



北大光华区域可持续发展丛书

第3辑

雷长群 / 著

自20世纪90年代起,影响我国区域发展的因素发生了很大的变化。全球化浪潮带来了全球范围内和国家层面上的经济要素重组、信息化发展、科技进步和创新能力成为区域发展的关键因素。传统的因素和新的因素交织在一起,共同决定了我国区域发展的格局。

区域经济发展的规律已经初步呈现。第一,我国区域经济的非均衡性是最大的特点,而这种非均衡性既表现在地区之间,也表现在地区内部。第二,区域间的经济发展差距在不断扩大,这表现在各区域之间的

经济增长速度的差异、GDP总量的增长速度、进出口贸易的变化等各个方面。

第三,各区域工业化发展阶段的差异明显,东部不仅处于工业化后期,而且某些区域正在向工业化后期转变,中部区域或者已处于工业化中期,西部则处于工业化初期。

可喜的是,东西部互动的格局逐步形成,东部正在向中西部进行产业转移,中西部正在吸纳东部转移的产业化技术。

可持续发展的区域政策不仅要要求当代人与后代人在资源利用和经济发展权利等方面的公平,同时也要求当代人之间区域之间的公平。非均衡的区域发展模式会伴随产生大量贫困人口和日益恶化的生态环境,无法实现可持续发展。为此,区域可持续发展最重要的使命在于:将产业结构安排、生产力布局与区域人口、资源以及生态环境联系在一起,促进区域经济社会协调发

聂家村调查报告

从重庆市合川区聂家村调研看
统筹城乡发展需深入思考的几个问题

聂家村调查报告

——从重庆市合川区聂家村调研看
统筹城乡发展需深入思考的几个问题



经济科学出版社
Economic Science Press

112050031
北大光华区域可持续发展丛书 第3卷

Niejiacun Diaocha Baogao

从重庆市合川区聂家村调研看
统筹城乡发展需深入思考的几个问题

聂家村调查报告

——从重庆市合川区聂家村调研看
统筹城乡发展需深入思考的几个问题

雷长群 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目(CIP)数据

聂家村调查报告:从重庆市合川区聂家村调研看统筹城乡发展
需深入思考的几个问题/雷长群著. —北京:经济科学出版社,2013.5
(北大光华区域可持续发展丛书.第3辑)
ISBN 978-7-5141-3390-5

I. ①聂… II. ①雷… III. ①城乡建设-经济发展-调查报告-
合川区 IV. ①F299.277.193

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第092121号

责任编辑:赵 蕾
责任校对:王肖楠
责任印制:李 鹏

聂家村调查报告

——从重庆市合川区聂家村调研看统筹城乡发展需深入思考的几个问题

雷长群 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲28号 邮编:100142

编辑室电话:88191450 发行部电话:88191540

网址:www.esp.com.cn

北京市季蜂印刷有限公司印装

787×1092 16开 14.25印张 240000字

2013年5月第1版 2013年5月第1次印刷

ISBN 978-7-5141-3390-5 定价:32.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:88191502)

(版权所有 翻印必究)

总 序

厉以宁

21 世纪人类的发展观出现了重大转折，可持续发展受到了人们的广泛重视。不论是发达国家，还是发展中国家，都不约而同地把可持续发展写进了国家发展战略。

区域可持续发展是全球可持续发展的基础。区域可持续发展是指，区域发展既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需求的能力构成威胁，特定区域的发展不危害和削弱其他区域的发展，区域内的自然与社会复合系统通过人类活动的自我调控，向更加和谐、更加互补和更加均衡的目标靠近。

不同经济发展水平的区域，可持续发展的着重点会有所不同，就发展中国家而言，其可持续发展的核心是发展经济，并且必须依托本身的资源。中国的区域可持续发展战略正是以发展经济、全面提高人民生活质量为核心，保障人与自然、人与环境的和谐共存，同时保证经济持续、快速、健康发展。区域发展受人的主观意志的影响很大，因此，区域的可持续发展要求人类活动主观上树立可持续发展的思想，客观上遵循自然规律，从而为制定区域可持续发展战略提供指导。区域的差异性决定了区域的发展必须因地制宜，采取最适合本区域的发展方式，使区域内的资源禀赋得到最合理的使用。

北大光华区域可持续发展丛书 第3辑

主 编：厉以宁 朱善利
编 委 会：雷 明 张红力 黄 涛
何志毅 张一弛 王咏梅
编委会秘书：赵爱琴

北大光华区域可持续发展课题研究

支持单位：北京大学光华管理学院
北京大学管理科学中心
北京大学贫困地区发展研究院

北大光华区域可持续发展丛书得到德意志银行资助

自20世纪90年代起,影响我国区域发展的因素发生了很大的变化。全球化浪潮带来了全球范围内和国家层面上的经济要素重组,信息化发展、科技进步和创新能力成为区域发展的关键因素。传统的因素和新的因素交织在一起,共同决定了我国区域发展的格局,区域经济发展的规律已经初步显现。第一,我国区域经济的非均衡性是最大的特点,而这种非均衡性既表现在不同区域之间,也表现在区域内部。第二,区域间的经济发展差距不断扩大,这表现在各区域之间的经济总量、人均GDP、GDP平均增长速度、进出口贸易、外商直接投资和经济增长方式的变化等各个方面。第三,各区域工业化发展阶段的差异明显,东部不仅普遍具备了工业化中期的基本特征,而且某些区域正在向工业化后期转变;中部区域或者已处于工业化中期,或者开始进入工业化中期;西部除个别区域转入了工业化中期以外,大多数区域仍然处于工业化初期。可喜的是,东西部互动的格局逐步形成,东部正在向中西部进行产业转移,中西部正在吸纳东部转移的产业化技术。

可持续发展的区域政策不仅要求当代人与后代人在资源利用和经济发展权利等方面的公平,同时也要求同代人尤其是区域之间的公平。非均衡的区域发展模式会伴随产生大量贫困人口和日益恶化的生态环境,无法实现可持续发展。为此,区域可持续发展最重要的使命在于:将产业结构安排、生产力布局与区域人口、资源以及生态环境联系在一起,促进区域经济协调发展,消除贫困,按照因地制宜、合理分工、优势互补、共同发展的原则,加强经济发达和欠发达区域的经济技术合作,鼓励生产力要素由经济发达区域向欠发达区域流动,特别是扶持少数民族地区、边疆地区、贫困地区的经济发展,增强这些地区摆脱生态与经济恶性循环的能力和自我发展的能力,并最终实现区域共同发展与富裕。

近年来,中国区域经济发展的新特点之一,体现在新一轮的、广泛的区域合作。区域经济总体发展特征从推动局部区域

的超常发展，转变为注重总体协调发展。各区域在明确自身比较优势的基础上，寻求各区域的功能互补与互动，跨上整体发展的新台阶。2006年，长三角、泛珠三角、环渤海地区的互动机制正式启动，区域大交通体系建设、生态环境治理、信息资源共享、人力资源合作和信用体系建设成为长三角区域合作的重点；陕甘宁川的区域合作、西陇海兰新线经济带、长江上游经济带及南宁—贵阳—昆明协作等一批各具特色的区域互动发展，已经成为推动西部大开发的重要力量；商务部实施的“万商西进工程”，也将进一步促进东部开放型经济和产业向中西部地区转移，促使西部由传统资源时代向产业时代挺进。区域经济的互动发展正在深刻改变中国的总体经济格局，冲破区域壁垒的跨区域合作成为中国经济发展的新态势。

新一轮区域合作将逐步由各区域政府主导转变为企业主导。培育区域竞争力、开展互补型竞争是增强区域可持续发展能力的重要环节；企业是区域合作发展的主体，任何知识创新和技术创新，只有通过企业才能真正转化为生产力和财富，转化为区域竞争力。在这一背景下，各区域政府部门应该及时调整自己的定位。区域竞争力的培育与树木的生长一样，需要适宜的阳光、气候以及良好的生长环境。在引导区域竞争力有序发展、创造一个有利于发展的良好外部环境等方面，政府的作用是十分重要的。

区域可持续发展是一个全新的领域，需要政府、企业、研究机构三方协同努力。在深入中国有代表性的典型区域进行长期扎实调研的基础上，北京大学光华管理学院、北京大学管理科学中心、北京大学贫困地区发展研究院编辑出版了“北大光华区域可持续发展丛书”，探讨了以下重要问题：区域形成与区域结构对可持续发展的影响；区域实现可持续发展的多种模式；如何选择适合区域特征的可持续发展战略和路径；如何发挥各区域的不同优势，实现最优的整体可持续发展；如何促进贫困地区社会经济的迅速发展；等等。这套丛书着力解决制约可持

续发展的“瓶颈”问题，发挥研究成果对可持续发展的前瞻性引领和支撑作用，并为政策制定部门、学术界和各级地方政府提供参考。

区域可持续发展是不可阻挡的潮流，为中国经济可持续发展提供了新的动力和方向。中国区域发展正站在新的历史起点上，促进区域可持续发展正逢其时。让我们共同迎接中国区域经济发展与合作的辉煌的明天！

2008年6月

前 言

自2010年11月底，笔者作为中组部第11批赴渝博士服务团副团长，挂任重庆市合川区委常委、副区长。从2011年2月中下旬开始，按照重庆市委、市政府的要求，数次到合川区聂家村调研。在近一个月的调研过程中，实地走访农户60户、召开院坝会15次、农业知识测评1次、乡村医生知识测评1次、资助困难农户4户、资助留守儿童2名。就新农村建设22个方面的情况，向村民、乡村教师、乡村医生、小企业主、学生等近400人发放了调查问卷，共计908人次。同时，还多次到合川区多个乡镇及永川区、丰都县等地农村实地考察。一年来，为获得一手资料，以及印证调查的真实性，常常与村支书及镇、区有关部门人员交流、沟通，并查阅相关资料。

通过对聂家村的全面调查和其他几个地方农村的实地考察，能感受到聂家村的发展情况在重庆统筹城乡发展中比较典型，某种意义上可以说是重庆农村发展的缩影。在调研基础上，笔者对新农村建设提出“三创新，三加强”的政策建议。即创新新农村建设标准、创新县新农村建设规划和村规划、创新农村社会管理，加强农村综合配套改革、加强农村基层党员

干部队伍建设、加强开展农村基层文化活动。

本书分为村民、村社会事业管理、村经济、村规划与村基础设施、村党建与村基层组织建设，以及政策建议六个部分。其中，村民部分包括村干部、农民工、留守儿童、留守老人、留守妇女、小企业主、低保户、五保户八个方面；村社会事业管理部分包括村教育、卫生、社保、计生、环保、科技、文化、治安、信息化、户籍改革十个方面；村经济部分包括村农业、林业、工业、金融四个方面；村规划与村基础设施部分包括村规划、住房、道路三个方面。每项调查内容包括现状、问题、建议三个部分，并附有调查问卷统计表。调查报告从分析农村经济社会发展的现状入手，分析存在的突出矛盾、困难及其原因，并提出具有针对性、可操作性的建议和措施。

本书是在我国著名经济学家、北京大学贫困地区发展研究院名誉院长厉以宁教授的关怀下完成的。北京大学贫困地区发展研究院院长朱善利教授、常务副院长雷明教授为本书提出了非常好的建议。重庆市合川区委党校董耀武博士为本书收集了大量资料并帮助进行了整理、修改，合川区安监局刘华夏等同志帮助统计数据并进行了录入。重庆市委组织部及人才办、团重庆市委及统战联络部，重庆市合川区王作安书记、乔明佳区长，以及区发改委、农委、科委、统计局、安监局、林业局、教育局、卫生局、环保局，狮滩镇党委、政府及相关部门，聂家村党支部书记周登华等单位 and 同志给予了大力支持。德意志银行在出版经费上予以支持。北大光华区域可持续发展丛书编委会秘书赵爱琴老师，经济科学出版社金梅、赵蕾女士和其他编辑为本书出版付出了大量的辛勤劳动，笔者在此一并表示诚挚的谢意。

雷长群

2012年10月

目 录

Contents

地区情况概要 / 1

第1章 村民 / 3

第1节	村干部	3
第2节	农民工	10
第3节	留守儿童	19
第4节	留守老人	28
第5节	留守妇女	35
第6节	小企业主	43
第7节	低保户	51
第8节	五保户	61

第2章 村社会事业管理 / 70

第1节	村教育	70
第2节	村卫生	85
第3节	村社保	94
第4节	村计生	103
第5节	村环保	108
第6节	村科技	117
第7节	村文化	126
第8节	村治安	134
第9节	村信息化	140
第10节	村户籍改革	147

第3章 村经济 / 153

第1节 村农业	153
第2节 村林业	163
第3节 村工业	169
第4节 村金融	172

第4章 村规划与村基础设施 / 183

第1节 村规划	183
第2节 村住房	186
第3节 村道路	191

第5章 村党建与村基层组织建设 / 195

第1节 村党建	195
第2节 村基层组织建设	203

第6章 政策建议 / 208

参考文献 / 214

地区情况概要

作为西部地区唯一的直辖市，重庆市走以民生为导向的发展之路，高度重视“三农”工作，认真落实各项国家支农惠农政策，全面深化农村综合改革，实现了农村经济社会大发展，农民生活水平大提高。

2011 年，重庆市有建制村 8 580 个，农村户籍人口 2 380 万人，常住人口 1 380 万人；地区生产总值 10 011.13 亿元，同比增长 16.4%，增幅跃居全国第一，人均 GDP 预计达到 5 200 美元，地方财政收入 2 909 亿元，增长 46.1%；农村经济总量 2 702 亿元，农业增加值 845 亿元；农民人均纯收入达到 6 480 元，增长 22.8%。其中，人均工资性收入 2 895 元，增长 24.0%；人均家庭经营收入 2 748 元，增长 18.3%；人均转移性收入 698 元，增长 32.3%；人均生活消费支出 4 502 元，同比增长 24.2%；农村居民恩格尔系数 46.8%，同比下降 1.5 个百分点。

合川区有建制村 331 个。2011 年全区实现地区生产总值 289 亿元，是 2006 年的 2.1 倍，年均增长 16.4%。地方财政收入跨越式增长，达到 76.2 亿元，是 2006 年的 10.6 倍，年均增长 61%。农民人均纯收入达到 8 038 元，与 2006 年相比实现翻一番以上。狮滩镇有建制村 8 个。2011 年实现地区生产总值 2.91 亿元，增长 11.9%；农民人均纯收入 7 873 元，增长 19.7%。

聂家村位于合川区狮滩镇西南部，规划为狮滩镇 3 个基层村之一，村民小组 9 个，截至 2011 年 12 月 31 日，村民 1 064 户，共 2 808 人，面积 6.25 平方公里，耕地 2 338 亩。聂家村为山区地形，主要由三个沟槽组成，村民小组分布其中。村域内有丰富的铁、煤、石灰石、页岩、黄沙、石晶沙等矿产资源和森林资源。私人企业 5 家。

第 1 章

村 民

第 1 节

村干部

村干部是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，是党和政府路线、方针、政策的最终贯彻者和执行者，他们的工作不仅关系到上级各项政策的全面贯彻落实，而且关系到党和政府的形象。

2008 年 3 月，中央部署实施大学生村官计划。2011 年全国选聘 4 万多名村官，报名人数达 35 万人。截至 2011 年年底，全国共有 20 万名大学生村官服务期满，其中留村任职 11.3 万人、进入公务员队伍 3.1 万人、自主创业 0.6 万人、另行择业 3.6 万人、继续学习深造 0.1 万人。目前，大学生村官已经成为基层组织的新鲜血液，成为党政干部队伍的源头活水，成为新农村建设大舞台上的生力军。

重庆市委、市政府组织编写了《重庆农村基层干部培训读本》，用于 2010 年年底村（社区）“两委”换届后的培训。2010 年 9 月，重庆市出台了《重庆市培养大学生“村官”二十条措施》。全市正在大力实施的“万名干部驻村计划”、“万名专业技术人才支农支教支医计划”和“万名大学生村官计划”，有利于锻炼培养干部、夯实基层组织、加快农村发展。

关于提高村干部待遇的情况见专栏 1-1。

专栏 1-1 让村干部有奔头（摘要）

内蒙古扎兰屯市是典型的农业市，农村人口占全市人口总数的62%。由于待遇低，村干部的积极性也不高，农村基层工作难以有效展开。不过这一切正在发生变化。

工资有保障 办公经费与人员经费脱钩

为了解决村干部“工资没诱惑、工作没干劲”的老大难问题，扎兰屯市制定了《村级组织分类管理考评办法》，结合党建、计生、综治等工作考核评价指标，对各村级组织实行评分考核，先进划为一类，中等划为二类，落后划为三类，计生、信访、综治工作任何一项出现一票否决的，直接确定为三类村。2010年全市126个行政村共评出一类村18个、二类村56个、三类村52个。

分类管理考核结果还直接与年终村干部报酬挂钩。当地规定，村干部工资分为基本报酬和绩效报酬两部分，基本报酬为7000元/年，通过“一卡通”直接发放到村干部手中。绩效报酬按一类村“两委”正职每年5000元，二类村正职3000元，三类村正职1000元，如果是“一肩挑”的再分别增加1000元，享受村干部工资待遇的其他“两委”成员按正职标准的80%发放。这样，村干部“两委”正职工资报酬最低达到8000元，最高的可达13000元，其他“两委”成员工资报酬最低达到6400元，最高的达到9600元。

扎兰屯市农经站站长王洪胜说：“办公经费与人员经费脱钩，村干部的工资有了保障，待遇有了提高，大家也就吃上了‘定心丸’。”

政治待遇提高 将优秀者纳入副科级后备干部

为解决政治上没“奔头”的问题，扎兰屯市将优秀的村党支部书记纳入副科级后备干部管理范畴，有计划地培养一批享受副科级待遇的村党支部书记，逐步建立起从优秀村党支部书记中选拔乡镇副科级领导干部的机制。

与此同时，村级组织分类管理实时动态管理，不设比例限额，实施动态管理，不搞“终身制”，每年年终按考核标准进行评定，这也让村干部们倍感压力。同时也让村干部们的工作更有了劲头。

另外，扎兰屯市规定被评为三类村的，由乡镇对主要村干部实行诫勉谈话或予以调整。“铁矿村抓工作不力，我们按照分类管理的要求，

对村支部书记进行免职，后来通过公推直选的方式重新选举产生了新的村书记。”洼堤乡党委书记孙德志介绍。

扎兰屯市雅尔根楚办事处五道沟村党支部书记张凤鸣表示，“干得好可以享受副科级待遇，干得不好要诫勉谈话甚至免职，分类考核就像道‘紧箍咒’，不加油不行。”

（资料来源：贺勇，《人民日报》，2011年5月13日）

合川区现在大学生村官工资待遇2222元/月，2008年、2009年、2010年招收的大学生村官2年后考核合格转正为公务员；2011年招收的大学生村官3年后考核合格转正为公务员。

关于实行专职村干部的情况见专栏1-2。

专栏1-2 村干部“兼职”变专职（摘要）

农村行政村的村党支部书记和村委会主任，是农村最基层组织的主要负责人，在农村经济发展、社会稳定中起着中坚作用。

然而，村支书、村主任没有较好的收入，要操心自家的生计，这影响其全身心搞好村务管理，村里的工作成为“兼职”。

如何让村主要领导干部由“兼职”变为专职？从2010年开始，北碚区复兴镇探索对村干部实行职业化管理。

让村干部“职业化”

何为“职业化”？就是要让村干部们从农活中解脱出来成为专职干部，一心一意为村民服务、谋发展。为此，复兴镇从以下方面着力：

其一，干部选拔。选派企业家治村、能人治村，带领群众致富增收。选准一只“领头羊”，是带好一个班子、带富一方群众的关键。镇里通过跨村调整交流、全区公选村后备干部、下派镇干部驻村等多种方式，配备了24名村（社区）主要领导，文化程度都在高中以上，其中有6名达到了大专文化水平。

其二，干部考评。推行监督、考核、培训等制度。镇政府成立督查室，设定50多个指标，对各村进行评比，做到赏罚分明。施行制度化管理后，村干部们赶、学、比、拼，干劲十足。

其三，干部待遇。让“村官”吃上“财政饭”，踏踏实实埋头干。由镇财政保障村干部年收入不低于15000元。并采取以奖代补的方式，