

取消农业税后乡镇财政增收问题的探讨——以甘肃省甘谷县为例

<http://www.crifs.org.cn> 2008年11月6日 闫婧

【摘要】取消农业税减轻了农民负担，但给乡镇财政带来了严重的影响。如何采取有效措施摆脱这种困境，维持乡镇财政的正常运转并发挥其职能，已经成为了一个亟待解决的问题。本文在实际调查的基础上，提出甘谷县乡镇财政增收的对策：发展经济，培植财源；精简机构，削减冗员，减轻财政负担；完善财政体制；完善转移支付制度，加大转移支付力度；用改革的办法化解镇村债务。

【关键词】 农业税 乡镇财政 甘谷县

2005年12月29日，全国人大常委会通过决议，废止了1958年开始实行的《农业税条例》。取消农业税，对促进农民增收和统筹城乡发展具有重要的现实意义。但这同时也加剧了乡镇财政的困难，特别是那些以传统农业为支柱的乡镇财政更是雪上加霜。甘肃省甘谷县作为边远山区，由于受资源约束，发展现代农业并形成强大的财政实力还需要一个过程。而在传统的农业税被取消后，新的税源还没有形成。这必然给甘谷县乡镇经济的发展带来许多不便，乡镇财政增收也更困难。

一、甘谷县概况

甘谷县位于甘肃省东南部，天水市西北，地处渭河上游，辖5镇15乡，405个村委，2213个村民小组。总面积1572.6平方公里，耕地面积89.7万亩，总人口59.8万人。其中农业人口55.6万人，占92.97%；城镇人口4.2万人，占7.03%。2006年甘谷县农民人均纯收入1532.16元，全县大口径财政收入5589万元。2002年被国家确定为扶贫开发工作重点县。资源贫乏，自然条件严酷，农业基础脆弱，基础设施建设落后，财政十分困难，是典型的农业大县、工业小县、财政穷县。甘谷县乡镇财政建设起步于1984年，到1997年全县20个乡镇全部实行“划分税种、核定收支、定额补贴”管理体制。2002年农村税费改革后，又对乡镇财政管理体制进行了调整，实行了“乡财县管多用”的管理模式，即收入上缴、支出下拨、缺口上移、乡财县管。

二、取消农业税对甘谷县乡镇财政的影响

甘谷县是一个农业大县，农业税作为几千年来的传统税种，是其乡镇财政收入的主要来源，约占财政收入的67.2%。在税费改革前，农民人均负担各项税费达60.83元，土地每亩负担税费39.12元。取消农业税后，也取消了乡统筹、村提留、农村教育集资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资以及屠宰税。甘谷县财政收入减少3637.63万元，平均每个乡镇财政收入减少181.88万元。这对本来就运行困难的乡镇财政来说，更是雪上加霜。

1、乡镇财政危机

乡镇财政危机是指基层财政严重收不抵支、运行困难，影响乡镇政府正常运转。取消农业税后，也取消了义务教育、乡统筹等预算外收入，把它们纳入预算内管理，农民负担确实减轻了。但对乡镇政府而言，即使加上国家的转移支付，乡镇财政收入也明显减少了，可用财力就大幅度下降。财政收支难以平衡，财政缺口有进一步扩大的趋势。2005年甘谷县取消农业税后，甘谷县各乡镇可用财力大幅度下降，并且乡镇越大，农业人口越多，下降幅度越大，仅2005年可用财力减少了537万元。但与此同时，乡镇财政支出却有增无减，使甘谷县乡镇收支矛盾凸现，财政缺口越来越大。

2、乡镇职能危机

甘谷县乡镇财政在取消农业税后，随着乡镇干部、教师及卫生员工资上划，乡镇职能开始弱化，表现为如下几点。

(1) 乡镇金库有名无实。由于乡镇自身财政收支规模和资金调节能力十分有限，加上按现行甘谷县乡镇财政管理体制，工商税收划归县级，耕地占用税和契税由乡镇征收后，不能直接安排支出。必须集中汇缴到农税局，由农税局移缴到县国库，县财政按进度及完成情况返还给乡镇。因此，乡镇国库大多时候面临有库无金的尴尬局面。

(2) 乡镇财政收入基本被固化。一是由于受到乡镇经济总体发展水平较低的制约，乡镇财政收入增量有限，增长乏力。二是体制限制了乡镇财政的发展空间。如2002年调整时，随着乡镇工商税收的上收，乡镇财政收入减少了885万元，而取消农业税后，乡镇财政可用财力又一次减少。三是取消农业税使乡镇财政收入基本固定化。取消农业税后，上级转移支付补助是一个不变的常数，农业税因素被长期固定化，乡统筹和屠宰税被取消，工商税收被上收。因此，乡镇财政已经没有什么增收的余地，今后相当长一段时期内都不会有大的增长，在农业特产税取消后更有下降趋势。

(3) 基本职能已经丧失。发放工资可以说是乡镇财政的最基本职能，但取消农业税后，乡镇教师工资由甘谷县统一发放，乡镇发放工资范围变小，数额变少。目前，甘谷县20个乡镇发放工资1844万元，月发放153万元，仅占全县工资发放额的16.2%，从形式上乡镇财政已经失去发放工资的职能。

(4) 发展事业基本上变为空谈。一是对公共事业发展有心无力，各项事业要靠上级的财力支持。二是大量的专项资金被挤占挪用。为了维持机构正常运转，大量的专项资金不能专款专用，而是改变资金用途，用于其他方面。

三、取消农业税后甘谷县乡镇财政增收的对策

1、发展经济，培植财源

取消农业税后，乡镇财政要走出困境，缓解当前的收支矛盾，最主要的是发展经济，不断壮大财源，形成稳定增长的收入来源。为此，乡镇财政体制应突出激励机制，最大限度地激发乡镇培植财源的活力，主动依托当地的资源优势，加大招商引资力度，调整优化产业结构，既注重发展投入少、见效快的项目，又注意发展生产周期长、税源稳定的项目，以形成稳定可靠的财源体系。一要立足本地资源优势，坚持以市场为导向，大力调整农村产业结构，加快农业化进程，提高农业经济

效益，加强财源建设。二是要优化环境，加快个体私营经济和第三产业的发展步伐，夯实财政基础。三是要加强城镇和中心村建设，加快农村劳动力转移，不断增加农民收入，增加财政实力。

2、精简机构，削减冗员，减轻财政负担

第一，进一步深化撤乡并镇改革。开展撤乡并镇工作，是农村城镇化的必然要求。第二，按照市场经济和建设公共财政框架的要求，转变政府的职能。凡是市场能解决的，政府不干预；民间能负担的，政府不包办。政府主要是管市场单独解决不了的事，如公共产品的供应。政府只有真正转变职能，才能真正做到机构和人员精简。第三，加大技改改革力度。甘谷县各乡镇作为最基层的政府，应该设置最简单的一级政府机构，摆脱其机构设置与上级政府部门相对应的状况，撤并职能相近的部门（财政所、地税所），坚决撤销一些不必要的机关、组织。应严格控制甘谷县及其直辖乡镇的干部编制，实行定员、定岗、定编，彻底清退机关事业单位自聘人员和超编人员。

3、完善财政体制

进一步完善省以下财政体制，提高县乡财政的自我保障能力，要改革县乡财政的管理方式。具备条件的地方，可以推进“省直管县”和“乡财乡用县管”，大胆改革乡镇财政管理体制。

（1）乡财县管。即以乡镇为独立核算主体，将乡镇财政所的人权、事权、财权上划县里，按照乡镇预算管理权不变，乡镇资金所有权、使用权不变，乡镇财务审批权不变的原则，实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理方式。

（2）乡镇会计集中核算。主要有三种形式：一是乡镇“零户统管”；二是设立乡镇会计核算中心；三是代管村级财务，即由乡镇财政所或会计核算中心统一代理村财务，实行集中核算。总之，完善乡镇财政体制，理顺县乡分配关系，提高财政管理水平，是贯彻落实科学的发展观，促进建设小康社会目标实现的必要措施。

4、完善转移支付制度，加大转移支付力度

转移支付制度是农业税改革的重要组成部分，科学规范的转移支付制度是农村税费改革事业胜利进行的重要保障。目前甘谷县乡镇财政收入中转移支付占很大比重，因此必须对转移支付制度存在的问题加以完善。建立科学、规范的转移支付制度，首先，要明确转移支付的最终目标是矫正目前资源配置的不均等和缓和甘谷县乡镇财政的压力。其次，是合理预算财政收入的能力及各项支出项目的数额和支出总量，计算出转移支付的数量。最后，上级财政部门专门设立甘谷县乡镇转移支付账户，将转移支付资金直接划入该账户，可以有效的避免截流现象的发生。取消农业税后，甘谷县乡镇同时也根据上级文件的精神，利用工业反哺农业，以进一步促进农产品增收，增加财政收入。

5、用改革的办法化解镇村债务

根据试点经验，现阶段可用一些改革的办法化解甘谷县乡镇负债。一是清收抵债。将农户和企业欠缴的各项税费及承包费清收上来，抵消部分债务，并严禁高息借贷垫付各种上交任务。二是降息压债，规范借贷利息。对过去发生的一切借贷，一律按国家同期同档利率标准计算利息。三是减员缩债。严格控制预算内和预算外供给的人员总数，清退甘谷县乡镇各部门超编、自聘和临时人

员，压减村组干部。四是堵漏限债，推行财务公开，实行民主理财。五是剥离转债。实行镇企、村企分开，明晰产权，让企业真正自主经营、自负盈亏，对已关闭停产企业依法实行破产。六是依规减债。从严控制出台集资收费政策，停止一切超出甘谷县乡镇承受能力的升级达标活动，将农民负担控制在政策允许的范围内。七是拍卖资产。对集体所属资产和资源进行拍卖，所得收入用于还债。八是债务重组。清理三角债，实行债权与债务挂钩，清除甘谷县乡镇作为中间方的债权债务责任；实行以物抵债，用其所属集体资产和实用意义不大的物资产权抵偿债务，减少资产管理费用。通过以上这些办法，减少甘谷县乡镇债务，给财政增收创造一个良好的环境。

【参考文献】

- [1] 张廷松：农村税费改革对乡村财政的影响及对策[J]. 农村财政与财务，2005（6）.
- [2] 宫晓霞：取消农业税对乡镇财政的影响及对策[J]. 中央财经大学学报，2005（8）.
- [3] 杨华：县乡财政：困境与出路[J]. 中央财经大学学报，2006（1）.

文章来源：当代经济 （责任编辑： XL）