

过程中,通过拓展思路,创新机制,有效经营,使政府收入大幅度增长,城市建设投入快速增加,城市环境大大改善。

宜宾县 2003 年 1—10 月,实现经营城市收入 5018 万元,其中:土地出让收入 2045 万元,砂石开采权拍卖收入 1264 万元,国有经营性资产处置收入 1709 万元。投入近 3000 万元用于城市基础设施和重点项目建设,效果十分明显。一是投入城北新区建设启动资金 880 万元,支持县、乡镇基础设施建设 550 万元,建设完成基础设施面积 1137.80 平方米,有效改变了县、乡城镇环境,提升了城镇形象,促进了招商引资。通过政府引资盘活了浸出油厂、黄山茶厂等国有资产 1700 多万元。二是用于企业改制资金 880 万元,安置职工 926 人,维护了社会稳定,深化了企业改革,促进了经济发展。三是投入资金 150 万元启动了教育园区和文化园区建设。文化园区建筑面积 5000 多平方米,全市一流的影剧院已进入装饰阶段。四是用于嘉岷堤整治工程配套支出 220 万元,保证了全县重点工程建设需要,确保了工程汛前完工。

江安县从 2000 年起就开始对城市资源开发利用进行规范和市场化运作,对竹都商场土地使用权实行拍卖,出让面积 1.19 万平方米,收入 1600 万元。2001—2002 年处置国有经营性资产(单位门面等)收益 1700 万元。2003 年出让土地 11 宗,收益 2817 万元。通过实施经营城市,不仅使县城环境面貌大大改善,还促进了招商引资。2003 年引进 3 个企业投资近 5000 万元,不仅促进了财政税收的增长和就业人数的增加,也实现了城市资源的合理利用和可持续发展。

(作者单位:四川省宜宾市财政局 审计署驻成都办事处)

农村税费改革要破解四道难题

○ 吴刚

温家宝总理在今年全国人代会上所作的政府工作报告中提出:除烟叶外,取消农业特产税,从今年起,逐步降低农业税税率,平均每年降低 1 个百分点以上,五年内取消农业税。由此可见,农村税费改革将更进一步推进,农民负担将进一步得到减轻,农民将得到更多实惠。然而,随着农村税费改革的不断深入,加上配套措施没有完善或跟上,一些深层次的矛盾和问题日益显现。认真研究并妥善解决这些矛盾与问题,有利于农村税费改革的顺利完成和农村的全面稳定。

保证基层政权正常运转

农村税费改革,农民要减负,相应县、乡、村就要减收,农村基层政权和基础教育就难有财力保障。从湖南省衡东县两年来农村税费改革的结果看:农民改革前负担 7202 万元,人平 120 元,改革后负担 2918 万元,人平 49 元,总额减少 4284 万元,人平减少 61 元,总体减负比例达 59.5%,足以说明农民减负成效较为明显。但在农民减负的同时,县乡村三级减少收入 4284 万元,上级转移支付只有 2313 万元,缺口达 1971 万元。尽管各级政府采取了强有力的配套改革措施,但是由于受一些深层矛盾的制约,很难从根本上解决问题。如何做到既要保证农民减负,又要保证基层政权正常运转,我认为应采取以下措施:一是要对基层政权进行科学的职能定位,按照降低乡镇政府成本,减轻农民负担的原则实行再一次撤乡并镇,同时按自然区域撤并一些村组。二是按照转变职能的要求,进一步精减乡镇机关干部,减少人员经费的刚性支出。三是把农村中小学教师工资以及学校危房改造等上划到县管理,在近期内减少基层政权的支出压力。四是剥离乡村所承担的农村公益事业的责任,乡村道路,农村义务教育,跨区域农村基础设施建设,应该由乡镇以上的政府承担。五是进一步加大对乡镇的转移支付力度。六

是加大对乡镇企业的扶持力度，引导农村经济结构调整，实现农民增收，政府增税。

妥善清偿乡村两级债务

乡村负债并不是农村税费改革带来的，但如果长期得不到化解，必然影响社会稳定，也严重影响基层政权的稳定。据资料统计，中国的乡镇将近5万个，平均每个乡镇负债400余万元，共计2200亿元左右，如果将村级债务一并考虑，债务总额还要翻一番。湖南省衡东县乡村两级的债务总额为5000多万元，但农民历年尾欠达3500万元，如果能全部收回，乡村债务的化解难度将大大缩小。然而税费改革后，上级政策规定暂停收缴历年尾欠，无疑为乡村债务的化解增加了难度。随着税费改革的不断深入，如何化解乡村债务，我认为：一是必须坚决杜绝新债的发生，只有不产生新债，才有利于偿债，这是前提。二是根据乡村债务的性质，划清中央、地方政府、乡、村各自应承担的责任，该由谁承担的，就应由谁负责偿还。三是明确债务的偿还程序，清偿任务首先必须保证农民的债权。四是明确债务清偿方式。要加大收欠力度，农村税费改革后，除对一些特困户、五保户以及一些无偿还能力的农户予以核销豁免外，对那些有偿债能力而又拒不偿还的农户要强制收缴，前提是国家必须出台相应法律或法规，否则在现有的政策下将是一句空话。要实行债权债务重组，乡村债务是一种典型的三角债，要通过干部协调和群众自愿相结合的方式让债权人和债务人挂钩，进行债权置换。要通过拍卖、租赁乡、村集体财产等形式，盘活资产，偿还债务。要通过发展集体经济、调整产业结构、精简乡村干部等形式实现增收节支，偿还债务。要建立国家债务清偿机制，因体制问题而造成的乡村债务，中央财政

每年要从预算安排一部分资金，通过转移支付的形式来帮助乡村化解债务。

理顺乡镇财政体制

随着基层政权的不断完善，乡镇财政体制也经历了从“统收统支”、“超收分成”、“收支挂钩”、“分税制”等一个漫长的历史过程。每一种财政体制，都在当时特定的历史条件下发挥了其应有的作用，并不同程度地调动了乡镇当家理财的积极性。然而，上述各种财政体制均不同程度地存在财权和事权不对称的弊端。各级政府出于自身利益的考虑，尽可能上收财权，下放事权，其结果导致位于最底层的乡镇政府一级财权和事权极不匹配：财政收入来源越来越窄，支出范围却越来越广。加上现行财税体制中财政转移支付制度还不完善，纵向转移支付功能很弱，使乡镇政府承担的公共需求大大超出其财政承受能力。要改变这种状况，在农业税取消前过渡时期乡镇财政体制的政策走向应确定为：一是在总体原则上应让利于基层，倾斜于县乡两级；二是按照建立公共财政的框架要求，在确定各级财政支出范围的基础上，科学地确定分税范围和共享税分成比例，真正做到按税种划分收入级次；三是建立完善的乡镇政府转移支付制度，要加大对乡镇的转移支付力度，增加转移支付的透明度，重点解决乡镇财政收入不足的问题；四是逐步推行农村新型合作医疗制度和农村养老保险制度，加快农村社会保障体系建设；五是改革和完善县乡财政预算体制，除科学界定收入外，一些不合理的上解支出要坚决取消，再也不能上解了。如屠宰税已取消多年还有屠宰税上解科目，农业税逐年减少还有新增价差上解科目，湖南省衡东县本身就是连吃饭都保不住的财政困难县，却有向中央作贡献和中央借款科目等。六是改革和

完善财政支农政策，财政支农要尽量让农民直接受益，特别是与农民生产生活息息相关的公共事业基础设施建设、农村公益事业、中小学义务教育、农村医疗卫生、乡村道路建设、电视文化事业等要大力支持，要杜绝财政支农的样板工程和形式主义。

完善农业税征收管理

农村税费改革后，由于体制的变更及农村多年积累的各种矛盾和问题导致农业税征收阻力重重。首先是农业税收历年尾欠数额大，征收难。当前上级要求继续暂停清缴税改前的历年尾欠，这一政策在保护农民合法权益，推动农村税费改革顺利进行，维护社会稳定方面起到了积极作用，但同时也挫伤了遵纪守法公民自觉纳税的积极性，使目前农业税征收工作陷入了“缴税的吃亏，不缴税的讨好”的怪圈，多年未缴的继续抗交，原来缴税积极的因心理不平衡也不交。其次是由于各种债务存在，普遍要求“以债抵税”。近几年乡村两级举债进行公益事业投入较大，加之农村“三会一办”未全部兑清，农民普遍要求以债抵税。再次是农业税取消的时间表已定，相当一部分群众在缴税过程中存在欠一年看一年，软拖的盯着硬抗的，等取消时间一到，盼望全部豁免，使目前农业税征收难度一年比一年增大。为了加强过渡时期农业税征收管理工作，一是要尽快出台对历年尾欠收取的新的政策，二是要尽快完成“三会一办”的兑付工作，三是必须加大农业税政策宣传力度，四是要加大农税执法力度，强化执法手段，五是要通过组织学习、培训等形式提高征税人员的业务素质和思想素质，六是建议尽快一次取消农业税收，否则将造成工作难度越来越大，征税成本越来越高，农村矛盾越来越尖锐，干群关系越来越紧张。

(作者单位：湖南省衡东县财政局)