

◆ 佟宝贵 刘玫 编著

# 减轻农民

# 负担手册

中国  
社会  
出版  
社

农村普法丛书

A HANDBOOK FOR  
LESSENING FARMERS'  
BURDEN

# 减轻农民负担手册

(修订本)

佟宝贵 刘 玫 编著

中国出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

减轻农民负担手册/佟宝贵,刘玫编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2002. 10

ISBN 7-80146-645-4

I. 减... II. 佟... III. 农民负担—研究—中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 079964 号

---

**书 名:** 减轻农民负担手册(修订本)

**编 著:** 佟宝贵 刘 玫

**责任编辑:** 缪传忠 张铁纲 张国洪 佟卫东

---

**出版发行:** 中国社会科学出版社      邮政编码: 100032

**通联方法:** 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698

传真: 66051713

**经 销:** 各地新华书店

---

**印刷装订:** 保定市恒艺印务公司

**开 本:** 850 × 1168mm    1/32    **印 张:** 7.625

**字 数:** 191 千字

**版 次:** 2005 年 9 月第 2 版

**印 次:** 2005 年 9 月第 1 次印刷

---

**书 号:** ISBN 7-80146-645-4/F·35

**定 价:** 12.00 元

---

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

## 农村普法丛书编委会名单

编委会主任：王爱平 牛铭实

编委会成员：(按姓氏笔划排序)

王杰秀 邓敏杰 宋珊萍

高小科 蒋昆生 黎汝标

缪传忠

本书撰稿人：

全国人大内务司法委员会内务室主任 佟宝贵

全国人大法律委员会国家法室处长 刘 玫

## 出版前言

依法治国,建设社会主义法治国家是我国的一项基本治国方略。要实现这一基本方略,除了需要加强立法和执法的力度以外,其中一项十分重要的工作就是做好普法工作,只有通过普法逐步提高大家的法律意识和法律观念,使大家逐步养成依法办事的习惯,依法治国才能真正落到实处。我国农村人口占总人口的80%,因此普法的重点在农村。由于各方面条件的限制,特别是由于适合乡村干部和农民群众阅读的普法图书的匮乏,农村的普法工作面临着许多困难。有鉴于此,我们组织有关部委和高校的专家学者共同编写了这套《农村普法丛书》。本套丛书从农村的实际出发,从乡村干部和农民群众的特点出发,多数图书采取以案说法的形式,语言力求通俗易懂,形式力求生动活泼,内容力求适合农村基层干部和农民群众的实际需要。首批推出6种,以后每年将陆续推出6-10种。期望通过若干年的不懈努力,能够形成一个农村普法系列读物的大系,从而为农村的普法工作提供帮助,为农村的稳定与发展做出贡献。

这套丛书的出版,得到了亚洲基金会(TAF)的资助,在此谨致谢意。

# 目 录

## 一、减负百问

1. 为什么要坚决贯彻执行中央减轻农民负担的各项政策? ..... (1)
2. 怎样深入开展农民负担专项检查工作? ..... (2)
3. 党和政府对减轻农民负担工作的指导思想和主要任务是什么? ..... (4)
4. 党和政府对减轻农民负担已做出哪些政策规定? ..... (6)
5. 党和政府为减轻农民负担采取了哪些严禁措施? ..... (8)
6. 党和政府为减轻农民负担实行了哪些减免办法? ..... (10)
7. 党和政府对减轻农民负担的治本之策是什么? ..... (11)
8. 党和政府为什么要进行农村税费制度改革? ..... (11)
9. 党和政府在农村税费改革中采取了哪些配套措施? ..... (12)
10. 党和政府进行农村税费改革为什么要先试点? ..... (13)
11. 农村税费改革试点的指导思想是什么? ..... (14)
12. 农村税费改革试点的基本原则是什么? ..... (15)
13. 农村税费改革试点的主要内容是什么? ..... (15)
14. 农村税费改革试点应如何加强领导工作? ..... (18)
15. 中共中央办公厅和国务院办公厅就进一步减轻农民负担又提出了哪些新要求? ..... (18)
16. 国务院办公厅关于进一步做好减轻农民负担工作提出了哪些指导性意见? ..... (20)

17. 国务院办公厅为做好 2002 年扩大农村税费改革试点工作提出了哪些要求? ..... (22)
18. 怎样切实加强农村税费改革试点工作的领导? ..... (25)
19. 怎样保障农村税费改革政策的全面落实? ..... (26)
20. 怎样在农村税费改革试点中实现乡镇政府职能的转变? ..... (29)
21. 怎样加大中央和省两级财政转移支付的力度? ..... (30)
22. 怎样建立健全村级“一事一议”的筹资筹劳管理制度? ..... (30)
23. 怎样实现农村税收征管的法制化? ..... (31)
24. 怎样建立有效的农民负担监督管理机制? ..... (31)
25. 怎样妥善处理乡村不良债务? ..... (32)
26. 农村税费改革的试点单位应如何搞好试点? ..... (32)
27. 农村税费改革后原由乡村集体经营收入负担村提留和乡统筹费的怎么办? ..... (33)
28. 农民负担的概念是什么? ..... (33)
29. 什么是农民的合理负担? ..... (34)
30. 什么是农民的不合理负担? ..... (34)
31. 农民应依法承担哪些合理负担? ..... (35)
32. 要减轻农民负担应采取哪些组织和监督措施? ..... (36)
33. 怎样加强对减轻农民负担的领导工作? ..... (37)
34. 怎样举报加重农民负担的违法行为? ..... (37)
35. 为什么要进行“一项制度、八个禁止”的专项审计工作? ..... (39)
36. 怎样做好农村税费改革试点地区减轻农民负担的监督管理工作? ..... (40)
37. 如何规范农村合理负担的管理工作? ..... (41)
38. 怎样实行违反减轻农民负担政策“一票否决”制? ... (42)

39. 如何深入抓好减轻农民负担的监督检查工作? ..... (43)
40. 国家所收“税”和“费”两者有哪些区别? ..... (44)
41. 政府按规定向农民收取税费能不能采取强制办法? ... (45)
42. 国家对贫困农户有无减免税费的政策规定? ..... (46)
43. 农民怎样缴纳农业税? ..... (47)
44. 农民怎样缴纳农林特产农业税? ..... (48)
45. 农民怎样缴纳大宗农林特产税? ..... (48)
46. 农民将计税土地转包他人后由谁缴纳农业税? ..... (49)
47. 农民怎样严格执行国家征收农业税的政策? ..... (49)
48. 国家向农民收购粮食时能不能同时代扣代缴其他  
    税费呢? ..... (50)
49. 乡镇政府能不能强迫农民借款贷款缴纳税费? ..... (50)
50. 国家对“禁止三乱”有哪些规定? ..... (51)
51. 怎样坚决制止加重农民负担的“三乱”现象? ..... (52)
52. 怎样监督管理向农民不合法的收费项目? ..... (52)
53. 国家对贫困农户有哪些减免税费的优惠政策? ..... (54)
54. 农民怎样抵制各种违法摊派项目? ..... (55)
55. 农民受到非法处罚和摊派应怎么办? ..... (56)
56. 当前农村乱加价、乱收费问题有哪些突出表现? ..... (57)
57. 农村出现乱加价、乱收费问题根本原因在哪里? ..... (61)
58. 解决农村乱加价、乱收费问题应采取哪些措施? ..... (63)
59. 农民对于挪用和截留政府农业资金的违法行为应向  
    哪些部门举报? ..... (65)
60. 怎样有效地控制面向农村的社会集资? ..... (66)
61. 农民怎样避免不上非法集资的当? ..... (67)
62. 向农民集资要履行哪些审批程序? ..... (68)
63. 农民可以拒缴哪些行业中的不合理收费? ..... (69)
64. 农民应当承担的费用和劳务有哪些? ..... (70)



65. 在减轻农民负担工作中应对哪些单位和个人给予表彰? ..... (71)
66. 强行让农民违法承担费用和劳务的应如何处罚? ..... (72)
67. 农民的人均纯收入是指哪些收入? ..... (73)
68. 农村义务工和劳动积累工的概念及应用范围是什么? ..... (74)
69. 如何确定农民承担乡村两级义务工的限额? ..... (75)
70. 农村义务工和劳动积累工应由哪些农民负担? ..... (75)
71. 农村义务工和劳动积累工能不能以资代劳? ..... (76)
72. 怎样加强对农民义务工的严格管理? ..... (78)
73. 农民义务工和劳动积累工为什么不能实行以资代劳? ..... (78)
74. 村干部及其家属能不能免除农民义务工和劳动积累工? ..... (79)
75. 农村老年人是否承担义务工和劳动积累工? ..... (80)
76. 国家为什么做出农村老年人不承担义务工和劳动积累工的规定? ..... (80)
77. 农村老年人不承担义务工和劳动积累工会不会影响地方财政收入? ..... (81)
78. 对不执行农村老年人免除义务工和劳动积累工规定的怎么办? ..... (82)
79. 农村老年人不承担义务工和劳动积累工年龄下限为什么定为男 60 周岁和女 55 周岁? ..... (82)
80. 农民犯罪服刑期间能否让其家属负担义务工和劳动积累工? ..... (84)
81. 农民依法享有哪些基本权利? ..... (84)
82. 哪些村干部才能享受“误工补贴”? ..... (86)

83. 农民在自己的合法权益受到侵害时怎样加以保护? ..... (86)
84. 在农民人身权和财产权受到哪些侵犯时国家给予赔偿? ..... (87)
85. 国家进行建设征用耕地应怎样给农民补偿? ..... (88)
86. 村民要在本村的村务中履行哪些义务? ..... (89)
87. 什么是行政事业性收费? ..... (90)
88. 农民应怎样缴纳行政事业性收费? ..... (91)
89. 农民新建住房需要办理哪些审批手续? ..... (92)
90. 农村中小学生在国家实施九年义务教育期间是否还要交学费? ..... (93)
91. 农村教育集资的概念及应用范围? ..... (93)
92. 对非法向农民进行农村教育集资的应怎样处罚? ..... (94)
93. 怎样依法保护农村耕地? ..... (95)
94. 农民在农田水利建设中应怎样发挥作用? ..... (97)
95. 在农村实行合作医疗的农民要不要直接负担合作医疗保健费? ..... (98)
96. 国家向农民收购粮食有哪些新规定? ..... (98)
97. 农民在防汛抗洪方面要履行哪些义务? ..... (100)
98. 婚姻登记部门能不能向结婚登记当事人收取计划生育保证金? ..... (101)
99. 国家机关工作人员下乡所需经费能不能让农民负担? ..... (102)
100. 国家在农村设置的机构或配备的人员所需经费能不能让农民承担? ..... (102)

## 二、减负文件

- 中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定…………… (104)
- 中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行  
村务公开和民主管理制度的通知…………… (124)
- 国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见…………… (130)
- 国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地承包  
纠纷的紧急通知…………… (138)
- 国务院办公厅关于切实做好当前减轻农民负担  
工作的通知…………… (142)
- 中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步治理  
党政部门报刊散滥和利用职权发行，减轻基层  
和农民负担的通知…………… (149)
- 国务院办公厅转发农业部等部门关于 2003 年减轻  
农民负担工作意见的通知…………… (156)
- 国家发展改革委、财政部关于降低部分涉及农民  
负担收费标准的通知…………… (161)
- 财政部、国家发展改革委关于全国性及中央部门  
涉及农民负担的行政事业性收费项目审核处理  
意见的通知…………… (163)
- 财政部关于进一步规范涉农收费管理做好减轻  
农民负担工作的通知…………… (165)
- 国家税务总局关于贯彻落实中共中央办公厅、  
国务院办公厅《关于对涉及农民负担案（事）件  
实行责任追究的暂行办法》的通知…………… (170)
- 国家税务总局关于发布对涉及农民负担案（事）件  
实行责任追究的公告的通知…………… (173)

### 三、法律法规

中华人民共和国土地管理法 .....	(176)
中华人民共和国农村土地承包法 .....	(196)
中华人民共和国农业法 .....	(208)

## 一、减负百问

### 1. 问：为什么要坚决贯彻执行中央减轻农民负担的各项政策？

减轻农民负担是党在农村的一项基本方针，必须长期坚持。全国尚未进行农村税费改革的地区，要继续执行中央“一项制度、八个禁止”的规定，一如既往地做好减轻农民负担工作，做到思想不松懈，政策不松动，工作不松劲，采取切实措施使农民承担的税费负担水平有所减轻。

继续落实好“八个禁止”的规定。“八个禁止”就是：禁止平摊农业特产税、屠宰税；禁止一切要农民出钱出物出工的达标升级活动；禁止一切没有法律、法规依据的行政事业性收费；禁止面向农民的集资；禁止各种摊派行为；禁止强行以资代劳；禁止在村里招待下乡干部，取消村组招待费；禁止用非法手段向农民收款收物。对违反“八个禁止”规定的，必须追究责任，严肃查处。

切实做好对灾区和贫困户的税费减免工作。对受灾严重、生活困难的农户，要依照国家有关规定减免农业税、乡统筹费和村提留。对因执行减免政策而减少的税费收入，要通过上级转移支付的办法解决，不得分摊到其他农户。同时，禁止在灾区、贫困地区向农民搞任何名义和任何形式的集资或募捐活动。

在西部大开发、农业产业结构调整和小城镇建设中，各地区、各部门一定要从农村实际出发，坚持群众自愿和量力而行的

原则，绝不能搞强迫命令，增加农民的负担。取消基本建设投资中要求农民无偿出资出劳进行配套的做法。各级政府安排的公路建设、农业综合开发、水利基础设施建设，应按照“谁建设、谁拿钱”的原则，不留投资缺口。不得违反农民意愿，干预农民自主生产经营，强制农民种植农作物，强迫农民接受经营性服务。严厉打击和严肃查处坑农害农的违法违纪行为。

已经批准进行农村税费改革试点的地区，要严格按照《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》（中发〔2000〕7号）、《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》（国发〔2001〕5号）和《国务院办公厅关于2001年农村税费改革试点工作的通知》（国办发〔2001〕28号）的规定，积极稳妥地进行农村税费改革试点工作。要注意区别不同情况，严格掌握政策界限，防止在农村税费改革试点前向农民突击清欠。从轻确定农民税费负担水平，认真总结试点经验，不断完善政策措施；稳步推进配套改革，切实加强监督检查，防止农民负担反弹。进行农村税费改革后，不得再搞任何形式的集资摊派，不得将改革后取消的行政性收费转为经营性收费，不得将“一事一议”变成固定的收费项目，也不得擅自扩大收费范围和提高限额标准，以达到稳定农村的战略目的。

### 2. 问：怎样深入开展农民负担专项检查工作？

按照中央农村工作会议的部署，针对当前农民反映强烈的乱收费、乱集资、乱罚款以及各种摊派等突出问题，2001年6月至11月，在全国范围内，对农村中小学乱收费、农村电网改造和农村用电乱收费、报刊摊派、达标升级活动等问题开展了一次农民负担专项检查。通过检查，推动减轻农民负担和专项治理工作不断深入。

## 一、减负百问

---

对农村中小学收费的专项检查工作，由教育部负责组织实施。主要检查各地对中小学乱收费行为是否进行了全面清理和纠正、查处；擅自设立的收费项目是否取消，擅自提高的收费标准是否纠正；农村中小学生用书费用是否降了下来；一切通过学校代收的费用是否取消；贫困地区是否在严格审核杂费和课本费标准基础上试行了“一费制”；省一级是否重新制定了统一的收费标准；地方政府和部门违反规定向学校乱集资、乱摊派、乱收费和截留、平调、挪用收费收入的现象是否得到了制止等。

对报刊摊派的专项检查工作，由国家新闻出版总署负责组织实施。主要检查各地是否按国家有关规定对报刊征订进行了清理；是否存在以部门发文或以回扣等违法手段向基层摊派订阅报刊；是否制定和落实了对农村报刊征订费用的控制标准和总额；对摊派报刊的问题是否进行了认真纠正和及时处理等。

对农村电网改造和农村用电乱收费的专项检查工作，由国家计委负责组织实施。主要检查在农村电网改造中是否有乱集资、乱收费和超标准收费，强制农民义务出工、出料、摊派食宿等变相收费或搭车收费，强迫农民购买高价电表，借校、购表为由向农民多收费等问题；有无超过省级物价部门核定的电价乱涨价，乱摊派变相多收费的现象；农网改造和农电体制改革完成地区是否实现了城乡同网同价等。

对农村达标升级活动的专项检查工作，由国务院纠风办负责组织实施。主要检查各地是否还存在已明令取消的达标升级活动；是否取消了有关要农民出钱出物出工的达标升级活动的规定；是否停止了各种创建、评比、验收、授牌、命名等变相要求农民出钱出物出工的达标升级活动等。

在开展上述专项检查的同时，各地有关部门要对群众反映强烈的农村建房、计划生育、结婚登记等方面的乱收费或搭车收费问题一并进行检查，抓典型，举一反三，认真整改。

各牵头部门要制定检查方案，进行部署；地方政府和有关部门要按有关牵头部门的要求进行自查和重点检查；在自查和检查的基础上，各牵头部门要组织联合抽查。这项工作要全面、深入，上下结合，条块结合，不留死角，不走过场，做到边清边查，边查边改。对检查发现的问题，要及时纠正，严肃处理。凡违反规定出台的收费项目要坚决取消，擅自提高的收费标准要坚决降下来，违反规定加重农民负担的文件要坚决废除，要农民出钱出物出工的达标升级活动和检查、评比活动要坚决停止。检查工作要接受群众监督，处理结果要向社会公布。各级政府要高度重视，加强领导，精心组织，认真实施。国务院减轻农民负担联席会议办公室要加强监督检查。检查结束后，各省、自治区、直辖市有关部门要将检查情况和整改意见分别向同级政府和有关牵头部门做出书面报告。

### 3. 问：党和政府对减轻农民负担工作的指导思想和主要任务是什么？

当前和今后一个时期，减轻农民负担工作的指导思想和主要任务是：以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，坚持党的十一届三中全会以来关于农村工作的一系列方针政策，正确处理新时期的农民问题，坚定不移地维护农民的合法权益，坚持不懈地减轻农民负担，禁止非法负担，管理好合理负担，推动农民负担监督管理工作走上法制化、规范化轨道。严禁面向农村的乱收费、乱集资、乱涨价、乱罚款和各种摊派，取消一切加重农民负担的达标升级活动，杜绝因农民负担过重而引发的严重事件和死人伤人的恶性案件，切实把不合理的农民负担减下来，并长期稳定在政策规定的范围之内。

减轻农民负担是一项十分紧迫的政治任务，做好这项工作，



## 一、减负百问

关键在干部。各级干部特别是广大基层干部为农村经济和各项事业的发展做了大量的艰苦的工作，主流是好的。中央希望，各级干部尤其是领导干部，都必须始终牢记全心全意为人民服务的宗旨，时刻把农民的利益放在心上；必须坚持实事求是的思想路线，一切从实际出发，因地制宜办好农村的事情；必须切实转变工作作风，改进工作方法，善于做好新时期的农民工作。在实际工作中，必须认真做到：要努力给农民更多的经济实惠，不要与民争利；要保障农民的个人财产和合法收入不受侵犯，不要乱向农民伸手；要充分尊重农民的意愿，不要剥夺农民的民主权利；要量力而行地办好农村各项事业，不要急于求成；要区别情况分类指导农村工作，不要不切实际地向下压指标、搞“一刀切”；要把主要精力放在帮助农民发展经济上，不要只想向着农民要这要那；要把对上级负责和对农民负责统一起来，不要把两者对立起来；要教育和引导农民自觉履行应尽的义务，不要放弃领导应有的责任；要严格执行政策，耐心细致地做好群众工作，不要用强迫命令和简单粗暴的方式对待农民；要说真话、办实事，不要搞形式主义，弄虚作假。

减轻农民负担是一项长期性的工作。从根本上解决好农民负担问题，必须坚持深化改革。对有的地方进行的负担分流和一些粮食主产区进行的税费改革探索，可以继续试验。要大力发展农村经济，努力增加农民收入，要不断壮大集体经济，增加集体经济组织服务和兴办公益事业的实力，解决好“有钱办事”的问题。坚持依靠农民群众进行民主监督，规范政府行为，依法管理农民负担。要规范农村财务制度，加强财务管理。