

我国新农村建设

理论与实践问题探析

主编◎刘吉双 孙桂珍
主审◎杨德光 李秀军

 中国农业出版社

我国新农村建设理论与 实践问题探析

主编 刘吉双 孙桂珍
主审 杨德光 李秀军

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国新农村建设理论与实践问题探析 / 刘吉双, 孙桂珍主编. —北京: 中国农业出版社, 2007. 11

ISBN 978-7-109-10785-4

I. 我… II. ①刘…②孙… 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 163267 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 殷 华 薛允平

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.25

字数: 200 千字 印数: 1~500 册

定价: 18.50 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：刘吉双 孙桂珍

副主编：李文远 刘 畅 张月秋 李 丹
李 爽 狄 辉

主 审：杨德光 李秀军

编 委：蔡淑君 逢玉芳 赵新宇 李小军
赵 博 朱 伟 张桂花 包艳红
焦宏艳 王永祥 鲁考娟 余志刚
孙兴华 郑红卫 张卫东 李 伟
张 乐 张耀敏 罗晓琳 张丽颖

前 言

我国的国情、“三农”的现状和社会主义新农村建设的总要求，决定了我国新农村建设必将是一个长期历史过程。正如胡锦涛总书记所指出的那样：“建设社会主义新农村是一项长期的历史任务。从本世纪头 20 年实现全面建设小康社会的目标，到本世纪中叶我国基本实现现代化，建设社会主义新农村需要经过几十年的艰苦努力。”中国革命和经济建设的经验表明，完成长期性历史任务，离不开战略理论的指导。

从近几年我国学术界研究新农村建设情况看，大多数文章侧重于具体对策研究。从战略的高度研究我国新农村建设文章比较少，系统研究我国新农村建设战略问题的文章更不多见。这种状况有可能导致实践中我国新农村建设的短期行为和片面性，把新农村建设当作一种“口号”，变成某些官员的“政绩工程”和“面子工程”，难以取得我国新农村建设的长期巨大效益。近两年的新农村建设实践也证明了这一点。

作为研究农业经济管理的理论工作者，近两年来，本书作者组织部分专家和有实际工作经验的新农村建设领导者，对我国新农村建设作了跟踪调查，进行了深入思考，力求从理论和实践上回答我国新农村建设的长期性问题。

全书共分三个大部分。第一部分：介绍了我国新农村建设战略理论构成主要内容，包括我国新农村建设战略指导思想、战略目标、战略重点、战略阶段、战略实施主体和战略对策。第二部分：以战略理论部分为基础，系统回答了实践

中人们对我国新农村建设存在的疑问。第三部分：以吉林省通化市为例，分析了当前新农村建设中取得的成绩和存在的不足，对下一步我国新农村建设战略提出了建议。全书内容丰富、注重理论探索，也强调理论联系实践。

本书编写过程中，参考了有关著作和论文。在此，对相关作者致以衷心的感谢。由于新农村建设是新课题，加上编者水平局限，书中难免存在错误和缺点，敬请广大读者批评指正。

编 者

2007年6月

目 录

前言

第一章 我国新农村建设战略理论篇	1
第一节 引言	1
第二节 我国新农村建设战略指导思想	2
第三节 我国新农村建设的战略目标	19
第四节 我国新农村建设的战略重点	32
第五节 我国新农村建设的战略步骤	56
第六节 我国新农村建设战略实施主体	75
第七节 我国新农村建设的战略对策与 实施机制	94
第二章 我国新农村建设战略理论问答篇	123
第一节 我国新农村建设战略基本认识	123
第二节 我国新农村建设战略与现代农业	131
第三节 我国新农村建设战略与新型农民	139
第四节 我国新农村建设战略与和谐农村	143
第五节 我国新农村建设战略与农民积极性	145
第六节 我国新农村建设战略与党的建设	149
第三章 我国新农村建设战略理论实践篇	153
第一节 领导讲话	153

第二节 政策规定	179
第三节 工作方案	199
参考文献	217

第一章 我国新农村建设 战略理论篇

第一节 引 言

战略理论就是对长远性和全局性重大问题的谋划和决策。也就是说，战略理论是总揽全局的，面向未来的和处置大事的。我国新农村建设战略理论主要内容包括：我国新农村建设战略指导思想、战略目标、战略重点、战略阶段、战略主体和战略对策。这个战略理论是我国新农村建设的重要理论根据。

农业、农村和农民问题，是中国革命、建设和改革开放实践中最重要的问题。在当代，“三农”问题关系到全面小康建设，关系到和谐农村建设，关系到我国社会主义现代化的全面实现。世界经济发展历史经验表明，在工业化中期阶段，要突出解决“三农”问题。党的十六届五中全会上，胡锦涛总书记根据我国经济总体上已经进入工业化中期阶段的新形势，作出了“工业反哺农业、城市带动乡村”发展的著名论断。党的十六届六中全会在科学判断形势的基础上，又明确指出了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。“十一五”规划中，再次把新农村建设提到各项工作任务的首位。这些都说明党中央着眼长远，立足当前，正在坚定不移地通过社会主义新农村建设扎实解决“三农问题”。从我国国情看，农业人口众多，农村地区辽阔，农民生活水平落后，建设社会主义新农村必将是一个相当长的历史过程。既然我国新农村建设是长期性历史任务，就要从长计议，要从总体上对我国新农村建设进行谋划和决策，加强新农村

建设的宏观战略指导。

从 2004 年起,中央连续下发了四个关于“三农”问题的一号文件,涉及农民、农业和农村的诸多问题,探索建设社会主义新农村。进入 2006 年以来,在中央建设社会主义新农村决定号召下,各地、各部门加快了新农村建设的步伐。在肯定成绩的同时,我们也清醒地看到,由于缺乏对我国新农村建设的系统理解,实践中,新农村建设出现了简单化、片面化甚至短期行为等突出问题。主要表现为:新农村建设上头热、下面冷,农民参与的积极性不够;以经济建设为中心的重点不突出;把新农村建设等同于新村庄建设,大拆大建;地方政府急于出政绩,搞“面子工程”,“政绩工程”,对新农村建设没有长远打算;盲目学习韩国新村建设经验,盲目照搬等。这些问题是涉及我国新农村建设的全局性和长远性的重大问题,不可小视。解决不好,将严重影响社会主义新农村建设的顺利进行。因此,要从战略的角度研究制约我国新农村建设重大问题。在研究重大问题中,逐步形成系统的新农村建设理论,用成熟的新农村建设理论,正确指导我国新农村建设的伟大实践。

第二节 我国新农村建设战略指导思想

战略指导思想,是确定战略目标、战略重点、战略阶段和战略对策的依据,制定战略的首要任务是确定战略指导思想。于光远认为,经济社会发展战略指导思想要建立在摸清摸准国情的基础上。在分析国情时,除了掌握一般的国情因素外,应把握国力与潜力以及发挥潜力的有利条件和不利条件,然后在充分掌握和分析国情的基础上,提出发展目标、阶段和方针等。因此确定我国新农村建设战略指导思想,就要充分考虑我国内部、外部因素,历史、现实因素,经济条件和其他各种社会条件因素。正确分析我国新农村建设面临的有利条件、不利条件,面对的机遇和

挑战，制定出符合我国实际的新农村建设战略指导思想。

一、从纵向对比来看我国新农村建设的成败得失状态

1. 我国新农村建设历史上曾经走过一段忽视生产力发展、忽视农民生活水平提高，急躁冒进的战略发展失败之路 我国在 20 世纪 50 年代就提出了建设新农村的口号，但是在探索新农村建设的道路上走了弯路。忽视生产力的发展，片面追求生产关系的变革，农民深受其害。农业互助合作运动的大发展，就违背了农民意愿。在一些老解放区，在农民自愿基础上，互助组有所发展，初级社有 300 多个。1951 年，中共中央发表《关于农业生产互助合作的决议》，在决议的推动下，不仅老解放区互助合作发展很快，新解放区完成土改以后，互助合作组织也有所发展，到 1952 年秋，全国参加互助组的农户占总农户的 40%。初级社虽有，但仍处于试办阶段。1953 年 11 月，国务院宣布实行粮食统购统销；12 月通过了《中共中央关于发展农业生产合作社的决议》，接着在全国大张旗鼓地进了过渡时期总路线的宣传，在一系列运动的推动和影响下，1954 年农业互助合作运动有较大发展，当年秋，合作社迅速增加到 10 万个，大大超过了计划发展的数字，有的地方出现了急躁冒进苗头，农民并不高兴也不满意。向高级社转变，掀起所谓社会主义新农村建设高潮，农民生产生活深受其害。1955 年春，农业社猛增到 67 万个。毛泽东要求快速实现合作化，结果合作化变成了一种自上而下层层发动的政治运动。广大干部和农民在这种政治运动的推动下，大都参加了农业合作社。这样从 1955 年到 1956 年春，全国入社农户从占总农户的 14% 猛增到 90% 以上，从组织形式上完成了初级社，到 1956 年底，入社农户占总农户的 96%，其中高级社占全国总农户的 87.7%，基本实现了高级农业合作化。使原来计划用 15 年或更长时间完成的农业社会主义改造运动，只用了不到 5 年时

间就完成了。人民公社体制的确立，表明新农村建设走了弯路，农民生产生活处于崩溃境地。1958年4月，中共中央发出了《关于小型的农业合作社适当地合并为大社》的意见，揭开了公社化的序幕。1958年8月，中央通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，在短短的几个月内，就把全国74万个农业社改组为2.6万个人民公社，这种缺乏生产力基础的生产关系的过快调整给农业生产造成了巨大损失，在庐山会议后更加严重地挫伤和压抑了广大干部和群众的积极性。人民公社体制一直延续到改革开放初期，成为我国农业现代化建设中的基本经营体制。

在当代农村发展史上，“人民公社”占据了重要的一页。它是我们按照大同社会的理想，参照前苏联的集体农庄模式，超越当时生产力发展水平，有5亿农民参加的最失败的社会主义新农村实践。从1958年开始，到1978年“文革”结束，其时间长达20年。在“人民公社”的初期，中央连续发出多个文件，促使人民公社很快成为全国性的浪潮。其中最具有代表性的是1958年8月发出的《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》。这份文件集中体现了建立人民公社体制的思想基础。在这里，我们不妨摘录一段：“人民公社是形势发展的必然趋势。……人民公社发展的主要基础是我国农业生产全面的不断的跃进和5亿农民愈来愈高的政治觉悟。在经济上、政治上、思想上基本上战胜了资本主义道路之后，发展了空前规模的农田基本建设，创造了可以基本上免除水旱灾害、使农业生产比较稳定发展的新的基础；克服右倾保守思想，打破了农业技术措施的常规之后，出现了农业生产飞跃发展的形势，农产品产量成倍、几倍、十几倍、几十倍地增长，更加促进了人们的思想解放；大规模的农田基本建设和先进的农业技术措施，要求投入更多的劳动力，农村工业的发展，也要求从农业生产战线转移一部分劳动力，我国农村实现机械化、电气化的要求已愈来愈迫切；在农田基本建设和争取

丰收的斗争中，打破社界、乡界、县界的大协作，组织军事化、行动战斗化、生活集体化成为群众性的行动，进一步提高了5亿农民的共产主义觉悟；公共食堂、幼儿园、托儿所、缝衣组、理发室、公共浴室、幸福院、农业中学、红专学校等，把农民引向了更幸福的集体生活，进一步培养和锻炼着农民群众的集体组织思想。所有这些，都说明几十户、几百户的单一的农业生产合作社已不能适应形势发展的要求。在目前形势下，建立农、林、牧、副、渔全面发展，工、农、商、学、兵互相结合的人民公社，是指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义，并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针。”

人民公社的产生自然有当时深刻的社会历史原因。人民公社运动的结果也毋庸赘言。可以肯定的是，今后，无论是在新农村建设中，还是在经济建设中，我们绝不会再犯人民公社那样的错误。但是，同样可以肯定的是，超越生产力发展的思想基础依然存在，超越生产力发展的做法依然会在适当的时候借势而上，如新农村建设中，有的地方忽视生产力的发展，片面追求小城镇建设，大拆大建，给农民带来了新的负担。推进新农村建设一定要坚持以发展生活力为中心，如果仅仅理解为盖房子等，没有经济实力的话，一个是在搞的过程当中可能加重农民的负担，甚至可能加重负债，另外没有经济基础的话，即使搞了也维持不了多久，所以要以生产力发展为中心，在经济发展、农民收入增长的基础上，才能改变农村的面貌，也才可能持之以恒地搞下去。当前社会主义新农村建设中除了在小城镇发展问题上存在误区外，还有偏离以经济建设为中心的值得注意的几个问题。如把新农村建设搞成“政绩工程”和“面子工程”；把新农村建设当作一种新的“口号农业”；把新农村建设当作一种新的行政命令。如果不能认真重视并切实解决这些问题，新农村建设有可能重蹈历史的覆辙。所以，我们应该注意新农村建设中的新情况，保持清醒的头脑。

2. 20 世纪 80 年代到现在,江苏南部农村地区走出一条重视生产力发展、农民普遍享受到发展成果的新农村建设的成功战略之路。20 世纪 80 年代以来,是苏南地区社会主义新农村建设蓬勃兴起的时期。总结这 20 年的新农村建设经验,对于我们全面推进社会主义新农村建设战略,具有十分重要的现实意义。

(1) 扭住经济建设不放松,大力发展生产力。20 世纪 80 年代初,国民经济由计划经济体制向市场经济体制逐步过渡,计划经济的条条框框正在不断被打破,市场经济的运作正在形成,国民经济面临重要的转折时期。江苏无锡市领导抓住了这一历史性机遇,大力发展乡镇企业。资源少向外找,建立了 400 多个材料基地,解决了无米之炊,形成了各具特色的乡镇企业经济;资金少向外要,搞股份制,90 年代就有 9 个上市公司,筹资 60 亿元,为乡镇企业发展注入了活力;地盘小向外跑,异地办工厂,跳出无锡发展无锡。20 世纪无锡乡镇企业经济产值达到了无锡经济总产值的四分之一。华西村党支部书记吴仁宝非常重视农村生产力的大发展,把村经济的发展与全国经济的发展紧密联系在一起。在快速发展的国民经济新形势下,解放思想,抢抓机遇,谋划华西村的大发展。果断地作出了借资发展钢铁工业的决定。由于始终重视以经济建设为中心,抓住发展不动摇,华西村 20 世纪先后迈上 10 亿、50 亿和 100 亿产值的目标,成为中华“第一村”。

(2) 加快政府职能转变步伐,不断深化体制改革。由于传统的全能主义治理模式,导致基层政府机关和人员与日俱增,加大了政府治理成本。所以江苏乡镇领导十分注重改变这种全能主义,确立服务型的政府。乡镇政府更多的是通过改善投资环境,引进资金、技术、人才,为农民提供信息,搞好社会治安等措施来为农民服务,而不是直接介入收费、收税上。江苏省锡山市洛社镇,乡镇政府加大了机关自身的改革力度,精简机构,实行竞争上岗,精简 40 多人;把后勤社会化,把群众关注的 23 部车全

部卖掉，公务用车货币化；乡镇政府同企业完全分开，由直接管理变为间接管理，政府想尽办法为企业服务，对于销售收入 1 000 万元以上，利税 100 万元以上的乡镇企业，列为镇中骨干企业，享受乡镇政府的统一服务。加强机关工作人员的考核，每年由企业人员对机关工作人员进行综合评定，对服务不好的分别予以警告和辞退处理。1985 年，洛社镇工业产值仅为 1.8 亿元，1999 年达到 50 个亿，销售收入 21 个亿，利税总额为 9.1 个亿，上缴税收 1.12 亿，人均国民收入 26 500 元；到了 2000 年，销售收入达到 28 个亿，上交税收 1.2 亿。

(3) 以发展非公有制为重点，推进县域经济发展。苏南县域经济主要领导思想解放，不唯书、不唯上，决策以市场为导向，按经济规律办事。创造性执行上级文件，当上级文件符合本地实际时，要最大限度运用；当上级文件不符合实际时，要按市场规律办事；当上级文件没有规定时，要大胆去干，闯出了新天地。县域经济大发展，为新农村建设奠定了坚实的县域经济基础。无锡市 1999 年国民生产总值就达到了 1 138 亿元，人均 GDP 2.4 万元，排在苏州和南京之前，列全国第十位。所辖锡山市，江阴市和宜兴市县域经济实力显著，素有“天下第一县”，“天下第一市”和“神州第一郊”之美誉，世界 500 强大企业有 300 家在此落户，投资中的 50% 来自外国，核心技术来自国外，销售市场主要也在国外，无锡市县域经济呈现国际化、集约化、多元化的对外开放格局。江阴以全国万分之一的土地，千分之一的人口，创造了超过三分之一的国内生产总值，并且拥有 14 家上市公司，被称为“华夏 A 股第一县”。常熟多年来始终坚持富民为本的宗旨，大力发展民营经济，民营企业累计数、注册资本金、固定资产投资等多项指标均居江苏第一。张家港经济发展的特色又被称为“赶超经济”，区域经济的竞相发展和协调发展是苏南全面繁荣的一大亮点。苏南的县域经济是独具活力和特色的。在公布的“第三届全国县域经济基本竞争力百强县（市）”的前 10 位

中，苏南就占了6席，其中的江阴、常熟、张家港、昆山通常被称为“苏南四小龙”，其经济特色和发展经验分别被誉为“江阴现象”、常熟“富民兴市”、“张家港精神”、“昆山之路”。

(4) 以共同富裕为目的，壮大村集体经济。在苏南发达农村地区，我们可以看到，由于重视发展集体经济，群众关心的各种问题都由村集体解决，因此社会稳定、群众安居乐业。苏州蒋巷村，1977年还未解决温饱问题，1983年工业经济开始起步，1999年产值达到2亿元，利税达到1000万元。在蒋巷村，群众体会集体是他们的靠山，自己的好日子要建立在集体经济大发展上。这个村党支部十分重视集体经济的发展，用一种天不能改，但地要换的战天斗地精神发展集体经济，依靠集体发展乡镇企业，增加了村集体经济的积累，提高了村民的生活水平。在集体的共同努力下，现在村民居住的别墅式小楼拔地而起，公园式小区逐步形成，各种文化娱乐设施方兴未艾，村民的各项负担全部由村集体承担下来，农民55岁开始享受养老金待遇，一个以共同富裕为标志的新型社会主义新农村经济正在形成。

(5) 发展小城镇建设，促进农业劳动生产力的提高。小城镇是农村区域性政治、经济、信息和文化的中心，也是城乡的结合部。加快小城镇建设是农业工业化、农村城市化的必由之路；是农村市场建设、乡镇企业和第三产业发展的迫切需要；更是转移农业劳动力、增加农民收入的现实需要。江苏的城镇化建设取得了较大的突破，对推动江苏经济扩张、加快城乡一体化进程发挥了重要作用。到1998年底，建制镇1015个，城镇化水平达33%，居全国前列。小城镇的集聚功能使得小城镇从总体及长远看有利于合理利用土地、提高土地利用集约水平。从江苏目前人均占地情况看，村庄比小城镇高出约1/3。通过发展小城镇，吸引农村人口向小城镇集中，并村定点，可以大量节约住宅用地。以昆山为例，小城镇的发展使布局分解的乡镇企业向工业小区集中，既共用了基础设施，降低了建设成本，又节省了大量的建设

用地。据调查,乡镇企业相对集中、连片开发后,可以节约5%~10%的用地和10%的基础设施资金。另外,在小城镇集中、农村人口定居和大批乡镇企业落户后,可以通过复垦、村庄整理等措施把原农村宅基地和工业用地复垦为耕地,使耕地面积相对扩大,而且小城镇吸收了大量农村剩余劳动力,有利于土地适度规模经营的开展,促进农业劳动生产率的提高。但是小城镇建设,要适应经济发展水平,不能搞一刀切,更不能违背农民意愿,强行推进城镇化。

(6) 重视精神文明建设,全面推进农村各项事业的进步。改革开放以来,苏南地区坚持两手抓不动摇。他们不仅十分重视经济的快速发展,而且特别重视精神文明建设。他们一方面坚持以经济建设为中心,繁荣城乡经济;另一方面,大力发展各项社会事业,最大限度地满足人民群众的精神需要。

二、从横向对比看我国新农村建设的基本趋势状态

中国内地、韩国、日本以及中国台湾同属于亚洲,就农业而言,都存在人多地少的共同特点。经济发展进程中,又都经历了国民经济高速增长,工业化速度加快,而农业增长相对滞后,农民收入增长慢,城乡收入差距过大的相似问题。他们处理新农村建设的经验,对于制定我国新农村建设战略指导思想,具有十分重要的借鉴意义。

1. 新农村建设前期阶段以政府为主,后期阶段以农民为主 韩国的新村运动是由韩国政府于1971年发起的,朴正熙总统发挥了很大作用。在初期建设阶段,完全靠农民自己的投入搞建设,是非常困难的。在韩国新村运动中,政府直接发挥自己对建设的推动作用。韩国政府为农村基础设施的改造和农村人口的文化素质和生活质量的提高,直接提供大量物力和财力扶持。比如,从1970年冬季开始,政府通过为农民无偿提供水泥、钢筋等物质