

杨军宪◎著



基础中国

JICENG ZHONG GUO

经济日报出版社

杨军宪◎著



基层中国

JICENG ZHONG GUO

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层中国/杨军宪著 —北京:经济日报出版社,2005

ISBN 7-80180-493-7

I.基...II.杨...III.①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国

③农民—问题—研究—中国

IV.①F32②D422.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第103731号

基层中国

作者	杨军宪
责任编辑	康桥
插图作者	高宏
责任校对	张天煜
出版发行	经济日报出版社
地址	北京市宣武区白纸坊东街2号(邮政编码:100054)
电话号码	010—63567684(编辑部)63567683(发行部)
网址	www.edp.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经销	全国新华书店
印刷	西安市建明印务有限责任公司
开本	635mm×960mm 1/16
印张	11.25
字数	150千字
版次	2005年9月第一版
印次	2005年9月第一次印刷
书号	ISBN 7-80180-493-7 / F.201
定价	33.00元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

■ 书名题字：武春河
■ 责任编辑：康桥
■ 插图作者：高宏
■ 封面设计：宗霆

一位县委书记的千虑一得



这本名曰《基层中国》的书，作者是中共子长县委书记。子长县位于陕北高原的腹心地带，是著名的革命老区，党的历史上著名的瓦窑堡会议召开的地方。该县在革命战争年代里，出现过九位将军。县名因纪念谢子长将军而得名。

我觉得这本书最有价值的地方在于，这是一位在基层担任九年主要领导职务的同志，从基层的视角，对当前一些大到国策，小到老百姓的油盐酱醋问题的思考。因为角度的不同，他的思考显得尤为重要，尤有价值。尽管作者十分谦虚，他说他是个愚者，这本书充其量只是“愚者千虑，必有一得”而已，但是我认为，这些思考是重要的和切中时弊的。因为书中反映的都是老百姓的实情。

感谢作者将他的思考贡献出来，并且辑成一本书。

这本书中的大部分文章，都曾在《求是》、《党建研究》、《经济日报》以及地方报刊刊登过，在刊登时就造成过一定的影响。而开篇之作《一个“农”字关乎天下》，则是作者在中央党校学习时的毕业论文。该文获得中央党校优秀论文奖，刊登在《陕西日报》后则获得该报论文三等奖。

另有一些文章，则是作者在一些场合的讲课稿。例如《乡镇政府的四个转变》一篇，在《陕西日报》加编者按发出以后，受到广泛重视，接着接受邀请，

就此专题在陕西省委政策研究室举办的乡镇职能转换培训班上讲课。

阅读了这些文稿，概括来说，我觉得作者的思考在下面四个方面给人颇有启迪：

其一，站在县级角度来看国家管理体制运行中的一些弊端和建议；

其二，实话实说，客观真实地反映基层向小康社会迈进中的一些困惑和探索；

其三，在道德层面上对基层老百姓的需求进行了思考：新时期的农民需要怎样的理念，政府应该给予怎样的引导，等等；

其四，作为基层执政者要治理好所管辖的那一方水土，需要哪些素质和气质，尤其要了解自己肩负的责任，认识到职务就是责任，担负的职务越高，肩负的责任就越大。

“思考些问题”，这是毛泽东同志一贯倡导的工作作风之一。较之当年，我们在今天更是面临着许多新的课题新的挑战。哪些事情干成，为什么成的，总结它；哪些事情有失误，为什么失误的，总结它。韩愈说“行成于思毁于随”，正是这个道理。

一个成熟的党务工作者，他必须懂得思考。

我祝贺《基层中国》这本书的出版。我想，每个县委书记同志如果能从忙碌的工作中抽出一点闲暇，阅读一下这本书，你们这位同事的思路肯定会对你们有所帮助和启发。我还想，如果每个县委书记同志都能将自己的思考贡献于社会，一定会对人们了解中国国情，对决策部门提供决策，对促进时代的发展都大有裨益。

是为序。

2005年7月9日

把经济工作重心移至县市一级

许宝健

吸引我看这部书稿的第一个原因是它的书名《基层中国》。吸引我看这本书的第二个原因是它的作者，一位中国基层的县委书记。我是在同事康守永的办公室偶然看到这部书稿的，随手翻了翻，书中的许多观点引起了我的共鸣，还有一些想法和我平时的思考也是吻合的。

这些年，我因搞农村经济和县域经济的报道和研究，而结识了一批县市领导，他们中的一部分人在繁忙的政务工作之余，在敢于实践的同时，善于思考，勤于笔耕，常常有引起专家学者惊讶的著述和观点问世。这些来自基层和实践的成果，虽然缺少系统的理论，也少有引经据典的论证，但是对中国有用，对基层有用，对解决实际问题有用。作为先睹为快的读者，我愿意向大家推荐这本书。作为长期关注农村经济和较早关注县域经济的记者，我也愿意将阅读书稿的一些体会与读者交流。

1979年，我在经济日报发起了农村调研点的活动，即在全国选择部分典型县市作为经济日报农村调研点，聘请这些县市的党政一把手为经济日报农村观察家。2000年7月，召开了首次调研工作会议，60多位县市领导进京参会。此事引起时任副总理的温家宝同志的高度重视，他亲自邀请与会的县市领导到中

南海座谈，并在听取部分同志发展农村和县域经济的汇报后，发表了重要讲话。他在讲话中高度评价了这次活动，强调中央高度重视县市工作，表示今后要加强与县市一级的联系。后来他在给经济日报成立县域经济研究中心的批示中又明确要求，要加强对县域经济的报道和研究。随后，党的十六大发出了壮大县域经济的号召。

自此，我一直关注各地县域经济的发展，也对县市这个层次对中国经济和社会的重要作用有了越来越深刻的体会。

从某种意义上说，中国的问题就是基层问题。站在县市这个层面上看，基层政权的稳定，社会的安定，农民增收和农村经济的发展，都关乎中国的根本。同时，中国基层的问题，从来没有像现在这样突出，解决基层中国的问题，也从来没有像现在这么迫切。

从这个角度上说，基层中国是一个沉重的命题，也是一个大有希望的命题：基层中国不仅仅是需要执政基层的县市领导破解的命题，也是需要一切致力于振兴中国的人士共同破解的命题。

解决中国的问题归根结底要发展经济，解决基层的问题归根结底要发展农村经济和县域经济。而农村经济和县域经济发展了，中国经济就会进入一个良性发展的轨道。由此来看，基层的问题解决了，中国的问题也就基本解决了。所以，我一直觉得，坚定不移地以经济建设为中心，同时要将经济工作的重点下移。下移到哪里呢？我认为应该移到县市一级，也就是说，为贯彻落实以经济建设为中心这个大政方针，今后一个时期，在工作部署上，应该紧紧抓住县市这个环节和层次，以县市经济工作为重心。

将经济工作重心移至县市，有这样几个简单的理由：一是县市在国家全局中起着承上启下+连接城乡的作用；二是县市包含了今日中国主要的经济矛盾和社会矛盾；三是县市是执政为民、建立和谐社会的关键环节；四是县市是统筹城乡、解决“三农”问题的重要操作平台；五是县市是我国地方行政管理体制改革需要重点加强的层次。

作为执政县市的主要领导，作者站在西部欠发达地区这个层面上，将农民向小康社会迈进的艰辛分为“现实基层”、“执政基层”、“经营基层”、“情系基层”四个板块，把贫困地区农民向富裕进军途中的困惑、渴望、奋争实事求是地叙述出来，把大量发生在基层的实际资料、数据，通过一些重要话题、典型

事件、政策基本面等具体内容，对增加农民收入，建立和谐社会问题作了较为细致的分析。这些分析，不仅有实践的结晶，也有上升到理性深层次的思考，所言所思有物，所叙所盼有情。古人云：春江水暖鸭先知。作者长期生活在基层和农民天天打交道，站在基层这个角度来谈农村政策的效应和农民的实际状况，因而文章朴实中含有新意，分析中含有期盼，给读者提供了一定的思考空间，值得一读。

古代先哲孟子曰：“乐民之乐者，民亦乐其乐；忧民之忧者，民亦忧其忧。乐以天下，忧以天下，然而不王者，未之有也。”我觉得，对于我们这样一个农民占大多数的国家来说，无论是经济学家还是基层工作者，都应有对国家的责任，对社会的良知，对农民的关爱。只有大家都来关爱农民，才有农村的小康，才有城乡之间差距的缩小乃至和谐社会的建立。

（作者系经济日报农村版总编辑，县域经济研究中心主任，博士）

基层中国

目 录

- 1 一位县委书记的千虑一得 / 吴象
- 3 把经济工作重心移至县市一级 / 许宝健

现实基层

- 3 一个“农”字关乎天下
- 10 减少农民才能富裕农民
- 16 在决策落实中打造有为政府
- 24 善待百姓：一个时代的主题
- 29 回归属于百姓的政治

执政基层

- 35 责任与气度：考验执政基层的潜在命题
- 60 寻找权力与责任的协调统一
- 65 以人为本：执政理念的新回归
- 70 构筑比道德约束更严格的诚信
- 75 和谐社会：美好的治国方略

经营基层

- 81 乡镇政府的四个转变
- 87 乡镇职能转变的三大焦点问题
- 98 做好聚才用才这篇大文章
- 103 退耕还林必须解决的新问题
- 109 振兴经济：执政理念的硬约束效应
- 117 鲜花这样走向世界

情系基层

- 125 城镇化过程首先应是人性化的过程
- 131 大洪灾中我们干了什么
- 136 洪灾为什么袭击我们
- 139 挺起不屈的脊梁救我家园
- 144 走出信访困境
- 154 县域财政的体制困境与政策思考
- 162 向高家沟进城的农民致敬
- 170 别忽视了民智与民力的开发

- 175 后记

现实基层





“三农”问题，特别是增收难，是近年来国人谈论最多、出现频率最高的一个词。这本身就说明增收问题出现了障碍，业已成为中国社会迫在眉睫必须解决的一个大问题。农民增收缓慢，不但会造成城乡断裂，而且城市本身的发展也会因农村这个巨大的市场连接体的不活而失去支撑和依托。换言之：中国的现代化、城市化进程无法越过农民，无法在农民不参与的情况下，由另外一些社会阶层和单位人群率先完成。也就是说，只有在让农民回归到社会历史的本位之中这样一个前提下，中国社会整体性的现代化前移期望才是可能的和有效的。



一个“农”字关乎天下

“三农”问题，特别是农民增收难，是近年来国人谈论最多、在媒体和各类讲话中出现频率最高的一个词。这本身就说明增收问题出现了障碍，业已成为中国社会迫在眉睫必须解决的一大问题。农民增收缓慢，不但会造成城乡经济纽带的断裂，而且城市本身的发展也会因农村这个巨大的市场不活而失去支撑和依托。换言之，中国的现代化、城市化进程无法越过农民，无法在农民不在场不参与的情况下，由另外一些社会阶层和单位人群率先完成。也就是说，只有在农民富裕或至少与社会发展协调同步这样一个前提下，中国社会整体性的现代化前移才是可能的和有效的。

但长期以来被官本位思想主宰的局面，使中国社会处于一种缺乏活力而僵化的状态中，这样的局面和状态同时又严重地阻碍着农民走上回归其历史本位的通途。作为一名基层工作者，我既深切地感到政府对“三农”问题的关切之心，尤其是2004年2月——新中国成立以来，第一次以中共中央、国务院的名义，专门制定了促进农民增收的文件，发出了“关于促进农民增加收入若干政策的意



见”，体现了党中央对解决农民增收问题的高度重视。同时我也深深体会到农民增收的艰辛不易。

政府盼农民富，农民也渴望富，两者的意愿一致，形成了一种巨大的推动力，也为农民增收提供了全新的历史机遇。把握这一契机，寻找农民增收的正途，就当下中国社会的基层的现实情况看，我认为最关键的是解决好“市场、待遇、服务”三个方面的问题。

给农民以广阔的市场

农业，天生是一个弱质产业。而在这个产业上，多少年来，却养活着全国80%的人口。过去我们一直把农民增收们在农村，盯在土地上，实施农村单向支持城市，农业单向支持工业的政策。虽然党的十一届三中全会后曾一度因创造了联产承包责任制使农村生产力得到极大解放，带来了农业的大丰收，吃饭这个长期令人头痛的问题得以解决。但现实的问题是依然有大量的农民滞留在农村，形成了农村、城市长期割据的“二元型”结构。加之，土地资源匮乏和土地资源平均分配的现状，仍旧把农民束缚在土地上，导致农民很难走出贫穷这个怪圈。我们要推进工业化和现代化的进程，整个社会必须从一个以农村为主的社会转变成一个以城市为主的社会。顺应这个规律，推动农业劳动力向二、三产业逐步转移，既是促进城乡协调发展的必然途径，也是农民增收的最佳选择。一句话，解决农村问题要到城市去，而解决城市问题，也必须启动农村这个巨大的市场。

以延安子长这个地处西部的县为例。该县23万人口，农村人口近20万，虽人均5亩耕地，但大都是山地，靠天吃饭的色彩很浓。直到1999年，才摘掉贫困县的帽子，但仍属低水平的摘帽。这个县拥有石油、煤炭等较为丰富的矿产资源，但由于过去工作的重心在农村，工业资源开发利用很低，城乡经济不活。近年来，地方党委、政府积极调整发展策略，逐步改变了农民增收仅局限于农业的传



统做法,大力实施城镇和乡村互动战略,把培育民营企业和引导农民进城作为农民增收的两个重要支点逐步推进,不断延伸产业链,形成开采、加工、运输、服务、营销一条龙的发展格局。与此同时,不断开拓新的服务项目,创造新的就业岗位。对农民务工经商,计划上有盘子,扶持上有票子,思路上有点子,工作上有样子,短短几年,这个县县城面积扩大了一倍,6万多农民进入了县城从事二、三产业。民间资本和外来资金随着服务领域的完善和基础设施的成龙配套不断向产业注入,仅2003年,该县与外来投资商就签订各类合同5亿元,而这些项目大多集中在劳动密集型产业。随着农民的有序流动,催生了新的市场形成,而随着市场的繁荣,又反过来推动二、三产业发展壮大,平等协调的城乡关系初显端倪。

由此看来,农民增收问题不仅仅是地域和条件问题,更重要的是政策问题、结构问题、农民富裕途径的定位问题。如果我们今天仍然把大部分农民束缚在土地上,把农民阻塞在农村这个空间中,即使给他们一些资金,不断地改善基础设施条件,但由于资源和市场的双重制约,生产条件和比较效益的差别,农业增收的潜力仍非常有限,会越来越成为一个不能赢利的产业。农民单靠出售产品获得的收入,只能满足一种自我消费、自我维持生存的经济活动,和城市居民相比,分享的经济份额只能越来越小。

从本世纪中叶初步实现现代化目标的要求来看,给农民以广阔的市场,不仅仅意味着农民大量流入城市,更意味着城乡格局发生大的改观。走出去的农民融入到城市现代化之中,在追求高质量生活的同时自身也得到了转变,留在土地上的农民,通过对农业的规模经营实现农业产业化,也有助于内需拉动,促进整个国民经济走出一盘协调发展的活棋。

给农民以国民待遇

在市场经济条件下,防止出现反常规的“穷者更穷,富者更富”的“马





太效应”，是各国都致力解决的一个问题，也是从人本学角度寻求可持续发展之路的关键之举。这些年来，中国农民增收慢，城乡收入差距拉大，人们一般从三个角度来解释这一现象：一是农民再投入资金不足，新的产业难以形成；二是人多地少，难以形成机械化生产；三是农民素质差，转型和接受新技术慢。这些分析都是对的，但在解决这些问题的同时，还有一个不容忽视的“国民待遇”问题，突出表现在两个环节上：

1. **户籍壁垒**。从上世纪50年代开始，我们人为地把公民划分为“公家

壹

现实
基层