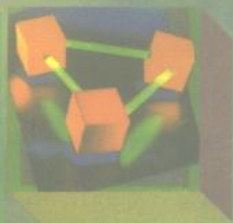




中国农民负担 问题研究



主编◎李茂岚

山西经济出版社

中国农民负担 问题研究

主编◎李茂岚

山西经济出版社

书 名:中国农民负担问题研究

作 者: 李茂岚 主编

出版者: 山西经济出版社(太原市并州北路 69 号·

邮码:030001·电话:4044102)

发行者: 新华书店北京发行所

印刷者: 太原市长纓印刷厂

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 8.75

字 数: 216 千字

印 数: 5501—7000 册

版 次: 1996 年 7 月第 1 版 1997 年 5 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 7—80577—987—2/F·986

定 价: 15.80 元

责任编辑: 赵建廷 张惠君 **社长:** 张凤山 **总编:** 李国维

序

● 万宝珊

改革开放以来,中国农业取得了巨大成就,农村发生了历史性变化。农村的改革与发展,用较短的时间,扭转了粮、棉等主要农产品供给长期短缺的局面,实现了供求总量的基本平衡,解决了全国绝大多数农民的温饱问题。一些经济发展比较快的地区,在全面发展农村经济的基础上,正由温饱逐步向小康目标迈进。农业和农村经济的振兴,有力地支持了城市改革和国民经济的快速健康发展,促进了社会的安定,为建立和完善社会主义市场经济体制奠定了坚实的基础。

但是,我们必须清醒地看到,随着农村改革和发展的不断深入,也出现了不少新情况和新问题。有些问题已经成为影响农民生产积极性、制约农业和农村经济发展的突出问题。农民负担过重,就是当前农业和农村工作中的实际问题之一。党中央和国务院对减轻农民负担非常重视,采取了一系列重大措施。1990年2月,国务院发出《关于切实减轻农民负担的通知》。1991年10月,党的十三届八中全会提出了“要采取有力措施,减轻农民负担”的要求。1991年12月,国务院发布了《农民承担费用和劳务管理条例》。1993年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《关于切实减轻农民负担的紧急通知》,同年7月召开的第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会

50098/11

议通过了《中华人民共和国农业法》等等，把减轻农民负担用法律手段规范下来。这些法律、法规和规章的施行，都收到了良好的效果。特别是通过1993年的集中治理，使大部分不合理负担项目基本得到清理，并取消了一批乱收费、乱摊派、乱集资的文件和项目，维护了农民的合法权益，得到了广大农民的衷心拥护，促进了农业的发展，维护了农村社会安定。

农民负担说到底是个农民利益问题。党和政府历来非常关心和重视保护群众的利益。中国共产党的宗旨就是带领、组织人民为争取自己的经济利益和民主权利而奋斗。中国有12亿人口，80%生活在农村，关心、维护农民利益，是党的群众观点的根本体现。近几年所以出现农民负担过重的问题，既有思想认识方面的原因，也有工作中的偏差。这些问题集中反映在以下几个方面：一是农业的国民经济基础地位思想树立得不牢，对农业和农村的改革与发展在中国的重要性认识不够，出现了忽视农业的倾向；二是一些地方和部门从眼前和局部利益出发，“四面八方向农民伸手”，过高地估计了农民的富裕程度，片面强调积累贡献，不断增加或提高向农民收费、摊派和集资的项目与数量，超越了农民的承受能力；三是有些同志想问题办事情，仍然习惯于传统的一刀切、行政命令，违反农民的意愿，好事办过了头，引起群众的不满；四是有的同志重“政绩”，忽视“政策”，工作中缺乏群众观点，不注意处理与农民“给”和“取”的关系。这些问题交织在一起，严重地损害了农民的利益，挫伤了农民的生产积极性，削弱了农业发展的后劲，增加了农村的不安定因素。

所以,农民负担过重不仅会影响农业和整个国民经济的发展,而且会影响农村乃至全国的政策稳定。

农民负担既是一个实践问题,又是一个理论问题;既是一个经济问题,又是一个政治问题。就事论事地理解、认识和解决农民负担过重的问题,局限性很大,自觉性不高,态度不坚决,而且容易出现“反弹”。我们必须从历史经验、理论高度、现实需要和未来发展等方面进行系统地研究和探讨,巩固和扩大减轻农民负担已经取得的成绩。《中国农民负担问题研究》一书的作者,正是从历史的观点、国情的观点、实践的观点出发,以史为鉴,以实为据,运用唯物史观对农民负担作了比较全面的认识和分析。这种有益的尝试,不仅对新形势下如何审视中国的农业、农村和农民问题有一定的理论意义,而且对进一步深刻理解和认识加重农民负担的危害,从经济、政治和社会等方面采取减轻农民负担的综合措施,制定相应的对策,具有现实的作用。

农业、农村、农民问题,既是中国的一个古老话题,又是改革开放和建立社会主义市场经济体制所面临的新情况和新问题。希望有更多的理论和实际工作者,携起手来,共同研究,积极探索,正确处理新时期的农民问题。为加快我国农业发展,保障农产品有效供给和增加农民收入,维护改革、发展、稳定的大局,作出自己应有的贡献。

1995年11月10日

(序作者系中华人民共和国农业部副部长)

目 录

绪论.....	1
---------	---

历史编

第一章 古代的农民负担.....	7
第一节 封建剥削与农民负担.....	7
第二节 历代封建王朝兴衰的社会背景	15
第二章 近代农民的艰难处境	24
第一节 半封建半殖民地的中国农村	24
第二节 重负下的中国农民	31
第三章 农民解放与农业发展	41
第一节 新民主主义革命与农民解放	42
第二节 合作化与农民的巨大贡献	46
第三节 休养生息与合理负担	56

现状编

第四章 新时期的农民负担	69
第一节 农民负担问题的提出	69

第二节 新时期农民负担的特征	77
第五章 农民负担重的现实	87
第一节 农民对负担的承受能力	88
第二节 农民负担重的表现	93
第三节 社会负担面面观	102
第六章 加重农民负担的后果	111
第一节 加重农民负担的经济后果	111
第二节 加重农民负担的社会后果	120

成 因 编

第七章 农民负担重的体制与政策成因	131
第一节 工业倾斜政策与农民负担	131
第二节 城乡分隔体制与农民负担	141
第八章 加重农民负担的社会成因	150
第一节 部门利益膨胀与农民负担	150
第二节 政府行为扭曲与农民负担	160
第三节 法制建设不完善与农民负担	164
第九章 加重农民负担的经济成因	170
第一节 农民收入增长滞缓与农民负担	170
第二节 农民收入差距扩大与农民负担	175

对 策 编

第十章 协调工农关系 强化农业基础	181
第一节 对农民问题重要性的认识	181

第二节	对农业基础地位的再认识·····	190
第三节	减轻农民负担强化农业基础地位·····	199
第十一章	发展农村经济 增加农民收入·····	204
第一节	发展壮大集体经济·····	204
第二节	走“两高一优”农业之路·····	211
第三节	努力提高农民收入水平·····	223
第十二章	市场经济与保护农民利益·····	228
第一节	提高农民的组织化程度·····	228
第二节	用市场经济原则规范政府行为·····	236
第三节	强化立法监督·····	243
第十三章	农民负担的规范化·····	250
第一节	农民负担范围的规范·····	251
第二节	农民负担形式的规范·····	255
第三节	农民负担规模的规范·····	264
后记 ·····		271

绪 论

中国有 12 亿人口,80% 生活在农村。农民和农村的状况如何,对改革的深化、经济的发展和社会的全面进步,具有特殊重要的意义。

发轫于农村的经济体制改革,极大地解放了农村生产力,进一步强化了农业作为国民经济的基础地位,为全面推行改革开放,促进国民经济的高速发展,提供了机遇和条件。中国农民又一次以其高度的政治热情和创造精神对改革和发展做出了巨大的贡献。

与此同时,随着改革的深入与经济体制的转换,也引发了一些新的利益冲突和社会矛盾。改革引发的深层社会矛盾和新旧体制的碰撞,使传统的工业与农业、城市与农村之间利益失衡,在新的形势下,不但未能得到有效的缓解和消除,反而变得更加复杂化、多元化。对农民富裕程度的过高估计,与农民的实际收入的缓慢增长,从正反两方面相互驱动,导致负担比例逐年加重,破坏了国家、集体、农民三者利益分配的正常关系。改革初始给农民带来的既得利益正在丧失,农民负担过重,正在成为全社会关注的热点和难点问题,并引起党和政府的高度重视。

农民问题历来是中国革命和建设的根本问题。毛泽东同志在总结中国的历史经验时曾多次阐明过这个观点。1950 年,中国新民主主义革命胜利以后,毛泽东同志就指出:“革命靠了农民的援

助才取得了胜利,国家工业化又要靠农民的援助才能成功。”^①这一论断,已经被 30 多年的社会主义革命和建设实践反复证明。什么时候农民问题解决得好,农业就发展得快,建立在农业基础上的社会主义事业就顺利发展;反之,不尊重农民意愿,剥夺和损害农民的利益,革命和建设事业就遭受挫折。

在中国,农民和农村的状况如何,不仅直接影响农业的发展和农村的稳定,而且关系到整个国民经济的繁荣、社会的安定和政体的推行。任何社会变革和发展,如果离开农民的参与和支持将是不可能取得成功的。

农业、农村问题的核心是农民问题;农民问题说到底是个利益问题。历史经验反复证明,与农民利益直接相关的农民负担轻重,在中国不仅是一个经济问题,而且是一个政治问题。

农民负担作为一种经济现象,它反映社会对农民劳动成果的直接和间接的占有量,是农民无偿向社会提供剩余价值的总和。用社会分配的公平原则来衡量,这个比例应具有一定的合理限度,即社会对农民劳动成果的占有部分,不应当超过农民维持简单经济再生产和基本生活费用的临界线。

农民负担作为一种社会现象,它反映国家、集体和农民之间的利益分配关系。劳动者应对国家承担一定的赋税,以维持社会的管理和共同发展。但另一方面,农民在承担义务的同时,应享有维护自身利益的权利。国家应从扶民安邦的全局出发,不断调节三者的利益关系,否则,就会影响社会的安定和发展。

农民负担不管是一种经济现象,还是一种社会现象,均属一个历史范畴。尽管各个历史时期的社会形态不同,但从阶级社会产生以来,各种赋税、徭役就随之产生了,只是在不同的社会形态下,它所反映的阶级利益关系不同而已。在中国漫长的封建社会,农民负

^① 毛泽东:《做一个完全的革命派》,《毛泽东选集》第 5 卷。

担不管以什么形式出现,它所反映的经济关系和社会矛盾,都是封建阶级对农民阶级的经济剥削和政治压迫。在农民当家作主人的社会主义社会,经过民主革命和社会主义革命,无产阶级夺取并掌握了政权,剥削与被剥削、压迫与被压迫的阶级对抗已不复存在。在根本利益一致的前提下,农民负担转化为不同利益集团对社会财富的占有比例的分配关系,它所反映的利益关系转化为局部利益与整体利益的关系,长远利益与眼前利益的关系,即国家、集体和农民三者之间的利益分配关系。

如何正确认识和处理国家和农民的关系,一直是中国农业思想和农业理论的主题之一。历代有影响的农业思想家,无论是哪一流派,还是提出什么具体主张,均以薄赋轻役、安邦抚民为立国之策。中国历史上国泰民安的升平盛世,无不受益于此。然而,随着封建统治阶级的没落,上层社会的腐败,苛政重赋又成为一种历史的必然。这种历史的周期性在中国一直延续了几十个世纪。正如马克思所说:“我们在亚洲各国经常可以看到,农业在某一个政府统治下衰落下去,而在另一个政府统治下又复兴起来。收成的好坏在那里决定于政府的好坏,正像在欧洲决定于天气好坏一样。”^①这不能不说是中国古代社会发展史上的“怪圈”。

进入近代以后,在中国共产党的领导下,真正的划时代的革命几经波折才得以实现。从土地革命、抗日战争、解放战争,到社会主义革命和建设所进行的巨大社会变革,都是为了带领农民为争取经济利益和民主权利而斗争,所以赢得了广大农民的积极参与和拥戴。历史反复证明了这样一个基本事实,农业、农村和农民问题,始终是中国的首要问题。任何政党、团体,以至政府,谁赢得了农民,谁就是中国的代表;什么时期农业、农村和农民问题解决得好,经济就繁荣,社会就发展。否则,这一切只能是欲为而不可为。

① 马克思:《不列颠在印度的统治》,《马克思恩格斯选集》第2卷。

但是我们也应该看到,新中国成立40多年来,在对待农业、农村和农民这个根本问题上,在处理国家、集体与农民三者的利益分配关系上,也有过局部和暂时的认识不足和工作失误。如“大跃进”和“人民公社化”时期搞“一平二调”,征“过头粮”;十年“文化大革命”时期推行极左路线,取消社员的“自留地”,关闭集市贸易,“割资本主义尾巴”等“左”的倾向,就是不尊重农民意愿,无偿剥夺农民利益的突出反映,造成的后果也是较为严重的。

当前农村出现的农民负担过重,虽然与改革开放前不可同日而语,但其严重后果都是伤害农民的利益,削弱农业的基础地位。迫使政府不得不对农村政策及国民经济作出新的调整。这样的教训,在短暂的40多年里并不鲜见。在改革开放逐步深化的关键阶段,在经济体制转换的新形势下,审视农业、农村和农民问题,更应站在一个全新的高度,用建立和完善社会主义市场经济体制的观念,正确处理局部利益、当前利益与全局利益、长远利益的关系,正确处理农民利益与集体利益、国家利益的关系,克服和超越官本位、行业本位、地区本位、集团本位等非经济因素对宏观经济规律的干扰,还权于民,还利于民,为加速农村奔小康的步伐,加速实现农业现代化的进程,创造宽松的宏观环境和微观基础。

为了实现这一初衷,本书从农民负担的现实出发,从历史演变和国情实际出发,用唯物史观研究探讨了中国农民负担的历史演变,以及与此相关的政权更迭、国家兴衰的经验教训。但是我们追溯历史,绝不是混淆是非,而是以史为鉴,古为今用,力图从全方位、多侧面透视农民负担这一现象,从中找出规律性的东西,进而形成共识,为党和政府制定政策,采取措施,提供借鉴和依据。

历

史

编

农民负担是一个历史范畴。农民负担的产生，同中国农业一样，已经具有几千年的历史。从夏朝出现租税合一的“贡”，到秦汉之后形成的赋税制度及其各种演变形式，都是统治阶级剥削农民的主要手段。

土地、政权、赋税交织在一起，勾画出中国历史的基本轮廓。农民负担的轻重，农业生产的兴衰，与封建政权的命运紧密地联系在一起。“水可载舟，亦可覆舟”，历代封建王朝，都未能摆脱以休养生息、轻赋薄役而兴，又以苛捐杂税、加重农民负担而衰的更迭循环规律。

中国共产党领导的新民主主义革命的胜利，使农民从封建剥削的桎梏中解放出来，并在复杂的政治斗争和困难的经济环境中，成功地实践了国家利益和农民利益的高度统一。历史经验反复证明，超越农民承受力的不合理负担，将会挫伤农民的生产积极性，影响农业的发展和农村的稳定。减轻农民负担，保护农民利益，是我们一切事业成功的基础，决不可掉以轻心。

第一章

古代的农民负担

农民负担是农民无偿向社会提供剩余价值的总和。它是阶级社会的产物，是社会生产关系的反映。中国自夏商进入奴隶社会以来，随着土地私人占有和农业赋税制的产生，就出现了自由农民对国家以赋税形式承担地租的农民负担。社会形态不同，赋税制度不同，农民负担的内容、形式、数量也有所不同。但在以农业为经济社会基础的古代社会，表现为不同阶级利益分配关系的农民负担，则始终是影响政治稳定、经济繁荣和社会发展的重要因素。

第一节 封建剥削与农民负担

在中国漫长的封建社会，地主土地所有制把农民置于封建剥削的桎梏之下。地主阶级、封建政权通过地租并借助行政、法律等强制手段，向农民榨取课役，便成为加重农民负担的阶级根源。

一、土地制度与赋役的演变

土地作为重要的生产资料，是所有制的基础，也是统治阶级无偿占有社会劳动成果的载体。纵观历代封建王朝土地制度与赋役

制度的演变过程，我们可以发现，谁拥有土地的支配权，谁就取得了无偿占有他人成果的特殊权利。

人类由血缘为中心的家庭公社发展到以地域为纽带的农村公社，为土地制度的产生创造了前提条件。奴隶制国家产生以后，便出现了奴隶主国家土地所有制，“溥天之下，莫非王土”。领地范围内的全部土地归拥有王权的奴隶主所有，然后等分均亩授给自由农民耕作。自由农民既享有受田的有限权利，又承担按土地亩数向奴隶主交纳地租、力役的负担。由于每人受田的亩数相等，所负担的纳贡服役也基本均等。当时这种平等负担的原则，易于被农民接受，对调动农民的生产积极性，发展农业生产，有一定促进作用，租税和力役的来源亦可得以保证。

从奴隶制的产生、发展，到最后的解体，历经夏、商、周三个王朝。农民负担的赋税主要有三种形式，所谓夏后五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻。即夏朝对于自由农民每人授地 50 亩，受地者按若干年收获量的平均数，拿出 1/10 作为交纳给国家的贡物，谓之“贡法”。商朝自由农民可以领受耕种 70 亩土地用于维系生计，但必须优先为国家耕种 7 亩公田，其收获量以劳役地租形式全部交纳国家，谓之“助法”。周朝除农户耕种的土地扩大到百亩以外，农业税制又在贡法和助法的基础上合二为一，将 10 亩公田的收获量折入百亩收获量的十分之一，作为赋税上交国家。虽然同为什一税，但这是农业税制的一次较大的改革。一是形成了统一的税制；二是赋税的征收形式由劳役地租过渡到实物地租，谓之“彻”。不论哪种农业税制，成年男子在负担赋税之外，还得负担为奴隶主国家无偿从事建筑城池、修路开河、出征、戍防等力役和军役。

从秦朝统一六国开始，中国在政治上结束了战国纷争的局面，完成了由奴隶社会向封建社会的过渡，奠定了我国封建王朝的政治基础。在经济上确立了以土地私有制为基础的封建地主经济制度，从而完成了由奴隶制社会形态向封建制社会形态的转变。其后