

农村综合改革重点问题解答之一：

农村综合改革的背景

当前“三农”工作面临的形势和任务是什么？

近几年，党中央、国务院以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡发展的要求，积极推进改革，采取了一系列支农惠农的重大政策。各地各部门认真落实中央部署，切实加强“三农”工作，农业和农村发展在国民收入分配结构、农村经济增长方式、农村经济运行机制、农民权益保护、国际市场环境、农民生产生活条件、乡村治理方式、全党全社会关注“三农”的氛围等方面都出现了积极变化，迎来了新的发展机遇。但必须看到，当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出，解决好“三农”问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务。当前农业和农村发展面临的主要矛盾和问题：一是农业资源短缺和生态环境脆弱，与持续提高农业综合生产能力的要求不相适应。我国人均自然资源较少，而且相当长时期内耕地缩减、淡水短缺、人口增加的趋势不可逆转，部分地区生态环境还在继续恶化，农业发展的资源和环境约束日益趋紧。二是农业生产力总体水平不高，与支撑国民经济平稳较

快发展的要求不相适应。当前，我国农业物质技术装备水平还比较低，相当大程度上仍在靠天吃饭。三是农村公共服务能力严重滞后，与农村社会全面进步的要求不相适应。目前农村社会事业和基础设施与城市的差距很大。农村上学难、看病贵、社会保障水平低、公共设施薄弱等问题相当突出，严重制约农民生活质量的提高和农村社会的全面进步。四是农民收入水平低和增收难，与全面建设小康社会的要求不相适应。最近两年农民收入虽然增加较多，但城乡居民收入差距扩大的趋势并没有根本改变，农民收入增长缓慢依然是最突出的矛盾。五是农业农村发展的体制性障碍依然存在，与加快发展农村生产力的要求不相适应。影响农村经济社会发展的制约因素还很多，城乡二元结构体制还未根本破除，各种要素在城乡之间合理配置的机制还未完全建立，农村综合改革和其他改革的任务还很艰巨。六是农产品市场竞争力不强，与扩大对外开放的要求不相适应。我国已进入加入世贸组织的后过渡期，国内外市场的竞争日趋激烈。农业经营规模小，组织化程度低，科技含量不高，加上国际市场中贸易保护主义又有新的表现，使我国农业在竞争中处于不利地位，劳动密集型农产品的比较优势难以充

分发挥，土地密集型农产品的比较劣势更加凸显。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出，建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。“十一五”时期，解决好“三农”问题仍然是全党工作的重中之重。建设社会主义新农村是解决“三农”问题的总抓手，要全面落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的方针，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。当前，要完善强化支农政策，建设现代农业，稳定发展粮食生产，积极调整农业结构，加强基础设施建设，加强农村民主政治建设和精神文明建设，加快社会事业发展，推进农村综合改革，促进农民持续增收。

党的十六大以来，中央指导“三农”工作的新理念、新举措、新任务是什么？

(1) 提出了“重中之重”的基本要求。针对农业农村经济发展新阶段出现的新变化、国民经济和社会发展对农业农村提出的新要求，胡锦涛总书

记、吴邦国委员长、温家宝总理先后提出和强调要把“三农”问题作为全党和全国工作的重中之重。

(2) 明确了“统筹城乡”的基本方略。针对长期以来城乡发展不协调矛盾凸现、二元结构严重制约经济社会发展全局的突出问题，十六大首次提出统筹城乡经济社会发展，十六届三中全会又把统筹城乡发展作为科学发展观的重要组成部分，摆在“五个统筹”之首的位置，要求建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制。

(3) 作出了我国总体上已到了“以工促农、以城带乡”发展阶段的基本判断。针对我国工业化、城镇化发展的阶段性变化，总结国际发展经验，胡锦涛总书记在十六届四中全会上提出了“两个趋向”的重要论断，在2004年中央经济工作会议上作出了我国总体上已进入以工促农、以城带乡发展阶段的基本判断，要求顺应经济社会发展规律，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持“三农”发展。

(4) 制定了“多予少取放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的基本方针。胡锦涛总书记在2003年初中央农村工作会议上提出了对“三农”实行“多予少取放活”方针，2004年正式将此方针写入中央1号文件。在以后多次会议上，胡锦涛总书记、温家宝总理又强调要实行“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，要求调整国家与农民的分配关系，扩大公共财政覆盖农村的范围，不断增加对“三农”的投入。

(5) 规划了“建设社会主义新农村”的基本任务。针对全面建设小康社会和经济社会全面协调可持续发展的客观要求，十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济、政治、文化、社会

和党的建设，尽快改变农村生产生活条件和整体面貌。

改革开放后，我国农村改革经历了哪几个阶段？各阶段的主要内容是什么？

农村改革近三十年来，我们迈出了三大步：

第一步，实行以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革。主要是实行以土地家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，使农民获得了生产经营自主权；开展土地二轮承包、承包期延长30年不变和颁布施行土地承包法，使农民获得了长期而有保障的土地承包和依法流转权；推进农产品流通体制改革，废除统派购制度，开放包括粮食在内的农产品市场和价格，使农民获得了产品处置权；发展乡镇企业和小城镇，清理取消对农民外出务工的歧视性规定和不合理限制，使农民获得了自由择业权；建立村民自治制度，实行村务公开，使农民获得了村级公共事务的民主决策权。这一步改革，主要是按照建立社会主义市场经济体制的改革方向，再造农村市场经济的微观基础，使农户成为独立的市场主体。

第二步，实行以农村税费改革为核心的国民收入分配关系改革。主要是减免直至最终取消农业税，使农民负担大为减轻；与此同时，实行对种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴以及退耕还林补贴，使农民得到了国家财政的直接支持。这两项重大措施，贯彻了国家对农民“多予”、“少取”的方针，体现了统筹城乡发展和工业反哺农业、城市支持农村的方向。这一步改革不仅减轻了农民负担，调动了农民生产积极性，而且改善了农村基层干部同农民群众的关系。

第三步，实行以促进农村上层建

筑变革为核心的农村综合改革。在农村改革中，上层建筑方面的改革相对滞后，与经济基础不相适应的矛盾日益突出，主要有两个问题：一是基层行政管理体制不适应农村生产力发展的要求。取消人民公社、设立乡镇以后，乡镇政府职能转变一直没有到位，表现在政企不分、政社不分，乡镇政府仍然把主要精力放在兴办企业、招商引资上，社会管理和公共服务薄弱。在市场经济条件下，按照公共行政的原则，乡镇政府应该履行哪些职责，如何有效地发挥作用，已经成为一个重大课题。二是农村公共产品供给体制不适应公共服务的要求。由于长期实行城乡分割的二元体制，农村公共事业发展缓慢，城乡基础设施和社会事业发展差距扩大。农村税费改革之后，公共财政如何有效覆盖农村，是一个迫切需要研究解决的问题。推进这一步改革，完善农村经济体制、政治体制和社会管理体制，将使农村上层建筑更加适应生产力发展的需要。但改革刚刚开始，还有很长的路要走。

这三步改革贯穿一条红线，就是保障农民的物质利益，维护农民的民主权利，解放和发展生产力。

我国农村改革目前取得了哪些重要进展？

(1) 农村综合改革试点取得重大进展。截止到2005年底，各省（自治区、直辖市）按照中央要求，结合本地区实际，都选择了至少1个有代表性的市（地）或若干代表性强、领导重视、机构健全、工作扎实的县（市），进行以乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制为重点的农村综合改革试点。乡镇政府职能得到有效转变，机构改革取得重要进展，乡镇政府社会管理和公共服务功能得到加强。严格核定和控制乡镇行政和事业编制，精简乡镇机构和人员稳步进行，分流人员得

到妥善安置。农村义务教育管理体制进一步完善,确立了以政府投入为主发展农村义务教育的新格局。县乡财政管理体制改革稳步推进,一些具备条件的地方进行了“省直管县”和“乡财县管乡用”等改革试点。

(2)农村金融体制改革稳步推进。深化农村信用社改革试点扩大到全国29个省份,在完善治理结构、强化约束机制、增强支农服务能力等方面取得初步成效。经过改革,农村信用社(含农村合作银行、农村商业银行)各项业务快速发展,经营状况明显改善,历史包袱得到初步化解,总体抗风险能力有了显著提高,在支持和服务“三农”中发挥了重要作用。其他金融机构加大了支农力度,增加了信贷投放。农村多种所有制金融组织有所发展。农业政策性保险试点开始起步,一些商业性保险机构开展了农业保险业务。

(3)粮食流通体制改革继续深化。

从2001年率先开放主销区粮食收购市场,到2004年全面放开粮食购销市场,取得重大突破,初步形成了市场主体多元化的格局,初步建立了以直接补贴和最低收购价为主要内容的政策支持体系,适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食流通体制基本框架已初步确立。国家粮食局统计显示,国有粮食购销企业从2000年的26010个减少到2005年底的17714个,多种所有制的市场主体超过10万个。“十五”时期,国有粮食企业收购粮食占粮食商品总量的62%,较好地发挥了主渠道作用。国有粮食企业的历史包袱正在逐步得到解决,国有粮食企业产权制度改革力度加大,企业经营机制发生了较大变化。

(4)土地征用制度改革稳步进行。各地以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制得到坚持和完善,农业产业化经营步伐加快,承包经营

权流转和多种形式的适度规模经营稳步进行。积极稳妥推进土地征用制度改革,严格控制占地规模,保护农民土地财产权利,妥善安置失地农民。

(5)农村其他改革继续深化。农村各类专业经济合作组织发展迅速。棉花质量检验体制改革试点取得积极进展。农垦体制改革迈出新步伐,17个整体转制为企业集团的垦区实行了公司制改造,7个垦区承担的办社会职能已经全部交给地方政府。部分地区在建立科学、统一、透明、高效的兽医管理体制和运行机制上取得重要进展,基层动物防疫体系得到稳定和强化。以明晰产权、明确责任为主要内容的农村小型基础设施产权制度改革步伐加快。集体林权制度改革取得重要进展。●

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿)

图片新闻

江西省赣县财政扶持创办的农民知识化培训基地,对年轻农民进行种养技术及农机、电脑等知识职业技能培训。今年已培训近3000人,得到社会的好评。图为学员正在上电脑课。●

(江西省赣县财政局 吴安华摄)



PHOTO NEWS