



XINONGCUN DE ZHIDU JIANSHE
XINONGCUN DE ZHIDU JIANSHE

曹明贵 盛正国 / 等编著

XINONGCUN DE ZHIDU JIANSHE

新农村的 制度建设



经济科学出版社
Economic Science Press

新农村的制度建设

曹明贵 盛正国
念延辉 王 军 编著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 张 辉

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

新农村的制度建设

曹明贵 盛正国 编著
念延辉 王 军

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

海跃装订厂装订

880 × 1230 32 开 16 印张 410000 字

2007 年 8 月第一版 2007 年 8 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6516 - 7 / F · 5777 定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村的制度建设/曹明贵等编著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6516 - 7

I. 新… II. 曹… 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 123756 号



作者简介

曹明贵，男，1964年12月出生，河南潢川人，中共党员，硕士生导师，现任信阳师范学院经济与管理学院院长、教授，全国高校生态经济学会常务理事，河南省经济学团体联合会理事、副秘书长，河南省营销学会专家委员会成员，河南省《资本论》研究会常务理事，信阳师范学院学术委员会成员。

主要从事区域经济和“三农”问题研究。

1993年以来在《农业经济问题》、《求实》、《企业经济》等学术刊物上公开发表论文四十余篇，参与完成国家级课题3项，主持完成省级课题4项，主持完成地厅级项目7项，获省级实用社科成果二等奖1项、三等奖2项，获省级优秀社科成果三等奖3项，地厅级优秀社科成果一等奖7项、二等奖2项，主持或参与专著、教材撰写十余部，其代表作有《政治经济学》、《财政与金融》、《贫困地区开发学》、《山区经济发展研究》、《市场社会主义和人本社会主义研究》等。

摘 要

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。推进新农村建设必须坚持以发展农村经济为中心，必须坚持农村基本经营制度，不断创新农村体制机制，健全社会主义新农村的体制保障。为此，在推进新农村物质文明建设的同时，必须搞好新农村的制度建设。本书主要分析并探讨了农民专业合作经济组织、土地经营权流转、失地农民补偿机制、农业补贴政策、农村劳动力转移、农民的非农化、务工农民的权益和社会保障、农村劳动力市场和就业制度、农村流通体制、现代农村金融服务体系、公共财政向农村倾斜、农村教育制度、乡村文明建设、农村社会保障制度、扶贫开发模式以及全面深化农村改革等，是农村干部和关心新农村建设的同志的良师益友。

目 录

第一章 社会主义新农村提出的历史背景和总体思路	1
一、社会主义新农村的提出.....	1
二、科学发展观与建设社会主义新农村.....	3
三、建设社会主义新农村提出的时代背景	13
四、建设社会主义新农村的总体思路	25
第二章 新农村建设的目标和重点	30
一、建设社会主义新农村的目标要求	30
二、建设社会主义新农村的重点	37
三、建设社会主义新农村的长期性和原则	41
第三章 发展农民专业合作社组织	47
一、农民专业合作社的含义和类型	47
二、农民专业合作社发展现状和运行机制	56
三、农民专业合作社在发展中的制约因素	62
四、发展农民专业合作社的基本思路	66
第四章 完善土地经营权流转	75
一、现行农地产权制度的缺陷	75

二、农村土地流转的原则和模式	83
三、创新农村土地流转机制	97
第五章 建立耕地保护制度 完善失地农民补偿机制	101
一、耕地是应受严格保护的稀缺资源	101
二、建立最严格的耕地保护制度	108
三、完善失地农民补偿机制	116
第六章 完善农业补贴政策	124
一、我国农业补贴现状及存在的问题	124
二、国外农业补贴政策调整的经验和启示	130
三、完善我国农业补贴政策	135
第七章 农村劳动力转移与城乡协调发展	140
一、城乡二元经济结构制约农村发展	140
二、农村劳动力转移推动城乡协调发展	147
三、农村劳动力转移推动城乡协调发展的实证 分析	164
四、农村劳动力转移推动城乡协调发展的战略 调整	187
第八章 中国农民的非农化	199
一、中国农民非农化的必然性和途径	199
二、农民工是农转非过程中形成的特殊 社会群体	204
三、农民工的权益及其维护	216
四、农民工是建设社会主义新农村的主力军	228
五、农民非农化的基本思路	231

第九章 维护务工农民合法权益	234
一、务工农民权益的界定及其法律依据.....	234
二、务工农民权益缺失现状.....	236
三、务工农民权益缺失的原因.....	246
四、保障务工农民权益的体制建设.....	255
第十章 建立务工农民社会保障制度	268
一、建立适应务工农民特点的社会保障制度的 紧迫性.....	268
二、务工农民社会保障的现状及其存在的问题.....	271
三、构建务工农民社会保障制度的原则和目标.....	287
四、建立健全务工农民社会保障制度的总体 思路和制度建设.....	292
第十一章 健全农村劳动力市场与就业制度	298
一、我国农村剩余劳动力流动的历史回顾.....	299
二、农村劳动力市场面临的制度性障碍.....	302
三、创新就业制度.....	305
四、完善农村劳动力市场.....	312
第十二章 深化农村流通体制改革	319
一、流通在社会再生产中的地位和作用.....	319
二、深化粮食流通体制改革.....	324
三、完善农村流通体系.....	334
第十三章 公共财政向农村倾斜	341
一、公共财政向“三农”支出的现状.....	341

二、公共财政向农村倾斜的政策措施·····	347
第十四章 建设现代农村金融服务体系·····	355
一、金融服务在农村经济发展中的地位和作用·····	355
二、当前农村金融服务体系存在的主要问题·····	359
三、深化金融改革, 构筑新型农村金融服务体系·····	364
第十五章 改革农村教育制度·····	371
一、农村教育改革的现实性和迫切性·····	371
二、农村教育改革与发展的现状·····	378
三、农村教育改革与发展中存在的问题·····	384
四、农村教育改革与发展的途径与趋向·····	392
第十六章 推进乡村文明建设·····	405
一、当前乡村文明建设存在的问题及不利因素·····	405
二、乡村物质文明建设·····	408
三、乡村精神文明建设·····	411
四、乡村政治文明建设·····	419
五、乡村生态文明建设·····	421
第十七章 完善农村社会保障制度·····	426
一、建立健全农村社会保障制度的必要性·····	426
二、农村社会保障存在的问题·····	430
三、影响农村社会保障制度建设的相关因素分析·····	435
四、建立和完善农村社会保障制度的思路与原则·····	439
第十八章 优化农村扶贫开发模式·····	448
一、贫困概念的演进·····	448

二、农村扶贫的历程·····	452
三、现行扶贫模式和存在的主要问题·····	456
四、创新扶贫开发模式·····	459
第十九章 全面深化农村改革·····	464
一、全面深化农村改革是新农村建设的体制保障·····	464
二、积极稳妥地推动乡镇机构改革·····	467
三、推进农村金融体制和流通体制改革·····	472
四、加快征地制度改革·····	476
五、深化农村教育、文化体制改革·····	477
六、农村医疗制度和最低生活保障制度改革·····	481
参考文献·····	487
后记·····	500

第一章 社会主义新农村提出的 历史背景和总体思路

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。全面建设小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，加速推进现代化，必须妥善处理工农城乡关系。建设社会主义和谐社会，必须促进农村经济社会全面进步。当前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件。

一、社会主义新农村的提出

纵观人类社会发展的历史，人类的生产生活首先是从农业开始的。随着人类文明的发展，国民经济逐渐形成了各种产业，但农业始终处于基础地位。农业生产提供的食物等基本生活资料是人类社会存在和发展的首要前提，农业部门创造的剩余产品是社会其他生产部门存在和扩大的重要基础。农业的这种特性，决定了农业是国民经济的基础。

马克思主义者在实践中深刻认识到，农业、农村、农民问题是革命政党领导革命、夺取政权、巩固政权、进行建设必须认真解决的重大问题，他们强调巩固工农联盟是无产阶级政权的基础，主张建立和加强工农联盟，提出消除城乡差别和工农差别是共产党的历史使命，要把农业和工业结合起来，促使城乡对立和差别逐步消灭；提出社会主义国家应当大力帮助农民，给农民更多的实惠。

新中国成立前夕，在党的七届二中全会上，毛泽东告诫全党：

“城乡必须兼顾，必须使城市工作和乡村工作，使工人和农民、使工业和农业，紧密地联系起来。决不可丢掉乡村，仅顾城市”。党的十一届三中全会以后，邓小平告诫全党：农业是根本，不要忘掉；中国社会是不是安定，经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来。工业支持农业，促进农业现代化，是工业化的重大任务；增加农民收入，调动农民积极性，是很大的政策；真正的社会主义道路就是要逐步消灭城乡差别。党的十三届四中全会以来，江泽民强调农业是国民经济的基础，农村稳定是整个社会稳定的基础，农业问题始终是我国革命、建设、改革的根本问题。

党的十六大以来，根据全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化全局的客观要求，强调要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，统筹城乡协调发展，提出“两个趋向”的重要论断，作出我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段的重要判断。

新中国成立后，1956年一届人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程（草案）》第一次提出了“建设社会主义新农村”的奋斗目标。在这次会议上，邓颖超就明确提出《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”，毛泽东起草的《1956~1967年全国农业发展纲要（草案）》，被宣传为建设社会主义新农村的伟大纲领，是一次建设社会主义新农村的全民大动员。改革开放初，中央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。90年代初，中央认为建设社会主义新农村，农村党组织是关键，要把亿万农民紧密团结在党的周围，凝聚成建设社会主义新农村的强大力量，推进农村改革的深化、经济的发展和社会的进步。90年代中，中央要求各地以建设社会主义新农村为目标，加强精神文明建设，开展创建文明村镇活动。90年代末，一些经济发展较快的地区和小康村开始了社会主义新农村建设行动。

二、科学发展观与建设社会主义新农村

建设社会主义新农村，是贯彻落实科学发展观的重大举措。科学发展观的一个重要内容，就是经济社会的全面、协调、可持续发展，城乡协调发展是其重要的组成部分。全面落实科学发展观，必须保证占人口大多数的农民参与发展进程、共享发展成果。如果我们忽视农民群众的愿望和切身利益，农村经济社会发展长期滞后，就不可能构建和谐社会，也不可能实现全面建设小康社会的目标。我们应当深刻认识建设社会主义新农村与落实科学发展观的内在联系，更加自觉、主动地投身于社会主义新农村建设，促进经济社会尽快转入科学发展的轨道。

（一）科学发展观的涵义和要求

以胡锦涛同志为总书记的党中央提出科学发展观问题，已经引起了社会各界和广大干部的热烈反响，成了非常热门的一个话题。树立和落实科学发展观，既要充分认识它的必要性及其重大意义，同时，也必须深刻理解和全面把握科学发展观的内涵、本质和要求。

1. 全面、协调、可持续发展是科学发展观的基本内容

科学发展观的内涵非常丰富，涉及经济、政治、文化、社会发展各个领域，既有生产力和经济基础问题，又有生产关系和上层建筑问题。是以胡锦涛为总书记的党中央，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想。它既是个重大的理论问题，又是个重大的实践问题。

党的十六大确立了全面建设小康社会的战略目标。这一目标包含着三大文明、六个“更加”，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标，已经充分体现了全面、协调、可持续发展的

思想。十六大之后，特别是经过抗击非典的斗争，我们党对社会全面发展有了更加深刻的认识。因此，党的十六届三中全会明确指出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”；要求“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。在2003年11月的中央经济工作会议上，胡锦涛总书记指出：牢固确立和认真落实以人为本，全面、协调、可持续的发展观，对于提高党领导经济工作的水平和驾驭全局的能力，实现全面建设小康社会的宏伟目标至关重要。这既是我国经济工作必须长期坚持的重要指导思想，也是解决当前经济社会发展中诸多矛盾必须遵循的基本原则。

从“科学发展观”概念正式确立的过程，我们可以看到，科学发展观的基本内容，一直清楚地定位在“全面、协调、可持续发展”上。全面，就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化建设，实现经济发展和社会全面进步。协调，就是要坚持“五个统筹”，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。可持续，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。全面、协调、可持续发展，是经济、政治、文化、社会等各方面的发展与人的全面发展的统一，是经济、社会与人口、资源、环境的统一，是物质文明、政治文明和精神文明建设的统一。

坚持全面、协调、可持续发展，要正确处理以经济建设为中心与社会其他各个领域共同发展的关系，牢牢抓住经济建设中心，这个指导思想任何时候都不能变，同时，又要把其他方面的事业抓好，保持平衡、协调的良性互动关系。要正确处理速度和结构、质量、效益的关系，在优化结构、保证质量、提高效益的基础上保持一定的发展速度，实现速度、结构、质量、效益的统一。要正确处

理当前发展与长远发展的关系，既遵守社会规律，又遵守自然规律，控制人口增长，合理利用资源，保护环境，促进生态平衡，坚持走新型工业化道路，实现人与自然的协调发展。要正确处理三大文明之间的关系，不断推进物质文明的发展，同时又要加强政治文明和精神文明建设，在社会主义现代化建设的进程中实现三个文明的统一。

无论全面、协调还是可持续，都要落脚到发展上。没有发展，其他一切都谈不上。发展是硬道理。发展是执政兴国的第一要务。这个道理没有丢，也不能丢。科学发展观的第一要义是发展。科学发展观，是用来指导发展的，不能离开发展这个主题。讲发展观，不是为了影响发展，而是为了更好更健康地发展。没有发展，也就没有了发展观。在任何时候任何情况下，我们都要紧紧扭住经济建设这个中心不放松，坚定不移地推动经济持续、快速、协调、健康发展。

2. 以人为本是科学发展观的本质和核心

以人为本的思想，是我们党在不断总结发展的经验教训基础上提出来的。江泽民同志在2001年的“七一”重要讲话中，比我们党以往的任何文件都更为突出、更为鲜明地论述了人的全面发展问题。党的十六大报告把人的全面发展列入全面建设小康社会的战略目标之中。十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》，在提出全面、协调、可持续的发展观的同时，鲜明地提出“坚持以人为本”，“促进经济社会和人的全面发展”。从此，以人为本成为全面建设小康社会、推进社会主义现代化建设的一个重要思想。

坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。

坚持以人为本，就要一切从人民的利益和要求出发，在经济发展的基础上，不断提高人民群众的物质文化生活和健康水平。不仅要满足生存的需要，还要满足安全、享受和发展的需要；不仅要满足物质生活需要，还要满足精神文化需要；就要保障人民的政治、经济和文化权利，尊重和保障人权，支持人民当家作主，扩大公民有序的政治参与，保障人民在教育、就业、收入、财产和发明创造等方面的合法权益；就要尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，充分发挥人的聪明才智，创造有利于人们平等竞争、全面发展的环境和条件，营造鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围；就要加强社会主义思想道德建设，发展教育和文化事业，建设学习型社会，不断提高人们的思想道德素质、科学文化素质和健康素质。

坚持以人为本，就是在一切活动中都要相信人民群众，依靠人民群众，发动人民群众，尊重人民群众的首创精神。人民群众是历史的推动者，是社会、国家的主人，人力资源是第一资源，人力资源是第一生产要素；人民群众的创造力是无限的。真正的英雄是广大人民群众。因此，无论做经济工作、社会工作、政治工作，还是其他一切工作，都要牢牢依靠人民群众。坚持以人为本，就是要坚持人是创造一切事物的来源的理念。

以人为本是我们制定发展战略和各项有关政策的基本出发点。至于人民利益和要求在多大程度上得到实现，取决于生产力发展达到的水平，取决于通过经济建设创造了多少财富。因此，要比较充分地满足人们的物质和文化需求，实现人的全面发展，不仅要有相应的物质基础和社会条件，而且是一个漫长和不断进步的过程，不能一蹴而就。所以，坚持以人为本，必须处理好人民群众根本利益与具体利益、长远利益与当前利益的关系。

3. 统筹兼顾是科学发展观的根本要求

科学发展观是执政理念和指导思想。牢固树立和贯彻落实科学