接力改革大业·党的十五届三中全会回眸

会议概要

党的十五届三中全会于1998年10月12日至14日在北京举行。会议审议通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。全会高度评价了农村改革20年所取得的巨大成就和创造的丰富经验，按照十五大确定的我国社会主义初级阶段的基本纲领和总体部署，从经济、政治、文化三个方面，提出了建设有中国特色社会主义新农村的奋斗目标，确定了实现这些目标必须坚持的方针。全会强调，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。

关键词

家庭承包经营

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，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。

《决定》指出，家庭承包经营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。

切实减轻农民负担

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，切实减轻农民负担是保护农村生产力，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。

深化农产品流通体制改革

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，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。

治理大江大河

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，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。

《决定》指出，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。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。

改善生态环境

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，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。

西部大开发

2000年10月，国务院颁发《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》。实施西部大开发战略，是我国现代化战略的重要组成部分，是党中央高瞻远瞩、总揽全局作出的重大决策。实施西部大开发的重点任务是：加快基础设施建设；加强生态环境保护和建设；发展科技教育和文化卫生事业等。

开创农业农村工作新局面

段应碧

1998年10月，中央召开十五届三中全会，集中研究农业和农村工作问题。会议讨论通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，总结了农村改革的基本经验，明确了农业和农村工作跨世纪发展的目标和方针，对进一步推动农村经济发展、增加农民收入、保持农村稳定作出了全面的部署。通过贯彻落实这次会议的精神和部署，开创了农业和农村工作的新局面，保证了农村顺利实现了跨世纪发展的战略任务。

（一）

十五届三中全会的召开正值农村改革20周年。经过20年的改革发展，农业和农村面貌发生了深刻变化。集中表现在三个方面。一是粮食产量大幅度增长。粮食等主要农产品的供给由过去的长期短缺变成总量大体平衡，丰年有余。二是农村二三产业得到大发展，占农村经济的比重超过了70%，农村经济结构和劳动力就业结构趋于合理。三是农民收入逐年增长，农民生活明显改善，开始由温饱向小康的跨越。

同时，农村的社会事业和其他方面都有了很大发展，社会明显进步。农村改革的成功，为整个国民经济的发展和全面改革作出了巨大贡献。

随着改革的深入和农村的发展，农业和农村工作也面临着一些新问题。比较突出的问题有，农民收入增长缓慢；农业基础不牢固，战胜自然灾害的能力不强；农产品虽在总量上可以满足全社会的需求，但在品种、质量上仍然不适应市场的需求；教育、文化、卫生等农村社会事业的发展和城市相比还显滞后。

除此之外，当时面临最突出的问题是农民收入增长缓慢与农民负担加重。两个问题交织在一起，矛盾突出。农产品丰富以后，过去靠增产、提价增加农民收入不行了，必须调整结构，发展高产优质高效的农业，而调整结构又是一个缓慢的过程。再加上随着中国加入世界贸易组织谈判即将进入尾声，大量农产品进入国内，国际竞争更加激烈。农民负担加重则是因为有些地方的农村政策落实出现问题。特别是稳定土地关系的政策和减轻农民负担的政策，有些地方落实得不好。农民很不满意，干群关系紧张。

十五届三中全会召开前，江泽民同志在安徽考察时提出：实现跨世纪发展的目标，难度最大而又非完成不可的一项任务，就是保持农业和农村经济的持续稳定增长。中央决定十五届三中全会集中讨论农业农村问题，在当时是非常必要和及时的。

（二）

十五届三中全会审议通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》高度评价了农村改革20年所取得的巨大成就和创造的丰富经验。例如，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；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；必须坚持以市场为取向的改革，为农村经济注入新的活力；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、协调发展等。《决定》按照十五大确定的我国社会主义初级阶段的基本纲领和总体部署，从经济、政治、文化三个方面，提出了从二十世纪末起到2010年建设有中国特色社会主义新农村的奋斗目标，并确定了实现这些目标必须坚持的十条方针。

会议总结的基本经验的核心，遵循了十一届三中全会的基本思想。党的十一届三中全会提出，确定农村经济政策的首要出发点，是充分发挥我国亿万农民的积极性。江泽民在安徽考察时提出，必须在经济上充分关心农民的物质利益，在政治上切实保障他们的民主权利。我们一切政策是否符合发展生产力的需要，就是要看这种政策能否调动农民的积极性。农村改革之所以获得巨大成功，就是坚持了这个正确的出发点。

没有农民的积极性，一切就无从说起。而要调动农民的积极性，要做到两点，一是保障其民主权利，二是保障其物质利益。农村改革20年之所以成功就是因为给了农民自主权，使农民物质利益得到保障，农民积极性空前高涨，农村快速发展。这是最基本的一条经验，今后任何时候都要坚持和牢记。

（三）

十五届三中全会明确了跨世纪的战略目标，就是要建设有中国特色社会主义新农村，对农村工作作了全面部署，其中有一些重大决策事关农业农村发展的全局，起了基础性作用。

一是稳定土地承包关系。会议提出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。在此后的许多年，我国的土地政策就稳定下来了。

二是提出搞农村税费改革。逐步改革税费制度，加快农民承担费用和劳务的立法。正是根据会议的决定，国务院成立农村税费改革三人工作小组，启动农村税费改革。后来取消了延续2600多年的农业税。

三是深化农产品流通体制改革，完善农产品市场体系。会议提出，要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。

四是加快以水利为重点的农业基本建设。要大干几年，把大江大河大湖的干堤建成高标准的防洪堤。1998年洪水造成了损失，中央下决心加强以水利为重点的农业基本建设。当时国家不像现在有钱，却干了那么大一件事情，治理长江和黄河。

五是改善农业生态环境。中央提出退耕还林的重要决策。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。

（四）

十五届三中全会在对农业农村工作作出全面部署的同时，还对农村改革发展的一些重大理论问题进行了阐述，作出了科学的论断。

一是关于家庭承包制。当时有争论认为现代农业不要搞家庭承包经营。会议明确了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。家庭承包经营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。

此外，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。

二是关于农村的所有制结构。《决定》明确，必须大胆探索农村公有制的实现形式，不断完善农村的所有制结构。农村改革实质上就是调整束缚生产力发展的生产关系。鼓励和引导农民发展个体、私营经济和股份合作制经济，实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。有了会议精神指引，农村的二三产业发展很快，农民的就业渠道拓宽，农村市场空前活跃起来。

三是提出了农村经济体制改革的目标和改革的任务。深化农村经济体制改革，总的目标是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。

四是关于农业产业化。《决定》指出，农村出现的产业化经营，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，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。

通过贯彻落实十五届三中全会会议精神和会议通过的决定，开创了我国农业农村工作的新局面，保证了农业农村经济顺利实现了跨世纪的发展目标。

（作者系中央财经领导小组办公室原副主任）

亲历回忆

陈耀邦（时任农业部部长）

增加农民收入是农业发展进入新阶段的必然要求。保障农产品有效供给和稳定增加农民收入是我国农业和农村经济发展的两大基本任务。我国农业经过20年的改革与发展，农产品总量短缺的状况得到根本改观，农产品产需大体平衡、丰年有余。我国农业发展已进入新的阶段。

党的十五届三中全会在全面分析新时期农业和农村经济形势的基础上，明确提出了跨世纪的发展目标。中央把农民增收、农村稳定作为今年农业和农村工作中关系全局的两件大事，是具有很强针对性的。抓好农民增收，既是促进国民经济全面发展的需要，也是新时期农业和农村经济阶段性变化的内在要求。

——摘编自（1999.2.5《农村工作通讯》）

陈锡文（时任国务院发展研究中心农村研究部部长）

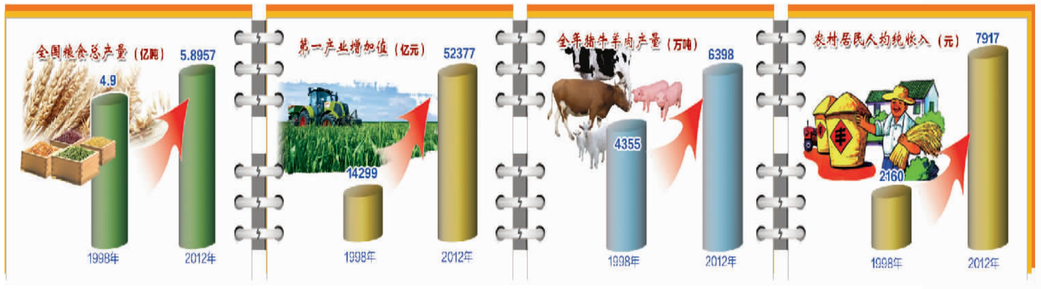
对于改革后农村的基本经营体制，以往长期的表述为“以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制”。而十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》则将其表述为“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。新的表述更加符合改革后农业经营体制的实际情况，更加突出了家庭承包经营在双层经营体制中的基础性地位。因此，《决定》的这个新表述，对于人们更准确地理解农村基本经营体制的内涵具有重要意义。

——摘编自（1999.1.5《前线》）

范小建（时任农业部总经济师）

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出了农民的合理负担要实行“定项限额、一定三年不变”的政策，这是在总结二十年农村改革经验基础上作出的正确决定。党中央、国务院对减轻农民负担问题历来非常重视，始终把这项工作作为调动农民生产积极性，保持农村稳定的大事来抓，把它看成关系党群、干群关系，关系工农联盟的大事来抓。要提高做好减轻农民负担工作的自觉性，不但要充分认识做好这项工作的重要意义，而且应该对改革以后国家、集体、农民三者利益关系的调整及其变化方向有个大体的了解。

——摘编自（1999.6.15《农村财务会计》）



时代记忆

启动农村税费改革试点

2000年3月2日，中共中央、国务院发布《关于进行农村税费改革试点工作的通知》。《通知》提出农村税费改革试点的主要内容是：取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法。

《通知》指出：“中央确定在安徽省以省为单位进行农村税费改革试点，其他省、自治区、直辖市可根据实际情况选择少数县（市）试点。全国农村税费改革工作在试点的基础上摸清情况，积累经验，逐步推开。”安徽再次成为中国农村改革的先锋。

经过努力，到2002年，安徽的农村税费改革取得了显著的阶段性成效。

大幅度减轻了农民负担。据测算，2002年安徽农民人均政策性负担为68.4元，比改革前减少41元，减幅达37.5%。如果加上减少“两工”、规范涉农收费和制止农村“三乱”等减轻农民负担的因素，安徽农民负担减轻的幅度更大。

基本确立了新的农村税费制度框架。通过改革试点，安徽基本确立了由农业税、农业特产税及其附加和“一事一议”筹资筹劳为主要内容的新的农村税费制度框架，农民负担的刚性约束机制逐步形成。

基本保障了农村义务教育和农村基层组织正常运转。在中央的大力支持下，通过财政转移支付、完善财政体制、调整支出结构、开展各项配套改革等方法，逐步建立了农村义务教育投入保障机制和乡村两级运转机制，基本保障了农村义务教育和农村基层组织基本运转必不可少的经费需要。

2003年，农村税费改革在全国全面推开。

全面实施退耕还林工程

1999年，四川、陕西、甘肃3省率先开展了退耕还林试点，由此揭开了我国退耕还林的序幕。2002年1月10日，国务院西部开发办公室召开退耕还林工作电视电话会议，确定全面启动退耕还林工程。同年4月11日，国务院发出《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》。这一政策的核心内容是：在适宜退耕还林的地区，农民可自愿把不宜耕种的坡耕地转变为林地草地，政府按统一标准向退耕户无偿提供粮食和现金补助，以及用于造林的种苗和补助。退耕还林的范畴还包括退耕地还林、还草、还湖和相应的宜林荒山荒地造林。

国家对退耕户的粮食补助，在长江流域及南方地区和黄河流域及北方地区分别是每年每公顷2250公斤和1500公斤，现金补助是每年每公顷300元，种苗和造林费补助标准为每公顷750元，补助年限为5年到8年。退耕户还享有林木所有权，在承包的耕地和宜林荒山荒地造林后，承包期可延长到50年，允许继承、转让，到期后可依法继续承包。

由于退耕还林工程建设期和政策兑现期长，任何一个环节出现问题，都会产生重大不良影响，必须通过立法来保持退耕还林政策的连续性和稳定性。2002年12月6日国务院第66次常务会议通过《退耕还林条例》，标志着退耕还林从此步入了法制化管理轨道。

当时，我国在粮食库存较多的情况下实施退耕还林，不仅能促进生态建设，也可成为增加农民收入，特别是贫困山区农民脱贫致富的有效途径。

退耕还林工程成为中国乃至世界上投资最大、政策性最强、涉及面最广、群众参与程度最高的一项重大生态工程，为我国在世界生态建设史上写下绚烂的一笔。

采编人员 孙世芳 李 亮 杜 芳

农业和农村跨世纪发展目标

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。

——摘自《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》

实现发展目标必须坚持的方针

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。

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。

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。

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。

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。

大力发展乡镇企业，多渠道转移农业富余劳动力。

切实减轻农民负担。

实行计划生育基本国策。

推进农村基层民主政治建设。

物质文明建设和精神文明建设两手抓。

——摘自《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》

满怀改革信心坚定前行

李 亮

党的十五届三中全会对过去20年农村改革经验进行了总结，确立了未来“三农”改革发展的方向。

20年前，我国改革率先从农村突破，并以磅礴之势迅速推向全国。20年改革发展的实践证明，党在农村的基本政策，符合我国国情，符合广大农民的意愿，取得了举世瞩目的伟大成就。

十五届三中全会高度评价农村改革20年所取得的巨大成就和创造的丰富经验，并进行了理论总结：“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。”

由“大包干”到“家庭联产承包责任制”，再到“以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度”，我国对农村基本经营制度表述的嬗变，反映了农村基本经营制度是一个不断完善的过程。

十五届三中全会确立了农村改革发展要坚持“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”的原则。农业适度规模经营，必须要坚持这一原则。发展农民专业合作社必须要坚持这一原则。发展宅基地必须要坚持这一原则。

1998年是一个不寻常的年份。那一年，亚洲金融危机愈演愈烈。十五届三中全会因时因势提出，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。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。

十五届三中全会对农村经济和农村市场的高度重视，既是过去农村改革发展经验的总结，也为后来我国经济社会可持续发展奠定了政策基础。从2004年到2013年，中央连续出台的10个一号文件均聚焦“三农”，从“农村税费改革”、“科技创新”等多个角度为“三农”发展注入活力。为开拓农村市场，我国先后实行了“万村千乡”、“家电下乡”、“农超对接”等工程，多层次深度耕耘农村市场，为扩内需构筑了坚实基础。

1998年前后是我国“三农”发展陷入相对低谷的一个时期，农村发展相对滞后，农民增收缓慢，农民负担较重。十五届三中全会对“三农”问题的重要性再次进行了强调：“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。”细读这些论述，字字千钧，字里行间清晰可见对“三农”问题的重要性、艰巨性和长期性的深刻认识。

我国“三农”改革发展的历程从来不平坦，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、精神文明建设、基层组织建设都会面临许多新问题。15年前我国“三农”发展形势复杂艰难，现在和可以预见的将来，“三农”必将还会是我国改革发展的重中之重。

在农村改革发展的进程中，只有增强改革信心，才能创造更辉煌的明天。

采编感言