

2-66

WUMENGLUNTAN

烏蒙論壇



毕节地区社科联 活动剪影

※ 摄影：祖寿仁
光 卫



● 会场一角



● 认真讨论



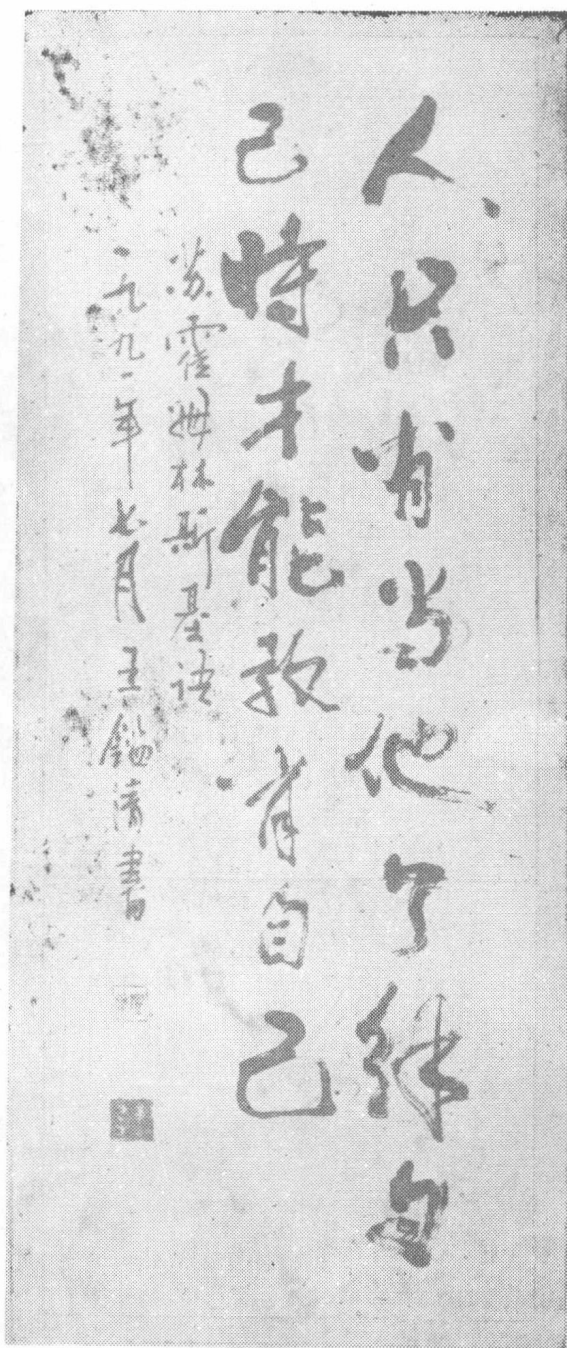
△地委委员、宣传部长张继增同志在会上讲话



● 全神贯注



● 刘继贤 作



● 王鉴清 书



求实进取



艰苦创业

杨晦若 刻

书法、绘画、篆刻
作品选登

2-66

F323.8
2-C

乌蒙论坛

一九九一年第一期
(总第二期)

目 录

刊名题字.....中共贵州省委书记刘正威 (封面)

【工 作 研 究】

实化贫困乡政权.....闵 洋 (1)

【地方农业发展研究】

大力发展生产 坚持合理负担
——毕节地区“百乡十万户”农民负担调查综述
.....毕节地区农民负担监督管理领导小组
.....毕节地区农业经营管理站 (7)

深化改革, 优化科技兴农的软环境
——从毕节实践看科技兴农问题.....周应华 (13)

增产必须增收, 农民才能致富
——毕节地区农民增产增收刍议.....文美政 (18)

农业实用技术的渗透和扩散促进了农村经济的发展
——金沙县农技培训效益评估试点调查...王维义 (22)

农村粮食销售的现状及对策
——大方县农村粮食销售情况调查报告
.....大方县粮食局 (25)

【金 融 论 坛】

深化农村信用社改革之我见.....肖世贤 曾丹焯 (27)
扶贫专项贷款的问题及对策片议.....邓 平 (31)

【党 史 党 建】

加强和改进农村党的建设的一种好形式
——大方县对江乡党群共同致富小组活动调查
.....中共毕节地委宣传部党员教育科 (33)

贵 州 省
毕节地区社会科学联合会主办

(内部资料注意保存)

dawu03/04

大力加强农村基层党组织的建设工作
——对毕节试验区部分农村基层党组织情况的调查
.....余大亮 罗中昌 (36)

大革命失败后中国共产党对党的建设的探索
.....陈清华 (40)

主 编
龙厚华

【理 论 探 讨】

认清社会发展规律，坚定社会主义信念.....朱华清 (44)

对毛泽东同志“自觉能动性”学说的管见.....李 霓 (48)

关于马克思主义哲学开放性的思考.....徐 永 (52)

副 主 编
罗绍松 敖行维
肖志实

责任编辑
明生荣

【争 鸣】

对“主题先行”问题的再思考.....游孟宪 (55)

本期约请编辑
安汝鑫 周明奎
赵昌伦 段鸣骅

【社 会 · 文 化】

古代毕节地区的钱币流通.....克 非 (60)

黔西北布依族探源.....李向东 (64)

荀子音乐思想二议.....石应宽 (66)

试论女性成才的外在因素.....邵东平 (69)

【学 会 之 窗】

发挥学术团体作用，开拓农村经济前景
.....毕节地区农经站 (74)

【专 家 学 者 简 介】

文美政同志简介.....中共毕节地委组织部知工办 (77)

胡家勋同志简介.....中共毕节地委组织部知工办 (78)

实化贫困乡政权

闵 洋

使 命

根据党的十三届六中和七中全会精神，贫困乡村乡级政权将肩负起前所未有的历史使命，具体表现在以下若干方面：

第一，发展经济。贫困乡村经济发展的任务，是要促使自给自足的自然经济向商品经济转变。传统农业向现代农业转变，不合理的产业结构向合理的产业结构转变。要完成这三大转变，贫困乡政权起着至关重要的作用。

(1) 引进科学技术发展农业。在家庭联产承包责任制下，贫困农户由于文化素质低，大多只习惯于传统的农耕技术，而新技术的推广又存在着一定的风险性，并伴随着资金投入和劳动投入的增加。因此，要农户心甘情愿地自觉在自己的承包地上推广地膜覆盖、绿肥聚垄免耕、包谷育苗定向移栽等项新技术，是很难办到的。如果乡级政权不发挥导向作用，而由农户自由选择，那么新技术的推广将是一个十分漫长的过程。因此，贫困乡政权应通过经济的、行政的手段推广科学技术，依靠科学技术振兴农业，使广大农民摆脱贫困，走向富裕文明。

(2) 组织资金、技术、人才发展乡镇企业。贫困地区乡镇企业的发展，不可能走沿海发达地区的高技术、两头在外的加工业的路子。但贫困地区却可以依托自己的资源优势，发展绿色企业、采矿企业以及以矿产为基础的冶炼、加工企业以及以农产品为原料的加工企业。只有乡镇企业迅速发展起来，才

可能从根本上完成贫困乡村产业结构改造的任务，才可能使各种生产要素得到合理的配置。乡镇企业的发展，牵涉到一系列技术、资金、管理、组织等方面的问题。这些问题，都须依靠乡级政权，没有基层政权组织的努力，单靠贫困农户，一般来说是不可能解决的。

(3) 动员力量培育农村市场。交换对生产起着重要作用，没有商品交换的发展，商品生产也不可能得到发展。要使贫困乡村自然经济向商品经济转化，促进各种经济要素的合理配置，必须培育农村市场。这就要选择场地、配备必要的交易设施、组织货源和资金、组织收购粮、烟、油、猪等农副产品和乡镇企业工业品、组织商品调运、维持市场秩序、制定交易规则或市场规则等等。其中的绝大部分工作，不可能由农户进行，必须由基层政权出面，动员和组织供销、粮食、烟草、工商、信用等部门共同工作。对于以赚钱盈利为唯一目的的个体摊贩，也主要由基层政权通过职能部门将其纳入为社会主义商品生产和商品交换服务的轨道，从而保证农村市场发展的正确方向，保护生产者和消费者的正当权益，促进贫困乡村商品经济的迅速发展。

第二，建设基础。基础设施的建设在贫困乡村的经济社会发展中具有十分重要的意义。水是生命之源。时至今日，一些贫困乡村还没有解决人畜饮水问题，使农民生活、生产受到严重影响。公路是贫困乡村经

济发展的动脉，没有公路，实施温饱工程的地膜、肥料、种子运不进去，油盐布服装等人民生活必需的工业品运不进去，农副土特产品运不出来。电是乡镇企业发展的动力，是人民生活提高的重要保证。水电路，是基础，是关键。

发展水电路，单家独户不能办，几家联户也很难办，必须依靠乡政权。乡政府通过村、村民组把群众动员起来，组织起来，筹措资金，投工投劳；乡政府向上级交通部门、水利部门、电力部门申请资助，接待考察、协调关系、组织实施。在家庭联产承包责任制下，离开了乡政权的努力，贫困乡村要搞人饮工程、防洪灌溉工程，要兴修公路、电站，几乎是不可能的。

第三，维护治安。在贫困乡村中，偷牛盗马、拦路抢劫、杀人放火、强奸、拐卖妇女儿童、乱砍滥伐、赌博吸毒等犯罪行为时有发生。虽在严打中有所收敛，但并没有从根本上解决问题，一遇时机，又会死灰复燃。加之因土地问题、债务关系、婚姻问题引起的纠纷更是接二连三。因此，如果没有基层政权长期持续的艰苦努力，要使社会治安根本好转是不可能的。“为官一任，保一方平安”是对贫困乡政权的起码要求。作为乡村上层建筑核心部分的乡政权，对农村以家庭联产承包责任制为核心内容的统分结合、双层经营的经济关系起着保护和促使其完善的作用，对作为生产力基本要素的农村劳动者和他们的生产积极性起着保护作用。

第四，控制人口。在贫困乡村，人口问题比较严重，已成为制约经济社会发展的至关重要的因素。乡政权虽已尽了很大努力，少生了大量人口，而控制人口的任务远未完成。更为重要的是，人口生育是个连续不断的过程，原有的育龄夫妇已作了节育或绝育手术，新的大量人口又进入育龄期，结婚生育，又成为计生对象。因此，控制人口仍然

是贫困乡政权今后的长期任务。

第五，改善生态。生态恶化是贫困乡村面临的大难题。农户的行为并不从整体的、未来的利益出发，而是受眼前个人利益的支配。为增加粮食产量，农户毁林毁草开荒，烧柴要砍林，盖房要砍树，增肥要毁草，等等。这些行为造成了乡村恶劣的生态条件，从而成为贫困乡村长期贫困的重要原因之一。要使生态环境得到改善，仅依靠单家独户是根本不可能的。我区已经实施和正在实施的“3356工程”，“长江上游水土保持工程”和“长江上游防护林工程”等改善生态环境的重要工程，需经工程区各乡政权动员和组织广大农民经过艰苦奋斗才能完成。在整个工程的实施过程中，乡政权是关键的一环。

第六，发展教育、文化、卫生事业，提高贫困乡村人民的素质和健康水平，丰富他们的文化生活，是贫困乡政权的重要职责。贫困乡村的贫困和落后，归根到底是劳动者观念文化的贫困，知识技能的贫困，生产方式的落后。要改变这种状况，就要在贫困农村普及初等教育，开展扫盲教育，进行职业技术教育，让广大贫困乡村农民和小学高年级以及中学在校生掌握一至几门初级适用技术。以上教育目标，离不开乡政权的艰苦工作。

通过电影、电视、文艺宣传等形式，丰富贫困乡村文化生活，让社会主义思想占领农村阵地，消除旧观念和旧的习惯势力的影响，是乡政权的又一重要工作。特别是运用现代教育手段，对广大农民传播各种初级适用技术，从而达到全面迅速地推广科学种田的目标。在这当中，电化教学点的建立，传播的思想内容的确定，适用技术的选择以及其它组织工作，都需乡政权承担。

发展农村卫生事业、建立和完善乡卫生所、村卫生室，开展孕情检查、新法接生等妇幼保健工作，开展“四苗”接种、防止传

染病突发等计划免疫工作，等等，乡政权均有不可推卸的责任。

虚实倒置

历史赋予的上述重要使命，在目前区乡并存的体制下，贫困乡政权很难完成。

区乡并存体制下的贫困乡政权的组织结构和人员，乡党委有正副书记和委员（其中一半是兼职），乡政府有正副乡长、统计员、财政员、税务员、武装部长、驻乡民警、计生专干。此外，乡信用社、分销店、中心校、卫生所也可看作是乡政府下属的职能机构。人员规模一般十多人（除中心校）。

显然，要担负起前述重要使命，目前贫困乡政权的结构是残缺的，功能是不全的。这种情况由于贫困乡村现存另一级组织结构——区的存在得到了补充，从本来的意义上讲，区仅仅是县的派出机构，相当于县分管某一片区的工作委员会，是一级较虚的机构。然而，在长期的历史演变过程中，由于乡政权结构功能残缺不全的状况虽有所好转，但一直没有得到根本改观，区级组织结构愈益重要，由虚变实，成为一级不是政府的实实在在的政府。在区一级，除区委、区公所、区人大联络组、政协联络组、武装部、妇联、共青团外，还设有财政所、税务所、工商所、营业所、土管所、粮管所、邮电所、公安派出所、区法庭、区司法助理、农技站、农经站、农机站、畜牧站、乡企站、水工站、文化站、烟草站、供销社、食品站、中心校、医院等二十多个经理股所或乡级单位。目前正是区这个本应虚置的庞大的实体，推动着整个贫困农村经济社会的运转。而乡政权则由于其残缺不全的结构与功能，使其本应作为实实在在的一级地方政府却被虚置起来。

乡政权被虚置，至少表现在以下方面：

第一，作为一级地方政府，乡政府没有土地使用审批权，没有树木砍伐审批权，没有粮

食指标，柴油指标控制权。土地使用指标、粮食供应指标首先由区确定，下拨给各乡，由乡安排后，还需将花名册上报区土管所、区公所办公室，盖上区公所、土管所的大印才算数。农户用木料要砍树，即使乡政府同意还要区林业站审批，办理伐木证后方可。至于柴油供应指标，乡政府用一点都要向区提出申请，更不用说有权批给确有急用的农户了。另外，地膜、化肥、种子等其它紧张物资，也存在类似情况。

第二，乡的人权同样被虚置。发展一名党员，支部大会已经通过，乡党委批准，但须报到区，只要区委认为还不够条件，就能轻而易举地被否决。乡党委和政府选用、经党员和群众选举的村党支部书记和村长，须报区批准，如不批，就无效。

第三，贫困乡政权几乎没有什么经济实力，难以有效地为乡村的经济社会发展服务。人头经费和事业经费，由县按一定的人均数拨给区，区从中切掉一刀，制定新的标准下达给乡。本来县下达的财政支出计划就很可怜，经过这一中间环节，由乡政权支配的部分就更少。此外，由于承包制推行前由乡政权兴办的社队企业几乎全部垮台，因此，乡的集体经济在大部分贫困地区已荡然无存。本应具备雄厚经济实力、率领人民脱贫致富的贫困乡政权徒有虚名。

第四，无论是民事案件还是刑事案件，乡政权仅仅起到为区公安派出所和区法庭调查案件、提出建议的作用，甚至一个离婚案件乡政权均无裁决权。

贫困地区农村现行的虚实倒置的政权体制，存在着种种弊端。一是在干部的提拔任用上，挖空了基础。不仅区委、区公所的领导同志要从优秀的乡党委乡政府主要负责同志中提拔，而且区直各机关的主要负责人也从乡党委、乡政府的优秀人员中选拔。几十个单位向乡伸手抓干部，对乡政府来说，则如

釜底抽薪，基础不牢。为维持乡政权的正常运转，乡又从优秀的村干部中挑选人才，从而进一步挖空了基础的基础。

二是助长了一些上级部门的官僚主义作风。由于设置了庞大的区直若干部门，有些上级部门就可以不调查、不研究、不深入实际、而仅仅坐上车跑马观花，听汇报，吃酒宴。或仅仅坐在办公室，通电话，要数据，要情况。被搞得腿软了，手懒了，脑滞了，嘴馋了。部分干部视下乡为畏途，留恋城镇生活。

三是群众办事很不方便。许多本是乡政府职责范围内的事，但由于区实乡虚的现存体制，往往要区才能最后裁决。群众办一小点事，要几经往返，才能办到。而区直机关人员，并没有形成正常的值班制度。因此，往往群众办一件不算大的事，往返一二百里还难得顺利办好。许多问题就是这样久拖不决，往往由小问题酿成大问题，由民事纠纷变成刑事案件。

四是干部资源配置不合理，干部苦乐不均，有的太闲，有的太忙，有人无事干和有事无人干随处可见。“上面千条线，下面一根针，”“上面分系统，下面当‘总统’。”这些形象生动的描述，指出了现存体制的严重弊端。不管是“天文地理”，还是“鸡毛蒜皮”，事无巨细都要找书记、乡长。由于这一原因，上面大会小会，几乎经常点名要书记乡长参加。这个会议还未结束，那个会议又开始了。每次会议，材料发了一大堆，根本没有时间认真学习，会议精神也不能及时得以贯彻。乡开干部群众会，一下子要贯彻好几个会议的内容，上级开三天的会议，不到一小时就贯彻完了。难怪不少乡干部开玩笑地说：“下面的水平比上面还高。”

五是这种虚实倒置的体制助长了弄虚作假。书记乡长不仅要听，而且要说、要做、要学。这样一来，根本无暇根据本乡实际，

制定经济社会发展规划，也不可能充分发挥自己的主动性、积极性和创造性，而是盲目地忙于各种事务之中，实在忙不赢，当上级各部门又要各种情况数据时，只好“大概、也许、可能”地敷衍一通。久而久之，助长了部分干部不干实事、虚报浮夸的歪风。

六是责权脱钩。乡政权负有各个方面的责任，各种各样的具体事情都要由乡政权经办，然而在许多方面乡政权又无权，只有责。责权分离，使得有权的无多少责，有责的又无多少权，从而双方的积极性、主动性、创造性都不能发挥，都不能调动。

实化之路

上述分析表明，依靠残缺不全的乡政权的结构与功能和虚实倒置的现存农村政权体制，要完成贫困乡政权肩负的历史使命，是不可能的。因此，必须改革现存贫困农村的区乡体制，实化贫困乡政权。

(一) 思路选择

实化贫困乡政权，有多种选择思路：保存现有体制，充实乡政权；弱区强乡；撤区实乡；一区一乡；撤区并乡。下面，就各种思路的利弊得失逐一考察，从而得出适当的选择结论。

保存现有体制，充实乡政权。这一思路的好处是：由于这种改革具有缓慢渐进的性质，干部思想弯子转得小，简便易行。而其不利之处在于：一是官僚主义、人浮于事的问题不仅不能解决，反而由于乡的各种组织结构的逐步建立和健全显得更为严重。二是在维持庞大的区组织结构的情况下，乡大量增加机构和人员，地方财政无力负担。三是随着乡的机构的充实完善，区的各种机构要么闲置起来，要么从中间插一不必要的杠子，增加办事的手续和难度，增大行政成本。

弱区强乡。这一思路是要将区恢复到它的本来面目——县的派出机构的地位。而区的设置是基于县管辖的范围大，在交通不

便、通讯设备较差的情况下，县难以控制到乡。按现有的乡的设置，我区8个县100个区有800个乡（镇），平均一县12个区，100个乡。即使在交通方便、通讯设备较好的情况下，一县直接管理100个乡，困难也是很大的。从控制的跨度上看，中间设立区的层次是恰当的。但是，如果既要设区，又要将它的职能和权力弱化，势必难以起到县通过区来控制管理乡的作用。这种情况，特别是通过“强乡”，乡的各种机构和职能健全以后，更是如此。区成了束手束脚的解决不了多少问题的中间层次。其结果，县控制了区，区无法控制乡，等于县也无法控制乡了。

一区一乡。这种选择思路的最大好处在于：将区改为乡，只需将区公所换为乡政府的牌子就行了，庞大的区的各种职能机构变成了乡的职能机构。乡得到了大大的充实。实化乡政权的工作显得简便易行。然而，这里遇到的最大难题是，现有区一般均有50个村左右，现存体制下，一个乡只控制5个村就行了，而在一个区改为一个乡的情况下，乡对村的控制和管理跨度太大，难以管好。而且，群众办事不方便的问题不仅没有得到解决，反而更加恶化。

撤区实乡。这一思路选择只需将区撤掉，并将区委区公所以及区直机关所有人员分别充实到各乡即可。既实化了乡政权，又有利于对村管理。但这里面有许多问题：一是区撤下来的人员，由于乡太多，每乡能充实的不多。如农技站人员要两个乡才能分到一名，更不用说在乡级新建农技站了。二是各个乡如果都相应建立原区的机构，则要相应增建许多办公楼，增设办公条件，增加职工宿舍，这是目前财政难以承受和负担的。三是县对乡的管理或控制跨度太大，一县控制或管理100个乡，几乎是没有什么可能管好的。

撤区并乡。这一思路综合了以上各种思

路的优点，避免了一些不足，是各种思路中较为理想的一种模式。

撤掉区，原来的10个左右乡并为3个左右乡。这样一来，在组织结构上乡得到了实化，原来区的公安派出所加上驻乡民警一分为三，每乡可建5人左右的派出所，原来的区法庭一分为三，每个乡法庭也有2名，每个乡还可成立8人的财政所，5人的税务所，2人的农技、畜牧、林业、水工、乡企站。原来的区委书记、副书记，区长、副区长分别担任三个乡的党委书记和乡长，三个左右乡合起来的原乡党委、乡政府领导成员或派出充实村级班子，或担任新建起来的乡直各机构的负责人。这样一来，贫困乡政权兵强马壮，结构完整、功能齐全，真正能够起到基层政权的作用。

撤区并乡，由一区10乡并为3乡，财政需要拿出的钱不多。一是无需增加人头经费。二是地处目前区所在地的乡无需拨钱建楼，该区范围新建起来的两个乡，每个乡均由3—4个乡合并而成，新乡所在地房屋建筑不够使用的，可暂时分成3—4个办公地点工作，充分利用原有乡机关房屋和办公条件。在今后的发展过程中将建设重点放在这两个乡所在地。

撤区并乡，扩大了乡的控制和管理跨度，新乡管的村由原来的5个左右扩大到17个左右，在机构完整，功能齐全的情况下，是能够管得过来的。另一方面，也扩大了县的控制和管理跨度，原来直接控制12左右个区，现在扩大到直接控制30左右个乡。显然，控制难度增加了，但是与一区变为一乡相比，乡对村的管理难度小得多，与撤区实乡相比，县对乡的管理难度又小得多。

但是，也要看到撤区并乡工作本身的难度。一方面，干部能上能下的问题并没有真正解决。普遍流行的是，只要不犯错误，工作过得去，干部职务即使不升，也不会降。

撤区并乡涉及到的干部职务变动，是成千上万，而且没有一个能升，即使干好了工作也是降职。区委书记、副书记，区长、副区长要去当乡党委书记和乡长，无论是从概念上还是从实际管辖范围看，也是降职。原来的乡党委书记、副书记，乡长、副乡长，同样如此。因此，不仅要撤并后的乡级视为原来的区级，给予区级待遇外，乡直各机构视为原来的乡级、给予乡级待遇，还必须做好干部的思想工作，做好宣传发动工作，要求所有的区乡干部不要患得患失，要全心全意为人民服务，忠心耿耿地为党和人民工作。

另一方面，撤区并乡动作大，问题多，它牵涉到人、财、物分解和组合的一系列复杂问题，不能粗枝大叶，必须有详尽的实施方案，先搞试点，取得经验，迅速推开，减少震荡。在未实施方案之前，要求每个干部忠于职守、尽心尽责。方案一宣布执行，要求每个干部立即到位，不讲价钱，迅速开展工作。

(二) 切实加强乡级政权建设

撤区并乡，虽然是实化贫困乡政权的最重要的措施之一，但它并不是问题的全部。并不等于说一搞撤区并乡，贫困乡政权虚置的问题就全部解决了。只能说，撤区并乡为解决贫困乡政权虚置创造了前提条件。走完这一步，还有更长的路要走，有更艰苦的工作要做。

首先是加强干部队伍建设。撤区并乡后，乡的工作性质、工作内容、工作对象和工作方法都发生了变化，无论是原来的乡干部，还是原来的区干部，都有一个重新认识、重新实践、重新学习、重新适应的问题。如果不看到这一点，而认为乡干部、区干部都长期在农村工作，无需进一步提高，则名义上乡政权是实化了，实质上由于协调性差，又无法一下子根除对区的依赖，区又被撤除，反而使得整个农村基层工作处于被动状态。原来大小事不好办，可以交区处理，撤

区并乡后，必费依靠乡政权独立处理。因此，对乡干部素质的要求比原来大大提高了。

加强干部队伍建设，必须培训成批干部，特别是培训乡党委和乡政府的领导成员。培训干部队伍，可以采取多种形式，或到外地挂职学习，或由地县集中组织培训，或经过乡镇业余党校成批、多次短期培训。应该强调的是，为适应贫困乡干部的成批培训，应立即组织力量，编写教材，规范培训内容，并由地、县有意识地搞几个典范乡，作为理论学习之后的实习基地。

实化贫困乡政权，还必须大力发展乡镇集体经济，进一步完善统分结合的农村双层经营体制。如果没有乡镇经济的发展，贫困乡的经济就失去了一条腿。因为如果没有乡镇集体经济实力，乡政权就无力支持农户经济的发展，无力支持科技兴农，无力支持公益事业，无力支持文化教育，无力支持水利、公路、电力以及乡镇其它基础设施的建设。从而，贫困乡政权难以在乡村经济社会的发展中起到导向和推动促进作用，贫困乡政权的虚置状况就难以根本改变。因此，大力发展乡镇集体经济，是实化贫困乡政权的一个十分重要的方面。

贫困乡村乡镇集体经济发展的产业方向选择应是种植业、养殖业和采矿业。这是因为，这些不是资金密集型产业，也无需多少特殊的管理经验和技能，土地资源属集体所有，还未承包的远山、死亡绝户、农转非户收回的土地，均可作为发展乡镇集体经济的土地资源。至于劳动资源，可名正言顺地将劳动积累工时作为农户使用集体土地向集体缴纳的劳役地租，以供发展集体经济之用。同时，可采取入股分红等形式，筹集必不可少的资金，再使用好乡直农技站、畜牧站等技术单位的技术力量。这样一来，乡镇集体经济的发展就大有希望了。

(作者单位：毕节地区行署经济研究室)

大力发展生产 坚持合理负担

——毕节地区“百乡十万户”农民负担调查综述

毕节地区农民负担监督管理领导小组
毕节地区农业经营管理站

农民负担问题是当前农村呼声较高的问题，它不仅是个经济问题，还是个政治问题。是关系到稳定农村局势，改善党群、干群关系，发展生产力，促进农村经济持续、稳定、协调发展的大事。值得认真地调查研究，提出对策。

一、农民负担调查的范围与方法

为了摸清我区农民负担的情况，地委行署领导要求在全地区八个县100个区中每个区搞一个乡的调查。这样，我们于1991年3—5月对100个乡的100000户农民的负担情况进行了调查。各区的调查点由各县农业局根据不同收入水平的上、中、下乡选定，这样就具有全县的代表性，因而整个调查也具有全地区的代表性。为便于调查和整理，地区农牧局铅印了调查提纲和表格，并召开会议，统一思想认识后作了布署。调查的基本内容，分为1981、1985、1990三年的总收入、纯收入和显形负担、隐形负担两大类。重点是统筹费、牌证照费和罚款、集资、摊派及隐形负担的种类、项目、金额及提取方式和用途。调查方法，一是召集乡干部学习座谈国务院、省政府、地区行署的文件，研究布署调查工作；二是分工查阅摘抄乡的有

关数据和向乡级各有关部门提供有关数据和情况，走访区级有关单位；三是有选择地调查村组和走访农户；四是召集村组干部及农民代表和乡镇企业、运输业等等分别座谈听取意见；五是典型案例的调查核实；六是召集有区领导同志参加的乡干部汇报会。调查结束，每乡都要以事实为依据，写出相应的调查报告。

各县农业局及时向县政府汇报，分管农业的副县长亲自主持召开有各区副区长、农经站长和县直属有关单位负责人参加的会议，抽调干部组成调查组。据统计，全区共抽调283名干部，其中农经干部178人，县属统计、工商、税务、公安、农机、社企等局和区乡抽调干部105人，于3月中旬入村，5月底结束，实际调查了103个乡。

二、农民负担的现状与特点

党的十一届三中全会以来，我区农村普遍推行了家庭联产承包责任制，解放了生产力，极大地调动了农民的生产积极性，农村经济发生了很大的变化，农民的生活水平显著提高。仅据调查汇总结束的84个乡统计，共有535个村，4191个组，185612户760720人，392131个劳动力，承包耕地957300亩，其中

田103150亩。1990年农村经济总收入36631万元，比1985年、1981年分别增长0.99倍、3.99倍，经济纯收入19459万元，人均255.8元。调查表明，农民的负担也在逐年增加，据不完全统计，1990年农民负担总额达2105万元，人均27.67元，占人均纯收入的10.82%，比1985年人均负担5.52元增长4倍，比1981年人均负担2.65元，增长9.4倍。大大超过国务院、省政府和地区行署规定的合理负担比例。农民负担较重的主要特点是：

一、名目繁多，随意性大。据调查统计，全区农民负担已达12个种类135个项目。其中国家税收类10项，集体提留类4项，牌证照类16项，各种收费22项，罚款类18项，乡村统筹类15项，国家职能部门收管费类20项，乡村集资类5项，摊派类8项，募捐类3项，劳动力出工类9项，价格负担类5项。尤以国家职能部门的牌证照费、罚款和乡村集资费的随意性大。

二、政出多门、乱开口子。上述13类135项中，有8类109项涉及地县区70多个国家部门、单位。收费依据五花八门，有的是“红头文件”，有的是“领导讲话”，有的是“会议纪要”，有的是“典型经验”，有的是“信息传递”等等。农民负担总额中，国家税收占28.14%，集体提留21.94%，乡镇统筹费占4.49%，牌证照费2.13%，各种收费7.3%，国家职能部门收取的管理费罚款3.61%，集资3.43%，摊派0.29%。隐形负担28.67%，这说明了农民负担的“来头”之多。

三、隐形负担高于社会负担。由于供需矛盾及平、议差价大，农民的价格负担（隐形负担）高于社会负担，隐形负担占负担总额的28.67%。金沙县新水乡每年交售以大米为主的国家定购粮35万公斤，收购价与市场价的差额是每公斤0.538元，为此全乡农民超额负担18.83万元，该乡耕地10716亩，夏

秋两季作物亩施尿素30公斤，全乡32.15万公斤，国家定购农产品挂钩肥不足需要的20%，所缺尿素只好买议价，每公斤平议价之差0.68元，为此全乡农民超额负担21.86万元，两项合计40.69万元，户均价格负担163.55元，人均35.05元，超过社会负担的37.19%。若加上购买柴油、汽油和其它化肥、农药的平议价之差，以及出售农产品中的压级压价，农民所承受的价格负担还要高得多。群众非常不满，怨声载道。

四、缺乏规章制度，收支混乱。统筹、摊派、集资一般是会议决定的，既无花名册，又不给收据。有收现金的，有出售农产品代扣的。尤其是国家职能部门的罚款漏洞更大，有些不给收据，有的是私人的白条子。纳雍县咪布乡近年来罚款8991元，谁罚款谁收用，帐上只有20元。收支管理混乱，为请客送礼，大吃大喝开了方便之门。

三、农民负担重的过程与原因

回顾我区农民负担的形成，大体有三个阶段：1979年至1983年，党的十一届三中全会后，我区各级党委和政府主要精力是推行生产责任制，缩小工农业产品价格“剪刀差”和让农民休养生息，通过这三大政策来振兴农业，发展农村经济。这段时间，全地区免购余粮3亿多斤，减免公粮6000多万斤，几次调高粮油收购价，削价销售部分工业品，农民得到1.3亿多元的实惠，除正常税收外，很少或基本没有收取任何费用。所以农民喜气洋洋地说：“交够国家的，留足集体的，剩下全是自己的，承包制真好”。1984年—1985年，随着农村改革的深入，政社分设，乡级领导班子得到加强，并相应地选配了村组干部。公益金、公积金、村组干部报酬和统筹费才在经济发展较快、工作基础较好的乡开始实施。从1986年起，各项提留和必要的集资正式纳入议事日程，也就是在1986年全区深化农村改革的过程中，随着乡村党政组织的

进一步健全和干部队伍建设的进一步加强，乡政府成立了经济管理委员会，村委会设置农工贸合作社，并修订了农村经济发展规划。机构健全了，干部配备了，都忙于抓工作，想尽快办几件实事，因而首先出现了集资创办公益事业的现象。这本是好事，但随着时间的推移，由于多方面的因素的影响，一些地方自觉不自觉地出现了乱集资、乱摊派和乱罚款的现象，因而逐步加重了农民负担。造成农民负担过重的原因是：

第一，过高估计农村形势，农民负担日趋加重。承包制后，我区农村经济形势和全国各地一样，都发生了令人鼓舞的变化。但对在不同基础的起跑线上出现的差距，缺乏认真的调查研究；加之对减轻农民负担的重要性认识不足，曾一度形成“上面开口子、部门出点子、领导定盘子、农民掏票子”的浪潮，把经济负担转嫁给农民，由于在思想认识上淡化了民是邦国之本，忽视了农村、农业、农民三者在国民经济发展、社会安定团结中所起的重要作用。尽管党中央、国务院三令五申地强调减轻农民负担，但仍未引起高度重视，农民负担有增无减，甚至日趋加重。据调查统计，农民负担总额从1981年的202万元上升到1985年的419万元，1990年达到2105万元。

第二，负担项目增加，金额层层加码。农村各项事业要发展，集资是必要手段之一，但应有一定限度，不可过重地增加农民负担。然而实际情况却不是如此。全区81年农民负担项目为18项，85年为47项，到90年增加到135项。负担金额亦有层层加码的现象。纳雍县百兴镇共18094人，1990年纯收入为529.4万元，当年区下达的农业税、集体提留和统筹费等共30万元，镇研究下达为35万元，村组收取为615,760元，人均高达34.03元，占当年人均纯收入292.6元的11.63%，高出全县平均数的4.4个百分点。

第三、基础差，现金支付能力弱。我区是高寒、边远、少数民族聚居的贫困山区，由于交通不便，人多耕地少，文化落后，生态恶化，产量低而不稳，经济结构单一。全区大部分农民虽然解决了低标准温饱问题，但仍有六个国家级贫困县，现金支付能力还很弱。据对2990户农民家庭现金收支情况调查，1981年农民人均年末存款16.24元，1985年末为28.30元，1990年为37.57元，除去盐巴、煤油费用外，购置衣料都成问题，显然，目前的负担状况超过了农民的经济承受力和心理承受力。农民普遍反映负担过重。

第四，物价上涨，负担标准提高。据六个乡的调查，从1985年到1990年，农民人均负担教育经费由0.62元提高到1.43元，行管费由0.70元提高到1.65元，优抚费由0提高到0.4元，民兵训练费由0.2元提高到0.5元，其它负担项目标准都有提高。而同期社会零售物价总指数为76.4%，农民负担总额（含农业税）却增长了4倍。

第五、管理失控，政出多门。由于没有农民负担监督管理机构和必要的法律法规，造成了负担管理上的失控，致使一些部门和单位借改革之机，巧立名目，乱收乱派乱罚，把负担转嫁给农民。有些乡村没有把集体提留和统筹费纳入帐内核算，给挥霍浪费甚至挪用侵吞集体资产者开了方便之门。尤其是管理制度松弛，对任意增加农民负担缺乏有效的监督和约束，造成农民负担有增无减。

第六、负担悬殊较大，越穷越重、越富越轻。这次调查，人均负担50元以上，占人均纯收入30%以上的有8个乡，织金县城关镇1990年人口为7343人，年纯收入为1,239,300元，人均168.77元，负担总额395970元，人均31.3元，占纯收入的32%。大方县猫场乡共11928人，1990年纯收入5,252,600元，人均440.36元；负担总额340894元，人均28.58

元，占纯收入的6.49%。人均负担10元左右，占纯收入3%左右的乡有24个，占调查乡数的28.6%，有6个乡18个村51个组连提留和统筹款都没有。

第七，承包制不完善，集体经济空虚。有的乡村甚至是绝大部份乡村承包耕地时，分光分净了集体财产。目前双层经营体制，只有农户经营的一层，村组合作经济组织名存实亡、一无所有。全区绝大部份合作经济组织无任何支付能力。有的村组连开党团会议费、群众会议费都要从农民身上摊派，这是农民负担加重的重要原因。

四、农民对负担重的反映和要求

调查过程中，农民对日益加重负担不满，甚至有抵触情绪。但是对党和政府致力于农村改革，减轻农民负担，振兴农业，发展农村经济，过上小康日子，抱有很大希望。他们的反映和要求是：

1. 学杂费高。随着办学条件的改善，义务教育的普及，学杂费也随之提高。这固然说明了教育事业的发展，但农民却普遍反映学杂费太高，难以承受。现在一个学生离乡读高中以上学校，每年要支付学杂费500—800元，在本乡读书也要100元左右。纳雍县东关乡四所小学，在校生1617人，一学期要负担集资办学费、报名费、学费、书本费、补课费、超编费、班费、转学费、活动费、试卷费、改卷费、烤火费、电影费、修缮费、劳动工具费、保险费，和考试不及格罚款等20多项费用，共达52842元，人均33元。20个学生在区读初中，交各种费2500元，人均125元。罗正恒、唐天华2户分别交学杂费362—400元。大方县达溪镇在校生2051人，全年共交学杂费119400元，人均58.2元，占人均纯收入的12.3%。他们请求教育部门严格控制，加强检查，真正减轻农民负担。

2. 水费高、不合理。受调查的84个乡，有50个乡收水费，受益与不受益者平均分

摊。每年每亩收1.2元，高的3元以上。织金县平寨乡既无水库又无引水工程，有田的2个村每亩田土收水费1元，高山无田的3个村也照收水费，很不合理。金沙县新水乡有一引水工程，1984年每亩稻田收水费1.2元，1985—1987年每亩增加到2.5元，1988年上升为3.5元，1989年以粮代征亩交大米6.5公斤，按市价计算，每亩水费高达8.45元。群众要求加强水利维修管理，增强抗旱能力，促进农业丰收。

3. 拖拉机停驶待卖。从买车到开车，要到农机、交通、工商、税务、公路、石油、保险、交警等部门办理牌照、驾驶、行驶、营运、营业、养路、石油、保险、入城等10多个证，形成多头管理，负担巨增。一台手扶拖拉机每年要交纳10多种费1300多元，加上高价油、加价维修，实际上每年负担3000元以上。除了锅巴没有饭，只有变卖了事。有拖拉机的农民普遍希望减少管理环节，撤销关卡，制止乱收费乱罚款，增加平价油供应，保护合法收入。

4. 行业歪风严重，动辄罚款肥私。有关部门和当事人，对小煤窑、小联合体、小水电站、小烟草站、乡镇企业、运输业等动辄罚款加税、收缴执照或压级压价。据纳雍县7个乡镇统计，各种罚款47553元，占负担总额的2.13%，户均2.7元，人均0.65元。罚款最多的寨落乡达18053元。大方县六龙镇农民用电国家规定0.2元一度，电管部门收0.25元一度，电线旧了要罚款，有时收电费高达每度1.60元，过问原因还要被罚5分钱。织金县化起区杨柳乡小学4年级学生61人有58人考试不及格，被罚款60多元。赫章县山脚寨乡手扶拖拉机手王文周进城补办入城证被罚款50元，周兴明运肥到本乡双营村，货主搭车被罚50元，都没有给收据。织金县平寨乡张仲福办煤窑进城办开采证、爆破证、营业证，花去时间两个月，用去500元，超过国家规定

38.50元的十多倍。办煤窑三年，接待工商、税务、矿安、乡企、物价等数不清的检查组，带去的煤炭、烟酒茶无法计算，光伙食费就达1800多元。

五、减轻农民负担的措施与建议

农民负担分为合理负担和不合理负担两类。合理负担是指需从农民当年生产收入中依法所作的一种必要的社会扣除，包括缴纳国家税金，向村社集体上交提留和统筹款，承担一部分义务工，这是农民应尽的义务，要教育农民积极完成。而不合理负担应切实减轻，因为切实减轻农民负担是贯彻落实党的政策，调动和保护农民积极性，密切党群、干群关系，加强廉政建设的大事，是关系到稳定农村局势，实施“八五计划”和“十年规划”的大问题，因此，我们建议有关部门：

1. 强化政策，明确范围，定项定额。国发（1990）12号和黔府（1990）83号和毕署发（1991）019号文件明确重申：“农村提留款的项目只限于公积金、公益金、行管费、和统筹费，一般应控制在上年人均纯收入的4%以内，最高不得超过5%”。据此，农村提留的项目、数额和用途应是：（1）公积金约占1.5%，用于兴办集体企业，购置固定性生产资料和进行必要的农田基本建设。（2）公益金占0.3%，主要用于“五保户”、特别困难户和集体福利事业的开支。（3）管理费占0.2%，限于用于乡招聘干部与村干部的报酬和办公费的开支，组干部采取误工补贴的办法。

（4）统筹费约占2%，包括土地使用费、水费和扩大再生产的投资，主要用于优抚、民兵训练、修筑乡村公路、集体扩大再生产的投入以及支付乡村两级办学、民办教师补贴、教育附加费和单身子女保健费等费用。

此外，义务工，每个农业劳动力平均每年负担5—10个标准工，主要用于乡村的公路建设、民办学校修缮、植树造林等。劳动积累工，每个农业劳动力每年负担20个标准工以

内，主要用于农田水利基本建设。上述提留项目和限额应根据“取之有度、用之合理、因地制宜、量力而行”的原则，按政策确定。除此之外，地县任何部门不得向区乡下达提留项目，任何领导和个人不得表态增加提留，各区乡也不得层层加码。违者农村基层组织与农民有权举报和拒绝执行。

2. 建立健全监督管理体系。国务院、省政府、地区行署已授权由农业部门负责农民负担的监督管理，列为农村经营管理的重要内容，在主管厅局的直接领导下认真抓好。农民负担立项和收费标准的审核，报同级人民政府批准立项实施，研究贯彻执行有关农民负担问题的政策和法规；监督和检查各部门对减轻农民负担政策的执行情况，参与有关农民负担纠纷案件及控告、检举的处理。

3. 严格财务管理制度。乡、村、组应选配财务人员，建立集体提留款和统筹费的公开监督和审理制度，强化资金管理。（1）提留款的管理使用，应由村集体经济组织或村民委员会在年初提出预算方案，经村民大会讨论通过，报乡人民政府备案；到年终要张榜公布提留款使用情况，接受群众监督。

（2）乡统筹费必须按项目入帐，专款专用。乡政府在年终编制预算方案，经乡人民代表大会审议通过，报县农业局批复生效，到年终，乡政府要向乡人民代表大会报告使用情况，并由乡农业综合服务站分列出清单，张榜公布，接受群众监督。（3）各级农经站要加强乡村财务管理，严格收费手续，搞好建帐建制，堵漏节支。（4）对违章者的罚款必须给予正式收据，接受乡农业综合服务站的监督。

4. 强化服务。当前农民意见大，除反映负担重外就是服务跟不上，农民认为出了钱未给他们办实事。因此在完善双层经营的同时，各乡都应建立农业综合服务站，下设技

术研究科普组，负责科研和实用技术的推广；生资融通服务组，负责生产资料供应，资金互助融通，农副产品运销等产前、产中、产后服务；财务会计组，负责建帐建制，财务审计，资金管理，收支张榜公布。加强全方位配套服务，努力提高服务质量。

5. 改进提取方法，尽量减轻种植业负担。除农业税仍按承包土地面积交纳外，其余的提留和统筹不搞平均摊派。本着谁受益谁负担的原则，公积金、公益金、管理费和土地使用费按土地承包面积分摊，水费按受益面积提取；公益事业的发展要根据农民收入情况，本着量力而行的原则，不能操之过急。统筹款可以专业专提、兼业兼提，向从事林、牧、副、渔、工、商、建、运、服的个体户或联合体收取一定比例的提留和统筹款。这样做既避免了富裕户负担轻、贫困户负担重的弊病，也能减轻以从事种植业为主的农民的负担。

6. 抓好生产，壮大集体经济，提高农民现金支付能力。通过调查，对照政策，84个乡镇农民应该负担的项目，（公积金、公益金、行管费、乡镇统筹费）其实只占纯收入的2.86%，没有超过国务院、省政府规定的限度。农民为什么感到经济负担沉重呢？主要是“三乱”和暂时不能解决的隐形负担，加之农村经济实力很弱，多数农民现金支付能力低。因此

减轻农民负担的着眼点是发展生产，增加收入，尤其是壮大集体经济。金沙县岚头镇企业积累多，村级经济实力强，至今还有30多万元存款，购买农用生产资料集体先垫付，兴办公益事业统筹款比较容易，农民不觉得负担重。要从根本上解决农民负担问题，出路只有一条，就是发展生产，开展多种经营。一是稳定家庭联产承包责任制，完善双层经营体制，特别是村级组织，它是土地的所有者和发包者，是家庭经营的组织者和服者，它具有统一管理和提供服务的职能。因此要把一家一户经营不好的茶场、林场、桑场及其他一些地块集中起来，由集体向专人发包，实行统一规划和规模经营。承包费归集体所有，发展村级经济，增强集体经济实力。二是加强服务。采取有偿服务的办法，尽力为乡镇企业、专业户、联合体及其它农业生产者提供产前、产中、产后服务增加农民收入，逐步壮大集体经济。三是扩大复种指数，推广适用技术，提高单位面积产量，增加粮食的自给率。四是发展庭院经济，增加农户经营收入。生产经营者在搞好种植业的同时充分利用房前屋后的土地发展庭院经济，提高经济收入，提高农民现金的支付能力。

一九九一年六月三日

（执笔 文美政）

（上接30页）

的经营管理水平，把人才竞争引入农村信用社承包经营机制，应由董事会拟定包括存款、贷款、余额、到逾期贷款收回，万元收入费用、利润等承包指标，经县联社审查同意后，实行公开招聘信用社主任，采取先内后外的办法择优选聘，但无论内外中标者，均需在完善法律手续的基础上签订承包合同，实行联保和风险抵押。超利润递增分成，完不成

利润指标和贷款失误造成资金损失的，全部由承包人负责赔偿。承包可以一定几年，分年结算，信用社职工可先在现有职工中择优聘用，不足部分由承包人向外选聘。赋予承包者对职工的放任权、奖惩权、工资权，在县联社的领导下，按照金融法规和信贷方针政策，有权自主安排资金营运。

（作者单位 人民银行毕节地区分行）