

莱州:

扎实稳妥推进农村税费改革

○ 刘延林



2000年10月莱州市被山东省委、省政府确定为农村税费改革试点县(市)以来,坚持“规范、减轻、稳定、发展”的原则,立足实际,稳妥推进,较好地完成了试点任务。

一、稳妥推进, 做细做实 每个工作环节

在计税面积和常年产量的核定上力求一个“实”字。一是下达指导性意见,使各镇有据可依。以全市第一、二轮土地承包数据为基础,同时参考各镇原农业税计税面积、纳税额,1994—1998年的平均粮食产量,有效灌溉面积以及市土地核定工作领导小组调查摸底情况,综合权衡后下达土地面积和常年产量指导意见。二是发扬民主,公开公正。各村计税面积和常年产量核定方案提交党员和村民代表联席会议表决通过,然后组织农户在核定结果登记表上签字。三是因地制宜,统筹兼顾。根据全市土地状况划分了10个地级,以地级定产量,从而较准确地吻合了土地实际产出。四是实事求是,应核尽核。对工业用地、园区建设用地以及村集体预留的5%以内的机动地等,根据具体情况据实核定,防止“有地无税”、“有税无地”。五是强化检查验收,杜绝漏报、瞒报现象。全市入户签字率达到98%以上。

在改革方案的制定上坚持一个“稳”字。制定改革方案时,既体现上级政策要求,又符合莱州实际;既切实减轻农民负担,又规范调整好各方面的利

益关系。组织专门班子进行细致的调查研究和测算摸底,算好“两笔账”,即农民减负的幅度到底多少为宜、市镇村三级财力的承受能力到底有多大。为此,先后制定了十几套方案,经过几上几下的论证测算后才出台实施。

在实质性操作阶段突出一个“细”字。一是逐户核算。对全市24万农户应缴纳的农业税、公益事业金数额逐户核算登记。二是逐户签字。将“农村居民农业税及其附加和乡村公益事业金核定表”下发各村,将农业税计税面积、常年产量和应征税款(公益金)分解落实到户。然后,将《农业税、乡村公益事业金核定证书》、《农业税纳税通知书》和《乡村公益事业金缴纳通知书》发给农民签字盖章。三是加强征管力量。将各镇所属的财政所更名为财税所,将部分综合素质高、业务能力强的干部充实到镇财税所,进一步加强了执法队伍建设,使征收工作依法推进。

二、立足实际, 科学制定 改革政策

1.调整公益金征收政策。对因不承包或承包土地较少,改革后达不到核定负担水平的农户,差额部分收取乡村公益事业金。收取的公益事业金根据镇财力情况按一定比例集中到镇政府,主要用于镇、村集体公益事业发展,以充分体现“均衡减负”、“公平负担”原则。

2.合理界定承包土地较多的农民负担水平。对因平均分配而承包土地较多

的农户,改革后的税收负担原则上不超过原“三提五统”和原农业税及附加的负担水平,超过部分予以减免。对因投标承包土地超过全村平均水平或跨村承包土地的农户,原则上依据《合同法》和《农业税条例》的要求确定纳税责任人和纳税人,对纳税确有困难的,经批准可适当减免照顾。这样,不但妥善处理了承包土地较多的农民负担较高的问题,而且有利于土地向种粮大户集中,实现规模经营。

3.兼顾对农村特殊群体的减负照顾。重点对70岁以上老年人、残疾人、镇招聘干部、合同制工人、民办教师、农村中的烈属、伤残军人和老复员军人、现役军人中的义务兵、初级士官等特殊群体,仍按原农业税及附加标准确定负担额,超过部分予以减免。

三、开拓思路, 妥善处理 实际问题

1.推行配套改革,解决好镇村财力减少的问题。一是调整镇街区划,精简镇街机构。将31个镇街撤并为16个,撤并率达48.4%,清退自聘人员1000多人,压减镇街机关人员25%。二是完善财政支出管理,压减市镇两级财政支出。实行了机关事业单位工作人员统一工资卡,车辆定点保险、加油、维修,办公用品统一招标采购,领导干部电话费包干等制度;将镇财政预算内、外资金一律收归镇财税所,实行统一管理,量入为出,从严控制。三是压减村干部

职数,降低行政成本。按村规模大小核定村干部职数、提倡交叉任职,压减村干部1000多人。四是加强对村级经费的管理。严禁镇级政府和有关部门挤占挪用村级经费,严格控制村级招待费、书报费等非生产性支出。

2.拓宽渠道,确保农村重点事业发展。一是保障中小学教育。将教师工资纳入市级财政统一管理,封闭运行。优化调整中小学布局,理顺教育投入体制,多渠道筹集建校改资金。二是保证计划生育、优抚对象、道路维修等重点支出,将原从乡统筹费中列支改为由镇级财政预算和集中的乡村公益事业金中安排。三是保证村级公益事业发展。充分运用“一事一议”政策,强化农民群众“公益事业大家办”的意识,发动农民群众出力建设公益设施和公共事业。规范“一事一议”行为,完善议事程序。凡属“一事一议”事项,须经村民代表会议讨论通过,报镇街审批后方可组织实施。

由于政策对头,措施得力,莱州市农村税费改革试点工作得到了广大农民群众的广泛支持和拥护,取得了较为明显的效果,基本实现了“规范、减负、稳定、发展”的改革目标,得到了国务院税费改革领导小组和省委、省政府的充分肯定。一是农民负担切实得到了减轻。改革后全市农民负担人均减少63元,减负率29%。二是从制度上规范了国家、集体和农民之间的分配关系和分配方式。改革后,农民照章纳税,政府依法收税,双方的权利和义务得到了明确界定。同时,由于征纳透明度的提高,也调动了农民依法纳税的积极性。三是保持了农村社会稳定。随着村级政务公开制度、财务公开制度以及群众监督机制的建立和完善,促进了基层的民主政治建设,进一步密切了党群、干群关系。四是为今后农村经济发展奠定了坚实基础。由于较好地解决了农民减负与镇村两级财力下降之间的矛盾,保证了农村基层政权的正常运转和农村社会稳定,使农村经济发展环境得到优化,进一步调动了村级发展集体经济和农民加大投入、调整产业结构的积极性。

(作者为山东省莱州市委书记)

乡镇撤并后的 财政风险及化解对策

○ 马正跃 王 勇 牛保群

乡镇撤并后,旧有的经济基础薄弱、财源不足和财政体制不健全等问题尚未得到根本解决,又增添了债务增加、部分财源建设停滞、资产短缺与闲置浪费并存等新的难题,化解乡镇财政风险、提高乡镇财政运行质量刻不容缓。

乡镇撤并后财政风险的表 现

1.政府债务、财政连带债务所导致的债务风险。一是盲目投资,包袱沉重。由于一些乡镇不考虑当地经济发展水平和财政承受能力,大上项目,盲目投资,有的项目难以产生效益,致使债务难以偿还。二是接收产权改造债务,雪上加霜。一些乡镇对兴办企业盲目担保,最终产权属于政府,而对部分企业的产权改造收入远远抵不上债务数额;也有个别乡镇为获得产权改造现款使用,不惜背上沉重的债务包袱。某地因接收产权改造企业所形成的债务,占撤并后乡镇债务总量的三成。这种现象在乡镇撤并过程中是较为普遍的。三是突击花钱,新增债务。有些乡镇撤并时在封账、冻结账户之前,突击花钱、举债花钱,使得一部分支出失去真实性、合法性。还有极少数部门、单位不顾上级三令五申,乱发钱物,使这部分债务落到了新组建乡镇财政身上。另

外,乡镇撤并后,乡镇债权债务清理责任不明确,措施不实,债权债务变更进展缓慢。与此同时,村组债务逐步上升得不到控制,数额大。有一个镇村级负债达3800万元,村平负债12.2万元,其中负债严重的村达20万元。如果是经济基础较差的两个乡镇合并,更使债务成为沉重的包袱。

2.财政收支矛盾加剧所导致的财政赤字风险。一是乡镇财政财源后劲不足,收入增长缓慢。部分乡镇企业由于缺乏高科技含量的产品,竞争力不强,已处停产、半停产状况,致使工商税收增收潜力不大。有些财源建设项目因乡镇撤并缺乏后续投入处于停滞状态。而农产品价格降低,农民收入减少所导致的农业税收正常下降以及因偷、逃、漏税所形成的农业税下降,都导致了乡镇财政收入的减少。二是财政刚性支出增加,支出控制困难。一方面,由于乡镇撤并后人事制度改革滞后,财政供养人员变化不大,各类硬性支出名目繁多。另一方面,乡镇财政的“缺位”与“越位”现象仍然存在,许多应由市场提供的商品和社会、个人负担的支出仍然背在财政身上,这种供给制分配方式扭曲了分配关系,加重了财政负担。此外,增资性支出增加,不少乡镇财政保支出难度加大。三是深层次问题亟待解决,收支矛盾加剧。从纵向看,乡镇撤并后,财政体制仍维系旧有体制,