



社会主义新农村

建设

的关键是什么

李云才 著

湖南人民出版社



社会主义新农村

建设

的关键是什么

李云才 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会主义新农村建设关键是什么/李云才著. —长沙:
湖南人民出版社, 2006. 7

ISBN 7-5438-4364-1

I. 社... II. 李... 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(2006)第 065304 号

责任编辑:张人石

装帧设计:赵学业

社会主义新农村建设的关键是什么

李云才 著

*

湖南人民出版社出版

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 核工业二三〇研究所印刷厂印刷

2006 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 890×1240 1/32 印张: 10.75

字数: 242,000

ISBN 7-5438-4364-1
D·712 定价: 21.50 元

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。

——胡锦涛

在整个现代化建设过程中，要始终把建设社会主义新农村、促进城乡协调发展放到重要位置。

——温家宝



第一章 社会主义新农村建设的重大意义	(1)
一、社会主义新农村建设具有重大的现实意义.....	(2)
二、社会主义新农村建设具有深远的历史意义.....	(20)
第二章 社会主义新农村建设的基本构想	(37)
一、社会主义新农村建设的基本取向.....	(37)
二、社会主义新农村建设的基本要求.....	(57)
三、社会主义新农村建设的动力机制及基本模式.....	(63)
第三章 社会主义新农村建设的目标选择	(71)
一、社会主义新农村建设战略基础分析.....	(71)
二、关于现阶段新农村建设目标模式的思考.....	(79)
第四章 社会主义新农村建设指标体系的构建	(88)
一、社会主义新农村建设指标体系框架结构.....	(88)
二、社会主义新农村建设评估考核指标体系.....	(95)
三、社会主义新农村建设监测预警指标体系.....	(101)

第五章 社会主义新农村建设政府管理创新路径选择的	
理论基础	(110)
一、社会主义新农村建设政府管理创新路径的基本概念	(110)
二、中外农村建设路径比较	(114)
三、社会主义新农村建设政府管理创新路径选择的科学发展观	(126)
四、“传统行政型政府”与“公共服务型政府”的管理比较	(133)
第六章 “传统行政型政府”农村公共管理的越位错位	
缺位分析	(137)
一、“三农”问题的历史积淀	(137)
二、在“三农”问题上政府公共管理的越位错位缺位分析	(146)
第七章 “公共服务型政府”管理创新路径向度分析	(191)
一、社会主义新农村建设与“公共服务型政府”管理创新的关系	(191)
二、社会主义新农村建设政府管理创新的原则	(203)
三、社会主义新农村建设政府管理创新的方法	(207)
四、社会主义新农村建设政府管理创新的实现路径分析	(214)

第八章 农村公共产品供给的政府管理创新	(218)
一、农村公共产品供给的特性与功能	(218)
二、农村公共产品供给的障碍分析	(224)
三、农村公共产品供给的管理思路创新	(234)
四、农村公共产品供给的方式与手段创新	(244)
第九章 政府管理创新的支撑体系建设	(250)
一、制度安排支撑政府管理创新	(250)
二、社会主义新农村建设的体制、机制建设	(254)
三、社会主义新农村建设的法制建设	(275)
第十章 社会主义新农村建设的政策选择	(281)
一、公共政策的选择	(281)
二、城乡一体管理政策体系的构建	(288)
三、农村倾斜管理政策体系的构建	(294)
第十一章 社会主义新农村建设范例分析	(311)
一、赣州市社会主义新农村建设现状、问题与 对策	(311)
二、无锡市社会主义新农村建设现状、问题与 对策	(326)
后 记	(333)

第一章 社会主义新农村建设的 重大意义

绵绵数千年，中华民族，以农为本，不离不弃，自给自足，以求温饱。当工业化、城市化拉开现代化建设的大幕时，在不断发达的工业和日益繁荣的城市背景下，我国农业、农民、农村问题被一次次聚焦后，定格于 21 世纪初的社会主义新农村建设。

中共十六届五中全会上《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议》指出：“社会主义新农村是在社会主义条件或社会主义制度下，反映一定时期农村社会以经济发展为基础、以社会全面进步为标志的社会状态。”提出建设社会主义新农村是中国现代化进程中的重大问题，并强调要“坚持把解决‘三农’问题作为全党工作的重中之重，实现工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设”。2006 年 2 月 21 日，《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》颁布，指出要落实完善各项政策，确保社会主义新农村建设有良好开局。以上关于社会主义新农村的论述，是继十六大中央提出解决“三农”问题必须统筹城乡经济社会发展、十六届三中全会将统筹城乡发展放在“五个统筹”之首、十六届四中全会胡锦涛总书记提出“两个趋向”重要论断之后，对建设社会主义新农村这一重大战略所作的最为全面和深刻的阐述。

“三农”问题始终是中国改革和发展的首要问题，是我国现

代化进程中带有全局性、根本性的问题。目前，中国已进入了以工补农、以城带乡的阶段。党的十六届五中全会基于这一基本国情，从中国特色社会主义现代化的全局出发，明确提出了“建设社会主义新农村”的重大战略任务，这是中央审时度势，在新形势下解决“三农”问题的根本指针，是顺利推进全面建设小康社会和现代化宏伟事业所做出的战略决策，是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的重大举措，它的提出是重大的理论创新，它的付诸实施是社会变革的伟大创举。

一、社会主义新农村建设具有重大的现实意义

建设社会主义新农村是新一届中央政府在新的历史发展阶段，根据客观现实和客观规律而作出的重大战略决策，有着重大的现实意义。它是解决“三农”问题的重要基石，是党执政为民宗旨在“三农”领域的具体体现，是全面建设小康社会的客观要求，是贯彻落实科学发展观的重大举措。

（一）建设社会主义新农村为彻底解决“三农”问题 提供了科学思路

“社会主义新农村”是对农村建设与发展方向和目标的一种表述。将建设社会主义新农村确定为我国现代化进程中的重大历史任务，是继上世纪 70 年代末开始实施家庭联产承包责任制、2003 年开始税费改革之后，我国农村迎来的第三次重大调整。它的提出为规划未来农村发展战略，加速农村的可持续发展，描绘了一个新的路线图，是对马克思主义关于社会主义建设尤其是农村建设的重大理论创新，对农村社会发展具有重大的现实意义。

1. 理论上的重大创新

马克思主义经典作家十分重视农业、农村和农民问题。马克思、恩格斯、列宁都曾经从农业发展的一般规律出发，强调农业在国民经济发展中的基础地位和重要作用，注重对资本主义时期工农关系和城乡关系及其发展趋势的分析，把农民问题作为无产阶级革命和社会主义建设的重大问题提出来，从无产阶级革命的需要出发研究工农联盟问题，突出强调在农民占人口多数的国度建立和巩固工农联盟对于无产阶级革命和社会主义建设的重要性。他们还从社会主义建设角度考虑如何解决农民、农村、农业问题，并且对未来社会农民、农村和农业发展的前景进行了科学的预测。

中国共产党在领导中国革命和建设的过程中，对正确处理和解决“三农”问题进行了艰苦的探索。早在20世纪50年代，我们就曾提出“社会主义新农村”建设问题，在第一届全国人民代表大会第三次会议上通过的《高级农业生产合作社示范章程》中，就提出了“建设社会主义新农村”的奋斗目标，并开始了以农业生产合作社为核心的社会主义新农村建设运动。毛泽东总结苏联社会主义建设经验，指出苏联社会主义建设，有一条教训就是对农民剥夺太多，过少地考虑到农民的利益。这一时期的社会主义新农村建设主要经历了从合作社到人民公社两个阶段。但在相当长一个时期里，一些关系长远发展的深层次问题，诸如农村发展的规划问题、机制问题、途径问题、组织保障问题，以及农村税费改革后乡村职能转变问题，都没能从根本上得到解决。农村社会特别是经济欠发达的农村，在不同利益群体之间、党群干群之间，也积累了不少错综复杂的矛盾，成为党长期执政和构建社会主义和谐社会的隐患。改革开放以来，我们党非常重视对农村问题的研究与

解决。关于“建设社会主义新农村”的文件和论述屡见不鲜。

一是 1979 年 9 月 28 日中共十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。《决定》指出：要“有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支持。这是加快实现农业现代化，实现四个现代化，逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路。我国农村有八亿人口，有三亿劳动力，随着农业现代化的进展，必将有大量农业劳动力可以逐步节省下来，这些劳动力不可能也不必要都进入现在的大、中城市，工业和其他各项建设事业也不可能和不必要都放在这些城市。我们一定要十分注意加强小城镇的建设，逐步用现代工业交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把它们武装起来，作为改变全国农村面貌的前进基地。全国现有两千多个县的县城，县以下经济比较发达的集镇或公社所在地，首先要加强规划，根据经济发展的需要和可能，逐步加强建设。还可以运用现有大城市的力量，在它们的周围农村中，逐步建设一些卫星城镇，加强对农业的支持。”

二是 1984 年的中央一号文件。1984 年 1 月 1 日，中共中央下发了《关于一九八四年农村工作的通知》。在这个文件中，有两处使用了“建设社会主义新农村”这一概念：一处是：“国家设在农村的一切企事业单位，如国营农林牧渔场、工矿企业和水利水电、地质勘探、科学试验推广等单位，都要学习解放军，加强同附近农民的联系，按照互惠的原则，通过提供当地农民需要的服务，与农民共同建设农村的物质文明和精神文明，为促进商品生产发展、加强工农联盟、建设社会主义新农村做出新的贡献”；另一处是：“要按照中央的部署，进行整党，纯洁党的组织，发扬党的优良传统，提高党组织的战斗力，改变软弱涣散的状况，带领广大共产党员、共青团员和社会主义建设积极分子，

团结亿万农民，为建设社会主义新农村而奋斗。”不过，1984年的中央1号文件对“建设社会主义新农村”这一概念没有作详细阐述。

三是1984年1月21日中共中央办公厅批转的《全国文明村(镇)建设座谈会纪要》。1983年10月27日至11月5日，中央宣传部和中央书记处农村政策研究室在江苏省苏州市联合召开全国农村文明村(镇)建设座谈会，1984年1月21日中央办公厅转发了这次座谈会纪要。在中办转发的通知里，使用了“建设中国特色的社会主义新农村”一词，在《全国文明村(镇)建设座谈会纪要》里还有如下的表述：“文明村建设的总的要求和目标是：在农村全面落实党的十二大提出的总任务，紧紧围绕经济建设这个中心，认真加强思想建设、文化建设、民主建设、道德风尚建设和村容村貌、公益事业建设，实行两个文明一起抓，逐步把广大农民培养成有理想、有道德、有文化、守纪律的一代新型农民，把农村建设成为高度文明、高度民主的社会主义现代化的新农村。”文件还提出了文明村镇建设的具体任务：抓思想教育，治旧变新；抓文化科学，治愚变智；抓环境卫生，治脏变净；抓社会秩序，治乱变安；抓生产发展，治穷变富。中共中央办公厅批转的《全国文明村(镇)建设座谈会纪要》，是改革开放后对“建设社会主义新农村”这一概念的内涵作较详细阐述的第一篇文献。

四是1991年11月29日中共十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》。在这个《决定》中，“建设中国特色社会主义的新农村”一词与“建设社会主义新农村”一词同时并用。《决定》还明确20世纪90年代建设新农村的总的目标是：在全面发展农村经济的基础上，使广大农民的生活从温饱达到小康水平，逐步实现物质生活比较丰裕，精神

生活比较充实，居住环境改善，健康水平提高，公益事业发展，社会治安良好等目标。十三届八中全会对“建设社会主义新农村”概念作了进一步的丰富和完善。

五是 1998 年 10 月 14 日中共十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。这个《决定》提出了“建成富裕民主文明的社会主义新农村”、“建设有中国特色社会主义新农村”等概念，并依据党的十五大精神，用较大篇幅详细规划了从那时到 2010 年，建设有中国特色社会主义新农村在经济、政治和文化等方面的奋斗目标。这个文献是与这次十六届五中全会通过的规划建议在时间上较近的文献，在“建设社会主义新农村”概念内涵上也最具有继承和发展关系的文献。

通过上述简单回顾，可以发现，随着实践的展开和时间的推移，我们党在“建设社会主义新农村”这个重大问题上，认识日趋深刻，工作思路日趋完善，有关文字的表述一次比一次丰富，“建设社会主义新农村”在全党工作中的位置也一次比一次突出。十六届五中全会提出的“建设社会主义新农村”，是我们党总结社会主义建设经验特别是改革开放以来的经验，在新的起点上对我国现代化建设规律的进一步把握，内容更加系统科学，是从经济、政治和文化全方位，生产力、生产关系和上层建筑多领域，生产、生活、风俗、环境和管理等多内涵，对社会主义新农村进行的科学界定，并提出了明确要求。意义十分重刁，影响十分深远。

2. 实践上的重大指导意义

党的十六届五中全会提出建设“社会主义新农村”的重大历史任务，无疑是把深化农村改革提到了新的高度，把建设社会主义新农村作为解决“三农”问题的总抓手。新的历史时期强调的

“建设社会主义新农村”具有新的丰富内涵。

从理论上说，农业、农民的载体是农村。将解决“三农”问题统一到新农村建设上来，是一个新的政策定位，具有系统性和综合性的鲜明时代特征。其目的，在于全方位推进农村的物质文明、精神文明、政治文明和生态文明建设，从根本上解决“三农”问题。从“三农”政策的层面来理解，可以看出它具有全局性、根本性、长期性的特征。

(1) 确保工农业协同推进 发展经济学认为，随着工业化的发展，工农关系要在政策上逐步调整。在工业化启动期和发展初期，工业的成长主要依靠农业提供的剩余积累，这是农业哺育工业阶段；步入工业化中期，工业的发展完全依靠自身的剩余积累来进行，这是工农自养或平衡发展阶段；进入工业化后期，工业剩余开始回流农业，这是工业反哺农业阶段。工农关系的这种演变及其政策调整，在世界各国工业化进程中是一个共同趋势。然而回顾中国的工业化历程，工农关系并没有依此趋势在政策上作相应调整。数据显示，“一五”时期，我国的农业、重工业、轻工业和其他行业的总投资是 611.58 亿元，其中农业占 7.1%，重工业占 36.2%，轻工业占 6.4%。1976 年至 1978 年这三年，农业、重工业、轻工业和其他行业总投资为 1259.80 亿元。其中农业占 10.8%，重工业占 49.6%。另外，从 1952 年到 1986 年的 34 年中，国家利用中央集权体制的权威，通过工农业产品价格“剪刀差”政策，从农业抽走 6868.12 亿元资金，约占这些年农业所创造的价值总额的 18.5%。

当前，我国农业发展已进入了新阶段，农业发展面临的主要制约因素，已经从单纯的资源约束转变为资源和需求双重约束。由于农业的要素投入结构正在发生资本替代劳动的明显变化，农

业投入边际报酬递减，农业生产成本呈加速上升趋势。农产品的需求下降，农业的收益明显下降。在农业收益率下降和农业成本上升的共同作用下，农业和工业的相对劳动生产率差距扩大。

社会主义新农村建设战略的实施标志着国家对农业已由过去的“多取、少予”转变为“多予、少取”，工业对农业已由过去的“抽吸”转变为“反哺”，并且这种转变已不可逆转。

(2) 确保城乡协调发展 我国自 20 世纪 50 年代后期开始，为了集中力量进行国家工业化建设，形成了以户籍制度为核心内容的一系列偏向城市的城乡二元体制。该体制是在城乡分治的行政建制基础上形成的，包括户籍制度、粮食供应制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、人才制度、婚姻制度、财政税收制度以及金融信贷制度等。这十几种制度性的城乡差异，将农民置于近乎二等公民的境地。

二战以来的大量政治研究成果表明，城乡二元体制下的城乡反差必然对社会经济、文化各方面造成严重危害，也必然招致社会报复。严格的户籍制度与向城市倾斜的各项制度相结合，将农民无情地排斥在工业化、城市化进程之外，从而造成城市居民和农村居民两大不平等的社会利益集团。陆学艺称之为“城乡分治，一国两策”^①。在经济上，农业人口和城市人口在赋税、所有制、就业等方面所享有的国民待遇仍然有显著差别；在政治上也一样，如选举全国人大代表时，城市人口是 24 万人选举产生一个代表，而农村人口却是 96 万人产生一个代表；在其他待遇上，农村人口在教育、医疗、社会保障等方面与城市人口所享有的国民待遇也有天壤之别。由此可见，改革开放以后，城乡分割

① 陆学艺：《走出“城乡分治，一国两策”的困境》，《读书》2005 年第 5 期。

的二元体制已逐渐演变成一种权益结构，维护着城市居民的既得利益，农民阶层则长期受这一体制的束缚而成为最大的利益受损群体。事实上，在中国城乡差距已经畸变为一种城乡鸿沟。^①面对日益扩大的城乡鸿沟，提出社会主义新农村建设，就是要统筹城乡经济社会发展，并且要将农村作为协调发展的重点。要加强农村基础设施建设，将国家新增的教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，为农村发展创造基础条件。在深化农村经济、社会、政治体制改革的过程中，要为农村发展提供必要的体制创新和政策支持。实践证明，社会主义新农村建设的提出将使长期存在的“城乡分治”向城乡一体化方向发展，城乡鸿沟将逐渐弥合。

(3) 确保政府与农民和谐相处 从管理学的角度分析，导致政府同农民关系紧张的原因主要有两个：一是国家从农民手中拿走过多，给予的太少，农民可支配收入减少，负担太重，农民的实际利益受到影响；二是经济市场化条件下农民政治途径不通。从我国的实际情况看，这两个方面的因素都不同程度地存在着。从农民负担说，我国和国际上通行的三级政府不同，实行的是五级政府构架，即“中央—省—地级市—县（区）—乡镇”。其中位居基层的县、乡基本上是靠“以农养政”，农民不堪重负。从农民参与政治的方面说，同样存在农民利益表达途径不通的问题。一方面村级管理常表现为“准政府”行为，向乡（镇）政府负责高于向村民负责。另一方面在农村中有些地方，特别是商品经济发展比较快的地方，农民作为市场经济活动主体，其活动领域早已超出了村级组织的范围，许多问题在村级组织范围内已不

① 陆学艺：《中国“三农”问题的由来与发展》，《当代中国史研究》2004年第3期第10页。