

农民负担沉重的现状和后果分析

张 秀 生

首先要说明的是,我主张用“解决农民负担”而不主张用“减轻农民负担”的字眼。这是因为,“减轻”二字不科学,能“减轻”就能“加重”,这完全是一种政府行为,在有的地方就可能会出现想减轻就减轻,想加重就加重的现象。“减轻”,并不能从根本上解决农民负担过重的问题。此其一。其二是“减轻”的含义并不确切,今年比去年减了,农民负担真的轻了吗?不见得。很可能是“减而不轻”。农民负担的现实也已经证实了这两点。从根本上解决农民负担过重的问题,是在尊重农民自主经营权利的基础上,面对农民收入的现实,从巩固国民经济基础,充分调动农民生产经营积极性出发,按市场经济发展规律办事。当然,大家都在谈“减轻农民负担”,从现实出发,首先是减轻农民负担、然后才能谈得上彻底解决农民负担沉重的问题。在这个意义上说,“减轻农民负担”的提法是有现实意义的。

中国是一个有9亿农民的国家,农民问题仍然是当今中国的首要问题。没有农民的小康,就没有中国的小康。中国现在存在着富裕程度的差别,谁都承认。农村有比较富裕的地方和人,但大多数农民是最不富裕的层次。1992年农民人均纯收入还不足800元。农民承担不了,也忍受不了沉重的负担。

中国国民经济的基础仍然是农业,在80年代中后期,农业已经暴露出了一些急需解决的关系到长远发展的问题。诸如农业发展的基础设施建设滞后,农业投入减少,因为多种原因所导致的农民种田积极性下降等。在80年代后期和90年代初期,农民和各届人士对收购打“白条”和农民负担过重的问题又反应强烈。江泽民同志1992年底在湖北调查,所到之处,农民无不反映负担过重。农民负担过重,直接影响到农民生产经营的积极性。谁都知道,联产承包责任制之所以发挥了如此巨大的威力,不就是首先在于调动了、释放了曾被“一大二公”所压抑了的生产积极性吗!农民生产经营积极性的下降将会产生什么样的后果,不也很明显吗!

解决农民负担过重的问题已经刻不容缓。而要解决这一严重问题,首先就要看清农民负担沉重的现状,认识农民负担过重的严重后果。这也是本文分析的重点。

农民负担沉重的现状

“农村已是一堆干柴,农民负担已到极限”,“长此下去,不爆则已,一爆发就不可收拾。”这是1992年底,国务院农民负担检查组到农村调查,一些地县的同志忧心忡忡的一句话和一位分管农村工作的省级领导告诫的一句话。^①实事求是地讲,农民负担在不同的地方是不一样的,农民的感受也不同。在经济发达的地方,农民没有直接负担,因而对此也没有反映;在经济较发展的地区,因为集体经济发展,很多项目的发展所需费用由集体经济承担了,加上农民人均收入较高,农民即使有负担,也反映不强烈;而那些中等的和经济不发达

地区,农民收入处于全国平均水平或平均水平以下,农民对负担的反映是强烈的。可以说,在全国广大农村,农民的反应是强烈的。必须正视这一事实。

据对全国和部分地区的调查资料看,农民负担不仅重,而且具有项目多、收取具有强制性等特点。

一曰重。国务院曾明确规定,农民向乡村集体经济组织上缴的提留和统筹,应控制在“占上一年农民纯收入的5%以内”。实际上,这个限额在绝大多数地方未能控制住。据对29个省份的统计,1990年农民人均承担的村提留和乡统筹费为41.15元,占当年人均纯收入的7.88%,比国务院规定的5%高出2.88个百分点。如果再加上农民承担的其他社会负担,如乱收费、乱罚款和各种集资、摊派等,农民的人均负担则为57.15元,占当年人均收入的10.95%,超出国务院规定的一倍以上。^②与1990年相比,1991年、1992年又加重了。据笔者对湖北省某县的调查,有的乡村农民上缴的提留、统筹和各种集资、摊派费,人平达200元以上,占到当年纯收入的20%以上。具体哪些项目,农民自己也说不清,有的农民大胆地透露,农民负担的数据只有村民小组的会计那里才是详细的、真实的。

二曰负担在不断喊减声中看涨。中央和国务院早就注意到农民负担过重问题。1985年,中共中央、国务院发出了关于制止向农民乱派款、乱收费的通知,之后多次强调这一问题。仅近3年多来就发了多个文件,领导同志的多次讲话中都谈到减轻农民负担问题。1990年国务院发出了关于切实减轻农民负担的通知,1990年的政府工作报告,1991年3月的农村经济工作交流会都讲到这一问题。1991年12月7日发出了《农民承担费用和劳务管理条例》。1992年8月国务院又发出通知,1992年12月江泽民同志、李鹏同志都为此作了讲话。1993年3月,国务院又发出了减轻农民负担的紧急通知。这一方面说明中央、国务院对减轻农民负担问题的重视,另一方面也说明了农民负担这几年并没有减轻。实际上是在喊减声中看涨。这种状况令人深思。据对湖北省天门市岳口镇熊滩村的调查,1990年人平纯收入784元,农民总负担为43484元;1991年人平纯收入667元,农民总负担为55489元;1992年人平纯收入692元,农民总负担为63790元。1992年种田农民人平纯收入比1990年减少92元,但人均负担增加近27元。农民总负担年递增20%左右。^③1992年底和1993年初,中央和国务院下决心解决“白条”问题,要求在春节前全部兑换完毕。但是,这并没有解决农民负担过重的问题,有的是用白条抵了摊派。真可谓“白条”已兑换,农民欢喜;“白条”抵摊派,负担仍沉重,农民甚忧。

三曰政出多门,名目繁多。向农民要钱的部门越来越多,有教育、文化、卫生、民政、司法、公安、农技、兽医、保险、农机、林业、土地、计生、水利、广播、妇联、青年等几十个部门向农民收取费用。还有搞勤杂的、干跑腿的、排不上部门的“部门”,说不清单位的“单位”,也借此找出种种借口向农民要钱。农民埋怨:“千只手,万只手,齐向农民来伸手”,“各行各业讲效益,都从农民身上打主意”,“几十顶大盖帽,对我一顶破草帽”。

农民负担的项目日益增多。农业税、耕地占用税、农林特产税、水利兴修费、建校费、农机管理费、城市建设费、卫生防疫费、广播文化费、房产发证费、各种保险费、农用架电费、民兵训练费、电影放映费、五保四属费、颁证发放费、报刊订阅费、报刊使用费、勤杂人员补助费、党团员培训费、村干部会议费、民兵擦枪费、宅基地丈量费、民办教师奖金、乡教育办公费、筹建文化中心款,等等。真是五花八门。这些有的项目是合理的,有的是不合理的;有的即使是合理的,但收费标准高。说来与农民的生产经营和生活相联系,但农民

承受不起。国务院规定的“三提五统”看来项目不多,但这些项目到了下面、到了基层,就细分为若干项,且层层加码。延边朝鲜族自治州农民的负担有158项,其中合同内的只有14项。^④收者都认为有道理,说是“人民事业人民办”,其结果实际是“农民兄弟请掏钱”。

四曰不合理的负担比重大。农民对合理的负担、与生产经营和生活直接关联的项目的合理标准的收费是通情达理的。他们反感的是乱收费、种种不合理的集资和摊派。如在乡镇设派出所,建房要乡镇出钱,乡镇没钱就只得向农民摊派。有的乡镇派出所还要组织民办警察,工资、着装和买摩托车的钱都要农民出。据不完全汇总,农村中小學生除交学费、课本费外,还不同程度地交纳各种杂费31项。据对安徽省凤阳县的调查,县实验中学1992—1993年度第1学期,1年级新生收费352元,1个月后考试,符合1年级入学条件者,退200元,进入学前班者不退。辽宁省西丰县的中心小学以勤工俭学为名义向学生及家长收款收物。县立新小学规定,每个小学生除交35元勤工俭学费外,还要交15斤蕨菜,150个蚕茧,5公斤废铁或旧鞋底。据调查,现在光是收取有关土地的税费就达11种之多。安徽省凤阳县官沟镇等地的农民建房要交9个环节的税费。对农机户的收费也相当严重。据吉林省公主岭市怀德镇的调查,一台小四轮拖拉机要交20种费。^⑤有的地方的农民说:“集资是万能,啥事都能成”,“头税轻,二税重,摊派是个无底洞”,“你集我集他集农民着急,你筹我筹他筹农民发愁。”

五曰负担的强制性。这表现在收费项目的强制性和收费手段的强制性。有的地方的农民交了钱,还不知被收的是什么费。报刊摊派、保险摊派、强制服务,各显神通。据对东北32个村抽查,一个村全年订阅报刊34种之多,经费一般在3000—5000元。山东省高塘县泗河乡订报刊36种,乡村两级报刊费9659元,人均3.17元。河南省邓州市党宣部宣布,每个干部必须订一份地区党报,如果不订,是预备党员和入党积极分子的,都将被取消资格。目前乡村普遍存在用行政手段强制参加保险的情况。什么牲畜保险、房产保险、财产保险、养老保险等。江苏淮阴县1992年连续发文,下达养老保险目标任务,并与乡村干部利益挂钩。该县大兴庄乡为完成任务明文规定,“不参加养老金投保户,不得劳务输出,不享受社会的救济,不安排到乡镇企业工作”等11个不准。^⑥强制放映电影、畜禽防疫、生产资料供应等服务也较普遍。有的地方的干部反映,县电影公司以解决农民看电影难为名,下达村放映电影指标100场;有的县畜禽防疫是按户或按人收费,不论是否饲养,也不论是否打针,平均摊派;有的省的农民反映,供销社和农技推广部门,多是只见收费不见服务,或是高标准收费,低标准服务。有些部门为了达标活动也要向农民敛钱。农民无可奈何地说:“联产承包虽然好,农民负担减不了;部门改革越深化,农民群众越害怕。”“这达标那达标,都要农民掏腰包;这大办那大办,都是农民的血和汗。”

在收费手段上也实行强制性。有的农户交不起或暂时交不清摊派款,有关人员就采取搬家产的办法;有的地方还成立了“征收工作队”、“突击队”到农民家催款,有的甚至还带着手铐、警棍。有的地方因农民负担过重和征收手段的强制性,激化了矛盾,曾出现过恶性事件。有的地方采取经济的办法收款,如按期交清的给予奖励,到时未交清的给予罚款,这实际上又加重了困难户的负担。

六曰不公平性。这里讲的不公平性是就负担者之间而言的。许多地方是按照耕地量分摊提留、统筹、集资、摊派的。这就造成了谁种的地多,谁的负担就重的不平等现象,挫伤了种地的积极性。

七曰隐性负担重。据对全国27个省区141个县农民负担调查,人平显性负担占总负担的49.3%。农民隐性负担加重主要表现在:一是人均剪刀差负担。1989年以来,工农业产品价格剪刀差连续3年扩大,累计扩大16.5%,1991年比1990年扩大了5.1%,其绝对额近2000亿元。农民人均剪刀差负担1985年比1978年增加42元,1991年则比1985年增加125元,已达217元。二是劳务负担呈高速增长态势。1991年农村劳动力承担的义务工和劳动积累工为86亿个标准工作日,比上年增长21.8%,若以每个工按4元折价算,农民1年提供的劳动积累价值就达344亿元,农民人均39元,占上1年农民人均纯收入的6.95%,^⑦三是农业生产资料价格上涨,农民对农田投入成本增加。农用生产资料诸如化肥、柴油、农药等,到了农民手里,绝大部分都是高价。农民说:农业产品1分1分地提价,工业产品1角1角地加价,农用生产资料1元1元地涨价,农业增收部分还不够贴价。四是农产品牌市差价和近几年议购粮价格下降所带来的负担。湖北省荆门市每年提供议价粮8亿多斤,1989年平均收购价是0.43元,1990年是0.34元,1991年降为0.27元,1991年比1989年全市农民共减少收入1.28亿元,平均每个农民180元;1991年比1990年减少收入5600万元,平均每个农民80元。^⑧

八曰负担增长快于收入增长。1989年以来,农民收入增长极为缓慢。1989年农民人均纯收入为600元,扣除物价上涨因素,比上年减少1.8%,这是11届3中全会以来第一次出现的负增长。1990年农民人均纯收入只比上年增长1.8%,1991年增长2%,3年平均仅增长0.7%。在农民收入增长缓慢的同时,农民负担增长极为迅速。

关于农民负担过重的状况,最后需要说明的是,现在人们谈论农民负担,主要是从乡村统筹和提留、各种名目的集资和摊派的角度而言的,是以国务院规定的不超过上年农民纯收入的5%来讲的。实际上,农民负担是一个宽泛的概念。从不同的角度看,有显性负担和隐性负担,有资金负担和实物、工时等负担,有价格、税收、社会负担之分。怎么分法,尚可讨论。在农民的总负担中,税收负担是很大一部分,而人们在论述农民负担时又很少能够说明。从农业税负担看,农民负担的农业税率是逐年下降的,“三五”时期为11%，“四五”时期6%，“五五”时期5%，“七五”时期不到4%。但实际上,随着农村第二、三产业的发展,农民负担的税金是呈增长趋势的。1991年,农村向国家提供的税金达434.7亿元(其中农业税只占21.9%),比上1年增长14.7%;农民人均49.4元,比上年增长13.8%;占上一年农民人均纯收入的8.81%。

农民负担沉重的后果

农民负担过重的后果,现在已经显现出来,如果不尽快解决,其经济和政治、社会后果将更加严重。事实已经证明,农民负担不仅是个经济问题,而且是个政治问题。

从政治方面来看:

第一,它是对农民利益、农民的一种剥夺。征收项目的众多、随意性及征收手段的强制性,是侵犯农民利益的,是违背农民意志的。农民是社会主义现代化建设的主力军,他们占中国人口的绝大多数。不能不说农民负担过重关系到工农联盟的巩固。

第二,影响了党群、干群关系。农民的各种负担,不论是税收、提留、统筹、摊派、集资,不论是哪一级、哪一部门下令征收的,农民都认为是党和政府的意志,是向国家交的,是国家征收的“苛捐杂税”。农民的意见、怨言,很多都直接对着各级党组织和政府发。直接的征收人又是乡村干部,因此使得干群关系紧张。有的地方曾出现了干群冲突。因为干部经常上门催款,农民曾编了“与狗混熟了,与人疏远了”的顺口溜。

第三, 引发了恶性案件。据有关报刊披露, 1992年5月, 湖南省湘乡市新研乡37岁的农村妇女潘群英因交不起款, 有关领导就动手搬她的家产, 为此她跳塘自杀身亡。1992年3月, 湖北省枝江县百里州乡农民樊哲富因负担过重到省里上访后自杀。1992年12月, 河南省舆县也发生了农民蔡玉堂因负担过重上吊自杀的事件。至于上访、贴大字报以及其他方式反映呼声的事则很普遍。

第四, 据国务院检查组组织的问卷调查结果发现, 多数农民还没有真正掌握作为保护自己合法权益的《条例》。如果农民掌握《条例》的话, 拿起法律武器, 那岂不成了大规模的、广泛的民告官、农民告政府的行政官司。如果真是这样, 那又会成为一种什么样的状况呢? 实际上, 这类官司已经在打。这里, 简要引述罗书平等同志写的获第六届(1992年度)全国法制好新闻一等奖的报道:《乱收费乱摊派引起诉讼——农民打赢行政官司》。四川省乐至县3起农民状告乡政府案件, 经县人民法院公正审判, 全部胜诉。庭审中, 数千农民和机关干部冒着酷暑聚集在审判地点。800个旁听座位座无虚席, 窗外、走廊、院坝里挤满了情绪激动的旁听农民。每当审判长宣布合议庭意见时, 几千旁听群众鸦雀无声。判决结果一公布, 雷鸣般的掌声经久不息。旋即, 两批农民计600余人, 抬着披挂大红花的花匾, 上书“秉公执法”, 燃放鞭炮, 到乐至县人民法院致谢。^⑩这种情绪和做法不是很能说明农民的反映吗! 要知道, 负担超出了《条例》的规定, 不是个别的现象。

从经济方面来看: 农民负担过重, 直接影响到农民生产经营的积极性, 影响农业生产的发展, 影响农业这一国民经济基础地位的稳定和巩固, 从而影响到整个国民经济的发展。

第一, 农民收入这几年提高缓慢, 而在提高的数额中, 80%来自乡镇企业。乡镇企业较发达的地区在东部、沿海, 而中西部则不发达。中西部的农民, 特别是以农为主的农民, 收入则没有多大增长。与此同时, 负担又在不断加重, 这就使他们缺乏积蓄和自我发展的能力。

第二, 由于工农业产品价格剪刀差的扩大, 经营非农产业比经营农业能获取更多的收入, 即使经营农业的负担不重, 农民经营农业特别是种植业的积极性也会受到影响。现在在相当地区的精明强干的农民只是将农业作为“辅业”。再加上很多地方将各种费、税分摊到土地, 经营农业更是无利可图。因此, 缺乏生产经营的积极性, 既不愿投入, 也无力投入。如果说没有办法才去经营农业, 那么农业发展就隐藏着深层次的危险。

第三, 由于经营土地收入低和负担重, 农民背弃土地的现象出现, 在有的地方还比较严重。本来, 中国农民对于土地的感情, 经营土地的韧性, 安土乐业的心理, 是任何其他国家的农民都不可比拟的。联产承包责任制的实行, 奇迹般地把农民带进了一个新天地。广大农民在与历史上经营土地的积极性长期被压抑、30年解决不了温饱的比较中认识到了土地的现实价值。即使在1986年以后, 农产品出现卖难, 农民仍不愿放弃土地, 出现了既不愿转包土地又不愿接包土地的现象。但是, 近两年来, 在比较利益的驱动下, 由沉重负担所压, 农民悄悄背弃土地。安徽滁州在1991年秋天就出现了一股退田的暗流。有的农民夜间悄悄叫来一辆汽车, 招呼都不打, 人走房空。以种田赛绣花闻名乡里的范桥村张庄, 1991年有8户退田74亩, 占全队耕地的四分之一; 全组20—40岁的青壮年劳力34人中, 有27人弃田而去。有的地方经营农业的主要劳动力成为妇女、儿童和老人的“386160”部队。这种状况虽然体现了劳动力的转移, 带来了农村产业结构的调整, 也带来了农民收入的增长, 但是经营农业的劳动力素质令人担忧, 农业发展的后劲如何令人深思。

(下转第90页)

IC语言编程,给操作者带来了更多的方便:①加强了编辑功能。因为FORTH语言对数据输入的格式要求很严格,在录入数据时严格按数据格式录入很麻烦,不利于一些特殊数据的录入(数值太大或太小)。②提高了人机对话功能。因为用FORTH语言的模块调用功能很严格,不利于发现问题及时修改数据,人机对话功能不强,特别是对这些软件不熟悉的人,就无法操作。③增加了预测内容。目前的这些软件,可以根据研究对象不同,随意预测人口问题的某几个方面的内容,并增加了人口迁移的因素。在图形功能方面,除了可显示人口金字塔外,还可用直方图、曲线图来描述。这样使得人口预测软件更加完善,更加便于操作。

这些人口预测软件应用,给研究人员的研究工作带来了很大的方便。但因为预测模型的规范化,只能按典型模型去模拟某一地区的人口发展状况时,某些条件不满足时,也可能会出现一些偏差,所以这些预测软件一般较实用于预测范围比较广、时间为中长期的情况。

四、自编人口预测软件应用

由于模型软件存在着以上的不足,为了使预测结果更能符合实际,许多地区和部门也采用自编人口预测软件。武汉大学人口研究所也根据研究需要,用BASIC语言和DBASE数据库,编写了人口预测软件,并在“湖北省人口及人力资源发展战略”的项目和“秭归贫困县人口发展调查”项目中得到应用。

在这些自编程序中,我们采用的是,

①树型结构的分级菜单管理程序。在程序中,我们采用3级管理。首先是主菜单,包括预测、修改、打印和退出这四个功能,而4种功能模块,又分别调用各自操作的子模块。这些操作子模块又控制程序的基本数据、结果数据和程序之间的调用,从而成为一个完整的系统。②数据库的应用。在程序中,我们除了建立了基年资料的录入数据库外,还有一些中间运行过程中的数据库和最后结果的数据库,这些数据库的应用和有机地结合,使我们地操作更加方便。③数据模型的合理建立。在程序中,我们根据某省或某县的实际情况,选择了动态的生育模型,并按各自生育模式曲线、用正弦函数、阶梯函数、指数函数等初等函数和正态分布、F—分布、T—分布、 X^2 —分布等概率分布对各类地区育龄妇女生育模式进行拟合、分析,找出较有代表性的生育模式,提高预测结果的准确性。④输出结果直观。在程序中,我们尽量考虑能很直观地看出口发展的情况,所以输出形式为图表合一,各种人口变化趋势的图表从输出屏幕上和打印机上输出,一目了然,增加了输出结果的可读性。

总之,我们用这个程序并根据某省、某县的实际情况进行人口预测,为湖北省政府提供《湖北省人口发展与人力资源的发展战略》的研究报告和为贫困县总课题组提供的《秭归县的人口发展状况》的研究报告,引起了政府部门和学术界的高度重视。这也是利用计算机进行社会科学研究一个典型实例。

(责任编辑 徐云鹏)

(上接第30页)综上所述,农民负担是沉重的,后果是严重的。农民负担过重的原因是多方面的,有浅层次的,也有深层次的;有经济的,也有政治的、法律的;有政府的原因,也有农民自身的原因;有上级部门的原因,也有基层的问题;有人的因素,也有体制的制约。应该仔细分析,抓住主要矛盾,下狠心从根本上解决农民负担问题。

注释:

①许宝健:《何以减而不轻——农民负担问题透视》,《经济日报》1993年2月26日。

②④庹震:《为了农民的合法权益……》,《经济日报》1992年12月16日。

③黄发源:《方方面面说负担》,《湖北日报》1993年2月21日。

⑤⑥许宝健:《怎一个“乱”字了得——农民负担问题透视》,《经济日报》1993年2月19日。

⑦许宝健:《高度重视农民负担过重问题》,《经济日报》1992年12月29日。

⑧许宝健:《警惕农业重新陷入徘徊——人大代表朱同炳谈陈农业深层矛盾》,《经济日报》1992年4月4日。

⑨见《经济日报》1993年5月13日。

(责任编辑 王雪松)