



减轻农民负担必须坚持标本兼治

□ 农业部部长 韩长赋

农民负担问题反映了国家、集体和农民的利益关系，事关农村改革、发展与稳定的大局，不仅是一个经济问题，也是一个政治问题。党中央、国务院高度重视减轻农民负担工作，坚持实行标本兼治，采取了一系列重大措施，取得明显成效。适逢农村税费改革十周年之际，全面回顾减负工作历程，总结经验，明确今后工作方向和重点，对于进一步深化农村改革、促进农民减负

增收意义重大。

一、减负工作的历程

上世纪90年代以来，根据经济社会发展的要求和农民负担问题的不断变化，党中央、国务院审时度势，及时抓住重点，采取有力措施，切实减轻农民负担。回顾减负工作的历程，大体经历三个阶段：

第一阶段：控制负担，着力治重治乱。从1990年开始，针对农民增收

相对困难，农业税费负担名目繁多，农村乱收费、乱罚款和集资摊派愈演愈烈，农民负担日渐加重、恶性案件时有发生的情况，中央及时把减轻农民负担提上“三农”工作的重要日程，摆到各级党委、政府工作的重要位置，采取措施，治重治乱。

——控制负担水平。1990年国务院发出切实减轻农民负担的通知，明确提出农民负担实行定项限额；1993年国务院决定对涉农收费项目实行先

停后清；1998年党的十五届三中全会决定进一步规定合理负担，坚持定项限额，一定三年不变。

——规范负担管理。1991年国务院颁布农民承担费用和劳务管理条例，对农民应承担的费用项目、审批程序、奖励与处罚等作出规定。

——强化领导责任。1996年中央作出切实做好减负工作的决定，明确减负治乱的13条具体规定，实行减轻农民负担党政一把手负责制，加强监督检查，严肃查处违规违纪行为。

经过治重治乱，农民负担不断加重的势头得到有效遏制，农民承担的提留统筹费基本控制在5%的限额内，减轻农民负担地方领导负责制和部门责任制逐步健全，但农民税费负担仍然过重。

第二阶段：多予少取，推进税费改革。从2000年开始，针对农民负担居高不下，已有减负政策难以从根本上解决负担过重的问题，中央继续加大减负工作力度，部署开展农村税费改革。

——加强农民负担监管。中央在1999年到2002年连续4年召开全国减负工作电视电话会议，明确提出全面实行“四项制度”，即涉农税收价格收费“公示制”、农村义务教育收费“一费制”、农村公费订阅报刊费用“限额制”和涉及农民负担案（事）件“责任追究制”。期间，按照中央要求，农业部及时出台村级范围内筹资筹劳管理规定，规范一事一议筹资筹劳。

——启动税费改革试点。2000年中央下发进行农村税费改革试点的通知，明确按照“减轻、规范、稳定”的目标推进农村税费改革试点，并确定在安徽省以省为单位进行农村税费改革试点。2002年试点范围扩大到20个省份，2003年在全国范围推开。

——逐步取消农业税。2004年中央决定选择吉林、黑龙江两省进行免征农业税改革试点，多数省份降低农业特产税政策；2006年在全国范围内取消农业税，终结了延续2600多年农民缴纳“皇粮国税”的历史。在对农民“少取”的同时，中央从2004年开始对种粮农民实行直接补贴，对部分地区农民实行良种补贴和农机具购置补贴，使农民得到国家财政的直接支持。

这个阶段农民承担的税费大幅度减少，全部取消农业税、牧业税和特产税，每年为农民减负1335亿元，农民负担监管制度建设得到加强，但农民负担反弹的隐患仍然存在。

第三阶段：巩固成果，防止负担反弹。2006年以来，由于造成农民负担重的一些深层次问题没有根本解决，中央及时部署推进农村综合改革，加大惠农政策力度，加强农民负担监管。

——全面推进“三项”重点改革。2006年中央明确提出农村综合改革，以转变政府职能为重点，推进乡镇机构改革；以落实教育经费保障机制为重点，推进农村义务教育管理体制；以增强基层政府保障能力为重点，推进县乡财政管理体制改革。集体林权制度改革、乡村债务清理化解工作也逐步推开。

——加大惠农政策力度。中央逐步强化惠农政策，不断增加“三项补贴”资金，实施农资综合补贴，建立了能繁母猪、生猪良种补贴等制度。继续实行粮食最低收购价政策。加大了对农村教育、卫生、文化、基础设施、社会保障等方面的投入，大力推动农村社会事业发展。

——建立农民负担监管长效机

制。2006年国务院办公厅发布了《关于做好当前减轻农民负担工作的意见》，要求新阶段减负工作以维护农民合法权益为中心，坚持标本兼治，坚持预防与查处结合，有效防止负担反弹。几年来，通过加强监管、推动改革、健全制度、促进发展，农民负担监管长效机制逐步建立健全。2007年国务院办公厅出台了新的事一议筹资筹劳管理办法，2008年以来一事一议财政奖补试点由启动到全面展开，既规范了农民出资出劳，又调动了农民建设村级公益事业的积极性。

这个阶段减负工作继续深入，农村改革由内部改革转向城乡联动改革，各级财政对“三农”投入力度不断加大，农民负担监管工作持续深入开展，对防止负担反弹发挥了重要作用。

经过多年努力，减负工作从治重治乱到农村税费改革，再到农村综合改革，取得了显著成效。一是延续了几千年的农业税被彻底取消。这是





欣欣向荣的克拉玛依农业开发区

继农村土地家庭承包之后，又一项重大改革。农业税的取消，终结了由传统农业社会所遗留的税赋制度，顺民心、合民意，是统筹城乡发展的一大举措，是惠及亿万农民的一大德政，意义重大而深远。这项重大改革，不仅使农民普遍得到实惠，调动了农民生产积极性，又一次解放了农村生产力，带动了农村上层建筑的变革与进步，而且体现了工业反哺农业、城市支持农村的方向，迈出了突破城乡二元体制的新步伐。二是农民负担不断减轻。农村税费改革取消了专门面向农民的各种税费，各级财政不断加大对“三农”投入的力度，农民负担大幅度减轻。2009年农民人均负担（包括上交集体各种款项、各种社会负担、一事一议筹资及以资代劳）为34.83元，比负担最重的1998年下降77.2%。三是涉及农民负担的案（事）件得到有效控制。2005年以来，全国既没有发生因农民负担引发死人伤人

的恶性案件，也没有发生严重群体性事件和造成重大影响的其他案（事）件，农村社会进一步稳定。四是农民得到的实惠越来越多。农民在农业生产及义务教育、医疗卫生、社会保障等方面得到国家补贴补助的项目不断增多、数额不断增加。农民形象地称之为“种田不缴税，上学不交费，看病能报销，生产得补贴，生活有低保，养老也放心”。五是农村干群关系逐步改善。随着农村改革的逐步深化，减负工作的不断加强，惠农政策力度的不断加大，基层干部作风明显转变，由原来的催粮催款到为农民提供服务，遇事与农民商量，干群矛盾得到有效缓解。农民衷心拥护党和政府的农村政策，党在农村的群众基础进一步巩固。

二、减负工作积累了丰富经验

多年来，减负工作以维护农民合

法权益为中心，坚持标本兼治、防治并举，积累了丰富经验，值得认真总结。

（一）必须坚持与时俱进，有针对性地开展减负工作。在农村发展的不同阶段，农民负担的表现形式不同，对减负工作的要求也不同，必须坚持与时俱进，采取不同措施，增强减负工作的针对性。上世纪90年代，针对农民负担不断增项加码的情况，通过逐步改进农民负担的控制办法，加大对违法违纪行为查处力度，有效遏制了农民负担增长势头。取消农业税后，面临农民负担明显减轻的新形势，中央及时明确减负工作由重点“治重”、“治乱”转入巩固成果、有效防止反弹的新阶段，并适时将惠农补贴补助补偿纳入监管范围，逐步加大监管力度。近年来，针对农民负担行业性、地域性分布的特点，各地对部分领域农民不合理负担加大专项治理力度，对农民负担较重的地区实施综合治理，有效防止了变相增加农民

负担。减负工作只有不断适应农村发展的新形势新要求,适时调整工作重点,转变工作方式,才能增强减负工作的针对性、有效性。

(二)必须坚持以人为本,切实解决损害农民利益的突出问题。农民负担问题关系农民的切身利益,要把实现好、维护好、发展好农民的利益作为减负工作的出发点、落脚点,抓住农民反映强烈的突出问题认真加以解决。在逐步深化改革,直接减轻农民负担的同时,要规范涉农收费管理,健全收费制度,约束部门行为,从源头上堵住农民负担反弹的口子;要对农业灌溉水费电费、排涝排渍收费等生产性费用实施重点监管,清理取消不合法、不合理的收费,合理确定农业水费收取水平,减轻农民用水负担;要防止和纠正截留、挪用对农民的补贴补助问题,督促部门责任落实,完善发放方式,加强监督检查,使农民该得的及时足额得到;要加大对向农民专业合作组织、村级组织收费的监管力度,实行严格的收费审核制度,防止变相加重农民负担。只有切实解决损害农民利益的突出问题,才能有效维护农民的合法权益,得到广大农民群众的拥护和信任。

(三)必须坚持加强制度建设,从源头上治理农民负担。制度建设是减轻农民负担的基础工作,也是源头上治理农民负担的重要措施。上世纪90年代初期,国务院颁布的农民承担费用和劳务管理条例,以法规形式把党和国家处理国家、集体、农民三者利益关系的一系列政策固定下来,将农民负担监管纳入法制轨道。农村税费改革初期,中央及时提出全面实行“四项制度”,逐步推行并不断完善农民负担监测、信访举报、监督检查、案件查处等日常监管制度,有效控制

了农民负担的增加。农村税费改革中,国务院有关部门多次组织开展涉农收费项目清理,取消了大批收费项目,建立了涉农收费文件审核制度。只有坚持加强制度建设,从源头上治理农民负担问题,建立农民负担监管的长效机制,才能有效控制负担、防止反弹。

(四)必须坚持深化改革,统筹城乡发展。农村基本公共服务短缺是农民负担重的一大原因,要不断深化改革,坚持多予少取放活,逐步消除城乡隔离的体制性障碍。农村税费改革消除了农民承担税费的制度性缺陷。农村综合改革以促进农村上层建筑变革为核心,逐步消除造成农民负担重的体制机制性因素。加大对种粮农民实行直接补贴等惠农政策力度,有效促进了农业稳定发展和农民持续增收。一事一议财政奖补试点范围逐步扩大,奖补资金不断增加,村级公益事业建设新机制逐步形成,农民享受到越来越多的公共服务。实施新型农村合作医疗、免费义务教育、最低生活保障制度,启动新型农村社会养老保险试点等惠及民生的新举措,农民享受到越来越多的补贴补助。只有坚持深化改革,统筹城乡发展,逐步形成城乡、地区基本公共服务均等化,才能从根本上解决农民负担问题。

(五)必须坚持党的领导,形成减负工作的整体合力。减轻农民负担是党在农村的一项基本政策,涉及部门多、监管难度大。多年来,党中央、国务院高度重视减负工作,列入了重要日程。各地区、各部门按照中央要求,始终坚持地方各级党政主要领导亲自抓、负总责的工作制度,层层落实责任;始终坚持“谁主管、谁负责”的专项治理部门责任制,强化分工协

作、齐抓共管的工作机制;始终坚持减负工作的考核制度,将减负工作作为考核和任用各级特别是县乡两级领导干部的一项重要内容。只有坚持党的领导,保持减负工作的整体合力,才能形成全社会重视减负工作的良好局面。

三、减负工作任重道远

经过多年的不懈努力,减负工作取得了显著成效,但反弹的压力依然存在。突出表现在:部分领域向农民集资摊派仍然较多,部分项目向农民乱收费屡禁不止,部分地方领导减负意识有所淡化,有关部门减负工作有所弱化。减负工作任重道远。当前和今后一个时期,农民负担监管工作要深入贯彻落实科学发展观,坚持治标与治本相结合,积极推进重点治理,完善相关制度法规,狠抓减负惠农政策落实,建立健全长效机制,坚决防止负担反弹。

(一)继续开展农民负担重点治理。在推进工业化、城镇化和农业现代化过程中,损害农民合法权益的问题会时有发生,需要加大力度治理。当前,对向农民或村集体乱收费、集资摊派等问题要持续开展专项治理,深入解决行业性的负担问题;对农民负担较重、问题较多的地方加大综合治理力度,深入解决地域性的负担问题;对农民反复上访的问题加大跟踪督办力度,切实解决长期难以解决的问题。

(二)加强农民负担监管制度建设。按照预防与查处相结合的总体要求,坚持和不断完善涉农收费文件“审核制”、涉农价格和收费“公示制”、农村公费订阅报刊“限额制”、农民负担“监督卡制”和涉及农民负担案(事)件“责任追究制”等项监管

制度；加快推进农民负担监管法规修订工作，做到依法监管农民负担。深入实施对各种乱收费和惠农补贴政策落实情况的检查监督制度，检查与处理相结合，严格责任追究，不断提高检查监督效果。

（三）切实做好一事一议筹资筹劳和财政奖补工作。一事一议是当前村民参与村级公益事业建设的主要形式，加强这方面的指导与监管已成为减负工作的重要内容。按照中央要求，深入推动各地适应新形势，完善一事一议管理办法，进一步引导农民按民主决策事项出资出劳；积极探索选择一批县（市）开展一事一议筹资筹劳典型示范，以示范带动发展，以示范引导规范。认真总结一事一议财政奖补试点经验，扩大试点范围，提高奖补标准，加大奖补力度，完善奖补政策，逐步建立村级公共设施管护费制度，健全新形势下村级公益事业建设的有效机制。

（四）深入推进农村综合改革。按照中央部署，准确把握形势，明确工作重点，进一步深化农村综合改革，

力争从根源上减轻农民负担。加强对乡镇机构改革工作的分类指导，确保2012年基本完成改革任务；继续深化农村义务教育管理体制改革，促进城乡教育均衡发展；继续推进县乡财政管理体制改革，加强基层财政保障能力建设。积极稳妥推进乡村债务化解，加快完成农村义务教育债务化解工作，组织好其他公益性乡村债务的清理化解工作；进一步抓好村级组织运转经费保障政策的落实工作。积极推进水利管理体制、国有林场、国有林区 and 农垦管理体制等改革，不断创新财政支持“三农”的机制。

（五）强化减负工作机制。深入做好农民负担监管工作，必须坚持和完善以落实领导责任为主要内容的工作机制。继续坚持和完善地方各级党政主要领导亲自抓、负总责的工作制度，确保领导责任不缺位；充分发挥地方各级减负工作领导小组的组织协调作用，确保防止反弹的整体合力不减弱；稳定和加强各级减负工作机构和队伍，确保减负工作机构监管职能不削弱；不断完善减负工作考核制

度，确保减负高压态势不改变；加强调查研究，积极探索构建新形势下农民负担监管的长效机制。

从长远来看，减轻农民负担要进一步拓宽农民增收渠道，挖掘农业增收潜力，挖掘务工增收潜力，挖掘政策增收潜力，为农民减负增收奠定坚实基础；进一步促进农村富裕劳动力转移就业，加大维护农民工合法权益的力度，解决好农民工关心的就业、工资、社保、住房和子女上学等问题，使农民工有序进入城市生活，并逐步成为市民，同时为农村规模经营创造条件。更为重要的是，必须按照统筹城乡发展方略和工业反哺农业、城市支持农村的方针，不断调整国民收入分配格局，加大“三农”投入力度，公共财政向农村倾斜，公共设施向农村延伸，公共服务向农村覆盖，消除城乡二元体制形成的农民负担，建立健全以工促农、以城带乡长效机制，真正形成城乡经济社会一体化发展新格局，使工业化、城镇化、农业现代化同步推进，城镇化和新农村协调发展。■

