

心系“三农” 支持农业

帮助农村 关爱农民

山东省农村财政研究会 编
山东省中青年财政理论研究会



山东人民出版社

心系“三农” 支持农业 帮助农村 关爱农民

山东省农村财政研究会 编
山东省中青年财政理论研究会

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

心系“三农”支持农业 帮助农村 关爱农民/山东省农村财政研究会,山东省中青年财政理论研究会编.
济南:山东人民出版社,2006.1

ISBN 7-209-03896-5

I.心... II.①山...②山... III.农村-财政-研究-中国-文集 IV.F812.8-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 153323 号

山东人民出版社出版发行

(社址:济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码:250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 日照报业印刷有限公司印刷

*

880×1230 毫米 32 开本 24 印张 2 插页 610 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—3000 定价:50.00 元

前 言

为推动保持共产党员先进性教育活动的深入开展，积极研究探索新形势下促进农业和农村经济社会发展的思路和政策措施，山东省农村财政研究会和中青年财政理论研究会联合举办了“心系三农、支持农业、帮助农村、关爱农民”征文活动。该活动以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会精神，牢固树立科学发展观，按照统筹城乡发展方略和“多予、少取、放活”方针，深刻理解和把握胡锦涛总书记“两个趋向”重要论断的科学内涵和精神实质，着眼于统筹解决“三农”问题，认真研究新情况，总结新经验，探索新思路，解决新问题，为做好新时期“三农”工作，提供强有力的思想保证、扎实的理论基础和良好的舆论氛围。

这次征文活动，得到了全省各级党政部门领导、财政系统广大干部、高等院校和涉农部门专家学者，以及社会各界关心、关注“三农”问题人士的积极响应和广泛参与，共收到征文 200 多篇。这些论文，从不同层面、不同视角，密切关注和跟踪当前“三农”工作的热点、难点、焦点问题，提出了许多指导性和可操作性较强的对策和建议，对今后做好“三农”工作具有重要参考价值。经专家评审，本次征文共评出一等奖 20 篇、二等奖 30 篇、三等奖 50 篇。现将获奖征文汇编成册，供从事“三农”问题理论研究人员和实际工作者参考。

这次征文评选得到了省委政策研究室傅汝仁副主任、魏学武副

2 心系“三农” 支持农业 帮助农村 关爱农民

处长，山东经济学院郝书臣教授、张宗平教授，山东财政学院孙玉太教授、朱德云教授的大力支持，山东农业知识杂志社承担了大量具体工作，在此一并表示感谢！

需要说明的是，由于时间紧，编者水平有限，书中难免有疏漏之处，敬请作者和读者给予谅解和批评指正。

山东省农村财政研究会

2005年12月1日

序

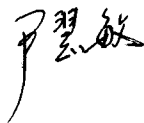
当前，农业基础薄弱，农村发展滞后，农民收入增长缓慢，已成为我国经济社会发展亟待解决的突出问题，引起了各级党委政府的高度重视和社会各界的普遍关注。党中央、国务院反复强调，要把解决好“三农”问题作为全党和全部工作的重中之重，实施统筹城乡协调发展战略和“多予、少取、放活”方针，稳定、完善和强化“三农”政策，统筹解决“三农”问题。认真贯彻落实党中央关于“三农”工作的一系列路线方针政策，牢固树立和落实科学发展观，按照统筹发展的要求，切实解决好“三农”问题，对于全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会具有重大意义。

改革开放特别是近些年来，我省各级财政部门认真贯彻省委、省政府的战略决策和部署，以增加农民收入和提高农业综合生产能力为主线，不断调整国民收入分配和财政支出结构，健全完善扶持“三农”发展的政策措施，实施“两减免三补贴”、“五奖一补”等支农、惠农、利农政策，初步建立起了“城市支持农村，工业反哺农业”的新机制，对促进农业结构调整、农村经济发展、农民收入增长和农村社会稳定发挥了积极作用。但由于我省是一个农业大省，农业比重大，农村人口多，“三农”问题仍是制约我省经济发展的瓶颈。加快农村经济和社会事业发展，保障农民利益，尽快缩小城乡差距，是摆在全社会面前的严峻挑战。这就需要在实际工作中进一步加强调查研究，积极探索支农、惠农、利农的新措施，不断创新财政支持“三农”的方式和方法，真正建立起地位平

等、开放互通、互补互促、和谐进步的城乡经济社会发展新格局。

山东省农村财政研究会和中青年财政理论研究会紧紧围绕农业发展和农村改革大局，在全省开展了“心系三农、支持农业、帮助农村、关爱农民”的征文活动，非常有现实意义，对于引导社会各界积极关注、关心和支持“三农”工作，共同研究探讨解决“三农”问题的政策措施，探索建立解决“三农”问题的长效机制，将起到积极有效的指导、推动和借鉴作用。这次征文活动得到了全省200多个部门和单位的党政领导、财税干部、专家学者和“三农”工作者的大力支持和广泛参与，所征论文从统筹城乡发展、构建和谐社会的高度，对当前“三农”工作的热点、难点和焦点问题进行了全面、系统、深入的分析探讨，畅谈了自己的真知灼见，反映了多年思考研究的成果，足以见证社会各界对“三农”问题的关切，集中表达了关心“三农”人士的拳拳之情，也使我们从中进一步了解到“三农”问题的艰难和复杂，增强了做好“三农”工作的责任感和信心。

解决“三农”问题，意义重大，任重道远。希望全省财政系统广大干部职工继续加强对财政理论及政策的研究学习，恳请社会各界专家学者一如既往地关心支持财政事业，继续为解决“三农”问题建言献策，为统筹城乡经济发展、发展现代农业、繁荣农村经济、增加农民收入、全面建设小康社会做出更大的贡献。



2005年11月28日

目 录

前言	(1)
序	(1)
做好六个“减法” 构建农民减负的长效机制	
于国安 王晶 朱厚玉 李鹏	(1)
关于取消农业税逐步统一城乡税制的探讨	
王玉华 赵宇	(12)
关于完善涉农税制的调研报告	
庞敦之 袁绍明 张波 宋庆鑫	(20)
以科学发展观为指导,找准统筹城乡发展的切入点	
刘同理	(32)
统筹城乡发展解决“三农”问题研究	张开聚 (37)
关于对新形势下农业财政工作的思考	李海军 (44)
推进农村劳动力资源开发和配置是解决“三农”问题的	
重要途径	崔洁 (53)
农村医疗保障“灯塔”特性与公共选择	李和森 (67)
耕地锐减是制约农业综合生产能力提高的瓶颈	刘忠庆 (82)
农村义务教育投入的政策选择	
夏芳晨 潘耀贵 杨德强	(91)
保障村级正常运转的调查与思考	
张伯福	(100)
浅议促进农民增收的财政对策	周美明 (108)

- 努力增加农民收入 逐步解决“三农”问题 王 强 (117)
- 对农民增收现状的思考及对策研究 周忠君 (128)
- 加快现代畜牧进程是增加农民收入的战略抉择
..... 济南市畜牧办公室 (136)
- 深化农村税费改革 积极探索减轻农民负担的治本之策
..... 周占升 董道慈 (154)
- 努力在为“三农”服务中保持和体现共产党员先进性
..... 于维英 邓基科 (160)
- 公共财政促进农民增收的内生性作用机理分析
..... 张峰 卢诗献 (171)
- 全面提升农业经济发展水平做好新时期“三农”工作调查
与思考 张英 赵乐资 (181)
- 当前乡镇财政面临的困难及对策探讨 王传福 杨 敏 (192)
- 免征农业税对当前农村工作的影响和思考 吴英文 (201)
- 改善城乡二元结构, 构建农村和谐社会 王昱东 (209)
- 对农村税费改革后农村有关问题的调查与对策建议
..... 姜振民 于 波 (217)
- 乡村债务的成因与化解对策探讨
——对惠民县乡村债务的调查 高兆阳 曹 利 (227)
- 试论教育支持“三农” 侯锦世 (240)
- 加强农业科技资源整合密切科技与产业结合的对策研究
..... 刘洪军 (246)
- 关于转移农村劳动力工作的几点思考 张 琴 刘京明 (252)
- “三农”问题的根本出路在哪里? 陶济辉 (262)
- 莱芜市畜牧业现状及发展战略研究 徐建国 (268)
- 我省小型农村水利工程建设管理的现状及建议 李秋生 (279)
- 加快建立农民增收的长效机制 荣成市财政局 (288)
- 管好、用好农业综合开发财政资金, 做好为“三农”服务

的文章	马希圣 张丽军 吴海滨 (296)
当前农民负担监督管理工作中存在的问题及建议对策	滕敬平 朱明西 付振起 李 萍 (304)
坚持科学发展观, 推动农业健康持续发展	侯清洪 马 红 (311)
关于我市村级经济发展情况的调查及思考	魏 杰 周美德 张洪港 (319)
对万德镇实施“三抓”措施促农民增收的调查	王春红 曲延璟 (328)
淄川区山区经济发展情况调研报告	陈庆伟 冯 雁 庄有文 (338)
躬身实践“三个代表”, 切实解决“三农”问题 ——垦利县支持“三农”的主要做法	马子文 张继海 (347)
如何破解农民增收问题之我见	景以强 (359)
浅议财政支持农业产业化的对策	闫福江 (367)
整合财政支农资金 提高资金使用效益	张根侠 (379)
坚持以人为本 做好新时期农业财政工作	单 哲 (385)
财政支持农业产业化的思路与对策	王秀夫 (392)
解决“三农”问题的对策探析	徐会振 (401)
建立四个机制 积极推进农村经济社会全面发展	张绍生 (408)
深化林权制度改革 大力发展民营林业	莱芜市莱城区林业局 (416)
妥善解决村干部补贴 维持基层政权正常运转	于荣范 梁 青 (423)
阻碍农村基础教育发展问题的探讨	刘传轩 (428)
关于对整合政府支农投资问题的探讨	王式谦 (434)
推进农业信息化 促进解决“三农”问题	汪 健 (442)

- 安丘市立足“三农”服务“三农”调研报告
..... 王振忠 王 军 (450)
- 积极化解乡村债务,促进基层经济发展
..... 烟台市开发区财政局 (458)
- 破“三农”难题,做增收文章
..... 冯关中 赵立琼 闫其利 范鸿杰 (462)
- 加大财政支农投入,统筹做好“三农”工作 潘海军 (468)
- 实现新突破 开创财政支农工作新局面 罗公明 (474)
- 加大扶贫开发力度 促进农业可持续发展 ... 淄博市财政局 (482)
- 支持阳光培训 促进农民致富 张店区财政局农财科 (492)
- 浅析如何加强农村财务管理 冯继光 邵泉林 (499)
- 整合财力资源 心系“三农”发展 王增平 孟宪兵 (505)
- 坚持“多予少取放活”的方针 王克群 (510)
- 章丘市财政支农的实践与探索 李家晓 (515)
- 以“三个代表”为指针 继续做好“三农”工作
..... 邢国强 赵青山 (523)
- 对农村税费改革后“三农”问题的几点思考 殷宪常 (529)
- 统一城乡税制 规范涉农税收 姜远利 (538)
- 实施村财乡管 深化农村税费改革 李开春 (544)
- 农村税费改革后财政支持农村经济发展的调研报告
..... 岳 颂 (549)
- 阳信鸭梨产业的现状以及财政支持对策
..... 王海泉 张文村 宋 超 (557)
- 切实关注“三农”问题 满怀真情地做好“三农”工作
..... 烟台市芝罘区财政局农业科 (563)
- 多措并举抓关键 开创“三农”新局面 杜建华 (569)
- 城乡统筹 协调发展 破解“三农”问题
——加快高新区农村城市化进程的思考 李 雷 (575)

破解“三农”问题的思考与对策	张守国	(581)
转移农村富余劳动力 多途径实现农民增收		
.....	宫春年 滕肖华 常子君	(590)
树立科学发展观 探索解决“三农”问题的新途径		
.....	潘桂祥 刘忠玉 刘建军	(595)
关于莒县农民增收情况的调查报告		
.....	方相平 赵玉洪 冯 坛	(601)
加强林业建设 确保林业增效农民增收	孟艳华 黄翠芹	(607)
把发展畜牧业作为解决“三农”问题的重要措施来抓		
.....	滨州市畜牧局	(614)
促进提高农业综合生产能力的财政对策研究		
.....	亓加顺 车化冰	(620)
促进农民增收问题研究及发展对策	王文波 薛松岭	(626)
坊子区农业产业化发展调研报告	刘启兴 马永祥	(632)
民间投资成为农村投资的主力军	胡德亮	(639)
发展农村合作经济组织 构建助农增收长效机制		
——济南市农村合作经济组织发展情况调查报告		
.....	徐立明 赵玉堂	(644)
荒山资源开发利用的综合措施探讨	张玉堂 王效丹	(654)
民本念于心 使命系于怀	临淄区财政局	(660)
多元化发展特色农业, 促进农民增收		
.....	贺兆周 梅涛 许 静	(668)
落实科学发展观, 推动经济社会更快更好地发展		
.....	东营市东营区龙居镇财税所	(675)
新形势下促进农民增收的对策和建议		
.....	姚洪国 王胜军 孔德刚 贾林兴	(681)
立足“三农” 大力发展农机事业 提高全区农机化水平		
.....	杨全福	(686)

- 寒亭区农村经济合作组织调查与思考 齐新立 (693)
- 浅谈经济欠发达地区农村剩余劳动力转移的问题与对策
..... 索学玲 (700)
- 沾化县冬枣产业发展的对策分析
..... 张士峰 郭庆宏 胡新华 王秀芬 郭景春 (705)
- 关于农村工业化和农业产业化结合的思考
..... 赵明治 梁东强 王秀芸 (712)
- 村级债务调查 赵学军 王培钊 (719)
- 加快农村劳动力转移, 促进农民增收 陈长太 张在永 (727)
- 浅谈如何利用财政支农政策促进农民增收 李圣贤 (733)
- 做好“五字”文章 促进农民增收 ... 莒南县朱芦镇财政所 (740)
- 完善劳动力市场 优化劳动力结构 加快农村
劳动力转移步伐 张 勇 潘文静 (745)
- 化解镇村债务, 促进“三农”发展 周勤堂 孙明远 (749)
- 以农为本 真情支农 淄博高新区石桥街道办事处 (755)

做好六个“减法” 构建农民减负的长效机制

于国安 王 晶 朱厚玉 李 鹏

农村税费改革实施以来，农民负担得到明显减轻。全省农民人均减负70%以上。但随着减免农业税步伐的加快，财政政策效应对农民减负的拉动作用将逐渐减弱。要保证农民负担持续减轻、不反弹，必须按照完善社会主义市场经济体制和统筹城乡发展的要求，继续做足、做好“减法”的文章，从减费、减税、减人、减事、减债、减成本等六个方面，推进综合配套改革，全方位构建农民减负的长效机制，促进社会主义和谐社会建设。

一、减“费”，健全涉农收费监管机制

免征农业税后，农民政策内将实现“零负担”，防止农民负担反弹的重点和难点相应地转移到政策之外。从最近两年的农民负担情况看，农民政策内税费负担降了下来，但“三乱”仍然屡禁不止，特别是“村村通”工程、农民生产性用水、农民建房、义务教育、计划生育等方面，巧立名目搭车收费现象仍比较突出，农民隐性负担仍然比较重，应当采取严厉措施，进行综合整治。可借鉴治水的经验来“减费”：

一是管住“源头”。进一步深化收费体制改革，从机制上清除乱收费屡禁不止的内在动力。积极稳妥地推进税费制度改革，将现

有收费转变一批、取消一批、规范一批、改税一批，减少收费总量。改革收费行政审批制度，减少收费部门、收费项目、收费环节，对涉及农民群众切身利益的行政收费，在收费审批过程中逐步引进听证会、专家论证等形式，扎紧收费“口子”。深化非税收入管理改革，逐步在乡镇推广使用非税收入征管系统，全面实施“票款分离”，切断收费单位与收费的经济利益联系。

二是堵住“管涌”。切实加强各类涉农收费的监管。对行政事业性收费，向社会公布项目、标准和征收办法，扩大公示制度覆盖面，统一规范公示内容，明确有关违规责任和处罚办法，并切实加强监督检查。对经营性收费，坚持自愿和受益的原则，制定详细而可操作、可监控的约束管理办法。如，对属于政府指导价、政府定价和政府实施价格干预措施、紧急措施的化肥、种子等农业生产资料价格，要建立严格监控体系，严厉查处随意涨价行为。对征地补偿费，应逐步推行“区片综合价”，建立补偿标准听证制度，确保农民得到合理补偿。生产性水费，要推行终端水价制度，逐步实行计量收费，杜绝按人头平摊。对“一事一议”筹资筹劳，应严格上限管理，严格议事程序，由农民民主讨论决定，严禁将“一事一议”变成固定收费。

三是筑牢“堤防”。筑起坚固的法律屏障，是防止农民负担“溃堤”最强有力的武器。在继续建立健全有关政策的基础上，尽快将成熟的政策上升为法律，加快收费管理和农民负担监督管理的立法工作，明确乱收费单位负责人和直接责任人的法律责任，改主要依靠行政手段治理乱收费为行政与法制手段并举，把治理乱收费纳入法制化轨道。有关农民负担、村民自治、税收及财政、财务管理的法律法规制度，要相互配套和衔接。

二、减“税”，进一步规范涉农税收

从2002年开始，中央进一步加快农业税制的调整步伐，相继

采取了取消农业特产税、降低农业税税率、实行免征农业税试点、进一步降低农业税税率等措施。2005年，全国各省都已取消了除烟叶外的农业特产税，28个省实行免征农业税，2006年将全面免征农业税。农业税这一古老的税种，将彻底从我国税制中消失。但同时应该看到，免征农业税并不是从根本上减轻农民负担的“一劳永逸”之策，从长远看，还要在规范涉农税收方面进一步加大工作力度，采取措施，完善税制，更多地对农民实行优惠和倾斜。

一是要落实好免征农业税政策。防止以各种名目在政策之外变相征收农业税或农业特产税，切实让农民得到实惠。今年全部免征农业税的地方，应统一缴销农业税税票；实行减征农业税的地方，应按政策如实核定农民减征和应纳税额，变过去农业税夏、秋两次征收为夏季一次征收，降低征收成本。需要注意的是，继续保留农业税的地方应切实做好宣传工作，鼓励农民依法纳税，防止再产生新的农业税尾欠。

二是对涉农税收实行优惠政策。农业是基础和弱势产业，对农业实行税收优惠、对农民“多予、少取、放活”，是应长期坚持的方针。从国际经验看，各国在对农业课征增值税时，都采取了减免税和其他一些特殊的照顾办法。如欧盟对农业实行的统一加价补偿法（即是在销售农产品时，按照所销售的农产品价格和统一加价补偿率，向农产品的消费者征收一定的加价额，作为农民在购买农业生产投入物时所支付的增值税款的补偿）、拉美国家实行的农业投入物零税率法等。借鉴国外经验，出于保护农业的考虑，为让农村休养生息，在今后相当长的时间里，应在税率和抵免等方面给予优惠政策。在具体操作上，可尝试多种形式。比如，长期以来，为降低农用生产资料价格，在税收政策上对农用生产资料生产企业实行免税，但由于流通等环节的层层加价，农用生产资料的价格实际上并没有降下来。如果能够采取农民购买农用生产资料享受退税的方式，变补企业为补农民，效果可能会更好，农民也能得到更多的

实惠。

三是改革完善现行流转税等税收制度。免征农业税后，农民作为消费者，还要承担零售商在销售环节转嫁的增值税等流转税。流转税的一个特点就是税负可以转嫁，在纳税人和负税人分离时，税收的实际承担者是负税人而不是纳税人。因此，虽然表面上看主要是企业在纳税，但其实真正承担税负的是包括农民在内的最终消费者。有关资料表明，目前农民负担的增值税基本占全部增值税收入的一半以上，最高时达到了75%。另外，农民作为经营者，自己还要承担增值税的进项税额，特别是农民自产自销农产品时，已纳的进项税额无法扣除。因此，减轻农民税收负担，应从更高的层次上、更广的范围内综合考虑，对包括增值税、所得税、土地使用税等在内的现行税收制度进行改革完善，为打破城乡两元税制结构，最终实现统一城乡税制创造条件。

三、减“人”，大力推进综合配套改革

“办了一些不该办的事，养了一些不该养的人，收了一些不该收的钱”，是农民负担减不下来的重要原因。而之所以“办了不该办的事”、“收了不该收的钱”，很大程度上是因为“养了不该养的人”。据统计，目前乡镇级工资性支出占其可用财力的80%以上，有的全部发工资还不够，而因机构臃肿给农民造成的负担占农民实际负担的40%左右。因此，彻底改变乡村两级机构臃肿、人员过多、包袱沉重的问题，必须精简供养人员。

（一）规模调“大”，适当并乡、并村、并校

“并乡、并村、并校”，适当扩大乡村和农村中小学规模，既能有效地精简人员，提高效率，也有利于优化资源配置。据测算，每撤并一个乡镇，仅公务费、招待费、汽车燃修费、水电费等开支，每年可以节省100万元以上；每合并一个村庄，可以减少办公等直接费用支出2万元以上。德州市通过合并乡镇，减少行政管理人员