员

---

- 何盛明** 财政部财政科学研究所 教授、博士生导师
- 吴俊培** 武汉大学 副校长、教授、博士生导师
- 高培勇** 中国社会科学院财贸所 副所长、教授、博士生导师
- 梁尚敏** 中南财经政法大学 教授、博士生导师
- 苏 明** 财政部财政科学研究所 副所长、教授、博士生导师
- 王朝才** 财政部财政科学研究所 副所长、教授、博士生导师
- 刘尚希** 财政部财政科学研究所 教授、博士生导师
- 杨灿明** 中南财经政法大学财政与税务学院 院长、教授、博士生导师
- 张 馨** 厦门大学 教授、博士生导师
- 王卫星** 财政部预算司 副司长
- 罗 辉** 湖北省财政厅 厅长
- 陈秦安** 湖北省财政厅 原助理巡视员
- 郭文杰** 北京市财政局 副局长 北京市财政科学研究所 所长
- 张福来** 武汉市财政局 局长
- 黎旭东** 广东省财政科学研究所 所长
- 李建民** 山东省财政科学研究所 所长
- 胡容邦** 四川省财政科学研究所 所长
- 秦凤翔** 黑龙江省财政科学研究所 所长



# 荆楚大地践行“三个代表”的 伟大实践 (代序)

——湖北省农村税费改革的基本做法与成效

王华新

目前的农村税费改革是新中国成立以来我国农村继实行土地改革、家庭联产承包经营制度之后的又一次重大改革。与前两次改革相比,这次改革更具复杂性、艰巨性和长期性。湖北省农村税费改革在省委、省政府的正确领导下,2001年在京山县、五峰县试点,2002年在全省范围内展开,取得了明显成效,农民负担明显减轻。如何以“三个代表”重要思想为指导,总结经验,完善政策,研究巩固湖北省税费改革成果,深化农村税费改革的财政政策,具有非常重大的现实意义。

## 一、湖北省农村税费改革的背景

湖北省是农业大省和粮食主产省,2001年水稻产量居全国第一;全省江河堤防1.2万公里,其中长江堤防1061公里,堤防岁修、湖库整险、血防工程等建设,除中央和省市部分投资外,主要靠农民投资、投劳完成。长期以来,湖北农民在提供商品粮、长江防汛等方面,为国家作出了重大贡献,但农民负担却居高不下,成为影响湖北省农村经济发展和农村社会稳定的难点。

2000年,《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》,即中央7号文件下发后,湖北省委、省政府坚决拥护党中央、国务院为加强农业基础地位、减轻农民负担、保护和调动农民积极性而作出的这一重大决策,立即召开办公会议进行专题研究,全面部署贯彻落实中央7号文件精神的各项工作。经过省委、省政府研究,决



定在京山、五峰两县进行农村税费改革试点；省委、省政府要求试点县人民政府和省政府各有关部门要从政治和全局的高度，充分认识进行农村税费改革的重大意义，切实按照中央文件精神，抓好试点工作；并成立了湖北省农村税费改革试点工作指导协调办公室，具体指导协调两县做好农村税费改革试点工作。

2001年2月，在安徽省召开的全国农村税费改革试点工作会议上，提出要认真总结试点经验，加快推进农村税费改革。安徽会议后，湖北省及时传达贯彻会议精神，全面部署全省推进农村税费改革试点的各项工作，成立了以省委、省政府主要负责同志为正、副组长的全省农村税费改革领导小组，专门召开了1000多人参加的全省农村税费改革试点工作动员大会，在主要新闻媒体上宣传了省委、省政府关于全省进行农村税费试点的决定，印发了致全省农民群众的公开信。

2001年4月以后，按照国务院关于“农村税费改革既要积极，又要稳妥”的精神，湖北省调整工作步骤，一方面狠抓京山、五峰两个试点县农村税费改革试点工作，另一方面在非试点县全面开展调查研究和改革方案的测算、制定等基础性工作。

2001年12月，在江苏无锡召开的全国农村税费改革试点工作座谈会上，提出进一步扩大以省为单位进行改革试点，积极推行农村税费改革。江苏无锡会议后，湖北省全面贯彻会议精神，完成了全省全面推行农村税费改革试点的各项准备工作。

经过湖北省委、省政府的努力争取，2002年3月27日，国务院办公厅发文，湖北省被确定为农村税费改革试点省份，并安排转移支付资金13.5亿元。2002年4月25日全省农村税费改革动员大会召开后，开始全省范围的试点。

## 二、基本内容

湖北省农村税费改革的主要内容为“三个取消、一个逐步取消、两项调整、两项改革”：取消乡统筹等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金，取消农村教育集资等涉及农民的政府性集资，取消屠宰税；逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税政策，调整农业特产税政策；改革村提留征收使用办法，改革共同生产费征收和使用办法。

1. 取消乡统筹费等专门面向农民征收的行政性收费和政府性基金。取消现行按农民上年纯收入一定比例征收的农村教育事业费附加、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路费。取消所有专门面



向农民征收的行政事业性收费、政府性基金。取消乡统筹后,原由乡统筹开支的农村九年制义务教育、计划生育、优抚和民兵训练支出,由市(州)、县(市、区)、乡(镇)政府通过财政预算安排。村级道路建设资金,由村民大会民主议定解决,乡级道路建设资金由政府负责解决。

**2. 取消农村教育集资等涉及农民的政府性集资。**取消所有面向农民的各种政府性集资。取消在农村进行的教育集资后,中小学危房改造资金由财政预算统筹安排,专款专用。

**3. 取消屠宰税。**停止征收屠宰税,原来随屠宰税附征的其他收费项目一律停征。

**4. 逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工。**为切实减轻农民负担,同时考虑到目前湖北省农业基础薄弱、建设任务重,决定全省用三年时间逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工。2002年每个劳力全年承担积累工和义务工最高不得超过22个,2003年不得超过15个,2004年不得超过10个,2005年起全部取消。

**5. 调整农业税政策。**(1) 确定农业税计税土地面积。农业税计税土地面积以农民第二轮承包用于农业生产的土地确定。各级农业税征收机关建立农业税计税土地档案,实行规范管理。计税土地面积发生增减变动时,农业税同步进行调整,防止出现新的有地无税和有税无地现象。从事农业生产的其他单位和个人的计税土地面积,为实际用于农业生产的土地。(2) 调整农业税计税常年产量。以1994~1998年5年间农作物的实际平均产量折合成主粮确定,并保持长期稳定。除非计税土地面积发生增减变动,常年产量不得随意调整。(3) 确定农业税税率。改革后的农业税实行比例税率,全省原则上按7%执行。各地按照农民负担必须明显减轻的原则,核定农业税计税常年产量。个别地方由于本地实际情况,需要实行地区差别比例税率,须报省农村税费改革领导小组批准。

**6. 调整农业特产税政策。**(1) 减少征收环节。实行一个应税品目只在一个环节征税。(2) 调整农业特产税税率。按照农业特产税税率略高于农业税税率的原则,对农业特产税税率作适当调整。(3) 简化征收办法。按照农业税和农业特产税不重复交叉征收的原则,对在非农业税计税土地上生产的农业特产品,继续征收农业特产税。对在农业税计税土地上生产的农业特产品,只征收农业税,不征收农业特产税。

**7. 改革村提留征收和使用办法。**村干部报酬、五保户供养、村办公经费,除原由集体经营收入开支部分继续保留外,凡由农民上缴村



提留开支的,采用新的农业税附加和农业特产税附加方式统一收取。附加比例确定为改革后农业税和农业特产税正税的20%。收购环节征收的农业特产税不征收附加。农业税附加和农业特产税附加采取征收代金制,由农业税征收机关随正税一并征收,在结算时按比例解入专户,由乡镇农经管理部门负责管理,实行乡管村用,专款专用。

**8. 改革共同生产费征收和使用办法。**原用于村内统一组织的抗旱排涝、防病治虫、恢复水毁工程等项目开支的共同生产费,不再固定向农民收取。根据国务院有关文件精神,用于农村抗旱排涝的水费和电费,属于经营性收费项目,按照“谁受益、谁出钱”的原则,由受益农户据实承担。用于村组修复水毁工程所需资金,纳入“一事一议”范围内统一安排。

**9. 规范征收行为,加强农业税收征管。**农村税费改革后,财政农业税收征收机关是农业税征收管理的执法主体。乡镇政府要支持征收机关做好农业税征管工作。农业税征收机关要严格按照国家税法和税费改革要求,依法征收。要加强乡镇财政的农税征管力量,加强农业税征管队伍建设,提高各级尤其乡镇一级征收人员的政策水平和业务素质。

### 三、主要成效

湖北省的农村税费改革试点,是在一个困难的时间、困难的环境下,开展的一项极为困难的工作。自2002年4月份以来,全省各地在充分总结京山、五峰两县试点经验的基础上,围绕“三个确保”目标的要求,加强领导,精心组织,广泛宣传,规范操作。改革得到了广大干部群众的积极拥护、广泛支持和热情参与,使起步之年的农村税费改革工作取得明显成效,具体表现在以下几个方面。

**1. 农民负担明显减轻。**全省新的农业税、农业特产税及附加进村入户后,落实到农民负担卡上的“两税两附加”总额为327 478万元,其中:农业税正税为262 164万元,农业税附加为51 932万元,农业特产税正税为12 401万元,农业特产税附加为982万元,比改革前1999年政策内“六项”负担总额552 165万元(其中:农业税127 146万元、农业特产税60 947万元、屠宰税30 862万元、乡统筹130 560万元、村提留161 163万元、教育集资41 231万元)减少224 687万元,减幅达40.69%;比2001年政策内“六项”负担总额528 309万元减少200 831万元,减幅达38.01%。再加上取消的政策外的各种收费,农民负担的下降幅度更大。改革后,全省农业税、农业特产税及其附加亩均负担为70.63元,人均负担为79.5元,分别比1999年减少50.44元和42.90元;



比2001年减少47.12元和40.07元。

**2. 涉农收费逐步走向规范。**改革后,随着“三个取消”的逐步落实,面向农民的行政事业性收费、集资得到遏制,初步堵住了“权力寻租”的口子;各种涉农收费规定逐步具体,政策透明度高,农民有了“护身符”,农村“三乱”现象在制度上被遏制,农村分配关系正在逐步理顺。现在农民建房大多数地方只收取5~20元工本费,比以前每户少收千元以上;农村电价平均每度下降0.1元,每年可减轻农民负担1.5亿元。

**3. 配套改革全面启动。**围绕“减人、减事、减支”的要求,各地撤销了管理区和教育组,开展了并村、并组、并校工作,合并了部分乡镇,调整了农村中小学布局,精简了一些超编人员,辞退了临时聘用人员和代课教师,为进一步深化配套改革打下了良好基础。初步统计,截至2002年11月底,全省精简和清退临时聘用人员、民办教师、代课教师、村组干部共23万多人,年均可减少财政支出5亿多元。

**4. 农民生产积极性回升。**广大农民普遍反映,减轻农民负担喊了这么多年,现在才算动了真格,真正减了,真正得到了实惠。现在农民养一头猪,可少交税费80元左右;在承包土地上种一亩农特产品,可少交税费几十元到一百多元。负担的减轻使农民的生产积极性和农村购买力明显提高,一些地方已出现建房热、购买农机热、调整结构热。在省内先行试点的京山县,原有的抛荒地70%以上重新得到承包,抛荒面积由10万余亩下降至2万余亩。

**5. 农村干群关系得到改善。**税改前,乡村干部把大部分精力放在征收税费上,一年到头抓收费。改革促进了农村基层民主政治建设和基层组织的职能转变,使乡村干部从“催粮要款”中走了出来,可以把精力集中到社会管理、公共服务和发展经济上来,对巩固农村基层政权、维护农村社会稳定、促进农村经济和社会全面发展起到了十分重要的作用。

#### 四、主要经验

总结一年来全省农村税费改革的主要经验,概括起来有五条:

**1. 统一思想,加强领导。**党中央和国务院批准湖北省进行税费改革后,可以说各级赞成、各部门拥护、农民欢迎,但也有一些领导和部门站在条条块块利益的角度,思小局、谋小利。针对一些干部对税改认识不清、认识不一、认识不深的实际,省委、省政府在改革一开始,就把组织各级干部尤其是县、乡两级领导认真学习、深刻领会中



中央关于税费改革文件和领导讲话精神,作为搞好试点工作的“头道工序”,统一思想,增强主动性、自觉性和责任感。中共中央政治局委员、省委书记俞正声同志多次强调,税费改革是“德政工程”、“民心工程”;湖北省农村税费改革搞不好,农村的发展没有希望;农村的财力要下移,缺口要上移;干部再难也难不过群众,干部办法总会比群众多。为了加强领导,俞正声同志亲自担任省农村税费改革领导小组的组长,并要求各级一把手主要精力抓税改。各级都成立了党政主要领导挂帅的农村税费改革领导小组及办公室,实行党政一把手负责制。俞正声同志和省里“四大家”领导分别联系一个县(市),身体力行,率先垂范。市、县、乡层层建立了责任制,一级抓一级,一级对一级负责,很多地方将税改工作情况纳入年度考核和干部任用考核的依据,有力推动了税改政策的落实。

**2. 广泛宣传,发动群众。**改革事关农民利益,农民最关心。把改革政策原原本本交给群众,发动群众直接参与改革,是事关改革成败的大事。为了发动群众参与改革,湖北省委、省政府先后下发《关于开展农村税费改革试点工作的通告》300万份,张贴到村组;分送两封公开信和省政府紧急通知各1000万份,每户各一份;对100多个县、市、区的党政一把手和17个市、州税改办领导进行了一次政策考试;还组织了近10万人次的培训。省报、省电视台、电台每天有报道。很多地方结合实际,给群众发放了政策“明白袋”。各地对计税面积、计税产量、新的赋税实行“三公开”,接受群众监督。各级党委和政府还通过广播、电视、标语以及以会代训等形式,广泛宣传,使税改政策做到家喻户晓,深入人心。全省大多数地方形成了干部理解改革、支持改革、推进改革,群众拥护改革、参与改革、监督改革的局面,促进了各项政策落实。

**3. 突出重点,梯次推进。**税费改革重点是从轻确定计税要素并得到群众认可,规范涉农收费行为,大力减人、减事、减支。根据中央7号文件精神,针对湖北省地域复杂、负担过重的实际,省委、省政府先后派出5批20多个调查组,深入不同类型地区调研后,确定了几条针对性强、行之有效的具体政策:针对计税产量较高问题,规定每亩农业税负担不得超过100元;针对“两税”重征问题,规定农业税计税土地只征农业税;考虑湖北省大江大河治理任务重,规定农村“两工”用3年时间逐步取消;按照受益负担和公共财政原则,规定共同生产费不再固定收取;针对债务比较复杂,规定农村税费改革与农村债务分开处理,全面冻结农民历欠,防止新增债务。政策确定后,



省委、省政府又针对税改各个阶段的特点和任务，分别制定了相应的措施。在宣传发动阶段，主要抓思想行动统一，抓政策宣讲到户，送政策入农家。在夏季预征阶段，省委办公厅和省政府办公厅下发紧急通知，规定“七不准”，防止收过头税和一季收全年。在新的税赋进村入户阶段，省委、省政府提出“十二个不准”，重点要求坚持民主程序，确保计税要素的入户签字率在95%以上。在结算清退阶段，主要抓按新政策兑现和明确征收主体，加强征管责任，省委办公厅和省政府办公厅又出台了“六个必须”的规定，要求做到“三个明白”，实现“三个确保”。

4. 检查督办，严肃纪律，确立了改革的保证。为了不断整改突出问题，严肃查处违规违纪行为，各级党政部门把检查始终贯穿于税改的各个阶段和各个环节，做到了省查不漏市、州，市、州查不漏县、市、区，县、市、区查不漏乡、村，乡、村查不漏农户。省里先后组织了7次督察活动，累计抽调225人，抽查了17个市、州的76县、市、区的159个乡（镇）、337个村，走访农户1800多户，召开座谈会63次。检查采取不打招呼，随机抽查的办法，对问题比较集中的15个县、市实行重点督察。湖北省税费改革办公室公布了4部举报电话，确定专人处理群众信访和信息反馈。各级党政部门都组建督察专班，在乡村开展拉网式巡察。为了严肃纪律，省委、省政府还就违反农村税费改革政策、落实涉及农民负担案件责任追究，制定和下发了具体规定。各地对顶风违纪、整改不力的案件进行了严肃查处。襄樊市处分了49名严重违反税费改革政策的人员，引起很大震动。

5. 协调配合，通力合作，把握了改革的前提。农村税费改革是在问题累积较多、各种矛盾积淀较深的情况下开展的，既涉及到经济基础，又涉及到上层建筑，尤其是农村教育问题、县乡机构改革问题、财政体制改革问题、农村债务问题，以及农业水费等经营服务性收费、农民建房和学生收费等行政事业性收费政策的调整等诸多方面，涉及到省委、省政府很多部门。就这些问题，省委、省政府在充分调研的基础上，出台了18个政策配套文件。各级、各部门站在大局、全局的高度，认真落实省委、省政府部署，做了大量工作。财政部门加大了资金扶持力度，确保转移支付资金足额拨付到位。农业、编制、教育、土地管理等部门顾全大局，通力合作，密切配合，看好自家的门，管好自己的人，取消了一大批不合理、不合法的收费项目，动了真格，带了好头。省委、省政府派驻32个县（市、区）的联络组成员，驻点帮助税费改革工作，与基层干部和群众同甘共苦，任劳任怨，分析问



题, 研究对策, 起到了税改“信息员”和“监察员”的作用。

## 五、存在的主要问题

尽管湖北省农村税费改革取得了巨大的成效, 但也存在不少问题:

**1. 部分地方执行政策不到位。**少数地方改变计税面积, 对宅基地收取税费, 机动地没有纳入计税面积, 计税要素不准确, 基础性工作不落实, 没有得到农民认可; 还有一些地方程序性工作不规范, “两工”提取和使用、“一事一议”筹资没有履行规定的审批程序, 超范围使用, 平摊特产税和经营服务性收费, 多级次重复征收农业水费。

**2. 部分地方改革后农民负担仍然很重。**由于农民负担基数较高, 改革后尽管政策内负担减幅较大, 但与周边省份相比, 湖北省农民实际税费负担水平仍然较高(见表1)。农民负担主要重在“两工”折资、一事一议、村组水费等村组收费项目上。农民要交田亩负担、人头负担(一事一议)、劳力负担(“两工”折资), 或者叫政策内负担、村级负担、组级负担。此外, 一些地方还有“村组户对结”(村、村民小组、农户三者直接结算), “村服务资金”, “谁受益、谁负担”等收费名目。

表1

湖北省农村税费改革后农民负担与周边省比较情况

| 省 份   | 改革前<br>农民负担<br>(亿元) | 改革后<br>农民负担<br>(亿元) | 减幅(%) | 改革后<br>人均负担<br>(元) | 改革后<br>亩均负担<br>(元) |
|-------|---------------------|---------------------|-------|--------------------|--------------------|
| 湖 北 省 | 55.2                | 32.7                | 40.7  | 79.5               | 70.36              |
| 湖 南 省 | 62                  | 30                  | 61.6  | 60                 | 73                 |
| 河 南 省 | 67                  | 51                  | 23.9  | 65                 | 55                 |
| 安 徽 省 | 49                  | 33                  | 32.6  | 70                 | 53                 |
| 江 西 省 | 31                  | 19                  | 38.7  | 61                 | 64                 |

**3. 涉农收费问题仍然比较突出。**农村税费改革后, 采用农民负担卡规范了农民应交的税费, 一些基层部门就转变方式, 通过收取行业性税费、强迫提供服务、转移收费对象、乱罚款等方法增加部门收入。



4. 转移支付资金使用管理不够规范。部分地方资金不能及时到位;一些地方没有按照规定的范围使用资金,存在挪用现象,个别县用转移支付资金平衡财政预算;一些地方安排村级转移支付资金标准较低,有的还挤占和抵扣村级转移支付资金;有的县市用转移支付资金抵扣上缴资金,有的将转移支付资金用于还债。

5. 改革后村级运转比较困难。农村税费改革解决了过去县、乡存在的一些困难,教师工资基本上能够按政策予以保证,很多地方县、乡党政机构运转好于往年,但村级机构运转困难仍相对突出。改革前,全省的村级三项提留村均4.15万元,改革后,两税附加村均1.65万元,财力减少很多;2002年能够维持运转,主要是结算清退不彻底,靠超收资金维持,2003年矛盾会更突出。

6. 配套改革实质性成效不明显。不少地方讲得多,动真格的少;精简村组干部、民办教师,精简编外人员下了功夫,成效很大,但精简吃财政饭的人员不力,有的地方行政人员精简报的数字不少,但发工资的人员还在增加;有的县市、乡镇至今还未定编到人,即使定编到人,也未真正分流,减少财政供养人员30%的任务相当艰巨。

7. 乡村债务影响农业税征收。由于农村“普九”达标、超越财力兴办建设项目、借贷完成农业税收和“三提五统”的征收任务,以及各项税费、产业结构调整以及乡镇办企业等原因,形成了巨额债务。据湖北省初步统计,全省乡级债务总额31.12亿元,债权总额7.21亿元,净债务23.91亿元,平均每个乡镇净负债161万元;村级负债总额192.48亿元,债权总额164.93亿元,村级净负债27.55亿元,村均净负债8.72万元。由于债务硬,债权软,特别是相当一部分债权为呆账、死账,乡村实际净资产数额更大。根据农村税费改革政策,税费改革前的农村债务被锁定,但直到现在还未就如何解决债务问题出台解决方案,在实际征收中,虽然财政农税干部做了大量宣传、解释工作,但有的农户坚持要求以债抵税,影响农业税的征缴入库。

## 六、财政支持湖北省农村税费改革的政策取向

1. 完善转移支付制度。财政转移支付是推动农村税费改革全面开展的重要手段。为了使转移支付与促进地方机构改革、压缩人员、调整支出结构更好地结合起来,中央的转移支付补助分为固定性和过渡性两部分,对地方实行包干制。



固定性转移支付即转移支付的基数,是中央对农村税费改革后影响地方财力给予的长期性补助;过渡性转移支付是考虑地方精简机构、裁减人员过程中给予的过渡性补助,补助时间为3~5年。固定性转移支付原则上要固定到基层,长期不变;过渡性转移支付是可以调剂的,调剂权归省级政府,责任也在省级政府。过渡期结束后,中央这部分资金不收回,也不调剂用于其他方面,继续专项用于农村税费改革后仍需解决的一些问题。

转移支付的原则:(1)统一与规范。采用统一的客观因素,统一的计算公式,统一的数据口径,用规范的方法测算乡镇统筹的标准支出需求。(2)公平与合理。根据各地区税费改革所带来的财政减收增支的承受能力和财政困难程度,合理确定中央财政对不同地区的补助力度。(3)公开与透明。转移支付考虑的客观因素公开,测算过程透明,分配结构公开。(4)适当照顾民族地区。

转移支付的核定:固定性转移支付包括乡级和村级两部分。其中,乡级固定性转移支付主要参照乡镇统筹中必不可少的支出、农业特产税和屠宰税减收、农业税增收等因素计算确定;村级固定性转移支付主要参照村个数、五保户人数及相关补助标准计算确定。在乡镇统筹的计算上,考虑到各省的征收标准和征收力度不一,为了体现公平原则,在确定转移支付时,对于乡、村两级办公、优抚、计划生育、民兵训练和乡村道路修建等五项支出均不采用各地的实际支出数,而是参照全国乡镇统筹分项支出总额,按照规范的办法计算核定。改革后,农业税根据1994~1998年粮食、棉花、油料、麻类等粮食和经济作物的5年平均产量及细粮折合率、农业税计税价格、农业税税率等因素计算确定。在过渡性转移支付额的测算上,乡镇机构改革压缩比例按20%,乡镇财政供养人口人员经费人均支出水平统一按4000元计算;教育集资支出主要根据各地农村中小学学生数和乡村个数核定。中央财政固定性转移支付额为130亿元(乡级110亿元、村级20亿元),过渡性转移支付额为70亿元。

为保证中央转移支付资金落实到乡镇,避免层层截留,一是要加强监督检查,落实其政策;二是实行责任追究制度;三是进一步规范税改转移支付资金办法。

## 2. 切实搞好配套改革。

(1)精简乡镇机构人员,切实转变政府职能。一方面在推进农村税费改革过程中,必须把乡镇机构改革作为重要的配套改革认真抓好。要按照中央的统一部署,精简乡镇党政机构,归并设置过多、



过散的事业单位,压缩乡镇行政和事业单位人员编制,清退各类临时人员,裁减超编人员。另一方面,转变乡镇政府职能。随着社会主义市场经济的变化,农村经济组织形式和经营体制已经发生了根本性的变化。农户成为独立自主的经营主体。乡镇政府要适应这个变化,重新规范职能,从过去直接抓生产经营、催种催收,转到落实政策、行政执法、提供公共服务上来,强化为农业、农村和农民服务的功能。

(2) 建立有效的农民负担监督管理机制。各地政府及有关部门必须履行对农民的承诺,坚决制止农村各种乱收费。要根据新情况,明确职责分工,抓紧建章立制,建立行之有效的农民负担监督机制。一是开展专项治理。重点抓好农村中小学乱收费、报刊摊派、各种要农民出钱出物出力的达标升级活动等专项治理整顿工作。二是规范村级“一事一议”筹资筹劳制度。各地要结合实际情况,制定具体的操作办法,明确“一事一议”筹资筹劳范围、上限控制标准、议事规则和程序等,防止成为新的乱收费的口子。三是实行政企、政事分开,管好经营服务和收费。为农民提供服务,必须坚持农民自愿原则,不得强制服务和收费,不得将一些已经取消的行政事业性收费转为经营性收费。

3. 加大财政对农业投入力度。重点向农业科技、水利基础设施、农业产业化、农村市场体系倾斜,注重投资效益。现阶段大多数农民还不富裕,合作经济组织积累也较弱,依靠农民和集体经济的力量是难以促进农业增效、农民增收的,还需要政府的财政支持。从某种意义上讲,增加财政对农业的投入,实质上就是减轻农民负担,降低农业生产者经营成本。对农业科技、水利基础设施、农业产业化、农村市场体系建立等方面的投入,能较快引导农民致富,是加快农业发展的重要要素投入。

4. 清理化解债务。(1) 以拍卖、租赁等方式盘活资产、资源,解决部分债务。(2) 通过债权债务置换消除债务。(3) 搞好乡镇企业的改组转制,转移偿债义务。(4) 加大清欠力度,想方设法收回“老欠”。(5) 落实降息、减息政策,对利率畸高的借款按照国家贷款利率执行等方法,减轻利息支付压力。在化解债务的问题上,应该适当给予各地一定的创新空间,允许其根据当地实际进行一些试点,以摸索出行之有效的方法。

5. 积极支持农业、农村经济发展,增加农民收入。在全面建设小康社会的背景下,没有农村的小康,就没有全国人民的小康。增加农



民的收入与减轻农民的负担都是必不可少的途径。各级财政部门要认真处理好取与予的关系,充分利用财政专项资金积极引导农民进行种植结构调整和农业产业化建设,大力发展“优质、高效、丰产”农业,积极培育壮大龙头企业,提高农业产业化经营水平。同时,加大对农业和农村发展投入,积极拓展筹资渠道,引导各种社会资金支持农业发展,加强农业基础设施建设,增加农民收入,促进农业和农村经济发展。



# 目 录

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 分税制以来湖北省农业税收状况分析与研究 .....     | (1)   |
| 湖北省农村税费改革前后农民负担比较分析 .....     | (14)  |
| 农村税费改革后湖北省村级组织财务状况分析与研究 ..... | (23)  |
| 减人、减事、减支的理论分析与一个实践样本 .....    | (37)  |
| 防止农民负担反弹问题的调查与研究 .....        | (64)  |
| 一个山区县农村村级债务的分析与研究 .....       | (81)  |
| 乡镇管理体制改革分析与研究 .....           | (96)  |
| 农村税费改革对农村基础教育的影响 .....        | (108) |
| 农村税费改革对乡镇财政的影响                |       |
| ——大别山区的一个案例 .....             | (123) |
| 老河口市领导干部职务消费货币化分析与研究 .....    | (136) |
| 构建我国转型发展期农税征管新模式              |       |
| ——仙桃市农税征管模式创新与实践 .....        | (152) |
| 农业税征收成本分析与研究 .....            | (161) |
| 停征农业特产税对山区县、市财政的影响及对策 .....   | (170) |
| 京山县农村税费改革调查与分析 .....          | (177) |
| 五峰土家族自治县农村税费改革试点情况的调查 .....   | (194) |
| 一个民族县(市)农村税费改革的实践 .....       | (207) |
| 关于国有后湖农场农工负担的调查 .....         | (220) |