

# 农村税费改革第一人

——记安徽省人民政府参事何开荫

□ 王雪峰 汪书贵 张 杰



温家宝副总理说，农村税费改革是一场复杂深刻的社会变革，而试点区的农民则用自己的语言概括说这是“第二次大包干”。

20多年前的第一次大包干，安徽凤阳小岗村那18位农民的红手印已深深地印在全国人民心中，而“第二次大包干”的积极倡导者、被不少人称为“农村税费改

革第一人”的安徽省人民政府参事何开荫却并不为人们熟知。

## 情系农民： 从农艺师到农村问题专家

何开荫年事已高，采访他不很容易。见面后，笔者问：“人们说您是有造诣的农村问题专家，怎么您的技术头衔是农艺师，这里肯定有什么沧桑吧？”

何开荫爽朗一笑：“说我是农村问题专家我愧不敢当。我这是歪打正着啊！”

何开荫1958年毕业于北京农业大学。他本是地道的农家子弟，或许是对家乡父老在田地上劳作的艰辛有深切的体验，中学毕业后就选择了上农业大学，学的是育种遗传专业，大学毕业后被分配到东北三江平原的农场工作。在北大荒18年的日子里，他有过“右派”和“摘帽右派”的经历，文革期间有被批斗被劳改的经历。珍宝岛事件后，当时上面一些人，觉得有这种背景又懂俄语的人，不适宜在东北边疆工作，于是把他调回到家乡安徽省天长县农技局做技术工作。

笔者问，按您的资历，搞农业技术是科班出身，怎么转到农业政策研究上了？

何开荫介绍说：“1958—1978年，20年中，我亲身经历并亲眼看到，广大农民战天斗地，辛勤劳作，可以说是舍生忘死，可整个农业还是不景气，农民在温饱线上挣扎。这个事实，深深地刺痛了我，也让我领悟到，中国农业发展滞后，不只是个技术问题，更重要的是个政策问题。”

在这种认识指导下，何开荫从1979年起就投身到第一次大包干。80年代中后期，农业在实行家庭联产承包

市县动态 义马市审计局干部职工利用双休日，帮助农民收割小麦，充分体现了审计干部职工不怕苦、不怕累的精神风貌。

（义马市审计局）

经营实现连续数年的高速增长后,出现了徘徊不前的局面:农民种田效益低、卖粮难,负担重,不少地方农民不愿种田,土地出现撂荒现象。

面对这种情况,农村第二步改革究竟怎么搞,各地都在探索。当时不少人认为大包干走到了尽头,不少报刊上也宣传要搞规模经营,还得走集体化道路。何开荫不相信家庭联产承包的经营方式过时了,他先后赴安徽的滁州、阜阳、六安等地调查研究,了解农村的实际情况。经过几个月的调研和思考,1988年2月何开荫撰写了长篇研究报告《农村第二步改革出路何在》。

该研究报告提出,要稳定家庭联产承包责任制,实行耕地永久承包,使用权长期不变,增人不增地,减人不减地,使用权可继承,可有偿转让。

这一观点是很有针对性和现实意义的。当时,大包干已进行了10年了,当初规定大包干的土地使用权10—15年为限,转眼间10年已过,是不是还要变呢?农民不放心,报刊上又大张旗鼓地宣传耕地向种田能手集中,再加上几年来不断对零散耕地进行小调整,更使农民惴惴不安。由于心里不踏实,农民不愿意、不敢增加投入,特别是有机肥的投入。相应地采取了短期行为。现在看来,何开荫当时提出耕地使用权长期不变,应该说是切中要害的治本之策。

研究报告还针对农民负担过重和买粮卖粮难恶性循环的矛盾,提出对农村税费制度和粮食购销体制进行配套改革,实行税费统筹,折实征收,交纳公粮,取消定购。具体讲,就是农民按“什一税(10%)”办法交纳公粮,夏秋二季统一交清,此后任何部门、个人都不能向农民征粮索款,同时放开粮食市场、取消双轨制。

1988年10月,何开荫应邀参加了中央农村政策研究室和中国社会科学院、人民日报等5个单位联合召开的“中国农村十年改革理论研讨会”。在会上,何开荫的研究报告引起了很大关注,被评为优秀论文,并在《经济研究参考资料》上发表,新华社、人民日报分别以“国内动态清样”、“内参副页”的形式摘编,呈送中央领导,从而使何开荫的重要建议进入最高决策层的视野,引起了中央领导的重视。

## 深入田头地尾： 提出深化农村改革的十条措施

1991年2月,国务院研究室农村组负责同志约何开荫到北京汇报税费改革的有关设想。这位负责同志听完汇报后,对何开荫说:中央领导很重视你提出的建议,现在的问题是,如何把这个思路变成一个可操作的方

案,在一定范围内先试点一下,用实际效果说明问题。

从北京回来后,何开荫开始探讨税费改革的具体操作办法。他又来到滁县地区,向基层干部、农民了解情况,寻找办法,求策问计。经过深入论证,何开荫于1991年4月撰写了《发展农村商品经济的根本措施——关于深化农村改革的十条措施》。

何开荫提出深化农村改革的十条措施主要包括:稳定联产承包责任制长期不变,给农民承包耕地30—50年的使用权,可以有偿转让,可以作价抵押参与集体经营,部分地恢复土地的商品属性,实行在农村税费征收办法改革,税费统筹,折实征收,交纳公粮,取消定购,夏六秋四,两次交清,一定三年,不增不减,农民交粮,财政结算,税入国库,费归乡村,费用包干,村有乡管,在土地承包和税费改革的基础上,彻底改革粮食购销体制等。

安徽省领导很重视这些建议,当时的省委书记卢荣景、副书记孟富林给予充分肯定,责成有关部门深入论证。《农业经济问题》杂志对何开荫的研究成果作了摘要发表,新华社连续发了三期“国内动态清样”,河北、河南的主要领导在相关材料上作了批示,并指示有关人员与何开荫联系向何开荫咨询、请教有关问题,特别是税费改革的设想及相关操作办法。

## 十年磨一剑： 税费改革开花结果

何开荫从1991年起就为推广税费改革殚思竭虑,至今整整10年,这期间真是甘苦寸心知。税费改革涉及到方方面面的利益调整,尤其是在当时,何开荫的观点和设想与农村政策不兼容,这就注定了这一改革过程的曲折,而何开荫不屈不挠、持之以恒、辛勤耕耘。

1991年春,安徽省副省长龙念找到何开荫,说他这个税费改革建议很好。临泉县是龙念副省长的扶贫对口县,龙副省长让何开荫去临泉县搞试点。何开荫来到临泉县后,不分昼夜地和县有关部门一起拟定税费改革方案。经过几个月的艰苦努力,方案好不容易制定出来了,可当年临泉遭遇水灾,农民吃饭尚且困难,就更没条件搞税费改革了,此事只好作罢。

1992年春,全国国土资源研讨会在淮北市召开,何开荫参加了会议。出席会议的全国著名的资深农村经济专家杜润生看了何开荫的税费改革材料,认为何开荫的税费改革建议在我国中西部地区是可行的。杜润生在淮海战役时曾担任第一任阜阳地区的地委书记,又是农村经济专家,阜阳行署领导到会上请杜润生去阜阳指导农村工作,杜润生推荐了何开荫的材料。

市县动态 中国共产党建党八十周年之际,浙川县审计局举办了以“审计情、党旗颂”为主题,以党建理论和审计专业知识为主要内容的竞赛活动,来庆祝党的八十华诞。

(柴景芳)

## 财经人物

本栏编辑 胡友良

阜阳地委支持何开荫的税费改革主张,时任地委书记的王昭耀陪同何开荫来到该地区的颍上县。何开荫汇报了税费改革设想后,县里有的领导认为这个方案与现行政策不一致,别的地方没干,要是他们这样做了,恐怕乡村干部有意见。这种考虑也是很现实的。方案杜绝了乱收费,而当时不少干部的政绩是靠达标呀、升级呀弄的,不能从老百姓那里收钱,怎么能“达标”呢?不达标哪有政绩呢?没政绩怎么会有“前途”呢?这样,因为统一不了意见,费改改革的事也只好作罢。

王昭耀又陪同何开荫来到阜阳地区的涡阳县,何开荫精心准备,精心汇报。县里主要领导听了何开荫的介绍,刚开始态度坚定,下决心要试一试,但由于方案与现行政策相悖,人们一下子接受不了,几经周折还是未能付诸实践。

临泉、颍上、涡阳三县都没能搞成试点,何开荫内心焦急的时候,没想到柳暗花明,真是功夫不负有心人啊!

事情发生在涡阳县新兴镇。新兴镇的镇长、书记等领导了解税费改革方案后,不声不响地就试行起来了。1992年底,镇人大通过了费改税方案。这样,新兴镇1993年就在全国成了第一个农村税费改革的试点。

新兴镇实行“税费合一”制。根据该镇一、二、三产业的具体状况,规定每亩承包耕地全年交税30元,分夏秋两季完成。此外,农民有权拒付任何摊派提留,新兴镇的做法虽然比较粗糙,却收到了意想不到的效果:农民人均负担、亩均负担分别比上年减少37.7%和20%,密切了党群关系,农民主动交税,夏秋两季各用10天就完成了征收任务,没有发生一起因催粮、催款导致干群对立的事件。村组干部从催耕催种、催收催缴的繁重事务中摆脱出来后,把主要精力用在领办村办企业上,集体经济得到发展,全年农业税费收入虽有减少,乡镇企业税收却大幅度增加。何开荫积极地帮助新兴镇总结经验,提出改进办法,新华社也发了“国内动态清样”介绍新兴镇的税费改革情况。

新兴镇的成功鼓舞了许多地方推动税费改革的积极性。太和县领导在参观了新兴镇后,立即向上级请示在太和全县试点。1994年,经安徽省人民政府批准,太和县全县进行农村税费征收办法改革。同年,阜阳地委、行署批准涡阳、临泉二县同时进行试点。何开荫一个县一个县地帮助制定具体的实施方案。他和当地干部一起反复计算、反复论证,仔细地分析问题,把乡村的各种情况都考虑进去,有耕地的和没耕地的,耕地多的和耕地少的,都有不同的缴法。农民种一亩地,每年向国家交60斤小麦40斤玉米,一亩3年,水涨船不高。此外,不再负担任何费用,同时取消粮食定购。因为所缴的公粮已经超过国家过去的定购粮,粮食定购取消了,复杂的粮价

双轨制也自然随之取消了。

太和试点很成功,被誉为“太和模式”。夏秋之季,农民踊跃缴粮,1994年夏季仅用7天,秋季用15天,就全部完成农业税费的收取任务。过去,农业税,尤其是农业特产税和“三提五统”很难收齐,全县有15%的尾欠沉淀在农户。现在,全县没一户出现拖欠现象,也没有出现搭车收费、搭车收粮和集资摊派等乱收费行为。有个乡多收了一点,县里免了乡长的职,把多收的敲锣打鼓送给农民。老农民说:“土改以后再也没见过这样热烈的场面。”

太和试点成功之后,何开荫以极大热情宣传试点单位的创造精神和成功的经验,“太和模式”的影响也逐步扩大。

1994年12月,姜春云副总理率有关10个部委的负责同志来安徽视察,对阜阳地区的试点给予充分肯定,作出较高评价:“阜阳地区抓农村改革有突破性进展,几个方面都探索了成功的经验,不仅具有经济意义,而且具有政治意义。”

1995年4月,国家农业部在阜阳地区召开了全国农村改革试验区农村基层税费制度改革经验研讨会,何开荫应邀到会介绍情况。会后,代表们认为农村税费改革,不仅规范和减轻了农民负担,而且涉及到粮食购销体制和基层经济组织运行的财政基础等深层次问题,可能是下一步农村改革的突破口。

1998年9月,为纪念中国农村改革20周年,江泽民总书记亲临安徽考察,9月25日,在安徽发表了重要长篇讲话,坚定而明确地指示:“改革和规范农村税费制度,探索减轻农民负担的治本之策。”紧接着,朱镕基总理又发表多次讲话,“提倡和支持农村税费改革。”

2000年3月2日,中央颁发7号文件,确定安徽为全国惟一的农村税费改革试点省,其他省、市、自治区可根据实际情况选择县、区试点。

至今,农村税费改革已在曲折中顽强地推进了10年,在中西部地区已渐成燎原之势。而何开荫在这块田地里辛勤耕耘,做出了自己的积极贡献。何开荫看到农民负担能够减轻,看到国家、集体利益能够兼顾,在推广过程中所遭遇的艰难、不解甚至责难全都随风而逝,心中只有欣慰和希望。

有人说,中国近代100多年来,要解决两大主题:一个是如何避免挨打,一个是如何避免挨饿。如果是这样的话,前一个主题已在1949年解决,后一个主题,如何避免挨饿,即温饱问题却一直断断续续、程度不同地持续到上个世纪末。而温饱问题背后所反映的农业、农村、农民问题现在仍是需要我们直面的一个严肃而沉重的主题。在这个主题的映照下,何开荫十多年来对税费改革追求、奉献的价值、意义就不言自明了。<sup>⑤</sup>

市县动态 太康县审计局在经济责任审计中,坚持和财政收支审计相结合、坚持和信访案件审计调查相结合、坚持和实物盘点、账外调查相结合,使经济责任审计工作步入规范化。

(贾山林)