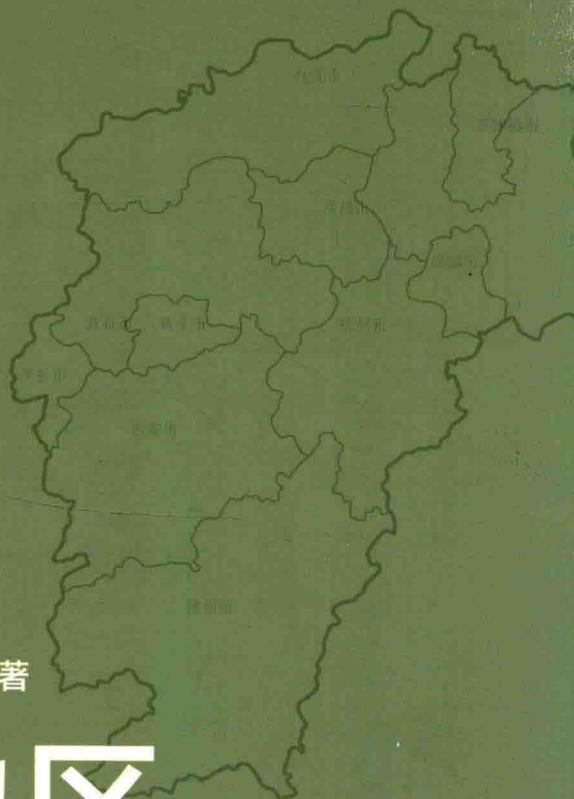




池泽新 黄 敏 李道和 舒伟斌 等◎著

欠发达地区 新农村建设规划研究

——以江西为例

QIANFADA DIQU

XINNONGCUN JIANSHE GUIHUA YANJIU——YI JIANGXI WEILI

国家软科学计划项目 (2007GXQ4D163)

欠发达地区新农村建设规划研究 ——以江西为例

池泽新 黄敏 李道和 舒伟斌 等著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欠发达地区新农村建设规划研究：以江西为例 / 池泽新等著. —北京：中国农业出版社，2016.12

ISBN 978 - 7 - 109 - 22668 - 5

I. ①欠… II. ①池… III. ①不发达地区-乡村规划-研究-江西 IV. ①TU982.295.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 324037 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣 边 疆

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：12.25

字数：215 千字

定价：30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

本项目研究和成果出版得到江西省第二批省级软科学研究基地“江西省生态文明与可持续发展战略软科学研究基地”资助。基地主管部门为江西省科技厅，依托单位为江西科技师范大学。特此致谢！

内 容 摘 要

在我国工业化进入中期阶段的宏观经济社会背景下,基于破解城乡二元结构、提升农村经济社会发展水平、推进农村小康社会建设进程、攻克国家现代化过程中的薄弱环节的现实需要和历史任务所启动的社会主义新农村建设,是涵盖农村经济、社会、文化、政治、生态和党的建设的系统工程,具有艰巨性、复杂性和长期性,需要科学规划、分步实施、稳步推进。本书以江西省为例,侧重研究我国欠发达地区社会主义新农村建设的规划问题,探讨将新农村建设的总体要求与欠发达地区实际紧密结合起来谋划新农村建设的理念、经济社会发展背景以及制定规划的宏观思路和建议,以期对欠发达地区的新农村建设提供借鉴和参考。

全书共十二章。第一章为导论,重点阐述选题的现实背景和理论依据;第二章从历史和现实的角度阐述建设社会主义新农村的历史方位;第三章论述美丽乡村建设的理论依据与江西美丽乡村建设的现实条件;第四章阐述欠发达地区新农村建设的理念;第五章分析欠发达地区新农村建设的现实背景;第六章分析、评价江西省新农村建设的规划的主要目标与实施进展;第七章描述、分析江西农村社会发展与基层组织建设的现状;第八、第九章分析、预测江西省新农村建设的规划的中长期宏观背景和区域背景;第十章分析江西省精准扶贫规划及实施进展;第十一章以山东省诸城市的农村社区化为例进行案例分析;第十二章提出完善江西省新农村若干分类规划的思路与建议。主要观点与结论如下:

1. 新农村建设不仅是建设农村全面小康社会的总抓手,而且是新的形势下推进农村改革发展的战略任务,对实现中国特色的农业现代化和建立健全城乡经济社会发展一体化体制机制具有统领作用。与建设农村全面小康社会这一阶段性任务相比较,社会主义新农村建设是一个伟大的长期的历史任务。

2. 党的十八大提出了建设美丽中国的宏伟蓝图。建设美丽乡村,是建设美丽中国的重要组成部分。全面建成小康社会的总体布局与建设美丽中国的宏伟目标、工农城乡关系的战略转换与建设社会主义新农村的战略部署、国外关于城乡关系的理论观点及其借鉴、“拉美陷阱”及其启示等四个方面构成美丽

乡村建设的理论依据。从江西来看,国家工业化进入工业反哺农业的新阶段、江西经济社会发展进入加快农村发展的新时期、“两大国家战略”同时实施、“和谐秀美乡村建设工程”不断推进等四个大的背景和因素为江西美丽乡村建设提供了难得的机遇和条件。

3. 欠发达地区规划新农村建设应当坚持以下理念:①全面把握新农村建设的总体要求,科学谋划新农村建设的总体布局与阶段任务;②顺应时代要求,坚持以统筹城乡发展推进社会主义新农村建设;③坚持从实际出发,着力破解欠发达地区经济社会发展存在的深层次矛盾;④着眼长远,不断巩固和提升自身优势;⑤针对不同的规划项目和规划要求,制定科学合理的具体规划。

4. 通过以江西省为例分析欠发达地区新农村建设规划及其实施现状发现:①江西各地按照中央关于新农村建设的总体部署,适时地开展了新农村建设的规划编制工作,并于2006年前后集中出台了各地的规划目标和推进措施;②江西各地的新农村建设规划注重率先解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题;③江西各地在谋划新农村建设中普遍重视科学规划当地经济发展;④立足乡村特点,打造特色村庄,成为江西各地新农村建设的一个目标方向。总的看,江西实施新农村建设规划取得明显进展,但与此同时也发现了一些问题,主要有:①公共财政投入不足;②历年来建设点存在较为严重的反弹,长效机制亟待建立;③政府扶持的村镇建设受益面窄;④乡村可支配财力差,硬件设施落后,基层组织薄弱;⑤农民主体作用发挥不明显;⑥试点工作中存在急于求成、简单粗糙的现象。

5. 欠发达地区开展新农村建设面临农村生产力比较落后、农村就业水平比较低、农村教育事业发展严重滞后、农村居民点土地利用不合理以及农村基层组织建设比较薄弱等现实问题。

6. 以江西省为例的分析预测发现:①欠发达地区新农村建设的宏观背景——新型工业化、新型城镇化、农业和农村现代化以及粮食安全等方面的发展既可以为新农村建设提供更好的宏观环境支持,又为新农村建设的首要任务——繁荣发展农村经济尤其是发展现代农业、提升粮食生产能力提出了更加明确的要求。②根据聚类分析结果,江西省的县(市)总体上可以分为三大类。类1县(市)总体经济发展水平较高,农业在经济中的地位较低,比较适宜优先发展二三产业,为类2和类3县域的农业发展提供机械装备、技术指导、信息服务,同时吸纳农村剩余劳动力。类2县(市)经济发展水平低于类1、高于类3,农业在经济中的地位最低,但森林覆盖率高,应着力抓好“一村一品”,大力发展特色农业。类3县(市)的农业比重大,粮食生产能力强,

农业在经济中的地位高，应扎实推进农业现代化进程，积极探索发展具有明显特色和优势的优质高效粮食产业，在为粮食安全做出贡献的基础上，发展生物能源产业和农产品加工业。

7. 根据新农村建设的总体要求，结合江西的实际，并借鉴山东省诸城市的经验做法，从宏观上提出了进一步完善江西省新农村建设的现代农业发展规划、农村社会服务体系建设规划、农村居民点土地利用规划、精准扶贫规划等若干分类规划的思路与建议。

前 言

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的重大决策，要求按照“生产发展，生活宽裕，乡风文明，村容整洁，管理民主”的要求，坚持从各地实际情况出发，尊重农民意愿，扎实推进。

建设社会主义新农村，规划必须先行。新农村建设涉及经济、政治、文化、社会、生态各个方面，既要建设美丽的宜居环境，更要发展现代农业，繁荣农村产业，形成人口、资源、环境相互协调以及经济、社会、生态相互促进的复合生态经济社会系统，是一项十分复杂的系统工程。同时，由于各地的实际情况包括社会经济发展水平、资源禀赋状况、生态环境状况、乡村文化特色等方面存在差异，因此，新农村建设既具有一般性，又具有特殊性，既需要遵循统一要求，又需要从实际出发，体现特色，不能搞千遍一律。这样，制定“符合实际、体现民意、因地制宜”的建设规划，无疑十分必要。

我们感到，江西社会主义新农村规划建设问题，是一个值得研究的重要课题。

首先，江西仍是欠发达地区，将社会主义新农村建设与加快全省经济社会发展有机融合起来，事关江西全省经济社会发展大局。2006年，江西全省生产总值4618.8亿元，人均刚刚突破1万元；全年财政总收入达518.1亿元，人均刚刚突破1000元；全省99个县（市、区）中财政总收入突破10亿元的只有4个，突破5亿元的只有6个；三次产业结构为17.0：50.2：32.8，第二产业比重首次突破50%，工业增加值占生产总值的比重达到39.1%，对经济增长

的贡献达 55.4%；年末全省总人口为 4 339.13 万人，其中，城镇人口 1 678.38 万人，占 38.68%，乡村人口 2 660.75 万人，占 61.32%；全省农民人均纯收入 3 585 元，城镇居民人均可支配收入 9551 元，农村居民家庭恩格尔系数为 49.3%，城镇居民家庭恩格尔系数为 39.7%。这些社会经济指标说明江西仍然是一个典型的欠发达地区，发展不足仍然是江西的主要矛盾，欠发达仍然是江西的基本省情，相对落后仍然是江西的最大现实。为了推进江西经济社会的跨越式发展，江西省委、省政府提出了“深入贯彻新发展理念，大力弘扬井冈山精神，决胜全面建成小康社会，建设富裕美丽幸福江西”的奋斗目标，要把江西建设成为长三角、珠三角、闽东南三角区的重要战略腹地和长江经济带的重要战略支撑，打造美丽中国的“江西样板”、国企改革的“江西样板”、全国脱贫攻坚“样板区”，在全国率先走出生态与经济协调发展的新路。在这一战略决策背景下，迫切需要将新农村建设与全省经济社会发展融为一体，找准既能够推进新农村建设，又能够推进江西新型工业化、新型城镇化、农业和农村现代化、市场经济化的结合点。这显然需要深入研究，在新农村建设规划中确定下来。

其次，江西是自然生态和人文生态具有一定优势的省份，在新农村建设中有效地保护和提升生态方面的优势，事关江西经济社会可持续发展的大局。江西全省东南西三面群山环绕，内侧丘陵广亘，中北部平原坦荡。全省面积 16.69 万平方公里，其中，山地占 36%，丘陵占 42%，岗地、平原、水面占 22%，是一个以山地、丘陵为主的地区。江西气候四季变化分明，全年气候温暖，光照充足，雨量充沛，无霜期长，具有亚热带湿润气候特色。2010 年，森林覆盖率达到 63.1%，位居全国第二位。因此，江西具有比较明显的自然生态优势。与此同时，江西的红色资源、红色文化、独具特色的赣文化和文物古迹也比较丰富。保护和利用好这些世代共享的生态

资源,是实现绿色发展、可持续发展的客观要求。因此,如何处理好推进新农村建设与保护和提升良好生态资源的关系,在江西显得尤为重要,很有必要深入研究。

再次,江西是我国重要的粮食主产区,在社会主义新农村建设中,进一步巩固和提升江西全国粮食主产区的地位,是维护国家粮食安全大局的迫切要求。由于自然条件具有相对优势,江西的农业在全国有一定的地位,其中粮食特别是稻谷的生产具有较大影响。新中国成立以来,江西是全国连续保持粮食净输出地位的两个省份之一。2005年,江西的粮食产量占全国粮食总产量的3.6%,但是稻谷产量占全国稻谷总产量的9.2%,列全国第三位。正因为如此,发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设的意义在江西更为突出。但是,推进新农村建设与发展现代农业、增强农业的供养功能并不具有自然的一致性。如果新农村建设规划出现偏差、引导出现失误,保持和提升江西的粮食生产优势与建设社会主义新农村就有可能产生冲突。显然,巩固和提升农业方面的优势,应是江西新农村规划建设编制中需要坚持的一条重要原则。

基于上述看法,我们设想以“基于提升农业与生态双优势的欠发达地区社会主义新农村规划建设研究——以江西为例”为题,开展课题研究,申请并获准2007年度国家软科学计划项目。

在项目研究过程中,课题组密切关注江西新农村建设的实施进展,及时把握全省的面上动态,适时了解各地市以及有关县(市)的实施情况。因此,本书作为项目研究成果,是在了解江西新农村建设实际状况的基础上完成的,并且直接介绍了11个设区市的新农村规划建设主要目标和任务、代表性县(市)的实施进展以及全省的总体进展情况,涉及的时间跨度也比较长。

党的十八大从建设生态文明、实现中华民族永续发展的高度,提出了建设美丽中国的宏伟蓝图。作为这一美好蓝图的两个重要侧

面，建设美丽中国，既包括建设美丽城市，又包括建设美丽乡村。美丽乡村建设与社会主义新农村建设在理论依据、政策目标和主要内容上存在很大程度的交叉，但是侧重点应有所不同。在这一背景下，研究江西社会主义新农村建设的规划问题，特别是在鄱阳湖生态经济区建设上升为国家战略以及中央要求打造美丽中国的“江西样板”之后，不能不把美丽乡村建设纳入新农村建设规划并从中凸显出来。因此，将美丽乡村建设的理论与实践纳入进来，是完成本项目的客观要求。本书介绍和描述的江西新农村建设的进展情况实际上也包含了江西农村各地美丽乡村建设的进展情况。

由于新农村建设本身是一个逐步展开的实践过程，其规划的编制与实施也是一个不断完善、不断推进的过程，加之美丽乡村建设的实践也需要观察和思考，而且在这一过程中，作为全面建设成小康社会的重要保障和我国扶贫开发进入攻坚阶段的重大战略部署——精准扶贫又在江西全面推进，吸引我们继续给予关注，因而本项目形成最终研究成果的时间显得比较长，从立项开始到研究过程基本结束历时七八年之久。当然，这与课题组时间抓得不够紧、工作效率不够高带来的一定程度的拖延也有关系。

我们深知，本项目的研究尽管结束了，但是最终形成的研究成果还存在不够深入、不够完善甚至不少疏漏的问题，我们将在以后的研究工作中努力弥补。现在呈现在大家面前的文稿和内容，肯定还存在一定的纰漏和差错之处，敬请读者批评指正。在研究过程中，我们参考了国内外众多作者的研究成果，利用了江西新农村建设网公开的不少专题资料包括经验交流专栏文章和有关数据，使用了江西省新农村建设办公室官方公开的部分面上资料，在此一并致谢。

著 者

2016年12月

目 录

内容摘要

前言

1 导论	1
1.1 问题的提出及其背景	1
1.2 研究现状分析	3
2 建设社会主义新农村的历史方位	9
2.1 建设社会主义新农村是中国社会主义现代化建设的重大历史 任务	9
2.2 建设社会主义新农村是实现农业和农村发展的重大战略决策	11
3 美丽乡村建设的理论依据与江西美丽乡村建设的现实条件	25
3.1 美丽乡村建设的理论依据	25
3.2 江西美丽乡村建设的现实条件	32
4 欠发达地区规划社会主义新农村建设的核心理念	36
4.1 全面把握新农村建设的总体要求,科学谋划新农村建设的总体 布局与阶段任务	36
4.2 顺应时代要求,坚持以统筹城乡发展推进社会主义新农村建设	38
4.3 坚持从实际出发,着力破解欠发达地区经济社会发展存在的 深层次矛盾	39
4.4 着眼长远,不断巩固和提升自身优势	40
4.5 针对不同的规划项目和规划要求,制定科学合理的具体规划	42

5 欠发达地区新农村建设的现实背景分析	
——以江西为例	44
5.1 欠发达地区农村经济与社会发展的主要状况	44
5.2 江西经济社会发展与环境状况分析	47
6 江西省新农村建设规划目标与实施现状分析	51
6.1 江西省各设区市新农村建设规划的主要目标与措施	51
6.2 江西新农村建设规划实施进展——以若干县（市、区）为例	54
6.3 江西新农村建设总体进展与下一阶段主要任务分析	61
6.4 对当前新农村建设规划及其实施进展的总体评价	65
7 江西农村社会发展与基层组织建设状况分析	70
7.1 江西农村就业状况分析	70
7.2 江西农村教育状况分析	72
7.3 江西农村居民点土地利用现状分析	74
7.4 江西农村基层组织建设状况分析	81
8 江西省新农村建设中长期规划的宏观背景预测	84
8.1 江西省新型工业化的中长期预测	84
8.2 江西省新型城镇化的中长期预测	94
8.3 江西省人口增长的中长期预测	97
8.4 江西农业增加值及其所占比重的中长期预测	101
8.5 江西生态建设总体状况——以森林资源为例	103
8.6 江西保障粮食安全生产能力的中长期预测	109
9 江西省新农村建设中长期规划的区域背景分析	115
9.1 江西各设区市的工业化、城镇化现状及其未来变动分析	115
9.2 江西省县（市、区）多维度综合特征聚类分析	119
10 江西精准扶贫规划及实施进展分析	125
10.1 精准扶贫的内涵和根本要求	125

10.2	关于编制精准扶贫规划的若干原则	127
10.3	江西精准扶贫的总体规划和主要目标	129
10.4	江西精准扶贫的进展概况	131
10.5	江西精准扶贫的主要做法与面临的主要问题——以赣州市为例	132
11	欠发达地区新农村建设规划及其实施效果案例分析	137
11.1	诸城市“集聚式”农村社区化的主要依据	137
11.2	诸城市“集聚式”农村社区化的主要做法	139
11.3	诸城市农村社区化发展的保障措施与主要成效	146
12	完善江西省新农村建设若干分类规划的思路与建议	151
12.1	现代农业发展规划	151
12.2	农村社会服务体系建设规划	157
12.3	农村居民点土地利用规划	160
12.4	精准扶贫规划	164
	参考文献	172
	后记	177

1 导论

1.1 问题的提出及其背景

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的重大决策,要求按照“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”的要求,坚持从各地实际情况出发,尊重农民意愿,扎实推进。

建设社会主义新农村,规划必须先行。新农村建设涉及经济、政治、文化、社会各个方面,是一项十分复杂的系统工程,其建设目标既包括美好的居住环境,也包括持久延续的生产发展和健康民主的社会生活;同时,新农村建设是一个长期的历史过程,具有艰巨性和复杂性,而且各地的实际情况包括社会经济发展水平、资源禀赋状况、生态环境状况、乡村文化特色等存在差异,因此,抓紧制定“符合实际、体现民意、因地制宜”的建设规划是当务之急。

江西是我国中部地区的重要省份,加快推进社会主义新农村建设,对于实现经济社会的跨越发展,建设全面小康社会和社会主义和谐社会,具有十分重要的意义。从江西的实际情况出发,为了切实加快推进社会主义新农村建设,我们认为,如何制定一个科学的规划,是一个重要的研究课题。这是因为:

第一,江西仍是欠发达地区,如何将加快全省经济社会发展与推进社会主义新农村有机地结合起来,使二者相互促进、共同推进,事关江西全省经济社会科学发展的大局。2006年,江西全省生产总值4 618.8亿元,人均刚刚突破1万元;全年财政总收入达518.1亿元,人均刚刚突破1 000元;全省99个县(市、区)中财政总收入突破10亿元的只有4个,突破5亿元的只有6个;三次产业结构为17.0:50.2:32.8,第二产业比重首次突破50%,工业增加值占生产总值的比重达到39.1%,对经济增长的贡献达55.4%;年末全省总人口为4 339.13万人,其中,城镇人口1 678.38万人,占38.68%,乡村人口2 660.75万人,占61.32%;全省农民人均纯收入3 585元,城镇居民人均可支配收入达9 551元,农村居民家庭恩格尔系数为49.3%,城镇居民家庭恩格尔系数为39.7%。这些社会经济指标说明江西仍然是一个典型的欠发达地区。

欠发达地区的中心任务是加快发展。为了进一步推进江西经济的跨越式发展,江西省委、省政府提出了推进江西“五化”(农业和农村现代化、新型工业化、新型城镇化、经济国际化和市场化)、建设“三个江西”(创新创业江西、绿色生态江西、和谐平安江西)的战略举措。在这一战略决策背景下,如何将新农村建设与全省经济社会发展部署融为一体,关键的是必须将新农村建设与推进江西“五化”紧密地结合起来,找准既能够推进新农村建设,又能够推进江西“五化”的结合点。这显然是值得研究的,并且必须在新农村建设的规划中得到明确。

第二,江西是自然生态和人文生态具有一定优势的省份,如何在新农村建设中有目的地保护和提升生态方面的优势,事关江西经济社会可持续发展的大局。江西全省东南西三面群山环绕,内侧丘陵广亘,中北部平原坦荡。全省面积 16.69 万平方公里,其中山地占 36%,丘陵占 42%,岗地、平原、水面占 22%,是一个以山地、丘陵为主的地区。鄱阳湖是全国最大的淡水湖,也是江西最大的聚水盆,长江水量的巨大调节器。江西气候四季变化分明,全年气候温暖,光照充足,雨量充沛,无霜期长,具有亚热带湿润气候特色。2010 年,森林覆盖率达到 63.1%,位居全国第二位。因此,江西具有比较明显的自然生态优势。与此同时,江西的红色资源、红色文化、独具特色的赣文化和文物古迹也比较丰富。保护和利用好这些世代共享的生态资源,是落实科学发展观的客观要求。因此,如何处理好推进新农村建设与保护和提升良好生态资源的关系,在江西显得尤为重要,很有必要通过有关的研究来解决。

第三,江西是我国重要的粮食主产区,农业生产特别是粮食生产对全国粮食供给具有重要影响,如何做到既有效推进新农村建设,又巩固和提升江西全国粮食主产区的地位,事关国家粮食安全的大局。由于自然条件具有相对优势,江西的农业在全国有一定的地位,其中粮食特别是稻谷的生产具有较大影响。新中国成立以来,江西是全国连续保持粮食净输出地位的两个省份之一。2005 年,江西的粮食产量占全国粮食总产量的 3.6%,但是稻谷产量占全国稻谷总产量的 9.2%,列全国第三位。正因为如此,发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设的意义在江西更为突出。但是,推进新农村建设与现代农业、增强农业的供养功能并不具有自然的一致性。如果新农村建设规划出现偏差、引导出现失误,保持和提升江西的粮食生产优势与建设社会主义新农村就有可能产生冲突。因此,在经济欠发达和粮食生产具有优势的地区,既要加快经济社会发展,推进新农村建设,又要巩固和提升农业方面的优势,也是很

值得研究的问题。

概括而言,在江西这样一个经济欠发达但农业和生态方面具有优势的省份,如何贯彻从实际情况出发、因地制宜的原则开展社会主义新农村建设,是值得深入研究的。

1.2 研究现状分析

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的重大决策。新农村建设涉及经济、政治、文化、社会各个方面,是一项十分复杂的系统工程,其建设目标既包括美好的居住环境,也包括持久延续的生产发展和健康民主的社会生活;同时,新农村建设又是一个长期的历史过程,具有艰巨性和复杂性。抓紧制定“符合实际、体现民意、因地制宜”的建设规划是新农村建设的首要任务。在此背景下,新农村建设规划问题成为近些年国内学术界研究的热点,已经产生了比较多的研究成果。本书根据初步掌握的文献资料,对新农村建设规划问题的相关研究现状归纳概括如下:

1.2.1 关于新农村建设规划的必要性、原则及思路问题

新农村建设规划的必要性受到学术界的广泛重视,普遍认为新农村建设,规划必须先行。这不仅因为新农村建设涉及经济、社会、文化、政治等各个方面,而且因为新农村建设的任务具有明显的长期性和艰巨性,并且各地的实际情况不尽相同(张晓山、曹立军、郭宝生、杨显德、张强,2006、2007)。新农村建设需要由责权利对称的投资主体、建设主体和监督主体等组成的系统主体(秦富,2007);新农村建设不是“新村”建设,更不是“村居”建设,而是涵盖基础设施、产业发展、物质文明与精神文明、制度创新等诸多方面的综合性系统工程(陈鹏,2010),制定建设规划尤为重要。

社会主义新农村建设应该依据各地城乡之间、工农业之间差异分类加以指导,而不能按照原有的农业自然区划原则确定的九大农区来指导新农村建设;应按四大类区域,即大中城市郊区、东部沿海地区、中西部人多地少地区、中西部人少地多地区来制定不同的政策指导新农村建设(蒋和平等,2007)。

对于如何规划新农村建设,普遍认为科学发展观是最基本的指导思想,要坚持“符合实际、体现民意、因地制宜”的指导原则(段炼、刘畅,2007),惠及子孙后代,制定可持续发展的规划(叶齐茂,2006),并运用可持续发展