

XINNONGCUN
JIANSHE
ZHANLÜE
YANJIU

新农村建设战略研究

农业部课题组



中国农业出版社

中国农村经济
理论与政策
研究
中国农村经济
研究

新农村建设战略研究

中国农村经济研究

中国农村经济研究

新农村建设战略研究

农业部课题组

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设战略研究/农业部课题组编. —北京: 中国农业出版社, 2006

ISBN 7-109-11356-6

I. 新... II. 农... 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 (2006) 第 151375 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 赵 刚 姚 红 柯文武

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 41.5

字数: 400 千字 印数: 1~4 000 册

定价: 45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《新农村建设战略研究》

课 题 组

杜青林	尹成杰	张宝文	范小建	牛 盾
朱保成	贾幼陵	薛 亮	杨 坚	张玉香
刘维佳	杨振海	梁田庚	李昌健	陈晓华
张红宇	黄延信	郑文凯	胡建峰	贺军伟
张延秋	张兴旺	徐肖君	李伟方	周应华
隋 斌	王 鹰	王正谱	冀名峰	李正东
张凤桐	白金明	石燕泉	陈凤秀	杨雄年
陈萌山	曾衍德	胡元坤	马淑萍	王智才
宗锦耀	张喜武	李金祥	张 弘	李长友
李伟国	彭剑良	李健华	刘加文	唐华俊
秦 富	曾一春	韩高举	张亚辉	柯炳生
宋洪远	赵长保	司洪文	涂志强	钱克明
倪洪兴				

前 言

今年是“十一五”规划的开局之年，是社会主义新农村建设的起步之年。在党中央、国务院的正确领导下，在各级党委、政府和农业及其他部门的共同努力下，在亿万农民群众的辛勤耕耘下，社会主义新农村建设开局良好，统筹城乡发展迈出重要步伐，农业在宏观调控中继续得到加强，农业和农村经济发展继续保持良好势头，粮食实现连续三年增产，农民收入实现持续增加。农业农村发展的好形势，对保持国民经济平稳较快发展和社会稳定，发挥了重要的作用。

今年，农业部按照中央的部署，围绕社会主义新农村建设，结合农业和农村工作实际，继续拟定和开展了若干重大课题调查研究。这些课题既包括社会主义新农村建设，科学发展观统领农业和农村经济发展，构建农村和谐社会，农业功能拓展等农业发展战略性思考和研究，也包括加快推进农业结构调整，棉花产业发展等对策性思考和研究。这些课题立足把当前问题与前瞻性问题，产业问题与全局性问题，政策性问题与战略性问题

结合起来加以研究，许多成果具有一定的超前性和创新性，可以为领导决策发挥重要的参考作用。

为了更好地扩大这些课题成果的社会影响力，现将这些课题成果结集出版，供大家参考。参加本书编审工作的同志有：张红宇、杨春华、雷咸成、刘建水、李伟毅、杨洁梅。书中疏漏与不足之处恳请读者批评指正。

编 者

二〇〇六年十一月

目 录

建设社会主义新农村战略研究	(1)
科学发展观统领农业和农村经济发展战略研究	(42)
构建农村和谐社会战略研究	(83)
工业化、城镇化和农业现代化对应关系战略研究	(110)
调整国民收入城乡分配格局战略研究	(162)
提高农业综合生产能力战略研究	(186)
大力推进现代农业建设战略研究	(226)
转变农业增长方式战略研究	(248)
加快推进农业结构调整战略研究	(274)
农业科技自主创新战略研究	(298)
农村实用人才队伍建设战略研究	(328)
农业功能拓展战略研究	(375)
区域农业发展战略研究	(441)
农业资源利用与可持续发展战略研究	(471)
棉花产业发展战略研究	(511)
建立健全农业支持保护体系战略研究	(540)
建立农村居民最低生活保障制度战略研究	(564)
未来禽流感发展风险及防控策略研究	(591)

建设社会主义新农村战略研究

建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，是新时期“三农”工作的总目标和总抓手。目前新农村建设研究成果非常多，本研究不作全面分析，只是选取一些问题进行重点探讨。本研究在实地调查和充分吸收相关研究成果的基础上，结合一年来新农村建设实践，重点研究推进新农村建设的区域战略、主要任务以及对策措施。

一、对社会主义新农村建设的进一步理解和认识

中央作出建设社会主义新农村的重大决策，是我国农村的又一场伟大变革。从十六届五中全会作出建设新农村决策以来，各级党委和政府认真贯彻中央决策，扎实开展各项工作，亿万农民充分发挥主力军作用，社会各界积极参与支持。经过近一年来的工作，全国上下已初步形成新农村建设的良好氛围，中央关于新农村建设的各项政策措施得到较好落实，并已取得初步成效。在实践中，我们对新农村建设的重要性、规律性和艰巨性有了新的

课题主持人：杜青林、尹成杰；课题负责人：薛亮、刘维佳

参加人员：杨振海、彭剑良、陈邦勋、王先锋、黄力程、陈忠毅、杨坚、周应华、胡元坤、张辉、王晋臣、聂新鹏、黄仁、蒋和平、王正谱、李洪涛、白金明、王平、秦富、李先德

认识和理解。

（一）对社会主义新农村建设重要性的再认识

建设社会主义新农村是落实科学发展观的内在要求，是加快解决“三农”问题的重要举措，完全符合我国“三农”发展的实际要求，真实地反映了亿万农民的心愿，得到了全社会的衷心拥护。实践证明，中央关于建设社会主义新农村的决策是完全正确的。

——新农村建设为农业和农村经济发展注入了新的活力，对国民经济平稳运行起到重要的支撑作用。农业是国民经济的基础，农村拥有广阔的市场，是我国扩大内需的重要力量。推进新农村建设，对于促进国民经济又好又快发展具有重要作用。中央作出新农村建设的决策以来，各地各部门坚持把发展农村生产力作为新农村建设的首要任务，紧紧围绕建设现代农业，推进农业结构战略性调整，积极转变农业增长方式，为农业和农村经济快速发展注入了新的活力。粮食产量突破 9 800 亿斤，实现自 1985 年以来首次连续三年增产，农民现金收入保持稳定较快增长，为保持国民经济平稳较快发展提供了强力支撑。

——新农村建设调动了广大农民的参与热情，促进了农村基层民主政治建设。加强农村民主政治建设是新农村建设重要内容，让农民群众真正享有知情权、参与权、管理权和监督权等政治权利，对进一步巩固党领导下的人民民主专政制度具有十分积极的意义。随着新农村建设的推进，农村基层民主政治建设步伐不断加快，农村党组织领导的充满活力的村民自治机制正在逐步形成。一些地方把农民愿意不愿意、拥护不拥护、高兴不高兴作为衡量新农村建设成效的根本标准，通过“一事一议”等民主议事方式，

动员和组织农民积极投身农村公共事业建设，由农民自己来确定该干什么不该干什么，先干什么后干什么，以及怎么干，使广大农民更多地参与到新农村建设中，参与到涉及国计民生的重大问题的决策当中，成为社会主义政治建设中的一支重要力量。

——新农村建设注重文化发展，有利于促进农村文化事业的繁荣。建设新农村不仅要发展经济、改善生产生活条件，更要引导农民树立先进的思想观念和良好的道德风尚，培养科学健康的生活方式，在农村形成文明向上的社会风貌。2006年以来，中央和各地普遍增加了对农村文化发展的投入，兴建了大批农村公共文化设施。一些地方还特别注重把农村传统文化与新时期文化相结合，形成了中国特色的新农村文化，并逐步融入到社会主义先进文化的整体发展中，农村文化事业呈现蓬勃发展的态势。

——新农村建设解决了一些事关农民切身利益的突出问题，和谐社会的基础更加牢固。中央提出建设社会主义新农村，指明了农民想走的路，给予了农民想要的政策，办了农民想办的事。不仅给农民带来了实实在在的利益，而且保护了农民的合法权益；不仅解决了一些农民最关心最直接的利益问题，而且也化解了一些农村长期积累的社会矛盾。许多地方把解决农民生产生活中最急需、最紧迫的问题作为推进新农村建设的重点，受到农民的称赞和拥护。中央明确提出要用两年时间全部免除全国农村义务教育阶段学生学杂费，用3年时间基本普及新型农村合作医疗制度，用5年时间基本实现具备条件的乡（镇）和建制村通公路、解决农村1亿人口的饮水不安全问题、解决1000万农村无电人口的用电问题、新增农村沼气用户2250万户。通过新农村建设，农村基层党组织战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用进一

步发挥。农民群众与党和政府的关系更密切了，党在农村的执政基础更加稳固了。

——新农村建设极大地加强了对“三农”工作的组织领导。中央关于建设新农村的决策和部署，为新时期的“三农”工作指明了方向，明确了目标和任务。全国31个省（区、市）都下发了指导新农村建设的文件，其中15个省份以党委一号文件的名义下发，在建设现代农业、增加农民收入、深化农村改革、强化环境保护、加强农村公共事业和民主管理、新农村建设试点等方面出台了一系列政策措施。各地普遍开展了新农村建设规划编制工作，相继设立了新农村建设协调机构，逐步形成了推动新农村建设的合力。据调查，全国已经有27省（区、市）完成了或正在编制新农村建设规划。15个省（区、市）成立了新农村建设领导小组及其办公室，其中有7个省由省委书记或省长担任领导小组组长。地（市）、县也普遍成立了新农村建设的领导和办事机构。各级党委和政府都把新农村建设作为“三农”工作的总抓手，“三农”工作的思路更清楚，目标更明确，力量更集中，特别是在县乡两级，新农村建设已成为主要任务，工作的重点和精力都放在新农村建设上。

（二）社会主义新农村建设工作思路的新探索

新农村建设是一个全新的课题，也是一项开创性的事业。在一年多的工作中，农业部门通过创新工作思路和方法，大力推进社会主义新农村示范行动，探索出一些好的发展思路。一是主导产业强村。大力发展名特优新特色产业，推进乡村培育农业主导产业。积极扶持乡镇企业，大力发展农村二三产业。推进农业产

业化经营，拓展农业的多种功能和农民的就业领域，改善农村就业结构。二是科技人才兴村。大力推进农业科技创新，加快推进农业科技入户。大力培育新型农民，大力培养农村实用人才。创造有利条件，吸引外出打工人员返乡创业。三是生态家园建村。积极推广农村“资源—产品—废弃物—再生资源”的循环利用模式。大力发展农村沼气，加强生态家园建设，开发农村清洁能源，治理农业面源污染。以村为单元，建立乡村物业。四是龙头企业帮村。引导乡镇企业调整产业结构、推进科技进步、创新经营机制，鼓励和支持发展农村个体私营等非公有制经济，充分发挥工商企业对新农村建设的促进作用。五是支部组织带村。通过提供服务、创造条件、积极支持和促进村级党组织、村民自治组织、集体经济组织增强服务能力，提高带领群众建设新农村的能力和水平。鼓励和引导农民兴办各种类型的专业合作组织。支持龙头企业、农业科技人员和农村能人以及各类社会化服务组织，创办或领办各类中介服务组织，为农民提供全方位的服务。

农业部在抓新农村建设示范行动的过程中，坚持统筹协调的理念，理顺了工作机制，形成“省部共建、主抓靠县、行动在村、实惠到户”的试点示范的工作格局。省部共建，就是要充分发挥省级政府、中央政府职能部门各自的职能作用和优势，加强合作，共同推进；主抓靠县，就是要充分发挥县（市）承上启下、联结城乡的枢纽作用，主要依靠他们引导外部力量，整合内部资源，加强规划指导和公共服务，帮助村级解决具体问题；行动在村，就是规划制定、项目实施、村民动员等都要由村来组织付诸行动，各级政府都不能包办代替；实惠到户，就是要把新农

村建设的成果体现到户，确保农民得到更多的实惠。

（三）对社会主义新农村建设任务和要求的再理解

一年来对建设社会主义新农村要遵循的基本原则、重点任务、关键环节、方式方法等有了更具体、更深刻的认识。

首先，“工业反哺农业、城市支持农村”是新农村建设的基本方针。从总体上看，我国“三农”发展已经进入了在保障供给基础上加快实现现代化、建设小康社会的新阶段。在这个阶段，必须超越农业和农村的层面，才能把“三农”问题解决好。建设新农村，应按照中央的要求，下决心调整国民收入分配格局，不断扩大公共财政覆盖农村的范围，形成财政支农资金稳定增长机制。城市应采取多种形式支持农村发展，积极引导社会资金投向农村建设，为新农村建设提供坚强的后盾。

第二，增加农民收入是新农村建设的根本任务。发展的最终目的是增进广大人民的福祉，没有农民收入的增长和生活质量的提高，新农村建设就失去了本来意义，也就不会得到农民的拥护和支持。应坚持以农民持续增收作为新农村建设的基本目标，千方百计增加农民收入，不断让农民群众得到实实在在的好处，切实提高农民生活质量。

第三，现代农业是新农村建设的产业支撑。现代农业是新农村建设的产业基础，只有把现代农业建设好，农村生产力才能得到发展，粮食安全才能得到保障，农民持续增收的目标才能有牢固的支撑，农民的生产生活环境才能得到有效改善。建设社会主义新农村，应坚持把提高农业综合生产能力放在首位，大力推进农业科技进步和结构战略性调整，扎实推进现代农业建设，不断

巩固和加强农业的基础地位。

第四，广大农民群众是新农村建设的主体。充分发挥广大农民群众的主体作用，是建设社会主义新农村成败的关键。社会主义新农村建设，应大规模开展农村劳动力技能培训，培育新型农民，全面提高农民素质。坚持和完善基本经营制度，切实防止农民负担反弹，保障农民群众各项合法权益。在新农村建设中，应切实尊重农民的意愿，根据农民意愿统筹开展建设，充分发挥建设主体的作用。

第五，农村公共事业是新农村建设的切入点。基础设施薄弱和社会事业严重滞后是制约农村经济发展、农民生活质量提高的根本性障碍。新农村建设应从农民群众最关心、要求最迫切、最容易见效的事情抓起，大力调整国家建设资金的投向和结构，为农民生产生活奠定坚实的物质基础。加快发展农村义务教育，积极发展农村卫生事业和文化事业，逐步建立农村社会保障制度，大力推动农村社会事业发展。

各地推进新农村建设开局良好，但也存在着一些值得关注的倾向性问题，如，把新农村建设作为一项短期工作，把新农村建设简单等同于住房建设等。对这些问题，必须高度重视，并积极加以解决。当前和今后一个时期，必须处理好六大关系，确保把“三农”发展转入科学发展的轨道。

一是正确处理工农关系和城乡关系。如何处理工业与农业、城市与农村的关系，是决定“三农”政策取向的关键因素，也是建设新农村这一历史任务能否顺利完成的关键所在。长期以来，国家为了加快工业化和现代化进程，一直坚持以牺牲农业发展工业、依靠农村支持城市发展的战略，国民收入分配格局一直向工

业和城市倾斜,“三农”为整个国家工业化和城市建设做出了巨大贡献,同时也造成“三农”发展滞后,工农业发展和城乡发展不协调的矛盾愈益突出,城乡差别越拉越大。这不仅阻碍了“三农”自身发展,而且影响国民经济协调发展,更关系到社会主义和谐社会的顺利建成,已经到了非调整不可的时候了。进入新世纪后,我国的经济社会开始发生阶段性变化,目前总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,已经具备了反哺农业和支持农村的条件,必须加快转变发展战略,及时调整工农关系和城乡关系。重点要贯彻落实统筹城乡发展方略和“工业反哺农业、城市支持农村”方针,大幅度增加投入,加强政策扶持和引导,逐步建立以工促农、以城带乡的长效机制。

二是正确处理农业发展与农村二、三产业发展关系。新农村建设的基础是生产发展。生产发展的关键是农业发展,建设现代农业。现代农业发展了,新农村建设就有了强大的产业支撑。前些年,一些地方在建设小康村的过程中,通过建开发区、办企业和租赁等形式大量占用耕地,成为没有农业的“新村”。在新农村建设中,必须避免这种现象的发生,既要确保粮食安全,不断巩固农业基础,又要因地制宜发展非农产业,不断壮大农村经济。否则,新农村建设就会失去基础,国民经济发展和现代化建设也会受到影响。要把大力发展现代农业作为农村产业的核心,用现代工业发展理念指导农业,用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代经营形式经营农业,提高农业科技贡献率、资源利用率和抗灾减灾能力,全面提高农业发展质量和效益。同时,加快农村二三产业发展,多渠道增加农民收入。

三是正确处理坚持农村基本经营制度与改革创新关系。土地

是农民的命根子，农村基本经营制度是农村发展和稳定的基础。建设新农村，必须坚持农村基本经营制度，保持农村土地承包经营的稳定，同时按照完善社会主义市场经济体制的要求，深化改革、创新体制、活化机制，为新农村建设提供体制保障和发展动力。同时，要深化农村综合改革，推进农村金融改革。要积极推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制等改革，逐步建立精干高效的基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度。

四是要处理好农村经济发展与农村社会事业进步关系。长期以来，我国农村经济发展与农村社会事业发展的协调性差、发展极不平衡，农村社会事业严重滞后。建设社会主义新农村，既要加快农村经济发展，又要加快农村社会事业发展，不断加强农村民主法制建设，保障农民民主权利，发展农村教育、卫生、文化等社会事业，搞好村庄规划和人居环境整治，确保新农村建设的目标和要求全面实现。

五是正确处理政府主导与农民主体关系。农民是新农村建设的受益者，也是新农村建设的主体。建设农民自己的家园，农民最有发言权和选择权。尊重农民、依靠农民、造福农民，是我们推进新农村建设的基本出发点和基本工作方法。要妥善处理好政府和农民在新农村建设中的关系，正确把握主导与主体的区别，切实尊重农民的意愿，根据农民意愿开展建设。要积极组织、教育、动员和带领农民群众投身新农村建设的伟大实践，注重运用规划引导、政策扶持的方法，用好“一事一议”等民主议事的机制，充分发扬民主，实行民主管理，做好大多数农民愿意做、受益面大、效益好的事情。

六是正确处理当前建设和长远发展关系。我国是一个农业大