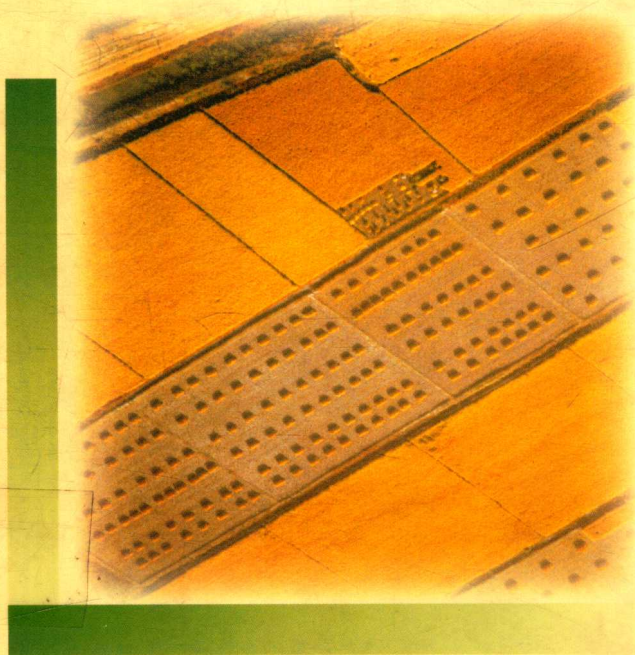




保护调动农民积极性 问题研究

王文学 主 编



安徽人民出版社

保护调动农民积极性 问题研究

国家哲学社会科学“九五”重点资助项目

王文举 主编

安徽人民出版社

责任编辑: 曹文益
责任校对: 曹芝兰
装帧设计: 宋文岚

保护调动农民积极性问题研究

王文举 主编

出版发行: 安徽人民出版社

地址: 合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编: 230063

经销: 新华书店

印刷: 安徽财贸学院印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 25.75 字数: 669 千

版次: 1998 年 10 月第 1 期 1998 年 10 月第 1 次印刷

标准书号: ISBN 7-212-01628-4/D·282

定价: 50.00 元

印数: 00001—2000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

撰 稿 人(按姓氏笔画为序)

马 杰

邢孝兵

张文华

陈阿兴

周善文

陶玉厚

马 珺

刘国华

张庆亮

陈忠卫

赵怀本

雷占才

王文举

李柏霖

张启明

欧阳仁根

姚玉珠

蓝惠德

冯德连

吴昭仁

陈年红

周效东

徐向前

潘淑娟

前 言

《保护调动农民积极性问题研究》是国家哲学社会科学“九五”重点资助项目。为了保质保量地完成这个课题,我们集中了部分高等院校和省市农业主管部门数十位专家学者,数次开会研究该课题的写作思路和方法。依照分配的任务,课题组所有成员都展开了艰苦的社会调查。经过一年多的努力,终于较好地完成了该项目的研究工作。这是值得庆贺的一件喜事。全体课题组成员都清楚地认识到,当前我国在保护调动农民积极性方面存在着相当严重的问题,不及时地彻底地解决这一问题,就会降低中国共产党在广大农民群众中的威望,就会失去广大农民群众对我国政府的信任,就会挫伤广大农民群众大干社会主义的激情,就会迟滞我国农业经济的发展,就会延缓我国国民经济跃进的步伐。我们怀着一种责任感,用心来完成这一课题的研究任务。我们希望,此书的出版对于把我国保护调动农民积极性工作推进到一个新的水平起到积极的作用。

此书是集体智慧的结晶,各章撰稿人如下:导论,王文举;第一章、第二章,张启明;第三章,王文举;第四章,姚玉珠、刘国华;第五章,王文举;第六章,潘淑娟;第七章,马杰、马珺;第八章,陶玉厚;第九章,周效东;第十章,陈年红;第十一章,陈忠卫;第十二章,陈阿兴;第十三章,冯德连;第十四章、第十五章,陈忠卫;第十六章,邢孝兵;第十七章,陈忠卫;第十八章,姚玉珠、刘国华;第十九章,

陈忠卫;第二十章,姚玉珠、刘国华;第二十一章,马杰、马珺;第二十二章,赵怀本;第二十三章、第二十四章、第二十五章,欧阳仁根;第二十六章,张庆亮;第二十七章,周善文;第二十八章、第二十九章,欧阳仁根;第三十章,蓝惠德、张文华、雷占才;第三十一章,吴昭仁、徐向前、李柏霖;第三十二章,刘国华、姚玉珠;第三十三章,邢孝兵。纂稿人:王文举、陈忠卫、欧阳仁根;全书由王文举策划、组织、总纂、修改和定稿。

此课题在整个研究过程中得到了中国社会科学院农业经济研究所所长陈吉元教授的细心指导和无私帮助,安徽人民出版社新学科编辑室主任、副编审曹文益老师的鼎力相助,安徽财贸学院书记邵有为教授、院长石秀和教授和副院长蒋玉珉教授、沈太基教授的大力支持。在此,一并表示最诚挚的感谢。

此课题由于研究时间短,加之水平有限,不足和错误之处难免,敬请广大读者批评指正。

《保护调动农民积极性问题研究》课题组

1998年3月

目 录

前 言

导 论..... (1)

第一编 农民社会地位与保护调动农民积极性

第一章 改革户籍制度与保护调动农民积极性 (33)

第二章 调整福利制度与保护调动农民积极性 (74)

第三章 改革农村干部制度与保护调动农民积极性..... (112)

第四章 建立农村社团组织与保护调动农民积极性..... (128)

第二编 农村经济政策与保护调动农民积极性

第五章 增大国家对农业投入与保护调动农民 积极性..... (157)

第六章 增大国家对农业信贷投资与保护调动 农民积极性..... (168)

第七章 调整农业税收政策与保护调动 农民积极性..... (185)

第八章 调整农村土地价格政策与保护调动 农民积极性..... (196)

第九章 缩小工农业产品价格剪刀差与保护调动 农民积极性..... (220)

第十章 变革农业制度与保护调动农民积极性..... (237)

第三编 农村流通市场与保护调动农民积极性

第十一章 建设农村市场与保护调动农民积极性..... (261)

第十二章 改革农产品流通体制与保护调动

	农民积极性·····	(299)
第十三章	发展农产品国际贸易与保护调动	
	农民积极性·····	(323)
第四编	农村经济发展与保护调动农民积极性	
第十四章	发展乡镇企业与保护调动农民积极性·····	(349)
第十五章	引导农村劳动力合理流动与保护调动	
	农民积极性·····	(376)
第十六章	发展农村合作经济与保护调动农民	
	积极性·····	(400)
第十七章	完善农村社会化服务体系与保护调动	
	农民积极性·····	(425)
第十八章	发展和应用农业科技与保护调动	
	农民积极性·····	(449)
第十九章	协调发展农村区域经济与保护调动	
	农民积极性·····	(486)
第二十章	改善农村扶贫工作与保护调动农民	
	积极性·····	(517)
第五编	农民负担与保护调动农民积极性	
第二十一章	禁绝农村乱收费与保护调动农民	
	积极性·····	(547)
第二十二章	减轻农民传统负担与保护调动农民	
	积极性·····	(558)
第六编	农村保障制度与保护调动农民积极性	
第二十三章	发展农业保险与保护调动农民积极性·····	(569)
第二十四章	建立农村医疗保险制度与保护调动	
	农民积极性·····	(593)
第二十五章	完善农民养老制度与保护调动	
	农民积极性·····	(612)

第七编 农村文化与保护调动农民积极性

- 第二十六章 丰富农村文化生活与保护调动农民积极性…………… (641)

- 第二十七章 发展农村教育与保护调动农民积极性…………… (658)

第八编 农村法制建设与保护调动农民积极性

- 第二十八章 加快农村立法与保护调动农民积极性…………… (675)

- 第二十九章 强化农村法律实施与保护调动农民积极性…………… (703)

第九编 国内经验教训与保护调动农民积极性

- 第三十章 青海省保护调动农民积极性经验教训与对策研究…………… (717)

- 第三十一章 安徽省保护调动农民积极性经验教训与对策研究…………… (768)

- 第三十二章 蚌埠市保护调动农民积极性经验教训与对策研究…………… (779)

第十编 国际经验教训与保护调动农民积极性

- 第三十三章 世界主要国家和地区保护调动农民积极性对策研究…………… (789)

导 论

一、我国保护调动农民积极性的重大意义

农民问题是我国历代统治阶级关注的最重要问题之一。农民问题处理得好与坏,直接关系着经济发展、财政状况、社会安定和政权的得失。当然,今天的中国也不能例外。

首先,从经济角度讲,我国仍然是一个农业国。换句话说,农业是国民经济最重要的部门之一。农业的状况和态势决定着整个国民经济的状况和态势。这已为我国历史乃至当前较大农业产值比重和庞大的农业从业人数所证实。保护调动农民积极性变得至关重要。也就是说,我们如果能调动农民的热忱和积极性,农业就飞速发展,整个国民经济就呈现出跃进态势;否则,农业就下滑,整个国民经济就呈现出衰退态势。

秦汉时期、唐宋时期、明清时期是我国历史上经济发展的三大黄金时期,中间还有文景之治、贞观之治。为什么?因为统治者实施了重农政策,保护和调动了农民的积极性。在税收上实行了轻税政策,一般年份税率为3%左右;法律规定农民子女可以读书入仕,在政治上鼓励人们弃商务农;特别是文景时期,一次诏令就减免了13年的农业税赋。魏晋南北朝时期、五代十国时期、元朝时期、国民党统治时期,我国经济长期徘徊不前,甚而全面倒退。为

什么？因为统治者实行了敛农政策，压抑了农民生产热情和积极性。

全国解放以后，在“一五”时期和改革开放以后，我国经济迅猛发展，主要是因为我国政府实行了激励农民生产积极性的政策，极大地调动了广大农民的热情和生产积极性。在“文化大革命”时期，我国经济连续倒退，濒临崩溃，主要是因为实行了压抑农民生产积极性的政策，桎梏了农民的劳动热情和生产积极性。

总之，不注意保护调动农民积极性，就没有我国农业的现代化，当然，也就没有我国整个国民经济的现代化，更谈不上 21 世纪我国经济的腾飞和可持续发展。

其次，从财政角度讲，农民、农村、农业经济也是我国税收的一个重要税源。在古代，农民要缴纳人头税，人年均 120 钱，这一政策延续了很多朝代。另外，还收农业税，税率一般为 3%。这样，在我国古代农业社会中，农民提供的税收往往占到整个国家税收的 90% 以上，具有举足轻重的地位。就是目前，我国税收中虽早已废除了人头税，但农业税仍然占很大比重。有一点必须说清楚，就是农民兄弟向国家所作的财政贡献，远远不是税收那个数字。国家通过工农业产品价格剪刀差又获得很大的一个数额。我国学术界有学者把它称之为“暗拿”。据统计，“暗拿”这一块是“明拿”的一倍，甚至数倍。试想，9 亿农民的财政贡献只是大约 3 亿市民的 1/4，甚至 1/5，这怎么可能呢？如果我们把国家“明拿”和“暗拿”部分统统加在一起，农民的贡献仍然应该大于市民。所以，完全可以说，目前，农民仍然是国家财政收入的主要提供者之一。当然，我国政府应该对税收大户实行保护和调动积极性的政策。调动了广大农民群众的积极性，农村经济就会蓬勃发展，税收就会丰厚，国家财政收入就会慢慢增加，综合国力就会慢慢增强；否则，税源就会慢慢枯竭，国家财政收入就会慢慢减少，综合国力就会愈益削弱。我国财政史明确告诉我们，从财政的角度制定保护调动农

民积极性的政策,就要注意处理好付出和索取的关系、当前索取和长期索取的关系。又要马儿跑得快,又要马儿不吃草,以及竭泽而渔的做法都是不可取的。要知道,放水才能养鱼。史料载,我国汉初文景之治时,国库丰盈,货币的穿绳都沤朽了,政府储备的粮食堆放在外面,多年不动用,都上霉了。为什么当时的国家财政会出现如此喜人的局面呢?就是因为政府正确地处理了上述诸多关系,实施了对农民的轻税薄赋政策以及“无为而治”的治国方略。国民党统治时期,财政艰危,国库尽空,寅吃卯粮,为什么呢?主要是因为国民党对农民狂征暴敛所致。换句话说,是因为“刮民党”实行了损害农民积极性政策的缘故。时间仅到1948年,可1958年的农业税都逼迫农民缴过了。

再次,从国防角度说,农民子弟是中国人民解放军的主要兵源。大约有80%的军人来源于农村。只有保护调动了广大农民群众的积极性,让广大农民切身体会到中国共产党是全心全意为他们服务的政党、我们的政府是真心真意为他们谋福利的政府,广大农民兄弟才会心甘情愿地把子弟送到部队当兵。否则,我们的兵源就会受到很大的影响。我们的国土无人守,我们的国门无人把,我们的国家就难以生存,更谈不上快速发展。一位古代的伟人说得好:“国虽大,忘战必危。”又有人说:“兵者,国之大事,死生之地,存亡之道,不可不察也。”上述两段话至今仍然是至理名言。

最后,从政治角度讲,压制损害了广大农民群众的积极性,就谈不上我国社会的安定团结和政权的稳如泰山。我国历史上农民起义难道还少吗?我国历史上,有的政权存在数百年,诸如夏、商、周、两汉、唐、宋、明和清朝等;有的政权仅存在了数十年,甚至数十年,诸如秦、魏、蜀汉、吴、西晋、东晋、宋、齐、梁、陈、隋、元代以及国民党政权等;更有甚者,有的政权仅存在了数年,诸如唐朝前期出现的周政权,五代时期的后汉政权、后周政权等。前者,都不同程度地实施了一些奖励农耕、保护调动农民积极性的政策;后者,就

没有认识到处理好政府与农民关系的重要性,不同程度地实施了压农敛农、损害压抑农民积极性的政策。总之,我国社会发展史明白无误地显示出,哪个政权注意保护调动农民积极性,则稳固、发展;哪个政权忽视保护调动农民积极性,则动摇、灭亡。

另外,保护调动农民积极性的意义还有很多,诸如中华民族的强盛、国际地位的提高等,因篇幅关系,恕不一一赘述。

二、我国保护调动农民积极性的主要问题

全国解放以后,我国政府在保护调动农民积极性方面做了大量工作,特别是土地改革,实行了耕者有其田的政策。后来,又先后掀起了互助组、合作化运动,这些工作,都极大地保护调动了广大农民群众的积极性。十一届三中全会以后,我国政府在全国各地实行了联产承包责任制,砸了农村的“大锅饭”,铲除了农村的平均主义,极大地调动了广大农民群众的积极性,给广大农村注入了活力,到处都呈现出一派欣欣向荣、蒸蒸日上的崭新局面。但一分为二地看问题,我国政府对待农民方面,在做出了令世人瞩目成就的同时,也存在这样那样的问题,有些问题的性质还相当严重,已经到了非解决不可的时候了。存在的问题主要可以归纳为如下八点:

第一,从农民社会地位角度看,我国传统的户籍制度,人为地把农民列为二等公民。在就业上实行歧视政策,城市企业招工往往规定要有城镇户口;在退伍军人安排上,城市人就可以在城市安排就业,农村人就只能回到农村去;在考学上,特别是考中专学校,农村孩子的分数要高于城市孩子,有时甚至要高数十分;在福利制度上,城乡也存在着较大差别。城市一般都有这样那样的补贴,诸如水费补贴、电费补贴、燃料费补贴,以及医疗保险、养老保险等,可农村一样也没有。在农村干部的任用上,仅强调党管干部,这是正确的;但倾听农民群众的意见不够,政府任用的干部,往往农民

不信任,有抵触情绪,不将其当成贴心人。而个别干部的升迁与罢黜,也寄希望于个别上级领导者的意志。因此,他们仅对个别上级领导者负责,而把广大农民兄弟当成愚民,任意欺压和盘剥;农村社团组织缺失,农民没有自己的社团组织,也就失去了替农民说话的力量,也就失去了反映农民群众心声的渠道,也就失去了与政府对话的桥梁,也就失去了农民利益的直接保护者。

第二,从国家的农村经济政策角度看,国家对农业的投入太少,现已成为世界上对农业投入最少的国家之一。目前,世界上各个国家对农业的投入平均占财政支出的 20% 左右,而我国仅为 3%,还包括气象这一块。国家对农业的信贷投资也过少,致使农民发展生产受到很大制约。特别是世界上其他国家都把政策性优惠贷款的重点定在农村,而在我国则看不出这种迹象。农村税收混乱且税率过高,我国古代农业税率长期稳定在 3% 左右,而目前我国农村税收则达到 10% 左右,大大高于历史水平。

第三,从农村市场建设、流通发展角度看,我国长期存在着工农业产品价格剪刀差,而且呈现着日益扩大的态势,通过价格渠道,把农民创造价值的一部分转变为国家所有或市民所有。我国农村市场建设滞后,诸如土地使用权转让市场、土地租赁市场、劳动力市场、资金市场、生产资料市场、生活资料市场都不是十分发展,甚至有的市场根本还不存在。农产品流通体制存在着诸多弊端,更需加以改革。主要表现为大型流通组织还没有产生,流通网络远没有形成,农产品流通组织规模过小、运作分散;市场信息不灵,农产品流通存在着一定的盲目性。农产品流通渠道不畅,环节繁多,流通成本偏高。由于部门利益驱动,政策性收购计划不能完全落实,国家的价格保护政策往往变成一纸空文。农产品国际贸易的广度和深度均存在不足。我国很多传统的出口农副产品没有很好地利用和开发,诸如茶叶、粮食、烟草、中药材等。我国农副产品出口中高附加值的产品偏少,不经加工或初加工出口的产品偏

多,影响了我国农副产品出口的创汇水平。农副产品出口组织偏小,规模效益没有得以显现,内部相互压价竞销现象较为普遍,没有形成一个统一的有力的对外贸易的拳头。农副产品出口生产基地建设乏力,没有在世界上叫得响的拳头产品。农副产品国际贸易行业协会的活动不够,甚至有的地方还根本没有这类组织,因而,行业管理也显得较为薄弱。最根本的,我国农副产品对外贸易部门人才匮乏,严重影响了我国对外贸易健康顺畅发展。

第四,从农村经济发展状况看,农业经营制度亟须变革。直到目前为止,我国仍然处于农业的小生产阶段,以一家一户为一个生产经营单位。这样,谈不上规模效益,谈不上水利化、机械化,因而也难以实现现代化。我国农业的这种经营方式从春秋战国时期开始就已经是这个水平了,历史过去了两千多年,仍然没有一个质的突破。这种经营方式难以大幅度提高劳动生产率,难以大幅度提高广大农民群众的生活水平,难以大幅度提高我国农副产品市场竞争力。我国政府对乡镇企业扶持不够。主要表现在信贷资金投入不足,税收优惠不够,服务体系建设不力,基本上处于听任自生自灭状态。因此,我国每年都有数千万个乡镇企业破产倒闭,这无疑延缓了我国农村城镇化、农民奔小康的进程。我国农村合作经济发展不快,这是与政府扶持不够分不开的。翻开国外的书籍,我们就可以清楚地看到,世界各个国家,特别像德国、以色列等国,都对合作经济给予了全力支持。国家每年都拨出大量款项专门资助合作经济发展,国家银行予以合作经济组织低息、甚至无息贷款,优先收购合作经济组织产品;国家出资办学,免费培养合作经济组织管理干部等。我国在上面诸多方面做的都是不够的,这种状况需要立即改变。我国农业科技发展和应用不够。主要表现在农业科技队伍建设乏力,农业科技成果偏少,农业科技服务网络远没有形成,农业科技成果引进资金不足,农业科技推广更显不够。据载,我国农业科技人员仅占农民的万分之一,这在世界各国中算最

低的国家之一。我国农村扶贫工作也存在这样那样的问题,诸如资金投入不足、扶贫方式单一、扶贫主体单一、扶贫目标往往选择不当等。农村劳动力自由流动体制还远没有形成。部分城市对进城的农村劳动力采取了不恰当的排斥和限制政策,阻碍了农村劳动力的自由转移。规范的权威性的中介组织非常缺乏,加之城市私营企业或中外合资企业对职工保障机制没有形成,农村劳动力的合法权益得不到保障,甚至经常受到老板的凌辱和迫害,也使一些农村劳动者望而生畏、畏而却步,致使太多的劳动力挤在不多的农村土地上,从而限制了农业劳动生产率的发展速度,迟滞了农民生活水平的快速提高。目前,我国农村区域经济协调发展上也存在较大问题。东中西部地区经济发展不协调,南北不协调,这样,必然影响整个中国农村经济的发展进程。

第五,从农民负担状况看,也严重影响了广大农民群众的积极性。农村乱收费问题虽经各级政府督促检查有所好转,但离根本治理还相距甚远。诸如农业机械收费、集资办学收费、道路修建收费、民办教师工资收费、养猪收费、养牛收费、养羊收费、丧葬收费、高用电收费、新婚收费、生育收费、水利收费等,以及生产队划款,村委会划款、乡政府划款等,像一块巨石压得广大农民兄弟喘不过气来;另外,农村的传统负担,吞食着农民微薄的收入,使广大农民本已低下的生活水准更趋低下,甚至个别农民兄弟入不敷出、贫困潦倒。诸如:奶堂礼、十岁礼、剃毛头礼、新婚礼、丧礼、结婚费、丧葬费、病人探视费、过节费、过年费……真是数不胜数。

第六,从农村保障制度看,情况更糟。一是因为农业生产受自然条件影响比较大,极易受灾,保险公司因考虑到风险太大、农业产值过低、无利可图而不愿为农业保险,农业生产后顾之忧较大。二是农村医疗保险基本上处于缺失状态,全国仅有个别县抓得较好,大部分农民仍处于缺医少药状态。特别是加上目前我国很大数量的医院缺乏起码的医德,乱收费现象严重,农民对“狮子口”相

当畏惧,导致很大数量农民生小病等待自愈,生大病在家等死。三是农村养老保险制度缺失,大部分地区根本不存在农村老人的社会保险,仍然处在传统的家庭养老保险阶段。加之相当一部分子女不孝,使数量可观的农民做不到老有所养、老有所靠而过着悲凉的晚年生活。

第七,从农村文化教育状况看,和城市也存在着较大差距。农村文化生活单调,电影、戏剧下乡较少,夜总会、歌舞厅更是见不到,甚至有部分农民家庭还没有黑白电视机。农村教育也相对落后,目前,我国农村文盲不是少了,而是多了;农村文盲率不是降低了,而是上升了。相当一部分儿童因经济贫困而辍学,特别不能容忍的是,城市和农村的孩子升学分数相当不平等。譬如,同样一所中专学校,农村孩子往往要比城市孩子高数十分才能考上。既然都是中国的孩子,同是祖国的花朵,为什么有的花朵享受的阳光雨露就多一些,有的花朵享受的阳光雨露就少一些呢?为什么城市青年为一等青年,农村青年为二等青年呢?

第八,农村法制建设也存在着较为严重的问题。首先是农村立法没有跟上形势发展的需要。诸如农村土地承包法、农村土地流转法、乡镇企业法、农村社团组织法、农村基层政权组织法等一大批亟须颁行的法律、法规没有制定和实施。其次是农村司法存在着更为严重的问题。一部分执法者带头违法乱纪,视农民为草芥,任意拘禁、刑讯、扒房、抢物、罚款等,胆大妄为、肆无忌惮。另外,还有一部分执法者,对农民反映的问题,敷衍塞责、麻木不仁、得过且过、毫不负责。上述情况,降低了中国共产党在农民心目中的光辉形象。

三、我国保护调动农民积极性存在诸多问题的原因分析

(一)观念上的误区

我国在保护调动农民积极性方面之所以存在着诸多问题,一