

风起涌潮

中国新农村建设改革试验探究

王 铁 著



中国发展出版社

风起涌潮

——中国新农村建设改革试验探究

王 铁 著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

风起涌潮：中国新农村建设改革试验探究/王铁著.
北京：中国发展出版社，2011.1
ISBN 978-7-80234-385-6

I. 风… II. 王… III. 农村—社会主义建设成就—
信阳市 IV. F327.613

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 251574 号

书 名：风起涌潮：中国新农村建设改革试验探究

著作责任者：王 铁

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978-7-80234-385-6

印 刷 者：北京科信印刷厂

开 本：720×1000mm 1/16

印 张：14.75 插页 16 页

字 数：185 千字

版 次：2011 年 1 月第 1 版

印 次：2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮箱：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

序言：风起涌潮逐浪高

韩俊

“茫茫九脉流中国，纵横当有凌云笔”。王铁同志是一位我比较熟悉的学者型领导干部，先后任河南信阳市市长、市委书记，我们因工作而相识，因三农而结缘。王铁同志此前两本研究三农问题的专著《浪激村潮》、《开源弄潮》，我都作了序。时隔仅仅两年多，王铁同志的第三本专著，也是前两本的姊妹篇——《风起涌潮》即将出版问世，并再次邀我作序，我欣然应允。

风起涌潮逐浪高，潮起正是扬帆时。党的十七届三中全会以后，全国各地农村迅速掀起新一轮改革发展大潮，信阳是其中的一个代表。《风起涌潮》既是王铁同志前两本专著的理论观点在实践层面上的持续、延伸和深化，也是专门记载反映信阳被批准为河南省农村改革发展综合试验区一年多来，在创新农村发展体制机制、解放和发展农村生产力方面进行的实践探索和成功模式。它的出版发行，为全面

序言作者系国务院发展研究中心副主任。



了解信阳试验区建设打开了一扇窗口，为破解三农难题，推动新一轮农村改革发展提供了有重要价值的借鉴参考。

信阳的农村改革试验是一种思路上的创见。本书共九章，全景式地展示了信阳在推进农村改革发展综合试验区建设中解放思想、大胆探索、先行先试、敢为人先的方方面面，与前两本专著一起，从理论和实践结合的层面上，系统回答了新农村建设“钱从哪来，事由谁管，活该咋干”三大问题。这种把宏观和微观相结合的思路上的创意，与王铁同志长期以来立足三农工作的实践一线，能够站在很高的层面、很宽的视野来思考、谋划、推动农村改革发展是分不开的；与王铁同志对三农问题的理解比较深刻，对制约农村经济社会发展的难点和瓶颈问题的研究比较深入，对新一轮农村改革发展大势的把握比较准确是分不开的。

信阳的农村改革试验是一种政策上的创新。《风起涌潮》一书立意高远，脉络清晰，围绕农村改革发展的重点领域和关键环节，归纳介绍了信阳农村改革发展方面的八个创新，较全面地反映了王铁同志在主政一方的长期实践中的创新性思考、创造性探索。信阳的经验对于进一步推进制度创新、发展现代农业、加强农村公共事业，探索新阶段农村改革发展规律具有重要的实践参考价值。中国农村改革发展的斑斓画卷，必将留下信阳人民精彩的一笔；中国农村改革发展的探索之路，必将留下信阳人民坚实的脚印。

信阳的农村改革试验是一种实践上的创举。常言道，改革需要成本，试验存在风险。信阳作为一个发展中的农业大市和革命老区，支持改革试验的经济物质条件也相对薄弱。但令人欣慰的是，他们没有畏缩，而是选择了奋进。在这本书中我们看到，信阳市推进农村改革

发展综合试验区建设以来，围绕十七届三中全会提出的六项制度建设，突出做好土地流转、金融创新、农业社会化服务体系建设、农村社会保障等八篇文章，人民群众从中切实得到了实惠。在试验区建设当中，信阳市广大干部群众付出了心血和汗水，各级财政也跟进了大量投入。这种“自费改革”的决心尤为可贵！只有从内心深处饱含着对三农发展的真情，对造福农民兄弟的追求，对肩负责任使命的铭记，才有不竭的改革动力，才有主动的改革作为，才能让广大农民群众最大限度地享受农村改革发展的成果。正如王铁同志所说，改变落后现状，我们唯有改革；落实科学发展，我们只有改革；建设全面小康，我们必须改革。我感到，信阳之所以成为中国农村改革发展的“试验田”、“排头兵”，正是源于信阳广大干部群众强烈的改革愿望、创新的改革智慧、进取的改革精神。

星星之火，可以燎原。我们有理由相信，在党中央、国务院的坚强领导下，在广大基层干部群众的积极探索下，中国的农村改革发展之路一定会越走越宽广，越走越光明。热切期待更多来自信阳农村改革发展试验的佳音，也衷心祝愿信阳的明天更美好！

2010年12月

目 录



导 论	1
第一章 土地流转 小田变大田	10
第一节 江湾村模式	10
第二节 柳学友典型	15
第三节 大棚村现象	19
第四节 陆庙村案例	22
第二章 金融下乡 死钱变活钱	28
第一节 确权赋能盘活资产	28
第二节 担保公司破土生长	33
第三节 村镇银行破壳而出	37
第四节 资金互助社遍地开花	40



第三章 专业合作 农民抱成团	47
第一节 职能部门主导	48
第二节 龙头企业领办	51
第三节 创业能人带动	56
第四节 基层组织牵头	61
 第四章 特色突破 产业谱新篇	68
第一节 强基础：打造粮食生产重点区	68
第二节 彰特色：打造特色农业示范区	75
第三节 拓市场：打造优势产品聚散区	81
 第五章 风流竞显 文化绣名片	88
第一节 根亲文化：历史文明的积淀与升华	88
第二节 茶文化：地域个性的打造与张扬	96
第三节 鸡公山文化：中西文化的荟萃与提升	102
第四节 县域文化：地方特色的挖掘与彰显	109
 第六章 城乡统筹 村庄变乐园	121
第一节 科学规划 高昂龙头	122
第二节 培育产业 强壮龙骨	125
第三节 破解难题 活络龙脉	129
第四节 完善设施 扮靓龙颜	134
第五节 示范引导 擦亮龙眼	136

第七章 社保先行 民生走在前·····	142
第一节 新型农保：农民领上退休钱·····	142
第二节 集中供养：农村五保不孤单·····	149
第三节 合作医疗：农民治病有保险·····	153
第四节 标准卫生室：农民看病在门前·····	159
第八章 英贤登台 好戏竞相演·····	167
第一节 名誉村长：“试验田”里作示范·····	168
第二节 第一书记：“双薄弱”村强攻坚·····	176
第三节 新型支部：产业链上连党员·····	182
第四节 创业人才：广阔天地比贡献·····	187
第九章 他山之石 经验可借鉴·····	196
第一节 韩国：新村运动·····	196
第二节 日本：小农经济现代化·····	198
第三节 欧盟：统一建设农村·····	199
第四节 美国：大农场农业·····	201
第五节 中国：新农村建设·····	203
结 语·····	210
附录 1·····	213
附录 2·····	215
参考文献·····	224
后 记·····	226

导 论

新农村建设是继土地改革、联产承包之后中国农村的第三次革命。放眼辽阔的农村大地，新农村建设如火如荼，势如破竹。地处大别山下、淮河岸边的革命老区信阳市，农村改革创新风生水起，浪潮涌动。信阳农村改革持续不断，到2009年形成了巨浪淘天之势。就在当年4月22日，河南省省委、省政府正式批准信阳市的申请，决定在信阳设立“河南省农村改革发展综合试验区。”从此，农村改革的大潮在信阳一浪高过一浪，奔腾向前，气势恢宏，必将推动形成中国农村发展的第三次浪潮，成为中国新农村建设的起源地，波及全国，引领中国农村改革，开创农村发展新貌。在整个省辖市建设省级农村改革发展综合试验区，全国仅此一个。试验区的设立，我们作了长时间的努力，进行了多方面的准备。

专题研究的理论准备。2006年，我在《浪激村潮》一书中就提出创办“新农村特区”的设想，希望通过改革创新为新农村建设提供典型示范。2008年，对这个设想的思考更加成熟，内容更加丰富，《开源弄潮》一书设专章讨论了创办新农村特区的功能作用、空间布局、政策选择等问题。与此同时，国务院发展研究中心农村经济研究部、北京大学地方政府研究院等科研单位就在信阳创办新农村特区的可行性、必要性进行



了专门研究。

考察学习的思想准备。2007年春季，在我的提议下，信阳市委、市政府组织一次大规模的“两江”（长江三角洲、珠江三角洲）考察活动。接着，市委又派考察组赴成都、重庆考察统筹城乡改革试验，赴贵州湄潭县考察农村土地银行，赴宁夏平罗县考察土地信用合作社。2008年，信阳市作为试点，在河南省开展第一批学习实践科学发展观教育活动。通过一系列考察学习教育活动，发达地区改革开放的态势、求变创新的勇气、创业创新的智慧，对全市党员干部的思想产生了极大震荡。改革才有出路，创新才能发展，成为大家的共识。作为学习实践科学发展观活动成果，我们提出在信阳创办“新农村特区”，一下子就得到全市党员、干部、群众的拥护和支持。

宣传造势的舆论准备。2008年以来，党和国家领导人贾庆林、贺国强、周永康、黄孟复等先后莅临信阳，中央政策研究室原副主任郑新立、国务院发展研究中心副主任韩俊、国务院参事任玉岭、国家发改委宏观经济研究院副院长马晓河、著名经济学家艾丰等专家学者先后到信阳考察，对信阳发展劳务经济、开展土地流转、实施“百镇千村”规划等新做法、新经验给予了充分肯定，并从理论上给予了深刻分析。我们通过电视、报纸、网络等新闻媒体，放大权威声音，宣传学者观点，在全市上下营造了理解改革、支持改革、参与改革的良好氛围。

革新党务的组织准备。2007年元月以来，信阳持续开展干部作风建设，实行“五禁止”、“十不准”，并成立专门督导组长期进行明察暗访，以铁的手腕打造了一支敢闯敢干、有效执行的干部队伍；通过实行自荐、测评、考核、票决、交流“五个常态化”和干部能上能下试点，为农村改革试验选拔任用了一批勇于创新、善于干事的执行团队；通过实施“十百千人才引进计划”，面向全国引进29名博士、424名硕士和4574名大学毕业生到农业、农村一线工作，为农村改革招聘了大批青年

才俊。

调查研究的决策准备。2008年冬季至2009年春季，由信阳市委、市政府领导干部带队组成6个调研组，围绕农村土地流转、农民专业合作社、农业产业化等6个专题进行深入调研，在此基础上形成《信阳农村改革发展综合试验总体方案》，上报河南省委、省政府。《方案》提出信阳农村改革的目标是建设“六个区”：粮食生产重点区、特色农业示范区、村镇建设样板区、生态环境友好区、文化建设引领区和城乡统筹先行区。改革的主要任务是做好“八篇大文章”，即创新农村土地流转、资金投入、社会化服务、社会保障、人才、文化引领、城乡一体化、基层组织与民主管理体制机制。

主动申报的行动准备。信阳市委、市政府积极把在信阳创办“新农村建设特区”的设想向省委、省政府，向相关职能部委、厅局汇报，得到了上级领导大力支持，农村综合改革总体方案先后提交省政府常务会议和省委常委会上研究通过。2009年4月22日，省委、省政府正式行文，批准信阳为“河南省农村改革发展综合试验区”，提出了六项要求：要坚持正确方向，要不断解放思想，要鼓励大胆探索，要加大支持力度，要注意总结经验，要切实加强领导。

在信阳建设新农村，思路有了，牌子有了，方案有了，关键在实干。2009年，信阳全面启动农村土地流动、资金投入、社会化服务等八个方面的改革，进行体制机制创新。2010年，改革进一步突出重点，强攻难点，突出打好“六场硬仗”，即金融创新升级、新农保扩面、城乡一体化提速、农机合作深化、特色产业发展、农民新村建设。信阳两年的综合改革试验，使人收获多多，很多以前拿不准的、没把握的事情，改革试验一铺开就拿捏住了、把握准了；许多理论上说不透、讲不清的东西，基层干部群众三言两语就说明白了、讲清楚了。本书就是信阳农村改革试验的纪实、总结与思考。



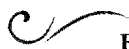
(1) 土地流转，小田变大田。信阳市顺应土地流转需要，搭建县、乡、村三级土地流转平台，统一流转程序与合同，规范流转秩序，实行财政奖补，土地流转进展迅速。截止到 2010 年 10 月，已有 45% 的耕地、49% 的林地在流转之后实现了规模经营。纵观全市土地流转，基本形成了四种主要模式：一是“江湾村模式”，即“土地银行”模式。农民把需要流转的土地“存入”合作社，获得“利息”，合作社将土地对外发包或经营。二是“柳学友典型”，即家庭农场模式。由种植业大户通过租赁、互换、转包等多形式流转农户土地，进行规模种植。三是“大棚村现象”，即股份合作模式。农民以土地作股加入合作社，由合作社统一安排生产经营，并为社员提供优质低价的种子、肥料和各种技术服务，产后以高于市场的价格进行收购，并对全村的产业布局、公益设施、农民新村等进行详实规划，发展集现代农业、观光旅游、休闲体验于一体的农业新模式。四是“陆庙村案例”，即企业租赁模式。由龙头企业将平桥区陆庙村农民需要流转的土地租赁过来，建成万亩生态茶园基地，农民可以获得稳定的土地流转收入，并在茶园从事劳务，领取劳动收入。

(2) 金融下乡，死钱变活钱。加快农村金融改革，激活农民沉积的资产，引导资本下乡、进山，让死钱变活钱。一是确权赋能全面启动。通过对农民的土地承包经营权、房屋所有权、林权、农村宅基地使用权、水域滩涂承包经营权等五权的确权办证，明晰了农村产权归属，赋予农村各类物权证书抵押、担保贷款的能力，激活了农村资产资本市场，盘活了农村生产要素。二是担保公司破土生长。按照“组建一级集团，实施两级担保，构筑三级网络，发展四级信用”的思路，形成了覆盖城乡的融资担保机制。市县两级担保公司创新性开展信用担保、活体担保、建筑物抵押担保等多种担保方式，不断拓展业务领域，切实解决了农村改革发展中担保难、融资难的问题。三是村镇银行破壳而出。全

市已成立3家村镇银行，有效填补了农村地区金融服务的空白，给农村金融市场带来了竞争。村镇银行手续简便，为广大农户和中小企业提供了方便快捷的优质服务。通过创新贷款业务品种，有力保障了农民生产、生活和消费资金需求。通过为优质客户和农民提供优惠灵活的利率，实现了银企双赢、银农双赢。四是资金互助社遍地开花。截止到2010年9月，全市已成立329家资金互助组织，改变了农村金融供给不足的局面，遏制了民间非法金融的蔓延，推动了农村众多产业的发展，有力地促进了农民增收。

(3) 专业合作，农民抱成团。农民专业合作社是一种行之有效的生产经营模式，世界公认并被广泛采用。近年来，信阳市大力发展各种类型农民专业合作社，从技术互助、信息传播，扩展到资金、技术、劳动等多方面合作，从生产领域逐步向生产、流通、加工一体化经营，呈现出数量增长快、带动农户多、产业分布广、服务内容宽等特征。截止到2010年10月，全市农民专业合作社发展到4000余家，加入农民专业合作社的农户63万户，占农户总数的39%，以农民专业合作社为基础的新型农业社会化服务体系初步形成，涌现出了职能部门主导型、龙头企业领办型、创业能人带动型、基层组织牵头型等不同模式的农民专业合作社。职能部门主导，就是根据特色产业发展规划，由政府涉农服务部门牵头，形成“农技+合作组织+基地+农户”模式。龙头企业领办，就是引导龙头企业利用其技术、品牌优势牵头领办合作组织，形成了“龙头企业+合作组织+基地+农户”的合作模式。创业能人带动，就是鼓励机关、事业、企业、科研院所等单位各类创业人才参与农村改革发展，领办创办农民专业合作社。基层组织牵头，就是发挥农村党组织的领导核心作用，以产业党支部为核心，以党员为骨干，成立农民专业合作社组织。

(4) 特色突破，产业谱新篇。一是产业发展是支撑。新农村建设必



须以发展农村经济为中心，促进农村三项产业快速发展，保证农民收入持续增加。尤其在信阳这个农业大市，加快农业经济结构战略性调整，做大做强现代农业，发展现代农业产业化经营，显得更加重要。近年来，我们大力实施农业经济结构战略性调整，推进农业现代化进程，发展壮大第一产业，加快发展农产品加工业，大力培育农业生产性服务业，把工业之树植入农业的土壤，用发展工业的理念发展农业，促进全市农村一、二、三产共同发展、协调发展，为新农村建设提供坚实的基础。二是特色突破是关键。打造以产业化经营为基础的现代农业，做大规模、做优品质、做出特色。信阳的粮食、茶叶、畜牧等许多农产品具有鲜明的地域特色，也是参与市场竞争的潜力股。近年来，我们通过改革创新，做强基础，打造粮食生产重点区；做大特色，打造特色农业示范区；做专市场，打造优势产品聚散区。以特色为突破，把全市各种农业资源、要素进行有效整合，对生产加工到销售服务的各个环节进行探索、创新、创造，探索出“公司+基地+农户”等一系列成功的模式，为信阳这个传统农区找到了新的产业支撑点。

(5) 风流竞显，文化作名片。信阳是历史文化发源地、姓氏起源地、革命根据地、绿色新土地，通过创新体制机制，推进文化引领，统筹市县经济社会发展。一是根亲文化厚重激越。当今汉姓 100 个大姓中，有黄、赖、罗、蒋等 13 个姓氏源于信阳或有一支源头在信阳，各县区通过举办认祖归宗活动，吸引大批闽商、浙商、台商前来投资兴业，固始县是有名的唐人故里、闽台祖地、中原侨乡，通过举办“中原（固始）根亲文化节”，宣传河南、推介信阳、展示固始，为县域经济社会发展注入了新的活力。二是茶文化富民强农。茶产业是信阳市的传统特色优势产业，我们以建设“中国茶都”为目标，大力建设茶基地、开发茶产品、拓展茶市场、弘扬茶文化、发展茶经济，在做强绿茶“信阳毛尖”的同时，成功研制出红茶“信阳红”，一红一绿，相得益彰。三

是鸡公山文化再创传奇。鸡公山是天下闻名的四大避暑胜地之一，有“云中公园”之称，这里荟萃了中西文化的历史传奇，广为世人追慕。经申请，鸡公山被河南省委、省政府批准为文化旅游综合开发试验区，我们抢抓机遇，科学规划，与港中旅集团、上海广文集团、山东志高集团等战略投资者合作，计划投资 100 亿元，开发建设与保护并重，让这一神奇之山重新焕发生机。四是县域文化各领风骚。根据各县区的特色，我们提出一个又一个特色文化引领发展的主题：让将军之光永远辉煌新县、让桂花香醉商城、让淮河文化铸就淮滨、让智慧之光溢彩光山，这一个个命题，犹如一朵朵金花，绽放在农村改革发展综合试验区建设的“试验田”里，焕发出蓬勃生机，成为推动魅力信阳建设的强大动力。

(6) 城乡统筹，村庄变乐园。农村与城市相比，在生产、生活环境上都存在着很大的差距，如村镇规划滞后、建筑风貌杂乱、基础设施不完善等。为了尽快改变这一状况，信阳创新城乡一体化发展的机制体制，大力实施农民新村建设，努力让村庄变成农民的乐园。一是以规划引领新村。坚持统一性、前瞻性、科学性、整合性原则，全面完成了“千村百镇”规划，为农民新村建设指明了方向。二是以产业支撑新村。各村立足特色，发挥优势，培育产业，形成了光山县上官岗村、平桥区甘岸新村、鸡公山管理区新店村等一批明星村。三是以破解土地、资金难题激活新村。通过土地流转让小田变大田，迁村并村让小村变大村，不仅有效解决了农民新村的建设用地问题，而且确保了粮食生产面积不减、产量稳步增长。用好银行资金、整合项目资金、激活民间资金，为新村建设提供了强有力的支撑。四是以基础设施建设扮靓新村。通过改善农村基础设施、农业生产条件、农民饮水条件、公共服务设施、环境卫生，改变了以往脏、乱、差面貌，为农民创造了宜居宜业的环境。以示范村引领新村。确定了省、市、县、乡四级示范村 726 个，探索出迁



村并点型、特色产业型、项目拉动型、集镇开发型四种模式，发挥了让群众“看着做、比着干”的作用，增强了农民建设新村的信心。

(7) 社保先行，民生走在前。信阳市有 650 多万农业人口，农民的养老和医疗保障任务艰巨，急需破题。在国家新型农村社会养老保险指导意见尚未出台的情况下，信阳市在罗山县率先启动新型农村养老保险试点工作，经过调查研究，反复测算，设计出一套科学合理、易于操作的新农保方案，且成功运行，并与国家新农保政策顺利对接，被农民称为“没有围墙的养老院”。目前，全市已有 4 个县，6 个开发区、管理区全面实施了“新农保”，188.8 万农民参保，覆盖率达 34.4%。在解决农民医疗问题上，推广平桥模式，采取区财政以奖代补、乡村医生自筹、成功人士捐建等多种筹资方式，在全市 2807 个行政村全部建起标准化的“别墅卫生室”，对近万名村医进行为期半年的脱产培训，使全市农民看病不再难，就医在门前。完善新型农村合作医疗制度，在信阳籍农民工集中的北京、上海、大连等市建了 27 所农民工就医定点医院。积极推进农村五保集中供养，提高敬老院建设标准，提升了五保老人的生活水平，增添了院内老人亲情。

(8) 英贤登台，好戏竞相演。建设社会主义新农村，成败的关键在人才。信阳牢固树立“人才资源是第一资源”的理念，不断创新鼓励各类人才投身农村创业体制机制，以及基层组织建设和民主管理体制机制，突出采取“抓两头、带中间，抓两业、促全面”的做法，切实加强农村基层组织建设，加速农村人力资源开发，为社会主义新农村建设提供了充足的智力支持和过硬的组织保障。“抓两头、带中间”，就是一方面抓“强头”，实行市、县、乡领导担任示范村“名誉村长”制度，重点树好样板村；另一方面抓“弱头”，选派机关干部到“双薄弱”村担任村党组织第一书记，着力攻坚薄弱村，进而带动全市所有村级组织面貌的整体跃升。“抓两业、促全面”，就是一方面抓产业，把支部建在产