

农村综合改革重点问题解答之十一：

减轻农民负担

新时期农民负担呈现出哪些特点？

2006年取消农业税后，总体上看农民负担形势较好，农民减负增收工作取得了历史性成效。但是，也要看到，减轻农民负担工作的任务仍然十分艰巨。一方面，农民承担的政策性负担减下来了，但加重农民负担的体制机制因素，还没有完全消除，另一方面，建立覆盖农村的公共财政制度还需要做出更大的努力。从实践看，一些地方加重农民负担的问题不同程度地存在，农民负担反弹迹象明显，个别地方还相当严重。突出表现在：农民建房、外出务工、计划生育以及殡葬等方面乱收费仍然比较严重，生产性收费名目多、标准高、不规范，生产资料涨价的隐性负担呈明显加重之势，截留、挪用、抵扣政策性补贴资金问题时有发生，村级报刊订阅费用仍然超限，村级招待费支出和举新债问题重新抬头，一些村级组织也向农民乱收费、乱集资。这些情况表明，农业税虽然取消了，但农民负担反弹的隐患依然存在，农民负担反弹的压力依然很大。要跳出“黄宗羲定律”，摆脱“加重—减轻—加重”的恶性循环，必须坚定不移地推进农村综合改革，从根本上消除农民负担反弹的隐患。

减轻农民负担的“四项制度”包括哪些主要内容？

按照《国务院办公厅关于做好当前减轻农民负担工作的意见》要求，各地要进一步落实和健全涉农税收、价格及收费“公示制”，适时更新公示内容，创新公示形式，除在乡镇政府所在地统一公示外，涉农收费单位要在收费现场进行公示。认真落实农村义务教育收费“一费制”，除按“一费制”规定的额度收取课本费、作业本费和寄宿学生住宿费外，学校不得再向学生收取其他费用；对享受免费提供教科书的学生，不再收取课本费。乡镇政府、村级组织和农村中小学校公费订阅报刊要严格执行“限额制”，坚持自愿订阅原则，严禁摊派发行。继续深入贯彻执行涉及农民负担案(事)件“责任追究制”，坚持对涉及农民负担案(事)件进行通报，进一步完善预防和处置涉及农民负担案(事)件的有效机制。

当前，农民负担监管工作的重点是什么？

减轻农民负担工作要继续坚持以维护农民合法权益为中心，适时调整监督管理工作范围。

1. 规范涉及农民负担的行政事业

性收费管理，加强对涉及农民负担文件出台、项目公示的审核。

2. 加强对农业生产性费用和村集体收费的监管。对农民反应强烈的农业灌溉水费电费、排涝排渍收费、农业生产资料价格等实行重点监管。同时，要将与农民负担有关的承包土地、“册外地”等方面的不合理收费纳入监管范围。

3. 强化对村民“一事一议”筹资筹劳的监管。要纠正违背农民意愿、超范围超标准向农民筹资筹劳和强行以资代劳等问题，防止将“一事一议”筹资筹劳变成加重农民负担的新口子。同时，加强对筹集的资金、劳务和专项补助资金的管理，提高使用效率。

4. 开展对向农民专业合作经济组织乱收费、乱摊派等问题的监管，保护农民专业合作经济组织及其成员的合法权益。

5. 做好对农民补贴补偿和对村级财政性补助资金的监管，并将农民反应强烈的征地补偿等涉及农民权益的问题纳入监管范围。

6. 完善农民负担日常监督管理机制。要继续坚持和完善农民负担监督卡、项目审核与监测等日常监督管理制度，将农民负担监督管理与农村土地承包、农村集体财务和农村审计等

管理紧密结合,切实维护农民合法权益。强化农民负担信访管理,建立健全信访受理、督办、处理和反馈制度,做到受理及时、督办得力、处理到位。强化农民负担检查,采取多种方式,不断提高检查效果。强化对违规违纪行为的查处,有关部门要尽快研究制定对涉及农民负担的违规违纪行为的处理办法。

当前农民负担反弹的隐患是什么?

取消农业税后,农民负担得到减轻,但从现实情况看,农民负担反弹的隐患依然存在。主要是:

1. 观念没转变。农村税费改革特别是取消农业税后,基层干部并没有完全走出由农民出资出劳办事业的老路,办事业打农民主意的传统观念没有得到根本转变。一些基层干部反映,农村税费改革后不缴税、不收费,工作没抓手了,不准摊派事业难办了。个别地方采取赊账或借债的办法兴办事业,农民负担反弹存在隐患。

2. 法制不健全。农村税费改革后,原来由农民承担费用的公共事业已纳入财政预算,但有些相关的法律法规并没有做相应修改,甚至有的仍在执行。本应该由政府投入兴办的公共事业,个别地方还在打农民的主意。农村税费改革后出现的新生事物还没有依法进行规范。比如,村内兴办集体生产公益事业实行“一事一议”筹资筹劳制度,至今没有依法规范,操作难度很大,普遍存在着事难议、议难成、成难行的问题。同时,其具体操作上也存在着一定的随意性,有的地方将“一事一议”作为固定收费项目搞摊派,加重农民负担。

3. 基层财政拮据与农村公共事业发展需求的矛盾较大。目前,县乡财政较为困难,尤其是中西部地区和粮食主产区,县乡财政缺口较大,一些地方在发展公益事业时仍然向农民转嫁负担。

实践表明,虽然农村税费改革取消了农业税、“三提五统”和“两工”,

但农民负担问题并没有彻底解决,必须积极推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制为主要内容的农村综合改革,建立防止农民负担反弹的长效机制,巩固农村税费改革成果。

如何建立农民负担监督管理的长效机制?

建立农民负担监督管理的长效机制,一靠改革,二靠法制,三靠监管,四靠发展。

从改革来看,就是要逐步消除一切不利于促进农民增收减负的各种体制和机制弊端。当前影响农村发展的深层次矛盾尚未解决,阻碍农村生产力发展的体制性弊端还没有完全消除,在继续推进以乡镇机构、农村义务教

的顺利推进、巩固改革成果提供法律保障。新中国成立以来,我国农业和农村经济发展经历过几次反复,其中一条重要教训就是过分依靠行政手段,缺乏一以贯之的法律制度。农村税费改革以来出台的一系列促进农民增收减负、保障农民合法权益的政策措施,需要认真总结,及时通过法律确定下来,保持政策的稳定性和连续性,让农民吃上“定心丸”。

从监管来看,就是要全面监督落实各项改革政策。几年来,各地认真贯彻中央改革部署,有效地减轻了农民负担,促进了农民收入的较快增长,总体情况是好的。但是,少数地方仍然存在政策落实不到位、个别地方顶风违纪乱收费以及侵害农民利益的现象,

■ 链接

“黄宗羲定律”

黄宗羲是我国明末清初的著名思想家,他认为千百年来农民负担问题及其解决方法存在根本缺陷,并对此提出了十分深刻的见解,被现代史学家称为“黄宗羲定律”。其主要观点是:传统赋役历来就是“明税轻、暗税重、横征杂派无底洞”,而在支出刚性增长条件下,财政安排只能“量入为出”,而不能“量入为出”。为克服乱摊派的弊端,合并税收、取消收费、简化税则,就成为主流的改革思路。明代的“一条鞭法”和清代的“摊丁入亩”,都是把各种税、赋、役合并为一,并规定不得再征其他费用。这些改革在当时都起到了一定的积极作用,然而其中长期效果却无一例外地与初衷相反。原因很简单:改革前税种繁多,已经包括了能够“巧立”的一切“名目”,难以再出新的花样;改革后并而为一,恰好为新立名目创造了条件。随着时代的推移,人们“忘了”今天的“正税”已包含了以前的各种收费,一旦开支不足,又会出现加派。黄宗羲精辟地把它总结为“积累莫返之害”。就这样,历史上每搞一次“并税”改制,就会催生出一摊派和收费高潮。尽管“黄宗羲定律”现象有其封建社会的历史背景,但今天仍具有深刻的警示作用。●

育和县乡财政管理体制改革的时,还必须推进农村其他各项改革,不断巩固和扩大农村税费改革成果。

从法制来看,就是将各项行之有效的改革政策制度化、法制化,为改革

严重影响了政府在群众中的威信。千里之堤,溃于蚁穴,如果任其发展,改革成果将会大打折扣,甚至重蹈历史覆辙。因此,必须毫不放松地抓好农民负担监督管理工作,不折不扣地执行

好、落实好各项改革政策,坚持和完善减轻农民负担“四项制度”,加强督促检查,严肃处理改革中损害农民利益的各种行为,确保各项改革政策的全面落实。

从发展来看,就是通过加快农村经济的发展,解决农民增收问题。只有农村经济社会得到全面发展,农民收入水平才能大幅度提高,农民承受能力才能明显增强,农民增收减负才有牢固基础。要切实珍惜和紧紧抓住当前难得的发展机遇,围绕粮食增产、农民增收这条主线,大力提高农业特别是粮食综合生产能力,大力调整农业结构,加快农业科技推广,提高农业增长的质量和效益。要适应工业化、城镇化加快发展的趋势,加强农民工的培训,积极促进农村富余劳动力转移。要加快农村经济社会各项事业发展,不断巩固和扩大改革成果,让农民得到实实在在的实惠。

各地在规范农村经营服务性收费管理方面有哪些做法和经验?

规范农村经营服务性收费管理是防止农民负担反弹的一项重要措施,地方在这方面的主要做法和经验有:

1. 规范涉农经营服务性收费。在农村开展社会养老保险及其他各类保险、公证服务、法律服务、免疫服务、医疗服务、殡葬服务、电信服务、邮政服务、有线电视收视服务、农机服务以及气象、水利、土壤、培训等有偿服务,必须坚持自愿、有偿和谁受益、谁负担的原则,禁止强制服务、强行收费和只收费不服务。属于政府定价和政府指导价的涉农经营服务性收费,严格执行规定的收费标准;属于市场调节价的,应严格执行明码标价制度。

2. 整顿涉农行政事业性收费。清理和取消针对农民进城务工就业的歧视性规定和不合理收费;对进城务工人员子女接受义务教育的收费与当地

学生一视同仁;严禁利用办理农民进城务工等审批事项或办手续时搭车收费、变相收费、强制服务和收费。

3. 落实涉农工商管理收费减免政策。农民经营自产自销农副产品,免收集贸市场管理费;对农村流动性小商小贩,免收个体工商户注册登记费、个体工商户管理费和集贸市场管理费。

4. 实行涉农商品价格和服务收费公示制。涉农商品和有偿服务的价格,由价格主管部门及时向社会公示,做到公开公正,接受社会监督。

如何严格规范村级组织收费?

《国务院办公厅关于做好当前减轻农民负担工作的意见》对当前规范村级组织收费作出了专门规定。主要内容如下:

1. 开展对村级组织乱收费行为的专项治理,严禁有关部门或单位委托村级组织向农民收取税费,违反规定的要坚决纠正。

2. 地方各级政府及有关部门需要村级组织协助开展工作的,要提供必要的工作经费,严禁将部门或单位经费的缺口转嫁给村级组织。

3. 建立健全村级组织运转经费保障机制,加大对村级组织运转资金补助力度,确保补助资金及时足额到位,确保五保户供养、村干部报酬和村级办公经费等方面的支出。

4. 村级补助资金要专款专用,确定到县、控制到乡、落实到村,防止“跑冒滴漏”。

5. 地方各级政府进行农村公益事业建设必须量力而行,不准向村级组织摊派,集资或强制要求村级配套。

6. 严禁村级组织擅自设立项目向农民收费,严禁用押金、违约金、罚款等不合法方式来约束村民、管理村务。

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿)

责任编辑 方震海

图片新闻

山西万荣:富人先富脑 捐书新农村

7月30日,山西省万荣县财政局将200多册种植、养殖等农业科技及生活类书籍捐赠给汉薛村图书室。该局在帮扶新农村建设中,本着“帮扶先帮人,致富先富脑”的原则,帮助农民学习科技知识,提高科技水平,掌握基本技能,广开致富门路,深受群众欢迎。

王成林 卫晋生 摄影报道

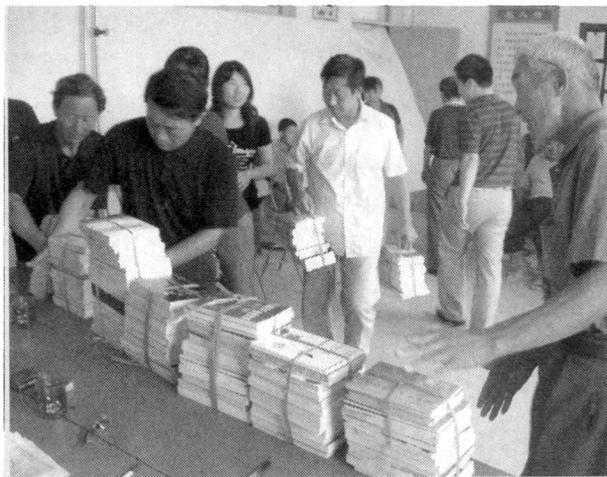


PHOTO NEWS