

三农问题与村镇建设 政策论文集

主编 李兵弟 张文成

中国建筑工业出版社

三农问题与村镇建设政策论文集

主编 李兵弟 张文成

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

三农问题与村镇建设政策理论文集/主编李兵弟, 张文成.

北京: 中国建筑工业出版社, 2006

ISBN 7-112-08334-6

I. 三... II. ①李...②张... III. ①农业经济—研究—中国—文集②农村经济—研究—中国—文集③农民—问题—研究—中国—文集④乡镇—乡村建设—经济政策—中国—文集 IV ①F32-53②D422.64-53③F299.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 049369 号

三农问题与村镇建设政策理论文集

主编 李兵弟 张文成

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京天成排版公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 15½ 字数: 300 千字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 32.00 元

ISBN 7-112-08334-6
(14288)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

2005年6月11日,建设部村镇建设办公室主办、经济日报农村版报社和中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心承办了三农问题与村镇建设——“两个趋向”重要论断理论与实践高层研讨会。会议围绕胡锦涛总书记在十六届四中全会上提出的“两个趋向”重要论断,对如何全面领会中央关于三农工作的一系列重要指示精神,继续加强对农村工作的全面支持,做好村镇建设工作,推动新农村建设的激情献策,畅抒政见。本文集包括两个部分:第一部分为政策研讨篇,整理收集了24位领导和专家的会议发言;第二部分为理论研究篇,限于篇幅,只从征集到的37篇论文中选编了17篇。

责任编辑:姚荣华 于 莉

责任设计:赵 力

责任校对:张树梅 刘 梅

本书编委会

主 编 李兵弟 张文成
编 委 樊 康 白正盛 方 明 高 潮
刘 军 邵爱云 董艳芳 赵 辉

前 言

2005年6月11日,由建设部村镇建设办公室主办、经济日报农村版报社和中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心承办的三农问题与村镇建设——“两个趋向”重要论断理论与实践高层研讨会在北京钓鱼台国宾馆举行。会议围绕胡锦涛总书记在十六届四中全会上提出的“两个趋向”重要论断:“纵观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业,为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向”,对如何全面领会中央关于三农工作的一系列重要指示精神,继续加强对农村工作的全面支持,做好村镇建设工作,推动新农村建设激情献策,畅抒政见;关心农村、关爱农民、关注农业之情处处可见。

截至2004年底,我国共有320.7万个自然村,63.4万个行政村;有2.2万个集镇、近2万个建制镇;总建设用地接近17万平方公里;有10亿人口在这里居住、工作和生活;2004年农村住宅投资2334亿元,村镇住宅建设量近十年来一直保持在6亿平方米以上。村镇建设直接关系到亿万农民的切身利益,对于促进城镇化健康发展、解决三农问题具有重要作用,事关我国整个现代化建设和全面建设小康社会目标的实现。会议认为,“两个趋向”重要论断明确了新形势下的工农关系和城乡关系,指明了通过城乡统筹支持农业、农村发展与村镇建设的方向,对解决我国三农问题、推进城镇化、农村全面建设小康社会和构建和谐社会的具有重大的理论与现实意义。

与会同志指出,相对于农业、农民工作,我国的农村工作还存在较大差距,农村落后面貌尚未得到根本改观。村镇是三农工作的物质载体,是农村构建和谐社会的基地,是亿万农民安居乐业的家园。村镇建设是调整农村利益分配格局、化解现阶段农村矛盾、稳定农村社会的有力手段。农村经济社会文化,农村生态环境和农村面貌,农民生活水平乃至当代农村文明都要通过村镇反映出来。

全国人大常委会副委员长蒋正华指出,三农问题是当前我国社会经济发展中的一个重大课题,建设部召开这次会议,是推进三农工作的具体举措。蒋正华强调,必须高度重视村镇建设的立法工作,赋予政府明确的村镇建设管理职责,规范政府和个人

的村镇建设行为；依法保障国家支持村镇建设、改善农村生产生活条件；推进村镇建设的规范化；保障村镇建设参与各方特别是农民的合法权益。村镇建设必须体现和维护社会公平，保护农民的合法权益，维护农村社会稳定，构建社会主义和谐社会。

建设部汪光焘部长指出，指导全国村镇建设，破解三农难题是国务院交给建设部的任务。要深刻认识当前我国发展所处的历史阶段，认清全面建设小康社会的重点和难点在农村；要根据改革发展变化的新趋势，研究促进城乡协调发展的政策措施，引导农村劳动力有序流动，切实保护农民利益；要加大政府投入，采取切实措施，支持农村基础设施和公共设施建设，改善农村生产生活环境，建设社会主义新农村。

与会代表一致认为，做好村镇建设工作，需要党政部门和社会各界的共同关注支持。会议倡议成立中国村镇建设协会，整合社会各界力量，为管理部门提供决策咨询，为实践部门提供智力支持，加强国内外交流与合作，共同为新农村建设贡献心力。

建设部副部长仇保兴致开幕辞，国务院研究室副主任李炳坤、全国政协副主席陈宗兴、国家开发银行副行长刘克崮、西北农林科技大学校长孙武学和两院院士周干峙、吴良镛等领导、专家出席会议并讲话，建设部党组成员、中央纪委驻建设部纪检组组长姚兵做会议总结。来自中国农工民主党，中共中央政策研究室、国务院研究室、国务院发展研究中心、国家发展改革委等中央有关部门和国务院有关部委等 20 多个部门，地方政府、科研院所、大专院校、社会团体等方面的 80 多位领导、专家出席了会议。

本次研讨会共有 27 位领导和专家发言，收到会议论文共 37 篇。为了便于广大读者了解三农问题与村镇建设政策理论的新进展、新观点，特将本次研讨会的主要成果编辑整理成册。本文集包括两部分，第一部分为政策研讨篇，整理收集了 24 位领导和专家的会议发言；第二部分为理论研究篇，限于篇幅，只从征集到的 37 篇论文中选编了 17 篇。由于时间、水平有限，文集集中错误与不足在所难免，敬请广大读者批评指正。

感谢中国建筑设计研究院对本次研讨会的资助与大力支持。经济日报农村版报社和中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心为本次研讨会的成功召开做了大量组织协调工作，在此一并致谢。

编者

目 录

政策研讨篇

在三农问题与村镇建设高层研讨会上的讲话

..... 全国人大常委会副委员长	蒋正华	3
认真研究社会主义新农村建设问题	建设部部长 汪光焘	6
三农与村镇建设的若干前沿问题	建设部副部长 仇保兴	12
整合社会各界力量,共同关心村镇建设	全国政协副秘书长 陈宗兴	17
节约用地与新农村建设	国务院研究室副主任 李炳坤	20
改革创新,加大开发性金融对农村建设的支持力度		
..... 国家开发银行副行长	刘克崮	24
落实两个趋向重要论断,共同开创村镇建设新局面		
..... 中纪委驻建设部纪检组组长	姚 兵	28
正确把握两个趋向重要论断的政策含义		
..... 国家发展和改革委员会农经司司长	杜 鹰	32
为三农服务责无旁贷	经济日报副总编辑 林跃然	37
搞好村镇建设是加快西部地区农村发展的关键		
..... 西北农林科技大学校长	孙武学	41
城镇化健康发展必须解决好三农问题	两院院士、原建设部副部长 周干峙	43
城镇化过程中必须高度重视三农问题研究	两院院士、清华大学教授 吴良镛	45
对新农村建设的思考	中国建筑设计研究院院长 张文成	47
加大农村公共产品投入,创新组织实施机制		
..... 中央政策研究室农村局局长	潘盛洲	52
乡村建设是三农问题的重要内容	国务院研究室农村司司长 黄守宏	55
国家财政支农的重点与发展趋势	财政部经济建设司司长 胡静林	57

落实两个趋向重要论断, 加快农村发展的几点思考

..... 民政部区划地名司司长	戴均良	60
对落实两个趋向重要论断的几点认识	农业部政策法规司巡视员	张红宇 62
农村发展必须解决好土地问题	国土资源部土地利用司司长	束克欣 64
城镇化进程中的农村社会保障问题		
..... 劳动和社会保障部农村社会保障司司长	赵殿国	66
在推进城镇化进程中解决农民财产权的参与将成为核心问题		
..... 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员	谢 扬	69
顺应“两个趋向”, 加大统筹力度, 在解决三农问题中推进城乡一		
体化	中共浙江省绍兴市委常委、绍兴县委书记	徐纪平 71
以工促农, 以城带乡, 努力实现城乡一体化		
..... 中共广东省中山市小榄镇委书记	黄标泉	75
城镇化与农村劳动力转移的一些新问题		
..... 国家发改委中国小城镇改革发展中心主任	李 铁	82

理论研究篇

切实加强村镇建设, 推动全面建设小康社会进程	陈宗兴	87
简论城乡统筹发展背景下西部小城镇建设	孙武学	93
认真贯彻落实“两个趋向”重要论断	张红宇	103
积极稳妥推进农村社会养老保险制度建设	赵殿国	106
拟城市化人口的城市化流程	邓英淘 薛玉炜	115
深化行政管理体制改革, 促进城镇化的健康发展, 从根本上解决三农		
问题	浦善新	128
“还债”、消除隐患与建设区域城市	叶齐茂	137
关于“工业反哺农业、城市支持农村”的若干思考	王晓方 徐 俊	155
工业反哺农业, 城市支持农村	韩 俊	162
城市化进程中的征地制度改革	许宝健	169
统筹城乡发展新形势下江苏村镇建设工作的思考	张 泉 陈浩东	175

城乡一体化视角下的村镇建设思考 李同升 罗雅丽 179

从一个基层村村民收入结构看农耕区小城镇发展 李孝廉 刘科伟 185

从乡村住区规划实践看城乡统筹中的乡村规划与建设策略 杨建军 陈 飞 190

实施“百村计划”，整治村镇环境，改善农民生产生活条件 秦文军 196

小城镇发展的困境与对策思考 蔡功文 白正盛 202

浙江省村镇建设与发展的相关政策研究 王士兰 连德宏 洪小燕 208

政策研讨篇

在三农问题与村镇建设 高层研讨会上的讲话

全国人大常委会副委员长 蒋正华

我很高兴接受汪光焘部长的邀请出席这次建设部主办的三农问题与村镇建设高层研讨会，并对研讨会的召开表示热烈祝贺。三农问题是当前我国社会经济发展中的一个重大课题。今天，建设部邀请中央党政有关部门、人大、政协、地方党政部门以及科研院所、大专院校、社会团体等方面代表参加这个研讨会，共同探讨解决三农问题的办法与对策，对于推进三农工作具有重大的现实意义。

党中央、全国人大、国务院、全国政协历来高度重视农业、农村和农民问题。党中央反复强调要把解决好三农问题作为全党工作的重中之重、全部工作的重中之重，并将这个要求作为推进工业化、城镇化和现代化历史进程中必须长期坚持的一个重大方针。胡锦涛同志去年提出了“两个趋向”重要论段，同时强调我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段；最近又提出了建设社会主义新农村的要求。在近几年的全国人大、政协会上，三农问题始终是代表和委员们重点关注的

一个热点问题，并就此提出了多方面的意见和建议。全国人大吴邦国同志组织了5位副委员长带队分别就三农问题的各个方面开展了规模空前的执法检查。

全面建设小康社会，重点和难点都在农村，这已是全国党政部门和社会各界的普遍共识。解决好三农问题，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会必须着力做好的重大任务。近年来，中央对三农问题采取的一系列政策措施已取得了显著的成效，特别是中央就三农问题连续下发两个“一号文件”以来，农村呈现出了良好的发展局面，粮食生产出现了重要转机，农民收入实现了较快增长，农村改革迈出了重大步伐，农村社会事业取得了新的进展。随着农业税费改革、种粮直接补贴，以及清理拖欠民工工资、维护农民合法权益等工作的逐步深入，三农问题中的农业、农民工作取得了较大进展。

相对于农业、农民工作，农村工作还存在较大差距，农村落后面貌尚未得到根

本改观。正是在这种情况下，胡锦涛同志提出了建设社会主义新农村的要求。实际上，农村经济、农村社会、农村面貌、农村现代化等等，都是通过村镇居民点集中反映出来的，村庄、集镇和建制镇的发展水平就基本代表了农村的整体发展水平。据建设部统计，目前全国共有约 330 万个自然村、66 万个行政村、2.2 万个集镇、2 万个建制镇，总建设用地近 17 万平方公里，9 亿多人在这里居住、工作和生活，每年仅农民建房就达 7 亿多平方米。这些数字充分说明，村镇是全世界最广阔的天地和市场，对于推动三农问题特别是农村问题的解决具有决定性影响。

村镇建设在解决三农问题中的重要作用，还可以从三方面来看。首先，村镇是将胡锦涛同志“两个趋向”重要论断的落实到行动上的物质载体。“工业反哺农业、城市支持农村”是全方位的，包括经济、技术、文化、教育等各个领域，但要真正落到实处，就只能依托村镇，并通过村镇建设来具体实现。其次，村镇现代化是全国现代化的重要组成部分。众所周知，全国的小康离不开农村的小康。同样，没有村镇的现代化也就没有全国的现代化。第三，村镇是统筹解决三农问题的重要平台。发展农业和农村经济、改善农民生活条件都必须以村镇为依托，并且最终体现到村镇建设水平的逐步提高上。作为城乡联系的桥梁和纽带，村镇特别

是小城镇担负着支撑城乡物质与信息交流的职能，是实现城乡统筹发展的关键环节。

改革开放以来，村镇建设工作进入了一个稳步发展阶段，对促进农业与乡镇企业发展、繁荣农村经济、改善农民生活条件发挥了积极作用。但是，由于我国长期实行的城乡二元体制以及三农问题日益复杂化的影响，村镇建设也出现了一些新情况和新问题。造成这些问题的原因是多方面的，其中最重要的原因就是一些深层次、制度性的问题尚未得到根本解决，村镇组织的职能、法律地位、财政体制等都在探索中，尚待在总结经验的基础上规范化、法制化。经过最近二十多年的努力，我国法制建设总体上取得了长足进展，特别是城市方面的法律法规体系已逐步完善。《城市规划法》和《城市房地产法》等法律为城市建设的有序发展确立了规范，但是农村在相应领域尚无部门规章以上的专门规定。由此可见，在法制建设上也需要解决三农问题，也存在“城市腿长、农村腿短”的问题。

推动村镇建设必须高度重视规范化和法制化工作，加强法制建设，确保各项建设管理活动有法可依，保障参与各方的正当利益和合法权益，保证村镇建设健康推进，保持社会安定，促进经济增长。针对当前存在的困难和问题，村镇建设应加强以下四个方面的立法工作：

第一，赋予政府明确的村镇建设管理职责。从政府和个人两方面规范村镇建设中的无序的自发行为，政府必须对村镇建设进行管理，从法律上解决想管就管、不想管就不管的问题；个人建设行为必须服从政府的村镇建设管理，从根本上杜绝想怎么建就怎么建的问题。村镇建设必须在统一规划的指导下，充分发挥各方面的积极性，既符合总体设计的标准，又满足个性化的要求。

第二，推进反哺与支持机制的制度化。通过立法形式，将国家支持村镇建设、改善农村生产生活条件的政策与资金逐步制度化。这是落实胡锦涛同志提出的“两个趋向”重要论段的根本途径和法律保证。从世界发展经验看，在经济发达的国家普遍对农业实行特殊的补贴、支持，这是产业发展的一般规律，将会长期形成稳定的体制、机制和法制。

第三，推进村镇建设的规范化。目前，农房使用周期比较短，一般就是十来年，发达地区有的“建了拆、拆了建”已历经三四茬，其中有农民自发的行为，但也有迫于行政命令被动迁建的情况。因此，一方面要为政府管理村镇建设提供法律规范、规则和依据，积极推行依法行政；另一方面要增强政府村镇建设管理行

为的可预期性，增强政府行政的透明度，为农村建设决策提供依据，为推动村镇建设的市场化运作提供支撑。

第四，保障村镇建设参与各方特别是农民的合法权益。从构建社会主义和谐社会角度看，村镇建设必须体现和维护社会公平，负有维护农村社会稳定的重要责任。保护农民的合法权益，解决当前的拆迁补偿，失地农民生活、生产等问题，根本的出路在于强化法律保护和通过法律途径解决冲突。

推进村镇建设的根本目的在于发展农村经济，提高农民收入，因此，不能拔苗助长，必须因势利导，根据不同地区发展的需要，趁势而上。农业的发展、农村经济结构的调整，农民生活水平的提高是推动村镇发展的内在动力，村镇发展是否健康的标准就是要看能否进一步推动本地的全面、协调、可持续发展。法制建设主要是为村镇建设工作提供一个基础性条件，推动村镇建设还需要各地区、各部门以及社会各界的共同努力。希望在座的各位同志以及社会各界继续关注和支持村镇建设事业，为我国最终解决好三农问题做出更大的贡献。

祝研讨会取得圆满成功！

谢谢大家。

认真研究社会主义新农村建设问题

建设部部长 汪光焘

预计到2020年城镇化水平达到55%时,我国仍将有6亿多农民。在推进工业化、城镇化,进而实现现代化的进程中,必须进一步处理好城市发展与农村发展的关系,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。党中央、国务院高度重视“三农”问题,制定了一系列政策措施,促进了农村发展。2005年5月4日,胡锦涛总书记在给新疆农村青年的回信中提出建设社会主义新农村。2005年6月4日,温家宝总理在河北藁城考察农村税费改革情况时,提出“建设新农村,改变一些地方村容村貌差的状况”。中央领导同志十分重视村镇建设,要求建设部切实抓好村镇建设工作。我们必须按照中央要求,进一步加强村镇建设工作,建设社会主义新农村。

一、全面建设小康社会,重点和难点在农村

深刻认识当前我国发展所处的历史阶段。党中央历来高度重视“三农”问题,1978年以来,通过实行以家庭联产承包责任制为主要形式的农村经济体制改革,

调整农村产业结构,推进农村税费改革、粮食流通体制改革和行政管理体制改革,逐步加大对农村各项事业的财政支持,农村经济和社会事业得到了较快发展,为我国改革发展奠定了稳定的基础。实现了粮食等主要农产品供给由长期短缺到总量基本平衡和有余的历史性转变,农民人均纯收入由1978年的160元增长到2004年的2936元,恩格尔系数由1989年的54%下降到2002年的47.7%,实现了农民生活从温饱向小康的历史性跨越。城市发展和农村经济发展联系日益密切,城乡互动发展在我国城镇密集地区已是事实。但总体上说,城乡发展不平衡仍是我国经济社会发展中一个突出矛盾,缩小城乡差距,促进城乡协调发展是今后需要解决的一个十分重要而艰巨的任务。当前我国城乡存在着很大差距。城乡居民收入差距持续扩大,由20世纪80年代中期的1.8:1,20世纪90年代中后期的2.5:1,扩大到2003年3.2:1。如果考虑到城市居民在住房、社会保障、公共卫生和教育等方面享有的国家补贴,农民收入中用作生产资

料的投入,实际差距更大。教育差距大,据调查东部城乡居民人均教育支出的差距从1995年的1.87倍扩大到2002年2.97倍,西部的类似差距拉得更大;2000年,我国农村15岁以上人口平均受教育年限为6.85年,比城市平均水平少3年;在农业人口与非农业人口中,小学及以下文化程度的人群所占比例分别是51.5%和16.3%,初中文化程度所占比例分别是41.5%和32.4%。农村教育水平远不适应中国城镇化和走新型工业化道路的要求。农村居民公共卫生资源缺乏,农村人口约占全国人口的70%,而公共卫生资源不足全国总量的30%。农村每千人口,平均拥有不到一张病床,而城市平均为3.5张;农村每千人口,只拥有一名卫生技术人员,城市则在5名以上;农村人口医疗保险覆盖率只有9.58%,城市则为42.09%,等等。农民比重大,经营规模小,农业劳动生产率低,农民增收难。同时农业发展制约因素从资源约束转化为资源 and 需求双重约束,一些地区农业要素投入结构发生资本替代劳动的变化,进一步加大了农民增收的难度。不根本改变这种状况将不利于农村的发展,农业和农村活力难以增强,农村落后和社会分化有可能加剧,农村社会结构矛盾和国家稳定成本有加大的风险。

要进一步解放思想、更新观念、创新思路。在国家工业化、城镇化初期,将农

村资源相对集中用于支持工业与城市发展,这对于增强我国综合国力是必要的。据专家测算,1952~1978年,通过“剪刀差”,农业为工业提供积累6655亿元。但由此形成的城乡二元经济社会管理制度,不利于农村的发展。2003年,我国人均国内生产总值突破1000美元,标志着我国经济社会发展进入了一个关键阶段,总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。2004年,全国GDP达到13.65万亿元,财政收入达到了2.63万亿元,具有工业反哺农业、城市支持农村的经济社会基础。党的十六届三中全会提出坚持以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观,搞好“五个统筹”。中央对解决“三农”问题明确了“多予、少取、搞活”的工作方针,指出了城乡统筹的发展方略,并从理论高度提出了“两个趋向”的重要论断,即在工业化初期,农业支持工业是一个普遍的趋向;在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,也是一个普遍趋向。这是针对“三农”工作新形势提出来的,也是村镇建设的指导思想和工作方针。我们要以科学发展观为指导,突破城乡二元经济社会结构的思维模式,解放思想,转变观念,用统筹城乡发展的思想、理念研究建设社会主义新农村,不断探索适应新形势新阶段发展要求的推动村镇建设工作的新思路、新方法。