

# 认真总结经验 继续深化改革

## ——安徽省农村税费改革情况及下一步工作思路

○ 朱玉明

2000年，中央选择安徽以省为单位进行农村税费改革试点。一年来，经过安徽省各级干部和广大农民群众的共同努力，全省农村税费改革进展顺利，取得了明显的阶段性成效。

### 一、安徽省农村税费改革的基本做法

(一)认真学习，统一思想，严格按照中央精神确定改革试点方案。安徽省在深入基层调查研究、广泛听取社会各阶层人士意见、以多种方案反复测算的基础上，经过15次重大修改，制定了《安徽省农村税费改革试点方案》。方案中明确规定试点的主要内容为“三个取消、一个逐步取消、两个调整、一项改革”，即：取消现行按农民上年人均纯收入一定比例征收的乡统筹费；取消农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金；取消屠宰税；逐步减少统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税政策，调整农业特产税政策；改革村提留征收和使用办法。

为合理确定农民负担水平、确保减负目标的实现，安徽省规定了三条硬性措施：一是按照中央有关政策规定，将1997年农民的负担水平作为比较的最高上限，各地一律不得突破。

二是各地包括到村、到户的农业税率最高不得超过7%，农业税及农业特产税附加比例不得超过20%；农业特产税率严格执行省定税率。目前，从全省实际执行情况看，全省农业税税率平均为6.96%，附加比例平均为19.9%；农业特产税附加比例平均为12.64%。三是严格以二轮承包合同面积为农业税计税土地面积，统一规定计税常产的计算方式。

(二)加强组织，强化领导，全面、准确宣传农村税费改革政策。为加强对农村税费改革工作的组织和领导，安徽省成立了以省委书记为组长、省长为第一副组长的农村税费改革领导小组，下设办公室负责日常工作。全省所有的市、县(市、区)直至乡(镇)，都成立了由党、政主要负责同志挂帅的领导小组，并组建了专门的机构进行运作。对改革中事关全局的重大政策问题，由省农村税费改革领导小组集体研究，统一部署，及时协调，并加强上下联系和沟通。为使各项改革政策做到进村入户到人，除在报纸、电视等新闻媒体宣传外，安徽省还向全省5000万农民、近1300万农户印发了《致广大农民群众的一封信》，在35万个村及村民组张贴了《关于开展农村税费改革的通告》。各地也采取了许多农民群众喜闻乐见的形式进行宣传。通过宣传把政策交给

广大基层干部和农民群众，逐步形成了全社会关心、支持改革的良好氛围。

省里对17个市、85个县(市、区)财政、农委等部门计400余名从事农村税费改革工作的干部进行了培训，各县(市、区)对所辖乡镇财政所、农经站、粮站以及村委会主任等进行了专门的培训，各级还通过以会代训形式，对县乡及参加督查工作的同志进行政策培训。全省参加各种形式培训的达10万人次。

(三)健全制度，规范征管，积极探索符合安徽实际的农业税费征管方式。省委、省政府专门印发了《安徽省农业税征收实施办法(暂行)》等一系列征管文件，具体规定了农业收入、农业特产品收入的范围、计算方式、农业两税的征收范围、征收主体，规定了农业两税的减免条件、减免范围和减免的审批程序，同时明确了有关法律责任。

按现代税制要求，安徽省决定，农业税和农业特产税及其两项附加，采取征收代金制并在一定时期保持相对稳定。同时规定农业税及附加、农业特产税及附加统一由财政机关负责征收，使用财政部门统一印制的专用票据，可由粮食、林业、供销等部门在收购农副产品时代扣代缴。农业税、农业特产税纳入财政预算管理。农业税附

加、农业特产税附加纳入乡镇财政专户管理，实行村财乡管。

各地在午、秋两季征收过程中，根据当地实际情况，积极创造条件，探索先进的征管方式。许多地方将过去上门征收改变为由农民主动向征收机关纳税。除采取委托粮站等部门代扣代缴税款或财政部门驻站征收外，许多乡镇设立纳税大厅常年征收。许多乡镇在村或村民组设立流动或固定征收网点，实行“定点、定时、定额”集中缴纳、分户开票的“三定”征管方法。试点以来，各地税收征管透明度不断提高，许多乡镇的农业税收征收机关能主动接受广大群众的监督，设立举报电话，做到公开政策，公开政务，秉公办事，依法征管，文明执法。与往年相比，2000年全省农业税收征收秩序良好，在全省遭受严重旱涝灾害的情况下，入库率达到93%，是近些年的最好水平。

试点期间，安徽省按照农业特产税税率略高于农业税税率、减少征收环节、农业税和农业特产税不重复征收的原则，在农业特产税征管方面进行了积极的探索。一是简化了征收环节，取消了一部分应税品目两道环节征税，改为只在一道环节征税，提高了部分农产品生产环节农业特产税税率。二是缩小农业特产税征收范围。三是结合山区、库区特点，提出并经中央批准，开征了农业特产税附加。四是继续深化了以“普查建档，据实征收”为主要内容的农业特产税征收管理改革。

(四)积极进取，完善体制，基本保证基层组织正常运转。一是建立健全制度，理顺县、乡政府事权和财政分配关系。结合农村税费改革后县乡财政体制出现的新变化，规定了确定县乡财政体制的基本原则。同时根据乡镇事权，明确规定乡镇财政的收支范围。许多县(市、区)在财力紧张的情况下，协助乡镇积极开展财政解困工程，开展清欠减债，重新核定乡镇财政收支

基数，进一步调整和完善县乡分税制财政体制，调减乡镇上交收入的比例，进一步壮大了乡镇财政实力。二是采取积极措施，多渠道解决经费困难。一部分县采取了“五个一块”的办法，即“公共财政改革补一块，精简机构减一块，结构调整调一块，清理尾欠清一块，县级财政让一块”，尽可能地减轻财力减少带来的压力。一部分县提出了“发展经济，培植财源，精简人员，减少支出，艰苦奋斗，自行消化”的“六句话”方针。确保改革成功。三是完善乡镇财政预算管理，加强村级财务管理。许多乡镇将农村税费改革后农业税增收部分，重新编制乡镇财政收支追加预算，提交乡镇人大讨论，完善了乡镇财政预算编制和审批程序。许多乡镇针对农村税费改革后财力减少的状况，建立工资专户，确保工资发放。同时积极推行“零户统管”，规范乡镇资金管理，加强村级财务管理。四是采取有效措施，切实减轻村级负担。省委、省政府于2000年7月印发了《关于减轻村级负担的若干规定》，取消了所有涉及村集体和农民出钱、出物、出工的达标升级活动，取消了村组干部参加学习、培训和会议的费用负担。严格规定干部下乡接待制度，大力压缩村集体招待费开支。规定了村组干部人数和报酬标准。要求精减各类检查评比，禁止向村集体摊派。通过一系列强有力的措施，大大减少了村级组织不必要的开支，合理调整和优化了村集体资金的支出结构。

(五)统盘谋划，全面推进，大力开展相关配套改革。一是明确乡镇政府职能，积极开展乡镇机构改革。按照“精简、统一、效能”原则和社会主义市场经济要求，切实转变乡镇政府职能，把工作重点由过去直接组织生产转移到政策引导、社会管理、法规监督、改进服务、完善和创造投资环境上来，区分政府职能和市场行为，改变基层政府包揽过多的状况。

规定中心建制镇和城关镇可设置3个综合性办公室，其它乡镇原则上只设1—2个综合性办公室或只设必要的助理员，乡镇行政编制精简10%。在开展乡镇党政机构改革的同时，大力推进乡镇事业机构改革。二是根据地域人口分布情况，积极开展乡村中小学教育布局调整和人事制度改革。主要内容是，加强中小学编制管理、合理配置教育资源，因地制宜确定师生比例和学校的布局；完善选配、任用办法，落实校长负责制；完善岗位责任制，强化考核评价制度，全面推行聘用制，建立充满生机和活力的用人机制，坚决清退和调整不合格的教师；实行校内结构工资制，建立优劳优酬的分配机制。目前，农村中小学教育布局调整和人事制度改革已进入实施阶段，省级财政为此还专门安排了中小学布局调整专项资金，此项工作将在三年内完成。

(六)加强自治，一事一议，积极推进基层民主政治建设。一是尊重群众意愿，积极开展村级规模调整工作。二是积极组织对村内生产公益性事业一事一议。三是实行“政务公开、财务公开”接受村民监督。

(七)严肃纪律，加强督查，保证减负目标和各项改革政策落实到位。针对可能出现的不合规行为，省政府提出“八到户”、“十不准”，并规定了具体的处罚措施。对全省改革情况进行全过程监督，共抽调356名干部，组成85个督查组分赴85个县(市、区)，开展了5个阶段的督查。各市、地、各县(市、区)也对所辖乡(镇)派出巡视组，帮助基层分析和纠正改革过程中存在的问题。

## 二、安徽省农村税费改革的主要成效

一是大幅度减轻了农民负担。改革后全省农民总的税负37.6亿元，比改革前同口径负担49.3亿元减少11.7亿元，减幅为23.6%；加上取消屠宰税

和农村教育集资，农民税负减少31%；农民人均现金负担由109.4元减少到75.5元，人均减少33.9元。同时全省取消各种收费、集资、政府性基金和达标项目50种，初步堵住了农民称之为“无底洞”的“三乱”，减负效果明显。

二是初步规范了国家、集体、农民之间的分配关系。改革后，农业税和农业特产税归政府，明确了“交足国家的”；农业两税附加以及“一事一议”筹资额属村集体，规范了“留够集体的”；取消各种乱收费，保护了农民的合法利益，确保了“剩下都是农民自己的”。由于实行依法征管，基层干部依法行政和农民依法纳税意识明显增强，许多地方出现了农民排队争缴农业税的可喜现象。

三是带动了基层政权的职能转变，推动了乡镇全面改革。在农村税费改革的促进下，“减人、减事、减支”逐渐成为全省上下的共识，全省改革的意识空前高涨。乡镇机构改革、人事制度改革和教育体制改革全面启动。有些市、县精简分流工作已经初见成效。

四是促进了农村基层民主政治建设。改革后村内兴办集体生产和公益事业实行一事一议，由村民大会或村民代表大会讨论决定，扩大了村民自治的权力和范围，让农民自己当家作主，实行大家事、大家议、大家定、大家管，调动了农民参与村民自治的积极性。

五是改善了干群关系，维护了农村社会政治稳定。改革规范了征收行为，提高了征管透明度。既从源头制约了不正之风的滋生蔓延，从制度上促进了基层的党风廉政建设，又把乡村干部从催款催粮中解脱出来，有更多的精力为农民提供各种服务，减少了干群之间的直接冲突和矛盾，密切了干群关系。

### 三、进一步深化农村税费改革

2001年安徽省的农村税费改革工作，要在去年试点的基础上，进一步巩固改革成果，稳定改革政策。主要做好以下工作：

(一)继续认真贯彻农村税费改革政策，进一步调整完善农村税费改革方案。按照“减轻、稳定、规范”的要求，严格控制农民负担不超过1997年的负担水平，确保农村税费改革政策的稳定性和连续性。严格执行中央的土地二轮承包政策，进一步完善家庭联产承包责任制。同时，要按照实事求是原则，进一步完善农村税费改革政策，完善农村税费改革的实施方案。对经过省里认可调整的计税常产、计税土地面积、农业税税率及附加比例，逐项加以落实。经过核定的计税土地面积和常年产量要征求农民意见，得到农民认可，并张榜公布。要结合中央及省转移支付后新的农业税收实际征收数，重新调整实施方案。积极探索促进土地流转的方法和途径，建立土地流转机制，进一步促进和规范土地流转，防止土地抛荒。

(二)严格规范农业税收征管行为，全面推广农业税“三定”征收方式，完善农业税收征管政策。在农业税收征收方式上，仍以简便为出发点，以规范为准则，大力推行定点、定时、定额的“三定”征收方式。继续实行纳税通知制度，对核定的农业税费，在规定期限内向纳税人送达农业税纳税通知书，并合理确定纳税期限。严格税收票据管理，统一使用省规定的农业税税票。同时，探索进一步完善农业特产税征管体制的政策思路。

(三)进一步完善乡镇财政体制，健全村组财务管理制度，加强乡镇财政财务及村级财务管理。细化乡镇的事权与财权，理顺县乡财政体制，做到乡事乡办，乡财乡理，权责结合。继续加强村级财务管理。做到办事透明、资金使用符合规定。有条件的地方，可成立村民民主理财小组，由村民代表管理和监督村级财务。各级都

要加强村级财务的监督力度，协助各村级组织建立健全村级财务管理办法，大力推行“村务公开、财务公开”制度，指导和帮助村级组织用好、管好村级资金。

(四)健全农民负担监督管理体制，防止农民负担反弹。进一步规范和加强对各种农业生产经营、服务性收费的管理，加强和规范管理农业生产用电、用水等生产经营服务性收费，监督有关部门和单位严格按政策规定的范围和标准收取。各地要按照省规定的学杂费最高限额，结合当地实际，从低确定收费标准并向社会公布。继续加强和完善农民负担监督体系，对农民负担问题较多、农民反映较大的地区，继续实行农民负担重点监控制度。

(五)以农村税费改革为主线，继续推进各项配套改革。继续以乡镇机构改革、农村教育布局调整为重点，全面落实各项配套政策措施。在推进机构改革的过程中，要妥善做好分流人员的安置和有关工作的衔接，保证机构改革期间工作平稳过渡，正常运转，国有资产不流失。要结合教育内部管理体制的改革，辞退农村代课教师，逐步精简教师队伍，合理配置教师资源，提高教师素质和教学质量。同时，采取切实的措施，建立和完善农村中小学危房改造资金的投入制度，保证正常的教育经费。

(六)采取积极措施，大力推进农村基层民主政治建设。村内重大事项要充分征求广大村民意见，并及时公布上墙，向村民公示，接受村民监督。村内兴办生产、公益事业，要实行“一事一议”，在得到村民代表大会或村民大会同意后方可进行。对部分有不同意见的村民，要做好宣传、解释和教育工作，不得采取强制性处罚措施，防止激化矛盾。同时，积极开展村级规模调整、开展小村并大村工作。

(七)以农村税费改革为契机，大



# 国有资产授权经营的成功范例

## ——关于新华集团授权经营情况的调查

○ 程嗣福 王连忠 宋修照

山东新华医药集团有限责任公司是淄博市首家国有资产授权经营试点单位，自1995年授权经营以来，该集团抓住有利时机，紧紧围绕国有资产保值增值这条主线，实施资本扩张战略，使企业得到了快速发展。到1999年，实现销售收入20.4亿元，比授权经营前增长64%，年均增长13.18%；实现利润8309万元，增长1.4倍，年均增长24.07%；上缴国家税收12268万元，增长1.5倍，年均增长20.43%；国有资产总额已达18.8亿元，增长58%，年均增长13.23%，其中：授权经营的国有资产达10.89亿元，比授权经营前增长2.1倍，5年平均增长25.1%，超额完成了年均增长20%的授权经营目标。

### 一、授权经营的范围和要求

新华集团授权经营范围包括四个方面：一是新华集团直接占有的国有资产；二是集团所属全资子公司的国有

资产；三是集团控股、参股的股份制企业、中外合资企业中所占有的国有资产；四是法律、法规规定应属新华集团所占有的其他国有资产。

授权经营明确了新华集团的权利和责任。授权经营后，新华集团代表市国资委对授权范围内的国有资产行使占有、使用、收益、处置的权利，对集团所属的全资企业和控股企业、参股企业，依法享有出资者的资产收益、重大决策和选择管理者等权利。同时，新华集团对经营性国有资产要承担保值增值责任。授权经营的期限为1995年1月1日至1999年12月31日，授权经营目标是经营性净资产每年递增20%。

### 二、授权经营后的主要做法

授权经营标志着新华集团的资本运营进入了一个新的阶段。授权经营使新华集团拥有了对国有资产的处置权，

十分有利于集团公司在内部进行优化和重组，以及对外展开资本扩张和资本运营，特别是为建立母子公司体制，重构法人治理结构创造了前提。为此，新华集团从改制、盘活、带动三个方面入手，推动了资本运营工作的开展。

（一）用足用活授权经营政策，实现国有资产最大化增值

授权经营后，为了实现国有资产的最大化增值，新华集团抢抓机遇，利用授权后给予的优惠政策，重塑企业法人治理结构，最大限度地盘活国有资产存量。

一是改造。将原山东新华制药厂改造为境内外上市公司，成立了山东新华制药股份有限公司，该公司股票于1996年12月31日在香港联交所挂牌上市，A股股票于1997年8月6日在深交所上市，开辟了境内外新的融资渠道，为公司的快速发展提供了强有力的资金支持。

力发展乡村经济，努力提高农民收入水平。进一步增强市场意识、效益观念，把指导农业、农村工作的重点真正从数量增长转向质量效益增长，把主要工作精力由一般生产指导转到提供信息、科技、深度加工、组织销售等服务上来，促进农业结构调整，增加农民收入。各地在调整农业结构时，

要以市场为导向，依据比较优势，选准产品、开拓市场，充分尊重农民群众的意愿，遵循实事求是原则，因地制宜地进行调整，不搞一刀切，不搞行政命令。要提高农作物优良品种比例，推广运用先进技术，提高农业生产的集约化程度。要在不放松粮食生产的前提下，大力开展养殖、农副产

品深加工等多种经营，积极推进农业产业化，把千家万户的农民和千变万化的大市场联结起来，化解市场风险，确保在农业增产的同时，有效地增加农民收入。

（作者为安徽省财政厅厅长）