

村级组织正常运转 农村税费改革后如何保证

○ 范建江

农村税费改革从根本上减轻了农民负担，但在改革过程中也出现了一些新的问题，最突出的是乡村收支缺口大、债务负担难消化、村级运转难保证。江苏省盐城市在农村税费改革后，农民负担下降48%，村级收入比改革前下降60%，全市村级债务高达14亿元。农村税费改革后如何既减轻农民负担，又保证村级必须的支出，保证村级组织正常运转和农村稳定，是改革过程中需认真解决的问题。

一、做好村组合并工作。村组合并，不仅可以大幅度减少村级支出、减轻农民负担，而且对优化村组干部队伍结构、优化农村资源配置、促进农业结构调整、促进农村城镇化建设都起着积极作用。从2001年初开始，盐城市在合理规划、搞好试点的基础上，通过以大带小、以强带弱、以中心村带

周边村等多种组合形式，全面进行村组合并工作，使行政村人口规模平均达到近3000人，农业税计税面积3500亩。全市精简了2051个村、15796个组，精简率分别为47%和49%。通过合并村组，农村税费改革后村平均收入由1.98万元增加到3.81万元，增长48%。

二、严格控制村组干部职数和报酬标准。合并村组后，村组干部大量富余，必须进行彻底精简。盐城市全面取消组干部，推行村组干部交叉兼职，组干部由村干部兼任，每个村村组干部人数控制在6-8人。村干部报酬实行“四挂钩”，即与农民收入水平、村组规模、兼职情况及工作实绩挂钩。并从村干部补贴中拿出5-8%用于定补村干部的养老保险。改革后，全市村组干部减少了44211人，精简72%，年节约支出近7000万元。为了保证合并村组工作顺利进行，对富余村干部采取退养一批、转岗一批、输送一批等办法分流。

三、发挥资源优势，千方百计增加村级集体收入。盐城市各地积极发挥资源优势，通过深化改革、强化管理来增加村级集体收入。主要采取股份合作、租赁、拍卖等多种形式盘活村集体资产存量，管好用好集体股金收入及资产的租金收入；采用信托机制推动土地市场化流转，积极开发和经营集体的土地资源，进一步完善集体专业承包，按规定收足管好承包收入；积极推进农业产权制度改革，增加集体和农民的收入。滨海县五汛镇在坚持土地所有权不变、承包权稳定的前提下，按照土地使用权依法、自愿、有偿转让的原则，由镇土地信托服务公司接受土地承包者的委托，将其拥有的土地使用权在一定期限内转让给其他单位或个人，年增加村级集体收入40万元。东台市南沈灶镇全面推行林权改革，通过公开竞价、买断林地经营权和林木所有权，将3500多亩沟塘荒地、“四旁”零星隙地等宜林地卖给个人，收取林改资金1600万元，不仅明晰了产权，增加了村集体积累，而且偿还了部分村组债务。

四、强化农业税征收管理，加大对行政村财政转移支付力度。农村税费改革后，农业税征管任务增加，而征管力量减弱，如果农业税及附加不能足额征收，不仅给乡镇财政平衡带来困难，而且使村级主要收入来源落空。盐城市在做好深入细致的基础工作和广泛宣传发动的基础上，改进农业税征收办法，由过去村干部上门征收转变为财政干部直接征收。采取定时定点征收、在财政所

设立大厅或窗口常年征收等办法，较好地解决了过去村组干部经手税款、农民对村组干部不信任及税费混征等问题，提高了农民自觉纳税意识。在2001年夏季农业税征收工作中，全市征收农业税及附加占全年任务的79%，入库农业税占全年任务的90%，实现改革后农业税首次征收开门红。为加大对村的转移支付力度，盐城市规定农村税费改革后新增的农业税和今后农业税、农业特产税增收部分全部留给乡镇财政，上级财政转移支付资金全部用于补助乡村两级。农业税附加和农业特产税附加全部用于村级开支后仍有缺口的，从乡镇农业税、农业特产税中划出10%的收入，用于对困难村的补助；从中央和省两级财政转移支付中划出15%的资金，用于补助村级开支；对一些困难村，由乡镇负担村定补干部的基本报酬，承担部分“五保户”抚养任务。通过以上措施，盐城市对村财政转移支付资金达6583万元，村均增加收入2.96万元。

五、规范行为，量财办事，严格控制村级支出。盐城市规定上级部门必须规范行政行为，严格执行有关政策规定，不得以任何理由擅自出台涉及农民负担的行政事业性收费、集资项目。严禁在农村开展由村集体和农民出钱、出物、出工的各种达标升级活动和创建活动。兴办公益事业，坚持量力而行，有多少钱办多少事，哪一级提出的项目哪一级出钱，不得要求层层配套资金。同时，由乡镇财政所统一编制村级财务收支计划，坚持按计划拨款，从源头上控制各类支出，取得了较好的效果。

六、采取综合措施，化解村级债务。村级债务不是农村税费改革带来的，原则上应与农村税费改革分开处理。但是，如果不采取切实措施化解村级债务，就可能出现农民以债抵税的现象，造成农业税短收，影响乡村两级正常运转，影响农村稳定。盐城市通过增收减债、节支减债、清欠减债、降息减债等方式和实行分期还债、筹资抵债、经营权抵债、严控新债、举债公开等管理办法，较好地化解了村级债务，取得了明显的效果。射阳县通过采取以上措施，全县村级负债总额从1997年末的1.68亿元下降到2000年末的1.37亿元，村均减债6万元；无债村从21个增加到102个；村均集体积累三年净增5436万元；村均增加10万元。由于控减债务工作措施扎实，有力地保证了全市农村税费改革工作的顺利进行。

（作者为江苏省盐城市财政局副局长）