



社会主义新农村发展与建设研究丛书

中国农村 系统发展研究

隆少秋 编著



华南理工大学出版社

社会主义新农村发展与建设研究丛书

中国农村系统发展研究

隆少秋 编著

华南理工大学出版社

·广州·

内 容 提 要

坚持以人为本,树立全面协调可持续的发展观,统筹城乡经济社会发展,正确处理好工农关系、城乡关系,发展现代农业,繁荣农村经济,增加农民收入,促进“三农”发展,全面构建小康和谐社会,推进社会主义新农村建设,是我国今后长时期社会经济发展的重中之重。本书以此为指导思想,将农村作为一个大系统研究,综述了社会主义新农村发展的理论,对农村的社会发展、经济发展、城镇化、城乡统筹、农村劳动力转移、生态系统及人居环境建设、规划建设管理等方面作了系统的分析研究,并提出了相应的对策和措施。

本书对于从事城乡社会经济发展和规划建设管理与研究的政府相关部门、高等院校和科研院所具有理论与现实的借鉴和指导意义。

图书在版编目(CIP)数据

中国农村系统发展研究/隆少秋编著. —广州:华南理工大学出版社, 2008.1
(社会主义新农村发展与建设研究丛书)
ISBN 978-7-5623-2530-7

I. 中… II. 隆… III. ①农村经济-经济发展-研究-中国 ②农村-社会发展-研究-中国
IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 010793 号

总 发 行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048(传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn

http: //www. scutpress. com. cn

责任编辑: 庄 严

印 刷 者: 广州市穗彩彩印厂

开 本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 35.25 字数: 1168 千.

版 次: 2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1~1000 册

定 价: 70.00 元

版权所有 盗版必究

序

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议》(以下简称《建议》),做出了建设社会主义新农村的重大战略决策。《建议》从社会主义现代化建设的全局出发,明确提出要继续把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,实行工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设,促进城镇化顺利发展。这就从根本上为解决“三农”问题指明了方向。2006年中央一号文件《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》又进一步提出:“十一五”时期要全面贯彻落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针,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,协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。这既是社会主义新农村建设的总体目标,也是对新农村建设的具体要求。

2005年,我国的GDP增加到18.2万亿元人民币,财政收入3.16万亿元人民币,这表明,我国已经初步具备了“以工促农、以城带乡”的条件,也更有条件去实现统筹城乡经济社会发展的要求。建设社会主义新农村,即是构建和谐社会,实现社会公平、公正,使经济社会发展成果由全体人民共享的必然要求。推进社会主义新农村建设,是新时期“三农”工作指导思想的深化和方针政策的完善,全面建设小康社会,农村既是难点也是重点。粮食增产、农业增效、农发增收,任务艰巨。加强和谐村镇建设是建设社会主义和谐社会的基础。推进新农村建设是顺利实现全面建设小康任务的客观要求,是解决“三农”问题的关键举措,是社会主义和谐社会建设的关键。

一些地方积极探索农村建设的路子,积累了宝贵的实践经验。近年来,我国各地特别是大城市郊区和东南沿海发达地区,根据当地生产力发展水平,就农村建设作了大量的探索,形成各具特色的发展模式,积累了宝贵的经验。广东沿海一带比较注重集体收益分配,利用外来资本支持农村建设,涌现出广东虎门镇、长安镇等一批典型;北京等大城市郊区比较注重发展集体经济,通过城市辐射带动农村建设,涌现出北京韩村、河村等一批典型;苏南等地区比较注重加强基本建设,通过政府部门推动农村建设,涌现出江苏华西

村等一批典型；浙江等地区比较注重发展私营经济，通过农民合作加强农村建设，涌现出浙江绍兴市郊等一批典型；等等。围绕农村建设，各地积极探索各具特色的小城镇发展模式，目前有市场带动型、加工带动型、外向带动型、旅游带动型等，促进了农村劳动力转移就业，增加了农民收入；一些地方大力发展和壮大县域经济，增强县域综合经济实力，提高了统筹城乡发展的能力。上海、江苏、浙江、广东、四川等地全面实施统筹城乡发展战略，大力推进城乡一体化，为社会主义新农村建设积累了丰富的实践经验。

人文地理学具有综合性、系统性的特点，在研究农村这个大系统的发展具有优势，隆少秋著作就是用系统思想来研究中国农村的发展，通观全书，有如下特点。

系统全面。该书将中国农村作为一个大系统，综述了社会主义新农村发展的理论，对农村的社会发展、经济发展、城镇化、城乡统筹、农村劳动力转移、生态系统及人居环境建设、规划建设管理等方面作了系统的分析和研究，并提出了相应的对策和措施。该书是目前农村发展研究方面较系统和全面的著作。

理论性强。该书充分运用了社会学、经济学、规划学、人口学、地理学、管理学等方面的理论，依据充分，论点科学。

观点新颖。该书对于社会主义新农村的认识透彻、观点新颖，借助了国外的经验，应用了当前党和国家的最新政策，参考了社会主义新农村的最新理论，使该书论点反映了该领域的前沿。

总之，该书纲目清晰，结构严谨，逻辑性强，把科学性、理论性、系统性融为一体，充分反映了作者丰富的实践经验、扎实的理论基础和勇于探索与开拓的精神。本书对于从事城乡社会经济发展和规划建设管理与研究的政府相关部门、高等院校和科研院所等有理论与实践指导借鉴意义。

华中师范大学教授、博士生导师

华中师范大学可持续发展研究中心主任

湖北省政府参事

享受国务院政府津贴

刘威强

2006年3月

武昌桂子山

目 录

1 社会主义新农村建设的理论综述	1
1.1 社会主义新农村建设的概念与内容	1
1.2 国外新农村运动的经验	3
1.3 社会主义新农村建设的目标和任务	8
1.4 社会主义新农村建设的基本原则	9
1.5 社会主义新农村的制度保障建设	11
1.6 社会主义新农村建设的动力	13
1.7 社会主义新农村建设的重点和难点	14
1.8 推进社会主义新农村建设的对策和措施	18
2 农村社会发展	25
2.1 坚持科学发展观, 促进农村社会发展	25
2.2 解读社会主义新农村的和谐社会	29
2.3 解决农村“三农”问题, 促进农村社会发展	33
2.4 降低农民负担, 增加农民收入	37
2.5 提高农村人口素质	41
2.6 农村文化发展	45
2.7 农村教育与培训	49
2.8 农村社会保障	54
2.9 农村精神文明建设	63
2.10 农村社会可持续发展	68
2.11 农村的扶贫	75
2.12 农村社会发展计划	81
3 农村劳动力转移	83
3.1 农村劳动力转移的基本原理	83
3.2 国外农村劳动力转移的经验及政策借鉴	86
3.3 实现农村剩余劳动力转移的意义和促进转移的条件	92
3.4 农村劳动力转移就业现状特征	95
3.5 当前农村劳动力转移的机遇和挑战	98
3.6 农村劳动力转移的途径	105
3.7 当前农村劳动力转移就业存在的主要问题	109
3.8 加快农村劳动力转移的对策建议	111
3.9 流动人口政策及相关制度背景实例	115
4 农村发展中的城乡统筹	119
4.1 统筹城乡发展的概念	119
4.2 城乡统筹发展的必然性	120
4.3 国内外城乡统筹发展的经验与借鉴	121
4.4 我国当前存在的城乡差异	127
4.5 我国城乡矛盾产生的原因分析	133
4.6 统筹城乡发展的战略指导思想、基本原则、战略重点、战略途径	138

4.7 实现城乡统筹的对策措施	142
4.8 当前城乡统筹主要政策	149
5 农村的经济发展	152
5.1 寻找发展农村经济的突破口	152
5.2 国外农村地区经济发展的成功经验	152
5.3 农业产业化	158
5.4 农村工业化	174
5.5 农业现代化	198
5.6 农业标准化与提高产品国际竞争力	209
5.7 农村土地的增值利用——农村耕地流转	221
5.8 农业科技进步	226
5.9 农业结构调整	239
6 农村城镇化发展	247
6.1 农村城镇化的基本概念	247
6.2 加快农村城镇化发展的战略意义	249
6.3 我国城镇化的发展方向	251
6.4 我国农村城镇化的影响因素	255
6.5 我国农村城市化的主要特征	259
6.6 我国农村城市化存在的问题	260
6.7 农村城镇化与相关领域的协调发展	268
6.8 新形势下农村城镇化的战略思考和模式选择	280
6.9 推进农村城镇化的对策、措施	394
7 农村生态及人居环境建设保护	304
7.1 城乡空间发展的生态学原理	304
7.2 人居环境建设的五大原则	313
7.3 农村人居环境和景观建设	315
7.4 农村城镇化对农村生态人居环境的生态效应	324
7.5 现代农业生产中的生态环境问题	338
7.6 当前我国农村产生的生态环境问题	348
7.7 农村生态人居环境建设的对策措施	350
7.8 农村绿色生态产业和清洁生产	359
8 农村规划建设管理	370
8.1 农村土地的管理	370
8.2 村庄整治建设规划	380
8.3 中心村建设的理论和措施	384
8.4 村镇历史文化生态保护建设与村镇风貌规划	395
8.5 “城中村”的规划建设管理	407
8.6 中心村规划编制	433
8.7 村镇建设及管理	450
8.8 社会主义农村的建设管理	469
9 农村发展的制度创新	473
9.1 我国农村制度创新综述	473
9.2 我国农村制度改革的重点	479
9.3 中国农村土地制度创新	487

9.4 农村社会保障制度建设	497
9.5 农村可持续发展的制度创新	504
9.6 促进农村发展的相关制度创新	513
参考文献	551

1 社会主义新农村建设的理论综述

1.1 社会主义新农村建设的概念与内容

自党的十六大之后，在城乡二元结构体制矛盾条件下如何实现城乡统筹、如何实现城乡协调发展，已经变成国家战略。从 2003 年开始，中央明确强调当前我国城乡之间面临着城乡发展的不协调以及巨大的城乡不和谐：①在生产水平上，比较发达的工业生产水平与比较落后的传统农业生产水平之间的不和谐；②在收入水平上，城市居民收入与农村居民收入水平差距拉大的不和谐；③在生活方式上，以城市为主的工业文明与农村落后的农业文化的不和谐；④在公共产品供给上，资源与服务在城市的相对富裕和在农村极度短缺的不和谐。

中共中央提出建设社会主义新农村的策略对改变农村地区的落后面貌、提高农民生活水平、缩小城乡差距、实现社会可持续发展具有重要意义。

1.1.1 社会主义新农村建设的内涵

党中央对新农村建设提出的要求是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，建设目标包括“改善农村生产生活条件、提高农民素质、塑造农村新风尚、建设和谐农村”。其内涵涉及了农村物质文明、政治文明和精神文明建设等多个方面，是在十六届五中全会提出的“城乡统筹发展（基本前提和保障）、现代农业建设（重要内容和物质基础）、深化农村改革（动力支撑）、发展农村公共事业（重要组成部分）、增加农民收入（出发点和归宿）”等五个方面的总体指导思想下，以农村的全面发展为核心，按照城乡统筹的要求，促进城乡之间良性的互动和农村和谐社会的构建；重点落实基础设施的投入与公共事业的发展和完善；深化农村相关社会制度的配套与健全；通过经济支持与政府干预，继续保持农民收入的持续增长，同时规范农村消费市场；农村人文、社会以及自然环境的建设与保持将成为农村和谐社会建设的重要基础。

1.1.2 社会主义新农村建设的内容

新农村建设的首要任务和中心任务是统筹城乡发展，即需要打破城乡二元结构，缩小城乡差别，以政府的正确角色加以引领和带动，通过城乡社会经济发展的统一规划、统一投资，建立农村发展的长效机制，在体制和政策上进一步增加农民收入，促进农村发展。

1.1.2.1 基础设施建设

农村基础设施的陈旧与落后是制约农村进一步发展的首要障碍。除了建设好传统的基础设施包括“路、水、电、气”之外，在新的形势下，还应该包括校舍、圈舍、卫生所、厕所以及其他公共场所等方面的建设（马晓河，2005）。当前，绝大多数落后农村的基础设施仍然沿用 1949 年后人民公社时期的基础设施，面对市场的开放、生产的发展、生活水平的提高以及外界接触的要求，这些基础设施远远不能满足农民的需求。目前，全国还有 8% 左右的行政村不通公路，中西部地区大多数村基本没有硬化路；全国 2.4 亿农户中还有一半没有通自来水，还有数千万农村人口饮用水没有达到卫生安全标准，无电人口也还有几百万户。绝大多数农村根本没有生活垃圾和污水处理设施，广大农村的环境和村容村貌亟待改观。因此，新农村建设要从广大农民最迫切、最需要改善的生产生活条件入手，以改善农村人居环境为重点，着力加强农村基础设施建设。

目前城市的基础设施投资规模过大，因此结合新农村建设的需要，国家有必要通过适当引导加大对农村地区基础设施建设的投资力度。其中，主要的出资方应该由政府担当，同时需要省一级以及乡镇政府的支持，农民也可以通过出工出劳的方式参与到这一建设过程中来。

1.1.2.2 公共事业的健全与发展

在加快经济发展的同时,农村教育、文化、医疗、贫困救助、养老保险等社会事业,也将进入加速发展期。目前,全国有一半的行政村没有通自来水,60%以上的农户还没有用上卫生的厕所,有近7000万户农民的住房需要改善,1.5亿农户需要解决燃料问题。据卫生部估计,全国农村人口中有40%~60%的人看不起病或因病致贫,一些贫困地区,尤其是西部,60%~80%的患病农民病死在家中。目前的农村大多是自己为自己服务,而国家的公共服务项目少,如何让公共服务更多地深入农村、惠及农民,缩小各项公共事业方面的城乡差距,使农村逐渐步入“低消费、高福利”的生活方式是当前国家政府最为关心的事情。

近几年国家已经出台的诸多举措正是本着这一目的在逐渐深入农村的公共服务领域,比如在农村教育方面,《国务院关于加强农村教育工作的决定》提出,到2007年,西部地区整体上实现基本普及九年制义务教育和基本扫除青壮年文盲目标;国家还确定,“十一五”期间在农村义务教育阶段,中小学全面实行免费义务教育,在过去义务教育免除学费的基础上,农村学生的书本费、杂费等费用也将全部由国家负担。在医疗卫生方面,中央财政进一步加大公共卫生、农村卫生的投入力度,2005年的采购金额达已30多亿元。

1.1.2.3 农村组织建设与乡村治理

以农村为本位、农民为主体的新农村建设需要建立和培养适当的农村组织来支撑与延续建设的过程并且巩固成果,这也是符合国家目前所推行的村民自治的基本要求的。通过村民自治组织、经济合作组织等组织形式的建立,不仅能够改变乡村的治理结构、解决公平问题、促进村庄的和谐,而且能最终解决发展的效率问题。发展有一定规模的经济组织,可有效地去跟外部的其他经济主体进行谈判,才能真正建立稳定的契约关系。按照“民主管理”的原则建设社会主义新农村,这一点非常重要。通过实行民主的社区管理,有利于调动农民的积极性,更好地参与当地经济建设,从而促进区域经济的发展。

1.1.2.4 促进农村经济发展,千方百计增加农民收入

虽然近几年农村地区农民的实际收入呈现持续增长的趋势,但是随着城乡差距的拉大以及农民消费支出的增加,实际上农民的生活水平并没有因为收入的增加而发生本质上的改变。因此,新农村建设延续以往农村工作的一个重点是仍然要将促进农村经济、增加农民收入作为首要任务(叶兴庆,2005)。

从现在的情况来看,农民收入的来源主要有三部分:一部分来自产业,一部分来自资产的升值,还有一部分来自政府的补贴。增加农民收入有两个途径:第一个是从农业内部增加农民收入,农民收入增加,最主要还要靠粮食价格、畜产品价格的稳定和提高;第二个是从农业外部增加农民的非农产业收入,政府多予少取。2006年以后政府彻底取消在中国实施了两千多年历史的农业税,这对农民收入增加是显而易见的。另外就是对农业的补贴:第一是补贴的总量要增加;第二是范围要拓展;第三是要增加新的补贴内容,对生产资料使用、化肥涨价等补偿(张红宇,2005)。同时,前面提到的基础设施的建设将为农村收入的提高提供重要的保障与支持。

1.1.2.5 乡村文化建设

乡村文化是中国文化的基础,在历史的任何时期,乡村文化都始终发挥着重要的、稳定基层与活跃乡村生活的作用。加强农村文化建设,是全面建设小康社会的内在要求,是树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容,是建设社会主义新农村、满足广大农民群众多层次、多方面精神文化需求的有效途径。近年来,国家高度重视农村文化建设,采取一系列政策措施,着力推进重点文化工程建设,组织开展形式多样的乡村文化活动,积极培育乡村文化市场,广泛开展文化、科技、卫生“三下乡”活动,农民群众精神文化生活得到改善,乡村文化建设呈现较好的发展局面。按照《关于加强农村文化建设的意见》所规定的内容,乡村文化建设的目标任务是按照建设社会主义新农村的要求,经过5年的努力,基本形成适应社会主义市场经济体制、符合社会主义精神文明建设规律的乡村文化建设新格局。具体包括:大力推进广播电视进村入户;积极发展农村电影放映;开展农村数字化文化信息服务;推动服务“三农”的出版物出版发行;加强乡村文化设施建设;加大文化资源向农村的倾斜。要充分尊重并弘扬传统的先进乡村文化,大力发展乡村民办文化,利用农闲、节日和集市,组织花会、灯会、赛歌会、文艺演出、体育比赛、劳动技能比赛等活动来活跃乡村生活。

除了以上五个主要方面,还有其他几个方面需要注意。第一,建设过程还需要一个干净的资源分配体制,以使建设取得实效,即应该通过相关制度的建立与完善,防止资金在各个环节的“跑、冒、滴、漏”(孙立平,2005)。第二,新农村建设的政策要与现行的政策相衔接,避免发生冲突(叶兴庆,2005)。第三,政府定位应该改变以前有过的“公权退,民权进”的错误观点,应转为“公权进,民权强”(马晓河,2005);新农村建设过程需要建立激励机制以发动更多的人参与其中,并且有科学的评估机制和监督保障机制(陈晓华,2005)。

1.2 国外新农村运动的经验

1.2.1 韩国的新农村运动

为解决农村的社会问题,韩国政府在实施第三个5年计划时(1972—1976年),把“农业的均衡发展”和“农水产经济的开发”放在经济发展三大目标之首位(其他两个目标是扩大出口和发展重化学工业)。在此期间,韩国政府投资20亿美元,启动农村地区的综合开发,但由于有效利用资金投入的体制和机制尚不健全,加上农民立足家乡、改变家乡面貌的信心不足,自立自强的精神和意识匮乏,导致资金投入效益并不明显。根据这些实际情况,韩国政府自1970年开始发起了“新乡村运动”,并设计实施了一系列的开发项目,以政府支援、农民自主和项目开发为基本动力和纽带,带动农民自发的家乡建设活动。以勤勉、自助、协同为基本精神的新乡村运动先在农村开展以后,以振兴国家为动力,迅速波及工厂、学校及城市,向全国范围扩大。

1970年11月至1971年7月,韩国政府为全国的所有农村免费平均提供了300袋水泥,并限制农户不得自行处理水泥,而要用于村里的公共事业。当时韩国的农村平均每村有80多户农民,每户4袋水泥,按当时的市价计算相当于4000韩元的政府支援。地方政府为了利用好这些物资,设计了近20种建设项目,如修建桥梁、公共浴池、洗衣场所,修筑河堤,改善饮水条件和房屋、村级公路等。村民们得到这些援助物资后,纷纷组织动员起来,共同出力合作完成了村里的公共事业。发起新乡村运动的第一年,村民的反映比政府预期的还要好。第一年,全国35000个村庄中的16000多个村表现积极,成绩显著;第二年,政府对这些成绩显著的村庄继续提供援助物资,平均每村增加到500袋水泥和1吨钢筋。政府还将35000个村划分成自立、自助、基础三级,成绩最佳划为自立村,最差的划为基础村。政府的援助物资只分给自立村和自助村。1973年,全国农村中约1/3的村被划成基础村,此后,基础村迅速减少,到1978年,基础村基本上消失,约2/3的村升为自立村。

1.2.1.1 新乡村运动的发展过程

韩国政府在组织实施新乡村运动的过程中,制定了阶段性目标,至今已开展30多年,取得了超出预期目标的效果,实现了一个发展中国家跨越式、超常规发展的模式。

①基础建设阶段(1971—1973年)。这一阶段的目标是改善农民的居住条件,如改善厨房、屋顶、厕所,修筑围墙、公路、公用洗衣场,改良农作物、畜禽品种等。自1970年冬季开始,政府无偿提供水泥、钢筋等物资,激发农民自主建设新农村的积极性、创造性和勤勉、自助、协同精神。由中央内务部直接领导和组织实施,建立了全国性组织新乡村运动中央协议会,并形成了自上而下的全国性网络,同时建立新乡村运动中央研修院,培养大批新村指导员。新乡村运动经过基础建设阶段,初步改变了农村的生活居住条件,引起了广大农民的共鸣,调动了他们立足家乡、建设家乡的积极性,妇女也开始参与各种社会活动。

②扩散阶段(1974—1976年)。在这一阶段,新乡村运动迅速向城镇扩大,成为全国性的现代化建设活动。原来划分的自立村,根据村民的收入情况改划为福利村。新村建设的重点从基础阶段的改善农民居住生活条件发展为居住环境和生活质量的改善和提高,修建了村民会馆和自来水设施,以及生产公用设施,新建住房,发展多种经营。政府对新村指导员、国家各级公务员、社会各界负责人分批进行了新村教育;对卓有成就的农村提供贷款,并在各方面提供优惠政策;动员理工科大学和科研院所的教师、科技人员轮流到农村巡回讲授和推广科技文化知识和技术。在这一阶段,农民收入大幅度地提高,

农业连年实现了丰收。

③充实和提高阶段(1977—1980年)。在这一阶段,随着城乡差距的逐步缩小,社区经济的开发日趋红火,政府推进新乡村运动的工作重点放在鼓励发展畜牧业、农产品加工业和特产农业,积极推动农村保险业的发展。同时,为推动乡村文化的建设与发展,为广大农村提供各种建材,支援农村的文化、住宅和农工开发区建设。在这一阶段,国内政治不断动荡,新乡村运动受到种种批评和责难。经过调整以后,新乡村运动从政府主导的“下乡式运动”转变为民间自发,更加注重活动内涵、发展规律和社会实效的群众活动。

④转变为国民自发运动阶段(1981—1988年)。在这一阶段,政府大幅度调整了有关新乡村运动的政策与措施,建立和完善了全国性新乡村运动的民间组织,培训和信息、宣传工作改由民间组织来承担。政府只是通过制订规划、协调、服务,以及提供一些财政、物质、技术支持和服务等手段,着重调整农业结构,进一步发展多种经营,大力发展农村金融业、流通业,进一步改善农村的生活环境和文化环境,继续提高农民收入等。当时,农村居民普遍认为,他们的经济收入和生活水平已接近了城市居民生活水平。

⑤自我发展阶段(1988年以后)。随着韩国经济的快速发展,繁荣气象从城市开始逐步向四周农村地区扩散,新乡村运动也带有鲜明的社区文明建设与经济开发的特征。政府倡导全体公民自觉抵制各种社会不良现象,并致力于国民伦理道德建设、共同体意识教育和民主与法制教育。同时,积极推动城乡流通业的健康发展。新乡村运动转变为国民自我发展阶段以后,为在运动初期启动农村经济、文化活动而建立的政府机构、活动内容和形式逐步弱化,而具有客观生存与发展规律,有助于农村经济、文化发展的机构、活动内容和形式,如农业科技推广培训组织、农村教育机构、农协、流通、农村综合开发、农村经济研究等组织机构应运而生,并在不断优化其结构中生机盎然地传承着新乡村运动的精神和理念,发挥其应有的作用。

1.2.1.2 新乡村运动的主要内容、形式和社会效益

新乡村运动初期,政府把工作重点放在改善生活环境上,农民当时最为迫切的要求是改善自己的居住生活条件;改善农民基本生活条件,更容易启发农民并得到广大农民的积极响应。新乡村运动就是在这种农村社会背景下发起,又通过一系列实实在在的项目开发和建设工程,增加了农民的收入、改变了农村的面貌,得到了广大农民的拥护和称赞。

(1)改善农村公路。当时的韩国农村,从地方公路到村级公路既狭窄又弯曲,而且没有桥梁,各种车辆和农机具无法通过,交通十分不便。新乡村运动初期,全国大部分农村都组织实施了修建桥梁、改善公路的工程。1971—1975年间,全国农村共新架设了65 000多座桥梁,各村都修筑了进村公路。到20世纪70年代后期,除了个别极为偏僻的农村外,全国都实现了村村通车,村民们还自发修筑了许多政府还没有顾及到的大小河堤。不少农民无偿让出了自己的土地,供村里修路。新乡村运动发起后,很多农村妇女积极参与,村里选出男女各1名担任新村指导员,妇女活动在新乡村运动中发挥了重要作用。

(2)改善住房条件。1971年,在全国250多万农户中约有80%住茅草屋,但到了1977年,全国所有的农民都住进了换成瓦片或铁片房顶的房屋,农村面貌焕然一新。由于改善了农村周围的公路,水泥和钢筋等物质的运费也大大降低,很多农民从外地运来水泥和沙子,改善屋顶工程逐渐转变成以建新房为开端、建设新农村的事业,政府也积极给予贷款支援农民改善居住条件 and 环境。

(3)农村电气化。20世纪60年代末,在韩国的农村只有20%的农户安上了电灯,其余的农户还在传统的煤油灯下生活。到1978年,全国98%的农户都装上了电灯,20世纪90年代全国已实现了电气化。新乡村运动初期,政府鼓励竞争,优先给积极参与的农村供电。随着新乡村运动的深入开展,农村电气化得到迅速发展,缩小了城乡之间的差距。在这期间,由政府补助一部分,农民借用低息贷款,加速实现了农村电气化。农民的生活发生了相应的变化,家电得到了普及,农民为了购买彩电、冰箱、洗衣机就要储蓄,这又促进了农村储蓄业的迅速发展。

(4)农民用上自来水。自古以来,韩国农民一直饮用井水,而传统的井水既不卫生又不方便,需要花费很多劳动力和时间。新乡村运动开始时,村民们自觉地动员起来,把山上的水引到村里的蓄水池后

用水管接到每家每户。20 世纪 80 年代,农村的饮水条件进一步得到改善,农村环境卫生条件也明显得到改善。

(5) 推广高产水稻品种。新乡村运动初期,政府开始推广水稻高产新品种,使韩国的水稻生产跨入划时代的发展阶段。1970—1977 年,水稻的每公顷单产从 3.5 吨增加到 4.9 吨。农民们在水稻生产中,学到了共同合作的“集团栽培”方式。水土条件相近的 10~30 户农民,在掌握先进耕种技术的班组长的带领下,共同选种、育苗、插秧、施肥、灌溉,直到收获。这种共同协作的“集团栽培”,使得水稻高产品种在极短时间内推广到各地农户,提高了全国农民的水稻栽培水平。

(6) 增加农民收入。在韩国,农户收入由种植业为主的农业收入和非农收入两部分组成。随着工业化和城市化逐步向农村地区扩散,农户收入中的非农收入所占比重逐步增大,非农收入所占比重从 1994 年的 35% 增加到 2004 年的 50%。1970 年,农户年平均收入为 25.6 万元(当时可折合成 824 美元),按每户 6 口人算,人均收入 137 美元;1978 年农户年平均收入为 3893 美元,人均 649 美元,即使考虑通货膨胀的因素,农户的实际收入也大大提高。韩国农民的收入急剧提高,得益于如下几个因素:①自 1973 年以来,在全国范围内推广水稻新品种;②自 20 世纪 70 年代中期起,政府为保护“统一系”水稻新品种的价格,给予财政补贴;③部分农户改种经济作物,调整优化农业结构;④政府以新乡村运动的名义,大量投资,扶持农村经济持续发展。

(7) 农协组织的迅速发展。20 世纪 70 年代的新乡村运动,对于韩国农协,尤其是基层农协的发展作出了很大贡献。自 1970 年以来,越来越多的农民开始到农协金融机构储蓄,而且储蓄额也不断增大。农协的金融组织在农村金融业中占据重要的位置,除了金融业外,在流通方面,农协也发挥了积极的作用。农民在种植水稻高产新品种的过程中,施用了大量的化肥和农药,农资、建材、家电等物质也都由农协来组织提供。随着农村经济的快速发展,农协的规模也迅速得到扩大。20 世纪 70 年代,全国基层农协数为 1 500 个,大致与邑为单位的行政区域数相近,一个基层农协对 1 000 多户农民开展业务。一个基层农协的工作人员从 1972 年的 6 名增加到 1980 年的 18 名;一个基层农协受理的资金从 1977 年的 4 300 万元增加到 1980 年的 23.4 亿韩元(330 万美元),其中 180 万美元来自信用事业,100 万美元来自经济活动,50 万美元来自公共福利保险事业。

(8) 兴建村民会馆。新乡村运动一般在冬季农闲期间开展,但在当时很难找到村民能集中讨论活动的场所,所以,从开展新乡村运动的第二年开始,各地农村纷纷兴建村民会馆。农民有了自己的会馆以后,不仅用来召开各种会议,还用来举办各种农业技术培训班和交流会。为在农忙期间节省劳动力,提高劳动效率,在村民会馆中办起了公共食堂。妇女会在村民会馆中还举办了公共交易场,降低了产品的流通费用,节省了村民的购物时间。村民会馆收集了包括农业生产统计资料和农业收入统计资料在内的各种统计资料。村民会馆还经常向村民展示本村发展计划和蓝图。在村民会馆组织的各种活动中,农民不是只通过书本,而是在各种实况展示和社会实践中亲身体会到了民主决策和管理的过程,也学会了与各级政府同心协力,共同改变农村落后面貌,进而加快实现农村现代化。

1.2.1.2 经验和教训

进入 1990 年代以后,韩国的农业与农村经济发生了巨大变化,农村居民和城市居民的收入差距进一步缩小。1993 年,农村居民的收入已达到城市居民的 95.5%,其中,果农、菜农占较大比重的汉城市郊和济州岛的农民收入最高。1993 年,农村居民的收入也显著提高,每 100 户农民所拥有彩电率达到 123.6%,电冰箱 105%,燃气灶 100.4%,电话 99.9%,汽车 20.9%,计算机 6.7%。

新乡村运动在国家发展和社区经济开发中发挥了巨大的作用,但也出现了各种问题,遇到了种种困难,如新乡村运动的理论研究落后于社会实践;因过分强调政府的统筹作用和依赖行政手段,助长了农民依赖政府号召和组织的思想;农村劳动力后继乏人日趋严重;对乌拉圭回合以后开放农产品市场缺乏研究;对农业结构调整、发展特色农业、农业高新技术研究、发展效益农业、农业可持续发展都没有更为有效的对策等。在这一期间,韩国的新乡村运动组织也组织开展过一些有效的活动,如“一区一社一村一品运动”、“农产品直销”、“城乡姊妹联系”、“文明市民和家庭活动”以及敬老、环保、交通安全等活动。这些都无非是城乡、区域、产业结构调整内容,尽管与世界经济发展的大背景、资金投入、科技教育、民间企业和农民的积极性有直接关系,但是农民通过新乡村运动树立的勤勉、自助、协同精神和

意识仍鼓舞着韩国农民积极向上和奋发进取的主人翁意识和勤劳致富的精神,值得学习和借鉴。

第一,韩国“新村运动”的做法,主要有以下几个方面的特点:一是自始至终强调“勤勉、自助、合作”精神;二是让农民自己的事情自己办。政府大力倡导、支持新村运动,但具体上什么项目,完全由农民自己选择;三是政府提供物资、资金和技术支持,对农村基础设施和民居建设,政府除给予必要的建材,资金支持外,还帮助制定村镇建设规划。政府支农资金通过农协直接发放到户;四是注重搞好骨干培训;五是强化各级公务员的责任。对县乡两级公务员实行奖罚分明的新村假设考核制度,帮扶干得好的提拔,干得不好的调往山区和岛屿去工作;六是发动全社会帮助农村建设。政府要求各界名流、各界人士和企业老总,都要与新村建设指导者一起培训,尽其所能支持新村运动,从而不仅支持了农村发展,而且使新村运动发展成为国民精神运动。韩国的经验证明,只要采取有效的政策措施,城乡收入差距拉大的现象是可以避免的。农村的发展不仅不会延缓工业化进程,反而能为工业化提供更大的市场和人力物力支持,进而加快工业化、城市化进程。

第二,要形成改变农村落后面貌的体制机制。借鉴韩国的经验,加快农村基础设施建设,实现城乡协调发展和城乡居民收入的同步提高,必须形成一套有效的机制,要把在政府的支持下,动员全社会力量支持农村发展,同提高农民的积极性结合起来,把我国八亿农村人口的活力激发出来。韩国政府实行的“奖勤罚懒”政策,对新村建设指导者和基层干部的激励政策,强化公务员对新村建设的责任制,从提高农民生活质量入手,先易后难的操作程序等,都值得我们借鉴。

第三,统一规划、突出重点、以城带乡,提高实效。要像组织农村电网改造工程那样,近期重点抓好解决饮水困难和饮水安全,乡村道路、沼气、卫生间改造,垃圾和污水处理,标准节能住宅,信息网络等工程。通过国家给予一定的建材和技术支持,引导农民投工投劳。要整合各个渠道的财政支农资金,使之发挥更深大的效益。同时,通过发行社会主义新农村建设国债、证券,完善农村金融体系等方式,加大对农村的支持力度。

1.2.2 日本的农村振兴政策与运动

日本的农村振兴分为战前农村建设运动和战后农业、农村建设两个阶段。

1.2.2.1 日本战前的农村建设运动

严格地讲,日本的农村建设运动应该追溯到20世纪30年代的“农村经济更生运动”。经济更生运动的直接目的在于解决农村的经济危机,所以即便当时日本的财政基础极为脆弱,但也还是通过地方政府、农会、产业组合、小学校等各类团体对当时的农村进行了彻底的改变。这一举措可以说就是一项以农村的新的组织化为目的所制定的农村建设政策。农村经济更生运动,具有如下几个特征:

(1)农村及农业在经济上的组织化。通过产业组合、农事组合进行的流通上的组织化,实施的农业经营改善项目得到了极大的发展。在农会中设置农业技术员一职、引进新作物的种植、发展畜牧型农业、促进农业的多样化和以农户记账为内容进行的改善农业经营等措施,无疑是农村经济更生运动的一个很大的特征。

(2)农村社会的组织化。通过小学校—实业补习学校这一教育系统,以及与此相对应的少年团—男女青年团—妇女会及户主会这一金字塔式的年龄集团这两大系统来推动。是社会集团和年龄及性别集团的组织化。

(3)把广泛的村民定位在经济更生运动的旗手这一位置上。农村经济更生运动培养了大批农业经营好手,同时是一个不分男女老幼的村民运动。

(4)强调运动最核心部分,即“经济更生之精神”。

(5)开始着手处理在经济危机中累积起来的负债问题。

1.2.2.2 日本战后的农业、农村建设

战后日本的农业农村建设,在各个时期有着不同的政策目标。

(1)粮食增产期(1946—1960年)。1945年12月GHQ司令部发布了“关于农地改革的通知”,在该通知中除了指示要进行农地改革以外,还对保护自耕农明确提出了指示。日本政府根据上述指示,陆续制定出了旨在保护自耕农的一系列措施。主要包括:农业灾害补偿制度,农业协同组合制度,农林渔

业金融公库制度,土地改良法,生产技术指导措施;农产品价格措施等。

(2) 高度经济增长期(1961—1975年)。日本从20世纪50年代末期逐渐走出战败给经济带来的阴影,进入经济高速增长阶段。在这一阶段的农业政策上,值得一提的是1961年出台《农业基本法》。在基本法出台之前,日本农业存在农民收入低、粮食供应能力差、国际竞争力弱、兼业的增加、农业劳动力的疲软等“五大问题”。基于上述认识,《农业基本法》把改善农业结构定为政府农业政策的基本目标:第一,缩小农业和其他产业之间的差距,提高农业生产力;第二,提高农业从业人员的收入水平,使之获得与其他产业从业人员同等的生活水平。

为了实现上述“改善农业结构”的基本目标,日本规定了各种政策实施的基本方向。即扩大农业经营的规模,促进农地的集体化,引进家畜经营,农业机械化及其农地保有的合理化及农业经营的现代化。

在日本经济的高度成长过程中,尽管农业劳动力向城市的流动、食品消费的高度化等问题日益突出,但农业生产却无法顺应农产品需求的变化而进行调整。另外,尽管农地流转措施实施了一段时间,但在经营规模方面也没有什么进展,生产效率高的农业经营还未能占据相当比例。在这种情况下,农水省把农业政策的基本目标规定为以下两点:第一,改善农业的基础条件,实现高效率的农业经营,稳定地向国民供给所需要的农产品;第二,确保农业从业人员获得与其他产业的从业人员相等或接近的收入水准,使之能够过上富裕的生活。

在上述观点的基础上,“结构政策基本方针”把当前应实施的政策具体定为以下七个方面:①促进农地的流转;②完善融资制度的内容;③发展协作型的集体生产组织;④推动农用地的建设及其开发;⑤有效地利用养老金并完善转业(改行)方面的措施;⑥促进机械化进程,强化经营技术普及方面的指导;⑦推动结构政策的其他必要措施(如农地保护等)。

《农林渔业金融合作社法》修改后,创设了综合基金。这是一项以自主经营或相当于自主经营的农业经营法人为目标,对综合改善经营(包括改良农用地,获得农用地,购买农业设施,发展果树栽培,引进畜牧经营等)时所需资金实施的一揽子贷款制度。

农业人养老金制度,是一项促进农业经营转让的制度,也是一项顺应时代要求,让农业经营者安度晚年的制度。参加农业人养老的条件,是具有一定面积以上农用地耕作权利的农业人。农用地经营者若要获得养老金,必须是将所耕种的农用地经营权利转让给农业后继者或第三者,即进行所谓的“经营转让”。这是一项通过转让促进经营者年轻化以及扩大经营规模的制度,是一项与农用地权利移转直接相关的制度。

第二次农业结构改善事业在1969年启动。正式实施则在1970—1981年之间,受其惠助的地区达到1968个(每个地区平均户数是275户)。总项目费用达到6750亿日元,每个地区平均获得的补贴项目费为3亿日元,融资项目费为1亿日元。基本建设的完成面积为11.4万公顷,修筑的农道为180公里。配置拖拉机等机械设备共66462台,建设的各类农业基地(如养鸡养猪基地等)共14447栋,1013.2万平方米;大米加工厂587个,50.7万平方米;仓库73栋,4.6万平方米;水果选果所72栋,33.8万平方米;蔬菜集散储藏设施289栋,19.4万平方米;幼蚕饲养所63栋,4.1万平方米。

(3) 经济稳定增长期与新农业发展上升期(1976—1999年)。1980年日本完成了“农地三法”的重要立法,1984年开始修改《农振法》和《土地改良法》。

《农振法》的修改,主要有三个方面的内容:①在农业振兴地域建设基本方针以及市町村制定的建设规划中,增加了促进农用地的有效综合利用,促进农业从业人员的稳定就业,建设以改善农业结构为目的的生活环境的内容;②完善了由市町村实施的交换合并制度,为最佳农用开发地、农业现代化设施用地、生活环境设施用地的产生开辟了道路;③新制定了两项旨在规范土地所有人的协议缔结制度。

《土地改良法》的修改,也有三个方面的内容:①为了确保土地改良区农用水排水设施的最佳管理,在完善与市町村进行协议制度的同时,还明确了建设村落排水设施事业的实施守则;②为了对应非农用地的需求,改善了换地制度;③对于土地改良设施的更新事业,简便了事业实施手续,同时为国营、县营事业的申请开辟了道路。

此后,日本政府在1987年制定了《村落地域建设法》。该法规定,由都、道、府县的知事制定村落

地域建设基本方针,由市、町、村制定村落地区规划。可以看出,这是既立足于城市规划制度,又立足于农业振兴地域制度的针对村落地域进行建设的立法。

(4) 新农业基本法与目前农村建设的重点。1999年,日本公布了被称为新农业基本法的《食品、农业、农村基本法》,并制定了具体的实施计划。

2006年度农水省公共关系方面的项目投资共计是1444787百万日元,其中用于农业农村振兴的额度是795591百万日元,占总量的55%。细查农村振兴局所实施的项目来看,该项目实际上细分为如下三项:①农业生产基础建设(451916百万日元);②农村建设(219724百万日元);③农地管理(123950百万日元)。其中农村建设在该项中所占的比例是27.6%,在整个公共投资中的比例则更低到15%。即便在这组数据中再加上新农政讴歌的“实现舒适安全的农村生活”(17631百万日元)和“城市与农村的双向交流”(46607百万日元),在整个公共投资中所占的比例也不过19%而已。尽管新基本法要建设一个新的农村,但其政策依然是旧基本法时期以生产带动生活、重点进行农业生产基础建设的老手法。

1.3 社会主义新农村建设的目标和任务

推进社会主义新农村建设,重点要抓好以下几方面工作:

一是大力提高农业生产力水平。加快推进农业生产区域化布局战略调整。加快建设优势农产品产业带,积极推进优粮工程和动物防疫工程。大力加强农业“七大体系”建设。加强农田水利等农业基础设施建设,提高农业抗御自然灾害能力。努力提高农业物质装备现代化水平,大力推进农业生产机械化。大力发展畜牧业,保护天然草场。积极发展水产业,保护合理利用渔业资源。加快现代农业建设进程。

二是积极推进农业生产经营方式转变。大力发展农业产业化经营。积极推进从田头到餐桌产加销一体化的农业产业化经营体系建设,发展农产品精深加工业,扶持龙头企业发展。促进农业产业集群发展。加强农业组织化体系建设,充分发挥专业合作社、行业协会等社会中介组织作用。建立健全农业产前、产中、产后全程的农业社会化服务体系,建立健全城乡统一、监管健全、功能完备、面向国内外市场的农业市场化体系。

三是继续加快农业科技进步。农业科技工作要面向粮食增产和农民增收,促进农业资源高效开发利用。要整合科研力量,组织科技攻关,在突破性新品种、新技术研制上下工夫。要瞄准世界农业科技发展前沿,加强高新技术和基础研究,抢占世界农业科技制高点。加大农业科技推广力度,大力推进农业“科技入户”工程和测土配方施肥。提高农业科技成果转化率,提高农业生产科技含量,促进农业可持续发展。

四是不断加强农业功能建设。要更加注重农业的功能建设,拓展农业的内涵和外延,提升我国农业的功能水平。强化农业经济功能,大力发展粮食生产,积极发展安全、卫生、优质和多样化的农产品生产,保障农产品供给,增加农民收入。扩大农业就业功能,开发和培育农业新领域,依靠政策和技术拓展农业发展领域和空间,增加农民就业渠道。培育农业生态功能,把种植业和环境美化绿化结合起来,发展生态农业、旅游农业、观光农业,促进农业生态建设。拓展农业服务功能,开展农产品产供销服务,提供加工和服务技术,发展服务型农业。

五是切实提高农民综合素质。通过提高农民综合素质来减少农民、富裕农民、振兴农村,要强化农民培训,加大农村人力资源开发力度。逐步形成多元化、经常化、制度化的新型农民培训机制,大力实施农民培训“阳光工程”,加强农业信息化建设。开展农民就业引导,建立地区之间的劳务合作,切实保护农民工合法权益。

六是努力改善农村居住和生活条件。加强农村电气化建设,大力发展农村清洁能源。加强农村道路建设,改善农村交通条件。发展农村通信,完善农村电网。促进现代化连锁商业向农村延伸。加强村镇建设和规划管理,对于居住功能和生产功能逐步衰落的村落,要实行村镇合并,宅基地恢复耕作。积极探索建立新型农村社会保障体系,努力解决农民就医、养老、失业和农民子女失学等问题,切实改善农民生活条件。

七是加快发展农业循环经济。积极探索发展农业循环经济新途径。建设循环农田、循环牧业,实现农业经济生态化。加强农业资源再循环、再利用、再增值,合理利用农业废弃物资源,提高土地和水资源利用率。加大秸秆开发利用力度,发展秸秆发电、秸秆饲料、秸秆肥料和秸秆建材,利用秸秆、粪污发展沼气,解决农村能源不足的问题。科学使用农业投入,使农业在资源利用上实现良性循环。采取有效措施,努力建设农村节约型社会。

八是积极发展农村文教卫生事业。农村教育文化资源不足是造成城乡差距日益扩大的重要原因。要大力发展农村教育事业,强化农村文化建设;要建立农村新型合作医疗制度,大力发展农村医疗事业;要把财政增量的支持重点放在农村,改变文教卫生资源分配“城市核心化、农村边缘化”的不利局面。

九是加强农村社会民主管理。加强农村党组织和基层政权建设,健全党组织领导的充满活力的村民自治机制。建立健全农村社会矛盾调解机制,缩小农村社会内部收入差距扩大趋势。关心农村困难群众生产生活,促进农村各阶层和谐共处,构建农村社会主义和谐社会。

十是全面深化农村改革。稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,全面推进农村综合改革。加快乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制,深化农村金融体制改革。不断推进农村流通体制改革,加强耕地保护,鼓励和发展各类专业合作经济组织。

1.4 社会主义新农村建设的基本原则

社会主义新农村建设的原则涉及经济、政治、文化、社会发展各个领域。

1.4.1 坚持以发展农村经济为中心

2006年中央一号文件指出:要“坚持以发展农村经济为中心,进一步解放和发展农村生产力,促进粮食稳定发展,农民持续增收”。在新农村建设中要始终以发展农村经济为中心,把“生产发展”放在首位。

20多年的改革开放,我国发生了巨大变化,促进了农村经济的发展,农民生活的提高,农业综合生产能力的加强,但我国农村生产力落后的状况并未根本改观。在广大农村,农业生产仍然以手工劳动为主,大多数地方在相当大的程度上还是靠天吃饭;市场化程度较低,自给半自给经济仍占相当比重;农业人口众多,就业机会有限;农民收入不高,生活水平总体上较低;城乡差别较大,农村内部经济发展也不平衡。这种状况如不彻底改变,就很难实现农业的现代化,很难适应现代化社会的发展,支撑起一个现代化国家。无论是解决“三农”问题,还是消除社会矛盾,妥善协调各方面的利益关系,保持社会稳定,最根本的出路是发展农村经济。以发展农村经济为中心,以建设现代农业,增加农民收入为重点,是全面建设小康社会的重大任务,也是社会主义新农村建设的目标之一。

1.4.2 坚持体制机制创新

2006年中央一号文件指出:“必须坚持农村基本经营制度,尊重农民的主体地位,不断创新农村体制机制。”

坚持体制机制创新,首先要坚持农村基本经营制度。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是我国农村的一项基本经营制度。稳定和完善土地承包关系,是确保家庭承包经营制度长期稳定的关键,也是土地流转的前提。要坚持农村基本经营制度不动摇,深入贯彻落实《农村土地承包法》,切实维护农民的利益。在坚持农村家庭承包基本经营制度不变的前提下,按照“依法、自愿、有偿”的原则,引导农民采取转包、转让、互换、租赁、股份合作等方式,健康有序地进行农村土地经营权流转。

坚持体制机制创新,要尊重农民群众的首创精神。社会主义新农村建设,亿万农民是主体。要正确处理好新农村与新农民的关系,充分调动和激发农民的积极性 and 创造性;要加大对农民的培训力度,提高农民素质,培育社会主义新型农民,发挥农民在农村制度改革、农业科技发展、农业经营管理等方面的创新能力,为新农村建设提供有力的智力和创造力的支撑。