

全面推进农村税费改革

李亚华

摘要:农村税费制度改革,是一项系统工程,政策性强,涉及面广,在实际操作中不可避免地存在一些焦点难点问题,需要我们认真对待,予以破解。同时,农村税费改革作为单项突破的农村分配制度改革,如果不与其他各项改革相配套,就不能从根本上解决农民负担问题,也不能从制度上促进农村生产力的发展。我们应该把农村税费改革当作继续深化农村改革的新起点,全面推进农村综合配套改革。

关键词: 税费改革 农村改革 全面推进

近年来,在全国各地全面推行的农村税费制度改革,减轻了农民负担,促进了农村经济发展。但是,在任何一个国家、一个时代,政治、经济、社会制度都是相互依存、相互影响的,税费改革作为单项突破的农村分配制度改革,如果不与其他改革相配套,那么,既不能从根本上解决农民负担的问题,也不能从制度上促进农村生产力的发展。因此,我们应该把农村税费改革当作农村改革新的起点和突破口,坚持财税制度、行政体制、教育制度、土地制度、户籍制度、社会保障制度及农业经营管理体制改革,综合配套,整体推进,推动农村政治、经济、社会的全面进步。

一、农村税费改革中的难点问题及其破解方式

我国农村地域辽阔,占国土面积的90%以上,农村人口9亿多,在许多地方农村经济总量占当地国内生产总值的35~40%。因此,如何加快农村经济发展,维护和实现农民群众的根本利益,一直是中央及各级政府的工作重点,农村税费改革就是围绕这一核心主题展开。

根据2002年中央出台的政策,农村税费改革的基本思路和原则可以概括为“两取消、两调整、一改革、一压缩”。“两取消”即取消乡统筹费和农村教育集资等面向农民普遍征收的政府性收费,取消屠宰税;“两调整”即调整农业特产税(目前已经取消),调整农业税,适当提高农业税实际负担水平;“一改革”指改革村提留征收使用办法;“一压缩”指压缩劳动积累工和义务工。由于这是一项涉及农村经济基础和上层建筑的综合性改革,因此,在实际工作中不可避免地存在许多焦点难点问题。几年来,笔者结合在湖北省赤壁市工作实际,对这些难题进行了总结归纳,并进行了破解探索。

(一) 农村税费改革中存在的难点问题

1. 国家、集体、农民及其他社会群体之间的利益关系难处理。从某种程度上讲,农村税费改革实际上是农村利益关系的再调整。中发〔2000〕7号文件明确指出要“从轻确定农民负担水平”,要“妥善处理改革力度与各方面承受能力的关系。在确保农民负担有明显减轻的前提下,注意兼顾其他方面的承受能力,使地方政府特别是乡镇政府和基层组织能够正常运转”。但是,一些基层干部反映在具体工作中三者之间的关系不好处理。有的干部讲:“农民减负难、不减也难。”不减负,不符合中央政策,农民的日子也难过。尤其是在一些以农业经济为主的地方,过去农民每亩负担高达几百元,交完各种税费就所剩无几。减负吧,乡(镇)、村(组)的日子

又难过。虽说有上级财政转移支付资金弥补,但一些乡镇村组还是会留下不小的收支缺口。要减轻农民负担,弥补财政支出缺口,就必须减少财政供养人数,一大批乡镇机构和人员将面临精简分流的矛盾。

2. 基层干部和农民群众对政策掌握难、落实难。这次税费改革政策性强,对各个方面、各个环节工作如何进行都提出了明确具体的要求。对各项工作部署也都是刚性的,从工作时间到具体标准及税率基本上都是硬性的、固定的,没有多少弹性和回旋余地。但是农村各地的情况千差万别,改革又涉及到方方面面的利益关系,如果工作不深入、不细致、不实在,极易引发多年积累的矛盾。因此,农村基层干部群众普遍感到掌握政策难、贯彻政策难。

3. 农业税负担核定难到户。如根据湖北省改革方案,农业税税额=计税土地面积×计税常产×计税价格×计税税率。也就是说,农业税计征受计税土地面积、计税常产、计税价格、计税税率等几个因素的影响。然而在实际操作中,计算出来的农业税税额难以做到人人满意,甚至不一定客观公平。有的地方二轮承包工作不彻底、不规范,人为增加或减少计税土地面积,上报的二轮土地承包统计数字与实际情况不相符。由于过去少数地方存在虚报产量现象,有些乡镇、村上报的实际计税常产与按统计数字测算的常产以及农民认可的常年产量之间存在较大差距。有的基层干部和群众对粮食计税价格定为每百斤55元存在不同意见,认为与现在市场收购价格差距甚远。并且有些旱地作物要折算成水稻,也存在价格比例问题。

4. 农村税费改革后会不会造成新的税费不均和新的抛荒?第一是负担方式的变化导致税负不均。改革前农民负担基本上实行人、田、户搭配,改革后一律“税随田走”,将使种田大户的负担水平相对加重。第二是过去的测量面积与实际面积不符,导致税负不均。过去的测量面积大于实际面积的农民负担相对较重,小于实际面积的农民负担相对较轻。另外,计税面积在亩制上存在标准亩与习惯亩的差别,按习惯亩落实税负就导致了标准亩的税负比习惯亩的税要重得多。第三是计税常产的变化,导致税负不均。少数地方过去虚报常产,多报的负担重,少报的负担轻;种田水平高的负担相对重,种田水平较低的负担相对较轻,种田能手反而吃亏。税费改革后“税随田走”,有的人错误地认为不种田就可以不承担纳税义务,因此,有可能造成新的土地抛荒。

5. 镇、村债务难化解。目前,乡镇欠外债最多的达几百

万元,少的也有几十万元,不欠债的并不很多。税费改革后,一张税票开到户,税款直接上交到市财政,同时取消一切面向农民的收费、集资,上级的转移支付、两附加等只能用于维持正常运转,乡村基本无还款来源。

6. 新老征管体制难转换。过去,农村税费征收长期以来一直由乡镇和村干部具体完成,税费制度改革后,财政人员要从幕后走到台前,变成农业税征收的主体执行者,并实行“亮证执法,规范征收”;乡村干部要从农税征收的台前走到幕后,变为协助者、宣传者。由于种种原因,一些地方乡镇财政所不但人手不够,而且对农村有关情况并不十分熟悉,与农民群众交道不多,其中一部分人并不善于做深入细致的群众工作,因此,有可能影响农业税收的入库,影响新老税制的顺利转换。

7. 改革后公益事业怎么办。中央文件明确规定,农村税费改革取消“两工”,以后办公益事业采取“一事一议”的方式解决。而基于目前农村群众思想觉悟参差不齐、民主政治建设有待于进一步加强等多方面原因,“一事一议”可能会出现“有事难议、议而不决”和“不议定费、固定收取”两种情况。另外,全省统一规定了筹劳每个劳动力最高不得超过10个标准工日,筹资每人每年不得超过15元的上限,对于一些农田水利基本建设、防汛抗灾比较重的湖区及长江沿岸地区,难以解决实际问题。

8. 配套改革推进难。农村税费改革要以促进乡镇改革和职能转变为目标,倘若因人设事,“庙”不撤、人不减,恐怕农民负担还会反弹。但是由于目前乡镇职能错位现象明显,乡镇政府是“大而全”,事无巨细,都由它来做,事权范围不清。一方面履行推动和服务经济建设的职能没有履行,一方面常常为那些不该干、不会干、干不了的事忙得不亦乐乎,单纯精简乡村组织可能反而会出现“无人办事”的现象。

(二) 破解难题,推进农村税费改革的顺利进行

1. 按照农村税费改革方案测算农民负担。准确摸清和科学管理测算税费改革的农民负担,是确保农村税费改革成功的基本前提和真正减轻农民负担的根本保证,是从制度上规范农村税费,从制度上规范国家、集体和农民个人三者之间的分配方式的具体体现,因此,这是税费改革最基础的也是最重要的工作,赤壁市的做法是:一是广泛开展“九调查,九摸清”活动。税费改革一开始,在全市农村扎实开展了户、组、村、镇“自下而上”四层调查摸底工作。重点围绕土地面积(包括原计税土地面积、原非计税土地面积、土地流转情况、土地抛荒情况、耕地占压情况),每个农户1997、1999、2001三个年度承担税赋及负担总额,村组、农户之间的债务,村组集体收入及开支,共同生产费负担,村组“一事一议”的范围、项目及筹资方案,村组人口、村组干部人数及工资报酬,镇村1994-1998年常年产量,2002年上半年农户上缴税费等9个方面的问题,展开了认真细致的“九调查,九摸清”。严格做到农户、组、村、镇、市五级的表格统计数据相统一。二是制定科学合理的测算办法。(1)认真测算落实计税面积。赤壁市农村土地第二轮承包面积为44.27万亩,与1999年相差2.13万亩,与现在面积相差8.19万亩,应减农业税417.76万元。主要原因是有的地方由于交通建设、堤防、退耕还林以及单位和个人建房等,造成了耕地面积的减少,使得少数农民有税无地。对此,该市要求各工作队深入开展调查研究,在坚持“以第二轮土地承包面积为基础”的前提下,按照政策规定逐一核实解决。(2)测算核定1997、1999、2001年农民负

担。赤壁市1999年政策内6项总和3701.93万元,人平负担105.26元,亩平负担83.62元。2001年政策内6项总和3609.39万元,亩平负担81.53元。(3)测算核定常年产量。赤壁市1994-1998年5年粮食均产为32017.9万公斤,单产723公斤。由于联产承包到户后,基层收入无帐可查,统计资料估报的播种面积、品种、产量普遍偏高,与实际情况悬殊过大,因此,该市在测算时结合实际情况打8.5折,全市计税常产为27215.2万公斤,打折后计税单产为614.75公斤/亩。三是制定科学合理的实施方案。以中央有关政策和全省试点方案为依据,按照“减轻、规范、稳定”的要求,2002年该市制定出了《赤壁市农村税费改革实施方案》,改革后全市农民负担总额2558.87万元,其中农业税2069.87万元,农业特产税66万元;农业税附加409.8万元,农业特产税附加13.20万元。与1997、1999、2001年相比,农民负担下降总额分别为1542.65万元、1143.06万元、1050.52万元,下降幅度分别为37.61%、30.88%、29.11%。其中人平负担分别减少43.86元、32.50元、29.87元,亩平负担分别减少34.85元、25.82元、23.73元。

2. “四张榜四公布,信册卡书入农户”,破解基层干部和农民群众对政策把握不准的难题。一是组建专班、编印专册加强宣传指导。根据基层力量薄弱的实际,该市从市直和乡镇机关选派1052名干部组成农村税费改革工作队进驻全市263个村。同时,该市发现基层干部群众对税费改革的一些政策和规定不十分了解,市税改办就将这些问题归类汇总,概括为“计税土地面积如何确定、耕地占压面积如何处理、土地抛荒、计税常年产量、乡镇合并后税赋负担不平衡、共同生产费、村组和个人债务”等7方面的问题,组织市“四大家”领导深入调研,及时破解,作出示范,然后从中选择30个案例进行一一剖析,编印《赤壁市农村税费改革案例分析汇编》,下发各镇、村和263支工作队,供他们在具体工作中学习参考。二是坚持四个张榜公布,广泛征求群众意见。(1)张榜公布计税面积。农村土地第二轮承包经营以来,土地状况和经营状况发生了很大变化,甚至存在有地无税,有税无地的现象,对此,该市深入开展调查研究,按照政策规定逐一核实解决,在此基础上以村、组为单位进行张榜公布,根据群众意见对存在的问题按政策一一进行调整。(2)张榜公布1997年、1999年、2001年农民负担。以村、组为单位,对每户负担情况进行统一的张榜公布,逐一核实调整,获得群众的认可。(3)张榜公布常年产量。不搞“人地分摊”,不搞“平摊、平推”,各工作队采取以上办法对各镇、村、组、户常年产量进行测算后,拿出农民可以接受的结果,统一进行张榜公布。(4)公布新一轮税费负担。任务从镇到村、从村到组、从组到户都统一坚持“三个控制”的原则,即控制任务总额,各项任务都不能超过市政府下达的任务数,做到市、镇、村、组、户“五对口”;控制税率,全市统一执行7%的税率;控制减负幅度,确保在1999年基础上减负20%,做到村村减负,组组减负,户户不增负。三是做到“信、册、卡、书”入农户。(1)公开信入农户。该市以书记、市长的名义印发了《致全市广大农民朋友的知心话》8万份,下发全市7.3万户农民群众。(2)《农村税费改革宣传手册》入农户。该市综合“农村税费改革的目的、意义、指导思想与基本原则,农村税费改革的主要内容,改革后农民应该负担的税费项目及标准,新农业税及附加、新农业特产税及附加测算依据,新农业税及附加、新农业特产税及附加测算办法,改革后农业税征收管理办法,

改革后哪些涉农收费、筹资、筹劳属于‘三乱’行为,改革后农民应该如何履行纳税义务’等 8 个方面的内容,编印《农村税费改革宣传手册》8 万份,下发全市农户。(3)《农民负担监督卡》入农户。将税费改革后“共同生产费、一事一议、过渡期积累工”等政策内负担进行综合归纳,印制成新的《农民负担监督卡》下发农民群众广泛征求意见,把拒绝涉农“三乱”行为的权力还给农民。(4)纳税通知书入户。基层上报的农业税任务分户基数表,由税改办组织财政、经管等部门集中汇审,无误后,最后由农税部门向农户下达《农业税纳税通知书》,获得农民群众的签字认可。

3. 坚持三个结合,破解农村债务化解难题。农村债务产生的原因比较复杂,解决起来需要一个过程。这个问题不是农村税费改革中出现的问题,应该与税费改革分开处理。但是由于其涉及到国家、集体和个人得益,涉及到基层组织的运转和农村社会稳定,因此又必须加以重视。赤壁市的做法就是首先认真清理,摸清底数,分清责任,然后再区别情况,分类处理,逐步化解,应剥离的剥离,应清偿的清偿,能核清的核清,仅在 2002 年半年就化解债务 3100 万元。一是坚持先清查核实与再阻断相结合。“清”就是对债务进行彻底清理,逐笔登记。“查”就是对所有债务单据产生的原因、资金去向进行查证核实。“核”就是找每张欠条、借条的当事人进行核实。“公示”就是把所有债务公示,让群众来辨别真伪,对改革前的债务予以汇总阻断。二是坚持上级扶持与向内使劲相结合。赤壁市在上级转移支付资金和该市每年市级财政预算中,都列出专项经费帮助镇、村化解债务,其中每年列支化解“普九”债务资金 257 万元。同时,要求镇、村两级向内使劲,积极化解债务。出卖闲置资产变现偿债,相互协调抵债。另外,还在确认债务是办村组织公益事业建设所欠的前提下,经村民代表大会通过,可以从“一事一议”资金结余中,提取一定资金,用于还债。三是坚持积极偿还旧债与防止产生新债相结合。针对群众反映乡镇机关财务管理中存在的透明度不高问题,赤壁市推行了乡镇会计委派制度,明确规定乡镇会计由市委组织部和市财政局委派,以增强乡镇财务人员同级财务的监督力度。目前,该市又在推行乡镇财务零户统管,取消乡镇机关银行帐户,单位不设会计和帐目,只设报帐员。并在全市 263 个村中全面推行村组招待费零管理的做法。明确规定市、镇干部因公来村,确需在村里就餐的,由镇里每人每餐补助 3 元,个人支付 2 元,在农户家中就餐,不许村里出现招待费。

4. 改善生产条件,调整种植结构,健全流转机制,破解土地抛荒难题。解决土地抛荒问题,不能将抛荒地负担转嫁到未抛荒地的耕地上,也不能制定所谓的“优惠政策”,导致抛荒地与承包地税负不公平,出现农民愿种抛荒地不愿种承包地的现象。赤壁市的做法是在深入分析土地抛荒原因的基础上对症下药。一是努力改造生产条件。赤壁市每年从市财政列支 80 万元用于乡村道路建设,乡镇之间跨流域排渍中费全部由财政承担。同时,市财政每年列支专项资金加强农业基础设施建设,改善水利设施,使农田能够做到涝能排、旱能灌。二是发展特色农业,调整种植结构。对水利条件差的高坡田进行植树造林,对低洼田改造成渔池,对适应种经济作物的不倡导种主粮。仅 2003 年 1 年,赤壁市共投入资金 1440 万元,实行退耕还林、植树造林 5.5 万元,其中新栽慈竹 1.5 万亩,新建面积达 1000 亩以上的意杨基地 2 个。兴办农业龙头企业 13 个,其中粮油加工、竹木加工企业 5 个,新增

年产值 1.1 亿元。三是建立健全土地流转机制。尊重基层群众的实际,在政策规定范围内,允许采取转包、转让及反租倒包、入股、租赁等多种形式,实行规模经营,提高种田效益,使农村土地资源进一步优化,特别是使抛荒土地向种田能手和经营大户、龙头企业集中,进行合理、高效开发,提高土地的产出和回报率。

5. 健全征管协调机制,破解新旧征管体制过渡难题。中共湖北省委、省政府规定:“农村税费改革后,农业税征收机关是农业税征收管理的执法主体。乡镇政府要支持、督促征收机关做好农业税征管工作。”赤壁市根据这一规定,制定了“明确征收主体、规范纳税档案、严肃征收纪律”的改革方案。一是明确征收主体。明确规定农业税及其附加由财政部门直接收取,严禁村组干部、公安、司法等非财政税务人员进入农户家中收取税收;农业水费、公益事业建设资金由镇村组织收取;其他涉农收费一律按合同收取。二是规范纳税档案。目前,该市各乡镇按照“一村一本账、一户一页账”的农税档案管理办法,财政部门给每个村都建立了翔实的纳税档案。对各个村的计税面积、税费任务、征收入库等情况都有详细的记载。对每个农户也建立了纳税档案专页,对其计税土地面积、缴税时间都做到了有据可查。三是严肃征收纪律。规范税票管理,“一户一票、一次一票、一税一票”,所有税票统一由财政干部开具。规范税款缴解程序,收取的农业税和特产税直接进入金库,两附加进财政专户。四是建立农税协调网络。针对过去形成的思维定势和工作习惯的影响,在过渡期内,该市要求乡镇党委要成立农村税费征管领导小组,从总体上把握政策,统筹兼顾协调关系,加强对农税工作的领导;在村一级建立协税小组,聘请水平高、懂政策的村民或村干部为农税协税员。另外,该市正在试点、逐步在乡镇设立农税纳税大厅,在行政村设立临时纳税点,解决征管力量不足矛盾,方便农户交纳税款,提高征管效率。

6. 加大资金转移支付力度和管理力度,破解“镇村基层组织运转难题”。农村税费改革的主要目的是减轻农民负担,让农民休养生息,因此也可不可避免地将死基层组织某些合法的收费之门,使得部分地方基层财政出现暂时困难。在其他配套改革未到位的情况下,中央、省及市县财政都应该对乡镇拨付一定数量的转移支付资金,弥补税费改革后经费的不足。如果转移支付资金拨付不足或者被挪用,就可能影响基层组织的正常运转,影响教育的正常发展,甚至可能导致农民负担反弹。赤壁市的做法就是把好“四关”。首先立足“三个确保”,把好分配关。省财政拨给该市固定性转移支付资金 1245 万元,加上过渡性转移支付资金 267 万元,共 1512 万元;该市再配套 500 万元,合计 2012 万元,全部下拨给了农村基层。据测算,1999 年该村村级“三项提留”合计 583 万元,现在全市两税附加 425 万元,加上市财政转移支付 165 万元,这样村级收入超过了 1999 年的水平,基本能够保证村组一级的正常运转。其次是“不拖延、不梗阻”,把好拨付关。全市转移支付资金 2012 万元,除市政府掌握的小城镇建设、跨流域排渍电费、化解“普九”债务等资金约 266 万元外,其余 1746 万元全部拨付落实到镇、村及项目,约占转移支付资金总额的 82.4%。村支部书记工资 400 元/月纳入银行代发直达个人工资账户,中小学教师工资直达教师个人工资卡,其他项目资金下拨到财政所后,一律直拨到相关的项目单位。第三是严禁截留、挪用,把好管理关。赤壁市分项目制定了《乡镇计划生育经费使用管理暂行办法》、《乡镇

优抚经费使用管理暂行办法》、《中小学危房改造专项资金管理暂行办法》、《乡级道路建设费使用管理暂行办法》、《村级报刊费使用管理暂行办法》、《村党支部书记工资发放管理暂行办法》等6个内容具体、可操作性强的管理办法,进一步明确了各级、各部门管好用好转移支付资金的目标责任。第四是严肃纪律,把好监督关。转移支付资金分解拨付后,该市组织纪检、监察、财政、审计、经管等职能部门,经常性地对全市农村税费改革转移支付资金的分解、拨付、管理、使用情况逐镇、逐村开展专项监督检查活动。一旦发现挤占、截留、挪用现象,进行坚决查处。

7. 健全国家法律法规,建立严格规范的收费制度,加强收费监督管理。防止农民负担反弹,农村税费改革从分配制度上规范了农民合理的税费负担,但是,在其他方面还有一些渠道可能加重农民负担,需要与农村税费改革同步筹划,综合治理。首先是严格规范必须保留的“少量规费”。来自各级各部门的乱集资、乱收费、乱罚款和各种摊派,仍然是加重农民负担的主要渠道。对必须保留的“规费”,项目要少,审批要严(审批权要高度集中),透明度要高。一旦确定,张榜公布,人人皆知,除规定项目之外,任何单位不准许向农民收取任何费用。其次是严格规范公益事业建设资金管理。目前,村级民主还不发达,很多地方连村民大会都开不起来,很难设想收取公益事业建设资金能够体现村民的意愿。对此,必须制定严格的管理办法,加以制约。其三是面向农民的各种服务性收费也需要规范,农贸市场物价需要整顿和监管。这里主要有农村水费、电费、农业技术服务及村组统一提供服务收费等,其中不规范、侵犯农民利益的行为还不少。例如不管提不提供服务,一律收取共同生产费等,就属于这类问题。四是正确处理税费改革与现行法律法规的关系,建立一整套监督制度。要实现农民除了法定税费以外什么也不用交的目标,必须要有来自行政、司法、舆论、群众等方面的监督,形成有效的监督机制。尤其是农村税费改革,必然涉及一些法律法规需要修改,例如:《中华人民共和国农业税条例》、《教育法》、《公路法》、《村民委员会组织法》、《农业法》、《屠宰税暂行条例》、《农民承担费用与劳务管理条例》等,这些问题都需要研究。

二、以税费改革为突破口,全面推进农村综合配套改革

农村税费改革是一项以分配制度改革为突破口,全面推动农村生产力发展、优化农村经济和社会发展的系统工程,除了税费制度改革外,还包括乡镇机构改革、基层财政体制改革、农村教育体制改革等相关配套改革。对此,《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》和《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》提出了明确的要求。从广义上讲,文件中提出的这些配套改革措施也属于农村税费改革政策的内容。因此,我们应该把农村税费改革当作农村改革的序幕和突破口,积极稳妥地推进各项配套改革,推动农村政治、经济、社会的全面进步。

(一) 精简乡镇机构和人员,减轻财政供养负担和农民负担。

1. “拆庙并灶”合并乡镇。据有关资料显示,1998年,全国有45195个乡镇政府,2001年机构改革,精简合并到了39715个,但仍存在数量多、规模小等问题。目前,大部分省区乡镇平均版土仅140平方公里左右,其中面积最小的仅28

平方公里。乡镇人口平均2万人左右,而少于1.5万人的占乡镇总数的40%以上。平均每个乡镇预算内收入仅350万元左右,最少的仅27万元。平均每个乡镇干部65.9人,干部数超过80人以上的乡镇占乡镇数30%左右。要解决这些困难和问题,最根本的办法就是“拆庙并灶”,进一步撤并乡镇。根据我国农村实际,乡镇区域和类别的划分,应以人口数量、地域面积、经济发展水平为主要指标,同时综合考虑人口分布、地理概貌、城镇建设、交通通信、村镇规划等因素,对情况不同的乡镇分类指导,尽量达到经济的同类性或互补性、交通的便利性、历史的延续性、城镇基础设施资源配置的有效性和共享性相一致的要求,对规模较小、经济基础较薄弱的乡镇,坚定不移地予以撤并。按照每个乡镇平均4万人的标准,将全国乡镇总数维持在3万个左右。赤壁市的做法是将1723平方公里、53万人口划分为12个镇、办事处,最大的镇6.7万人,最小的镇2万人。

2. 精简乡镇领导机构和机关内设机构,综合设置乡镇直属事业单位。据调查,目前一般乡镇各种机构都在25个左右,多的30多个,一般乡镇靠财政供养或靠收费供养的少则300~400人,多则近1000人。因此,推进机构改革,必须要按成本最小化、效率最大化目标规范机构设置。首先是精简领导干部职数。赤壁市的做法是:各乡镇党委设党委委员7~9名。其中党委书记1名(兼任镇长);党委副书记2名,1人兼任人大主席,1人兼任纪委书记;兼任武装部长等职务的党委委员2~3名;2~3名党委委员兼任副镇长(副主任)。各镇不设立政协机构,设政协联络员1名。非领导职务正、副科级干事1~3名。非领导职务的正、副科级助理1~3名。其次是综合设置乡镇机关内设机构。赤壁市的做法是:每个乡镇机关只设3个内设机构,即党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室。每个办公室分别配主任1名,人大不配秘书,具体工作由镇(办)党政综合办公室承担。其三是乡镇直属事业机构实行限额设置。赤壁市的做法是采取撤销一批、转换为企业或中介服务机构一批、精简分流一批的方式推行,全市乡镇原有120个单位,改革后只设24个,精简机构96个。其中全部撤销的机构有水产站、农机站、经管站等。全部由“站”、“所”转体为“服务中心”的机构有兽医站、文化站、广播站、农技站、水利站等。

3. 合理核定乡镇行政和事业编制。中办发[1986]28号文件明确提出“农村人口密度三百人以上的(每平方公里),编制控制在人口的千分之一左右,最高不得超过千分之一点三”。根据目前发展的形势,我们可以按照地域面积、所辖人口、财政收入状况等因素,科学确定乡镇类别。赤壁市的改革方案是:按照最小化方案设置,12个镇(办)共定编定岗387人,比湖北省规定的495人还少108人。同时,考虑各镇(办)情况不一样,在全市范围内对各镇(办)机关编制进行调剂,最少的镇机关定编16人,最多的乡镇机关定编47人。乡镇事业编制从严控制,除教育、卫生院编制外,12个镇(办)事业单位定编304人。另外,还对村组干部采取支书主任一肩挑、村班子成员交叉任职、村干部兼任组干部等方式,将原有的3651名村组干部精简到2359人,其中村干部由1504人精简到966人,组干部由2147人精简到1393人。

4. 积极稳妥地分流富余人员。赤壁市的做法是:所有镇(办)行政事业单位的临时工、空招人员、借用人员、没有被人编制部门批准的各种“自费编制”人员,一律清退。镇(办)机关、事业单位自筹编制人员全部实行分流。清退、分流人

员与机关事业单位彻底脱钩。对镇(办)机关超编的财政供养人员,按照“公开、公正、公平”的原则竞争上岗。镇(办)财政供养的分流人员只拿规定工资,一律不享受其他补助(包括通信费、交通费、水电补助、下乡补助以及奖金等)。一律不再上班。近三年来,乡镇机关精简编制214人,分流人员613人。乡镇事业单位由221个精简为24个,分流人员790人。其中2004年改革分流乡镇机关人员45人;精简撤并事业单位96个,分流人员590人。同时千方百计拓宽分流渠道,积极创造条件支持和鼓励分流人员再就业。

(二) 改革农村工作管理体制,转变乡镇政府职能。

1. 通过逐步改革单纯以政绩为主的积极型考评制度,彻底打破行政命令式的统包统揽的工作格局。市场经济条件下,农村经济组织形式和经营体制都已经发生了根本性的变化,企业和农民成为独立自主的经营主体,他们从事生产经营应该具有充分的自主权。乡镇政府必须转变职能,将管理具体经济活动的职能剥离出去,变主导型为服务型,把工作重点转移到政策引导、社会管理、法规监督、改进服务、营造环境上来。在我国现有行政体制下,转变基层职能,不能光靠基层组织本身,尤其是要改变当前单纯以政绩为主的积极型行政考评制度。按照新的历史条件下履行政府职能的要求,评价单位工作和评定干部实绩,不仅要看经济指标执行情况,而且要看执政行政中是不是有越位、失位、错位的现象存在,尤其是要防止基层组织通过借贷兴办企业、用行政命令的办法强迫农民调整产业结构、搞达标升级等华而不实的政绩工程。通过新的评价体制的引导,将压力型行政管理体制转过来,从根本上防止发展冲动的思维定式和工作方式成为转变政府职能的障碍。

2. 改革压力型行政管理体制,减少、虚化乡镇政府职能。由于我们长期受集权体制和过去“政府万能”的思维定式影响,许多地方不仅在推动社会、政治和经济的发展等诸方面对自己要求过高,而且为了完成这些目标,往往还会给下级政府施加压力,形成“压力型”工作体制,对乡镇机构膨胀和财政支出构成了持续的扩张压力。首先是压力型体制导致各级组织将事权下移,最终落在行政的最低端乡镇上,导致乡镇似乎有干不完的事。据调查,一些地方每个乡镇每年仅签订“一票否决”的责任状就达15个以上。其次是压力型体制导致机构“上下对口设置”、机构膨胀,因为每个机构和部门要把自己的“工作”落到实处,要求工作和人员“相对应”。也往往大搞“政绩工程”、“形象工程”,从而不得不膨胀机构、增加人员和开支。如果不从根本上解决这两个问题,即使目前人员精简了,今后由于“工作需要”又不得不增人增编,陷入“精简-膨胀”的怪圈。改革压力型行政管理体制是个系统工程,需要各级政府从各个方面努力。仅就目前乡镇改革而言,当务之急就是减少、虚化乡镇政府职能,只有职能减少了,才能从根本上减事、减人、减支。

3. 积极探索变乡镇政府为综合性派出机构等农村基层组织设置的新形式。新中国成立后五十多年,我国农村基层的组织建设经历了互助组、初级社、高级社、人民公社、乡镇人民政府的变迁过程。农村乡镇基层组织机构的每一次变化和发展,都是适应当时农村经济和社会生活的需要。目前,乡镇体制与我国农村经济和社会发展不相适应的矛盾日益突出,根据市场经济条件下转变政府职能的要求,我们可以重新考虑农村基层机构的设置形式。如在贫困或山区县实行“县政、乡派、村治”的改革,村治是指村民自治,县政是

指以县一级作为基层政权。乡派即乡镇一级不再设基层政权,而作为县政府的派出机构,将财权和事权上收到县。乡镇成为县的派出机构后,接受县政府的委派,专事县政府委托的任务,其主要职能是完成政府任务和指导村民自治。乡的财政支出由县政府编制预算,由县财政开支。乡不必设立与县政府对等对口的机构。这样既可改变当前乡镇机构杂多和人员庞大的问题,从根本上实现减人减支,同时又切断了乡镇一级积极财政政策的弊端,实施“无为而治”,减轻农民负担。

(三) 完善财政管理体制,推进公共支出管理改革和规范乡镇干部职务消费

1. 改革“缺口下移”型财政体制,体现基层优先的原则。分税制改革以后,由于财力缺口和利益博弈,现在上级政府往往将部分应由上级财政负担的财政支出全部或部分下放给下级政府,财政收支不平衡问题在财政体系内不断地下移,最后停留在最底层的一级政府上。所以,如果不解决整个财政体系的问题,乡镇机构运转难、农民负担重等问题就不能从根本上解决。在新的财政体制尚未建立之前的情况下,关键就是要加大转移支付资金的拨付和管理力度,以解乡镇基层组织运转的压力,防止在税费改革后再次出现巧立名目向农民收费、加重农民负担的情况出现。

2. 分类指导,确定乡镇财政管理方式。应该按照建立公共财政框架和农村税费改革政策的基本要求,合理界定县、乡政府事权范围,明确县、乡政府财政支出责任。对经济较发达、财政收入规模较大、财力增长能够基本满足自身支出需要的乡镇,按照“一级政府、一级财政”的原则,加强收支管理,以调动其发展经济和增加财政收入的积极性。对经济欠发达、财政收入规模较小、收不抵支的乡镇,比照部门预算的做法,实行“乡财县管”,但乡镇资金所有权不变,支出审批权不变。项目支出实行项目库管理,根据经济事业发展需要和财力可能统筹安排。各地还可结合本地实际,探索其他管理方式。要坚持分税制的改革方向,打破按隶属关系划分各级税收收入的办法,实行按税种比例分享的规范办法。要按照均等化的要求,尽快建立县(市、区)对乡镇的转移支付制度。同时,要积极推进乡镇财政收费征管体制改革。全面实施综合财政预算,把乡镇所属部门的资金帐户,全部归集到乡镇财政专户统一管理,实行专户核算、一支笔审批,建立收费罚款银行代征,政府调控,财政专户统管的新财政管理体系,乡镇所属部门的收费、罚款票据统一由乡镇财政所发放和管理。

3. 规范行政事业性收费,推进公共支出管理改革,堵塞各种漏洞。对经国务院批准设立的行政事业性收费项目,应向群众公示收费标准,严格按标准执行。对各项行政事业性收费,不得以任何理由加码,不得搭车收费。省以下各级政府和其他部门无权审批行政事业性收费项目。同时,乡镇财政应加强对村级财务的管理和监督,将村级财务纳入乡镇财会结算中心,实行会计集中核算,规范村级收支行为,扭转村级财务管理混乱的局面。严格执行“收支两条线”规定,乡镇所有行政事业性收费、罚没收入、政府性基金等都要全额上缴国库或财政专户,严格做到收缴、罚缴和收支分离;对乡镇财政收支实行部门预算,按照《预算法》规定,由乡镇人民代表大会审查、批准、监督;继续推行和完善零户统管制度,将财政资金全部纳入财会结算中心集中支付,提高财政资金使用效益;积极创造条件,推进政府采购制度建设。

4. 严格管理乡镇干部职务消费行为,加强村级财务管理。目前,乡镇机关除工资支出外,主要就是交通、通信、接待和差旅费等4项干部职务性消费。据调查,有的地方这4项开支超过机关支出的80%。因此,必须为此作为乡镇综合改革的重点。赤壁市的做法是:对通信费按照干部岗位不同分别确定不同定额标准,包干到人。其中乡镇党政“一把手”座机费100元,手机费200元,直接随工资发放给个人。各镇(办)现有所有车辆一律公开拍卖。根据工作范围和距城距离确定交通费总额,限额在3~4万元。对交通费实行包干到人,货币化结算,依据领导干部的职务、分工等因素确定个人补贴标准。其中党政正职每人每月限额补贴700~900元,节约归己,超支自付。另外乡镇党政机关可建立不超过10000元应急交通费专项资金,用于抢险救灾、重大疫情处置、突发性事件处理。对接待费实行限额控制,按2001-2003年公务接待实际支出平均下降20%~30%的比例确定接待费总额,平均在10万元以下的降低20%,平均在10万元以上的降低30%。

(四)以落实政府承担义务教育责任和优化教育资源配置为重点,深化农村教育体制改革

1. 采取先落实“以县为主”,然后逐步向“以中央和省级财政支持为主”过渡的方式,明确和落实政府承担义务教育的责任。税费改革后,我国农村基础教育投入的责任由原来的基层政府与农民共同承担改为政府承担,建立“以县为主”的管理体制,与过去的投入体制比较,这是一大进步。赤壁市仅2002年教育经费的投入占当年本级可用财力的41.4%,2003年以来每年又上升了5个百分点。但是,仅仅推行“以县(市)为主”的投入体制还远远不够。从各级财政教育投入分配格局看,中央和省级政府掌握了主要财力,但基本摆脱了负担农村义务教育经费的责任;县乡政府财力薄弱,却承担了财政义务教育经费的绝大部分。显然,这种状况与我国当前的整体财政分配格局极不适应。尤其是中西部地区相当一部分县、市,经济发展水平不高,政府财力薄弱,由县级政府负责统一发放教师工资仍面临着很大的困难。从长期看,解决“三保”问题,还是要按照建立公共财政体制的要求,调整国家财政支出结构,进一步强化中央和省级财政支持农村基础教育的职责及投入力度。

2. 优化资源配置,提高投入效率。农村税费改革后,我们应该考虑按照教育发展和管理的一般原则,优化教育资源配置,合理调整农村中小学布局。结合农村人口居住特点,彻底打破县(市)、乡(镇)、村行政区划界限,调整合并农村中小学布局结构,实行规模办学与边远山区办教学点授课相结合的基础教育管理新模式。赤壁市的做法是按照“小学就近入学,初中相对集中,优化资源配置”的原则,对农村“十五”期间中小学的布局进行科学、具体的规划。本着“小村靠大村、平房靠楼房、无路靠有路、边远靠中心”的思路确定校点,全市撤并学校40所,减少近17%。随后又一次性将原有19个乡镇(办)教育组全部撤销,乡镇教育管理人员也从1999年的128人减到现在的17人,每年节约经费100多万元。

3. 鼓励社会资金进入基础教育领域,推进办学主体多元化。加大对教育的投入力度,尤其是保证对基础教育的投入,这是世界各国普遍实施的提高国民素质、增强国家竞争力的重要战略举措。但是,这不等于一定要国家对教育投入大包大揽。参照西方国家的模式,我们可以考虑改革办学体制,实现办学主体的多元化。政府、社会一起上,走建型的、

寄宿型的一齐上,普通性的、消费层次比较高的一齐上,既调动各个方面的积极性,满足不同层次的家长和学生教育的个性化需要,又减轻各级政府的支出压力。目前的工作重点就是要改革教育管理体制,允许社会资本进入教育领域,和政府投入互相弥补、优化配置,鼓励公办学校和民办学校平等竞争、共同进步。今后,教育部门和学校的关系也应该和工商行政管理部门与企业的关系一样,只当“裁判员”,不当“运动员”。

(五)以调整宏观利益分配结构和建立政府支持保障系统为核心,加大对农村、农业、农民的支持力度

1. 以改革财税体制为核心,改革“以农补工”的思维定式。多年来,我们一直走“以农补工”的路子。据有关资料显示,1952-1989年,国家通过工农产品价格的“剪刀差”和农业税从农业中抽走近1万亿元资本,而国家支农资金仅3000亿元,净流出7000亿元。20世纪90年代以来,国家仍然通过各种渠道收取和转移农业资源和农民剩余,每年大约1000亿元左右。过去,为了国家整体利益尤其是维护国家安全,实施这种战略是完全正确的。但是,随着形势的不断发展,尤其当我们已经进入21世纪以后,如果还不改变这一思维定式,就会影响社会全面进步,也必然影响国家经济综合实力和后劲。对此,我们必须将“三农”问题上升到关系国家经济和社会全面发展的战略高度上进行反思、调整。一是调整宏观利益分配结构。有人提出,我们应该按照建立公共财政体制和现代税制的要求,逐步减少、以至完全取消专门对农民设置的税制体系,使农民作为纳税人取得与其他社会成员平等的纳税人地位,我认为这是完全必要的,二是调整财政支出结构,努力增加政府财政支农资金投入总量。国家和地方财政每年新增财力要切出一定份额用于农业,国债建设投资要把农业和农村基础设施建设作为一个重点,要逐步把农村公益事业发展和公共设施建设纳入财政支持范围。尤其是教育、卫生和文化等部门新增加的投入要主要用于农村。三是调整财政管理结构。与现行的五级政权行政管理体制相应,目前财政管理上也是五级管理体制。在市场经济条件下,生产要素的流动不可能按行政区划的范围进行。根据目前农村工作实际,我们可以试行“乡财县管乡用”和“省管到县”的改革方式。“乡财县管乡用”就是在预算管理权、资金所有权和财务审批权不变的前提下,以乡镇为独立核算主体,实行“预算共编、帐户统设、集中支付、采购统办、票据统管”的财政管理方式,由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支。省直管到县,既遵循了“一级政府一级财政”的原则,又缩短调控路径、减少运作“路耗”,防止了中间环节的“截留、提留和滞留”,同时也为三级行政体制的改革打下了基础。省直管到县后,市级政府和财政的职能范围将适当收缩,再配合“乡财县管乡用”等的改革,乡镇作为一级政府的功能就会削弱,并最终被“泊出机构”取代,从而为行政管理体制改革创造必要条件。

2. 建立政府支持系统和保障系统。要建立经济支持体系。运用财政、税收、金融、价格、外贸等工具,全方位、多层次地帮助农民、支持农业、扶持农村。要完善法律支持体系,依法规范各级政府支农行为。要按照建立公共财政体制的要求,调整财政支农资金的使用方向,转变补贴方式。要逐步减少对流通环节的补贴,将主要农产品市场风险基金(如粮食风险基金)转为对农民的直接收入补贴。在粮棉主产区建立对农民使用先进技术的直接补贴制度,增加对农民的生

态环境补贴。充分利用世界贸易组织的“绿箱”政策,增加农业科研和推广、质量安全和检验检测、农产品流通设施、农民培训等方面的投入。社会保障是防止社会震荡的减震器,也是国民待遇得以体现的重要表现。我们要从农民的最基本的保障问题上下功夫,要将以土地为主的保障方式向社会为主、土地为辅的保障方式,直到最后完全过渡到社会保障体系,使农民老有所养、病有所医、幼有所哺,不至于农业经营失败而难以生存。尤其是要加强农村医疗保障体系建设。目前,医疗费用的大幅度上升和医疗保障制度的缺失,已经使农村无钱看病买药、无钱住院治疗的病人数正日益增多。我们应该对农村卫生筹资体制进行根本性改革,要在中央和地方各级政府之间合理界定责任,要在城乡之间公平分配卫生资源,完善中央对贫困地区的转移支付制度。目前,县市一级尤其要加强乡卫生院建设,并增强公共财政对村级卫生室的支持。

3. 建立农业保险防损机制。首先就是要通过发展防损。要建立产业利益共享链条,通过延长农产品加工链条,以增加农产品需求来扩大农产品的市场容量,增加生产环节的收益;通过加工建立稳定的购销关系来降低农业生产经营的风险;通过加工的规模外部效应和技术溢散效应、基础设施建设的外部效应使农业受益;通过农业加工环节的适当让利来“辅农”。二是要建立政策性农业保险制度。要创新保险制度,重构农村、农业保险市场,可以考虑引进外国保险公司,也可以考虑建立国家支持的政策性保险公司,或建立农民合作性的保险公司。三是培植中介风险规避网络。“三农”问题产生的一个重要因素,就是弱小的、分散的农户无法与社会化的大市场对接,从而产生利益损失、成本损失和风险损失。如果在农户与社会化的大市场之间有一个连接媒介,将风险扩散到其他主体,或者由其他主体承纳一些风险,则农民的利益损失、成本损失、风险损失都将会大幅下降。根据当前的农村工作实际,要重点在培植信息服务、营销服务、技术服务、种苗服务的中介组织上下功夫。

(六) 创新农村管理制度,进一步消除制约农村生产力发展的体制性障碍

1. 改革户籍制度和土地制度。在目前市场化程度不断加快的情况下,以维护“二元结构”为核心的户籍制度已经成为限制城乡政治、经济、社会发展进步的制度性障碍,必须尽快进行整体性改革,减少农村资源流动和优化配置的制度性障碍。必须按照国民待遇平等和自由流动的原则,实行按居住地管理的新的户籍制度,全部放开省会城市(特大城市除外)、地(市)城市、县城、小城镇等城镇户口。现行土地政策,一定程度上也制约着农民流动。土地承包一定30年不变,加上当前土地流转机制不活,外出打工者一心挂两头,不得不形成根据农业生产季节特点,农忙时在家种田,农闲时在外干的“季节性”流动和春节后离家,春节前回家的“候鸟型”流动,造成了农民外出打工断断续续、无序流动、人力和财力浪费。因此,从长远来看,我们应该可以考虑从法律上确认可耕地农民家庭所有制。这样,可以在相当长时期内继续发挥土地作为农民最基本的生存条件和生活保障的社会稳定功能,保持农村改革的连续性,避免或减少社会动荡。在这一改革暂时还不能取得突破的情况下,应该解放思想,努力探讨和建立便于农地流转的机制。尤其是要敢于引入市场机制,促进耕地在农户之间自由流动,充分发挥市场在配置

耕地资源中的基础性作用,提高农地利用水平和农业劳动生产率,加速农村分工分业,促进农业生产结构调整和农村第二产业、第三产业发展。

2. 改革农村就业制度,逐步建立城乡统一的劳动力市场。中国农村劳动力过剩严重,保守估计在今后30年里要向城市转移2亿人左右。要取消针对农民工制定的限制性就业政策,各级政府要取消对企业使用农民工的行政审批。要简化农民外出就业手续,取消专对农民工设置的就业证等各种登记项目。要清理各种针对农民工的不合理收费。尤其是城市发展规划和社会各种公共服务规划应该有效服务于全社会,而且,应当将外来人口的管理费用纳入财政预算,不能依赖向外来人口收费。大中城市要进一步放宽农民进城落户的条件,允许外来人口按职业或者居住地入户。农村居民在城镇就业并落户的,在没有纳入城镇社会保障体制前,可继续保留土地承包权,并可享受原集体资产的收益分配,继续保留农村的宅基地使用权。要保障外来人口子女公平接受义务教育的权利,进一步明确和落实以流入地政府为主负责进城务工农民子女的义务教育工作,降低他们的入学门槛,除学杂费外严禁对进城务工农民子女入学收取赞助费和借读费。

3. 不断完善农业经营体制,推进农业产业化经营。随着农业生产专业化与社会化的发展,家庭承包经营还不是一个完整的农业经营体制,因为千家万户分散经营,技术水平、管理水平参差不齐,产品质量和经营效益也必然是参差不齐,不利于提高竞争力,越来越不适应市场经济的发展。在政府对农业管理方面,世界上很多国家实行的是生产、加工、贸易统一管理体制。从某种程度上讲,我国农业现阶段的生产、加工、贸易分割管理的体制,还是在长期计划经济条件下形成的,管生产的不管加工,不管贸易,不了解消费需求,产、加、销脱节,生产与环境又没有很好挂钩,不符合市场农业的运行秩序,不利于提高农产品国际竞争力。国内外的经验证明,解决这个问题必须根据发展市场经济的需要。如在坚持家庭承包经营的基础上,发展农户之间自愿联合的专业合作社或专业协会,统一为农户提供优良种苗,统一提供农药、化肥,统一提供技术服务,统一运销产品,有条件的专业合作社或专业协会还可以统一加工产品,做到分户生产,合作服务,联合起来与大型精深加工的龙头企业挂钩,与市场接轨,形成一个“农户-专业合作社-龙头企业”完整的农业经营体制。这是农村双层经营体制的发展,也是农业产业化经营链条的完善,有利于提高农产品质量与国际竞争力,从而促进农业经济健康、快速、协调地发展。

参考文献:

1. 杜善学、冯海发、李云飞等:《中国农村税费改革研究与实践》,北京,人民日报出版社,2002。
2. 陆学艺:《三农论》,北京,社会科学文献出版社,2002。
3. 牛若峰、朱泽:《中国农业和农村经济结构的战略性调整》,武汉,湖北科学技术出版社,2001。
4. 林善浪、张国:《中国农业发展问题报告》,北京,中国发展出版社,2003。
5. 吴兴南、林善炜:《全球化与未来中国》,北京,中国社会科学出版社,2002。

(作者单位:中共湖北省赤壁市委员会 赤壁 437300
武汉大学理论经济学博士后流动站 武汉 430072
(责任编辑:S)