

问政于民

中央国家机关构建社会主义
和谐社会优秀调研成果专辑

中央国家机关工委研究室 编

“只有体民之情，才能遂民之愿。”

——温家宝

问政于民

——中央国家机关构建社会主义和谐社会优秀调研成果专辑

中央国家机关工委研究室编



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

问政于民：中央国家机关构建社会主义和谐社会优秀调研成果专辑/中央国家机关工委研究室编. —北京：中共中央党校出版社，2008. 1

ISBN 978-7-5035-3872-8

I. 问… II. 中… III. 社会主义建设模式—研究报告—中国 IV. D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 001377 号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 100 号

电话：(010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北省三河丰华装订厂装订

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

开本：700 毫米×1000 毫米 1/16 印张：34.5

字数：646 千字 印数：1—4000 册

定价：48.00 元

目 录

关于深化改革完善制度落实责任 切实解决群众住房问题的思考 … 汪光焘 (1)	
简论村庄整治与城乡协调发展 …………… 仇保兴 (6)	
关于冀陕甘宁扶贫开发的调查…………… 范小建 (11)	
关于个体工商户管理费和集贸市场管理费有关情况的调查…………… 储 昊 (16)	
国家高新区自主创新环境建设情况调查…………… 王云霏 (22)	
湖南省新型农村合作医疗试点情况调查…………… 张 越 荆 锋 (26)	
对江西、广东免除城市义务教育阶段学杂费有关情况的调查…………… 张相国 (31)	
起飞的村庄	
——北京市鱼子山村新农村建设调查…………… 郭铁成 (35)	
关于我国城市民族关系的调查…………… 陈乐齐 (41)	
关于云南省景颇族群众生产生活困难问题的调查	
…………… 国家民族事务委员会赴云南德宏州调研组 (47)	
我国民族地区科技人才资源状况及对策研究	
…………… 国家民族事务委员会教育科技司 (53)	
自行车被盗问题严重的原因及解决对策…………… 马维亚 田勇浩 (59)	
关爱民警心灵 构建和谐警营	
——公安民警心理健康状况调研报告…………… 屈 明 (64)	
我国农村民间组织的兴起与政策建议…………… 李 勇 文国锋 (75)	
救灾领域社会工作队伍建设研究报告…………… 民政部救灾救济司课题组 (81)	
我国社会救助事业研究报告…………… 民政部最低生活保障司课题组 (90)	
关于创新法制宣传教育工作的若干思考 …………… 肖义舜 (100)	
律师工作服务民生若干问题思考 …………… 周院生 (106)	
兼顾“小病” 创新管理 积极推进新型农村合作医疗制度建设	
——解决看病难、看病贵问题调研报告之一 …………… 财政部社会保障司 (111)	
创新思路 完善机制 深化农村公共卫生体系改革	
——解决看病难、看病贵问题调研报告之二 …………… 财政部社会保障司 (117)	
关注“盲区” 规范试点 积极稳妥地探索建立城镇居民医疗保障制度	
——解决看病难、看病贵问题调研报告之三 …………… 财政部社会保障司 (125)	

调整资源 创新机制 多管齐下发展城市社区卫生服务

——解决看病难、看病贵问题调研报告之四 财政部社会保障司 (130)

规范收支 加强监管 医疗机构收支两条线管理改革的思考

——解决看病难、看病贵问题调研报告之五 财政部社会保障司 (135)

因地制宜 严控范围 冷静看待惠民医院试点

——解决看病难、看病贵问题调研报告之六 财政部社会保障司 (139)

切实解决低收入家庭住房困难问题 促进构建社会主义和谐社会

——山东、重庆两省(市)廉租住房保障情况调研报告

..... 财政部综合司 (144)

关于社会主义新农村基础设施建设基本保障性需求的调查

..... 财政部经济建设司 (152)

按照构建和谐社会要求创新发展机关党建工作 黄挺拔 (157)

从土地保障到社会保障

——谈被征地农民的社会保障制度建设 高 伟 (163)

为了红层地区千百万缺水农民

——西南红层找水社会调研报告 姜 义 (171)

我国土地复垦现状、问题及对策建议

——被破坏废弃的土地,能给我们带来什么? 卢丽华 王 军 (177)

加强农民工安全管理和培训 构建社会主义和谐社会

——关于广东省开展“平安卡”管理制度的调研报告 王树平 (185)

承德市供热分户计量经验和启示 建设部调研组 (191)

深入调查研究解决实际问题 扎实推进和谐单位建设 郝沁绥 (198)

深入贯彻落实“三不让”承诺 积极推进和谐铁路建设 索 河 (203)

甘肃省城市医疗卫生机构对口支援乡镇卫生院试点项目调研

..... 徐 科 (212)

浙江省新型农村合作医疗工作调查 聂春雷 傅 卫 (218)

“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风”项目实施效果调查

..... 曹 彬 吕 军 张德英 杨 青 (223)

吉林省边境地区疾病预防控制工作调查 王 巍 (229)

“关爱女孩行动”试点县农民的生育意愿与性别偏好 莫丽霞 (238)

发挥国库职能 共创和谐社会

——关于国库系统为社会提供优质服务情况的调查 邵长年 (248)

加快中小企业信用体系建设 助推区域经济金融和谐发展

——四川省中小企业信用体系建设调研

目 录

..... 中国人民银行征信管理局课题组 (255)	
关于农民工劳动力价格水平监测的调查	
..... 中国人民银行调查统计司课题组 (261)	
探索精神文明建设规律 推动审计事业深入发展	
..... 审计署直属机关党委 (274)	
发挥区位优势 深化改革开放 实现东北老工业基地振兴	
——支持东北老工业基地振兴战略调研报告	海关总署办公厅 (282)
海关总署关于定点扶贫工作的调查	海关总署机关党委 (290)
坚持税务稽查科学创新 促进经济社会和谐发展	马益民 (297)
充分发挥税收职能作用 促进教育事业的发展	
..... 国家税务总局流转税管理司党支部 (302)	
加强社会保险费征管 促进和谐社会建设	丁 晶 (309)
我国外商投资企业产业发展趋势分析	陶宝刚 (316)
对我国流通环节食品安全有关问题的思考	
——监管方式的创新要实现三大转变	肖学文 (327)
实施商标兴农战略 建设社会主义新农村	张笑蕾 (337)
计量是推动生产力发展的第一要素	
——计量投入经济效益与社会效益的调查报告	宣 湘 (342)
以科学发展观为统领 创新推进以质取胜战略 “十一五”时期加快	
建立完善产品质量安全监管体系	
——产品质量监督工作调研报告	纪正昆 (354)
不断创新打假治劣长效监管机制 促进国民经济又好又快发展	
..... 韩 毅 (359)	
当前我国城区乞讨群体现状调查与对策研究	刘建国 王保庆 (366)
现代林业：社会主义新农村建设的有益探索	
——浙江德清县以工业化模式发展效益林业的调查	张 蕾 (380)
从林业经济向林区经济的转变 从管理森工企业到管理林区区域的跨越	
——关于黑龙江省清河林业局改革和发展的调研报告	张志达 (388)
集体林权制度改革前后杨国松家经营山林账的对比和分析	胡中伟 (397)
西安加强城市森林建设 促进城市和谐发展	王 玉 (402)
浅谈扶贫开发工作的意义与实践	赵 扬 (408)
部分省区新型农村合作医疗试点扩大情况调查	
..... 李 萌 刘文海 王汉章 (415)	
当前廉租住房制度建设中的主要问题及政策措施建议	

.....	郭克莎 李继尊	(419)
农村低保与扶贫开发都应当抓好		
——云南农村调查及建议	叶兴庆 张顺喜	(423)
农民工返乡创业是一个新事物		
——3省5县农民工返乡创业调查及建议	叶兴庆 王 飞	(428)
当前生猪生产情况调查和建议	董 忠 孙梅君 翟俊武	(434)
建立生态补偿机制 实现西部“不开发的发展”	董小君	(438)
积极引领中小商业银行支持县域经济又好又快发展		
——关于中小商业银行在县域设立分支机构问题的调研报告 ...	楼文龙	(444)
邮储改革国际比较与经验借鉴	李明肖	(451)
美、加公益信托解析及对发展我国公益信托的启示	李招军 蔡概还	(459)
关于国有重点银行业金融机构监事会工作的调查	张 叔	(466)
关于社会主义新农村建设的思考	杨培文	(475)
流动性过剩条件下农村“贷款难”与“难贷款”问题的解决	孙 磊	(481)
关于开展环境污染责任保险的调查	江 涛 王 君 原庆丹	(486)
发展“三农保险” 构建和谐社会		
——酒泉保险业发展调研报告	杜 林	(491)
关于大理州千村扶贫开发百村整体推进的调查	苏国霞	(501)
搞好扶贫开发，构建社会主义和谐社会		
——四川仪陇县试点调研报告	曹洪民	(507)
端正科学发展理念 破解社会突出矛盾 以改革推进党风廉政建设的深入		
.....	刘初明	(513)
关于中国文化对外交流若干思考		
——广东省实施中国文化“走出去”战略的调研报告	李建平	(520)
开发性金融破解民生民心工程的世纪难题		
——“辽宁棚户区改造项目”调研报告		
.....	刘大为 吴志峰 董仲彬 阎柏楠	(526)
深入开展矛盾纠纷排查化解工作 共建社会主义和谐社会	江海平	(533)
集聚烟草行业力量 共绘和谐社会蓝图	何秀群	(538)
后 记.....		(544)

关于深化改革完善制度落实责任 切实解决群众住房问题的思考

建设部部长 汪光焘

居住是人类生存的基本需要。住房是基本生活品，具有消费品的属性。住房建设和使用需要消耗土地、建材、水、电等资源、能源，受社会经济发展状况和资源环境条件的制约。住房又是不动产，具有投资品的属性，是家庭财富积累的重要方式。住房投资和消费是国民经济的重要组成部分，涉及宏观经济的平稳运行。居住权是人的基本权利，对低收入家庭提供住房保障，维护社会公平正义，是政府履行公共服务责任的重要内容。必须理清思路，完善制度，落实责任，保持房地产业持续健康发展，对发展经济、改善人民群众住房条件发挥更大作用。

一、解决群众住房问题，必须坚持住房商品化、社会化与住房保障相结合的改革方向

党中央、国务院十分重视解决群众住房问题。计划经济体制下，我国城镇实行住房产权公有、实物分配、低租金使用的福利性住房制度。住房建设投资严重不足，住房供应短缺，成为严重的社会问题。改革开放以来，在城镇住房制度改革不断深化的过程中，我国住房建设快速发展，城镇家庭住房条件不断改善。

以邓小平同志“住房商品化”的思路为指导，我国住房制度改革开始起步。1980年4月，邓小平同志提出了住房商品化的思路。随后，先后进行了试点出售公房、提租补贴、个人自建住房等多项改革，城镇居民住房困难得到了一定程度的缓解。全国城镇人均住房建筑面积由1980年的7.2平方米提高到1989年的13.5平方米，年均增长0.7平方米。

党的十三届四中全会以后，按照建立社会主义市场经济体制的要求，住房制度改革全面推进。1994年，发布《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发〔1994〕43号），提出了建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实行住房商品化、社会化。1998年，出台《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号），停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，建立以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系，

最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房。此后，推行了一系列鼓励住房消费的税收、信贷政策，住宅建设和居民住房消费快速发展，城镇居民住房状况总体上有了改善。2002 年底，城镇居民人均住房建筑面积达到 22.8 平方米，13 年间，年均增长 0.72 平方米。相当多的城镇家庭通过购买原承租公房变为有产者，促进了社会的和谐发展。

党的十六大以来，按照全面落实科学发展观的要求，更加注重资源节约和环境保护，更加注重中低收入家庭住房条件的改善。随着住房制度改革的深化，房地产市场逐步发育、发展，已经成为多数家庭解决住房问题的主渠道。社会化的经济适用住房供应占商品住房供应的比重保持在 10%~15%。在深化对住房制度改革发展阶段的认识，总结房地产市场发展规律的基础上，2003 年，制定《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18 号），调整了住房供应体系，提出“多数家庭购买或承租普通商品住房”；明确经济适用住房为具有保障性质的政策性商品住房；完善廉租住房制度，提出以财政预算为主、多渠道筹措廉租住房保障资金。建设部修订了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》（建设部第 120 号令），廉租住房制度的实施迈出了实质性步伐。2005 年以来，国务院办公厅先后转发了《关于做好稳定住房价格的意见》（“国八条”）和《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》（“国六条”），综合运用经济、法律和必要的行政手段，遏制投机性炒房，控制投资性购房，引导合理的住房消费，强化了政府对低收入家庭住房的保障责任。截至 2006 年底，全国城镇居民人均住房建筑面积达到 26.11 平方米。廉租住房制度已经在全国 512 个城市建立，累计解决了 54.7 万户低保家庭住房问题。经济适用住房（含集资合作建房）累计竣工面积超过 13 亿平方米，解决了 1650 万户家庭的住房问题。参加住房公积金制度的城镇职工累计超过 1 亿人，改善了 4000 多万户职工家庭住房条件。

发展中存在的突出矛盾和问题，必须靠深化改革、完善制度在发展中逐步解决。总体来看，城镇住房制度改革的深化，促进了房地产市场的培育和发展，明显改善城镇家庭住房条件。房地产市场快速发展中出现的投资规模过大、住房价格上涨过快、供应结构不合理、市场秩序不规范、中低收入家庭住房支付能力下降等新情况新问题，是宏观经济运行中深层次矛盾的反映。从房地产市场本身来看，与市场发育不够、制度不完善有关。从十多年改革探索的实践及发达国家和地区的经验看，仅靠市场机制无法完全解决住房领域的社会公平问题。在充分发挥市场调节作用的同时，政府必须承担起住房保障责任。解决这些矛盾和问题，必须按照落实科学发展观、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求，坚持深化改革、完善制度，把市场机制和政府调控结合起来，更加注重健全市场体系逐步满足大多数居民的住房需要，更加注重建立政府保障逐步解决低收入

入家庭的基本住房问题，更加注重资源节约环境保护和住房建设可持续发展，努力实现“十一五”规划关于城乡居民居住条件要有较大改善的目标。

二、解决群众住房问题，必须引导建立符合国情的住房消费模式

住房消费以中低价位、中小套型为主，是必须长期坚持的方针。我国人多地少，资源环境承受能力有限，住房消费必须控制在适当的水平，不能盲目攀高。在社会主义初级阶段，多数群众经济承受能力有限，改善住房条件应是一个长期的过程。要采取经济政策，引导全社会把住房消费的愿望与现实的可能结合起来，适度、梯次消费，利用新房和存量房两个市场，采取买房和租房两种方式，从自身经济能力和消费需求出发，逐步改善居住条件。

我国的资源环境现状，决定了我们必须建立资源节约环境友好型住房消费模式。我国人口众多，土地、淡水、建材等资源和能源人均占有量低。其中，人均土地面积仅为世界平均水平的33%；人均耕地面积1.43亩，不到世界平均水平的10%；人均水资源拥有量2200立方米，仅为世界平均水平的1/4。占用大量土地、消耗大量钢材、淡水和能源的高强度住宅消费模式难以维持。目前，我国经济社会发展进入新阶段，工业化、城镇化进程加快，居民收入稳步增长，消费规模不断扩大，对住房的需求愈加旺盛。住宅建设和使用消耗资源数量较大、强度较高，必须立足于我国的人口、资源、环境条件和现阶段经济社会发展的实际水平，建立以中低价位、中小套型为主的住房消费模式，限制别墅类和高档住宅消费。

以中小套型为主发展普通商品住房，是缓解住房需求压力的必然选择。城镇化快速发展和城镇居民家庭收入提高带来了较大的住房需求。以中小套型为主发展普通商品住房，符合广大中低收入家庭改善住房的需求。据北京等城市的调查，在现有房价水平下，有支付能力的家庭中，选择90平方米以下套型的占54.8%，而住房市场供应中，这类住房所占比例不足20%。最近几年，全国每年新增城镇人口1600万人（其中，约300万人为规划变更引起）左右，全国新增建设用地400万亩，其中用于城市发展用地在100万亩左右，可用于住宅建设的土地仅20万~30万亩^①。如果按套均100平方米计算，能建成275万套住宅，仅能满足约820万人口的住房需求；按套均80平方米计算，能建成343万套住宅，可解决1022万人口的住房问题；如果套型建筑面积更小，则可解决更多家庭的住房问题。

引导群众树立梯度改善、梯次消费理念，鼓励群众以租赁方式解决住房问

^① 根据《城市建设用地分类与规划建设用地标准》，居住用地占建设用地的比例为20%~32%。

题。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，生产力还不发达，城镇居民家庭住房支付能力相对有限，改善人民生活水平不能离开这个现实过于超前。要引导群众随着收入的提高梯度改善居住条件，优先满足群众的基本住房需求，不追求一步到位的超前消费。就是对先富起来的人群，也要引导其立足于中国人多地少的基本国情，发扬中华民族勤俭节约的传统，合理消费。拥有产权与租赁使用都是解决住房问题、实现“人人享有适当住房”目标的方式。发展和鼓励住房租赁。

建立中低价位、中小套型为主的住房消费，需要财税、信贷等经济政策引导。坚持对购买不满5年的普通商品住房再交易时全额征收营业税的政策，遏制投机炒作。研究完善住房交易契税政策，按照建筑面积大小确定不同的契税税率。条件成熟时，在持有环节对不动产开征物业税，限制别墅和高档住宅消费，引导群众按支付能力消费，刺激业主出租多余的房屋。研究对群众购买中低价位、中小套型住房（每个家庭一套）用于自住的，给予信贷政策扶持，并在交易税、物业税征收上体现差别政策；研究二手房交易的税收政策，促进二手房交易，形成梯度消费；对机构或个人向居民出租中小套型住房的，适当降低税负，以增加住房租赁市场有效供给。

三、解决群众住房问题，必须保持房地产业持续健康发展

温家宝总理在十届人大五次会议政府工作报告中指出，房地产业对发展经济、改善人民群众住房条件有着重大作用，必须促进房地产业持续健康发展。房地产业应重点发展面向广大群众的普通商品住房，保持合理的投资规模和价格水平。要通过精心设计和产业化生产，提供“面积不大功能全，造价不高品质优，占地不多环境美”的住宅，注重旧房的有机更新和节能改造，实现住宅建设可持续发展，不断满足群众日益增长的居住需求。

保持合理的投资规模和结构，继续发挥房地产业对经济增长的带动作用。以住宅为主的房地产业是当前发展阶段国民经济重要的支柱产业，保持合理的投资规模和增长速度，有利于促进国民经济平稳较快发展。要引导房地产业向解决普通居民住房问题方向发展，调整房地产投资结构，重点增加住房建设特别是中低价位、中小套型普通商品住房建设投资，控制商业、办公楼和高档商品房投资建设。

完善住房价格形成机制，保持合理的住房价位结构和价格水平。要根据资源稀缺状况、区域和城市经济社会发展水平、居民家庭资产状况和实际收入水平等，采取综合措施，调节市场供求关系，形成适合本地区（城市）多数群众支付能力相适应的价格水平。对满足当地居民自住需要的中低价位、中小套型普通商品住房项目要按照《价格法》的有关要求，采用限套型面积（限套型）、限控制

性价比（限房价），竞房价、竞地价的办法确定开发建设单位，增加政府指导价的住房供应。

发展节能省地环保型住宅，实现住宅建设可持续发展。我国住宅建设和使用所消耗的资源数量较大。据测算，住宅建设用钢占全国用钢总量的 20%，水泥用量占全国总用量的 17.6%，用地面积占全国城市建成区用地总面积的 30%；住宅用水占全国城市水资源消耗的 32%；住宅建设能耗占全国总能耗的 30%，单位建筑面积能耗为相同气候条件下发达国家的 2~3 倍。要以节能、节水、节地、节材、环境保护为核心，以资源综合利用、集约化建设为重点，通过调整生产结构，技术进步和现代化管理，促进住宅生产方式和增长方式的转变，注重发展节能省地环保型住宅。同时，要加大旧住宅节能改造力度，推进旧住宅区整治和棚户区改造，降低使用过程中的能耗。

四、解决群众住房问题，必须坚持落实政府责任

发展住房要从过去过分追求经济增长和平均住房面积增加，转向更加注重社会公平和解决民生问题；从过去较多关注城镇居民家庭的住房问题，转向同时注重改善进城农民工居住条件和农村居民居住环境。

加强和改善房地产市场调控。完善和落实土地供应、规划、税收、信贷等方面的调控政策，综合运用经济、法律和必要的行政手段，促进房地产市场平稳运行，逐步满足群众改善居住条件的合理需求。建立合理的价格形成机制，加强房价监管和调控，抑制其过快上涨。制定和实施住房建设规划，要坚持以人为本，充分考虑中低收入家庭的居住和生活成本。在交通便利、设施完善的区位优先发展普通住宅；落实住房和科教文卫等社会发展指标，完善公共交通和市政公共服务设施配套，方便群众生产、生活和学习。

着力解决低收入和中等偏下收入家庭住房困难。立足于我国的国情，根据家庭收入状况、财产状况和住房支付能力，构建多层次住房保障体系，健全廉租住房制度，规范经济适用住房（含集资、合作建房）的建设、销售和流通，大力推进旧住宅小区整治和棚户区改造，改善中等偏下和低收入家庭的居住条件和环境。同时，要研究逐步解决城镇化进程中跨地区流动人员和进城农民工住房问题。完善住房公积金制度，在资金使用上向中等以下收入家庭的基本住房消费倾斜。

整顿和规范市场秩序。进一步完善市场运行规则和财产权利保护制度，整顿和规范市场秩序，加强诚信体系建设，强化对各类市场主体行为的动态监管，特别是要制止部分企业追逐自身商业利益，恶意炒作、哄抬房价的行为，引导住房理性投资，保护住房合理消费。

简论村庄整治与城乡协调发展

建设部副部长 仇保兴

城镇化不是城市单方面的作为，是城市与乡村相互作用的结果，必须同时考虑城乡的协调发展，才能保证城镇化有序健康地发展。

一、城镇化的拉力和推力

之所以有许多人从农村涌入城市，也有一些人选择离开城市，缘于城市既存在拉力，又有推力。从拉力方面来看，城市的就业机会多，预期的收入高，还有生活的自由度较高，医疗条件较好，交通便捷，子女可以得到良好的教育，有丰富的文化生活等。这些因素，有的适应于老人、有的适应于年轻人。从推力来说，城市社会治安混乱、过高的房价、空气污染严重、生活费用高昂、交通拥堵、文化歧视因素，使得有一些人在城里无力立足，只得离开城市迁居到乡村。

乡村因具有良好的生态环境、清洁的空气和水、良好的邻里关系、低廉的生活费用、还有传统文化习俗，对城市人有吸引力。现在，上海有许多老人愿意住到农村去。浙江省有一些县就在山清水秀的农村设立老人公寓，一套公寓十多万元。银行提供反担保式的社会保障。直到居住人去世，担保机构才将房屋产权收回。这在发达国家较为流行。现在日本每年约有 0.5% 的城里人搬到乡村居住，主要是因为在这五个方面的拉力。

乡村也存在推力。如生活相对贫困、就业机会少（据统计，农村人口的隐蔽失业率实际上占 50%~60% 以上）、低下的教育水平、低劣的医疗条件、贫乏的文化生活，这些都导致了年轻人纷纷往城里跑，有些地方因为劳动力过度流失，出现了“7086 部队”在农村种田，基本上是老的老、少的少、残的残。

二、三种城乡统筹发展模式的利弊及适应性

农村与城市的拉力和推力决定着城镇化发展是否有序或者健康。理论上可将城乡统筹发展划分为三种不同的模式。

（一）城乡封闭式独立发展

该模式曾在某些发达国家流行一时，美国著名的伯克利大学有所谓的马克思

主义地理学派，该学派提出：城市像一块巨大的吸铁石，随着城镇化的推进，城市就会把周边农村的人、财、物、资源包括水、矿藏资源全部吸走，像一个贪得无厌的“吸血鬼”。城市的发展导致了传统农村生活的毁灭。要维持农村的繁荣，必须要把城市与农村相隔离。这一学术流派，仅有理论上阐述，并形成了一个独立的体系，但基本上没有在哪个地方成功地实践过。

（二）城乡一体化发展模式

现在，我国的江苏、成都、上海等许多地方都提出要城乡一体化发展。这个口号非常诱人。城乡一体化发展的真实含义是城乡同质化发展，实际上是通过农村的城镇化，把农民转换为市民、农业转换成工业、农村转换成城镇，也就是通过消灭“三农”来达到同质化发展的目标。在这种发展模式指导下，有可能引发农村建设的大拆大建。如江苏省某市就曾提出要用几年的时间，把所辖的农村都建设成为城镇，原来几十户人家的小村庄全部搬迁合并，集中建设六七层的住宅小区，让农民全部住到公寓楼里去（图1）。但随后的调查发现，尽管有一些农民住到这样的公寓楼里去了，但是还在务农，手扶拖拉机和 other 农机具等只好在公寓楼附近搭个棚子来存放，结果使得居住小区城不像城、乡不像乡，人居环境反而退化。更重要的是，农民要降低务农的成本，住宅与承包地应就近安排，瓜蔓菜帮、剩菜剩饭等能用于家禽饲养，人畜粪便能用于肥田。农民搬入集中公寓后，就完全中断了这种资源有机循环利用方式，也导致种粮和务农成本的提高。实践证明，城乡一体化的发展模式只适应于我国5%左右的农村，也就是大城市的近郊区或西部牧区。这些村庄的农业用地很快或已经转化为建设用地或者工业用地，牧区因退牧还草的政策需要，只有这些地区适应于这种发展模式，而在我国绝大多数的农村是不能推行的。所以，城乡一体化发展的模式很诱人，但适用性很有限，如不顾条件地推广，所带来的后果却非常严重。这是一种以城市人的眼光来看待农村、看待农民、看待农业的片面的政策选择。

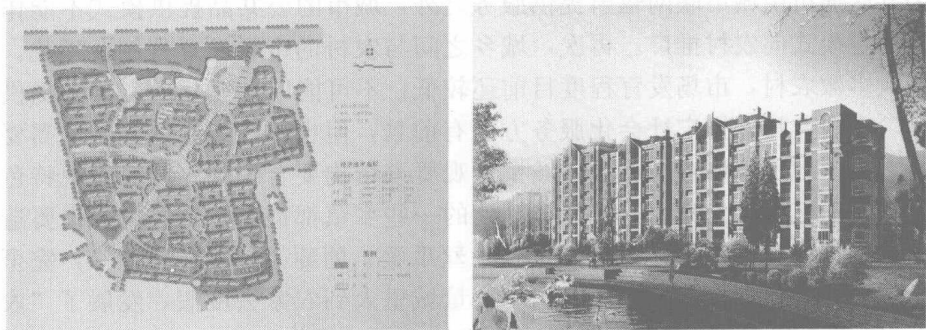


图1 苏南农民集中居住区规划图

（三）城乡互补网络化发展模式

100多年前，现代城市规划学的奠基人，英国社会学家霍华德曾经说过：城市和农村必须结为夫妇，这样一个令人欣喜的结合将会萌生新的希望、焕发新的生机、孕育新的文明。所以他提出了田园城市的概念，就是为了如何让城市与农村和谐发展。霍华德的这段论述隐含着这么一个概念：就是城乡本质上是有区别的，认识这种区别，差别化规划建设，才能互补发展。而城乡一体化是同质发展，属“同性恋”，农村与城市同一个性别是难以实现互补协调发展的。

城乡之间的区别在于：从生产方式来看，农业、农民是家庭经营为主。即使是世界上最发达的国家，人均收入超过两万美元，其农业仍然还是以家庭经营为主。而城市和工业是以企业经营为主，属社会化大生产；从消费方式来看，农村、农业是低成本、循环式的。在农村，所有废物都能够得到利用。而在城市或工业，消费模式不同，从农村进来原料经城市消费最后就变成废物，并直线性排放。在城市生活垃圾中，50%是过剩变质的食品和残渣，即农村的食品运到城市里消费后有一半都变成了垃圾。而在农村，过剩的食品和残渣都可以喂猪、喂牛，粪便又用来肥田，从而实现了循环经济。真正的循环经济是在传统的农村、农业；从公共品提供来看，农村的自来水、桥、路等基础设施，大都是自主合作建设的。在城市，则是政府包办，所以几乎所有的城市政府都成立建设局、市政公用局这一类机构。从景观特征来看，农村、农业的景观自然、宽广、情趣和传统。在城市则是现代、文化、娱乐和多元化的。

三、城乡统筹、互补发展应实践四个方面的合理化

首先，要考虑城乡之间与农村的产业布局合理化。农产品生产布局应该一镇一品、一村一品，在家庭经营的基础上形成“地区规模经济”。其次，城乡之间与公共品结构合理化。除了城郊农村的供水、污水处理、垃圾处理以及燃气和公共交通可由城市联网辐射提供服务之外，城市的公共品提供模式不能作为一种固定模式向农村推广。再次，城乡之间与农村的市场发育程度合理化。在我国大多数农村，市场发育程度目前还较低，不可能以产业化的方式来提供公共品。在农业技术推广社会化服务方面有前景，但也不能一步就到位，需要政府持之以恒地加以培育。最后，城乡景观要素结构要合理化。城乡景观特色应该互补。浙江省、上海市、成都市等地的一些乡镇都提出，新农村建设要造就的景观是城市里没有的，如庭园菜地、丝瓜藤、葡萄架、竹林小径等，完全与城市进行差别化建设、整治，吸引了大量城里人到农家去度假，发展了“农家乐”。仅浙江省长兴县就有几千户农户发展“农家乐”，仅一年的时间内，农民的收入翻了一番。

再如浙江省安吉县的村庄整治,采取的是“不拆一座房、不拓宽一条路、不填一条河、不砍一棵树”的“四不”原则,房屋外墙的粉刷都是农民自己完成的,整治后的乡村面貌优美和谐(图2)。县政府采取“以奖代拨”的方式给村庄整治予以支持。事实证明,如果简单套用农田基本建设的模式去整治村庄,就难以避免“大拆大建”式的恶果。而湖州市把村庄整治任务交给了建设局,按照城乡必须互补发展的工作思路,采取“四不”的原则,创立了节约型的村庄整治新模式。而与之相反的是有的地方热衷于模仿“华西村”的别墅群,以“再造乡村”的雄心壮志来重建新农村(图3),这是将华西村这个已经充分工业化的特例盲目推广的浪费模式。

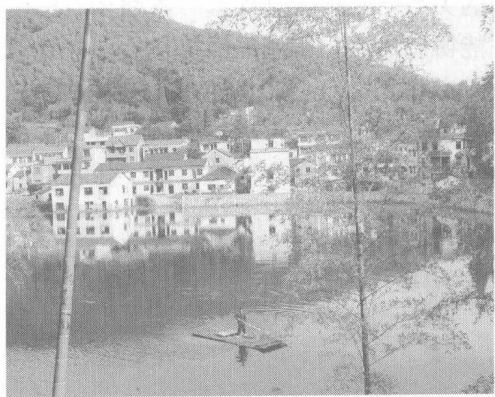


图2 浙江安吉村庄整治后的面貌



图3 “华西村”式的新农村

结合湖州市的经验,作为社会主义新农村建设内容之一的村庄整治应突出“四个抓手”:一是历史文化名镇、名村保护利用;二是村镇人居环境的治理;三是逐步规划建设最必要的基础设施包括安全饮水、污水和垃圾处理;四是推行可再生能源在农村中的应用。

浙江湖州的村庄整治为什么不像其他地方那样大拆大建,也不是像其他地方那样搞村庄搬迁集中来“节约耕地”。湖州基层干部的回答很简单,尽管农村多是老房子,但旁边有空地、宅基地,这些屋边地可以发展庭院经济,每单位土地产出的绿色食品价值高过大田收益五倍以上,为什么要把村庄合并?同时,乡村景观多元化、特色化所形成的良好的宜人环境,吸引了大量城里人来农村度假。湖州的村庄整治,有其他地方所没有的副产品——农家乐,村庄变成了旅游景点,增加了农民收入。

湖州各级政府为什么没有把农民的房子进行整修、翻修,实施人畜分离,集中建什么猪、羊的“招待所”呢?这说明基层干部还应该学些传统文化的知识。

长期以来，我国农村，一个村一般就一个姓氏，长期处于宗法管理的状态。宗族的族长都知道，在农村里做好事就是利用“祠堂田”的收益来修桥铺路，别干涉村民“私事”。“修桥铺路”隐含的概念就是要提供一家一户做起来不合算的事情即“公共品”。以前封建的宗族都知道，要讨好村民就要着眼修桥铺路，提供“公用品”。但我们有些当代的干部倒反而糊涂起来，这也是我国许多乡镇政府行政行为错位造成劳民伤财的大拆大建和村镇人居环境退化的根本原因。

当然，村庄建设中还存在另一类问题，就是农村的建筑质量还没有标准规范和严格的管理制度。提高建筑质量，必须通过有效的质量管理，不仅是新农村建设，即使是当地日常的建筑改造，这也是非常需要的。

总之，新农村建设与城镇化存在密切的关系，必须认真探索一条城乡差异化规划建设、互补协调发展的路子。互补才能协调发展，协调的前提是差别，差别就意味着决策者要以农民长期利益、农业特点和人文历史的角度去看待农村，整治村庄，调动每户农户的积极性，多样化、有差别地、自主地建设新农村。防止以城市的模式去指导村镇建设，以“大拆大建”式的村庄合并来再造“新农村”。