



宁波市城市科学研究会主办

2006.No.1
(总第五辑)

责任编辑：姚建杭
美术编辑：邬忠明

《宁波城市研究》

宁波城市科学研究会编

出版发行：中国文化艺术出版社

地址：香港荃湾荃威花园A座1706室

电子信箱：CCAP-HK@163.com

版次：2006年5月第一版第一次印刷

开本：889×1194 1/16

印张：9

印数：0001-1500

书号：ISBN 988-98636-0-X

定价：赠阅

建设社会主义新农村

建设社会主义新农村，必须加强农村基础设施建设。要下决心调整投资方向，把国家对基础设施建设的重点转向农村，这是一个重大转变。主要是加强以小型水利设施为重点的农田基本建设，加强防汛抗旱和减灾体系建设，加强农村道路、饮水、沼气、电网、通信等基础设施和人居环境建设，加强教育、卫生、文化等农

村公共事业建设。主要措施是：逐年加大国家财政投资和信贷资金对农业、农村的投入；整合各种渠道的支农资金，提高资金使用效益；积极引导农民对直接受益的公益设施建设投资投劳；鼓励和引导社会各类资金投向农村建设，逐步建立合理、稳定和有效的资金投入机制。通过坚持不懈努力，使农村基础设施有一个大的改

善。

建设社会主义新农村是一项长期而艰巨的任务。要坚持从实际出发，因地制宜，分类指导，搞好规划；要尊重农民意愿，不能搞形式主义和强迫命令，防止一哄而起；要发扬自力更生、艰苦奋斗精神，求真务实，真抓实干。

摘自《政府工作报告》



目 录

《宁波城市研究》

2006年第1辑

(总第五辑)

2006年5月出版

顾 问：叶承垣 何剑敏 俞 钢
虞银花

封面题词：韩天衡

编辑委员会

主 任：徐杏先

副 主 任：褚银良 俞 晓 夏紫光
张义彬 白小易

委 员：冯雪尧 王志方 王剑侯
胡立明 沈仁华 蒋裕伦
毛宏芳 胡 军 杨继光
尹文德 郑世海 王志明
陈富良 王丽萍 毛国荣
徐国光 陈国梁 王民宣
储嘉康 包家伟 高海明
汤长源 汤思敏 钱久军
金维连 施德坚 陈明乐

主 编：张义彬

副 主 编：金维连 施德坚 陈明乐

摄 影：张一兵 陈积瑞

主 办：宁波城市科学研究会

地 址：宁波市槐树路77号

邮 编：315020

电 话：0574-87661187

0574-87678316

封面、封底：宁波市东部新城

热点关注

- 1 开展村庄整治须避免四种误区做到五个先行
——仇保兴
- 7 今年一号文件凸显五大亮点
——马晓河
- 9 农村面貌怎样进一步改善
——访建设部村镇办公室主任李兵第
- 12 建设新农村绝不能非法占用农民土地
——谭少容

城建信息

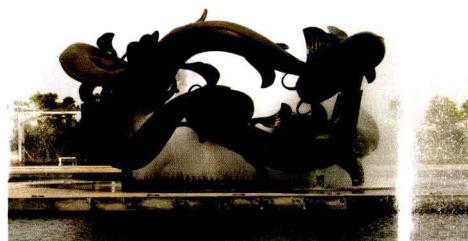
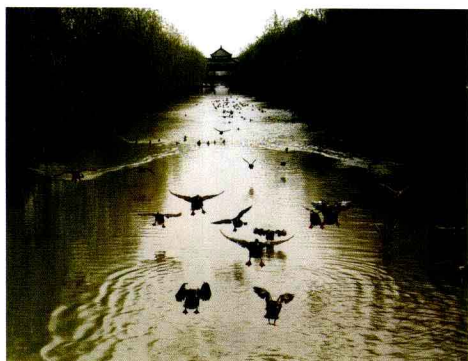
- 13 统筹区域协调发展 提升城市发展水平和品位
——选自宁波市《政府工作报告》
- 14 加强城市规划、建设和管理 加快构筑现代化生态大都市
——王人扬
- 22 振奋精神 克难攻坚 加快开发建设东部新城
——宁波市东部新城开发建设指挥部
- 26 千年钱湖 再谱华章
——东钱湖旅游度假区管委会

调查研究

- 29 关于在推进社会主义新农村建设中切实加强规划建设管理的调研情况摘编
- 45 宁波市城市污水资源再生利用实施方案研究
- 57 宁波市城市生活垃圾分类处理方案研究

建设新农村

- 75 新农村建设要走在前列
- 76 实现新跨越 永当排头兵
——傅企平
- 78 社会主义新农村建设的实践和体会
——吴祖媚
- 80 绘蓝图 建新村
——慈城镇五星村党支部



- 82 发挥“经济顾问”作用 推进社会主义新农村建设
——中共尚田镇党委、尚田镇人民政府

- 86 以村庄整治为抓手 扎实推进新农村建设
——低塘街道历山村党总支

- 88 建设新农村 展现新形象
——三北镇徐福村党总支

- 90 海岛上崛起的小康建设示范村
——记象山县高塘岛乡江北村

- 92 力邦村：破解农民工居住难题浅探
——林平海

数字宁波

- 95 数字城市：城市现代化建设的战略选择
——蒋国树

- 101 3S技术在“数字宁波”发展中的地位和作用
——邹逸江

- 108 宁波市城市网格化管理与服务系统建设
——邹逸江

探索研究

- 113 城市污水回用系统构成及其实施研究
——王人扬

- 120 宁波历史文化遗存保护的再思考
——俞国玉

- 125 对宁波市生态农业建设问题的调研
——陶云飞

城科动态

- 133 刘福垣同志来甬作专题报告

- 133 宁波市城市科学研究会召开三届三次会员大会

- 135 宁波市城市科学研究会2005年工作总结和2006年工作要点

- 140 宁波市城市科学研究会新增会员名单

开展村庄整治 须避免四种误区做到五个先行

仇保兴

认识到了村庄整治工作的重要性以后，可能有的农村同志会心潮澎湃，认为大显身手的机遇已经到来，甚至认为没有条件也要上。这样一来，我们将会陷入一些误区。在这里，必须讲清楚村庄整治必须避免的四种误区。

第一个误区是大拆大建。村庄整治是新农村建设诸多内容中最容易见成效的，也是其他方面取得成就的基础、条件，但又是最容易造成偏差的环节。而且由于它是一种整治和建设行为，一旦造成偏差，就难以弥补。因为它是刚性的，不是虚的东西，犯了错误后果更为严重。比如，当年农业学大寨，全党号召，上下动员，削平了多少山头，放了那么多炸药，投入了那么多劳动力，但没有造出多少高产田来，反而破坏了生态环境，造成了山体滑坡。生态平衡是大自然需要几百年甚至上千年才能恢复，或许永久都不能恢复的。一般的村庄或者集镇，都是几百年、上千年人与自然和谐相处的见证，如果随意地推倒重建或盲目地大拆大建，就毁掉了祖先创造的财富，毁掉了文化的遗产，毁掉了人与自然和谐相处的历程。历史



文化名村、名镇一旦被拆，再建就是假古董，一分钱都不值，那是农民们坚决反对的。但是现在有不少的同志有这种大干促大变以体现政绩的想法。如许多省市的同志告诉我，现在土地指标很紧张，农民建房占地面积是每户150平方米，城里人是40平方米，包括工业、公共绿地等在内也就是每户90平方米，如果把农民的村庄全部合并，让农民像城市居民一样居住生活，土地指标就可以大大节约，就可以不需要向国土资源部要指标了，自己就可以搞土地平衡。这种信誓旦旦的纯数字测算看似很有道理，但这只

能适应百分之几的大城市近郊村庄。因为这些村庄已经被城市的扩张建设浪潮中翻来覆去扫荡了好几次，村民定居点并不稳定，而且因为原来缺少规划，房子也更新了好几代。

什么样情况下，我们才需要对村庄合理地重新进行规划合并迁建？一是近郊村庄的自然形态已经消失，没有值得保护的古迹了；二是原来因为错误的规划，导致农民多次迁移，至今仍未确定永久定居点的；三是农民本身生活已经转变，这些近郊农民大部分已经不务农，生活方式已经是城里人了。只有这几种条件并

存的情况下的村庄，我们才可以采用并村的办法来进行改造。那种所谓的土地“浪费”，在大部分农村其实并不存在。农民每户150多平方米或者200多平方米占地是事实，但它包括了庭院和宅基地的面积，大家都知道院头院尾、屋前屋后是种的菜地，它的产出比大块的农田还高。四川省双流县的经验，就是县委、县政府引导农民大力发展庭院经济来致富，这方面的例子很多。

还有一些同志认为，村庄建设的布局太乱，应该整齐划一。但大家有没有想到，如果我们去历史文化名村，大家肯定是流连忘返，停留的时间特别长；如果去参观按照自然形态整治的几个村，整治方案不取直道、不砍树、不填塘、不劈山、不截直河道，对这种村庄大家肯定也是饶有兴趣，这些村庄里面一般还保留许多的文物古迹。但也有一些村庄另辟了一个新区，里边是崭新的别墅，没有人会对此感兴趣，瞟一眼就走了。为什么？因为人类的天性就是爱好多样性。自然的遗产、众多的文物是大自然和千百年来能工巧匠精雕细刻而成的，现代意义上的几个月造成的东西会因景观单调枯燥难以引起人们的兴趣。历史的积淀是多样性的杰出代表，是符合人的审美观的，是我们宝贵的财富。所以说，如果要求村庄建设整齐划一，恰恰是破坏了人类喜欢多样性的天性，使村庄没有魅力。

有的同志可能还认为，保留

旧房、古建筑过多，维护困难，不如推倒重建。这就犯了简单化、犯了破坏人类的珍宝而自己还认为有理的错误。我记得中央一位领导同志就曾说过：干部是需要审美观的。更有一些同志认为，建新不拆旧，宅基地就无法流转。但是不要忘记，这些旧的、老宅大院恰恰就是历史文化的见证，是某一时代历史艺术品的再现，不能因为我们贪图工作方便就一拆了之。那些旧的、老宅大院稍作修缮可以改成活动室、俱乐部等等。为了宅基地流动而简单的“一刀切”推倒重来的办法，具有极大的破坏性。有的村庄原有道路是石板面铺的，整治时把石板面全部敲掉，改成水泥路，这是非常荒谬的。因为保留原来的路面体现了当地的风格，是就地取材，有艺术价值又体现了资源节约。以上这些问题都值得我们思考，大拆大建要不得。

第二个误区是大包大揽。我们这次村庄整治，应该是村民自主、自愿、自立，自我组织、自我觉悟、自我改造的过程，但是我们有的同志就喜欢用传统的大包大揽方式。在历史上，我们搞人民公社、食堂、“四清”、“文革”、学大寨，都是行政命令下的大包大揽开路的。认真分析一下那些奉行大包大揽的理由，有的是建立在农民落后论上的，认为农民愚昧落后，但天底下只有落后的领导没有落后的群众；有的是建立在农民无组织论上的，但众多的历史文化名镇、名村为

什么能够保留到现在，它主要是有效地依靠当地的农民组织、有效的乡规民约。这方面的例子比比皆是。如果没有乡规民约，这些名镇、名村早就毁了；也有的认为是农民无能力论，但他们忘记了这些古村落正是祖祖辈辈创造出灿烂文化的代表，是许多外国友人叹为观止的文化遗产，千里迢迢来中国就是为了看这些东西，这正是对农民无能力论的嘲讽。

为什么会产生大包大揽的不良风气？除了上述这些因素以外，还有的原因就是地方、部门为了创造“现代化”形象的政绩观在作怪，但是村民没有得到实惠。因此，在村庄整治过程中，我们一定要将心比心，防止屁股指挥脑袋，一定要与农民换位思考，思考我们所确定的规划、采取的措施和扶持项目是不是农民需要的，是不是受农民欢迎的，能不能让农民得到实惠。实际上我们经常做“城市有病、农村吃药”的傻事，总是站在城市的角度来要求村庄的整治，这就犯了很低级的错误。如对村庄整治，有的要求辟出一个大广场，来证明这个部门的投资是有效的；或者搞一个很大的、毫无意义的文化场所，农民还付不起维护费；有的还在村庄甚至是历史文化名村，在村中心搞一块大草坪。这些都是毫无意义的。农村本身就接近自然。城里因为没有自然的东西，无可奈何才搞一些草坪来代表自然；城市里的房屋比较密集，找

不到场所跳跳舞锻炼身体，就必须建一块广场；古代城市中缺少市民聚会议政的场所，市中心搞一块空地来聚集，这是广场的起源。农村到处是空地，哪还需要建什么广场去体现这个功能？！这是城市人带着自己的眼光去要求农村，这是花了钱造了不应该造的，而且破坏了村庄原有的历史风貌的格局。

还有一个显而易见的错误是“条条”有投资，农民无需求。如有一个村100户人家不到，居然有12个各种各样的活动室，民兵有民兵的，党员有党员的，然后还有什么多种经营活动室等等。按照农民的意愿，合并成一个就行了。但是每个部门“条条”都有钱，都要往下延伸，都要留下“支农”痕迹，这样就不是整治，

而是折腾了。此外，有些部门有钱，但这些钱都是指定用途的，买醋的钱不能买酱油，“一个萝卜一个坑”，结果在农村建了不需要建的，缺了农民急需的。

上述问题都是因为大包大揽造成的弊端，应该注意防止。

第三个误区是贪大求洋。盲目地追求村容的整齐划一。如北方有一个村镇，上级要求沿路新房必须盖三层楼，但盖到一层盖不上去，因为农民没钱，就被迫在沿马路的一面砌上高墙，搭个假门窗，这算是完成了上级下达的任务。这种单片的墙，一旦有个风吹草动，是要砸死人的。盲目地要求建房的楼层数，盲目地克隆城市的广场、草坪、运动场，把原先风景优美的道路、河道全改成直马路、直河道；他们在修

建运动场的时候，根本就忘记了农业本身本属体力产业；盲目地要求高科技含量的、城市化的污水处理厂，要什么先进、昂贵的技术等等，这些都是贪大求洋，把城市里的形象工程搬到村庄里去的表现。这些历史的教训都值得总结。

反过来说，现在整治得比较好的村庄，例如浙江省湖州市的村庄整治，都是突出了村民自主决策、农村劳动力众、整治途径多等特点。正确的整治方针体现在老百姓的一句话“与城市错位进行整治、进行建设”，城市里有的景观，就坚决避免，村庄就是土生土长的，小庭院爬满了丝瓜、南瓜，长着城市里看不到的农作物，反而取得了出乎意料的好效果。正因为他们整治有方，吸引了大批的城里人，如上海人、杭州人到他们那里度周末，现在那里的农民周末经济收入就非常好。因为这些乡村特色都是城里人未见过的。如果村庄里也是大广场、大草坪，城里人会到你那里去吗？！所以整治一定要以师法自然来取胜。

第四个误区是急功近利。我们确实有传统的突击运动的不良习惯，也有干部任职期限较短造成的种种弊端。一般的县市长实际任期也就两三年，一听说整治工作要十年、二十年，就说别干了。有的同志对两三年干不出什么、对升迁没什么影响的项目都不感兴趣。不少干部也有急着出政绩的强烈欲望。这些因素汇聚

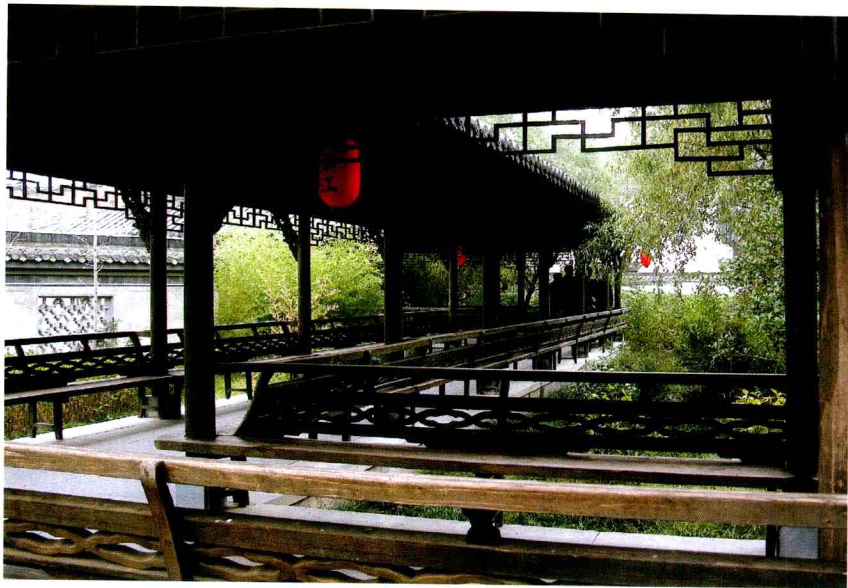


起来就会使我们的干部容易犯急躁病，急躁就会冒进，冒进就会使整治的效果大打折扣，造成历史的遗憾，不仅不能留芳千古，反而遗臭万年。从农民这一方来看，要改变上百年的习惯有一个过程，要有一个实惠、可行的示范引导的过程，是急不得的。改造农村的环境，也要量力而行，滚动发展，要年年迈小步，年年不停步。筹集改造的资金更要分步走，要积少成多，集腋成裘。

在整治过程中，我们要力求避免以上四个误区。农民要的是经济实惠，不要空头口号；农民要的是长效机制，不要刮风突击；农民要的是节俭办事，不要奢侈浪费；农民要的是良好的环境，不要仅有光鲜的外表。这些要求都是农民朴素的愿望，很值得我们认真换位来思考，多去想想农民喜欢什么，才能使村庄整治工作持续健康地开展下去。

这四个误区我们分析了以后，有的同志可能会认为，目前他正在做的可能就是这四个误区之一，如果一纠正就会兴趣索然，没事可干了。其实要做的事情还多的是。开展村庄整治必须做到五个先行。

第一，编制村庄整治规划和落实管理机构要先行。曹培炎同志在讲城乡规划时提到，“规划的节约是最大的节约，规划的浪费是最大的浪费。”没有规划的村庄整治，就是瞎整治；不编制规划的建设，就是乱建设。所以，我们一定要认真科学地编制好规



划。这个规划与城市规划要有所区别，区别性要体现在这几个方面：一是要城乡统筹。村庄整治规划是城市文明涌向农村的桥梁，是城市支持农村、工业反哺农业的蓝图。二是要因地制宜，注意有针对性地解决所规划村庄的大部分实际问题。三是要延续特色，延续文脉，保护整体景观。四是要节约用地。五是要体现生态优先。生态是三农的命脉，不仅关系到当代人，还关系到子孙后代。六是要群众参与。规划编制必须充分尊重村民的意见，倡导和鼓励农民自治。七是要简单明了，让农民看得懂。例如江西省赣州市的规划部门为农民制作的村庄整治规划图，是电脑制作的立体图，而且成本低廉，只需8000元费用就把整套规划全部编好，让村民一看就清楚未来的村庄是怎么回事。八是突出重点，明确建设的时序。规划一定要尊重自

然，因为村庄是与自然相依为命的；要尊重历史的传统文化，只有文脉的延伸，才能带来村庄的活力；要尊重普通农民的利益和愿望，不能用城里人的观念来编制农村规划。好的村庄整治规划和实施机制，就像浙江湖州村庄整治那样，就要适度超前编规划，量力而行搞建设，先易后难来整治。规划要适度超前，因为规划要管十年，甚至管永久；搞建设要量力而行。在城市化的过程中，会有很多的村庄消失，这是不可避免的，尤其是深山老林中资源条件非常贫乏的村庄，现在许多已经消失了。那么这些村庄数量要根据村镇体系规划适当地裁减。如果仍然搞“xx通”，到后来就浪费了。韩国实践中就产生过许多“无人村庄”。这些问题都要认真考虑。没有规划的整治是万万要不得的，否则就是瞎整治、乱整治、白整治。



农民带来利益的，最后的结果截然不同。要搞好历史文化名镇名村评选。首先是每个县、地市、省都要建立名镇名村的评选机制。现在有的省没有推荐一个名镇名村上来，就是因为自身没有建立起名镇名村的评选机制。全国历史文化名镇名村的评选，应先有县级的，然后才有地级的、省级的，最后才是国家级的。不要认为我国已经评选出近百个名镇名村数量就很多了，像英国这样面积不大的国家就有30万个历史文化遗迹，而且成为了巨大的旅游资源。我们国土面积这么大，文明史如此悠久，起码应该好几倍于英国才是。另外，一定要编制好历史文化名镇名村保护的规划，在整治规划中一定要突出保护历史风貌，防止有历史价值的建筑和体现传统风貌的村落被拆毁。文化遗产的保护要讲究整体性、可持续性、原真性。这几点是工作的重中之重，与村庄的整治工作密切相关。

第三，自下而上明确整治重点的工作要先行。农民是非常朴实的。江西省村庄整治示范点中有条标语我还记得，“走平坦路，饮干净水，上卫生厕，用沼气炉”。根据农民的意愿，我们提出了“三清三改”。但在整治之前，定下“几个不”更为重要。像赣州市提出来的“不劈山、不砍树、不填池塘河流”，后面还要接上去，“不拆优秀的传统文化建筑”、“不破坏历史文化名镇名村的风貌”、“不改直道

第二，历史文化名镇名村评选要先行。在大整治过程中，一是要抢救保护不可再生的文化遗产资源，此时不抢救，更待何时？！我们所做的工作就好比建设三峡工程中的先把有关文物发掘保护起来一样；二是要弘扬传承优秀的历史文化，丰富农村的多样性。这也是农村生活改善的一个主要方面。三是要增加农民的收入，发展无烟产业，推动地方经济的发展。我在浙江金华当地委书记的时候发现，下辖的兰溪市有个诸葛村，在明末时诸葛亮的一批后裔聚居在这个村庄，这个村庄基本保留了当年的形态，布局像一个八卦图。记得当时从省里只要了80万元，把村庄整治了一下，原来连县级文物都不是的村庄，后来成了国家级重点文物保护单位。现在每年村民光门票的收入就有360万，而且收益每年递增30%，这80万元的整治就起到了这么大的效果。所以说，村

庄整治只要科学规划、方法对路，就会“四两拨千斤”。如果当时我们用推土机开路，把村庄拆了，就毁了宝贝。而且这些都是世代代增值的资源，只要守住这个，就会财源滚滚。事实证明，发展经济应该有思路。我曾调查过苏南两个镇，一个是毁掉旧镇建筑，引进一个大型的计算机组装厂，产值100个亿，但当地村民只得到包括农民工工资在内的2亿元的收入；另外一个镇原汁原味地保留下来，每年的游客带来的收入就有3个多亿。前者毁掉了大片的土地，留下来的是很多的污染，说不定明天这个厂一关门，那2亿的收入就没有了；而后者会越来越兴旺。因为一个是不可持续的，另一个是可持续发展的；一个是资源浪费的，另一个是集约利用的；一个是说不定明天就倒闭的，另一个是世代代增值的；一个是给少数农民带来利益的，另一个是给大多数

路”、“不截弯河道”。这“七不”应该是选择村庄整治项目的底线。

第四，确立长期行动计划和试点示范要先行。村庄整治本身是开创性、探索性的工作，是紧密结合实际为农民创造利益的工作。不能像过去那样突击刮风，从上到下高压下去。必须通过编制整治规划的过程来明确整治的重点、时序、组织领导的方式和费用分担的模式，所有的整治内容都必须由农民自主投票决定。成功的试点说明采取“自主申报、集体投票、动态管理”的办法是可行的。要通过示范点总结评比、提炼、分析，然后一步一个脚印地逐步展开。在试点过程中，恐怕有三类整治项目是投票机制难于解决的，要注意引导：第一类是生态的保护。比如地下水源的保护非常重要，往往农民不能直接看到后果。现在很多地方直接在浅水层打井，一旦地表水被污染，整个水源就毁了；第二类是村庄的安全防灾。这也比较容易忽视，如防灾、防洪、防泥石流等等，需要通过规划的布局 and 合理建设来确保村庄安全；第三类是历史文化建筑保护。这也常常不易被村民所认识。在看到许多历史文化名镇名村保护后带来众多游客时，村民们才会认识到历史文化建筑是值钱的，但之前就将历史风貌破坏了，就会后悔莫及。除了这三类要在规划上加以强制性明确，其它的整治项目都应由自主申报、集体投票、动态

管理来确定。

第五，形成部门联动、上下反馈的制度要先行。我们现在苦于许多单位各吹各的号、各下各的令、各拨各的钱，令出多门，农民难以适从。所以国家各个部委下去检查投资的“政绩”，基层乡镇也有对付的办法。今天xx部来人了，就把该部的示范点牌子挂上去。明天其他部的人来了，又将挂另外部的示范点牌子。有一次一个部委的同志下去，因牌子太多，乡镇插错了牌子，该同志就大发雷霆，第二天，乡镇赶紧重新插牌子，其实都是一回事。实际上应该在规划的统一协调下，凝成合力，形成上下部门联动支农的局面，这是很重要的。另一方面，历史的经验告诉我们，中国的农民仍属弱势群体。他们表达自己声音的渠道分散。有些农民长期受各种“声势大、无实惠”的政治运动所冲击，已经“见怪不怪”麻木了，更不愿向干部提

意见。他们非常善良，在被欺负时往往保持沉默。所以在整治过程中，要形成下情上达的信息渠道，时刻听取他们的意见，形成纠错的机制，这点尤为重要。我们过去有许多运动出发点是好的，但搞到半路就出问题了，一个小的决策错误到了底下就放大成一个大错误，如果得不到准确的反馈信号，周而复始就形成恶性循环，到那时再纠正就困难了。

总之，在村庄整治开展之前，要坚定清醒地认识到村庄整治是社会主义新农村建设的先行条件，是重要的抓手；要坚定清醒地认识到要及时总结试点的经验教训，切实防止种种错误思维而步入误区；要坚定清醒地实施规划的编制、风貌的保护和部门的联动，以及五个方面的“先行”。

作者系建设部副部长、博士
(节选自：《城市发展研究》)



今年一号文件凸显五大新亮点

马晓河

就今年一号文件而言,根据党的十六届五中全会精神,将文件主题确定为推进社会主义新农村建设,这是在继承前两个农村政策文件的基础上,对新时期解决“三农”问题作出的战略部署。今年一号文件对“十一五”时期和2006年新农村建设提出了总的要求,指出了需要把握的原则,并对新农村建设的各项任务作了具体安排。新农村建设是贯彻科学发展观、落实统筹城乡发展的战略举措,是加快我国现代化建设的重要步骤,是全面建设小康社会与构建和谐社会重点所在,也是扩大内需实现经济可持续发展的动力源。从文件的具体内容看,文件共8个部分、32条,文

件紧紧围绕社会主义新农村建设的各项任务,提出了2006年甚至“十一五”期间的支农惠农政策。仔细研读一号文件就会看到,文件中亮点多、实招多,概括起来有五大亮点:

第一,强调要加快建立以工促农、以城带乡的长效机制,实现“三个高于”的支农政策。文件指出,要顺应经济社会发展阶段的变化和建设社会主义新农村的要求,坚持“多予少取放活”的方针,重点在“多予”上下功夫。按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则,不断增加“三农”的投入,扩大公共财政覆盖农村的范围。2006年,国家财政支农资金增量要高于上年,国债和预

算内资金用于农村建设的比重要高于上年,其中直接用于改善农村生产生活条件的资金要高于上年。

第二,强调要进一步深化以税费改革为主要内容的农村综合改革,在全国取消农业税。文件明确指出,2006年在全国取消农业税,这意味着长达2600年的农民交“皇粮国税”的历史到今年画上句号,从此实现了农民种粮不纳税的梦想,这是中国“三农”政策的标志性事件。由此,全国农民每年可减轻税费负担1200多亿元。文件强调,在取消农业税后,还要稳妥推进乡镇机构改革,稳定和完善的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,



加快推进农村金融改革,加快征地制度改革等,为社会主义新农村建设提供体制保障。特别要强调的是,今年一号文件指出要鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构,允许私有资本、外资等参股;大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织,引导农户发展资金互助组织,规范民间信贷;稳步推进农业政策性保险试点工作等,这些都是在农村金融体制改革方面的新突破。

第三,强调要建立新农村的产业支撑,进一步强化对“三农”的补贴政策。文件指出,要继续稳定、完善和强化对农民实行的“三减免、三补贴”和退耕还林等政策,2006年粮食主产区要将对种粮直接补贴的资金规模提高到粮食风险基金的50%以上,并增加良种补贴和农机具购置补贴;继续实行对粮食主产县的奖励政

策,加大中央财政对粮食主产县的奖励资金。

第四,强调要加强农村基础设施建设,着力解决农民生产生活中最迫切的实际问题。文件指出,要把国家对基础设施建设投入的重点转向农村,加强农田水利设施、乡村基础设施等方面的建设,重点解决农民的通水、通气(燃料)、通电、通路、通讯和广播电视“村村通”的问题。2006年,国家要大幅度增加农村沼气和安全饮水等方面的投资规模,鼓励各级政府用以奖代补、项目补助等办法,引导农民自愿出资出劳,开展农村小型基础设施建设。

第五,强调要加快发展农村社会事业,从机制上解决农民上学难、看病贵的问题。目前城乡之间的差距,除了反映在城乡居民收入和消费方面之外,在义务教育、基本医疗等方面反映更加

突出。对此,文件提出,2006年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费,对其中的贫困学生免费提供课本和补助寄宿生活费。2007年,在全国普遍实现这一政策。与此同时,以较快的速度推进新型农村合作医疗制度试点工作,从2006年起,中央和地方政府将大幅度提高对参加合作医疗制度试点农民的补助标准,2008年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度,帮助农民解决看病难、看病贵的问题。按照中央一号文件精神,到2008年,我国农村基本能让农民实现“种粮不纳税,上学不交费,看病不太贵”的目标。

作者系国家发改委宏观经济研究院副院长



农村面貌怎样进一步改善

访建设部村镇建设办公室主任李兵弟

今年的一号文件把村庄规划正式纳入各级政府的工作范畴，提出要安排资金支持编制村庄规划和开展村庄治理试点，向农民免费提供经济安全适用、节地节能节材的住宅设计图样，引导和帮助农民切实解决住宅与畜禽圈舍混杂问题，搞好农村污水、垃圾治理。对于一号文件的这些论述，在实际工作中应当怎样具体理解、认识和把握呢？记者采访了建设部村镇建设办公室主任李兵弟。

李兵弟对记者说，我们要认真学习、全面把握一号文件精神，将村容村貌改变和农村人居环境建设纳入到社会主义新农村建设的全盘工作中统筹考虑和推动。一号文件第17条比较集中地表述了“加强村庄规划和人居环境治理”，字数虽然不多，但内容概括全面，重点十分突出，提法极其精炼，把要做的工作讲得明明白白，不能做的也讲得非常到位。农村人居环境治理的内容包括了规划、节约土地、农民住宅、环境治理、安全防灾、名村保护、试点组织，以及防止大拆大建、加重农民负担等。第17条有3个值得关注的重点，讲的都是各级政府应该履行的责任。

一是明确提出要充分立足现有基础进行房屋和设施改造，讲的是各级政府要把握工作的方向，

确立以村庄整治为主的要求；二是安排资金支持编制规划和治理试点，讲的是各级政府当前要做的事情，抓好规划编制和治理试点；三是提出制定农村人居环境治理的指导性目录，讲的是各级政府要明确对村庄整治予以引导和帮扶的内容与重点。农村人居环境的改善是个渐进的过程，要以生产发展为根本，以农民持续增收为基础，一切从农村的实际出发，尊重农民的意愿，走低成本、低资源消耗、不加重农民负担、以农民为主的村庄整治路子，为农村全面发展全面进步服务。

人居环境建设是关键环节

在回答目前村庄环境状况的相关提问时，李兵弟回答说，到2004年底，全国共有320.7万个村庄，其中行政村63.4万个，居住生活着2.05亿户、7.95亿人。

由于长期城乡二元社会结构影响，重城轻乡的倾向尚未根本扭转，一些地方政府履行村庄规划职能还不到位，公共财政未能覆盖村庄公共设施的建设与维护，绝大部分的村庄村容村貌还比较落后，农村人居环境质量与城市相比有相当大的差距。譬如在一些地方，只见新房不见新村，只见新村不见新貌，居住环境脏乱差现象比较严重；工业“三废”

和城乡垃圾对村庄的污染由局部向整体蔓延；村庄建设分散化、空心化，建新房不拆旧宅，大量占用土地资源，村镇建设用地总量和人均用地水平并没有随着城镇化发展而降低；农房建设质量不高，盲目追求面积，不断拆了建、建了拆，农民有限的资产被固化和消耗在反复拆建住房上，造成农户财产长期难以积累，也造成社会财富的巨大浪费。

建设部去年对9省份43个县74个村11类105项做了典型调查，其中41%村庄没有集中供水；96%的村庄没有排水沟渠和污水处理；40%的村庄雨天出行难，晴天是车拉人，雨天是人拉车；70%的村庄畜禽圈舍与住宅户混杂；90%的村庄使用传统的旱厕；90%的垃圾随处丢放；90%的村庄没有任何消防设施。

党中央在部署社会主义新农村建设中将村容整洁作为“二十字”中的重要内容提了出来。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，村庄落后的人居环境问题不容忽视，解决落后的农村人居环境是新农村建设的关键环节。

改善的重点在哪里

改善农村人居环境的重点是

什么呢？李兵弟告诉记者，改善农村人居环境有一些基本要求。主要表现在这样几个方面：

首先，改善农村人居环境要坚持以村庄整治为主，科学确定村庄整治的对象。从我国村庄数量大、规模小的实际情况出发，面对农村人口逐步减少、资源投入有限等条件，集中力量搞好中心村整治，配套必要的生产生活设施，引导农民逐步向条件较好的中心村集中。要充分立足现有基础进行房屋和设施改造，决不是盲目地铺摊子、上工程、圈土地、建开发区，要坚决防止用城市建设的方法搞规划整治，防止大拆大建搞集中、大轰大嗡搞建设。同时，要严格限制自然村落扩大建设规模，坚决制止违法、违章建设行为，通过规划控制、土地整理、退宅还田等方式，及时调整部分村落消失后的空间布局。

其次，明确村庄整治的主要内容，扎实稳步推进村庄人居环境治理。要把重点放在打通乡村连通道路和硬化村内主要道路，配套建设供水设施、排水沟渠及垃圾集中堆放点，清理村内闲置宅基地和私搭乱建房屋，治理人畜混杂居住环境，整治村容村貌和露天粪坑，建设村庄防灾设施与公共消防设施等方面。搞好农村污水、垃圾治理是实现“村容整洁”目标最基本的内容之一，农村污水、垃圾的简易治理对硬件设施要求低，投入不多、见效快，能够迅速让农民享受到村庄



整治带来的益处，当前各地应广泛动员农民自主参与农村污水、垃圾治理。

其三，加大政府支持和帮扶力度，协调好村内村外的公共设施建设。要进一步调整国民收入分配格局，使公共财政更多地向农村地区倾斜，公共物品更多地为农村地区提供，基础设施进一步向农村地区延伸，公共服务更多地为村庄治理提供支持。要将村庄规划和治理试点纳入各级政府公共财政的支持范围，安排资金支持编制村庄规划，以实物形式为主向村庄整治提供水泥、钢材、墙体材料及其他新型建材。要广泛地拓展、整合现有各种资金渠道，组织和动员社会力量关心 and 投入村庄治理，鼓励和引导社会资本特别是工商资本参与新农村建设，凡是能够采取市场机制的都应积极引进市场机制。在保护农民利益、尊重农民意愿的前提下，要通过农村基层党组织和村民组织，教育和动员农民，发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，自主投工投劳参与村庄治理，改变农村家园的落后面貌。当前，要做好公共设施和基础设施建设，

生产和生活基础设施建设、村外和村内基础设施建设的全面协调，通过县域规划为“村村通”工程提供依据和服务。要优先解决村外网络化的基础设施建设，优先解决关系农民安全生存的基础设施建设，优先安排兼顾生产和生活的基础设施建设。

其四，创新村庄整治实施组织与后续管理的体制机制。国内外经验表明，国家政策是城乡协调发展的根本保证，搞好农村人居环境治理的关键是创新一套正确的工作机制。从现阶段社会主义新农村建设的实际出发，逐步建立和完善村庄建设的多元化投资体制和管理机制，是保证搞好当前农村人居环境治理工作取得成效的关键，更是农村人居环境得到持续改善的制度保证。一是村庄整治的调控引导机制。各级政府通过编制县域村庄整治选点规划和制定村庄整治指导性目录，科学确定村庄整治的帮扶对象和具体的帮扶内容，把握村庄整治的方向，调控村庄整治的力度和范围。二是村庄整治的实施组织机制。重点是建立起农民主体、民主决策、社会支持、技术指导、

农民利益保护、监督检查的机制，切实保护农民利益，引导农民积极参与村庄整治。三是建立起农村人居环境整治的长效机制，包括村庄规划建设管理机制、公共设施运行维护的多元化投资体制、公推民选的驻村指导员制度、农民骨干培训制度等。通过制度建设和实施，保证农村人居环境整治的效果，保证农村人居环境随着生产发展和社会进步得到持续改善。

规划整治要先试点

做好村庄整治规划和人居环境整治工作应当从哪里着手呢？李兵弟回答说，村庄规划是指导和规范村庄人居环境建设与治理的一项重要公共政策。各级政府要坚持为农民服务的思想，从农村实际出发，大胆创新规划机制，做好两个层面规划的编制。

一个层面是编制县域村庄整治的选点规划。在科学预测农村人口和村庄演化的基础上，针对

县域村庄的现状分布，预测将会村人居环境整治的长效机制，包自然消亡和生存发展的村庄，大致确定未来10年至20年内的村庄布局。通过县域村庄整治选点规划，分期分批地整治农村的人居环境。各级政府应将拟保留下来的、规模较大的、村民整治意愿比较统一的村庄作为支持开展整治的候选对象，将传统的农业生产地区、生态环境保护地区和城市郊县农村地区的中心村及有一定规模的自然村列入优先整治对象。

另一个层面是有步骤地编制村庄整治规划与实施方案。要找准本地村庄整治工作的重点，突出农民对整治中最关心、最直接、最急迫解决的热点和难点，抓住农民参与和政府帮扶的结合点，既注重解决当前村庄整治的重点问题，又充分考虑后续的村庄规划与管理需要，突出乡村特色和可持续发展要求。要依据政府发布的指导性目录，合理确定村庄整治的具体项目，并做出相应的

现状评估。在此基础上，确定整治项目的空间布局与技术要求，明确整治项目的主要指标，测算工程量，提出实施方案、实施管理以及运行维护管理建议。编制村庄整治规划与实施方案的成果应达到“三图、二表、一书”的要求，即现状图、规划图、设施图、主要指标表、工程量测算与方案实施表、说明书。

李兵弟告诉记者，在村庄人居环境治理试点中，要坚持以整村整治为主要方式，整合各方面的资源和资金，以改善农民最急需的生产生活条件为目标，充分利用现有条件和设施，实现低成本、低资源消耗，降低村庄整治的社会成本。试点工作要突出重点，因地制宜，分类指导，体现各地的乡村特色、民族特色和地方特色。通过试点，总结各地经验，进一步完善和规范村庄规划与治理工作，为更大范围做好村庄治理工作奠定可行的工作基础。

选自《经济日报》记者 孟宪江

背景链接

加强村庄规划和人居环境治理。随着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。各级政府要切实加强村庄规划工作，安排资金支持编制村庄规划和开展村庄治理试点；可从各地实际出发制定村庄建设和人居环境治理的指导性目录，重点解决农民在饮水、行路、用电和燃料等方面的困难，凡符合目录的项目，可给予资金、实物等方面的引导和扶持。加强宅基地规划和管理，大力节约村庄建设用地，向农民免费提供经济安全适用、节地节能节材的住宅设计图样。引导和帮助农民切实解决住宅与畜禽圈舍混杂问题，搞好农村污水、垃圾治理，改善农村环境卫生。注重村庄安全建设，防止山洪、泥石流等灾害对村庄的危害，加强农村消防工作。村庄治理要突出乡村特色、地方特色和民族特色，保护有历史文化价值的古村落和古民宅。要本着节约原则，充分立足现有基础进行房屋和设施改造，防止大拆大建，防止加重农民负担，扎实稳步地推进村庄治理。

——摘自《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》



建设新农村绝不能非法占用农民土地

谭少容

每年200多万亩属于农民的耕地被占用，可能使100多万农民失去耕地。建设社会主义新农村就是多建几所漂亮的房子吗？不是。建设新农村绝对不能非法占用农民土地。3月8日下午，十届全国人大四次会议举行记者招待会，农业部副部长尹成杰、国家发展和改革委员会副主任杜鹰、财政部副部长朱志刚就建设社会主义新农村答中外记者问时表示，在2006年，政府将采取措施来解决上述问题。

“200多万亩耕地被占用，可能使100多万农民失地”

在日常采访中，我们发现一个引人关注的问题，特别是被农村地区关注的问题，那就是非法占用农民土地造成很多农民失去了赖以生存的土地，无法获得生活来源，迫使他们不得不转移到城市中寻找收入机会。

“随着工业化和城镇化的推进，每年农村正常占用的土地达到400多万亩，其中大约有200多万亩是属于农民的耕地，这些耕地被占用，可能使100多万农民失去耕地。”农业部副部长尹成

杰说，建设社会主义新农村必须统筹考虑，特别要注意从实际出发，解决发展当中遇到的实际问题。在推进新农村建设当中，最重要的一个问题就是要保护好农村的资源，特别是耕地资源，要实行最严格的耕地保护制度，尤其是对基本农田要实行严格的保护。对耕地的占用审批，要严格遵循审批制度和程序进行。

低价征占农地，损害农民利益

国家发展和改革委员会副主任杜鹰说：“低价征占农民土地，损害农民利益，这样的现象的确存在，表明我们现在的农村土地征占用制度已经不能适应新时期的需要，必须改革。”中国共产党十六届三中全会就提出了这个改革任务，这几年有关部门正在深入调查研究来制定改革的方案。改革的基本思路就是区分征、占土地的用途，如果是公益性用途，必须提高征占地补偿标准；如果是商业性用途，必须引入市场机制。

2006年要让失地农民现象减少
在2006年，政府将采取什么

样的措施来解决上述问题？尹成杰向记者坦言：中国政府对这个问题非常重视，提出了一系列保护耕地、保护基本农田、保护农民合法权益的政策和措施。

第一，实行严格的耕地保护制度，尽量减少失地农民。对耕地的占用要严格审批，不得随意占用农民耕地和基本农田。

第二，对被占用耕地的农民给予合理的补偿，严格按照国家关于被征、占用耕地的补偿政策，把补偿资金及时足额地落实到村、落实到农户。

第三，要安排好失地农民的就业。对被占用耕地的农民就业，要按照当地有关政府的安排，扩大就业门路，发展农村的第二、三产业，不要因为耕地被占用而使农民失去生计，降低生活水平。

第四，对生活困难的农民，实行最低生活保障制度。因为被征地，农民失去了土地或者一时还没有就业，生活生产上发生困难，我们要按照国家的有关规定，给予最基本的生活保障。