华南农业大学学报(社会科学版)
2003年第2期 (第2卷) JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) No.2 2003 (Vol.2)

农村税费改革存在的问题及思考
——紫金县农村税费改革调查

许建平

(华南农业大学 经济贸易学院,广东 广州 510642)

摘 要:农村税费改革关系农业发展、农村社会稳定和农民全面小康的实现。通过对广东省紫金县农村税费改革中出现的各种问题的调查和分析,结果表明:政策因素并非农村税费改革成功的充要条件,技术操作层面的改进和完善是保证农村税费改革成功的必要条件,应该给予足够重视。

关键词:农村;税费改革;广东省紫金县
中图分类号:F320.2 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2003)02-0012-04

农村税费改革是新中国成立以来,继土地改革、家庭联产承包经营责任制之后农村的又一次重大改革。对加快农村改革与发展,维护农村社会稳定具有重大而深远的影响。2003年7月,广东开始在全省范围内展开改革试点工作。目前试点地区改革进展情况怎样,存在哪些问题和障碍,应该如何解决,由广东省税改办、省委宣传部等5部门联合组织成立的调研组,通过对河源市紫金县实际情况的调查研究,发现了一些值得重视的问题并提出了完善措施。

一、基本情况

紫金县地处广东省东中部,河源市东南部,幅员面积3619平方公里,地形以山地、丘陵为主,是个典型的山区农业县。县辖23个镇,301个村。全县总人口758373人,其中,农业人口587802人,占全县户籍总人口的77.5%。2002年,紫金县实现国内生产总值24.5亿元,工农业总产值26.41亿元,其中,工业总产值为9.89亿元,农业总产值为16.52亿元,农民人均纯收入3282元。

此次农村税费改革,紫金县以省里的方案为基础,根据本县的实际情况,制定了《紫金县农村税费改革实施方案》(以下简称《方案》),其主要内容可以用"五取消,一改革,一种税"来概括,即取消乡统筹等行政事业性收费和各类集资、屠宰税、农业特产税、农业税收附加、劳动积累工和义务工;改革和规范村级经费筹集与管理,大力推行村民自治和"一事一议"制度;对在农业税计税土地上生产的农业特产品,除烟叶可向收购商征收农业特产税外,其他实行农业税和农业特产税合并,对农民只征收农业税,农业税率统一确定为6%。

二、存在的主要问题

(一)税赋计征方式不完善

在税费改革中,大部分农民的负担会程度不同地有所减轻。但也有部分农民的负担不但没有减轻,反而会比改革前有所加重。部分农民负担加重的主要原因是,税费改革后,一律以现有承包耕地面积为计税基础依据,按户计算。而税费计征的另外三大因素(1998年前5年的每亩平均常年产量、农产品单位价格和税率)不可能挨家挨户分别计算,只能按特定区域范围(如一个县)的平均水平来确定,将过去基本上按人头计算的负担"摊额入亩"转移

收稿日期:2003-08-30
作者简介:许建平(1980-),男(汉族),湖南人,华南农业大学经济贸易学院2002级硕士研究生.

到土地上,因而出现了农业税赋负担不均的问题,表现为人多田少的家庭负担明显减轻,而人少田多的家庭负担增加。另外,此次税费改革,除了按政策应该取消的各种税费以外,关键就在于唯一税种——农业税的征收。而农业税的准确征收,关键在于计税土地面积和常年产量的核定,这两个指标的核定也将成为影响此次税费改革成败的关键。根据我们在紫金县的调查,这两方面的问题十分突出。

1. 计税土地面积虚增导致农民负担实增

耕地面积的减少主要有两种情况:一种是经过国土部门批准并缴纳了土地占用税的土地占用,另一种是没有经过批准和缴纳土地占用税而发生的土地面积的减少。对本次税费改革造成困难的主要是第二种情况。在紫金县,这种没有批准手续,没有缴纳土地占用税就发生的耕地减少非常普遍。主要表现在四个方面:

一是水毁农田。由于紫金县许多乡镇的大部分良田都靠近河道,洪水经常淹没良田,过去的许多良田现在都变成了沙滩,其中,义容镇因为“河道改良田”失败损失了 3800 多亩良田。而这些被毁农田并没有在国土部门进行核减,每年的农业税费所依据的计税面积仍然是土地被毁前的数据。由于“有税无田”,许多农民都拒绝缴税。税费改革必须根据当地实际,对这一部分被毁土地进行实事求是的核减,否则,税费改革将在一定程度上失去减轻农民负担的意义。

二是道路建设占用土地。紫金县的大多数村镇都有柏油路相通。但是,这些道路的建设占用了大量的农田,尤其是镇道、村道建设。由于占用农田过多,许多土地都没有报有关部门核减,被占用土地的农业税仍按土地占用前的基数征收,在农民不愿且无力缴税的情况下,只能由村、镇集体从村提留、镇提留中抽取款项缴交。税费改革后,这部分土地面积的核减势在必行。

三是人走田荒。紫金县是个农业大县,每年都有大量闲置农业劳动力输出。其中,相当一部分外出打工的农民因种种原因已经举家搬迁到其他地区,其所承包的耕地也因此抛荒,而抛荒土地的税费在税费改革之前是由村集体用村提留负担的。改革后村提留将取消,因此这一部分以及将来还会不断出现的抛荒土地如何处理是本次改革中在确定计税土地面积时必须考虑的问题。

四是历史遗留问题。紫金县关于计税土地面积的历史遗留问题相当复杂,经过“农业学大寨”、自然损毁以及一轮又一轮的经济建设占用,官方现有的计税土地面积数据与农民的实际土地拥有量已经有了相当大的差距,“有税无田”现象在部分乡镇相当严重,而这都将对农民改革后的税赋确定产生影响。

2. 常年产量存在水分

根据地方财政所及村、镇的一些干部反映,以往上报的常年产量存在比较严重的脱离实际的现象,虚报、假报产量的现象十分严重,个别乡镇的实际产量与上报产量甚至相差 300 斤之多。《方案》规定常年产量的测算以 1998 年前 5 年水稻的平均产量为基准计算,但是由于一些领导出于“政绩”的考虑,在逐级上报的过程中,数字被逐级调高的现象十分普遍,因此许多乡镇 1998 年前 5 年的数据并不准确,甚至有个别镇的数据是上级给定的,村干部只是按照上级给定的产量填写并盖章,数据存在严重的水分。除了历史数据的水分以外,在本次税费改革的产量测算中,也存在明显的虚报现象。虚增的产量成为征税的依据,而农民的实际产量却很难提高,产量的虚增无形中导致农民税赋的实增。水稻常年产量是计算农业税的基础数据,这次改革如果不能从根本上纠正过去的“数字产量”并从实际出发取得真实的常年产量数据,农民减负的幅度将大打折扣。

(二)尾欠问题处理方式过于简单化,有损公平

尾欠问题在我们走访的某些村镇十分严重,以紫金县义容镇东平村为例,该村有 32 个村民小组,627 户人家,第二次土地调整时参加分田的人口为 2797 人。2002 年该村的公粮任务为 34490 公斤,上年尾欠为 17942 公斤,历年尾欠更是高达 101255.5 公斤[①]。除公粮以外,“四小粮”(即水利粮、五保粮、民兵训练粮和优抚粮)的尾欠现象也十分严重。大部分农户都存在数量不等的尾欠,而且越积越多。本次税费改革中拟取消的收费项目如“四小粮”,对于历年拖欠户的尾欠一概取消。对此,每年都如数缴纳各项税费的农民反应非常强烈,认为政府要么把所有尾欠都收起来;如果尾欠确实要取消,就应该把原来已经缴纳的款项退还给农户,这样才能体现公平原则。而财税部门的大多数干部也表示,这种处理方法确实对已经如数缴纳税费的农民不公平,更为严重的是,取消尾欠无疑是在

① 数据来源:紫金县义容镇东平村村委会,《2002 年度粮食征购总表》。

鼓励拖欠,助长了拖欠户的侥幸心理,同时也使部分原来按时缴纳税费的农户萌发拖欠意识,不利于财税部门日后工作的开展。

(三)农村公共产品和公益事业资金严重不足,阻碍税费改革的推进

农村公共产品和公益事业主要包括基础教育、扫盲、计划生育、乡村道路、农田水利、广播电视、乡村电力、优抚定补、农村救济、五保户补助、医疗卫生等。过去主要靠农业税收、提留统筹、各种集资摊派提供资金。而按税费改革方案改革后,农村只能征收农业税,财政收入急剧减少。尽管中央、省级财政会给予一定的转移支付,但仍将存在相当大的缺口。以2002年度为例,紫金县农村税费收入情况为:农业税、农业特产税及其附加845.68万元,屠宰税279.08万元,村提留1305.5万元,乡统筹6149.21万元,教育集资74.26万元,其他收费862.991万元,合计9516.76万元,其中农业税收入仅占税费总收入的5.7%②。这意味着,实行税费改革后,如果农业税税率维持现有水平,该县将出现94.3%的农村公共产品和公益资金缺口,需要上级财政转移支付支持。如果经费缺口问题无法有效解决,必然会为日后农民负担反弹留下隐患。

(四)"一事一议"难开展

按照《方案》的规定,村级"一事一议"主要用于村级公用事业,原则上是"有事则议,无事不议"。但调查发现,"一事一议"在现实操作中存在两个问题:一是很多农民民主参与意识低,经常出现有事不议;二是一些乡村存在不同程度的家族、宗族势力,村委会为少数人所控制,决策成本虽然小,但很容易出现以少数人意志代替村民公共偏好的现象,甚至成为变相增加农民负担的手段;还有一些事项需要经过全体或大多数人表决通过,众人意见不一,决策成本高,跨村、乡的项目尤其如此。因此,在目前"一事一议"人均负担标准很低情况下,很容易流于"有事不议,有事难议,议而不决,决而不行"。

此外,诸如农村义务教育经费不足,乡村负债沉重,偿还压力大,乡镇机构改革等一系列问题在各乡镇也较突出。

三、完善广东省农村税费改革的建议及思考

(一)合理确定计税面积、常年产量和计税价格

在确定计税土地面积方面,宜在第二轮土地承包面积的基础上,以村为单位,组与组交替,逐组逐户逐地块重新核定农业税计税土地面积,该核增的核增,该核减的核减,实事求是地确定计税面积。同时,要建立健全土地分户档案,随时根据土地变动情况进行动态管理。在具体操作中,可遵循以下原则:一是严明纪律,如实申报。对瞒报土地面积的乡镇、村主要负责人视情节轻重给予相应的党政处分。二是精心组织,严格审核。要抽调专门队伍将现有计税面积登记到户,并组织党员和村民代表以及参与第二轮承包分地人员进行核对。三是强化监督检查。必要情况下可向各乡镇派驻税费改革指导督导组,对各乡镇计税面积上报情况逐村逐户进行核实查对,对计税面积少于第二轮承包面积的要重点核查。四是公开结果,接受监督。要督促乡镇公布对各村、各户计税面积的核实结果,接受群众监督[1]。

在确定常年产量和计税价格方面,由于农业生产受气候条件影响大,产量和价格不稳定,可考虑以前三年产量、价格的移动平均值为计税标准。这样既容易被农民接受,也便于基层干部操作,同时可有效防止为了提高农业税征收额,人为抬高常年产量现象发生。

(二)区别对待,合理解决尾欠问题

对于尾欠问题,不宜简单的一概取消,而应按照负担能力原则,区别对待,合理摊销。应充分利用村干部熟悉农户情况的优势,通过调查村干部、走访农户等方式,查清历年尾欠和农户的实际经济状况。对于经济特别困难,确实无力偿还的,可以全免;对于经济有一定困难的,可以酌情部分减免;对完全具有缴款能力,恶意拖欠不缴的,应通过张榜公布、给予必要的处罚等方式进行全额催收。依法打击少数拖欠户的侥幸心理,同时为税费改革后农业税的征收创造良好的信用环境。

(三)节流开源并举,消除改革潜在障碍

② 数据来源:紫金县财政局,《2002年紫金县农民收入与负担情况表》。

在节流方面,当前重点要完善村镇支出管理办法,压缩行政管理费用,实行严格的定额管理和公开采购制度,提高资金使用效率。同时,要以乡镇机构改革为契机,严格“三定”,归并过多过散的事业单位,压减乡镇行政和事业单位编制,压缩冗员,节约开支。要鼓励村干部交叉任职,村民组长尽量由村干部兼任。

在开源方面,要加快农村产业结构升级和农业生产结构调整。对具有一定工业基础和商贸条件的地区,要鼓励发展民营经济,推进乡镇企业“二次创业”,转移农村剩余劳动力;对偏远的农村地区,要充分挖掘本地的自然资源优势,大力发展特色农业、生态农业和观光旅游农业,不断增加集体积累,增强财政供给能力。

(四)推行农村基层民主,完善“一事一议”制

一是要加强指导,健全村民自治组织。重点是要防止出现家族、宗族势力控制村委会现象,推行财务、政务、事务公开,设立“政务公开墙”和“财务明白栏”,让农民真正了解政策,自己当家做主。二是要严格筹资程序。指导、督促村民委员会建立规范的筹资程序,根据实际情况编制年度公益事业预算方案,杜绝达不到法定人数乱议,更不能违反政策暗议。三是提高资金使用透明度。从预算、议事、筹集到使用、决算的各个环节,要逐笔逐项地公布于众,让群众了解工程项目和资金的使用情况,使群众对筹资款项交得舒心,用得放心。四是加大督查力度。督查内容应涵盖资金筹集、议事工作开展及议事款项管理情况三个方面。督查方式可以有设立意见箱、开通举报电话、建立村务民主公开监督小组等多种形式。

(五)积极推进相关各项配套改革

农村税费改革是一项复杂、艰巨的社会系统工程,需要其他相关改革措施的配合。主要包括:一是要深化农村教育体制改革,进一步调整农村中小学布局,优化教职工队伍结构,提高办学效率和教学质量,并明确县级政府对农民义务教育职责;二是要采取切实措施化解农村基层政府债务;三是要逐步探索建立科学、可行的农村财政转移支付制度;四是要变革农村生产关系,改变现行的工农之间、城乡之间的利益分配格局,公平税负,最终实现城乡统一税制。

参考文献:

[1]　蔡枚杰,等 .完善农村税费改革——对沭阳县农村税费改革的调查[J] . 农村经济,2003,(2) .

Problems and Thoughts on the Reform on Tax-fee in Rural Areas ——An investigation of the reform on tax-fee in Zijin County

XU Jian-ping

(*College of Economics and Trade*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The reform on tax-fee in rural areas is connected with the development ,the stability of the rural society and the realization of overall well-to-do level of peasants .Most of the studies on hand focus their attention on the policy of the reform .The results of an investigation in Zijin county, Guangdong Province, show that not only the policy but also the operation itself is essential to the success of the reform .

Key Words: rural area; reform on tax-fee; Zijin county