

经济发展和管理

论文集

中国农业经济学会
农村经济管理专业委员会

周中国

2-53

中国农业经济学会
农村经济管理专业委员会
经济发展和管理论文集

周 震 主编

● ● ●
责任编辑 贺宏普

中国农业出版社出版(北京市朝阳区农展馆北路2号)
新华书店北京发行所发行 北京市双桥印刷厂印刷

787×1092mm32开本 7.625印张 164千字

1995年6月第1版 1995年6月北京第1次印刷

印数 1—1300册 定价12.50元

ISBN 7-109-03953-6/F·428

编 者 的 话

呈献给会员和读者面前的这本文集，是中国农业经济学会农村经济管理专业委员会会刊《农村发展和管理》的继续。会刊由于经费等原因在出版了43期以后不得不停刊，取而代之的就是这本改名“经济发展和管理”论文选集。所以改名，因为就农业谈农业、就农村谈农村发展已不可能了，改革开放也打破了城乡的壁垒，农村、农业、农民的发展已同整个国民经济、整个国家的发展息息相关，不可分割。书名之后我们加上年份，就是要连续出版，争取每年一本，希望广大会员和理事给予大力支持。

出版本书，是民办学会开展工作的新尝试、新努力。出书的办法不同于过去，资金大家出，稿件大家写，事情大家办。由于书是自力更生编辑出版的，困难就较多，本拟年初与读者见面，迁延至今，请广大读者和有关同志见谅。主要困难是经费不足，收到的款项不及所需的一半，作为论文选集，当然要重视质量，所以部分论文我们也允许少交或迟交。希望少交或未交的作者以后能补交。

书的内容，既包括微观的，又包括宏观的，尽管我们希望多收一些基层微观的文章，但受来稿数量、质量和条件的限制，未能如愿。希望今后有更多反映基层进展、问题、对策的好文章入选本文集。

大家知道，现今不仅出书不易，销售更困难。幸好，中

国社科院农村所培训部是我专业委员会的联办单位，书售不出，还可作为教学参考书发给学员。因此，在编辑本书时，理所当然要考虑培训学员的需要。本书围绕社会主义市场经济和农村、农业、农民的重大问题做了较深入而有益的研究和探讨。相信，这本小书将会对农村社会发展和经济管理有相当客观的反映和一定的借鉴作用。本书是一本论文集，文章写作的角度和作者的观点不尽相同，难免有不同的意见和提法。编者尽了最大努力编改，但是对重要观点无权改动，是非请读者评定。

出书就是想叫人看的。本书也不例外，为此我们决定凡购本书五册以上，按七折优待（不另收邮费），书款寄北京玉泉路甲19号农村所培训部收，邮编100039，电话（010）8211188—962，工余电话7613754，款到寄书，欢迎订购。

最后，本书得以顺利出版，农业出版社农经室主任贺宏善同志做了很多工作，在此表示感谢。

周 震

1995年2月17日

目 录

减轻农民负担

- 坚持依法办事、减轻农民负担…………… 张毓琮 (1)
减轻农民负担探析…………… 王延堂 (12)

农村市场化

- 关于农业经济市场化的几个问题…………… 洪乌金 (21)
农民进入市场面临的问题和对策…………… 成桐龙等 (30)
适应市场经济、加快改革步伐…………… 周世民等 (34)
建立社会主义市场经济体制, 加快
 发展农村经济…………… 王锡良 (41)
市场经济下我国农民的历史演变及作用…………… 邱成文等 (50)

农村金融

- 按照市场经济的要求, 办好农村合作基金会… 张毓琮 (53)
办好农村合作基金会, 是缓解资金紧缺的
 有效途径…………… 杨清波等 (61)
改革社区投资体制, 办好农村合作基金会…………… 俞银富 (67)
整顿完善合作基金会势在必行…………… 王效成 (75)

股份合作

- 试论农村股份合作制…………… 吴志冲 (80)。

推行股份合作制是加快农村经济发展的

- 必由之路……………廖成宗等 (90)
- 关于推行和完善股份合作制的思考……………潘新校等 (99)

乡 镇 企 业

- 优化乡镇企业行为问题探析……………喻新安 (106)
- 乡村企业资产变动分析……………周震 (114)

改 革 和 科 技

- 五大改革对农村经济的影响和对策刍议……………王通贵等 (132)
- 谈抓住农村工作的“牛鼻子”……………陈世军 (139)
- 依靠科技,发展农业……………陈秀琴 (141)

开 发 和 管 理

- 石灰岩山区脱贫又一条新路……………游齐 (144)
- 一个卓有成效的包山造林实例……………陆志南 (147)
- 农业信贷应支持和促进庭院经济发展……………郭靖华等 (149)
- 完善国营渔场内部管理机制之我见……………石祥生 (154)
- 专业承包实行公开招标的方式好……………张益勤 (158)
- 浅谈农村闲暇时间的一般特点……………张光全 (162)

规 模 和 组 织

- 论农村区域化规模经营的必然性……………王民 (166)
- 坚持双向管理,完善村级组织……………郑一平 (170)

私 营 经 济

- 面向市场,加快发展个体私营经济……………廖成宗等 (175)

发展私营经济是民族贫困地区实现小康的

重大战略 覃章良 (181)

专 论 和 讲 义

如何应用财务软件实现帐表一体化 周大鸣 (187)

生态农业与生态林业 宋宗水 (208)

发展社会主义市场经济，必须摒弃旧思想，

建立新观念 周 震 (222)

坚持依法办事、减轻农民负担

农业部 张毓琮

党中央和国务院多年来一直强调减轻农民负担。这是关系到保护群众利益、调动广大农民积极性、发展农村经济和保持社会稳定的大事。1993年全国人大公布了《农业法》，1990年底国务院发布了《农民承担费用和劳务管理条例》（以下简称“条例”），在此前后专门发过四个文件，开过一系列会议。但是要切实减轻农民负担，需要各级党政和社会各部门齐心协力，上下配合，坚持不懈地开展工作。

现在，有的地方领导说，我们这里的农民负担不重，向农民收费的项目，都是上面出台的，我们没有办法制止；有的部门领导说，我们向农民收费，是为农民办好事，收费项目都是合理的，不是增加农民负担；有的同志认为，向从事商业、交通运输、加工建筑、林业、渔业、畜牧业、服务业等种植业以外各业人员收费，不是增加农民负担。

到底哪些是农民负担，哪些不是？哪些是合法的，哪些不是？各级党政和各个部门以及基层干部、广大农民对此应有明确一致的认识。否则是非界限不清，减轻农民负担工作就很难进行。

扼要地说，要农民无偿提供财力、物力和劳务，都是农民负担。如果这种行为有法律、法规依据，就是合法的负担；否则，就是非法的或不合法的负担。我们所指的农民是有农

村户口的居民，包括从事各业生产经营的农民。

对合法的负担，农民有义务完成，基层政府和有关部门可以收取；对不合法的负担，农民有权抵制，各级政府和各个部门有责任、有义务坚决制止。

具体说，农民负担哪些合法，哪些不合法呢？根据《条例》和有关文件，可做如下理解。

一、关于农民的税金负担

税金是合法的负担。主要包括农业税、农林特产税，以及在农村收取的屠宰税、土地占用税、工商营业税、契税、印花税等。这些税都有法律根据。

但是，税法对各个税种收取的依据、标准、对象、范围等，都有明确的规定。如果违反规定又是不合法的。如有的地方，农林特产税是按人或地亩摊派，而不是按规定向“从事农林特产的生产，取得农林特产收入的单位和个人”收取，就是不合法的。再如，有的地方让养猪的农民或登记结婚的农民交屠宰税，而不是向屠宰者征收，显然也是不合法的。至于有的地方违反规定，随意提高计税标准、扩大收费范围，也是不合法的。

二、关于村提留和乡统筹费

按《条例》，这是农民向乡、村集体经济组织交纳的费用。按规定要根据农民所从事的产业和经济收入来承担。人均交纳的数额，以乡镇为单位计算最多不得超过上年人均纯收入的5%。而且要按规定的项目（即用途）来提取和使用。其计算公式是：

乡、镇农民人均纯收入 = (农村经济总收入 - 总费用 -

税金—依法上交有关部门款项—企业提取各项基金—村提留、乡统筹)÷年均乡镇农业人口

对此两项收费，有以下一些规定：

1.人均收取数额如果超过上述5%的比例，必须是经济发达地区，且要经过省、自治区、直辖市批准。有的地方虽经批准，但又层层加码，增加负担，同样不合法。

2.村提留的项目、用途，只能是公积金、公益金、管理费；乡统筹费的项目、用途，只能是乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路的费用。如果在村提留、乡统筹费中挤入其他项目，即便人均提取数未超过5%，也是不合法的。如有的地方在乡、村提留、统筹中还收取治安费、文化站费、广播费等，都是不合法的。有的地方提取了乡统筹、村提留外，又将上述规定的乡村提留统筹的项目，另外收取，等于重复收费，这也是违法的。如，乡统筹中已收取了乡村两级办学经费，却又收取农村教育事业费附加，这两种费本是一回事，已收过了又去收取，就不合法了。

3.村提留的三项用途和乡统筹费的五项用途，都分别有具体规定：①公积金用于农田水利基本建设、植树造林、购置生产性固定资产、兴办集体企业。②公益金用于五保户供养、特别困难户补助、合作医疗保健、其它集体福利事业。③管理费用于村干部报酬(包括定额补助和误工补贴)、村管理性开支(如办公费、邮电费等)。④乡村两级办学经费用于本乡内乡、村民办学校的校舍修建、民办老师报酬、其它办学经费、设备购置等。⑤计划生育费用本乡内乡村计生宣传、手术费、后遗症病人补助、和避孕药具购置。⑥优抚费，用于本乡军、烈属的优待、抚恤。⑦民兵训练，用于本乡民兵训练的食、宿补助、训练资料、器材开支。⑧修建乡村道

路经费，用于本乡内乡级和村级公路的兴建与维修。⑨五保户供养已在乡统筹费中开支的，村提留中就不得重复列支。

4.村提留和乡统筹费，属于集体性质的资金，只能在本村、本乡使用，当年结余，要结转下年使用，并相应在下年少向农民收取。条例不允许把这两项资金交到县、市以上（含县、市）使用，也不允许用于财政负责开支的单位或项目或弥补乡（镇）财政赤字，否则，也是不合法的。如把乡、村两级办学经费，交给县教育部门使用；把民兵训练费，交到县武装部使用；把计划生育费交县计生委，把乡、村道路修建费，交到县交通局等，都是不应该的。

5.村提留和乡统筹，每年向农民提取多少，要分别经过村民大会（或村民代表会）和乡人民代表大会讨论通过编制预算，并报县农民负担管理部门备案。全年收取和使用情况，要做决算，并分别向全村和全乡农民张榜公布。不经过这些程序，或者已经编制了预算，又随意加码，都是不合规定的，应该纠正。

6.向农民收取村提留、乡统筹费，应在夏、秋收获后进行，不应在年初或春季农民还没有收入时预收。否则也是不合规定的。

三、关于劳务负担

《条例》规定，农村劳动力承担义务工和劳动积累工，也是应尽的义务。

1.按标准工日计算，每个农村劳动力每年承担5—10个义务工，10—20个劳动积累工。有的地方不是按劳动力派工，而是按人或按地亩派，这是不合规定的，或者一年内派工数，

未经合法程序批准，超过了规定工数，也是违反规定的。

2.义务工和劳动积累工以出劳为主，绝不允许强行以资代劳，让农民出钱；如果农民自愿要求出钱不出工，要经村里批准，并合理计价，工价过高也是不合理的。因病或因伤、残不能承担义务工和劳动积累工的，经村民大会或村民代表大会通过，可以减免。

3.农民承担的义务工主要用于植树造林、防汛、公路建勤、修缮乡村校舍。劳动积累工主要用于农田水利基本建设和植树造林。不是这些规定的用途，不应向农民派工。有的地方无偿调用农村劳动力为乡政府盖办公楼，为乡村干部盖房、修院，都是不合法的。

4.每年乡人民政府应同村里商议提出当年用工计划，经过乡人民代表大会审议通过后执行。派工、用工情况，乡村要分别登记；以资代劳款的收取、使用情况，也要记载清楚。每年终了，乡村要分别张榜向农民详细公布当年用工、用款情况，接受群众的监督。

四、关于农民负担的其他项目

除了上述税金、乡村提留统筹、两工外，当前农民还承担一些其他费用，如各种行政事业性收费、集资、基金、罚款及各种牌、证、照、簿收费。有的地方为了与交国家的税金、交集体经济组织的村提留、乡统筹费区别，叫这些收费为“社会负担”或者“合同外负担”。因为税金、提留、统筹和用工，均订入农业承包合同，而这些收费、集资、基金、罚款是不订入承包合同的。

对于这些其他费用国家也有明确的规定：

1.各种行政事业性收费的设置、标准、收取范围及调整，

必须经国家一级或省、自治区、直辖市一级的财政、物价主管部门、全国农民负担监督管理部门(农业部)批准，联合发文。重要项目须经国务院或省、自治区、直辖市人民政府批准。省、自治区、直辖市以下，即地、市、县、乡均无权出台项目。

行政事业性收费包括两部分：①行政性收费：国家行政机关或政府授权履行行政管理的部门为加强社会、经济、技术管理收取的费用，如登记费、管理费、手续费、证明费、审查费、评审费等。②事业性收费。国家机关或事业单位为社会或个人提供特定服务收取的费用，它不以营利为目的，带有服务补偿或社会福利性质，但具有强制性和垄断性，如劳动合同鉴证费、植物检疫费、狂犬防疫费、水土流失防治费等。

向农民收取行政事业性收费，除上述审批权限外，国家还有下列规定：

(1)申报设置行政性、事业性收费项目，必须有法律、法规、规章政策为依据，以管理行为和服务事实为基础，国家机关职责范围内办理公务不得收费。如1993年国务院取消的乡镇船舶管理费、农机管理费、林政管理费等，即属此类，虽有管理行为，但法律、法规没有允许其收费。

(2)经营、服务性单位的经营、服务性活动，属于销售商品和劳务交换性质，不能列入行政事业性收费范围。以服务为名，收取行政事业性费用是非法的。

(3)审批设置的收费项目，其收费标准，须由国家和省、自治区、直辖市物价部门征求同级农业行政主管部门的意见后批准，并且项目从严、标准从低。其他各级任何单位不得擅自确定或提高收费标准。

(4)行政、事业性收费不允许有摊派性、罚款性的项目。如有的地方过去收取的宅基地超占费，是处罚性的收费，就不能允许收取，1993年国务院已经宣布取消。

(5)没有法律、法规依据，又未按规定履行审批手续，仅在部分地区试点的收费项目，一律取消。如前几年，有的地方试行收取宅基地使用费，国务院也已宣布取消。

(6)不准借收取某项行政、事业性收费时搭车收费。如有的地方收取结婚登记费时，搭车收计划生育费、婚前教育费、结婚纪念品费等，收中小学杂费时，搭车收勤工俭学费、桌凳押金、安全保险金等。

(7)批准设置车辆通行费，只限于在贷款和集资修建的路段和桥梁收取。其他路段、桥梁不允许收此项费用。

2.关于向农民集资，有以下规定：

(1)集资项目的设置和集资范围的确定，必须有法律、法规和有关政策的依据；并且必须经国家一级和省、自治区、直辖市一级计划、财政和农民负担监督管理部门批准，重要项目要经国务院或省、自治区、直辖市人民政府批准。

(2)任何被批准的集资项目，必须遵循四个原则：一是自愿：集资人自愿出资，不得强制集资；二是适度：要根据出资人的承受能力，确定集资额；三是出资者受益：集资的项目，要使出资者得到好处；四是：资金定向使用，集资款要按计划用于规定的项目和范围，不得挪用，转移用途。

3.关于在农村设立各种基金。基金是有专门用途的资金，如农业发展基金、能源交通基金等。为了进行某项事业或建设某个项目，需要在农村建立基金，向农民收钱，必须符合国家的法律和有关政策，必须报经国家财政部会同国家农业部及有关主管部门批准，重大项目要经国务院批准，其他各

级政府和部门无权设立。

4.关于各种罚款和没收财物(简称罚没)。罚没的项目、范围、标准和执罚机关,必须有国家法律、法规的规定。没有法律、法规规定的罚没,就是非法的。执行罚没的人员,必须由合法的执罚机关发给执罚证,凭证执法。收取罚款和没收财物,必须给当事人开具由财政部门统一制发的罚没收据。罚没收入必须及时、全数上交国库,任何单位和个人不得截留、私分、挪用。

目前有些地方和单位没有法律、法规依据,随意设立罚没项目,执罚人员也不具备法定的条件,都应坚决制止。有的罚没虽有依据,但只是根据不具有法律效力的文件或领导讲话;有的随意扩大罚没范围、随意提高罚没标准,有的重复罚款、罚工、罚物,也都是不合法的行为,要坚决纠正。情节严重的,要追究有关人员责任。

5.关于向农民发放各种牌(车牌、门牌等)、照(营业执照等)、证(居民身份证、计划生育证、结婚证等)、簿(户口簿、承包合同登记簿等),必须有法律、法规的规定和经省、自治区、直辖市以上人民政府批准。发放这些牌、照、证、簿,只能收取工本费,并且要开具收款收据,不允许在发放时,搭车收取其他费用。

6.关于向农民发行有价证券(如债券、国库券等)、报纸、刊物、书籍,参加保险、看电影等,必须坚持自愿,绝不允许强行摊派。也不得向村乡干部下达硬性指标,与干部经济利益挂钩,更不得在发放预购定金和农民交售农副产品时硬性扣款。

7.关于向农民提供服务而收取费用的问题。企事业单位,如农技站、农机站、水利站、水产站、林业站、经管站、种

子站、植保站、气象站、防疫站、畜牧兽医站等向农民提供的技术推广、良种供应、机械维修、气象预报、除虫防病、畜禽防疫、经营管理等服务，商店、粮站、物资、外资、金融、供销社等企业向农民供应各种商品以及提供信息、加工、储运、收购、出口、资金等服务，还有科研、宣传、教育、文化体育部门在农村开展咨询、培训、科普、放映电影、组织演出、开展比赛等活动，统统都要坚持农民自愿的原则，不能强制农民接受服务。向农民提供了服务，收取费用要执行物价部门核定的价格，不得任意加价。并且要坚持：①优质服务，从低收费，保本微利，支援农业；②谁受益谁出钱，不受益、不出钱；③先服务、后收费，不允许先收钱、后服务；④国家规定免费服务的项目和一些部门属执行公务不应收费的项目，不得收费。更不允许强行服务、强行收费，或不服服务、只收费，少服务、多收费，强行按人口或田亩摊派服务费用。

8.关于在农村组织达标升级活动的问题。这些年来，不少地方和部门还在农村开展各种形式的达标、升级活动，提出某项工作要达到的目标、期限，将任务下达到乡村和村民小组。目的是推动某项工作，这原本是好事，但往往是指标要求过高，达标时间要求过短，都超过了实际可能，追求没有实际效果的形式；并且还不断组织检查验收，把达标升级任务同基层干部报酬挂钩，达不到要求就扣发干部工资和奖金，或扣发下拨专项资金或办公经费，致使基层干部硬性开展达标活动。

几乎所有的达标升级活动，都要花钱，都向农民收费。农民说：“这达标、那达标，都要农民掏腰包。”所以，国务院规定，取消一切要农民出钱、出物、出工的达标升级活动。

1993年仅中央和国家机关即取消了43项达标升级活动。如民兵训练基地建设达标、中小学校舍及环境建设达标、户证管理规范化建设达标、敬老院建设达标、法庭建设达标、农电站建设达标、沼气池达标、征订报刊达标、灭鼠达标、保险先进县达标等。

五、关于农民承担费用收取的方法

农民承担的费用，何时收取、如何收取，国务院均有明确规定。即使是合法项目的收费，收取的方法也必须符合规定。这主要有以下内容：

1.村提留和乡镇统筹费应在农民收获、出售了农副产品，有了收入时再收取。有的地方提前到年初农民还没有收入时收取，或者一次收取两年的费用，都是应该纠正的。

2.农民负担主要按农民从事的产业和经济收入承担。收入水平在本村平均线以下的革命烈军属、伤残军人、失去劳动能力的复员退伍军人和特别困难户，经村集体经济组织成员大会或成员代表大会讨论，适当减免村提留。贫困村经乡人民大会审议，可以适当核减乡统筹费。有的地方往往按人口或田亩摊派各种税费，给五保户、特别困难户也分派各费，这是不合规定的。

3.村提留和乡统筹费，由村集体经济组织和乡人民政府组织收取。其他各项负担按有关规定分别由农民交纳或有关部门收取，绝不允许组织小分队、工作队、突击队等，并动用司法或其他强制手段，搜粮食、搬家具、牵牲口等强行收要。

4.有的地方，强行在农民出售产品或贷款、领取预购定金、发放救济款时，硬性扣收各种负担，甚至让农民贷款去