

# 2004 年中央“一号文件”

## 中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见

(2003年12月31日)

在党的十六大精神指引下，2003年各地区各部门按照中央的要求，加大了解决“三农”问题的力度，抵御住了突如其来非典疫情的严重冲击，克服了多种自然灾害频繁发生的严重影响，实现了农业结构稳步调整，农村经济稳步发展，农村改革稳步推进，农民收入稳步增加，农村社会继续保持稳定。

同时，应当清醒地看到，当前农业和农村发展中还存在着许多矛盾和问题，突出的是农民增收困难。全国农民人均纯收入连续多年增长缓慢，粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平，许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降，城乡居民收入差距仍在不断扩大。农民收入长期上不去，不仅影响农民生活水平提高，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。全党必须从贯彻“三个代表”重要思想，实现好、维护好、发展好广大人民群众根本利益的高度，进一步增强做好农民增收工作的紧迫感和主动性。

现阶段农民增收困难，是农业和农村内外部环境发生深刻变化的现实反映，也是城乡二元结构长期积累的各种深层次矛盾的集中反映。在农产品市场约束日益增强、农民收入来源日趋多元化的背景下，促进农民增收必须有新思路，采取综合性措施，在发展战略、经济体制、政策措施和工作机制上有一个大的转变。

**当前和今后一个时期做好农民增收工作的总体要求是：各级党委和政府要认真贯彻十六大和十六届三中全会精神，牢固树立科学发展观，按照统筹城乡经济社会发展的要求，坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业支持保护，力争实现农民收入较快增长，尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。**

### 一、集中力量支持粮食主产区发展粮食产业，促进种粮农民增收

(一) 加强主产区粮食生产能力建设。当前种粮效益低、主产区农民增收困难的问题尤为突出，必须采取切实有力的措施，尽快加以解决。抓住了种粮农民的增收问题，就抓住了农民增收的重点；调动了农民的种粮积极性，就抓住了粮食生产的根本；保护和提高了主产区的粮食生产能力，就稳住了全国粮食的大局。从2004年起，国家将实施优质粮食产业工程，选择一部分有基础、有潜力的粮食大县和国有农场，集中力量建设一批国家优质专用粮食基地。要着力支持主产区特别是中部粮食产区重点建设旱涝保收、稳产高

产基本农田。扩大沃土工程实施规模，不断提高耕地质量。加强大宗粮食作物良种繁育、病虫害防治工程建设，强化技术集成能力，优先支持主产区推广一批有重大影响的优良品种和先进适用技术。围绕农田基本建设，加快中小型水利设施建设，扩大农田有效灌溉面积，提高排涝和抗旱能力。提高农业机械化水平，对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴。

（二）支持主产区进行粮食转化和加工。主产区要立足粮食优势促进农民增加收入、发展区域经济，并按照市场需求，把粮食产业做大做强。充分利用主产区丰富的饲料资源，积极发展农区畜牧业，通过小额贷款、贴息补助、提供保险服务等形式，支持农民和企业购买优良畜禽、繁育良种，通过发展养殖业带动粮食增值。按照国家产业政策要求，引导农产品加工业合理布局，扶持主产区发展以粮食为主要原料的农产品加工业，重点是发展精深加工。国家通过技改贷款贴息、投资参股、税收政策等措施，支持主产区建立和改造一批大型农产品加工、种子营销和农业科技型企业。

（三）增加对粮食主产区的投入。现有农业固定资产投资、农业综合开发资金、土地复垦基金等要相对集中使用，向主产区倾斜。继续增加农业综合开发资金，新增部分主要用于主产区。为切实支持粮食主产区振兴经济、促进农民增收，要开辟新的资金来源渠道。从2004年起，确定一定比例的国有土地出让金，用于支持农业土地开发，建设高标准基本农田，提高粮食综合生产能力。主销区和产销平衡区也要加强粮食生产能力建设。进一步密切产销区的关系。粮食销区的经营主体到产区建立粮食生产基地、仓储设施和加工企业，应享受国家对主产区的有关扶持政策。产区粮食企业到销区建立仓储、加工等设施，开拓粮食市场，销区政府应予以支持并实行必要的优惠政策。

## **二、继续推进农业结构调整，挖掘农业内部增收潜力**

（四）全面提高农产品质量安全水平。近几年，农业结构调整迈出较大步伐，方向正确，成效明显，要坚定不移地继续推进。要在保护和提高粮食综合生产能力的前提下，按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，走精细化、集约化、产业化的道路，向农业发展的广度和深度进军，不断开拓农业增效增收的空间。要加快实施优势农产品区域布局规划，充分发挥各地的比较优势，继续调整农业区域布局。农产品市场和加工布局、技术推广和质量安全检验等服务体系的建设，都要着眼和有利于促进优势产业带的形成。2004年要增加资金规模，在小麦、大豆等粮食优势产区扩大良种补贴范围。进一步加强农业标准化工作，深入开展农业标准化示范区建设。要进一步完善农产品的检验检测、安全监测及质量认证体系，推行农产品原产地标记制度，开展农业投入品强制性产品认证试点，扩大无公害食品、绿色食品、有机食品等优质农产品的生产和供应。加强动物防疫体系建设，实施重点区域动物疫病应急防治工程，鼓励乡村建立畜禽养殖小区，2004年要启动兽医管理体制改革的试点。加快实行法定检验和商业检验分开的制度，对法定检验要减少项目并给予财政补贴，对商业检验要控制收费标准并加强监管。

（五）加快发展农业产业化经营。各级财政要安排支持农业产业化发展的专项资金，较大幅度地增加对龙头企业的投入。对符合条件的龙头企业的技改贷款，可给予财政贴息。对龙头企业为农户提供培训、营销服务，以及研发引进新品种新技术、开展基地建设和污染治理等，可给予财政补助。创造条件，完善农产品加工的增值税政策。对新办的中小型农副产品加工企业，要加强创业扶持和服务。不管哪种所有制和经营形式的龙头企业，只要能带动农户，与农民建立起合理的利益联结机制，给农民带来实惠，都要在财政、税收、金融等方面一视同仁地给予支持。

（六）加强农业科研和技术推广。要围绕增强我国农业科技的创新能力、储备能力和转化能力，改革农业科技体制，较大幅度地增加预算内农业科研投入。继续安排引进国外先进农业科技成果的资金。增加农业科技成果转化资金。支持已有科研成果的中试和大规模示范推广。引导和推动企业成为农业技术创新主体，允许各类农业企业和民营农业科技组织申请使用国家有关农业科技的研发、引进和推广等资金。深化农业科技推广体制改革，加快形成国家推广机构和其他所有制推广组织共同发展、优势互补的农业技术推广体系。积极发挥农业科技示范场、科技园区、龙头企业和农民专业合作社在农业科技推广中的作用。建立与农业产业带相适应的跨区域、专业性的新型农业科技推广服务组织。支持农业大中专院校参与农业技术的研究、推广。

### 三、发展农村二、三产业，拓宽农民增收渠道

（七）推进乡镇企业改革和调整。发展乡镇企业是充分利用农村各种资源和生产要素，全面发展农村经济、拓展农村内部就业空间的重要途径。要适应市场需求变化、产业结构升级和增长方式转变的要求，调整乡镇企业发展战略和发展模式，加快技术进步，加快体制和机制创新，重点发展农产品加工业、服务业和劳动密集型企业。加大对规模以上乡镇企业技术改造的支持力度，促进产品更新换代和产业优化升级。引导农村集体企业改制成股份制和股份合作制等混合所有制企业，鼓励有条件的乡镇企业建立现代企业制度。农村中小企业对增加农民就业作用明显，只要符合安全生产标准和环境保护要求，有利于资源的合理利用，都应当允许其存在和发展。有关部门要根据乡镇企业发展的新形势新情况，加强调查研究，尽快制定促进乡镇企业改革和发展的指导性意见。

（八）大力发展农村个体私营等非公有制经济。法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域，农村个体工商户和私营企业都可以进入。要在税收、投融资、资源使用、人才政策等方面，对农村个体工商户和私营企业给予支持。对合法经营的农村流动性小商小贩，除国家另有规定外，免于工商登记和收取有关税费。

（九）繁荣小城镇经济。小城镇建设要同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来，引导更多的农民进入小城镇，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸纳农村人口、带动农村发展的能力。国家固定资产投资要继续支持小城镇建设，引导金融机构按市场经济规律支持小城镇发展。重点

渔区渔港、林区和垦区场部建设要与小城镇发展结合起来。有条件的地方，要加快推进村庄建设与环境整治。

#### **四、改善农民进城就业环境，增加外出务工收入**

（十）保障进城就业农民的合法权益。进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费，简化农民跨地区就业和进城务工的各种手续，防止变换手法向进城就业农民及用工单位乱收费。进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分，为城市创造了财富、提供了税收。城市政府要切实将对进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费，纳入正常的财政预算，已经落实的要完善政策，没有落实的要加快落实。对及时兑现进城就业农民工工资、改善劳动条件、解决子女入学等问题，国家已有明确政策，各地区和有关部门要采取更得力的措施，明确牵头部门，落实管理责任，加强督促检查。健全有关法律法规，依法保障进城就业农民的各项权益。推进大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件。

（十一）加强对农村劳动力的职业技能培训。这是提高农民就业能力、增强我国产业竞争力的一项重要的基础性工作，各地区和有关部门要作为一件大事抓紧抓好。要根据市场和企业的需求，按照不同行业、不同工种对从业人员基本技能的要求，安排培训内容，实行定向培训，提高培训的针对性和适用性。要调动社会各方面参与农民职业技能培训的积极性，鼓励各类教育培训机构、用人单位开展对农民的职业技能培训。各级财政都要安排专门用于农民职业技能培训的资金。为提高培训资金的使用效率和培训效果，应由农民自主选择培训机构、培训内容和培训时间，政府对接受培训的农民给予一定的补贴和资助。要防止和纠正各种强制农民参加有偿培训和职业资格鉴定的错误做法。

#### **五、发挥市场机制作用，搞活农产品流通**

（十二）培育农产品营销主体。鼓励发展各类农产品专业合作组织、购销大户和农民经纪人。积极推进有关农民专业合作社的立法工作。从2004年起，中央和地方要安排专门资金，支持农民专业合作社开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。有关金融机构支持农民专业合作社建设标准化生产基地、兴办仓储设施和加工企业、购置农产品运销设备，财政可适当给予贴息。深化供销社改革，发挥其带动农民进入市场的作用。加快发展农产品连锁、超市、配送经营，鼓励有条件的地方将城市农贸市场改建成超市，支持农业龙头企业到城市开办农产品超市，逐步把网络延伸到城市社区。进一步加强产地和销地批发市场建设，创造条件发展现代物流业。加强农业生产资料市场管理，有关部门要保证货源充足、价格基本稳定，严厉打击制售假冒伪劣农资等坑农伤农行为。支持鲜活农产品运销，在全国建立高效率的绿色通道，各地要从实际出发进一步改善农产品的流通环境。

(十三) 扩大优势农产品出口。要进一步完善促进我国优势农产品出口的政策措施。外贸发展基金要向促进农产品出口倾斜, 主要用于支持企业研发新产品新技术、开拓国际市场、参与国际认证等, 扶持出口生产基地。鼓励和引导农产品出口加工企业进入出口加工贸易区。抓紧启动园艺产品非疫区建设。完善农产品出口政策性信用保险制度。有关部门要密切跟踪监测和及时通报国内外市场供需、政策法规和疫病疫情、检验检疫标准等动态, 为农产品出口企业提供信息服务。加强对外谈判交涉, 签订我国与重点市场国家和地区的双边检验检疫和优惠贸易协定, 为我国农产品出口创造有利环境。适应农产品国际贸易的新形势, 加快建立健全禽肉、蔬菜、水果等重点出口农产品的行业 and 商品协会。

## **六、加强农村基础设施建设, 为农民增收创造条件**

(十四) 继续增加财政对农业和农村发展的投入。加强农业基础建设、解决“三农”问题, 必须进一步调整国民收入分配结构和财政支出结构。各级政府要依法安排并落实对农业和农村的预算支出, 严格执行预算, 建立健全财政支农资金的稳定增长机制。按照统一规划、明确分工、统筹安排的要求, 整合现有各项支农投资, 集中财力, 突出重点, 提高资金使用效率。积极运用税收、贴息、补助等多种经济杠杆, 鼓励和引导各种社会资本投向农业和农村。各地区和有关部门要切实将发展农村社会事业作为工作重点, 落实好新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村的政策规定, 今后每年要对执行情况进行专项检查。

(十五) 进一步加强农业和农村基础设施建设。国家固定资产投资用于农业和农村的比例要保持稳定, 并逐步提高。适当调整对农业和农村的投资结构, 增加支持农业结构调整和农村中小型基础设施建设的投入。节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等“六小工程”, 对改善农民生产生活条件、带动农民就业、增加农民收入发挥着积极作用, 要进一步增加投资规模, 充实建设内容, 扩大建设范围。各地要从实际出发, 因地制宜地开展雨水集蓄、河渠整治、牧区水利、小流域治理、改水改厕和秸秆气化等各种小型设施建设。创新和完善农村基础设施建设的管理体制和运营机制。继续搞好生态建设, 对天然林保护、退耕还林还草和湿地保护等生态工程, 要统筹安排, 因地制宜, 巩固成果, 注重实效。

## **七、深化农村改革, 为农民增收减负提供体制保障**

(十六) 加快土地征用制度改革。各级政府要切实落实最严格的耕地保护制度, 按照保障农民权益、控制征地规模的原则, 严格遵守对非农占地的审批权限和审批程序, 严格执行土地利用总体规划。要严格区分公益性用地和经营性用地, 明确界定政府土地征用权和征用范围。完善土地征用程序和补偿机制, 提高补偿标准, 改进分配办法, 妥善安置失地农民, 并为他们提供社会保障。积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。

(十七) 深化粮食流通体制改革。从 2004 年开始, 国家将全面放开粮食收购和销售市场, 实行购销多渠道经营。有关部门要抓紧清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规。加快国有粮食购销企业改革步伐, 转变企业经营机制, 完善粮食现货和期货市场, 严禁地区封锁, 搞好产销区协作, 优化储备布局, 加强粮食市场管理和宏观调控。当前, 粮食主产区要注意发挥国有及国有控股粮食购销企业的主渠道作用。为保护种粮农民利益, 要建立对农民的直接补贴制度。2004 年, 国家从粮食风险基金中拿出部分资金, 用于主产区种粮农民的直接补贴。其他地区也要对本省(区、市)粮食主产县(市)的种粮农民实行直接补贴。要本着调动农民种粮积极性的原则, 制定便于操作和监督的实施办法, 确保补贴资金真正落实到农民手中。

(十八) 继续推进农村税费改革。要巩固和发展税费改革的成果, 进一步减轻农民的税费负担, 为最终实现城乡税制的统一创造条件。逐步降低农业税税率, 2004 年农业税税率总体上降低 1 个百分点, 同时取消除烟叶外的农业特产税。降低税率后减少的地方财政收入, 沿海发达地区原则上由自己消化, 粮食主产区和中西部地区由中央财政通过转移支付解决。有条件的地方, 可以进一步降低农业税税率或免征农业税。各地要严格按照减税比例调减到户, 真正让农民得到实惠; 确保各级转移支付资金专款专用, 及时足额下拨到位。要据实核减合法征占耕地而减少的计税面积。要加快推进配套改革, 继续加强农民负担监督管理, 防止农民负担反弹, 巩固农村税费改革成果。进一步精简乡镇机构和财政供养人员, 积极稳妥地调整乡镇建制, 有条件的可实行并村, 提倡干部交叉任职。优化农村学校布局和教师队伍。进一步清理和规范涉农行政事业性收费。巩固治理利用职权发行报刊的成果。积极探索化解乡村债务的有效途径。尽快制定农业税的征管办法。

(十九) 改革和创新农村金融体制。要从农村实际和农民需要出发, 按照有利于增加农户和企业贷款, 有利于改善农村金融服务的要求, 加快改革和创新农村金融体制。建立金融机构对农村社区服务的机制, 明确县域内各金融机构为“三农”服务的义务。扩大农村贷款利率浮动幅度。进一步完善邮政储蓄的有关政策, 加大农村信用社改革的力度, 缓解农村资金外流。农业银行等商业银行要创新金融产品和服务方式, 拓宽信贷资金支农渠道。农业发展银行等政策性银行要调整职能, 合理分工, 扩大对农业、农村的服务范围。要总结农村信用社改革试点经验, 创造条件, 在全国逐步推开。继续扩大农户小额信用贷款和农户联保贷款。鼓励有条件的地方, 在严格监管、有效防范金融风险的前提下, 通过吸引社会资本和外资, 积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织。有关部门要针对农户和农村中小企业的实际情况, 研究提出多种担保办法, 探索实行动产抵押、仓单质押、权益质押等担保形式。鼓励政府出资的各类信用担保机构积极拓展符合农村特点的担保业务, 有条件的地方可设立农业担保机构, 鼓励现有商业性担保机构开展农村担保业务。加快建立政策性农业保险制度, 选择部分产品和部分地区率先试点, 有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。

八、继续做好扶贫开发工作, 解决农村贫困人口和受灾群众的生产生活困难

(二十)完善扶贫开发机制。各级党委和政府要进一步加大扶贫开发力度,强化扶贫工作责任制,提高扶贫成效。2004年国家继续增加扶贫资金投入。要在认真总结经验、切实摸清底数的基础上,对尚未解决温饱的贫困人口,进一步采取更有针对性的扶贫措施,切实做到扶贫到村到户。对丧失劳动能力的特困人口,要实行社会救济,适当提高救济标准。对缺乏基本生存条件地区的贫困人口,要积极稳妥地进行生态移民和易地扶贫。对低收入贫困人口,要着力帮助改善生产生活条件,发展特色产业,开辟增收渠道,减少和防止返贫。健全扶贫投入机制,加强资金管理,提高使用效益,所有扶贫资金的使用都要实行公示、公告和报账制度,严格监督和审计,确保资金及时足额到位,真正使贫困户受益。

(二十一)认真安排好灾区和困难农户的生产生活。2003年不少地方遭受了严重的自然灾害,一些农民生产生活遇到严重困难。各级党委和政府要切实负起责任,组织干部深入灾区和贫困地区,摸底排查,核实灾情,及时把救济款物发放到户,按规定减免有关税费,组织和引导灾区群众开展生产自救。有条件的地方要探索建立农民最低生活保障制度。落实好农垦企业参加企业职工基本养老保险的政策。

## **九、加强党对促进农民增收工作的领导,确保各项增收政策落到实处**

(二十二)要把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重。全党同志特别是各级领导干部要始终重视农业的基础地位,始终重视严格保护耕地和保护、提高粮食综合生产能力,始终重视维护粮食主产区和种粮农民的利益,始终重视增加农民特别是种粮农民的收入。对“三农”问题,不仅分管领导要直接抓,而且党政一把手要亲自抓,地、县两级领导要把主要精力放在农业和农村工作上。要树立科学发展观和正确的政绩观,把增加农民收入作为事关全局的大事,放在更加突出的位置。要切实转变工作作风,深入基层,深入群众,落实各项增收措施,为农民增收出主意、想办法、办实事、多服务,力戒浮夸和做表面文章,把增加农民收入作为衡量工作成效的一个重要标准。要加强对农村基层干部的培训,增强宗旨意识和法制、政策观念,增进与农民群众的感情,提高他们带领农民增收致富的自觉性和本领。各行各业都要树立全局观念,为农民增收贡献力量,在全社会形成有利于农民增收的良好氛围。要激发广大农民群众艰苦创业的积极性,发扬自强不息的精神,通过辛勤劳动走上富裕之路。同时,要按照中央的部署和要求,加强农村基层组织建设、精神文明建设和民主法制建设,做好农村其他各项工作,为农民增收提供有力的组织保障、智力支持和安定的社会环境。

做好新阶段的农业和农村工作,努力增加农民收入,意义重大,任重道远。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,高举邓小平理论伟大旗帜,认真实践“三个代表”重要思想,坚定信心,奋力开拓,扎实工作,为全面建设小康社会作出新的贡献。