

取消农业税后出现的问题亟待解决

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月1日 傅道鹏 陈朝阳

湖南省从2005年开始提前一年全部取消农业税，这一政策的实施，标志着湖南农业走进“无税时代”。对广大农民来说，这份“大礼包”的意义，不仅在于负担的减轻，更意味着党和政府为保护农民、支持农业迈出了重要步伐，意味着“以农养政”时代的结束和乡村社会“民本位”时代的到来。随着取消农业税政策的逐步贯彻落实，农业迅速升温、农民大幅增收、干群关系得到极大改善，农村呈现出旺盛的生机，但在旧体制被打破、新体制尚在建立的过程中，一方面旧体制下掩盖的问题开始逐步浮现，另一方面新体制建立过程中也催生了一些新的问题，两方面的问题交织在一起共同困扰着基层政权的运转和地方经济的发展，亟待加以妥善解决。综合我们对湖南省平江县“三农”问题的调查，当前问题突出表现在：

一、农业税费尾欠问题。农业税费尾欠主要是由2002年农村税费改革前农户欠乡村两级的农业税、“三提五统”款和税费改革后新增的农业税欠款三部分组成。目前，农业税费尾欠在乡镇比较普遍，且数额较大，据初步统计，湖南省平江县农业税费尾欠累计达4171万元，其中2002年农村税费改革前农户欠乡村两级的农业税1329万元，“三提五统”款2430万元，税费改革后新增的农业税欠款412万元。农业税费尾欠形成原因比较复杂：有因纳税意识淡薄故意欠缴的，有因村组班子配备不齐或者干部素质较低征缴不力的，也有因家庭困难无力上缴的等。农村税费改革前，在预期欠款可以通过以后年度收入弥补解决的前提下，乡村集体或领导个人普遍采取借款予以垫付。但税费改革实施后，由于中央明确农村税费改革以前的农业税尾欠不追缴，使农业税尾欠成了一笔“呆帐”，带来了一些不良影响，造成部分群众心理不平衡，特别是一些以前积极履行国家义务、按时足额缴纳税收的农民十分不满，认为老实人吃了亏；同时部分乡村干部也有意见，取消农业税意味着尾欠回收一时成为无源之水，一些垫付了农业税的乡村干部担心垫付的税款难以补偿，工作积极性大打折扣。

二、乡镇负债问题。取消农业税，有助于减轻农民的负担，但乡、村两级收入将大大减少，经费开支严重不足。税费改革前，乡、村为发展乡镇企业、建设农村公益事业等，早已是寅吃卯粮，负债严重，但尚能通过“三提五统”、向农民筹款等形式筹集资金，取消农业税后，筹集资金的口子被政策堵死，而上级转移支付、财政拨款、税收分成等资金对乡镇而言是杯水车薪，基层政权处于高负债、高风险运转状态。据初步统计，截至2004年，湖南省平江县28个乡镇负债总额达2.42亿元（相当于2004年全县财政收入的1.16倍），乡镇负债面达100%，平均负债达863.63万元。就村一级来说，农业税附加被取消，“一事一议”政策尚待进一步明确和完善，大多数村又没有经济来源，收入为“零”，运转几乎瘫痪。

三、乡镇职能转变问题。随着农村市场经济的发育，我国公共财政体制框架的建立与不断完善，农业税取消后，如何让公共财政的阳光普照农村，成为摆在理论和实践部门的重大命题。公共

财政条件下政府职能以弥补市场失灵和提供公共产品为主，与此要求相比，目前乡镇政府职能现状还相距甚远。一是乡镇机构设置重叠、职能交叉的现象较为突出，往往人浮于事，有利就争，有责就推，效能低下。二是乡镇工作重心和职责不明确。许多乡镇职能泛化，无所不干，就像一个全能的政府，但实际越位、缺位、错位的问题较为严重。三是乡镇干部素质与农村工作的需要不相适应。目前不少乡镇干部思想观念较为陈旧，知识层次不高，难以跟上农村形势的发展。

四、其它遗留问题。一是土地矛盾突出。农业税取消后，种田收益比过去多了，一部分因各种原因未分到土地或因土地被集体廉价征收的农民纷纷要求田土再调整，掀起新一轮“要土热”。二是耕地占用税和契税征收执法缺少专门的法律规范。农业税取消后，耕地占用税和契税成为县乡财政的主要收入来源，但两税征收管理目前参照《中华人民共和国税收征收管理法》执行，至今还没有专门征管办法，不利于基层操作。三是信息化发放支农资金成本较高。设备添置、数据库的建立和人员培训等加重了县乡财政压力，同时由于地域广阔，农村金融机构站点较少，农民领取支农资金颇费周折。

取消农业税仅仅是在社会主义市场经济体制和公共财政模式双重约束条件下，进一步探讨理顺和规范国家与农民分配关系，促进农业经济发展的起点。在传统的体制被打破而新体制尚未真正建立的体制转轨期内凸显的上述问题，是多种复杂农村社会因素综合碰撞的必然结果。积极妥善解决上述问题，是确保体制转轨期内农村社会稳定和新体制平稳构建的重要前提。我们建议：

一、坚持分类指导，妥善解决农业税费尾欠问题。《国务院关于做好2004年深化农村税费改革试点工作的通知》（国发[2004]21号）要求：对农村税费改革试点前发生的农业税尾欠，要登记造册，暂缓清收，以后再作处理；对农村税费改革试点后新发生的农业税尾欠，确实纳税困难且符合减免条件的，要予以减免，不符合减免条件的要制定征收计划，依法逐步清收。按照这一文件精神，建议中央政府或中央政府授权省级政府制订出台处理农业税尾欠的具体实施办法和操作细则。对历年形成的农业税费尾欠中的税收部分，要严格执行税收法律法规，既要维护税收的严肃性，又要充分考虑欠税农民的负担能力。建议可由乡镇财政部门对历年农业税尾欠认真予以审核、清理，要具体核实到户，并报县财政局审核确认。对因受灾严重的农户、贫困户、死亡绝户，欠缴部分可减免，对因减免欠缴部分所造成的收入缺口，可考虑由上级财政通过专项转移支付予以弥补；对因其他原因形成的欠缴，可通过做耐心说服教育，逐步清收。但是，对税改前极个别完全有能力而多年故意不缴者和税改后有缴纳能力而拒交者，应依法予以清补。对历年形成的“三提五统”尾欠，由于“三提五统”是以规费的面貌出现，采取“分成制”的征收原则，历来都是基层自收自支，所以应侧重由基层自主消化。可由乡镇农民负担监督管理办公室清理初审，报县农民负担监督管理部门核实后，根据基层经济状况和农民承受能力，有计划的分批、分期清欠。

二、开源减债并举，确保基层政权正常运转。建议在大力支持发展县域经济，加大财源建设力度的基础上，研究制订乡、村消赤减债政策和措施。就化解乡镇债务而言，一是要探讨建立健全严格的乡镇债务管理制度，从源头上杜绝新增债务，防止边还债边举债的恶性循环现象的发生。二是按照统一的标准、口径对乡镇债务进行清理核实，核清债务债权主体、分清偿债义务和清偿责任，建立台帐，并制订行之有效的偿债计划。三是先易后难分步消化债务。按照债务形成原因分项剥离债务，并合理分类处置不良债务。同时，探索建立乡镇政府偿债基金。可从年度预算安排增量部分、综合财力结余中提取基金，并将全部不良资产处置收益、抵债物资的收益并入该基金，使其有相对稳定的资金来源。四是坚持依法理财，严格预算约束，强化税收征管，积极推行“乡财县管乡用”和职务消费货币化改革，坚决压缩非生产性开支，防止资金跑冒滴漏。五是规定各地不得对乡

镇下达招商引资指标，乡镇政府不得为经济活动提供担保，实行新债责任追究制度和乡镇干部离任审计制度。就化解村级债务而言，根据宪法和《村民委员会组织法》的规定，村民委员会不是一级政权组织，所以其债务化解应遵循“村民自治”的初衷，着重探索从行政村范围内挖掘财源，筹集资金，消赤减债。如可以在征得大多数村民同意的前提下，公开拍卖机动地、荒地、荒山等集体土地承包权，以拍卖所得用于清偿村组的负债。但是，鉴于目前村组部分债务是由于过去“普九”达标，办集体企业和为完成上级下达的税费任务指标而造成的，因此对因国家政策造成的村级负债，地方政府可相应考虑承担部分化解责任。

三、适应发展要求，深入推进乡镇职能转变。一是科学界定乡镇职能。乡镇在贯彻执行党的路线、方针、政策，推进民主法制、精神文明建设、社会治安综合治理和计划生育等工作的同时，应把主要精力放在发展经济、提高社会管理水平、搞好公共服务上，尤其是要把工作重心转移到为市场主体服务和创造良好的发展环境上来，把工作职责定位在“维护稳定、服务农民、促进发展”上来，把主要精力转到“抓产业，抓服务”上来。二是对乡镇实施精兵简政。鼓励支持乡镇干部走出机关，择岗创业，部分乡镇党员干部可以到村担任支部书记，增强村级干部的素质和基层党组织战斗力；也可以仿效企业改制，买断工龄、一次性走人；对城镇退伍军人可考虑采取资金补偿方式一次性安置。三是提高乡镇干部的素质，建立一支懂政策、懂经济、懂服务的精干干部队伍。

四、完善配套措施，妥善解决遗留问题。一是及时依法完善二轮延包，探索多种土地流转方式，妥善处置土地纠纷，依法保障农民对土地的承包权、经营权和收益权。二是强化耕地占用税和契税的执法刚性。进一步细化耕地占用税和契税相关法规中的“涉农”条款，进一步明确关联部门全力配合支持耕地占用税和契税征收的责任。三是更新扶贫观念，创新扶贫机制，加大扶贫投入，调整扶贫资金结构，重点加大对农村基础设施建设和农村教育、卫生事业的投入，加快推行农村最低生活保障和农村大病统筹改革，进一步改善农村弱势群体的基本生产生活条件。

（作者单位：中共湖南省平江县委 湖南省平江县人民政府）

文章来源：本网站 （责任编辑： zfy）