

学习党的十五届三中全会 文 件 问 答

本书编写组

中共中央党校出版社

学习党的十五届三中全会 文 件 问 答

主编 孔祥智 唐 忠

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

责任编辑 张克敏 张坚石

封面设计 王 岐

版式设计 任志珍

责任校对 王洪霞

图书在版编目 (CIP) 数据

学习党的十五届三中全会文件问答/《学习党的十五届三中全会文件问答》编写组编. —北京: 中共中央党校出版社, 1998. 10

ISBN 7-5035-1878-2

I. 学… II. 学… III. 中国共产党十五届三中全会 (1998) - 文件 - 学习参考资料 IV. D229-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 31590 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京四季青印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 7.5

字数: 168 千字 印数: 1—60000 册

定价: 9.50 元

中共中央关于农业和农村工作 若干重大问题的决定

(1998年10月14日中国共产党第十五届
中央委员会第三次全体会议通过)

中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议分析了国内外形势，研究了农业和农村工作。全会考虑到：

——贯彻落实党的十五大提出的战略部署，实现我国跨世纪发展的宏伟目标，必须保持农业和农村经济的持续稳定发展。十二亿多人口，九亿在农村，是我国的基本国情。农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。稳住农村这个大头，就有了把握全局的主动权。

——我国改革率先从农村突破，并以磅礴之势迅速推向全国，取得了举世瞩目的伟大成就。认真总结二十年来农村改革积累的丰富经验，对于全党自觉坚持十一届三中全会以来的路线方针政策，进一步推动农村乃至全国的改革和发展，具有重要意义。

——面对当前亚洲金融危机的冲击和经济全球化的挑战，进一步加强农业，繁荣农村经济，提高农民购买力，有利于扩大内需，保持整个国民经济增长的良好势头，增加我国在国际合作与竞争中的回旋余地。在充分利用国外市场的

同时，努力开拓国内市场特别是农村市场，是我国经济发展的基本立足点。

——在从温饱到小康，进而实现现代化的历史进程中，农村的经济建设和精神文明建设、民主法制建设、基层组织建设和精神文明建设都面临许多新的问题。一些地方党的农村政策没有得到很好落实，近年农民收入增长缓慢，影响了积极性的充分发挥。农业基础设施薄弱，抗御自然灾害能力不强，人口、资源、环境压力加大。切实解决好这些问题，才能全面推进农村经济发展和社会进步，建成富裕民主文明的社会主义新农村。

全会认为，就农业和农村工作若干重大问题作出如下决定是适时和必要的。

一、农村改革二十年的基本经验

农村改革已经走过二十年光辉历程。实行家庭联产承包责任制，废除人民公社，突破计划经济模式，初步构筑了适应发展社会主义市场经济要求的农村新经济体制框架。这个根本性改革，解放和发展了农村生产力，带来农村经济和社会发展的历史性巨变：粮食和其他农产品大幅度增长，由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余，基本解决了全国人民的吃饭问题；乡镇企业异军突起，带动农村产业结构、就业结构变革和小城镇发展，开创了一条有中国特色的农村现代化道路；农民生活水平显著提高，全国农村总体上进入由温饱向小康迈进的阶段；农民的思想观念顺应时代要求发生着深刻变化，农村精神文明和民主法制建设取得了明显进步。农村改革的成就，为全国改革、发展、稳定作出了重要贡献，使广大农民看到了走向富裕的光明前景，坚定了跟着中国共产

党走有中国特色社会主义道路的信心。

农村改革二十年的基本经验是：

第一，必须承认并充分保障农民的自主权，把调动广大农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点。这是政治上正确对待农民和巩固工农联盟的重大问题，是农村经济和社会发展的根本保证。调动农民的积极性，核心是保障农民的物质利益，尊重农民的民主权利。在任何时候，任何事情上，都必须遵循这个基本准则。

第二，必须发展公有制为主体的多种所有制经济，探索和完善农村公有制的有效实现形式，使生产关系适应生产力发展要求。实行土地集体所有、家庭承包经营，使用权同所有权分离，建立统分结合的双层经营体制，理顺了农村最基本的生产关系。这是能够极大促进生产力发展的农村集体所有制的有效实现形式。

第三，必须坚持以市场为取向的改革，为农村经济注入新的活力。确立农户自主经营的市场主体地位，鼓励农民面向市场发展商品生产，进入流通领域。改革农产品流通体制，主要由市场形成价格，在国家宏观调控下发挥市场对资源配置的基础性作用。加强和改善国家对粮食这一特殊商品的宏观调控，保护农民积极性，保证供给和价格基本稳定。农村经济转入社会主义市场经济的轨道，在这个新的条件下把农民的积极性引导到更高的阶段，对于实现农业的专业化、市场化、现代化具有全局性意义。

第四，必须充分尊重农民的首创精神，依靠群众推进改革的伟大事业。包产到户和乡镇企业，都是党领导下我国农民的伟大创造。坚持从群众中来、到群众中去的根本工作路线，以“三个有利于”为标准，鼓励试、允许看、不争论，及

时总结经验，加强指导，对的就坚持，不对的就改正，把农村改革不断引向深入。

第五，必须从全局出发，高度重视农业，使农村改革和城市改革相互配合、协调发展。坚持以农业为基础，从政策、科技、投入等方面大力支持农业。首先启动农村改革，以农村的改革和发展推动城市，又以城市的改革和发展支持农村，这是中国改革的成功之路。

农村改革的成功是邓小平理论的伟大胜利。始终坚持以邓小平理论为指导，解放思想，实事求是，这是最根本的经验。有了这个理论，才能冲破僵化体制和陈旧观念的束缚，进行建设有中国特色社会主义的新探索。继续推进农村改革，必须牢牢掌握这个强大的思想武器。

二、农业和农村跨世纪发展的目标和方针

我国社会主义初级阶段是不发达的阶段，农村尤其不发达。表现在：生产力落后，主要靠手工劳动；市场化程度低，自给半自给经济占相当比重；农业人口多，就业压力大；科技教育文化落后，文盲半文盲数量较大；农民生活水平比较低，还有几千万人没有解决温饱；城乡差别大，农村发展也很不平衡。这些特点决定了，必须始终把发展农村经济、提高农业生产力水平作为整个农村工作的中心，一切政策都要有利于增强农村经济活力，放手依靠农民改变落后面貌，不断提高农民的物质文化生活水平。

十五大提出党在社会主义初级阶段的基本纲领和下世纪第一个十年的奋斗目标，为我国农业和农村走向现代化指明了方向。从现在起到二〇一〇年，建设有中国特色社会主义

新农村的目标是：

——在经济上，坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，不断解放和发展农村生产力。基本建立以家庭承包经营为基础，以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑，适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制；农业科技、装备水平和综合生产能力有显著提高，农产品更好地满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求；农村产业结构进一步优化，城镇化水平有较大提高；农民收入不断增加，农村全面实现小康，并逐步向更高的水平前进。

——在政治上，坚持中国共产党的领导，加强农村社会主义民主政治建设，进一步扩大基层民主，保证农民依法直接行使民主权利。全面推进村民自治，完善乡镇人民代表大会制度；乡镇机构精干，以党支部为核心的村级组织健全，干群关系密切；加强法治，保持农村良好的社会秩序和治安环境。

——在文化上，坚持全面推进农村社会主义精神文明建设，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民。加强思想道德教育，倡导健康文明的社会风尚；发展教育事业，普及九年制义务教育，扫除青壮年文盲，普及科学技术知识；发展农村卫生、体育事业，使农民享有初级卫生保健；建设农村文化设施，丰富农民的精神文化生活。

实现我国农业和农村跨世纪发展目标，必须坚持以下十条方针：

（一）始终把农业放在国民经济发展的首位。农业是国民经济的基础。大力发展农业不仅是保障人民生活的要求，也是发展工业和第三产业的需要。调整国民收入分配格局，加大对农业的投入。加强农业立法和执法，支持和保护农业。

(二) 长期稳定农村基本政策。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度,以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度,必须长期坚持。在这个基础上,按照建立社会主义市场经济体制的要求,深化农村改革。

(三) 不放松粮食生产,积极发展多种经营。必须稳定发展粮食生产,同时又要调整农村产业结构,实行农林牧副渔并举,并且把发展多种经营同支持和促进粮食生产结合起来,确保农产品有效供给和农民收入持续增长。

(四) 实施科教兴农。农业的根本出路在科技、在教育。实行农科教结合,加强农业科学技术的研究和推广,注重人才培养,把农业和农村经济增长转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

(五) 实现农业可持续发展。必须加强以水利为重点的基础设施建设和林业建设,严格保护耕地、森林植被和水资源,防治水土流失、土地荒漠化和环境污染,改善生产条件,保护生态环境。

(六) 大力发展乡镇企业,多渠道转移农业富余劳动力。立足农村,向生产的深度和广度进军,发展二、三产业,建设小城镇。开拓农村广阔的就业门路,同时适应城镇和发达地区的客观需要,引导农村劳动力合理有序流动。

(七) 切实减轻农民负担。这是保护农村生产力,保持农村稳定的大事。坚持多予少取,让农民得到更多的实惠。农村各项建设都要尊重群众意愿,量力而行。

(八) 实行计划生育基本国策。控制人口过快增长的重点和难点在农村。大力提倡少生优生,使农村人口同经济、社会发展相适应。

(九) 推进农村基层民主政治建设。经济体制改革要求政治体制改革相配合。坚持和改善农村基层党组织的领导，加强乡镇政权和村民自治组织建设，依法保障农民当家作主的权利。

(十) 物质文明建设和精神文明建设两手抓。两个文明都搞好，农村经济、社会协调发展，才是有中国特色社会主义的新农村。

三、长期稳定以家庭承包经营为基础、 统分结合的双层经营体制

实行家庭承包经营，符合生产关系要适应生产力发展要求的规律，使农户获得充分的经营自主权，能够极大地调动农民的积极性，解放和发展农村生产力；符合农业生产自身的特点，可以使农户根据市场、气候、环境和农作物生长情况及时作出决策，保证生产顺利进行，也有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间，增加收入。这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。家庭承包经营是集体经济组织内部的一个经营层次，是双层经营体制的基础，不能把它与集体统一经营割裂开来，对立起来，认为只有统一经营才是集体经济。要切实保障农户的土地承包权、生产自主权和经营收益权，使之成为独立的市场主体。农村集体经济组织要管理好集体资产，协调好利益关系，组织好生产服务和集体资源开发，壮大经济实力，特别要增强服务功能，解决一家一户难以解决的困难。

稳定完善双层经营体制,关键是稳定完善土地承包关系。土地是农业最基本的生产要素,又是农民最基本的生活保障。稳定土地承包关系,才能引导农民珍惜土地,增加投入,培肥地力,逐步提高产出率;才能解除农民的后顾之忧,保持农村稳定。这是党的农村政策的基石,决不能动摇。要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策,同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权。对于违背政策缩短土地承包期、收回承包地、多留机动地、提高承包费等错误做法,必须坚决纠正。土地使用权的合理流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行,不得以任何理由强制农户转让。少数确实具备条件的地方,可以在提高农业集约化程度和群众自愿的基础上,发展多种形式的土地适度规模经营。

在家庭承包经营基础上,积极探索实现农业现代化的具体途径,是农村改革和发展的重大课题。农村出现的产业化经营,不受部门、地区和所有制的限制,把农产品的生产、加工、销售等环节连成一体,形成有机结合、相互促进的组织形式和经营机制。这样做,不动摇家庭经营的基础,不侵犯农民的财产权益,能够有效解决千家万户的农民进入市场、运用现代科技和扩大经营规模等问题,提高农业经济效益和市场化程度,是我国农业逐步走向现代化的现实途径之一。发展农业产业化经营,关键是培育具有市场开拓能力、能进行农产品深度加工、为农民提供服务和带动农户发展商品生产的“龙头企业”。要引导“龙头企业”同农民形成合理的利益关系,让农民得到实惠,实现共同发展。要充分利用现有的农产品加工、销售企业,不要盲目上新项目,避免重复建设。

要从农村经济现状和发展要求出发,继续完善所有制结

构。在积极发展公有制经济的同时，采取灵活有效的政策措施，鼓励和引导农村个体、私营等非公有制经济有更大的发展。适应生产和市场需要，发展跨所有制、跨地区的多种形式的联合和合作。供销合作社、信用合作社要继续深化改革，更好地为农业、农民服务。农民采用多种多样的股份合作制形式兴办经济实体，是改革中的新事物，要积极扶持，正确引导，逐步完善。以农民的劳动联合和农民的资本联合为主的集体经济，更应鼓励发展。

四、深化农产品流通体制改革， 完善农产品市场体系

进一步搞活农产品流通，尽快形成开放、统一、竞争、有序的农产品市场体系，为农民提供良好的市场环境，是农业和农村经济持续稳定发展的迫切需要。要根据各类农产品的不同特点和供求状况，采取相应的方式和步骤，改革农产品流通体制。

粮食是关系国计民生的战略物资。建立适应社会主义市场经济要求和我国国情的粮食流通体制，对于保证粮食安全、经济发展、社会稳定具有重大而深远的意义。深化粮食流通体制改革，必须把握好以下几点：第一，把立足国内保障粮食基本自给、保护农民种粮积极性、促进粮食生产稳定增长作为出发点。第二，管好粮食收购市场，保证国家掌握粮源，这对于增强国家调控能力、确保市场稳定至关重要。第三，放开粮食零售市场，实行多渠道经营，形成竞争机制，以满足市场的多样化需求。第四，国家建立粮食风险基金、储备和保护价收购制度，对粮食市场进行吞吐调节，保护农民和消

费者的利益。第五，国有粮食企业要深化改革，实行政企分开，加强内部管理，减员增效，严格遵守国家粮食购销法规和政策。当前，各地和有关部门要按照中央的部署，统一认识，坚决贯彻按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售和粮食收购资金封闭运行三项政策，加快国有粮食企业自身改革，确立自主经营、自负盈亏的新机制，确保粮食流通体制改革顺利实施，达到预期的目标。

棉花流通体制改革，要在国家管好储备、进出口和质量的前提下，从一九九九年棉花年度起，放开购销价格，拓宽流通渠道，逐步建立起在国家宏观调控下，主要依靠市场机制实现棉花资源合理配置的新机制。烤烟、蚕茧、羊毛等工业原料，也要进一步深化流通体制改革。肉禽蛋菜果等鲜活农产品的流通，要进一步放开搞活。继续发展多种形式的初级市场，重点在农产品集散地发展区域性或全国性的批发市场，积极探索产销直挂、连锁经营、配送中心等新的流通方式。培育农民自己的流通组织，提高农民进入市场的组织化程度。加强市场设施建设，完善信息收集和发布制度，向农民提供及时准确的市场信息。健全市场法规，维护市场秩序，反对封锁和垄断。

加强农村商业网点建设，改革农业生产资料流通体制，积极开拓农村市场。同时，要引导农村资金、技术、劳动力等要素市场规范发展。

五、加快以水利为重点的农业基本建设， 改善农业生态环境

洪涝灾害历来是中华民族的心腹大患，水资源短缺越来

越成为我国农业和经济社会发展的制约因素，必须引起全党高度重视。要增强全民族的水患意识，动员全社会力量把兴修水利这件安民兴邦的大事抓紧抓好。水利建设要坚持全面规划，统筹兼顾，标本兼治，综合治理的原则，实行兴利除害结合，开源节流并重，防洪抗旱并举。重大水利工程建设，应从长计议，全面考虑，科学选比，周密计划。当务之急要加大投入，加快长江黄河等大江大河大湖的治理，提高防洪能力。要大干几年，把大江大河大湖的干堤建设成高标准防洪堤；抓紧现有病险水库的除险加固，使其充分发挥效益；下决心清淤除障，恢复河湖行蓄洪能力；抓紧三峡、小浪底等主要江河控制性工程的建设，提高对洪水的调蓄能力。要加强城市防洪工程建设和海堤建设，重视中小河流整治。进一步健全气象、水文、防汛等服务体系。要坚持不懈地搞好农田水利基本建设，努力解决干旱缺水问题。加快现有大中型灌区水利设施的修复和完善。鼓励农村集体、农户以多种方式建设和经营小型水利设施。制定促进节水的政策，大力发展节水农业，把推广节水灌溉作为一项革命性措施来抓，大幅度提高水的利用率，努力扩大农田有效灌溉面积。

改善生态环境是关系中华民族生存和发展的长远大计，也是防御旱涝等自然灾害的根本措施。要大力提高森林覆盖率，使适宜治理的水土流失地区基本得到整治。生态工程建设要同国土整治、产业开发和区域经济发展相结合。要把黄河长江上中游地区、风沙区和草原区作为全国生态环境建设的重点，大力植树种草，实行封山育林，加快小流域综合治理，加强水源涵养、水土保持，提高防御风沙能力，切实改变江河泥沙严重淤积、草原沙化的状况。依法保护森林资源。从现在起就要调整森工企业的主营方向，变伐木为营林，有

计划地停止天然林的采伐，切实保护大江大河上游的森林植被。禁止毁林毁草开荒和围湖造田。对过度开垦、围垦的土地，要有计划有步骤地还林、还草、还湖。治理草原退化沙化碱化，加强草原建设和保护。控制工业、生活及农业不合理使用化肥农药农膜对土地和水资源造成的污染。加强沿海水域环境和渔类资源的保护。制定鼓励政策，推进荒山荒沟荒丘荒滩使用权的承包、租赁和拍卖，加快开发和治理，切实保障开发者的合法权益。

我国后备耕地资源不足，提高农业综合生产能力，应立足现有耕地的保护和改造。依法限制农用地转为建设用地，严格执行基本农田保护区制度。农业综合开发要以改造中低产田为重点，集中连片治理，力争平原地区大部分耕地实现旱涝保收、高产稳产，丘陵山区人均达到半亩以上高标准基本农田。因地制宜搞好山区综合开发。继续加强重要农产品的商品生产基地建设。

改革和完善农业投融资体制。以农村集体和农户投入为基础，逐步增加财政对农业的投资，引导信贷资金和社会资金更多地投向农业。扩大农业利用外资。中央和地方都要大幅度增加投入，开展大规模的水利工程、生态工程、农村公路、农村电网和粮食仓储等基础设施建设。

六、依靠科技进步，优化农业和农村经济结构

由传统农业向现代农业转变，由粗放经营向集约经营转变，必然要求农业科技有一个大的发展，进行一次新的农业科技革命。我国是农业大国，要把农业科技作为整个科技工

作的一个重点，努力赶上世界先进水平。推进农业科技革命，要在广泛运用农业机械、化肥、农膜等工业技术成果的基础上，依靠生物工程、信息技术等高新技术，使我国农业科技和生产力实现质的飞跃，逐步建立起农业科技创新体系。坚持基础研究同应用研究相结合，高新技术同常规技术相结合，自主研究同技术引进相结合，科学研究同成果推广相结合，制定全面规划，争取在动植物品种选育、农业资源高效利用、现代集约化种养技术、农业生物灾害防治、农产品储运加工技术等方面取得突破。要改革农业科技体制，调整分工和布局，突出重点，鼓励创新，联合攻关。要面向农业，面向农村，面向农民，通过试验示范，大力推广先进实用技术，突出抓好“种子工程”和旱作节水农业技术，不断提高科技对农业增长的贡献率。加强县乡村农业技术推广体系建设，扶持农村专业技术协会等民办专业服务组织。鼓励科研、教学单位开发推广农业技术，发展高技术农业企业。

调整和优化农村经济结构，要着眼于世界农业科技加速发展的趋势和我国人多地少的国情，适应国内外市场，依靠科技进步，发挥区域比较优势，增强市场竞争能力，提高农村经济素质和效益。按照高产优质高效原则，全面发展农林牧副渔各业；重点围绕农副产品加工和发展优势产品，调整、提高农村工业；结合小城镇建设，大力发展第三产业。

粮食作物要确保总产量稳定增长，提高单产，改善品质，尽快淘汰不适销品种。主要经济作物要高质量，合理调整区域布局。“菜篮子”产品生产要推广优新品种，降低成本，提高效益，实现均衡供给。努力创造名牌农产品。随着农业生产和居民消费水平不断提高，要及时把畜牧业放到更加重

要的位置，促进种植业和加工业进一步发展。积极发展牧区畜牧业，加快发展农区畜牧业。稳定发展生猪生产，突出发展草食型、节粮型畜禽业。改良畜禽品种，提高饲养技术和疫病防治技术，发展饲料工业。加快发展水产养殖业，稳定近海捕捞，扩大远洋捕捞。

乡镇企业是推动国民经济新高涨的一支重要力量，在技术进步、产品更新换代和开拓国内外市场等方面蕴藏着巨大的潜力。当前乡镇企业正处于结构调整和体制创新的重要时期，各级党委和政府要站在全局和战略的高度，对乡镇企业积极扶持，合理规划，分类指导，依法管理。乡镇企业要适应农业产业化经营的需要，着重发展农副产品加工业和储藏、保鲜、运销业。要结合整个工业结构调整，加强技术改造和企业管理，提高产品质量，增强竞争能力。东部地区的乡镇企业要注重提高科技含量，发展高附加值产品和外向型经济。中西部地区重点发展劳动密集型和资源加工型产业，也要尽量应用新技术，提高质量和效益。积极推进乡镇企业改革，放手让群众从实际出发，探索和选择企业的经营方式和组织形式，增强企业活力，调动投资者、经营者和劳动者的积极性，确保集体资产保值增值。严禁逃废对金融机构的债务。

发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略，有利于乡镇企业相对集中，更大规模地转移农业富余劳动力，避免向大中城市盲目流动，有利于提高农民素质，改善生活质量，也有利于扩大内需，推动国民经济更快增长。要制定和完善促进小城镇健康发展的政策措施，进一步改革小城镇户籍管理制度。小城镇要合理布局，科学规划，重视基础设施建设，注意节约用地和保护环境。