

新农村建设丛书

新

新农村建设之

XINNONGCUNJIANSHE

新农村

郭晓帆◎著



社会主义新农村要达到“经济社会发展，群众生活安康，环境整洁优美，思想道德良好，乡风文明，人与自然和谐”的文明标准，同时达到农业主导产业做大做强，农民科学素质明显提高，农村面貌较大改观，基层组织战斗力明显增强的目标。

中国社会科学出版社

F-32
21

新农村建设之

XINNONGCUNJIANSHE

新农村

郭晓帆◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设之新农村/郭晓帆著. —北京: 中国社会科学出版社,
2009. 5

(新农村建设丛书/傅治平主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2589 - 5

I. 新… II. 郭… III. 农村—社会主义建设—研究—中国
IV. F320. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 049380 号

书 名: 新农村建设之新农村

著 者: 郭晓帆

责任编辑: 李方舟

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 6

字 数: 110 千字

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元



(58) 代板筑的器支林农 : 革近博村 章四第

(59) 革近合察林农批群面全 , 一

(68) 革近博村编金村农引新 , 二

(69) 目 革 录 村面流村农引新 , 三

(101) 业集共公林农强发代大 , 四

序 0 数信信录集数数村农 : 别平农生 章 (1)

(101) 林原的守新制和村农 , 一

第一章 社会主义新农村的全新设计 (4)

(101) 一、解决“三农”问题的战略新思路 (5)

二、新农村的新模式 (13)

(101) 三、社会主义新农村建设之路 (26)

(101) 香期出合行及高以新业农引新

第二章 构建和谐农村：构建和谐社会的重点和难点 (32)

(101) 一、和谐农村，人心所向 (32)

(101) 二、以新农村建设为动力，构建社会主义和谐农村 (39)

三、构建和谐农村方略 (43)

(101) 册基会并馆宝磨村农 : 安要建融县基林农 章十第

第三章 城镇化：找准二元经济并轨的结合点 (54)

(101) 一、城镇化：统筹城乡发展的切入口 (54)

(101) 二、新世纪城镇化目标与模式 (63)

三、小城镇发展的策略选择 (71)



第四章 体制改革：农村发展的推动力	(82)
一、全面推进农村综合改革	(82)
二、深化农村金融体制改革	(89)
三、深化农村流通体制改革	(96)
四、大力发展农村公共事业	(100)
第五章 生态环保：农村可持续发展的前提	(109)
一、农村环境保护的现状	(109)
二、农村环境污染的成因	(114)
三、农村环境保护的对策	(121)
第六章 社会化服务体系：开辟“三农”的绿色通道	(134)
一、现代农业迫切需要社会化服务	(134)
二、农民对社会化服务的新需求	(138)
三、农村社会化服务体系的目标与内容	(145)
四、建立农村社会化服务体系的思路	(153)
第七章 农村基层组织建设：农村稳定的社会基础	(162)
一、加强农村基层党组织建设	(163)
二、村民自治：基层民主建设的有效途径	(171)
三、新世纪乡村关系重组	(181)



“建设社会主义新农村，似乎是个老话题。因为“社会主义新农村”这一概念，早在20世纪50年代就提出过。而在20世纪80年代初，提出“小康社会”概念时，也把建设社会主义新农村作为小康社会的重要内容之一。近两年来，一些社会专家学者倡导“新农村运动”，也都曾提及“新农村”这个概念。但是，我们不得不承认，以前设计的种种“新农村”模式，多数描绘的只是解决温饱问题的农村图画。而最关键的一点是，尽管过去我们不停地喊“建设新农村”，却因为缺乏相应的经济基础，很多时候则是力不从心，新而难新。试想，作为一个农业国，农村人口占了三分之二，在吃饭穿衣的问题尚没有完全解决的情况下，还要拿出微薄的收入支持城市工业建设，这种情况下，“建起新农村”的口号喊得再响亮，不也是无济于事吗？在这样的物质基础上建立起来的“新农村”能够“新”吗？所以，从20世纪50年代喊到现在，几十年了，新农村建设起来没有呢？农村贫穷落后的面貌又改变了多少呢？相反，城乡的差别更

序

建设社会主义新农村，似乎是个老话题。因为“社会主义新农村”这一概念，早在20世纪50年代就提出过。而在20世纪80年代初，提出“小康社会”概念时，也把建设社会主义新农村作为小康社会的重要内容之一。近两年来，一些社会专家学者倡导“新农村运动”，也都曾提及“新农村”这个概念。但是，我们不得不承认，以前设计的种种“新农村”模式，多数描绘的只是解决温饱问题的农村图画。而最关键的一点是，尽管过去我们不停地喊“建设新农村”，却因为缺乏相应的经济基础，很多时候则是力不从心，新而难新。试想，作为一个农业国，农村人口占了三分之二，在吃饭穿衣的问题尚没有完全解决的情况下，还要拿出微薄的收入支持城市工业建设，这种情况下，“建起新农村”的口号喊得再响亮，不也是无济于事吗？在这样的物质基础上建立起来的“新农村”能够“新”吗？所以，从20世纪50年代喊到现在，几十年了，新农村建设起来没有呢？农村贫穷落后的面貌又改变了多少呢？相反，城乡的差别更



大了。

中央重新提及“新农村”，则是老话题里蕴涵着新思路。“建设新农村”，既是对自2004年以来农业新政策的延伸和完善，也是对农业新政策的第一次全面阐述。如果说进入新世纪我们站到了中国经济社会发展的新起点，那么，建设新农村，则是在新的历史背景中，在全新的理念指导下，开始的一次农村综合变革的新起点。

这个起点，是以解决城乡不平衡这个根本性问题为开端的，是贯彻落实科学发展观首先要迈过的一道关口。可以说，没有农村与城乡的协调发展，根本就算不得科学发展。十六大之后，我们在用科学发展观统领全面建设小康社会的过程中，提出了一个新的发展目标：建设社会主义和谐社会。建设全面小康也好，建设和谐社会也好，其最大的难点仍然是“三农”问题。因为，农业不发展，农村不焕新，农民不富裕，就无法叫“全面小康”，城乡发展不平衡，社会就无法达到“和谐”。过去，我们一面提出建设新农村，一面却在政策与制度安排上扩大城乡差别，或者说，由于我们采取的非均衡发展的策略，让一部分地区优先发展，让一部分产业优先发展，使农业、农村与农民的发展缺乏现实条件的支持，相对城市的快速发展而言，农业却渐成为弱势产业、农村成为弱势地区、农民成为弱势群体。“新农村”终究只能成为一个口号。我们党提出的科学发展观，逐步将经济社会的发展转到了全



面协调可持续发展的科学轨道。中国的发展要从以经济为本位的发展转换到以人为本的发展，要从片面发展经济转向全面发展，要从不平衡发展转向平衡发展，要从不持续发展转向持续发展，首先要解决的问题还是“三农”问题。而解决“三农”问题，就是改变城乡发展不平衡的现实，把经济落后、农民贫困的农村变成一个现代化新农村。

进入 21 世纪之后，反映“三农”问题的第一个中央一号文件有一个最大的亮点，即提出逐步取消农业税，这使我们沿袭了几千年的“皇粮国税”真正变成古董，对于农村的发展来说，是一个新的里程碑。取消了在农村被视为天经地义的“皇粮国税”，意味着从此不需要农业再为工业提供积累了。从这一个中央一号文件起，中央每年都以一号文件的形式强调“三农”问题。从这一个中央一号文件起，从中央到地方，围绕农民增收这一主题采取了一系列强有力的政策措施惠农强农，初步搭建起新农业政策的基本框架，也为新农村的登台亮相搭好了广阔的社会舞台。而党的十七届三中全会掀起的第二轮农村改革的热潮，承先启后，在继续强调发展现代农业、推进新农村建设的基础上，提出“坚定不移地加快形成城乡经济社会发展一体化新格局”的目标，由“城乡统筹”到“城乡一体化”是一次跨越，也将社会主义新农村建设推向一个新的高潮。

傅治平



第一章

社会主义新农村的全新设计

“三农”问题，一直是中央关注的重大问题。改革开放以来的历次党代会，都把“三农”问题作为重中之重提了出来。进入21世纪之后，中央更是把解决“三农”问题摆到了各项工作的最前面。自2004年起，连续至今的中央一号文件，都强调“三农”问题。在党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》中，把建设社会主义新农村作为现代化进程中的重大历史任务，摆在全全国人民面前之后，随即又出台了《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》。党的十七届三中全会，又专门研究农村改革问题，再次作出《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，明确了新形势下推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则和战略举措，成为指导当前和今后一个时期推进农村改革发展的行动纲领。

平尚勤



一、解决“三农”问题的战略新思路

进入 21 世纪以来，随着“三步走”战略的“第三步”的起步，以及建设全面小康社会的工程全面启动，特别是构建社会主义和谐社会的战略目标的提出，使“三农”问题首当其冲纳入党和政府的战略思考之中。农村富天下富，农民安天下安。解决了“三农”问题，就攻克了现代化进程中最坚固的关隘，就解决了和谐社会建设的难解之结。在新时期，所有“三农”问题都集中在一个焦点上：建设社会主义新农村。

1. 新时期的新起点

为什么要重提建设社会主义新农村？是因为我们站在一个新的历史起点上。这个新的历史起点具备了建设新农村的条件，解决“三农”问题的时机到了。那么，这个“新的历史起点”究竟“新”在哪里呢？

郑重其事地向全党全国人民提出建设社会主义新农村的重大任务之际，也正是“十五”计划即将胜利完成（主要指标已经提前完成）之际。这个时候，我们的经济社会取得了很大的进步，进入一个发展的转折点。改革开放之初，我国人均国民生产总值不足 200 美元，到 2003 年年底，人均国民生产总值首次超过了 1000 美元。从经济总量来看，改革开放之初的 1980 年，国



民生产总值只有 7100 亿元。2002 年，国民生产总值首次突破了 10 万亿元，2004 年，已超过了 13 万亿元。国际经验表明，对于社会发展来说，人均国民生产总值过千美元就等于上了一个重要台阶。这个重要台阶，对于任何一个国家来说，都标志着一个新的历史起点。这个新起点往往既是战略发展机遇期，又是矛盾凸显期。当时，十六届五中全会用三个“重要时期”给即将到来的“十一五”做出明确定位，以说明新的历史起点的不同寻常。所谓三个“重要时期”，即今后 5 到 10 年，是我国经济社会发展的重要时期，是进行经济结构战略性调整的重要时期，也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的重要时期。在这样的重要时期，我们又有着良好的“四新”开局。即新的增长态势、新的增长空间、新的增长动力和新的发展理论。新的增长态势，是指中国经济已经扭转了长期低迷的通货紧缩态势，转向新一轮上升通道；新的增长空间，是指中国消费结构、产业结构升级和城市化进程迅猛，这一切都将成为新一轮经济增长的亮点；新的增长动力，则指市场经济带来的改革进一步深化，改革为发展带来新的动力；新的发展理念，即我们党提出的科学发展观，已经成为统领经济社会发展的指导思想。新的历史起点，有新的格局，也面临着新的、严峻的挑战。机遇与挑战总是并存的。在新的历史起点上，最大的挑战来自四个方面：一是资源环境压力日益严峻；二是盲目投资和低水平扩张的体制根源日益明显；投资体制、财税体制、土地管理体制和



政府管理体制的发展如果没有突破性进展的话，这方面问题就会反复出现；三是区域协调发展的挑战，现在欠发达地区发展动力不足，而国家的整合能力尚待完善；四是从外部环境来看，不确定性因素增加，可以说中国发展问题和世界性震荡会越来越多地搅和在一起。

基于我们处于一个新的历史起点，我们在思考国家经济与社会发展的前景规划时，就必须用全新的思路来谋求新的发展。新的发展的一个重要方面，就是努力解决“三农”问题，使农村的发展跟上城市发展的步伐。所以，科学发展观的基本要求里，把“统筹城乡发展”摆在了首位。

2. 新中国成立后改变农村面貌的努力

新中国成立初期，为了早日实现国家富强，国家开始实施工业化优先发展战略，所需资金只能来自农业剩余，农民要为国家的工业化作出贡献。为了加速农业发展，1956年一届人大第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》提出了“建设社会主义新农村”的奋斗目标。在这次会议上，邓颖超在讲话中指出，高级农业生产合作社示范章程（草案）“是建设社会主义新农村的法规”（参见《人民日报》1956年6月24日第5版）。这是中央领导人最早提出建设社会主义新农村的概念。1955年年底，毛泽东同志组织起草《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》。随着人民公社化的不断加速，该



草案被宣传为建设社会主义新农村的伟大纲领，社会主义新农村在一些讲话中被具体化和详细化。20世纪60年代初，为了解决粮食危机，中央决定减少城镇人口，压缩城镇粮食销量。为此，1963年12月，《中共中央、国务院关于动员和组织城市知识青年参加农村社会主义建设的决定（草案）》提出，在今后一个相当长的时期内。要动员和组织大批城市知识青年下乡参加农业生产，建设社会主义的新农村。其间涌现了以大寨为代表的一批典型。陈永贵、吴仁宝、宝日勒岱等新型农民，邢燕子、吕玉兰、侯隽等上山下乡知识青年，成为建设社会主义新农村的榜样。全国大修水利，兴建了很多水库和灌溉工程；逐步建立了包括劳动保险、困难补助、生活补贴、社会救济和农村“五保”供养制度。1958年以后在人民公社建立了敬老院、合作医疗等简易的社会保障组织，在一定程度上改善了农民的生产生活条件。

这一时期的社会主义新农村建设也有需要汲取的经验和教训：把建设社会主义新农村作为一种动员手段，其目的是要求农业支持工业、农村支持城市，结果城乡差别越来越大，对农村建设很少投入，地方和农民没有资金投入新农村建设中去。再者，在新农村建设中强化意识形态，把阶级斗争扩大化，把大寨经验教条化，抹杀了区域差别和自然条件差别，因此，不可能真正建成社会主义新农村。

改革开放以来，我们也几次提出建设社会主义新农村。早在



1981年11月，当时的国务院领导人在《当前的经济形势和今后经济建设的方针》的报告中，就号召全党带领和团结亿万农民，为建设社会主义新农村而奋斗。1994年5月，胡锦涛在河南农村调查时提出，农村基层党组织要把团结带领农民群众奔小康，大力发展农村经济，壮大集体经济实力，勤劳致富，走共同富裕的道路，发展“两个文明”，建设社会主义新农村，作为自己的根本任务。1996年10月，胡锦涛在全国农村基层组织建设工作座谈会上要求：“一定要把领导班子和干部队伍建设作为基层组织建设的治本之道、长久之计，下大力气和真功夫抓紧抓好，在乡村两级逐步造就一支政治强、思想好、清正廉洁、公道能干、同群众保持密切联系、能带领农民群众建设社会主义新农村的干部队伍”（参见《人民日报》1996年10月26日第2版）。此后，为了搞好农村基层组织工作，加强农村基层干部队伍建设，中央先后开展了“三讲”和“三个代表”重要思想学习教育活动，加强农村精神文明建设，为建设社会主义新农村奠定了文化基础。党的十四届六中全会提出：“要以提高农民素质、奔小康和建设社会主义新农村为目标，开展创建文明村镇活动”（参见《十四大以来重要文献选编》）。

新中国成立之后，特别是改革开放以来，我们在改变农村面貌方面作过许多努力，但是成效并不十分理想，原因何在呢？其根本原因，就在于经济发展还没有达到这样一个阶段，整个社会的经济尚不能达到支撑农村发展的这一地步。或者说，其他产业



的发展不仅不能支持农业，还需要农业的支撑。这样一来，本就不强的农业如牛负重，且越负越重。所以，即使“建设新农村”口号喊得再响亮，相关举措实施再得力，如果不能改变城乡二元结构的现状，没有能力做到城乡统筹发展，那么，新农村的宏伟目标终难达到。

3. 建设新农村适逢其时

党的十六届五中全会重提“建设社会主义新农村”，并为之作出全会决议，并不是只把它当做一个振奋精神、鼓舞士气的口号，而是因为我们已经具备了将口号付诸实施的能力。早在十六届四中全会上，胡锦涛有一个重要的论断，他认为：“综观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”这个重要论断，是在对世界经济发展经验的精辟概括的基础上，对我国经济发展阶段所作的科学判断，为重提建设新农村提出了理论与现实的依据。

新中国成立后，为了快速发展经济，我们在一穷二白的基础上，主要依靠农业提供的积累，建立起比较完整的工业体系和国民经济体系，农民为国家工业化作出了重大贡献，这是第一个趋向阶段。改革开放以来，经过 20 多年的努力，我国的综合国力大大增强，已经初步具备了工业反哺农业、城市支持农村的经济



实力。进入 21 世纪之后，我国人均 GDP 于 2003 年已经超过 1000 美元，城镇化率达 40.53%。据国务院发展研究中心测算，2005 年中国的人均国内生产总值按当前汇率计算，估计会达到 1400 美元，农业与非农产业的产值结构大约为 14：86，农业与非农产业的就业结构大约为 1：1，城镇化水平约为 43%。综合上述四项指标，可以肯定，目前中国至少已进入了工业化的中期阶段，已经具备了工业反哺农业、城市支持农村的能力。

纵观 21 世纪以来中央的政策措施与发展战略，之所以能为建设新农村创造良好的空间，是因为国家的经济条件到了可以支持农村发展的新阶段，政府不仅可以不从农民那里收取税费，而且可以拿出钱来支持农村的发展了。“两个趋势”的论断，雄辩地阐述了“建设新农村”的现实可行性与必然性，它告诉我们：建设社会主义新农村是大势所趋！

“两个趋向”的重要论断，让我们认识到我国经济社会发展所处的历史方位，从而成为指导我国经济社会协调发展的战略思想。现在，我国正处在从人均 1000 美元向 3000 美元迈进的关键时期。许多国家的发展进程表明，这个阶段既是经济社会结构快速调整的时期，也是各种利益关系复杂、社会矛盾凸显的时期。目前，我国农业基础薄弱、农民收入水平低、农村发展滞后的问题十分突出，特别是农村教育、卫生、文化等社会事业和基础设施严重落后于城市。这种状况如果不尽快扭转，将会严重影响整个社会的稳定与和谐。既然我们现在有能力有条件解决“三农”



问题了，就要深刻汲取国际国内正反两方面的经验教训，科学规划经济社会发展，把农业和农村经济放到整个国民经济发展中统筹部署，把农村社会事业放到全面建设小康社会进程中统筹安排，把农民增收放到全国人民共同富裕中统筹考虑。努力消除妨碍城乡协调发展的体制性障碍，下决心调整国民收入分配格局，下大力气建立资源在城乡之间合理配置的市场体系，建立城乡社会事业和基础设施共同发展的运行机制，建立城乡经济社会相互促进、良性互动的有效体制。要主动发挥城市带动农村发展的作用，加大城市经济对农村经济的辐射，加强城市人才、智力资源对农村发展的支持和对农民群众的服务，使城乡发展进入一个和谐状态。

事实上，综览一些发达国家的农村问题的解决，无一不是工业反哺农业的结果。这就是说，要通过工业化发展本国经济，并在经济发达的基础上反哺农业，是世界上许多国家都走过的成功道路。例如韩国，在20世纪60年代以来，韩国工农业发展、城乡之间、区域之间的发展严重失衡，农村问题十分突出。农村人口的大量无序迁移，带来了诸多的城市问题和社会难题。农村劳动力老龄化、弱质化，农业后继无人，加上农业机械化发展滞后，导致部分农村地区的农业濒临崩溃的边缘。为此，韩国政府自1970年开始发起了“新村运动”，并设计实施了一系列的开发项目，以政府支援、农民自主和项目开发为基本动力和纽带，带动农民自发地进行家乡建设活动。政府不仅是强有力的组织