

洞庭湖区农民负担情况调查报告

Findings Report on Peasants' Burden in the Dongtinghu Area

中共湖南省委农业和农村工作调查组

农民负担问题历来是各方关心的重大问题,它直接关系到农村社会主义市场经济体制的建设和农村经济的健康发展。近年来,中央、国务院相继采取一系列措施减轻农民负担。为了了解目前农民负担的现状,最近我们对洞庭湖区的安乡、南县、华容三个纯农业县进行了考查。本文拟将情况作一综合介绍

一、农民负担依然沉重

1. 国家征收税费多

据调查,1992年三县帐面税费负担情况分别为:安乡全县农民负担总额4664万元(劳务折款未计在内),亩均71.02元,人均113.26元,为当年人均纯收入的13.24%。其中农业税1047万元,亩均15.94元,人均24.42元,为纯收入的4.09%;乡村统筹提留1189万元,亩均18.11元,人均28.87元,占纯收入的4.65%;代收及社会负担2428万元,亩均36.87元,人均58.96元,占人均纯收入的9.49%。南县农民负担总额为4940万元,亩均

29.52元,人均88.04元,为当年人均纯收入的12.31%。华容县为4973.55万元,亩均60.18元,人均82.05元,占当年人均纯收入的8.67%。其中国税1467.75万元,亩均17.68元,人均23.75元,为人均纯收入的2.60%;乡村统筹提留及计划内负担3505.8万元,亩均42.5元,人均58.3元,占人均纯收入的6.49%。

以上三县合计,共有耕地面积231.67万亩,农业人口158.86万人,人均纯收入为786.38元(1992年),仅帐面的国税及乡村统筹提留款就达13223.83万元,亩均57.08元,人均负担83.24元,为当年纯收入的10.58%。另有帐面列项的抗旱排渍、村公路修建等费用未算在内。一并计入实际合同内统收款人均超过百元,约占人均纯收入数的1/7到1/6。

调查中还发现,农民实际所承担的负担比帐面所列负担要高。表1是在安乡县安裕乡新安村查阅的农户钱正斌连续三年由村下发的负担(年中追加未计算在内)。

另据南县经管站等单位抽样调查所属6个乡

表1 单位:元

项 目	按宅基分摊	田地租赁金	代收款	义务工	乡集资	合计	人均负担	
							含义务工	不含义务工
1991	197.34	303.1	59.3	344.5		904.24	301.4	186.59
1992	197.44	395.1		551.85		1144.39	381.63	194.35
1993	125.52	282	11.8	266.5	30	715.82	238.61	149.77

(注:1. 1993年义务工每工折价6.5元;2. 全户三人)
中12个村共4945户、19724人,计税面积26178亩,1992年的负担情况为:各项上交款总额208.07万元,亩均79.51元,人均105.49元。其中乡村统筹代收款人均82.09元,占上年人均纯收入的10.63%,上交国家税款人均23.30元。又如华容县江州乡,有8300人,1992年计划内统筹提留(不包括国税)为59.75万元,人均帐面负担71.99元,只占人均纯收入的4.9%。但后来乡政府又在方案外追加改水、改电、集镇建设、修水泥路等费83.8万元,乡属各部门追加提留38.96万元,村组亦纷纷

仿效,追加摊派72.24万元,共新增195万元。计划内外的负担共254.75万元,人均306.93元,占人均纯收入的20.90%。

2. 义务工负担重,管理漏洞多

由于湖区经常性的防汛抗旱,防治钉螺,因而义务工负担已成为沉重的包袱。其中每年用于修水利的义务工,安乡为749万个,农业人口人均18个;南县为770万个,人均13.78个;华容为1600万个,人均25.88个。湖区农民每年都有修不完的堤,防不完的汛。

在义务工的管理上漏洞多,更增加了农民负担。如华容县终南乡政府 1992 年调查,仅一个水管站工作人员私自送给亲属的义务工便多达 500 多个。尤其是不少地方采用“以资代劳”(将义务工折款在统筹提留款时一并收缴,再按农户实际完成工日数算还)的管理办法,漏洞更多,实际上往往一个工日挣不回一个工日的钱。掌握义务工的单位将劳务以外的开支当作劳务支出,因而实际上农民除了劳务之外又增加了上交提留款。将义务工折款计算,农民负担数额更大,如安乡 1992 年全县义务工收款 5 188 万元,人均 126 元,加上前述各种税费实际人均负担 239.27 元,为当年纯收入的 38.53%。

3. 合同外负担(“隐形负担”)重
“一税(国税)轻,二税(乡统筹提留)重,三税(隐形负担)是个无底洞”。农民普遍反映近两年的负担是“明减暗增”,各种隐形负担不堪重负,特别突出的有:

(1)电费加价多 农用电过去 1 度仅 0.09 元,现已成倍上升。如安乡下渔口镇电排站动力用电基价为 0.147 元,另加三峡建设集资 0.003 元/度,石门电站集资 0.02 元/度,线路管理费 0.015 元/度,县电管站管理费 0.0148 元/度(总电费的 8%),实际电费高达每度 0.1998 元。农户用电(抗旱及其它生产生活用电)价格更高,如安康乡清安村,乡到村每度电收 0.48 元,村到组收 0.8 元,组到户收 1.2 元,个别高达 1.5 元。

(2)学费负担超过当前农民的承受能力 农民用于教育的费用有四个方面:一是国家规定的统提费,占人均纯收入的 1.2~1.5%;二是乡定的教育附加费;三是集资建校费;四是学杂费。仅学杂书籍费一项,一个初中生两个学期的花费约为一个农民全年的纯收入,一个小学生约为半个农民的纯收入。例如安乡县安裕乡学校每人收费的标准是:小学一至四年级 98 元,五至六年级 103 元,初中一年级 329 元,初二 244 元,初三 230 元。又如华容县团洲乡 1993 年下学期每人收费标准:小学六至一年级分别为 119.9 元、92.6 元、90.6 元、95.5 元、88.9 元、80 元,学前班 78.4 元,初中三至一年级为 194.3 元、147.1 元、130.8 元(未计算在内的项目还有“基础训练”书籍费、目标教育费,以及住宿费、搭餐费、自习费和各种实验班的外加费用等)。收费的项目以初中一年级为例,计有:征收费 15 元、书籍费 50.8 元、作业本 5.5 元、文体卫生 5.5 元、仪器实验费 7 元、讲义考卷资料费 4.5 元、图书费 4 元,教师奖励基金 2 元、水电费 8 元、建档费 1.5 元、装备费 7 元、班费 3 元、保险费 4 元、驱蠕药费 0.5 元、住宿费 30 元、中餐费 10 元、自习费 10 元、电影放映 4 元、买课桌 37 元、学校维护集资费 25 元。

又如南县经管站抽样调查 20 所中小学,1992

年两学期校方向学生共收费 21 次,其中经政府批准的有 6 项,绿色证书费、校舍维修、保险、防瘟、炊事员工资,人均 21 元,另由物价部门批准的原收费项目提高标准 34 元,两类合并向每个学生增收 55 元。此外,一些学校还有向学生强行搭配销售文具,及收议价(高价)学生等现象。

(3)各种苛捐杂税,名目繁多,合同内外无法分辨 涉及农民负担的项目以百数计,仅华容县自 1991 年以来第一批清理的行政收费项目就有 97 项,1992 年 12 月县农委、减负办、经管站组织调查表明,全县各类缴费项目仍有近 40 种,其中三种类型收费更令农民头痛:一类是超收,另一类是重复收费,再一类是不应由行政立项的收费。

- 农村合同内的收费项目大体有如下几十种:
- 税金类:农业税、特产税、屠宰费(按人头摊)、工商各税(按人头分);
 - 水利水电类:水电事业费、统排费、抗旱费、水利基金、村内水利配套、电排机埠维修;
 - 教育附加:人头统筹费、乡办学校集资、片办学校集资、村办学校集资;
 - 公共事业费:综合治理费、计划生育费、卫生防疫费、报刊广播费、修建公路费、宅基地征用费、公共积累(偿还集体亏欠);
 - 各种保险;
 - 国防费:优抚费、民兵训练费;
 - 牲畜防疫费;
 - 社会福利:五保户生活费、困难补助费、幸福院修建费;
 - 村级提留款:村组干部工资、管理费、村级计划生育费、水利工地伙食费、报刊费、广播邮电费、村办企业亏损费;
 - 押金:农产品收购押金、冬修水利押金、计划生育押金。

4. 农业投产比下降
农业生产资料价格连年上涨,工农产品剪刀差进一步拉大,造成农业投产比下降。如安乡县农业价格放开前后的差别见表 2。

表 2

种 类	原 价	现 价	增 幅 (%)
尿素	550 元/吨	1200 元/吨	118.18
磷肥	120 元/吨	330 元/吨	175
碳铵	175 元/吨	380 元/吨	117.14
柴油	590 元/吨	2700 元/吨	357.63
甲胺磷	8.6 元/公斤	14 元/公斤	63

另据安乡县工商物价局的统计表明,以农副产品价格指数为底数 100% 计算,农业生产资料对农副产品的剪刀差,1991 年增加 20.3%,1992 年又

增加 14.6%；日用工业消费品对农副产品的剪刀差，1991 年增加 24.1%，1992 年又增加 9.3%。

安乡县下渔口镇一亩水稻两季的支出包括：农业税 19 元，乡统筹提留 18 元，共同生产费 19 元，生产支出 151.6 元，劳务负担折款 96 元，总计 303.6 元（不含田间生产用工）。按每亩收稻谷 750 公斤，每 50 公斤谷 26 元计算，收入为 390 元。投入与收入两抵每亩全年毛收入仅为 86.4 元，投产比显然很低，并呈逐年下降之势。据华容县测算，从 1986 年至 1990 年，全县农民从农副产品提价中获得 4 864 万元利益，但从生资及工业消费品涨价中增支 7 785 万元，两抵实际损失 2 920 万元。

二、农民上缴税费负担重的原因

特殊自然条件的制约以及几十年来计划经济体制的束缚，造成农业产业的单一，这是洞庭湖区纯农业县农民负担过重的原因之一，但更主要的原因是各级各界利用手中的权力进行征收摊派，群众形容为“五花八门的集资摊派，名目繁多的报刊杂志，接连不断的学习培训，分门别类的达标升级，名正言顺的委托代收，突如其来中途追加。”

1. 收费层层加码

南县 1992 年计划生育费比 1991 年增加 1 倍，达到人均 1 元；新增治安费一项人均 0.5 元。华容县今年中途追加程控电话费，八月份又追加工商税。安乡县规定了学生收费标准，但乡政府、乡文教办、学校三级又分别加码。据南县经管站和减负办对某乡八个村的调查，1992 年上交款中农业税增加 6 784 元（均为县以下各级加收），五保户费增加 4 506 元，计生费增加 1 893 元，教育附加费增加 3 594 元，综合治理费增加 738 元，民工建勤费增加 827 元，优抚费增加 1 310 元，水电管理费增加 1 588 元，人畜防疫费增加 472 元，合计增加 21 712 元，人均 1.77 元。

2. 部门竞相追求利益，多方盘剥农民

许多合法及不合法的收费摊派都是借重各级行政领导的权力或行业垄断向农民收取的，群众反映很多收费项目是“部门定盘子，领导划圈子，秘书盖章子，群众拿票子”。例如报刊杂志强制发行。南县 1992 年全县村级财务开支的报刊费达 84.3 万元，报刊多到几十种，而且非订不行，往往是“政治任务要，红头文件摊，经济回扣诱，人情关系拉，奖励手段逼”，一般每个村花在报刊上的公费每年都是几千元。此外，各种类型的培训班费用也都摊在农民身上，如华容县潘家乡今年以来市、县两级通知的培训班计有：纪检培训班（地点：北戴河）、村支书培训班、会计培训班、治安主任培训班、民兵营长培训班、广播培训班（2 次）、民政培训班（2 次）、司

法培训班、建党积极分子培训班（2 次）、人大秘书培训班、招聘干部培训班、新干部培训班、法律顾问培训班、基干民兵培训班、电工培训班、接生培训班、计划生育服务员培训班、国土员培训班、科级干部培训班、共青团培训班共 20 种，全乡共 200 余人参训，花费达 6 万多元。

有些部门还变着法子从农民身上获取利益，加重农民负担。如华容县操军乡供销社将下达农户的棉花定金全部改为“以物代金”，用碳铵、尿素、农药等分发农户，但其中很多都高于市场价格。第一批下达的碳铵（4 月）每公斤 18.5 元，当时的市场价为 17.5 元，第二批碳铵（6 月）每公斤为 19.15 元，市场价格为 18.5 元；尿素每公斤计价 57.5 元，而当时的市场价只有 52.5 元；农药每半公斤也比市场价高出 0.1 元。有的单位则在农产品的收购中压级压价。某单位靠此从中获利，购买了几十万元一辆的高级轿车，却还被连年评为先进、模范单位。

3. 乡村两级机构臃肿，超前建设项目多

一些部门利用机构下放的机会转嫁负担，将一些亏本单位下放到乡政府，所下放的人员少拨或干脆不拨人头经费，或将富余人员超编下放，所有差额都由乡政府负担。同时，乡管各单位严重超编，如水电站、水管会等。此外，当前很多种建设超越了农村的经济负担水平，如教育达标、卫生院达标、农科教达标、普法达标，财政所达标、派出所建设达标、农田基建达标、计生国策楼达标、幸福院达标、广播达标、公路建设、城镇建设达标，等等。以上负担，最终都摊到农民头上。

三、农民负担沉重带来的现实问题

1. 农业生产受到冲击与削弱

由于种田纯利益小，负担重，农民对农业投入兴趣下降，对产量高低的关心减少。要求退田的现象已很普遍。如安乡县下渔口镇山西村 18 组，1992 年 11 月，全组 17 户中有 13 户联名要求退田，其中包括村民组长、村会计、党员、复员军人，剩下 4 户未提出要求的是残疾人及无劳力户。华容县胜峰乡龙秀村，全村 293 户，1 554 亩田，1992 年底要求减田退田的有 50 户，占总农户的 17.1%。

2. 农民纯收入增长难，实际收入下降，生活水平难以提高，并出现了新的困难户

如安乡县安宏乡 1992 年人均纯收入在 450 元以下的有 500 户，负债 2 500 元以上的有 350 户。集体经济名存实亡，安乡全县村级负债总额 4 740 万元，村均 18 万元，人均 115 元。

由于经济困难，加上其它社会原因，大量学生辍学，如安乡县初中学生辍学 1990 年 2 750 人，占 16.5%；1991 年 1 000 人，占 8.2%；1992 年 2 200

人,占 16%。

3. 造成干群关系紧张,群众与基层干部之间情绪严重对立

乡村干部说工作有三怕:一怕扛铁锹(修水利),二怕两上交(交钱交物),三怕肚子高(计划生育)。群众说干部是两要:一要钱,二要命(计划生育)。

现在农村工作中,收各种款项已上升为主要难点。干群之间常发生对抗,华容县东山乡今年为了完成早稻经济合同收购任务,阻止粮食外流,乡政府挖断三处马路,设立两个路卡,组织了一个“宣传队”,结果发生群众和干部的争斗。

4. 农民既离土又离乡的人数增多,思迁不思变

如安乡县安康乡清安村,全村人口 1 822 人,现在实有人口 1 589 人,其中 293 人已整家迁出(有一半人未带户口),迁出的人口占现在实有人口数的 18.44%,留下的人要分摊已迁走人的全部税费负担。江州乡全乡人口 8 300 人,弃田离乡 700 人,占总人数的 7.43%。华容县城关镇总人口数 8 万,人力三轮车 800 多部,平均不到 100 人中有一部为其服务,踩三轮的人员基本来自农民。

5. 粮食生产将呈继续下降趋势

由于粮价太低,种粮效益小,所以农民实行改种;再加之早稻受灾及市场开放,故 1993 年收购的粮食数量大幅度下降。如安乡县全年经济收购合同计划 4 907 万公斤,其中早稻 2 500 万公斤,实际到 8 月 29 日止,只完成 166.4 万公斤,为全年计划的 3.4%,早稻计划的 6.7%。此外议价收购 507.6 万公斤,约为 80 年代末早稻议价收购量的 11.5%。华容县完成 795 万公斤,完成早稻计划的 38.08%,全年计划的 19.04%。在可预见的近几年中,粮食改种面积将继续扩大,粮食总产必须在单产提高的条件下才能稳定。

四、几点建议

当前,切实减轻农民负担仍是刻不容缓的大事,为此建议:

1. 进一步全面清理农民负担,并制定严格的法律法规,对擅自增收税费的责任人实行严惩。

2. 降低并简化赋税,研究实行“一税(国家农业税)一费(乡村统提)制”,杜绝一税一费以外的一切苛捐杂税。

3. 建立统一的权威性的农民负担额颁布及监审制度。现在各县由经管站主管“减负”工作,多数是有责无权,没有统一审批权、处罚权,只能做一些调查研究工作,各级各部门依然我行我素。这种状况亟待改变。

4. 加速机构精简,对乡村及代管单位实行定编定员。“七所八站”应完全明确隶属关系,要么与原单位彻底脱勾,纳入乡编制,人头费由财政局拨足全额,要么直属上级部门主管,经济负担不应与乡发生关系。

5. 停止一切超前建设,对乡村各项建设,各部门不得擅自作主,应由县乡两级根据财力纳入长远规划。对各级干部的政绩考核主要以生产发展、群众生活水平提高为主要指标。

6. 进一步放开农副产品市场,并建立有效的价格保障体制;对生产资料、农电及主要日用工业品实行零售限价,缩小剪刀差。

7. 增加水利建设的投入,对农业给予政策倾斜。投资全部由国家负担。

民富才能国强,农民占我国人口的 80%以上,促进农民富裕是国家大局,只有“轻徭役,减赋税”才能富国安民。

(责任编辑 刘先曙)

(上接第 39 页)

界教育的发展趋势,我们现在就应进行规划。当前应大力支持上海、浙江等地的课程总体改革试验,及时总结经验,积极准备师资力量,有计划、有步骤地加以推广。

4. 在审定大纲的基础上编写新教材

组织有权威的、包括各方面的专家和经验丰富的教师和专职编审人员在内的教材编写机构,花大气力编写出 1—2 套有示范性的教材,供全国各地使用。地方也可以编,但应以乡土教材和选修课教材为主。此外,还应组织有经验的大、中学教师,对国外有代表性的优秀中学生物教材广泛收集,加以研究,取其所长,以为借鉴;有的还应组织人力和出版力量予以翻译出版。

5. 有计划地加强生物教师的挑选和培训

首先要挑选有一定专业知识和教学能力的人来充当生物教师,不合格的要淘汰。同时要制定规划,抓紧对教师(特别是青年教师)的培训。目前应采取一定的措施,使生物教师在工资待遇、分房和职称评定上,与其他基础课教师一样受到重视,促使他们努力工作,搞好教学。

我们在调查中深深感到广大群众对加强中学生物学教育的迫切期望。我们相信,在领导逐步重视及有关方面的努力下,我国中学的生物学教育将会逐步加强,并在社会主义建设和发展国民经济中发挥它应有的作用。下一步我们还要对全国大专院校的生物学教育作调查研究,就如何发展我国的生物科学和培养人才提出建议。

(责任编辑 蔡德诚)