

中国乡村发现

总第3辑 (2007.7) 主编 / 朱有志 胡正扬 郑昌华 执行主编 / 陈文胜



- 挥好新农村建设的财力指挥棒
- 寨老制度：独特的农村基层组织
- 前郑海村新农村建设启示录
- 宗派矛盾中的乡村自理
- “小井庄尴尬”引发的思考
- 从茅草屋到新农村
- 双峰模式给我们的启示
- 乡镇干部的无聊与无奈



HONGGUOXIANGCUNFAXIAN

湖南人民出版社

中国乡村发现

2006年 第11期 (总第 111期) 2006年 11月 15日 定价: 10.00元

- 中国乡村的变迁与未来——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市
- 中国乡村的变迁——从乡村到城市



图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村发现. 第3辑 /朱有志、胡正杨、郑昌华主编. —长沙:
湖南人民出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5438-4974-7

I. 中… II. ①朱…②胡…③郑… 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 (2007) 第 130867 号

责任编辑: 陈 敬 夏光弘

装帧设计: 麦 名

中国乡村发现 (第3辑)

主编: 朱有志 胡正杨 郑昌华

执行主编: 陈文胜

湖南人民出版社出版发行

网址: <http://www.hnppp.com>

长沙市营盘东路3号 邮编: 410005

营销部电话: 0731—2226732

湖南省新华书店经销

长沙科地印务有限公司印刷

2007年8月第1版第1次印刷

开本: 730×960 1/16 印张: 10

字数: 160 000

ISBN 978-7-5438-4974-7

定价: 15.00 元

中国乡村发现

总第3辑 2007.7

主 编：朱有志 胡正扬 郑昌华

执行主编：陈文胜

F32/173:3
湖南人民出版社

主 编

朱有志

胡正扬

郑昌华

编委会成员

沈国凡 王晓天

贺雪峰 陈 潭

吴理财 方向新

贺培育 刘云波

向志良 肖毅敏

乌东峰 汪金敖

杨天兵 欧阳中球

李昌金 胡晓芹

谢瑾岚 刘险峰

执行主编

陈文胜

编辑部成员：

储 君(常务) 张瑞洁(校稿)

陆福兴 王文强 张 韵

周湘智 刘祖华

总策划

陈 敬

主办单位

湖南省社会科学院新农村建设研究中心

湖南省农业法制研究会

湖南省科学发展与社会和谐研究会

编辑部地址：湖南省长沙市浏河村7号

湖南省社会科学院新农村建设研究中心

邮 编：410003 投稿邮箱：zhgxcfx@163.com

电 话：0731-4211470

网 址：<http://www.zgxcfx.com>

开 | 卷 | 语 |

《中国乡村发现》执行主编 陈文胜

当民工潮作为“盲流”被进行围追堵截的时候，当农民与基层组织因税费负担而尖锐对立的时候，当大片的良田被年年亏本的农户抛荒的时候，我们的学界谁也没有去注意社会低层的农民。随着官方的杜鹰、温铁军和学界的秦晖等学者把观察力投放到农村以后，对农民问题发出了最早的声音，尽管未能从根本上影响当时的大气候，却从此引发了学界和社会对农村问题的关注。

真正使三农话语走出政界和学界，并推上一个前所未有的高度迅速升温成为整个社会关注的热点，却是《我向总理说实话》的问世，李昌平提出的“农民真苦，农村真穷，农业真危险”，使三农问题的概念有了一个前所未有的定义，成为了三农问题划时代的标志。有人认为，李昌平、马银录为代表的一些县乡干部，尽管勇敢地站出来“向总理说实话”、“向农民道歉”，但从学术的严格规范上来讲，是“勇气比智慧更为可贵”。也许是由于“实践是不规则的”，却正是这些来自于实践的“不规范的学术”，由下而上地唤醒了全社会的责任意识和道德良知，成为整个三农学界的发动机。

从此，三农学界由数花独领风骚，进入了百花竞相开放的春天。三农问题的话语风靡大江南北，不仅在报刊和电台等媒体上被主流化，而且在网上的热度更高，只要搜索一下“三农”，就会得到数百万个网页。全国上下都达成了高度的共识：“农业兴，国家兴；农村稳，社会稳；农民富，天下富。”无论是总书记还是总理，都已经明确要求全国上下要把三农工作放在一切工作的首位；推动了一系列支农、惠农政策的出台：实行“两减免、三补贴”政策，终结了2600多年的农业税的历史，作出了“两个趋向”的重要论断，实施统筹城乡发展方略，提出了“建设社会主义新农村”的重大历史任务，推进农业现代化建设。

在当前，尽管普遍认为三农问题依然很严重，但农民不仅有了更多的道德地位，而且在中国历史上是处于最好最自由的时期，农村社会体制的变革和创新具有了更多更好的机遇……

目 录

■ 特 稿

李友志 新农村建设要以财政制度创新为动力 / 6

■ 特别关注

中共双峰县委 双峰县人民政府 创新建设新农村的科技服务体系 / 13

编辑部评论员 双峰模式给我们的启示 / 20

■ 乡村故事

潘远臣 山村修路波折记 / 24

宋丽娜 尚武村里的救人事件 / 30

■ 一线纪实

郭宇宽 寨老制度：独特的农村基层组织 / 34

邵春保 县乡村新农村建设的比较优势 / 41

樊百华 “病毒入口”谁之责 / 46

周 立 乡镇干部的无聊与无奈 / 51

赵 娟 闽西土楼的传统遗风与创新精神 / 55

■ 星村纵览

何传新 前郑海村新农村建设启示录 / 61

■ 县乡连线

曾平原 县域经济如何创新发展 / 65

马俊山 经济组织：村委会被忽视的性质 / 72

朱新峰 谨防农村工作陷入四大误区 / 77

孙佑民 宗派矛盾中的乡村治理 / 83

李万忠 乡镇行政效率为何不高 / 88

田雨露 建立服务型乡镇政府 / 94

■ 调查报告

杨兴猛 阿荣旗少数民族经济现状调查 / 99

何宏光 农村群众性文化生活现状调查与反思 / 104

■ 深度观察

辛秋水 新农村建设刍议 / 111

张德元 “小井庄尴尬”所引发的思考 / 117

王习明 谁来为农田灌溉买单 / 120

谭同学 陈涛 文化重建：新农村建设的一个重要战略 / 128

■ 海外窗口

姬德利 李文国 韩云勇 从茅草屋到新乡村 / 133

■ 一家之言

胡良桂 文学的乡村情结 / 138

蔡永飞 “春运不涨价”：拉动城乡互动的新信号 / 145

孟志中 警惕虚假“三农” / 148

萧一湘 乡村建设不能只提“三农”问题 / 151

■ 想说就说

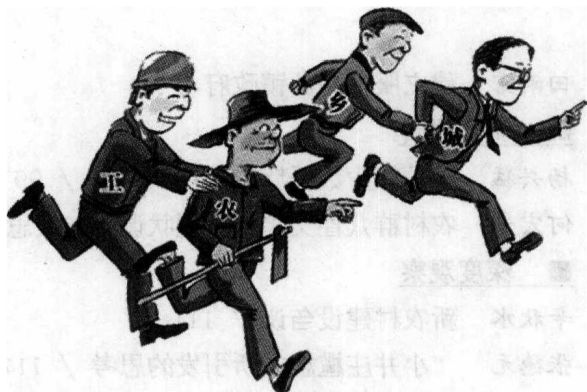
吴建明 “村村通”山区农村难畅通 / 156

赵建光 是谁拒绝他成为五保户 / 158

■ 编后记 / 159

新农村建设要以财政制度创新为动力

■ 李友志



近年来，“三农”问题成了一个非常沉重同时又让人开始看到希望的话题。说它沉重，是因为在50多年的建设和发展历程中，农业为工业发展提供了巨额积累，广大农村为国家建设作出了巨大贡献，但当下我们的农村还很落后，很多农民兄弟缺衣少食、贫病交加，农村基础设施贫乏。据统计，改革开放初期的1978年，我国城乡居民收入差距为2.57:1，2006年已经扩大到3.3:1，这种城乡二元结构成为今天发展的软肋和瓶颈。说它充满希望，是因为我们党在深刻分析基本国情的基础上，把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，明确提出了统筹城乡发展的总体方略和建设社会主义新农村的重大课题；在社会主义新农村旗帜的指引下，越来越多的人更加关注“三农”，越来越多的力量积极参与解决“三农”问题。

财政作为国家配置经济资源、调节收入分配和监督经济运行的重要政策工具，支持促进新农村建设不仅责无旁贷，而且大有可为。我认为，在新农村建设的伟大实践中，财政部门最重要的是努力找准位置，充分发挥职能，紧紧围绕新农村建设的指导方针大胆创新财政体制机制，为新农村建设提供持续、稳定、强劲的动力源泉。

新农村建设的加减乘除

新农村建设的提出，是我们党执政理念的重大调整，是国家治国方略的优化完善。纵观新农村建设的基本方略、指导思想和整体目标，无不对财政制度创新提出了明确要求。

新农村建设的指导方针，涵盖了政治、经济、文化等范畴。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”这二十字总体要求，强调了新农村建设的整体目标；“工业反哺农业、城市支持农村”，强调了新农村建设的外部动力——工业和城市；“多予少取放活”，强调了促进新农村建设的政策手段——更多地依靠经济手段，实现公共资源配置向农村倾斜，充分利用经济杠杆的调节，实现农村各种资源的优化配置。这意味着，过去建立在“农业支援工业、农村支持城市”治国方略基础上的财政配置资源政策，必须作出全面的根本性调整。

作为财政部门，最重要的就是要从经济层面准确把握“多予少取放活”这六字方针，以财政体制机制的变革调整公共资源配置政策，既为新农村建设筹集必不可少的外部资源，又激活广大农村固有的内在活力，动员全社会的力量，推动新农村建设整体目标的实现。这需要做好以下四个方面的工作：

做好加法。在财政资金安排上，要努力调整支出结构，通过预算安排、存量调整、增量投入等措施，建立财政支农资金稳定增长机制，特别是新增财政支出主要用于解决三农问题，国家征用土地出让收益必须主要用于农村。同时，应加大扶贫力度，不断完善涉农补贴政策，整合支农资金，努力提高财政资金效益，从而实现“多予”。

做好减法。通过取消农业税、农业特产税等直接针对农业和农民的税费，取消或降低面向农民的收费项目，积极推进以乡镇改革、县乡财政体制改革、农村义务教育改革、化解乡村债务等为主要内容的农村综合改革，努力减少行政成本，最大限度地减轻农民负担，巩固农村税费改革的成果，让广大农民休养生息，从而实现“少取”。

做好乘法。通过财政政策的综合运用，积极引导促进农村生产要素优化配置，

努力激活农村自我发展的内在动力。与此同时，积极运用税收、贴息、补助等多种财税杠杆，鼓励和引导各种社会资本投向农村和农业，大力支持农村经济合作组织和农业产业的发展，积极开展新型农民培训。充分发挥财政政策的乘数效应，解放和发展农村生产力，从而实现“放活”，从更高的层次和更宽的领域建设现代农业、现代农村，培育现代农民。

做好除法。要高度重视市场竞争条件下形成的地区之间的发展差距及社会成员之间的收入差距，国民收入分配应在坚持效率优先的前提下，更加注重社会公平，有效抑制“马太效应”。要充分运用预算、税收、转移支付、补贴等财政手段，实现财政资源优化配置与均衡分配：向农村倾斜，向困难群体倾斜，向不发达地区倾斜，使农民和城市居民一样，共享改革和发展的成果。

规避财政支持的五个误区

财政支持促进新农村建设，要立足当前，放眼长远，从更高的层面统筹规划，稳步推进，避免走入各种误区。要从认识上，把握好五个基本概念：

把新农村建设与财政扶贫区别开来。我们原来实施的财政扶贫政策，是在不均衡的经济发展格局下，集中资源对某一局部困难地区、某一特殊困难人群实行的重点扶助，更多地带有感情色彩和道义成分，而新农村建设是一种发展战略的重大调整，是对整个农村、农业和农民的制度性反哺，是对广大农村和农民落实最基本的国民待遇，这是国家和社会应尽的职责和义务。因此，新农村建设中的财政制度设计，必须覆盖广大农村和所有农民，真正使公共财政像阳光一样普照农村的每一个角落。

新农村建设不是新村庄运动。新农村建设内涵深刻，立意高远，涉及到农村经济基础的调整、上层建筑的优化、文化体系的演进，涉及到经济社会方方面面的发展进步，涉及到政治文明、物质文明和精神文明的各个层面。因此，不能单纯理解为从物质形态上建设村容整洁的村庄和便利的基础设施，而是要千方百计地解放和发展农村生产力，从根本上推进新农村建设。

不宜过分夸大财政投入的作用。一方面，国家现有财力能用来向农村倾斜



的还十分有限，新农村建设资金应该多渠道筹集。另一方面，广大农村经济的不发达，农民生活的不富裕，一个重要原因是几十年来国家财政资源配置采取了牺牲农村倾斜城市、牺牲农业倾斜工业的办法，一旦这个问题演变成“综合症”，要解决就不单是财政投入问题。这就好比一个人由于饥饿拖垮了身体，引发了疾病，不能单纯依靠吃更多的饭来治愈，而要综合采取各种医疗措施。因此，财政促进新农村建设，必须充分发挥配置资源、调节收入分配、调控经济运行等各种职能，辩证施治，协调推进。

不能过分依赖行政干预。市场经济条件下的经济建设，不同于计划经济时期的群众运动，必须充分发挥市场机制的作用，依靠经济手段的调节，而不是通过行政干预和行政命令来推动新农村建设。要尊重群众意愿，结合农村的实际情况，充分发挥农民的主体作用，把城乡作为统一市场统筹规划，着力建设农村的市场机制，调动各市场主体的积极性，形成新农村建设的合力。

新农村建设不可能一蹴而就。我国“三农”问题的出现和城乡差别的形成由来已久，城乡二元经济结构模式根深蒂固，要“毕其功于一役”是不现实的，也是不可能的。世界上许多发达国家实施新农村运动的历史经验告诉我们，要打破历史上形成的城乡二元结构，扭转区域经济发展的不平衡，需要几代人的努力。因此，我们建设新农村要树立长期作战的思想，坚持不懈，稳步推进，不可急于求成。



构建财政促进新农村建设的长效机制

随着科学发展观的落实、和谐社会的构建和新农村建设的推进，我们必须对长期以来“农业为工业提供积累”的指导思想和计划经济体制下形成的财税制度体系进行认真回顾、总结反思并大胆创新。要按照新农村建设的指导方针，构建一套公平规范、科学合理的农村财税制度体系，为新农村建设提供稳定可靠的财税保障。首先要对理财思路进行相应调整：一要按照市场经济原则和公共财政要求，对农村、农业和农民给予财税政策上的国民待遇；二要通过调整财政支出结构和完善政策，努力减少直至消除工农业产品价格的“剪刀差”和农村享受公共财政支出的“剪刀差”，实现市场竞争的公平和社会公共产品的基本均等；三要在财税制度的设计上，充分体现以人为本，克服以往在政策设计上“见事不见人”的弊端，把农民作为财税政策的终极关怀，真正使农民成为财税政策的最终受益者。

构建公平规范、科学合理的农村财税制度体系，具体来说，是要通过对现有制度的扬弃和大胆创新，从八个方面构建长效机制。

构建财政对城乡生产要素的激励引导机制。城市和农村应当是一个统一的市场，一个生产要素双向流动的市场，但由于长期以来的城乡二元经济结构，造成城市和农村对生产要素的吸纳能力以及各种生产要素在城市和农村的比较效益都有天壤之别，从而造成生产要素和社会资源在两者之间的不对等流动：从资金、人才到资源，都是农村流入城市的多，城市流入农村的少。这是农村经济发展缓慢的一个重要原因。必须建立财政补助、贴息、税收优惠等激励机制，发挥财政政策的调节和干预作用，帮助农村吸引城市人才、资金和技术，最大限度地实现城市生产要素和优质资源向广大农村的回流，共同把农村建设成资源丰富的沃土、受人关注的热土和人人幸福的乐土。

完善财政对农村社会公共产品的供给机制。要认真清理财政支出政策，取消历史上形成的各种针对农民的歧视性政策，特别是要充分利用财政增量投入资金，分步建立覆盖农村的公共事业网络，真正使农民在享受社会公共产品方面逐步缩小与城市居民的差距。比如通过实施农村义务教育“两免一补”政策，完善农村

义务教育经费保障新机制，让农民子弟真正享受免费义务教育，解决农村“上学难”的问题；通过推进新型农村合作医疗试点，加大农村公共卫生设施建设，帮助农民解决“看病难”的问题；通过支持农村通乡通村公路建设，帮助农民解决“行路难”的问题；通过支持乡镇文化设施建设，解决农民“看戏难”的问题，等等。

完善农村社会保障体系。社会保障在经济社会发展中起着“稳定器”和“减压阀”的作用。要实现农村的长期繁荣稳定，就必须不断完善社会保障体系，既帮助农民解决燃眉之急，又解除后顾之忧。以往的农村社会保障政策，主要目标是扶贫济困，解决部分特殊人群的特殊困难。今后，随着财力的宽裕和新农村建设的推进，应逐步树立人人参与、惠及人人的农村社会保障思路，探索建立广覆盖、多层次的社会保障制度，如农村低保制度、养老保险制度、特困救助制度、大病医疗保险制度等。

探索建立财政对农村市场的扶持机制。要针对目前农村市场体系不健全、市场化程度低、市场监管手段落后等问题，加大对农村综合服务体系、农村食品药品检验检测体系、动物防疫体系等市场监管体系的支持力度，培育完善的农村市场体系。

构建城乡统一的税收制度体系。按照税收的公平性、统一性原则，既要在取消农业税、农业特产税的基础上，进一步清理取消针对农民和农业的歧视性税收政策，又要尽快探索建立城乡统一的税收制度，研究出台其他税种，适时适度地调节农村经济社会中应当受到调节的行为，使农民也普遍树立起依法纳税和纳税光荣的意识，并以此强化农民的税法意识和国家观念。

完善财政对农民生产粮食和保护环境的补贴机制。农民的职业是生产粮食，但在现行农产品价格机制作用下，粮食的价格严重背离价值，农民承受了长期以来的工农业产品价格“剪刀差”，理应受到国家补偿。另外，必须利用经济手段引导农民保护环境，对他们因环境保护付出的成本给予补偿。这就要求我们按照WTO的农业政策和各地的实际情况，进一步完善并落实好针对农民的粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、生态效益林补贴等各种补贴政策，保护和调动农民生产粮食、保护环境的积极性。

探索建立财政支持农村企业发展的扶持机制。俗话说，无工不富，无商不



活。实践证明，有限的经济社会资源，要实现最大的经济效益，一定程度上依靠企业的规模经营。因此，要把扶持农村工商企业和合作组织发展作为增加农民收入的根本措施来抓，积极引导农民在国家政策的支持下，实现土地等生产要素的合理流转和优化配置。比如，运用财政政策鼓励发展种粮大户，发展农村专业合作组织，实现农业产业化、规模化经营，提高农村综合生产能力和农业资源的比较效益。

进一步完善县乡财政体制和运行机制。随着国家财力的增加，我们既要加大财力向农村和基层倾斜的力度，更要管好用好有限资金。因此，要按照“理顺分配关系、合理划分财权事权和财力向基层倾斜”的原则，进一步调整完善省以下财政体制，使国家财力在各级政府之间、各个区域之间的分布更加科学合理，为新农村建设提供可靠的财力保障。要完善政策措施，调动县乡发展经济、培植财源、增加收入的积极性，增强县乡财政的自我保障能力。通过推进乡镇机构改革，进一步理顺职能、精简富余人员，降低行政成本。同时积极推行“乡财县管乡用”、“村账乡代管”和涉农补贴信息化发放等财政改革，使国家财力最大限度地实现既定目标，惠及广大农民，减少资金运行中的“跑冒滴漏”，提高资金使用效益。

（作者系湖南省财政厅厅长、湖南省社会科学院新农村建设研究中心顾问）

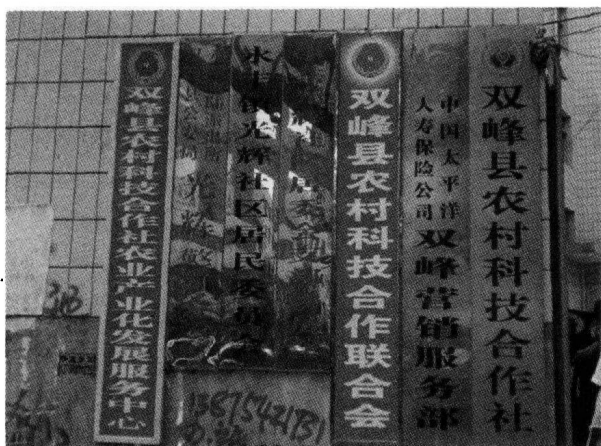
创新建设新农村的科技服务体系

■ 中共双峰县委 双峰县人民政府

湖南省双峰县是一个以粮、猪生产为主的传统农业大县。长期以来，农村科技成果转化难，农村经济增长难，农民增收致富难，一直是困扰我县“三农”工作的一大难题。如何在加强政府公益性科技服务的同时，用市场手段弥补政府公共服务的不足，从而使政府的公共服务和市场的有偿服务互为补充？近年来，我县在总结农民群众自发实践经验的基础上，通过改革探索，政府引导扶持，逐步发展了一种新型的农村科技服务体系，即农村科技合作社。实践证明，发展农村科技合作社是加快推进农业科技成果转化，提升农业产业化水平，促进农业增效、农民增收，推动社会主义新农村建设的有效途径。

政府包办与企业主导之外的第三种模式

改革开放以来，我县农村科技服务体系建设经历了政府包办型和企业主导型两种模式。政府包办型是以乡镇“七站八所”为主要依托的组织形式，企业主导型是以“公司+基地+农户”为框架的组织形式。这两种模式曾经为推动农村科技服务，促进农村经济发展，发挥了一定的积极作用。但是，随着市场经济体制改革的不断深入以及农业结构调整的深刻变化，其弊端日益凸现。前者的主要弊端表现在：一是管理体制不顺，服务队伍不稳定。特别是乡镇机构改革后，县财



政不同程度地“断奶”，“官办、官包、官管”的农业科技推广服务体制难以为继，科技推广服务工作无法正常进行。二是服务体系不健全，服务功能单一。传统的按专业分设的技术推广机构，因不具备技术综合能力，只能提供产中服务，无法满足农民对产前、产中、产后全

程服务的需求。三是专业人才匮乏，服务质量不高。我县农村科技人员数量偏少，年龄偏大，知识老化，并且分布极不平衡，不能很好地服务农业和农民。“公司+基地+农户”的模式，由于企业和农户之间存在利益冲突，处于强势地位的企业出于自身利益需要，往往损害农民的利益。双峰农村科技合作社汲取了这两大科技推广体系的优势和长处，避免了其缺陷与不足，做到了网络自成、功能全面、一体运作、服务到位，正好顺应了农民群众提高农业生产科技含量、增强农产品市场竞争力的要求，满足了帮助其进行产品营销的迫切要求，深受农民群众欢迎。

真正与农民利益共享、风险同担

随着农业市场化程度的进一步提高和农产品供求结构的不断变化，千家万户的小生产与千变万化的大市场的矛盾日益加剧，一方面市场对农产品的多样化、优质化、专业化提出了更高的要求，另一方面广大农民由于信息不灵、技术不通、资金不够，对生产什么、怎么生产、生产多少无所适从。双峰农村科技合作社坚持以科技服务为龙头，以网络建设为基础，以市场化运作为准则，以保障农民利益为前提，形成了真正与农民利益共享、风险同担的经济共同体，实现了农民群众与大市场的有效对接，是一种崭新的区域型农村科技服务模式。它集物资提供、科技指导、产品营销于一体，顺应市场经济规律和农业产业化要求，构建了一种农村科技的社会化服务体系，呈现出五大特点：一是服务组织网络化。按照农业产