

当代中国学术文库



我为“三农”鼓与呼

陈前金◎著

 经济日报出版社

当 代 中 国 学 术

我为“三农”鼓与呼

陈前金◎著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我为“三农”鼓与呼 / 陈前金著. —北京: 经济日报出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 80257 - 829 - 6

I. ①我… II. ①陈… III. ①农业经济—中国—文集
②农村经济—中国—文集③农民问题—中国—文集
IV. ①F32 - 53②D422. 64 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 132630 号

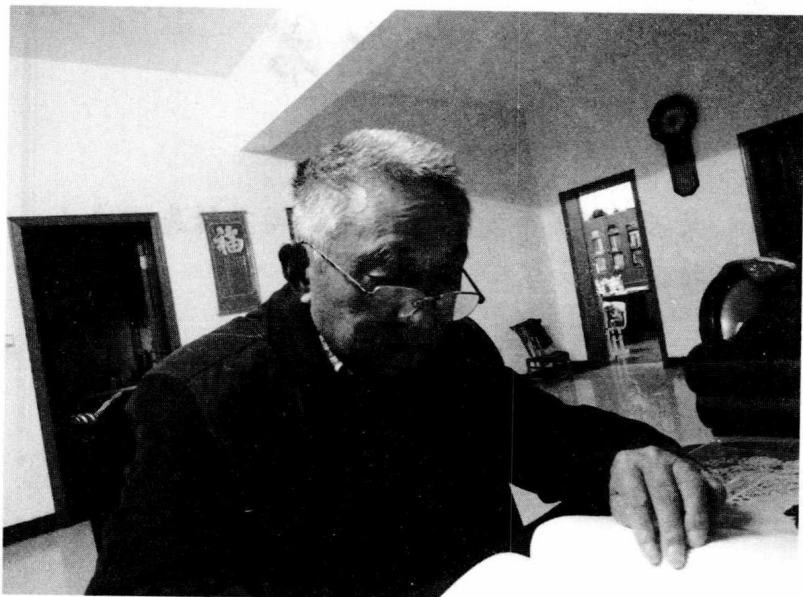
我为“三农”鼓与呼

作 者	陈前金
责任编辑	张 丹
责任校对	张明明
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567960 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京天正元印务有限公司
开 本	1/16
印 张	20
字 数	368 千字
版 次	2016 年 1 月第一版
印 次	2016 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 829 - 6
定 价	59.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定,没有农民的小康就没有全国人民的小康,没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。稳住农村这个大头,就有了把握全局的主动权。

——《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》(1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过)



活到老学到老

陈 菁摄

陈前金格言

善待根，树才会枝繁叶茂；
善待人民，党才会兴旺发达。

水滴石穿，皆因锲而不舍；
学而有成，全靠持之以恒。

——红旗出版社《新时期中国共产党人优秀格言选集》

荣誉证书

陈前金同志：

荣获 1999 年度全省财政新闻宣传先进个人
特此表彰

江西省财政厅
二〇〇〇年九月六日

荣誉证书

陈前金同志：

在二〇〇三年度财政调研工作中成绩突出，被评为全市财政调研工作先进个人，特发此证，以资鼓励。

九江市财政局
二〇〇四年五月八日

获奖证书

陈前金同志：

你撰写的《乡镇机构改革必须从体制上动大手术》一文，荣获“农村改革30周年——我所了解的农村综合改革”征文二等奖。

特发此证



国务院农村综合改革工作小组办公室

二〇〇九年三月

获奖证书

陈前金同志：

你撰写的《走在乡间的小路上》一文，荣获“农村改革30周年——我所了解的农村综合改革”征文二等奖。

特发此证



国务院农村综合改革工作小组办公室

二〇〇九年三月

荣誉证书

陈前金同志：

您在国家“十一五”规划建言献策活动中获得二等奖，特此表彰。



国家发展和改革委员会

二〇〇六年四月

荣誉证书

陈前金 同志：

“首届中国管理英才大会”已于2004年3月28日~30日在北京人民大会堂隆重召开。您向大会提交的文章《农民增收困难的深层次原因及对策》，经专家评审委员会评审，荣获了“首届中国管理英才大会”优秀论文一等奖。

特颁此证



二〇〇四年五月十六日

证书

陈前金 同志：

你撰写的《 取消农业税，构建城乡一体化的税收制度 》一文荣获
江西省 2002—2003 年度财政科研优秀成果 壹 等奖。

特发此证，以资鼓励。



荣誉证书

陈前金 同志：

你撰写的《 增加农民收入而致年连降 》一文
荣获江西省 1999—2001 年度财政科研优秀成果 壹 等奖。

特发此证，以资鼓励。



荣誉证书

陈前金 同志：

你撰写的论文 *依托地方优势 建设地方财政
振兴地方经济 充裕地方财力*

被评为 1996

—1998 年度江西省财政科研优秀成果 贰 等奖。

特发此证，以资鼓励。

一九九九年十二月二十日



荣誉证书

HONORARY CREDENTIAL

陈前金同志：

在全省第四次财政优秀科研成果评选活动中，您撰写的《乡镇机构改革要从体制上动大手术》论文被评为二等奖，特发此证，以资鼓励。

江西省财政厅 江西省财政学会

二〇一〇年十二月二十日



前 言

我是一名农村干部,在乡镇工作了几十年,长期的工作生涯使我养成了爱读书、爱看报、爱写作、爱投稿的习惯。改革开放以来,在《人民日报》等中央和省市级报刊发表文章 100 多篇,多次获得江西省财政科研优秀成果一、二等奖,2006 年,获得国家发展与改革委员会“十一五”公众建言献策二等奖,2009 年,两篇文章同时获得国务院农村综合改革工作小组办公室“纪念农村改革 30 周年——我所了解的农村综合改革”征文二等奖。

长期以来,我国实行城乡分割二元结构体制,把全国人口划分为农业人口和非农人口(城镇人口),农业人口和非农业人口就在分属的集体土地和国有土地地上开始了不同地位、不同权力、不同待遇的生产经营活动。人民公社时期,农民承担的公共事务是以工分参与分配的形式出现的,承担的公益费用则是以生产费用和公积金、公益金、管理费的形式在年终分配时提取的,农民负担虽然很重,但是直接感受不到。农村改革后,人民公社被废除,把原来由农村经济集体组织统一经营的土地承包给农户分散经营。为了筹措公共事务用工及公益事业经费,1991 年 11 月,国务院出台了《农民负担费用及劳务管理条例》,规定农民在缴纳农业税、农业特产税等税收之外,还必须承担乡统筹、村提留等行政事业性收费及农民义务工和劳动积累工,农民负担浮出“水面”。1994 年实行分税制后,由于财政分配制度改革滞后,县乡政府财权与事权严重不相匹配,县乡财政困难加剧,农村中“三乱(乱收费、乱集资、乱摊派)”横行,农民难负重荷,弃田不种,耕地大量撂荒,严重影响了经济发展和社会稳定。1998 年 10 月,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“减轻农民负担要坚持标本兼治。”我从中受到启发,就以《减轻农民负担要坚持标本兼治》为题写了一篇文章寄给了《人民日报》。在列举乡统筹负担不合理、标准难确定、

管理难规范、“三乱”难禁绝等弊端后,建议取消乡统筹等行政事业性收费,把农业税收足,把农村兴办教育、计划生育、民兵训练、优抚烈军属和复员退伍残废军人、修建道路、供养五保户等支出列入财政统一安排。此外,我还建议把机关干部、军队转业干部和大中专毕业生委派到村委会工作,把优秀村干部转编为国家干部,把村委会的经费纳入财政管理,彻底改变村干部工资及村委会开支由农民负担的不合理现象。《人民日报》在1999年1月16日第5版头条位置刊发后,引起全国人大常委会的关注,九届全国人大常委会第十二次会议将文章收入了《中国人大新闻》。随后,在2000年开展的农村税费改革试点工作中,乡统筹等专门面向农民(农业人口)收取的行政事业性收费和政府性基金及农村教育集资等政府性集资被取消。一同被取消的还有屠宰税、农民义务工和劳动积累工。

2000年,安徽省开展了农村税费改革试点工作,改革的做法是“正税除费”,内容是“三个取消,一个逐步取消,两个调整 and 一项改革”。“三个取消”一是取消乡统筹等专门面向农民(农业人口)征收的行政事业性收费和政府性基金,二是取消农村教育集资等政府性集资,三是取消屠宰税。“一个逐步取消”就是用三年时间逐步取消农民的义务工和劳动积累工。“两个调整”就是调整农业税政策和农业特产税政策。“一项改革”就是把村提留改为农业税附加和农业特产税附加。农村税费改革之初,我也是积极赞成和支持“正税除费”的,当时,我和许多人一样,认为农民负担过重是因为农村税费秩序混乱造成的。随着农村税费改革的深入,我发现“正税除费”不仅不能减轻农民的负担,反而加重了农民的负担。农民和农业人口是两个不同的概念。农民是一种职业,是指“长期从事农业生产的劳动者”。农业人口则是指吃“农业粮”的人口。农业人口中有18周岁以下没有劳动能力的未成年人;有丧失劳动能力的残疾人及60岁以上的老年人;有吃“农业粮”但不从事农业生产的其他职业劳动者。乡统筹等行政事业性收费、政府性基金及农村教育集资等政府性集资是面向全体农业人口征收的,农村税费改革取消乡统筹等行政事业性收费、政府性基金及农村教育集资等政府性集资,免除了农业人口的不合理负担。而调整农业税政策,增加了农业税,加重了农民的负担。改革后,农业税的亩均负担是改革前的3.78倍,承包土地越多的纯农业户增加的负担越重。此外,由于农业税和农业特产税

的存在,农村中“搭车收费”加重农民负担的现象依然存在,使治理“三乱(乱收费、乱集资、乱摊派)”的效果大打折扣。经过深入研究,我还发现,调整农业税加重了农业地区的负担,中西部经济欠发达地区和边远农村为农业地区,沿海经济发达地区和城市郊区为非农业地区。农业税是按耕地面积负担的,农业地区的耕地面积多,增加的农业税多;非农业地区的耕地面积少,增加的农业税少,改革的结果是使穷的地区更穷,富的地区更富。我认为,推进农村税费改革的目的是减轻农民负担,缩小农民和其他职业劳动者的收入差距,缩小经济欠发达地区和经济发达地区居民的收入差距,调动农民的生产积极性,促进经济发展和社会稳定。安徽农村税费改革试点工作的做法无法达到这个目的,进行过改革试点的地区,耕地撂荒面积不减反增,县乡财政困难进一步加剧。我根据研究,撰写了《研究“三农”问题不能混淆三个概念》《调整农业税政策加重了农民的负担》《取消农业税,构建城乡一体化的税收制度》《安徽农村税费改革试点工作存在的问题及对策建议》等文章投寄中央和省市级报刊,建议取消农业税和农业特产税,加大中央财政和省财政对农业地区县乡财政的转移支付。其中,《研究“三农”问题不能混淆三个概念》被江西省财政厅主管的《江西财税与会计》采用;《取消农业税,构建城乡一体化的税收制度》被财政部主管的《农村财政与财务》采用;《安徽农村税费改革试点工作存在的问题及对策建议》被中国社会科学院农村发展研究所主办的《中国农村经济》采用。随着改革的不断深入,农业税的弊端被越来越多的人所认识,针对农村税费改革中存在的问题,党中央、国务院及时调整政策,2004年3月,中央提出5年内取消农业税,得到各省市自治区的积极响应,不到3年,全国30多个省市自治区全部取消了农业税,在中国延续了2000多年的农业税被请进了历史博物馆,农民种地再也不用纳税交费了。与此同时,中央财政和省财政加大了对县乡财政的转移支付力度,缓解了县乡财政困难。我撰写的《取消农业税,构建城乡一体化的税收制度》也获得了江西省财政科研优秀成果一等奖。

农民收入低、增收困难是全社会关注的热点问题。农民收入低、增收困难,不仅造成农业人口生活质量下降,影响了社会稳定,而且使中央“扩大内需,拉动经济增长”的目标无法实现,制约了全国经济的发展。自2000年以来,我撰写了《增加农民收入的政策选择》《农民增收困难的深层次原因及对

策建议》等文章,从体制上、政策上对农民增收困难的原因进行了分析,建议改革不合理的体制,取消不合理的政策。《增加农民收入的政策选择》被《农村财政与财务》采用,获江西省财政科研成果二等奖;《农民增收困难的深层次原因及对策建议》被收入《国家“十一五”规划公众建言献策选编》和《当代中国思想宝库(六)》,分别获得国家发展和改革委员会“十一五”规划公众建言献策二等奖及中国管理科学研究院“首届中国管理英才大会”优秀论文一等奖。

我国是个人口众多的国家,“吃饭”是第一件大事,党和人民政府对粮食生产和粮食经营十分重视,确保粮食安全是我国的基本国策。改革开放前,国家对粮食、油脂、棉花、生猪等农副产品实行统购统销政策,严格禁止上述农产品上市流通。改革开放初期,由于实行了家庭承包责任制,加上国家提高了粮食收购价格,改粮食征购为定购,允许农民在完成国家任务后,多产的粮油可以进入市场,极大地调动了农民种粮的积极性,一举改变了粮食等主要农产品供应长期紧缺的局面。为了加强粮食收购管理,维护粮食市场秩序,保障粮食供应,保护农民和其他粮食生产者的合法权益,1998年6月6日,国务院发布《粮食收购条例》,推出“按保护价敞开收购农民余粮”“封闭运行”和“顺价销售”三项政策,重新关闭粮食市场,规定农民生产的粮食,只能出售给当地的国有粮食企业,严禁私商粮贩和用粮单位(包括县以外的国有粮食企业)到农村直接收购农民生产的粮食。为了强化粮食市场管理,打击粮食购销违法行为,同年8月5日,国务院又发布了《粮食购销违法行为处罚办法》。然而,由于国有粮食企业行政干预严重,经营机制不活、销路不畅、仓容不足、资金周转困难及政府补贴不到位等原因,按保护价敞开收购农民余粮的政策无法兑现。国有粮食企业限收、压级压价甚至拒绝收购农民余粮,私商粮贩和用粮单位(包括县以外的国有粮食企业)又不准到农村收购农民的粮食。在粮食收购期间,粮食主产区的县乡政府和国有粮食部门、工商部门到处设卡,见贩运粮食的就抓,抓到就罚款就没收,造成粮食流通严重受阻,农民生产的粮食除了交售给当地的国有粮食部门,没有其他的销路。当当地的国有粮食部门压级压价,限收拒收农民粮食时,农民只能让其宰割或看着粮食贮存在家中被虫吃鼠咬、陈化变质。在万般无奈的情况下,农民只好以低于保护价的价格忍痛将粮食化整为零出售给城镇居民和

与国有粮食部门有勾结的“粮贩子”，反过来又造成国有粮食企业的粮食无法实现顺价销售，粮食大量积压，迫使政府在新的粮食年度内降低粮食保护价的收购价格，形成农民与政府博弈的局面。年复一年，博弈的结果是政府和农民两败俱伤，粮食价格一路下跌并导致农副产品价格全面下跌，农民收入大量减少，耕地大量撂荒。2001年7月和9月，我撰写了《按保护价敞开收购农民余粮是一项无法兑现的政策》《江西要打活粮食牌》等文章，建议取消《粮食收购条例》，放开粮食购销市场，搞活粮食流通，文章分别被《农村财政与财务》和《九江经济》采用。2002年7月19日，我在《九江日报》上看到武宁县石门楼工商所干部写的一篇题目为《以肥料兑谷，方便了农民却违法》的来信，写了一篇题目为《莫让农民兄弟流汗又流泪》的文章寄给了九江市市长，引起市长的高度重视。经市长批示，《九江日报》编发了内参，九江市工商局党组召开了专题会议，决定在全市工商系统开展进一步解放思想的再学习、再讨论活动，要求全市工商干部通过学习，提高认识，解放思想，为农民发展商品生产做好服务工作。2004年5月19日，国务院颁布《粮食流通管理条例》，宣布废止《粮食收购条例》和《粮食购销违法行为处罚办法》，重新放开粮食购销市场。

我国农村地域辽阔，自然差异大，人口众多，居住分散，资源稀少，交通通讯不便，文化教育卫生科技落后和经济落后。改革开放以来，特别是党的十六大以来，中央出台了一系列强农惠农政策，极大地调动了农民的生产积极性。全国粮食生产连续11年获得大丰收，总产由2003年的4307亿公斤上升到2014年的6071亿公斤；农民（农业人口）人均年纯收入由2003年的2622元上升到2014年的9892元。农业兴，百业兴。全国财政收入由2003年的21691亿元上升到2014年的140350亿元；城镇居民人均纯收入由2003年的8472元上升到2014年的28844元，但是，应当看到，我国城乡二元结构体制还没有破除；城乡经济发展还有很大差距；城乡居民收入差距连续多年超过3：1，大大高于世界发达国家的水平。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍，必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”农业是稳民心、安天下的产业，同时又

是一个弱质产业,农业投入大,生产周期长,收益小,不仅受市场制约,尤其受大自然制约。要彻底解决“三农”问题,必须认真贯彻十八届三中全会精神,破除城乡二元结构体制,坚持城乡发展一体化,统筹城乡经济社会发展,善待农村,善待农业,善待农民。

本书是一本个人文集,它忠实记录了一名农村干部对改革的认知和求索。由于作者理论水平、政策水平和写作水平有限,文章中一定存在不少错谬的地方,热忱欢迎广大读者不吝赐教,批评指正。

陈前金

2015年5月18日于永修县城

目 录

CONTENTS

一、特别推荐	1
减轻农民负担要标本兼治	1998 年 10 月 8 日 / 3
取消农业税,构建城乡一体化的税收制度	2003 年 2 月 5 日 / 10
农民增收困难的深层次原因及对策建议	2004 年 3 月 2 日 / 16
完善财政分配制度 缓解县乡财政困难	2005 年 1 月 10 日 / 26
二、统筹城乡	33
全面建设小康社会必须统一城乡户籍管理制度	2003 年 2 月 26 日 / 35
县城是新农村建设和新型城镇化建设的重点及亮点	2010 年 3 月 15 日 / 39
小城镇建设不可逾越的体制性障碍及对策建议	2010 年 5 月 2 日 / 43
八旬农村老太饿毙给我们的启示	2010 年 8 月 6 日 / 49
我国的城乡差距为什么会越来越大?	2010 年 9 月 27 日 / 51
城镇化不是城市化	2011 年 3 月 10 日 / 56
根深蒂固的“二元意识”根在哪里?	2011 年 4 月 26 日 / 60
总有一种期待	2011 年 6 月 17 日 / 62
让农民工的身心融入城市	2011 年 6 月 20 日 / 63
我国人口迁徙特征符合城市化发展规律	2011 年 6 月 25 日 / 64
统一城乡居民收入统计标准有利如实反映城乡居民收入差距	2012 年 12 月 7 日 / 66
帮助进城农村老人尽快适应新的生活环境	2014 年 8 月 8 日 / 69
三、政权建设	71
深化改革 夯实基础 促进社会稳定和经济发展	
——关于加强农村政权建设的一些思考	1998 年 1 月 8 日 / 73
扩乡并村:农村机构改革的必然选择	1999 年 11 月 18 日 / 79