

农村税费改革

十年历程

NONGCUN SHUIFEI GAIGE SHINIAN LICHENG

国务院农村综合改革工作小组办公室 编

农村税费改革

十年历程

NONGCUN SHUIFEI GAIGE SHINIAN LICHENG

国务院农村综合改革工作小组办公室 编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农村税费改革十年历程/国务院农村综合改革工作
小组办公室编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1456 - 0

I. ①农… II. ①国… III. ①农村 - 税制改革 - 研究 -
中国 IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 277281 号

责任编辑: 柳 敏
责任校对: 杨晓莹 康晓川
版式设计: 代小卫
技术编辑: 邱 天

农村税费改革十年历程

国务院农村综合改革工作小组办公室 编
经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540
网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)
电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)
北京季蜂印刷厂印装
787 × 1092 16 开 27.5 印张 490000 字
2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1456 - 0 定价: 70.00 元
(图书出现印装问题, 本社负责调换)
(版权所有 翻印必究)

序言

2000年3月2日，中共中央、国务院发出关于进行农村税费改革试点工作的通知，从此在全国拉开了艰难繁重而又意义非凡的农村税费改革的序幕；2004年1月1日，中共中央、国务院发出新世纪第一个指导“三农”工作的中央1号文件，从此在全国开启了史无前例全面免除农业税的征程；2005年12月29日，全国人大常委会废止了《中华人民共和国农业税条例》，标志着在我国延续了2600多年的“皇粮国税”，从此在全国退出了历史舞台。以此为起点，农村税费改革不断丰富和完善，及时拓展为农村综合改革，公共财政越来越多地覆盖广阔田野、广袤农村、广大农民，多项强农惠农富农政策接连出台，多种统筹城乡发展举措接踵而至，极大地激发了亿万农民的积极性，极大地解放和发展了农村社会生产力，迎来了农业农村发展的又一个黄金期，赢得了非同寻常的粮食增产、农民增收、农村繁荣、农村社会和谐稳定的喜人局面。

党的十六大以来，从2004年起中央连续发了八个指导农业农村工作的中央1号文件。此外，党的十七届三中全会专门做出了关于推进农村改革发展若干重大问题的决定。2008年6月，中央还出台了关于全面推进集体林权制度改革意见的文件。上述的十个中央文件，每个文件都聚焦一个主题，突出了“三农”工作的重点，明确了农业农村工作的政策指向，共同组合成了新世纪、新阶段强农惠农富农的政策体系，为

农业农村发展提供了极为重要的支撑。从2004年起的八年来，全国粮食年年增产，平均每年递增350亿斤，年均增幅3.6%。今年，我国粮食总产量将首次超过11000亿斤，亩产将首次超过680斤，年人均粮食占有量将首次跨过850斤的台阶。从2004年起的八年来，全国农民人均纯收入年年较快增长，年均递增8.5%，年均增加520元。今年，农民人均纯收入可能会达到或超过6800元，增幅有望超过10.9%，增量是历史上最多的，增幅也是本世纪以来最高的。从2004年起的八年来，农村民生不断改善，农村基础设施建设不断加快，农业现代化建设和新农村建设也不断有新的进展，为全国改革发展稳定大局做出了重大贡献。

今天，国务院农村综合改革工作小组召开座谈会，回顾农村税费改革的光辉历程，畅谈农村税费改革的显著成就，商讨深化农村综合改革的重大举措，很有必要，也很有意义。刚才，江苏、湖北、安徽三省的有关负责同志和段应碧、韩俊同志分别作了很好的发言，谈了切身体会，提了许多建议，听后深受启迪，倍受鼓舞。下面，我结合大家的发言，简要讲四点意见。

一、科学评价农村税费改革的历史功绩

农村税费改革以减轻农民负担为出发点，从正税清费，到减免农业税直至全面取消农业税，再到对农民实行直接补贴、建立村级公益事业建设新机制。这是党中央、国务院审时度势、总揽全局、与时俱进做出的重大战略决策，是新中国建立以来继土地改革、农村家庭承包之后的又一历史性变革，是遵循规律、顺应形势、惠及亿万农民的一大德政，必将以浓墨重彩的一页永远载入治国安邦的史册，具有重大的现实意义和深远的历史影响。突出表现在以下几个方面：

一是大幅度减轻了农民负担。农村税费改革，全面取消了农业税、“三提五统”和农村教育集资等专门面向农民征收的各项税费，清理整顿了各种摊派和达标升级活动，有效遏制了曾经一度屡禁不止的农村

“三乱”现象，初步建立了农民减负增收的长效机制，切实保障了农民的物质利益和民主权利，标志着我国城乡二元税收制度的终结。据统计，与改革前的1999年相比，农村税费改革每年减轻农民负担1335亿元，人均减负140多元，

二是推动了农村上层建筑的调整。农村税费改革，充分尊重农民意愿，明确农民的权利和义务，规范基层干部行政行为，明显改善了农村党群干群关系，显著增强了基层组织的凝聚力和战斗力，有效夯实了我们党在农村的执政基础。同时，带动乡镇机构和人员精简、基层政府职能转变、农村教育布局调整等多方面改革，推动村民自治和农村集体事务的规范化管理，有力地促进了农村基层民主政治建设。

三是开启了统筹城乡发展新纪元。农村税费改革，从对农民“少取”到全方位的“多予”，打破了长期以来农村事务农民办的传统理念和制度安排，加快了公共财政阳光照耀农村的步伐，促进了农村义务教育、医疗卫生、社会保障等社会事业和公共服务供给机制的重大变革，极大地触动了城乡二元体制，推动了城乡基本公共服务均等化，开创了“三农”工作的新局面。

二、充分肯定农村综合改革的成功探索

2006年全面取消农业税后，中央不失时机做出了推进农村综合改革的重大决策，标志着我国农村改革进入了一个新阶段。经过几年的探索，农村综合改革取得了重要的阶段性成效，突出表现在以下七个方面：

一是乡镇机构改革全面推开。截至2011年11月底，正在进行和已经完成机构改革的乡镇占全国乡镇总数的98%，其中24个省份已经基本完成了改革任务，同时，2010年在13个省份确定了25个经济发达镇开展行政管理体制改革试点，有效探索了农村行政管理体制改革新路子。

二是农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。全国约1.3亿农村义务教育阶段学生全部享受免学杂费和免费教科书政策，中西部地区约

1228 万名家庭经济困难寄宿生获得生活费补助。2006 年至 2011 年 11 月底，中央财政共安排改革资金 3300.8 亿元，从制度上结束了农村教育农民办的历史。

三是县乡财政管理体制改革不断深化。省以下财政体制进一步完善，“省直管县”和“乡财县管”改革试点稳步推进。截至 2010 年年底，全国共有 27 个省份对 970 个县实行了财政直接管理，2.86 万个乡镇实行了乡财县管。缓解县乡财政困难的政策措施不断完善，2005 年实施“三奖一补”政策，2009 年建立县级基本财力保障机制，中央对地方支持力度不断加大，基层政府保障能力明显增强。2005 年至 2011 年，中央财政共安排对地方奖补资金 3170 亿元，为改革提供了重要财力保障。

四是集体林权制度改革取得重大进展。截至目前，全国已完成集体林地确权面积 25.24 亿亩，占全国集体林地总面积的 92.23%，其中发证 8222.25 万户，受益农民达 4 亿多人。集体林权制度改革，是继农村“大包干”之后，农村生产关系的又一次重大调整，基层和农民的又一伟大创举，有效激活了农村生产要素和林业发展潜能，为发展现代林业、加强生态建设、繁荣山区经济注入了强大动力。

五是村级公益事业建设一事一议财政奖补机制初步建立。2008 年至 2011 年 10 月底，各级财政共投入奖补资金 775 亿元，其中中央财政已拨付 275 亿元。这有效调动了农民群众自力更生改变农村落后面貌的积极性，加快改善了农民生产生活条件，促进了社会主义新农村建设，初步建立了村级公益事业建设新机制。

六是清理化解农村义务教育等公益性乡村债务工作取得重要进展。截至 2011 年 10 月底，全国累计化解农村义务教育债务 852 亿元，完成目标任务的 88%，惠及农村债权人约 260 万人。稳步推进其他公益性乡村债务清理化解试点工作，试点省份已达 12 个，累计偿还债务 86 亿元。

七是村级组织运转经费保障机制逐步完善。2010 年全国村均经费达到 3.6 万元，最高的省份村均达到 20 万元，最低的也近 2 万元。村

级组织运转经费保障水平逐步提高，资金投入逐年增加，使用管理日趋规范，村级组织履行职责能力明显增强。

回顾这场惠及亿万农民的农村税费改革和农村综合改革走过的十多年艰辛而辉煌的历程，我们深感成绩来之不易，深知探索艰辛曲折。这些成绩的取得，离不开党中央、国务院的英明决策、正确领导，离不开地方各级党政领导的高度重视、精心组织，离不开各有关部门的同心同德、密切配合，同时也离不开农村综合改革系统干部的辛勤努力、扎实工作。在此，我代表党中央、国务院对亲身参与和关心支持农村税费改革、农村综合改革的同志们表示由衷的敬意和真挚的感谢，向全国农村综合改革系统的干部致以亲切的问候和良好的祝愿！

三、准确把握农村综合改革的目标任务

当前，我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段。以农村税费改革为起点的农村综合改革，取得了举世瞩目的历史性成效，但应该看到，公共资源配置不合理的格局还没有根本打破，农村经济社会发展相对滞后的局面还没有根本改变，城乡公共服务不均等的问题还没有根本扭转。必须坚定不移地加大力度深入推进农村综合改革，为加快城乡经济社会一体化发展提供强大动力和制度保障。

新形势下深化农村综合改革，要按照党的十七届三中全会的部署和“十二五”规划的要求，坚持统筹城乡发展的方略，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，巩固少取成果、加大多予力度、做好放活文章，围绕创新农村体制机制、加强农村社会管理和公共服务、促进农村公益事业发展、保障农村公共利益等方面大胆探索，力争在促进城乡经济社会发展一体化的重点领域取得重大突破，力争在推进农村综合改革的关键环节取得重大进展。

（一）全面深化乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制和集

体林权制度改革。一是继续做好乡镇机构改革扫尾工作，确保2012年如期完成改革任务。二是继续巩固完善农村义务教育经费保障机制，完善家庭经济困难学生资助政策，启动农村义务教育学生营养改善计划，加强农村教师队伍建设，提高农村义务教育质量水平。三是继续调整完善省以下财政体制，加大对县级基本财力保障机制支持力度，增强基层政府公共服务能力。加强乡镇财政管理和指导，加强乡镇财政机构队伍和能力建设，强化涉农财政性资金监管，确保资金安全有效运行。四是继续加大集体林权制度改革力度，完善林业支持保护制度，推进配套改革，努力构建符合林业特点的管理体制和运行机制。

（二）扎实推进村级公益事业建设一事一议财政奖补。坚持尊重农民意愿，继续扩大奖补覆盖面，加大财政投入，完善制度办法，建立一事一议财政奖补资金稳定增长机制，鼓励地方进一步加大大一事一议财政奖补投入。健全村级公益事业管护机制，落实管护责任和管护费用，发挥公益设施的长期效益。充分运用一事一议财政奖补平台，不断探索一事一议财政奖补的多种实现形式，努力构建农村公益事业建设管理新机制。加大监督检查力度，确保项目资金运行高效安全，坚决禁止强迫农民筹资筹劳加重农民负担的行为。

（三）积极稳妥推开公益性乡村债务清理化解工作。在全面总结农村义务教育化债经验的基础上，完善政策措施，加大中央财政支持力度，继续扩大清理化解乡村垫缴税费等债务试点范围，探索清理化解其他公益性乡村债务的路子，为促进农村社会和谐稳定和改革发展创造良好的环境。

（四）抓紧启动农村综合改革示范试点和国有农场办社会职能改革试点。一是开展农村综合改革示范试点工作。在政策制度层面赋予试点省份先行先试的权力，封闭运行，风险可控，在工作层面形成上下配合、城乡联动、支持改革的良好氛围。2012年要选择少数省份开展试点，鼓励试点地区在中央指导下结合本地实际，围绕创新基层行政管理体制、完善农村公共财政体系、健全农业支持保护和农村市场体系、推

进基本公共服务均等化等方面先行试点，适当放权，重点突破。中央财政视试点范围、试点内容、工作推进程度等因素安排一定资金予以支持。二是开展国有农场办社会职能改革试点。按照“统一政策、各负其责、逐步分离、适当补助”的原则，2012年选择部分省份进行试点，力争用3年左右的时间，将地方国有农场承担的属于政府职能范围的事务，逐步移交给当地政府承担和管理，进一步理顺政府、农场和农工之间的分配关系。

（五）加快推进新型农业社会化服务体系建设。结合分类推进事业单位改革，健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构，加强农业公共服务能力建设。开展农业社会化服务标准化试点和标准体系建设，创新农科教结合，建立健全农产品质量安全技术研发基地和检验检疫中心，发挥标准化服务的基础性作用，引导资源整合，加大财政支持力度，促进农业发展方式转变。2012年也要选择部分省份开展试点，为在全国加快构建农业农村社会化服务体系探索路子、积累经验。

（六）进一步加强村级组织运转经费保障能力。2012年是中央提出建立资金稳定、管理规范、保障有力的村级组织运转经费保障机制的最后一年。各地区各部门要加大工作力度，落实保障责任，加大财政投入，完善保障机制，确保按时完成中央提出的村级组织运转经费保障目标任务。进一步加强农村集体资金、资产、资源管理，探索村级集体经济有效实现形式，引导支持农村集体经济发展壮大实力，逐步增强村级组织自我保障能力和为农服务功能。

四、努力开创农村综合改革的崭新局面

各级党委政府要从全局和战略的高度，充分认识深化农村综合改革的长期性、艰巨性和复杂性，切实增强改革的责任感、紧迫感和使命感，以更加创新的精神，更加有力的措施，更加扎实的工作，推进农村

综合改革向纵深发展，做到改革认识的高度不降低，改革领导的强度不削弱，改革工作的力度不减小。

第一，要切实加强领导。要建立健全领导机制，层层落实领导责任，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。地方各级农村综合改革部门要在当地党委、政府领导下，切实加强协调配合，统筹推进各项改革，既要不折不扣地贯彻中央的统一部署，又要充分发挥各地的主动性和创造性，大胆探索适合本地区的改革模式和实现形式，为全国面上改革发展取得突破性进展积累宝贵经验。

第二，要搞好调研指导。国务院农村综合改革工作小组及办公室要加强对地方改革工作的指导，经常深入基层开展调查研究，及时跟踪地方改革动态，及时发现和解决改革中出现的问题，及时研究完善相关政策措施，及时总结推广地方改革经验，确保农村综合改革健康有序推进。中央有关部门要按照职责分工，各司其职、各负其责，切实承担起相关改革任务，加强协调配合和系统指导，共同把深化农村综合改革的目标任务贯彻好、落实好、实现好。

第三，要健全组织机构。农村综合改革任务日益繁重，涉及的利益关系越来越复杂，要求也越来越高，需要建立健全各级农村综合改革领导小组及办事机构，加强职能建设，加强队伍建设，加强能力建设，为深化农村综合改革提供必要的组织保障。

深入推进农村综合改革，意义重大，使命光荣。回首往昔我们倍感自豪，展望未来我们充满信心。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，解放思想，求真务实，勇于进取，开拓创新，深入推进农村综合改革，以优异成绩迎接党的十八大胜利召开！

（引自中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉

2011年12月21日在农村综合改革工作座谈会上的讲话）

纪念回顾篇

- 3 功在当代 利在千秋
——纪念农村税费改革十周年
国务院农村综合改革工作小组牵头人
财政部部长 谢旭人
- 9 减轻农民负担必须坚持标本兼治
——纪念农村税费改革十周年
国务院农村综合改革工作小组成员
农业部部长 韩长赋
- 17 深入推进农村各项改革
国务院农村综合改革工作小组成员
中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任 陈锡文
- 25 农村税费改革以来乡镇机构改革的进展情况与成效
国务院农村综合改革工作小组成员
中央编办主任 王东明
- 34 从农民办学走向政府办学
——农村税费改革以来农村义务教育的发展与展望
国务院农村综合改革工作小组成员
教育部部长 袁贵仁
- 42 一场终结了2600年“皇粮”历史的改革
国务院农村综合改革工作小组成员
国家税务总局局长 肖捷

- 58 集体林改是深化农村改革的重大战略举措
国务院农村综合改革工作小组成员
国家林业局局长 贾治邦
- 66 从农村税费改革走向农村综合改革
国务院农村综合改革工作小组成员
财政部副部长 张少春
- 73 农村税费改革十周年纪念
原国务院农村税费改革工作小组牵头人
原财政部部长 项怀诚
- 77 安徽农村税费改革的实践和启示
——纪念农村税费改革十周年
原安徽省农村综合改革领导小组副组长兼办公室主任
原安徽省委常委、副省长 赵树丛
- 83 深化改革 创新机制
促进农村经济社会持续稳定发展
——纪念农村税费改革十周年
江苏省农村综合改革领导小组副组长
江苏省委常委、副省长 黄莉新
- 91 建立健全公共财政体系 大力支持农村改革发展
财政部财政科学研究所所长 贾康
- 104 新时期推进农村改革的战略思考
国家发改委宏观经济研究院副院长 马晓河
- 111 “皇粮国税”与现代公共财政：
关于摆脱“黄宗羲定律”的问题
清华大学历史系教授 秦晖
- 座 谈 发 言 篇**
- 121 农村税费改革有力促进了覆盖城乡公共
财政体制的建立
江苏省人民政府

- 125 转变政府职能 服务“三农”发展
湖北省人民政府
- 129 不断深化农村综合改革 促进农村生产力大发展
安徽省人民政府
- 132 让公共财政阳光更多惠及农民
原国务院农村税费改革工作小组成员
原中农办主任 段应碧
- 134 农村税费改革开启了统筹城乡发展的新时代
国务院发展研究中心副主任 韩 俊

实 践 探 索 篇

- 141 北京市农村税费改革和农村综合改革工作
北京市农村综合改革领导小组办公室
- 148 天津市农村税费改革和农村综合改革工作
天津市农村综合改革领导小组办公室
- 156 河北省农村税费改革和农村综合改革工作
河北省农村综合改革领导小组办公室
- 164 山西省农村税费改革和农村综合改革工作
山西省农村综合改革领导小组办公室
- 171 内蒙古自治区农村牧区税费改革和综合改革工作
内蒙古自治区农村综合改革领导小组办公室
- 179 辽宁省农村税费改革和农村综合改革工作
辽宁省农村综合改革领导小组办公室
- 187 大连市农村税费改革和农村综合改革工作
大连市农村综合改革领导小组办公室
- 192 吉林省农村税费改革和农村综合改革工作
吉林省农村综合改革领导小组办公室
- 197 黑龙江省农村税费改革和农村综合改革工作
黑龙江省农村综合改革领导小组办公室

- 205 上海市农村税费改革和农村综合改革工作
上海市农村综合改革领导小组办公室
- 213 江苏省农村税费改革和农村综合改革工作
江苏省农村综合改革领导小组办公室
- 221 浙江省农村税费改革和农村综合改革工作
浙江省农村综合改革领导小组办公室
- 227 安徽省农村税费改革和农村综合改革工作
安徽省农村综合改革领导小组办公室
- 234 福建省农村税费改革和农村综合改革工作
福建省农村综合改革领导小组办公室
- 246 厦门市农村税费改革和农村综合改革工作
厦门市农村综合改革领导小组办公室
- 253 江西省农村税费改革和农村综合改革工作
江西省农村综合改革领导小组办公室
- 260 山东省农村税费改革和农村综合改革工作
山东省农村综合改革领导小组办公室
- 271 青岛市农村税费改革和农村综合改革工作
青岛市农村综合改革领导小组办公室
- 281 河南省农村税费改革和农村综合改革工作
河南省农村综合改革领导小组办公室
- 289 湖北省农村税费改革和农村综合改革工作
湖北省农村综合改革领导小组办公室
- 297 湖南省农村税费改革和农村综合改革工作
湖南省农村综合改革领导小组办公室
- 303 广东省农村税费改革和农村综合改革工作
广东省农村综合改革领导小组办公室
- 311 广西壮族自治区农村税费改革和农村综合改革工作
广西壮族自治区农村综合改革领导小组办公室
- 319 海南省农村税费改革和农村综合改革工作
海南省农村综合改革领导小组办公室
- 326 重庆市农村税费改革和农村综合改革工作
重庆市农村综合改革领导小组办公室

336	四川省农村税费改革和农村综合改革工作 四川省农村综合改革领导小组办公室
345	贵州省农村税费改革和农村综合改革工作 贵州省农村综合改革领导小组办公室
356	云南省农村税费改革和农村综合改革工作 云南省农村综合改革领导小组办公室
366	西藏自治区农村税费改革和农村综合改革工作 西藏自治区农村综合改革领导小组办公室
374	陕西省农村税费改革和农村综合改革工作 陕西省农村综合改革领导小组办公室
382	甘肃省农村税费改革和农村综合改革工作 甘肃省农村综合改革领导小组办公室
389	青海省农村牧区税费改革和综合改革工作 青海省农村综合改革领导小组办公室
397	宁夏回族自治区农村税费改革和农村综合改革工作 宁夏回族自治区农村综合改革领导小组办公室
405	新疆维吾尔自治区农村税费改革和农村综合改革工作 新疆维吾尔自治区农村综合改革领导小组办公室
413	新疆生产建设兵团农村税费改革和农村综合改革工作 新疆生产建设兵团农牧团场综合改革领导小组办公室
423	后 记

纪念回顾篇

推进农村税费改革和农村综合改革，是中央统揽全局、着眼长远、与时俱进做出的重大战略决策，是关系经济社会全局的重大改革步骤。

十年来，农村税费改革由点到面、由浅入深、由表及里，一步一步向纵深推进，走过了一段波澜壮阔、艰辛不凡的光辉历程，取得了举世瞩目的伟大成就。十年来，在党中央、国务院坚强领导下，国务院农村税费改革（农村综合改革）工作小组通力合作、群策群力，地方各级党委政府精心部署、强力推动，保证了改革沿着正确方向稳步前进。为纪念农村税费改革十周年，经国务院领导同意，我们邀请国务院农村综合改革工作小组现任领导和部分老领导、先行试点省份的领导及有关专家学者撰写纪念文章，这些文章先后在《求是》、《经济日报》、《人民论坛》、《中国财政》、《中国财经报》等媒体刊发，受到社会各界的广泛关注。