华南农业大学学报(社会科学版)
2003年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.2 2003
(第2卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.2)

试行"费改税"对农民负担的影响
——以湖北监利178户典型调查为例

史清华[1], 黎东升[2]

(1. 上海交通大学 管理学院, 上海 200052; 2 浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心, 浙江 杭州 310029)

摘 要: 以农村税费负担为核心, 以试行"费改税"的农民负担为主题, 对政策试行前后农民对负担的反应进行了分析, 发现: 农民对目前的负担政策比较满意, 对"费改税"政策的试行也比较欢迎。但也存在不少问题, 主要问题是基层对农村"费改税"政策目标认识存在很大偏差。将"费改税"政策目标定格在负担绝对数的下调, 明显是错误的。若"费改税"的收取仍以农户家庭人口规模与农地规模为基准, 而对农民本身的收入水平不作更多的考虑, 则农村税费改革的目标——理顺政府与农民关系, 让农民有一个休养生息的机会——将很难达到。

关键词: 农户; 税费负担; "费改税"

中图分类号: F810.422 文献标识码: A 文章编号: 1672-0202(2003)02-0001-11

农民税费负担问题始终是关乎国家安定, 关乎人民生活与生产的一个重要问题, 也是为各级政府决策者、各类学者以及广大民众共同关注的一个重要问题。特别是在九十年代中后期, 农村及农户经济出现连续5年徘徊或下降过程后, 农村税费负担问题受到更多的关注。国家的主要媒体如电视、广播以及报纸等对此予以广泛调查与揭示, 国家社科基金指南也连续多年将这一主题列为当年重要课题予以资助。在这一情形下, 有关农村税费改革的问题已由"纸上谈兵"跃然到实际生活中。经过安徽试点, 农村"费改税"政策正以试行方式进入中国的千家万户。为了了解目前农村税费负担情况, 我们选择税费负担问题比较严重的湖北省监利县作为调查基地, 对当地农民进行了意向调查。

一、资料来源及其说明

在2002年4~5月, 我们利用大学生毕业实习之机, 组织湖北农学院13名本科生, 到湖北监利县进行了为期三周的农村社会调查。本次调查共获取样本178个, 涉及监利24个乡镇中的6个乡镇, 786个村中的50个行政村。各乡镇样本具体分布如下: 分盐65个, 占36.52%; 上车湾42个, 占23.60%; 汪桥29个, 占16.29%; 毛市17个, 占9.55%; 蓉城13个, 占7.30%; 福田寺12个, 占6.74%。

收稿日期: 2003-06-29

基金项目: 国家自然科学基金(70173016); 国家社会科学基金(03BJY061)

作者简介: 史清华(1964-), 男, 山西人, 管理学博士, 上海交通大学管理学院农经系研究员, 主要研究方向为中国农户经济问题.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

二、被调查者及其家庭基本情况

(一)被调查者的态度及理解力

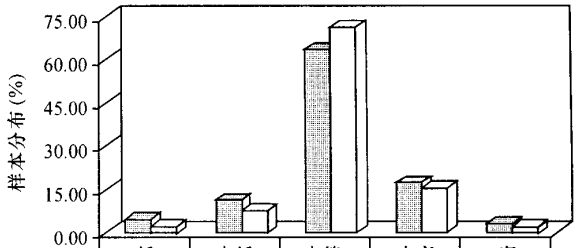
一项社会调查的成功与否,关键在于调查者与被调查者对调查内容的了解和掌握,同时二者的配合也至关重要。在本次调查中,抱"积极合作"态度的被调查者占22.70%,抱"合作"态度者占68.10%,持"应付"态度者,占9.20%。在对问卷的理解上,"真正理解"者占13.50%,"基本理解"者占54.60%,"不太理解"者占29.45%,"不理解"者占2.45%。

(二)被调查者的年龄及文化

就被调查者年龄看,最小为20岁,最大为72岁,平均年龄为39.51岁。各个年龄段的分布为:20~29岁之间18个,占10.53%;30~39岁之间58个,占33.92%;40~49岁之间79个,占46.20%;51~59岁之间12个,占7.02%;60岁及以上的4个,占2.34%。就被调查者的文化程度看,没有上过学的样本占总样本的6.74%,就学时间在5年及以下者占8.43%,在6~8年者占41.01%,在9年及以上者占43.82%。这一结果表明:本次调查的被调查者无论是年龄还是文化程度都是一些有表达自己行为能力者,其回答问题真实可靠性应当说对于本次调查本身有重要帮助。

(三)样本的经济区位与收入水平档次分布

从调查结果统计看(图1和表1),本次调查的样本无论是就村级经济发展水平还是户级经济发展水平,其分布总体均呈正态状。换言之,本次调查所选样本绝大多数认为自己所在村及其家庭所处经济位置为中等水平。这一结果表明:本次调查的样本分布符合统计学上的正态分布规律,样本是有一定代表性的。



	低	中低	中等	中高	高
户级水平	4.76	11.31	63.69	17.26	2.98
村级水平	2.33	8.14	71.51	15.70	2.33

图1 样本的经济区位与收入水平档次分布

(四)样本户的农业特性分布

在调查之时,我们专门设计了一道辅助问题:在您家的收入中,农业收入所占比例有多大?在有效问卷中此项回答可能因被调查者对比例的概念不理解或其它原因,真正回答这一问题的样本共计111个,占有效样本的62.36%。从回答结果的统计看(图2),本次调查的样本户家庭经济非农化程度是比较低的,非农户的比例只有9%,而农兼户和兼农户的比例比较高,纯农户的比例也比较低,只有17%。这一结果表明:位于我国中部的湖北监利县农户家庭经济类型主体为兼业型。

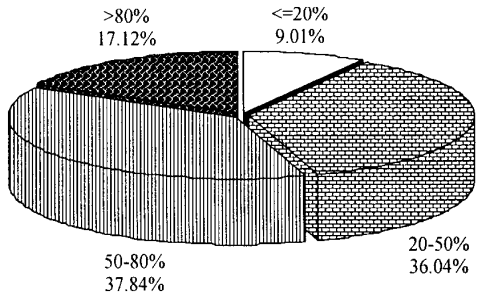


图2 调查者家庭收入中来自农业收入的比重样本分布(%)

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

表 1　被调查者对其所在村与家庭的经济经济负担感觉的交叉分布

		调查者对其家庭经济负担的感觉					
		很重	重	一般	较轻	无感觉	合计
调查者对其所在村经济负担的感觉	很重	9.09	4.55	7.95	0.00	0.00	21.59
	重	2.27	9.66	9.66	1.14	0.00	22.73
	一般	0.57	19.32	26.14	1.70	0.00	47.73
	较轻	0.57	1.70	3.41	1.14	0.00	6.82
	无感觉	0.00	0.00	0.00	0.00	1.14	1.14
	合计	12.50	35.23	47.16	3.98	1.14	100.00

（五）被调查者本人在家庭中的地位特性分布

在调查之时，我们还专门设计了另一道辅助问题，即“您个人的收入在您家收入中所占比例有多大？”同样，在有效问卷中此项回答可能因被调查者对比例的概念不理解或其它原因，真正回答这一问题的样本总计 139 个，占有效样本的 78.09%。从图 3 的统计结果可以看出，本次调查选择的被调查者在其家庭中是拥有较大发言权的，其回答的问题基本可以代表其家庭情况。由此我们也将此次调查作为农户家庭调查看待。

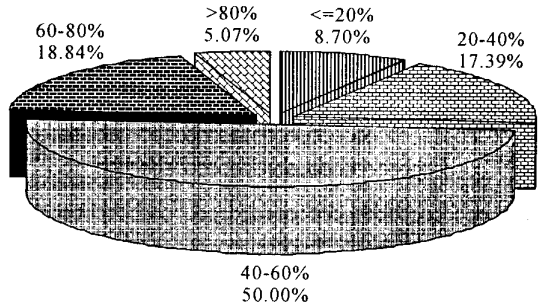


图 3　调查者收入在家庭收入中的比重样本分布（%）

（六）被调查者家庭中经济收入水平分布

在调查时，因涉及到家庭隐私或对家庭经济收入不能把握，不少被调查者没有直面回答有关其家庭收入一项，直面回答此项问题的样本共计 154 个，占有效样本的 86.52%。在回答此问题的样本中，2001 年户均收入水平为 9019.48 元，最高收入为 10 万元，最低 2000 元，众数户在 3000 元。具体分布为：2000 元及以下的农户占 1.95%；在 2～3 千元之间的占 14.94%；在 3～5 千元之间的占 27.92%；在 5～8 千元之间的占 20.13%；在 8～10 千元之间的占 13.64%；超过万元的占 21.43%，其中超过 3 万元的占 1.95%。结合家庭人口规模，则样本户 2001 年的人均收入水平为 2014.56 元。这一数据较湖北全省农户家计调查数据低 14.35%（农户纯收入 2352 元/人，湖北省 2001 年国民经济和社会发展统计公报，2002 电子版），较全国农户家计调查数据低 14.85%（农户纯收入 2366 元/人，2001 年国民经济和社会发展统计公报，2002 电子版）。就本次调查的人均收入水平分布看，人均收入在 5 百元及以下的农户占 5.23%；在 5～10 百元之间的占 30.07%；在 10～15 百元之间的占 14.69%；在 15～20 百元之间的占 17.65%；在 20～30 百元之间的占 15.69%；在 30～50 百元之间的占 13.73%；在 50 百元以上的占 1.96%。

三、“费改税”对农民负担的影响

（一）被调查者对其所在村及家庭的负担感觉

在调查中，我们设计了两道问题，即“您认为您村的税费负担重否？您家的重否？”从调查结果统计看（图 4），本次的被调查者无论是对其所在村还是对其家庭经济负担轻重的感觉，其分布总体均呈偏重型正态状。对其所承受的经济负担感觉，近半数被调查者认为“一般”，而认为村和家庭的负担“重”或“较重”的比例分别为47.73%和44.32%；而认为“较轻”或“无感觉”的比例分别为

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

5.11%和7.95%。这一结果表明:在湖北监利,虽"费改税"政策已开始试行,但农民对税费负担认为"重"或"较重"的比例还十分高,比较同期我们在山西调查的百分点分别高出一倍还多[①]。就交叉情况看(表1),被调查者认为村或户的负担均"重"或"较重"的比例为25.56%,均"较轻"或"无感觉"的比例为2.28%,而认为"一般"的比例为26.14%。这一结果从某种角度反映出在现阶段湖北农村,农民对目前实施的负担政策不是那么熟悉,或者试行的范围还十分有限,农民对试行"费改税"政策的欢迎程度明显较山西农民要低。

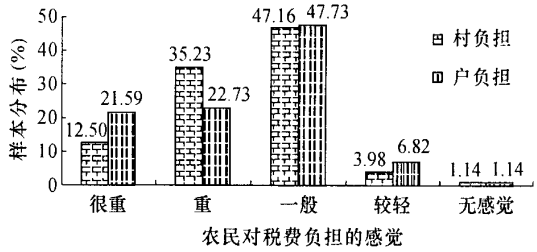


图4 被调查者对其所在村与家庭的经济经济负担感觉的分布

(二)被调查者家庭的负担

表2 对家庭负担不同感觉的样本户家庭收入与负担情况

	很重	重	一般	较轻	总体
收入(元/户)	4026.32	7121.21	9235.29	24833.33	9013.07
负担(元/户)	1780.00	1611.88	1279.84	800.00	1450.14
人口(人/户)	4.45	4.50	4.46	4.08	4.43
收入(元/人)	905.33	1305.56	1674.67	6081.63	1767.95
负担(元/人)	400.24	286.56	211.60	179.59	265.86
负担程度(%)	44.21	21.95	12.64	2.95	15.04

在调查时,尽管多数被调查者对本次调查给予了积极的配合,但是作为隐私的收入和敏感的负担[②],有一定比例的被调查者未直面回答,直面回答率分别为86.52%和80.34%。而同时给出其家庭收入与实际负担数的样本有140份,占有效样本的78.65%。从表2可以看出,随着农民对负担感觉的敏感程度的上升,样本户的收入水平呈明显上升趋势,而负担水平与负担程度却相反也呈显著上升趋势。这一结果表明:农民对负担的感觉与实际调查结果是完全吻合的。尽管在山西同期调查中,我们得出的结果与此有些出入[③],但就农民对负担敏感程度与负担程度的关系看,则是完全一致的,只不过这一一致性同时也与其绝对负担水平的变化相吻合罢了。这一结果同时也预示着,在新世纪中国农村制度(税费改革)变革中,不管是采用传统的以费为主的公平负担模式,还是采用以税为主的效率负担模式,要真正解决农民负担过重问题,让农民有一个休养生息的机会,就必须从根本上将农民的负担降到其收入水平能够容忍的程度。结合浙江的经验,改革现行的农村税费体制,从税费负担的结构上着手,将"费"的收取减少到最低限度,将不可减少的"费"

① 据我们对山西203户农民调查,在2001年试行费改税后,农民对其所承受的经济负担感觉半数以上被调查者认为"一般",认为"重"或"较重"的比例,对其所在村来说为27.81%,对其家庭来说为20.21%;而认为"较轻"或"无感觉"的比例,对其所在村来说为17.11%,对其家庭来说为22.34%。就交叉情况看,被调查者认为村或户的负担均"重"或"很重"的比例为11.73%,均"较轻"或"无感觉"的比例为12.29%,而认为"一般"的比例为42.46%。

② 调查时农民一再提到因上朱总理上书监利农民负担问题而于2000年辞职的"棋盘乡党委书记李昌平",由此,税费负担问题在该县调查时,常被农民看作是一个非常敏感的问题。

③ 随着农民对负担敏感程度的上升,绝对负担支出水平并没有相应上升,而负担程度却呈上升趋势。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

改为“税”，是符合改革精神的，同时也是从根本上消除长期制约农村经济不能持续发展的一项重要措施。

（三）农民对负担公平性的感觉

由于在以费为主的负担模式下，农民的负担通常是按照家庭人口规模、劳动力数量以及承包农地规模分摊，所以各家各户的负担水平基本是一样的，但负担程度受其收入影响，因此有很大差异。在以往研究税费负担时，发现农民对负担轻重的敏感程度主要由负担程度决定。为此在本次调查中对农民负担的公平性特别做了询问。从回答的情况看，当问及“您村各家各户的负担程度是否一样”时，有 47.75％的农民认为“一样”，另有 46.63％的认为“不一样”，还有 5.62％未做答。这一结果从某种角度反映出农民对负担的公平性认识受传统思维影响很大，以费为主的公平负担模式在农民心中已根深蒂固。在他们的思维中，“一样”应当理解为标准一样，而不是相对收入的程度一样，所以出现了这一分布结果。

对这一结果的理解可以从进一步调查中获取。当对认为“不一样”的农民问及“您认为哪类人群的负担程度最高，哪类最低？（可多选）”时，有 40 个样本对负担程度较高农户的主要特征给予描述：未成年子女多，且部分上学（40.00％）；人口规模偏多（35.00％）；外出打工或做生意（25.00％）；承包的农地多（15.00％）；缺乏其它技术，只从事种植业（15.00％）；承包的农地少（7.50％）；家里有老年人（5.00％）。有 26 个样本对负担程度较低农户的主要特征给予了描述：外出打工或做生意（42.31％）；有技术，专门从事种植业（30.77％）；人口规模偏少（26.92％）；无老人与小孩子负担（19.23％）；承包的农地少（11.54％）；村干部户（3.85％）。由农民给出的这些特征看似矛盾，实际并不矛盾。由于在不同村庄，收取方式不同，且农民对高低的认定标准有偏差①，同样是外出打工家庭，在一些村则要承担很多的负担，而在另一些村则可能分文不收。同样是以农为主的家庭，有技术且成为专业户的家庭，经营收入好，负担程度低；而仅以传统方式经营的农户则相反，负担程度较高。

（四）“费改税”政策的推广及农民的感觉

在调查时，专门就“费改税”的问题做了明确调查，首先了解农民对这一概念或政策的了解情况，其次对试行情况以及试行后的感觉进行了调查。从调查的样本情况看，在 178 个样本中，直接回答“知道”的样本有 92 个，占有效样本的 51.69％，回答“不知”的有 62 个样本，占 34.83％，还有 24 个（13.48％）样本未做回答。

直接回答该村实施了“费改税”政策的样本有 76 个，占 42.70％，回答未实施的样本也是 73 个，占 41.01％，未做表态的样本为 29 个（16.29％）。

在回答实施了“费改税”政策的样本中，认为实施后负担较实施前“轻了”的样本有 20 个，占 26.32％，认为“重了”的样本有 31 个，占 40.79％，还有 25 个（32.89％）样本未表态。从以往研究发现来看，由费为主的负担模式转为以税为主的负担模式，明显对低收入者有利。从本次调查结果看（表 3），情况并不完全如此。在试行“费改税”的农家，随着其家庭收入水平的上升，感觉“重”了的比例呈下降趋势，而“轻”了的比例则呈“∩”趋势，这一结果同样与山西的结果有明显差异②。可见，这一政策在湖北监利的实施效果与试行的期望目标还相距甚远，也许这不是政策本身存在什么问题，而是与当地农民的负担下降期望过高有关，也可能与执行此政策的当地政府在具体实施

① 部分农民将负担多少与负担程度相混淆，使得结果出现偏差是可以理解的。

② 随着收入水平的提高，山西农民感觉负担较实施前“轻了”的农户比例呈“∪”趋势变化，而感觉“重了”的比例则相反呈“∩”趋势变化”。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

中所采取的对策有关。

表3 收入五等分样本对实施"费改税"前后的感觉分布 单位:%

	低收入	中低收入	中等收入	中高收入	高收入	总体
较前"重"	41.94	19.35	22.58	16.13	0.00	100.00
较前"轻"	21.05	21.05	31.58	10.53	15.79	100.00
未表态	9.52	19.05	28.57	4.76	38.10	100.00
较前"重"	68.42	42.86	36.84	62.50	0.00	43.66
较前"轻"	21.05	28.57	31.58	25.00	27.27	26.76
未表态	10.53	28.57	31.58	12.50	72.73	29.58
总体	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

四、来自基层政府统计与计划

在调查时,我们从当地基层政府得到两份有关农民负担的表格,一份为2001年20户农民实际负担情况表,另一份为2002年政府负担收取目标分解表。

从2001年的实际负担情况看(表4),监利某镇(以WQ代)镇20户农民家庭人均税费负担平均水平为218.35元,最高达254.50元,而最低为171.40元,相差达81.30元,最高负担户的人均负担水平较最低负担户高出48.48%。在所承担的负担总额中,农业税占26.28%,"三提五统"费占35.76%,据实征收费占20.84%。显然,费的负担是当地农户的主要负担。尽管表4中列了一项并不是负担的负担,即水电费(通常应看作是农民家庭经营的生产成本与生活消费的重要组成,此费也本不应由政府代收,不知为什么也列入该县基层部门提供给我们的负担表中?),使得负担水平与构成在计算时发生变化。扣除水电费后,可以得出,20户农民的平均负担水平为182.88元/人,其中农业税占31.37%,统筹费占42.69%,实征及其他占25.94%。这一水平显然较中部地区整个农民负担水平要高,费的比例也同样高①。从这一结果可以发现,监利农户家庭的重负形成根源,不是税有多么重,而是费有多么重,沉重费负担是形成该县农民经济发展缓慢的一个重要根源。

如果我们将2001年负担看作是传统体制下一种收取结果的话,那么到2002年,该县已全面试行新的税费改革②,同样按照该县基层部门提供的负担收取计划数据(表5),我们发现,试行费改税后,监利农民的实际负担的确有所减少,但幅度不大,税费负担结构变化也不大。按照基层政府的计划,WQ镇农民在2002年将要承担的负担水平为189.00元/人,负担构成为:农业税24.54%,统筹费40.39%,实征及其它费20.03%。扣除水电费后,负担水平为160.58元/人,负担构成为:农业税28.88%,统筹费47.54%,实征及其它费23.58%。比较表4和表5可以看出,实施费改税前后,负担水平有了微小变化,但负担结构的变化并不大。实行费改税后,费在农民负担中的比例不仅没有下降,反而呈上升趋势。为了进一步说明此判断,我们从表4中所列农户所在的7号村的应负负担情况看,2002年应负负担水平为183.38元/人,较2001年的实际负担水平减少了34.97元/人,减少幅度16.02%,负担构成为:农业税23.79%,统筹费42.23%,实征及其他费20.23%,与2001年相比,税在负担构成中所占份额下降了2.49个百分点。

① 据全国农村固定观察点观察,中部地区农户家庭2001年的人均税费负担为139.48元,税在负担中所占份额为48.25%。

② 据网络报导,该县已全面实施新的农村费改税政策。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

表 4　湖北监利某镇(以 WQ 代)某村(以ZQ 代)部分农户 2001 年实际税费负担

农户	负担水平(元)			负担构成(%)				
编号	总额	人均	亩均	农业税	水电费	统筹费 *	血防费 *	实征费 *
1	857.00	214.25	95.22	26.49	16.22	35.82	0.93	20.54
2	686.00	228.67	98.00	26.53	16.18	35.71	0.87	20.70
3	1371.00	228.50	91.40	26.55	16.19	35.74	0.88	20.64
4	686.00	228.67	98.00	26.53	16.18	35.71	0.87	20.70
5	1028.00	205.60	93.45	26.46	16.25	35.80	0.88	20.62
6	1268.00	253.60	90.57	26.50	16.17	35.80	0.87	20.66
7	857.00	171.40	95.22	26.49	16.22	35.82	0.93	20.54
8	514.00	257.00	85.67	26.46	16.15	35.80	0.97	20.62
9	857.00	214.25	95.22	26.49	16.22	35.82	0.93	20.54
10	1028.00	205.60	93.45	26.46	16.25	35.80	0.88	20.62
11	514.00	257.00	85.67	26.46	16.15	35.80	0.97	20.62
12	1028.00	205.60	93.45	26.46	16.25	35.80	0.88	20.62
13	686.00	228.67	98.00	26.53	16.18	35.71	0.87	20.70
14	857.00	214.25	95.22	26.49	16.22	35.82	0.93	20.54
15	1028.00	205.60	93.45	26.46	16.25	35.80	0.88	20.62
16	1028.00	205.60	93.45	26.46	16.25	35.80	0.88	20.62
17	686.00	228.67	98.00	26.53	16.18	35.71	0.87	20.70
18	686.00	228.67	98.00	26.53	16.18	35.71	0.87	20.70
19	509.00	254.50	84.83	19.25	17.29	34.97	0.39	28.09
20	857.00	214.25	95.22	26.49	16.22	35.82	0.93	20.54
平均	851.55	218.35	93.58	26.28	16.24	35.76	0.88	20.84

注：*统筹费指“三提”的公积金、公益金和行政管理费”和“五统”的教育附加、计划生育、民政优抚、民兵训练和民办交通；血防费指经批准的血防集资款；实证费指畜禽防疫费、共同生产费和农业综合开发还款等三项据实征收项目开支。表 5 同。

表 5　湖北监利某镇(以WQ 代)2002 年农民负担定项限额分解

总支或		负担水平(元)			负担构成(%)				
村编号		户均	人均	亩均	农业税	水电费	统筹费	血防费	实征费
	1	801.89	171.68	106.80	22.49	13.75	44.95	0.75	18.05
	2	781.72	170.78	111.26	22.37	13.68	45.18	0.75	18.02
总	3	1058.56	214.03	94.01	26.48	16.19	36.04	0.89	20.40
支	4	1032.20	220.32	92.57	26.89	16.44	35.04	0.90	20.73
W	5	790.63	185.47	104.19	23.89	14.61	41.62	0.80	19.07
Q	6	867.15	192.31	101.15	24.61	15.05	40.11	0.83	19.40
	7	968.77	183.38	104.62	23.79	14.55	42.23	0.80	18.63
	平均	911.57	192.09	100.80	24.61	15.05	40.20	0.83	19.31
总支 ZH(村)		1013.79	194.10	99.86	24.83	15.26	39.78	0.83	19.29
总支 YC(村)		840.94	174.35	109.21	22.78	14.00	44.29	0.76	18.16
总支 LT(村)		1016.73	212.75	93.34	26.35	16.10	36.30	0.88	20.37
平均		922.07	189.00	99.72	24.54	15.04	40.39	0.82	19.21

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

从这一结果不难找出,为什么在试行了费改税的监利农村,还有如此大比例的农户回答其负担较试行前"重了"或"较重"。我们知道,农村费改税的一个重要目标就是对农村无序性的费的收取作出规范性的限制,将费的比例降下来,而监利的情况则相反。从负担计划看,实施费改税后,监利农民的负担收取依旧是按照人头与地亩等标准平均摊派,这种改革即使真的能使农民的负担绝对支出降下来,也只能是暂时的,因为它没有从根本上解决低收入户的负担问题,这种负担收取方式不考虑收入高低,只要有人头存在,还承包着地亩,其负担水平就已确定,当收入水平十分低下时,负担程度就会十分高。而农民对负担轻重的感觉恰是通过与收入相关的负担程度这一敏感指标来体现。所以,出现此次调查中低收入户对新税费体制下的感觉与政府的期望相反,同时也与我们同期在山西的调查相反的结果。

五、农民对政策的关注及评价

为了进一步了解党在农村政策的执行情况,在调查中我们专门就一组政策性的问题进行了调查,首先调查农民对法制化进程的感受,接着调查农民对政策的关注程度、关注类别以及了解渠道,继而就农民对一些敏感政策的评价做了调查。

(一)农民对法制化进程的评价

法制化程度的高低反映着一个国家民主化的进程。改革开放以后,中国政府一直致力于中国的法制化建设,先后有许多已有法律法规进行了重新修订与颁布,诸如《婚姻法》、《土地管理法》、《民法通则》等,同时还颁布了许多新的法律法规,诸如《农业法》、《环境保护法》、《水法》等,这些法律法规通过各种渠道向公民传播后,公民的法制意识有了显著长进。但这一长进程度到底如何,判断不是来自官方统计,而应来自民众。只有来自民众的评价才是真实可靠的,因为民众是法制化进程的最先感知者,同时也是最早受益者。为此,本次调查中专门列了一道问题,即"您对国家法制化进程的评价?很高/较高/一般/还是人制"。从调查统计结果看,在样本户中除了19.66%的未予回答外,认为"很高"的农民只有3.37%,认为"较高"的有8.99%,而认为进程"一般"的却高达49.44%,除此之外,还有18.54%的农民认为现阶段我国还处于"人制"阶段。这一结果从某种角度反映出样本农民对我国的法律化进程评价相当低。

由于这样那样的原因,拥有广大民众的中国农村,农民的法律法规意识还相当淡薄,法律知识也相当欠缺。从本次调查结果看,明确表态"运用过法律武器保护自己或自家合法权益不受别人侵犯"的样本或样本户只有19.10%,未运用过的有58.43%,还有22.47%未予回答。在明确回答未运用过的样本中,想到运用的样本有50.00%,没想到的有50.00%。这一结果表明:当前农村法制建设的工程量还相当艰巨。

综合上述分析与判断,农民对国家法制化进程的评价与在经济生活中对法律法规的依赖程度相当低是可以理解的,也是符合实际的。加之传统的"衙门朝南开,有理无钱别进来"思想已在农民心中深深扎根,即使今日经济状况有了明显变化的农民,对"诉讼"一事也十分忌讳。不到万不得已,是不会上法庭的。

(二)农民对政策的关注

众所周知,一国之政策的执行与监督最根本的力量不是来自政府官员,而是来自民众。如果制定了一套政策没有引起民众关注,不仅对政策推行带来许多不必要的麻烦,产生不了政策应有的效应,同时也可能导致政策执行过程中的扭曲。事实上,在国内民众生活中,许多政策在执行过程中的扭曲均与此有关。

从调查情况看,在178个有效问卷中,有117个农民选择了"关注",占有效问卷总数65.73%,

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

有 50 个选择了“不关注”，占 28.09%，还有 11 个未做回答。就关注类别看（可多选），经济类的政策明显占优，有 75.65%的样本农民关注，社会与政治类的政策受的关注程度明显偏低，仅分别为 18.26%和 17.39%。这一结果从某种角度反映出当前中国农民是比较务实的，与自己生活或生存密切相关的政策才是其最为敏感的问题。

就关注渠道看（可多选），大众媒体的电视是绝对主体，有 82.69%的样本农民从这一渠道获取政策信息；报刊杂志是农民获取政策信息的第二主渠道，有 32.69%的农民从这里获取信息；新闻广播是第三渠道，从这里获取信息的农民有 23.08%；普法宣传是第四渠道，从这里获取信息的农民有 16.35%。这一结果与我们在 1996 年、2000 年和 2002 年在山西的调查有明显出入[①]。这一结果反映出，作为农民获取政府政策信息的一个重要渠道之一——普法宣传，在湖北监利运用的很少，或农民对此重视的不够。

（三）农民对现行主要政策执行的评价

在农村经济发展中，牵涉到的社会经济政策比较多，在调查时我们选择了几项与农民经济发展直接相关的政策进行了调查。从调查情况看，农民对现行农村政策执行情况满意度一般（表 6）。在调查的四种政策中，满意度最高为农村计生政策，其次为农村土地政策和农村教育政策，最低为农村负担政策。与此相对，对政策执行“不满意”程度最高的则是农村负担政策，其次为农村教育政策、农村计生政策，最后为农村土地政策。这一结果表明：农民负担问题的确是当前农村问题的焦点。这一结果与同期我们在山西的调查是完全吻合的。这说明，关于农民负担问题不只是受到媒体的广泛关注，在其它地区也一样是农民心中的热点问题。

表 6　农民对主要农村政策执行情况评价的分布　单位：%

	很满意	满意	不满意	未回答
现行农村计生政策	80.34 *		8.43	11.24
现行农村教育政策	4.49	65.73	20.22	9.55
现行农村土地政策	5.06	75.84	12.36	6.74
现行农村负担政策	1.12	63.48	23.03	12.36

*注：调查时对农村计划生育政策的评价，选择答案为“满意/否”。

（五）农民对现行政策执行的直接贯彻者的评价

在农村政策的执行过程中，村干部的作用是相当重要的，可以说是目前国家农村政策向农民传播中的最后一座桥梁。村干部的素质、团结程度、与村民的关系等直接关系到国家政策贯彻的好坏。从调查看，农民对村干部的本身素质评价为：69.66%的样本认为“一般”，7.87%的样本认为“较高”，7.30%的样本认为“较低”，还有 15.17%的样本未回答。对村干部为民办事能力的评价为：46.63%的样本认为“一般”，6.18%的样本认为“较强”，9.55%的样本认为“较弱”，还有 37.64%的样本未回答。对村干部办事的公平性评价是：30.90%的样本感觉“公平”，4.49%的样本感觉“不公平”，还有 63.48%的样本未回答。对村干部整体评价是：52.81%的样本感觉“满意”，4.49%的样本感觉“很满意”，15.73%的样本感觉“不满意”，还有 26.97%的样本未回答。

对整体村干部团队精神的评价为：69.10%的样本认为“团结”，17.42%的样本认为“较团结”，7.87%的样本认为“不团结”，还有 5.62%的样本未回答。有关村级事务目前由谁说了算，39.89%

① 在山西三次调查中，农民获取政策信息的主渠道首先是大众媒体的电视，其次是普法宣传，第三是新闻广播，第四是报刊杂志。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

的样本认为是“村支书”，7.30%的样本认为是“村长”，39.33%认为是“村委会”，还有13.48%的样本未予回答。

在被调查的农民中，当问及是否与乡镇干部接触过时，有69.66%的农民回答接触过，有21.91%的回答没有，还有8.43%未做答。在回答接触过的农民中，对乡镇干部素质评价为：有18.55%认为其素质较高，有76.61%认为一般，还有4.84%认为较低。对乡镇干部的“正直”程度评价是：有40.32%认为正直，有35.48%认为否，还有24.19%未做答。

当问及“据您所知，在当地找当官的办事，送礼现象如何？”时，10.11%的农民回答“很严重”，17.98%的农民回答“严重”，合计占到28.09%，23.03%认为“一般”，24.72%认为是“个别现象”，还有24.16%未做答。

从上述一组调查数据可以看出，农民对村干部的整体评价相对较低，这从某种角度上可以说是导致对政策执行评价“一般”的一个重要根源。在有关村级财务公开问题评价中，有79.21%的样本认为其所在村的村财务是公开的，有11.80%的样本则认为是未公开的（未予回答的样本为8.99%）。进一步看，在回答公开的样本中，有46.63%的样本认为公开是“表面性的”，而只有29.78%的样本认为公开是“实质性的”（未予回答的样本为23.60%）。可见，村民常常是处在一种自认为被愚弄的地位。政策的执行也常常在这些被称为“歪嘴和尚”的干部中发生扭曲。

六、结论与评述

综上所述，尽管有近半数农民认为目前其家庭承担的税费负担比较“适中”，但也有近半数农民认为其负担是“重”和“较重”。在试行“费改税”政策的乡村，农民对负担程度的感觉是：认为“重了”的比例显著高于感觉“轻了”。在对负担程度轻重认定上，低收入户的感觉是“重了”，而高收入户则相反。这一结果表明：在湖北监利，农村“费改税”政策并没有真正起到让中低收入户休养生息的目标。农民对目前实施的“费改税”政策尽管总的看是比较欢迎的，但也存在很多问题有待进一步解决，诸如对农村“费改税”政策目标的认识，很多基层政府并没有把这一改革认识为理顺政府与农民的关系，而仅仅停留在农民负担绝对数的下降上。事实上，农民承不承担税费负担，根本的标准不应是家庭有没有人，承包没承包田，而是实际收入水平到底有多少。若离开了收入水平谈税费负担，无论税费改革如何进行，农民的负担也很难降下来，即使降下来也是暂时的，农民不会得到真正意义上的休养生息。

农民对负担程度感觉的敏感性与其家庭收入水平密切相关。随着家庭收入水平的上升，其对负担的敏感程度呈下降趋势。就农民对负担的敏感性看，绝对负担水平的高低固然很重要，相对负担程度的大小才是根本。这一结果预示着，在新世纪中国农村制度（税费改革）变革中，不管是采用传统的以费为主的公平负担模式，还是采用以税为主的效率负担模式，要想真正解决农民负担过重问题，让农民有一个休养生息的机会，就必须从根本上将农民的负担降到其收入水平能够容忍的程度。由此，改革现行的农村税费体制，从税费负担的结构上着手，将“费”的收取减少到最低限度，将不可减少的“费”改为“税”，是符合改革精神的，同时也是从根本上消除长期制约农村经济不能持续发展的一项重要措施。

由于农民是政策的主要执行者，同时也是监督者，所以，农民对政策的关注就成为政策在执行过程中不被扭曲的一种最基本力量。在实际生活中，农民对各种各样的政策关注是不同的，对与自身生活密切的经济政策最为关注，社会政策次之，政治类政策再次之。这一结果从某种角度反映出当前中国农民是比较务实的。在与农民生活最为密切的四项政策中，满意度最高为农村计生政策，其次为农村土地政策和农村教育政策，最低为农村负担政策。与此相对，对政策执行“不满

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

意”程度最高的则是农村负担政策，其次为农村教育政策、农村计生政策，最后为农村土地政策。可见，农民负担问题的确是当前农村问题的焦点。

在农村政策的执行过程中，村干部的作用是相当重要的，它是国家农村政策向农民传播中的最后一座桥梁。村干部的素质、团结程度、与村民的关系等直接关系到国家政策贯彻的好坏。调查结果显示，农民对村干部的本身素质、为民办事能力以及对政策的把握程度等的评价普遍为“一般”。对村干部整体评价感觉“满意”为六成，而明显提出“不满意”为两成。农民对村干部的整体评价相对较低，在某种程度上是导致对政策执行评价“一般”的一个重要根源。事实上，村民常常是处在一种自认为被愚弄的地位，政策的执行也常常在一些被称为“歪嘴和尚”的干部中呈扭曲状。

参考文献：

[1] 史清华. 农户经济增长与发展研究[M]. 北京：中国农业出版社，1999.
[2] 史清华，张慧玲. 农户家庭经营非农化进程与历程研究[J]. 经济问题，2000，(4)：45－48.
[3] 史清华. 浙江农村税费跟踪观察比较研究[J]. 浙江学刊，2001，(6)：171－175.
[4] 史清华，王玉琴. 晋浙农户税费负担跟踪观察比较研究[J]. 农经研究通讯，2001，(4)：1－12.
[5] 史清华，陈　凯. 现阶段农民法律素质与法律意识分析[J]. 中国农村观察，2002，(2)：67－75.
[6] 史清华. 农户家庭税费负担及其程度演变趋势[J]. 农经研究通讯，2003，(10)：1－12.
[7] 史清华，张改清. 试行“费改税”后农民负担问题研究[J]. 农业经济问题，2003，(8)：8－14.

Trial Implemtation of Reform of Tax and Fee And Its Influence on Peasants' Burden

SHI Qing-hua[1]，LI Dong-sheng[2]
(1. *College of management*，*Shanghai Jiaotong University*，*Shanghai*，200052；
2. *Center for Agricultural and Rural Development*，*Zhejiang University Huangzhou Huajiachi*，310029)

Abstract: The Burden of tax and fee is a very important problem in rural economic development. It is connected with straightening out the relationship between government and peasant. The sensitivity of the peasant to burden of tax and fee was analyzed before and after reform of rural tax and fee in Hubei. It is found that the peasant approves of the new rural tax policy and hope to put it into practice. But there are still some problems in reform of tax and fee. One of the main problems is that the new policy is misunderstood by local government officials. The objective of the new policy is not only to cut the burden of peasants down, but also to straighten out relation ships between government and peasant. If tax and fee is still collected according to the size of family and the land of each peasant household without considering much about the income of peasant, the goal of the new policy to straighten out the relation-ship between government and peasant and to provide peasants with a good life chance is difficult to achieve.

Key Words: peasant household; burden of tax and fee; reform of tax and fee

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.