

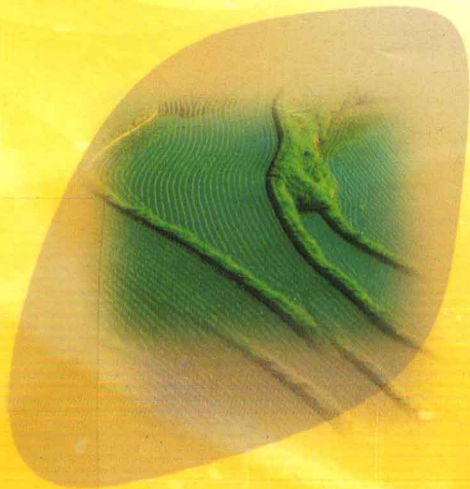
NONGMIN SHIYONG ZHISHI DUBEN

农 民 实 用 知 识 读 本

怎样利用国家对 “三农”的优惠政策

ZENYANG LIYONG GUOJIADUI
SANNONG DE YOUHUI ZHENGCE

马 斌 主编



 中国财政经济出版社

农民实用知识读本

怎样利用国家对“三农” 的优惠政策

马 斌 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

怎样利用国家对“三农”的优惠政策 / 马斌主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 2009. 8

(农民实用知识读本)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1727 - 7

I. 怎… II. 马… III. 农业政策 - 基本知识 - 中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 123360 号

责任编辑: 孙 琛

责任校对: 张 凡

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店销售

850 × 1168 毫米 32 开 4 印张 91 000 字

2009 年 7 月第 1 版 2011 年 3 月北京第 7 次印刷

印数: 23 171 - 27 670 定价: 15.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1727 - 7/F·1470

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

前 言

“三农”指农村、农业和农民。“三农”问题，指关于农业、农村、农民的所有问题。实际上，这是一个居住地域、从事行业和主体身份三位一体的问题，但三者侧重点不一，三个问题必须一体化的统筹考虑，不能割裂开来。

我国作为农业大国，“三农”问题关系到国民素质、经济发展，关系到国家的长治久安和社会的稳定。

在此，先简要概括性地介绍这关系国计民生的“三农”问题。

一、农业问题

我们常常听到农民兄弟抱怨，种了东西卖不出去或卖得过于低廉，这里的根本原因就在于没有遵循市场规律。这就是农业产业化问题，市场经济是以市场为导向、根据市场配置资源的经济形态，农业的购销体制不畅是农业不能快速发展的一个重要原因。产供销一条龙是当前农业在市场经济中大有作为的重要方法，党和政府在创设“产一供一销”链条的活动中起着至为重要的作用。还有一个问题是我国农业目前基本上属于自给自足的小农经济，没有形成规模经济，就是说只是一家一户地种地，而没有形成大规模的规模效益。而且加入世贸组织后，我国农业面对着国外的集约型农业的

挑战，是我国作为一个农业大国面临的严峻问题。现在看来，目前我国需要通过加快农业机械化提高农业劳动生产率，抛弃小农经济的自给自足，努力发挥我国农业的自身优势，充分应对国际竞争。

二、农村问题

户籍制度改革是农村问题的一个突出问题。以往户籍制度将城乡二元分割，城乡之间经济发展、文化水平存在较大差异，在计划经济体制下是自上而下行政管理，如今已经受到理论界的一致质疑。目前，这种不合理的制度已经受到各方的“开炮”，纷纷兴起户籍制度改革，希望能够借此进一步解放农村剩余的劳动力。另一个突出问题就是旧村改造问题。旧村改造也要做出明确规定，对于征用宅基地的行为要制定出具体的补偿办法，建立必要的服务设施。农村问题遍及农村发展的方方面面，养老医疗问题和幼儿教育问题也是不容忽视的，都需要我们整个社会去关注、去解决。

三、农民问题

农民问题可以分为素质和减负两个问题。

农民素质问题主要是指文化素质，是制约农村经济发展的一个“瓶颈”。“十年树木，百年树人”。中国农民数量如此庞大，如果没有一定文化素质的国民如何参与强国竞争？提高农民素质是富民强国的重要举措。减轻农民负担首先应该考虑加大力度，进行机构调整、减员增效，始终把农民增收放在第一位，这样才能充分调动农民从事农业的积极性。

党中央高度重视“三农问题”，特别是改革开放以来，中央就先后制定出台了关于“三农”问题的 11 个“一号文件”，积

极推动了农村改革和发展，有力促进了农民增收和粮食增产，使我国农村发生了天翻地覆的巨大变化。

编 者
于北京师范大学

怎样利用国家对“三农” 的优惠政策

总 策 划 胡东华

主 编 马 斌

编写人员 马丽霞 桑宝安 李 强

张 靖 赵 涛

目 录

第一章 国家对“三农”的优惠政策	(1)
第一节 我国“三农”问题的根源	(1)
第二节 国家对农民、农村、农业的优惠政策概述	(4)
第二章 国家对农民的惠农政策	(9)
第一节 现行惠农政策	(9)
第二节 现行惠农具体补贴政策	(14)
第三章 农村社会保障制度的政策及利用	(35)
第一节 农村社会保障制度的政策及利用	(35)
第二节 国家农村税费改革的政策	(59)
第四章 农业产业化经营的政策及利用	(64)
第一节 农业产业化经营涵义、基本特征和意义 ...	(64)
第二节 国家对农业产业化经营的扶持政策	(68)
第五章 国家对农民工的优惠政策	(76)
第一节 国家对农民工的优惠政策	(76)
第二节 当前农民工工作问题解答	(96)
第六章 附件	(101)

第一章

国家对“三农”的优惠政策

第一节 我国“三农”问题的根源

中国的农民问题是一个由来已久的问题，始终存在于历史发展过程中，只是在进入近代才形成理论上的研究和探讨。

一、“三农”问题的历史原因

“三农”问题在近代以来的中国始终存在。中国人口绝大多数是农民，农民居住在农村，主要从事农业，这是中国自近代以来一直为人们所了解和重视的基本国情，无论是革命还是建设，都必须从这个基本国情着手。20 世纪 90 年代前后，“三农”问题成为一个特定的理论研究对象。

造成农民贫困的历史原因很多，我们不仅要分析农民自身的原因，并且要从中国的历史发展来研究，撇开中国的发展历程则无法找到根本原因，无法谈论农民问题。

（一）中国在地上虽然是地大物博，但由于中国人口多，所以平均耕地面积少

清朝雍正年间，实行“摊丁入亩”，废除了人头税，这一举措虽然有一定进步意义，但是从雍正年间到乾隆年间，人口飞跃

式地增长，几十年时间从 2000 多万人口激增到将近 4 亿人口。到了近代，虽经连年战乱，但因为有着雍正、乾隆时期的人口基础，中国人口数量始终居高不下，形成人多地少局面，客观上成为中国农民贫穷的一个非常重要的原因。

（二）封建制度的存在以及封建地主阶级的剥削

在近代中国，由于土地兼并严重，所以很多农民沦为佃户，手中没有自己的土地，辛勤耕作后，他们的大部分收成却要交给地主，苦不堪言，这使得大部分中国农民长期生活在贫困之中。

（三）中国农民自身的局限性

虽然中国农民有一定的革命觉悟，但中国农民由于自身的阶级局限性，他们的革命缺乏正确的理论指导和先进阶级的组织领导，因此，在近代的几次革命运动都在封建地主阶级和帝国主义列强的勾结下被残酷镇压，始终没能通过革命取得政治权利。

近代中国百年历史中，农民贫穷的原因一定要从中国人多地少的客观现实和中国社会半封建半殖民地的性质，还有中国农民自身的局限性三个方面入手，缺少任何一个都是不完整的分析，更不能够充分说明问题，只有从这些方面入手才能使问题清晰明确。

二、我国“三农”问题的根本原因

导致“三农”难题持续存在的根源主要有四点：

（一）是农业弱质性与市场风险性的双重制约

任何一个国家，在其经济发展过程中，农业对国民经济运行都具有不可替代的作用，从一定意义上讲，农业是国民经济增长的基础和经济波动的起点。在现代市场经济条件下，作为国民经济基础的农业与非农产业相比，呈现出明显的弱质性特点；在二元经济结构转换滞后的发展中国家，农业的弱质性表现得更为明

显。我国“三农”难题形成的市场之因恰好是农业弱质性与市场风险的共同作用。

（二）二元经济结构的转换迟滞与历史惯性

从国际经济发展的经验来看，二元经济结构是发展中国家工业化、市场化、现代化过程中必然的普遍化的经济现象。我国同样面临着二元经济结构的历史约束与现实困境。一方面，它为中国工业化基础的建立奠定了必要的物质基础，另一方面，也导致了“三农”问题的生成与加剧。改革开放以来，传统二元经济结构受到了来自市场化改革与农村制度创新的共同冲击，但现在二元经济结构的转换迟滞与历史惯性，仍然是解决“三农”难题的主要制度障碍。

（三）人多地少的现实约束

国以民为本，民以食为天，食以土为根，土地是人类社会赖以生存与发展不可或缺的物质基础，在社会经济发展与进步中的地位不容质疑。我国农村土地问题始终是革命与建设的首要问题。人多地少的现实国情，硬性地约束我国社会经济发展，同时也是“三农”问题生成发展的基本要素。对我国“三农”问题起制约作用的矛盾主要有：一是基本国情矛盾即人地关系高度紧张；二是体制矛盾即城乡分立的二元经济结构。

（四）农村资本大量流失

“剪刀差”，是我国采取的工农产品价格政策，导致农村资本大量流失，牺牲了农民自身利益和发展机遇。除了税收以外，全国乡一级政府维持正常的运转每年至少需要 3700 亿元，其中约 1800 亿元要靠收费来解决，这又加大了农村资金的流失。此外，农村信贷也是农村资金流失的重要渠道，由于农村居民在银行存款多而贷款少，以致农村资金通过银行信贷大量向工商业和城市流转。

（五）国民经济运行中的政府行为偏向

我国农业发展一贯倡导“一靠政策，二靠投入，三靠科技”，我们认为“三靠”的中心与关键在于政策，因为政策既是决定科技与投入能否到位的关键，又是农业人为兴衰的根源；而政府作为政策制定与实施主体，在农业发展中扮演着十分重要的角色。无论是历史检索，还是现实分析，一些地区政府政策制定与实施过程中均表现出浓厚的工业偏向、城市偏向与市民偏向，是“三农”问题迟迟无法根除的宏观根源。

第二节 国家对农民、农村、农业的优惠政策概述

党中央高度重视“三农问题”，特别是改革开放以来，中央就先后制定出台了关于“三农”问题的11个“一号文件”，积极推动了农村改革和发展，有力促进了农民增收和粮食增产，使我国农村发生了巨大的变化。

第一批“五个一号文件”是指从1982~1986年，党中央制定和颁布的关于农村工作的五份文件。这五个一号文件，记录了中国共产党尊重人民群众的首创精神，从群众中来、到群众中去，指导中国农村改革的一系列重大决策，对实现农村改革率先突破、调动广大农民积极性、解放农村生产力起到了巨大的推动作用。

1983年1月，第二个中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》正式颁布，从理论上肯定家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。文件要求全面推行家庭承包责任

制。

第三个一号文件是中共中央于 1984 年 1 月 1 日发出《关于一九八四年农村工作的通知》，强调要继续稳定和完善联产承包责任制，延长土地承包期。规定土地承包期一般应在 15 年以上。文件使农民吃了“长效定心丸”。

1985 年 1 月，中共中央、国务院发出第四个一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》。中心内容是调整农村产业结构，取消 30 年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策，还将农业税由实物税改为现金税。

1986 年 1 月 1 日，中共中央、国务院下发第五个一号文件《关于 1986 年农村工作的部署》。进一步摆正了农业在国民经济中的地位，在肯定原有的一靠政策、二靠科学的同时，强调增加投入，进一步深化农村改革。

第一批“五个一号文件”，通过对家庭联产承包的肯定，使亿万农民逐步从绵延数千年旧有的生产模式中解放了出来，通过非农经营等方式，实现了劳动力自身的进一步解放，开始参与到中国工业化、城市化的伟大历史进程，为中国城市经济体制改革，提供了坚实的物质基础和取之不竭的精神动力。

在改革丰碑上的第一批“五个一号文件”，激发了亿万农民的生产积极性，开创了中国农村改革发展的新局面。自此，农民收入稳定快速增长，增速快于城市，城乡居民收入差距逐步缩小，几千年温饱不保的中国农民越过贫困，从温饱向小康迈进。

历史的车轮驶入 21 世纪，中国经济持续快速增长势头不减，“让一部分人先富起来”已成为现实。

农村的改革和发展不断面临新的难题。特别是从 1997 年开始，农民收入增幅连续 4 年下降。1997 ~ 2003 年，农民收入连

续7年增长不到4%，不及城镇居民收入增量的五分之一。粮食主产区和多数农户收入持续徘徊甚至减收，农村各项社会事业也陷入低增长期，城乡发展严重失衡，农村社会矛盾日益突出，城乡居民收入又进一步扩大。

党中央审时度势，从国民经济全局出发，对城乡发展战略和政策导向做出重大调整：党的十六大指出，统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入是全面建设小康社会的重大任务。更多关注农村，关心农民，支持农业，作为全党工作重中之重的地位得到再三强调。党中央、国务院坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，与时俱进地制定了加强“三农”工作的大政方针，连续出台5个指导农业和农村工作的中央一号文件，分别以促进农民增收、提高农业综合生产能力、推进社会主义新农村建设、发展现代农业和切实加强农业基础建设为主题，共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系，构建了以工促农、以城带乡的制度框架，掀开了建设社会主义新农村的历史篇章，迎来了农业农村发展的又一个春天。

2004年2月8日，新世纪的第一个关于“三农”的中央一号文件——《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》公布。这是改革开放以来第六个涉农的一号文件。自此，中央一号文件重新锁定“三农”问题。

2005年1月30日，《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》公布，要求稳定、完善和强化各项支农政策，切实加强农业综合生产能力建设，继续调整农业和农村经济结构，进一步深化农村改革。

2006年2月21日，《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》公布，要求完善强化支农政策，加强基

基础设施建设，加强农村民主政治建设和精神文明建设，加快社会事业发展，推进农村综合改革，促进农民持续增收，确保社会主义新农村建设有良好开局。

2007年1月29日，《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》公布，提出用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业。

2008年1月30日，《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》公布，提出要走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

20世纪80年代的五个一号文件的重点是解决了农村体制上的阻碍、推动了农村生产力大发展，进而为城市经济体制改革创造物质和思想动力。新世纪的6个中央一号文件的核心思想则是城市支持农村、工业反哺农业，通过一系列“多予、少取、放活”的政策措施，使农民休养生息，重点强调了农民增收，给农民平等权利，给农村优先地位，给农业更多反哺。

2009年2月1日，《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》下发。这是改革开放以来第十一个以“三农”为主题的中央一号文件。《意见》明确提出，必须切实增强危机意识，充分估计困难，紧紧抓住机遇，果断采取措施，坚决防止粮食生产滑坡，坚决防止农民收入徘徊，确保农业稳定发展，确保农村社会安定。加大对农业的基础设施和科技服务方面的投入；进一步加大对农业的各项直接补贴，种粮补贴、良种补贴、农机购置补贴和农资综合补贴这四项补贴，提高政府对粮食最低收购价格的水平；加大力度解决农民工就业

问题。在民生事业的建设方面，强调了农村电网建设、乡村道路建设、加快农村饮水安全工程建设、农村的沼气建设、实施农村危房改造进行试点工作五个重点领域，强调要落实和保障农民的土地权益，进一步规范农村土地承包经营权的流转。并且依照法律规范地签订合同，按照有关法律加强对土地流转的管理，实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。

在改革开放 31 周年之际，中央一号文件继往开来，始终不渝地体现了跨越二元社会的历史藩篱、追求城乡和谐发展、共同繁荣的伟大梦想。可以预期，这必将成为今后“三农”工作再创辉煌的新动力和我国城乡经济社会发展一体化新格局的新起点。

第二章

国家对农民的惠农政策

中央坚持把支持“三农”作为预算安排和财政工作的重点，巩固、完善和强化各项强农惠农财税政策，突出加强农业基础，促进农业发展和农民增收，扎实推进社会主义新农村建设。加大对农民的补贴力度、大力支持农业生产发展、加快发展农村社会事业、继续提高农村义务教育经费保障水平、多渠道增加“三农”投入。

第一节 现行惠农政策

1. 大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例，耕地占用税税率提高后，新增收入全部用于农业，土地出让收入重点支持农业土地开发和农村基础设施建设。大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入，2009年起国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目，取消县及县以下资金配套。

2. 较大幅度增加农业补贴。2009年要在上年较大幅度增加补贴的基础上，进一步增加补贴资金。