



新闻出版总署迎接党的十八大主题出版重点出版物

黄金十年

——党的十六大以来强农惠农富农政策轨迹

主 编 ◎ 唐园结 孙 林
执行主编 ◎ 何兰生 徐恒杰

 中国农业出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

新闻出版总署迎接党的十八大主题出版重点出版物

黄金十年

——党的十六大以来强农惠农富农政策轨迹

主 编 唐国结 孙 林
执行主编 何兰生 徐恒杰

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

黄金十年：党的十六大以来强农惠农富农政策轨迹
/唐园结，孙林主编. —北京：中国农业出版社，
2012. 9

ISBN 978-7-109-17147-3

I. ①黄… II. ①唐… ②孙… III. ①农业政策-研
究-中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 211919 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚 常瑞娟

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：26.5

字数：378 千字

定价：38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

改革创造“三农”发展的黄金十年

何兰生

再也没有一种力量，是那样改变神州大地；再也没有一种情怀，是那样牵动亿万人心。改革，以其巨大的勇气、智慧和力量，创造了中华民族历史波澜壮阔的新阶段，把十三亿中华儿女带入全面建设小康的新时代。

有人曾经感叹，中国历史上每一次改革都以减轻农民负担始而以加重农民负担终；他们在盼望改革与担忧改革的痛苦中纠结，在“人在政在，人亡政息”的宿命挣扎。唯有中国共产党人，始终把改革当作一个为民谋利的巨大工程，当作一个不断超越的发展进程，当作一个自我完善的砥砺过程。在当代中国共产党人眼里，改革永远不设终点，改革永远在路上，改革是永远的进行时；改革永远与民心相适应，永远与实际相连接，永远与时代相呼应。也正因为此，改革虽有坎坷但始终一路向前，改革虽有阵痛但始终以利民为归，改革让民富国强，改革让生活更美好。

丰收的十年

在时间的浩荡长河中，十年连一朵浪花都算不上；在历史的鸿篇巨制中，十年也不过一两笔而已。但党的十六大以来的这十年，却不是简单的十年。这十年，我们遇到了多少困难和挑战，经历了多少大事和难事，但在别人“失去的十年”、“停滞的十年”中，我们收获了丰收的十年、崛起的十年。

对亿万中国农民来说，这十年，是农村改革不断深化创新的十年，是得到实惠最多的十年，是各项权利扩大落实的十年，是心情舒

畅幸福指数提高的十年。

“这十年”是一个历史的终结者。她终止了延续 2600 年的皇粮国税，把困扰农民的负担加重问题扔进了历史的垃圾堆；她废止了为人诟病的收容遣送制度，让农民自由择业和迁徙的障碍越来越小；她弱化了城乡二元结构的分割和壁垒，让身份歧视的户籍制度开始走向式微；她终结了城乡同命不同价、同票不同权的制度歧视，让农民的公民权利有了更好的保障。

“这十年”更是一个历史的开创者。她提出重中之重战略思想，出台了九个“1 号文件”，全方位强化“三农”的核心地位；她构筑统筹城乡发展战略，开启了城乡一体化发展的新时代；她实行“多予少取放活”方针，出台了一系列强农惠农富农举措；她调整国民收入分配格局，把国家基础设施建设和社会事业的发展重点转向了农村；她启动“工业反哺农业，城市支持农村”的战略进程，全面支持农业和农村发展；她改革农村义务教育经费保障机制，建立健全农村社会保障制度，把农村民生建设推向一个新的高度。

“这十年”还是一个历史的建设者。她推进全面小康社会建设，把重点和着力点都放在农村；她推动现代农业建设，在工业化城镇化深入发展中同步推进农业现代化；她实行农业生产补贴，强化了对农业的支持保护；她全面放开粮食购销，迈出了农产品市场化改革的决定性步伐；她推进集体林权制度改革，调动了农民造林护林的积极性；她强化农村和谐社会建设，大力加强了社会主义新农村建设；她推进中国特色的城镇化建设，首次实现了城市人口超过农村人口。

终结者也好，开创者也好，建设者也好，最终都归结为创造历史的改革者。完全可以说，是改革让粮食生产重新站到一万亿斤^①以上，实现了难得的“八连增”，让农业走上中国特色的现代化道路；是改革让农村搭上城市发展的快车，让新农村建设迸发出生机勃勃的发展活力；是改革让农民收入持续较快增加，创造了更加重要的“八连快”；是改革让农民的公民权利实现水平有了很大的提高，让农民生活得更更有尊严。改革激活了“三农”，发展了“三农”，创造了“三

^① 斤为非法定计量单位，1 斤=0.5 千克。

农”的新辉煌。

改革需要顶层设计

中国的改革开放，是在特定历史环境下被“逼”出来的，“不改革就死路一条”，“改革有风险，但不改革党就会有危险”。中国的改革是一项前无古人的事业，没有任何经验可循，没有任何教训可鉴，在改革开放的头二十年，“摸着石头过河”是唯一的选择。进入新世纪以后，中国的综合国力大幅提升，改革开放事业取得了丰硕的成果，也积累了丰富的经验。让改革进入新的境界，让改革攀上新的高度，成为时代新的强音。大国治理，如烹小鲜。改革是经济社会的再造和重铸，是和平时期的第一场革命，需要雄心和匠心，也需要精心和细心，更需要战略思考和顶层设计。

民为邦本，国事农先。中国的问题实质是农民问题，革命时期如此，建设时期如此，未来的发展依然如此。抓住了农民问题，就抓住了中国发展的根本；解决好“三农”问题，就找到了中国发展的钥匙。毛泽东同志曾经说：“谁赢得农民，谁赢得中国”；邓小平同志也告诫我们：“中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来”^①；江泽民同志一再强调：“农业、农村、农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的首要问题”^②。在党的十六大召开几个月后的2003年1月，胡锦涛总书记提出要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，温家宝总理在同年3月接着提出要把解决好“三农”问题作为政府全部工作的重中之重。重中之重战略思想不仅是我们党“三农”理论的重大突破，而且还标志着我们党治国理念的重大创新。从此，重中之重战略成为党和政府的重大意志，成为“三农”改革发展的思想之源、理论支撑和决策基础，成为与我国“三农”改革发展最紧密、最重要的关键词。“三农”问题也从此踏上了全面解决、彻底解决的历史征程。

改革不仅需要意愿，改革更需要设计，而“重中之重”就是“三

^① 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社，1993年，第77页。

^② 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，人民出版社，1998年，第1页。

农”顶层设计的灵魂和基石。顺着“重中之重”的思维逻辑，面对农业弱质、农村落后和农民弱势的现实，中央顺理成章地提出了“两个趋向”的重大战略论断，确定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取放活”的方针，提出了走中国特色农业现代化道路的基本方向，部署了加快发展现代农业、建设社会主义新农村的战略任务，明确了在工业化城镇化深入发展中同步推进农业现代化、加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的根本要求，积极调整了国民收入分配格局和城乡利益关系，促进了公共资源在城乡之间合理配置和城乡基本公共服务均等化，坚持不懈地推进农村改革创新，在一些关键环节取得重大突破。随着顶层设计的步步落实，“三农”理论、政策和制度的改革创新结出了丰硕的实践成果，农业农村发展实现了历史性的飞跃。

回顾这些年来我们党“三农”改革创新的奋斗历程，使我们对“三农”发展的又一个黄金期有了更为深刻的认识：没有不断改革的探索精神，就不会确立并践行重中之重战略思想；没有与时俱进的理论创新、制度创新和实践创新，农业农村的改革发展就会成为无源之水、无本之木。完全可以说，是理论创新打开了制度创新的闸门，是制度创新撬动了实践创新的杠杆，是实践创新把一个黄金时代展现在我们面前。

改革未有穷期

创新无止境，改革无穷期。大国兴衰的历史告诉我们，辉煌因锐意改革而得，也会因改革停滞而失；历史的经验还告诉我们，不仅要在发展遭遇困难时强化改革，也要在发展推进时深化改革，还要在繁荣治世时不忘改革。只有始终坚持改革，不断深化改革，把改革当作一种使命，让改革成为一种意志，“三农”黄金期才能持续保持，“三农”发展才能不断呈现新的气象。

保持“三农”黄金期需要始终坚持改革。应该深刻地认识到，虽然在今后相当长时期内，农业份额会下降、农村人口会减少，但农业在国民经济中的基础作用不会改变，“三农”问题在全局中的重要地位不会改变，而且随着工业化城镇化的推进，工农城乡相互联系更加

紧密、相互影响更加广泛、相互作用更加直接，“三农”问题日益成为全社会范围的重大问题。在当今经济全球化和中国经济社会转型的关键时期，“蝴蝶效应”让“三农”的位势变得更加重要和关键，其影响牵一发而动全身。只有不断改革并形成“三农”投入持续增加机制、农民增收持续扩大机制、农村发展持续加强机制，我们才能保持“三农”发展的稳中求进，才能为经济社会长期平稳发展打下坚实基础。

保障国家粮食安全需要不断强化改革。应该深切地认识到，尽管这些年粮食和主要农产品产量大幅增加，但生产能力仍不稳固，供求关系仍然偏紧，保持农产品供求平衡的任务更加艰巨。当前，粮食安全领域存在的三大矛盾尚未根本解决，一是粮食的刚性需求与生产的硬性约束的矛盾，二是生产成本上升与比较效益下降的矛盾，三是劳动力转移与“谁来种地”的矛盾。需要我们不断探索创新促进农业农村发展的制度环境，建立健全保障粮食等农产品有效供给的长效机制，努力形成提升农业比较效益的增收机制，大力拓展推进农民职业化和新型农民建设的内生机制。

促进农民持续较快增收需要大力推进改革。应该清醒地认识到，虽然农民增收实现了“八连快”，但是，农民增收的长效和内生机制尚未形成，影响农民增收的制约因素仍将长期存在。当前，在复杂的国内外经济环境下，提价、补贴的增收空间有限，务工增收也面临新的不确定因素，财产性增收的体制机制约束依然存在，而通过增产、提质、节本来扩大增收不仅需要依赖科技创新，也需要假以时日 and 不断努力。在当前和今后相当长的时期内，扩大农民增收依然是农业农村工作的中心任务，依然是农村工作的重点和难点。我们必须大力推进农业农村各项改革，在突破不利于农业农村生产力发展体制机制弊端的约束上，不断取得新的进展；在理顺调适农业农村生产力生产关系上，坚持不懈地下大力气，我们才能为农民持续较快增收提供良好环境和重要保障。

建设社会主义新农村需要持续深化改革。应该敏锐地认识到，虽然这些年来，新农村建设扎实推进，农村社会全面进步，但我国最大的发展差距仍然是城乡差距，最大的结构性问题仍然是城乡二元结构

问题。城乡一体化发展是一项庞大的经济社会工程，可能会遇到各种各样的艰难险阻，也会遇到意想不到的突发因素，不可能一帆风顺，也不可能一蹴而就，唯有不断深化改革，不断自我完善，不断与农村实际的变化和农民意愿的变迁相适应，才能把农村建设成为农民的幸福乐园和全体中国人的精神家园。

建设中国特色城镇化需要扎实推进改革。应该明确地认识到，在我国这样一个农村人口规模庞大的国家，城镇化建设一定要适合国情，要促进大中小城市和小城镇协调发展，引导农民有序进城务工、安家落户。当前必须深刻把握中国特色城镇化建设的基本规律，既要對存在的问题有清醒的认识，也要对今后可能遇到的矛盾、困难甚至风险有充分的估计。要把促进人口城镇化作为重要任务，合理引导人口的流向，充分考虑农村转移人口的当前利益和长远生计。

向新阶段迈进

党的十六大以来，中央连续九年出台1号文件，每年一个主题，分别从农民增收、农业综合生产能力、新农村建设、现代农业、农业基础、农业稳定发展农民持续增收、农业农村基础、水利和农业科技等九个方面进行战略性部署，既宏观着眼又具体着力，既重点突破又分进合击，既有顶层框架设计，又有具体实施细则，取得了显著的效应。不仅为下一步深化“三农”改革理清了思路、打下了基础，而且为农村改革进入新阶段廓清了道路。

但是，中国的“三农”是典型的小农经济，先天不足，后天失调。农业的根本问题是人多地少，劳动生产率长期在低水平徘徊；农村的根本问题是农村公共服务滞后，投入严重不足；农民的根本问题是权利落实滞后，社会保障不力。如何建立农业增效、农民增收和农村繁荣的内生机制？怎样形成“三农”持续发展的长效机制？更具体地说就是，建立新型城乡关系从何处入手？保障农民的财产权利怎么落实？“三化”又怎样同步？深化改革的突破口到底在哪里？这是“三农”改革发展亟须回答的重大课题。也正因为此，农村改革无可避免、不容回避地逐渐进入深水区。

推进城乡居民权利同等化是应有之义。努力形成城乡一体化发展

格局、构建新型城乡关系，是中国现代化进程不能“甩”的重要一站。同顶中国天，同踏中国地，同为中国人，城乡居民之间在权利上不应该有区别。因此，破除二元结构，加快户籍制度改革，推进城乡居民权利同等化是构建新型城乡关系的重要关节点。在当前，一方面要在硬件上让“硬的更硬”。把加强农村公共服务和社会事业发展摆在更加突出的位置，重点抓好农村公共服务体系建设特别是教育医疗社保等农村民生建设，坚决打破交通、能源、水务、环保各自为政的体系，实现统筹规划、统筹衔接，逐步健全覆盖城乡的基础设施网络。另一方面要在软件上让“软的更软”。把维护和发展农民的公民权利作为推进城乡居民权利同等化的重大要求，努力扩大农民政治上的参与权、经济上的自主权、文化上的共享权，大力保障农民进城务工经商的合法权益，促进农民工和谐融入城市，最终使农民与市民的权利趋于同一。

落实农民土地财产权利是当务之急。当前农村改革发展中的许多问题都与农民的土地财产权利保障不力有关，都与农村产权关系不清晰关联。如何探索改革农村产权制度，切实保障、落实并扩大农民对集体所有土地的权利？如何妥善解决集体所有权利主体的虚置、避免集体所有变相成为乡村干部所左右的问题？最终都回到了农民的土地财产权利这个核心点和关键处。由于财产权利无法完整地落实到农民手上，农地流转缺少完备的法律基础，制约了规模经营和农业现代化的发展，也使农村发展的主要资源——土地要素激活不起来，农村经济的发展难以实现更大的飞跃；还使农民最大的财产用不起来，进城农民也无法带着自己最大的财产在城市就业创业。因此，需要进一步解放思想，坚决冲破观念上的自我束缚，破除体制弊端的阻碍，让农民的土地财产权利切实回归农民。

发展新型市场主体是必由之路。工业化城镇化的深入发展为农业现代化创造条件的同时，对农业发展也提出了新的挑战。一方面，农村资金、劳动力和市场大规模向城市聚集，造成了农业“失血”和“谁来种地”、“如何种地”的困扰；另一方面，农业的分散经营和小农户的弱势，在趋于全球化的市场竞争中更加凸显，在当前各种传统和非传统影响农业的因素不断增多的情况下，由“老弱妇孺”为主的

农业经营主体，在处置和应变能力上严重滞后。面对这两方面的挑战和要求，我们要持续加大对农业的支持保护，不断转变农业发展方式，大力激活农业农村内部改革发展的活力和动力，形成农业农村发展的内生机制，切实让农业现代化与工业化城镇化同步发展。与此同时要大力提高农民的组织化程度，发展农民专业合作社，建立健全农业的社会化服务体系和农产品市场营销体系，着力培训新型农民，大力发展新型市场主体。

更扬风帆立潮头，再踏层峰辟新天。在这黄金十年，在科学发展观的指引下，“三农”发展迈出了坚定的步伐，取得了辉煌的成就，实现了历史性的跨越。今后，我们唯有始终秉承不断改革的精神，始终保持昂扬风发的斗志，始终坚持砥砺奋进的情怀，才能不断书写“三农”发展新的华章，不断创造“三农”发展新的黄金时代，朝着中国现代化的宏伟目标和中华民族的伟大复兴迈进！

2012年5月

目录

导言

第一章 2003 年强农惠农富农政策	1
第一节 精神	1
2003 年中央农村工作会议	1
第二节 解读	5
陈锡文解读中央农村工作会议精神	5
第三节 评论	14
一、重中之重 关键要行动	14
二、城乡统筹 关键在城市带乡村	16
三、围绕增加农民收入深化农村改革	17
四、以区域布局调整促“三增”	19
五、切实发挥农产品行业协会作用	20
六、基础设施 全面小康的保障	22
七、扶持农村社会事业的重大战略举措	24
第二章 2004 年强农惠农富农政策	26
第一节 精神	26
中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见	26
第二节 解读	36
陈锡文解读中央农村工作会议精神	36
第三节 评论	44
一、集中力量抓好粮食生产	44
二、构筑农民增收长效机制	46
三、把增产与增收统一起来	47
四、政策要细化实化具体化	48
五、着力推进农村四项改革	49
六、科学认识农业发展新阶段	51

七、全面正确理解城乡统筹	52
八、加强对农村工作的领导	53
九、又一个“三农”事业发展的春天	55
第三章 2005 年强农惠农富农政策	57
第一节 精神	57
一、中共中央国务院关于进一步加强农村工作 提高农业综合生产能力若干政策的意见	57
二、中国共产党十六届五中全会公报	69
第二节 解读	73
陈锡文解读 2005 年中央 1 号文件	73
第三节 评论	80
一、加强“三农”的决心不动摇	80
二、依据“两个趋向”制定“三农”政策	81
三、关键在提高农业综合生产能力	82
四、扶持“三农”力度不减弱	84
五、深化改革 增强活力	85
六、“双增”须继续优化结构	86
七、像抓经济一样抓社会发展	87
八、加强对农村工作的领导	89
九、加快农业生产发展的根本	90
十、让农民过上舒心宽裕的小康生活	92
十一、营造文明和谐的乡村家园	93
十二、努力改善农村人居环境	95
十三、扩大农民有序参与社会管理的空间	96
第四章 2006 年强农惠农富农政策	99
第一节 精神	99
中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见	99
第二节 评论	112
一、全面贯彻新农村建设的战略部署	112
二、准确把握新农村建设的深刻内涵	114

三、建设新农村要坚持五项原则	116
四、培养建设新农村的新型农民	117
五、创新新农村建设的体制和机制	119
六、解决好“三农”工作中的突出问题	120
七、动员全社会参与新农村建设	122
八、切实抓好生产发展首要任务	123
九、论产业强村	126
十、论科教兴村	127
十一、论生态建村	129
第五章 2007 年强农惠农富农政策	131
第一节 精神	131
一、中共中央国务院关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义 新农村建设的若干意见	131
二、党的十七大文件涉农内容摘编	144
第二节 解读	145
陈锡文、唐仁健解读 2007 年中央 1 号文件	145
第三节 评论	147
一、坚持把“三农”工作放在突出位置	147
二、积极推进现代农业建设	149
三、务必高度重视粮食生产	151
四、保持农民收入持续较快增长	152
五、解决好农民生产生活的实际问题	154
六、为新农村建设提供体制保障	155
七、切实加强党对“三农”工作的领导	157
八、统筹城乡发展的历史性决策	159
九、以科学发展观统领“三农”工作	161
十、走中国特色农业现代化道路	163
十一、切实把新农村建设推向新阶段	165
十二、维护农民权益 共建社会和谐	168
十三、把改善农村民生作为社会建设重点	170
十四、切实扩大农民群众的民主权利	172

第六章 2008 年强农惠农富农政策	175
第一节 精神	175
一、中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设	
进一步促进农业发展农民增收的若干意见	175
二、中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	190
第二节 解读	208
陈锡文解读 2008 年中央 1 号文件	208
第三节 评论	212
一、构建强化农业基础长效机制	212
二、保障主要农产品基本供给	214
三、提高农村基本公共服务水平	216
四、坚持以农村为重点改善民生	218
五、依法保证农民的平等权利	220
六、谋划农业农村发展战略问题	222
七、中国农业：30 年突围与跨越	224
八、中国农村：30 年变革与发展	229
九、中国农民：30 年奋进与期待	234
第七章 2009 年强农惠农富农政策	239
第一节 精神	239
中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展	
农民持续增收的若干意见	239
第二节 解读	251
一、促进农业农民发展 保障经济持续增长	
——访中国社会科学院农村发展研究所副所长杜晓山	251
二、全面提高农村金融服务能力	
——访农业部农村经济研究中心宏观经济研究室主任曹力群	253
三、强农惠农政策的延续与创新	
——访农业部农村经济研究中心主任宋洪远	255
第三节 评论	258
一、重农强农不放松	258

二、稳定农业强基础	260
三、多措并举促增收	261
四、改善民生见实效	263
五、改革创新添活力	265
六、着眼全局抓“三农”	266
第八章 2010 年强农惠农富农政策	269
第一节 精神	269
中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实 农业农村发展基础的若干意见	269
第二节 解读	282
一、用统筹城乡发展思路破解“三农”难题 ——陈锡文、唐仁健解读 2010 年中央 1 号文件	282
二、立足“三农”工作推动城乡统筹 ——访农业部农村经济研究中心主任宋洪远	286
三、粮食产量稳定在一万亿斤以上不动摇 ——访农业部种植业管理司司长叶贞琴	290
四、推进城镇化是解决好“三农”问题的必由之路 ——访国务院研究室农村司巡视员叶兴庆	292
第三节 评论	297
一、城乡统筹迈出新步伐	297
二、农业形势越好越不能松懈怠	299
三、加速转变农业发展方式	301
四、加快改善农村民生	302
五、找准城乡改革的突破口	304
第九章 2011 年强农惠农富农政策	306
第一节 精神	306
中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定	306
第二节 解读	315
一、抓住水利薄弱环节 夯实“三农”发展基础 ——陈锡文解读 2011 年中央 1 号文件	315

二、针对农业农村薄弱环节大兴农田水利建设	
——访国务院研究室农村经济研究司巡视员叶兴庆	320
三、加快推进水利改革发展	
——访农业部农村经济研究中心主任宋洪远	323
第三节 评论	326
一、开创“三农”新局面	326
二、大兴水利强基础	328
三、狠抓生产保供给	330
四、力促增收惠民生	332
五、着眼统筹添活力	333
六、巩固和谐促发展	335
第十章 2012 年强农惠农富农政策	338
第一节 精神	338
中共中央国务院关于加快推进农业科技创新 持续增强	
农产品供给保障能力的若干意见	338
第二节 解读	350
一、推动农业科技加快发展 提高农产品供给保障能力	
——访农业部总经济师、新闻发言人陈萌山	350
二、陈锡文、唐仁健解读 2012 中央 1 号文件	356
第三节 评论	360
一、始终坚持“重中之重”战略不动摇	360
二、始终保持对“三农”形势的清醒认识	362
三、准确把握农业农村发展的重要规律	364
四、切实把农业科技摆上更突出的位置	366
五、巩固发展农业来之不易的好形势	369
六、始终坚持把改善民生作为根本目标	371
七、不断提升做好“三农”工作的能力和水平	373
八、迎接农业科技创新的又一个春天	375
九、牢牢把握“三农”发展稳中求进总基调	385
直面城乡结构转型的历史节点（代跋）	396
后记	406