

发展新理念丛书

城乡统筹：

建设社会主义新农村

◆李 炯 主编

城 乡 统 筹



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

发展新理念丛书

城乡统筹：

建设社会主义新农村

Chengxiang Tongchou

Jianshe Shehuizhuyi Xin Nongcun

◆李 炯 主编



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

城乡统筹：建设社会主义新农村/李炯主编. —杭州：浙江人民出版社, 2010. 1

(发展新理念丛书)

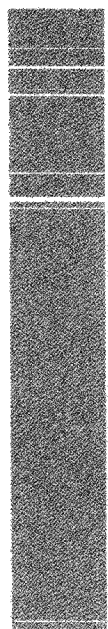
ISBN 978-7-213-03851-8

I. 城… II. 李… III. ①城乡建设—研究—中国②农村—社会主义建设—研究—中国 IV. F299.2 F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 142898 号

书 名	城乡统筹：建设社会主义新农村
作 者	李 炯 主 编
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话：(0571)85061682 85176516
责任编辑	郑 治
责任校对	戴文英
封面设计	罗信文
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	浙江新华印刷技术有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	18.75
字 数	26.9 万
插 页	2
版 次	2010 年 1 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-03851-8
定 价	38.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。



发展新理念丛书编委会成员

编委会主任 沈立江

总 主 编 郑仓元

成 员 （按姓氏笔画排序）

刘振华 李 炯 陈立旭 胡承槐 徐明华

郭祥才 曹文彪 董建萍 董根洪 程学童

序

沈立江

干部教育培训工作是干部队伍建设的战略性、基础性工程。党校是干部教育培训的主渠道、主阵地,在实现党的十七大提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的目标中肩负着重要的历史使命。

教学是党校的中心工作,而教材建设是做好教学工作的重要基础。党校教学要围绕中心、服务大局,努力实现为科学发展服务,为干部健康成长服务,为我省全面推进“两创”总战略、全面建设惠及全省人民的小康社会服务,就必须进一步深化教学改革、提升教学品质、打造教学品牌。适应形势发展的要求,紧密联系浙江实际和学员对教学的需求,编写一批全面反映马克思主义中国化最新成果、改革开放以来人民群众在实践中创造的新鲜经验和学科研究的最新成果,具有时代特征、浙江特点、党校特色的干部教育培训教材迫在眉睫。这不仅能为全省党校教师搞好教学提供基本依据,为学员学习提供辅助资料,也有利于进一步提高党校教育培训的规范性、针对性和实效性。为此,省委党校组织精干力量,编写了“发展新理念”系列教材。本系列教材围绕“全面贯彻落实科学发展观,全面建设惠及全省人民小康社会”这一主线,涵盖了经济、政治、社会、文化、法治和党的建设各个方面,具有较强的理论性和系统性。既是党校教育培训的基本教材,也可作为广大干部群众在职学习的参考读物。

党的十七届四中全会向全党提出了建设马克思主义学习型政党的战略任务。编辑出版这套系列教材正当其时。希望省委党校和全省各级党校充分发挥这套系列教材的应有作用,并根据形势变化和学员的需求,有针对性地编写更多高质量的培训教材,为推进学习型社会建设、马克思主义学习型政党建设作出应有的贡献。

2009年12月

Contents 目录

导 论	1
一、社会主义现代化建设新的历史任务	1
二、贯彻落实科学发展观的重大战略部署	6
三、指导“三农”工作的新思想、新理念	12
第一章 统筹城乡经济社会发展 扎实推进新农村建设	25
第一节 社会主义新农村建设主要目标	25
一、生产发展——新农村建设的物质基础	26
二、生活宽裕——新农村建设的核心目标	27
三、乡风文明——新农村建设的精 神要求	29
四、村容整洁——新农村建设的生态环境	30
五、管理民主——新农村建设的制度保障	31
第二节 以城乡统筹思路建设社会主义新农村	33
一、城乡体制改革与城乡二元体系初步解构	33
二、城乡二元结构的复杂性与“三农”问题的严峻性	36
三、从城乡二元发展转向城乡统筹发展	40
第三节 建立以工促农、以城带乡的长效机制	44
一、建立覆盖城乡的公共财政体系	44
二、消除体制性障碍,加快农民向非农产业和城镇转移进程	45
三、支持农村社会事业发展,逐步缩小城乡社会发展差距	47

四、高度重视城市化过程中农民土地权益保护问题	49
第二章 推进现代农业发展 强化新农村建设产业支撑	51
第一节 现代农业是农业发展的根本出路	51
一、现代农业的主要特点	52
二、现代农业是社会主义新农村建设必走道路	54
第二节 以科学发展观为指导 推进现代农业发展	56
一、提升自主创新能力,以科技创新引领现代农业	57
二、壮大“龙型经济”,以产业化方式经营现代农业	58
三、推进农业结构调整,以优势区域布局构建现代农业	59
四、扶持合作经济组织,以产业组织化促进现代农业	60
五、建设农产品现代流通体系,以市场需求拉动现代农业	62
第三节 借鉴发达国家经验 发展现代农业	63
一、以高新技术为主要动力,发展技术密集型的现代农业	64
二、农产品生产、加工、运销联成一体,实行一体化经营	65
三、建立多渠道、全方位的农业社会化服务体系	65
四、建设资源节约、环境友好的可持续发展农业	66
第四节 实现现代农业标准化生产	67
一、农业标准化是我国现代农业发展的必然要求	67
二、推进现代农业建设,增强农业产业竞争力	69
第五节 完善现代农业发展相关政策	70
一、支持和保护农业合作经济组织	70
二、加大政府对农业的资金投入	71
三、利用优惠政策引导城市资金投向现代农业	71
第三章 促进农民持续增收 夯实新农村建设经济基础	73
第一节 农民收入变化及其特征	73
一、农民收入的阶段性变化	73
二、农民收入变化的特点	75

第二节 政策调整对农民收入增长影响	79
一、农村经济政策变化对农民收入的影响	80
二、现行政策对提高农民收入的长期和短期影响	82
三、农民收入相对水平低、增长缓慢成因分析	84
第三节 农村劳动力转移对收入增收影响	87
一、中国需要转移的农村剩余劳动力总量巨大	87
二、努力扩大就业容量,促进农村剩余劳动力转移	88
三、处理好失地农民就业与社会保障问题	92
第四节 促进农民收入增长的政策导向	93
一、废除城乡隔离政策,破除二元体制结构	93
二、深化农村税费改革,实施工业反哺农业新政策	95
三、改革乡镇机构,精简政府机关工作人员	96
四、建立维护农民合法权益的组织	96
五、加大农村扶贫开发工作力度	97
第四章 加强农村基础设施建设 改善新农村建设物质条件	98
第一节 加强农业基础设施建设	98
一、农业基础设施建设是新农村建设的重要基础	99
二、农业基础设施建设的主要内容和重点	101
三、积极稳妥地推进农业基础设施建设	108
第二节 加强乡村基础设施建设	111
一、农村基础设施的含义与性质	111
二、当前我国农村基础设施建设的现状与问题	112
三、农村基础设施建设的内容与重点	114
第三节 加强村庄规划和人居环境治理	119
一、农村人居环境建设的重要意义	119
二、村庄规划和人居环境治理的主要内容	122
三、积极稳妥推进农村人居环境治理	128

第五章	发展农村社会事业 培养农村新型农民	131
第一节	发展农村公共事业	132
一、	发展农村公共事业的现实意义	132
二、	农村公共事业发展的现状	134
三、	农村公共事业发展的思路	135
第二节	发展农村教育培训事业	138
一、	普及和巩固农村义务教育	138
二、	大规模开展农村劳动力技能培训	140
三、	建立健全农村义务教育经费保障机制	142
四、	加强农村教师队伍建设,促进城乡义务教育均衡发展	143
第三节	发展农村卫生事业	144
一、	我国农村卫生事业发展的现状	145
二、	农村卫生事业发展存在的问题	146
三、	农村卫生事业发展的思路	148
第四节	繁荣农村文化事业	151
一、	农村文化建设的指导思想与目标任务	152
二、	建设农村公共文化事业的重点	153
三、	加强农村公共文化建设的思路	155
第五节	建立农村社会保障制度	157
一、	建立农村社会保障制度的重要意义	158
二、	建立农村社会保障制度的内容和重点	159
第六章	全面深化农村改革 健全新农村建设的体制保障	163
第一节	深化以农村税费改革为重点的综合改革	163
一、	农村税费改革及其影响	163
二、	农村综合改革已经进入新阶段	167
三、	农村综合改革的主要内容	170
第二节	改革和创新农村金融体制	175

一、深化农村信用社改革	175
二、完善邮政储蓄制度,引导邮政储蓄资金返还农村	177
三、加强对小额信贷组织的监管	177
四、规范民间借贷	178
五、改革农村金融体系	179
六、大力发展农业保险	179
第三节 建立覆盖城乡的公共财政制度	181
一、公共财政保障新农村建设	181
二、财政支持“三农”方面存在的主要问题	184
三、公共财政支持新农村建设的主要政策措施	185
第四节 全面推进农村配套改革	189
一、稳定和完善双层经营体制	189
二、加快集体林权制度改革	191
三、完善粮食流通体制改革	192
四、加快征地制度改革步伐	193
 第七章 加强农村民主政治建设 完善乡村治理机制	 195
第一节 推进和完善村民自治制度	195
一、村民自治制度的发展历程及重要作用	196
二、村民自治的主要形式和内容	199
三、健全村民自治机制,切实维护农民的民主权利	204
第二节 增强农村基层党组织战斗力	207
一、加强农村基层党组织建设	208
二、开展农村保持共产党员先进性教育活动	210
三、继续搞好农村党员干部现代远程教育工作	212
四、继续开展农村党的建设“三级联创”活动	212
第三节 培育农村新型社会化服务组织	214
一、农村新型社会化服务组织的内容与组织形式	215
二、农村社会化服务的特点和发展趋势	219

三、农村新型社会化服务体系建设存在的问题	221
四、培育农村新型社会化服务组织的对策	223
第八章 落实十七大精神 创新浙江新农村建设思路	229
第一节 创新发展思路 合理调整新农村建设规划	229
一、制定新农村建设规划	230
二、优化新农村建设规划需注意的环节	231
第二节 培育高效生态农业 发展农村二、三产业	235
一、高效生态农业的特点与原则	235
二、高效生态农业是现代化发展的必然选择	237
三、高效生态农业的生产经营模式	239
四、创新高效生态农业发展的实现机制	241
五、主动发展农村二、三产业	244
六、继续推进浙江农民向二、三产业转移	248
第三节 推进农村新社区与中心镇建设 完善公共服务体系	250
一、农村新社区是新农村建设的重要载体	250
二、中心镇是城乡统筹发展的连接纽带	252
三、加强农村公共服务体系建设	255
四、农村公共服务体系建设新举措	261
第四节 加强农村民主政治建设 推动城乡配套改革	264
一、农村民主政治建设的原则与方向	265
二、加快推进城乡一体化和城乡配套体制改革	271
第五节 加快欠发达地区发展 完善新农村建设领导工作	274
一、欠发达地区新农村建设存在的问题	274
二、欠发达地区新农村建设应因地制宜	277
三、完善政府社会主义新农村建设的领导工作	280
后 记	287



导 论

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。”^①建设社会主义新农村，是中国共产党着眼于加快推进社会主义现代化、实现全面建设小康社会、构建和谐社会奋斗目标提出的一项历史任务。这项任务不仅受到全社会的广泛关注，更得到广大农民群众的普遍欢迎。

一、社会主义现代化建设新的历史任务

建设社会主义新农村是我国现代化进程中一项重大历史任务。当人类社会跨入 21 世纪的时候，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化新的发展阶段。建设社会主义新农村是全面建设小康社会最艰巨最繁重的任务。

（一）建设社会主义新农村是全面建设小康社会重点任务

党的十六大确立了全面建设小康社会的奋斗目标，提出要在 21 世纪头 20 年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展，民主更加健全，科教更加进步，文化更加繁荣，社会更加和谐，人民生

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社 2007 版，第 23 页。

活更加殷实。改革开放以来,我国经济社会持续快速发展,城市面貌发生了翻天覆地的变化,农村面貌也发生了重大改变,农民收入增长,广大农民思想观念和生活方式不断进步。但是,与全面建设小康社会奋斗目标相比,同日新月异的城市发展相比,我国广大农村地区相对落后,农业现代化水平不高,农村居民收入与城镇居民收入有相当大的差距。全面建设小康社会,重点和难点都在农村。

国家统计局一项研究报告表明,农村社会要在2020年实现全面小康社会目标难度很大。从2002年农村全面小康的实现程度看,在全部的18项指标中,农民人均可支配收入实现程度只达到5.8%,是实现程度最低的指标之一。2002年农民人均纯收入2475.6元,到2020年要求达到6860元,增幅2.77倍,每年必须递增6%。2002—2007年,在“政策好、价格高、天帮忙”的年景下,农村居民家庭人均纯收入实际增幅分别为4.32%、7.18%、8.65%、8.7%、9.5%,这是一个收入增长较高时期。在余下来的13年时间里,要始终保持这样一个增长速度难度不小。2002年,农村合作医疗覆盖率实现了2.5%的目标;养老保险覆盖率的实现程度不到1%,在全部18项指标中实现程度最低。农村社会保障水平低,资金筹措难,实现目标也很不容易。目前,在农村能够饮用自来水的居民不到1/3,绝大多数农户仍在使用的包括煤炭和柴草在内的非清洁能源,农村水冲式卫生厕所普及率不到10%,粪便无害化处理率不到一半,农村生活垃圾大部分得不到及时处理。生活条件差,居住环境改善难等问题相当难解决。国家统计局公布新的监测结果显示,2005年,全国农村全面建设小康实现程度达到28.2%,比上年提高6.6个百分点。在农村经济发展方面,全面建设小康实现程度为20.8%,其中农民可支配收入全面建设小康实现程度为17.5%;在农村社会发展方面,全面建设小康实现程度为33.9%,其中农村合作医疗发展较快,全面建设小康实现程度为17.5%,农村养老保险事业发展滞后,全面建设小康实现程度为11.0%;在农村生活质量方面,全面建设小康实现程度为38.5%,其中居住质量全面建设小康实现程度为34.2%,恩格尔系数为45.5%,全面建设小康实现程度为38.9%;在农村人口素质方面,全面建设小康实现程度仅为15%。农村人口平均受教育年限为7.7年,仅相当于初中二年级水平,全面建设

小康实现程度为 18.8%。从 2005 年农村全面建设小康的 18 项指标来看,第一产业劳动力比重,农民信息化程度全面建设小康进程加速;农村养老覆盖率、农民人均可支配收入、小城镇人口比重、农村人口平均受教育年限等指标的全面建设小康实现程度较低。与此同时,东部地区农村全面建设小康的实现程度为 47.6%,而西部仅为 1.3%,两者差距悬殊。农村要在 2020 年实现全面建设小康社会的任务非常艰巨。

从农业、农村发展与国民经济、社会发展的关系看,全面建设小康社会,关键和难点不在城市和城市居民,而在农村和农村居民。如果农业问题解决不好,农村面貌得不到明显改变,农民生活得不到极大改善,全面建设小康社会就会落为一句空话。“十一五”时期是我国经济社会发展承前启后的重要时期,只有制约农村现代化发展的城乡二元体制得到根本性改革,大力度推进社会主义新农村建设,加快农业、农村发展和农民增收的步伐,促进农村经济社会的全面进步,才可能在 21 世纪头 20 年如期实现全面建设小康社会的宏伟目标。

(二) 建设社会主义新农村是我国经济发展的必然选择

农业、农村和农民问题,始终是关系我国经济社会发展全局的重大问题。建设社会主义新农村,既是我们党“立党为公,执政为民”理念的具体体现,也是贯彻科学发展观,促进经济又好又快发展的必然选择。

20 世纪 90 年代以来,我国工业化、城镇化步伐加快,国民经济持续快速增长,国民经济总体格局发生了很大变化。然而,农业和农村经济的持续发展出现了不少新问题新挑战,突出地反映在粮食生产滑坡和农民增收困难上。针对这种情况,党中央、国务院及时调整发展战略,把加强农业特别是粮食生产作为宏观调控的重要任务,对农业、农村、农民实行“多予、少取、放活”的方针,出台了一系列强有力的政策措施,支持发展粮食生产,促进农民收入的增加。在一系列政策措施的推动及市场粮食价格回升和气候比较有利等因素的共同作用下,农业发展出现了转机,农村经济取得重大成果。2004 年,粮食总产量达到 41157.2 吨,比上年增加 3728.5 吨,增幅 9.96%;2005 年,粮食总产量达到 42776 吨,增产 1618.8 吨,增长 3.93%;2006 年,

粮食总产量 44237.3 吨,增产 1461.3 吨,增长 3.42%。^① 2007 年达到 50150 吨,增产 350 吨,增长 0.7%。粮食产量的恢复性增长,有效地缓解了粮食供求矛盾,减弱了农产品价格上涨压力,农民收入增长,农村消费需求扩大。农业增产、农民增收、农村稳定,对保持整个国民经济的平稳快速增长和社会的健康发展,发挥了重要的支撑作用。

我国农村经济发展滞后的局面是长期形成的,改变农业和农村经济的落后面貌必须付出长期艰苦的努力。正如 2005 年的中央一号文件所指出的,必须清醒地看到,农业依然是国民经济发展的薄弱环节,投入不足、基础脆弱的状况并没有改变,粮食增产、农民增收的长效机制并没有建立,制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除,农村经济社会发展明显滞后的局面并没有根本改观,农村改革和发展仍然处在艰难的爬坡和攻坚阶段,保持农村发展好势头的任务非常艰巨。从保证粮食供给看,我国每年净增 800 万—1200 万人口,全国每年对粮食新增需要 50 亿公斤左右。随着城乡居民生活水平的提高,对动物性食品以及蔬菜水果的需求量不断增加,这都需要用粮食来转化。据测定,产出 1 斤猪肉需要 4—5 斤精料,1 斤鸡蛋需要 2 斤精料。全国每人每月多吃 1 斤猪肉、1 斤鸡蛋,一年就需要多消耗几百亿斤粮食。我国农业既面临着需求增长的巨大压力,又面临着资源紧缺的严重制约。2004 年,我国农民人均耕地只有 1.41 亩,而且人口增加、耕地减少的趋势难以逆转。据估算,今后 20—30 年,非农建设每年将征占 400 万亩左右的土地,今后我国将面临以更少的耕地养活更多的人口,农业生产的压力会越来越大。我国农业生产在现有基础上要实现持续不断的增长,主要靠调动农民生产积极性。农业是三大产业中效益最低的产业,如何提高农业的比较效益,是一个很难解决的现实矛盾。与农村经济发展相比,农村基础设施建设和社会事业的发展更是滞后,是基础设施中“短腿中的短腿”。目前,我国资金、土地、物资、技术、人才等生产要素,由农业流向非农产业、农村流向城市的趋势没有改变。2004 年,农业增加值占国内生产总值的 15.2%,农业贷款仅占金融机构贷款余额的 5.2%,解决“三农”问题面临着多重制约。

^① 数据来源:《中国统计年鉴 2007》,中国统计出版社 2007 年版,第 478 页。

总的来看,农业发展面临土地资源短缺、农业投入效益下降、技术创新能力弱、生产组织化程度低等矛盾,农村发展存在基础设施薄弱、公共服务滞后、体制性障碍、生态环境脆弱等缺陷,农民面临收入增长难、就业空间狭窄、社会保障落后等问题。加大全社会对农业、农村经济发展关注力度,既紧迫、又必要。建设社会主义新农村,就是要消除农业、农村经济发展中的各种不利因素,注入新的活力、动力,开创现代农业新局面。

(三) 建设社会主义新农村是构建和谐社会的重要基础

构建社会主义和谐社会是党的十六大、十六届三中和四中全会提出的重大任务,是中国特色社会主义的本质属性。胡锦涛总书记在十七大报告中指出:“深入贯彻落实科学发展观,要求我们积极构建社会主义和谐社会。”^①党中央把构建和谐社会作为全党全国人民奋斗的目标,既是对历史经验的升华,也是针对目前现代化建设实践提出的重大战略举措。和谐社会包括民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处各个方面。近几年,中国社会存在的一些不和谐现象令人担忧,基尼系数的变化可以在某种程度上反映社会不和谐状态。据世界银行1997年发布的题为《共享不断提高的收入》报告,20世纪80年代初期中国的基尼系数是0.28,到90年代后期基尼系数上升为0.4581,超出了国际公认的警戒线。面对收入差距扩大现状,我国各级政府虽然通过税收和财政政策对国民收入分配格局进行了一定程度的调整,但基尼系数仍然居高不下,甚至有继续上升的趋势。收入差距超出警戒线,往往是各种矛盾激化的导火索。在社会矛盾凸现期,必须高度警惕各类矛盾的变化。

构建社会主义和谐社会是保持经济社会全面协调发展的客观要求和重要保障。农村和谐社会是实现社会主义社会全面和谐的基础和关键。胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上强调指出:“在我们这样一个农民占多数人口的国家里,农民是否安居乐业,对于社会主义和谐具有举足轻重的作用。广大农民日子过好了、素质提高了,广大农村形成安定祥和的局面了,和谐社会建设的

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版,第17页。

基础就会更加牢固。”农村社会和谐的基本途径就是通过社会主义新农村建设把农村的各项事情办好,促进农村物质文明和精神文明发展,消除农村不稳定因素。实事求是评价,目前我国农村社会基本是稳定和谐的,干群关系处理得比较好,大量的历史矛盾在改革发展中得到了缓解,农村居民对党的方针政策是拥护的。但又必须清醒地看到,农村在大量历史矛盾得到解决的同时,一些新的矛盾在转型时期不断发生、不断蓄积能量。如在围绕农村土地征用、征地拆迁、环境污染、土地承包、农民工工资拖欠等一些涉及农民切身利益的关系处理上屡屡引发纠纷和矛盾,个别地方甚至引发群体性、恶性事件,极度影响社会稳定。农民受教育程度低、技术水平低,因而在市场竞争中处于不利地位,甚至遭遇歧视;农村公共医疗机构与保障体系不完善,导致收入水平低的农民看病难、看病贵矛盾凸现出来了;农民工大量进城,然而他们子女的入学教育问题没有得到有效解决,不满情绪大量滋生;一些农民权益受到侵害,政府处理得不及时或处理不公事件屡有发生,农民群众意见很大。建设社会主义新农村,就是要认真解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益矛盾,将各类矛盾消解在萌芽状态,化消极因素为积极因素。

随着现代化进程向纵深推进,社会利益格局调整幅度加大,各种矛盾错综复杂,化解难度越来越大。建设社会主义新农村就是要积极探索化解各种复杂矛盾的全新理念和措施,不仅要巩固农业基础地位、促进农民收入增加、改善农村经济发展面貌,还要加强农村民主法制建设、提高农民科学文化水平、培养农民思想道德素质。只有农村生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、民主管理,各类矛盾才可能真正化解,农村社会才可能真正和谐。

二、贯彻落实科学发展观的重大战略部署

科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。”^①胡

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版,第15页。