

农民负担管理与核算

●主编 李相斌 苏兰芝 刘成文 吴显东 ●主审 张三换



NONGMINFUDAN
GUANLIYUHEGUAN

河南人民出版社

3.8

前 言

根据中共中央、国务院和省委、省政府关于切实减轻农民负担、保护农民群众合法权益的有关文件精神,为了进一步提高广大干部群众的理论、政策水平,不断总结经验,加强执法监察工作,切实把农民负担减到最低限度,使之逐步做到规范化、经常化、制度化。我们组织了有关专家、学者和具有实际工作经验的同志,经过调查研究,在总结经验的基础上,编写了《农民负担管理与核算》一书。本书内容全面,方法科学,通俗易懂,简明实用,可作为专职人员和广大基层干部的培训教材。

本书由李相斌、苏兰芝、刘成文、吴显东同志主编,由河南省优秀专家、著名高级农经师张云鹏主审。参加本书编写的还有(以姓氏笔划为序):丁洪生、王云、刘淑娟、孙瑞、李金拴、李拴业、吕先坡、吴祖佑、张洪喜、张生明、周广有、郭海燕、董金润、赵新安、魏秀甫、潘书志、穆欣。在编写中得到社会各界人士的大力支持,在此表示感谢。

由于水平有限,书中不当之处在所难免,敬请读者指正。

编者

1995年12月

目 录

第一章	总论	(1)
第一节	农民负担概述	(1)
第二节	农民负担的分类	(4)
第二章	农民负担的现状和特点	(7)
第一节	农民负担的现状	(7)
第二节	农民负担的特点	(10)
第三节	农民负担过重的原因	(13)
第三章	减轻农民负担的意义和途径	(16)
第一节	减轻农民负担的意义	(16)
第二节	减轻农民负担的途径	(20)
第四章	农民负担的管理	(23)
第一节	农民负担的管理机构与管理职能	(23)
第二节	农民负担管理的原则、任务和方法	(26)
第五章	百分之五比例限额	(33)
第一节	规定百分之五限额的意义	(33)
第二节	百分之五限额的计算	(34)
第六章	合同内负担的管理	(37)
第一节	村提留的管理	(37)

第二节	乡统筹费的管理	(40)
第三节	农民承担劳务的管理	(46)
第七章	合同外负担的管理	(49)
第一节	行政事业性收费的管理	(49)
第二节	集资、基金、摊派与罚款的管理	(51)
第三节	向农民发放牌照、证件、簿册和有偿服务的 管理	(54)
第八章	农民纯收入的统计	(57)
第一节	农村经济收益分配汇总表	(57)
第二节	统计方法	(61)
第三节	农民负担统计及分析	(68)
第九章	农民承担费用和劳务预算方案	(74)
第一节	制订农民承担费用和劳务预算方案的 原则	(74)
第二节	制订农民承担费用和劳务预算方案的 程序	(76)
第十章	农民承担费用和劳务的会计核算	(89)
第一节	帐簿和帐户设置	(89)
第二节	科目运用	(92)
第三节	农民承担劳务的核算	(107)
第十一章	财务管理制度	(110)
第一节	制定财务制度的原则	(110)
第二节	各项财务管理制度	(111)

第三节 财务人员管理制度·····	(125)
第十二章 农民负担的审计·····	(132)
第一节 农民负担审计的原则和依据·····	(132)
第二节 农民承担费用和劳务的审计要点·····	(134)
第三节 对各种收费、罚款、集资、摊派资金的审计·····	(136)
第四节 编写农民负担审计报告·····	(138)
第十三章 档案管理·····	(148)
第一节 归档内容及其分类·····	(148)
第二节 档案的整理装订·····	(149)
第三节 会计资料的归档编号·····	(155)
第四节 案卷目录及档案管理·····	(156)
附 录 ·····	(160)
1、国务院颁布的《农民承担费用和劳务管理条例》·····	(160)
2、中共中央办公厅 国务院办公厅关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知(中办发[1993]10号) ·····	(168)
3、国家计划委员会 财政部 农业部关于涉及农民负担部分收费项目修改意见的通知(计物价[1993]1744号) ·····	(175)
4、中共河南省委 河南省人民政府关于切实减轻农民负担的决定·····	(179)
5、河南省农民承担费用和劳务管理条例·····	(188)
6、国务院授权农业部提出农民负担“十不准”·····	(199)

- 7、国务院授权农业部宣布纠正 10 种对农民承担费用错误的收取与管理办法…………… (201)
- 8、最高人民法院发出通知要求及时审理农民负担案件
…………… (202)
- 9、农业部 国家计委 财政部关于涉及农民负担项目审核意见的补充通知[(1993)农(经)字第 19 号]
…………… (204)
- 10、国家计委 财政部关于农业系统涉及农民负担收费项目修改意见的通知(计价格[1994]400 号)…………… (206)
- 11、财政部 国家计委取消的第三批收费项目(涉及农民负担部分)…………… (209)
- 12、省物价局 省财政厅关于公布废止的收费项目的通知豫价费字(1994)第 079 号…………… (211)
- 13、河南省村提留和乡统筹费财务管理办法…………… (221)
- 14、河南省农村教育费附加征收管理办法…………… (227)

第一章 总 论

第一节 农民负担概述

一、农民负担的产生和发展

农民负担历史悠久，它随着国家的出现就产生了。农民负担最原始的形式是“贡赋”、“田赋”、“田租”、“算赋”、“徭役”，主要以实物为主。随着经济的发展，农民负担也由单一的实物形式演变为“实物”、“金钱”、“劳役”多种形式并存。

从历史上看，凡是“明君”都注意农民的利益，关心生产的发展。秦朝时候，人民负担很沉重，农民要把收获物的三分之二交给政府作赋税。他们还负担非常沉重的兵役和徭役。汉高祖推翻暴秦，建立汉朝以后，实行让人民休养生息政策，减轻田租，规定十五税一，就是每年征收收获物的十五分之一。汉高祖以后，文帝、景帝继续推行休养生息政策，文帝两次把田租减为三十税一。由于休养生息政策的推行，农民可以比较安定的生活和生产，人口增殖了，社会经济发展了，国家也富裕起来。历史上叫作“文景之治”。

到了唐朝，政府对农民负担实行租庸调制。租庸调制规定，成年男子每年向官府交纳定量的谷物，叫作“租”，交纳定量的绢或布，叫作“调”，服徭役的期限内，不去服役的也可以纳绢或布代役，叫作“庸”。租庸调制里的纳绢代役，保证了农

民的生产时间。这些在客观上都有利于农业生产的发展。

相反，“昏君”只注意贪图享乐，不注意农业发展，政府收入不够支出，残酷地压榨百姓。如秦朝农民要把收获物的三分之二交给政府作赋税，同时还滥用民力。秦朝约 2000 万人口，建造宫室坟墓、修筑长城和戍边的壮年男子达 150 万人以上，占总人口的 7.5%，约占劳力的四分之一。隋炀帝奢侈腐化，滥用民力，三次乘坐大龙舟通过运河到江都巡游。随行船只几千艘，首尾相望，绵延 200 多里。无止境的赋税、徭役和兵役，迫使千千万万的农民离开家乡，大量土地荒芜。农民无法生活，吃树皮、树叶，甚至发生人吃人的惨剧。农民实在生活不下去，就起来反抗，直至爆发农民战争。明末农民起义领袖李自成提出“均田免粮”的口号。“均田”，就是要分给农民土地；“免粮”，就是要减免赋税。这个口号受到农民的热烈欢迎，纷纷参加农民军，明朝统治者不久即土崩瓦解。

到了清朝，统治者调整统治政策，采取奖励垦荒的措施。清政府规定以督垦荒地的成绩作为对地方官吏进行奖惩的标准。雍正帝的时候，又实行“摊丁入亩”的办法，把丁税平均摊入田赋中，征收统一的赋税，叫“地丁银”。这样，汉唐以来长期实行的人头税废除了，封建国家对农民的人身控制松弛了，在一定程度上也促进了农业生产的恢复和发展。

中国共产党作为人民的代表，建国前就非常重视农民的切身利益。1943 年邓小平同志就指出：说到我们的负担政策，我们实行的是钱多多出、钱少少出的原则，是量入为出与量出为入的配合，既照顾人民的负担能力，又照顾抗战的需要。新中国成立后，国家对农业一直采取轻赋税政策。1957 年毛泽东同志进一步强调：在分配问题上，我们必须兼顾国家利益、

集体利益和个人利益。在 60 年代中期,有的同志看到农村经济的恢复和发展,认为 1961 年和 1962 年农业税调减太多,提出要增加农业税,周恩来同志斩钉截铁地说:你们今天记录在案,我活着的时期,你们不能增加农业税负担,将来我死了以后,你们也不能随便打农民的主意。所以建国 40 多年来,农业税负担并不重,农民对党的政策是比较欢迎的。

但是,近几年随着经济体制改革的不断深入,旧的“三级所有、队为基础”、“统一经营、统一核算”的分配体系打破了,变成了“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”分配形式。过去由集体统一负担的农业税、集体提留变为农民分户承担,与农民利益更直接。而且,“留足集体的”一直没有一个量化的概念。加之,一些部门从局部利益出发,随意向农民乱收费、乱罚款、乱集资,各种摊派提留项目越来越多,数额越来越大,使农民负担过重,侵犯了农民的合法权益,伤害了农民的感情,影响了农民的生产积极性,影响了党群、干群关系。部分地区出现了群众集体上访、集体闹事的恶性事件。使这些地区基层工作不能正常开展。长期发展下去,必将影响农村经济的发展和稳定,成为影响全局的一大隐患。正如 1992 年江泽民总书记在武汉召开的六省农业和农村工作座谈会上讲话中指出的那样:农民最盼望的是党和政府支持他们进一步搞好农村经营,引导他们进入社会主义市场经济的新天地,尽快脱贫致富,达到小康水平;最担心的是有些农村政策、支农措施不落实,打折扣;最不满意的是四面八方把手伸向农村,挤农业,挖农民,损害他们的经济利益,挫伤他们的积极性。现在是到了上下结合、果断采取有效措施,认真解决农村存在问题的的时候了。

因此,利用法律武器,加强对农民负担的管理,保护农民的合法权益,切实减轻农民负担,已是势在必行。

二、农民负担的概念

农民负担是指农民从当年收入中依照国家法律、法规和政策规定,向国家、集体及其它社会方面无偿提供的必须费用和义务工、劳动积累工的总称。农民负担有广义和狭义之分,从广义上讲,农民负担是指农民无偿地向社会所支付的全部费用和提供的全部劳务。既包括合理负担,也包括不合法负担,既包括有形负担,也包括隐形负担。从狭义讲,按照国务院〔1990〕12号文件规定,农民合理负担是指:农民除按税法向国家缴纳税金外,向乡村集体上交提留和统筹费,承担一部分义务工。为了含意确切,便于监督管理,1991年12月7日,国务院发布的《农民承担费用和劳务管理条例》,把“农民负担”改成了“农民承担费用和劳务”,并在第二条作了明确规定:本条例所称农民承担的费用和劳务,是指农民除缴纳税金、完成国家农产品定购任务外,依照法律、法规所承担的村(包括村民小组)提留、乡(包括镇)统筹费、劳务(农村义务工和劳动积累工)以及其他费用。这里所说“其他费用”是指依照《条例》规定的审批程序而设置的行政事业性收费、集资、基金等。

第二节 农民负担的分类

农民负担名目繁多,来自各个方面,其主要分类方法有:

一、按是否纳入农民上交提留合同划分,有合同内负担与合同外负担

(一)纳入当年农民上交提留合同的项目有:村组集体提

留、乡(镇)统筹费、农业税、农产品定购任务、农村义务工、农村劳动积累工等。

1、村组集体提留包括：公积金、公益金、管理费三项。管理费还可以划分为办公费、差旅费、村、组干部补贴等。公益金可以划分为特殊困难户照顾款、五保户供养费、合作医疗保健等。公积金可划分为农田基本建设费用、植树造林费等。

2、乡(镇)统筹费包括乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练费、修建乡村道路五项。

乡村两级办学经费可划分为民办教师工资补贴费、乡村建校费等。

计划生育经费可划分为宣传费、手术费、避孕药具购置费、后遗症病人生活补助费等。

优抚费可划分为：现役军人优待金、参战立功奖励金、烈、残、退伍军人优照款等。

民兵训练费可划分为生活补助费、误工补助费、住宿费等。

修建乡村道路经费可划分为修桥、修路、护路员误工补贴等。

(二)合同外负担有农林特产税、行政事业性收费、各种罚款、非自愿的集资摊派等。

二、按有无法律依据划分，有合法负担和非法负担

合法负担有：农业税、农产品定购任务，符合《条例》规定的村提留、乡统筹费、农村义务工、劳动积累工等。

不合法负担有：村提留、乡统筹费超过《条例》规定的加项加码，不符合《条例》规定的行政事业性收费、集资、摊派、罚款，以及打着“服务”招牌，少服务多收费，或只收费不服务等。

三、按负担项目的来源划分,有来自国家的负担,来自政府有关部门的负担,来自集体经济组织的负担

来自国家的负担有各种税收在农村收取部分,农产品定购任务。

来自集体经济组织的负担有村提留款、乡统筹费等。

来自政府有关部门的负担有行政事业性收费、集资、摊派等。

四、按实物存在形态划分,有“有形负担”和“隐形负担”

有形负担如税金、村提留款、乡统筹费、劳务等。

隐形负担如工农产品价格“剪刀差”等。

五、按出资收益原则划分,有合理负担与不合理负担

符合国家有关政策法规和出资出劳收益原则的负担叫合理负担。违背出资收益原则,或不应由农民承担的费用和劳务,如平调乡统筹费的使用范围等叫不合理负担。

第二章 农民负担的现状和特点

第一节 农民负担的现状

从全国来看,据国家统计局统计,1992年农民人均纯收入的增长速度明显较慢,年均增长仅为4.2%,比“六五”期间年均增长14.1%下降了近10个百分点。但是,同期农民负担却在大幅度增加。

一、农业税负担情况

农民向国家交纳税金逐年增加。新中国成立后,我国对农业税实行轻税、稳税政策。自1958年《中华人民共和国农业税条例》颁发以来,“二五”、“三五”时期为11%，“四五”时期为6%，“五五”时期为5%，“七五”时期不到5%。随着农村经济改革的深入,农村商品经济不断发展,为国家财政收入开辟了新的渠道。1991年农村向国家提供的税金达到434.7亿元(其中农业税占21.9%),按农村人口计算,人均49.4元,比五年前的1986年增长1.08倍。(见表2-1)

表2-1 1986—1991年农民纳税情况

年 份	1986	1987	1988	1989	1990	1991
税金总额(亿元)	199.38	238.9	307.64	364.21	379.08	434.72
其中:农业税	44.52	51.81	73.69	84.94	87.86	95.23
农民人均纳税	23.8	28.4	36.10	42.20	43.40	49.40
占上年人均纯收入	7.02	7.49	8.58	8.72	8.31	8.81

二、工农产品价格“剪刀差”负担情况

工农产品价格“剪刀差”，反映的是工农产品之间的不等价交换关系。它作为国民收入的一种再分配方式，把农业部门创造的部分国民收入转移到工业等部门中去，是农民的一种隐形负担。50、60年代，工农产品价格“剪刀差”绝对值每年在100—200亿元之间，70年代有所缩小，90年代又在拉大。（见表2—2）

1978—1991年工农产品交换

表 2—2 “剪刀差”测算表

年 份	农产品价格 低于价值幅度 (%)	工业产品价格 高于价值幅度 (%)	剪 刀 差 绝 对 额 (亿元)	农村人口 每人平均 (元)
1978	33.15	19.58	409.5	50.5
1979	29.12	17.51	439.9	54.1
1980	28.12	17.09	503.1	61.4
1981	24.33	14.93	479.1	58.0
1982	22.08	13.77	486.1	58.1
1983	21.30	12.85	532.6	63.3
1984	19.86	11.68	566.0	67.6
1985	22.76	12.38	771.3	92.4
1986	22.10	11.32	855.3	100.8
1987	22.35	10.80	1008.4	117.4
1988	23.00	10.64	1301.6	150.1
1989	25.10	11.06	1520.8	181.1
1990	21.90	9.8	1450.7	169.5
1991	26.16	11.18	1965.5	217.1

三、村提留、乡统筹费负担情况

村提留、乡统筹费负担情况（见表2—3）。

1985—1991 年农民负担村提留款和乡统筹费

表 2—3

年 份	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
人均提留统筹费(元)	20.50	22.83	25.62	28.86	33.84	41.15	44.55
占上年人均纯收入%	6.71	6.73	6.76	6.82	6.99	7.88	7.94

从表中数据可以看出,从1985年到1991年六年间,人均负担提留统筹费由20.50元增长到44.55元,增长了117%。

四、劳务负担情况

劳务负担总量尽管未超过国家规定限额,但增加速度很快。1991年,农村劳动力承担的义务工和劳动积累工为86亿个标准工日,比1990年增加15亿个,增长21.8%,每个农村劳动力平均承担20.2个标准工日,比1990年增加3.3个。而且各地普遍存在强制农民以资代劳和平调、挪用劳务费的现象。

五、社会性负担失控

据农业部不完全汇总,1992年能够统计到的合同外负担达120亿元,人均13.8元,占上一年农民人均纯收入的2.5%,典型地区占6—7%。因农民负担过重问题,1992年发生严重性事件16起,死亡16人。

河南省农民负担问题也十分突出,农民负担占上年人均纯收入的比例不仅超过5%限额,而且绝对额持续增长。1986年,全省农民人均负担额23.63元,到1990年增加到51.12元,翻了一番多。占上年人均纯收入的比例,由9.19%增长到12.38%。这四年间,农民人均纯收入递增只有14.5%,负担年递增速度高达21.3%。

第二节 农民负担的特点

当前,农民负担的特点是:合同外负担重于合同内负担;隐形负担重于社会摊派;摊派重于村提留和乡统筹费;提留统筹费重于农业税。农民说:“头税轻(农业税),二税重(提留统筹),摊派是个无底洞。”

一、农民负担与农民收入增长速度不适应

据农业部统计,从1985年到1991年6年间,农村经济净收入年均增长11.9%,农民人均纯收入年均增长10%,但农民缴纳税金年均增长16.9%,工农产品价格剪刀差绝对额年均增长14.5%,农民人均承担提留统筹年均增长15%。其中农户直接负担年均增长17.5%。各种摊派成倍增长,这是近年来农民实际收入增长缓慢的一个重要原因。

二、各地农民负担水平不平衡

(一)地区之间不平衡

1991年,全国29个省、区、市(缺西藏)农民承担提留统筹占上一年人均纯收入5%以下的有8个省(区);5.1—8%的有10个省;8.1—15%的有7个省(区);15%以上的有4个省(市)。

(二)集体经济组织之间不平衡

乡、村集体企业搞的好的单位,集体经济实力雄厚,相当一部分社会负担由集体经济组织承担,尽管负担总额较高,但农民直接负担并不重。相反,越是集体经济不发达的地方,集体开支多少钱都需要农民出,农民负担越重。

(三)农户之间不平衡

从事第二、三产业的个体工商户收入较高,但负担是按人

口或承包地分担,使从事种植业的农户负担较重。

三、农民承担费用的内部比例不合理

农民承担费用项目之间普遍存在的倾向是:乡统筹挤占村提留款;管理费挤占公积金;非生产性开支挤占生产性投入。集体资金被乡、村庞大的机构和人员所消耗。乡政府雇用临时工超过正式国家干部的一倍多,收不抵支,什么钱都可以拿出来发工资,平调、挪用集体资金的现象非常严重。

四、社会摊派名目繁多

社会摊派来自政府各个部门,滥发要农民出钱出物的“红头”文件,乱收费、乱集资、乱摊派屡禁不止。有的打着“人民事业人民办,办好事业为人民”的旗号,堂而皇之地加重农民负担,以此弥补部门经费不足。有相当数量的文件是“部门出点子,领导拍板子,政府发文件,农民出票子”。农民说:“现在是二十四顶大檐帽,都啃一顶破草帽”。

五、暗中加项加码,上报、分摊两本帐

乡统筹村提留方案审批后,暗中加项加码,批少提多,或提多报少。国务院农民负担执法检查组发现:某乡经县审批十个项目,总额 69.8 万元。人均负担 19.30 元。占上年人均纯收入的 4.3%;实际向村分解 11 项,总额 105.4 万元,人均 29.13 元;县批 10 个项目有 8 个加码;并擅自增加集资办学项目。同时还在全乡范围代收畜禽防疫费、植保费、麦场房屋保险等费用。结果该乡除农业税外,农民共出资 197.6 万元,人均负担 54.62 元,占上年人均纯收入的 12.1%。

六、各种“升级达标”活动泛滥

有些部门不顾农民的承受能力,以指令性手段,要求乡、村建造高标准站、所、宣传版面和活动室,致使各种不切实际