

坚持农村税费改革 促进县乡财政建设

○ 申玉生 杨明

当前,农村税费改革正如火如荼地进行,认真研究农村税费改革与县乡财政建设对应关系,对于保证税费改革的顺利进行,促进县乡财政健康发展有积极重要的意义。

一、农村税费改革对县乡两级财政的影响。

从目前农村税费改革的试点情况看,税费改革对县乡财政既有正面影响,也有负面影响,从正面影响看,县乡财政的长远利益明显。

1. 农民负担减轻,经济发展得到促进。由于取消乡统筹费等专门面向农民征收的政府性基金,取消农村教育集资和屠宰税,只征收农业税、农业特产税及附加,劳动积累工和义务工也逐步取消,农民负担大为减轻。湖南省津市市税费改革后,农业税、农业特产税及附加总额就比改革前减少了2477万元,减幅达63%。农民负担减轻后,实际可支配财力相对增加,一方面可增加购买力,刺激消费;一方面可利用更加宽松的环境,进行结构调整和农业经济发展,从长远看,为县乡两级财政收入的增长提供了经济保障。

2. 收费行为规范,收入保障机制得到完善。税费改革后,所有收费均以法定形式收取,政府收入全部进入预算,由财政部门管理,使得大量的税外收费不复存在,预算外资金全部纳入了统筹管理,改变了以往“头税轻,二税重,三税是个无底洞”的状况,农业税收的法制性大为增强,提高了财政收入的法制保障。

3. 财政负担人员减少,财政支出压力得到一定缓解。虽然税费改革后财政收入实际减少,但县乡两级可以借助机构改革的有利时机进行人员分流和教育布局调整,如湖南省津市市乡镇站所和院校减少合并率就达到了40%。财政人头经费减少,在一定程度上缓解了财政保“吃饭”的压力。

从当前看,税费改革对县乡财政的负面影响明显存在。

1. 即期收入减少,事业发展受到影响。据安徽省和湖南省津市市试点经验介绍,县、乡、村三级收入减少幅度一般超过25%,而且分流人员要保证3年的工资,安置费用等改革成本很高;乡镇农科站、经管站、水管站、畜牧站等涉农部门不再具有收费

职能,收入来源完全靠职能转变后的服务报酬提供,因农民还不习惯花钱买服务,涉农部门运转比较困难;农村公益事业所需资金按规定要由村民大会或村民代表大会“一事一议”解决,且筹资最高不得超过每人每年15元,公益事业资金十分有限,因此,农村事业的建设、发展受到比较严重的制约。

2. 偿债资金来源减少,财政风险加大。由于企业亏损、超前建设、财务管理疏漏、农民尾欠税费等原因,县乡两级财政负债严重。税费改革前,安徽省每个乡镇平均负债300万元,每个村平均负债17万元;湖南省津市市负债9220万元,其中村级负债高达5220万元,村平44.6万元。实际上,有些乡镇负债远不止于此,而且税费改革后,乡镇站办撤销并转后的负债也将转移到乡镇政府,在乡镇财政收入大幅度减少的情况下,偿债资金会日益短缺,财政压力将日益加大,运行风险陡增。

3. 配套措施有待完善,财政支撑难度大。一是粮食购销政策。由于农业税计税常年产量和计税价格都取决于粮食的产量和价格,在目前粮食总体产量供大于求、出现阶段性过剩的情况下,若不能及时收购农民手中的余粮或收购价格不理想,税费改革的顺利实施就会受到冲击。而且农业税计税价格品种多,等级多,确定时间跨度大,计算十分复杂,要做到既符合实际,又不违背政策,操作难度加大。二是依法治税问题。税费改革前,农村税费征收工作基本上由乡镇干部包揽;税费改革后,乡镇干部不再从事税费收缴工作,农业税收的征收工作完全靠财政执法人员完成,征收的工作量必然加大。况且,目前农民自觉纳税意识还不够强,要实现依法治税,财政人员还必须加大税法宣传力度,其工作量和难度可想而知。特别是对在当前农村占一定

比重的贫困户的征管，县乡财政会陷入两难境地。税费改革前，这些贫困户大多根据政策给予了减免或缓征，但其经济状况一直以来并无多大改观，而且粮食主产区的农民近几年实际收入已在下降，要在税费改革后全额缴纳提高了平均税率的农业税，似乎不大可能，这就使得税收的刚性原则和普征性特征不能完全执行到位，有可能影响税收征管秩序。对于农业特产税的据实征收，也有一定难度。当前，很大一部分计税农田上的特产作物是轮作的需要，变动较大，而且即使是非计税农田上生产的农业特产品，其产量和价格变数也很大，两税重征的问题较难解决。

二、正确看待农村税费改革对县乡财政的影响，积极促进县乡财政建设。

从总体上看，农村税费改革理顺了农村分配关系，规范了乡镇职能，对农村经济的发展有着积极作用，其对县乡两级财政的负面影响主要是改革的即期成本过高和打破既得的利益分配格局造成的，因此，当前主要应采取针对性措施帮助县乡两级财政平稳过渡。

1. 大力发展农村经济。要从根本上解决县乡财政困难，关键还是发展经济。虽然上级财政可通过转移支付给予一定支持，但要弥补整个缺口是不现实的。因此，要利用广大基层干部从繁重的征收工作中解脱出来的有利时机，集中精力抓好农业和农村经济的发展。要立足本地的资源和优势，坚持以市场为导向，积极调整产业结构，推进农业产业化经营；要突出发展优质、高效种养业和农产品加工业，鼓励农业土地向大户集中；要鼓励创办各种经济实体和销售服务公司，建立健全农副产品销售市场，把农村发展与小城镇建设结合起来，加快农村劳动力转移，不断增加农民收入，从而增

加财政收入。

2. 规范财政财务管理。实行农村税费改革后，当务之急是要加强财政收支管理，保证基层政权正常运转。一是强化预算约束。按照“以收定支，收支平衡”的原则编制预算，预算执行中非极特殊情况不得变更，以强化预算支出的刚性。二是优化支出结构。按照“一要吃饭，二要建设”的原则合理安排支出，调整支出结构。建立工资基金专户，确保财政负担人员工资及时足额发放。加大对农田水利、生态保护等基础设施和公共服务的投入，增强农村经济发展的后劲。严格控制通讯费、会议费、接待费、小车费等非生产性开支，大力推行公务工作餐、村级零招待费等制度。三是严格财务管理。实行零户统管，取消站所账户和会计，由财政所统一建账，坚持“一支笔”审批和经费指标限额控制，确定统一、规范的补助项目和标准，清理整顿滥补乱发行为。停止各种不切实际的达标升级活动，严禁乡村两级组织借钱、贷款和欠账开支，杜绝各种垫税行为，防止发生新的负债。四是继续推行村账乡管和乡村两级财务公开制度，增强财经纪律的约束力。

3. 用改革的办法化解乡村债务。根据各地的试点经验，现阶段可用一些开拓性的办法化解乡村负债。一是降息止息。严格执行各项金融政策，把各种不合理的利息降下来，同时把乡村欠款所列利息停下来，按先本后息的顺序进行偿还。二是拍卖资产。对乡村集体所属资产和资源进行拍卖，所得收入用于还债。三是债务重组。清理三角债，实行债权与债务挂钩，消除乡村作为中间方的债权债务责任；实行以物抵债，用乡村所属集体资产和实用意义不大的物资产权抵偿、减轻债务，减少资产管理费用。

4. 继续深化改革，完善配套措施。

一是推进机构改革。在不影响为农民服务的前提下结合各地实际，适

当撤并乡镇和村组行政区划，提倡干部交叉任职，压缩乡镇、村、组干部的数量和开支费用；适当调整、合并现有学校或教学点，推行教育改革，精简教师队伍，解决布局分散运行费用高和队伍庞大人员经费多的问题；推进行事业单位改革，通过组建农村经营服务公司等农民与市场之间的中介组织，将经营性半经营性事业单位推向市场，事业单位机构设置和人员配比也要从实际出发，不搞上下对口。

二是完善财政管理体制。按照乡事乡办、乡财乡理、兼顾县乡利益的原则，理顺乡镇财政体制，赋予乡镇与事权相一致的财权，完善乡镇政府职能，调动乡镇理财的积极性；加大对贫困地区的转移支付力度，均衡各地公共服务水平；按一级财政一级国库的要求，加快乡镇国库建设步伐，增强乡镇资金调度的自主权。

三是完善税收政策，在严格依法治税的同时，减少税法的执行难度。粮食保护价确定时间要与粮食上市时间同步，真正做到按保护价收购粮食，保护粮农的利益；农业税可由征实改为折征代金，避免计税价格的频繁异动和农民负担实际上的波动；农业税计税土地上轮作生产的农业特产品可以只征一税，非农业税计税土地上生产的农业特产品统一在生产环节征收并允许在下一道环节抵扣，以解决两税重征和农业特产税据实征收操作难的矛盾；继续对少数贫困户、受灾户和少数民族地区实行税收优惠政策，确保其改革后的实际负担有所下降。

四是改善农村税收征管环境，做到农民照章纳税，政府依法征税。加强税收征管队伍建设，实行财政、国税、地税合署办公和定人到村、分散收税、集中执法、绩酬挂钩的制度，防止乡镇干部退出征收工作后征管力量缺位。

(作者单位：湖南省石门县财政局)