



# 农民负担“三性”的 理性思考

○ 王慧敏

近年来,农民负担问题是一直困扰着我国农村经济发展的主要因素之一。它不仅是一个经济问题,而且是一个社会问题。因此,减轻农民负担成为当前社会经济体制改革中一个无法回避的重要课题。

## 一、农民负担问题的严重性

农民负担问题是现行经济体制和利益矛盾在农村的综合反映。农民负担的主体是农民,农民的经济状况如何,不仅关系到农村经济的发展和农村社会的稳定,而且直接关系到整个国民经济的发展和全社会的稳定。具体地讲,农民负担过重将直接导致以下五个方面的问题。

(一)增加农村贫困人口数量。农民负担过重,使广大农村陷入“贫困恶性循环”中,从供给方面看,贫困地区的贫困人口增多,收入低,使资金供给不足,生产率低下,导致低收入;从需求方面看,低收入导致低购买力,使贫困地区缺乏外来投资的吸引力,生产率难以提高,导致低收入。贫困人口增多,贫困范围扩大,将导致社会分配的严重不均和利益冲突。

(二)严重制约了农业和农村经济增长。沉重的负担不仅侵占了农民用于扩大再生产的资金,削弱了农民的生产投入能力,而且负担不规范影响了农民的收入预期目标,使农民缺乏

投资的积极性。负担过重,农民的比较利益过小,必然导致农民收入和积累的递减效应。

(三)直接影响到国民经济的稳定和发展。农民作为我国最大消费群体,在农村经济总量增长有限的情况下,由于农民负担水平和收入水平之间存在着此消彼长的关系,负担重必然使农民收入水平降低,农民收入水平低必然直接影响整个消费水平的提高,消费对商品生产的制约作用,通过农民负担过重也表现很明显。同时农民收入水平低,导致生产资料和技术产品在农村需求不足,造成农村市场难以启动,直接影响国民经济的稳定和发展。

(四)直接影响了政府的形象破坏了干群关系。各种形式的负担导致农民丧失对基层政府的信任,政府与农民的矛盾加重,逐渐形成政府的法令、制度、规章难以实施,无政府主义的现象抬头,形成愈来愈难以控制的农村混乱局面。一些地方由于农民负担沉重,引发的干群冲突和群体性恶性事件接连不断的发生,在很大程度上降低了基层政权推行国家政策的能力。

(五)增加了农村社会稳定的风险。农民负担过重,必然造成农民的比较效益低,容易发生心理和情绪上的波动。当农民利益没有得到正常的保护,农民的无序流动造成维护社会稳定的成本明显加大,在宏观上形成

了一种更为严重的效率损失。

## 二、农民负担成因的复杂性

在我国现行分配制度下,农民负担的具体形式表现为:向国家交纳的各种税金;乡村集体经济组织内部的提留、统筹费和劳务,社会集资、摊派和行政事业性收费、罚款;以工农产品价格剪刀差形式承担的隐性负担。从制度性背景上分析农民负担过重,存在以下几个方面的复杂因素。

(一)中央实行的城市偏向的分配政策和制度形成“剪刀差”。农民负担过重问题从根本上讲是城乡居民之间负担失衡的反映。随着我国改革步伐的不断加快,农产品市场逐渐放开,生产要素市场也开始出现,使劳动力和资本在农村内部和城乡之间流动。但由于继续实行导致城乡隔绝的户籍制度,并且一些地方还制定了歧视农民的就业政策,从而严重地阻碍了农民向城市的永久性迁移,使大量的农村剩余劳动力仍滞留在农村。在这种条件下,实际上不可能存在真正的农产品市场价格。因此,尽管政府一再提高农产品收购价格与限制农用产品的价格,但这并不能改变工农产品之间的比价。农产品收购价提高后,工业品价格也跟着上涨,产生了工农产品比价复归的现象。工农产品剪刀差不但依然存在,近年来还呈扩大趋势。

(二)农村公共分配制度存在严重缺陷。现行的农村公共分配制度,是在20世纪80年代初撤社建乡时制定的。“三提五统”是被乡镇政府普遍采用、并以政府法规形式肯定的筹资方式。这样就形成了由国家预算内资金和乡镇自筹的预算外资金组成、规范分配与非规范分配、集中统一管理 with 各部门分散分级管理并存的农村公共分配制度。这种制度的基本特点是财权分散,管事的管钱,花钱的人管收钱,事权与财权高度统一,而对花钱又缺乏约束机制。这种制度虽然起过积极作用,但其弊端也是十分明显的。突出表现在基层机构不断扩大,资金需求不断增加,部分领导盲目追求政绩大建形象工程,给乡镇背上沉重的债务包袱,同时腐败现象的滋生等等都间接加重了农民负担。

(三)现行财税体制存在弊端。以分税制为基础的财政体制,是以明确划分中央和地方的财权及各级地方政府的事权为基本前提的。而我国现行的分税制财政体制在中央与地方、地方各级政府之间的事权的划分上,混乱,事权与财权分离,特别是农村基层政府及农民自治组织,往往是有事权而无财权。乡村教育、计生、优抚民兵训练、道路建设等公益事业,都要通过征收乡统筹费、教育集资、自筹资金等方式解决,而地方财政预算内收入往往只能保“吃饭”,有些地方连行政事业费、人头费等开支也难以保证。为此,地方政府只能通过增加预算外收入来满足对资金的需求。另外,政府行为不规范,部门利益膨

胀,又缺乏必要的约束机制,不同利益主体都从自己的部门利益出发,出台名目繁多的预算外行政事业性收费项目,以弥补其经费不足。部门收费越来越多,范围越来越广,标准越来越高,严重超过了农民的经济承受能力。

### 三、减轻农民负担措施的综合 性

从农民负担复杂的成因中可以看出,减轻农民负担是一个系统工程,除采取“费改税”来减轻农民负担之外,必须在稳定农民负担的同时相应考虑一些更全面、更深刻、更着眼于大局的综合性配套措施,从体制、财力分配、农村社会变革等方面多管齐下,标本兼治,具体应从以下五个方面入手:

(一)取消城乡分割的户籍制度,逐步消除“剪刀差”。改革城乡分割的二元体制,沟通城乡社会经济,建立统一的要素市场。通过劳动力以及资本自由流动这种市场化的过程修正工农产品的不合理比价,逐步消除工农产品剪刀差。这既是提高农民收入的根本出路,也是实现城乡居民负担平等的根本措施。

(二)改革财政支出制度,加大对农业投入力度。在规范乡镇政府职能和精简机构的前提下,按照科学的标准核定乡镇财政的支出数额,并保证乡镇财政预算内资金的拨付,彻底消除乡镇政府制度外收费的根源。首先按照公共财政的要求改革支出管理制

度,改变重城市轻农村的支出政策,增加对农村的投入,完善财政转移支付制度向城乡提供相对均等化的公共服务。其次在统一城乡税制后,重新确定地方税的主体税种,优化地方税结构,以保证乡镇政府实现其职能与农村公共事业的资金来源。

(三)大力发展农村经济,增加农民收入。从总体而言,对农民负担反映强烈,矛盾比较突出的是低收入农民。就地区而言,经济落后地区特别是中部农业省区农民负担相对较重。这些地区二、三产业不发达,使得地方政府不得不通过加大农民负担来调节区域经济分配关系。因此要切实减轻农民负担,必须大力发展农村经济,壮大集体经济,通过发展集体经济,增加农民收入。

(四)改革税费制度,理顺财政体制。我国农业长期处于“低税赋,高负担”的状况。因此,必须改革农村税费制度,实行税费分流。在认真清理整顿现行各种收费的基础上,按照社会主义市场经济的要求,将税收、规费、使用费等综合考虑,逐步取消收费、集资、政府性基金等各种收费项目,彻底扭转当前“一税轻、二税重、三税是个无底洞”的现状。理顺财政体制和相关分配关系,完善农业税收政策,加大征管力度,加强税收在组织财政收入、提供农业所需公共物品和调节农村经济中的地位和作用。

(五)加强执法机构和队伍建设,加大执法力度。对于执行减负法规、法令和政策不得力,不能确保一方平安的负责人,要作必要的组织调整;对于随意加重农民负担,造成严重后果的负责人要给予党纪、政纪处分,甚至追究刑事责任,要切实将减负的各项法规、法令和政策落到实处。另一方面,加强对农民的普法教育,让农民懂法、守法和拿起法律武器保护自己的利益。并充分发挥乡镇人大的监督作用,加强村民代表监督。不断提高农村干部素质,进一步净化和理顺征纳关系,切实将减负政策落到实处。

(作者单位:湖北省襄樊市襄阳区财政局)

