

建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

新农村建设与 县域经济发展

王占国 柴艳宏 主编

*Xinnongcun Jianshe Yu
Xianyu Jingji Fazhan*



中国农业出版社
农村读物出版社

建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

新农村建设与县域 经济发展

王占国 柴艳宏 主编

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设与县域经济发展/王占国, 柴艳宏主编.
北京: 中国农业出版社, 2006. 6
(建设社会主义新农村书系)
ISBN 7-109-11011-7

I. 新... II. ①王...②柴... III. ①农村-社会主义建
设-研究-中国②县-地区经济-经济发展-研究-中国
IV. ①F320.3②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 061660 号

中国农业出版社
农村读物出版社 出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 6.625

字数: 143 千字

定价: 7.60 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 王占国 柴艳宏

副主编 王爱新 刘小宁 王继伟 朱永峰

出版说明

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，2006年中央1号文件又把推进社会主义新农村建设作为当前和今后一个时期党和政府的中心工作。按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，中国农业出版社本着为“三农”服务的办社宗旨，及时策划推出了《建设社会主义新农村书系》。

中宣部、新闻出版总署、农业部和中国版协十分重视本套书系的出版工作，给予了大力支持和精心指导。本书系旨在服务“三农”上有所创新，以促进农民增收为出发点，以促进农村和谐社会建设为落脚点，真正做到贴近农业生产实际、贴近农村工作实际、贴近农民需求实际，让广大农民、农技人员和乡村干部看得懂、学得会、买得起、用得上。

本套书系紧紧围绕建设社会主义新农村的内涵，在内容上，分农业生产新技术、新型农民培训、乡村民主管理、农村政策法律、农村能源环境、农业基础设施建设、小康家园建设、乡村文化生活、农村卫生保健、

乡村幼儿教育等板块；在出版形式上，将手册式、问答式、图说式与挂图、光盘相结合；在运作方式上，按社会主义新农村发展的阶段性，分期分批实施；在读者对象上，依据广大农村读者的文化水平和阅读习惯，分别推出适合广大农民、农技人员和乡村干部三个层次的读本。整套书系内容通俗易懂，图文并茂，突出科学性、针对性、实用性和趣味性，力求用新技术、新内容、新形式，开拓服务的新境界。

我们希望该套书系的出版，能够提高广大农民的科技素质，加快农业科技的推广普及，提高农业科技的到位率和入户率，为农业发展、农民增收、农村社会进步提供有力的智力支持和精神动力，为社会主义新农村建设注入新的生机与活力。

中国农业出版社

2006年5月

目 录

出版说明

一、新农村建设与县域经济发展的关系	1
(一) 新农村建设的由来与任务	1
(二) 县域经济的提出与任务	11
(三) 新农村建设与县域经济发展的关系	19
(四) 县域经济发展的目标与原则	26
二、新农村建设与县域经济发展战略	33
(一) 县域经济发展战略与新农村建设的关系	33
(二) 县域经济发展战略对新农村建设的作用	37
(三) 优化县域经济发展战略及模式 促进新农村建设	41
三、新农村建设与县域经济统筹协调发展	56
(一) 新农村建设与县域经济社会统筹发展	56
(二) 新农村建设与县域经济城乡统筹发展	61
(三) 新农村建设与县域经济可持续发展	69
四、新农村建设与县域经济产业结构调整	83
(一) 县域经济产业结构分析的原则	83

(二) 新农村建设与县域农业结构调整	88
(三) 新农村建设与县域工业结构调整	94
(四) 新农村建设与县域第三产业结构调整	102
五、新农村建设与县域小城镇建设	106
(一) 县域小城镇发展与新农村建设的关系	106
(二) 小城镇建设中存在的问题及实践模式的选择	111
(三) 小城镇建设的对策建议	118
六、新农村建设与县域非公有制经济发展	132
(一) 新农村建设中县域非公有制经济的地位和作用	132
(二) 县域非公有制经济发展的制约因素	133
(三) 县域非公有制经济的发展对策	140
七、新农村建设与县域社会保障	153
(一) 构建农村社会保障制度的意义与作用	153
(二) 县域农村社会保障现状与存在的问题	159
(三) 县域农村社会保障的任务与对策	165
八、新农村建设与构建财政支农长效机制	176
(一) 财政支持新农村建设的意义	176
(二) 财政支农现状与面临的主要问题	185
(三) 构建财政支持新农村建设长效 机制的总体设想	192
参考文献	202

一、新农村建设与县域经济发展的关系

农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。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确定的一项重大长期的历史任务。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艰苦努力。

（一）新农村建设的由来与任务

1. 新农村建设的由来 新农村建设并不是一个新的概念，回顾历史可以看出，20 世纪 50 年代我们提出的建设社会主义新农村，主要是强调从改变所有制形式，在农村建立社会主义制度角度提出来的。在《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》的引言中就明确指出：“发展农业可以有两条道路，一条是资本主义道路……一条是社会主义道路……今后的任务是要尽力巩固合作化制度，同时继续反对农村中的资本主义自发势力”。当时是在一穷二白的基础上建设新农村，所憧憬的目标也仅仅是低层次的“楼上楼下，电灯电话”等。

改革开放以来中央关于“三农”问题共发布了 8 个“一

号”文件，这八个一号文件记录了中国农村改革的历史过程：

1982年1月1日，中共中央发出第一个“一号文件”，对迅速推开的农村改革进行了总结，并对当年和此后一个时期农村改革和农业发展作出了具体部署。文件突破了传统的“三级所有、队为基础”的体制框框，肯定了双包制即包产到户、包干到户或大包干，指出它们“都是社会主义生产责任制”。

1983年1月，中共中央颁布关于《当前农村经济政策的若干问题》，即第二个中央一号文件。这个文件从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

1984年1月1日，中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》，即第三个一号文件。文件强调要继续稳定和完善家庭联产承包责任制，延长土地承包期，规定土地承包期一般应在15年以上，对于生产周期长的和开发性的项目，承包期应当更长一些。

1985年1月，中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，即第四个一号文件。要求调整农村产业结构，将农业税由实物税改为现金税，取消30年来农副产品统购派购的制度，对少数重要产品如粮、棉等采取国家计划合同收购的新政策。

1986年1月1日，中共中央、国务院下发了《关于1986年农村工作的部署》，即第五个一号文件。文件强调必须继续贯彻执行农村改革的方针，进一步摆正农业在国民经济中的地位。

中国的最大问题是农民问题，农民的最大问题是土地问

题。20 世纪 80 年代的这 5 个一号文件正是解决了当时农村土地制度的理论问题和实际问题。

2004 年 1 月,《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》下发,即改革开放以来中央第六个一号文件。文件要求,要调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民增收较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。

2005 年 1 月 30 日,第七个一号文件《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》下发。文件要求,要稳定、完善和强化各项支农政策,切实加强农业综合生产能力建设,继续调整农业和农村经济结构,进一步深化农村改革,实现粮食稳定增产、农民持续增收,促进农村经济社会全面发展。

政策实施以来,各地加大力度落实取得成效,2005 年全年农村居民人均纯收入 3 255 元,扣除价格上涨因素,比上年实际增长 6.2%;按年人均纯收入低于 683 元的标准,2005 年末农村贫困人口为 2 365 万人,比上年末减少 245 万人;按年人均纯收入 684~944 元的标准,2005 年末农村低收入人口为 4 067 万人,比上年末减少 910 万人。^①

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,即中央第八个一号文件。文件要求,统筹城乡经济社会发展,推进现代农业建设,稳定发展粮食生产,积极调整农业结构,加强基础设施建设,加强农村民主政治建设和精神文明建设,加快社会事业发

① 数字来源:中华人民共和国国家统计局网站 2005 年统计公告。

展，推进农村综合改革，促进农民持续增收，确保社会主义新农村建设有良好开局。

进入 21 世纪以来，这三个关于“三农”的中央一号文件，有力促进了农民增产增收，提高了农业综合生产能力，开创了社会主义新农村建设的新局面。

2. 新农村建设的目标、原则 “十五”时期城镇居民人均可支配收入 8 590 元，农村居民人均纯收入 2 931 元。农村居民家庭恩格尔系数（即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重）为 46.44%，城镇居民家庭恩格尔系数为 37.48%^①。按年人均纯收入低于 683 元的标准，2005 年末农村贫困人口为 2 365 万人，比上年末减少 245 万人；按年人均纯收入 684~944 元的标准，2005 年末农村低收入人口为 4 067 万人，比上年末减少 910 万人。^② 当前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件。

党的十六届五中全会提出建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村的目标，全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的要求。实现这五句话提出的要求，就是农村各方面实现协调、全面发展的过程。

在推进新农村的建设中，我们必须尊重自然规律、经济规律和社会发展规律，区分轻重缓急，突出建设重点，分步实施，扎实推进。要从农民群众最关心，要求最迫切、最现

① 数字来源：根据中华人民共和国国家统计局网站 2005 年统计公告整理。

② 数字来源：中华人民共和国国家统计局网站 2005 年统计公告。

实的利益问题为着力点，促进农村和谐社会建设，维护农民利益，增进农民福祉，不断让农民群众得到实实在在的好处，促进农民全面发展。为此中央明确提出了一些重要原则，有五个大的原则：

首先，推进新农村建设一定要以发展农村经济建设为中心，进一步解放和发展农村生产力，促进粮食稳定增产、农业增效，农民持续增收。在经济发展、农民收入增长的基础上，才能改变农村的面貌，新农村建设也才可能持之以恒地进行下去。

二是必须坚持农村基本经营制度，尊重农民的主体地位，不断创新农村体制机制。农村实行以家庭经营承包为基础，统分结合的方针体制，这是宪法规定的，不能因为搞新农村就错误理解为不搞家庭经营了。

三是要坚持以人为本，着力解决农民生产生活中最希望、最迫切的实际问题。农村和城市相比，落后的方面很多，所以要以人为本，做到关心农民疾苦、尊重农民意愿，从切实让农民得到实惠的角度出发，解决存在的实际问题，如道路、电力、卫生、电视、对外交通、清洁的水源等等问题。

四是要坚持科学规划，根据实际情况，因地制宜、分类指导。规划要统一制定，任务要一项一项落实，工作要逐步推进，而且要坚持从当地的实际出发，不能盲目地照搬照用别的地方的经验。

五是要发挥各方面的积极性，依靠农民、国家和社会力量，使新农村建设成为全党全社会的共同行动。一方面是农民劳动建设自己的家园。二是财政实力增强了，国家对农民要给予扶持。三是整个社会，特别是多动员城市各个方面，

使他们力所能及地帮助农村发展做出一些贡献。

3. 新农村建设的任务 建设社会主义新农村事关全面建设小康社会和社会主义现代化的建设全局，面临的任务艰巨而复杂。

(1) 全面加强农村生产力发展，建设现代农业。发展农村生产力要落实在现代产业上，建设现代农业。现代农业建设是社会主义新农村建设的基础工程，是社会主义新农村建设的根本点，是推进我国全面现代化建设的关键点，也是实现粮食发展和农民增收的立足点。推进现代农业建设，必须以科学发展观为指导，围绕全面建设小康社会的社会主义现代化建设的总目标来进行。重点从以下几方面大力推进：①全力提升自主创新和成果应用水平，以现代科技引领现代农业；②发展壮大一体化“龙型经济”，以产业化方式经营现代农业；③继续推动农业结构调整，以优势区域布局构建现代农业；④积极扶植合作经济组织和行业协会，以农业组织化促进现代农业；⑤建立健全产品现代流通体系，以全球化的现代市场推动现代农业；⑥切实加强资源节约型和环境友好型现代农业建设；⑦国家要进一步加大对现代农业的保护和投入力度，以支农政策扶植现代农业；⑧学习和掌握现代科学技术，转变农业增长方式。加强农业高技术研究，持续实施现代农业高技术产业化项目，尽快取得一批具有自主知识产权的重大农业科技成果。按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，调整优化农业结构。加快建设优势农产品产业带，积极发展特色产业、特色食品和生态农业，保护农产品知名品牌，培养壮大主导产业。加快发展循环农业。要大力开发节约资源和保护环境的农业技术，重点推广废弃物综合利用技术、相关产业链技术和可再生能源开发利用

技术。

总之，建设社会主义新农村的首要任务，是要把发展现代农业作为主攻方向。要坚持用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代经营方式发展农业，全面提高农业现代化水平，强化新农村建设的产业支撑。

(2) 促进农民持续增收，夯实社会主义新农村建设的经济基础。要坚持把促进农民增收，作为农业和农村工作的中心任务，挖掘农业内部增收潜力，广辟农村富余劳动力转移就业的途径，形成农民增收的长效机制。按照国际国内市场需求，积极发展品质优良、特色明显、附加值高的优势农产品，推进“一村一品”，实现增值增效。保障务工农民的合法权益，进一步清理和取消各种针对务工农民流动和进城就业的歧视性规定和不合理限制。建立健全城乡就业公共服务网络，为外出务工的农民免费提供法律政策咨询、就业信息，就业指导和就业介绍。稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策。要加强国家对农业和农民的支持保护体系。对农民实行的“三减免、三补贴”和退耕还林等政策，要继续稳定、完善和强化。2006年，粮食主产区要将种粮直接补贴的资金规模提高到粮食风险基金的50%以上。其他地区也要根据实际情况加大对种粮农民的补贴力度。增加良种补贴和农机具购置补贴。适应农业生产和市场变化的需要，建立和完善对种粮农民的支持保护制度。加强扶贫开发工作，要因地制宜地进行整村推进的扶贫开发方式。加大力度改善扶贫地区的生产和生活条件，抓好扶贫地区劳动力的转移培训，扶植龙头企业带动扶贫地区调整结构，拓宽贫困农户增收渠道。对缺乏生存条件地区的贫困人口实行易地扶贫。继续增加扶贫投入，完善管理制度，提高使用效益。继

续动员中央和国家机关、沿海发达地区和社会各界参与扶贫开发事业。

(3) 加强农村基础设施建设，改善社会主义新农村建设的物质条件。一要大力加强农田水利、耕地质量和生态建设。在搞好重大水利工程建设的同时，不断加强农田水利建设。要大力加强耕地质量建设，实施新一轮沃土工程，科学使用化肥，引导增加有机肥，全面提高地力。按照环境友好型社会的要求，继续推进生态建设，切实搞好退耕还林、天然林保护等重点生态工程。稳定完善政策，培育后续产业，巩固生态建设成果，建立和完善生态补偿机制。

二要加强乡村基础设施建设。在巩固人畜饮水解困的基础上，加快农村饮水安全工程建设，提倡饮用水和其他生活用水分别供水。要加快农村能源建设步伐。从 2006 年开始大幅度增加农村沼气建设投资规模，以沼气建设带动农村改圈、改厕、改厨。尽快完成农村电网改造续建配套工程。要进一步加强农村公路建设，到“十一五”期末基本实现全国所有乡镇通油（水泥）路，东、中部地区所有具备条件的建制村通油（水泥）路，西部地区基本实现具备条件的建制村通公路。要积极推进农业信息化建设。按照建管并重的原则，逐步把农村公路等公益基础设施的管护纳入国家支持范围。

三要加强村庄规划和人居环境治理。随着农民生活水平提高和全面建设小康社会的推进，农民迫切要求改善农村生活环境和村容村貌。搞好农村垃圾、污水治理，改善农村环境卫生。村庄治理突出乡村特色、地方特色和民族特色，保护有价值的古村落和古民宅。要求本着节约的原则，充分立足现有基础进行房屋和设施改造。各级政府要切实加强村庄

规划工作，可从实际出发制定村庄建设和人居环境治理的指导性目录，扎实稳步地推进村庄治理。

(4) 加快农村社会事业，培养推进社会主义新农村建设的新型农民。一要加快发展农村义务教育。着力普及和巩固农村九年制义务教育。2006 年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费。2007 年在全国农村普遍实行这一政策。

二要大规模开展农村劳动力技能培训。提高农民整体素质，培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，是建设社会主义新农村的迫切需要，发展农村就业教育和成人教育。继续支持新型农民培训，提高农民务农技能，促进科学种田。扩大农村劳动力转移培训阳光工程实施规模，增强农民转产转岗就业能力。

三要繁荣农村文化事业。各级财政要增加对农村文化发展的投入，加强村文化室等公共文化设施建设，继续实施广播电视“村村通”和农村电影放映工程，发展文化信息资源共享工程。推动实施农民体育健身工程，满足农民群众多层次、多方面的精神文化需要。

四要加强精神文明建设，认真实施公民道德建设工程，开展和谐家庭、和谐村组、和谐村镇创建活动，倡导科学健康的生活方式，在农村形成文明向上的社会风貌。

五要积极发展农村卫生事业。积极推进新型农村合作医疗制度试点工作，从 2006 年起，中央和地方财政较大幅度提高补助标准，到 2008 年全国农村普及新型合作医疗制度。加强以乡镇卫生院为重点的农村医疗卫生基础设施建设，健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系。

六要逐步建立农村社会保障制度。按照城乡统筹发展的