

农村税费改革的成效、问题和对策

——以福安甘棠镇为例

谢 婧 胡 荣

(厦门大学,福建厦门 361005)

摘 要:从福建省福安市调查情况看,税费改革不仅在很大程度上减轻了农民的负担,而且也在一定程度上密切了干群关系,推动农村义务教育体制的改革。但是,在税费改革中还存在不少问题,例如乡镇机构臃肿、乡镇可用财力减少、政府服务能力退化,以及乡镇债务偿还负担沉重等。作者认为,面对这些问题,不仅要逐步取消农业税,还应想办法精简乡镇机构和冗员,积极探索乡镇债务偿还办法,并建立完善的乡镇财政支出管理体系。

关键词:农业税;税费改革;农民负担

中图分类号:F3

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2005)08-0066-04

按照中发【2000】7号文件精神,2000年2月中央首先在安徽省进行了农村税费改革的试点工作,进而在全国推广。农村税费改革是中国农村继土地改革、土地家庭联产承包经营之后的又一项重大改革,是一项庞大而复杂的系统工程,牵一发而动全身。因而许多有关农村税费改革的方面引起了学者们的广泛关注。在具体的税费改革试点过程中,不同省份的试点内容也会有所差别,一些省份的内容有进一步的拓展,如山东省、黑龙江省、浙江省都有些新的内容。^[1]但所有农村税费改革都是为一个基本目的,那就是保障农民的合法权益,减轻农民负担。根据我们去年5月在福建省福安市甘棠镇的税费改革状况进行的调查,本文总结了这项改革在具体实施中的成效,分析了具体操作中存在的问题,并试图探讨解决问题的有效对策。

一、农村税费改革的成效

福建省农村税费改革试点是2003年开始的,农村税费改革基本原则在于从轻确立农民负担水平并保持长期稳定;建立科学规范的农村分配制度;正确处理改革、发展、稳定的关系;实施综合配

套改革整体推进。其主要内容是:“五个取消、一个稳定、一项政策”,即取消乡统筹费;取消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;取消除烟叶及原木收购环节特产税以外的其它特产税;取消屠宰税;取消统一规定的劳动积累工和义务工;稳定农业税政策;改革村提留征收使用办法。

甘棠镇位于闽东福安市的南大门,现全镇有32个自然村,其中平原行政村占60%,山区半山区占40%,农业人口9351户,38593人,总耕地面积有21415.79亩。自2003年开始的农村税费改革,时间虽短,但也取得了一些明显的成效。主要体现在:

第一,在很大程度上减轻了农民的负担。在农村税费改革实施前,2001年甘棠镇村提留款总计83.7万元,而乡统筹总计为296.78万元,单单乡统筹和村提留的负担就占人均收入的5%,这还是温家宝总理在2001年全国减轻农民负担工作电视会议上明确提出的农民上缴的提留统筹费不得超过农民收入的5%,不得超过1997年的预算额的政策背景下才实现的。至于农业四税,2001年屠宰税总计为1.2万元,农业税为37.27万元,农业特产税为102.2万元,农民上缴的行政事业性收费达

收稿日期:2005-05-02

作者简介:谢婧(1980-),女,厦门大学社会学系研究生。

胡荣(1962-),男,厦门大学社会学系系主任、教授、博士。

·66·

到 29.09 万元 ,另外附加费用 38.14 万元 ,劳动义务工和劳动积累工为 16585 个工日 ,以资代劳 2.6 万元 ;2002 年屠宰税和两工的负担已取消 ,农业税为 39.7 万元 ,农民上缴的行政事业性的收费为 8.36 万元 ,农业特产税为 80 万元 ,而附加费用为 31.51 万元 ,人均负担 123.38 元。税费改革后乡统筹费、屠宰税、行政事业性收费、大多数农业特产税及义务工和劳动积累工都不再征收 ,剩下的农民按规定只需缴纳农业税为 39.7 万元 ,附加 23.31 万元及村级一事一议筹资投劳的费用。按有关规定一事一议的费用每人每年也不得超过 15 元 ,最高不得超过 20 元。通过改革 ,甘棠镇人均负担由 2001 年的 155.787 元下降到 36.609 元 ,减负率达到 76.5% ,与 2002 年相比减负率为 70.3%。由以上数据我们可以看到实施农村税费改革以后使农民负担问题得到一定程度的解决 ,限制取消了一些不合理的收费 ,成效是明显的。

第二 ,在一定程度上改善了干群关系。在过去农村税收制度中 ,税费征收多是相关部门或乡村干部直接向农户征收 ,县一级下达一定任务或定指标给乡镇 ,任务完成的好坏直接与乡镇和其领导的业绩挂钩。每年乡村两级都必须投入很多的时间和精力到农户家中征收粮食 ,收取各种费用。在征收过程中 ,一方面 ,农民负担重 ,一部分农民对有些税费本身反感不是很乐于接受 ,反对甚至拒交 ,对前来征收的干部抱对立的情绪 ;另一方面 ,面对硬指标的压力 ,就出现乡镇干部急于完成任务 ,一家一户收钱或催讨 ,而忽略与农户的沟通 ,在工作作风和工作方法上存在一定的问题 ,如收费行为不规范等。这些都在很大程度上导致干群关系的恶化 ,干群冲突不断。近年来 ,一些地区屡屡发生干群冲突和影响地区稳定的事件 ,多数是因农民负担过重引起的。^[2]干群关系问题进而影响到农村中其他工作在农村中的进行 ,影响农村的稳定。而通过农村税费改革 ,取消了一些不合理的负担 ,税制规范化 ,一方面使农民负担减轻了 ,农民承担的义务明确 ,农民更乐于接受 ,公民的纳税意识强化了 ;另一方面征收任务也减轻了 ,征收期比过去短 ,甘棠镇税改后主要农业税征收只需 20 多天 ,这样有助于乡村干部从中解脱出来。过去农村中税收工作逐步规范化 ,影响干群关系的因素得已缓解 ,则干群间的摩擦减少 ,干部有更多时间和精力帮助解决农民的困难 ,就像一村民所说 :“现在钱交得少了 ,他们也没那么逼你了 ,我们跟他们又没仇 ,现在很好啊 ,经常还聊聊。”干群间联系的渠道较之过去顺畅了 ,有利于做好农村工作 ,维护农村社会的稳定。

第三 ,推动农村义务教育的体制改革。农村税费改革使农村中的中小学教师队伍得到进一步优化。根据《福建省人民政府转发省编办、省财政厅关于福建省中小学教职工编制标准实施意见的通知》(闽政办【2002】121 号)的政策 ,和《关于在农村税费改革中稳步推进农村义务教育的若干意见》,甘棠镇对中小学职工进行结构调整 ,严格辞退代课老师和不合格老师 ,共清退民办教师 130 人 ,每个月节约民办教师工资支出 26000 元 ;现在剩下的都是在编的正式教师 ,共 267 人。在小学教师中还实行从镇中心小学和超编的农村学校的老师轮流到农村学校和缺编学校教学 ,形成合理流动 ,又保证了教师资源的合理利用。学区的黄老师就说 :“到山区小学留教 ,我们基本上都会被轮到 ,现在好的学校老师太多了 ,山区小学师资也很缺乏。去那对我们个人其实也没什么 ,只要两年去去就可以回原来学校 ,大家都轮起来 ,下面老师就足够了。”现在甘棠镇正式教职工的工资 ,按中央的统一规定的工资项目和标准 ,以及省统一规定的职务津贴和岗位补助标准 ,纳入市里的财政预算 ,由福安市按时足额发放。全镇中小学教师共 267 人 ,每月由市财政拨款 26 万元及时发放 ,改变多年来经常拖欠教师工资的现象。农村中小学公用经费资金除学校向学生收取的杂费外 ,其余由上级税费改革专项转移支付获得。危房改造和校舍建设的资金主要由上级转移支付获得 ,乡镇通过征收教育附加费多渠道筹集解决问题。税费改革后乡镇收取教育附加费 1.99 万元 ,其余财政缺口由转移支付补助。在中央、省、市的支持下 ,农村教育不再走过去靠向农民收费办学的老路 ,使农村教育经费有所保障。

第四 ,推动乡镇资金规范化管理。过去乡统筹费缴纳上来由乡镇政府统筹用于乡村两级办学、计划生育、优抚、乡村道路修建和民兵训练上。但在实际操作中这些款项政府有时由于资金问题会挪用部分以用于其他方面。据镇里财政所的同志介绍 ,税费改革后 ,农业税附加部分归乡镇财政部门专户存储 ,并由经管站给予监督 ,保证实行专款专用 ,用于乡村道路建设等公共建设。

二、农村税费改革中存在的问题及认识

农村税费改革是一个庞大的工程 ,涉及面广 ,十分复杂 ,尤其在这种试点阶段 ,出现一些问题不可避免。在调查中我们发现 ,目前的税费改革存在如下一些问题。

第一 ,乡镇机构臃肿 ,冗员充斥。根据《福建省

农村税费改革试点方案要求》，农村税费改革要精简乡镇机构和人员，各地要大力压缩乡镇财政供养人员，乡镇事业单位由财政核拨的事业编制要比现有精简20%以上。甘棠镇现有的人员情况是这样的：总共人员132人，属于行政编制的，干部30人，有4人退二线，职工7人，2人请假；属于企事业编制的，干部54人，其中下海1人，请假5人，借调1人，企事业编制职工34人，借调1人，请假2人；其他人员5人，原来11人，税费改革后清退6人。对于一个38593人口的镇来说，现有的人员明显太多了，尤其是税费改革以后，乡镇每年的征购任务减轻了。过去乡镇多数干部职工将粮食收购和收费当作一年工作的主要任务，现在这部分任务减轻了，部分人员闲散，镇里机构需要精简。而事实上除了老干部退休和退二线外，目前乡镇的其他人都是有增无减。甘棠镇政府2002年又新增人员7人，2003年新增2人，2004年到目前又增人员2名。镇政府每月应发工资12万元，而每月上级财政工资拨款10万元，镇里自收自支人员工资必须由乡镇自筹。事实上乡镇在是否新增人员方面也存在尴尬，有时乡镇确实需要某些方面的人才，而乡镇既无机构设置权，又无人事管理权，而这些机构的人员费用却要从乡镇收入中解决，人事权与乡镇财权脱钩情况严重。迫于无奈，甘棠镇自行研究采取另一种应对措施，放宽请假的申请，请假的人员领取70%的工资。这种办法在一定程度上能缓解乡镇当前的资金困难，但不是长久之计。

第二，乡镇可用财力显著减少，财政缺口大，经费不足，可能引起负担反弹，政府社会服务能力退化。税费改革乡统筹费、屠宰税、农林特产税和行政事业性收费取消，乡镇财政收入必然减少，乡村两级财政缺口加大。甘棠镇2001年乡级收入为1379.17万元，2002年为1339.47万元，而税费改革后乡级收入为632.63万元，比2001年减少746.54万元，差额率为55.7%。而村级收入由2001年的253.5万元减少到目前的176.5万元，减少了77万元。税费改革后乡级财力为453.89万元，所需的财政支出为904.9万元。乡镇财政缺口达459万元。上级补助乡级收入和上级支出为225.14万元，仍存在缺口近224万元。乡村财力无法保证的情况下，也会影响干部积极性，有的乡镇还可能通过“搭车收费”，乱集资乱摊派，将财政困难的问题转移到农民身上，使农民负担反弹。另一方面，政府也只能有多少钱就干多少事。正如有的学者指出的，税费改革后的乡镇财政困难大大降低了其供给公共产品的能力。^[2]农村税费改革尚未从根本上解决乡镇财政带来的一系列问题，尤其是远未建

立起农村公共产品和服务供给的制度安排。^[3]

第三，乡村债务偿还负担沉重。乡村债务的形成主要是有几个方面的原因。地方领导没有充分考虑实际经济能力，为了搞政绩或者乡镇高估了农民的承受能力，大兴工程立项，工程上马后，资金不足，除了到省市跑项目争取资金外，就没有其他资金来源了，另外公益事业建设也存在债务负担，就拿甘棠镇重点工程护城河治理为例，整个工程300多万元，60多万元的工程欠款就形成很大的债务负担。乡镇财政困难，机构人员又膨胀，常常连人员工资发放都困难，有时争取到的治理护城河的资金由市里调到乡镇，就被主要领导挪用于发放工资，使得工程欠包工头、农民工和材料商，迫于形势无奈只好通过高息借款等途径来解决燃眉之急，却使债务负担越滚越大。据2002年的数据，农村义务教育债务就达688.07万元，其中学校承担591.74万元，乡镇承担46.12万元，债务来源是银行、信用社和基金会的56.1万元，来源于单位的123.2万元，来源于个人433.62万元，其他来源的75.12万元。就以大车村小学为例，本来有一栋校舍早被定为危房，上级根据情况拨款新建了校舍，但资金数量不能完全满足所有缺口，新建的校舍无法完全解决所有学生上课，因而至今危房的校舍仍在被用，部分学生还在里面上课。调查中我们还了解到乡村的部分债务是由于过去税费负担太重的情况下，征收不齐，指标没办法完成，村干部就自己垫付，而到了镇里，财税任务完不成就扣留村提留，没及时返还村里，或通过私人借贷补上这一差额。由于利息的因素，乡村债务更加严峻。一位乡镇干部就对债务情况表示他的担忧：“债务就这样一直拖下去，也不知道怎么办，只能一直欠人家，天天让人家来讨……这是普遍现象，也不是只有我们这里这样的，以后就看看债务能怎么消化了，现在也想不到什么办法。”

第四，税负不平衡。农业税税额的计算是：应纳农业税税额=计税单位常产量×计税实有耕地面积×适用税率。应纳税金额=应纳税额×计税价格。费改税之前，农业税按农民的田亩计算，“三提五统”的收费是按人头征收的。税费改革以后征收农业税和农业税附加，那么这些都是针对有田地的农民，耕地多的农民负担就加重，而从事非农产业的农民或者耕地较少的农民较之过去不必缴纳“三提五统”费用，负担减轻了不少，这就造成本来从事农业生产收入较低的贫困农民负担高于从事经商等非农产业的农民的负担。另外还存在着“有税无地”和“有地无税”现象。按照税费改革政策的规定，农业税计税面积要坚持以二轮承包土地面

积为依据。既然是以承包土地的面积来计算,那么土地面积的核算对于农业税如何公平合理的征收十分重要。但是实际农业土地面积总是在不断变化的,每年都有一些农业土地被占用以用于道路建设,学校,水利开发等等非农用途,而同时还会出现新开垦的土地,对土地面积变动的更改不可能做到非常及时、准确。这就使得出现“有税无地”和“有地无税”的税收空档,这里我们提出的空档指的是农村中农业税收政策出现了政策有效性合理性对现有土地无法正确落实的那部分土地。2003年,甘棠镇政府和财政所共同努力对调查核实了“有税无地”面积,总计未批先占公益事业用地2955.35亩。其中包括道路占地731.35亩,学校占地108.90亩,水库占地376.26亩,水利占地508.19亩,建房491.26亩,其他如机关、船坞、茶场、宗祠寺庙等236.48亩。当年也没有进行“有地无税”的核实。“有税无地”还可以通过先上报再核实的办法,而“有地无税”则关系到会增加自己农业税的问题,让农民主动上报是不可能的,乡镇要主动核实只能通过大规模的普查,才可能将那些新增农业地暴露出来,但是这样做的成本太高了,不现实。因而对这一问题仍没有一个很好的办法解决,前面说到的税收空档就仍然存在,那么税负不公的现象还是无法从根本上解决。其次,农业税征收时的计税产量也是个不好掌握的变量,这些变量提高了,农民要负担的农业税也相应的提高,产量和土地的好坏,品种等都有关系,如何恰到好处的评定计税产量没有一个十分清晰明确的标准,存在着人为的可操作性,就有可能引起税负不公。

三、对农村税费改革的对策探索

农村税费改革不仅仅是单纯的“费改税”或减轻农民负担问题,它的实质内容是国家、集体和农民利益关系的调整,因而要进一步深化农村税费改革。针对农税费改革中存在的问题,我们认为可采取如下一些对策。

第一,加快乡镇机构改革的力度,精简机构,节约开支。要合理调整学校布局和乡镇的分布,对部分乡镇该合并的合并,压缩人员,清退临时人员,减少开支,加强对人事进出的严格管理,重在提高机构和人员的办事效率,发挥最佳功能。就长远来说,必须在机构改革问题上有一套明确的规范和制度来监督制约,防止人为因素对机构改革的影响,保证公平公正,真正做到精简机构。

第二,积极探索乡镇债务的偿还办法。对已经存在的乡镇债务我们要首先要进行评估分类,理

清责任,区别对待。由于少数干部个人责任如贪污挪用等形成的债务必须责任到人,追究法律责任,给予追回损失;对各类公益事业、利民工程欠下的债务基本原则是“谁受益谁负责”,做到充分的公平;而乡村企业债务负担严重时,企业该破产的破产,按照《破产法》等相关政策的规定处理;对过去农民欠下符合规定的乡统筹村提留,这些尾欠先挂帐,政府按其实际能力核定几年还清,确实非常贫困的待农民承受能力有所提高时再补上;对于乡村集体闲置资产要充分利用,出售、拍卖或出租,或者土地开发,以盘活资金抵还债务。同时还得预防在旧债基础上又添新债。

第三,积极推行财政支出管理体系。完善分税制度,合理界定各级的收支范围,保证县乡的财权与事权的一致。另一方面对于乡镇必须严格财政支出管理,有一套明确的规定和监督的制度保障,一切以提高效率节约开支为出发点。对于各项事业进行专款专用,禁止挪用款项,造成乡镇资金管理混乱。

第四,加强对农村税费改革的监督,巩固已有成果。在过去的研究中多强调政府行为政策如何进行改革,减轻农民负担。这里要强调的是在农村税费改革中对税收的支出使用,还包括征收都要有有效的监督和管理,不仅相关的部门单位如财政部门,经管部门,人大对此监督管理,还要充分考虑让农民参与到监督中来,及时将政策和最新税收制度及应收项目张贴公布出来,使农民首先了解自己的权利和义务,从而更好的进行监督。并且定期收取农民的反馈。在村民自治和政治民主化的过程中进一步推动农村税费改革的顺利进行。

参考文献:

- [1]朱守银,张海阳等.农村税费改革试点和乡村管理体制跟踪研究报告[A].乡镇体制改革研讨会论文[C].2004.
- [2]马宝成.农村税费改革与基层政府能力建设[A].乡镇体制改革研讨会论文[C].2004.
- [3]朱刚.农村税费改革与乡镇财政缺口[J].中国农村观察,2002(2).

[责任编辑 张义祯]