

探索无境

TANSUO WUJING

区域发展研究与实践

申忠海◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

TANSUO WUJING

探索无境

区域发展研究与实践

申忠海◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

探索无境：区域发展研究与实践/申忠海著.

北京：中国经济出版社，2011.9

ISBN 978-7-5136-0334-8

I. ①探… II. ①申… III. ①区域经济学—研究 IV. ①F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 217260 号

责任编辑 彭彩霞

责任审读 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 任燕飞装帧设计室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市人民文学印刷厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 18

字 数 282 千字

版 次 2011 年 9 月第 1 版

印 次 2011 年 9 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-0334-8/F · 8621

定 价 36.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

自序

时光如水，川流不息。弹指间，中国改革开放已走过了三十多年的辉煌历程，经济社会面貌也发生了巨大变化。在这变革的时代里，作为一名普通公民，企望能以个性化的脚步去探索、去发现，并以超脱的心态去思考、去记述。

蓦然回首，参加工作已有二十多年，曾乘命运之舟，从陕北的黄土高坡，驶向坦阔的渭河平原，又从八百里秦川的“东大门”渭南，划向古城西安，再向西进入中国农耕文明的发祥地——杨凌。先后由村、乡到县，由县、市（地）到省，再到国家级农业示范区，逐级而上，一阶未落。

我珍惜人生过程中的每个阶段，并以祖辈耕田务农般的虔诚对待每个岗位上的工作，埋头耕耘，不计得失。无论是当初从事的教育教学，还是后来的党务政务；无论是参与全省的企业改革，还是在基层从事发展计划、政策研究以及展会组织和招商引资；无论是在家研究创作，还是在外客座讲学，几乎都需要研究思考，也因此养成了不断学习与笔耕的习惯。

位卑未敢忘忧国。虽然是个小人物，却总怀想一些“大事情”。性格还算开朗，可思想深处却似乎总笼罩着驱散不开的忧患迷雾，因而少了一些休闲娱乐的时间和往来应酬的功夫。常在工作之余，琢磨一些事情，撰写几篇文章。尽管水平有限，但态度比较真诚，而且还基本能踩上时代行进的节拍。有些文章还曾发挥过一点作用，也产生了一些影响，犹如石子投湖，荡起几圈涟漪。



然而，过去的时光已杳无踪影，只能从记忆深处打捞上来几篇沧桑的文章，如同一组发黄的老照片，存留着逝去岁月的印迹。

社会仍在发展，历史还要续写。过去那些刻骨铭心的经验教训也许还会以新的形式或面目出现。为此，将部分发表的文章进行收集整理，再装订成册，既是对自己研究历程的一点纪念，也是对过往历史的一种记录，更期望能对未来经济社会发展有所裨益！

2010年9月9日

C 目 录

CONTENTS

001

第一辑 新农村建设与现代农业发展

- 新农村建设中的角色定位与要素导入 / 005
- 新农村建设中政府和农民的角色把握与调适 / 013
- 新农村建设中生产要素的引入与集聚 / 016
- 开发城郊智力 统筹城乡发展 / 020
- 农业产业化进程中要注意的几个问题 / 025
- 从“芦笋大战”看“公司+农户”出现的新情况 / 031
- “白色革命”从这里悄然兴起 / 034
- 在希望的田野上 / 040
- 台湾现代农业发展及其经验的考察报告 / 044
- 国外农业发展掠影 / 050
- 中国农业发展与食品安全 / 056
- 中国“三农”问题之探讨 / 061

065

第二辑 园区开发与示范辐射

- 科技园区发展的基本理论及其环境创新 / 069
- 关于在西部大开发中发挥杨凌战略作用的思考 / 084
- 建立西部农业资源管理与发展战略研究平台的构想 / 095

目

录

001

- 杨凌示范区的发展趋势及前瞻建议 / 101
- 发挥优势:打好杨凌牌 / 106
- 肩负使命:推动科技大示范 / 115
- 培育主体:促进产业集群发展 / 119
- 塑造品牌:办好农业科技展会 / 123
- 杨凌示范区未来发展的突破与超越 / 127
- 关于加快推进杨凌城市化进程的建议 / 130
- 杨凌水价改革势在必行 / 136
- 关于沿渭河两岸合作开发的建议 / 140
- 关于加快推进杨凌工业化进程的建议 / 145
- 解放思想要为“生命线工程”开路 / 149

155

第三辑 企业改革与市场经济

- 关于国有企业改革过程中几个问题的思考 / 159
- 渭南市临渭区公开出售国有集体企业产权的调查 / 166
- 改革求生存 转制促发展 / 174
- 乘风破浪会有时 / 178
- 春潮滚滚动三秦
 - 陕西省委、省政府贯彻“两个决定”颁布周年记怀 / 185

197

第四辑 发展探索与工作创新

- 渭南,站在了起跑线上
 - 写在陕西渭南撤地设市之际 / 199
- 杨凌,在超越中升腾
 - 杨凌示范区成立四周年巡礼 / 206

惠州市在“珠三角”实现跨越式发展的经验启示

——赴广东挂职学习考察报告 / 217

华西“取经” / 227

赴美国培训考察情况及启示建议 / 231

快乐学习 / 240

解放思想 / 243

科学发展 / 247

251

第五辑 领导管理科学与艺术

只缘身在此山中

——领导科学与艺术概论 / 254

远近高低各不同

——领导科学知识 / 258

过河需要桥与船

——领导的职能及方法 / 264

应用之妙,存乎于心

——领导的艺术 / 269

275

附录 书评

直士忠言海天心——陈仓 / 276

大地上的文章——杨柳岸 / 278

目

录

003

第一辑

新农村建设与现代农业发展

背景

中国地大物博,资源丰富。但人们往往会忽略人口众多这个国情,以及人均资源占有量太少的现实。资料显示,我国人均淡水资源占有量、人均耕地、人均森林面积分别为世界平均水平的25%、40%和20%。

民以食为天,国以农为本。我国农业资源对农业发展的约束已日趋突出,然而,农业资源的总体利用效率却很低。当我们在为用世界上7%的耕地养活22%的人口而自豪的同时,却忽视了我们用了世界20%以上的农业劳力、30%的化肥、25%的农药和灌溉水的事实。而且,农药使用过量、利用率低,全国每公顷平均使用量117公斤,有效利用率仅有30%;氮、磷、钾利用率分别为30%、25%和40%,低于发达国家20%左右等等。

要从根本上解决我国农业和农村发展中出现的诸多问题,就必须突破传统农业发展的思路 and 模式,依靠现代科技的魔力,大力发展循环农业、生态农业、绿色有机农业,不断推动农业的产业化、市场化、国际化,最终实现农业和农村的现代化。



引言

我生于农村,长于农村,祖辈耕田务农。小时候,经常听说我们米脂县杨家沟的“马氏”地主如何占地收租,土改时期又怎样挨批分田的故事;农业合作社时期,时常看到大人们集体出工劳动的壮观场面,听广播里说粮食生产“跨长江”、“过黄河”、亩产超万斤的丰收喜讯,同时也感受着吃大锅饭的热闹和饿肚子的无奈。改革开放以来,从包产到户到家庭联产承包责任制,围绕农村发展的各项改革几乎从未停止过。

二十年前,我在陕西渭南工作时,就感受到了商品经济弥散的气息,看到了农业产业化端倪。先后发表了《“白色革命”从这里悄然兴起》、《从芦笋大战看“公司+农户”出现的新情况》、《开发城郊智力,统筹城乡发展》和《在希望的田野上》等文章。

十多年前,我来到中国的“农科城”杨凌示范区。在这里,“农科教、产学研”开始结合,农业科技示范和农业产业化已全面兴起。撰写发表了《农业产业化过程中需要注意的几个问题》等文章。

党的十六届五中全会提出,要建设社会主义新农村,全国各地热烈响应。针对当时出现的倾向性和普遍性问题,进行了系列思考,先后撰写发表了《新农村建设中政府和农民的角色把握与调适》、《新农村建设中生产要素的导入与集聚》等系列文章。在此基础上,形成了《新农村建设中的角色定位与要素导入》,发表在《西北农林科技大学学报》,被人大复印资料中心《农业经济导刊》全文收录,并获陕西省委、省政府党政领导干部优秀调研成果奖。

农业经济还在发展,农村改革尚需深化,探索的脚步仍要继续……



《新农村建设中的角色定位与要素导入》一文获陕西省委、省政府2006年度党政领导干部优秀科研成果奖



建设社会主义新农村,是一个长期而又复杂的过程,需要有政府的科学引导、群众的主动参与、社会各方的积极支持,以及工业的反哺和城市的带动。同时,还要突破城乡二元结构之阻隔,使资金、技术、人才等生产要素向农村导入。

.....新农村建设中的角色定位与要素导入.....

党的十六届五中全会提出,全面建设社会主义新农村。这虽是个老提法,却是个新概念。其之所以“新”,是因为它是哲学意义上的新事物,代表着特定历史阶段的发展方向和趋势;其之所以“新”,是因为它具有新的内涵和特征,可概括为四句话、二十个字,即“生产发展、生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”;其之所以“新”,是因为它是一项新事业之开始,具有开拓和探索的属性。

建设社会主义新农村,是一个复杂而又艰巨的过程,它需要有政府的组织引导、群众的主动参与、社会各方的积极支持;需要有工业的反哺和城市的带动,以及资金、技术、人才等生产要素的导入和集聚。它离不开理论指导,但更依赖于因地制宜的实践与探索。现就社会主义新农村建设中的有关问题,做些初步的探讨。

一、政府职能定位:主导与服务

毫无疑问,建设社会主义新农村是农民自己的事情,但绝不是农民自己可以解决的问题。占全国总人口80%以上的农民,虽然是个庞大的群体,但由于居住分散、内部组织结构松散等特点,反而成为事实上的弱势群体。回顾中国农业农村发展的历史,几乎每次生产力的解放,都是自上而下推开的,而每次改革的成功,都因其顺应了时代发展要求,反映了广大农民群众的愿望,而得到了积极的响应。当前尚处在社会主义新农村建设的初期,尤其需要发挥政府强大的主导作用,把农民的自发行为,变为全社会的自觉行动。通过广泛深入的宣传动员,把农民群众心中蕴藏的热情和潜能焕发出来,积极而又理性地引导组织农民建设自己的新家园。

(一)引领群众搞建设,必须坚持规划先行。避免重蹈过去一些地方先

发展、后规范,先污染、后治理的覆辙。事实证明,折腾得太多,既伤脾胃,也耗元气。因此,首先要做好新农村建设的整体发展控制规划。规划要体现超前性,但又不能超越所处的发展阶段;要统筹协调,而不能画地为牢,各自为战。其次,要在过去总体规划和专业规划的基础上,结合新的要求,进行修订和完善,以保持规划的连续性和协调性。第三,要从区域经济的发展着眼,从经济社会发展内在关联性出发,进行规划,突破传统的区划分割与阻碍,促进生产要素的合理流动。如浙江省近几年来通过撤乡并村,把原来的三万五千多个村子,减少到三万多个,从而使得公共资源的配置与利用更加节约,避免了由于“小而散”造成的重复建设和资源浪费。

(二)符合实际的发展模式,才是最好的。我们可以学习借鉴外地或国外的成功经验,但农村情况千差万别,一定要选择适合自己的发展模式才行。马斯洛的需求理论提出,人有不同的需求层次。同样,对处于不同发展阶段的群众,也会有相异的需求。比如贫困地区的群众面临着生存困难,可能急需解决诸如行路难、饮水难、看病难等基本生活问题;经济相对落后的地方,可以先从改水、改厕、改灶、通路、通电入手,解决农民最关心和最直接的事情;对于经济比较发达的地方,则可以起点高一点,步子快一点。

要坚持走资源节约和内涵发展型的新农村建设之路。中国农村人口众多,而资源紧缺,总体经济发展水平低下,富裕的地方毕竟是少数。所以,从一开始就要提倡走资源节约型和内涵发展的路子。即使有些地方实现了城镇化,农民实现了市民化,可以集中居住,甚至盖别墅住洋楼,让更多农民看到希望,有个奔头,但不宜鼓励和提倡。应把宝贵的资金和有限的资源用在促进经济社会发展和公益性事业建设方面。尤其要防止以各种面目出现的形式主义、教条主义和官僚主义,脱离所处的发展阶段、超越当地经济 and 环境的承受能力,以及农民的可接受程度,搞政绩工程,盲目刮风或跟潮。

(三)新农村建设不是简单的建设新村,但它仍是其中的应有之意和重要方面。发展农村经济和促进农民增收,始终是新农村建设的基础和关键。但改善农民人居条件 and 环境,仍然是其中的应有之意 and 重要的方面。在国家财政投入十分有限的条件下,要在短期内将我国涉及面广、居住分散、基础薄弱的 320 多万个自然村、近 8 亿多农民的人居环境完全改观,显然不太现实。因此,我们的新村建设,既不是在一张白纸上绘画,也不是推倒重来,只能是在继承基础上的发展。政府可以拿出一定的物资做引子,引导农民

积极参与,利用好已有的房屋条件和设施,进行整治完善。在工作部署上,可选择有带动和示范作用的中心村,或有一定规模和条件的自然村做试点,起到“点着一盏灯,照亮一大片”的效果。要因势利导,尽快改善村容村貌,以增强人们建设新家园的热情和信心。

(四)公共产品需要政府提供,但并非都得由公共部门来生产。否则,必然会加重政府的公共财政压力,甚至形成负债,同时还会助长基层等靠要的依赖思想,以及腐败浪费等不良习气。必须运用市场机制,把花钱生产公共产品,变为花钱购买公共服务。鼓励和引导有实力的企业或集团,参与搭建农村公共服务平台,同时要加强相应的监督管理,防止漫天要价或乱收费,以增加农民负担。

(五)工程和项目是抓手,但要抓实抓好。时下,实施各类工程 and 项目太多太滥,既有形式主义之嫌,又有跟风的味道。在新农村建设中,当然可以把工程作为抓手,但一定要抓实抓好。在组织实施之前要做好充分的研究论证,制定相应的办法与措施,扎实推进,确保取得成效。项目也是一个抓手,可以通过策划包装一批有社会效益和带动作用的好项目,以争取财政支持,积聚社会资源,汇集各方力量,加快新农村建设步伐。但是,工程和项目的建成,只是开始,后续的管理与维护,以及如何发挥作用,才是问题的关键所在。有些地方,政府投资文化设施,建起了高标准的图书馆、阅览室和活动室,但因缺乏最基本的运营维护经费,以及专人管理,而未能发挥作用,甚至把农民的精神家园,变成了黄赌毒的据点。因此,如何建是个问题,而建起来如何管理经营,发挥应有的效用,是更重要的问题。各地在实施过程中,一定要未雨绸缪,把抓手抓紧,才有可能把实事办好。

二、农民角色归位:主体与自主

在新农村建设中,农民是主体。只有尊重他们的意愿与首创精神,焕发出他们的热情与智慧,才能取得成功。但是,这需要有体制和机制的保障,也需要与之相适应的环境氛围。

(一)在新农村建设中,亟须转变基层政权组织职能,农民的事应让农民自己做主。在由计划经济向市场经济转轨的过程中,有些地方政府的思想观念与行为习惯仍然停留在过去,凡事喜欢代农民做主,帮农民思考,忙着让农民种这种那,越俎代庖,吃力不讨好。群众产生抵触情绪,出现“政府号

召就反对,干部进村无人理”的情况,加之有些村委会组织软弱涣散,未能较好地体现和代表农民群众的利益,缺乏号召力和战斗力,难以适应建设社会主义新农村的需要。

要加快转变乡镇职能,但精简机构与人员,只是改革之手段,而非目的本身。乡镇是落脚农村、服务城里的一级基层政权组织,似乎“催粮要款、刮宫流产”成了它的主要职责。国家取消农业税后,一方面,出现了人浮于事、无事可做的情况,加之收入来源少,自然产生了裁人减员的外在压力和内在动力;另一方面,建设社会主义新农村,公共设施的建设与管理、社会文化事业之发展等事,无人愿做或无力去做,服务水平跟不上,出现人与事的错位。所以,问题不是要不要这级机构,而是如何转变其职能,以适应新形势的需要。需要强调的是,机构改革的目的在于转变职能,如果把精简人员当作改革目标,将会再度陷入过去改革之怪圈,形成恶性循环。此外,还需要面对乡镇历史债务问题,它像一座潜伏的冰山,威胁着基层政权组织的正常运行。如不及时研究化解,问题将会更加恶化,最终会浮出水面,成为新的不安定因素。但这需要做具体深入的分析和处置,决非简单的“乡财县管”,就可以万事大吉。

村民委员会是农民自治组织,到了回归其本来面目的时候了。在乡村政权向服务型政权转型过程中,农村治理将更多地依赖于民间权威,即农户之间的谈判、协商与合作。如何尊重农民的意愿,把各项工作做好?江西赣州的经验值得学习借鉴。他们成立了农民理事会,由村民自主推选那些有威望、有能力、公道正派的农村老党员、老干部、老模范和青年积极分子组成。通过理事会,制定村规民约,实行村民自主管理、自主实施、自主教育、自主服务、自我监督。起到了调查研究,梳理农民意见,具体决策等作用。农民理事会是真正代表农民的利益、反映农民意愿的组织,体现了农民的事情农民做的精神。不过,从农村历史发展看,在农村治理中,宗族通常起着重要的作用,要防止和避免宗族势力的重新抬头,走向事情的反面,出现新的不公。因此,农村的民主化进程,是个漫长的过程,决不能凭一时之热情,感情用事和草率行动。

(二)要积极发展民间中介组织,提高农民的组织化程度。政府不能直接面对个人来化解他们遇到的矛盾和问题,也不可能代替农民闯市场,或者参与市场主体之间的谈判和博弈。而是要承认利益分化,尊重不同的具体

利益,积极稳妥地发展民间中介组织,使其成为利益表达、利益协调和利益均衡的重要渠道。只有把分散的千家万户农民有效地组织起来,才能面对千变万化的市场竞争,并与其他利益主体进行公平博弈;只有把农民有效地组织起来,国家的各项惠农政策才有了对接的载体。要充分发挥各类行业协会的作用,由过去依附于政府,还其于民间、市场的社会本来面目。各级政府要从部门利益和行业利益中超脱出来,成为制定公平、公正社会运行游戏规则的主体。行政性行业协会应尽快摆脱行政依附关系,在机构、财务和人员等方面与政府部门脱钩,以更好地体现自发、自愿、自主的原则。新办协会要遵循资助办会之原则,应当由企业和有关单位自愿发起,让群众广泛参与。

(三)最大限度地尊重农民意愿。以农民为主体,就得尊重农民的意愿。尊重农民意愿,就得帮助农民,提高其素质。要继承我国传统文化之精髓,把重塑健康向上的价值观念放在重要位置,通过培训或交流等方式,使农民尽快接受新观念、新文化、新知识,不断提高其综合素质。尊重农民意愿,就要维护农民在新农村建设中的发言权。农民喜欢干什么?有的想先搞自来水,有的认为先修路,各个村、每个农民的切身利益不一样,必须尊重农民的选择权和决策权。但是,尊重农民意愿,政府并非撒手不管,而是要“营造一个春天,让百花盛开”,最终形成社会信任、谅解和社会合作的和谐氛围。

三、宏观调控:要素的导入

(一)资金的导入。资金是焕发农村生机与活力的血液。建设新农村,投入是关键,需要有大量的血液供给,以尽快改善农村长期贫血和营养不良的状况。

首先要财政输血。近几年在解决“三农”问题中,财政已走向前台。而且,对于“三农”的支持也在逐年加大。但由于历史欠账太多,总量仍然较低,城乡财政资源配置不对称的状况并未得到彻底改观。今后需要继续增加对“三农”的支出比重,重点应投入到农业生产领域和提高农村公共产品的供给之中。要发挥好财政资金的作用,起到“四两拨千斤”的效果,需要研究探索补贴的方式和渠道,改变过去直接补贴的办法,以提高资金效益。如同中医施治,需要若干剂草药配合才可增强药效,达到彻底救治的目的。财政对于“三农”的投入,也需要有宏观上的统筹协调,而不能由各部门自行其