

百村调研

第45期

中央国家机关团工委主办

2011年8月10日

后农业税时代的农村 及农村出现的新问题

——以南充市仪陇县马鞍镇蔡家坪村为个案

十七团（四川仪陇） 中央国家机关工委老干部活动中心培训处 石晓华

6月5日至12日，我随“百村调研”十七团赴四川省南充市仪陇县调研，住农家、访农户、干农活、和孩子们一起上课、同村干部唠嗑、与县乡干部座谈，我们用这种无间隙的方式，零距离接触“三农”问题，感受中国农村最为真实的脉搏。

走进蔡家坪

我们仪陇团2组一行7人入住的是一个叫做蔡家坪的村子。蔡家坪隶属朱德故里马鞍镇，位于琳琅山景区南大门处，全村幅员面积1.84平方公里，距马鞍镇3公里。全村共有5个居民小组，总户数227户，总人口804人，其中党员22人；耕地面积367亩，其中水田184亩，旱田183亩，人均拥有耕地0.49亩，人均收入4100元。昔日的蔡家坪村曾经很穷，饮水难、行路难等问题尤为突出，全村曾有27个光棍找不到老婆。2004年8月14日，胡总书记亲临仪陇视察，做出了“一定要把朱德故居保护好，

一定要把朱德故里建设好”的重要指示。2005年，蔡家坪村被商务部列入新农村建设重点帮扶村，按照“政府主导，农民主体，瞄准穷人，整村推进”的总体思路，村容村貌发生了很大变化。基础设施明显增强：新建村级水泥路0.75公里、泥碎石路2.1公里、便民路3公里；整治山坪塘3口，新建蓄水池8口、人饮工程32处，基本解决204户（612人）的人畜饮水问题。人居环境明显改善：现已打造高标准农房15户、一般农房145户，建沼气池102口。致富产业已经形成：栽植枇杷16000株，共200亩；培养獭兔养殖户41户，饲养种兔590只，共118组；新建蔬菜大棚32个，共50亩。基层党组织建设得到加强：按照产业链重新设置了5个党小组，推行了无职党员设岗定责制度，建起了农村党员干部现代化教育网……蔡家坪村在咀嚼千年贫苦滋味后，如今处处生机勃勃，一个富裕、文明、和谐的新农村建设正在逐步形成。

贫困山村如何摆脱困境

走在绿树成荫的乡村柏油马路上，欣赏秀美的山村景色，听村支书讲过去的蔡家坪，在感慨变化之大时，我的内心一直在问，是什么改变了蔡家坪？贫困乡村需要什么样的扶贫项目？

帮扶资金和扶贫项目帮助蔡家坪村改善民生。

近年来，党中央、国务院采取了一系列支农惠农的重大政策，各地区各部门加强对“三农”工作的扶持，重点在“多予”上下功夫，推动农业和农村发展出现了新的积极变化。2005年以来，蔡家坪共收到商务部帮扶资金183.8万元，宏德公司资金44万元，以工代赈资金18万元，累计245.8万元。此外，一系列扶贫项目也扎根蔡家坪：农房打造、人饮工程、维修三坪塘、建沼气池、蔬菜大棚、修便民路、修桥、建村委会办公室等。其中，最吸引我们的是小母牛项目。国际小母牛是1944年创建于美国的一家从事扶贫和乡村发展的国际非营利性机构，1984年开始在中国实施项目，其主要方式是通过与当地农业部门的合作，为受援农户提供牲畜和养殖技术，而受援家庭将所获援助牲畜的后代母畜作为礼品，传递给另一户家庭，使援助能够延续下去。四川海惠助贫服务中心是国际小母牛在中国的全权代表，海惠在蔡家坪村投资18万，主要用于养猪，有80户农户加入，每头猪资助1300元。根据和“小母牛”的协议，农户要在3年里“借鸡生蛋”，增收之后，再将等价值物品传递给其他新的项目农户，小母牛项目至少要传递三次，传递完毕后资金归村扶贫互助社所有。扶贫互助社为社员、村民提供技术、发展、购销等方面的服务，如对已购买猪的养殖农户家里进行圈舍消毒，给种畜打防疫针，组织枇杷树管理培训和大棚蔬菜研讨会等。小母牛项目通过分享与关心，使成员之间产生强烈的联系，给每个人以信念，希望和共同创造美好未来的责任感。

“扶贫互助社”拓宽农民致富路。在蔡家坪村有一个农村合作金融组织叫扶贫互助社。它成立于2006年9月，先后有80多户入社，其中贫困户30户，共筹集资金96000元，主要用于一年期小额贷款。村扶贫互助社的互助资金由财政扶贫资金、村民自愿缴纳的互助金两部分构成，每位社员最低缴纳互助金200元。按照“贫困户赠股，一般户入股，联户担保，滚动发展，按期返还，股金分红”的原则发展会员，以解决村民生产、生活中的资金困难。互助资金在扶贫村内封闭运行，村内互助，滚动发展，资金有借有还，随借随还，周转使用，

利益共享，风险共担。社员互助资金的借款为小额借款，借款最高不超过5000元，如遇特殊情况，单笔借款数额可适当增加，借款期限不超过12个月。蔡家坪村用活扶贫互助资金，为村民扩大生产、调整产业结构提供了强有力的扶持。我们走访了几户受益的村民，他们都说：“扶贫互助社太好了，贷款就像取自家的存款一样方便，随借随还，对于我这样缺乏资金的农户来说帮助太大了。”“原来贷款很麻烦，现在有了扶贫互助社，不出村就能借到钱！”扶贫互助社作为中国新兴的农村合作金融组织，解决了农户的后顾之忧，帮助村民走上了持续发展、自我发展的致富之路。

在离开蔡家坪村的前夜，我问村长，村里还需要什么样的扶贫项目，潘村长说：“路（村级公路和便民路）、水（农田水利设施）、农业技术指导。”我同样问镇长，吴镇长说：“马鞍需要水、路和城镇基础设施建设的支持。”在蔡家坪几天的日子里，使我深深地感受到：当前，农民最盼的是快富，最缺的是资金、技术和信息。

后农业税时代我国农村出现的新问题

蔡家坪村的发展变化，见证了我国农村由贫到富的变革，可以说，蔡家坪是中国千万个农村的缩影。农业税的取消是中国农村社会经济领域的一场深刻变革，沿袭几千年的“皇粮国税”取消了，标志着几千年来中国农业和农村社会的重大历史转折，中国农村进入“后农业税时代”。在对蔡家坪村进行实地调研中我们发现，农业税彻底废止了，这对农民来说是好消息，但这并不意味着中国的“三农问题”就彻底解决了，相反，先前隐藏的许多问题随着后农业税时代的到来而凸显出来，成为当下农村的主要问题。

农业“无税时代”考问农民负担——农民负担依然较重。农村税费改革后，农民的负担是不是大幅度减轻了？带着这个问题，我对后农业税时代农民负担问题进行了调查。在农业税取消之前，农民每年“法定”的负担包括农业税、农业特产税、屠宰税、“三提五统”费等。除此以外，农民还经常缴纳各种名目的收费，年均摊在每个农民身上的费用有的地方多达几百元。通过调查我们发现，在后农业税时代，传统意义上的显性负担和强制性隐性负担已基本消失，农民负担的“大头”演变成了更加隐蔽的“特隐性负担”。农资价格上涨过快、医疗费用太高、子女教育费用超负、婚丧嫁娶盲目攀比等四项因素是农民隐性负担重的重要因素。近年来，中央非常关注“三农”问题，除了免征农业

税，还出台了一系列措施，最为实惠的是“新型农村合作医疗制度”和“粮食直补制度”，因为这两项制度使中央财政的转移支付直接给到了农民的头上，农民不但不交税，还有“净收入”。但到了实际工作中，这几道大菜的味道却不像想象的那么好。为解决“因病致贫”、“因病返贫”的问题，设定了医疗起付线“门槛”，结果贫困户往往被关在门外。粮食直补，当年的确使农民欢欣鼓舞，但随后的化肥涨价、种子涨价、柴油涨价……种地所增加的成本开支常常超过了直补所获。王县长给我算了一笔帐：一亩水稻产1200斤，收购价提高3分，会增加36元的收入；一亩水稻需要150斤化肥，每斤肥料涨3毛，涨了45元；一亩水稻需要11个工，如果找人帮忙的话，每个工80元，还要每天管三顿饭，还得有酒有肉。这样一来，农民种地不是赚钱了，而是种得越多赔得越多。在调查中我们发现，政府免征农业税后，确实给农民带来了很大的实惠，但农民却都高兴不起来。许多农民反映，2006年以后，农业生产资料都有大幅度上涨，国家给予农民的扶助优惠政策，绝大部分流进了农资生产企业和经销商腰包去了，没有达到农民增收的预期效果。

农业“无税时代”考问农村土地——农村土地问题日益突出。土地问题是农村问题的核心，也是农村最大的社会问题。在调研中我们发现，农民在土地问题上表现出“两个不满”。一是对征地政策和补偿标准不满。按照国家和地方有关政策规定，从农民手中征地一般每亩补偿几千元到几万元不等。然而，经过转手，每亩可以卖几十万、甚至上百万。对此，有些地方认为符合政策，而群众不认可。更为突出的是，不少村民算老帐，要求对往年低价征用的土地重新补给征地款，时常发生群体性事件。蔡家坪村由于修路等原因征用土地的补偿款，就从每亩每年200多元增加到500多元。二是对征地安置方式简单化的不满。农村征地安置简单化，没有充分考虑农民的生活出路。对一些年轻的农民来说，失去土地还可以外出打工。但对于很多50后、60后农民来说，出现不少“想耕田无地、想打工无文化、想做生意无本钱、想低保无名分”的“四无农民”。正在“打零工”的失地农民也普遍担心日后生活无保障，缺少稳定感和归属感，不少村民长期处于“择业”等待状态。我的房东丁叔叔一家就是典型的失地农民。全家六口人，上有91岁的老奶奶，下有1岁的小孙女，儿媳妇产完孩子没有上班，儿子每个月打工2000元的收入还不够夫妻俩个人消费，六口人的日常生活都要靠叔叔和阿姨

两个人打零工维持。总听阿姨唠叨：“生活在农村可什么都要买，几乎没有什么积蓄，遇到老人、孩子生病压力就更大，千万别生病啊！”

农业“无税时代”考问乡村债务——乡村集体债务化解难，且有增大趋势。在调研过程中，基层干部普遍反映，当前乡村两级债务沉重、化解困难，正日益成为社会主义新农村建设绕不开的“绊脚石”，有的已严重影响到乡镇运转和基层干部的工作积极性，甚至影响农村社会的稳定。乡镇财政的债务问题由来已久，农村税费改革只是把问题由“幕后”推向“台前”而已。在川东一个百万人口大县的某丘陵乡镇，全镇仅镇级债务就高达1200多万，主要是两部分：农村基金会负债600多万元，教育达标及危房改造负债400多万元。乡村债务形成的原因很复杂，有相当一部分是“普九”造成的，有一些债务是用来交了农业税。过去在农业税征缴过程中迫于“双过半”和“结硬帐”的压力，乡镇、村级组织通过借、垫等办法完成任务，有的向银行贷款，有的用乡村干部的工资垫付，而现在累欠税收又不能收缴到位，致使乡、村债务难以化解，乡、村干部陷入两难境地。尽管这些债务是在农村税费改革之前就已发生的，但在目前乡镇财力减少的情况下，乡村偿债压力很大，而且从债务结构上看，很大一部分是贷款，有的甚至是民间高利贷，因此考虑到利息等因素，债务有上升的趋势。这些借款和欠款，农村税费改革前乡镇财政还可以通过向农民收费逐年予以偿还。而农村税费改革后，一方面乡镇财政收入减少，乡镇在维持乡镇政府运转的基本需要方面尚留有缺口，有可能导致新的债务出现；另一方面，取消向农民收费，切断了乡镇预期的还款途径，乡镇财政面临的归还债务本金和债务利息的压力和风险陡然加大。可见，对于原本就负债的乡镇财政，农村税费改革更是“雪上加霜”。若没有可行的解决良策，必将使负债乡镇重新将手伸向农民，造成农民负担的反弹，导致农村税费改革失去应有的意义。乡村集体债务化解难是马鞍镇镇长最头疼的一件事。谈及乡村负债的化解，吴镇长说：“这些年来，乡村干部被债务问题压得喘不过气来。一方面，地方应加快经济发展，使债务不再增加，逐年化解。另一方面，建议中央加大转移支付力度，并划出专项资金，帮助乡镇逐年化解债务；对于债权人为上级政府和银行的债务，国家能否考虑停息挂账，以减轻乡镇还债压力。”

农业“无税时代”考问乡村治理——乡村治理陷入困境。废止农业税，改变了“以农养政”的历史，后农业税时代是中国农业政策调整时期，也是乡镇社会治理模式转型的时期。一是乡镇政府职能

转换缓慢。取消农业税从根本上改变了国家与农民的关系和县乡的行为逻辑，县乡政府由取消农业税前的“收益最大化”转变为取消农业税后的“风险最小化”，主要表现便是乡村事务的“不作为”。农村基层干部由于没有了税收任务的压力，加之缺少必要的财力支撑，普遍存在消极等待的心理，为民谋事的热情大打折扣。寄希望于取消农业税而实现乡镇职能转向“公共化”倾向的设想，却在“财务困境”及不作为的阻碍下难以实现。二是农村公益事业难以开展。在仪陇等经济欠发达地区，许多乡镇长期以来没有企业的支持，经费开支主要依赖农业税，基本上是吃财政饭。后农业税时代废除了农业税，这就意味着农村公共领域的管理和服务的经费就要完全靠财政转移支付了。尽管通过上级转移支付等一些举措可以在一定程度上得到弥补，但由于土地面积发生变化，差额不能全部承担，将致使乡镇财政短缺陷入困境，过去依靠农业税支撑的农村公共服务体系，正处于崩溃的边缘。此外，农业税免征后，乡村道路建设、优待金等刚性支出并没有减少，这就更加剧了乡镇财政收支矛盾。与此同时，配套改革措施还没有完全实行，加上有的地方转移支付工作不到位，使乡村两级的财力上出现较大缺口，公益事业令人担忧。另一方面，全部免征农业税后，村级经费将纳入财政支出范围，财政无力满足大量公益事业建设资金需求，只能通过“一事一议”的方式解决，但由于农民自身素质不高，公共观念相对淡薄，这些经费还是靠乡镇来支撑。例如，目前国家正在推进“村村通”、“畅通工程”等民生工程，但需要地方自筹和农民支出的一部分，不办群众有意见，集资群众又不肯出钱，叫乡村干部左右为难，公益事业较难发展。蔡家坪村也有这样的苦恼。三是干群关系淡化。首先，表现在村干部与村民之间。一方面，取消农业税后，村级组织的职能相对萎缩，除了在宅基地的审批、计划生育、入党以及村民纠纷等事项中，村主要负责

干部还有一定的“话语权”及依赖价值外，在日常生活中，村干部一般难以纳入村民的视野；另一方面，人口外流现象突出，而这些外出打工人员与村庄的关联利益越来越小，使得他们对村庄自身的发展、对村干部的活动情况关心甚少。其次，表现在乡镇干部与村民之间。随着农业税的取消，乡镇党委政府对村庄、村民的“离心”现象越来越明显，受村民依赖和认可的程度也越来越低。以前农村税费对乡镇机构运转意义重大，而村民交不交税，交多交少，也成为其与乡镇博弈的一种重要资源。因此，乡镇干部既有促进经济增长，改善公共服务的动力，也有关心农村经济发展与社会公共事业的压力。但现在乡镇机构运转对农村资源的依赖程度大大减弱，农村经济社会发展与乡镇干部福利水平之间的关联程度减弱，也就使得其大大降低了对农村公共事务的关心程度。村民也因得不到乡镇有效和优质的“三农”服务而逐渐与乡镇干部疏离关系。

一周仪陇行，乡村百姓的疾苦、基层工作的不易、科学发展的决心，时时刻刻都在震撼着我的心灵，促使我有了更多的思考和反思。虽然近年来，国家实施了主要粮食品种主产区最低收购价制度，但类似粮食持续增产，农民非但不增收反而减收，尤其是“粮贱伤农”、“菜贱伤农”的现象时有发生，这些都成为困扰农民致富增收无法绕行的问题或路障。所以单凭取消农业税，便期望改变多数农民贫困面貌甚至消除城乡差别的想法，显然是不现实的。再考虑到社会保障机制缺位，农民背负教育产业化和看病难等项生活重压，农民因“教”因“病”返贫的情形不断增加，为农民减负如果没有增收作保证，废止农业税这一具有“划时代意义”之举，也终将失去其应有的“意义”。增收难度加大的矛盾依然突出，解决好“三农”问题仍然需要继续进行艰苦努力。后农业税时代，农村问题更需通盘考虑。

报送：中央国家机关工委，共青团中央
中央国家机关青年工作领导小组成员
分送：“百村调研”总顾问单位领导及顾问
中央国家机关各部门机关党委常务副书记、分管书记
中央国家机关各部门机关团组织

来稿请发送：gjjgtgw@yahoo.com.cn 传真：68850619 联系人：魏皓阳 68850648
相关信息请关注“最爱共青团”博客 <http://blog.sina.com.cn/zygjgtgw>