

SHEHUIZHUYI
XIN NONGCUN
JIANSHE
YANJIU

社会主义新农村建设 研究

王万山 庄小琴 郭金丰 编著



 中国农业出版社

社会主义新农村建设 研究

王万山 庄小琴 郭金丰 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会主义新农村建设研究 / 王万山, 庄小琴, 郭金丰
编著. —北京: 中国农业出版社, 2005. 12

ISBN 7-109-10746-9

I. 社... II. ①王...②庄...③郭... III. 农村-社会
主义建设-研究-中国 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 010357 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 石飞华

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.75

字数: 220 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 19.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

社
院

序

改革开放后，中国农村经历的联产承包制、乡镇企业异军突起等改革大潮，推动了农村生活向小康不断迈进。但总体而言，中国的“三农”问题并没有真正解决。农村的经济社会发展水平较低，农民的收入增长缓慢，农民的生活质量与城市相比差别很大。党中央从以科学发展观统领经济社会发展全局出发，高度重视“三农”问题的解决。党的十六届五中全会明确把“社会主义新农村建设”纳入国家“十一五”发展规划，并作为今后发展的重中之重，为中国农村的发展和走向现代化指明了方向。

我们党提出建设社会主义新农村由来已久，但这次中央明确提出了社会主义新农村建设的总目标：“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，以及提出的“推进现代农业建设、全面深化农村改革、大力发展农村公共事业、千方百计增加农民收入，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制；搞好乡村建设规划，节约和集约使用土地；培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，提高农民的整体素质”等主要措施，则充分体

现了党中央实事求是、与时俱进的精神，这一目标和措施有着现实的可行性、实践性和重大的现实意义。但如何根据党中央的要求制定相应的政策，如何解决新农村建设过程中诸如怎样发挥农民的主体作用、怎样解决资金投入及其机制保障问题、怎样防止新农村建设过程中出现的新的政绩工程，怎样发挥新农村建设过程中的长效机制等等，都还需要理论和实践工作者认真研究，深入探讨。

由王万山教授、庄小琴教授和郭金丰副教授编著的《社会主义新农村建设研究》一书，本着面对现实和为农民分忧的精神，以科学的态度认真研究了建设社会主义新农村建设的背景、内涵、重点和政策，分析了农业税取消后农村出现的新问题，重点研究了新农村建设中的“六新”问题，即“新农民、新产业、新村庄、新组织、新环境、新服务”的建设问题，并阐述了“六新”之间的关系。书中提出了诸多新的观点、思路和做法。例如提出了新农村建设的政策重点应放在农民的生存和发展上，重点是公共设施、流动权、保障权、卫生和环境政策；把培养农民文化素质、科技素质、道德素质和健康素质作为塑造新型农民的主要措施；发展乡镇工业应加工制造两条腿走路，把乡镇工业纳入城市工业体系等。本书还提出了“全面清理，核定债权，分类化解，待机清欠”化解乡村债务；把发展外向型农业、新型农业和特色生态农业作为现代新型农业建设的重点；对农民合作组织设立三种团体法人，即农业专业协会团体法人、合作社法人、行业协会团体法人；新农村村容整治

必须尊重历史和生态，尊重现实和农民意愿，以整治为主、重建为辅，突出功能和质量；扩大农村公共基础设施建设筹资除加大财政投入外，应从政策性融资和公益性筹资两方面下功夫等新思路。构想了农业税取消后乡镇政府改革应实现财权事权统一，把“普九”教育、卫生防疫等全国性的公共服务剥离出乡镇；对供销社下一步的改革采取全面清理财产所有权，全部归位，量化到人，资不抵债者按破产程序执行，对正常运转的供销社改革限制在股份制和合作制两种模式内，杜绝借改革之机浑水摸鱼侵吞供销社财产；对农村养老保障实行以优惠利率鼓励农民参加商业银行强制性养老储蓄和在银行设立农民养老个人账户，政府注入补贴资金等新做法。整体看来，本书针对性强，分析入理透彻，注重现实和可操作性，并有调研的案例作为支撑，因此应用性和可读性强，对于当前我国社会主义新农村建设的工作必将起到积极的作用。

是为序。

龚培兴^①

2005年12月

^① 作者现为中共江西省委党校常务副校长

目 录

序

第一章 社会主义新农村建设提出的历史背景和现实意义	1
第一节 新中国成立后我国农业农村发展回顾	1
第二节 新农村建设提出的历史背景	8
第三节 新农村建设提出的现实意义	11
第二章 社会主义新农村建设的内涵、标准、重点和 政策取向.....	15
第一节 社会主义新农村建设的内涵	15
第二节 社会主义新农村建设的标准	22
第三节 社会主义新农村建设的重点	25
第四节 社会主义新农村建设的政策取向	28
第三章 农业税费的历史沿革及后农业税时期需要 解决的几个新问题	30
第一节 农业税费的历史沿革	30
第二节 取消农业税后需要解决的几个新问题	41
第四章 新农民的培育和塑造	52
第一节 农村教育与新农民成长	52
第二节 农民素质的发展与新农民塑造	57
第三节 农民工有序流动和农村创业型人才回流	67

第五章 农村新产业建设与民营经济发展	73
第一节 现代新型农业建设	73
第二节 农村新型工业建设	84
第三节 农村新型服务业建设	89
第四节 民营经济是农村新产业建设的引擎	93
第六章 新农村乡镇政府职能创新	100
第一节 取消农业税对乡镇政府运行的影响	100
第二节 新农村乡镇政府职能创新设想	104
第七章 新农村中介组织发展	116
第一节 农村中介组织对农村经济发展的重要作用	116
第二节 新农村中介组织发展思路	122
第八章 新农村社会保障体系构建	142
第一节 新农村需要健全的社会保障体系	142
第二节 建设新农村社会保障体系的设想	154
第九章 新农村村容整治和生态环境建设	168
第一节 新农村村容整治	168
第二节 新农村生态环境建设	176
第十章 新农村建设中的公共基础设施筹资问题	189
第一节 我国农村公共基础设施建设现状	190
第二节 以往我国农村公共基础设施建设筹资无力的 主要原因	194
第三节 新农村建设中加大农村公共基础设施筹资的 途径	197

第十一章 江西推进社会主义新农村建设的成功案例	210
第一节 新农村建设综合措施案例	210
第二节 建设新农村案例	215
第三节 发展新产业案例	225
第四节 培育新农民案例	227
第五节 塑造新风貌案例	229
第六节 培育新经济组织案例	231
第七节 创建好班子案例	233
 后记	 236

第一章 社会主义新农村建设提出的历史背景和现实意义

党的十六届五中全会明确提出把建设社会主义新农村作为我国“十一五”期间的重中之重和历史任务，这不仅反映了中央解决“三农”问题的决心，而且体现出新农村建设的加入 WTO 和经济全球化、城乡和工农矛盾突出、“三农”问题日益成为中国经济持续快速发展和现代化主要障碍等新的历史背景下所具有的重要现实意义。

第一节 新中国成立后我国农业农村发展回顾

与发达国家走过的路不同，中国是“小农业、大农村”的社会，农业、农民、农村问题联结在一起，而这种联结与新中国成立后我国农业农村发展的战略选择有关。

一、农业

按 1978 年农村改革为界线，新中国成立以来我国农业可大体划分为前后两个发展阶段。

1949—1978 年，是我国农业发展的第一阶段。新中国成立后，土改运动极大地调动了农民的生产积极性，粮食生产从 1949 年的 1 131.5 亿千克上升到 1958 年的 2 000 亿千克，年均增长 7.2%。由于“人民公社化”、“大跃进”等政策的失误，以及此后 3 年全国严重的自然灾害影响，1958—1971 年，我国农业进入缓慢增长期，粮食从 2 000 亿千克上升到 2 500 多亿千克，年

均增长 1.5%。1971 年后,农村工作和农业组织得到了合理的调整,农业生产进入了平稳的上升时期,粮食生产由 1971 年的 2 500 亿千克上升到 1978 年的 3 048 亿千克,平均增长率为 4%。1949—1978 年的 30 年间,我国粮食生产年增长率达 4.13%,这远超过同期世界粮食生产年均增长 1.2% 的速度。人均占有粮食也由 1949 年的 209 千克上升到 1978 年的 319 千克,年均增长 3.7 千克。同一时期,我国棉花生产也获得了长足的发展,由 1949 年的 44.4 万吨上升到 1978 年的 216.7 万吨,增长了 3.9 倍,年均增长 5.8%。这一时期,虽然油料增长了 1 倍多,糖料增长了近 8 倍,畜产品增长了 1.5 倍,水产品增长了近 2 倍,但由于“以粮为纲”的错误政策,特别是农业过度支持重工业发展政策的实施,使我国农业结构相当单一,农业现代化要素投入严重不足,农业生产力水平提高缓慢,多数农民依然生活在贫困之中。总之,这一时期是靠大量活劳力投入为特征的“快增长慢发展”阶段。

1979 年至今,是我国农业发展的第二阶段。期间大体上又可划分为三个阶段:1979—1984 年,是我国农业生产的高速发展阶段。家庭联产承包责任制的推行和中央对农业扶持的政策(主要表现在对农产品的几次提价上),极大地调动了广大农民的生产积极性,加上过去 30 年积累起来的农业基础设施潜能得以充分发挥,大大促进了农业生产的发展。粮食产量由 1978 年的 3 048 亿千克上升到 1984 年的 4 073 亿千克,年均增长 5%,人均占有粮食由 319 千克上升到 393 千克,接近世界水平。棉花总产也由 1978 年的 217 万吨上升到 1984 年的 626 万吨,增长了近 2.9 倍,年均增长 19.87%。1984 年我国棉花总产占世界总产量的 30.8%,一举改变了棉花长期依赖进口的历史,并成为世界棉花出口大国。其他农产品产量也得到了成倍增长。1985—1989 年,是我国农业生产的徘徊停滞阶段。受中央的改革重点从农村转向城市和对农业形势估计过度乐观等因素影响,我国农业生产

进入了5年徘徊波动期。粮食生产在4 000亿千克上下波动,由1984年的4 073亿千克反复波动至1989年的4 075.5亿千克,年均增长不足0.1%,人均占有粮食则下降7.4%。与此同时,棉花总产也由1984年的626万吨下降到1989年的379万吨,下降幅度达39.5%。但这一时期也是我国农业生产结构进入快步调整的时期,牧业生产占农业生产的比重由1984年的18.3%上升到1989年的27.5%,年均上升1.84个百分点,快于1978—1984年间年均上升0.55个百分点的1.29个百分点。1990年至今,是我国农业生产显著变化和较快发展的阶段。20世纪90年代中央在农业生产中推行了“适度扩大经营规模”、“三高农业”、“农业产业化”等一系列正确政策,尤其是随着我国经济向市场经济全面转轨,我国农业在生产结构、经营方式、生产手段等方面都发生了显著的变化,农业综合生产能力和集约程度得到了较快的提高。这一时期,虽然经历了1991、1994、1998年三次特大洪涝灾害,农业生产仍然取得较好收成。粮食生产由1989年的4 075.5亿千克提高到2003年的4 306.7亿千克,年均增长0.41%;2004年粮食产量4 694.7亿千克,比上年增产9.0%。棉花总产由1989年的379万吨上升到2003年的487万吨,年均增长2.03%。2004年棉花产量632万吨,增产30.1%。

改革开放20余年,我国农业取得了长足的进步,主要成就有:(1)农产品供给总量成倍增长,结束了我国农产品长期短缺的历史。我国粮食总产由1978年的3 048亿千克,先后迈上3个台阶,1997年达到4 941.7亿千克,比1978年增长62.1%,总量居世界第一;人均占有量409.8千克,接近世界平均水平,基本满足了我国粮食消费的需求,使我国能以世界7%的耕地,养活世界22%的人口。(2)突破了农业以粮食为主体的传统农业经济格局,农业内部产业结构调整取得了较大进展。据统计,1978年我国农业产值比重构成为:农业80.0%、林业3.4%、牧业15.0%、渔业1.6%;1997年这一比重构成变为:农业

56.4%、林业 3.3%、牧业 31.0%、渔业 9.3%；2004 年 1~9 月这一比重为：农业 48.8%、林业 3.4%、牧业 35.9%、渔业 8.7%。(3) 提高了农产品的商品化程度，农业生产迈向市场化轨道。20 世纪 80 年代初期，我国对农产品购销体制进行了一系列改革，从开始的农产品大幅度提价转到全面放开农产品价格，不断完善农产品购销体系 and 市场建设。目前，除粮食、棉花等少数几种农产品部分由国家收购外，其余农产品价格均已放开，由市场直接调剂余缺。(4) 农业生产集约化得到相当程度的提高。农业生产更多地依靠物质技术投入和生产条件改善，科学技术在农业集约化发展中日益成为主要的动力源。近年来，一大批农业科技成果在农业生产中得到广泛推广和应用，如杂交水稻技术、动植物优良品种繁育技术、模式化栽培和饲养技术、生物防治技术等，显著地提高了我国的农业生产力。科学技术在农业中的贡献率已由 20 世纪 80 年代前的 25% 提高到目前的 45% 左右。

二、农村

新中国成立以来，我国农村社会经济的结构变迁按其运行特征，可划分为二元结构深化阶段和三元结构（或农村内二元结构）形成与发展阶段。

1949—1978 年，是我国农村二元结构发展和固化阶段。新中国成立伊始，我国工业在国民经济中约占 12%，是典型的农业大国和二元结构已经成型的国家。经过三年的农村土地改革和国民经济恢复时期，到 1952 年底，我国开始进入大规模的工业化建设时期。1953—1978 年，我国工业占国民收入的比重从 25.95% 上升到 53.55%，然而农业就业人口仅从 83.1% 下降到 70.5%，城市化水平仅从 12.5% 上升到 17.9%。而且，这一时期，城乡之间的生活水平、福利待遇、社会地位、生活方式等存在着很大差别，二元结构从经济层次向社会层次“固化”。这一历史进程可大致划分为三个阶段：(1) 1953—1957 年，是我国

二元结构的发育阶段。在这一阶段过程中，农村生产组织经历了从互助组向初级社再向高级社的转化，农民的土地和生产资料也从私有转变为集体所有。为配合向重工业倾斜的政策，1953年12月，中央正式出台了《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》这一统购统销政策，1958年后，粮食市场被取消。以农村合作社运动和粮食统购统销政策的实行为主线，中国社会开始向二元经济社会结构方面转化和发展。（2）1958—1961年，是我国二元结构全面成长的阶段。1958—1961年，在我国历史上发生了两件大事，一是人民公社运动，二是“大跃进”运动。这两件大事加速了我国二元结构的全面形成。人民公社运动从所有制变更和组织管理两个方面，对二元社会结构的成长起了关键性的作用。通过“一大二公”的人民公社制度，农民几乎不再拥有私人财产，绝大多数农民不能进城当工人，当雇农的选择也不可能。人民公社采用的是严密封闭的“军团式”管理，在全方位的行政控制下，农民没有任何流动的自由，也失去了对自己利益保护的权力。正是通过人民公社这一“政社合一”的组织形式，国家顺利地实行了工农产品“剪刀差”政策，以及其他优惠和照顾城市居民的倾斜政策。“大跃进”运动带来的“浮夸风”，加上当时的自然灾害，导致了中国历史上少见的三年大饥荒。“大跃进”在促成二元结构生成中起了如下作用：一是国家把粮食作为紧缺物资加以控制，强化了统购统销制度。二是三年灾荒也给城市及其工业发展造成巨大的消极影响，农村供应的粮食无法支撑快步增长的城市人口，致使1960年后2500万城镇人口被重新遣返农村。三是国家从严实施了1958年颁布但未严格履行的户籍制度。自此，人民公社和户籍制度这两道高墙，使全国分割成为两个截然不同，并具有社会等级差别的社会——农村社会和城市社会。（3）1962—1978年是我国二元结构的调整阶段。1962年起，国家开始注意调整工农关系，确立了以农业为基础，以工业为主导的发展方针。在农村所有制上，对人民公社采取

“三级所有、队为基础”的新制度，减少了公社对社员的限制，并承认自留地的存在和家庭财产。另一方面，这一时期，农村社队工业得到了一定程度的发展，特别在 20 世纪 70 年代发展较快，这在一定程度上增强了农村的经济实力，减缓了二元结构的深化。但这一时期，国家却从其他方面巩固了二元结构，如严厉打击私人之间的商品交易特别是城乡之间的民间交易，采用严格的计划配额方法限制“农转非”，限制农村人口“非法”进城就业等。所以，这个时期的调整力度并不很大。

1978 年至今，是我国三元经济结构形成与发展阶段。1978 年开始的农村家庭联产承包责任制改革对农村经济的发展意义重大，它重塑了农民在农业生产中的主体作用，极大地释放了沉寂已久的农村生产力，使农村的人、财、物开始流动起来，市场机制的功能开始显现，并随着国家对农产品流通控制的放松得以加强。家庭承包责任制重组了国家、农村集体和农民三者的关系，农民通过法定契约，获得了独立的土地支配权，生产权益得到了尊重和保护。利益主体的确立，一方面，激活了农民的积极性和创造性，促进了农业的专业化和商品化，增加了农民的资金积累，解放了相当部分的剩余劳力；另一方面，促进了“农户联合体”等新的农村经济合作组织的产生，为乡镇企业的快速发展和小城镇建设的相随兴起，创造了条件和打下了基础。农民创造性地发展乡镇企业，走出了一条农村工业化的道路，这是历史的必然选择和迫不得已的发展选择，因为在当时相当禁锢的二元结构中，城市对农民来说还是封闭式的“禁地”，农民不可能拿着很少的积累资金和人力物力到城里去发展工业，而且，20 世纪 80 年代初期，我国城市普遍面临企业效益差、就业压力重、经济秩序不正常、企业富余人员多、城市基础设施落后等经济社会问题，不可能通过大办工业，来吸纳大量的农村剩余劳动力进城务工。在这种情况下，乡镇企业便“土生土长”起来。当然，乡镇企业的创办和快速发展，也有一定的历史基础和背景。从 20 世

纪 50 年代末的人民公社运动开始,许多社区就兴办了一些社队工业,70 年代后,社队工业得到了较快的发展,1978 年,社队工业个数达到 152.4 个,产值 493 亿元。80 年代异军突起的乡镇企业大多都是在社队工业的基础上发展起来的。乡镇企业得以在 80 年代初起步并快速发展,也得益于当时大的经济环境。当时城市改革尚未展开,经济还严重地被计划体制所捆绑,企业普遍不景气,生产远不能满足广大农村日益增长的对工业品需求。而农村自承包制改革后,在很大程度上削弱了计划经济的束缚,广大农民的生活条件得到了前所未有的改善(这与当时中央的扶农政策也密切相关),资金有了一定的积累,对生产和生活都提出更高的需求,这也为乡镇企业的创业打好了基础,并为其发展提供了广阔的市场空间。

伴随着乡镇企业的发展,我国农村小城镇建设也出现了方兴未艾的局面。农村改革前,我国小城镇建设出现普遍衰退现象。据统计,1959 年,我国农村城镇人口 4 553 万人,城镇化率仅为 8.02%,而到 1971 年,农村城镇人口为 4 414 万人,城镇化率为 6.87%。小城镇建设如此反规律的原因是 20 世纪 60 至 70 年代国家采取“割资本主义尾巴”的政策,禁止农村正常的集市贸易,按计划框框限制农业手工业和社队企业的发展,使部分依托贸易和手工业等发展起来的小城镇失去了生存的基础。80 年代中期,国家不断放宽对农村市场的控制,集市贸易日渐活跃和繁荣,使原先衰落的小城镇如枯木逢春,得以恢复和发展。特别是在乡镇企业蓬勃发展的推动下,我国兴起了大规模的小城镇建设。乡镇企业在小城镇建设中的作用表现在:能创造大量就业机会,吸引更多的人口集聚;能为小城镇的基础设施建设提供资金,为小城镇的发展提供经济保障和经济支持;能带动小城镇第三产业繁荣,促进小城镇规模扩大。据统计,从 1978 年到 2002 年,我国建制镇数量从 2 850 个增加到 19 811 个,净增 16 961 个,是 1978 年的 5.95 倍,平均每年净增 706.7 个。至 2003 年底,

全国共有建制镇和集镇 4.2 万多个，其中建制镇 2 万多个，集镇 2.2 万多个。县城以外的小城镇镇区的总人口约有 1.91 亿人。

自 1978 年我国农村改革以来，发生了三件相互联结的大事，即家庭承包制推动乡镇企业的发展，乡镇企业带动小城镇建设的发展。三者相互作用，相互影响，使中国农村的面貌发生了巨大的变化，农民生活水平有了较快的提高，一定程度上缓解了二元经济社会结构所带来的重压。并且，在二元结构框架基本不变的条件下，农村内部又分解出内二元经济结构，即由传统的农业部门和村庄组成的传统经济结构和由乡镇企业与小城镇组成的半现代半传统的经济结构，形成了中国特有的三元经济结构。

第二节 新农村建设提出的历史背景

对于发展中国家来说，工业化过程中都无一例外地存在“资本积累”的难题。发达国家以前靠掠夺殖民地资源来积累工业化资本的方式已不可能再存在，因此发展中国家的工业化起步只能靠转移本国农业剩余来积累资本。于是，发展中国家在工业化起步阶段都普遍存在“剥削”农民的现象。一般而言，发展中国家的工业化发展次序都是从轻工业开始的，因其所需资本相对较少，吸纳的劳动力较多，相对较易起步。在此模式基础上，发展中国家的工业化模式可分为二大类型：第一类为以韩国、新加坡等为代表的外向主导型。它们在完成进口替代的第一阶段（需以国内生产来替代非耐用消费品及其主要投入物的进口）以后，便采取积极的“出口替代”对外贸易政策，以达到“以工业养工业，从贸易中获取工业发展资本”的目的。第二类型包括巴西、阿根廷、印度等多数发展中国家，它们采取“内向”的进口替代型工业化政策，即通过国内积累的资本去换取外国的技术与设备。进口替代型的特征为着眼国内市场，依靠自身积累资本。当然，这只是相对而言，因为两者都会依赖两个市场，都需要从发