



党校系统干部培训教材新体系

总主编 龙观水 副总主编 张 敦 央 吉

党的农村政策

Dang de Nongcun Zhengce



Ganbu Duben

干部读本

邓维亮 宿富连 主编 卢尚纯 副主编



广西人民出版社

党校系统干部培训教材新体系

总 主 编 龙观水

副总主编 张 敦 央 吉

党的农村政策干部读本

邓维亮 宿富连 主 编

卢尚纯 副主编

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党的农村政策干部读本/邓维亮等编. —南宁:广西人民出版社,2001.9

党校系统干部培训教材新体系

ISBN 7-219-04397-X

I. 党... II. 邓... III. 农村政策—中国—党校—教材
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 061125 号

责任编辑 钟 莉

责任校对 李秀琼

党校系统干部培训教材新体系

总 主 编 龙观水

副总主编 张 敦 央 吉

党的农村政策干部读本

邓维亮 宿富连 主 编

卢尚纯 副主编

广西人民出版社出版

(邮政编码:530028)

南宁市桂春路6号)

850毫米×1168毫米 1/32

8.125印张 192千字

广西新华书店发行

广西水电天湖彩印厂印刷

2001年9月第1版

2001年9月第1次印刷

ISBN 7-219-04397-X/F·497

定价:10.00元

党校系统干部培训教材新体系编委会

总 主 编 龙观水

副总主编 张 敦 央 吉

编 委 (按姓氏笔画排列)

韦明生	邓维亮	王德民	申华林	叶裕惠
阳建国	江 淳	李光炎	李灼荣	李德敏
张仑书	张月泉	张华斌	张培炎	杨 红
杨福文	陈学璞	宋 涛	陆培南	罗光林
骆文韬	娄 杰	郭 宁	夏永翔	莫祐年
唐钟球	梁平波	黄礼明	黄启学	黄志恒
宿富连	曾荣华			

NA682 MP

总 序

领导干部要 加 强 学 习

中共广西区委党校常务副校长
广西行政学院院长、教授 龙观水

—

改革开放的总设计师邓小平同志曾经说过：“学习是前进的基础。”这句话朴素而意味深长。我们在前进的道路上，时时处处都会遇到矛盾和困难，只有不断化解矛盾，克服困难，才能不断前进；而学习是找到化解矛盾的钥匙和克服困难的武器的最基本的途径。在中国历史上，不学习就要落后，学习不好也要落后，落后就要挨打的教训很多。近代以来许多有识之士都意识到了这一点。从魏源到林则徐到康有为再到孙中山，面对中国积贫积弱，都曾发出过泣血呼唤。

中国能在 20 世纪从民族危亡的境地走上富强之道，是与 20 世纪的三次学习高潮密切相关的。

20 世纪初，国家衰败，民族危亡，促使一大批有志之士跨海出洋，上下求索，抱定“难酬蹈海亦英雄”之志，走上新的求知、寻真理的道路。

十月革命一声炮响，给中国送来了马克思主义。陈独秀、李大钊、毛泽东等一批知识分子从学习、传播马克思主义开始，走上了组织中国共产党的革命道路。这是 20 世纪中国经历的第一

次学习高潮。

中国共产党成立之后，在学习、掌握马克思主义和国际经验上，几度出现偏差。以毛泽东为代表的一批优秀中国共产党人，不仅重视向书本学习，而且重视向实践学习，终于找到了一条以农村包围城市的独特革命道路，使中国革命绝处逢生，逐步走向胜利。为了巩固和发展这种胜利，中国共产党在延安开展了整风运动，提出“改造我们的学习”，倡导马克思主义同中国革命实践相结合的学风。这是 20 世纪中国的第二次学习高潮。这次学习高潮加速了中国革命胜利的进程。

新中国成立后，社会主义建设在取得巨大成就的同时，也多次出现曲折。原因是多方面的，其中不善于结合中国国情进行学习，只是照搬苏联经验，把马克思主义教条化，是一个重要因素。到“文化大革命”末期，国民经济处于崩溃的边缘。改革开放刚刚开始，邓小平同志就提出：“全党同志一定要善于学习，善于重新学习。”他一方面强调完整、准确地掌握毛泽东思想体系，另一方面强调实践是检验真理的惟一标准，提倡尊重人民群众的首创精神，同时加强对外开放，学习国外先进的东西。他倡导全党在学习马克思主义的同时，要学习经济、学习科学技术、学习管理。于是，中国大地上出现了第三次学习高潮。这次学习高潮培养了一批又一批政治理论、科学技术等各个方面的人才，带来了中国社会巨大变化。

党的十五大制定了跨世纪的宏伟战略；十五届五中全会进一步提出了 21 世纪初我国经济和社会发展的战略任务和指导方针。21 世纪，我们正面临着巨大的历史性的新考验：国际大局变动的考验；国内大局发展的考验；干部队伍新老交替的考验。经受三大考验的实质，就是要回答和解决在新的历史条件下，如何把有中国特色社会主义的伟大事业顺利推向前进。新的形势、新的考验、新的任务，需要我们全党和全国人民继续加强学习。社会

主义现代化的伟业需要大量的各个方面的人才，需要整个民族素质的不断提高，离开学习是不行的。江泽民同志一再强调要“学习，学习，再学习”。在全社会大兴勤奋学习之风，把我们的学习提高到一个新水平，这是党中央立足新世纪向全党、全军、全国各族人民发出的号召。

20世纪中国的三次大规模学习高潮，都带来了人们思想、观念、知识和能力的巨大变化，带来了社会的巨大进步。在新的世纪，知识经济初见端倪，再次兴起学习之风，其意义必将十分深远。

二

在新的形势下，党中央对领导干部的学习，提出了新要求：要紧紧围绕学习邓小平理论这个中心，构建包括“理论基础”、“世界眼光”、“战略思维”和“党性修养”这几方面内容的干部教育新体系。这一新体系既坚持了马克思主义，又充分适应世界大转折和中国新发展的要求。

党校要根据这个精神来安排教学内容；各级领导干部也要结合实际选择学习内容。

围绕着增强对建设有中国特色社会主义伟大事业的信心，重点学习邓小平理论的基本问题，结合学习马列主义和毛泽东思想的基本问题。马列主义、毛泽东思想和邓小平理论是完整的一脉相承的科学体系。一脉相承之“脉”，最重要的是马克思主义的立场、观点和方法之“脉”，“什么是社会主义、怎样建设社会主义”之“脉”。我们要围绕“脉”来学习，把马列主义、毛泽东思想、邓小平理论作为统一而完整的世界观加以把握，用以增强建设有中国特色社会主义伟大事业的信心。

围绕着党和国家重大战略部署和改革发展进程中的难点、热点问题，学习党的路线、方针和政策，学习江泽民同志一系列重要讲话精神，学习群众在实践中创造的新鲜经验。在新的历史条

件下，随着国际、国内两个大局的新变化，各种新情况、新矛盾的不断出现，以江泽民同志为核心的党中央立足大局，高屋建瓴，对许多新的重大现实问题进行了一系列理论创新并做出了一系列新的决策，创造性地运用和发展了邓小平理论。在新的历史条件下，广大人民群众在迎接新挑战、解决新矛盾中，进行了一系列实践创新，不断探索出宝贵的新鲜经验。我们要善于学习，从这些“实践创新”和“理论创新”中悟出马克思主义的新境界。

围绕着提高战略思维和战略决策能力，把马克思主义基本理论的学习同当代世界的实际和时代特征结合起来，力求对当代世界经济、科技、法制、军事、思潮和中国国防等方面有大体的了解和把握，深入思考社会主义现代化建设中重大的战略问题和现实问题。通过这样的学习和思考，拓宽视野，培养领导干部所必需的战略思维和战略决策能力。

围绕着各自的工作性质和工作职责，学习领导干部必备的现代化建设相关的专业知识和科学文化知识。

围绕着增强党性和加强思想品德修养，学习党的优良传统，学习江泽民同志“三个代表”的重要思想以及在新的历史条件下关于加强党的建设，关于加强思想政治工作的一系列重要思想，以树立正确的世界观、人生观和价值观。

三

党校是轮训、培训党的各级领导干部的主渠道，是领导干部学习研究马克思主义的阵地，是领导干部进行党性锻炼的熔炉。在新的历史条件下，党校必须根据党中央的部署和领导干部学习的需要，改革教学内容。教材是教学内容的载体。编写出高质量的教材是提高领导干部学习效果的重要保证。以往我区领导干部理论教育的教材存在的主要问题有：一是缺乏时代性，不能充分反映社会科学研究的最成果和当前改革开放的进程；二是缺乏

系统性，不能充分满足提高干部的思想政治素质、理论素质、业务素质的综合要求；三是缺乏层次性，原有的干部教育教材存在“上下一般粗”、“左右一个样”问题，不适应不同层次干部学习的需要。

为了取得良好的教学效果，提高领导干部的综合素质，我们按照党中央对党校教学内容的新布局要求，结合我区实际组织编写了两大系列，十一种教材。适用于地市以上党校的第一系列教材有八种：《马列主义、毛泽东思想、邓小平理论基本问题干部读本》、《第三代领导集体丰富和发展邓小平理论干部读本》、《当代世界知识干部读本》、《现代化建设知识干部读本》、《领导能力干部读本》、《党的建设理论干部读本》、《广西区情与改革发展干部读本》、《马克思主义著作选读》；适用于县级党校的第二系列教材有三种：《邓小平理论简明读本》、《党的农村政策干部读本》、《农村管理实务干部读本》。

这套教材的编写出版是我区党校教学的基本建设，是党校教学内容改革的有益尝试。它的理论意义在于：第一，反映了各学科理论研究的前沿问题和最新成果；第二，从多学科的角度，对我区两个文明建设的经验、教训进行了科学的总结归纳；第三，规范了全区各级领导干部的培训内容。它的应用价值在于：一是解决了以往干部教育教学内容存在的“上下一般粗”、“左右一个样”问题，适合不同层次干部的学习；二是对社会科学的普及性、应用性做了有益的探索，有利于提高我区领导干部的综合素质；三是为党校系统研究式教学方法的探索提供了重要的前提条件。

编写出版这套教材的目的在于为党校教师教学和学员自学提供辅助资料，也可供干部在职自学。党校教学要处理好原著、辅助教材和讲稿三者的关系。我们必须坚持“读原著为主”、“自学为主”的方法，教员的讲稿要贴紧原著，参考辅助教材，具有个

人风格和特色。原著是基本教材，辅助教材是许多教研人员集体智慧的结晶，教员讲课应当在这个基础上加以发挥，尽可能把三者有机地结合起来。讲课专题的设立，既不能抛开教材，也不能“照本宣科”地与教材各章节雷同，应抓住一些更深层次的理论问题和实践问题，少讲、精讲。在教学计划安排中，学员自学时间应相对增多，教师要根据讲课专题，指导学员阅读教材有关章节，提出思考题，深入开展研讨。

这套教材是由区党校牵头，组织全区党校系统的上百名教研骨干，历时近一年，几易其稿，现在才成书出版。这是全区党校系统主体班教学改革的基础性工程，也是全区党校系统教研人员的集体科研成果。由于系列教材的编写是一项复杂的系统工程，我们的能力与水平有限，因此，本套教材的缺陷与不足在所难免，欢迎读者批评指正，以便我们在今后的再版中加以修正。

2001年8月

目 录

第一章 农村政策概论	(1)
一、农村政策的本质、特征和功能	(1)
二、农村政策的制定、实施和研究	(6)
三、改革开放以来党的农村政策取得的重大成果	(11)
第二章 农村土地承包政策	(16)
一、我国农村土地承包经营中存在的问题及其成因	(16)
二、当前农村土地承包政策的基本内容	(20)
三、贯彻农村土地承包政策需要注意的几个问题	(25)
第三章 资源开发保护政策	(31)
一、现阶段农村自然资源的现状、问题及其原因	(31)
二、保护农村耕地的基本政策	(35)
三、矿产、森林资源开发与保护的基本政策	(40)
第四章 农业产业化政策	(42)
一、农业产业化的地位和作用	(42)
二、农业产业化政策的基本内容	(46)

三、加快推进农业产业化经营需要解决的几个问题	(52)
第五章 农产品流通政策	(55)
一、农产品流通现状分析	(55)
二、农产品流通体制改革及其现行政策	(59)
三、搞活流通,促进农村经济发展	(63)
第六章 计划生育政策	(68)
一、我国计划生育政策的演变过程及其成效	(68)
二、农村计划生育政策的基本内容	(73)
三、计划生育是一项长期的基本国策	(77)
第七章 乡镇企业政策	(81)
一、乡镇企业的地位、作用	(81)
二、乡镇企业政策法规的主要内容	(83)
三、贯彻执行乡镇企业政策中的若干问题	(89)
第八章 小城镇发展政策	(93)
一、发展小城镇是 21 世纪的大战略	(93)
二、农村城镇化条件分析	(98)
三、小城镇发展应着重把握的方针政策	(100)
第九章 环境保护政策	(106)
一、保护农村环境是实现农业可持续发展的基础	(106)
二、当前农村环境保护状况	(109)
三、农村环境保护政策的基本内容	(113)
四、借鉴恭城模式,发展生态农业,保护农村环境	(116)

第十章 扶贫开发政策	(119)
一、当前我国农村贫困的特点及其成因.....	(119)
二、国家扶贫政策的演变及其基本内容.....	(122)
三、我国区域开发扶贫的基本经验.....	(128)
四、21 世纪初中国的扶贫开发	(131)
第十一章 农民减负政策	(134)
一、减轻农民负担事关重大.....	(134)
二、减轻农民负担现状分析.....	(136)
三、减轻农民负担的基本政策.....	(142)
四、减轻农民负担需着重解决的几个问题.....	(147)
第十二章 财政税收政策	(150)
一、做好农村财税工作的重要意义.....	(150)
二、农村财政税收政策的基本内容.....	(152)
三、贯彻农村财税政策的重点及注意事项.....	(156)
第十三章 西部开发政策	(161)
一、实施西部大开发的重大意义.....	(161)
二、实施西部大开发的基本方针政策.....	(165)
三、广西农村在实施西部大开发战略中拥有的优势及面临的机遇和挑战.....	(170)
第十四章 文化卫生政策	(174)
一、当前农村文化卫生事业发展现状分析.....	(174)
二、农村文化事业发展的基本政策.....	(177)
三、农村卫生事业发展的基本政策.....	(182)

第十五章 农村教育政策	(191)
一、充分认识发展农村教育事业的重要性和紧迫性.....	(191)
二、发展农村教育事业的基本方针政策.....	(195)
三、发展农村教育事业需着重解决的几个问题.....	(201)
 第十六章 农业科技政策	(204)
一、农业科技的地位和作用.....	(204)
二、农业科技发展面临的形势与任务.....	(207)
三、农业科技发展的方针政策.....	(210)
 第十七章 民族宗教政策	(216)
一、正确处理农村民族宗教问题的重要意义.....	(216)
二、现阶段农村民族政策的主要内容.....	(218)
三、现阶段我国宗教政策的主要内容.....	(222)
四、贯彻落实民族宗教政策应注意解决的几个问题.....	(225)
 第十八章 民主法制建设政策	(230)
一、加强农村民主法制建设的重大意义.....	(230)
二、农村民主法制建设存在的主要问题及其原因.....	(232)
三、农村民主法制建设的基本政策法规.....	(236)
后 记	(244)

第一章 农村政策概论

公共政策在现代社会中，是人类行为规范的主要形式之一。它是一种政治性规定，和国家政权有着密不可分的联系。1978年以来，我们党和国家许多改革和发展的重大举措都是通过政策的制定和实施去实现的。农村是改革开放和社会主义现代化建设的重要领域，学习和掌握有关政策科学的一般知识，了解党的农村政策具有重大的意义。

一、农村政策的本质、特征和功能

改革开放以来，我国农村社会生活发生了巨大的变化。如果我们深入探讨这种变动的根源，就不能不考察我们党和国家的农村政策。这就是人们通常讲的，农业发展，一要靠政策，二要靠科技，三要靠投入。其实科技的投入靠的也是政策。那么，什么是政策？它的本质特征和功能是什么？下面，就让我们来探讨这些问题。

（一）政策的本质

任何社会都是在一定的秩序中存在和发展的，人们的行为规

范是社会秩序的保证。在社会中，人们行为的规范和准则是多种多样的。道德的、纪律的以及政策的规定都是从各种不同角度、以不同的方式对人的行为进行规范。这些规范和准则采取的方式、涉及的内容各不相同，但它们都是必要的和不可替代的。就政策而言，认识其本质，掌握其特征，对于我们正确地实施政策具有重要的意义。

政策是国家机关、政党以及其他社会政治组织为解决当前社会问题而作出的社会行为准则或规范的规定，法律、规章、法令、措施、办法、条例、行政命令、政府首脑（或其他社会组织的首长）的书面或口头的声明和指示以及行动计划与策略等都是它的表现形式。

理解上述关于政策的定义要领会和把握以下几个方面的内容：

1. 政策主体。主体是指政策的制定者和执行者。政策是通过国家政权实现主体意志的社会现象，这是政策政治性的主要表现。政策的主体必须与国家政权有关，或者是国家机关本身，或者是与国家政权有关的社会政治组织。没有政治代表性的个人、企业、文化团体是不可能作为政策主体出现的。政策主体的政治性质，决定和保证了政策的强制性特征，政策规范作用的有效性主要来源于它的这种政治性。

2. 政策是一种行动指南。有些书籍把主体的行为本身也纳入政策的定义，这是不确切的。政策是行动的指导而不是行动本身。毛泽东说得非常清楚：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策。不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉地，就是盲目地实行某种政策。”^① 一个严肃的政党或国

^① 《毛泽东选集》第2版，第4卷，第1286页。

家政权对于自己所制定的政策是一定要实行的。所谓言必信、行必果，就是对于自己做出的决定信守不渝的意思。只有这样才能取信于自己的成员和自己所面对的群众。一步实际行动，比一打宣言更重要。有进取精神的政党都重视自己政策的制定。一个政党的政策是政党灵魂和生命力的体现。

3. 政策与理论、纲领、路线、方针的关系。理论纲领、路线、方针、政策是现代中国经常连用的词组，这是几个概括程度各不相同的概念。纲领、路线和方针是对一些比较长远的目标和工作重点的规定，而政策则是为解决当前现实问题而对人们行为所作出的规范。没有纲领、路线和方针的规定，政策就会是盲目的。而没有明智的政策规定，纲领、路线和方针也就会成为空洞的无法实现的东西。理论是对社会发展客观规律的反映，纲领、路线、方针和政策只有在科学理论的指导之下，才可能有正确的规定。理论虽然对行动要有所反映，却并不会具体地回答人们的行动应当怎么样的问题。

（二）政策的特征

1. 政策的指向是当前的具体问题。在这一点上，政策同理论、纲领、路线、方针互相区别。政策总是为了解决当前的具体问题而制定的。没有问题就不用制定政策。没有问题针对性的政策是空洞的、是注定要失败的政策。社会问题的发生和存在是政策产生的前提，政策所要解决的问题又总是具体的问题。政策是在一定的理论指导下制定的，但同理论不一样，政策是要寻找解决当前问题的具体措施和办法，在这里没有理论不行，但只有理论也不行。理论是在对具体问题的抽象和概括中产生的，它只是为具体问题的解决指出大概方向，却不必为解决问题的具体措施操心。可以说政策是理论与具体实际的中介，理论通过政策达到改造实际的目的。这里便产生了一个政策的时效性问题：政策随