

陕西省软科学研究计划资助课题（项目编号2007RK36）

科学发展观视野下的 陕西社会主义新农村建设 理论与实践研究

● 樊瑛华 李秀珍 著



陕西出版集团
陕西科学技术出版社

陕西省软科学研究计划资助课题(项目编号 2007RK36)

科学发展观视野下的陕西社会主义 新农村建设理论与实践研究

樊瑛华 李秀珍 著

陕西出版集团
陕西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学发展观视野下的陕西社会主义新农村建设理论与实践研究/樊瑛华,李秀珍著. —西安:陕西科学技术出版社,2009.3

ISBN 978 - 7 - 5369 - 4389 - 6

I. 科… II. ①樊…②李… III. 农村 - 社会主义建设 - 研究 - 陕西省 IV. F327.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 022535 号

出 版 者 陕西出版集团 陕西科学技术出版社
西安北大街 131 号 邮编 710003
电话 (029)87211894 传真 (029) 87218236
<http://www.snstp.com>

发 行 者 陕西出版集团 陕西科学技术出版社
电话 (029)87212206 87260001

印 刷 陕西向阳印务有限公司

规 格 787mm × 1092mm 16 开本

印 张 10.625

字 数 180 千字

版 次 2009 年 3 月第 1 版
2009 年 3 月第 1 次印刷

定 价 18.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

中国从新中国成立以来一直在构筑城乡二元结构,推行“一国两策”。农民在资源使用和配置上,在财政、税收、金融政策上,在教育、医疗卫生和社会公共福利待遇上,与城市阶层之间的反差越来越大。到改革开放前,中国社会呈现两大明显特点:一是发展不平衡,城乡之间、东西部之间差距很大。从城乡看,人口多数在农村,少数在城市,而经济总量大头在城市,小头在农村。二是社会治理不公。农民在政治上的主人公地位、在经济上的主体地位、在社会生活中的国民待遇等多有缺失。改革开放以来的涉农政策和一系列的改革措施都没有从根本上解决三农问题,中国社会中的二元结构依然没有根本改变。进入新世纪,又面临经济全球化和知识经济化的双重挑战,改革中创造的新生事物也已经不能完全适应新形势的发展要求。因此,要推进中国的现代化建设,就要拿出新的战略措施。继续推进新一轮改革,建立健全新的制度,完善有关政策法规;制定平等对待农民的法律,理顺农民与其他社会阶层、农村与城市、农业与其他产业之间的关系;解决农民与其他阶层的权利不平等,解决农村与城市之间的发展不平衡,解决农业与其他产业多元结构之间的效益不平衡。这些,使得社会主义新农村建设成为必要。

新形势下解决三农问题要求有新的思路,科学发展观成为破解三农问题的钥匙。科学发展观,要求以人为本,要求全面、协调、可持续发展。不能再用单一思维和观念,今年解决土地,明年解决粮食——不能头疼医头脚疼医脚,要有系统工程性构想和设计。

从协调发展的观念出发,中国最大的不协调、不和谐在于城乡关系,在于城乡差距不断拉大。实现协调发展,建立和谐社会,就必须加快建设新农村,实现城乡统筹发展。建立协调和谐大格局,就是把城市和农村的经济和社会发展作为整体统一规划,通盘考虑;把城市和农村存在的问题及相互关系综合起来研

究,统筹加以解决。按照城乡统筹思路,就是要创新经济社会制度,建立职能合理、运转协调、服务功能齐全的县乡政府组织,加强农村民主政权建设;实施农村工业化、城市化和农业产业化“三化联动”,使农村各类经济主体平等地拥有产业准入、信贷服务等发展机会;促进农村经济通过城乡各类生产要素的自由流动更加活跃,在城市经济技术的带动下将更加繁荣;使农村社会在城市文明的影响下有更大进步,农村文化在城市先进文化的熏陶下有更大发展。通过城乡统筹,推进城市化,加强农村人力资源开发和农村实用人才队伍建设,使大量的农民在城市居住与就业,与城市居民一样享有公平的国民待遇,平等地拥有财产、教育、就业、社会保障、社会福利和个人发展等方面的权利,同城市居民一样平等地承担国家法律、法规规定的公民义务;使农民更快地知识化、职业化,加快农民素质的全面发展,实现农民的现代化。

从可持续发展的观念出发,可持续发展有两大主题,一是资源,二是环境。农村资源环境问题加剧,三农要想持续发展就要建立可持续的长效机制,就要建立稳定友好的环境空间,就要建立稳固的承载三农的和谐平台。要坚持按生态和经济规律办事,在农村工业化、乡村城镇化、催生中小企业、推进农民工业化创业时再不能重复先污染、先破坏,后治理的路子,而应一开始就重视避免发生对生态环境的破坏,严格厉行生态环境保护。必须强化经济效益、社会效益、环境效益相统一的效益意识;强化经济指标、人文指标和环境指标全面发展的政绩意识;强化节约资源、循环利用资源的可持续生产和消费意识;强化保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的环境意识。在土地资源的开发和利用上,要树立土地使用的效益意识,适时推行土地永包制,让农民获得土地带给他们的最大价值。

从以人为本的观念出发,就是要以民为本。穷非农民自己的罪过,是制度原因,是制度安排造成的,是长期以来,国民经济分配始终向工业和城市倾斜,造成了巨大的区域、城乡和工农差别造成的。我们要统筹城乡协调发展,实现全面建设小康社会的目标,不论是调整农业产业结构,还是发展二、三产业;不论是改善农业基础设施、发展农村公共事业,还是提高农民收入、提高农村劳动

力素质,都需要加大对农业、农村的投入。毫无疑问,国家财政支农资金的投入则是最关键的环节,也是最直接的投入。在财政体制改革中,一方面要切实增加向农业农村投入的比例和净投入,一方面要调整国家财政结构,增强县乡财政实力。财政支农以增加农民收入为目标,最有效的途径就是建立对农民收入的直接补贴制度。以民为本,就要建立农村社会保障制度,主要包括最低生活保障、养老、医疗、救助和优抚等内容。建立健全农村社会保障制度同农业增效、农民增收一样,有助于改变城乡居民间社会保障的不公平和经济社会发展的不平衡状况;有助于解决我国农村几千年继承下来的家庭养老、多子多福等传统观念和计划外高出生率以及老人供养等引起的一系列社会生活问题;有助于深化土地流转制度的改革;有助于应对未来出现的农村老龄化问题。以民为本,就要加强农民教育。近代以来,农民教育一直充当着服务政治、经济、文化斗争的重要工具。新时期的农村教育,要从工具性、功利性向素质教育回归。实施素质教育不仅仅是纠偏应试教育,不仅仅是关于教育观念、教育内容与方法、教育制度与管理的整体改革,而且涉及国家发展战略以及民族文化的调整与优化,涉及综合性的社会改革和国家文化、人文文化、科技文化的中国化、现代化。从微观方面讲,是要让每一个受教育者的认知水平、情感水平、行为水平、创新水平得到提高,使生活习惯、劳动习惯、社会行为习惯与现代社会相适应。农村素质教育就是以农民为受教育的主体,对农民进行新时代科技知识教育、现代人文精神教育、创业能力教育和终身教育,培育农村城市化、工业化、知识化、现代化所需的人才。

作 者

2008 年 10 月

ABSTRACT

Since the founding, China has been building the urban-rural dual structure, and the implementation of “one country, two policies.” The contrast between the sectors of the city and farmers, in the use and allocation of resources, financial, taxation, financial policy, education, public health and social benefits, is growing. To the reform and opening up, Chinese society has two obvious characteristics: First, the unbalanced development between urban and rural areas, a large gap between the east and west. From the urban and rural areas, the majority of the population is in rural areas, a few in cities, and the total economic output is in the big cities, microcephaly in rural areas. The second is social governance injustice. Farmers are lack of the political hero status, economic status, social life in the national treatment and other flaws. Since reform and opening up, agriculture-related policies and a series of reform measures have not fundamentally resolved the issues of agriculture, the Chinese community in the dual economic and social system has not fundamentally changed. In the new century, facing the dual challenges of a knowledge-based economy and economic globalization, and the creation of a new thing in reforms has not completely adapt to the new requirements of the development of the situation. Therefore, in order to push forward China's modernization drive, it is necessary to come up with new strategies. Continue to promote a new round of reform, establish a new sound system, and perfect relevant policies and regulations; Make the laws of equal treatment of farmers, smooth the relationship between farmers and other sectors, urban and rural areas, agriculture and other industries; Lease the rights of inequality between farmers and other sectors, address the development imbalances between rural and urban, resolve the imbalance of benefits between agriculture and other multi-

industry structure. These allow the building of new socialist countryside has become necessary.

In the new situation, to solve the problem requires new ways of thinking, the scientific concept of development has become the key to crack the three rural issues. The concept of scientific development needs people-oriented requirements, and requires comprehensive, coordinated and sustainable development. Could no longer make a single thought and ideas to resolve the land this year, to address food next year - not the first headache medicine while the head aching, and then foot ache medicine while the foot aching, must have a vision of systems engineering and design. From the concept of the coordinated development, China's largest non-conforming and the discord is the relationship between urban and rural areas, and the gap between urban and rural areas is widening. To achieve coordinated development and establish a harmonious society, it is necessary to speed up the construction of new urban and rural development. The establishment of a harmonious coordination of the general pattern is to regard the urban and rural economic and social development as a unified planning taking into consideration; to research and resolve the problems and the relationship between the urban and rural together, and co-ordination to be addressed. In accordance with the planning of urban and rural thinking together is to innovative economic and social system, to establish the functions of reasonable and coordinated operations, and service functions of the county and township governmental organizations, to strengthen the building of democratic regimes in rural areas; To implement the rural industrialization, urbanization and industrialization of agriculture "three-linkage" so that the rural economy of the main types of industries have equal access to credit facilities, such as development opportunities; To promote free movement of rural economy through various types of factors of production become more active in urban and rural areas, the urban economy more prosperous driven by technology; Make rural community greater progress under the influence of the urban civili-

zation, rural culture greater development under the influence of the city's advanced culture. Through urban and rural areas co-coordinating and promoting urbanization, and strengthening human resources development in the rural areas and rural utility personnel construction, make a large number of farmers living in cities with employment, sharing fair treatment and equal rights as urban residents entitled to, owning the equal rights of property, education, employment, social security, social welfare and personal development, shoulding the civic duty on an equal basis with urban residents under the state laws and regulations; Get farmers more quickly knowledgeable, professionalism, and speed up quality of the farmers all-round developed, in order to realize the modernization of farmers.

From the concept of sustainable development, sustainable development holds two main themes of, first, resources, and the other is the environment. While the problem of rural resources and the environment exacerbated, for the sustainable development of agriculture it is necessary to build a sustainable long-term mechanism, it is necessary to establish a stable and friendly environment space, and it is necessary to establish a solid platform for carrying three rural harmony. Must insist on the ecological and economic laws, in rural industrialization, rural urbanization, birth of small and medium enterprises, and promotion of the industrialization of farmers can no longer repeat to the road of starting with the first pollution, damage, and then treatment, the emphasis should be the start to avoid damage to the ecology, and strictly enforce environmental protection. The awareness of the benefits of efficiency, economic, social and environmental need to be strengthened; the overall development of performance consciousness for economic indicators, human indicators, and environmental indicators should be strengthened. Strengthen the awareness of conservation of resources, recycling of resources, sustainable production and consumption; Strengthen awareness of the protection of the ecological environment is to protect productivity, the improvement of the ecological environment is to develop the productive

forces of environment. In the land resources development and utilization, it is necessary to establish awareness of the benefits of land use, land- permanent contract implemented in a timely manner, to allow farmers access to their land the greatest value.

From the people-oriented concept, it is to serve the community. Poverty is not originated from farmers' sins, the system is the reason, it is the institutional arrangement that leads to farmers' poverty, it is the differences which come from a long-time tilt forward distribution of the national economy always to the industrial and urban, causing enormous regional, urban and rural, as well as workers and peasants. We have to coordinate urban and rural development and to build a well-off society, whether to adjust the agricultural structure, or to develop the secondary and tertiary industries; whether to improve agricultural infrastructure, develop the rural public utilities, or to increase their income, improve the quality of the rural labor force, it needs to increase investment in agriculture, rural areas. There is no doubt that the country's financial capital into agriculture is the most critical aspect, and is the most direct investment. In the financial reform, on the one hand, it is effective in rural areas of agriculture to increase the proportion of people voted and into the net, on the one hand, to adjust the financial structure, and enhance the financial strength of counties and townships. Financial supporting agriculture is in order to increase their revenue, the most effective way is the establishment of system in which farmers can receive direct subsidies. People-oriented, it is necessary to set up rural social security system, including the minimum social security pension, medical care, special care and assistance and so on. Establish and improve rural social security system with the efficiency of agriculture, increasing farmers, will help change the social security between urban and rural residents of the unfair and unbalanced economic and social development situation; will help to solve China's rural areas for thousands of inherited old-age home, more children and more happiness, and other traditional i-

deas and programs resulted from high birth rate outside birth control planning, as well as support for the elderly, such as caused by a series of problems in social life; will contribute to deepening the reform of land circulation system; will help to cope with the future of rural aging. People-oriented, it is necessary to strengthen the education of farmers. From modern times on, farmers have been education services to act as a political, economic, cultural an important tool in the fight. In the new era of education in rural areas, must return to quality education from the instrumental, utilitarian aptitude. Quality education is not only just correcting the exam-oriented education, not just on the concept of education, educational content and methods, and management of the overall education system reform, but also national development strategies as well as the adjustment and optimization of the national culture, involving a comprehensive reform of the social and national culture, human culture, science and technology of Chinese culture and modernization. From the micro point of view, is to enable each of the educated level of cognitive, emotional level, the level of behavior, and improve the level of innovation, so that the living habits, work habits, social behavior are adapted to habits of modern civilized society. The quality of rural education is education for farmers in the main body, to culture farmers on a new era of science and technology education, modern humanism education, entrepreneurship education and lifelong education, is training of rural urbanization, industrialization and knowledge required for modern people.

目 录

第一章 还是从三农问题说起	(1)
一、为什么要搞社会主义新农村建设	(1)
二、怎么理解社会主义新农村建设中的“新意”	(6)
三、对待和研究“三农”问题的态度	(10)
四、社会主义新农村建设的内涵和工作推进的思路	(11)
五、本书的科学意义、学术价值、应用前景、创新之处及主要特色	(13)
六、本书拟采用的研究方法、实验方案、技术路线	(14)
第二章 城乡统筹的必要性、难点和重点以及目标分析	(17)
第一节 统筹城乡经济社会发展的必要性	(17)
一、城乡统筹是我国工业化进入中期阶段的必然选择	(17)
二、城乡统筹是全面实现小康社会目标的根本途径	(19)
三、城乡统筹是改变二元结构,解决三农问题的基本出路	(20)
四、城乡统筹是促进城乡经济社会共同发展的治本之策	(21)
第二节 陕西省城乡统筹的难点和重点	(22)
一、加快农村劳动力就业转移	(22)
二、缩小陕西区域经济发展差距	(28)
三、加速陕西农村城镇化发展	(34)
第三节 城乡统筹的最终目标	(38)
一、城乡一体化是城乡统筹的最终目标	(39)
二、城乡一体化是经济社会制度的全面创新	(39)
第三章 农村工业化:实现农村现代化的主导力量	(41)
第一节 农村工业化是解决三农问题的关键	(42)
一、农村工业化是特殊条件下产生发展的	(42)
二、农村工业化的历史贡献	(43)

三、农村工业化的重要经验和启示	(44)
第二节 陕西省农村工业化的发展现状与前景	(48)
一、陕西中小企业对地方经济社会发展的贡献	(48)
二、陕西大力发展中小企业的必要性	(50)
三、陕西中小企业发展的政策建议	(52)
第三节 按城乡统筹思路,朝新型工业化方向与国家工业化整合	(55)
一、建立城乡一体、区域一体的农村工业化新战略	(56)
二、改造中小企业,造就现代企业群体和现代产业队伍	(56)
三、大力推进农业工业化,提升农业生产力	(58)
第四章 建立产权多元化,承包永久化的土地制度	(60)
第一节 我国土地制度的现状和改革的不同思路	(60)
一、农村土地制度存在的内在缺陷和深层矛盾	(61)
二、对土地制度改革的不同思路	(62)
第二节 土地产权问题:多元化是符合中国国情的选择	(63)
一、关于土地国有	(64)
二、关于土地集体共有	(67)
三、关于土地个人所有	(70)
第三节 土地使用税问题:永包制是顺应民心、顺应时代的明智选择	(73)
一、赋予农民永久的土地使用权,有利于实现农业可持续发展	(73)
二、赋予农民永久的土地使用权,有利于进一步保护和调动农民积极性	(74)
三、赋予农民永久的土地使用权,有利于农民的生存保障	(74)
四、赋予农民永久的土地使用权,有利于维护农村社会稳定	(74)
五、赋予农民永久的土地使用权,有利于城市化健康、有序发展	(75)
六、赋予农民永久的土地使用权,有利于培育土地市场	(75)
七、赋予农民永久的土地使用权,有利于遏制城乡上下的“圈地风”	(75)

八、赋予农民永久的土地使用权,有利于体现农民当家做主的基本权利	(76)
第五章 增强财政体制调整格局,以直补实现反哺,向农倾斜	(77)
第一节 加大国家财政对农业的投入势在必行	(78)
一、加大财政对农业的投入是国家宏观调控的重要组成部分	(78)
二、加大财政对农业的投入是促进城乡统筹发展的需要	(79)
三、加大财政对农业的投入是促进农业、农村发展的需要	(79)
四、加大财政对农业的投入是缩小城乡居民收入差距的需要	(80)
五、加大财政对农业的投入是适应经济全球化的需要	(80)
第二节 财政支农的首要目标:建立直接补贴制度,增加农民收入	(81)
一、建立粮食生产直接补贴制度	(82)
二、建立先进技术直接补贴制度	(83)
三、建立生态环境直接补贴制度	(83)
第三节 财政支农的重点:公共事业和基础设施建设	(83)
一、突出对农村公用性、基础性领域的支持	(85)
二、突出对农村科技、教育领域的支持	(85)
三、突出对农业结构调整的支持	(85)
第四节 增强财政支农实力,完善财政支农资金管理体制	(86)
一、以增加国民经济总量为前提,增强政府可支配财力	(86)
二、以科学的财政格局为基础,建立合理的财政体制	(86)
三、以国家财政投资为引导,建立多元化的投融资体制	(87)
四、以发挥财政投资最大效益为原则,完善财政支农资金管理体制	(87)
五、创新机制,让支农资金发挥“四两拨千斤”的作用	(88)
第六章 建立低保、养老、医疗为重点的多元社会保障体系	(89)
第一节 建立农村社会保障制度势在必行	(89)
一、陕西农村经济状况与社会保障的现状——以岐山县北郭村为例	(89)

二、发展农村社会保障的紧迫性	(91)
三、农村社会保障的原则、内容和目标	(92)
第二节 建立农村贫困群体最低生活保障制度	(94)
一、建立农村社会贫困人口最低生活保障制度的重要性	(95)
二、低保的对象和标准	(96)
第三节 建立社会养老与家庭养老相结合的养老保障制度	(97)
一、农村现行养老保障方式	(97)
二、农村养老保障的发展方向	(98)
三、农村养老保障的具体措施	(98)
第四节 建立大病统筹为主的新型合作医疗制度	(99)
一、农村医疗卫生体制改革刻不容缓	(99)
二、陕西推行新农村合作医疗存在的问题	(101)
三、完善新农村合作医疗的对策建议	(103)
第七章 农民教育问题的滥觞与出路	(106)
第一节 农民教育的历史失误	(106)
一、农村教育的历史反思及教育的工具性、实用性特征	(106)
二、新时期的农村教育,要从工具性、功利性向素质教育回归	(109)
第二节 调整发展战略,把农村人力资源开发的重点放在农村实用 人才队伍建设上来	(110)
一、开发农村实用人才资源,促进“三农”问题的有效解决	(111)
二、以科学发展观为指导,把农村实用人才队伍建设工作不断引向深入	(112)
第三节 加强农村实用人才队伍建设,促进农村人力资源开发	(114)
一、陕西省农村实用人才队伍现状	(115)
二、陕西农村实用人才队伍存在的主要问题	(117)
第四节 加强农村实用人才队伍建设的对策	(119)
一、扩大人才总量,调整人才队伍结构	(120)

二、改善农村实用人才队伍结构	(121)
三、改革农村实用人才培养体制,从分级培养转为政府培养为主 ..	(121)
四、加强农村实用人才队伍建设的组织领导	(122)
第八章 建立党领导下的乡镇村一体的农村自治行政体系	(123)
第一节 加强党对农村的领导和基层党组织建设	(123)
一、加强和改善党对农村工作的领导	(124)
二、关于农村基层党组织建设	(127)
第二节 建立行政自治的乡镇体制,实施公共服务和有效管理	(129)
一、案例	(129)
二、乡镇改革的出路:转变行政目标和方式,革除政府自身利益	(132)
第三节 建立与乡镇一体化的村级机构	(136)
一、现行村民自治体制的得失	(136)
二、村级组织创新思路:建立与乡镇一体的行政村体制	(140)
后记——读书的误区	(142)
参考文献	(146)

第一章 还是从三农问题说起

2006 年春天以来,我国政治生活和社会生活出现了一个热闹的话题,这就是社会主义新农村建设。它给中国年纪大点的人的感觉是,似乎又回到解放初,回到当年社会主义建设高潮时期。那个时代,在今天的人们看来,虽然留下许多的历史遗憾,但仍然是老一辈人最怀念的时代,所谓激情燃烧的岁月。

对中国农民而言,激情燃烧的岁月曾经有过两次:一次是解放初土地改革,农民翻身解放“有地种”;一次是 20 世纪 80 年代改革开放,农民得以温饱,有饭吃。社会主义新农村建设,应该是中国农民第三次激情的岁月。农民要彻底改变命运了,要像城里人一样享受社会公共产品,要具有和城里人同等的社会人格,要真正享受公民身份了!

2005 年 10 月,中共十六届五中全会就正式提出建设新农村的任务;2006 年 2 月 14 日,刚过完春节,胡锦涛总书记就在中央党校主持专题研讨班,中央高层政要和各省政府要员 200 多位云集北京,就新农村建设问题进行专题研讨。两天后,2 月 21 日,中共中央国务院发布《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,用中央一号文件这种最高布政形式发布。

由中国中央政府发动的社会主义新农村建设由此拉开帷幕。

一、为什么要搞社会主义新农村建设

农民、农村、农业问题,也就是人们常说的三农问题,既是一个历史问题,也是一个现实问题。中国几千年都是一个以农为本的国家,重农倾向非常突出。但统治者一边重农,一边重税,其实重的是农民的生产力,重的是富国强兵,而不完全是农民的利益。新中国成立以后,一边明确告诉世人是人民共和国,是一个以工农联盟为基础的国家,一边构筑城乡二元经济社会结构,推行“一国两策”。农民在资源使用和配置上,在财政、税收、金融政策上,在教育、医疗卫生和社会公共福利待遇上,与城市阶层之间的反差越来越大。到改革开放前,中国社会呈现两大明显特点:一是发展不平衡,城乡之间、东西部之间差距很大。从城乡看,人口多数在农村,少数在城市,而经济总量大头在城市,小头在农村。二是社会治理不公。农民在政治上的主人公地位、在经济上的主体地位、在社会生活中的国民待遇等多有缺失。