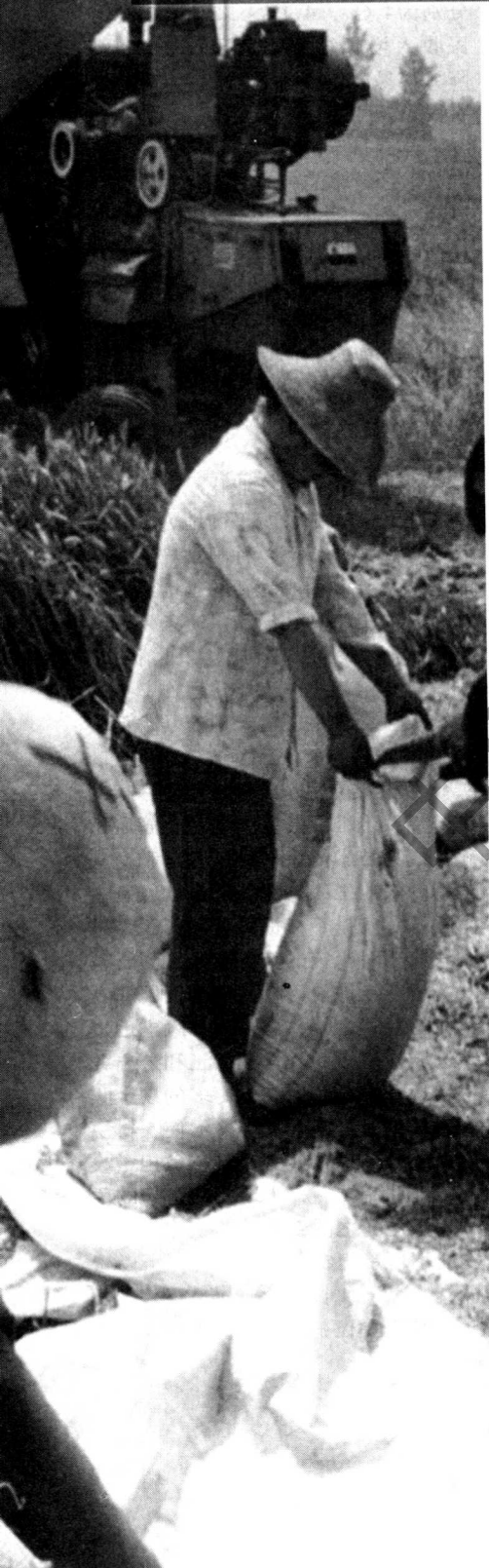


解决当前农民负担相关矛盾的对策

○ 吴方军



当前，农民减负工作取得了一定成绩，但在少数地方因农民负担过重引发的群众上访、信件举报事件还时有发生，这既不利于农村经济发展，又影响农村社会稳定。因此，不仅要把解决农民负担相关矛盾作为一个重要的经济问题来重视，更要作为一个重大的政治问题来对待，从忠实实践“三个代表”的高度，进行标本兼治、综合施治。

——治源头：精简负担对象。负担对象过多，负担就无从减起，矛盾就不可能彻底化解。第一，要稳妥推进小村并大村工作。现在不足1000人、甚至不足500人的村在山区还比较普遍。据测算，不足1000人的村，农民人均负担村组干部工资都在20—40元，不足500人的村一般都在30—50元，分别占人均负担总额的25—50%。村越小，负担比例越高。因此，推行小村(组)并入大村(组)是减轻农民负担、化解农村矛盾的重要措施。要遵循经济规律，依山就势，随湾就片，打破现行村组区划界限，因地制宜，将小村就近合并，减少行政村数量；按照村设书记、主任、会计、治保主任各1名，村委委员1至2名，组设小组长1名，小组长由村干部兼任的思路，设置村组干部职数，减少村组干部。第二，适度合并村级小学。目前，几乎村村办有小学，特别是人烟稀少的山区，村级小学大多只有几十名学生，甚至只有几个学生，每所小学至少要配备1—2名教师，建设相应教学用房和教师宿舍，配备相应的教学设备。即使按最低标准测算，平均每个农民每年也要负担10—20元，约占负担总额的15%左右。合并村级小学也是减轻农民负担、化解农村矛盾的一个非常必要、非常重要的内容。必须根据各地入学高峰回落态势，按照收缩教学点、调整初级小学、并入中心学校的步骤，对规模过小、浪费教育资源的村级学校进行调整，减少小学数量，提高学校容量；坚持与教学需要相对应的原则，精干教师队伍，减少教师数量。第三，要量力而行办实事。乡镇作为一级政府，肩负所辖区域各项事业发展的使命，而在目前情况下，很多地方乡镇财政支出的重点都在保工资、保吃饭，甚至相当一部分地方连保工资、保吃饭都很困难，单纯依靠财政力量基本上无力发展各项事业，特别是近年上级对基层事业发展的支持重点又有所选择，一般项目，尤其是受益面不够宽泛的项目，大多不在选择之列。为加快发展，部分地方就只有按照群众受益、群众出钱的路子，把部分发展的任务转嫁到农民身上，又变相增加了农民负担，引发了矛盾。据有关调查，农民负担中所承担的发展任务负担在3—10元不等，所占负担总额的比例大约在3—11%。减轻农民

负担,化解农村矛盾,量力发展也是一个必须高度关注的重要问题。要出台相关政策,建立事业发展群众议事制度,按照资金来源有着落、项目建成有效益、负债比例不超过30%的思路,指导各地量力发展各项事业。

——固根基:优化税赋结构。

首先,要改进统计方法,准确掌握农民收入情况。坚持抽样调查与全面普查相结合的办法,以村为单位,扩大样本比例,提高样本质量,并在三年或五年一次全面普查的基础上,依据发展变化及时进行样本更换,真实掌握每家每户的实际收入,为合理确定税赋标准提供可靠依据。其次,要改进计征方法,修订负担计征标准。在准确掌握各地农民人均收入情况的基础上,坚持据实征收的原则,改进计征办法,弱化实物收入,强化货币收入,以户为单位,自下而上,分级测算,分级管理,既使总量控制在规定的标准以内,又使高收入家庭,特别是货币收入比例高的家庭交纳较高的税。其三,要实行“税费合一”,合理设置负担项目。据调查统计,农村税费负担项目除国家规定的负担以外,各地的收费项目少则10余项,多则几十项,项目设置过滥,征收主体过多,既使农民难以承受,又不利于征收,还为随意提高标准提供了“温床”。因此,必须推行“税费合一”,

合理设置项目,减少征收主体。应考虑取消“三项提留”等费种,将村组干部工资纳入乡镇统筹;将农业四税、“五项统筹”和其它税种合在一起限定总量,形成固定项目、刚性限额,由财税部门统一征收、统筹使用。

——造环境:完善监管机制。

首先,必须完善法律法规。将税赋征收标准、征管办法、违法处罚等内容,尽快以法律法规形式予以明确界定,为农村税费征管提供有力的法律依据。其次,必须规范征缴行为。在乡镇设立办税大厅,在村组设立办税站点,按程序实行《纳税通知书》制度,引导农民自发缴税;对有能力交纳税赋,但拖欠和拒交税赋的纳税人,依法按程序予以征收;对因自然灾害等不确定因素造成减产减收而确实没有能力交纳税赋的,依法按程序给予减、免、缓;对征缴手段简单粗暴,引发农民负担恶性事件的责任人员,依法予以严肃处理。其三,必须实行双向约束。按自上而下、自下而上双向制约的思路,建立农民负担检察制度和评议制度,坚持一年一度组织人大代表、政协委员,对下级政府农民负担政策执行情况进行一次全面检察,坚持一年一度由下级政府对上级政府所属部门征收税赋情况进行一次全面评议,并将检察结果和评议结果作为上级政府对下级政府和所属部门

年度考核的重要依据。

——增后劲:加快土地流转。

当前农民负担相对过重、相关矛盾有所滋生,根源还在于农民收入增长趋缓,增收后劲不足。据统计,从1978年到1996年,全国农民人均纯收入年均增长8.1%,而1997年至2000年则分别为4.6%、4.1%、3.8%和2%。农民收入增长缓慢,负担承受能力下降,容易产生相关矛盾。要彻底化解农民负担相关矛盾,必须针对在市场经济体制日渐完善的情况下,一家一户分散经营信息传递缓慢,生产成本过高,集约度低下,难以应对市场变化的问题,强化“统”的功能,采取反租、倒包、买断、转让等多种形式,加速推进土地使用权合理流转。一是通过土地流转,促使生产经营由粗放向集约转变,提高产出增收。实行土地流转后,土地向种田大户、技术能手、龙头公司集中。一方面,可以提高农业专业化、产业化、企业化、农庄化经营水平,既平衡地力,又降低成本。另一方面,种田大户、技术能手和龙头公司成为新的土地经营主体后,农田水利建设和生产条件改善的积极性增强,有利于实现精耕细作、科技化耕作、市场化运作,提高比较效益。二是通过土地流转,促使农民向农工转变,工商结合增收。实行土地流转后,放弃土地使用权的农户,从土地经营主体地位上解脱出来,成为技术能手、种田大户和龙头公司的农业工人,在新的土地经营主体的统筹安排下,提供劳动务工,可以获取相对稳定的劳务收入。同时,农民放弃土地使用权,消除发展非农产业的后顾之忧,可以没有顾虑地进镇进城从事经商、发展加工和外出务工,从非农产业中获取更多的现金收入。三是通过土地流转,促使农村税源由分散向集中转变,转移负担增收。土地流转后,土地相应承担的税赋负担也随之向新的经营主体集中,农户不再承担农业税赋负担,可以减少支出,增加收入。

(作者单位:湖北省保康县人民政府)

