

广东社会主义新农村 建设的理论与实践

广东农村政策研究中心

二〇〇六年十一月

广东社会主义新农村 建设的理论与实践

广东农村政策研究中心

二〇〇六年十一月

前 言

随着我国改革开放事业的全面推进，综合经济实力的全面提升，我国总体上已经具备了改变传统发展模式，实现以工促农、以城带乡的条件和实力；具备了从整体上全面提升和彻底改造农村面貌、农民境遇以及农业发展水平的能力；具备了实现城乡统筹协调发展，将传统农业向现代农业全面推进，赋予三农发展以社会主义新内涵、新意义、新实质的能力。总体上说，当前的三农正处在我国农业几千年发展以来的重大转折时期，具有划时代的伟大意义，需要我们在系统、全面、深刻的总结以前经验教训的基础上实现社会主义新农村建设的重大理论创新，同时，实现重大的实践创新。

广东虽然是一个经济强省，但自身所面临的大量贫困农民、失地农民以及外来民工等问题却时时提醒着，广东也是一个三农问题突出、典型意义明显、影响范围宽泛的省份。如何解决好三农问题、实现三农问题的突围，不仅是一个涉及到能否消解矛盾、解决困难，实现整个社会的平稳转型问题，而且更是涉及到能否真正实现和谐社会、以人为本的治国理念的落实。2006年4月14日，广东省委、省政府根据党的十六届五中全会和《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》的精神，作出了《中共广东省委、广东省人民政府关于加快社会主义新农村建设的决定》，在全省掀起了社会主义新农村建设的热潮。全面、尽快、高质量的推进广东省的社会主义新农村建设是一项关系到我省未来能否持续、健康发展的重大战略部署，也是一项关系到我省经济建设能否继续领跑于全国的重大战略部署。

本书主要从广东农村政策研究中心2005年全国招标课题中精选、压缩而成，主要涉及了税费改革后出现的新问题，农业劳动力转移问题，失地农民安置问题，县域经济发展问题，农村土地制度改革问题，农村收入分配问题，农业综合生产能力问题，工业反哺农业途径问题，农村专业合作组织创新问题，农村社会保障制度建设问题等，共七篇十六章。本书在较全面地刻画当前我省三农问题主要现状的基础上，客观反映了当前广东面临的特殊阶段和有利以及不利环境，指出了当前广东社会主义新农村建设必须实现重大创新和突破的主要方面。我们希望通过对该书的出版，力图在真实再现问题本身的基础上寻找社会主义新农村建设的本源、表现和规律，进而为广东社会主义新农村建设总结出针对性和操作性强的政策措施提供理论依据。

广东农村政策研究中心
二〇〇六年十一月二十五日

目 录

第一篇 广东社会主义新农村建设的形势

第一章 广东税费改革的影响与“后税费”时代的三农问题	1
第一节 广东省农村税费改革的进程回顾和主要效果	1
第二节 取消“三提五统”和免征农业税后农村出现的新情况新问题	4
第三节 解决税费改革后农村出现新问题的对策	18
第二章 “两个趋向”的国际借鉴与广东统筹城乡发展	31
第一节 工业反哺农业的国际经验教训	31
第二节 广东统筹城乡发展的基本情况	51
第三节 广东实施工业反哺农业的基本要求	56
第四节 广东实施工业反哺农业的范围和形式	58
第三章 以工促农、工农互动与发展县域经济	62
第一节 广东省县域经济发展现状及优劣势对比分析	62
第二节 制约广东省县域经济及工、农业协调发展的因素	71
第三节 广东省各地区典型县域经济发展模式与以工促农、工农互动经验的探索	76
第四章 农民收入差距变化趋势——基于城乡之间、地区之间和农户之间的比较	96
第一节 珠三角、长三角和京津冀地区收入分配差距	96
第二节 广东省城乡收入差距的变化趋势	101
第三节 广东省地区之间农民收入差距的趋势	107
第四节 广东省农户之间收入差距的变化趋势	117

第二篇 广东农地制度研究

第五章 广东农村土地制度的现状与发展	125
第一节 广东农地使用制度的演变	125
第二节 当前农地使用制度存在的主要问题	133
第三节 工业化、城市化背景下的农地使用制度创新	136
第四节 工业化、城镇化进程中农地转用制度变革	141
第五节 集体建设用地流转制度的变革	146
第六节 广东省集体建设用地流转需应对的问题	150

第六章 农村土地征用制度市场化改革的进程与问题	155
第一节 现行征地制度运行的矛盾与困境	155
第二节 征地制度的历史考察与未来改革取向	159
第三节 征地制度市场化改革取向的现实可行性	163
第四节 征地制度市场化改革对“三农”的影响	168

第三篇 广东社会保障体系研究

第七章 农村社会保障体系的构建与广东农村社会保障制度的建设	172
第一节 农村社会保障资金的来源与筹措	172
第二节 广东省农村养老保障的现状、问题与对策	177
第三节 解决广东省农村养老问题的对策	181
第八章 广东农村最低生活保障体系的建设和发展	184
第一节 建立农村最低生活保障制度的理论基础	184
第二节 广东农村最低生活保障制度的方案设计	192
第三节 完善广东农村最低生活保障制度的主要内容	199
第四节 对广东失地农民的最低生活保障制度的探讨	207

第四篇 广东农民合作经济组织研究

第九章 广东农民合作经济组织发展现状及问题	209
第一节 当前广东农民合作经济组织的发展在组织运行模式上的特征	209
第二节 广东农民合作经济组织主要类型的对比分析	213
第三节 广东农民合作经济组织与农民的合作关系	218
第四节 广东农民合作经济组织的经济绩效与制度缺陷	220
第五节 地方政府在推动农民合作经济组织的建立和发展中的作用	226
第十章 广东农民专业合作经济组织的制度安排与运行状况	236
第一节 广东农民专业合作经济组织的发展现状与主要特点	236
第二节 广东农民专业合作经济组织的制度安排与运行机制	244
第三节 广东农民专业合作经济组织发挥的主要作用和绩效	246
第四节 广东农民专业合作经济组织发展的主要问题和障碍因素	250

第五篇 广东农村劳动力转移研究

第十一章 促进广东农村劳动力转移	258
------------------------	-----

第一节 广东劳动力转移的现状与问题	258
第二节 广东产业发展与农村劳动力转移	269
第三节 广东的城镇化与农村劳动力转移	275
第四节 广东的职业教育、培训与农村劳动力转移	281
第十二章 加快发展服务业,有效促进广东省农村劳动力战略性转移	294
第一节 我省农村剩余劳动力的基本情况	295
第二节 我省农村剩余劳动力转移的必要性	298
第三节 我省农村剩余劳动力转移的可能性	302
第四节 我省农村剩余劳动力转移方向的选择	306
第五节 影响我省农村剩余劳动力向服务业转移的因素分析	314
第六节 加快发展服务业促进我省农村剩余劳动力转移的政策取向	318

第九篇 广东农业发展研究

第十三章 广东农业产业化中龙头企业与农户联结机制分析	327
第一节 广东农业产业化发展的基本状况与主要成效	327
第二节 广东农业产业化经营的主要组织形式	330
第三节 广东龙头企业与农户利益联结方式	337
第四节 龙头企业与农户联结机制的构建	351
第十四章 农产品新型业态与流通方式	358
第一节 农产品流通新型业态与流通方式的理论分析	358
第二节 典型国家农产品流通业态与流通方式发展状况	370
第三节 广东农产品流通业态与流通方式的发展状况	376
第四节 广东农产品流通新型业态的实证分析	380
第十五章 提高广东农业综合生产能力的分析	389
第一节 广东农业综合生产能力的现状与问题	389
第三节 广东粮食供给的目标设定	406

第七篇 结束语

第十六章 关于新农村建设的几个基本判断——湛江 6 县市区实地调研后的总结与思考 ...	409
第一节 农民群众和各级政府分别是新农村建设的主体力量和主导力量	409
第二节 多渠道筹措和高效利用资金是新农村建设的关键前提	415
第三节 发展农村经济、推进农业产业化经营是新农村建设的中心任务	420

第一章 广东税费改革的影响与 “后税费”时代的三农问题¹

第一节 广东省农村税费改革的进程回顾和主要效果

(一) 改革前广东农村的税费状况

改革前农村主要针对农民征收的税种包括：农业税和农业税附加；农业特产税；屠宰税等。改革前农业税存在的问题主要包括：一是实际税负本身较轻；二是不同作物的税负畸轻畸重；三是由于土地变动，有地无税、有税无地的现象较为普遍。

改革前农村的收费情况相当复杂，名目繁多，包罗万象，但最主要是三提五统，具体有村提留包括公积金、公益金、管理费；乡统筹费包括教育费附加、民兵训练费、计划生育费、优抚费、道路建设费等。

但除提留统筹费以外，改革前农村的其它收费项目中有法律、法规依据或按规定权限由国家计委、财政部批准的收费项目，主要有以下几种。

行政事业性收费：中央设立的行政事业性收费共有 28 种，其中中央制定收费标准的有 21 项，如居民身份证费、公路运输管理费、土地管理费、渔业资源增殖保护费等。

公益服务费：中央设立的公益服务收费共有 7 种，其中中央制定收费标准的有 3 项，地方制定收费标准的有 4 项，教育收费、医疗服务收费等。这些项目应当是谁受益谁交费，但不少地方统一平摊到人头或田亩，实际上也变成集资。

中介服务收费：中央设立的中介服务收费共有 8 种，其中中央制定收费标准的有 4 项，地方制定收费标准的有 4 项，乡镇法律服务费、农作物种子检验费等。

其它收费和集资：中央设立的其它收费和集资有 6 项，包括教育集资、道路集资、卫生集资、农村用电集资、水利工程水费、水土流失防治费。

改革前农村的收费特点：一是收费的部门多；二是征收的标准多；三是计征的依据多。对此，群众不太明白，干部也说不清楚。

(二) 广东省农村税费改革的进程回顾

广东的税费改革分三个阶段：

¹ 本章源于广东农村政策研究中心 2005 年招标课题《农村税费改革后基层财政新情况新问题及对策研究》，课题负责人何启环，课题组成员朱学荣。

第一阶段：试点阶段（2000——2002 年）

党的十五大和十五届三中全会以来，在党中央、国务院的高度重视和统一部署下，农村税费改革在扩大试点的基础上，由点到面，逐步推进。1998 年底中央制定了改革试点方案，揭开了农村税费改革的序幕，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》（中发〔2000〕7 号）发布，安徽在全省范围进行了改革试点，全国部分省、自治区、直辖市选择了部分县（市）进行试点，标志着农村税费改革试点工作正式启动。广东省于 2000 年 3 月选择了四会市、兴宁市、徐闻县作为农村税费改革试点地区，进行农村税费改革试点工作。2002 年，根据中央关于 2002 年全国农村税费改革试点范围进一步扩大的总要求，结合本省实际情况，省委、省政府决定，2002 年将农村税费改革试点范围扩大到珠江三角洲地区。

农村税费是指向农民征收的各种税收及收取的各种费用的总称。而农村税费改革，是指我国在农村实行的取消涉农行政性、事业性收费，合理确定农村税费负担载体，通过税收的规范分配方式，理顺国家、集体、农民三者的分配关系，从制度上规定农民应尽的义务。其主要内容可概括为“三取消、两调整、一改革”。

“三取消”是：取消乡统筹费；取消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；取消统一规定的劳动积累工和义务工。实行“三取消”以后，原由乡统筹开支的乡村两级九年制义务教育、计划生育、优抚和民兵训练支出，由各级政府通过财政预算安排。镇级道路建设资金，本级政府负责安排。除涉及农民的合法收费外，其它一切面向农民征收的行政事业性收费、政府性基金和涉农集资项目一律取消。小型农业基础设施建设资金，由区县各级政府在安排基本建设计划时解决。不再向农民收取。村内农田基本建设、修建村级道路、植树造林等集体生产公益事业所需劳务，实行一事一议，最高不得超过每年每个劳动力（男 18-55 周岁，女 18-50 周岁）10 个标准工日，具体数额由村集体经济组织成员民主讨论确定。除遇到特大防洪、抢险、抗旱等紧急任务，经区县级以上政府批准、并明确动用期限和数量可临时动用农村劳动力外，任何地方和部门均不得无偿动用农村劳动力。

“两调整”：一是调整农业税政策。农业税依照农作物常年产量、规定税率依法征收。常年产量以 2001 年以前连续 5 年农作物的平均产量据实核定，统一实行 5% 的比例税率。计税土地以村集体经济组织与农户、个人和其他农业生产经营单位签定的承包合同为准，不再重新丈量土地。其他个人和单位从事农业生产的，以实际用于农业生产的土地面积计算。常年产量和计税土地面积要张榜公布，得到农民认可。二是调整农业特产税政策，原征收农业特产税的土地改征农业税。

“一改革”，就是改革村提留征收使用办法。村干部报酬、五保户供养、办公经费等，除原由集体经营收入开支的继续保留外，凡由农民上缴村提留开支的，采用新的农业税附加方式统一收取。农业税附加征收比例为农业税正税的 20%。村级三项经费不足部分，由财政转移支付

解决。村内兴办其他集体生产公益事业所需资金，不再固定向农民收取，实行“一事一议”，最高不得超过每人每年20元。

实行农村税费改革后，农民的合法负担主要有：农业税、农业税附加、村内“一事一议”的集体生产公益事业筹资投劳、依照国家法律法规规定并经市政府清理后正式公布保留的行政事业性收费以及水费、电费、电话费等生产、生活性费用。其基本目标是通过农村税费改革，确保农民负担得到明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要，改革生产关系和上层建筑，促进农村生产力的发展。

第二阶段：全面推行阶段（2003—2004年）

广东省在试点的基础上于2003年7月全面启动农村税费改革。全省的农村税费改革方案，在全国和本省的试点基础上更进了一步。广东的改革，体现在内容上，改“三取消”为“五取消”，即在取消乡镇统筹费、教育费附加、村提留、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费、政府性基金和各类集资，取消屠宰税，取消劳动积累工和义务工的基础上，广东又取消了农业特产税和农业税附加；广东把调整农业税和农业特产税政策这“两调整”也改为“一税种”，即合并农业税与农业特产税，实行单一税种。而且农业税税率从低确定为6%，低于中央规定的一个百分点。广东还一步到位，坚决取消劳动积累工和义务工。这些改变，最大限度减轻了农民负担，简化了征缴手续，是有创新的。在取消了“三提五统”的同时，明确规定“一事一议”的内容：村内进行农田水利基本建设，修建村级道路，植树造林等集体生产、公益事业，以及少量的村级组织正常运转经费补充，实行“一事一议”，由村民会议民主讨论决定，经县级政府确定控制的上限。农民人均负担“一事一议”的资金全年最高不得超过15元。

第三阶段：取消农业税阶段（2005年起）

根据中央部署，广东省从2005年1月1日起，全面取消农业税，至此政府针对农民征收的各种税费全部取消。农村基层部分公共产品的供给采取“一事一议”制度。

（三）广东省农村税费改革取得的效果

广东省的农村税费改革从2000年开始局部试点，2002年扩大试点，2003年全省全面推开，2005年全面取消农业税改革，不断积累经验，完善政策，经过五年多的努力，取得了显著的成效，主要表现在以下方面。

1、有效遏制了“三乱”，最大幅度地减轻了农民负担

农村税费改革，取消了“三提五统”和农村教育集资等专门面向农民的各种收费，清理整顿各种摊派，加强对涉农经营服务性收费的管理，有效遏制了“三乱”现象。2003年全面推开农村税费改革后，全省农民人均每年负担由改革前的106.93元减少为17.40元，人均减负89.53元，减负率达83.73%。2004年深化农村税费改革后，全省又减免农业税5.6亿元，农民人均负担每年减少到6.77元。由此农民人均减负已达100.16元，减负率达93.67%。2005年全省免征

农业税，全省农民已经没有任何税费负担。

2、初步规范了农村分配关系，促进了农民增收

农村税费改革，取消农业税，对种粮大户实行直补，确立村内“一事一议”筹资制度，进一步理顺国家、集体、农民三者之间的分配关系，初步确立了新的农村税费制度框架，形成了减轻农民负担的刚性约束机制，极大地调动了农民的生产积极性，有力地促进了农业增产、农民增收。2004年农村居民人均纯收入4350元，比上年增长4%，其中出售农产品现金收入创1998年以来历史新高，农民人均家庭经营现金收入扭转了连续6年负增长的局面。

3、改善和密切了农村党群、干群关系，促进了农村社会稳定

长期以来，乡镇政府和村级组织在很大程度上依靠收取“三提五统”等非税收入来维持正常运转，导致农民负担过重和税费收取不规范，侵害农民经济利益和民主权利，挫伤了农民的生产积极性，部分地区还直接导致农村党群、干群关系紧张，影响了农村社会稳定。农村基层干部被称为“三要”干部，即“要钱、要粮、要命（计划生育）”，农村基层干部每年的大部分时间都花在收钱、收粮和计划生育工作上，无时间和精力考虑地方经济的发展。农村税费改革后，基层干部既可以从催粮、催款中解脱出来，又可以避免因收费和农民发生冲突和纠纷，还可以促进农村基层政府转变职能，使基层干部集中力量搞好服务，从而使党群、干群关系大大改善，促进了农村社会稳定。

4、推动了农村其它改革

农村税费改革带动了农村一系列相关的配套改革。广东省在进行农村税费改革的同时，制定了调整乡镇行政区划、调整优化教育结构、规范村级范围筹资管理、农村税费改革转移支付办法、解决教育负债和镇村其它债务、建立健全监督机制等配套改革措施，协调推进相关配套改革。为了实现“三个确保”目标，减少行政开支，广东省加大了撤并镇、村、校的力度，重新调整了行政区域和农村学校的布局，同时做好分流人员工作，大大提高农村资源配置效率。截止2004年底，全省撤并减少乡镇391个，撤并率达24.6%；撤并村（居）1498个，撤并率7%；撤并中小学学校5153所，撤并率达18.27%。

第二节 取消“三提五统”和免征农业税后农村出现的新情况新问题

“农村税费改革使农村基层政府长期以来积累的深层次问题和矛盾逐渐凸现出来：职能弱化，权责失衡，手段缺乏；事业单位改革滞后，公益性服务不到位；收入减少，财源匮乏，运转困难；债务沉重，举步维艰”。这是《中共广东省委、广东省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见（讨论稿）》中，对农村税费改革后新情况、新问题的高度描述。近来关于农村税费改革后农村基层财政矛盾激化的研究也大量见诸于各种文献，广东的情况严重到什么程度，我

们本着实事求是的态度，选择了鹤山市、徐闻县、仁化县和始兴县进行了调查，重点对后二者进行了实地调查，走访了县财政局、农业局和部分乡镇村，了解到一些真实情况，以下分析是在这次调查的基础上形成的。

（一）农村税费改革对农村基层政权经费保障的影响

按省税改办的测算，广东农村税费改革后财政收支缺口为 38.53 亿元。其中珠三角七市收支缺口 11.74 亿元，粤东、粤西和粤北等地区收支缺口 26.79 亿元。除省财政转移支付和地级市补助专项资金，尚有 15 亿元缺口要由镇财政自行消化，按照省政府规定，珠三角的镇基本要由自己负责，省财政主要解决粤东、粤西和粤北等山区地方。

从宏观上看，农村税费改革后，农村基层政府乡镇和村收入必然减少，基层政权经费困难是无疑的，但是要真正搞清楚影响多大，必须从乡镇政府和村委会的职责分析开始。

1、对镇政府所承担职能的影响

乡镇政权是一级行政建制，我国现行《宪法》规定，乡、民族乡和镇是我国最基层的行政区域，乡镇行政区域内的行政工作由乡镇人民政府负责。乡镇人民政府实行乡长、镇长负责制。乡镇长由乡镇人民代表大会选举产生。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定乡镇人代会有 13 项职权、乡镇政府有 7 项职权，《中国共产党农村基层组织工作条例》规定乡镇党委有 6 项职责任务。乡镇政府所承担的职能繁多，税费改革后乡财政收入减少，对乡政府所承担的职能影响有多大呢？

我们以鹤山市和徐闻县来说明，鹤山是一个经济较发达的县，徐闻则是一个经济落后的县，两个县税费改革前后的镇级财政收入对比，鹤山市税费改革后的 2004 年比改革前的 2002 年镇级财政收入增加 1650 万元；徐闻县税费改革后的 2004 年比改革前的 1999 年镇级财政收入减少 6658 万元，大幅度减少，可见税费改革主要对经济落后地区影响大。由于乡镇一级政府职能复杂，事无巨细，似乎该做的不该做的都在做，从我们调查的情况看，改革对所承担的职能总体影响不大。

2、对行政村所承担职能的影响

在现行农村政治体制下，国家主要通过乡镇政府对农村社会进行行政管理，其内容主要是贯彻执行国家有关法律、法令和政策，办理上级政府交办的任务和本行政区域的行政工作，即通常所说的政务。但是，乡镇管理的区域较广、人口较多，不可能由乡镇政府工作人员与农民直接交往，因而无法具体落实各种政务工作。这样，乡镇政府必须通过村组织的力量来完成工作。为此，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》第三条专门规定了村民委员会协助乡、民族乡、村镇的人民政府开展工作。但是，村委会只是群众自治性组织而不属于国家行政系统，村领导人也只是社区管理者而不属于领取国家工资的政府公务人员。因此，村干部只是在本村代办乡镇政府交给的任务，扮演着政府代理人的角色，其代理权来自于乡镇政府。

除了政务外,村内的公共事务主要通过由村民直接选举的村委会组织加以处理,村的领导人除了自主管理本村事务外,还要负责向政府反映村民的意见、要求和建议。村因此成为一个由若干农户组成、具有相对独立性的大家庭,村干部则是负责管理这个大家庭的“当家人”。由于村干部的产生由村民决定,其报酬来自于村民向集体缴纳的提留,其权威也来源于为村民提供的服务。

由此可见,在新体制下,处于国家与社会之间的村庄的地位凸现,村干部扮演着政府代理人 and 村民当家人的双重角色。双重角色的权力来源不同,对其期盼也有差异。政府希望村干部有效地贯彻落实政务,村民希望村干部为村民提供良好的服务。行政村的村委会的职能是复杂大多样的。

税费改革,取消各种收费,行政村经费减少,但是在不同地区对所承担职能影响程度是不同的。我们通过两个市县村经费收入对比来看,鹤山市税费改革后的2004年比改革前的2002年村经费收入增加336万元;徐闻县税费改革后的2004年比改革前的1999年村经费收入减少1481万元,同样是大幅度减少,可见税费改革主要对经济落后地区村级职能发挥影响大。

(二) 取消“三提五统”对其原来所支持事业的影响

1、取消乡统筹费对原来所支持事业的影响

乡统筹费包括教育费附加、民兵训练费、计划生育费、优抚费、道路建设费。先看几个调查资料数据如表2-1、2-2、2-3。

表 2-1 徐闻县税费改革前后乡统筹费及其使用情况 (单位: 万元)

年份	乡统筹费总计	补助教育支出	五保及低保支出	军烈属优抚支出	路、电等公益支出	民兵、治安等支出	支出小计
1999 年	2243	5195	400	266	710	62	6633
2004 年	0	2250	579	262	656	62	3809
增减	-2243	-2945	179	-4	-54	0	-2824

表 2-2 仁化县税费改革前后乡统筹费来源及其收入情况 (单位: 万元)

年份	水利粮	教育费附加	民政优抚费	教育粮	军保粮	合计	实收
1999 年	108	192.3	44.1			344.4	277.9
2001 年	68.9			187.1	40.4	296.4	296.4
2004 年	0	0	0	0	0	0	0

表 2-3 鹤山市税费改革前后乡统筹费及其使用情况 (单位: 万元)

年份	乡统筹费 总计	补助教育 支出	五保及低保 支出	军烈属优抚 支出	路、电等 公益支出	民兵、治安等 支出	支出 小计
2002 年	不详	6349	308	463	1237	650	9007
2004 年	0	8299	432	633	1629	771	11763
增减	——	1950	124	170	392	121	2756

虽然上述资料不是很完整,但基本能说明问题,对上述资料的分析并结合我们的实际调查,可以得出以下结论。

(1) 税费改革对不同地区的乡镇财政影响程度不同

通过表 2-1 和表 2-3 对比可以知道,徐闻县在广东是落后地区,鹤山市则是较发达地区,从表 2-1 可以看出,徐闻县税费改革前后 2004 年和 1999 年对比(注:徐闻县是广东税费改革试点县,改革从 2000 年开始),镇级五项统筹费支出约减少 2824 万元,支出大幅度减少,而鹤山市税费改革前后 2004 年和 2002 年对比,镇级五项统筹费支出约增加 2756 万元,不减反增。说明税费改革对乡镇财政和承担职能的影响对经济发达程度不同的地区影响不同,对广东来说,主要受影响的是经济落后的山区县市,在山区主要受影响的则是经济落后的乡镇。这一点,在仁化县和始兴县调查时已经得到证明,在这两个县的部分乡镇,经济落后,乡镇经费极其紧张,主要影响到正常办公费用和事业单位人员的工资发放。经济条件较好的乡镇则影响不大。

(2) 乡统筹费在实际征收工作中比较复杂的

据农村基层干部反映,广东省农村乱收费主要在 1996 年至 1999 年,2000 年以后。出于减轻农民负担的需要,乡统筹费的征收在不断改革,征收的方式和项目也比较复杂,与我们常说的“五统”不一致,这一点从表 2-2 可以看出。表 2-2 反映的是仁化县 1999 年年和 2001 年乡统筹费征收情况,1999 年乡统筹费共 3 项,其中一项收粮食,两项收费,共计 344.4 万元,实际只收 277.9 万元;2001 年也是 3 项,但全是收粮食,共折款 296.4 万元,全部收齐。证明收粮食要比收钱容易。由于农村各地乡统筹费的征收方式、标准、项目设置并不一致,给我们的统计和研究也带来不便,从该县情况看,“五统”中的计划生育费和道路建设费在 1999 年后并未收,而改为水利费。

(3) 乡镇财政及公共财政体制正在逐渐适应了税费改革带来的负面影响

从目前来看,税费改革后,广东省农村的乡镇财政体制也在不断调整改革以适应其变化。取消乡统筹费断了乡镇教育投资、民兵训练、计划生育工作、优抚工作、道路建设的“财路”,但是近年来乡镇财政体制也在不断改革,农村基层公共财政的基本框架已经初步形成,如农村教育统一由县市财政负责,事权财权都不在乡镇一级;民兵训练费也有县财政负担;五保户及特困户,应保尽保,全部由县财政负担;只剩下计划生育工作和道路建设支出没有来源。据我

们在始兴县了解，计划生育目前仍然是乡镇政府的头等大事，实行“一票否决制”，但是一个明显的事实是，这项工作比起过去要减少了很多工作量，随着农民生育观的转变，多生现象已经明显减少；道路建设由于前几年省政府开展“两大会战、村村通公路”工程，广东省的绝大多数村公路已经修通，所以取消这两项统筹费影响并不是非常大。

(4) 撤乡并镇节约了部分经费，从某种程度上减轻了财政压力

农民负担过重，重要原因是乡镇机构太臃肿，造成收费养人、养人再收费的恶性循环，农民要养的干部太多了，所以作为这次农村税费改革的配套措施之一就是撤乡并镇。2000年，全省21个地级以上市，122个县（市、区），1768个镇，24300个行政村，镇村干部、教师等各类人员1202014人，全省农业人口52166202人，大约43个农业人口供养1人。按省委、省政府的要求，税费改革后全省要合并15%以上的乡镇。从理论上讲，若按15%的比例相应压缩镇干部人数，则全省仅压缩行政人员就有23089人，若按人均开支经费1.5万元（含个人部分和公用部分），则全省可节约经费3.46亿元。但是，由于并镇后还有管理成本，实际节约的钱会比3.46亿元少一些。所以说这部分节约的经费，从某种程度上减轻了财政压力。

(5) 基本农田水利设施建设与维护是影响最大的项目

农村搞水利最头疼，按目前政策，主干渠由县管，分支渠有镇管，小渠由村委会管。从镇级财政来看，税费改革前主要收水利粮，经费基本有保障，现在取消该项收费，基层干部叫苦连天。以仁化县仁化镇为例，2003年前收水利粮加集资，镇政府有水利资金20多万，现在仅靠省转移支付资金3万多元，无异于杯水车薪，特别是山区县，水利设施投资本来就大，加上原有水利设施年久失修，维护费用高，资金根本无法满足巨大需求，因此基本农田水利设施建设与维护成了税费改革影响最大的项目。

2、取消村提留对其原来所承担职能的影响

取消行政村村提留公积金、公益金、管理费后，对村委会原来依靠这些收费所支持的各项工作及事业的影响程度如何呢？先看表2-4、2-5。

表2-4 鹤山市行政村税费改革前后
村提留和村经费支出构成对比表（单位：万元）

年份	村提留	村干部及其他人员 工资补助	五保	军烈属 支出	计划生育	村公益性 支出	其它支出	其中： 偿还历史 遗留债务	合计
2002年	42	894	53	83	176	1344	2164	20	4716
2004年	0	1959	73	72	196	1111	2423	18	5835
增减	-42	1065	20	-11	20	-233	259	-2	1119

表 2-5 徐闻县行政村税费改革前后

村提留和村经费支出构成对比表 (单位: 万元)

年份	村提留	村干部及其他人员工资补助	五保	军烈属支出	计划生育	村公益性支出	其它支出	其中: 偿还历史遗留债务	合计
1999 年	49	426	89	35	121	736	495	0	1902
2004 年	0	376	0	0	0	0	112	0	488
增减	-49	-50	-89	-35	-121	-736	-383	0	-1414

表 2-4 和表 2-5 反映两个县市的行政村取消村提留前后的村经费支出构成及其变化。由此我们得到以下结论。

(1) 取消村提留在经济发展水平不同地区影响程度不同。在经济较发达的鹤山市, 2004 年和 2002 年相比, 村经费总支出增加 1119 万元, 增幅达 23.7%, 除军烈属和村公益性支出减少外, 其它支出均有增加, 特别是村干部及人员工资补助增幅达 119%, 翻了一番多, 分析原因, 该村的经费支出来源主要取决于其集体经济收入, 与村提留关系不大; 而经济发展落后的徐闻县情况则不同, 2004 年和 1999 年相比, 村经费总支出减少 1414 万元, 各项支出均不同程度减少, 2004 年取消村提留后, 除了村干部工资和其它支出外, 五保、军烈属、计划生育、村公益性支出全部停止, 成了典型的“吃饭财政”, 行政村村委会的职能受到严重影响。

(2) 对村提留取消形成的影响要进行具体分析

以徐闻县为例, 1999 年, 该县村提留总计 49 万元, 村经费总支出 1902 万元, 村提留仅占总支出的 2.6%, 所以村提留在村经费总支出中微不足道, 可见取消与不取消影响不大, 2004 年之所以停止各项事业费支出, 原因是村经费来源大幅度下降, 从表 2-6 可以明确这一点。1999 年徐闻县村级收入中最少的是村提留, 仅占当年总收入 1969 万元的 2.5%, 2004 年村收入减少最主要原因是其它收入锐减和集体经济收入减少, 其它收入就是当时的各种乱收费和乱集资, 而上级补助收入虽然增加 170 万元, 也不足以弥补其它各项收入的减少。

表 2-6 徐闻县农村税费改革前后行政村经费来源构成 (单位: 万元)

年份	村提留	上级补助收入	集体经济收入	其它收入	合计
1999	49	206	540	1174	1969
2004	0	376	69	43	488
增减	-49	170	-471	-1131	-1481

(3) “一事一议”难以开展, 农村农田水利设施维修与养护陷于瘫痪

根据省政府规定, 在取消了“三提五统”的同时, 明确规定“一事一议”的内容: 村内进

行农田水利基本建设,修建村级道路,植树造林等集体生产、公益事业,以及少量的村级组织正常运转经费补充,实行“一事一议”,由村民会议民主讨论决定,经县级政府确定控制的上限。农民人均负担“一事一议”的资金全年最高不得超过15元。税费改革后,村取消了提留,取消劳动积累工和义务工。禁止强行以资代劳,取消上级基本建设投资要求农民出资出劳的做法,切实减轻农民的劳务负担。据基层调查反映,“一事一议”的项目,其它都无所谓,但是农田水利建设与维护却是必然要做的事情,通过仁化县和始兴县调查,2004年至今,“一事一议”还没有办成一件,原因很复杂,开会农民都召集不起来,农民给钱才来开会,议论更是无从说起,让农民再掏“腰包”搞建设,基本不可能。所以村取消了提留,取消劳动积累工和义务工对农村小型水利设施、道路修建与维护影响非常大。

(4) 广东基本上建立了村干部工资报酬支付的良性机制

省政府已经做出规定,首先明确了行政村干部的数量(5-6个),根据行政村人口规模决定;其次规定保证村干部工资待遇每人每月500元,从2005年起,省财政决定拨出1.67亿元,解决集体经济收入不足3万元的贫困村的干部补贴,具补贴办法是工资由村里发放,不足500元部分由省财政补足,实际运行中较复杂,一般是村、镇、县、省各拿一部分。例如始兴县县财政给村干部每人每月450元打入工资卡,镇、村两级有钱则补无钱则不补,仁化县是县财政补260元,镇补110-120元,其余村自己补,经济条件差的不足500元或勉强保证500元,经济条件好的村可能超过2000元,当然在发达的珠三角地区村干部工资月超过10000元也很平常,如今,全省100%的行政村村干部月薪有了保障。可见,广东基本上已经建立起村干部工资报酬支付的良性机制。

(三) 农村税费改革对农村义务教育的影响

“农村税费改革前,乡村两级办学经费主要有六个来源:财政预算内拨款、学杂费、农村教育费附加、教育集资、社会捐资,还有自筹和勤工俭学等资金。据省教育厅统计,1998年全省乡村两级办学经费支出约116亿元,其中财政投入约57亿元,学杂费约28亿多元,农村教育费附加8亿多元,教育集资4亿多元,社会捐资近10亿元,其它约7亿多元。农村税费改革后,教育经费来源受影响的主要是农村教育费附加和教育集资,1998年这两项收入合计约13亿多元,仅占当年全省乡村两级办学经费支出总额的11.2%。改革后,农村教育经费投入原有的一些渠道是切断了,但占的比例还不大,并不会因没有收费而办不了教育”。这是广东省财政厅厅长回答记者采访时,就广东全省税费改革对农村教育影响的总体分析。

具体到乡镇,税费改革对农村教育影响有多大呢?

1、从镇级经费支出构成看,不同地区税费改革前后对农村义务教育的投入差别较大。

鹤山市乡镇级经费支出中补助教育支出2002年为6379万元,2004年为8299万元,税费改革后反增加1920万元;徐闻县乡镇级经费支出中补助教育支出1999年为5195万元,2004年为

2250 万元, 税费改革后减少 2945 万元。这一方面说明税费改革后乡镇仍承担义务教育职能, 另一方面说明取消教育费附加在经济发展水平不同地区影响程度不同, 在广东中等发达以上县市影响不大, 影响较大的是贫困落后地区。

2、广东农村义务教育经费纳入公共财政体系, 新的公共财政体制已初具雏形, 比较有效地缓解了农村义务教育投资的压力。

2004 年 1 月, 广东省召开农村教育工作会议, 会议决定将把农村义务教育经费纳入公共财政体系, 要求县级政府切实担负起对农村教育投入的责任, 同时, 省、市财政要加大对经济困难县的转移支付力度, 以加快农村教育发展。广东省决定, 县级政府必须切实担负起对农村义务教育经费投入的责任, 调整财政支出结构, 将农村义务教育所需的经费纳入公共财政体系并予以保障, 要将中小学布局调整所需的校舍扩建、农村破旧校舍的改建以及解决大范围所需新建扩建学校的经费纳入每年的财政预算予以安排。省、市财政要加大对经济困难县的财政转移支付力度。从 2003 年至 2007 年, 省财政每年安排 5 亿元专项资金用于支持经济欠发达地区农村发展教育事业, 用于中小学布局调整的校舍扩建和危房改造; 从 2004 年开始连续 4 年每年安排 3000 万元专项经费, 用于农村中小学校的计算机室和语音室的建设。

广东省提出, 实行税费改革后, 省、市下拨的税费改革专项转移支付资金要按照当地测算的农村教育收支缺口的比例以上安排教育补助资金, 各市、县确定的比例必须报省财政厅和省教育厅核定后执行, 并在省税费改革专项转移支付资金中明确用于教育的基数, 主要用于弥补农村教育费附加和农民集资取消后所形成的农村中小学危房改造和学校布局调整及学校的装备等经费缺口, 不得挪作他用, 违者将严肃处理。

同时, 根据省委、省政府的决定, 在农村教育方面, 粤东、粤西、粤北等山区乡镇教师工资已收归县级财政统一发放, 这些措施有效地缓解了农村义务教育投资的压力, 基本没有影响到农村义务教育办学的正常秩序。

3、“普九达标”期间农村教育基础设施建设的后续影响

广东省在 2000 年前后的“普九达标”热潮中, 农村中小学校舍进行大规模建设, 按照当时标准基本达标, 直至目前, 这些校舍等基础设施还是高标准或较高标准, 虽然当时欠下了许多债务, 但是当时的建设为目前打下了基础, 加之农村中小学学生数量下降, 目前农村教育基础设施特别是校舍方面还能基本满足需要, 从某种程度上减轻了农村义务教育的投资压力。

4、乡村学校布局调整、撤并学校、清退部分教辅人员, 节省了费用开支

为配合农村税费改革, 广东对农村中小学布局进行调整, 调整乡村学校布局, 逐步撤并规模过小、布点不合理的学校和教学点, 同时清退了部分教辅人员。2003 年省财政安排 5 亿元专项资金, 重点支持粤东、粤西和粤北地区的中小学布局调整。这项工作已初显成效, 如佛山市三水区至 2002 年底, 完成合并小学 30 所, 100 多名代课教师全部被辞退, 节省开支 130 多万