

## 農民負擔問題的社會和法律分析

◎ 俞德鵬

\* 本文是筆者受香港中文大學大學服務中心邀請，於2000年8月21日至10月20日在該中心進行訪問研究的成果。謹此向在訪問期間給我提供研究機會和熱誠服務的關信基教授、熊景明女士和中心全體職員表示誠摯的謝意。

為甚麼農民負擔問題遲遲難以解決？為甚麼農民負擔過重在中央文件三令五申的減負呼聲中依然如故？筆者認為，思維方向錯誤是其中一個重要原因。迄今為止，絕大多數研究人員僅僅從經濟學的角度分析農民負擔問題，沒有人能夠看清城鄉二元的社會結構和與此相聯繫的法律制度在其中的地位和作用。實際上，中國農民的負擔問題根本不是農村或農業的問題，而是城鄉有別的二元社會結構在農村的表現形式，是中國城鄉居民在法律上身份不同一、權利不平等、義務（負擔）不一致的必然結果。本文便是沿著這一思路的一次嘗試，希望能起到拋磚引玉的作用。

### 一 減輕農民負擔的政策、立法的演進

自80年代中期以來，農民負擔過重就是中國社會經濟問題中的一個有特色的、複雜的和棘手的問題。中央政府對此十分重視，先後制訂了一系列政策和法規要求各地切實減輕農民負擔。大致說來，有關減輕農民負擔的政策、立法經歷了以下三個階段。

#### （甲）80年代：減負政策以制止「三亂」為核心

中國農民的負擔向來比較沉重。只是在人民公社時代，農民的負擔都是由農村集體主要是生產隊來承擔和履行的，個體農民並沒有切身的感受。雖然負擔沉重，但沒有成為嚴重的社會問題。自80年代初期始行家庭聯產承包責任制以來，農民成為對國家和集體承擔負擔的主體，開始對負擔有了直接的感受。

80年代是農村改革取得巨大成功之際，農民收入快速增長，農民的負擔性支出雖然也在不斷增加，但增長相對較慢，故從總體上看，這一階段農民負擔問題並不突出。1985年，全國農民負擔的總體情況是：農業稅47億元，民辦教育16億元，供養五保戶十億元，照顧烈軍屬五億元，文化衛生20億元，民工建勤義務工20億元，計劃生育32億元，基層幹部和脫產人員補貼70億元，亂收費40億元，總計257億元<sup>1</sup>，人均31元，佔當年農民人均純收入397.6元的8%。然而，一些地方和部門以「農民已經富起來」為理由紛紛向農民要求「贊助」，亂收費、亂罰款和各種攤派的「三亂」現象開始出現並日益嚴重起來。1984年山東省對99個鄉調查列出農民的稅外負擔共有11類96項<sup>2</sup>。針對「三亂」現象有增無減的局面，1985年10月31日，中共中央、國務院聯合發布《關於制止向農民亂派款、亂收費的通知》，提出要嚴格控制集資、

贊助等活動，壓縮民兵訓練規模，控制向農民收取管理費、手續費和其他費用，不得向農民攤派辦公費、交通工具購置費、制裝費等。

然而，此後對農民的亂收費、亂罰款和各種攤派的「三亂」現象仍然十分嚴重。不少地區和單位繼續違反國家規定，任意增加收費項目，提高收費標準，名目繁多，標準過高；有的隨意對群眾罰款，甚至亂設關卡，敲詐勒索；有的搞建設、辦事業不量力而行，強制集資攤派；有的財務管理混亂，監督檢查不嚴，違法違紀現象經常發生。據農業部農民負擔監督管理辦公室統計表明，1991年能夠統計到的農民支出的行政事業費為17.7億元，各種罰款23.1億元，集資攤派41億元，其他社會負擔38.1億元，上述各項合計，農民人均13.8元，佔上年農民人均所得的2.5%。由於社會負擔很難統計清楚，因此上面僅是農民全部社會負擔的一部分。據典型調查，社會負擔一般佔農民人均純收入的5-7%<sup>3</sup>。為此，1990年9月16日中共中央、國務院又作出《關於堅決制止亂收費、亂罰款和各種攤派的決定》，要求對現有的收費、罰款、集資項目和各種攤派進行全面的清理整頓，嚴格審核收費、罰款、集資項目和標準，堅決禁止各種形式的攤派，精簡機構，壓縮人員，努力減少各種收費，加大了對「三亂」現象的打擊力度。

### （乙）90年代前期：減負政策以規範農民負擔為核心，並開始法制化

80年代後期，農民收入增長緩慢，但農民負擔卻節節上升，超過了農民的承受能力。1988-91年，全國農民人均純收入由545元增長到708元，而同期人均農業稅便從8.6億元增長到10.5億元，人均村提留和鄉統籌費也由1988年的28.86元增長到1991年的44.55元<sup>4</sup>，農民負擔（農業稅、提留、統籌三項）支出佔人均純收入的比重從1988年的7.2%增長至1991年的8.3%。若加上亂收費、亂罰款等社會負擔，則1991年農民負擔約佔上年人均純收入的13%。

過重的負擔減少了農民對農業生產的投入，嚴重挫傷了農民發展生產的積極性。針對這一局面，90年代初，中央政府開始採用新措施來制止農民負擔的無限制增長。1990年2月3日國務院發布《關於切實減輕農民負擔的通知》，明確了除法定稅金外，農民合理負擔的項目（村提留、鄉統籌費、義務工和積累工）及其使用範圍，規定了村提留和鄉統籌費「一般應控制在上一年人均純收入的5%以內」。1991年12月7日國務院頒布《農民承擔費用和勞務管理條例》，第一次用行政法規的形式界定農民負擔的村提留、鄉統籌費、勞務的標準和使用範圍（村提留包括公積金、公益金和管理費；鄉統籌費用於安排鄉村兩級辦學、計劃生育、優撫、民兵訓練、修建鄉村道路等民辦公助事業），明確規定農民承擔的村提留和鄉統籌費「不得超過上一年農民人均純收入的5%」，並規定了村提留、鄉統籌費、勞務的提取和管理，規定了獎勵和處罰等事宜。1993年7月2日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過了《中華人民共和國農業法》，首次以法律的形式將農民負擔設定為法定義務：農民依法繳納稅款，依法繳納村集體提留和鄉統籌費，依法承擔農村義務工和勞動積累工，並且對向農民的收費、罰款、攤派、集資作出明確限制。一切向農民的收費、罰款、攤派都必須有法律、法規的規定，集資必須實行自願原則。農民有權拒絕沒有法律、法規規定依據的收費、罰款和攤派。

1993年3月19日中共中央辦公廳、國務院辦公廳發布《關於切實減輕農民負擔的緊急通知》，提出「農民負擔重的問題，表現在農村，根子在上邊各部門。涉及農民負擔的攤派、集資、達標活動和行政事業性收費及罰款等方面的許多文件來自中央國家機關和省級國家機關」。因此，要求中央國家機關各部門逐一清理涉及農民負擔的文件。7月22日中共中央辦公廳、國

務院辦公廳發出《關於涉及農民負擔項目審核處理意見的通知》，對中央國家機關有關文件中涉及農民負擔的項目作了一次大規模的清理：取消了農村宅基地有償使用收費等37項不合理的收費項目，取消了民兵訓練基地建設達標等43項要求農民出錢、出物、出工的達標升級活動，並要求堅決糾正在農民承擔費用的收取與管理方法上各地不同程度地存在的十種突出問題，即：提前預收、層層加碼、平調統籌費、彌補財政赤字、按人口和田畝平攤、超標準收費、動用司法或其他強制手段收費、售糧時強行扣款、貸款時強行收費、強行以資代勞。

### （丙）90年代後期：減負政策以遏制惡性案件發生，強化領導幹部責任為核心

90年代初，因農民負擔過重而引起的惡性案件相繼被傳播媒體報導。1992年3月，湖北省枝江縣農民樊哲富因負擔過重上訪省政府無結果而於省委機關大院附近服毒自殺；5月，湖南省湘鄉市農民潘群英因交不起教育集資款而被鄉幹部牽走一頭豬後投水自盡。據全國農民負擔監督管理部門掌握的資料，1992年在吉林、湖北、湖南、四川、河北、河南、江蘇、安徽和甘肅就分別發生17起因農民負擔過重而逼死人命的惡性案件；1993年，全國因農民負擔問題引發的逼死人命、毆打致殘、較大規模幹群衝突等重大惡性案件達30餘起；1994年又發生九起因農民負擔而引發的死人案件<sup>5</sup>。中央文件說：到90年代中期，「農民負擔重的問題還沒有從根本上解決，仍然是當前農民反映最強烈的問題之一，有些地方問題還相當嚴重。有的地方和部門置中央的三令五申於不顧，巧立名目，向農民亂收費、亂集資、亂漲價、亂罰款和攤派；有些地方虛報農民收入，超限額提取村提留和鄉統籌費，強迫農民以資代勞；極少數基層幹部作風粗暴，目無法紀，揮霍、侵吞集體和農民資財，甚至動用專政工具和手段強行向農民收錢收物，個別地方釀成了幹群衝突的嚴重事件和死人傷人的惡性案件」<sup>6</sup>。

惡性案件的一再發生意味著一部分農民對負擔的承受能力已經到了極限，表明對農民的亂集資、亂攤派達到了令人無法忍受的程度，引起了黨中央和國務院的高度重視。

1996年12月30日，中共中央、國務院頒布《關於切實做好減輕農民負擔工作的決定》（中發1996年13號文件），重申了減輕農民負擔的各項政策規定：農業稅收政策不變；提留統籌費不超過純收入的5%；義務工和積累工負擔不變；嚴禁達標升級、集資、亂收費、亂漲價、亂罰款和各種攤派行為；嚴禁動用專政工具和手段向農民收取錢物；減免貧困戶稅費負擔；減輕鄉鎮企業負擔；減少鄉鎮機構和人員的開支，等等。接著，對地方各級領導幹部特別是縣、鄉兩級領導幹部提出了「三項要求」：「確保在本轄區內，不出現村提留、鄉統籌費突破上年農民人均純收入5%的村；不違反中央規定出台加重農民負擔的項目；不發生因農民負擔引發的嚴重事件和惡性案件」。《決定》強化了地方領導者在減輕農民負擔和遏制惡性案件發生問題上的責任，規定：

凡因加重農民負擔，引發嚴重事件和死人傷人惡性案件的，要追究鄉、村主要負責人和直接責任人的責任，凡涉及地、縣領導責任的，要依法追究地、縣黨政主要領導的責任，以吸取教訓；連續發生嚴重事件和死人傷人惡性案件的省、自治區、直轄市，黨政主要領導同志要向黨中央、國務院作出書面檢查。

## 二 減輕農民負擔政策和立法為甚麼沒有達到預期結果

十幾年來，黨中央、國務院對減輕農民負擔問題十分重視，三令五申，力度不斷加大。先後發布減負文件20餘個，減負政策的法制化逐漸加強，減負工作取得了重大的成效。可以肯定

的是，如果沒有一系列減負政策和法規的頒布和執行，中國農民負擔問題就會嚴重得難以想像。但是，正如中央文件說的那樣，農民負擔問題至今還沒有完全解決，有些地方農民的負擔仍然十分沉重，「三亂」現象尚未得到根治，個別地方的問題仍然特別突出，許多地方農民負擔隨時都有反彈的可能。有人作過調查，在一個縣級市，1999年的村提留、鄉統籌費總額比80年代中期增加十多倍，一般收取金額佔上年人均純收入的10-15%。農民負擔的名目，有的鄉鎮仍然達30多項。該縣級市除法定的農業稅和提留統籌費以外的費用高達4,085萬元，農民人均承擔87.3元，額外負擔佔負擔總額的40%<sup>7</sup>。

2000年3月，湖北省監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平寫信給國務院領導，反映當地農民負擔的實況。信中說<sup>8</sup>：

現在農民真苦、農村真窮、農業真危險。開春以來，我們這兒的農民快跑光了。我們這兒的田畝負擔有200元/畝，另外還有人頭負擔100-400元/人不等。一家五口種地8畝，全年經濟負擔2,500-3,000元。農民種地畝產1,000斤穀子，僅僅只能保本，80%的農民虧本。農民不論種不種田都必須繳納人頭費、宅基費、自留地費，喪失勞動力的80歲的老爺爺老奶奶和剛剛出生的嬰兒也一視同仁交幾百元錢的人頭負擔。由於種田虧本，田無人種，負擔只有往人頭上加，有的村人頭負擔高過500多元/人。我經常碰到老人拉著我的手痛哭流淚盼早死，小孩跪到我面前要上學的悲傷場面。農民負擔一年比一年重，村級集體虧空一年比一年多，鄉鎮財政赤字一年比一年大。我們棋盤鄉不搞任何建設只交上面的稅費，發幹部的工資，支負債款利息，收支兩品，鄉村每年淨虧1,000萬元。

李昌平的信引起國務院領導的重視，國務院領導兩次批示要調查和解決監利縣的農民負擔過重問題。在中央和省政府的干預下，監利縣進行了一次規模巨大的整改活動，農民負擔減輕了許多。但是，兩個月以後，李昌平卻由於「傷害了棋盤鄉甚至全監利縣很多人的利益」，被迫辭職到深圳打工。李昌平說，監利縣整改兩個月解決了一些問題，但深層次的問題、難的問題不可能在這麼短的時間內解決。解決監利人浮於事、債台高築、組織渙散、幹群對立、結構單一、經濟衰退等突出問題才剛剛起步<sup>9</sup>。

湖北省監利縣農民負擔如此沉重或許是個別的例子，但農民負擔比較重卻肯定是二十世紀末和二十一世紀初中國農村的普遍事實。雖然中央的減負政策、法規以及大張旗鼓的監督檢查行動在一定程度上起到了抑制農民負擔增長的作用，但是由於農民負擔有其自身的深層根源和不斷擴張的剛性（李昌平被迫辭職的事實說明這種剛性的頑固和強大），農民負擔過重的局面未能根本改觀。因此在今天，我們仍然不得不承認，中國農民負擔問題依然如故，中國農民肩膀上的負擔依然是那樣沉重。

中央的減負政策的制訂來源於對農民負擔過重成因的認識，減負政策成效不佳自然與中央政府對農民負擔成因認識沒有完全到位有關。中發1996年13號文件認為：

加重農民負擔的行為屢禁不止，農民負擔一再反彈，原因很多，主要是：有些地方盲目追求發展速度，超越了財政的承受能力，以各種名目向農民伸手；有些部門在農村辦事情要求過高過急，不切實際地推行達標升級活動，搞形式主義，加重農民負擔；有些鄉村幹部不善於做群眾工作，方法簡單粗暴，甚至違法亂紀；很多地方鄉鎮機構臃腫，幹部隊伍龐大，加之集體經濟薄弱，幹甚麼都要向農民收糧要錢；現行的農民負擔管理辦法不夠完善，缺乏群眾民主監督，農村集體財務制度不健全，等等。

顯然，中央減負舉措的設計就是直接針對上述這些原因的。

可是，為甚麼由此而得出的減輕農民負擔的舉措不能起到很好的效果呢？中央文件抱怨「有的地方和部門置中央的三令五申於不顧」，使中央關於減輕農民負擔的方針政策不能完全落實。這固然是一個重要的原因。但是，為甚麼有的地方和部門敢置中央的三令五申於不顧呢？這或許是更加重要的問題。讓我們先來看一看那些敢置中央的三令五申於不顧的地方基層幹部怎麼說。《新世紀》雜誌1995年第2期王慧的文章〈農民負擔為何反彈〉引用了許多實證資料。某鄉的鄉長說：「我們鄉人口不足2萬，每年的財政收入加上縣財政的補貼不足40萬元，全部用於發放教師工資，尚有5萬元的缺口，鄉幹部以及民辦教師的工資、福利、鄉里辦公經費等一切費用，財政上一分錢沒有，在現行財政體制下，只能向農民要」。蘇北有一個鄉的鄉長感歎道：「我們這裏的鄉辦企業全部虧損，為了保證幹部的工資，我們從去年冬天開始，硬性規定按每頭豬20元向養豬戶收取生豬屠宰費，後又改為按人頭交7元錢的生豬費。這樣做雖然不合理，但總得解決幹部吃飯的問題吧」。某貧困縣的縣長甚至直言不諱地說：「財政體制不解決，將農民負擔壓縮到5%以內辦不到，至少在我們這裏辦不到」。有一位貧困地區的鄉長說<sup>10</sup>：

現在減輕農民負擔的風聲緊，我們不敢再集資。但風頭過後，我們還得集，不集哪來錢建校、辦廠。這些事情都是必須做的，今年不行就明年，明年不行就後年，反正不能讓我們鄉的企業老辦不起來，也不能讓娃娃們總守在危房中上課。

這些實證材料一方面說明了中央政策在基礎未能落實的原因，另一方面也反映出農民負擔沉重的體制根源。從表面上看，這似乎是鄉鎮機構臃腫和財政體制不恰當的問題。前者，中央文件早已三令五申地要求解決，已經不是未認識到的問題，對此我們也用不著再去探討。但是，如果一個鄉的全部財政收入連支付教師工資都不夠，我們就不能認為是鄉鎮機構臃腫而加重農民負擔了。因此，我們更應當關注的是財政體制問題。儘管學術界已經有多人提到了農民負擔過重的財政體制原因，但中央政策的制訂人至今也沒有從這一角度思考減輕農民負擔的對策。一般說來，要解決因財政體制因素而引起的農民負擔問題並不難，只需要上級多給一點財政補貼就行了。但問題遠遠沒有這麼簡單。這樣做勢必給上級財政最後給國家財政帶來巨大負擔，這是中央政策制訂者不願看到的。經過一輪思索後，中央政策制訂者認為，鄉鎮和農村要用的錢還是讓農民去掏。中央政策制訂者之所以不願讓上一級財政乃至國家財政來承擔鄉鎮和農村的社會發展費用，或許根本不是擔心國家財政承受不了，而是根本沒有從這一思路去想。這在中國是完全可能的。因為長期以來中國特有的二元社會結構就已經在人們的頭腦中根深柢固，嚴重地制約著人們的思維。二元社會結構將中國分為涇渭分明的兩大塊——城市社會和農村社會，城市社會的事情由國家來辦，農村社會的事情由農民自己去辦。這樣我們就不難理解中央政策的制訂者何以不願意為鄉鎮負擔財政開支的原因。

### 三 二元社會結構把全民所有制變為市民所有制

二元社會結構是80年代郭書田和劉純彬等人提出的概念，其理論認為：當今中國的社會結構是二元的，一元是城市社會，由具有城市非農業戶口的市民構成；另一元是農村社會，由持農村農業戶口的農民構成。二元社會結構就是以二元戶籍制度為核心，包括二元就業制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事業投入制度在內的一系列社會制度體系<sup>11</sup>。

二元戶籍制度是二元社會結構的核心，正式確立於50年代後期。1958年1月9日，全國人民代

表大會常務委員會第91次會議通過《中華人民共和國戶口登記條例》，標誌著二元戶籍制度正式確立。《條例》第10條第2款規定：「公民由農村遷往城市，必須持有勞動部門的錄用證明，學校的錄取證明，或者城市戶口登記機關的准予遷入的證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷出手續」。也就是說，沒有城市公安部門的批准，農民不得將戶口從農村遷往城市。由於中國長期實行嚴格控制城市人口增長的方針，國家對城市人口的機械增長實行政策加指標的雙重控制方法。政策規定只有在考上大學、參軍後擔任幹部、土地被城市徵用、無勞動能力的家屬投靠等幾種特殊情況才有資格申請將農村農業戶口轉為城市非農業戶口並遷入城市，但每年批准的名額不得突破該城市原有非農業人口2%的指標限制。這樣就意味著絕大多數農民只能世代居住於農村，只能世代當農民，戶籍制度把農民牢牢地固定在土地上。從此，「農民」這一在世界上都是作為職業的詞彙，在中國就演變為具有身份性含義的名詞。「農民工」、「農民企業家」等詞語中的「農民」並非表示這些人的職業，而是表示他們的戶口仍然是農村農業戶口，他們不從事農業卻無法改變「農民」的身份。

如果只有單一的二元戶籍制度，農民的身份也只是一般性的身份，那麼二元社會結構還不會出現。二元就業制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事業投入制度以及業已廢止的二元糧油供應制度等一系列社會制度和二元戶籍制度相配合，共同建構並維繫著二元社會結構。二元就業制度把一切正式的就業機會包括在黨政機關任職的機會全部交給有城市非農業戶口的市民，跑到城市裏去找工作的農民只能去做那些市民不願做的重、累、髒、險的工作，而且都是工資比正式工低得多的臨時工。改革開放以來，雖然勞動就業制度歷經變革，但在就業權利城鄉有別這一方面卻始終如此。二元福利保障制度規定住房、醫療、養老、失業等福利待遇只能由具有城市非農業戶口的市民或單位的正式職工享受，入城農民和單位中的臨時工是無權染指的。當城市明確地把農民排斥於城市就業的大門之外以後，社會福利制度就直接與城市戶口聯繫起來了。有了一紙城市戶口，就意味著可以享受各種各樣的福利待遇，而對於那些沒有城市戶口的農民，則只能望洋興歎了。儘管90年代開始的住房、醫療、養老、失業制度的改革已經在一定程度上對二元福利保障制度有所觸動，但在城鄉居民不一致、不平等這一方面基本沒有甚麼變化。

本來，從我國社會制度和憲法方面來看，是不會有農民負擔問題的。我國是社會主義國家，生產資料全民所有制是主要的所有制形式。全民所有制意味著全國人民都是全民所有制財產的所有權人。同時，我國又是人民主權國家，包括農民在內的一切公民都是國家的主人，也就是國家資源和財產的主人。《中華人民共和國憲法》規定：城市的土地和礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有。至於對工廠、礦山、企業、事業以及街道、公園等公共設施乃至整個城市，所有權歸屬也大體遵循同樣原則，即農村中農民投資的企業屬於農村集體所有，其他財產屬於國家所有即全民所有（除了一部分屬於城鎮集體所有以外），國有企業、國有事業和政府機關等都是全民單位。可見，從這一憲法規定來看，農民不僅沒有吃虧，而且獲得了雙份權益：作為農村小集體的所有人擁有對集體土地和財產的所有權，作為國家公民擁有對城市的土地、公共設施和全民單位財產的所有權。同時，農民的身份也是雙重的：他們即是農村集體的主人，也是國家城市和全民單位的主人。

然而，這僅僅是憲法的規定，農民能不能把這憲法權益轉化為實際利益，還要看具體的政策和法律的規定。可是，城市居民憑藉著二元就業制度、二元福利保障制度和二元糧油供應制度的支持，實現了對國家資源和全民財產獨自佔有事實（由於這些資源和財產都集中在城市），進而把國家資源和全民財產視為自己獨有的財產。佔有的事實要比所有權重要得多，

生產資料是會為其佔有者帶來收益的。一般說來，一個人佔有的生產資料越多，他得到的收益就越大。寶鋼職工的收入之所以比一般小型鋼鐵廠的職工高，不是因為二者的能力有明顯差異，而是因為前者比後者佔有更多國有生產資料。這裏的「佔有」是指勞動者與生產資料結合。馬克思、恩格斯認為：「所有制是（生產資料）對他人勞動力的支配」<sup>12</sup>，即所有制就是生產資料與勞動力的結合方式。由於二元就業制度不允許作為國有生產資料所有者的農民與市民一道佔有國有生產資料，也就是說，農民無法實現與自己的生產資料直接結合，而唯一佔有這些國有生產資料的市民就成為實際上的真正所有者。這樣，農民就很自然地被排斥在全民所有者的實際名單之外：農民仍然是國家資源和全民財產的名義所有者，仍然要對國家承擔納稅等應盡的義務，但在分配紅利時農民就沒有份了。於是，城市居民就成為國家和全民的唯一代表，「全民」即市民，市民即「全民」，國家所有制即全民所有制就成為市民所有制，國家的城市即全民城市也就成了市民的城市，比如，北京就成了北京人的北京，上海就成了上海人的上海。

當市民以二元社會結構把農民排斥於全民的範圍之外而獨佔國家資源和全民財產後，農民在憲法上的雙重身份最終回落到單一身份——農村集體的所有人。這樣，市民便以國家資源和全民財產為基礎來發展城市，並且獨享城市發展的經濟和文化成果，國家（包括地方各級政府）的財產收入便成為城市居民的財政收入，只能用於城市的建設和市民的發展（指在體質、技能、文化程度、精神狀態等方面的提高）；而農民就只能依靠農村集體所有的資源和財產來求生存和發展，農村建設和農民發展就完全由農民自己解決。也就是說，城市的建設和市民的發展由國家負擔，即由國家（包括地方各級政府）財政收入負擔，農村建設和農民發展則由農民負擔。由於人數相對較少的市民佔有著代表生產力發展方向且能夠增值的、能夠帶來最大利潤和稅收的現代大工廠、大企業、大公司等國家生產資料，而人數相對較多的農民卻只擁有較少的且難以增加的社會資源（19億畝土地），在這種資源配置嚴重不均的前提下，城市和農村各自獨立發展，其結果對誰有利可想而知。

#### 四 二元公共事業投入制度在農村表現為農民負擔

二元社會結構的具體制度形成了城鄉隔離體系，它將城市和國家、政府、「全民」的一切交給市民，將農村扔給農民，二者相對獨立，各自發展。從我國政權層次的設計上看，鄉鎮是最低的一級政權單位，屬於政府的範疇，鄉鎮事務本應該由國家負責，但這時二元社會結構對農村作廣義理解，把鄉鎮的事務基本上劃歸農村，讓農民去承擔。這樣，鄉鎮一級教育、計劃生育、民兵訓練、優撫、道路建設等事項的開支乃至一部分鄉鎮幹部的報酬都要由農民來負擔。由於在「五統籌」中，教育款統籌即農村教育事業費附加是最重要的一塊，再加上學校集資、收費在法定農民負擔之外的負擔中具有重要影響，故我們在這裏以鄉村教育問題為例來分析一下現行農民負擔過重的制度成因及其不合理性。

1986年9月11日，國務院轉發了國家教委、國家計委、財政部、勞動人事部《關於實施〈義務教育法〉若干問題的意見》，其中第22條意見規定：「城鎮，凡國家舉辦的中小學新建、擴建、改建校舍所需的投資，按學校隸屬關係，列入主管部門基本建設投資計劃，並予以照顧。農村中小學校舍建設投資，以鄉、村自籌為主。地方人民政府對經濟有困難的地方，酌情予以補助。」也就是說，城鎮中小學屬於由國家舉辦的學校，由國家和地方財政撥款建設，農村中小學則是農民自己的學校，由農民自籌資金興辦。而且，由於鄉統籌費中的教育費附加的總額有限，一般尚不夠建設鄉級中學和行政村（高年級）小學，這樣在農村中數量

最多的自然村（低年級）小學的建設費用仍然需要農民來承擔。而且不僅建學校如此，教育經費的分配也是如此，城鎮中小學可以得到比較充分的政府財政預算為經費，而農村中小學得到的財政預算經費就少得可憐。1998年全國財政預算內教育經費支出共1,528億元，高等學校佔336億元，中等專業學校佔109億元，中小學930億元，其中農村中小學只有465億元<sup>13</sup>。由於農村中小學學生數目比城市多得多，農村中小學的這點財政預算一般不夠發公辦教師的工資，因而教師的辦公經費、教學器具和圖書資料的購買也只得由農民負擔。1998年安徽省合肥市市區普通初中生均政府預算內公用經費支出（指用於公務費、業務費、設備購置費、修繕費、業務招待費等的支出）為359元，而農村地區為主的合肥市長豐縣則為16.1元，肥東縣為14.8元，肥西縣為7.8元（顯然，這幾塊錢還集中於城關鎮初中，而農村初中幾乎完全空白）<sup>14</sup>，相差十分懸殊。政府財政不撥款，農村教育的費用自然落到農民的頭上。據估算，每年農民繳納的教育費附加約佔農民純收入的1.5%，全國一年達上百億元（1998年為165億元）。實際上，由於在教育附加費之外，農民還需要參加教育集資（1998年53億元）、攤派和支付學校的亂收費，農民在教育方面的真實負擔遠遠不止這些。據農民負擔執法檢查中了解的情況，1992年一般地區農村學生收費的狀況是：小學生每年180元左右，初中生每年300元左右，高中生每年500元左右。另據報導，湖南省漢壽縣新興鄉，1992年下學期就有201人因交不起學費而停學，佔應入學人數的18.3%<sup>15</sup>。

實際上，國家義務教育的範圍是不完全的。只有城鎮中的中小學教育才是真正意義上的國家義務教育，即由國家、政府出人、財、物而舉辦的教育。農村中的中小學教育大體上是「民辦義務教育」，即除了公辦教師的工資是由國家和當地政府財政支付的以外，基本上都是農民自己掏錢而舉辦的教育。可以說，在中國二元社會結構下，國家對農村教育基本上是不負責任的，是沒有盡到完全義務的，在經濟落後、地方政府財政薄弱的地方更是如此。《中華人民共和國義務教育法》其實是一部國家城鎮居民的義務教育法。由於農民本是中國經濟力量最為薄弱的社會階層，到今天還有數千萬農民連飯都吃不飽，更多的人無錢買衣禦寒，無錢買藥治病，哪裏還有錢辦學和送孩子上學？於是，中國農村教育就勢必陷入這樣一種尷尬局面：在經濟落後的中西部省區的廣大農村，要麼出現「娃娃們總是在危房裏上課」或輟學在家，要麼出現向農民集資、攤派學校建設費或者超標準收學費而農民負擔沉重，二者必居其一。也就是說，如果城鄉有別的二元教育投入制度繼續存在的話，那麼農民負擔過重的問題就基本上是可避免的。

農村教育如此，農村其他公共事業的投入更是如此。公共事業負擔城鄉有別的二元體制決定著中國農民負擔的程度。在城市，一切公共設施包括幼兒園、圖書館、體育場、福利院、公園、道路、供電設施、供水設施、公共交通以及所有政府管理機構的建設經費和開支均由國家、政府和全民單位負擔。對此，城市居民不必從既得收入中掏出一分錢，即不需要交「提留」也不需要交「統籌」。但在農村，情況就不一樣。農村必須民辦中小學（前述已作分析）、民辦醫療、民辦文化事業、民辦道路、民辦水電以及其他農村中的一切公共設施。此外，在農村唯有鄉、鎮政權是一級政府機構，其工作人員的工資可由政府財政來支付，但鄉、鎮一級政府的行政編制十分有限，不足以管轄幾十平方公里的地域和數萬人口，只得設立許多以農代幹人員和臨時管理人員。這些額外人員的工資從何而來？只能由農民負擔了。故鄉統籌費中用於優撫、道路建設等的一塊，常被鄉鎮政府挪用為「養人經費」。挪用的經費當然不夠，故農民需要承擔鄉鎮政府亂收費、亂攤派、亂罰款等額外負擔。縣級政府甚至地級政府的有關部門也要向農民伸手「創收」以增加「養人經費」和增發獎金。村民委員會是農村基層群眾性自治組織，不是一級政府機構，但卻必須有人來進行各種管理，承擔自治

組織的各項職能，實際上是一級準政府機構。這些準政府機構及其工作人員國家不負擔，故只能由農民來養了。因此，需要農民交納村提留管理費，以用於村幹部的報酬和管理開支。

## 五 結 語

通過以上分析，我們可以知道，農民負擔是二元社會結構即二元戶籍制度、二元就業制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事業投入制度等在農村的表現形式。如果說二元社會結構在城市裏表現為市民特權的話，那麼它在農村就表現為農民特殊的義務即農民負擔。可以肯定的是，如果沒有二元社會結構，沒有農業戶口和非農業戶口的區別，農民（實質意義上而非身份意義上的農民）就不會有特定的農民負擔了，更不會存在農民負擔過重的問題。世界上只有中國才有二元社會結構，也只有中國才有農民負擔問題，難道這是一個簡單的巧合嗎？可見，二元社會結構正是中國農民有負擔並且負擔沉重的根源。

中國農民負擔問題不僅僅是農民負擔過重的問題，農民負擔本身就是不合理、不合法的。農民負擔是中國城鄉居民在法律上身份不同一、權利不平等、義務（負擔）不一致的必然結果。身份不同一、權利不平等、義務不一致是與我國憲法體現出來的公民平等原則相矛盾的，把農民排斥在國家資源和全民所有制財產的實際所有權人之外的制度也是直接違背憲法規定。

因此，研究中國農民負擔問題一定要從分析二元社會結構著手，一定要從保障公民權利和義務平等的角度來思考徹底解決農民負擔的難題。80、90年代的中央減負政策和立法都是在觸動城鄉二元社會結構的前提下設計的，農民的身份、地位、權利、義務沒有任何改變，所以不能真正減輕農民的負擔。要徹底解決農民負擔問題，決不能停留在「減輕農民負擔」的程度，而必須在法律上徹底廢止「鄉統籌」等稅外農民負擔。為此，有必要改革城鄉二元社會結構，尤其是要改變二元公共事業投入制度，其中最重要的是國家要對鄉村的義務教育承擔真正的義務。我們有理由認為，當法律規定農民的權利、義務都和市民完全平等的時候，當「負擔」一詞不再與農民的身份聯繫在一起的時候，便是農民負擔問題得到徹底解決之時。

### 註釋

- 1、2 中華人民共和國財政部《中國農民負擔史》編輯委員會編著：《中國農民負擔史》，第四卷（北京：中國財政經濟出版社，1994），頁405；398-99。
- 3、4、5、15 李茂嵐主編：《中國農民負擔問題研究》（太原：山西經濟出版社，1996），頁86；97、98；127；106。
- 6 中共中央、國務院：《關於切實做好減輕農民負擔工作的決定》（中發1996年13號文件），1996年12月30日。
- 7 蕭揚：〈做一個現代農民有多難〉，《中國改革》，2000年第6期。
- 8 參見黃廣明、李思德：〈鄉黨委書記含淚上書，國務院領導動情批覆〉，《南方周末》，2000年8月24日。
- 9 參見〈含淚上書國務院的鄉黨委書記突然辭職〉，《南方周末》，2000年10月16日。
- 10 參見王慧：〈農民負擔為何反彈〉，《新世紀》，1995年第2期。

- 11 參見郭書田、劉純彬等著：《失衡的中國》（石家莊：河北人民出版社，1990）。
- 12 《馬克思恩格斯選集》，第1卷（北京：人民出版社，1972），頁37。
- 13、14 楊周復主編：《中國教育經費統計年鑒——1999》（北京：中國統計出版社，2000），頁15；419。

俞德鵬 1965年生，現任寧波大學法學院副教授、副院長。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》2001年2月號總第六十三期

© 香港中文大學

本文版權為香港中文大學所有，如欲轉載、翻譯或收輯本刊文字或圖片，必須先獲本刊書面許可。