

编者按：农村税费改革是农村第三次革命，意义重大，又颇多难题。湖南省是全国最早进行农村税费改革试点的省份之一，经过几年试点实践，探索出了一条成功之路，经中央批准，今年将在全省全面推开。他们的经验值得进行农村税费改革的地方借鉴。

农村税费改革的成功实践

湖南省农村税费改革试点工作稳步推进

○ 湖南省财政厅

湖南是一个农业大省。改革开放以来，尽管农村经济得到很大发展，农民生活水平有了显著提高，但农民负担过重、干群关系不顺等问题仍在阻碍着农村经济进一步发展。为了从根本上解决农民负担过重问题，切实增加农民收入，湖南武冈市等部分县市早几年就进行了农村费改税的试点改革。党中央、国务院关于推进农村税费改革试点的文件下发后，省委、省政府不失时机地要求各地区、各部门提高认识，积极稳妥地做好农村税费改革试点工作，并成立了省农村税费改革领导小组和办公室。在各县市自愿改革的基础上，省里批准长沙县、津门市和永兴县三县（市）从2000年开始进行试点改革。在规范农村分配关系的前提下，全面实行农村教育、乡镇机构等配套改革，促进农村社会经济健康发展。

一、农村税费改革试点工作的基本做法

三县市按照省委、省政府的要求，结合本地实际，精心制定方案，认真组织实施，改革试点取得了显著的阶段性成果。据最近省税费改革办的检查验收，三县市农村税费改革的基本政策即“三取消、两调整、一改革”已基本落实到位，农民的税费负担明显减轻，农村的分配关系得到理顺，基层政权运转正常，广大人民群众和基层干部普遍支持和拥护这项改革。可以说，三县市改革试点基本取得了成功。

（一）加强领导，广泛宣传

农村税费改革涉及到方方面面的利益，是一项综合性很强的改革，因此必须加强领导，精心组织。长沙县、津门市、永兴市都成立了以县（市）委书记、县（市）长任正副组长的农村税费改革领导机构，抽调精干人员集中办公，及时解决改革中出现的各种矛盾和问题。针对一些部门、单位和干部存在的怕吃亏、怕减少地方收入、怕影响单位或个人利益等思想，各县市多次召开常委会议、税费改革领导小组会议，层层统一思想，提高认识，为农村税费改革提供了重要组织保证。此外，各试点县（市）都把各乡（镇）农村税费改革工作情况与单位的年度考核和主要负责人的年终考评挂钩。同时，搞好宣传发动，争取广大干部和农民群众对农村税费改革的理解和支持。因为农村税费改革直接关系到广大人民群众的切身利益，农民赞不赞成、拥不

拥护直接关系改革的成败。为此，三县市积极组织宣传部门和新闻单位，有领导有组织地开展农村税费改革政策的宣传教育活动，确保宣传工作进村入户，把政策明明白白地交给群众，从而极大地激发了群众的改革热情。在实施过程中，他们还广泛地听取群众的意见和建议，认真修改和完善改革方案，调整与实际相差较大的测算数据，从而使绝大多数群众都接受并签字认可，确保了改革政策的落实。

（二）认真做好基础工作，确保各项改革政策落到实处

1、进一步核实计税面积和计税产量，调整农业税任务。合理确定计税面积和计税产量，是合理确定农业税额的关键，是最重要的基础工作。一是核实计税面积。永兴县按照中央文件精神，坚持以第二轮承包土地面积计税的前提下，一方面吸收农民意见，调整旱地的计税比例，即旱地与水田的比例调为2:1；另一方面，对各种占地应核减而未核减出现“有税无地”的，由各乡镇汇总上报后，县农村税费改革办公室派人进行核实、审查，做到实事求是地确定计税面积。长沙县在深入调查摸底，掌握农业税税源的情况下，对“有税无地”情况进行核实，共核减村、组公益事业占用农业税计税面积18365亩。二是核实计税产量。

三个试点县（市）在坚持常年产量“大稳定，小调整”的前提下，对村与村、组与组之间的产量明显不合理的，召开群众代表会议重新核定。永兴县平均计税产量为每亩826.8公斤；津市市为877公斤；长沙县为832公斤。都在上年的基础上有所调整，使计税产量大体合理。

2、严格操作程序，做好纳税登记。为确保各项税费改革政策扎实的落实到位，各试点县（市）按照公开、公平、公正的原则，制定了严格规范的操作程序。主要做法是：在核实计税面积和计税产量的过程中，广泛听取群众和村组干部意见；核实和调整好后，由各村民小组将到户计税面积、产量、农业税征收额进行张榜公布；根据群众提出的意见，重新调整核实，并再次张榜公布，直至群众完全接受。在此基础上，自下而上层层造具农业税征收清册，由乡镇审核汇总报县（市）农村税费改革办公室审核，并填制纳税登记和纳税通知书。永兴县发放纳税登记证13.69万户，发放率100%；津市市广泛开展了“送任务、送政策、送感情”的“三送”活动；长沙县通过让农户对农业税务登记证、农业税纳税通知书进行确认签字，把农业税落实到户。

3、抓检查督促，逐步完善规范。在农村税费改革试点工作中，经

常出现一些新情况和新问题。长沙县针对试点工作中出现的这些问题及时研究，制定措施，先后下发了《农村税费改革工作中有关问题的补充规定》、《进一步做好我县农村税费改革工作有关事项的通知》、《长沙县公益事业建设村级筹资筹劳暂行办法》和《长沙县水费与排渍费收取实施办法》等文件，进一步完善了各项征管制度，解决了一些突出问题。如对因田多人少导致少数村组农民负担加重的问题，确定了不超过本乡镇平均负担130%的界限，超过的部分由县、乡财政承担。对不承包土地并从事工商业活动的农村居民，按照每人38-50元标准收取农村公益事业建设资金，但控制在原乡镇统筹费和新的农业税附加负担水平以内。

（三）坚持统筹兼顾，加强配套改革

1、确保乡村两级正常运转。试点县（市）通过建立财政转移支付制度、优化支出结构、节约财政支出来稳定干部队伍，确保乡村两级正常运转。永兴县将乡干部的工资全部纳入县工资统发中心发放，县财政补助乡干部工资发放一项比以往多支出350万元；将原来由乡镇安排的民兵训练费50万元转由县财政负担；将乡村两级负担的教育经费全部由县财政负担，增加教育投入1750万元；还想方设法筹措资金215万元，用于村干部工资补助和五保户补助，确保村级正常运转和农村社会稳定。同时大力加强财政管理，全面推行乡镇财政“零户统管”办法。该县马田镇实行“零户统管”4个月，节约财政资金60多万元。长沙县相继出台了有关政策，取消村级招待费，报刊订阅根据各村实际情况而定，任何部门不能强行征订报刊，较好地减轻了村级负担。

2、确保农村义务教育经费需求。一是将教师工资全部纳入县（市）统一发放，以确保教师工资及时足额到位。二是精简教师队伍，调整学校布局。长沙县规定3万人口以内的乡镇办1所初中，超过3万人的乡镇根据实际情况办1-2所初中。小学布局参照服务半径、覆盖人口数两个条件合理定



红太阳升起的地方——韶山



长沙岳麓山爱晚亭

点,一般2-3个村合办1所完全小学。通过改革,长沙县撤并小学6所,合并高中1所,合并初中2所,2001年教师编制数比上年减少1146名。永兴县撤并小学39所,初中4所,在上一年精简教学人员217人的基础上,2001年又核减教师编制141名。三是利用“一事一议”筹资筹劳政策,筹集农村学校维修经费,一定程度上缓解了教育经费不足的困难。

3、大力消化乡村债务。永兴县积极推进农村教师住房制度改革,盘活教育资金830万元,偿还乡村教师负债790万元,占乡村教师负债的31.6%。同时,通过租赁、拍卖、转让等形式,努力盘活存量资产和存量资源,用于偿还负债。目前,永兴县通过盘活资产,搞活项目50多个,筹集资金2000多万元,偿还负债1400万元。津市市通过开展乡村清理债权债务,依法清收有效债权,盘活集体资产和山水资源的“两清两盘”活动,全市村级债务已消化了3507万元,占债务总额的67.2%,117个村

村均减债29.97万元,其中68个村偿清了村级内部债务。

4、积极稳妥地推进乡镇机构改革和人员分流工作。试点县(市)把乡镇机构改革和人员分流工作作为农村税费改革的重点配套措施来抓。长沙县乡镇机关内设机构由8个办公室精简为5个,事业单位由19个精简为10个,分流行政人员170人,分流比例20.9%;分流财政拨款事业编制人员223人,分流比例30.9%;清退编外人员和临时人员378人,三项合计,每年可减少县乡财政支出500多万元。津市市乡镇共分流干部职工和临时人员1099人。永兴县乡镇内设机构只设3-5个办公室;

事业单位由16个精简到6个,先后精简超编人员121名、行政人员120名、工勤人员29名。

5、努力发展集体经济增加农民收入。农村税费改革把乡村干部从常年累月的收粮收钱中解脱出来,使他們有时间有精力考虑发展生产。津市市渡口镇党委三次专程赴浙江考察蚕桑生产,先后办了10期技术培训班,使该镇发展蚕桑5000多亩,仅此一项就可使农民每年增收700万元以上,财政增收近100万元。津市市保河镇荣台村支部书记牵头成立了“生产发展公司”和“农副产品购销公司”,传技术,跑信息,公司聘请专家辅导农民种西瓜40多亩,仅此一项就使农民增收5万多元。

6、加强农民负担监督,防止农民负担反弹。一是严格“一事一议”的审批和管理。三个试点县(市)都以县(市)政府名义下文规定了“一事一议”的范围,筹资筹劳标准,资金管理、审批程序和权限,规定筹资额人均每年不得超过15元,且必须经

村民大会讨论通过并报县(市)政府审批。二是改革水费征收体制。将水费改为经营性收费,明确规定各级水利项目的收费标准。三是实行涉农收费公示制。试点县(市)各乡镇均设立了涉农收费公示牌,以强化农民负担监督管理工作。

二、农村税费改革试点工作的主要成效

(一)农民负担明显减轻。据统计,1999年,长沙县、津市市、永兴县农民税费负担总额分别为6222万元、3930万元、5836万元,人均负担分别为92元、317元、109元。农村税费改革后,三县市农民税费负担总额分别为4532万元、1821万元、2477万元,人均负担分别为68元、146元、46元,下降幅度分别为26.5%、54%、57.7%。

(二)税费行为得到规范。一是规范了征收内容。除农业税、农业特产税、“一事一议”筹资筹劳及以工补农资金等政策规定的税费和劳务外,其他各种行政事业性收费、政府性基金、集资、屠宰税和原乡统筹村提留等,已全部取消,从而从制度上有效遏制了农村的“三乱”现象。二是规范了征收机制。三县市都成立了农业税征收管理局,组建了农业税征收队伍,从体制上确保了征收主体合法化、专业化。三是规范了征收程序。三个县市对新的农业税计税面积、常年产量、税率和附加比例、计税价格、应缴税额等全部按村组张榜公布,取得农民的签字认可,并造册登记,使农户对自己的税费负担清清楚楚。同时,严格按先通知、后征税(费),票、款核对相符的程序进行征收。由于规范了税费征收,使农民群众交上了明白税、放心税,极大地增强了农民的纳税意识。永兴县2001年9月底就全部完成了农业税入库任务;津市市10月底完成全年农业税总任务的93%,还清收了历年尾欠200多万元。

(三)基层运转得到保证。三个

试点县市通过农村税费改革，带动了乡镇机构改革、农村教育改革和政府职能转变等多方面的改革。“减人、减事、减支”在各级形成了共识。同时，通过调整财政支出结构，完善县乡财政体制，加大对困难乡、村的财政转移支付等措施，保证了基层组织的正常工作和农村各项事业的平稳发展。

（四）干群关系得到改善。农村税费改革规范了征税行为，提高了征管工作透明度，促进了基层党风廉政建设，减少了干部与群众因收钱收粮发生的利益摩擦和矛盾。据对长沙县、津门市、永兴县1999-2001年三年信访统计，其中涉及农民税费负担和乡村干部工作作风的信访数量均逐年明显减少。长沙县各级干部在落实改革方案、逐户让农民签字的过程中，帮助农民解决各种纠纷990件，清理整顿村组财务问题315个，健全村组班子1273个，使农民从内心深处拥护和参与改革。

三、积极稳妥地推进全省农村税费改革试点工作

农村税费改革直接关系农业发展、农民增收和农村民主法制建设，是农村生产关系和上层建筑的重大变革，具有深远意义。根据中央的部署和要求，湖南省今年将在全省全面推行农村税费改革。

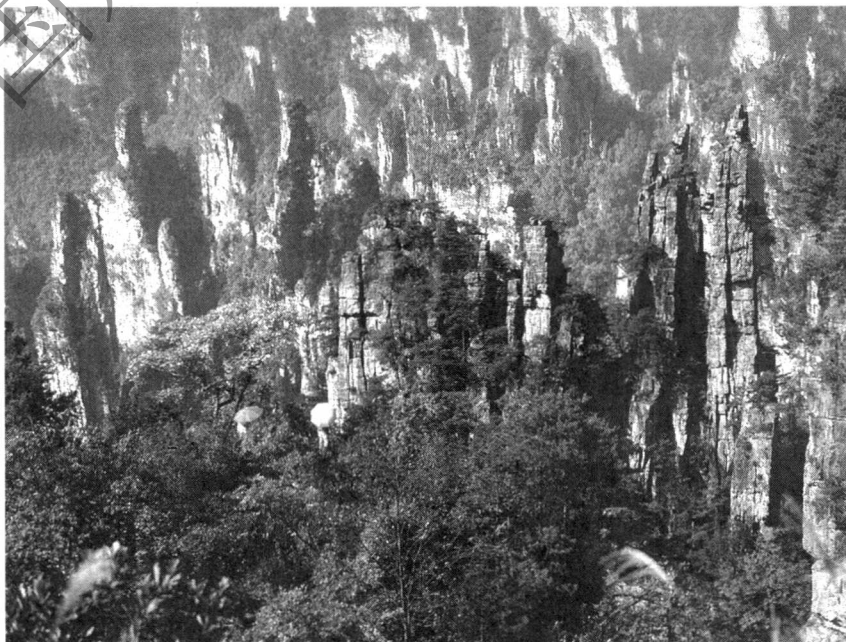
（一）积极稳妥地制定实施方案。各地要紧密结合本地农业经济发展状况和农业生产条件，深入开展调查研究，全面、准确掌握当地各项基础资料和农村税费征收的真实情况，对计税土地面积、计税常产、计税税率等进行认真调查和测算，确保各项统计数据的真实、可靠。要始终坚持“三取消、二调整、一改革”的基本原则，不能偏离方向。实施方案要直接征求农民的意见，求得农民的拥护和支持。要建立健全各项制度，搞好农村税费改革的基础工作。财政、农办、教育、税务等各职能部门要分工合作，形成强有力的工作合力。同

时，要认真做好政策和业务培训工作，培养一支适应农村税费改革要求的高素质队伍。

（二）切实推进各项配套改革措施。一是搞好乡镇机构改革工作，精简机构、压缩人员、节减开支，确保减负。二是精简优化教师队伍和调整教育布局。要采取措施精简教师队伍，改革用人机制，严格核定编制和岗位，清退代课教师，分流超编人员，压缩非教学人员；要合理调整学校布局，创造条件实行集中办学，改善办学条件，节约教育经费，将乡村中小学教师工资全部纳入县级财政统发，优先保障义务教育需求。三是改革和完善县、乡财政管理体制。乡镇一级要开源节流，勒紧裤带过日子。上级财政部门原则上要把税费改革后的新增财力全部留给乡镇财政。要管好用好农村税费改革专项转移支付资金，防止截留挪用。四是建立健全农民负担监督管理机制。为防止改革后“三乱”反弹，改革中要全面清理整顿涉及农民负担的各种行政事业性收费、政府性基金和各种集资。对涉农的经营服务性收费，要建立规范的管理制度。要取消各种不利于控制涉及农民负担的考核制度和达标活动。建

立规范的村内公益性筹资筹劳管理办法。对农民负担问题，要加大舆论监督，对继续搞“三乱”加重农民负担的人员，要从严查处。

（三）认真解决农村税费改革中的难点问题。一是乡村负债问题。要在弄清债务结构的基础上，有针对性地制定有关政策，该清偿的清偿，该剥离的剥离，能核销的核销，切记不能把各种负债简单地平摊到农民头上。二是关于农村税费尾欠问题。对历年尾欠如何清理，是农村税费改革中的一个敏感问题。如果不再清收，已缴纳的农民心理不平衡，也不利于今后的征管；如果操之过急，清欠不当，又可能引发新的矛盾，影响改革的顺利进行。因此，必须妥善处理，防止违反程序强行清欠，防止引发不安定因素。三是关于农业税征管问题。规范农业税费征管，是农村税费改革的重点之一。农村税费改革后，农业税征收任务加重，征收难度仍然很大。要加强农业税征收队伍建设，不断提高农业税征管透明度，公开政策，依法征管，主动接受农民的监督。要进一步做好宣传工作，耐心细致地向农民讲清政策，争取农民的支持与理解。对拒交农业税的抗税行为要依法处理。



张家界风光