

主编 周静初 副主编 马润梅 黄建辉



# 农民负担管理

农业出版社

92  
0323.8  
1  
2

# 农民负担管理

主 编 周静初

副主编 马润梅 黄建辉



农业出版社



**B**

000455

(京)新登字 060 号

农民负担管理

主 编 周静初

副主编 马润梅 黄建辉

\* \* \*

责任编辑 赵立山

农业出版社发行(北京市朝阳区农展馆北路2号)

湖南岳阳印刷厂印刷

787×1092mm 开本 32 9.5印张 插表一页 204千字

1991年12月第一版 1991年12月岳阳第一次印刷

印数1 8000册 定价4.5元

ISBN 7-109-02433-4/S·1579

減輕農民負擔  
發展農村經濟

陳耀邦

一九九一年六月

**主 编** 周静初  
**副主编** 马润梅 黄建辉  
**作 者** (按章序排列)  
易南文 周静初  
周静初  
傅厚仁 马润梅  
毕人俊  
黄建辉 黄建敏  
刘格辉  
易新明 周静初  
黄建辉 周静初 马润梅  
杨元辉 王炎山 周静初  
马润梅

第一章  
第二章  
第三章  
第四章  
第五章  
第六章  
第七章  
第八章  
第九章  
第十章

## 序

范 小 建

在我们这样的农业大国，农民负担管理，不是一个单纯的经济问题，而是一项严肃的政治工作。因为，这项工作涉及面广，政策性强，利害直接。它不仅关系到农村的政治稳定、经济稳定、人心稳定，而且关系到农业的振兴和整个国民经济的发展，的确确是件大事。

党中央、国务院对农民负担问题十分重视。1978—1990年，先后下达了4个文件，就减轻农民负担和加强农民负担管理问题，作出了一系列政策规定。实践证明，这些政策规定对于加强党与农民群众的血肉联系，调动和保护农民群众的生产积极性，促进农村经济腾飞发挥了重大作用。但是，我们必须清醒地看到，当前我国农民负担过重的情况还相当普遍，乱收费、乱罚款和各种摊派还相当严重。农民负担的增长大大超过了农民的承受能力。“学生读不起书，病人看不起病，农民种不起田，企业供不起‘神’”的事例时有发生，严重影响了人们的正常生活，扰乱了正常的社会经济秩序；有的地方将农民上交的统筹提留款用于大吃大喝，挥霍浪费，甚至贪污挪用，使集体经济蒙受重大损失。这种状况如不改变，势必影响农村社

会的长治久安，削弱农业的基础地位，损害党群、干群关系，阻碍四个现代化建设的顺利进行。因此，加强农民负担管理及其理论研究，已成为当前农村经济管理中一项十分重要而又紧迫的任务。

也许正是基于以上认识，长期从事农村经济管理工作的周静初、马润梅、黄建辉等同志，怀着饱满的政治热情和严肃认真的科学态度，对农民负担管理问题进行了比较深入的研究和探讨，并共同合作完成了《农民负担管理》一书的编写，为研究农民负担管理问题作出了贡献。这份研究成果的问世，对于贯彻落实党在农村的方针政策，维护农民群众的合法权益，进一步改善农村经营管理，促进农村经济持续稳定协调发展，实现八五计划和十年规划都将起到一定作用。本人从事农村工作时间不长，但近年来由于深入基层多些，对农村、农业、农民的情况有所了解，尤其对农民负担过重感触颇深，在此，谨对本书的出版发行表示衷心的感谢和祝贺！

《农民负担管理》一书，在创作上运用理论阐述与事实例证相结合的手法，深入浅出，通俗易懂，读来耐人寻味；该书结构比较严谨，把工作上的指导性与操作性融为一体，读后颇感贴切适用；全书篇幅不是太长，但内容比较全面，既追溯了农民负担的由来与发展，又阐述了农民负担的理论依据；既提出了农民负担提取、核算、使用、审计、监督等具体的管理方法，又探讨了加强农民负担管理和减轻农民负担的一系列原则与措施。此书在立论上也比较新颖，并有较强的针对性和说服力，不仅对加强农民负担管理有现实指导作用，而且对完善农村双层经营体制，发展壮大集体经济，增强统一服务功能等方面，也有一定的参考价值，是从事农村工作的领导与基层干部和有关专家的参考书籍，是农村经济管理专业人员的一部好

课本。据了解,此类专著目前在我国尚不多见。当然,由于《农民负担管理》的作者都身负繁重的工作任务,纯属业余创作,有些问题还研究得不够透彻,有的论点还有待在实践中不断加以完善和发展,这也是难免的。

古人云:“致政之要,在于安民;安民之道,在于察其疾苦。”农民负担管理是亿万人民的事业。我坚信并殷切期望:随着农村改革的深化,研究和重视农民负担管理工作的人们将会越来越多。

一九九一年八月二十一日于北京

# 目 录

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 第一章 绪论 .....            | (1)  |
| 一、农民负担纵横谈 .....         | (1)  |
| (一)众说纷云的定义 .....        | (1)  |
| (二)古往今来的话题 .....        | (3)  |
| (三)五花八门的种类 .....        | (9)  |
| (四)客观存在的特征 .....        | (14) |
| 二、农民负担管理的概念和性质 .....    | (15) |
| (一)农民负担管理的概念 .....      | (15) |
| (二)农民负担管理的性质 .....      | (15) |
| 三、农民负担管理的职能 .....       | (16) |
| (一)预算职能 .....           | (16) |
| (二)征纳职能 .....           | (18) |
| (三)审核职能 .....           | (18) |
| (四)控制职能 .....           | (19) |
| (五)监督职能 .....           | (20) |
| 四、农民负担管理的基本任务 .....     | (20) |
| (一)保证合理负担的全面落实 .....    | (21) |
| (二)加强乡村统筹提留的管理与使用 ..... | (21) |
| (三)建立健全农民负担管理法规 .....   | (21) |
| (四)发展壮大集体经济 .....       | (21) |
| 五、农民负担管理的原则 .....       | (22) |
| (一)统一管理、分级负责原则 .....    | (22) |

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| (二)因地制宜、定项限额原则 .....          | (22) |
| (三)关心群众、保护群众利益原则 .....        | (22) |
| (四)突出重点、统筹安排原则 .....          | (23) |
| (五)国家利益、集体利益、个人利益三兼顾原则 .....  | (23) |
| (六)民主管理、依法监督原则 .....          | (23) |
| 六、加强农民负担管理的意义 .....           | (24) |
| (一)加强农民负担管理是治理经济环境的需要 .....   | (24) |
| (二)加强农民负担管理是保障社会安定的需要 .....   | (25) |
| (三)加强农民负担管理是发展壮大集体经济的需要 ..... | (25) |
| (四)加强农民负担管理是维护农民合法权益的需要 ..... | (25) |
| (五)加强农民负担管理是强化农村经营管理的需要 ..... | (26) |
| <b>第二章 农民负担的额度</b> .....      | (27) |
| 一、说“度” .....                  | (27) |
| (一)任何事物都有“度” .....            | (27) |
| (二)历史的经验值得注意 .....            | (29) |
| (三)“取之有度”是中国共产党的一贯政策 .....    | (32) |
| (四)当前农民负担超度现象比较突出 .....       | (35) |
| 二、农民负担额度的科学依据 .....           | (38) |
| (一)马克思主义的分配原理 .....           | (38) |
| (二)党和政府的有关政策规定 .....          | (39) |
| (三)发展公共事业的需要 .....            | (42) |
| (四)农民的承受能力 .....              | (43) |
| 三、农民负担额度的界定 .....             | (45) |
| (一)界定的意义 .....                | (45) |
| (二)界定的模式 .....                | (46) |
| (三)界定模式的抉择 .....              | (48) |
| (四)界定的概算 .....                | (50) |
| <b>第三章 农民负担的提取</b> .....      | (56) |
| 一、做好农民负担提取工作的意义 .....         | (56) |

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| (一)做好农民负担提取工作,有利于落实党的有关政策     | (56) |
| (二)做好农民负担提取工作,有利于抑制各种不合理摊派    | (57) |
| (三)做好农民负担提取工作,有利于解决“上交难”的矛盾   | (57) |
| (四)做好农民负担提取工作,有利于实现农民负担管理的规范化 | (57) |
| 二、农民负担提取应坚持的原则                | (58) |
| (一)取之有度,用之合理                  | (58) |
| (二)定项限额,逐级审批                  | (58) |
| (三)分项定性,按性分摊                  | (59) |
| (四)协议到户,依法提取                  | (59) |
| (五)按期兑现,分户结算                  | (59) |
| 三、农民负担提取的程序                   | (60) |
| (一)草拟初步方案                     | (60) |
| (二)审议初步方案                     | (61) |
| (三)报请上级核定备案,形成正式预算方案          | (61) |
| (四)签订上交合同                     | (61) |
| (五)组织提取兑现                     | (63) |
| 四、农民负担的合理分摊                   | (63) |
| (一)合理分摊的含义                    | (63) |
| (二)现行分摊方法的权衡                  | (63) |
| 五、农民负担提取的兑现                   | (69) |
| (一)协议到户,签订合同                  | (69) |
| (二)改进方法,合理结算                  | (69) |
| (三)收支公开,民主理财                  | (70) |
| (四)骨干带头,一齐发动                  | (70) |
| (五)执行奖罚,促进兑现                  | (70) |

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| <b>第四章 农民负担的核算</b> .....      | (71) |
| 一、农民负担核算的意义 .....             | (71) |
| 二、农民负担核算的形式 .....             | (72) |
| (一)实行全面帐内统一核算形式 .....         | (72) |
| (二)采取“权责发生制”会计处理原则记帐 .....    | (72) |
| (三)乡、村(社)两级分别设置专帐专户核算 .....   | (73) |
| (四)采用借贷记帐法记帐 .....            | (73) |
| 三、农民负担核算的帐目设置 .....           | (73) |
| (一)村(社)合作经济组织会计专户核算 .....     | (73) |
| (二)乡经营管理站会计专帐核算 .....         | (76) |
| (三)乡属收费单位设专户核算 .....          | (77) |
| 四、农民负担核算工作的具体步骤和方法 .....      | (78) |
| (一)宣传政策,发动群众 .....            | (78) |
| (二)编制预算方案 .....               | (78) |
| (三)签订合同,计算到户 .....            | (79) |
| (四)填发手册,及时结算 .....            | (79) |
| 五、农民负担核算实例 .....              | (81) |
| (一)村(社)合作经济组织会计核算实例 .....     | (81) |
| (二)乡经营管理站会计核算实例 .....         | (86) |
| (三)乡属收费单位会计核算实例 .....         | (88) |
| 六、农民劳务负担的核算 .....             | (89) |
| (一)帐内核算 .....                 | (89) |
| (二)帐外核算 .....                 | (92) |
| <b>第五章 农民负担的使用和效益评估</b> ..... | (93) |
| 一、农民负担的合理使用 .....             | (93) |
| (一)农民负担合理使用的含义 .....          | (93) |
| (二)制订农民负担的使用规划 .....          | (94) |
| (三)乡村统筹提留的合理使用 .....          | (95) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 二、农民负担合理使用的原则.....       | (96)  |
| (一)专款(工)专用.....          | (97)  |
| (二)经济效益.....             | (97)  |
| (三)等价有偿.....             | (98)  |
| (四)勤俭节约.....             | (98)  |
| (五)民主决策.....             | (98)  |
| 三、农民负担使用的效益评估.....       | (99)  |
| (一)综合效益评估.....           | (99)  |
| (二)资金使用效益评估.....         | (108) |
| (三)劳务使用效益评估.....         | (114) |
| <b>第六章 农民负担的审计</b> ..... | (120) |
| 一、农民负担审计的概念和意义.....      | (120) |
| (一)审计及农民负担审计.....        | (120) |
| (二)农民负担审计的意义.....        | (121) |
| 二、农民负担审计的内容和任务.....      | (122) |
| (一)农民负担审计的内容.....        | (122) |
| (二)农民负担审计的任务.....        | (123) |
| 三、审计依据、证据和审计记录.....      | (124) |
| (一)审计依据.....             | (124) |
| (二)审计证据.....             | (125) |
| (三)审计记录.....             | (128) |
| 四、审计程序.....              | (128) |
| (一)准备阶段.....             | (128) |
| (二)实施阶段.....             | (130) |
| (三)终结阶段.....             | (131) |
| 五、审计方法.....              | (132) |
| (一)查帐法.....              | (132) |
| (二)调查法.....              | (133) |

|                                             |              |
|---------------------------------------------|--------------|
| (三)分析法 .....                                | (134)        |
| 六、审计报告 .....                                | (134)        |
| (一)审计报告的内容 .....                            | (135)        |
| (二)审计报告的撰写 .....                            | (135)        |
| (三)审计报告及有关文书格式 .....                        | (137)        |
| 七、审计案例 .....                                | (144)        |
| <b>第七章 制止乱收费乱罚款和各种摊派 .....</b>              | <b>(148)</b> |
| 一、“三乱”现象 .....                              | (148)        |
| (一)案例 .....                                 | (148)        |
| (二)“三乱”特点 .....                             | (155)        |
| 二、“三乱”的原因与危害 .....                          | (156)        |
| (一)原因 .....                                 | (156)        |
| (二)危害 .....                                 | (158)        |
| 三、综合治理,制止“三乱” .....                         | (158)        |
| (一)层层统一思想认识 .....                           | (158)        |
| (二)妥善解决四大矛盾 .....                           | (159)        |
| (三)健全收费管理制度 .....                           | (160)        |
| (四)搞好法律法规建设 .....                           | (164)        |
| (五)切实加强具体领导 .....                           | (164)        |
| <b>第八章 农民负担管理的法规化、制度化建设 .....</b>           | <b>(165)</b> |
| 一、加强农民负担管理法规和制度建设势在必行 .....                 | (165)        |
| (一)加强农民负担管理法规和制度建设,是保护农民<br>群众根本利益的需要 ..... | (166)        |
| (二)加强农民负担管理法规和制度建设,是打击非法<br>行为的需要 .....     | (167)        |
| (三)加强农民负担管理法规和制度建设,是加强农村<br>经济管理的需要 .....   | (169)        |
| (四)加强农民负担管理法规和制度建设,是促进经济                    |              |

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| 责任制落实的需要 .....                   | (170)        |
| 二、加强农民负担管理法规和制度建设的任务、原则和程序 ..... | (171)        |
| (一)农民负担管理法规和制度建设的任务 .....        | (171)        |
| (二)农民负担管理法规和制度建设的原则 .....        | (173)        |
| (三)农民负担管理法规的建立程序 .....           | (176)        |
| 三、农民负担管理法规的贯彻与执行 .....           | (179)        |
| (一)贯彻执行农民负担管理法规事关全局 .....        | (179)        |
| (二)贯彻执行农民负担管理法规应确定立的几个观念 .....   | (180)        |
| (三)贯彻执行农民负担管理法规的主要措施 .....       | (182)        |
| <b>第九章 农民负担的监督 .....</b>         | <b>(186)</b> |
| 一、监督是农民负担管理的重要环节 .....           | (186)        |
| (一)什么是农民负担监督 .....               | (186)        |
| (二)农民负担监督的基本条件 .....             | (186)        |
| (三)农民负担监督的必要性 .....              | (187)        |
| 二、农民负担监督形式多种多样 .....             | (190)        |
| (一)全程监督 .....                    | (190)        |
| (二)专门(项)监督 .....                 | (191)        |
| (三)内外监督 .....                    | (193)        |
| (四)纵横监督 .....                    | (193)        |
| 三、农民负担监督的性质和特点 .....             | (194)        |
| (一)决策上的民主性 .....                 | (195)        |
| (二)手段上的法规性 .....                 | (195)        |
| (三)监督上的权威性 .....                 | (195)        |
| (四)实施上的广泛性 .....                 | (195)        |
| (五)利益上的一致性 .....                 | (196)        |
| 四、农民负担监督的机构和职责 .....             | (196)        |

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| (一)主管机构的职责 .....                 | (196)        |
| (二)有关监督机关的职责 .....               | (197)        |
| 五、农民负担监督的内容和方法 .....             | (199)        |
| (一)农民负担额度的监督 .....               | (199)        |
| (二)农民负担项目和用途的监督 .....            | (200)        |
| (三)农民负担提取办法的监督 .....             | (200)        |
| (四)资金管理的监督 .....                 | (201)        |
| (五)涉及农民负担文件的监督 .....             | (201)        |
| (六)农民应得利益的监督 .....               | (202)        |
| 六、完善农民负担监督管理体制 .....             | (204)        |
| (一)农民负担监督管理体制亟待完善 .....          | (204)        |
| (二)认真完善农民负担监督管理体制 .....          | (205)        |
| <b>第十章 发展集体经济减轻农民直接负担 .....</b>  | <b>(208)</b> |
| 一、集体经济的地位 .....                  | (208)        |
| (一)集体经济是国民经济物质生产的重要组织者和承担者 ..... | (209)        |
| (二)集体经济是农业生产部门中的主要经济形式 .....     | (210)        |
| (三)集体经济是实现农民共同富裕的可靠依托 .....      | (211)        |
| (四)集体经济是加强农村精神文明建设的物质基础 .....    | (211)        |
| 二、减轻农民直接负担的根本出路在于发展集体经济 .....    | (212)        |
| (一)集体经济与农民负担有着内在的联系 .....        | (212)        |
| (二)发展集体经济是从根本上减轻农民负担的重要途径 .....  | (213)        |
| (三)发展集体经济是强化社会服务的基础 .....        | (213)        |
| 三、发展集体经济是一项艰巨的历史任务 .....         | (214)        |
| (一)面临的挑战 .....                   | (214)        |

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| (二)发展的趋势 .....                            | (215) |
| 四、发展集体经济的战略思考 .....                       | (217) |
| (一)战略思想 .....                             | (217) |
| (二)战略目标 .....                             | (218) |
| (三)战略措施 .....                             | (220) |
| 五、集体经济分配的有关问题 .....                       | (224) |
| (一)要处理好集体企业与乡村合作经济组织之间的分配关系<br>.....      | (224) |
| (二)要搞好集体企业内部的分配 .....                     | (225) |
| (三)乡村合作经济组织收入的再分配 .....                   | (225) |
| (四)注意处理好三个关系 .....                        | (226) |
| (五)如何用集体收入列抵农民负担 .....                    | (227) |
| 附:湖南省临湘县努力发展集体经济,切实减轻<br>农民负担的调查.....     | (228) |
| <b>附件</b>                                 |       |
| 1. 中共中央、国务院关于坚决制止乱收费、<br>乱罚款和各种摊派的决定..... | (235) |
| 2. 国务院关于切实减轻农民负担的通知.....                  | (241) |
| 3. 农民承担费用和劳务管理条例.....                     | (245) |
| 4. 江西省农民负担管理条例.....                       | (253) |
| 5. 湖南省禁止向农民乱收费乱派款的规定.....                 | (260) |
| 6. 湖南省人民政府关于切实减轻农民负担<br>若干问题的通知.....      | (264) |
| 7. 岳阳市人民政府关于切实减轻农民负担<br>若干问题的意见.....      | (270) |
| 8. 中共华容县委华容县人民政府关于减轻<br>农民负担的八项规定.....    | (276) |