

农业部软科学委员会资助项目

“十五”时期

农业和农村政策 回顾与评价

● 宋洪远 等 编著

Nongye_{he}
Nongcun Zhengce
Huigu yu Pingjia

中国农业出版社

中国农村经济观察

中国农村经济观察

农业和农村政策

问题与评价

王德胜 著

Nongye
Wenjian
Huanqiu yu Pingjia

中国社会科学出版社

农业部软科学委员会资助项目

“十五”时期

**农业和农村政策
回顾与评价**

● 宋洪远等 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“十五”时期农业和农村政策回顾与评价/宋洪远等
编著. —北京: 中国农业出版社, 2007. 3

ISBN 7-109-10321-8

I. 十… II. 宋… III. ①农业政策—研究—中国—2001~2005②农村经济政策—研究—中国—2001~2005 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 021685 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 白洪信 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 26.25

字数: 478 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

摆在读者面前的这本书，是由宋洪远主持的农业部软科学委员会资助课题的分析报告，也是《“九五”时期的农业和农村经济政策》（中国农业出版社，2002年7月）一书的续篇。

“十五”时期，国家出台和实施了大量的农业和农村政策，各级政府和有关部门也制定并实施了许多具体措施。为了便于分析，我们对本项研究进行了如下界定：在时间跨度上，主要分析2001—2005年期间特别是党的十六大以来在中国农村实际推行过的各项农业和农村政策，同时为了保持政策的完整性和连续性，个别分析上溯到了“九五”末期或延续到了2006年；在政策制定主体上，本研究重点考察和分析中央政府制定的各项方针政策措施，对地方各级政府制定和实施的农村政策措施基本没有涉及。

本书的研究主题及写作提纲由宋洪远提出，经参加写作的人员讨论商定后，分别进行分析与写作。初稿出来后，相互间进行了交流和讨论，提出了一些修改意见，并由作者进一步修改完善。最后由宋洪远负责统稿，并对一些章节的内容作了修改。

本书基本上延续了《“九五”时期的农业和农村经济政策》一书的分析框架，考虑到“十五”时期的政策变化，我们对一些专题作了调整。全书由总论、29个专题和附录组成，具体写作分工是：第1章由宋洪远执笔；第2章和第3章由李剑执笔；第4章和第13章由闫辉执笔；第5章和第28章由张海阳执笔；第6章和第12章由陈华宁执笔；第7章和第11章由翟雪玲执笔；第8章和第24章由

武文执笔；第9章和第16章由王莉执笔；第10章由杨丽执笔；第14章由曹力群执笔；第15章和第29章由习银生执笔；第17章和第22章由吴仲斌执笔；第18章和第30章由王欧执笔；第19章和第20章由刘启明执笔；第21章和第27章由陈洁执笔；第23章由张照新执笔；第25章和第26章由刘光明执笔。附录由宋洪远和吴仲斌整理。

由于我们自身知识结构和学术水平的限制，本书的分析研究肯定存在着许多不当之处，欢迎各界同仁进行批评指正，对此我们表示衷心的感谢。

宋洪远

2006年10月

目 录

前言

第 1 章	总论	1
第 2 章	农村土地管理	18
第 3 章	集体资产和财务管理	36
第 4 章	减轻农民负担	48
第 5 章	农业产业化经营	60
第 6 章	农业社会化服务体系建设	76
第 7 章	农产品市场信息体系建设	86
第 8 章	农产品质量安全 管理	99
第 9 章	农产品贸易	115
第 10 章	农业资金投入	127
第 11 章	农业生产经营补贴	139
第 12 章	农业科技、教育和技术推广	148
第 13 章	农村税费改革	159
第 14 章	农村金融改革	183
第 15 章	粮食流通体制改革	201
第 16 章	棉花流通体制改革	211
第 17 章	农田水利建设	225
第 18 章	林业生态建设	236
第 19 章	农村基础设施建设	248
第 20 章	农村义务教育	263
第 21 章	农村公共卫生	277
第 22 章	农村社会保障	288

第 23 章 农业结构战略性调整	298
第 24 章 乡镇企业发展	311
第 25 章 农村小城镇建设	322
第 26 章 农村劳动力流动	327
第 27 章 农业综合开发	335
第 28 章 农村扶贫开发	350
第 29 章 西部农村发展	363
第 30 章 农业可持续发展	375
主要参考文献	399
附录 1 “十五”时期出台的农业和农村主要政策法规文献索引	401
附录 2 作者已经出版的有关中国农村经济与政策分析的部分图书	411

第 1 章 总 论

“十五”时期是改革开放以来我国农业和农村发展最重要的时期之一。在这一时期，党中央、国务院把做好“三农”工作放在了全新的高度，出台的支农惠农政策数量之多、实施力度之大是前所未有的。在政策的积极引导和大力支持下，我国农村出现了粮食生产恢复性增长、农民收入保持较快增长、各项社会事业蓬勃发展的良好态势，为社会主义新农村建设奠定了良好的基础。回顾和总结过去可以更好地展望和开拓未来，为此，总论将分析“十五”时期农业和农村政策形成的背景，回顾政策形成的过程，概括主要的政策措施，评价政策实施的效果，并对下一阶段农业和农村政策变化的趋势作出判断。

一、“十五”时期农业和农村政策形成的背景

（一）“三农”问题在中国的特殊重要性

众所周知，“三农”是农业、农村和农民的简称。农业是人类最先开始的生产活动，从狭义上讲，它是利用动植物生长发育规律获取人类生存所需食物的一种产业。农业在人类社会的发展进程中发挥了重要的作用，农业生产提供的食物等基本生活资料是人类社会存在和发展的首要前提，农业部门创造的剩余为工业等其他部门的产生和发展提供了基础和条件。农民作为农业生产的主体，是农业生产中最活跃的因素，它是社会的重要组成部分。在农耕社会自不必言，即使在现代社会，农民也是一个重要的群体。作为农业生产和农民生活所依附的区域，农村在一个国家的区域格局中有着不可忽视的地位，它是一个重要的经济载体、政治载体、社会载体和文化载体，它的繁荣稳定与否往往关系到整个国家的繁荣和稳定。

农业在我国国民经济中有着特殊的重要性。尽管农业在我国 GDP 中的份额不断下降，但农业作为安天下的战略产业的基础地位并没有丝毫动摇。国以民为本，民以食为天。确保十几亿人有饭吃，用占世界 9% 的耕地养活占全球 21% 的人口，始终是我国的头等大事。农业也是我国解决农民就业、增加农民收入的重要民生产业，近 3 亿 2 千多万劳动力以农业为生，农民有 45% 的收入来自农业。同时，农业的发展也直接关系到国内市场需求扩大，市场贡献

对推动国民经济快速发展至关重要。我国经济发展的实践表明,什么时候农业发展得好,国民经济发展就顺利;什么时候农业出了问题,国民经济发展就会出现波折。

农村在我国经济社会发展中占有举足轻重的地位。在经历了始于20世纪80年代的大规模农村劳动力转移浪潮之后,到2000年,我国乡村人口占全国总人口的比重仍高达63.8%,乡村就业人数占全国总就业人数的比重高达67.9%。在农村人口和就业人数占多数的情况下,我国政府提出的诸多发展目标和规划都必须把农村发展放在突出的位置。实践证明,没有农民的富裕和小康,就不可能有全国人民的小康;没有农村的繁荣和稳定,就不可能有全国的繁荣和稳定。

农民问题是“三农”问题的核心。长期以来,由于二元经济社会结构限制农民就业、人力资本积累欠缺、农村资本净外流、农产品流通体制存在弊端等原因,农民收入的绝对水平一直较低,农民收入的实际增速总体不高且波动幅度较大。到2000年,农民人均纯收入仅为2 253.4元。20世纪90年代中期以来,农民人均纯收入增长速度逐年下降,从最高年份1996年的9%下降到2000年的2.1%。农民收入水平低导致了农民的消费水平也低,2000年农民人均生活消费支出为1 670元,农村社会消费品零售额占全社会消费品零售总额的比重仅为37.3%。实践证明,没有农民收入水平的提高,就不会有需求强劲的国内市场,这既不利于建设农村小康社会,也不利于国民经济持续健康发展。

(二) 20世纪90年代以来的“三农”问题

我国农业和农村的发展并不是一帆风顺的。20世纪90年代末,随着农产品市场供求由普遍短缺向供求基本平衡、丰年有余的历史性转变,农业发展的市场约束强化,农业和农村发展出现了一些新的困难。由于粮食供大于求,出现销售不畅、价格下跌,粮食生产连续滑坡,到2000年降到了4 621.8亿千克,到2003年又进一步下降到4 307亿千克,为90年代以来的最低水平。随着经济的发展和人们生活水平的提高,农产品的市场需求从原来的数量要求逐渐向优质化、多样化要求转变,这就使得农产品的总体价格持续低迷^①,农业的整体效益出现下滑倾向。以粮食为例,1997年以来,受市场供求关系变化的影响,粮食价格一路下跌。据国家发改委的农户调查资料,1995—2002年,每百斤稻谷价格由82.1元降为51.4元,每百斤小麦价格由75.4元降为

^① 从农产品收购价格指数来看,1997—1999年分别为95.5%、92%、87.8%。

51.25 元,每百斤玉米价格由 67 元降为 45.6 元。2002 年,农户出售稻谷、小麦和玉米的亩^①收入分别比 1995 年减少了 112.9 元、76.3 元、101.7 元。在农产品市场价格低迷的同时,农产品的结构性矛盾也日益突出,许多低质量、无特色的农产品滞销,而部分优质农产品却供不应求。

从 90 年代后期开始,农民收入的增长速度明显下降。农民人均纯收入年均增长速度,1990—1997 年为 5%,1998—2005 年下降到 4.6%,其中 1998—2000 年仅为 2.9%。有些粮食主产区个别年份的农民收入甚至出现负增长。在收入增长速度减缓的同时,农村内部还出现了收入分配不平等加剧的现象。实际上,自改革开放以来,农民收入分配的差距基本上没有出现过缩小的趋势。农民收入分配的基尼系数由 1978 年的 0.212 4 上升到 2000 年的 0.353 6,2004 年又进一步上升到 0.369 2。

农村的社会事业发展和基础设施建设也明显滞后。农村上学难、看病贵、社会保障水平低等问题相当突出。农村文化事业相对落后,农民的文化生活也相当贫乏。农村的基础设施建设明显滞后,2004 年,全国仍有 46% 的村不通自来水,4% 的村不通汽车,7% 的村不通电话,还相当多的村没有卫生厕所、没有粪便无害化处理设施。

(三) 处理工农和城乡关系的国际经验及其启示

工业化、城镇化是一个全球性的经济现象,是各国现代化进程中的一个必经阶段。但是,这二者并不是现代化的全部,农业的发展或者农业的现代化也是现代化不可或缺的重要内容。大量研究表明,工农业增长的正相关性很强,农业的每次衰退或下降发生后,紧接着都是工业的下降,而每次农业增长的加快都能引起工业的加速发展。这说明,无论何时,农业都是经济增长的基础,农业的波动往往会引起工业和整个国民经济的波动。从各国的实践来看,许多国家都经历过工业化和城镇化过程中的农业衰退、工农业增长失衡和城乡发展不协调问题。关键在于,有的国家能够及时地调整政策,加大对农业发展的支持和保护,从而实现了工业化、城镇化和农业现代化的均衡发展;而有的国家则在出现忽视农业或农业衰退的情况之后没有及时地作出调整,最终因农业的衰退引发了严重的经济和社会问题,工业化和城镇化也难以继。一些发达国家在经济发展过程中注重对农业的支持和保护,实行对农业的反哺政策,使得农业现代化程度逐步提高,实现了经济的均衡发展。20 世纪 50 年代初,许多发展中国家致力于发展工业而忽视了农业,有的国家甚至以损害农业为代价来

^① 15 亩=1 公顷。

发展工业。到了 50 年代后期,这种工业化战略就暴露出了问题。许多国家虽然实现了较高的工业增长率,但经济并未真正得到发展,人民生活没有得到多少改善,甚至连吃饭问题也没有解决。许多国家因此对片面的工业化战略提出疑问并作出调整,开始重视加强农业的发展。

我国也曾出现过工农业发展和城乡关系不协调的问题。在我国长期存在的二元经济社会结构下,分割和歧视的制度安排直接导致了资源在城市和农村之间的不平等分配,导致现代化的工业经济与落后的农业经济并存,发达的城市经济与落后的农村经济并存,享受国民待遇的城镇居民社会与受到不公正待遇的农村居民社会并存。这种割裂的二元经济社会结构,使得农村因无法获得更多的资源支持而远远落后于城市,使得农民的收入生活水平与城镇居民的收入生活水平之间的差距逐步扩大,使得农业综合生产能力因长期的资源外流而逐步下降。进入 20 世纪 90 年代以来,随着工业化和城镇化进程的加快,工农业发展和城乡关系失调的问题更加凸显,城乡收入和消费差距扩大,基础设施和社会事业差距较大。2005 年,我国城乡居民收入绝对差距扩大到 7 328 元,相对差距为 3.22 : 1。占全国总人口 60% 的农村居民只购买了不到 1/3 的消费品,目前城乡居民的消费水平总体上相差 10 年以上。2004 年,占总人口 60% 的农村人口只占有 23% 的全国义务教育经费,仅享有 25% 的公共卫生资源。2005 年,农村千人卫生技术人员数与城镇相差 10 倍,落后世界平均水平 20 年以上。工农和城乡关系不协调已对我国经济社会发展产生了不利影响,如果任其发展下去,后果将非常严重。

“综观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但是工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”^① 根据国际经验,一个国家的经济总量指标及其主要结构指标达到一定水平,如人均 GDP 水平达到 1 000 美元以上,农业 GDP 比重降到 15% 以下,农业劳动力比重降到 55% 以下,城镇人口比重上升到 35% 以上,这个国家就进入了工业化中期阶段,可以实行工业反哺农业、城市支持农村的政策。改革开放以来,我国经济实力 and 综合国力不断提高,到 2005 年,我国人均 GDP 水平按现行汇率计算已达到 1 700 美元,农业 GDP 比重已降到 12.5%,农业劳动力比重已降到 44.7%,城镇人口比重已提高到 43%,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,实行工业反哺农业、城市支持农村政策的时机已经成熟。

^① 引自胡锦涛同志 2004 年 9 月 19 日在党的十六届四中全会第三次全体会议上的讲话。

二、“十五”时期农业和农村政策的形成过程

（一）中央指导“三农”工作新理念的形成

在对中国“三农”问题进行深刻分析和对国际发展经验进行认真总结的基础上，党中央和国务院以贯彻落实科学发展观和构建和谐社会两大战略思想为指导，“十五”期间，特别是党的十六大以来，形成了一系列指导“三农”工作的新理念和新认识。

1. 思想认识的升华 针对农业和农村发展新阶段出现的新情况和新问题、国民经济和社会发展对农业和农村发展提出的新要求和新任务，胡锦涛总书记在2003年初召开的中央农村工作会议上首次明确提出，要把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置。之后，吴邦国委员长在全国人大常委会工作报告上强调，要把解决好“三农”问题作为全党和全国工作的重中之重。2004年3月，温家宝总理在政府工作报告中又强调，要把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重。

2. 发展方式的创新 针对我国长期以来城乡发展不协调矛盾凸现、二元结构严重制约经济社会发展全局的突出问题，2002年，党的十六大首次提出统筹城乡经济社会发展，建立有利于逐步改变城乡二元结构的体制和机制，逐步扭转工农差别和城乡差别扩大的趋势。2003年，党的十六届三中全会又进一步明确提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，强调要“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，推进我国的改革和发展。

3. 指导方针的转变 针对农民增收困难和农村经济社会发展明显滞后的局面，在2003年初召开的中央农村工作会议上，胡锦涛总书记明确提出了对“三农”实行“多予、少取、放活”的方针，2004年又将这一方针正式写入了中央下发的1号文件。2004年12月，温家宝总理在中央经济工作会议上强调，要下决心调整国民收入分配格局，实行工业反哺农业、城市支持农村的方针。2005年3月，在十届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》中，温家宝总理再次强调，适应我国经济发展新阶段的要求，实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，合理调整国民收入分配结构，更多地支持农业和农村发展。

（二）政府支农惠农政策新框架的建立

在上述一系列新理念和新认识的指导下，在保持政策连续性、稳定性的基

础上,“十五”期间,党中央、国务院又采取了一系列重大举措,制定和实施了一系列支农惠农政策,见表 1-1。

表 1-1 2001—2006 年中央关于“三农”工作的重要文件及其主要内容

年份	重要文件	文件主题	主要内容
2001	《中共中央国务院关于做好 2001 年农业和农村工作的意见》(中发[2001] 2 号)	推进“十五”计划实施,确保农业发展、农民增收和农村稳定	继续推进农业结构战略性调整,全面提高农业的素质和效益;坚持抓好粮食生产,提高粮食生产效益;转移农业富余劳动力,多渠道增加农民收入;加快农村税费改革,从根本上减轻农民负担;加大农业投入力度,加强农业和农村基础设施建设;深化农业科技和教育体制改革,大力推进农业科技进步;改革农村信用合作社,改善农村金融服务;坚持开发式扶贫,改善贫困地区的生产生活条件;扩大农业对外开放,积极参与国际竞争;深入开展“三个代表”重要思想的学习教育,促进农村社会全面进步等。
2002	《中共中央国务院关于做好 2002 年农业和农村工作的意见》(中发[2002] 2 号)	将增加农民收入作为重要任务,放在经济工作的突出位置	继续推进农业结构调整,促进农民收入持续稳定增长;促进农业富余劳动力转移,拓宽农民增收渠道;推进新的农业科技革命,加快农业科技进步;加强农业和农村基础设施建设,改善农民的生产生活条件;改善农村金融服务,加大金融支农力度;继续搞好扶贫开发,加快贫困人口脱贫步伐;认真落实党的农村政策,保护和调动农民积极性;深入开展农村“三个代表”重要思想学习教育活动,促进农村经济社会全面发展等。
2003	《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》(中发[2003] 3 号)	贯彻党的十六大精神,推进农村小康社会建设	加快农业区域布局调整,建设优势农产品产业带;建立健全统一、权威的农产品质量标准体系和检验检测体系,全面实施“无公害食品行动计划”;扶持龙头企业,推进农业产业化经营;改革农业科技推广体制,加快农业科技成果转化;加强农村市场建设,发展现代流通方式;扩大优势农产品出口;加强对农民进城务工就业的服务和管理,维护农民工的合法权益;加快调整 and 改革,提高乡镇企业发展水平;突出重点,完善功能,加快小城镇发展;扩大退耕还林规模,加强草原生态治理;调整农业投资结构,加大农村中小型基础设施建设力度;切实做好扶贫工作,提高扶贫开发成效;落实农村土地政策,维护农民合法权益;继续推进农村税费改革,切实减轻农民负担;深化粮食购销体制改革,保护主产区和种粮农民利益;加快农村金融体制改革,加强对农业和农村经济的信贷支持;积极发展农产品行业协会和农民专业合作社,建立健全农业社会化服务体系;加强农村社会事业建设,促进农村全面发展;加强和改善党对农村工作的领导等。

(续)

年份	重要文件	文件主题	主要内容
2004	《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》(中发[2004]1号)	促进农民增收收入	集中力量支持粮食主产区发展粮食产业,促进种粮农民增加收入;继续推进农业结构调整,挖掘农业内部增收潜力;发展农村二、三产业,拓宽农民增收渠道;改善农民进城就业环境,增加外出务工收入;发挥市场机制作用,搞活农产品流通;加强农村基础设施建设,为农民增收创造条件;深化农村改革,为农民增收减负提供体制保障;继续做好扶贫开发工作,解决农村贫困人口和受灾群众的生产生活困难;加强党对促进农民增收工作的领导,确保各项增收政策落到实处等。
2005	《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》(中发[2005]1号)	提高农业综合生产能力	稳定、完善和强化扶持农业发展的政策,进一步调动农民的积极性;坚决实行最严格的耕地保护制度,切实提高耕地质量;加强农田水利和生态建设,提高农业抗御自然灾害的能力;加快农业科技创新,提高农业科技含量;加强农村基础设施建设,改善农业发展环境;继续推进农业和农村经济结构调整,提高农业竞争力;改革和完善农村投融资体制,健全农业投入机制;提高农村劳动者素质,促进农民和农村社会全面发展;加强和改善党对农村工作的领导等。
2006	《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发[2006]1号)	推进社会主义新农村建设	统筹城乡经济社会发展,扎实推进社会主义新农村建设;推进现代农业建设,强化社会主义新农村建设的产业支撑;促进农民持续增收,夯实社会主义新农村建设的经济基础;加强农村基础设施建设,改善社会主义新农村建设的物质条件;加快发展农村社会事业,培养推进社会主义新农村建设的新型农民;全面深化农村改革,健全社会主义新农村建设的体制保障;加强农村民主政治建设,完善建设社会主义新农村的乡村治理机制;切实加强领导,动员全党全社会关心、支持和参与社会主义新农村建设等。

从“十五”期间中央出台的几个关于农业和农村工作的重要文件和主要政策内容来看,国家支持农业和农村发展的政策体系已基本形成,促进农村经济社会发展的长效机制已开始建立,统筹城乡发展的制度框架已着手构筑。

三、“十五”时期采取的主要政策措施

“十五”期间,我国农业和农村发展出现较大转机,原因是多方面的,但政策好无疑是最重要的。自2002年以来,在坚持已有的行之有效的政策措施

的基础上,按照“多予、少取、放活”的基本要求采取了一系列新的重大举措,在加大农业和农村投入、减轻农民负担、深化体制改革、加强农村基础设施建设、加快农村社会事业发展等方面,制定和实施了一系列更直接、更有力的支农惠农政策。

1. 坚持和实行“多予”方针,加大对“三农”的扶持力度 一是实行对种粮农民“三补贴”和对县乡财政的奖励补助政策,以调动农民种粮务农和地方政府重农抓粮的积极性。2002—2004年,良种补贴覆盖范围从大豆逐步扩大到小麦、玉米和水稻。从2004年开始,国家从粮食风险基金中拿出部分资金用于主产区种粮农民的直接补贴,其他地区也对本省(区、市)粮食主产县(市)的种粮农民实行直接补贴;对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴。2005年,为调动地方政府发展粮食生产的积极性,缓解中西部地区特别是粮食主产区县乡的财政困难,中央财政对粮食主产县通过转移支付给予奖励和补助。2006年,在对农民“三补贴”的基础上又增加了一项农业生产资料综合直接补贴。二是把加强农村小型基础设施建设列入预算,国家固定资产投资用于农业和农村的比例保持稳定并逐步提高,国家每年新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村。2002年中央要求,地方各级政府要把加强农村小型基础设施建设列入预算,并逐步增加资金投入。2003年中央又提出,要把加强农村教育、卫生、文化等社会事业作为工作重点,国家今后每年新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村。2006年中央进一步明确,把国家基础设施建设投入重点转向农村,国家基本建设资金增量主要用于农村,提高政府征用土地出让收益用于农村的比重。

2. 推进农村税费改革,切实减轻农民负担 一是在试点的基础上加快推进农村税费改革。从2000年开始,中央决定开展农村税费改革试点工作,以规范的农业税取代以前名目繁多的农村税费项目。2000—2003年,按照“减轻、规范、稳定”的原则和“三取消、两调整、一改革”的内容,农村税费改革由局部试点到全国推开。为进一步减轻农民负担,中央决定从2004年开始减免农业税、取消除烟叶外的农业特产税,5年内取消农业税。2005年,中央加大了减免农业税的力度,并取消牧业税和屠宰税。2006年又在全国范围内全面取消了农业税。同时,又明确了用两年的时间免除农村义务教育阶段学生的学杂费。二是进一步清理涉及农民负担的行政事业性收费、政府性基金、政府性集资项目,推行涉及农民负担的税收、价格和收费公示制、农村义务教育收费“一费制”、农村订阅报刊费用限额制、涉及农民负担重大案(事)件责任追究制等“四项制度”。

3. 进一步放宽搞活农村政策, 促进生产要素在城乡之间流动 一是深化农产品流通体制改革。2003 年中央 3 号文件提出, 深化粮食购销体制改革, 加强农村市场体系建设, 发展农产品行业协会和农民专业合作经济组织。从 2004 年开始, 国家全面放开粮食收购和销售市场, 实行购销多渠道经营。清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规, 加快国有粮食购销企业改革步伐, 转变企业经营机制, 完善粮食现货和期货市场, 严禁地区封锁, 搞好产销区协作, 优化储备布局, 加强粮食市场管理和宏观调控。二是推进农村金融体制改革。“十五”期间, 以深化农村信用社改革为重点, 强化农业银行和其他金融机制的支农责任, 完善农业政策性金融, 发展农村民间金融组织, 改革农业贷款担保抵押方式, 发展政策性农业保险。在放宽农村金融准入限制方面, 2004 年提出, 鼓励有条件的地方, 通过吸引社会资本和外资, 积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织; 2005 年要求, 有关部门抓紧制定农村新办多种所有制金融机构的准入条件和监管办法, 尽快启动试点工作; 2006 年又重申, 鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构, 允许私有资本、外资等参股。三是不断改善农民进城就业环境。2001 年 3 月, 对小城镇户籍制度改革的实施范围、入户条件、入户原则、办理程序及相关费用、人员待遇及权利义务、实施期限等均作出了明确规定。2002 年中央提出, 对农民进城务工要“公平对待, 合理引导, 完善管理, 搞好服务”。2003 年和 2004 年, 国务院办公厅先后下发了 4 个文件, 就加强对农民进城务工的就业管理和服务、改善农民进城就业环境、加强农民工子女义务教育和农民工培训等工作作出了规定。2006 年, 国家又从工资保障、劳动管理、就业培训、社会保障、公共服务、权益保护等十个方面出台了四十条政策措施, 促进农村富余劳动力转移和流动。四是扶持农村非公有制经济发展。2005 年, 国家出台和实施了放宽非公有制经济市场准入、加大对非公有制经济的财税金融支持、完善对非公有制经济的社会服务、维护非公有制企业和职工的合法权益、引导非公有制企业提高自身素质、改进政府对非公有制企业的监管、加强对发展非公有制经济的指导和政策协调等七个方面的措施。

4. 加强农村基础设施建设, 改善农民生产生活条件 2001 年, 《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出, “十五”期间, 加强农业和农村基础设施建设, 搞好农村中小型水利设施建设、农村公路建设、农村能源综合建设。2002 年提出, 增加农村小型基础设施建设投资, 继续加大农业基本建设投资力度, 并适当调整投资结构, 把农村小型基础设施建设放在更加重要的位置, 重点支持节水灌溉、人畜饮水、农村沼气、农村水电、乡村道路和草场围栏等“六小工程”项目。2003 年和 2004 年都强调, 对“六小工程”项目建