

# 农村税费改革的难点及对策

○ 赵中华

2000年以来进行的农村税费改革对减轻农民负担，巩固基层政权，促进农村社会稳定发挥了重要作用。但由于农村税费改革没有现成的经验，必然会面临很多问题和矛盾，需要在实践中认真研究，并努力寻求解决的办法。

1. 一些地方农民负担不均衡甚至出现增负现象。从事农业生产的农民和非农产业的农民负担不均。税费改革以土地为计税依据，承包土地的多少决定了农民的负担情况，纯农户、种田大户的负担较以前加重，从事非农产业的农民负担减轻，使土地撂荒问题加剧。改革方案中规定，农业税计税面积要严格以二轮承包面积为依据，但在很多试点地区都出现了计税面积与实际数不符的情况。一方面因开荒、复垦等增加的耕地没有纳入计税面积，使得国家应得的农业税收入流失；另一方面因退耕还林、建设项目占地、小城镇开发建设、水毁等因素减少的耕地没有及时调整计税面积，形成农民不合理的负担。还有一些地方因基础工作不够规范扎实，造成农民负担加大。如计税价格高出市场价格，造成了虚增农业收入，扩大计税基数，最终增加了农民负担；有的农村机动地承包后，村委会已收取承包费，这部分税收由村集体负担，实际上却由全体村民均摊。

2. 乡村债务和乡镇财政困难问题较为突出。目前，乡村两级普遍存在债务负担沉重的问题，债务数额大，涉及范围广。有的是农村公益事业负债，如义务教育和农村道路建设、水利维修改造等形成的债务；有的是发展经济、兴办集体企业形成的债务；还有的是拖欠乡村干部工资形成的债务等。这些债务问题已成为影响基层政权正常运转及农村社会稳定的突



出问题。同时，取消乡统筹、农村教育费附加和政府性基金、集资以及农业特产税，逐步降低农业税税率以后，乡镇财力大幅度减少，而乡镇财政支出却逐年呈刚性增长，乡镇财政困难进一步加剧。

3. 农村公共产品供给面临挑战。农村公共产品欠账太多，诸如义务教育、医疗、社会保障、基础设施建设等，在相当程度上还依靠农民自己解决。这样，农村税费改革在减轻农民负担的同时也加剧了财力缺口与农村公共产品供给之间的矛盾，成为影响农村经济社会发展的主要因素之一。

4. “一事一议”制度难以落实。建立“一事一议”制度筹资、筹劳兴办公益事业，这是推行基层民主理财的有益尝试，但在实际操作中由于一些村民对民主的认识不够和村干部工作方法简单，使“一事一议”制度达不到预期效果。有些村组民主议事流于形式，议事时依然是少数人说了算，决策缺乏广泛性。同时，“一事一议”

还有可能成为新的“乱收费”的借口。部分乡村存在以“一事一议”名义集资偿债、挪用集资款等不规范行为，甚至向农民摊派。有些地方民主议事“议而不决”。由于农户对公益事业的认识不统一、需求不同、受益程度不同，议事时只强调自己的利益而不顾整体利益，很难达成共识，以致久议不决。

5. 农村干群关系遇到了一些新的问题。农村基层干部思想观念、领导方式与农民群众不断增长的民主意识不相适应。在管理村级事务中，村务、财务不公开，暗箱操作；工作作风不民主，个人说了算，农民对村级事务缺少更多的参与、知情和监督。现行的村干部管理方式也有待完善，有的地方干预村“两委”班子干部选举工作；有的地方对村干部的考核，往往以各类不切实际的经济指标和税费完成情况为主要内容，导致一些村干部为追求政绩，只强调对上负责，而对群众关心的热点、难点问题却很少顾及。

对当前农村税费改革中出现的问题，必须结合农村经济的整体形势和结构性特点来分析，采取切实可行的对策措施。

1. 坚持减轻农民负担政策不动摇。税费改革只有牵着“减负”这个牛鼻子才能使农村分配关系走上良性循环轨道。应坚持依法行政，全面清理整顿现行税费法规。在农业税计税面积动态管理中，要坚持实事求是的原则，对被占用的耕地要及时核减农业税，特别是要重新核实农业“两税”的计税基础性资料，那些未经丈量确定的或农民异议大的计税面积须重新核实。同时，解决“承包地”农业税的缴纳问题。对机动地、大棚带地、机井带地、“两田制”、生产用道路、沟渠占地等第二轮承包后的遗留问题，严格按国家有关政策进行调整。农户已缴纳承包费的，由集体承担各项税金。切实

解决因农业税政策调整增负的问题。对承包土地较多，造成农业税及附加超过改革前“三提五统”及农业税的农户，原则上维持改革前的水平，对负担增加的部分，参照当地农民平均负担水平给予减免；对人均土地多的村组考虑土地级差及实际收成，适当调低常年产量。

2. 积极消化乡村债务。对农村债务应区分不同类型，采取不同办法，逐步消化。对非公益性债务和乡村办企业形成的债务，按照“谁受益，谁负担”的原则，落实债务人予以清偿。对农村公益性事业建设形成的债务，可采取拍卖集体闲置资产或荒山、荒坡、荒沟、荒滩等方式取得收入予以偿还；对农村普及教育、修建乡村道路、农田水利建设等较大的综合性债务，由各级政府承担，有计划分年度清偿；对用于乡村干部发放工资、报酬形成的债务，由县乡财政在增加的财力中专项安排，分期偿还。乡村应通过大力发展经济，增加收入，承担清偿债务的主要责任。各级政府应当建立有效的债务监督制约机制，防止出现清旧债、出新债。

3. 改变农村公共产品的供给机制。各级政府应结合本地实际，通过调整预算支出结构，加大转移支付力度等办法，确保农村各项社会事业的基本需要，对九年义务教育、计划生育、文化卫生、优抚安置、民兵训练和乡村道路建设等农村社会事业和公益事业的经费需要，在财力可能的范围内尽力给予安排，确保支出到位。

4. 探索土地流转途径。农户退包土地是近年来农村出现的一个比较突出的问题，探索土地流转途径，解决承包土地余缺矛盾是新时期农村工作的新课题。各地应进一步采取有效措施，促进承包土地合理流转。一是调整负担办法，减轻承包土地上的固定费用。改革农业税

附加负担法，以乡镇为单位，按承包地面积测算农业税附加总额，切实减轻土地承载负担。二是培育种田大户，凡承包面积达到一定数量的，村集体经济组织提供机耕路、水源、电力等配套服务；乡镇、村农业技术人员在农业生产的主要环节、农作物病虫害防治上及时予以指导；帮助种田大户解决生产周转资金贷款，满足农业生产的需要。三是放宽政策，鼓励在职农技人员带薪在农村租地独办、领办或合办科技示范园区。

5. 推进农村民主政治制度建设。针对“一事一议”出现的“事难议、事难定、事难落实”的问题，应制定规范的可操作的实施办法，在议事时间、范围、程序、管理等诸多方面作出明确规定，做到有计划、有步骤、有章可循。同时，鼓励开展互助互济活动，充分考虑群众之间的差异，做到合作互补，办好农村公益事业。

6. 积极稳妥做好配套改革。一是加快乡镇机构改革步伐，转变乡镇政府职能。按精简、高效的原则，撤并乡镇，在可辐射带动当地经济发展的区域中心设乡镇一级政府；在地处边远、经济落后、人口稀少的地方不再设乡政府，只保留精干的司法协调机构维持社会秩序。涉及具体农业生产等方面的工作可按市场机制运行，杜绝政府对微观经济的过多干预。二是调整教育布局，优化教师队伍。因地制宜，发展以完全中学和中心小学为主的规模教育。对办学条件差的边远山区、牧区，通过撤并村小，在区域中心改建新建完全小学，实行寄宿制，解决农村儿童入学难问题。精简优化教师队伍，辞退不合格及超编人员，提高教师队伍整体水平，优化教育资源配置，提高教育质量和办学效益。

(作者单位：甘肃省天祝县财政局)