



中国农村法律知识读本

减轻农民负担 法律知识100问

● 郭光东 任超/ 编著

中国法制出版社

编辑说明

在我国经济体制改革不断深化，市场经济迅猛发展的新形势下，农村社会正在发生着广泛和深刻的社会变革。正在向现代化社会迈进的我国农村出现了大量新的矛盾和新型纠纷。在这种形势下，依法调整农村的利益关系，使农民朋友了解和掌握法律，自觉维护法律，依法解决利益纠纷和利益冲突，对于巩固改革的成果，确保社会稳定和建设我国社会主义法治国家都具有极其重大的意义。

广大农民对依法维护自己的合法权益，依法处理个人与国家、个人与集体的关系，具有强烈的愿望。但是，由于相当一部分农民的文化水平相对较低，法律条文的专业用语又较难理解，专业性法律图书又大都脱离农民的现实生活，以致于不能满足广大农民对法律知识的需求。鉴于以上情况，我们组织了具有法学博士或硕士学位，了解农村生活和农民需求并具有社会实践经验的部分学者，编写出一套《中国农村法律知识读本》。本套读本将切中广大农民迫切了解和需要解决的法律问题，并通过经常发生在他们身边的具有典型性和针对性的生动事例，进行深入浅出和富有启发性、科学性的阐释。本套读本的出版将填补我国法律图书的一个空白，我们相信本套读本也会具有良好的市场销售前景。

序

江泽民同志在十五大报告中指出：“在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制、依法治国，建设社会主义法治国家。”这是以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体，高举邓小平理论伟大旗帜，从建设有中国特色社会主义民主政治、继续推进政治体制改革的高度，第一次把依法治国、建设社会主义法治国家作为党领导人民治理国家的基本方略载入党文献，在党的代表大会上郑重地提出。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，将这一基本方略写入了国家根本大法。这一基本方略的提出和确立，是我国民主法制建设史上一座新的里程碑。

建设社会主义法治国家，离不开广大农民同志的积极参与，否则依法治国就不可能得到全面落实。在中共中央举办的法制讲座上，江总书记指出，在进行社会主义现代化建设的全过程中，我们必须始终重视保障和促进农村的改革发展与稳定，必须紧密结合农村改革和发展的实际，按照依法治国方略，继续积极推进农村的法制建设。江总书记就继续推进农村法制建设提出了四点要求。在农村实行法治，就是在党的领导下，运用法律手段管理农村的各项事务，切实维护农民的合法权益，为农村的改革、发展和稳定提供强有力的法律保障，促进我国农业和农村跨世纪发展目标的顺利实现。我国是一个农业大国，十三亿人口有九亿在农村。农业、农村和农民问题是关系全局的重大问题。因此，要依法

治国，就必须切实重视农村的法制建设，努力实现农业和农村工作法治化，否则，就会失去依法治国的基础，建设社会主义法治国家也就成为一句空话。

改革开放二十年来，农村的法制建设取得了很大进展。全国人大和国务院及有关部门制定了许多行政法规，地方人大和政府还制定了一大批地方性法规和规章，初步形成了以农业法为核心的农业法律体系框架。农村的执法工作和执法机构、执法队伍建设，也得到明显加强。全国人大和地方各级人大及其常委会，加大了农业法律法规实施的监督检查力度。这些都有力地促进了农村的法制建设，对保障农村的经济发展和社会稳定，发挥了重要作用。

当前，我国经济体制改革正在不断深化，市场经济正在迅猛发展。新形势下的农村社会也在发生着广泛而深刻的社会变革。农村旧的利益格局已经打破；新型的人际关系和利益关系开始形成；农民不再是因循守旧的小生产者，已经成为现代市场关系的主体；与此同时，正在向现代社会迈进的我国农村也出现了大量新的矛盾和新型纠纷。在此形势下，要巩固农业的基础地位和改革成果，长期稳定农村基本政策，实施科教兴农，实现农业可持续发展，保护和发展农村生产力，维护广大农民的民主权利和其他合法权益，促进农村物质文明建设和精神文明建设协调发展，都需要进一步提高对农村法制建设重要性的认识，切实加强农村法制建设。一方面要建立和完善有中国特色社会主义的农业法律体系，加快制定、完善和规范农村政治、经济、社会生活的法律法规。同时必须努力提高农村基层组织、基层干部运用法律手段管理农村工作的水平，切实增强农村干部的法制观念和依法办事能力；努力提高广大农民群众的法律意识，做到使广大农民知法守法，积极履行法定义务，自觉运用法律保护自

己的合法权益。这对于依法治国，建设社会主义法治国家具有极其重大的意义。

近年来的农村法制建设实践一再昭示我们，在市场经济大海中搏击和在依法治国伟大实践中熏陶、成长起来的一代新农民，对依法维护自己的合法权益，依法处理个人与集体、国家的关系，真正实现法律面前人人平等，具有强烈和巨大的渴求。但由于农村人口的文化水平相对较低，而法律条文繁多，内容晦涩难懂；法律专业图书不少，而适合农村读者的通俗读物缺乏，难以满足广大农村人口对法律知识的需求。鉴于以上情况，有关部门组织了一批了解农村生活和农民需求，并具有社会实践经验的法学专家学者编写了这套《中国农村法律知识读本》丛书。

编写一套适合特定读者阅读，内容涉及各个法律门类和目前法制建设的热点、难点问题，且语言风格、篇幅一致的法律通俗读物，的确不是一件容易的事情。《中国农村法律知识读本》的作者们，克服各种困难，辛勤工作，在普法通俗读物的策划编写方面，进行了一次有益的尝试。现在呈现给农村读者的这套法律知识读本，能结合农村实际，抓住广大农民迫切需要了解和解决的法律问题，通过经常发生在他们身边的具有典型性和针对性的生动事例，进行深入浅出和富有启发性、科学性的阐释。全书注重语言通俗性、内容生动性和实用性，却不失法律知识的系统性、严肃性和准确性；既易于学习掌握，更便于应用操作。相信会受到广大农村读者及农村基层组织的欢迎。

《中国农村法律知识读本》的出版，是一件利国利民的好事，对落实党的十五大提出的依法治国方略，推进全民普法教育的发展，特别是提高九亿农村人口的法律意识和法制观念，使群众能够学习掌握常用的法律知识，保护自己的合

法权益，有着重要的意义。相信这套书的精心编写和成功出版发行一定会在全国广大农村营造出一个学法、用法的良好氛围，从而对农村的法治化进程起到积极的推动作用。

二〇〇一年十二月

目 录

一、农民负担概述

1. 如何看待农民负担问题的重要性? (1)
2. 党的领导集体是如何高度重视农民负担问题的? (2)
3. 什么是农民负担? (4)
4. 农民负担主要有哪几种? (4)
5. 合理的农民负担有哪些? (5)
6. 什么是不合理负担? 主要有哪些? (7)
7. 减轻农民负担有哪些基本政策? (9)

二、农民承担的税金

8. 什么是税收? 我国农民为什么要缴纳农业税? (11)
9. 目前我国农民承担的税金有哪些? (11)
10. 我国农业税的税率是多少? (13)
11. 农业税可以交现金吗? (13)
12. 怎样减免农业税? (13)
13. 农业税有哪些税收优惠? (14)
14. 农业特产税是针对哪些农产品征收的? (14)
15. 农业特产税的纳税环节和计税方法有什么规定? (15)
16. 农业特产税在什么时候可以得到减免? (16)

17. 生猪生产流通过程中的税收政策有哪些? (16)
18. 什么条件下可以免交屠宰税? (17)
19. 耕地占用税应当由哪些人来交? (18)
20. 耕地占用税的税额是多少? (18)
21. 农民纳税享受哪些优惠? (19)

三、农民承担的提留统筹和劳务

22. 村提留、乡统筹的性质是什么? (20)
23. 村提留有哪些使用范围? (21)
24. 乡统筹有哪些使用范围? (21)
25. 村提留、乡统筹的额度标准是什么? (22)
26. 人均纯收入是怎么计算的? (23)
27. 村提留、乡统筹的数额如何确定? (25)
28. 乡统筹费在确定过程中是否要与乡村集体经济组织协商? (25)
29. 提留统筹费如何提取? (26)
30. 提留统筹费如何分配和使用? (26)
31. 为什么要推行农民负担一定三年不变的政策? ... (28)
32. 村提留和乡统筹费有何优惠措施? (29)
33. 当村提留和乡统筹不够用时, 乡、村能否再次收费? (29)
34. 什么是农村义务工和劳动累积工? (30)
35. 农村义务工和劳动累积工的使用范围及标准是什么? (30)
36. 农村义务工和劳动累积工主要由谁承担? (31)
37. 如果某人常年在外打工, 没有承包土地, 是否也要承担农村义务工和劳动累积工? 是否可以资代劳? (32)

38. 义务工与民工建勤有什么关系? (33)
39. 义务工和劳动累积工如何管理? (33)
40. 什么是农民负担监督卡制度? (34)
41. 为什么要印发《农民负担监督卡》? (35)
42. 规范的《农民负担监督卡》应该是什么样的? ... (36)
43. 乡镇不按照《农民负担监督卡》规定的内
容执行怎么办? (36)
44. 农民负担监督卡发放中应注意什么问题? (37)
45. 没有收到应当发放的农民负担监督卡怎么办? ... (38)

四、农民承担的其他费用

46. 什么是“费”? (39)
47. 农民在上缴国家税金和承担合同内负担(即
村提留、乡统筹及两工)后,国家为什么还
要收费? (40)
48. 现阶段我国向农民收费的现状如何? (40)
49. 什么是行政事业性收费? (42)
50. 行政事业性收费由哪一级部门审批? (42)
51. 行政事业性收费有哪些? (43)
52. 行政事业性收费如何收取? (44)
53. 国家关于制止向农民乱收费有哪些政策和措
施? (44)
54. 什么是义务教育?其所需费用是否可以向农
民收费? (48)
55. 关于农村中小学向学生收费问题有什么政策
规定? (49)
56. 公安部门对禁止乱收费做了哪些规定? (52)
57. 计划生育应当缴纳哪些费用? (53)

58. 农民建房应该缴纳哪些费用? (54)
59. 婚姻登记应当缴纳哪些费用? (54)
60. 生产性费用与农民负担有什么关系? (55)
61. 生产服务性收费是否可以不受约束而征收?
对生产性服务收费有哪些政策规定? (56)
62. 违反中央政策的错误收费行为与管理方法有
哪些? (57)
63. 什么叫集资? 向农民集资国家有何政策规定? ... (57)
64. 能否向农民集资修建公路? (58)
65. 什么是农村教育集资? 有什么具体的政策
规定? (59)
66. 什么叫“罚款”? 面向农民罚款有什么规定? (60)
67. 在农村是否可以收电网维护等费用? (61)
68. 外出打工要办理哪些手续、缴纳哪些费用? (63)
69. 在农村中小学收费中存在着哪些问题? (64)
70. 农村中小学乱收费现象屡禁不止的主要原因
在哪里? (65)
71. 针对上述农村中小学乱收费, 国家有何政策? ... (66)
72. 村委会有权罚款吗? (67)
73. 未完成种植或养殖任务, 乡镇政府能否对此
罚款? (68)
74. 乡镇政府能否对超计划生育指标生育的行为
进行罚款? (69)
75. 什么是摊派? 中央对制止农民乱摊派有哪些
政策规定? (70)
76. 农民不愿意参加集体组织的农村保险, 能否
强制? (72)
77. 什么是农村合作医疗保健制度? 农民是否一



- 定要参加村合作医疗? (73)
78. 乡镇政府或村委会不经农民同意, 能否随意
订阅各种对农民无用的报刊? 中央对此有何
规定? (74)
79. 农村的各种达标升级活动的费用能否让农民
支付? (76)
80. 被中央取消的达标升级活动主要有哪些? (77)
81. 对于治理公路“三乱”有哪些规定? (79)
82. 乡村两级不良债务与农民负担有何联系? (79)
83. 为了彻底解决农村不良债务问题, 中央有什
么政策规定? (80)

五、农民负担的征收

84. 中央对制止运用非法手段强行向农民收费有
什么政策规定? (85)
85. 农民拖欠合法的村提留乡统筹怎么办? (88)
86. 村委会是否有权截留村民卖农产品的款项? (89)

六、减轻农民负担的各项改革

87. 什么是税费改革? 实行税费改革与减轻农民
负担有什么联系? (90)
88. 我国为什么要进行税费改革? (91)
89. 农村税费改革应遵循什么原则? (95)
90. 精简机构与减轻农民负担有何联系? (97)
91. 我国为什么要进行农村机构的改革? (98)
92. 农村基层政府机构改革的原则是什么? (101)
93. 农村基层政府机构改革的目标是什么? (102)
94. 什么是村民自治? (104)

95. 我国关于村民自治有哪些法律依据? (106)
96. 加强村民自治、发展农村基层民主对减轻农民负担有什么作用? (106)

七、解决负担过重的途径

97. 解决不合理农民负担的途径有哪些? (110)
98. 法院审理因农民负担过重引起的案件有哪些法律规定? (113)
99. 涉及农民负担的行政案件与其他行政案件相比有什么特点? (115)
100. 人民法院应当怎样审理农民负担行政案件? (116)

附录：相关法律、法规、 规章、法规性文件

- 中华人民共和国农业法 (摘录) (118)
- 中华人民共和国村民委员会组织法 (摘录) (123)
- 中华人民共和国人口与计划生育法 (摘录) (126)
- 中共中央国务院关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定 (128)
- (中发〔1990〕16号 1990年9月16日)
- 国务院关于切实减轻农民负担的通知 (134)
- (国发〔1990〕12号 1990年2月3日)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知 (138)
- (中办发〔1993〕10号 1993年7月22日)
- 中共中央办公厅 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 (147)
- (中办发〔1998〕18号 1998年7月21日)

中共中央 国务院关于切实做好减轻农民负担工 作的决定·····	(152)
(中发〔1996〕13号 1996年12月30日)	
农民承担费用和劳务管理条例·····	(161)
(1991年11月5日国务院第九十二次常务会议 通过 1991年12月7日中华人民共和国国务 院令第92号发布 自发布之日起施行)	
信访条例·····	(168)
(1995年10月28日中华人民共和国国务院令 第185号发布 自1996年1月1日起施行)	
国务院办公厅关于彻底清理乡村两级不良债务的 通知·····	(175)
(国办发〔1999〕40号 1999年5月6日)	
国务院办公厅转发农业部等部门关于做好当前减 轻农民负担工作意见的通知·····	(180)
(国办发〔1999〕65号 1999年7月22日)	
最高人民法院关于及时审理因农民负担过重引起 的案件的通知·····	(185)
(1993年4月7日)	
农业部关于贯彻实施《农民承担费用和劳务管理 条例》几个具体问题的通知·····	(187)
(1992年3月27日)	
公安部关于公安机关涉及减轻农民负担的几个问 题的补充通知·····	(190)
(公通字〔1993〕56号 1993年6月19日)	
国家计委 财政部 农业部关于涉及农民负担部 分收费项目修改意见的通知·····	(192)
(计物价〔1993〕1744号 1993年9月24日)	

- 农业部 监察部关于全面推行农民负担监督卡制
度的通知…………… (196)
(1995年6月1日)
- 农业部关于印发《农业信访规定》的通知…………… (199)
(农办发〔1998〕6号 1998年5月26日)
- 农业部 新闻出版署 国务院纠风办关于坚决制
止向农村和农民摊派报刊征订任务的通知…………… (206)
(农经发〔1999〕5号 1999年7月29日)
- 国家计委关于进一步做好城乡用电同价工作的通
知…………… (209)
(计价格〔1999〕1024号 1999年8月19日)
- 农业部关于切实做好农民负担监督卡发放和管
理工作的通知…………… (216)
(农经发〔2000〕2号 2000年3月7日)

一、农民负担概述

1. 如何看待农民负担问题的重要性？

中共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：“12亿多人口，9亿在农村，是我国的基本国情，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全国的现代化。”而中国农业和农村问题的实质是农民问题，农民问题的核心则是农民利益问题。要让农民得到更多的物质利益，就要努力增加农民收入，有效减轻农民负担。因此，我们要坚持农业的国民经济基础地位不动摇，始终把农业放在经济工作的首位，就必须重视农民负担问题。

从表面上看，农民负担不过是个经济往来关系，但实际上农民负担问题是现行经济体制下各种利益关系在农村的综合反映。对该问题的认识也不能仅仅停留在经济的角度。正如江泽民总书记所指出的：“减轻还是加重农民负担，绝不是少拿几个钱的问题，而是保护还是挫伤农民积极性的问题，是促进还是阻碍农村生产力的问题，是增强还是丧失农民拥护的问题。必须把减轻农民负担问题，提到这样的政治高度来认识，提到党的宗旨和农村政权稳定的高度来认识。”因此，减轻农民负担，不仅仅是个经济问题，而且是一个十

分严肃的政治问题，是一个涉及党的宗旨、农村经济改革、农村社会稳定的大问题。各级领导干部的思想应统一到党中央和国务院关于减轻农民负担的一系列政策、法规上来。要按照党中央多给农民实惠、决不能与农民争利的要求，提高对减轻农民负担工作重要性和紧迫性的认识，增强做好减轻农民负担工作的自觉性和责任感，把减轻农民负担看作是为农民办实事、办好事，真正把“减负”工作落到实处，抓出成效。

参阅文件：《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。

2. 党的领导集体是如何高度重视农民负担问题的？

农民负担问题涉及到国家、集体和农民个人之间的利益分配关系，涉及到现行的财税体制、农产品流通体制、农村政权建设和农村集体产权的重构，它不仅关系到党群、干群关系，事关农村稳定的社会问题和政治问题，这已被历史所证明。因此，我国农民负担问题自 20 世纪 80 年代提出以来以后，农民负担过重的现实受到社会各界的关注，特别是各级领导的重视。

20 世纪 90 年代，从中央到地方各级政府，分别成立了“农民负担监督小组”及“农民负担监督管理办公室”，党中央国务院陆续采取了一系列保护农民利益、减轻农民负担的重大举措。

1990 年 2 月国务院下发了《关于切实减轻农民负担的通知》，1993 年颁布了《农民负担承担费用和劳务管理条例》。

1993年3月中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于切实减轻农民负担的紧急通知》，采取断然措施，规定除税收和5%以内村提留、乡统筹外，其他项目“一律先停后清”。

1993年5月26日国务院又授权农业部宣布取消要求农民出钱出物出工的43项达标升级活动，纠正10种错误的收费与管理办法。

1993年6月20日，国务院召开全国减轻农民负担工作电话会议，取消了37项中央国家机关涉及农民负担的集资、基金和收费项目，纠正了一些项目在执行过程中存在的强制摊派和搭车收费行为。

1993年7月22日，中共中央办公厅、国务院办公厅又联合发布《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》。

1996年12月连续下发两个文件，一是12月4日国务院办公厅的《关于在农业丰收的形势下认真做好当前减轻农民负担工作的通知》；二是12月30日中共中央、国务院《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》，明确提出“三稳定、两加强”。

在中央高度重视农民负担问题，采取切实行动的同时，各级地方政府也采取了一系列措施，全国有20个省、自治区、直辖市人大先后制定了管理农民负担的地方性法规，如1992年9月，广东省通过了《广东省农民负担管理条例》，1997年3月，江苏省人民政府通过了《江苏省农民财产利益保护办法》和1997年3月湖南省关于建立减轻农民负担领导负责制和部门工作责任制的通知等。

党中央和各级政府对农民负担问题的这些政策和措施，为农民和农村集体经济组织抵制不合理负担提供了重要的政策法规保障，对遏制不断加大的农民负担发挥了重要作用，