

农村税费改革试点工作 材 料 汇 编

吉林省农村税费改革试点
工作领导小组办公室
二〇〇五年七月

目 录

第一部分 领 导 讲 话

1. 在全国农村税费改革试点工作会议上的讲话(摘要)
(温家宝)..... 1
2. 在全国农村税费改革试点工作会议结束时的讲话(摘要)
(回良玉)..... 7
3. 在全省农村税费改革试点工作会议上的讲话
(王 珉) 11
4. 在全省农村税费改革试点工作会议上的讲话
(杨庆才) 16

第二部分 免征农业税改革试点配套文件

1. 中共吉林省委 吉林省人民政府
关于免征农业税综合配套改革试点实施意见
(吉发[2005]20号) 35
2. 吉林省人民政府办公厅转发省民政厅
关于进一步开展优化乡镇行政区划布局工作实施方案的通知
(吉政办明电[2004]134号)..... 45
3. 关于乡镇机构改革中
乡镇党政领导干部调整安置的意见
(吉农改办[2005]26号) 49

4. 吉林省人民政府	
关于实行乡镇财政管理方式改革的通知	
(吉政发[2004]51号)	51
5. 吉林省人民政府贯彻国务院	
关于进一步加强农村教育工作决定的意见	
(吉政发[2004]9号)	56
6. 吉林省人民政府办公厅关于转发省农村税费改革试点工作领导	
小组制定的全省免征农业税综合配套改革试点相关指导文	
件的通知	
(吉政办发[2005]29号)	67
(1) 全省免征农业税配套推进乡镇机构改革实施意见	68
(2) 全省乡镇机构改革人员分流工作指导意见	72
(3) 关于加强农村税费改革转移支付资金管理的通知	74
(4) 全省农业税和农业特产税欠税清理工作指导意见	77
(5) 吉林省农民负担监督管理制度	80
7. 吉林省人民政府	
关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的意见	
(吉政发[2005]11号)	87
8. 吉林省人民政府办公厅关于转发省发展改革委	
关于进一步加强涉农商品价格和收费管理意见的通知	
(吉政办明电[2005]37号)	93
9. 吉林省高级人民法院	
关于在审理和执行民商事纠纷案件时	
不得查封、冻结或扣划农村税费改革转移支付资金的通知	
(吉高法[2005]56号)	98
10. 中共吉林省纪委吉林省监察厅	
关于加强免征农业税改革试点工作纪律的意见	
(吉纪发[2005]11号)	100

11. 关于研究探索化解乡镇债务办法的指导意见 (征求意见稿)	104
12. 吉林省村级范围内一事一议筹资投劳管理办法 (征求意见稿)	112

第三部分 关于制定免征农业税综合配套 改革试点实施方案的参考要点

1. 关于制定免征农业税综合配套改革试点实施方案的参考要点 (吉农改办[2005]31号)	118
--	-----

在全国农村税费改革试点工作 会议上的讲话(摘要)

温家宝

(2005年6月6日)

一、认真总结农村税费改革工作,充分认识取消农业税的深远意义(略)

二、巩固农村税费改革成果,全面推进农村综合配套改革

推进农村综合改革,要围绕进一步解放和发展农村生产力这条主线,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持科学发展观,建立精干高效的基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度,促进农村经济社会全面进步,推进全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会。下面我谈谈对其中几项主要改革的意见。

(一)积极稳妥地推进乡镇机构改革

这是巩固税费改革成果,跳出“黄宗羲定律”的关键。改革开放20多年来,我们已先后进行过三次全国范围内的乡镇机构改革。去年开始,作为农村税费改革的配套内容,又在部分地区部署了乡镇机构改革的试点工作。目前,全国已有17个省区市、157个县、1953个乡开展了试点工作,应该说已经有了一个良好的开端。今年3月,国务院在部分省乡镇机构改革试点工作座谈会上,提出了“统一思想、明确方向、坚定不移、有序推进,积极稳妥、试点先行”要求,并对试点工作提出了严守机构编制只减不增和确保社会稳定这两条“底线”。根据试点工作取得的经验,乡镇机构改革的目标是:转变政府职能,整合事业站所,精

简机构人员;提高社会管理和公共服务水平,加快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制。围绕这个目标,当前要抓好三个方面的工作。

一是抓转变职能,努力建设服务型政府、法治型政府。乡镇机构改革,首先最重要的也是转变政府职能,要按照有所为有所不为的原则,适当调整乡镇在经济管理上的职能,切实把工作重点从直接抓招商引资、生产经营、催种催收等具体事务转到对农户和各类经济主体进行示范引导、提供政策服务以及营造发展环境上来。同时要努力提高社会管理和公共服务水平,并按照依法行政的原则,宣传、落实好党和国家的法律、政策,规范政府的行为,保障农民的合法权益,维护农村社会稳定,巩固党在农村的执政基础。

二是抓事业单位整合与改革。关键是要合理区分公益性事业和经营性事业,实行分类管理。公益性的,要强化服务功能,经费主要由财政保障;经营性的,要强化自我发展能力,逐步走向市场。要整合现有的事业站所,提高资源利用效率,做到既减轻农民负担,又增强为农服务能力。

三是妥善安排分流人员。这在乡镇机构改革中既是重要环节,又是难点问题。要在严格定编定岗的基础上,根据公开、公平、公正的原则择优选用,严禁搞暗箱操作。要积极探索多种分流方式,帮助分流人员重新就业,妥善解决他们的实际问题。

衡量乡镇机构改革的成效,主要看四条:一看是否有利于巩固税费改革成果,确保农民负担不反弹;二看是否有利于提高工作效率,降低行政成本;三看是否增强了为“三农”服务的功能,促进农村经济社会发展;四看是否提高了依法行政的能力,促进农村社会稳定。

(二)加大农村义务教育管理体制改革的力度

发展农村教育事业,是提高农民素质和农村文明程度的迫切要求,也是推进农村小康建设的重要任务。我国城乡经济发

展差距大,社会发展差距更大。这两年,中央对农村教育的投入不断增加,为实施西部地区“两基”攻坚计划,中央安排了 100 多亿元资金,目前西部地区农村义务教育投入的 50% 以上是中央安排的。总的看,实施“两基”攻坚计划以来,农村义务教育有了较快的发展,但总体落后的局面还远没有改变。当前农村义务教育管理体制中存在的突出问题是,投入保障水平偏低,资源配置不合理,县级以上政府农村义务教育的责任不明确。改革农村义务教育管理体制的目标是:按照在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的要求,建立起各级政府责任明确,财政分级投入,经费稳定增长,管理以县为主的体制。

这里的关键是要进一步明确各级政府对发展农村义务教育的责任,进一步巩固以政府投入为主的经费保障机制。在保障农村义务教育经费的稳定增长方面,县级以上各级政府的财政要更多地承担起责任。如果以政府投入为主的经费保障机制建立不起来,农村中小学乱收费的现象就难以避免。这不仅会使取消农业税带给农民的实惠付之东流,而且会使农村贫困家庭、经济困难家庭的子女难以完成义务教育。今年,我们对国家扶贫开发工作重点县义务教育阶段农村贫困家庭的学生实行了“两免一补”政策,就是加强中央和地方财政对农村义务教育的支持,各地一定要抓好这项政策的落实。

同时,要加快改革农村教育行政管理体制,严格教师资格制度,精简教师队伍,提高教师素质。建立城乡教师交流制度,鼓励和引导城镇教师到乡村执教。继续做好农村中小学校布局的合理调整,提高教育资源使用效率。

衡量农村义务教育管理体制改革的成效,最关键的一条,就是看农村贫困家庭的孩子是否都能上得起学,是否都能接受九年义务教育。

(三)进一步改革县乡财政管理体制

农业税取消后,相当部分县乡失去了一个主体税种,一些乡

只能主要依靠上级财政的转移支付来维持机构运转,这不仅制约其职能的有效发挥,而且还会影响一级政府工作的主动性和积极性。因此必须进一步改革县乡财政管理体制。一是要根据目前县乡财政的实际状况,进一步完善省以下财政体制,提高县乡财政的自我保障能力。二是要进一步规范财政转移支付制度,完善中央对地方缓解县乡财政困难的奖补办法。今年中央财政已经安排了 150 亿元,今后要继续加大对困难地区的转移支付力度,力争用几年时间较为明显地缓解县乡财政的困难。三是要改革县乡财政的管理方式,具备条件的地方,可以推进“省直管县”和“乡财乡用县管”的改革试点。四是要按照公共财政的原则,进一步调整财政支出结构,增加公共产品和服务的支出比重。

县乡财政管理体制改革相当复杂。除了钱的问题之外,还与上下级政府之间财权、事权的划分有着直接联系。因此,改革必须先行试点,在不断完善方案的基础上稳步推进。这里要强调的是,在取消农业税后,必须确保财政困难县工资的及时足额发放和基层政权的正常运转。

(四)协调推进农村其他方面的改革

除了上述三项重点改革任务,与税费改革直接相关的改革内容还有不少,比如,尽快建立坚决制止发生新的乡村债务的有效机制,探索逐步化解旧债的具体办法;严格区分加重农民负担和农民自愿投工投劳改善自己生产生活条件的政策界限,进一步完善“一事一议”制度,引导农民开展自己直接收益的基础设施建设和发展公益事业;深化国有农场的农业税费改革和加快分离企业办社会职能,等等。这些问题都直接关系到群众的切身利益,关系到农业税取消后农村经济、社会的发展和管理。各地要从当地实际出发,抓紧研究,积极探索,推进这些方面的改革。此外,还有去年已经开始进行的其他方面的一些改革,如粮食流通体制改革,农村金融体制改革,土地征收征用制度改革

等,都要相互协调配合,继续推进。总之,要围绕促进农村体制机制创新和发展生产力这个大目标,把农村改革全面引向深入。

这里,我要强调一下,减轻农民负担的工作不能放松。必须继续严格制止各种加重农民负担的错误做法。目前,全国绝大多数地方都已经免征农业税了,按理说,农民的各种不合理负担也都应该取消了,但实际情况并非乐观。从最近了解到的情况看,问题还不少。突出的是一些地方没有严格执行减轻农民负担的“四项制度”。一是涉农税收、价格和收费的“公示制”;二是农村义务教育收费的“一费制”;三是对公费订阅报刊费用的“限额制”,四是对涉及加重农民负担案(事)件的“责任追究制”。这四项制度是防止农民负担反弹的基础性工作和制度性约束。必须继续抓好落实和督促检查。否则,税取消了,费又来了,农民的负担又会加重,就会失信于民。

此外,一些乡镇为了解决税费改革后的财政收支矛盾,出现了大搞招商引资和以举债来弥补经费缺口的现象,必须引起高度重视。税费改革后,怎么看待乡镇财政出现的收支矛盾?如果把过去由农民承担的税费都改成由上级财政转移支付,那还叫什么改革?因此,实行税费改革,就一定要推进乡镇机构改革,在解决“食之者众”和转变乡镇政府职能这两个根本问题上下工夫。当然另一方面,各省既要把中央对税费改革拨付的补助资金及时、足额下发到基层,又要自行安排必要资金支持基层的改革,特别是今年自主全免农业税的省区,省级财政要更多地承担责任,不能把收支缺口向下转移。对乡镇财政出现的收支矛盾,用行政办法去搞所谓的“招商引资”,甚至不惜举债来弥补收支缺口,这是在饮鸩止渴,将来遗患无穷,必须采取断然措施坚决加以制止。为此,有必要提出约法三章:一是各地一律不得对乡镇下达招商引资的指标;二是乡镇政府一律不得举债搞建设;三是乡镇政府一律不得为经济活动提供担保。

当前农村出现的这些新问题,实际上是在提醒我们,一是

农民负担的监督管理工作一刻也不能放松,二是必须加快推进农村的综合改革,否则就难以巩固和发展农村税费改革已经取得的成果。

三、城乡统筹、推进新阶段的农村全面发展(略)

在全国农村税费改革试点工作 会议结束时的讲话(摘要)

回良玉

(2005年6月7日)

一、会议的主要收获(略)

二、扎实做好今年农村税费改革试点工作

今年是改革攻坚的关键一年,是深化农村税费改革试点的重要一年,既要继续调整国家与农民的分配关系,进一步推进农村税费改革试点,又要积极稳妥地探索改革路子,谋划农村综合改革总体方案。当前要按照不断深化、综合配套、巩固完善、探索创新、有所突破的思路,认真落实各项政策,努力解决突出矛盾和问题,积极稳妥推进综合改革试点,确保深化农村税费改革试点工作健康有序进行。

(一)认真落实农业税减免征政策。按照中央的部署,今年在全国更大范围、更大幅度减免征农业税。鼓励地方根据自身财力条件,自主决定扩大农业税免征范围。从各地反映情况看,今年农业税减免征力度很大,确保政策落实到位,要求更高,难度更大,任务更重。各地区、各部门要强化领导,周密部署,精心组织,将各项政策原原本本地交给基层和农民。继续征收农业税的地区,要按照政策公开、工作透明、主体合法、程序合规的要求,规范农业税及附加税的征收,坚决制止各种乱收费,防止负担反弹。免征农业税的地方,要将工作重点转向以农村税费改革为主要内容的农村综合改革上来,积极探索免征农业税后农村工作的新思路和新办法,并做好农业税征管基础资料的清理

归档等善后工作,妥善解决农业税征管机构划转、职能转换、人员安置等问题。各地都要坚决按照对农民的承诺,不折不扣地将减免征农业税的好处落实到农户,不折不扣地将财政转移支付资金落实到基层。中央财政已经新增 140 亿元专项资金,对因按中央统一部署减免农(牧)业税而减少的地方收入给予适当补助。省级财政和有条件的市、县财政要继续安排资金支持基层改革。特别是今年自主免征农业税的地方,要及时、足额落实对乡镇的转移支付补助,不能把缺口向下转移。

(二)积极部署开展农村综合改革试点。农村税费改革试点以来,一些地方进行了乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制等改革试点,取得了一定进展,探索了一些路子,积累了一些经验。随着免征农业税步伐的加快,推进以农村税费改革为主的农村综合改革已摆上议事日程。各地区、各部门要适应新形势的需要,加强调研,积极探索,勇于创新,尽快形成方案,为明年全面展开奠定基础。今年每个省份都要至少选择 1 个有代表性的地区(市)或若干代表性强、领导重视、机构健全、工作扎实的县(市)进行农村综合改革试点。要精心制订方案,周密组织实施,加强协调配合,切实抓出成效。要坚决堵住乡镇机构人员进口,敞开出口,做到只出不进。中央有关部门要加强调查研究,认真总结各地经验,做好全面深化农村综合改革指导性文件的起草工作。

(三)坚决制止发生新的乡村债务。乡村债务重已成为影响农村稳定的一个突出矛盾,必须高度重视,妥善处理。当务之急是要坚决制止发生新的债务。各地区、各有关部门要切实把思想统一到家宝总理的讲话精神上来,从讲政治的高度,认真执行“约法三章”和“两项制度”,即各地一律不得对乡镇下达招商引资的指标,乡镇政府一律不得举债搞建设,乡镇政府一律不得为经济活动提供担保,实行新债责任追究制度和乡村干部离任审计制度。要树立科学发展观和正确政绩观,发展农村各项事业

要坚持一切从实际出发,实事求是,量力而行。要改革和完善基层干部考核体系,为制止新债创造良好环境。同时,要认真做好历史上形成的乡村债务的清理化解工作,以县为单位抓紧进行登记核实,抓紧研究化解乡村债务的思路和办法,积极开展化解乡村债务试点。

(四)切实减轻国有农场职工负担。目前大多数国有农场政企合一,承担了部分政府管理职能和社会公益性职能,承包土地的农场职工需要向农场缴纳一定的管理性费用。这部分费用在第一阶段税费改革中没有并入农业税统筹考虑,现在即使同步减免征农业税,农场职工减免的负担也普遍少于当地农民,他们反映比较强烈,上访事件时有发生。这是影响垦区社会稳定的一个突出问题,需要妥善加以解决。要根据隶属关系,进一步深化国有农场税费改革,争取在本届政府任期内将农场土地承包费中类似农村“乡镇五项统筹”的收费全部减除。今年要搞好调研,提出方案,明年迈出实质性步伐。从国有农场本身来讲,必须大力推进改革,剥离办社会职能,减少管理层次,降低运行成本。

(五)加强对农村税费改革政策落实情况的督查。各地区、各有关部门要加强对农村税费改革试点工作的督查,及时发现和解决改革中的突出矛盾和问题,确保各项改革政策的全面落实。要加强对农业税减免征政策落实情况的督查,重点检查是否按要求减免了农业税及附加,是否对乡、村足额安排了转移支付资金,是否强行或变相“以资代劳”,是否超范围、超标准进行“一事一议”,是否发生新的乡村债务。要加强对农民负担的监督管理,重点抓好涉农税收价格收费“公示制”、农村义务教育收费“一费制”、乡镇村级组织和农村中小学校公费订阅报刊“限额制”、违反减轻农民负担政策“责任追究制”等制度的落实工作,特别是要坚决遏制农业生产资料价格持续上涨势头,加强水费、电费等经营性收费管理,坚决查处损害农民利益的各种行为。

(六)加强对农村税费改革试点工作的领导。深化农村税费改革试点,既涉及农村上层建筑的深刻变革,又涉及农村经济和社会领域的重大变革,牵一发而动全身。各地区、各有关部门必须把农村税费改革试点工作放在整个国民经济和社会发展的全局中统筹考虑,充分认识和准确把握农村税费改革试点工作在整个农村改革发展中的突出地位和重大作用,正确看待和清醒认识农村税费改革试点面临的各类矛盾和问题,切实加强组织领导。既不能因为农民负担减轻就忽视负担监管工作,产生麻痹思想,又不能因为改革任务繁重就等待观望、裹足不前,产生畏难厌战情绪。要继续坚持党政主要领导亲自抓、负总责,确保领导精力不转移、工作力度不减弱、执行政策不走样。要建立健全工作制度,层层落实领导责任制和部门分工负责制,逐步形成“党委政府统一部署,领导小组齐抓共管,成员单位各负其责,相关部门密切配合”的工作机制,形成促进改革、巩固成果、防止反弹的强大合力。同时要统筹兼顾抓好农村各项改革,稳定和完善的农村土地制度,继续深化粮食流通、农村金融和林业、农垦、供销社体制等改革。

三、全面抓好当前农业和农村各项工作(略)

在全省免征农业税综合配套 改革工作会议上的讲话

王 珉

(2005年6月22日)

前不久,国务院召开了全国农村税费改革试点工作会议,温家宝总理、回良玉副总理作了重要讲话。会议重点研究了农业税取消后农村经济社会发展面临的新情况、新问题,全面部署了下一阶段以税费改革为主要内容的农村综合配套改革工作。为贯彻落实全国农村税费改革试点工作会议精神,研究部署我省免征农业税综合配套改革工作,省委、省政府决定召开这次会议。下面,我就全省免征农业税综合配套改革、开创农村工作新局面,讲四点意见。

一、提高认识,切实抓好免征农业税综合配套改革工作

我省是国家确定的最先免征农业税改革试点省份。去年,全省普遍落实了“一免征、两取消”政策,实施综合配套改革,取得明显成效,有力的调动了农民的积极性。去年,免征农业税、取消除烟叶外的农业特产税,取消统一规定的义务工,再加上粮食直补,全省农民人均增收达到 250 元左右。我们一定要珍惜这个成果,巩固好这个成果。我省农村税费改革以来,特别是免征农业税改革后,虽然向农民乱收费、乱摊派的行为在总体上得到了遏制,但乱收费、乱摊派的口子并没有完全堵住。根本原因是体制和机制问题还没有解决好,乡镇精简机构和精简人员不到位,经费压不下来,财政支出结构得不到相应调整。因此,必须下决心进行综合配套改革,从体制和机制上彻底解决问题,从

源头上清除农民负担反弹的隐患,巩固好免征农业税改革成果。

推进农村综合配套改革,不仅有利于解决农民负担反弹问题,同时也将有力地推动农村经济社会发展。温家宝总理在全国农村税费改革试点工作会议上指出,“改革是发展的动力,改革的目的是为了更快更好地发展。”免征农业税改革,使广大农民得到了实实在在的利益,保护和调动了农民的生产积极性。但农村经济社会发展中的一些深层次矛盾和问题并没有得到相应解决。比如乡镇政府政事不分、政企不分、行政命令、包办代替的问题,县乡财政吃饭养人的问题,农村公共产品不足和公共服务不到位的问题,等等。我们要以免征农业税改革为契机,坚持以人为本、以发展为第一要务,全面推进各项配套改革,增强农村经济社会发展的活力和动力,为县域经济突破和全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会创造条件。

二、突出重点,确保综合配套改革质量

首先,要进一步优化乡镇布局。免征农业税后,乡镇的工作任务和工作方式发生了明显变化。乡镇规模过小,“大马拉小车”,必然造成行政成本高、行政效能低。因此,撤并乡镇、优化乡镇布局势在必行。现在,全国多数省都在撤并乡镇,有的省撤并比例达 50%。从我省乡镇人口、区划范围和交通条件看,撤并空间比较大,撤并 30% 是完全可以办到的。在撤并乡镇的同时,还要研究撤并行政村,减少村干部,减轻农民负担。撤并乡镇,整合资源,有利于区域经济发展,有利于提高行政效能和工作效率。各地要进一步加大工作力度,确保实现撤并目标。

第二,要切实转变乡镇政府职能。温家宝总理在全国农村税费改革试点工作会议上指出:“现在,乡镇政府还在管着许多不该管、管不了、管了之后农民有意见的事,有些甚至还在沿袭人民公社时期的管理职能和办法。”推进乡镇机构改革,要在调整机构设置、精简人员的同时,切实转变乡镇政府职能,加强基层政权建设,促进经济社会发展,全心全意为农民群众谋利益。

乡镇政府职能需要重新定位。对涉及经济发展、农民增收、社会稳定的事情要切实抓好；把应当由市场运作的事情交给企业和社会组织。把工作重点放在政策引导、提供服务、营造环境、维护社会稳定上，把主要精力放在社会管理和公共服务上，坚持依法行政，努力建设服务型乡镇政府。

第三，要妥善安置分流人员。在这方面，省里已有明确政策，各地要很好落实。四个先行试点单位都有一些好的做法，各地可以借鉴。需要强调的是，安置分流人员必须以稳定为底线，不能简单地推向社会，不能留“后遗症”。对于分流人员要因人制宜，采取不同方式，妥善安置。对年龄较大、工龄较长的干部，在不突破现有工资标准的前提下可提前离岗；对素质较高、熟悉农村工作的干部，可下派到村任职；对自谋职业的，要支持和鼓励他们积极创业。同时，大力发展各类农村社会化服务组织，吸纳分流人员。既保护基层干部的积极性，也促进当地经济的发展。

第四，要注重体制和机制创新。省委、省政府将全面下放行政审批管理权力，加大对县域经济发展的政策支持。这必将极大地调动县（市）发展经济的积极性，增强县（市）发展经济的活力、动力和能力。也必然对乡镇工作提出新的要求，给乡镇经济发展带来新的机遇。各地要结合农业税综合配套改革，适应新的发展形势和任务要求，进一步明确发展思路和目标，采取更加有力对策措施，把握机遇，加快发展。农村乡镇情况千差万别，资源、条件和基础等各不相同。各地在推进改革发展中，要按照这次免征农业税综合配套改革总的要求，结合县域突破战略的深入实施，力求在体制和机制上进行创新，突出特色，发挥优势，加快发展。

三、强化措施，严防农民负担反弹

随着“一免征、两取消”政策的贯彻落实，农民的政策性负担得到根本减轻，但农民负担反弹的问题还没有完全消除，农民负