

新形势下推进农村改革发展的纲领性文件

回良玉

党的十七届三中全会是在国际形势继续发生深刻变化、我国改革发展进入关键阶段召开的一次十分重要的会议。全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称全会《决定》），充分反映了中国共产党解决好“三农”问题的坚定信心，充分体现了全国各族人民特别是亿万农民群众的共同心愿，是新形势下推进农村改革发展的纲领性文件。

一、关于当前农村改革发展形势的基本判断

全会《决定》系统回顾了30年农村改革发展的光辉历程，全面总结了农村改革发展取得的“五大成就”、对全局的“四大贡献”和积累的“五条经验”，冷静剖析了农村改革发展面临的“四个问题”，明确作出了我国总体上“三个进入”的基本判断。

（一）农村改革发展的“五大成就”。一是农村体制改革取得重大突破，初步形成了适合我国国情和社会生产力发展要求的农村经济体制。二是农业综合生产能力显著提高，依靠自己力量稳定解决了13亿人口吃饭问题。三是农村经济全面繁荣，成功开辟了中国特色工业化、城镇化、农业现代化道路。四是农村社会事业加速发展，显著提高了广大农民思想道德素质、科学文化素质和健康素质。五是农村党的建设不断加强，有效夯实了党在农村的执政基础。

（二）农村改革发展对全局的“四大贡献”。一是为建立和完善我国社会主义初级阶段基本经济制度和社会主义市场经济体制进行了创造性探索。二是为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了巨大贡献。三是为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础。四是为成功开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论体系积累了宝贵经验。

（三）农村改革发展积累的“五条经验”。一是坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重，这是我们党指导“三农”工作一以贯之的战略思想。二是坚持农业基础地位，这是经济发展、社会安定、国家安全的重要保证。三是坚持社会主义市场经济改革方向，这是激发农民积极性、搞活农村经济的动力源泉。四是坚持走中国特色农业现代化道路，这是发展现代农业、繁荣农村经济的基本方向。五是坚持保障农民物质利益和民主权利，这是农村工作必须始终遵循的基本准则。

（四）农村改革发展面临的“四个问题”。一是农村经济体制尚不完善，构建城乡经济社会发展一体化体制机制要求紧迫。二是农业发展方式依然粗放，保障国家粮食安全和主要农产品供求平衡压力增大。三是农村社会事业和公共服务水平较低，改变农村落后面貌任务艰巨。四是农村社会利益格局深刻变化，加强农村民主法制建设、基层组织建设、社会管理任务繁重。全会《决定》鲜明地指出，农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。这充分表明了新形势下推进农村改革发展的艰巨性和繁重性，再次警示我们必须保持清醒头脑，切实增强忧患意识，毫不松懈地推进农村改革发展。

（五）我国总体上“三个进入”的基本判断。我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。“三个进入”的基本判断，是对我国当前发展阶段性特征的准确把握，是我们今后制定强农惠农政策的重要基点、建立健全统筹城乡制度的基本依据。

二、关于推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则

全会《决定》从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会战略全局出发，全面阐述了新形势下推进农村改革发展的指导思想、主要任务和重大原则。

（一）指导思想。全会《决定》提出，要全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，创新体制机制，加强农业基础，增加农民收入，保障农民权益，促进农村和谐，充分调动广大农民的积极性、

主动性、创造性，推动农村经济社会又好又快发展。这个指导思想，把建设社会主义新农村、走中国特色农业现代化道路、加快形成城乡经济社会发展一体化新格局三者有机联系在一起，并上升到“战略任务”、“基本方向”、“根本要求”的高度，完整阐述了推进农村改革发展“以什么为指导、围绕什么任务、沿着什么方向、按照什么要求、达到什么目标”等一系列重大问题，构成了今后推进农村改革发展的总体思路。

（二）目标任务。根据党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求和建设社会主义新农村的部署，全会《决定》提出了到2020年农村体制改革、现代农业建设、增加农民收入、农村民主政治建设、繁荣农村文化、强化农村基本公共服务、加强农村生态文明建设的目标任务，既鼓舞人民心、催人奋进，又符合实际、切实可行。其中，到2020年农民人均纯收入比2008年翻一番，要求今后12年年均增长5.95%（按不变价计算），从近年实际情况看是积极稳妥的。当然，这是一个预期性、指导性指标，我们要力争在实践中超过这个指标。

（三）重大原则。全会《决定》提出，推进农村改革发展必须遵循5项重大原则，即“五个必须、五个始终”：一是必须巩固和加强农业基础地位，始终把解决好十几亿人口吃饭问题作为治国安邦的头等大事。二是必须切实保障农民权益，始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点。三是必须不断解放和发展农村社会生产力，始终把改革创新作为农村发展的根本动力。四是必须统筹城乡经济社会发展，始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。五是必须坚持党管农村工作，始终把加强和改善党对农村工作的领导作为推进农村改革发展的政治保证。

三、关于推进农村改革发展的重大举措

全会《决定》对推进农村改革发展作出了全面部署，提出了一系列重大举措。这些部署和举措，注重制度建设，力求在体制机制创新上取得突破；注重抓住关键，力求解决带方向性、战略性、根本性的重大问题；注重突出重点，力求集中力量办好关系全局、影响长远的大事。

（一）加强农村制度建设。全会《决定》首次系统提出加强“六大制度”建设，为加快农村发展提供制度保障。

稳定和完善的农村基本经营制度。在充分强调“毫不动摇”的基础上，鲜明提出了“一个长久不变”、“两个转变”。“毫不动摇”，就是以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。“一个长久不变”，就是赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。这是一大政策亮点，目的是给农民吃长效“定心丸”。“两个转变”，就是家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变，统一经营要向形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变。这是对今后完善农村基本经营制度作出的一个方向性概括。

健全严格规范的土地管理制度。重点提出实行“两个最严格制度”、建立“两个市场”和保障“两个权益”。“两个最严格制度”，就是坚持最严格的耕地保护制度和实行最严格的节约用地制度，坚决守住18亿亩耕地红线。“两个市场”，就是建立健全土地承包经营权流转市场和逐步建立城乡统一的建设用地市场。对土地承包经营权流转，鲜明提出“一个允许”、“三个不得”，就是按照依法自愿有偿原则，允许农民以多种形式流转土地承包经营权，但不得改变土地集体所有性质、不得改变土地用途、不得损害农民土地承包权益。对改革征地制度，强调征地要按照同地同价原则给农村集体组织和农民合理补偿，让农民分享土地增值收益。保障“两个权益”，就是依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利和农户宅基地用益物权，明确了完善土地承包经营权权能、保障农户宅基地权益的政策指向。

完善农业支持保护制度。明确农业投入保障、农业补贴、农产品价格保护、农业生态环境补偿“四项制度”。提出“三个大幅度”的要求，即大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，大幅度提高政府对土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例，大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入；明确国家对农民实行直接补贴是一项长期政策，要求逐年较大幅度增加农民种粮补贴，完善与农业生产资料价格上涨挂钩的农资综合补贴动态调整机制；强调逐步提高粮食最低收购价格，理顺比价关系，保持农产品价格合理水平。

打造“中国气派”的“迪斯尼”

——华强集团依靠科技进步和自主创新创业纪事

本报记者 胡 谋

主题公园、特种电影、环幕立体影院……以电子制造为主业的大型国有企业深圳华强集团，经过7年整合优势资源的探索，依托科技进步和自主创新，形成了全新的科技文化产业模式。

科技投入和文化产出良性循环

登“星际航班”遨游“太空世界”、乘“云霄飞车”探访神秘河谷、体验“维苏威”火山喷发、观赏“海螺湾”海底世界……今年“十一”黄金周，芜湖“方特欢乐世界”每天游客如织。

总面积125万平方米、总投资18亿多元的芜湖“方特欢乐世界”自去年10月建成，已吸引了150万人次的国内外游客。

2005年9月，香港“迪斯尼”开业。“迪斯尼”游客火爆，大陆为引进“迪斯尼”展开的明争暗斗，让紧邻香港的深圳华强集团董事长、总裁梁光伟深受刺激，他决心“学习‘迪斯尼’，打造中国气派的‘迪斯尼’”。

利用多年的IT产品研发经验和科技、人才资源，运用计算机、声光电、人工智能、自动控制等高科技手段，华强集团先后在重庆、汕头、芜湖打造出3个第四代主题公园。

在重庆、汕头、芜湖的“中国迪斯尼”，

“环幕立体电影院”利用华强集团研发的“环幕立体电影系统”，放映华强集团制作的“飞越极限”、“星际航班”、“海螺湾”、“恐龙危机”等“环幕立体电影”。

据悉，9、10两个月，仅芜湖“方特欢乐世界”的门票收入就达4500万元；华强集团今年的电影片租收入有望超过2000万元。这些经常性的营业收入，使得华强集团的科技投入和文化产出形成了良性循环。

点评：以“文化为核心、旅游为平台、科技为保障”的产业组合，用高科技含量的文化产品创造消费、用消费需求刺激文化产品的创意与生产，华强集团在科学发展观的实践中悟出了自己的“发展之道”。

“中国创造”与“中国制造”并举

无论是主题公园的设计，还是“环幕立体电影”的创作，华强集团的设计师们都力图糅进更多的“中国元素”。

“海螺湾”居民的善良、“新星小镇”里的亲情、“神圣使命”勇士的勇敢，“星际航班”中国民族风格的太空飞船，主题公园的园林山水、民俗风情……“中国迪斯尼”吹拂着“中国风”、传递着“中国情”。

让华强集团更为自豪的是，从设计到制

造、从软件到硬件、从管理到运营，“中国迪

斯尼”完全掌握在中国人手里。

围绕着“中国迪斯尼”，华强集团创作、制作了20部180度幅面的立体电影；建成了世界领先的“全无线化”二维动画片生产线，利用人工智能技术、数据库管理技术等自动进行动漫创作，动画片的产量为传统模式的10倍，从今年起，每年将为“环幕立体电影”系统制作5部新影片；建立了大容量无缝隙渲染阵列、国内唯一的70毫米电影胶片输出系统，实现了三维动画片、数字立体电影的产业化。

2002年，华强集团在美国注册的“180度环形银幕立体电影成像技术发明专利”获得批准，目前，华强集团已申请了特种电影、动漫制作、数字游戏、软件设计、设备制造等中外专利50项、国内外商标23项。

梁光伟说，只有“中国创造”和“中国制造”并举，才能打造出“中国迪斯尼”。

点评：华强集团的经验表明，要真正成为有“中国气派”的文化产业，既要突出中华民族优秀传统文化的特色，又要在现代科技和现代艺术中显示中华民族的聪明才智和创新能力，还要在市场上形成创造和制造“两手都硬”的竞争优势。

“中国迪斯尼”正阔步走出国门

“中国迪斯尼”不仅吸引了中国人，也吸

建立现代农村金融制度、建立促进城乡经济社会发展一体化制度、健全农村民主管理制度。从加大支持和放宽准入两方面，在强调加强监管前提下，对引导更多信贷资金和社会资金投向农村作出了政策安排；从统筹城乡建设规划、产业发展、基础设施、公共服务、劳动就业、社会管理和扩大县域发展自主权两方面，对加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作出了政策安排，特别强调推进省直接管理县（市）财政体制改革，允许有条件的地方依法探索省直接管理县（市）的体制；从加快推进乡镇机构改革和推进村民自治制度化、规范化、程序化两方面，对健全农村民主管理制度作出了政策安排，提出2012年基本完成乡镇机构改革任务。

（二）积极发展现代农业。全会《决定》要求集中力量办好关系全局、影响长远的大事，从7个方面进行了部署。对确保国家粮食安全，突出强调各地区都要分担国家粮食安全责任，支持粮食生产的政策措施向主产区倾斜，加快落实全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划。对推进农业结构战略性调整、加快农业科技创新、加强农业基础设施建设、建立新型农业社会化服务体系、促进农业可持续发展、扩大农业对外开放，除重申行之有效的政策措施外，又有很多突破和新的要求。比如，强化主要农产品生产大县财政奖励政策；落实农产品生产、收购、储运、加工、销售各环节的质量安全监管责任；不断促进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化；突出加强农田、水利、农机3大关键环节基础设施建设，特别强调要集中建成一批大中型水利骨干工程；力争3年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构，逐步建立村级服务站点；健全符合世界贸易组织规则的外商经营农产品和农业生产资料准入制度，建立外资并购境内涉农企业安全审查机制。

（三）加快发展农村公益事业。全会《决定》从繁荣发展农村文化、大力办好农村教育事业、促进农村医疗卫生事业发展、健全农村社会保障体系、加强农村基础设施和环境建设、推进农村扶贫开发、加强农村防灾减灾能力建设、强化农村社会管理等8个方面作出了部署。这里面有很多政策亮点，比如：首次提出重点加快发展农村中等职业教育并逐步实行免费；巩固和发展新型农村合作医疗制度，提高筹资标准和财政补助水平，坚持大病住院保障为主、兼顾门诊医疗保障；建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险制度；明确提出5年内解决农村饮水安全问题，确保“十一五”期末基本实现乡镇通油（水泥）路，进而普遍实行行政村通油（水泥）路；强调坚持开发式扶贫方针，实现农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接，实行新的扶贫标准，对农村低收入人口全面实施扶贫政策。

四、关于推进农村改革发展的政治保证

围绕加强和改善党对农村工作的领导，全会《决定》从工作体制、基层组织、党风廉政等方面提出了新的要求。

（一）完善党领导农村工作体制机制。要求强化党委统一领导、党政齐抓共管、农村工作综合部门组织协调、有关部门各负其责的农村工作领导体制和工作机制。重点完善5项体制机制：一是健全领导体制；二是完善管理机制；三是完善责任制；四是完善干部考核评价体系，把粮食生产、农民增收、耕地保护、环境治理、和谐稳定作为考核的重要内容；五是完善全社会共同参与机制。

（二）加强农村基层党组织、基层干部队伍、党员队伍建设。在加强农村基层党组织、基层干部队伍、党员队伍建设方面提出了一系列重要措施。一是拓宽农村基层干部来源；二是创新农村党的基层组织设置形式；三是改善村干部待遇；四是建立健全城乡一体党员动态管理机制。

（三）加强农村党风廉政建设。坚持教育、制度、监督、改革、纠风、惩治相结合，推进农村惩治和预防腐败体系建设。

推进农村改革发展，是时代和历史赋予我们的庄严使命。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，认真学习、深刻领会、正确理解、全面贯彻全会《决定》精神，切实把重中之重的战略思想落到实处，把统筹城乡的重大战略落到实处，把强农惠农的政策举措落到实处，努力开创农村改革发展新局面，为实现国民经济持续平稳较快发展作出新的贡献！

（本文系中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉在中共宣部等六部委联合举办的报告会上的专题报告摘要）

引了外国人，意大利、韩国等10多个国家纷纷对“中国迪斯尼”表示出浓厚兴趣。

今年5月，华强集团在第四届深圳“文博会”上与伊朗高斯达公司签约，投资8000万欧元投资建设伊朗最大、最先进的主题公园“方特卡通动漫园”。

“中国迪斯尼”走出国门，标志着中国成为继美国之后的第二个大型文化主题公园出口国。

同时，华强集团拥有完全自主知识产权的“环幕立体电影”系统，已销售到美国、加拿大、意大利等40多个国家，并在欧美建立了60多所“环幕立体电影院”，出口了20部“环幕立体电影”；球幕电影、环幕立体电影、运动立体电影、水幕电影、动感电影等特种电影在国际市场大受青睐。

130集二维动画片《海螺湾》、68集三维动画片《恐龙危机》、150集木偶动画片《新星小镇》，华强集团还没有完成制作，就已取得了多份海外订单。

据悉，在中国进出口银行的支持下，华强集团将“中国迪斯尼”从设计到制造、从软件到硬件、从管理到运营“整体打包”，输出到乌克兰、沙特、尼日利亚等国家。梁光伟说，“整体打包”不仅让中国制造的“硬件”走出国门，更让悠久丰厚的中国文化走向世界。

点评：文化，是国家“软实力”的核心部分，也是当今国际竞争的重要内容。中国是有着悠久历史的文化大国，今天也是世界贸易大国，但在国际文化贸易中却一直“赤字”高悬。华强集团的成功表明，中国文化产业不仅能够走出国门，跻身世界文化出口大国行列，而且其意义将远远超出经济范畴。



不管是在城里还是农村，居民都切身感受到水利给日常生活带来了幸福的保障。

“从淮河边上的帐篷窝棚，到保庄圩里的砖瓦房，现在来大水了人不慌！”安徽阜南县王家坝镇唐庄村82岁的郎士和激动地说。

改革开放30年来，我国可持续发展的治水思路不断完善，传统水利向现代水利加快转变，水利投入大幅度增加，水利建设成就举世瞩目，水利保障经济社会发展能力取得跨越式提升，越来越多的项目正在不断地惠泽民生。

新思路催生新转变，从逃避洪水到管理洪水，防洪抗旱减灾体系发挥巨大效益

很多里程碑式的水利建设，就是我国治水新思路的见证。

改革开放30年来，重点水利工程开工的礼炮声，是大规模水利建设30年的最好见证。

传统水利向现代水利加快转变的重要标志之一，就是我国大江大河治理进入了历史新阶段。目前长江干堤加固工程基本建设完成，其中荆江河段的防洪标准提高到百年一遇；黄河中下游工程体系实现黄河连续8年不断流；治淮19项骨干工程初步形成的防洪工程体系，成功防御了2007年淮河大洪水，洪水造成的直接经济损失分别比1991、2003年减少54.3%和45.7%。

经过30年的水利建设，我国水利工程全面发挥效益。目前我国大江大河主要河段已基本具备防御新中国成立以来最大洪水的能

力，重要海堤防御风暴雨潮的能力有了较大提高，大部分地区具备抵御中等干旱的能力。

治水思路在治水实践中不断提升，不断深化。从传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的治水新思路，给水利发展带来了新的动力。在治水新思路的指引下，防洪工作从过去逃避洪水到控制洪水向洪水管理转变，注重给洪水出路，科学防控、依法防控、综合防控。如今在抗洪一线，人们深深地感到，以往那种千军万马齐上阵的紧张场面少了，取而代之的是忙而不乱的景象。在洪涝灾区，混乱不堪的救灾帐篷少了，取而代之的是庄台、保庄圩内群众的安定生活。

新思路、新举措、新设施，使我国防洪抗旱减灾体系不断完善，有效减轻了灾害损失。据统计，全国洪涝灾害造成的年均死亡人数从上世纪70年代的5181人降为“十五”期间的1583人。1988年以来，我国累计防洪减淹耕地12.31亿亩，减少经济损失2.9万亿元，平均每年抗旱挽回粮食损失428亿公斤，平均每年解决2545万人、2005万头大牲畜的因旱饮水困难。

民生水利惠泽民生，更多百姓喝上放心水

改革开放30年来，水利部门始终把事关人民群众切身利益的问题放在首位，着力抓好农村饮水安全、农田水利基本建设、病险水库除险加固等民生水利工作。

30年来，各级政府把农村饮水问题作为改善民生的大事来抓，组织和动员广大群众进行了不懈努力，安排专项资金，解决农村饮水问题。到2007年末，累计解决了3亿多农村人口的饮水困难和饮水安全问题，结束了项目区群众吃高氟水、苦咸水、污染水的历史。农村饮水安全工程被群众誉为“小工程、大德政”。

水利是农业的命脉。30年来，水利部门通过大搞农田水利基础设施建设，不断开发新灌溉面积，提高水资源利用效率，提升粮食综合生产能力。到2007年末，全国农田有效灌溉面积从1978年的7.3亿亩增加到8.67亿亩；全国节水灌溉工程面积达到3.5亿亩。全国农业灌溉水有效利用系数达到0.46。农田水利基础设施的改善，进一步提高了农业综合生产能力，在占全国耕地面积46%的灌溉面积上生产了全国总量70%的粮食，水利为确保国家粮食生产安全和农民增收提供了重要保障。

病险水库多、安全威胁大，始终成为悬在人民群众头上的“一盆水”，威胁着群众的生命财产安全。从20世纪70年代后期开始，我国开展病险水库除险加固工作。2000年以来，中央已累计安排资金376亿元，其中2008年中央安排病险水库除险加固资金达到114亿元。“十五”期间，完成1686座病险水库除险加固，水库安全状况大为改善，工程效益得以恢复，促进了地区经济社会的发展。

可持续发展能力提升，全国用水效率和效益大大提高

塔里木河流域不合理开发导致河道断流、土地沙化严重；黄河断流导致河口地区生态环境恶化；洞庭湖区盲目围垦，湖区萎缩严重……一系列教训表明，人与自然资源必须和谐相处，水资源的开发利用不能超过生态系统自我调节和自我修复能力。

2000年，中央提出建立节水型社会；2005年，中央再次提出建立资源节约型和环境友好型社会。节水型社会建设成为解决我国水资源问题的战略。

目前，全国已确立国家和省级节水型社会建设试点100多个。经过近年来的努力，在国家、流域和省区等三大层面建立健全了总量控制、定额管理、取水许可、入河排污口监管等制度组成的水管理体系，全国用水效率和效益得到提高。2003—2006年，全国万元GDP用水量从448立方米下降到272立方米，灌溉水有效利用系数从0.44左右提高到0.46，全国用水总量年均增幅不足1%，用水总量快速增长的趋势得到有效遏制。

水资源保护和生态修复取得巨大成就。黄河自2002年开始调水调沙，有效缓解河泥沙淤积的同时，黄河生态系统逐步恢复；塔里木河流域综合治理，下游生态系统得到初步恢复……这些都成为可持续发展利、生态水利建设的生动例证。

水利部部长陈雷说，到2020年我国水利体系将基本建成，人民群众的防洪安全将得到可靠保障，城乡居民普遍享有安全清洁的饮用水，水环境和水生态状况显著改善，水利信息化和现代化水平明显提高，充满生机和活力的现代水利将展现在世人面前。

本报记者 高云才 赵永平

治水新思路推动水利大跨越