

关于农村税费改革 改革的几个问题

○ 项怀诚

一、充分认识农村税费改革的紧迫性、艰巨性、复杂性和长期性

(一) 进一步增强推进农村税费改革的紧迫感。今年是进入新世纪、实施“十五”计划的第一年。加强农业在国民经济和社会发展中的基础地位，实现农民增收、农业发展和农村稳定，是顺利实施“十五”计划的重要保证。江泽民同志在中央经济工作会议上明确指出，进入新世纪，巩固和加强农业基础的工作仍要坚持不懈地抓下去，一刻都不能放松。目前，我国农业和农村经济进入了新的发展阶段，农村工作面临着调整农业结构、增加农民收入和维护农村稳定的繁重任务。农民收入问题不仅关系到农民的生活，也关系到农村的改革、发展和稳定，关系到国民经济和社会发展的全局。在当前农民负担居高不下、农民增收面临困难的情况下，处理好这个问题尤为重要。如果农民增产不增收，生产积极性受到影响，农民对农业的投入就会减少，农业的发展就没有后劲，来之不易的农产品供求平衡局面就会发生逆转；如果农民的收入不增加，农民的购买力不提高，农村市场就难以开拓，中央关于扩大内需的方针就达不到预期的效果；如果农民生活不改善，农民的负担不减轻，不断出现因农民负担导致的恶性事件，必然会影响农村的社会稳定。因此，加快农村税费改革，千方百计减轻农民负担，增加农民收入，不仅是广大农民群众的迫切愿望，更是解决农业、农村和农民问题的客观需要，是全面建设小康社会，加快实现社会主义现代化的必然要求，也是规范处理国家、集体与农民分配关系的治本之策。

解决农民收入问题，要多管齐下，标本兼治。从当前

粮食等主要农产品供求状况和国内外粮食价格比较情况看，今后靠增加粮食产量和提高粮食价格增加农民收入的余地已经不大，而通过调整农业结构增加农民收入，又受到市场供求和农民投入的制约，需要有一个过程。特别是在粮食主产区和经济欠发达的地区困难更大一些。因此，针对农民负担较重，增收渠道不多，增收比较困难的情况，增加农民收入最直接和最现实的途径，就是减轻农民负担，通过减负实现增收。农村税费改革就是从根本上减轻农民负担，规范农村税费制度，有效治理农村“三乱”，让农民真正摆脱负担不断加重的困扰，有能力、有热情增加农业投入。这是激发广大农民群众的积极性、创造性，调整生产结构，带动农村经济和社会各项事业全面发展的一项治本之策。对这一点，可以说已经在全党、在全国各级政府、在亿万农民群众中形成了广泛的共识。

(二) 充分认识农村税费改革的复杂性。我国人多地广，各地自然条件和经济条件差别较大，情况复杂。需要妥善处理某些地方农村“三乱”方面存在的问题，这是我们长期要解决而未能有效解决的问题，通过农村税费改革从根本上解决这个问题，需要下很大功夫，花很大力气。首先，各地区之间农村的自然条件和发展水平相差悬殊，有相对发达的地区，也有欠发达的地区；有人多地少的地区，也有人少地多的地区；有长期存在费多且乱的地区，也有收费相对规范的地区；农民收入有的主要靠种植业，有的主要靠乡镇企业。即使在一个省内，县与县、乡与乡、村与村、户与户之间，也都存在较大差别。加之改革开放20多年来，农民的生产经营范围、经营方式、经济结构发生了很大变化，使农民与国家、农民与集体、农民与农民之

间的利益关系更为复杂。这就要求我们在设计改革方案、制定操作办法、落实政策措施、研究实施步骤等方面考虑得周到、细致，尽可能考虑到各种复杂因素。稍有不慎，就可能造成农民之间负担新的不平衡，引发一些新的矛盾。其次，农村税费改革的主要目的是减轻农民负担，规范分配关系，但这项改革不仅涉及农民的利益，也涉及到农民与国家、农民与集体，以及各级政府之间利益关系的调整，涉及乡镇政府机构改革、精简乡级政府、村级组织和乡办事业单位人员，涉及到有关部门的工作。我们在研究实施农村税费改革的过程中，既要首先保证农民负担有明显减轻，又要兼顾基层政权和村级组织正常运转的财力需要，这是一个问题的两个方面，两者都要切实得到保证。这就要求改革必须从各地的实际出发，在制定具体试点方案时，尽量把问题考虑得全面一些，不能只考虑一个方面，忽视另一个方面。在农民减负水平和比例上，要考虑农民原有的实际负担水平，原来负担重的多减一些，原来负担轻的少减一点。对基层政权运转的经费保障，既要保证必要的经费，也要将原有开支中人员过多、铺张浪费、盲目兴办项目等不合理开支剔除出去。第三，这项改革是在农村发展过程中问题积累较多，积淀较深，农民增收困难，地方财政比较拮据的情况下开展的。各种多年来未解决的问题和矛盾，如农村经济发展相对薄弱，部分基层政权和村级经费困难，发展事业经费不足，以及乡村债务沉重等，都会陆续在改革中显现出来。这些问题虽然不是农村税费改革中出现的新问题，但有些基层的同志还是希望通过农村税费改革和财政转移支付解决这些历史形成的问题。这就进一步增加了改革的复杂性。安徽省制定的全省农村税费改革试点方案前后修改了14稿，配套改革办法达20多个，至今还有一些问题需要进一步完善，就充分说明了这一点。

(三) 深刻理解农村税费改革的艰巨性。这次农村税费改革不仅涉及生产关系的改革，也涉及上层建筑的变革，涉及到基层政权职能的调整，是继土地改革、家庭承包经营之后，我国农村进行的第三次重大改革。必须正确处理农民减负与乡镇机构改革、调整教育布局 and 精简优化教师队伍，农民减负与保证基层政权正常运转等多方面的关系。在这样一项重大改革过程中，各方面对一些具体问题的处理存在不同看法，出现这样或那样的问题都是正常的。对改革中出现的问题要敢于正视，认真对待，在整体推进中妥善解决。关键是我们对改革的目的、意义、目标等大的方面要统一思想，统一认识，统一行动，步调一致。农村税费改革是涉及全局性的工作，是一项中心工作，各项局部工作都必须服从这个大局，顾全这个大局，要积极参与支持改革，大力配合促进改革，确保改革的顺利进行。

(四) 充分估计农村税费改革的长期性。农村税费

改革的复杂性和艰巨性，决定了这项改革是一项长期的任务。随着改革的不断深入，一些深层次的矛盾和问题会逐步暴露出来，需要不断探索、改进和完善。我国历史上的历次并税改革都经历了相当长的时期。当然，我们所处的时代、我们党的宗旨、我们改革的目标以及推动改革的条件与历代封建统治时期有着本质的不同，但我们也必须要有长期坚持不懈的思想准备。改革的大方向中央已经确定，对此，我们要坚定不移。即使在改革出现困难的时候，也绝不动摇，绝不倒退。要在实践中探索，在探索中改革，在改革中完善，在完善中前进。探索、改革、充实、完善要贯穿改革的全过程，这一点我们要有充分的估计。

在冷静看待分析改革复杂性、艰巨性和长期性的同时，也要看到顺利推进改革的各种有利条件：改革有党中央、国务院以及各级党委、政府的高度重视和正确领导；改革得到了广大人民群众的拥护和支持；安徽等地的改革试点已经取得了许多有益的实践经验；基层政府领导和广大干部积极推动改革；有关部门积极参与和配合改革。应该说这项改革已经具有广泛而雄厚的社会基础。我们相信，只要我们坚持以江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，加强领导，坚定信心，谨慎操作，克服困难，迎难而上，这项改革就一定能够取得成功，一定能够取得让中央满意，让农民满意，让基层满意的效果。

二、正确理解和把握农村税费改革的若干重大政策

一年来的实践证明，中央提出改革的指导思想、原则、方针和政策是完全正确的，符合各地实际，我们要坚定不移地贯彻执行。同时还应当看到，由于各地情况复杂，差别很大，改革的具体方案和操作的方式、方法以及实施步骤，各地不可能是一个模式，一种版本，千篇一律。随着改革试点范围的扩大和改革工作的不断深入，改革中必然出现许多新情况和新问题，客观上要求我们进一步完善有关改革政策，也需要在实践中摸索。根据前一段农村税费改革试点情况，对完善农业税、农业特产税政策，妥善解决村级收支缺口，建立健全村内一事一议制度，取消“两工”后的农田水利基本建设等公益事业资金投入，保证正常教育经费、进一步健全农民负担监督管理机制，以及深化乡镇机构改革，精简村级干部队伍等有关政策，都有必要进行必要的补充和完善。

各地在研究完善方案时，对中央确定的几项重大政策一定要认真遵循：一是改革要使农民负担得到明显减轻，让农民从改革中真正得到实惠；二是农业税及其附加的总体负担水平不得突破8.4%，计税价格要科学合理；三是计税土地面积要坚持以二轮承包为依据，对个别特殊情况实事求是地进行调整，常年产量要按实际认真核定，既不得高估，也不能过低，核定的土地面积、常年产量要张榜公

布，征求农民意见，得到农民认可；四是停征屠宰税、乡统筹费、农村教育集资和其他各种乱收费，防止乱收费反弹；五是村内“一事一议”要实行上限控制，并严格按照程序议事，得到多数农民同意。这几条是改革政策的核心，是硬杠子，不能突破。

在此前提下，各地可以结合实际，大胆探索，积极实践，结合实际制定有关政策，比如，对农业税计税土地上生产的特产品，是否征收农业特产税；解决村级收支缺口，是维持7%的农业税及20%的附加征收比例不变，由乡财政对村给予适当补助，还是通过调整农业税税率与附加比例之间的结构，增加村级收入，这些都可由各省自主决定。推进乡镇机构改革和调整教育布局，优化教育资源配置等项配套改革，各地要根据党中央、国务院的总体部署，积极探索，大胆实践，创造性地进行。涉及到增加乡镇财政负担较多的支出项目，要考虑当地财力可能，不能再向农民打主意。对于牧业、渔业地区和农场的税费改革，地方可按照改革总体原则要求，结合当地实际，积极研究改革试点的措施和办法，积累经验，不断丰富、完善改革政策。总之，只要有利于农村税费改革目标的顺利实现，有利于妥善处理国家、集体、农民三者之间关系的好办法、好思路，都可以进行大胆探索。

三、切实做好农村税费改革试点的有关工作

（一）抓紧修改完善改革试点方案，尽快启动改革。目前，已有不少省、自治区、直辖市向国务院及国务院农村税费改革工作小组报送了改革试点方案，但从方案的内容来看，还有一些需要进一步修改和完善的地方。各地要按照中央有关精神，进一步修改和完善方案。各省、自治区、直辖市全面实施改革，除坚持自主确定的原则外，还应该做好以下几项准备工作：一是各级都要成立强有力的领导班子，党政一把手亲自抓，负全面责任。从上到下都要有专门的办事机构和人员。二是对有关农村税费的基础数据进行详细具体测算，做好各项基础工作。三是从省到县、乡都要制定周密可行的改革实施方案，体现中央提出的减轻、规范、稳定的原则，制定出切实可行的改革配套文件。四是对改革的有关政策广泛进行宣传培训，得到干部群众的广泛支持，有雄厚的群众基础。

（二）认真做好有关配套改革工作。各项配套改革，既是农村税费改革的重要内容，也是实现改革目标的切实保证。这些配套改革主要包括：加快推进乡镇机构改革，大力精减机构、压缩人员、节减经费开支；合理调整农村教育布局，进一步优化教职工队伍，提高教师素质和教学质量，同时采取切实措施，保证正常教育经费需要；制定中央和省两级财政转移支付管理办法，保证各项重点支出需要，并切实加强管理，防止资金截留、挪用；进一步规范农业税征收管理办法；建立健

全村级“一事一议”的筹资筹劳管理制度，明确议事规程，既要防止“有事乱议”，加重农民负担，也要防止“有事难议”，影响集体公益事业；建立有效的农民负担监督管理机制，防止出现乱收费反弹；认真研究和妥善处理乡村不良债务，当前要采取切实措施严格杜绝发生新的不良债务。

（三）管好用好财政转移支付资金。为了支持地方进行农村税费改革，中央决定拿出200亿元资金，专项用于农村税费改革；省级政府也要加大转移支付力度，有条件的市（地）一级政府也应安排一定的资金支持改革。中央对地方的转移支付资金，按照统一规范、公正合理、公开透明，并适当照顾民族地区等原则，采用规范办法进行分配。原来打算过渡性转移支付资金在过渡期结束后收回，为了加大支持地方改革力度，国务院决定不再收回，全部留给地方用于农村税费改革。各省级政府要加大转移支付力度，与中央转移支付资金统筹安排，并制定转移支付资金管理办法，确保转移支付资金的有效使用，对财政困难的地方要适当给予倾斜。需要说明的是，中央的转移支付只是推动这项改革的一个重要条件，而农村税费改革能否取得成功，关键在于中央关于农村税费改革的目标和政策措施是否取得了各级干部和广大农民群众的理解和支持；在于省委、省政府以及各级党委、政府对这项工作是否实行了坚强的领导；在于设计的方案是否符合广大农民群众的意愿，减轻负担是否落到了实处，各方面利益是否做到了统筹兼顾；在于配套改革是否到位，财政供养人员是否真正减下来；在于乡、村财务开支是否得到了有力整顿，不合理的开支是否切实压缩下来。如果改革后乡村出现的收支缺口都由财政包起来，改革也就失去了意义。一些地方长期存在的乡镇财力不足、事业发展投入不足，偿还债务困难等问题，是多年积累下来的，不是改革后新出现的问题，也不可能在农村税费改革中全部得到解决。当前迫切需要解决的是改革中出现的问题，对历史遗留问题，只能在农村经济加快发展，乡村收入不断增加，加之上级补助中逐步解决。

（四）加强调查研究，及时发现问题，解决问题，化解矛盾。在试点过程中，要坚持实践是检验真理的唯一标准，尊重基层实践、尊重农民的首创精神。安徽省等已经进行改革试点的地方，在继续推进改革试点过程中，要全面检查政策落实情况，加快各项配套改革，在实践中修正、补充、完善有关政策，研究巩固改革成果的措施和办法。还没有进行改革试点的地区，要深入基层，切实搞好调查测算，征求基层和群众意见，尽量把方案考虑周全一些、具体一些、政策明确一些、准备充分一些。在改革过程中，各级政府和有关部门都要加强调查研究，及时发现问题，提出改革建议，为改革献计献策，确保农村税费改革试点顺利进行，取得成功。

（作者为财政部部长）