

新农村之路

农村综合改革实践与探索

主 编 周发源

副主编 韦士广 汤建军 谢瑞其



湖南人民出版社

《农村综合改革实践与探索》

会员委员会

新农村之路

——农村综合改革实践与探索

主 编 周发源
副主编 韦士广
汤建军
谢瑞其

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新农村之路:农村综合改革实践与探索/周发源主编.
长沙:湖南人民出版社,2006.4

ISBN 7-5438-4310-2

I.新... II.周... III.农村经济-经济体制改革
-中国-文集 IV.F320.2-43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 033950 号

责任编辑:彭富强

装帧设计:罗志义

新农村之路——农村综合改革实践与探索

周发源 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 长沙富洲印刷厂印刷

2006年4月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8.75

字数:194,000 印数:1-3,000

ISBN7-5438-4310-2

F·663 定价:26.00元

《新农村之路—农村综合改革实践与探索》

编辑委员会

一 编委会

主任：庞道沐

副主任：李友志 苏仁华 曹监湘 周发源

委员：杨万柱 石建辉 符少辉

二 编写组

主编：周发源

副主编：韦士广 汤建军 谢瑞其

成员：黄云志 肖念涛 蒋 瑛 潘小刚 王佳军

刘正良 彭建国

“取消农业税后农村改革问题研究”

课题组成员

顾问：庞道沐

组长：周发源 符少辉

副组长：汤建军 章喜为

成员：胡武贤 黄云志 侯胜鹏 杨英姿

刘中红 刘丽萍

强化新举措 建设新农村

庞道沐

党的十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。建设社会主义新农村，是我们党在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上，从党和国家事业发展的全局出发作出的重大战略部署。近年来，我省认真贯彻党中央、国务院关于加强“三农”工作的决策和部署，全面落实支农惠农政策，进一步加大各项工作力度，农业和农村经济继续保持了良好发展势头。粮食较大幅度增产，农民收入较快增长，农业结构调整向纵深推进，农业科研和推广工作成效显著，农村各项改革稳步推进，农产品对外贸易快速增长，重大动植物疫病防控取得明显成效，社会事业进一步发展，农村基层组织建设得到加强，干群关系明显改善。但是，我们必须十分清醒地认识到，农业仍然是我省经济发展中的薄弱环节，农业和农村经济发展还处在艰难的爬坡阶段，推进社会主义新农村建设刻不容缓。

推进社会主义新农村建设，我认为，贵在一个“新”字，也难在一个“新”字。必须明确新目标，把握新要求，建立新机制，强化新措施，取得新成效。要让农民收入有明显增加，要使农村基础设施建设明显加强，要使农村社会事业有明显发

展，从而让农民真正富起来，让广大农民过上好日子。

推进社会主义新农村建设，必须立足当前，着眼长远。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，同时要以人为本，着力解决农民生产生活中最迫切的实际问题，切实让农民得到实惠；必须统筹安排，科学规划，统筹城乡经济发展，统筹推进农村各项改革，统筹安排各项建设任务，把新农村建设纳入当地经济和社会发展的总体规划；必须加强领导，狠抓落实，各级党委和政府要把思想统一到中央关于建设社会主义新农村的决策和部署上来，要从党和国家工作全局的高度深刻认识建设社会主义新农村的重要性和紧迫性，增强做好工作的自觉性和主动性，努力提高建设社会主义新农村的能力和水平，切实担负起建设社会主义新农村的历史重任。

建设社会主义新农村是一项长期的历史任务，是一项庞大而复杂的系统工程，必须以系统的思维、战略的眼光和强有力的措施来筑牢国民经济的基础，来推进城乡经济比翼齐飞，来全面建设农村小康社会。

坚持和完善农村的基本经营制度，努力发展农村生产力，促进农民收入持续增长，是推进社会主义新农村建设的根本任务。农民收入要有新的明显增加，一个靠增收，一个靠减负，但最终要通过发展生产来解决。要稳定并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，健全农业技术推广、农产品市场、农产品质量安全和动植物病虫害防控体系，鼓励和引导农民发展各类专业合作组织。要积极发展农业科学技术，加大良种及农业实用技术的推广普及力度，要积极培育龙头企业集群，对龙头企业加大政策资金方面的扶持力度。要大力发展农产品加工业，围绕粮油、畜禽、果蔬、中药材等重点产业和

茶叶等优势特色产业，着力推进农产品深加工，提高科技含量和附加值。同时，积极开拓劳务市场，加强省内外劳务合作，健全农民工通过网络异地求职的“远程信息系统”，着力打造“湘妹子”、“湘厨师”等劳务品牌。

加大对“三农”的投入和政策扶持力度，实行“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，加快建立以工促农、以城带乡的长效机制，是推进社会主义新农村建设的基本途径。农村基础设施建设是社会主义新农村建设的物质保障。要顺应经济社会发展阶段性变化和建设社会主义新农村的要求，坚持“多予少取放活”的方针，重点在“多予”上下工夫，切实调整国民收入分配结构，提高国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投入用于农村的比重，扩大公共财政覆盖农村的范围，建立健全财政支农资金稳定增长机制，坚持资金投入向农村倾斜，基础设施向农村延伸，公共服务向农村覆盖，切实加大农村“路水电医学”等方面的投入，集中财力为农民群众办几件看得见、摸得着的实事：大力发展农村文化事业，加快建设有线电视“村村通”工程；大力发展农村卫生事业，积极推进农村合作医疗，逐步解决农村看病难、看病贵的问题；大力发展农村教育事业，加大“两免一补”政策落实力度，安排专项财政资金用于农村中小学危房改造和资助贫困学生接受职业教育，落实对农村大学生的助学贷款政策；要努力消除妨碍城乡协调发展的体制性障碍，下大力破除城乡二元分割的体制和政策限制，引导城市要素资源“下乡”，促进农村富余劳动力“进城”，带动农村产业结构调整和农民增收。

巩固农村税费改革的成果，全面推进农村综合改革，是推进社会主义新农村建设的强大动力。要积极推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等项改革，建立起精干高效的

农村基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度。要推进粮食流通体制改革，完善粮食宏观调控机制，加快粮食市场体系建设步伐，进一步完善对种粮农民的直接补贴机制；进一步改革完善农村土地征用占用制度，健全对征地农民的补偿机制。根据依法、自愿、有偿原则，探索流转土地使用权和经营权，逐步发展多种形式的适度规模经营。要推进农村金融体制改革，继续搞好农村信用社改革，积极推行农户小额信用贷款和农户联保贷款，探索发放大额贷款的有效方式。积极引导和规范民间借贷活动，探索农业保险办法。

培育和造就新型农民，让现代文明之风吹遍新农村，是推进社会主义新农村建设的最终目的。农民群众是新农村建设的主体。推进社会主义新农村建设，必须坚持以人为本，充分依靠农民群众，激发农民建设新农村的积极性、主动性、创造性。从这个意义上讲，农民素质的高低在新农村建设中起着至关重要的作用。因此，必须把提高农村劳动力的文化素质和技能水平作为一项基础工程来抓。要大力开展送文化下乡、送书下乡和送电影下乡等活动，丰富农村群众的文化生活，满足农民群众多层次、多方面的文化需求。要从实际出发加强村庄规划和人居环境治理。要增强农村基层党组织的凝聚力、战斗力和创造力。要发展基层民主，完善“一事一议”和村务公开等制度，保障农民依法行使民主权利，为建设社会主义新农村提供可靠的组织保障。

2005年，湖南省社科联组织我省部分知名专家组成了“取消农业税后农村改革问题研究”课题组，课题组的同志倾注了大量心血，对我省取消农业税后出现的新情况新问题进行了深入调研，形成了以“以乡镇机构改革为切入点，推进农村综合配套改革”为主题内容的调研报告，提出了一些有决策参

考价值的对策建议，得到了国务院领导和湖南省主要领导的批示肯定。为了落实上级领导的指示，进一步深化和拓展该项研究，并使调研成果更好地为我省深化农村改革服务，他们以调研报告为基础，分“调研纵横”、“经验集锦”、“专家视点”、“文件选辑”四大块结集出版《新农村之路——农村综合改革实践与探索》一书，希望能为我省乃至全国正在进行的建设社会主义新农村事业提供理论和经验借鉴。

是为序。

(作者系湖南省人大常委会副主任)

目 录

调 研 纵 横

以乡镇机构改革为切入点 推进农村综合配套改革	
——关于深化农村改革的调查与建议·····	(3)
取消农业税后农村的现状与问题分析·····	(19)
乡镇事业单位和派驻机构的分离改制建议·····	(37)
乡村组织机构设置和人员分流的改革建议·····	(42)
化解乡村两级债务的对策建议·····	(49)

经 验 集 锦

郴州市劳务经济带动县域经济快速发展的新思路·····	(55)
长沙县大力推进农村综合改革的新探索·····	(67)
沅江市破解农村综合改革难题的新试点·····	(73)
津市市化解乡村债务的新经验·····	(79)
隆回县试行“乡财乡用县管”机制的新体会·····	(84)
浏阳市创新农村管理体制的新路子·····	(91)
东安县全力确保乡村正常运转的新机制·····	(99)
澧县利用农民经济合作组织做大生猪产业的新启示·····	(111)
桃源县海螺山养殖合作社的新做法·····	(116)

专 家 视 点

让公共财政的阳光普照新农村·····	(127)
透析新蓝图 建设新农村	
——推进社会主义新农村建设的若干理论思考·····	(135)
现代农业建设的新视野·····	(146)
“三农”政策调整的新方向 ·····	(153)

文 件 选 辑

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·····	(161)
中共湖南省委湖南省人民政府关于深化农村税费改革 试点工作的意见·····	(179)
附件一：关于推进乡镇机构改革试点工作的实施意见 ·····	(186)
附件二：关于深化农村义务教育体制改革试点工作的实施 意见 ·····	(193)
附件三：关于乡镇财政体制改革试点工作的实施意见 ·····	(198)
附件四：关于规范乡村债务管理工作的意见 ·····	(201)
附件五：关于开展建制村调整试点工作的实施意见 ·····	(206)
沅江市农村综合配套改革试点实施方案·····	(210)
附件一：沅江市乡镇机构改革实施方案 ·····	(219)
附件二：沅江市乡镇机构改革人员分流实施办法 ·····	(226)

附件三：沅江市深化农村义务教育体制改革实施方案	(230)
附件四：沅江市乡镇财政体制改革实施办法	(236)
附件五：关于制止新债化解老债 切实加强乡镇债务管理 工作的意见	(241)
附件六：关于认真做好村级债权债务清理和村级债务化解 工作的意见	(248)
附件七：沅江市乡镇机构改革社会保险实施办法	(256)
后记	(260)

調
研
縱
橫

以乡镇机构改革为切入点 推进农村综合配套改革

——关于深化农村改革的调查与建议

“取消农业税后农村改革问题研究”课题组

(2005年6月16日)

取消农业税是农村税费改革的重大举措，也为深化农村改革提供了契机。为全面了解当前农村的新情况新问题，为党和政府提供决策建议，湖南省社会科学界联合会、湖南省省情与对策研究中心、湖南农业大学和湖南文理学院等几家单位联合组成了“取消农业税后农村改革问题研究”课题组，从2005年4月至5月，先后在湖南省常德市澧县，郴州市苏仙区，衡阳市蒸湘区、耒阳市、衡南县，永州市东安县以及湖北省武汉市、松滋市等地进行了两个月的调研，共召开市、县（区）、乡（镇）、村不同层次的座谈会13个，收回基层干部的问卷99份，收回农民抽样调查问卷6041份，实地考察农村改革典型2个，比较全面地掌握了当前农村出现的新情况新问题。

在调查中我们看到，现在农村呈现出四大喜人形势：一是农民收入增幅较快，负担显著减轻。在党和政府增收减负刚性

政策的保障下，农民得到了实实在在的利益。农民衷心称赞党和政府好，这极大地巩固了党在农村的执政基础；二是农民种田种地的积极性空前高涨。农村不仅彻底解决了以往出现的“抛荒”现象，而且田地复种指数大大增加，国家的粮食等主要农产品安全得到保障；三是农业投入较快增长。国家、市场、农民三个积极性都得到发挥，改变了农业投入长期低迷徘徊的局面；四是干群关系明显改善。乡村干部从过去的向农民“收钱收粮”转变为给农民“送钱”上门服务，干部进村入户普遍受到农民的欢迎和信任，乡村干部化解协调社会矛盾的威信得以提高。

但是，在大好形势下，当前农村也存在不少困难和问题，主要是：乡村行政管理观念和职能转变滞后，乡村财政收支矛盾突出，债务包袱沉重；农村基础设施建设和公共产品供给不足；农业经济组织化、市场化、集约化程度低；农业生产资料价格上涨过快；农村土地承包纠纷增多；农村基础教育和社会保障经费困难，等等。这些问题，是长期积累下的深层次矛盾的凸现，只能通过深化改革、促进发展逐步解决（详情请参见《取消农业税后农村的现状与问题分析》一文）。我们认为，以乡镇机构改革为切入点，推进农村综合配套改革，现在是良好时机。各级政府应抓住这一时机，统筹规划，突出重点，积极稳妥地推进农村改革。

一 推进乡镇机构改革，转变政府职能， 提高行政效率，着力建设“有限、 服务、责任、法制”型政府

取消农业税，标志着“以农养政”体制的结束，这不仅使

乡镇财政收支结构发生了根本性转变，也使乡村干部摆脱了收粮收款等具体事务，为乡镇政府实行职能转变提供了有利条件。同时，农村市场经济的进一步发展，也迫切要求乡镇政府从直接抓招商引资、建企办厂、催种催收中脱离出来，集中精力为农村经济社会发展提供良好的服务、管理和环境。因此，当前推进乡镇机构改革的条件已经成熟，应该尽快启动。

（一）科学界定职能，实现管理转型。

从我国农村实际需要和发达国家经验看，乡镇政府机构改革的取向应该是从“全能、管制、命令、人治”型政府向“有限、服务、责任、法制”型政府转变，使政府工作有所为有所不为，达到以责行政、依法行政、搞好服务的目的。其主要职能应该是“引导经济发展，提供公共服务，优化社会管理，保证政令畅通”。具体而言，就是贯彻落实党的理论、路线、方针、政策和各项工作，保证政令畅通、依法治乡；营造良好的市场环境和政策环境，引导经济发展；鼓励兴办各类合作组织和中介组织，提高农民的自我组织管理能力；引导农民进行科学化、市场化的农业生产，增加农民收入；组织引导农村劳动力转移和就业；优化农村社会管理，维护社会稳定，建设和谐农村；发展农村社会公共事业和公益事业，为农民提供公共服务；规划、建设和管理小城镇和村庄；做好防灾抗灾救灾工作，应对突发事件等。

为实现这样的职能转变，就要明晰上下职能，推行机构改革。一方面，把部分管理职能上移县级政府，如公安、司法、工商、税务、国土、交通、林业等机构，由县政府垂直管理，乡镇只对这些延伸机构的党务进行管理，不干预其行政事务；对本应由村级组织民主管理的事项，要退回给村民自治。在分离职能过程中，应实行“事权与财权统一”、“钱随事走”，同