

# 国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知

国发〔2001〕5号 2001年3月24日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》（中发〔2000〕7号）发布以来，各级党委和政府高度重视，深入实际，调查研究，制定方案，组织试点，为推进农村税费改革做了大量工作。安徽在全省范围进行了改革试点，还有一些省、自治区、直辖市选择了部分县（市）进行试点。总体看，各地的试点工作进展顺利，取得了初步成效。实践证明，中央关于进行农村税费改革的决策是完全正确的，改革措施是符合农村实际的，得到了广大农民群众和基层干部的拥护和支持。按照党的十五届五中全会和中央经济工作会议精神，2001年要在总结安徽等地试点经验的基础上，进一步做好农村税费改革试点工作。总的要求和方针是：加强领导，完善政策；扩大试点，积累经验；配套推进，稳步实施，切实减轻农民负担，确保农村税费改革取得成功。为了积极稳妥地做好试点工作，特作如下通知。

## 一、切实加强农村税费改革试点工作的领导

农村税费改革是继实行家庭承包经营之后，党中央、国务院为加强农业基础、保护农民利益、维护农村稳定而推行的又一项重大改革。搞好这项改革，对减轻农民负担，制止农村“三乱”（乱集资、乱收费、乱罚款和各种摊派），增强农业基础地位，促进农村社会稳定和国民经济持续快速健康发展具有深远的意义。各级党委和政府要从全局和战略的高度，充分认识农村税费改革的重要性、艰巨性和复杂性，把做好农村税费改革工作作为农业发展新阶段解决好农业、农村、农民问题的一件大事来抓。考虑到各地情况不同，今年农村税费改革是否在全省（自治区、直辖市）范围内全面推开，由各省（自治区、直辖市）党委、政府结合当地实际情况自主决定，中央不作统一规定。条件具备并决定在全省（自治区、直辖市）范围内全面推开的，其改革方案要报经国务院审批；条件暂不成熟的，要选择若干县（市）扩大试点，积累经验，为下一步全面推开做好必要的准备。

各地在进行农村税费改革试点工作中，党政主要负责同志要亲自抓、负全责，并层层落实领导责任

制，明确工作目标和任务。要坚持“减轻、规范、稳定”的原则，扎实地做好各项基础工作，牢牢把握改革的正确方向，周密设计方案，精心组织实施。在改革过程中，要坚持走群众路线，尊重群众和基层的实践，不断丰富和完善改革方案及配套措施。要深入实际，调查研究改革中出现的新情况和新问题，及时协调解决各方面的利益矛盾。要做好干部培训工作，教育基层干部准确领会和掌握中央的政策，严格依法行政，照章办事，主动承担和克服改革中的困难。要采取各种形式向社会特别是广大农民进行宣传，使改革成为广大农民的自觉行动。教育农民依法履行纳税义务，对有意拖欠、拒缴和抗税的，应依法予以追缴；要认真落实各项农业税费减免政策，对确有困难并符合减免条件的农户，给予必要的减免照顾。同时，要注意把握好宣传尺度，准确客观如实地评价减轻农民负担的效果，确保改革的顺利推进。

中央有关部门要讲政治、顾大局，转变工作思路，密切配合，带头执行农村税费改革的各项政策，自觉服从农村税费改革的总体安排，积极支持地方搞好改革试点工作，不要干预地方机构改革、压缩人员、经费安排等具体事务。国务院农村税费改革工作小组要加强调查研究，帮助地方完善改革试点方案，加强对各地改革试点工作的指导，及时总结改革试点中的经验，对改革中的问题及时提出对策建议。

## 二、进一步完善农村税费改革的有关政策

（一）合理确定农业税计税土地面积、常年产量和计税价格。核定农业税计税土地面积，要按照中发〔2000〕7号文件的规定，坚持以二轮承包土地面积为依据。同时，对新增的耕地或因征占、自然灾害等减少的耕地，可按照实际情况进行个别调整。农业税计税常年产量应坚持以1998年前五年农作物实际平均产量据实核定。经过核定的计税土地面积和常年产量要征求农民意见，得到农民认可，并张榜公布。坚决杜绝为增加税费收入，采取高估常年产量、增加农民负担的错误做法。同时，也要防止采取简单确定减负比例，倒算常年产量和农业税税率等不规范的做法。农业税计税价格要综合考虑粮食保护价和市场价的因素合理确定，并保持相对稳定，具体由省级

人民政府统一规定。

(二) 采取有效措施均衡农村不同从业人员的税费负担。我国地域辽阔,区域经济发展水平和农村不同从业人员收入差异较大,各地在改革中要从当地实际情况出发,采取有效措施均衡农村不同从业人员负担。一是原由集体经济组织负担的有关税费,改革后原则上继续由集体经济负担,不能将负担转嫁给农民;二是对承包土地达到一定规模的种粮大户,要制定必要的优惠政策,适当减轻税费负担,保护农民的种粮积极性;三是对不承包土地的务工经商农民,是否需要和具体采取什么形式收取一定的资金用于发展村级公益事业,由省级人民政府根据当地实际确定;四是国有农场、林场应纳入农村税费改革范围,按照稳定并适当减轻现有负担水平的原则,合理核定其农业税适用税率和税额,具体由省级人民政府根据本地实际情况确定。

(三) 调整完善农业特产税政策,减轻生产环节税收负担。为减轻生产农业特产品农民的税费负担,按照农业特产税税率略高于农业税税率的原则,进一步降低茶叶、水果、原木、原竹等特产品税率。对某些适宜在收购环节征收农业特产税的应税产品,可从生产环节改在收购环节征收,以切实减轻农民负担。

(四) 在不增加农民负担的前提下,妥善解决村级三项费用开支。实施农村税费改革后,多数地方的村级三项费用(村干部报酬、村办公经费、五保户供养经费)存在一定开支缺口。解决这个问题,从根本上来讲,要靠深化改革、发展经济和节减村级开支。在目前试点过程中,地方可以按照中发〔2000〕7号文件有关农业税及其附加、农业特产税的规定征收,村级三项费用经费缺口由乡镇财政适当补助;也可以按中发〔2000〕7号文件精神在农业税及附加总体负担水平不超过8.4%的前提下,通过适当降低农业税税率,相应提高农业税附加比例的办法,增加村级收入。具体采取哪一种办法,由省级人民政府结合实际情况确定。

(五) 妥善解决取消统一规定的“两工”后出现的问题。取消统一规定的劳动积累工和义务工,有利于从根本上杜绝强行以资代劳,减轻农民负担,有利于农村劳动力的合理流动,各地要坚决执行。地方在实施过程中,可以一步到位,也可以分步取消。实行分步取消“两工”的地方,要明确过渡期限,一般不要超过三年。取消“两工”后,各级政府要积极采取措施,妥善解决农田水利等基本建设和维护所需要的资金投入。今后,凡属于沿长江、黄河、松花江、辽河、淮

河、洞庭湖、鄱阳湖、太湖等大江大河大湖地区,进行大中型水利基础设施修建和维护,所需资金应在国家和省级基本建设投资计划中予以重点保证;农村小型农田水利建设项目,应从地方基本建设计划中安排资金。坚决取消基本建设投资中要求农民出资出劳进行配套的做法。中央部门和地方各级政府安排的公路建设、农业综合开发、水利设施等基本建设,应按照“谁建设、谁拿钱”和量力而行的原则,不留投资缺口。属于防洪、抢险、抗旱等紧急任务,经县级以上人民政府批准,可以临时动用农村劳动力,但也要明确规定动用期限和数量。村内集体生产公益事业用工,严格实行“一事一议”和上限控制的原则,不得强行以资代劳。除此之外,动用农村劳动力应当实行自愿有偿的原则。

(六) 保障农村义务教育经费投入。在农村税费改革过程中,要高度重视农村义务教育的稳定和发展。农村税费改革必须相应改革农村义务教育管理体制,由过去的乡级政府和当地农民集资办学,改为由县级政府举办和管理农村义务教育,教育经费纳入县级财政,并建立和完善农村义务教育经费保障机制,加强县级政府对教师管理和教师工资发放的统筹职能,将农村中小学教师工资的管理上收到县,由县级财政按国家规定的标准及时足额发放。各省级政府要参照改革前农村中小学校的实际公用经费,核定本地区标准和定额,扣除学校适当收取的杂费,其余部分由县级地方财政在预算中予以安排。中央和省级政府要加大对农村义务教育的支持力度,通过转移支付支持贫困县的义务教育,并安排专项资金用于贫困地区农村中小学危房改造和校舍建设,确保农村义务教育的健康发展。

### 三、认真做好农村税费改革试点的各项配套工作

(一) 改革和精减机构、压缩人员、节减开支,转变乡镇政府职能。要按照社会主义市场经济发展要求,科学界定乡镇政府职能和设置机构,切实减少政府的行政审批;要充分发挥村民自治组织的作用,减少政府对经济社会事务的直接干预。精简乡镇机构、压缩财政供养人员、调整支出结构、节减经费开支,是推进农村税费改革,确保改革取得成功最重要的配套措施。这项工作要在各级党委和政府的领导下,有计划、分步骤地进行。要坚决清退编外和临时聘用人员。在此基础上,精简乡镇党政机构和人员编制,进一步压缩乡镇干部和事业单位人员。有条件的地方,可以适当撤并小的乡镇。要压缩村组干部人数,实行交叉任职。改革后,每个行政村按3-5人配备

村干部，组干部一般由村干部兼任，减少组干部的补贴人数和补贴标准，压缩村级支出。要进一步优化教育资源配置，合理调整农村中小学校布局。根据实际情况适当撤并规模小的学校和教学点，提高农村学校办学效益。精简和优化中小学教师队伍，坚决辞退代课教师，依法辞退不合格教师，压缩农村中小学校非教学人员，清退临时工勤人员。有关部门要抓紧研究制定科学合理的教职工与学生人数或教职工与班级数比例，并据此核定中小学校编制，进一步规范和加强中小学教职工编制管理。要切实重视人口与计划生育工作，稳定计划生育工作队伍，保证其必要的经费投入。要大力加强和改革完善农业技术推广工作，更好地为农业产业结构调整和发展农村经济服务。

(二) 加大中央和省两级财政转移支付力度，为农村税费改革提供必要的财力保证。农村税费改革后，为保障基层政权组织正常运转，对乡镇政府和村级组织出现的收支缺口，要在地方精简机构、削减开支、调整支出结构的基础上，通过中央和省两级财政转移支付的办法给以适当补助，有条件的市（地）一级政府也应安排一定的资金支持这项改革。中央给地方的转移支付资金，按照统一规范、公正合理、公开透明，并适当照顾民族地区的原则，采用规范办法进行分配，不留机动。县、乡两级政府在安排中央和省两级财政转移支付和本级财政支出时，要首先用于发放公务员和教师等事业人员工资，保证农村中小学校正常运转所需的公用经费。要加强中央转移支付资金使用的监督管理，防止截留挪用。对截留挪用转移支付资金，以及继续搞“三乱”加重农民负担的有关责任人员和上级主要负责人，要坚决给予纪律处分，中央财政还将相应扣减该地区下一年度的转移支付资金。

(三) 严格规范农业税征收管理，促进农业税收征管的法制化。各地要采取措施防止农业税征收过程中发生随意扩大或减少计税土地面积、人为提高或降低常年产量等不规范行为。要通过法制宣传和政策教育，让农民依法履行纳税义务。各有关部门要针对目前存在的问题，抓紧制订具体措施，对农业税收征管程序、征收方式、强制执行措施、征管执法主体的权利与责任等问题进行明确规范。同时，要加快制定《农业税收征收管理条例》，尽快将农业税收征管纳入规范化、法制化轨道。

(四) 建立健全村级“一事一议”的筹资筹劳管理制度。为规范村级“一事一议”筹资筹劳管理，各地要按照农业部《村级范围内筹资筹劳管理暂行规定》，

结合实际情况，制定具体的实施办法。一是明确“一事一议”筹资筹劳范围。哪些事可以议，哪些事不能议，要有明确规定。二是制定合理的筹资筹劳上限控制标准。省级人民政府应根据本地区经济发展水平和生产公益事业任务，分类确定村内“一事一议”筹资筹劳的上限控制标准。三是明确议事规程。属于农民筹资筹劳范围的事项，村民委员会应于年初提出具体预算，经村民大会或村民代表大会讨论通过，报乡镇政府批准后执行。切实防止把“一事一议”筹资筹劳变成固定收费项目。四是加强村级财务监督管理。要根据中发〔2000〕7号文件精神，对农业税附加和农业特产税附加等用于村级开支的集体资金，按村设帐，审核预算，审查开支，加强监督管理。要成立由村民代表参加的村民理财小组，实行民主管理、财务公开、村民监督、上级审计。防止村级三项费用被截留、平调和挪用。

(五) 切实执行中央减轻农民负担政策，建立有效的农民负担监督管理机制。农村税费改革后，要继续加强对农民负担的监督管理工作。当前，要重点治理面向农村中小学生的乱收费、农村用电乱收费、报刊订阅摊派以及各种要求农民出钱出物的达标升级活动。对其他涉及农民负担的乱收费和搭车收费，都要认真进行清理整顿。要加强农村经营服务性收费管理，为农民提供服务应坚持农民自愿原则，不得强制服务、强行收费。不得将一些已经取消的行政事业性收费转为经营性收费。同时，要防止出现在实施农村税费改革前突击清欠、预收乡统筹费和村提留等加重农民负担的现象。要继续落实好党政领导亲自抓、负总责的工作制度和专项治理的部门责任制，实行农民负担“一票否决”，加大查处力度。抓紧建立健全农民负担监测、信访举报、监督检查、案件查处等各项制度。要修订和制定有关法律法规，为全面推进农村税费改革、减轻农民负担、巩固改革成果提供强有力的法律保障。

(六) 认真研究和积极探索有效办法，妥善处理乡村不良债务。乡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新出现的问题，原则上应与农村税费改革分开处理。要认真清理乡村债务，摸清底数，分清责任，区别情况，分类处理，逐步化解。应剥离的剥离，该清偿的清偿，能核销的核销。当前，要采取切实措施防止发生新的不良债务。各地要结合实际，加强指导，制定乡村债务的具体处理办法，不能简单由政府背起来，更不能推到群众头上，以免影响农村税费改革的顺利进行。