顾　问　程湘清　刘　英
主　编　刘健生　朱志武　田志杰　柴人峥
副主编　行士文　武解放　张文生　张建军
编　委　蒋德胜　刘宝珊　马孟武　许长荣
　　王全明　刘志文　魏振芳　刘忠国
　　郭健民　李合金　鲁自重　宇文学
　　尹学斌　李玉祥　宋宝元

需要全本请访问 www.ertongbook.com

县乡村干部培训丛书

深化改革　转变观念
走农业产业化之路

刘健生　朱志武　田志杰　柴人峥　主编

中国农业出版社

重视培训县乡村干
部大力发展农业

一九九七年四月

布赫

前　言

进入具有重要历史意义的1997年，党中央、国务院召开的第一次重要会议，是中央农村工作会议。新年伊始，先话农桑，充分体现了党中央、国务院对农业的高度重视和把农业放在经济工作首位的决心。农业和农村经济能否稳定发展，事关国民经济大局。实践证明，以江泽民同志为核心的党中央完全有能力坚持邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线，实现邓小平同志确立的国民经济“三步走”战略。

在以江泽民同志为核心的党中央领导下，我国农业连续3年获得丰收，人民生活水平不断提高。我国是一个农业大国，农村人口占相当大的比例，人均占有资源相对短缺，农业基础仍相当脆弱，物质装备水平不高，抗灾能力不强，生产增长方式落后和效益低下问题仍然比较突出。坚定不移地把农业放在首位，继续加大抓农业的力度，尽快改变我国农业基础脆弱的状况，切实推进农村经济体制和农业增长方式的转变，调整优化农村产业结构，确保农业增产、农民增收、农村稳定，实现农村经济全面发展和社会全面进步，是历史赋予我们的光荣而艰巨的使命。我们必须认真贯彻落实中央农村工作会议精神，坚持两手抓、两手都要硬，在抓好农业生产的同时，进一步加强农村基层组织建设、民主与法制建设和社会主义精神文明建设，促进农村各项社会事业全面发展。

《县乡村干部培训丛书》内容涉及农村工作坚持深化改革，转变观念，走农业产业化之路；种子工程、水利建设；土地的管理与开发；坚持和完善以家庭联产承包责任制和统分结合的双层经

营体制；乡镇企业制度、股份合作制度；减轻农民负担，农村工作的法律法规政策等。该套丛书是我们学习党中央关于农业和农村发展方针政策的一次尝试。

由于水平有限，写作时间仓促，书中难免有失误之处，敬请读者指正。

编撰者

1997年3月

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

前　言
中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定…… 1
中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施…… 9
90年代中国农业发展纲要 …… 20
“九五”期间我国农业发展的指导方针和主要任务…… 38
实施科技兴农发展战略的意义 …… 41
认真学习山东经验，全力推进产业化经营 …… 43
农业产业化 …… 55
农业产业化是我国农业和农村经济实现现代化的一个重要步骤 …… 59
农村剩余劳动力转移 …… 62
解决农村剩余劳动力问题的基本对策 …… 64
开发农村剩余劳动力资源的措施 …… 68
我国农业科技推广力度不够的原因及对策 …… 70
农业技术的推广与应用 …… 72
农业技术推广的保障措施 …… 73
国外农业技术推广办法 …… 74
发展农村市场经济需要转变的观念 …… 76
农村市场体系建设 …… 78
各级政府如何引导农民走向市场 …… 80
社会主义市场经济条件下农业综合开发的思路 …… 83

发展高产优质高效农业的必要性 …… 84
发展高产优质高效农业的主要途径 …… 87
生态农业 …… 91
家庭联产承包责任制 …… 93
统分结合的双层经营体制 …… 94
农村多种所有制形式和多种经营方式 …… 96
农村的合作经济组织 …… 97
市场经济条件下我国实行农业保护政策的主要措施…… 100
发展农业社会化服务体系…… 106
发展农业社会化服务的原则…… 108
农业社会化服务的主要形式…… 110
世界各国实行农业保护政策的原因…… 112
国际上实行农业保护政策的主要类型和措施…… 116
减轻农民负担的改革对策…… 118
农民负担的内容…… 119
农民负担的使用、收取和管理…… 120
当前农民负担过重的原因…… 122
国家对农民负担的监督和管理…… 125
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
农业部关于进一步加强农业承包合同管理减轻农民
负担的通知…… 134
监察部关于对减轻农民负担问题开展执法监察的通知…… 136
中共中央办公厅、国务院办公厅关于切实减轻农民
负担的紧急通知…… 138
农业部关于贯彻切实减轻农民负担的紧急通知有关
问题的通知…… 139
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…… 146

国家计划委员会、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…… 154
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…… 158

中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定

（1996年12月30日）

一、国家的农业税收政策稳定不变
二、村提留乡统筹费不超过上年农民人均纯收入5%的政策稳定不变
三、农民承担义务工和劳动积累工制度稳定不变
四、严禁一切要农民出钱出物出工的达标升级活动
五、严禁在农村搞法律规定外的任何形式的集资活动
六、严禁对农民的一切乱收费、乱涨价、乱罚款
七、严禁各种摊派行为
八、严禁动用专政工具和手段向农民收取钱物
九、减免贫困户的税费负担
十、减轻乡镇企业的负担
十一、减少乡镇机构和人员的开支
十二、加强领导，实行减轻农民负担党政一把手负责制
十三、加强监督检查，严肃查处加重农民负担的违法违纪行为

当前，我国农村形势很好，农村经济全面发展，农民收入显著增加，农村社会稳定。形势越好，越要注意保护农民的积极性，继续做好减轻农民负担工作。近几年来，针对农民负担存在的突出问题，党中央、国务院及时采取了一系列政策措施，减轻农民负担工作取得了一定的成效。但是，农民负担重的问题还没有从根本上解决，仍然是当前农民反映最强烈的问题之一，有些地方

问题还相当严重。有的地方和部门巧立名目，向农民乱收费、乱集资、乱涨价、乱罚款和摊派；有些地方虚报农民收入，超限额提取村提留乡统筹费，强迫农民以资代劳；极少数基层干部作风粗暴，目无法纪，挥霍、侵吞集体和农民的资财，甚至强行向农民收钱收物。这些都严重地侵犯了农民的合法权益，挫伤了农民的生产积极性，伤害了农民对党和政府的感情，引起了农民群众强烈不满。

加重农民负担的行为屡禁不止，农民负担一再反弹，原因很多，主要是：有些地方盲目追求发展速度，超越了财政的承受能力，以各种名目向农民“伸手”；有些部门在农村办事情要求过高过急，不切实际地推行达标升级活动，搞形式主义，加重了农民负担；有些乡村干部不善于做群众工作，方法简单粗暴，甚至违法乱纪；许多地方乡镇机构臃肿，干部队伍庞大，加之集体经济薄弱，干什么都要向农民收粮要钱；现行的农民负担管理办法不够完善，缺乏群众民主监督，农村集体财务制度不健全，等等。总之，归结起来，一是一些地方和部门背离了党的实事求是的思想路线，订计划、办事情不从实际出发，发展农村各项事业的要求超越了农村经济和农民收入的实际水平。二是有些干部忘记了党的全心全意为人民服务的根本宗旨，群众观念淡薄，对农民总是给予的少，索取的多，以至侵害农民的利益。

中央认为，农民负担重，已成为影响农村改革、发展和稳定的一个十分突出的问题。如不坚决加以解决，势必妨碍国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的实现，影响基层政权的巩固，危及国家的长治久安。全党务必从政治、全局的高度看待这个问题，采取有力措施，切实做好减轻农民负担工作。

当前和今后一个时期，减轻农民负担工作的指导思想和主要任务是：以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，坚持党的十一届三中全会以来关于农村工作的一系列方针政策，正确处理新时期的农民问题，坚定不移地维护农民的合

法权益，坚持不懈地减轻农民负担，禁止非法负担，管理好合理负担，推动农民负担监督管理工作走上法制化、规范化轨道。经过努力，坚决把农民承担的村提留乡统筹费和劳务全面控制在国家规定的限额之内，严禁面向农村的乱收费、乱集资、乱涨价、乱罚款和各种摊派，取消一切加重农民负担的达标升级活动，杜绝因农民负担过重引发的严重事件和恶性案件，切实把不合理的农民负担减下来，并长期稳定在政策规定的范围之内。为此，党中央、国务院特作以下决定。

一、国家的农业税收政策稳定不变

“九五”期间，对农业生产不开征新的税种，国家规定的农业税税率不再提高。任何地方无权设立税种、提高税率，非法设立的税种和擅自提高的税率一律取消。农业特产税、屠宰税必须据实征收，不得向农民下指标，不得按人头、田亩平摊。农业税和农业特产税不得重复征收。有关部门要抓紧完善农业税收稽征办法。

二、村提留乡统筹费不超过上年农民人均纯收入5%的政策稳定不变

随着经济的发展和农民收入水平的提高，农民实际负担村提留乡统筹费的比例还应该逐步降下来。按照公平合理负担的原则，改革完善村提留乡统筹费计提办法，收入高的多负担，收入低的少负担。将以乡农民人均纯收入为依据改为以村农民人均纯收入为依据计提村提留乡统筹费。有条件的地方，可以实行农户上交的村提留乡统筹费额一定几年不变、按年度收取的办法。对从事个体工商业和私营企业的农户，由县级人民政府根据国家有关规定，合理确定村提留乡统筹费的提取比例。对受灾地区农民上交的村提留乡统筹费要适当调减。受灾严重的农户，免交全部公益金和公积金。做好农民人均纯收入的统计核实工作，防止虚报多收。

加强对村提留乡统筹费的管理和监督。村提留占提留统筹费

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的比例应在一半以上。除法律法规已有规定外，乡统筹费开支项目一律不得定比例。坚决纠正平调、挪用、挤占村提留乡统筹费的错误做法。要健全村提留乡统筹费的财务管理制度，村提留乡统筹费的收支要严格执行预算方案，村提留的使用情况要定期张榜公布，并允许村民查帐，乡统筹费的使用要接受专项审计。乡镇人大、集体经济组织和有关职能部门要加强监督。

三、农民承担义务工和劳动积累工制度稳定不变

义务工和劳动积累工以出劳为主，原则上不得以资代劳，各级各部门都不得向乡村下达以资代劳指标。农民自愿以资代劳的，必须由本人提出申请，经村集体经济组织批准后，可以由农民出资自己雇请劳力，也可以由村集体经济组织管理以资代劳资金，统一雇请劳力，完成本村的出工任务。不得要求把以资代劳资金上交县、乡有关部门管理。除抢险救灾、农田水利工程和法律法规已有规定外，义务工和劳动积累工不得跨乡使用。

四、严禁一切要农民出钱出物出工的达标升级活动

各级政府和部门在农村开展工作，不得违反规定要求集体经济组织和农民出钱出物出工，不得脱离农村实际定统一的标准、下统一的量化指标，也不得以检查验收和评比等形式搞变相的达标升级活动。

五、严禁在农村搞法律规定外的任何形式的集资活动

今后，各地区、各部门均不得出台任何面向农村的集资项目。教育集资必须依照《教育法》的有关规定，坚决按照自愿、量力的原则，控制数量，严格审批。不得超规定范围使用教育集资款，不得将教育集资变成经常性的集资活动，也不得以教育集资的名义乱集资。坚决禁止不切实际地搞高标准的学校建设。有关部门要抓紧共同制定教育集资的管理办法。政府及部门组织兴办的道

路、电力、通讯、广播电视等建设项目，不得向农民集资。

农民在村范围内兴办生产和公益事业所需资金，应从公积金和公益金中列支。资金不足的，可以提交村民大会讨论，经多数村民同意后，由群众自愿筹集。

六、严禁对农民的一切乱收费、乱涨价、乱罚款

“九五”期间，停止审批一切面向农民的新的收费项目。各级各部门要按照中央的统一部署，抓紧清理面向农民的各种收费。中央和地方已明令取消的项目，不得恢复，仍在执行的要坚决停止；擅自设立的收费项目，要坚决取消；偏高的收费标准，要坚决降下来。清理后的收费项目和标准，要向农民公布。要纠正只收费不服务、多收费少服务或强制性服务等错误做法。禁止在结婚登记、中小学生就学、建房和计划生育指标等审批、办理过程中向农民的一切搭车收费。禁止非法经营农业生产资料，严肃查处违反国家价格政策的乱涨价行为。禁止非法向农民罚款，取消无法律法规依据的罚款项目，坚决纠正因农民未完成种植养殖任务而处以罚款等的错误做法。

七、严禁各种摊派行为

有关部门在农村开展保险业务和合作医疗，都必须坚持自愿量力，不得强求。不得以任何形式下达保险指标，强行要求农民投保。乡村干部不得代农民投保，中小学校也不得代办保险。向农村集体经济组织和农民征订报刊、书籍，必须坚持自愿原则，不得强征代订，不得以回扣等不正当方式扩大发行，增加农民负担。

八、严禁动用专政工具和手段向农民收取钱物

农民要按照国家规定，积极缴纳税金，完成农产品定购任务，承担村提留乡统筹费和劳务。凡农民应缴纳的钱物都要通过农民负担监督卡或承包合同等书面形式确定下来，明确项目和数量，由

农民自觉缴纳，不得在收购农副产品时代扣代缴村提留乡统筹费。收取村提留乡统筹费要使用省级有关部门统一印制的专用票据。对未缴纳村提留乡统筹费的农户，要区别情况，做好工作。对缴纳村提留乡统筹费确有困难的，要依照有关规定，分别予以减、缓、免。对有能力缴纳而又不缴纳的，可以依照村规民约进行教育，或者按照诉讼程序依法解决。不能用解决对抗性矛盾的方式和手段来处理这类问题。不允许动用专政工具和手段向农民收取钱物；不允许到农民家里抓猪牵羊、强行收缴财物；不允许非法采取收回承包地等错误做法胁迫农民交钱交物。对非法向农民收取钱物的，农民有权拒交，有权向上级有关部门反映，有权向人民法院起诉。对农民的反映和起诉，要认真受理，不得压制。

九、减免贫困户的税费负担

要认真贯彻中央制定的对贫困地区的各项税收优惠政策。对国定贫困县的特困村，经县级人民政府批准，免除农民承担的乡统筹费；对尚未解决温饱的贫困户，免除全部村提留乡统筹费。各省、自治区、直辖市要做好本辖区贫困县农民村提留乡统筹费的减免工作，落实好其他地区低收入困难户村提留乡统筹费的减免政策。县级人民政府要根据当地的实际情况，对享受减免政策的农户确定适当的比例，并切实执行。对因执行减、缓、免政策而减少的税费收入，不得分摊到其他农户。

十、减轻乡镇企业的负担

加重乡镇企业负担，也就是加重农民的负担。要严格执行《乡镇企业法》的有关规定，坚决制止各种加重乡镇企业负担的行为。任何单位和部门不得向乡镇企业乱收费、乱集资、乱罚款和摊派，不得以任何形式和名义拉赞助、搞评比，增加企业的负担。乡、村干部不得在乡村集体企业乱开支。乡镇企业行政主管部门要会同有关部门对乡镇企业的负担进行清理，并制定监督管理的

具体办法。

十一、减少乡镇机构和人员的开支

“九五”期间，各地不再增加乡镇机构和人员编制，坚决裁减超编人员。有关部门要抓紧研究适应社会主义市场经济体制的乡镇机构改革问题。村级各类组织的干部可以交叉兼职，减少补贴干部的职数。严格控制乡村代课教师数量，聘任代课教师须由县（市、区）教育行政部门审批，乡、村不得自行聘任。

十二、加强领导，实行减轻农民负担党政一把手负责制

各级党政领导一把手要亲自抓，负总责，一级管一级。要把减轻农民负担工作作为考核和任用各级领导干部特别是县、乡两级领导干部的一项重要指标。县、乡两级领导干部要确保在本辖区内，不出现村提留乡统筹费突破上年农民人均纯收入百分之五的村；不违反中央规定出台加重农民负担的项目；不发生因农民负担引发的严重事件和恶性案件。各级有关部门尤其是中央有关部门，要带头执行中央减轻农民负担的有关政策规定，坚决维护政令统一，做到令行禁止。有关部门的领导要切实负起责任，把好关口。今后哪个地方和部门加重农民负担，就要追究那里主要领导的责任。凡因加重农民负担受到处分的干部，在规定的期限内不得提拔和重用。

十三、加强监督检查，严肃查处加重农民负担的违法违纪行为

要加强农民负担监督管理机构的建设，充实力量，强化职能。各级党委和政府每年都要组织两次农民负担执法检查，并将检查情况逐级上报，上级党委和政府要将有关情况及时予以通报。各级有关部门要针对农民反映的突出问题开展专项治理。要发挥人大、政协的监督作用，加强群众的民主监督和舆论监督。要严肃

处理各种加重农民负担的行为。对违反规定的，各级纪检监察机关要依照党纪政纪追究责任；对非法向农民收取钱物的，农业、财政、计划、物价等部门要依照有关规定责成其如数退还，有关部门可视情况依法给予经济处罚；对造成严重后果、触犯刑律的，司法部门要依法追究刑事责任。凡因加重农民负担，引发严重事件和死人伤人恶性案件的，要追究乡、村主要负责人和直接责任人的责任，凡涉及地、县领导责任的，要依照有关规定追究地、县党政主要领导的责任，以吸取教训；连续发生严重事件和死人伤人恶性案件的省、自治区、直辖市，党政主要领导同志要向党中央、国务院作出书面检查；对瞒案、压案、报而不查或打击报复举报人的，一经发现，要从严处理。要加快农民负担监督管理的立法工作。

以上十三条，各级党委和政府要认真贯彻执行，逐项逐条落到实处，决不允许出现任何梗阻现象，决不允许在执行中走样。以前的文件规定凡与本决定不符合的，均以本决定为准。各省、自治区、直辖市党委和政府，对上述决定的传达贯彻要作出专门部署，首先向县以上党政机关干部传达，然后由各县（市、区）党委、政府组织乡、村干部学习，逐级搞好培训，以统一思想，提高认识。在此基础上，将决定内容同广大农民群众见面，并反复宣传，做到家喻户晓。

减轻农民负担是一项十分紧迫的政治任务，做好这项工作，关键在干部。各级干部特别是广大基层干部为农村经济和各项事业的发展做了大量的艰苦的工作，主流是好的。中央希望，各级干部尤其是领导干部，都必须始终牢记全心全意为人民服务的宗旨，时刻把农民的利益放在心上；必须坚持实事求是的思想路线，一切从实际出发，因地制宜办好农村的事情；必须切实转变工作作风，改进工作方法，善于做好新时期的农民工作。在实际工作中，必须认真做到：要努力给农民更多的经济实惠，不要与民争利；要保障农民的个人财产和合法收入不受侵犯，不要乱向农民伸手；要

充分尊重农民的意愿，不要剥夺农民的民主权利；要量力而行地办好农村各项事业，不要急于求成；要区别情况分类指导农村工作，不要不切实际地向下压指标、搞“一刀切”；要把主要精力放在帮助农民发展经济上，不要只想着向农民要这要那；要把对上级负责和对农民负责统一起来，不要把两者对立起来；要教育和引导农民自觉履行应尽的义务，不要放弃领导应有的责任；要严格执行政策，耐心细致地做好群众工作，不要用强迫命令和简单粗暴的方式对待农民；要说真话、办实事，不要搞形式主义，弄虚作假。

减轻农民负担是一项长期性的工作。从根本上解决好农民负担问题，必须坚持深化改革。对有的地方进行的负担分流和一些粮食主产区进行的税费改革探索，可以继续试验。要大力发展农村经济，努力增加农民收入，要不断壮大集体经济，增强集体经济组织服务和兴办公益事业的实力，解决好“有钱办事”的问题。坚持依靠农民群众进行民主监督，规范政府行为，依法管理农民负担。要规范农村财务制度，加强财务管理。

减轻农民负担，事关重大，任务艰巨。中央号召，全党同志务必以对党和人民高度负责的精神，讲政治，讲纪律，统一思想，步调一致，切实做好减轻农民负担工作，为实现新时期的宏伟目标，确保国家的长治久安而努力奋斗！

中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施

（1993年11月5日）　中发（1993）11号

在党的十四大精神指引下，我国农业和农村经济进入了一个新的发展时期，农村总的形势是好的。在经济体制转换和国民经

需要全本请访问 www.ertongbook.com