

围绕“三个确保” 推进农村税费改革

○ 王树汉 樊晓民



陕西省农村税费改革始于2000年。当年只在汉阴、合阳、子洲3个县进行了局部试点，从2002年起扩大到在全省范围内进行全面试点。

几年来，在省委、省政府的正确领导下，陕西省农村税费改革总体运行平稳，进展顺利，基本达到了中央提出的“减轻、规范、稳定”和“确保农民负担得到明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要”的目标，取得了重要的阶段性成效。

认真制定方案，精心组织实施。

2002年初，陕西省在全面进行农村税费改革试点前，就提早动手。在利用多种形式加大宣传力度的同时，认真研究制定了《陕西省农村税费改革试点工作实施方案》，并从3月25日开始用一个多月时间对全省所有县、市、区上报的实施方案和测算数据逐一认真进行审核，反复测算，经省农村税费改革领导小组审定同意后于5月10日全部批复到县市区。省上在审核各县区方案时，采用统一参考资料、统一数据来源、统一测算政策和方法，充分体现了公开、公平、公正。同时，为了均衡毗邻市、县和条件相近县的农民负担，对一些县的农业税和农业特产税作了适当调整，体现了实事求是的原则。各地在具体实施中，严格按政策、按程序办事，逐户核实农业税

计税土地面积，评定农业税计税常年产量，核实农业特产税计税品目和税基，以村为单位张榜公布，广泛征求群众意见，经农户认可，签字盖章，做到农业税收任务到户落实表、纳税通知书和农民负担明白卡“一表、一书、一卡”到户。切实加强农业税收征管，农业税征收由县乡财政（农税）部门负责，实行“亮证执法、规范征收”。加快农业税收征管计算机网络建设，给全省1614个乡镇财政所配备了计算机，为实现农业税收征管信息化打下了基础。另外，还按照“逐步缩小范围，降低税率，创造条件，最终取消”的要求，进行取消农业特产税改征农业税试点。目前，各县区的试点方案已经批复，正在积极实施之中。

推进配套改革，实现“三个确保”。根据改革的需要和陕西实际，实行了配套改革省级牵头部门和市县党委、政府负责制，建立了市县配套改革进展情况定期报告制度。省上拟定了15个配套文件，经上下反复讨论、修改，省政府常务会或省长办公会审定后，14个已由省政府或省政府办公厅印发执行，化解乡村不良债务办法可望年内出台。

在确保农民负担明显减轻、不反弹方面，明确规定对农业税社会减免和灾情减免由原来的先征后减改为先减后征；村内“一事一议”筹资在规定额度内实行公平负担的办

法，收入高的农户多负担，收入低的农户少负担，困难户不负担；规范农村收费管理，对现行涉及农民负担的各种收费项目进行了全面清理，共清理收费项目632项，取消122项；实行了涉农收费公示制度，统一公示范围、公示内容和公示方式，加大对农民负担案件的责任追究力度；严格“一事一议”筹资筹劳的范围，实行上限控制，严格按程序办事，严禁将“一事一议”的上限控制变成向农民收费的固定项目。对少数承包土地较多、改革后负担有所增加的农户，通过县区掌握的5%农业税减免指标，逐户核定，酌情减免，把负担减下来，真正做到村村减免，户户受益。

在确保乡镇机构和村级组织正常运转方面，坚持改革与节支并重的原则，确保基层组织正常运转；大力精简机构人员，坚决清退计划外用工、临时聘用人员，积极分流超编人员；行政事业单位编制裁减20%；采取“小村并大村、弱村并强村”的办法，扩大村级规模，精简村组干部，统一村组干部补助标准；取消村级招待费；村集体资金订购报刊，实行费用总额控制；新增的农业税原则上留给乡镇政府；农业税附加和农业特产税附加收入实行乡管村用，专户储存，全部用于村级开支；原由乡村集体经营收入负担村提留和乡统筹的，改革后继续实行以工补农；五保户补助上划

到乡镇；对农业“两税”附加不足1万元的村由省市补足1万元，用于确有困难的村级支出补助，保障乡镇机构和村级组织履行职能所需的正常支出。

在确保农村义务教育投入方面，积极调整农村中小学校布局，适当集中办学，精简优化教师队伍，加强中小学教职工编制管理，全面实施教师资格制度，辞退代课教师 and 不合格教师；农村义务教育经费收归县管，教职工工资已全部上划到县统一发放；农村税费改革财政转移支付资金的50%以上用于农村义务教育，首先保证农村中小学教职工的工资发放，同时有计划地解决农村中小学危房改造和正常公用经费投入不足问题。

专款专用，合理分配、使用农村税费改革财政转移支付资金。2002年，在中央财政转移支付资金到位之前，省财政先行调度资金3亿多元预拨给各县（市、区），以解决干部工资发放问题，维护基层政权正常运转，保证农村义务教育投入。8月中旬，省对县财政转移支付资金全部落实到县，除中央安排12.5亿元外，省、市、县财政挤出1.5亿元，支持农村税费改革。为了确保转移支付资金按规定使用，省政府专门下发通知，要求各级政府和财政部门坚持专款专用，真正把这项资金分配落实到基层。省财政厅还抽调50多名干部逐县对农村税费改革转移支付资金的分配、使用情况进行了专项检查。

加强督促，严肃纪律，确保政策执行不走样。省里下发了《关于对违反农村税费改革政策行为给予党纪政纪处分的规定》，实行部门督查责任制。省、市、县三级都设立了举报电话，对农民群众来信来访反映的问题，及时进行了核查和处理，对违规操作的行为进行了纠正。2002年8、9月份，各市、县对农业“两

税”落实到户情况进行“回头看”，查漏补缺，对少数乡镇村组过去二轮承包不彻底的遗留问题和计税要素不公开、干部代签字、搭车收费、征收不规范等问题进行了纠正。2002年年底，省税改办从有关厅局和市区抽调50多名干部，组成5个检查组，对全省11个市区30多个县进行了专项检查。检查结束后，向各设区市下发了整改意见，督促各县（区）继续深化和完善农村税费改革，巩固和扩大试点成果。2003年以来，省税改办、减负办、纠风办重点对国务院和省府有关领导批转的5件群众来信来访，联合进行了核查、处理。

党的十六大提出，要“继续推进农村税费改革，减轻农民负担，保护农民利益”。因此，全省各级政府和有关部门要以“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大精神，以彻底减轻农民负担、促进农民增收为目标，总结经验，完善政策，巩固成果，规范运作，抓好配套，积极推进，努力实现“三个确保”的目标，使农村税费改革工作再上新台阶，再有新突破。

巩固改革成果，防止乱收费，努力消除农民负担反弹的各种因素。

一要加强涉农收费管理。进一步清理整顿涉农收费项目，对涉及农民的税收、价格和收费，要统一公示范围、统一公示内容、明确公示方式，实行涉农收费公示制。除中央、省统一规定的收费项目外，不准向农民乱收费，凡违反规定超范围、超标准或搭车收费的，必须在年底前全部清退给农民。农村经营服务性收费，要按照自愿、有偿的原则向农民收取，并实行公示制度。报刊发行实行限额控制，自愿订购，严禁摊派，切实减轻基层和农民负担，努力遏制农村“三乱”。二要深入开展农民负担专项治理工作。今年重点对农业生产性费用中的不合理收费和搭

车收费、农民建房乱收费、农村义务教育乱收费和农民进城务工乱收费等进行专项治理，务求取得明显成效。三要全面落实减轻农民负担“四项制度”，进一步提高公示制的质量和水平，严格执行农村义务教育收费“一费制”，严格执行违反农民负担政策追究制度。四要严格执行村内“一事一议”筹资筹劳政策，严禁将“一事一议”变成新的固定收费项目。五要管好用好农业“两税”附加等村级资金。农业“两税”附加要与正税同步征收，全部用于村级支出，严禁滞留、截留、挪用。

积极稳妥地做好农业特产税改征农业税的试点工作。

按照国务院“逐步缩小范围，降低税率，创造条件，最终取消”的要求和省府《关于做好2003年全省农村税费改革试点工作的意见》精神，今年在全省范围内取消对蔬菜、食用菌、水产品征收的农业特产税及其附加；指导佛坪、合阳等40个县做好取消农业特产税改征农业税试点工作，帮助市、县解决取消农业特产税改征农业税后的收入缺口问题。其余未纳入试点的县（区），要继续按照“定产、定价、定税”的办法据实征收农业特产税。积极调查测算、研究制定全省取消农业特产税的实施方案，为明年全面取消农业特产税做好准备工作。

切实加强农业税收征管。

坚持农业税征收由县、乡财政（农税）部门负责，实行“亮证执法、规范征收”，坚决纠正乡村干部直接征税、代开税票和搭税收费、以费抵税、打白条等违反政策的行为。农业税征收机关要坚持依法征收，规范征管程序，建立健全纳税登记、纳税申报、纳税通知制度，实施“以计算机网络为依托，以纳税申报为基础”的征管模式，加快农业税收征管计算机信息化网络建设，争取年内全省乡镇全部实现农业税征管信息化，

不断提高工作质量和水平。有条件的地方要设立农业税纳税大厅，逐步实现农业税征收方式由上门和季节性征收向定点、常年征收转变，边远的地方也要采取定时、集中纳税的办法，方便群众缴纳。积极探索和完善农业特产税改征农业税的征管办法。深入宣传《陕西省农业税征收实施办法》和《陕西省农业特产税实施办法》，教育纳税人积极履行纳税义务。

加大配套改革力度，在减人减事减支上下功夫。一要继续落实配套改革省级牵头部门和市县党委、政府负责制，建立配套改革定期报告制度。省级牵头部门要会同有关部门加强对各地配套改革进展情况的监督。二要下决心精简机构、压缩人员，节减乡、村开支，这是关系农村税费改革成败的关键。乡镇机构要严把进人关，财政供养人员精简20%，坚决辞退临时用工人员；有步骤地推进村级撤并工作，扩大村级规模，村干部要按照3—5人的设置标准配备，同时大幅度精简组干部，实行村组干部交叉任职，统一村组干部补助标准。三要积极稳妥、因地制宜地进行农村中小学布局调整和精简优化农村中小学教师队伍，将教育布局调整与中小学危房改造结合起来，将县乡机构改革、核定教师编制与精简优化农村中小学教师职工队伍结合起来。加快农村中小学布局调整步伐，大力精简和优化教职工队伍。四要按照“财力向下倾斜，缺口上移”的要求，调整县乡财政体制，规范县、乡、村之间的分配关系，合理划分县乡财权与事权。对财政收入规模较小的乡，试行由县级财政统筹安排其必要的开支。五要结合农村会计委派制试点，大力推行“村财乡管”，推行村务公开，加强村民民主理财。

积极探索化解乡村债务的途径和办法。乡村债务是多年来长期形成的，也是当前影响经济发展的突出问题。对债务问题，既要认真对待，积极稳妥解决；又不能草率行事。要通过发展农村经济、深化农村改革，积极探索通过债权债务抵冲、依法消减高利贷、加强内部控制、节约开支、盘活集体存量资产等有效办法逐步化解乡村债务。乡镇机构的债务，要靠发展经济，完善财政体制等办法妥善解决；村级组织的债务，要在防止发生新债的基础上，摸清底数，分清责任，结合实际制订办法，逐步化解。按照省政府的部署，各设区市选择一个县、区，每个县、区选择一个乡、镇进行试点，研究和探索化解乡村不良债务的办法。

加强监督检查，严肃查处各种违纪行为，确保改革政策落到实处。各地要建立健全税费改革群众信访查处反馈制度，对执行政策中出现的偏差，要及时纠正。对农民群众反映的突出问题，要逐一回访督查，及时处理，做到有错必纠，事事有落实，件件有回音。不断加大督查工作力度，及时纠正存在问题，防止政策执行中出现走样、夹生现象。对在农村税费改革中执行政策严重走样、截留专项转移支付、加重农民负担，造成群体性事件，影响恶劣的，要列入责任追究对象。省改办要按季度通报农民群众来信来访情况，并根据反映的问题，继续开展明查暗访，确保改革政策的落实到位，确保农村社会稳定。

(作者单位：陕西省财政厅)

农村会计委派制 构筑农村财务



农村集体财务混乱易引发干群矛盾，是长期以来农村普遍存在的“老大难”问题，制约农村集体经济的健康发展，甚至影响农村社会稳定。为解决这一“顽疾”，从2003年起，陕西省在乡镇（街道办事处）及村合作经济组织中全面推行会计委派制试点，建立“农村财务服务中心”，实行“村账乡（镇）管”，拉开了全省农村财务会计管理体制改革的序幕。

截至2003年6月底，全省107个县（市）试点乡镇达637个，占全省乡镇（街道办事处）总数的37%。其中，28个县所有乡镇同时展开试点。按计划，2003年末全省试点乡镇面要达到50%。

基本核算模式。按照省上统一要求，把现行行政、事业单位的会计核算延伸到乡镇（街道办事处）和农村合作经济组织，在不改变资金所有权、使用权、审批权的前提下，采取“代理记账、集中管理，统一开户、分户核算、规范服务”的原则，统一建立“农村财务服务中心”，对乡镇、街道办事处的行政、事业单位进行集中核算，对农村合作经济组织实行“村账乡（镇）管”。

农村财务服务中心组织形式。一是以财政牵头为主组建“农村财务服务中心”。乡镇财政所长担任“乡镇核算中心”和“农村财务服务中心”主任，形式上采用“一套机构两块牌子”。“农村财务