

【秘密】

供中央及省部主要领导同志参阅

求是 内参

求是杂志社主办

第3期

2005年2月8日

关于免征农业税后乡镇机制创新的调查与思考

编者按：免征农业税后，中共贵州省委政研室组成课题组，针对乡镇当前面临的诸多困难和问题，深入到该省部分市（州、地）的县（市、区）调研，并就新形势下创新乡镇管理体制和运行机制等问题进行了分析思考，提出了对策建议。现将该文基本观点编发如下，供领导同志参阅。

一、税改后乡镇机制创新面临的现实问题

（一）乡镇财政运转困难。

我省大部分乡镇经济基础薄弱，农村产业结构单一，财政收入以农业税为主，工商税收所占比重很小。税改后，乡镇财政压力越来越大，保工资、保运转面临较大困难。

随着税费改革的深入，我省乡镇债务问题愈益“显性化”。在问卷调查的1480个乡镇中，无外债乡镇仅有58个，占3.92%，其他乡镇均有不同程度的债务，有74个乡镇的债务还达到了500万元以上。

（二）农村公益事业名存实亡。

1.农村义务教育经费严重不足。税改后，我省半数以上的县级财政只能保教师工资的发放，农村“普九”、师资培训、扫盲、学校设施维修等经费严重短缺，匹配资金无法兑现，影响了正常的教育教学工作。

2.农村基础设施建设支出缺口较大。税改后，对于农村水利设施毁坏、输电线路老化、公路桥涵毁坏等基础设施建设投入问题，乡镇显得力不从心。

3.农村文化、卫生等公益事业投入无保障。以卫生为例，仅靠公共基础设施支撑的村卫生室，设备老化，普遍是“老三件”（血压计、听诊器、体温表），基本无工作场所或场所十分简陋，没有防保服务经费，预防保健工作难以开展。

4.农村社保工作举步维艰。以村级经济为依托、乡镇财

政给予补助的农村社会保障体系在我省绝大多数地方尚是空白。农村社会保障仅停留在军烈属优抚、五保户供养、计生“两户”等层面上，尚未建立完善的保障支出体系。

（三）乡镇工作的体制性和机制性矛盾十分突出。

1.体制上条块分割。随着工商、税务、林业、国土等部门先后实行垂直管理，乡镇党委对站所不能形成有效的协调管理和约束机制，导致权责矛盾突出，执法主体错位，相当多的精力用于“办理上级人民政府交办的其它事项”，缺位、越位、错位现象严重。

2.财权事权不对称。税改后，财政收入减少，上级财政转移支付仅能维持乡镇基本运转。未列入财政预算支出范围的硬性支出，“拼盘式”的经费配套政策和“一刀切”的目标任务考核方式使乡镇干部应接不暇，疲于奔命。

3.转型滞后，供需脱节。乡镇整体转型滞后，内设机构小而全，分工重叠交叉。领导干部多，干具体工作的人员少。同时，由于编制设置了学历门槛，乡镇最需要如农校、畜牧学校等的实用型人才进不来，进来的又不是急需的人才。

4.因免征农业税后引发的清缴尾欠等利益矛盾亟待处理。一是农业税尾欠较多，清缴更加艰难；二是税改前，一些乡村在建设公路、山塘、水库、学校等公益事业时，以免征农业税为调节手段占田占地，出现了农业税由政府减免，或由村组群众以“抬粮”方式分担等情况。税改后，以免征农业税为调节手段已无可能，“抬粮”分担不复存在，引起

部分农户心理失衡，甚至出现破坏公益事业设施、找村委会要粮或找乡镇政府重新补偿土地占用费等现象。

二、对策与思考

破解免征农业税后乡镇面临的困难和问题，关键在于加快发展。除此以外，我们深感还需着力做好以下几个方面的工作：

一是努力建设服务型乡镇政府

1.转换政府职能。加快乡镇政府职能转换，推进乡镇政府由全能型向有限型、由管理型向服务型、由指令型向指导型、由权力型向责任型、由人治型向法治型转变。

2.创新运行机制。县（市）要严格控制面向乡镇的检查、评比、达标活动，减少众多的“一票否决”和“责任状”，使乡镇干部从繁杂事务中解脱出来，集中精力为农村经济社会发展服务。

3.发展公共事业。根据我省人均耕地少、偏远地区交通不便的特殊实际，在农民自愿和主动要求的前提下，可考虑把粮食直补资金改为农村公益事业建设资金集中统一使用，用于修建乡村道路、水渠等。

4.提高执政能力。结合保持共产党员先进性教育活动，围绕建设社会主义新农村这个主题，有针对性地开展正面教育，加强以村党支部为核心的农村基层组织建设，培养高素质的乡村干部队伍。

二是大力推进乡镇机构改革

1.合理设置乡镇机构。乡镇可设党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室、人口和计划生育办公室四个内设机构，另设技术服务中心和财政所两个事业单位，其他部门可按工作属性分别挂在这6个单位。还可考虑跨乡镇设置事业单位。对事业单位人员可实行合同聘用，动态管理，核定经费，挂牌竞争承包，变“养人”为“养事”。

2.完善配套政策。对符合条件的乡镇事业单位人员的养老保险，可由财政以适当形式给予支持。坚持“先修渠，后放水”，积极培植分流载体，创造转岗平台，妥善安置分流人员，维护社会稳定。

三是积极化解乡村债务

1.化解乡村债务。从我省来看，首先，可在全省范围内组织开展一次乡镇债务问题的调查摸底，研究解决不良债务的有效办法。其次，建立乡镇消赤减债目标责任制，从上到下树立“减债也是政绩”的新观念。可总结推广关岭县的经验，设立县乡两级财政偿债准备金（县乡两级分别按70%和30%筹措），实行“县管乡用，专户管理”，专门用于化解乡镇债务，其中县级资金来源为上级转移支付资金，乡级资金来源为乡级财政预算资金、处置闲置资产变现资金、清收欠账追回资金等。第三，对乡镇债务实行分别管理。由乡镇政府承担的政策性债务（如农村“普九”达标建设），可优先进行消化；以乡镇名义为企业贷款形成的债务，应按照“谁

受益、谁负担”的原则，落实到企业；对乡镇以前因发展生产和公益事业建设所形成的债务，又确实没有能力偿还的，可实行核消减债、降息减债、改革改制减债以及挂账停息等方式逐步清偿，或加大转移支付力度等办法加以解决。

2.改革县乡财政体制。一是明确事权和财权。在保证县级财政收支平衡的基础上，确定收入基数和公共支出应包括的供给范围、项目和标准。二是完善县乡财政体制。县乡财政体制可考虑采取以下两种形式：其一，国税地税任务不分到乡镇，财政任务陆续下到乡镇；其二，国税上收，地税、财政任务继续下到乡镇。三是建立激励机制。对完成当年税收任务的给予奖励，对特产税和新增财源可实行单项奖励，对完不成任务的扣减补助。四是加强乡镇财政收支管理。在具体运作上，可考虑采取以下两种方式：其一，撤销县乡农业税征收管理机构以及乡镇财政预算会计岗位，在县财政局或国库集中收付局成立乡镇财政管理股，从乡镇财政所抽调人员到该股工作，负责乡镇的财务预算及报账工作。其二，将乡镇预算会计的人事、工资等手续关系收到县财政局，由县财政局向各乡镇财政所委派会计，实行支出监督前移，支出先报县财政局审核确定。

责任编辑：薛莲 张西立

报：中央政治局、书记处各同志

3-2-21

多数乡镇收入减少

两个试点村的实践取得了阶段性成果,而在贵州,更多的乡镇仍处财政困局之中。

贵州福泉市牛场镇谷汪乡人大主席王国文说:“我们这些贫困乡镇,以前收入是以农业税收入为主要构成的,如今一下子没了,面对地方财政紧缺,债务负担沉重的现状,既无钱办事,又无钱还债。”

2005年是全面取消农业税的第一年,贵州省委政策研究室对全省1480个乡镇(办事处)作了专题调研。一位负责人告诉记者,在调查的1480个乡镇(办事处)中,工商业比较发达并在乡镇经济中占主导地位的乡镇只有279个,占18.85%。大部分乡镇财政收入过去都以农业税为主。

“收入减少,而支出不变甚至还在增长。”王国文说。税改后,上级核定的税收转移资金有限,而下拨教育、卫生、农业等专款时要求下级配套,还有一些支出需按法定比例增长,乡镇财政压力越来越大,保工资、保运转面临较大困难。

无债务乡镇不到4%

走遍贵州的乡镇,公共经费支出居高不下和债务问题,成为很多乡镇的心头之痛。

公共经费支出居高不下,不少乡镇每年的会议费、车辆费、接待费等非生产性支出数额较大。贵阳清镇市站街镇仅计划生

贵州省委政策研究室调查显示

多数乡镇仍陷财政困局

本报记者 汪志球

育、行政管理和其他支出就占总支出的60%。大部分乡镇负债严重,债务超过100万的乡镇几乎占到了一半。接受调查的乡镇中,无外债乡镇仅有58个,只占3.92%。其中包括向上级财政的各类借款,向银行和非银行金融机构的贷款,统筹中借款和向企业、个人借款,以及各种拖欠款。

调查显示,税改在彻底铲除乡镇“搭车”收费平台的同时,也切断了乡镇预期的还款途径,乡镇归还债务本金和利息的压力和风险陡然加大。

农村公益事业举步维艰

财政身处困局中,这对于贵州农村公益事业与公共服务的投入影响不言而喻。

在毕节地区大方县大水乡,记者走访了几所乡村小学,校舍破烂不堪,一张桌椅能挤四五个学生。“乡里财政只能管吃饭,哪还有钱给我们扩建校舍。”大水乡中学一位老师告诉记者。

农村义务教育经费出现严重不足。税改后,农民承担的教育负担明显减少,乡镇教育经费缺口则明显扩大。铜仁地区松桃苗族自治县即使按照省有关文件“转移支付50%用于发展教育事业的要求”,对教育的投入也仅有1000万元左右,与税改前的6788.6万元相差较大。

基础设施建设支出缺口较大,农村社保、文化、卫生等公益事业投入捉襟见肘。仅靠农村公共基础设施支撑的村卫生室,普遍是“老三件”(血压计、听诊器、体温表),无法更新、添置,没有预防保健服务经费,预防保健工作开展。

出之日起,经过60日即答辩状的期限和举证期限期满后15日30日内,限届满后第3日9时15分(顺延)在本院第六法庭,逾期将依法缺席判决。

江苏省南通市崇川区兴宏农业高科技开发有限公司、汉亚物流有限公司、洪亚顺受原告张昭平诉施工合同纠纷一案,现向你们公告送达开庭传票,自公告送达之日起经过60日即视为公告期满后第3日(顺延)在本院第五审判庭,逾期将依法缺席判决。

湖北省武汉市江夏区黄陂、毕永桥、黄辉、肖从明、李建新:本院受理原告张昭平诉施工合同纠纷一案,现向你们公告送达开庭传票,自公告送达之日起经过60日即视为公告期满后第3日(顺延)在本院第五审判庭,逾期将依法缺席判决。

湖北省武汉市江夏区黄陂、毕永桥、黄辉、肖从明、李建新:本院受理原告张昭平诉施工合同纠纷一案,现向你们公告送达开庭传票,自公告送达之日起经过60日即视为公告期满后第3日(顺延)在本院第五审判庭,逾期将依法缺席判决。

湖北省武汉市江夏区黄陂、毕永桥、黄辉、肖从明、李建新:本院受理原告张昭平诉施工合同纠纷一案,现向你们公告送达开庭传票,自公告送达之日起经过60日即视为公告期满后第3日(顺延)在本院第五审判庭,逾期将依法缺席判决。

更正

本院于2006年4月10日报上刊登的公告“本院辽宁省鞍山市外贸进出口申请”句子中的“鞍山市”应改为“辽宁省鞍山市铁岭市”。

2006年4月

《人民日报》2006年4月25日 第十一版 政治新闻