

中国
农村文库
ZHONGGUO
NONGCUN
WENKU

农民

增收减负政策解读

NONGMIN ZENGSHOUJIANFU ZHENGCE JIEDU



杨 璠 编著
四川出版集团
天地出版社

中国
农村文库
ZHONGGUO
NONGCUN
WENKU

农民

增收减负政策解读

NONGMIN ZENGSHOUJIANFU ZHENGCE JIEDU



杨 珊 编著
四川出版集团
天地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民增收减负政策解读/杨璠编著. —成都: 天地出版社, 2006. 1

(中国农村文库)

ISBN 7-80726-206-0

I. 农... II. 杨... III. 农民—收入—中国—手册

IV. F323.8-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 107804 号

NONGMIN ZENGSHOU JIANFU ZHENGCE JIEDU

农民增收减负政策解读

编 著: 杨 璠
策划组稿: 段智玲
特约编辑: 陈 怡 徐 丽
责任编辑: 段智玲
特约校对: 赵 英
封面设计: 王 沐
内文设计: 金娅丽

出版发行: 四川出版集团·天地出版社
(成都市三洞桥路 12 号 邮政编码: 610031)

网 址: <http://www.tdph.net>

电子邮箱: tiandichs@vip.163.com

印 刷: 四川锦祝印务有限公司

版 次: 2006 年 1 月第一版

印 次: 2006 年 1 月第一次印刷

规 格: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 5.375

字 数: 120 千

定 价: 6.50 元

书 号: ISBN 7-80726-206-0/F·12

■版权所有, 违者必究, 举报有奖!

举报电话: (028) 87734601 (市场营销部) 87734639 (总编室)

新版序言

徐惟诚

1990年，在李瑞环同志支持下，我们开始编辑出版这一套《中国农村文库》。

接着，又以这一套《农村文库》为基础，发起了“万村书库”工程，目标是在一万个村级组织中各建立一个小型图书室。

中国的农民还很穷，很难做到每家每户都备齐自己应该读、想读的书。农村又很分散，农民也很难到县图书馆、乡文化站去借书。图书室只能建在村里。但村图书室只能是小型的、微型的，要求藏书多，也不现实。

“万村书库”工程一启动，就受到了广泛的欢迎，也成为社会各界和海内外人士资助中国农村文化的一个有效载体。经过十年的时间，已经在八万多个村子中建立了图书室。许多地方还组织了自己的类似工程：万村书架、千乡书库等等，也都

很有成效。

事实证明：中国农民要摆脱贫困，走向富裕，不能没有先进文化的支持。如今，历史进入了全面建设小康社会的新时期，中国农民在知识文化方面又有了许多新的需求。农业产业结构的调整，种植业和养殖业的许多新品种，农业新技术的采用，无公害农业的推广，面向市场营销的信息、经营、结算等新的营销手段和市场规则，农业劳动力的转移，加入 WTO 以后的有关国际规则等等，都是农民需要了解的新内容。农村民主建设的发展，农民精神文化的新需求，电脑网络手段的运用，也要求有新的读物。因此，我们又组织编写了《农村文库》的第三批。

《农村文库》开始编写的时候，我们就定了三条原则：这套书要让农民“买得起”、“看得懂”、“用得上”。做到这三条并不容易，但必须努力做到。在新的一批读物出版的时候，我们重申这三条要求。因为这是真正为农民服务的体现。

中国的农村在不断地进步。城乡差别又将长期存在。这就要求专门为农民组织的出版物也将长期存在，其内容则需要不断地更新发展。

希望这一批《农村文库》继续受到农民的欢迎，也希望有更多的有志者来为中国农民提供更多更好的出版物。



前 言

我国是一个农业大国，农民占全国人口的绝大多数。农业、农村和农民问题始终是关系我国改革开放、社会主义现代化建设全局的根本问题，也是关系到我国建设中国特色社会主义，全面建设小康社会的宏伟目标能否实现的关键问题。全面建设小康社会，重点在农村，难点在农民，这已成为全社会的共识。党和政府历来非常重视“三农”问题，特别是农民的增收减负问题。农民收入长期上不去，不仅影响农民生活水平的提高，而且影响粮食生产和农产品供给；不仅制约农村经济发展，而且制约整个国民经济增长；不仅关系农村社会进步，而且关系全面建设小康社会目标的实现；不仅是重大的经济问题，而且是重大的政治问题。

党和政府制定了一系列法律、法规、规章和政策，采取了一系列措施，促进农民增收减负。但农民负担过重问题，在新形势下仍比较突出，农村发展中还存在诸多深层次的矛盾和问题，农业仍然是经济发展全局中最为薄弱的环节。其中，农民增收困难又是当前“三农”问题最集中的体现。自1997年以来，农民人均纯收入增长率始终停滞不前。全国农民人均纯收入增长缓慢，城乡居民的收入差距扩大，已成为影响国民经济持续快速健康发展的重要制约因素。农民增收问题，已经成为

党的工作的重中之重。2004年1月，中共中央、国务院下发了《关于促进农民增加收入若干政策意见》（“一号文件”），突出了增加农民收入的重要性和紧迫性。

为方便农民朋友更好地了解并掌握党和政府有关农民增收减负的方针政策 and 相关法律、法规，我们特意编写了《农民增收减负政策解读》一书。本书以“一号文件”为主线，结合实例，将农民增收减负分为两大部分来解读。为满足农村读者的需要，在编写时，力求做到深入浅出、通俗易懂。同时特意编选了一些典型案例，为农民朋友增收致富提供借鉴与参考。

本书编写过程中，得到了不少学者和朋友的支持与帮助，其中杨龙飞、左永林、李明、卢燃、徐辉等同志参与了资料的收集与部分编撰工作，在此深表感谢！

编著者
2005年10月

出版好农村读物
为广大农民服务

李瑞琰

九十年十月



目 录

第一章 农民负担及减负	(1)
第一节 “三农”问题及农民负担	(4)
一、“三农”问题	(4)
二、农民负担	(11)
第二节 减轻农民负担的对策	(13)
一、实行农村税费改革	(13)
二、全面推行农村税费改革之后的效果	(20)
三、存在的主要问题	(21)
四、需要注意的问题	(24)
第二章 农民增收	(29)
第一节 农民增收现状及分析	(29)
一、当前农民增收现状	(29)
二、农民增收缓慢的主要原因	(32)
三、农民增收缓慢的影响	(38)
第二节 有关农民增收的政策和对策	(39)
一、改革开放后中央关于农民增收的六个 “一号文件”	(39)
二、粮食主产区农民增收的政策解读及对策	(44)



三、土地征用制度改革政策解读	(100)
四、改善农民进城就业环境政策解读	(103)
 第三章 致富高招	(117)
第一节 农民如何才能增收	(119)
一、哪些农民增收多	(119)
二、政府应为农民做什么	(120)
三、农民增收致富盼什么	(123)
第二节 农民增收实例	(123)
 附录 1	(144)
附录 2	(158)



第一章 农民负担及减负

引子：_____

2004年7月27日下午，在一户农家院子里。

农民甲：听说你家孙子今年考上大学了，恭喜恭喜呀。你怎么看上去一点都不高兴？

农民乙：高兴是高兴，可是这学费咋办啊？家里该卖的都卖了，孩子和孩子他爸也都出去打工了，亲戚和周围邻居的钱也借得差不多了，还是不够啊。要不是我年纪大了，我也去打点零工，给孩子凑点生活费。现在这学校的学费啊，也实在是太贵了，十亩地都养不活一个大学生。何况现在才一亩多地。

农民甲：现在还要好一点，税费改革以前，那收费项目才叫多，除“三提”、“五统”外，还有联防费、防洪费、教育集资、屠宰税等等差不多二十项。

税费改革后，实行“一税制”，稳定农业税，取消了农业特产税、屠宰税，我们农民收入增加了但税没有增加，总算是少交了不少。

农民乙：虽然说现在实行税费改革了，但好像也没见减多少啊。国家给我们农民减的是明的那部分，还有那暗的部分呢。这不，不是又要修路、修桥、修卫生所了吗？还不是又要我们出钱，听说每户要交两百多块哪。我还正愁不知道上哪儿去借哪。

农民甲：我也是。你说，我们农民的收入，除了种地，就是进城打工，那能挣多少钱？种地，东扣西扣，一亩地能剩下百把块钱就不错了，要是收成不好，这一年就白干了。进城打工吧，现在城里的下岗工人又多，人家的文化又比我们高，地头又熟，再说城里人还不得先照顾城里人？就算是能找得到活干，那工钱还不一定能拿得回来。头年村里几个年轻人不就是白干了一年，连路费还是家里给寄去才回来的，现在他们说什么都不去了。

农民乙：是啊，但是现在你不打工，那收入又从哪儿来呢？去年我儿子打工挣的钱占家里收入的一半。唉，但愿我儿子和孙子能早点找到工作，先把第一年的学费给凑够了。

农民甲：听说你们家今年大葱收成不错，卖得可以吧？

农民乙：唉，按说应该是这样，今年比去年多收了好几百斤，可今年地里的东西卖不起价，收入还不如去年呢。



农民甲：这是怎么回事？

农民乙：去年大家看着大葱好卖，价钱又高，种大葱的都赚了一笔，今年大家就一窝蜂地全部都种，结果呢，大家都卖不起价。

农民甲：你家今年还种大蒜吗？

农民乙：种，可也卖不了几个钱啊。

农民甲：听说县里有一个加工泡菜的什么厂，收一块钱的菜，加工出来要卖四五块钱呢，如果我们也会加工，就可以赚钱了。

农民乙：这倒是个好注意，这技术好学吗？如果好学，我就叫我老二去学，然后回村里也开一个加工厂，把村里的大蒜都收上来做泡菜，让村里人也得些实惠。可我家没资金啊。现在贷款又难，要请客送礼。唉，算了，想想得了。

农民甲：听说现在中央提出要重视“三农”问题、“增产减负”，又有一个什么“一号文件”，你知道是怎么回事吗？

农民乙：不清楚，好像是和我们农民有关的，听说老王的儿子放假回来了，人家在大学是学法律的，我们找他问问去。

农民甲：好，走吧。

（案：看来，政策与法律的宣传与普及在农村是非常必要的。农民朋友们掌握了政策与法律，心中有了底，方向明确了，才能促进党的政策与法律的实施。）



第一节

“三农”问题及农民负担

一、“三农”问题

“三农”问题就是指农业、农村和农民问题。

中国是个农业大国，更是个农民大国（70%的人口是农民），所以有“农业兴，百业兴；农村稳，天下稳；农民富，国家富”的说法。20世纪90年代以来，“三农”问题被归纳到一起，作为一个整体问题提了出来，引起了政府和社会各界的广泛关注和高度重视；近年来，更是成为全党经济工作的重中之重。现就“三农”问题的由来、现状作一简单介绍。

（一）“三农”问题的由来

新中国成立后，广大农村实行土地改革，充分满足广大农民群众耕者有其田的要求，调动了农民群众劳动生产的积极性，农业取得了很大成绩，还为国家工业化积累了资金。然而，随之而来的集体化运动，通过互助组、初级社、高级社到人民公社的快速演变，破坏了农民土地所有权和劳动自主权，再经“社教”运动（1963～1965年）和文化大革命（1966～1976年）等政治教育运动之后，农村人口大规模增长，农民生活处于贫困状态，农业生产停滞不前，农村经济发展缓慢，中国“三农”困境已经大致形成。

十一届三中全会之后，在全国农村推广安徽凤阳小岗村农民包产到户的创造性做法，实行家庭联产承包责任制，中国



“三农”困境才出现转折。改革的结果，一亩地粮食产量增加了两百多斤，既能满足家庭和集体经济的需要，也能满足国家和城市工业化的需要。农村集体有了积累，乡镇企业因此异军突起，农民的非农就业率和收入大大提高，大幅度拉动了城市工业品的需求，使中国改革迅速转向城市，中国经济也处于黄金增长时期。

20 世纪 80 年代后期，经济改革和政治改革出现波动，通货膨胀和政治风波相互影响，局势复杂。粮食卖不出去，很多农产品都积压在农民手里，农民增产不增收；同时，农民还要为县、乡基层财政和义务教育承担大部分费用，农民负担沉重的问题浮到面上。1992 年，邓小平“南巡讲话”以后，经济改革继续推进，国民经济重新起飞。城市的高速发展，支持了打工经济，一时民工如潮，农民收入有所增加，卖粮难也初步得到缓解。但 90 年代中期，为加强中央政府宏观调控力度，我国全面推行分税制改革（国税与地税分开，中央在税收分成中较以前占更大比重），此项改革使地方尤其是乡镇财政日益空虚。而且，与城市经济发展得到国家大量投入支持相比，国家对农村社会经济发展投入太少，乡村落后的基本公共设施建设也得靠对农民集资或摊派解决，农民负担沉重的问题再次凸显。加上国企改革遇到巨大困难，又受亚洲金融风暴的影响，工人大量下岗分流，城市经济增长放缓，就业机会减少，“三农”问题再次突出：农民负担加重，种田亏本，非农就业机会供给严重不足，使打工成本迅速上升，城乡居民收入差距继续拉大，农村经济发展严重滞后，城乡社会发展的不协调问题浮出水面；同时，在产业化和城市化过程中，侵害农民权益现象



普遍，造成乡村干群关系紧张，上访人数剧增，群体事件频发，农村稳定受到威胁。人们开始意识到，“三农”问题不仅仅是经济问题，更是一个政治问题。

（二）“三农”问题的现状

农业问题，集中表现为农民种田不赚钱。自古以来农不如工，工不如商，农业劳动生产率低，比较效益差，难以获得社会平均利润率，所以农业是弱势产业。但是，科技发展到现在，还没有哪个产业可以替代农业给人类提供比较稳定的食品，人们对农业的生存依赖是100%的，所以农业又是永恒的必不可少的产业。

在发达国家，政府一般都要援助农业，普遍实行支持农业政策，如对农产品给予价格支持，对主要农产品的进口进行限制，出口给予补贴等等。而在我国，长期以来农业却不断为工业提供资金积累。据估计，改革开放前，通过实行工农产品价格剪刀差政策，农业就为工业贡献了7000亿元的资金（扣除支农资金）。

目前，我国农业问题主要表现在：

一是农业生态恶化，水资源短缺，土地荒漠化严重，圈地之风肆虐，人均耕地面积锐减等。据国土资源部最新统计，我国耕地保有量已从1996年的19.51亿亩减少到2003年的18.51亿亩，全国人均耕地面积也从1996年的近1.6亩降到2003年的1.2亩，是世界人均水平的1/3，而且这种趋势还在加剧和扩大。粮食播种面积1998年为17.1亿亩，到2003年减到15亿亩以下，降到了建国以来最低水平。

二是农业人口过多，大量剩余劳动力滞留在农村，在农业



产值只占 GDP 份额的 14.5%（2002 年）的情况下，农村人口比重仍超过 60%，农业就业比重仍高达 50%，这使得农村剩余劳动力转移任务非常繁重。

三是因资源配置长期形成的农业产业结构和产品结构不合理，导致农产品结构性过剩。

四是因农产品市场化率低、生产成本过高、农产品质量及污染问题而缺乏国际竞争力。

五是因粮食流通体制、农村金融体制、科研推广体制改革滞后而阻碍了农业经济的持续发展。

农村问题，集中表现为农村面貌落后，经济不发达。有人形容中国的城市像欧洲，农村像非洲。

在计划经济体制下，城市的公共产品供给由国家全包，农村则基本上是由农民自筹解决，国家财政用于农村、农业的支出严重不足，而且还逐年下降。进入市场经济体制，用于农村、农业的支出更是在逐渐减少。2000 年，中国财政用于农业的支出为 1298 亿元，约占财政总支出的 8%，比 1990 年的 10% 约低两个百分点，比 1980 年的 12% 约低四个百分点，这样，在基础设施（交通、邮电、通讯等）、医疗卫生和义务教育等公共品供给方面，农村远远落后于城市。比如，在基础设施方面，近五年来，国家实行积极的财政政策，增发长期国债，加强基础设施建设，1998~2001 年，中央安排国债资金 5100 亿元，其中用于农业基础设施建设的为 56 亿元，仅占 1.1%，只能满足同期农业基础设施建设资金需求的 10% 左右。在医疗卫生方面，1990~2000 年，政府投入农村医疗卫生总费用的比重由 12.5% 下降到 6.6%，87% 的农民是完全自费医疗。据统计，我国 70% 的农村人口仅