

湖湘策论

Huxiang
Celun

汪金教〇著

清泉书



下

凝聚百姓心，求福祉

坦诚谏言政府，唱响小康主旋律

湖湘学子为国为民谋事献智之力作！



CBS 湖南人民出版社

湖湘策论

——基于区域统筹与公共服务的城乡一体化研究

· 下 册 ·

汪金敖○著

目 录

前 言 /001

第一章 城乡统筹与区域协调发展 /013

- 强化长株潭城市群功能是加速湖南经济起飞的现实选择 /015
- 湘潭昭山“两型社会”建设示范区“十二五”发展战略与目标 /020
- 湖南省新建大中型水库移民安置问题、影响、成因及对策 /028
 - 优化水库移民后期扶持投入机制与保障措施 /037
 - 岳麓区农业产业化和农村城市化研究 /058
 - 长沙市城乡统筹发展战略研究 /077
 - 岳阳经济开发区产业定位和产业重点 /086
 - 湘潭县城镇建设与经济发展相关关系研究 /092
 - 长沙市现代都市农业发展研究 /105

第二章 城镇反贫与扩大就业 /117

- 城镇反贫困若干政策措施研究 /119
- 长沙市缩小居民收入差距问题研究 /150
- 湖南省城镇居民脱贫战略选择 /159
- 城乡一体化背景下新生代农民工问题及市民化路径 /169
- 湖南省建筑劳务经济“十一五”发展规划及其战略 /181
- 缓解湖南城乡就业压力的对策 /195

目 录

第三章 非公经济与现代服务业 /209

加强和改进非公有制会员企业中党的建设 /211

湖南个体私营经济面临的宏观环境、发展趋势与策对研究 /224

娄底市个体私营经济与“三资”企业发展思路与措施 /254

长沙市芙蓉区现代服务业发展战略研究 /276

湖南服务业发展与农村小康建设研究 /342

构建现代服务业综合考核评价体系及考评工作机制 /368

加速破解农村私营经济发展面临的两大难题 /373

第四章 文化与教育 /381

湖南县域文化建设的对策与措施 /383

长沙县文化强县建设的发展思路与战略目标 /405

永兴县域文化建设战略规划实施的支持和保障机制 /435

湖南女性教育发展研究 /443

第五章 城市建设与管理 /449

加强长株潭城市群地区应急联动机制建设 /451

中小城市突发公共事件应急体系模式设计与构建 /483

“十二五”国土资源管理制度改革的保障措施 /510

湖南省收费公路管理模式的体制设计及公司内部管理措施 /515

附 录 /523

跋 草根学者的心路历程 /540

为了使读者在翻阅本书的时候能够把以下十多个部分中的五十多篇各具特色的文章联系起来,或者说能较快找到这册书的主题,特作前言以为说明。

一、编辑这册书稿的初衷

本人作为农业经济研究为主的研究员时刻在考虑一些涉农问题。如:农业大国的小康社会建设问题、国家粮食安全问题、农民增收问题、城乡统筹问题,公共管理等问题。

作为农业大国,小康社会建成的难点在农村,现代农业的兴起和发展,是实现这一宏伟目标的关键所在。建成全面小康社会的路径是城乡统筹,加速城乡一体化。

我们国家的国情表明,必须始终立足国内粮食生产,实现粮食基本自给。现在我们国家粮食消费量每年要增长 80 亿斤,肉类的消费量每年要增加 80 万吨,油类的消费量每年要增加 80 万吨,这实际上都要从粮食方面来。13 亿人口的大国如果粮食出了问题,谁也救不了我们。国家粮食安全非同小可。

“千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给,千方百计促进农民收入持续增长,为经济社会又好又快发展继续提供有力保障。”这是 2009 年中共中央、国务院一号文件中把两个“千方百计”连在一起提出来的关键词。可见粮食安全与农民增收这两个问题的相互关联度和处理好两个问题的极端重要性。简言之:“确

保国家粮食安全重要,支持农民增收同样重要”,丢掉其中的一点,也就谈不上什么农业现代化了。

农民即从事以粮食生产为主的居民,从农民本身讲,种粮就是获取收入的主要渠道;同时农民享受了来自工厂的工业品、国家的公共服务品以及流通服务,对国家粮食安全也负有一定的责任;湖南作为农业大省,对国家粮食安全作出贡献责无旁贷。

“国人有饭吃,农民有钱用”。达到了这两点,“三农”问题也就解决得差不多了。如何加深我们对确保粮食安全与农民持续增收高度一致性的认识,双管齐下,既确保粮食这一基础性公共产品的有效供给,又切实保护好种粮农民积极性,是人们经常长期面对的重大课题。

新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、城乡互动、节约集约、生态宜居、和谐发展基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。

新型城镇化的核心在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价,着眼农民,涵盖农村,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,促进经济社会发展,实现共同富裕。

新型城镇化化起来了,农民进城了,农村人口减少,城乡居民生活水平提高了,我们离小康社会就不远了。

基于以上认识,本人在二十多年社会科学研究项目中选择部分成果结集成出版。中共湖南省委原书记、中共十八大代表熊清泉先生建议将其定名为《湖湘策论》并题写书名。根据内容安排,这套书的上册定名为《基于粮食安全与农民增收的农业现代化研究》,下册定名为《基于区域统筹与公共服务的城乡一体化研究》。

二、简单厘清本书上册的轮廓

——粮食地位与粮食安全问题彰显粮食的现实特殊性,人们

必须高度审视。

近期以来,国内外粮食生产和消费正在发生重大变化,粮食供求关系偏紧,结构性矛盾突出,粮价总体持续上涨,引起人们极大关注。面对国内外粮食安全形势发生的新变化,重新认识我国的粮食安全问题,对于贯彻落实科学发展观、保证经济社会平稳健康发展具有重要意义。而我国粮食安全取决于农民提供粮食的商品量,农民种粮积极性,最终要依靠种粮收益的持续增长来维护。

粮食是一种特殊商品。粮食供给的价格弹性大,需求的价格弹性小,因而导致生产多就出现“卖粮难”,生产少价格就过分上涨,消费者难以承受。另外,粮食供求既受商品价值规律的支配,又受宏观调控和政府干预的影响,后者往往起着稳定价格的重要作用。

粮食是基础性公共产品。粮食是国民经济战略物资,是全体社会成员的必需商品,涉及千家万户,具有“放大”效应——每户多买一点就会出现供应紧张,如果不正确引导,就可能引发大的波动,带来连锁反应。粮食的基础性公共产品属性决定了国家应当扶持粮食生产,重视种粮农民积极性的保护。

——农业是弱质产业,从事农业的农民收入急待提高。

粮食是自然再生产和经济再生产相结合的产物,既受自然气候影响,又受市场风险影响。加之我国农业基础设施薄弱、农业生产经营规模小、农民素质不高等因素,粮食生产比较效益低。在惠农政策强有力的推动下,种粮效益稳步提高,但与经济作物相比,效益差距仍然较大。目前,粮食与棉花效益比为1:5,与蔬菜效益比为1:4,农民的种粮积极性仍然不高。

城乡居民收入差别越来越大。2000年的收入之比为2.85:1,2010年达到3.45:1,而且城乡收入差距仍在扩大。

农业税费要尽量减免(上世纪九十年代农民要向国家和集体上交各种税费)。减轻农民负担与改革农业税制紧密相关。只有减轻或免除农业税赋,才能减轻农民负担;也只有对农民负担现状、

成因及其危害进行系统分析,才能制定出改革和完善农业税制的基本政策框架。

失地农民要有生活保障。土地是农民最基本的生活保障,是农民的命根子。虽然历来土地征用法规均有保证被征地农民生活水平不下降的原则要求,但按原用途补偿而不充分考虑农民现实生存和未来保障的现行制度,无法使失地农民生活得到长期和稳定可靠的保障。由于土地承载着农民的生产资料和生活保障的双重功能,一旦土地被征用,其生存和养老的保障尽失。同时由于失地农民中大部分文化和技能素质较低,缺乏竞争力,致使农民失地即失业。现有的一次性货币补偿标准低,无法解决失地农民的长远生计。失地农民问题直接影响到社会公平和安定,必须引起党和政府的高度重视和社会广泛关注。

——增加就业、扩大消费,才能搞活农村经济,进而加速实现农业现代化。

人力资本作为生产力诸要素中唯一能动的活要素,人力资本在人类经济社会发展中起着决定性的作用。纵观世界各发达国家经济社会发展历史,它们利用自身的资源优势,创造了经济超常发展的奇迹,无一不是人力资本作用的结果。有关资料表明,日本1955至1960年人力资本所起到的作用占经济增长率的82.1%,1967年至1970年上升到87.6%;美国1929年至1957年人力资本所起到的作用约占经济增长率的33%,到20世纪90年代,上升到了90%左右。

我国自然资源极度贫乏,而且人口众多,单靠物质资本和金融资本来发展经济已不现实了。在科技经济全球化的背景下,要改变贫穷落后面貌,获得经济社会的持续发展,唯一出路就是要从战略的高度树立人力资本是第一资本的思想观念,最大限度地开发和利用人力资源,扩大农村劳动力就业,从而加速经济发展。

“三农”的根本问题在于城镇居民的比重太低,购买商品性农

产品的消费者群体相对太小,市场就扩不大。多达 60%—70%的人在生产,而只有 30%—40%的人在消费,只要科技进步加速,产量再提高,这个市场很快就会饱和。因此,我们正处在一个对农业挑战的严峻阶段。湖南的人口主要分布在农村,最大的市场也在农村。当前,湖南农业人口数量与农村市场份额极不相称。对于一个农村经济大省、中部农业大省来说,扩大内需,特别是开拓农村市场既有巨大的潜力,又面临诸多的问题,机遇和挑战并存,关键是要分析透问题,采取有效措施,挖掘潜力,做好开拓农村市场这篇大文章。

——增加粮食产出和提高农民收入,要依靠资本投入和基础设施建设拉动。

在社会主义市场经济条件下,农业经营必然要由传统的生产经营,转向更高层次的资本经营。

农业要依靠金融资本的作用改变传统的生产方式,提高农业劳动生产率;要依靠人力资本的自由组合和流动;要依靠土地的自由流通,扩大经营规模;要依靠组织创新来带动分散的农户和拓展市场。

农业现代化是一个农业生产力由低级到高级的发展过程。其主要内容包括三个方面:第一,农业生产手段现代化;第二,农业生产技术现代化;第三,农业生产管理现代化。农业生产手段现代化就是农业生产由人畜力操作转变为由现代化的装备操作,即实现农业生产的机械化、电气化和水利化。农业基础设施建设现代化的实质就是要实现农业生产的机械化、电气化和水利化。

要实现农业现代化,就必须坚持基础先行。基础设施、基础产业和基础工作覆盖面广、关联度高、带动作用强,要把加强“三个基础”作为突破薄弱环节、提升发展水平、支撑发展全局的重大战略措施,发挥基础设施的支撑作用、基础产业的带动作用、基础工作的保障作用,推动农业现代化。基础不牢,地动山摇。农业是国民经

济的基础，发展现代农业必须要有坚实的现代化的农业基础设施作支撑。

——农业组织与生产方式创新，是提高农业规模效应和劳动生产率的根本途径。

在推行联产承包责任制后，掀起的农业产业化经营为解放农村生产力发挥了重要作用，而农业组织、生产方式、产业技术创新体系影响了产业发展的广度和深度，影响了农产品市场竞争能力，影响了农业产业化产业链的延长和产业附加值的提高。主要表现为龙头企业精深加工能力的不足、产业扩张速度慢、产业积累慢等现象；基础设施条件对产业发展成本、发展机会影响较大；公共服务体系直接影响产业竞争能力和产业技术水平；利益机制影响了农户与龙头企业之间的利益分配格局和利益联结的紧密度，并进而影响农业产业化发展的稳定性和持续性。因此，农业产业化发展的制约因素主要集中在组织管理、技术创新、基础设施、公共服务、利益机制等五个方面，也就是说要加快突破五大瓶颈，延长农业产业链条，扩大优势农产品出口创汇，推动农业产业化向纵深发展。

——破解“三农”问题是党和政府工作的“重中之重”，是全面建成小康社会的“难中之难”。

党的十六大报告指出：“统筹城乡经济社会发展，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的重大任务”，也是破解“三农”问题的关键所在。没有农村的小康，就没有全社会的小康。湖南是一个发展中的农业大省，不仅农村人口多、农村经济所占比重大，而且工业化、城镇化水平都很低，没有工农互补、城乡互动，就不可能实现全省的全面小康。“三农”问题既是党和政府工作的“重中之重”，也是全面建设小康社会的题中之义。在全面建设小康社会的历史进程中，必须坚持把农业和农村经济放在发展国民经济的首位，坚持把全面建设小康社会的重点放在农村，保持农业持续健康发展，确保农民收入稳定增长。

但由于自然条件的差异和经济基础的薄弱,湖南省还有 31 个贫困县,在贫困线以下的人口达 402 万人。帮助贫困地区脱贫致富、逐步缩小地区差距是我们党和国家一条长期坚持的重要方针,是实现邓小平同志“分三步走”,进而达到共同富裕重大构想的一项战略任务。

三、疏理一下本书下册的观点

——城镇反贫困和缩小居民收入差距是关系人心向背,政权兴亡的根本性问题。

随着经济结构的调整,居民收入分配不平等性不断扩大,产生了城镇低收入群体。这种伴随经济增长而产生的贫困现象,无论在发达国家还是在发展中国家,都不同程度地存在着。因此,关于城镇贫困问题的研究成为世界经济论坛的热点之一。1990 年前,我国的城镇贫困问题未受到足够重视,“扶贫攻坚”的工作重点在农村;20 世纪 90 年代后期,由于经济结构转换,大批工人下岗、失业,一些效益差的国有企业工人及退休人员因不能按时足额领取工资和退休金,生活陷入了困境,贫困问题十分突出。近几年来,湖南省各级党委和政府对于城镇贫困问题十分重视,把解决下岗职工就业和贫困人口的生活困难问题作为大事来抓,取得明显效果。

产业结构的调整、经济体制改革的深入和社会结构的转型,居民收入差距呈现出不断扩大趋势。这不仅制约产业结构的转换与升级、抑制了投资与消费的增长,而且还导致教育投入不足和人力资本水平下降,阻碍了可持续发展目标的实现。因此,缩小居民收入差距是落实科学发展观、建设和谐社会的根本要求,必须引起人们的足够重视。

——为非公经济发展优化环境和创造条件是富民强省的重要举措。

我国正处在经济转轨时期,由于传统计划经济体制的影响,社会主义市场经济体制发育不成熟,以及法制不健全都将给个体私营经济的发展带来困难和障碍。在这种特定的历史阶段,不断调整和完善个体私营经济政策,优化其发展环境,就成为了个体私营经济进一步发展的关键问题。因此,我们必须为个体私营经济的发展进行新一轮具有空前广度和深度的政策创新。根据湖南的实际情况,主要应抓好市场准入政策、发展引导政策、权益保护政策、监督管理政策等方面的政策调整。

——现代服务业是经济发展的新型动力和不竭源泉。

据测算:在现代服务产业投资1亿元资金,可安排约3万人就业,是第一、二产业的3-4倍,并且从投资到安排就业的周期短。现代服务业就业弹性值高。改革开放20年来,湖南第三产业发展对劳动就业的弹性系数值高达0.45,是第二产业(0.41)的1.1倍,第一产业(0.15)的3倍。第三产业增加值每提高1个百分点,可增加劳动就业人口约2.1万人。如“六五”至“八五”期间,是湖南服务业高速发展的黄金时期,从业人员急剧增加,1995年与1980年比较,全省从业人员增加了1067.36万人,其中服务业就增加了424.73万人,贡献率达40%。因此,这一时期,服务业对缓解湖南就业压力发挥了重要作用。

现代服务业,相对于传统服务业而言,是依靠高新技术和现代管理方法、经营方式及组织形式发展起来的,主要为社会提供高附加值、高层次、知识性的生产与生活服务的产业,具有十分明显的时代特征。与传统服务业相比,现代服务业更突出了知识密集型和资本密集型特征的特点。目前,全球服务业增加值占GDP的比重平均达到了63%,主要发达国家超过了70%,中等收入国家超过了60%,低收入国家也达到了43%。服务业凭借快速增长取代了工业在国民经济中的地位,服务经济为主体经济结构成为工业社会向信息社会过渡时期的标志性特点。

服务业是经济发展的新动力和源泉。它的特点是行业多、范围广。服务业的发展,随着农村经济的发展和城市化的推进,相当一部分农村劳动力势必要从农业向二、三产业转移,导致农民向非农产业转移的压力渐趋增大。这就迫切需要加快湖南服务业的发展,以适应全面小康建设的需要。

——文化教育 is 强国富民之基。

县域作为占国土面积三分之二以上的区域,是国家的根基。它的文化事业和文化产业发展如何,直接影响到文化强国的基础。县域文化是以县城为中心,以产业为纽带,以农村为基础,既相对独立又高度开放的以县为单元的区域文化。它是县域经济社会发展的基础性部分,是宏观文化与微观文化的结合部,是城市文化与农村文化的连接点。在全面建设小康社会进程中,随着社会生产力的快速发展和人类物质生活的逐步富裕,物质需求与精神需求的平衡成为了人类社会生存和发展的必要条件,文化需求与文化消费的重要社会地位日益凸现出来。加速县域经济的发展,就是要充分发挥县域文化对县域经济的重要拉动作用,把发展县域文化特别是县域文化产业作为一种繁荣县域经济,提升县域形象的朝阳产业,放在县域发展的重要战略地位,使县域文化成为支撑县域经济的重要力量。

提高公民科技文化素质离不开教育。特别是女性担负着繁衍、教育培养下一代的重要任务,是中华传统文明和现代文明的传承者。女性素质的高低直接关系到我们下一代的成长和民族兴旺,我们一定要夯实这一强国兴邦之基。

——城市建设重要,管理比建设更重要。

城市管理中的应急管理、国土管理以及路政管理非常重要,本书对这三方面的问题也进行了初略的研究。

当前我国经济社会发展进入全面转型的关键时期,许多深层次的矛盾和问题逐渐显现,诱发突发公共事件的因素不断增多。特

别是城市群中的突发公共事件发生频率越来越高，已成为各级党委和政府面对的重大挑战。建立和完善城市群突发公共事件应急体系是维护国家安全、社会稳定和人民群众根本利益的一项重要工作，是坚持以人为本、执政为民和全面履行政府职能的重要体现，是建设两型社会和巩固发展改革成果重要措施，我们千万不能松懈。

国土资源管理制度改革作为国家改革中一个的重要组成部分，必然要反映当前经济社会发展的要求，当经济社会发展的阶段发生转型时，国土资源管理的内容也需要做相应的转变，与之相适应，体制也会发生变化。为此，国土资源管理制度改革要紧跟日益变化的新形势不断深化。

——少数民族地区和水库移民区是我国欠发达地区，必须大力扶持。

湖南是全国内陆地区少数民族比较多的省份，据“五普”统计，全省共有 55 个少数民族，总人口 640 多万，占全省总人口的 10.13%，在全国居第 6 位。少数民族人口中农村人口近 8 成。

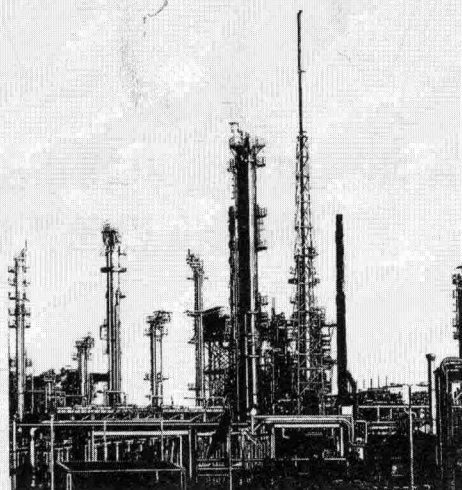
全省共有各类水库 1.34 万座，其中大中型水库 429 座，水库总数占全国的七分之一。随着水电开发的不断深入，我省也成为全国的水库移民大省，全省有享受后期扶持政策大中型水库移民 240 万人，移民人口占全国总数的十分之一强。

少数民族地区和水库移民区是我国我省的欠发达地区，针对少数民族地区和水库移民安置区经济社会发展现状以及后期扶持的总体目标，合理配置各种投入要素，理顺各种要素的相互关系，充分发挥各要素特定功能，以形成少数民族地区和水库移民后期扶持投入整体效益和效率的最大化，确保欠发达地区快速致富目标的有效实现，必须认真分析研究扶持投入机制，落实扶持措施。

——统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化建设，是“两型社会”建设的重要内容和共产党为之奋斗的重要目标。

根据党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求和建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村要求，这就要求我们用抓城市建设一样抓好农村建设，努力实现城乡统筹发展。

统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化建设，是“两型社会”的重要内容。先导区、开发区等园区的建设要以制定城乡经济社会发展规划为龙头，统筹城乡基础设施建设；以转变发展观念为着力点，统筹城乡产业布局和公共资源配置；以完善公共财政体制为保障，统筹城乡社会服务和管理，坚持以城带乡、以工哺农、城乡联动、协调发展，逐步消除城乡分治的二元结构体制，大力推进新型工业化、新型城市化和农业产业化进程。



第一章 城乡统筹与区域协调发展

强化长株潭城市群功能是加速湖南经济起飞的现实选择
湘潭昭山“两型社会”建设示范区“十二五”发展战略与目标

湖南省新建大中型水库移民安置问题、影响、成因及对策

优化水库移民后期扶持投入机制与保障措施

岳麓区农业产业化和农村城市化研究

长沙市城乡统筹发展战略研究

岳阳经济开发区产业定位和产业重点

湘潭县城镇建设与经济发展相关关系研究

长沙市现代都市农业发展研究