

聚焦三农

农村改革发展新起点

□ 本书编写组

若干问题解析

JuJiaoSanNong NongCunGaiGeFaZhanXinQiDian
RuoGanWenTiJieXi

红旗出版社

聚焦三农

农村改革发展新起点

若干问题解析

□ 本书编写
■

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦三农:农村改革发展新起点若干问题解析//《聚
焦三农:农村改革发展新起点若干问题解析》编写组编.
—北京:红旗出版社, 2008. 11
ISBN 978-7-5051-1664-1

I. 聚… II. 聚… III. ①农村经济—经济体制改革—研
究—中国②农村经济—经济发展—研究—中国 IV. F32
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 165181 号

书 名: 聚焦三农: 农村改革发展新起点若干问题解析

编 者: 本书编写组

责任编辑: 王农媛

责任校对: 刘文芳

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街 2 号

邮政编码: 100727

E-mail: hqcbs@publica. bj. cninfo. net

编 辑 部: 010-64037149

发 行 部: 010-64037154

印 刷: 北京市昌平开拓印刷厂

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 230 千字 印 张: 9

版 次: 2008 年 11 月北京第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-1664-1 定价: 22.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

目 录

1. 我国农村改革发展 30 年：光辉历程、
重大意义与宝贵经验 (1)
2. 破除城乡二元结构，形成城乡经济社会发展
一体化新格局 (11)
3. 深入贯彻落实科学发展观，坚定不移推进
农村改革发展 (22)
4. 推进农村改革发展的总体思路 (29)
5. 二〇二〇美好蓝图：农村改革发展的
基本目标任务 (38)
6. 推进农村改革发展的重大原则：
“五个必须” (48)
7. 稳定和完善农村基本经营制度 (56)
8. 加强土地承包经营权流转管理和服务 (64)
9. 完善农业支持保护制度 (71)

10. 涉农金融机构积极支持农村改革发展	(78)
11. 加强农民工权益保护	(84)
12. 推进户籍制度改革	(92)
13. 不断完善乡村治理机制	(99)
14. 健全农村公益事业建设机制	(106)
15. 提高土地产出率、资源利用率、 劳动生产率	(113)
16. 增强农业抗风险能力、国际竞争能力和 可持续发展能力	(118)
17. 确保国家粮食安全	(125)
18. 促进农业产业化经营	(132)
19. 加快农业科技创新	(139)
20. 构建强化农业基础的长效机制	(146)
21. 按照建设生态文明的要求， 发展节约型农业、循环农业、生态农业	(153)
22. 繁荣发展农村文化	(160)
23. 培育有文化、懂技术、会经营的新型农民 ...	(168)
24. 巩固和发展新型农村合作医疗制度， 促进农村医疗卫生事业发展	(175)
25. 建立新型农村社会养老保险制度，完善 农村最低生活保障制度	(184)

26. 加强农村基础设施和环境建设	(191)
27. 反贫困，推进农村扶贫开发	(197)
28. 加强农村防灾减灾能力建设	(204)
29. 完善农村社会管理体制机制，加强 农村社区建设，保持农村社会和谐稳定	(211)
30. 以改革创新精神全面推进农村党的建设， 不断提高党领导农村工作水平	(217)
31. 完善党领导农村工作体制机制	(224)
32. 加强农村党组织建设	(229)
33. 加强农村基层干部队伍建设	(236)
34. 加强农村党员队伍建设	(242)
35. 加强农村党风廉政建设	(248)

附 录

中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定 (2008年10月12日中国共产党第十七届 中央委员会第三次全体会议通过)	(256)
---	-------

我国农村改革发展 30 年： 光辉历程、重大意义与宝贵经验

1978 年，党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。我们党全面把握国内外发展大局，尊重农民首创精神，率先在农村发起改革，并以磅礴之势推向全国，领导人民谱写了改革发展的壮丽史诗。在改革开放 30 周年之际，系统回顾总结我国农村改革发展的



的光辉历程和宝贵经验，进一步统一全党全社会认识，加快推进社会主义新农村建设，大力推动城乡统筹发展，对于全面贯彻党的十七大精神，深入贯彻落实科学发展观，夺取全面建设小

1978 年 5 月 11 日，《光明日报》发表《实践是检验真理的唯一标准》所引发的大讨论，为具有划时代意义的党的十一届三中全会作了重要的思想准备，在党和国家的历史进程中产生了重要而深远的影响。

的光辉历程和宝贵经验，进一步统一全党全社会认识，加快推进社会主义新农村建设，大力推动城乡统筹发展，对于全面贯彻党的十七大精神，深入贯彻落实科学发展观，夺取全面建设小

康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面，具有重大而深远的意义。

一、新时期我国农村改革发展的光辉历程

我国市场化改革是从农村开始的。农村市场化改革是实践发展的要求，随着农村市场化改革的不断深化，极大地推动了农村经济社会的发展。

第一，1978～1984年：改革农村经营管理体制，以家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制确立农民市场主体地位的阶段。

在这一阶段，首先，在农业生产经营体制领域展开了一场先自下而上，充分发挥广大农民的首创精神，发现典型，试验引导，调研总结，而后再自上而下，制定改革文件，出台政策，指导贯彻执行，进而一举废除原高度集中的国家指令性计划体制下“政社合一”、“三级所有、队为基础”、劳动上“大呼隆”、分配上“大锅饭”的人民公社制，到1983年底，全国基本实现了家庭联产承包责任制和统分结合双层经营体制的大变革，其实质是通过对农地所有权与使用权的适当分离，在保持土地所有关系和集体经营形式不变的前提下，确立了作为市场主体的农户地位和家庭经营的主体地位，从根本上调动了农民的生产积极性，实现了中国农业的一次巨大飞跃，也为农村更深层次的变革提供了基础。

1991年11月25～29日举行的中共十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》。决定提出把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。家庭联产承包责任制作为农村经济体制改革的第一步，突破了“一大二公”、“大锅饭”的旧体制。而且，随着

承包制的推行，个人付出与收入挂钩，使农民生产的积极性大增，解放了农村生产力。

第二，1984~1992年：农村改革进入到调整产业结构，重点探索市场形式的农产品流通体制改革阶段。

在这一阶段，我国农业市场化改革的重心转向流通领域，核心是改革传统的统购统销体制，确定农产品流通的“双轨制”模式，逐步形成和提高农产品流通市场化程度。这一方面是，我国农村改革几年来粮食连年大幅度增产，使其供给发生了根本变化，以致在1984年出现了首次全面过剩；另一方面是，我国过去长期形成的“农产品

统购统销

粮食统购统销制度是在特定历史条件下选择的粮食流通方案。它在实现保障向工业提供农产品原料这一初始政策目标的基础上，还承接着国民收入分配的功能，成为服务于赶超战略的一种制度安排。农产品统派购制度的长期实施，对农村经济运行产生了严重的负面影响。

由国家收购，消费由国家配给，价格由国家制定，且基本长期不变”的传统流通体制，已不能适应农业推行家庭联产承包制后的新形势，在很大程度上影响着农业的收益水平和农民的生产积极性，同时也制约了价格对农产品供求的调节作用，进而到了非改革不可的地步了。故1985年中央1号文件规定：“从今年起，除了个别品种外，国家不再向农民下达农产品统派购任务，按照不同情况，分别实行合同定购和市场收购”。拉开了正式取消农产品统派购制度和“双轨制”的序幕：一方面逐步减少统派购种类和扩大自主流通品种；另一方面对粮棉油等主要农产品改统派购制为合同收购和市场收购两种流通方式或渠道。同时对农业生产资料流通也开始实行相应的“双轨制”变革，使得我国农业增长中开始实质性地引进市场因素，迈出了

我国农业从计划经济体制向市场经济体制转轨的重要一步。在此基础上，1986 年中央再发出一个“1 号文件”，决定从“七五”计划开始多渠道全面增加对农业的投入，调整工农城乡关系。1992 年中央决定将农地承包期延长 30 年，如有需要 30 年后还可顺延。

第三，1992～2002 年：深化市场变革阶段。

这一阶段的重点是改革长期以来农产品（特别是粮食）销售实行的统销与平价销售体制，使我国农业市场化变革从收购领域进一步扩大到销售领域。

长期以来，我国农产品销售实行的是统销与平价销售政策，以粮食为例，城市居民的定量口粮价格（统销价格），从 1966～1980 年的 24 年间保持不变，为每千克 0.282 元。1990 年为 0.295 元，仅微涨 4.6%。由于 1978 年以后多次提高粮食收购价格，而销售价格又基本未变，以致收购价格超过销售价格并且倒挂程度不断扩大，1978 年全国粮食收购价格相当于销售价格的 76%，1985 年达到 127%。随着农业丰收后农民超售粮食大幅增加，使得财政支出日益不堪重负，1978 年国家粮油补贴支出占当年财政支出的 1.0%，1984 年则急剧上升到 11.8%。这种价格倒挂不仅使财政负担沉重，也阻碍了粮食体制的进一步改革。因此，1992 年中国开始改革粮食销售体制，即在 1991 年城市平价粮食价格提高 50% 的基础上，1992 年再提高 50%，实现了购销价格的并轨。1992 年 4 月 1 日起执行粮食购销同价政策，对消费者的粮食价格暗补改为明补，国家对农产品购销价格倒挂的补贴改为直接支付给消费者；对国有粮食企业的价格补贴相应取消，财政只补贴经营费用。从 1992 年起，广东等地区率先进行取消粮食统销制度的改革试验。到 1993 年下半年，全国各地基本取消了实行 40 年之久的定量计划供应粮食的销售体制（统销制度），90% 以上的县（市）放开了粮油销售价

格，价格随行就市，粮食供应与消费完全依靠市场进行调节和平衡。由此，中国粮食销售体制在经历了购销顺价统销、购销倒挂统销、购销同价统销阶段后，最终实现了放开销售和销售价格的市场化演进过程。粮食销售体制的变革，意味着中国农产品流通的市场化进程完成了质的飞跃。

在改革农产品销售体制的同时，继续探索农产品收购制度的变革：1993年试行粮食定购“保量放价”政策，即保持国家定购粮食数量不变，价格实行随行就市，以期结束农产品流程中的“双轨制”，进而实现单一的市场化格局，但在实施过程中存在反复现象，未能如愿以偿；1998年5月国务院出台《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，明确实行以“四分开一完善”为原则的粮食流通体制改革，即政企分开、储备与经营分开、中央与地方责任分开、新老财务账目分开和完善粮食价格机制。1999年开始了调整粮食收购政策范围，进一步扩大和提高了农产品流通的市场化范围和程度；同时在农业生产资料流通的市场化改革方面也出现了新的突破，市场机制开始在农资流通领域得到了较大力度的应用和显露。

第四，2002年以来：城乡统筹和农村全面发展、农村社会事业建设阶段。

在农业和农村经济发展进入新的阶段以后，农村改革越来越关注农业和农村发展的深层次矛盾和问题，改革的重点主要针对新阶段的农村综合改革和社会主义新农村建设等重大问题。把农业和农村发展放在国民经济通盘格局下，考虑在工业化的中期阶段与农业和农村外部环境变化的大背景下，如何实行“以工促农、以城带乡”，建立农业和农村经济长效发展机制，从总体上解决“三农”问题。着力于城乡统筹和农村全面发展、农村社会事业建设，是这个阶段农村改革的突出特征。

在这个阶段，农村改革出台了一系列重大改革措施：一是

在 90 年代全面清理农民负担项目的基础上，对农村税费改革进行试点，在试点成功之后全面铺开，取消各种农业税费，使得农业发展进入无税时代。2006 年，在全国范围内全面取消农业税，终结了中国延绵了 2600 多年的种地交“皇粮国税”的历史。二是改革我国农产品进出口贸易体制，农业全面对外开放。按照加入世界贸易组织协议的要求，我国对有关农产品贸易的国内市场准入、国内支持和出口补贴等方面进行改革，降低了农产品进口关税，取消了出口补贴，对大宗农产品采取配额制度，并逐步向关税化过渡。三是推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容的综合改革，巩固农村税费改革成果，切实减轻农民负担，调整和改善城乡公共财政投入的分配格局，建立提高农村公共服务水平的长效机制。四是粮食流通体制改革取得突破性进展。从 2004 年开始，国家全面放开粮食收购和销售市场，实行购销多渠道经营，清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规，清理和剥离国有粮食企业财务挂账，推进国有粮食购销企业改革，使其真正成为市场主体。五是在推进城市化发展过程中，着力解决进城农民工的就业、社会保障、住房、子女教育、医疗服务等问题，力争为农民工进城就业创造良好的环境。六是在科学发展观的指导下，按照统筹城乡发展的要求，全面推进新农村建设。2005 年底，中共中央、国务院明确提出了从八个方面推进新农村建设。为此，按照“多予、少取、放活”的方针，国家加大了对农业和农村的财政支持力度。此后的几个中央“1 号文件”使国家在农村的公共服务水平快速提高，用于农村义务教育和农村卫生事业发展的投入大幅度增加，在加强农村基础设施建设和改善农村生产生活条件方面进展也非常明显。

在改革开放 30 周年之际，十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，如一场喜

雨，滋润着乡村大地。它让人们看到“三农”发展的又一次历史性机遇，憧憬新农村建设的崭新局面。

二、我国农村改革发展的重大意义

我国农村经过 30 年的改革发展，发生了翻天覆地的变化。农业现代化水平显著提高，农村经济社会发展取得了巨大成绩，农民的生活水平得到了明显提高，这为进一步推进农村的改革发展积累了经验、奠定了基础。

改革开放的历史性抉择和 30 年中国特色社会主义伟大实践，使中国农村成功地实现了农民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越，迈出了全面建设小康社会的历史性步伐。30 年来，我国农民年人均纯收入从 134 元增加到 4140 多元，贫困人口从 2.5 亿人减少到 1479 万人。农村饮水工程和水利、公路、电网等方面的建设突飞猛进，新型农村合作医疗、免费义务教育、最低生活保障制度等接连实施，广大农民享受到越来越多的公共服务。村民自治制度的建立和完善，使广大农民实现了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，开创了农村基层民主政治新局面。

具体来说，废除人民公社，确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，全面放开农产品市场，取消农业税，对农民实行直接补贴，初步形成了适合我国国情和社会生产力发展要求的农村经济体制；粮食生产不断跃上新台阶，农产品供应日益丰富，农民收入大幅增加，扶贫开发成效显著，依靠自己力量稳定解决了十三亿人口吃饭问题；乡镇企业异军突起，小城镇蓬勃发展，农村市场兴旺繁荣，农村劳动力大规模转移就业，亿万农民工成为产业工人的重要组成部分，中国特色工业化、城镇化、农业现代化加快推进，切实巩固了新时期工农联盟；农村社会主义民主政治建设和精神文明建设不断加强，

农民收入增长六步曲

1978年至2007年，我国农民人均纯收入由134元增加到4140元

1978~1984年 高速增长阶段

短短6年间农民人均纯收入增长2.66倍，年均递增17.71%

1985~1990年 缓慢增长阶段

扣除物价影响农民人均纯收入年均递增2.97%

1991~1996年 回升阶段

从1991年开始，农民收入出现了强劲的回升趋势，1994年起农民实际收入增长超过5%

1997~2000年 增幅持续下降阶段

农民收入增幅连续四年下降，是改革开放二十多年来的第一次

2001~2004年 恢复性增长阶段

2001年农民人均纯收入比上年增长5%，扭转了增幅连续四年下降的颓势，此后几年农民收入一直处于上升趋势

2004~2007年 稳定增长阶段

扣除价格因素，增幅实现了1985年以来首次连续4年超过6%

资料来源：农业部

△ 编辑 彭海龙



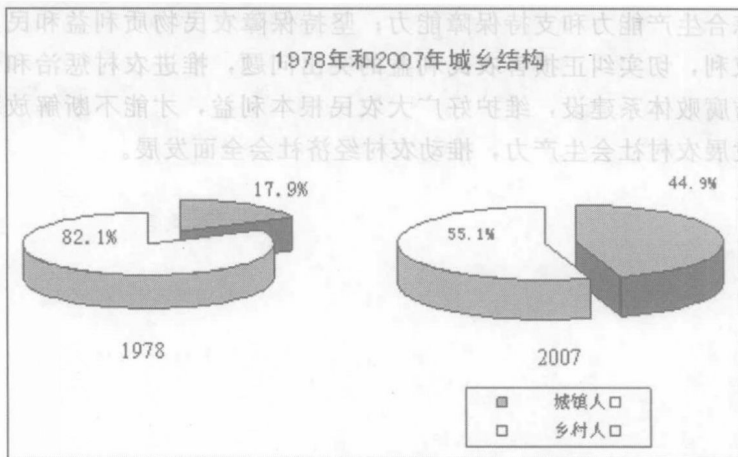
社会事业加速发展，显著提高了广大农民思想道德素质、科学文化素质和健康素质；农村党的建设不断加强，以村党组织为核心的村级组织配套建设全面推进，有效夯实了党在农村的执政基础。总之，农村改革发展的伟大实践，极大调动了亿万农民的积极性，极大解放和发展了农村社会生产力，极大改善了广大农民物质文化生活。更为重要的是，农村改革发展的伟大实践，为建立和完

善我国社会主义初级阶段基本经济制度和社会主义市场经济体制进行了创造性探索，为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了巨大贡献，为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础，为成功开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论体系积累了宝贵经验。

三、我国农村改革发展的宝贵经验

十一届三中全会以来，中国共产党领导全国人民坚持解放思想、实事求是、与时俱进、大胆实践，不断加深对农村改革发展规律的认识，坚持以马克思主义为指导，立足国情实际，

不断推进理论创新，科学指导开创性和发展着的农村改革实践；坚持党的一切从实际出发，解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线和党在新时期的“一个中心、两个基本点”的基本路线，尊重农民群众的首创精神，坚定地走中国特色社会主义农村市场经济体制改革与发展的道路；正确处理好了改革、发展、稳定三者的辩证关系；始终承认并充分保障农民的自主权，把调动广大农民积极性作为制定农村政策的出发点；坚持从全局出发，高度重视农业，使农村改革和城市改革相互配合、协调发展，取得了推进农村改革发展的一系列宝贵经验。



农村改革发展 30 年

我国农村改革发展 30 年的实践充分证明，只有坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，牢牢把握“三农”工作主动权，把发展农业生产、增加农民收入、保障农产品供给、稳定市场物价作为关系全局的大事来抓，充分发挥各级党委农村工作领导机构的协调作用；坚持农业基础地位，强化农业基础，围绕保障农产品有效供给、增加农民收入和促

进农业可持续发展，认真解决事关农业基础建设的突出问题，努力实现农业农村经济又好又快发展；坚持社会主义市场经济改革方向，在更大程度上发挥市场配置资源的基础性作用，为经济又快又好发展注入新的活力；坚持走中国特色农业现代化道路，把发展粮食等主要农产品生产作为农业农村经济工作的首要任务，全面强化农业综合生产能力，保证粮食等主要农产品的总量平衡、结构平衡和质量提升，不断促进粮食增产、农民增收、农业增效，不断提升政策支持能力、资源保障能力、物质装备能力、科技支撑能力和抗御风险能力，从而提高农业综合生产能力和支持保障能力；坚持保障农民物质利益和民主权利，切实纠正损害农民利益的突出问题，推进农村惩治和预防腐败体系建设，维护好广大农民根本利益，才能不断解放和发展农村社会生产力，推动农村经济社会全面发展。

破除城乡二元结构， 形成城乡经济社会发展一体化新格局

由于我国城乡二元结构，城市的发展不仅没有带动农村的相应发展，还导致城乡差别越来越大。为了从根本上解决这个问题，就必须把城市和农村的经济社会发展作为一个整体，进行统筹规划、统筹管理、统筹公共资源分配，分析研究城市和农村发展存在的问题，坚持以工促农、以城带乡，推进现代农业建设，调整国民收入分配结构和政策，全面深化农村改革，加强农村基础设施建设，转变政府职能，坚定不移地加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。

一、城乡二元结构的由来和局限

我国城乡二元结构的形成由来已久。新中国诞生后，为发展工业，在没有外援的情况下，工业化所需的巨额资金主要是依靠当时国民经济的主要部门农业部门的产出来提供的。国家通过扩大工农业产品价格的“剪刀差”，从农业部门取走了大量的建设资金。同时，还在户籍、就业、劳保福利待遇等方面把城市与农村、工人与农民分离开来，进一步固化了城乡二元经