

从抓乡镇财政建设入手 减轻农民负担

○ 赵崇武 罗立桥

减轻农民负担是一项系统工程，需要从诸多方面进行政策调整，但最根本的是要从乡镇财政建设抓起。

一、乡镇财政建设滞后是农民负担减而不轻的重要原因

(一)乡镇财政包干变成了农民负担包干。现行的财政体制是明确各级财政

的事权，划分税种，确定基数后包干负责。应该说这是一种比较先进的财政管理体制。但在确定基数时却忽略了一些必须考虑的重要因素。一是农业各税的征收风险。农业税征收涉及到千家万户，客观上农户纳税能力参差不齐，主观上农户纳税意识千差万别，因而农业各税很难收齐。但在现在的征管体制下，各级财政必须完成每年的财税收入任务，由于任务是一级压一级，越是底层，压力越大，风险越大。据调查，某县农业税欠收1万元以上的村就达到82%，特产税的征收率不足50%。村干部为了完成财政收入任务，不得不向金融机构贷款或向民间借高利贷，欠收的税款、借贷的本息就成了乡村负债，最终又以统筹、集资或提留的方式落到农民头上。二是农业各税的变动情况。财政包干的基数确定以后，一般是数年不变，很少考虑用地的变化。如对国家工程建设用地，水库淹地，公路占地的税收基数都没有及时调整，而是平均摊到农民头上。这些年，农民为了致富，在自己承包的责任田里种植特产作物的多了，特产税必须交，但原来的农业税却不能少，农民对此很有意见。三是农业各税的征收费用。众所周知，农业各税的征收涉及到千家万户，其征收成本一直很高，尤其是特产税，征收成本一般在所收税款的20%左右，如此高的成本在确定包干基数时没有考虑，有的地方象征性地给基层拨一点，也是杯水车薪。这些成本支出，最后还是由对村级经济负无限责任的农民来承担。四是支出包干的资金缺口。支出包干基数确定后，也是一定数年不变，但支出情况很难预测。这些年行政人员的工资不断增长，包干支出基数确定时没有考虑的各项补贴增长更快，已不少于工资部分。乡镇为保证行政人员工资，不得不变着法儿筹集资金，向农民伸手。

(二)涉农税收政策不利于减轻农民负担。一是涉农各税比其它产业的税率相对要高。农业税是按稻谷计征

的，计征价格没有及时随市价下调到位。如1999年的计征价是每百市斤60元，而当年稻谷的市价不到40元；农民杀一头猪销售仅正税就要42元，一只羊的屠宰税也要10元，都比其它产业的税负要高。二是农业各税的征减免政策落实不到位。在特产税、屠宰税的征收上，乡镇每年都按任务数下放到各村，由于受征收季节性和征收人力的限制，如果按实征收，村里难以完成任务，于是又只好将其分摊到户。结果是屠宰税变成了“人头税”，特产税变成了“特产作物税”，不管结不结果，不论价格多少，都得如数交税。农业税政策性减免很难落实到每个农户。

(三)预外资金管理不严，使农民负担成了无底洞。来源于农民的乡统筹和村提留，是由乡镇“七站八所”收取的，虽然其资金已纳入乡财政统管，实行乡一级财政综合预算。但目前农村的“三提五统”收费项目，都是根据需要在年初纳入财政计划后来筹款，而不是根据农民的实际承受能力来安排。另外，这些站办所收取的乡统筹款，一般是谁收谁用。而这些单位的投资决策、费用开支等制度很不健全，监督约束也很不得力，花钱的随意性仍然很大。一些单位购车、建房、乱发奖金、乱报车费、餐费，形成很大的资金缺口，最终又是靠向农民加码收费来填补，农民负担便成了无底洞。

二、减轻农民负担必须解决乡镇财政建设滞后问题

(一)体恤乡镇实际困难，完善财政包干体制。首先，要进一步明确乡镇财政的职能、乡镇财政的事权和财权划分，还权于乡镇，充分发挥乡镇当家理财的积极性。其次，收入包干要留有余地。对农业各税收入基数的确定，可以根据近年村级农业各税的实际征收率而定。其三，支出包干不留缺口。税收的征收成本，必要的行政事业经费要留足。其四，建立包干基数调整机制。对因土地用途变更需要下调的，要按照

“公共财务统管”新模式 给赤峰带来新变化

○ 李占卿 于立泳 张文顺

赤峰市元宝山区是内蒙古自治区25个亿元财政收入旗县区之一，虽然人均可用财力居赤峰市首位，在内蒙古自治区也名列前茅，但有限的财力和经济社会发展的资金需求矛盾仍很突出。为降低行政成本，元宝山区政府和财政部门在机制和源头上摸索节支新方法，新思路。并率先垂范，首先在元宝山区的29个党政群机关推行了“公共财务统管”模式。这一模式实施五年来，元宝山区财政局在对区直属机关财务管理方面，节省了人力，提高了办事效率；转变了机制，提高了服务质量；强化了监督，提高了资金使用效益。五年直接节省财政支出335万元，取得了很好的经济效益和社会效益。

会效益。

一、“公共财务统管”模式诞生的原因

元宝山区之所以在区直属机关实行以“公共财务统管”模式为核心的公共服务管理改革，主要基于以下几方面原因。一是机关服务人员庞杂，人浮于事。在改革以前，29个单位均有数量不等的公勤人员、打字员、财会人员，多者五六人，少则二三人。二是服务机构重复设置，造成人力、物力、财力浪费。改革前，不管单位大小，人员多少，工作业务量大小，都得设有打字室、财务室，服务设施等一应俱全，造成财力浪费。三是财

政财务管理滞后，难以实施宏观有效管理。主要体现在“四多四难”上。即银行账户多，货币资金难管理；各类票据多，收支凭证难管理；违规账目多，会计核算及档案难管理；违纪违规问题多，财务收支难管理；四是财务核算部门和环节多，财政监督管理难。

1994年元宝山区区委、政府及财政部门，以区址搬迁为契机，全力推进以保证党政机关正常运转为目标，以规范财政财务行为的“公共财务统管”模式为手段的后勤服务保障体系改革，成立了元宝山区“公共事务管理中心”，为正科级事业单位，隶属于区政府领导，负责在区党政综合楼

有关规定和程序及时予以核减。

(二)逐步完善税收政策，适当降低涉农税率。要整体降低农业各税税率，使其保持在与一般工业品相应的水平上，这样才能体现出对作为基础产业的农业的重视。对普通农产品和特产品征税要一视同仁。现在特产税的税率高于一般农产品的税率，实际上是对特产种植的一种抑制。要加大

监督力度，把农业各税的减免政策落实到位，该减的一定得要减下去；同时强化征缴措施，该收的税一定要收上来。

(三)重新审定收费文件，坚决维护农民权益。对涉及向农民收费的文件要重新认真地来一次清理，要从减轻农民负担、维护社会稳定的角度审视其合理性。清理要多征求乡村干群的

意见，确实让不合理的收费项目从文件中消失。政策一经确定，就要维护它的严肃性。对涉农收费的文件要实行三公开。即：公开收费项目，公开收费标准，公开收费范围。加强督导，对督导中发现的问题，采取坚决果断的措施予以纠正。

(作者单位：湖南石门县财政局)