

小康



来自底层中国的调查报告

中国社会科学出版社

中国痛

中国“三农”形势跟踪调查课题组
中汉经济研究所农村发展研究部 编



小康 中国

来自底层中国的调查报告

痛

中国“三农”形势跟踪调查课题组
中汉经济研究所农村发展研究部

编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

小康中国痛：来自底层中国的调查报告/中国“三农”形势跟踪调查课题组编. —北京：中国社会科学出版社，2004.1

ISBN 7-5004-4256-4

I. 小… II. 中… III. ①小康-建设-调查报告-中国②农业经济-调查报告-中国③农村经济-调查报告-中国④农民-问题-调查报告-中国 IV. F124.7②F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 121024 号

图书策划 任 明
特约编辑 张泽瑞 黄 强
责任编辑 孙 乾 樵 夫
责任校对 王应来
封面设计 王 华
技术编辑 王炳图

出版发行	中国社会科学出版社	
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编 100720
电 话	010-84029453	传 真 010-84017153
网 址	http://www.csspw.cn	
经 销	新华书店	
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订 三河鑫鑫装订厂
版 次	2004 年 1 月第 1 版	印 次 2004 年 3 月第 2 次印刷
开 本	710 × 980mm 1/16	
印 张	29.5	插 页 3
字 数	549 千字	
定 价	48.00 元	

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

我们历来提倡艰苦奋斗，反对把个人物质利益看得高于一切，同时我们也历来提倡关心群众生活，反对不关心群众痛痒的官僚主义。

——毛泽东

如果哪个党组织严重脱离群众而不能坚决改正，那就丧失了力量的源泉，就一定要失败，就会被人民抛弃。

没有农民的小康，就没有全国的小康。

——邓小平

没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农村的小康，就不可能有全国人民的小康。

——江泽民

全党同志要牢记七届二中全会的“两个务必”，清醒地看到激烈的国际竞争给我们带来的严峻挑战，清醒地看到我们肩负的任务的艰巨性和复杂性，增强忧患意识，居安思危，牢固树立为党和人民的事业长期艰苦奋斗的思想。

——胡锦涛

本书主编 博 阳 魏 昕

主要撰稿人(以姓氏笔画为序):

于建嵘	王延中	王克勤	韦洪乾
乔 健	刘 奇	朱庆芳	江金骐
许欣欣	许道安	君 言	吴忠民
张玉林	张治穷	张晓山	张莫红
张滌华	李义波	李培林	陆学艺
陈晓华	陈 淮	陈锡文	林 凌
金太军	青连斌	赵树凯	钟开斌
钟涨宝	涌 泉	耿志刚	莫 荣
袁 岳	郭 玮	高 路	黄小伟
黄 平	博 阳	彭宗超	曾慧超
董磊明	韩 俊	魏 昕	

执行编辑	张滌华	方明叶	叶 玫	植凤寅
	夏 芬	仲晓芳	郭 静	路德成

编辑说明

关于“底层中国”的话题，相关研究和著述已经不少。随着我国小康目标任务的明确及其实施，对于我国“底层社会”关注的必要性和紧迫性也空前提高，《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》正是在此一背景下出版的一部对“底层中国”进行全景式展现和分析的报告书。

本报告书由“中国‘三农’形势跟踪调查课题组”与“中汉经济研究所农村发展研究部”联合组织编写。编委会分别邀请了国务院发展研究中心、中国社会科学院、农业部、国家行政学院、商务部、清华大学、人民大学及国务院政策研究室的部分权威专家学者担任主要撰稿人，从中国小康目标的提出、中国小康现状、中国农业的立国之本地位、中国农民的国民主体及其软弱性、中国农村的现状危机、中国农村的小康现状和中国“三农”形势展望等几大方面，以“中国‘三农’形势跟踪调查报告”为基础，用纪实手法全景式地揭示了当代中国社会的中心问题——“三农”问题。报告书内容全面，科学性强，语言流畅，通俗易懂，是近年来我国第一部全面展示中国“三农”形势的权威报告书。

首先需要说明的是，《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》一书所指“底层中国”，并不是全部意义上的中国“底层社会”。因为本书中的“底层中国”没有涉及在我国城市社会已经形成的、且具有一定数量规模的困难人群。之所以如此，一是基于我国现行的户籍制度规定，二是这部分人群相对于农村的困难群体来说数量很少。

其次，《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》一书在编写过程中，参考了近年来国内外不少研究机构公开发表过的资料文献，并汲取了一些知名专家学者的研究成果或精彩论述，有的还直接地进行了引用。在此深表谢意。

第三，《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》一书，是集体辛勤工作的结晶。书中的所有观点为编者所有。但限于水平，谬误或不妥之处在所难免，望广大读者或专家学者给予批评指正，我们衷心感谢并认真吸取。

第四，在《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》的附录部分，尽可能地列举了本书所参考过的资料文献、专家著述。但是，恐因篇幅和编者的疏忽，定有遗漏之处。在此谨向相关机构或个人表示歉意，并诚挚地请求谅解。

谢谢为了本书的顺利出版而辛勤工作的所有人！

编者

2003年12月

为推进农村小康建设而奋斗^①

(代序)

温家宝

一 关于农业和农村工作的形势和任务

当前,我国农业和农村经济正处在新的发展阶段。新阶段是推进农业和农村经济结构战略性调整、实现农业增长方式转变的阶段,是深化改革、完善与社会主义市场经济体制相适应的农村经济体制的阶段,是统筹城乡经济社会发展、推进农村小康建设的阶段。20世纪90年代中后期,我国粮食等主要农产品供求实现了由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变,农业发展越来越受到资源和市场的双重约束,结构性矛盾和农民增收困难的问题越来越突出。党中央、国务院审时度势,作出了我国农业和农村经济发展进入新阶段的重要判断和对农业和农村经济结构进行战略性调整的重大决策,提出要把增加农民收入作为中心任务和基本目标,摆在经济工作的突出位置。这是全党对农业和农村经济发展规律的科学认识。

近几年,各地各部门在党中央、国务院的正确领导下,围绕调整结构和增加农民收入,做了大量工作,促进了农业和农村经济发展,巩固了农村好的形势。一是结构调整取得明显进展。优质专用农产品迅速发展,大宗农产品逐步向优势产区集中,农业产业化经营水平提高。乡镇企业有新的发展,小城镇建设步伐加快,农民就业和增收的渠道不断拓宽。二是农业基础设施和生态环境建设得到加强。近几年,国家实施积极的财政政策,大幅度增加了对大江大河大湖治理、退耕还林、天然林保护、农村电网改造、储备粮库建设等方面的投入。国家用于生态建设和环境保护方面的投入相当于过去几十年投入总和的两倍多。去年以来,又重点支持了节水灌溉、人畜饮水、农村沼气、农村水电、乡村道路和草场围栏等农村中小型基础设施建设。三是农村改革迈出新的步伐。农村税费改革试点工作已扩大到20个省、区、市,明显减轻了农民负担,促进了农村上层建筑的改革和基层民主政治建设。粮食流通体制改革稳步推进,沿海主销区率先实现了购销市场化,主产区的保护价收购政策继续完善。

^① 选自温家宝同志在中央农村工作会议上的讲话,2003年1月7日。

四是农村社会事业有新的发展。农村教育投入大幅度增加,办学条件改善。农村卫生工作得到重视和加强。“八七”扶贫攻坚计划基本完成,实施新的扶贫开发纲要开局良好。五是农村基层组织和干部作风建设得到加强。“三个代表”重要思想学习教育活动卓有成效,农村基层组织的凝聚力和战斗力明显提高,干群关系明显改善。去年,在自然灾害较重、农产品价格低迷、国际竞争压力加大的情况下,我国粮食生产稳定,菜篮子产品持续增长,农产品质量安全水平有了提高,大宗农产品出口增加,农民收入继续增加。农业和农村经济的平衡运行,有力地支持了国民经济的持续快速发展和全社会的稳定,也为全面建设小康社会打下了好的基础。实践证明,中央关于我国农业和农村经济发展进入新阶段的判断是完全正确的,所采取的各项政策措施是符合实际的。

党的十六大提出了全面建设小康社会的战略目标。全面建设小康社会,重点和难点都在农村。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段。初级阶段就是不发达阶段,农村尤其不发达。我国目前达到的小康水平低,不全面,不平衡,差距主要在农村。农民生活水平比较低,还有几千万人处于贫困状态;农村生产力水平还不高,不少地方的农业生产仍然主要依靠畜力和手工劳动;农村社会事业发展落后,文化教育、医疗卫生条件差的问题相当突出。推进农村小康建设的任务十分艰巨,任重而道远。

全面建设小康社会的战略目标,是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标。农村小康建设的总体要求是:高举邓小平理论伟大旗帜,全面贯彻“三个代表”重要思想,坚持党在农村的基本政策,深化农村改革,调动和保护农民的积极性,不断解放和发展农村生产力;大力推进农业和农村经济结构战略性调整,提高农业综合生产能力和可持续发展能力,提高农业的现代化水平和城镇化水平,全面繁荣农村经济,稳定增加农民收入,使广大农民过上小康生活;继续加强农村基层组织建设和民主法制建设,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,保障农民的政治、经济和文化权益,使农村基层民主更加健全、社会秩序良好、群众安居乐业;加强农村精神文明建设,改善教育、卫生条件,丰富农民文化生活,提高农民的思想道德、科学文化和健康素质,实现农村社会全面进步。各级党委和政府都要从实际出发,按照十六大的战略部署,科学制定农村小康建设的发展规划,明确主要任务和奋斗目标。

当前农业和农村经济发展还面临许多困难,突出的仍然是农民收入增长缓慢。这既是农产品供大于求的反映,也是国民经济发展长期积累的一些深层次矛盾的集中表现。从长远看,随着人口增加、经济发展和城乡居民生活的改善,对农产品的需求还会有一个大的增长。但在目前的情况下,受城镇低收入居民和广大农民购买力低下的制约,农产品的国内需求在近期内不会增加很多,加上出口的阻力加大,供大于求的矛盾一时还难以有根本性改变,依靠增

加产量和提高价格来增加农民收入的余地很有限。在我国人多地少、农村人口比重大的情况下，增加农民收入，不仅有赖于农业质量和效益的提高，还有赖于农业富余劳动力的大量转移。目前，我国经济结构调整的任务繁重，产业结构优化升级，资本、技术替代劳动的趋势加强，国有企业减员增效，乡镇企业吸纳劳动力的能力减弱，通过调整农村就业结构增加农民收入的难度也很大。农业和农村的发展，需要国家的支持和保护，但目前各方面改革、发展和稳定的任务很重，要办事很多，国家的投入还难以满足农村发展的需要。因此，我们对农业和农村工作面临的形势要有清醒的认识，对困难要有足够的估计，必须树立长期奋斗的思想。

二 关于稳定党在农村的基本政策

党在农村的基本政策，是调动农民积极性和创造性的有力武器。在新阶段，必须坚持党在农村的基本政策，保持政策的稳定性和连续性。稳定基本政策，核心是稳定和完善土地承包关系。应当看到，土地是农民的基本生产资料。只有赋予农民长期而有保障的土地使用权，农民才有爱惜土地的积极性，才会增加对土地的投入。如果随意调整农民的承包地，农民没有经营土地的稳定感和安全感，就会影响农业生产，甚至影响农村稳定。还要看到，虽然现在农民外出务工经商的很多，但他们的就业并不稳定，土地还是他们最基本的社会保障。如果没有了土地，他们就没有了退路，社会就很难安定。国外在这方面已经有不少教训，我们在个别地方也出现了因农民失地失业而影响稳定的苗头。因此，中央再三强调稳定土地承包关系，是有深远考虑的。各级领导干部在这个问题上，务必保持清醒的头脑。

稳定和完善土地承包关系，当前的关键是正确看待和处理农户土地承包经营权的流转问题。在稳定家庭承包经营的基础上，允许土地承包经营权合理流转，是农业发展的客观要求，也是党的一贯政策。随着工业化和城镇化的发展，必然会有越来越多的农民离开土地，离开农村。适时引导农户搞好土地承包经营权流转，有利于扩大留在农业上的农户的经营规模，使土地资源继续得到有效利用。但土地承包经营权流转要建立在长期稳定家庭承包经营制度的前提下，按照依法、自愿、有偿的原则进行，不能刮风，不能下指标，不能强制推行。只有这样，离开土地的农民才能放心地转出土地。为此，2001年底中央专门下发了《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》，对土地流转作出了明确规定。最近全国人大常委会颁布了《农村土地承包法》，把党在农村改革后形成的关于农村土地的政策上升为法律，使农民的土地使用权有了法律保障。广大农村干部要认真学习贯彻党的农村政策和有关法律，增强执行政策

的自觉性和责任感。

我要特别专门强调一下土地征用问题。目前不少征地项目不给农民合理的补偿，不妥善解决农民的生计，造成农民失地失业，危及农村社会稳定。不少地方乱占滥征耕地，随意圈地，有的地方征地规模过大。这些问题必须引起高度重视。完善征地制度是一项重要工作，直接关系到农民生产、农业发展和农村稳定。要坚定不移地贯彻“合理利用每一寸土地，切实保护耕地”的基本国策，加强征地管理，严格控制征地规模。要加强土地利用总体规划和城镇建设规划的管理，禁止随意修改规划，滥征耕地。要改进土地征用的补偿方式，增加给失地农民的补偿，妥善安排好失地农民的生计。抓紧研究政策，修订法规，建立适应社会主义市场经济发展要求、维护广大农民权益、有利于经济社会可持续发展的土地征用制度。

三 关于深化农村改革

我国的经济体制改革是从农村开始的，改革极大地解放和发展了生产力，给农村带来了翻天覆地的变化，但农村的改革还没有完成。农村的经营体制、投资体制、金融体制、流通体制等还存在很多不适应市场经济发展的问题，农村生产关系和上层建筑的某些环节还有不适应甚至阻碍农村生产力发展的地方。必须着眼于解决农业和农村经济发展中面临的深层次矛盾，坚持解放思想，实事求是，与时俱进，不断深化农村改革。要正确处理改革、发展、稳定的关系，积极稳妥，循序渐进，推进体制创新。当前深化农村改革，要围绕进一步解放和发展农村生产力，减轻农民负担，增加农民收入来进行，我着重强调四个方面的改革。

一是推进农村税费改革。今年的农村税费改革试点工作，要在总结经验、完善政策的基础上全面推开。各地要加强领导，精心组织，认真执行中央的政策，切实做到“三个确保”。目前的一个突出问题是，粮食主产区和从事种植业的农民负担重。进一步减轻粮食主产区和种田农民的负担，是深化农村税费改革的一个基本政策取向。农业特产税已经不适应新阶段发展农业和农村经济的要求，要逐步缩小范围，降低税率，创造条件，最终取消。从根本上说，农村税费改革能不能成功，归根到底取决于县乡机构改革。只有转变政府职能，精简机构和人员，才能从根本上巩固税费改革成果。减轻农民负担的其他各项工作决不能放松。要全面执行减轻农民负担的各项政策措施，深入开展专项治理，做好农业税收的灾歉减免工作，强化减负工作责任制。

二是深化粮食流通体制改革。近年来，我们在粮食流通体制改革方面进行了积极的探索，取得了不少好的经验。要根据加入世贸组织后我国农业面临的

新形势，抓紧调查研究，制定深化粮食流通体制改革的整体方案。粮食流通体制改革要着眼于保护基本农田，保护农民种粮积极性，保护粮食综合生产能力，保障国家粮食安全。这是我们始终应该重视的一个重大问题。已经实行购销市场化的地区，要加快培育和规范粮食市场，加快粮食企业改革和农业结构调整。主产区要继续坚持按保护价收购制度，合理确定保护价水平和收购范围，同时也要积极培育粮食市场，探索市场化改革的路子。要完善粮食储备调节制度，加强对粮食市场的宏观调控。国家用于农业和农村的投入，要向粮食主产区倾斜。

三是探索对农业和农民实行补贴的各种有效办法，加大国家对农业特别是粮食主产区的扶持力度。这几年我们在退耕还林、农村中小型基础设施建设、振兴大豆产业等方面探索了一些补贴农民的具体做法，有的地方还进行了把用于粮食流通环节的补贴转为对农民生产直接补贴的试点。对这些好的做法，要及时总结，继续完善，逐步推广，扩大农民的受益面。这项工作，要与深化粮食流通体制改革和农村税费改革统筹考虑，配套进行。

四是加快农村金融体制改革，加强对农业和农村经济的信贷支持。加快农村经济发展，必须高度重视农村金融问题，充分发挥金融支持农村经济增长的重要作用。要从农村实际出发，加快农村金融体制改革步伐，着力改善农村金融服务，加大信贷支农力度。农村信用社改革的总体要求是，明晰产权关系，强化约束机制，增强服务功能，国家适当扶持，地方政府负责。要坚持为农业、农村和农民服务的宗旨，加大农业信贷投放，增加农户贷款，为农民生产生活 and 农业、农村经济结构调整及时、有效地提供资金服务。要整顿农村信用秩序，引导规范民间信贷。

四 关于农业结构调整

推进农业结构调整，必须把转变农业增长方式，发展优质、高产、高效、生态、安全农业作为核心，把增加农民收入、推进农业现代化作为基本目标，坚持按经济规律和自然规律办事。一是要面向市场。结构调整要以市场为导向，使农业生产始终适应市场需求的变化。二是要发挥优势。利用我国自然条件、生物资源丰富多样的特点，发挥各地的比较优势，发展最具竞争优势的农产品。三是要依靠科技进步。加强农业科学技术的研究，加速先进适用技术的转化与应用，切实把农业发展转移到主要依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来，提高农业增长的质量和效益。四是要努力促进人与自然的和谐发展。农业生产再不能以破坏生态为代价。要节约、保护、合理利用水资源和土地资源，促进农业和农村经济的可持续发展，促进生态脆弱地区再造秀美山川。

从这几年的实践看,搞好农业结构调整,关键是抓好三个环节:一是提高农产品质量安全水平。这是关系人民群众身体健康和农产品国际竞争力的重大问题。要在优化品种、品质结构,大力发展优质农产品生产的同时,切实抓好质量安全管理。要引导和帮助农民按标准组织生产,科学用肥,安全用药,从源头上保证农产品质量安全。要建立健全统一、权威的农产品质量标准体系和检验检测体系,建立市场监管制度和监测制度,保证农产品的质量安全。二是推进优势农产品区域布局。要充分发挥各地的比较优势,采取综合措施,促进优势农产品和特色农产品向优势产区集中,逐步形成具有国际竞争力的农业产业带。三是发展农产品精深加工。发展农产品深加工特别是食品工业,不仅可以提高农产品的附加值,创造新的消费需求,而且可以扩大农村就业,增加农民收入,应当作为农业结构调整中带有方向性的一件大事来抓。要坚持市场导向,统筹规划,合理布局,整体推进,重点突破,努力把农产品加工业提高到一个新水平,把食品工业发展成一个大产业。

农业产业化经营有利于实现优化农产品品质、优化区域布局和发展精深加工的有机统一,是农业结构调整的重要推动力量,也是对农村经营体制的丰富、发展和创新。要在总结经验的基础上大力推进。要落实好国家扶持龙头企业的政策措施,增强龙头企业的带动能力和市场竞争力。各种农民专业合作社经济组织和农产品行业协会,是农业产业化经营的重要组织形式,要给予必要的支持,发挥他们的作用。

随着经济全球化发展和我国加入世贸组织,国际市场的变化对国内农业的影响将不断加深。去年国外农产品进口的冲击没有预想的大,这一方面是由于我们应对和调控措施得当,另一方面是因为国外农业减产、农产品价格上涨。但是国外农业减产的情况不会经常发生,我们不能盲目乐观,更大的压力和挑战还在后面。要继续跟踪研究,做好各项应对工作。既要运用世贸组织的规则,加强农产品进口管理,更要着力提高我国农产品的国际竞争力。我国是一个农业大国,也是农民最多的国家,应当在世界农产品贸易中占有相应的位置。要充分发挥我们的比较优势,积极参与国际合作与竞争。

五 关于千方百计增加农民收入

推进农村小康建设,最根本的是要加快发展农村经济,大幅度增加农民收入。这些年来,在国家财力十分紧张的情况下,中央采取了一系列支持和加强农业、促进农民增收的政策措施。一是增加对农业和农村的投入,尤其是加强与农民生产生活密切相关的农村基础设施建设,扩大退耕还林,直接增加农民收入。这两年,国债项目中用于农业基础设施建设的资金占很大比重,财政投

人有力地支持了退耕还林。随着经济的发展和国家财力的增强,我们还要进一步调整国民收入分配和财政支出的结构,增加对农村经济和社会事业的支持,增加对农民生产的直接补贴。二是推进农村税费改革,切实减轻农民负担,让农民休养生息。为支持这项改革,中央财政安排了专项转移支付。根据建立现代税制和公共财政的要求,我们还要逐步减少以至完全取消不应当由农民负担的各种税费项目。虽然这是一个长期的过程,但要朝这个方向努力。增加农民收入要有新的思路,采取综合措施。要继续坚持“多予、少取、放活”的方针,坚定不移地推进农业和农村经济结构战略性调整,不断提高农业的竞争力,拓宽农民的增收门路;认真落实党在农村的各项政策,尊重农民的首创精神,把农民群众的积极性、主动性、创造性充分发挥出来,不断解放和发展农村生产力,活跃和繁荣农村经济。

加快农村富余劳动力转移,是增加农民收入的重要途径。从我国国情出发,转移农村劳动力要广开门路,多渠道并举。一要大力发展农村二三产业和多种经营,拓展农村的就业领域。现在乡镇企业的发展面临不少困难,各地要支持乡镇企业搞好结构调整、技术改造,加快体制创新,提高发展水平,特别要支持乡镇企业发展农产品加工业和服务业,培育新的经济增长点,为农民创造新的就业机会。二要以现有的县城和少数中心建制镇为重点,加快小城镇发展步伐。发展小城镇要科学规划,合理布局,突出重点,搞好试点示范,不能乡乡建镇,遍地开花。要把引导乡镇企业合理集聚、发展农村服务业、完善农村市场体系等与小城镇建设结合起来,完善小城镇功能,壮大县域经济。三要加强农民进城务工的引导和管理。去年各地按照中央的要求,清理对农民进城务工的不合理限制,取消对农民工的乱收费,改善了农民进城务工的环境,对农民增收起了重要作用。这项工作要进一步加强。当前要着重解决好拖欠工资、劳动环境差、职业病和工伤事故频发等突出问题,维护农民工合法权益。

党的十六大提出,国家实行促进就业的长期战略和政策,这必将为加快农村劳动力转移创造更加有利的环境。转移农村劳动力取决于全社会就业机会的增加。从世界各国的情况看,增加就业机会主要是靠中小企业和服务业。在我国扩大就业也要走这条路子。无论是城市还是农村,都要坚持所有制的多样性和生产力的多层次性,放手发展中小企业和服务业,发展个体私营经济。无论什么所有制形式,只要依法经营、照章纳税、保障职工权益、符合安全标准,都要鼓励发展。

六 关于加强农业基础设施和生态环境建设

农业基础设施建设滞后,生态环境恶化,是我国农业和整个经济社会发展

的长期制约因素。加强农业基础设施建设和生态环境建设,从根本上说,就是要提高农业的综合生产能力和可持续发展能力,推动农村社会走上生产发展、生态良好、生活富裕的文明发展道路。这是一项长期任务,任何时候都不能放松。

要继续加强大江大河大湖治理,提高防洪和排涝能力。干旱是我国农业发展的最大威胁。要合理开发和调配水资源,加强节水灌溉设施建设,推广旱作节水农业,提高农业用水的利用率。加强农业综合开发,不断增强农业综合生产能力。要进一步加强有利于直接增加农民收入、改善农村生产生活条件的农村中小型基础设施建设。退耕还林是关系经济社会可持续发展的重要举措。这项重大的生态建设工程已经取得初步成效,要在讲求实效的基础上逐步扩大规模,完善政策,巩固成果。目前草原生态环境恶化的问题非常突出,加快治理已刻不容缓。要加强牧区水利建设,加大已垦草原的退耕还草力度,采取草场围栏、轮牧、休牧、禁牧、舍饲圈养等措施,加强天然草场的保护和建设。实行退耕还林还草,要与当地经济发展和调整农业结构结合起来,解决好农民的长期生计问题,千方百计增加农民收入;与改善农村能源结构结合起来,积极稳妥地发展沼气等再生能源,确保退得下,还得上,稳得住。

加强农村基础设施建设,关键是要增加投入。各级政府都要调整财政支出结构,增加对农村基础设施和生态环境建设的投资。要加强资金管理,保证工程质量。要坚持谁投资、谁受益的原则,调动社会各方面的积极性,引导和鼓励个人、集体和各种经济主体投资农业基础设施建设。这方面潜力很大,关键是要有好的政策。发动农民群众开展农田水利基本建设,是我国的一个好传统。农村税费改革以后逐步取消“两工”,并不是要丢掉这个传统,而是采取一事一议,让基层干部学会用民主的方法来搞这些建设。只要坚持农民自愿,不搞强迫命令,坚持注重实效,不劳民伤财,农民是愿意投工投劳不断改善农业生产条件的。我们要调动和保护农民在这方面的积极性。

实施《中国农村扶贫开发纲要》,搞好扶贫开发工作,是农村工作的一项长期任务。要坚持开发式扶贫的方针,坚持扶贫到村到户,帮助贫困群众发展生产,增加收入,实现稳定脱贫。继续加强贫困地区的基础设施建设,为加快脱贫创造基础条件。中央国家机关定点扶贫工作和东西部地区之间的扶贫协作已开展多年,要总结经验,明确任务,加强指导,讲求实效。要进一步动员社会各界力量,广泛开展多种形式的扶贫献爱心和社会救助活动。加强扶贫资金的管理和审计,切实提高资金使用效益。

七 关于农村经济社会协调发展

加快发展农村社会事业,是不断改善农民生活质量、提高农民文明程度的

客观要求，也是促进农村经济社会全面发展、推进农村小康建设的重要任务。我国农村发展落后，农村的社会事业尤为落后。城乡经济发展的差距大，社会事业发展的差距更大。一些贫困地区的农村儿童辍学现象不少，尤其是女童辍学比例更高；农村医疗卫生条件差，农民因病致贫、因病返贫的问题在一些地方相当突出；农村文化事业落后，农民文化生活贫乏。我们在加快发展农村经济的同时，必须加快发展农村社会事业，促进农村社会全面进步，促进人的全面发展。党中央、国务院十分重视农村社会事业的发展，决定今后每年新增教育、卫生、文化等事业经费，主要用于农村，逐步缩小城乡社会事业发展的差距。这是一项重大的战略举措，相信经过若干年的不懈努力，我国农村的社会面貌一定会有大的改变。

要高度重视农村教育事业。这几年，农村义务教育实行了在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的新管理体制。国家还大幅度增加了对农村义务教育的投入。各级政府要继续增加投入，不断改善农村办学条件。加强农村教师队伍建设，提高农村师资素质，实施远程教育，提高农村教育质量。要全面落实九年义务教育制度，减轻农民子女上学的负担，开展对贫困家庭学生的教育援助，切实降低农村适龄学童的辍学率。

要大力发展农村卫生事业。把改善农村卫生环境，解决农民看病难的问题，作为农村卫生工作的重点。坚持预防为主的方针，做好预防保健、特别是重大疾病的预防工作，提高处理农村重大疫情和公共卫生突发事件的能力。加强农村医疗卫生机构基础设施和卫生技术队伍建设，保证公共卫生和基本医疗服务的需要。在政府引导和支持下，发展多种形式的农民互助合作医疗，对农村贫困家庭实行医疗救助。继续搞好农村计划生育工作，实行优生优育。在社会主义市场经济条件下，如何建立和完善新型农村合作医疗制度，是一个重大课题，也是一项长期、艰巨、复杂的工作。各地要积极探索新型合作医疗制度和农村贫困家庭医疗救助制度的运行机制和管理方法，并在实践中不断总结经验，逐步完善。

要加强农村精神文明建设。继续加强乡镇文化站建设和农村广播电视“村村通”、农业节目进村入户工程。广泛开展“文明村镇”、“文明户”等群众性精神文明创建活动，大力倡导科学、文明、健康的生活方式，破除迷信，移风易俗。继续组织文化、科技、卫生“三下乡”活动，传播先进思想，普及科学知识，丰富农民精神文化生活。随着经济的发展，广大农村干部要更加重视农村的社会管理，加强村镇规划，搞好村容村貌治理，切实改变一些地方环境脏乱的状况，提高农村社会的文明程度。

八 关于加强党对农村工作的领导

加强党对农村工作的领导，从根本上说，就是要正确处理党同农民群众的关系，把广大农民群众紧紧团结在党的周围，为实现全面建设小康社会的宏伟目标、建设社会主义新农村而奋斗。为此，必须牢固确立“三个代表”重要思想在农业和农村工作中的指导地位，坚持用“三个代表”重要思想统揽农业和农村工作全局；必须统筹城乡经济社会发展，把解决农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重；必须坚持实事求是的思想路线，确保党在农村的各项方针、政策、措施真正符合农村实际，符合农民的根本利益；必须坚持不懈地加强农村干部的思想作风建设，加强农村基层组织建设，努力造就一支全心全意为农民群众谋利益的农村干部队伍。

要按照统筹城乡经济社会发展的要求，更加重视农业和农村工作。统筹城乡经济社会发展；是十六大的一个十分重要的思想，内容非常深刻。目前，我国经济生活中的一个突出问题是城乡差距扩大，这个问题不解决，经济和社会生活中的矛盾就会更加突出，最终将影响整个经济社会的持续稳定协调发展。必须看到，农村和城市是有机统一的整体，城市的发展不可能离开农村的发展，城市的发展也不会自然地带动农村的发展。各级党委和政府都要树立全面和正确的发展观，在制定国民经济发展计划、确定国民收入分配格局、研究重大经济政策的时候，把解决好农业、农村和农民问题放在优先位置，加大对农业的支持和保护，发挥城市对农村的带动作用，使城市和农村相互促进、协调发展，实现全体人民的共同富裕。

要加强农村干部队伍的作风建设，密切党同农民群众的联系。培养和造就大批德才兼备的农村基层干部是一项长期的战略任务。要组织广大农村干部深入学习贯彻十六大精神，用“三个代表”重要思想武装农村干部的头脑。这是当前和今后一个时期农村工作的首要政治任务。要通过学习，进一步增强农村干部的宗旨观念和群众观点。农村干部要切实加深对农民群众的感情，想问题、办事情、处理各种利益关系，都要自觉遵循党的农村工作的基本准则，维护和实现好农民的利益。要深入实际，把握国情，了解农村，掌握农民的思想脉搏，使我们的各项工作部署真正符合农村的实际，反映农民的意愿。要尊重农民，平等对待农民，切实保障农民的权益。要关心群众生活，为群众多办实事，使农民群众在经济发展、生活改善、社会进步中真正得到实惠，从而不断增强建设社会主义新农村的信心。

要加强农村基层组织建设。农村基层组织是党在农村的全部工作和战斗力的基础，应该成为贯彻“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者。当

前和今后一个时期，农村基层组织建设要紧紧围绕建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入、加快农村小康建设来进行。要继续深入开展以创建“五个好”村党支部、“六个好”乡镇党委和农村基层组织建设先进县为内容的“三级联创”活动，不断增强农村基层组织的凝聚力和战斗力。要进一步理顺村党组织与村委会的工作关系，加强团结协作，带领农民群众一心一意谋发展。

要加强农村的民主法制建设。这是农村小康建设的一项重要任务。这些年来，我国农村广泛开展了村民自治和村委会选举，这是在党的领导下农民群众的伟大创造。要进一步完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。要加强农村法制宣传教育，提高农村干部群众的法律素质和依法办事的能力。继续加强农村社会治安综合治理，依法严厉打击各种违法犯罪活动，维护农村社会稳定，为农民群众创造安居乐业的环境。

让我们高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代表”重要思想，在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，振奋精神，开拓创新，扎实工作，为实现十六大提出的宏伟目标，推进农村小康建设而奋斗！

2003年1月7日