

新农村建设中的农民、农村、土地问题探析

唐淑云^①

(湖南科技学院 法律系, 湖南 永州 425100)

摘 要: 随着市场化、工业化、城镇化向农村的纵深推进, 我国农村正由“全耕型”向“半耕型”演进, 转型期的农民、农村、土地问题正在发生重大变化, 一些深层次的矛盾日益凸显。建设新农村, 必须深刻认识农民、农村、土地问题的现状、特点、影响和发展趋势, 把握政策方向和工作重点, 以促进新农村建设持续健康稳步发展。

关键词: 新农村建设; 农民; 农村; 土地

近年来, 由于市场经济的巨大内驱力, 工业化和城镇化的强劲推动力, 以及各种力量的集聚积累, 农村建设问题出现了新变化。深刻认识农民、农村、土地问题的现状、特点、影响以及发展趋势, 驾驭规律, 趋利避害, 把握重点, 是贯彻落实科学发展观, 加速推进新农村建设的重要前提。

一 农民问题存在的三个矛盾

农民问题的解决是任何一个大国现代化的必由之路, 正如著名的法国史学家索布尔所言: “在资产阶级革命中, 土地问题和农民问题占有一个轴心的地位。”^[1] 我国是一个农业大国, 农民是主体, 该主体经过改革开放近 30 年的发展, 经历了家庭联产承包责任制, 农村税费制度改革以及由传统社会向现代化社会转型等演变, 其自身在经济、政治、文化、社会、心理等诸多方面发生了深刻的变化, 深层次的矛盾也不断出现, 体现在以下三个方面:

1 政治上, 农民地位提高, 但国民待遇, 各种权利并没落实。随着农村综合改革逐步深化, 农业税、牧业税、特产税逐步取消, 支农惠农政策不断加强, 农民的政治、经济、文化等权利不断提高, 但由于我国的户籍制度是以对不同人的身份确认, 并据此享有不同的权利为基础的, 这就必然造成农村居民权利的缺位, 具体体现在:

一是选举权和被选举权的歧视。我国乡村人口 73742 万人, 由于受文化、经济等问题的影响。农民在人大代表中所占名额的比例十分小。第八届农民代表 280 人, 占 9.4%, 第九届农民代表 240 人, 占 8%,^[2] 2007 年人大会议中, 工人、农民

共 551 名, 占总数的 18.46%, 民主党派和无党派人士 480 名, 占总数的 16.09%, 农民以其占 80% 人口基数的现实与其得到的席位极不相称。由于政治生活中缺少农民的声音, 现实生活中各种坑农害农的事件不断发生, 农民问题难以从根本上得到解决。

二是就业政策上的歧视。有些省市在求职、就业、管理等方面的政策明显使农民工受到与城市居民不平等的待遇。

三是社会保障的歧视。目前城镇居民普遍享受着养老、医疗、失业、生育和工伤等五项法定保险, 而农民工社会保险程度很低, 农民工普遍缺乏劳动保护, 流血的工伤(红伤)和不流血的职业病(白伤)高发, 城市对农民工“经济接纳, 社会排斥”, 农民工“40 岁现象”显现, 企业普遍不要 40 岁以上的农民工, 他们在被透支体力和脑力之后, 又被推回农村。虽然胡锦涛书记在党的十七大报告中明确指出了“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系, 保障人民的基本生活”, 但因客观条件的制约, 实施上述决定还需一段时间。

2 经济上, 农民经济收入提高、生活改善, 但绝对贫困人数和低收入人数仍然较多。“2006 年农民人均纯收入 3587 元, 比 2002 年增长 1114 元, 年均增加 278 元。农村居民人均增收数由 2002 年的 4.8% 提高到 2006 年的 7.4%”,^[3] 打破了“十五”前三年收入增长缓慢的格局, 进入新的较快增长期。但有资料显示, 我国绝对贫困人口仍有 2148 万, 低

^① 收稿日期: 2007-11-14

作者简介: 唐淑云, 女, 湖南永州人, 湖南科技学院法律系教授, 主要研究农业经济。

收入人口有 3550 万, 两项合计 5698 万, 占农村总人口比重的 6%, 西部地区高达 13.7%^[4]

3 文化上, 随着文化体制的改革、社会文明程度的提高, 各级各类教育迅速发展。农村免费义务教育全面实现, 农村、偏远地区、进城务工人员的精神文化生活发生了巨大的变化。但农民的边缘心理、落后思想却与时俱增, 这表现在他们在进城后, 绝大多数并没有真正融入城市, 在城市中没有主人意识, 失落感、孤独感、“二等公民”的自卑心理和过客心态在他们中间弥漫, 带有忧伤、不公、困惑等鲜明个性化色彩的农民工文学广为流行。同时, 对于留守农村的老人和妇女来说, 残缺的家庭, 落寞的生活使他们负担过重, 心态难以稳定, 容易产生危机感和孤独感。^[5]

4 解决上述农民问题, 可从以下三方面着手:

一是提高农民自我发展的能力, 把教育培养新型农民作为根本性举措来抓, 大力加强农村基础教育和职业培训, 切实提高农民的文化知识水平和劳动技能, 特别要注重加强对贫困农民的扶持, 根据不同情况采取就地扶贫或者异地扶贫, 实行救济和救助, 帮助就业, 让他们走自我发展的道路, 同时引导他们增强市场意识、竞争意识、合作意识、现代文明意识, 重构自身的生产生活方式。

二是加快农民市民化进程, 加快改革附着于二元户籍制度上的一系列不平等制度。取消对农村劳动力到城市中就业的各种歧视性限制, 大中城市要全面落实国家关于保障农民工合法权益的各项政策, 要提高对农民外出务工经商的职业技能培训水平。加强保障农民工在劳务合同、工资保障职业安全、社会参与等方面的合法权益。为农民工家庭提供子女义务教育、基本医疗卫生、基本社会保障等方面的服务。

三是逐步消除农民的“权利贫困”。改变重物不重人, 见物不见人, 抓物不抓人的政策模式和工作方式, 坚持以人为本, 按照胡总书记在党的十七大报告中提出的“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”, 畅通农民的诉求渠道, 扩大农民有序的政治参与, 在转移农民、减少农民的同时, 进一步解放农民、投资农民、发展农民。

二 农村问题面临的三个匮乏

“中国农村大约有 320 个自然村, 60 万个行政村; 常住人口大约是 7.45 亿, 占中国总人口的 57%。^[6]这是中国社会的大头, 是社会主义新农村建设的主战场, 也是中国现代化的最困难之点。

当前农村的经济建设面临三个匮乏:

1 自然资源匮乏。我国现有耕地总量已降到 18.3 亿亩, 人均耕地 1.4 亩, 不足世界平均水平的 40%, 仅及澳大利亚的 1/34, 加拿大的 1/20, 美国的 1/9。^[7]“2006 年底, 我国总人口已达 131448 万人, 乡村人口 73742 万人”,^[8]每年出生人口将近 2000 万, 而耕地面积每年减少约 50 万公顷, 根据世界粮农组织 (FAO) 的资料: 在现有农业生产水平条件下, 世界上每增加一个人至少需要 0.3 公顷土地用来种植粮食、食品、油料、纤维、粮料等作物, 以满足生活需要, 还需 0.05 公顷土地用于住房、交通、娱乐等非生产用途, 如此看来, 我国的人地关系令人担忧。

2 公共产品匮乏。农村公共产品匮乏, 表现在以下几个方面:

一是与居民生活直接相关的基本公共产品, 包括道路、电网、通讯网络、清洁饮用水、燃气、公益项目、文化娱乐设施项目等。目前这些基本公共产品较为匮乏, 以农村通信发展为例, 近几年, 与整个通信行业飞速发展相反, 全国范围内农村电话增长幅度持续下降, 2004 年, 全国新增电话用户 (含移动电话用户) 11456.7 万户, 其中, 农村固定电话用户仅增加 994.5 万户, 不到新增电话用户的 9%。2005 年, 全国新增固定电话用户 3867.7 万户, 其中, 新增农村固定电话用户仅为 1084 万户, 占全年新增固定电话用户的 28.03%, 仅此 2004 年增长 9%, 仍低于城镇固定电话用户 14% 的增长率。^[9]截止到 2005 年 2 月, 中国农村固定电话普及率只达到每百人 14.6 部, 仅相当于全国平均水平的一半。^[10]

二是提高居民文化素质和身体素质的公共产品。包括基础教育、职业培训、基础卫生防疫, 该类公共产品农村供给严重短缺, 以农村医疗为例: 由于市场化改革, 医疗服务的份额出乎寻常的低。近年来, 虽然新型合作医疗覆盖面积不断扩大, 但存在筹资标准低, 保障力度小的问题。“2006 年底, 全国卫生人员总数为 562 万人。床位 351.2 万张。每千人口医生数和床位数分别为 1.55 人和 2.67 张。处于发展中国家中等偏上水平。”^[11]

三是社会保障, 社会福利。我国从上世纪 90 年代末开始建立的职工养老保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障制度等都属于县级以上的城市地区, 与制度相伴而生的公共产品对于制度外成员具有很强的排他性和歧视性, 农村居民无论

身居何处,基本上被排除在社会保障制度享受行列之外。目前农村中上千万贫困人口还缺少最低生活保障。进城务工农民约 1.2 亿多人,乡镇企业和中小企业职工 1.34 亿人。没有完全参与到社会保障体系中。更有甚者,“贫困户最低经济标准每月只有 2 元钱,半数贫困户未获救济”。^[12]

3 资金匮乏。农村的资金主要由三个部分组成:中央财政资助、地方财政支持、农民自筹资金。在这三个方面,其中最主要是中央和地方财政的支持,但近年来我国财政支农投入不断下降,“三农”方面的资金投入严重不足,成为制约新农村建设的一大瓶颈。一是中央、地方财政支农支出占财政支出比重下降(见表 1 表 2)。二是中央财政支农支出的比重小于农业 GDP 占总 GDP 的比重,与农业在国民经济中的地位不相符。三是在财政支农建设性资金中,水利建设等项目比重大,直接用于农业基础设施建设的比重小。林业和生态建设投入次之,农业投入份额最小。上述情况可以从国家统计局统计的数据中得到佐证。2001—2005 年中央农业基础设施投资为 2840 亿元,其中,用于重大水利工程和生态建设占 70% 以上,直接用于农业综合生产能力建设的占 11%。

表 1 中央财政支农支出情况

年 度	财政支农支出占财政总支出比重	财政支农支出占农业 GDP 比重	农业 GDP 占总 GDP 比重
2000	12.7	11.7	16.4
2001	13.0	15.9	15.8
2002	11.2	15.3	15.3
2003	10.9	15.7	14.6
2004	10.8	13.9	15.2

资料来源: (1) 财政支出数据来源于历年《中国财政年鉴》。(2) 农业 GDP 来源于《中国农业年鉴》(2004 年)。(3) 财政支农支出数据来源于财政部农业司有关资料,按照其中口径计算。

表 2 地方财政支农支出情况

年 份	地方财政支农支出增速	地方财政总支出增速	地方财政支农支出占地方财政总支出比重
2000	13.2	14.7	6.7
2001	18.8	26.7	6.2
2002	20.2	16.3	6.4
2003	1.8	12.8	5.8

资源来源:引自苏明《城乡经济社会统筹发展机制和宏观政策研究(2005 年)》国家软科学项目成果。

4 解决上述问题的基本措施有:

一是加大深化财税体制改革的力度,拓宽新农村建设财政投入的通道。国家应在财政支农方面迈出更具实质性的步伐,下决心偿还农村基础设施建设的历史欠账。当前,应把农田水利建设,尤其是小型农田水利建设以及农村道路等公益性公共设施建设作为农村基础设施建设的重点,加大中央财政投入,与此同时各级政府应通过具体的政策和措施,引导城市工商资本参与新农村建设,引导企业和各类社会资金参与村镇的改造和整治,为农村建设输入急需的资本要素。

二是推动城市第三产业下乡。长期以来,农民亟需的公共服务、科技、信息、中介、文化、教育、医疗卫生等资源都集中在城市,与农村联系松散,资源大量闲置,应把城市部门的服务职能向农村延伸,不单要为城市服务,更要为农村服务,推进城乡服务一体化。

三是加强小城镇建设,大力推进农民就地城市化,以缓解人地资源矛盾。小城镇建设是农村城市化的最佳选择,因为小城镇有许多优势,譬如,小城镇是农民城市化最可企及的首选地,本乡本土更是农民的精神家园,千百年来形成的根深蒂固的乡土观念和凝结在农民血脉中的血缘、亲缘、地缘关系也使他们更愿意在家乡的小城镇发展。20 世纪 80 年代,社会学家费孝通指出:“小城镇,大战略”就是中国城市化贯穿始终的理念。

三 土地问题存在的三个弊端

土地是农村经济发展的基本要素,土地问题也是农村中矛盾频发的一个焦点,据有关资料统计,在农村各种上访案件中,土地问题所占的比例高达 30%。(见表 3)

表 3 部分地区村民上访反映最集中的问题单位%

	西部	中部	东部
土地征用	34.5	28.8	48.1
承包地流转	24.3	28.8	25.6
污染	18.4	17.5	30.4
社会治安	14.1	11.3	7.7
其他	8.7	16.4	6.3

资料来源:国务院发展研究中心《推进社会主义新农村建设研究》课题组,中国经济报告,2007(7)。

上访率说明当前我国在土地这个问题上存在诸多弊端,主要表现在三个方面:

1. 土地归属不明确(主要指集体土地所有权)。我国宪法第 4 条规定:农村和城市郊区的土

地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有,宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。

在制度层面上,法律的规定应该说是明确的,但这种明确性只是表面的,在现实生活中,法律对农村集体土地所有权制度的规定是相当空洞的、模糊的,其可执行性很差。也正因为如此,县、乡、镇三级干部及村民对此认识一片混乱。国务院发展研究中心《推进社会主义新农村建设研究》课题组对全国 2749 个村庄进行调查时了解到,有 20% 的村干部认为土地归国家所有, 4 1% 的村干部认为土地归集体所有, 4 1% 的村干部对这一问题说不清楚, 8 1% 的村干部认为归农民个人所有,认为归村民集体所有仅占 66 1%。^[12]

由于土地产权归属不明确就失去了对土地管理和监控,可能会引发一系列的公共危机和社会危机,“以地生财”的观念得以形成和强化,“圈地热”、“开发区热”风潮快起。据国土资源部数据:现在,全国城乡建设用地约 24 万平方公里,人均建设用地已经达到 130 多平方米,远远高于发达国家人均 82 4 平方米和发展中国家人均 83 3 平方米的水平,目前的情况是“耕种土地的是穷人,买卖土地的是富人”。

2 土地市场不健全。我国土地市场目前可分为五种类型:城镇国有土地使用权出让市场(土地一级市场)、城镇国有土地使用权转让市场(土地二级市场)、土地金融市场、涉外土地市场和土地中介服务市场。其结构性缺陷主要表现在:(1)市场体系不完整,只有土地使用权市场,却没有土地所有权市场;(2)土地一级市场供给主体单一,土地一级市场的供给主体只有一个——国家。集体土地使用权只有被国家征用后,才能进入市场进行交易。(3)土地二级市场由于服务体系不健全,而发育缓慢;(4)市场交易对象缺乏,只有国有土地使用权可供交易,而集体土地使用权则无市场可供流转。^[13]这些结构性的缺陷,在很大程度上阻碍了土地作为一种生产要素的合理流动和优化配置,从而使得土地宏观调控的传导机制不畅,调控失灵。

3 土地权益尚未落实。国家对农民集体土地所有权实行了非常严格的限制,这些限制具体表现为对土地所有权的转让、抵押、出租等方面的禁止或限制等等,所有这些限制显得过于严格,是超法律的,在客观无形的损害影响了土地权益,具体表现在:

一是农村集体土地使用权权能不完整,国家对农村集体土地所有权的各种限制,不仅体现在有关的法律之中,更多的是由大量的非法律规范性的土地政策所调整,这些由国家、政府、党委或单位制定的土地政策具有广泛性,几乎涉及到方方面面,而且具有极强的随意性,例如有关土地补偿费用、补偿标准、补偿费用分配等,并且在一定程度上具有超越法律效力的作用,弱化甚至排斥了法律的效力,这些土地政策,由于是以政策形式出现的,所以更能够反映出一定时期的政治诉求,更能体现传统的公有制理论。

二是集体土地收益权受到限制,我国收益权能的残缺是使用权能残缺的表现,因为实物使用上受土地用途管制原则的限制,农村集体土地只能用来进行农业生产,“土地发展权”被扼杀了。由于集体所有的土地不能用于房地产开发,确有必要进入房地产市场必须先转换为国有土地的附加值是农村集体成员不能享有的,这使得原本属于集体所有的土地收益受到了严格的限制。^{[14][11]}

三是农村集体土地处分权能不完整,法律已经严格规定国家掌握和控制了农村集体土地的最终处分权,农村集体土地所有权不能挂牌上市交易,也不能转让,诚如有些学者所言,农村集体对其所有的土地并不具有处分权,只是具有其名义上的所有权而已,真正拥有支配权的是国家。^{[14][12]}

4 解决上述弊端,其重点可做两方面工作:

一是进一步完善现行的集体所有、家庭承包经营土地制度。笔者认为:主张土地全部国有化是不切实际的,忽视我国农村生产力现状,是所有制关系的拔高。现行的集体所有、家庭承包经营土地制度,是适应我国现阶段生产力水平和基本国情的。现行农村土地制度改革的重点不是改变土地所有制,而是完善两权分离机制,其中心目标应该是在土地集体所有制前提下的土地产权关系和土地使用经营制度的改革,建立和健全土地有偿使用和合理流动机制,能促进农户进行土地投入的激励机制和能够降低交易费用,促进土地流转与集中,促进土地规模经营的土地市场。使土地资源与其他生产要素实行优化配置,改革的目标应该是土地公有、双层经营。

二是改革土地征用制度。第一、要严格界定政府的土地征收征用权和征收征用范围,并严格区分公益性用地和经营性用地,这是土地征用制度改革的重点。第二、提高公益性用地的补偿标

准, 征地补偿费应在确认农民集体土地财产权利的基础上, 按照市场规律确定。第三、完善土地征用程序, 要完善公益性用地的认证程序, 要严格土地项目的审批程序, 包括土地的用途、补偿的标准、农民的安置等。第四、完善土地占用审批管理制度, 废除土地占用审批权与土地占用费收益挂钩的做法, 建立全国统一的失地农民社会保障机制, 将转作土地增值收益的一定比例纳入社会保障基金, 用于失地农民的社会保障。^[15]

参考文献:

[1] 金重远. 农民问题的解决——大国现代化的必由之路 [J]. 新华文摘, 2006(9).

[2] 郝 斌, 刘庆喜. 户籍制度改革——我国二元籍制度的形成、弊端及其改革原则 [J]. 河北青年管理干部学院学报, 2005(2).

[3] 发展回顾系列之六: 农业和农村经济发展再上新台阶 [BE /OL]. 国家统计局网站, 2007- 09- 25

[4] 范小建. 中国扶贫开发仍面临三大主要挑战 [BE /OL]. 新华网新华时政, 2007- 10- 17.

[5] 刘 奇. 农村社会转型与“三农”政策取向 [J]. 中国农村经济, 2007 (4).

[6] 党国英. 农村改革难题待解 [J]. 中国经济报告, 2007

(3).

[7] 谢伏瞻. 中国经济发展的现状、动力的前景 [J]. 中国经济报告, 2007(3).

[8] 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报 [J]. 中国统计, 2007

[9] 蔺玉红. 城乡地区通信水平差距亟待缩小 [N]. 光明日报, 2005- 05- 20

[10] 2005 年通信业发展统计公报 [N]. 2006- 02- 09

[11] 于幼军, 于培伟, 等. 十七大报告辅导读本 [M]. 北京: 人民出版社, 2007: 327

[12] 国务院发展研究中心《推进社会主义新农村建设研究》课题组. 新农村调查——走进全国 2749 个村庄 [J]. 中国经济报告, 2007.

[13] 朱丽夏. 中国土地调控回顾与前瞻 [J]. 经济研究参考, 2007(51).

[14] 罗水平. 民商法前沿问题研究 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2006

[15] 石庆焱. 新农村建设中存在的若干问题 [J]. 统计研究, 2007(1).

(责任编辑: 徐 蓓)

(上接第 32 页)

还是从文学观念上说, 都在某些重要而基本的范畴内, 提出了与德国哲学大师海德格尔相近的看法, 这就是海德格尔所说的‘诗意性思想’”。^{[6] 156}

沈从文的审美启蒙, 他的“诗意性思想”, 表面看来与理性启蒙持相反的立场, 实际上是对理性启蒙的推进与完善。如果鲁迅开创的理性启蒙文学传统推动了中国的现代性进程, 是社会变革的重要思想动力, 那么沈从文所致力审美启蒙同样不可或缺。因为, “一场真正的社会革命要想获得成功, 一个真正自由的社会要真正建立起来, 首先得经历一场自身的审美革命, 只有通过审美状态, 才能进入自由”。^{[7] 254}

启蒙运动以来, 理性长期占据着思潮的主流, 它为人类带来进步的同时, 也对人类造成了新的钳制, 造成了“异化”的人、“单面人”。面对理性的过度膨胀, 审美一直在担当批判、救赎和超越的重任, 为人类重新找回理性与感性相统一的完整的诗意的世界。沈从文的审美启蒙不仅对中国现代启蒙运动起到了推波助澜的作用, 而且与以海德格尔

为代表的生命哲学思潮相应和, 对人类的生存提出了更高的目标与要求。因此, 沈从文的启蒙不仅指向了他的当代, 更指向了人类共同的未来。

参考文献:

[1] 刘小枫. 现代性社会理论绪论 [M]. 上海: 上海三联书店, 1998

[2] 张新颖. 沈从文精读 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005.

[3] 沈从文. 沈从文散文选 [M]. 北京: 人民文学出版社, 2004.

[4] 周 宪. 审美现代性与日常生活批判 [J]. 哲学研究, 2000(1).

[5] 赵 园. 沈从文构筑的“湘西世界” [J]. 文学评论, 1986(6).

[6] 蓝棣之. 现代文学经典: 症候式分析 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2002

[7] 刘小枫. 诗化哲学 [M]. 济南: 山东文艺出版社, 1986

(责任编辑: 黄声波)

(4) **Relation Marketing Perspective of Social Capital Theory**

LU Wenming(033)

Post-doctor Work Station of Managerial Science and Engineering, Central South University, Changsha Hunan 410083 China

Abstracts Social capital theory provides a new perspective for understanding relation marketing. Relation network links relation marketing and social capital. To establish a relation network is to invest social capital and the accumulation of social capital encourages marketing and strengthens marketing network. This paper provides a relation marketing network mode for reference and proposes that enterprises combine relation marketing with social capital accumulation as a developmental strategy.

Key words social capital; relation marketing

(5) **Peasant Countryside and Land Problems in the Construction of New Countryside**

TANG Shu-yun(038)

Law Department, Hunan Science and Technology College, Yongzhou Hunan 425100 China

Abstracts With the furthering of marketization, industrialization and urbanization, the countryside of China is changing from a full agricultural society into a half agricultural society. In this transformation period, some conflicts of peasant countryside and land arise. To construct a new countryside, the present situation, features, impact and developmental tendency of these problems should be fully understood so as to determine proper policies and work focuses.

Key words the construction of new countryside; peasant countryside; land

(6) **On the Inter-regional Trade and the Competitive Power of Integrative Changsha Zhuzhou and Xiangtan**

FAN Dingxiang LU Zhiming(043)

Department of Planning & Modern Management, Zhuzhou Teachers College of Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China

Abstracts To realize synchronous opening to foreign countries and to domestic regions is quite significant for the development of regional economy and the increase of regional competitive power. Inter-regional trade can improve the competitive power of a region. This paper analyses the accomplishment of inter-regional trade of Changsha, Zhuzhou and Xiangtan, and proposes some strategies for the growth of inter-regional trade.

Key words inter-regional trade; integrative Changsha, Zhuzhou and Xiangtan; regional competitive power; analysis of accomplishment

(7) **On the Burden of Farmers in the Roman Empire**YANG Junming¹, LI Ying²(063)

1 College of History and Culture, Hunan University, Changsha Hunan 410081, China; 2 College of History and Culture, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024, China

Abstracts In the Roman Empire the government forced at its will a lot of unfair and mandatory burden on farmers just because of its overstaffed organization and increased expenditure. It not only had a negative impact on the social stability and development of the Roman Empire, but also accelerated the decline and fall of the