

广东省

新农村建设问题研究

GUANGDONGSHENG XINNONGCUN JIANSHE WENTI YANJIU

◎ 洪凯 著

暨南大学政治学与公共管理书系（第二辑）

■ 养老保险与医疗保险多支柱体系建设

■ 行政伦理的制度分析

■ 寻求传统政治的现代转型——康有为近代中国政治发展观研究

■ 美国私立高等教育发展的制度环境研究

■ 民族主义与近代中国政治变迁

■ 广东省新农村建设问题研究

■ 赢在领导——有效领导力提升研究

权出版社

广东省新农村建设问题研究

洪 凯 著

知识产权出版社

内容提要

统筹城乡发展、建设社会主义新农村是“三农”工作的核心任务，广东做为经济强省和对外开放大省，具备率先实现统筹城乡发展、推进新农村建设的经济实力和体制基础。近年来，广东按照“农业产业化、工业园区化、农村城镇化”的基本思路，在经济发达地区农村开展了城乡一体化的探索，在经济欠发达地区开展了以建设生态文明村为抓手的新农村建设。本书比较全面地介绍了当前广东统筹城乡发展、推进新农村建设的经验做法和理论启示。

责任编辑：贺小霞

图书在版编目（CIP）数据

广东省新农村建设工作研究/洪凯著. —北京：知识产权出版社，2008. 9

ISBN 978-7-80247-135-1

I. 广… II. 洪… III. 农村—社会主义建设—研究—广东省 IV. F327.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 125524 号

广东省新农村建设工作研究

洪 凯 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.com>

发行电话：010-82000893 82000860 转 8101

责编电话：010-82000860 转 8129

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：880mm×1230mm 1/32

版 次：2008 年 9 月第 1 版

字 数：228 千字

ISBN 978-7-80247-135-1/F·197

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82000893

责编邮箱：2006hexiaoxia@sina.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：9.125

印 次：2009 年 3 月第 2 次印刷

定 价：28.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

序

巍巍华夏、悠悠万世，智者滚滚、高论横流，乘劲帆之快、激一时之浪者，几茫茫如过江之鲫。然而风消云淡、势易时移、大浪淘沙、百转千折后，仍千年一脉、弦歌不辍，成万世之绝响者，何其难矣！又何其伟哉！叹感为学立言之难，大哲如孔圣亦守志曰：述而不作。并囑“巧言令色鲜矣仁”以戒后学浮浪。然朱子亦云：一世之学即为一时之治！是故，“为往圣继绝学、为万世开太平”即成为古往今来中国公共知识分子的入世情怀和不懈追求。

暨南大学作为以“朔南暨，声教迄于四海”为己任的百年侨校，秉承“忠信笃敬”之校训，向以忧思苍生、济达天下为念。先后敦请马寅初、郑振铎、王亚南、周谷城、钱钟书、周建人、夏衍、许德珩、胡愈之、严济慈、楚图南等名师执教，培养出吴学谦、李岚清、江上青（新四军烈士、江泽民同志养父）、许敦茂（泰国国会议长）、李光前（新加坡大学校长）、邓垦（邓小平胞弟、湖北省副省长）等公共管理领域的杰出人才，“急公好义、为国为民”是暨南人践行“立人、立言、立行”之“三不朽”的优良传统。上海时期的暨南大学法学院和文学院更为当时公共管理的思想重镇和人才摇篮。由于历史的原因，建国后，暨大的公共管理学科停办多年，直到上世纪90年代末才应时代召唤建系，至今只是刚足十年幼齿的懵懂少年和学术阿童。虽然孔子曾经说

过：“吾十岁有五而志于学”。但十岁的暨南公管人却乐于追随先贤、以学为业、不懈前行！

经过十年拓荒与辛勤耕耘，暨南大学公共管理系已拥有行政管理、教育经济与管理、社会保障三个硕士学位授权点，一个公共管理硕士（MPA）专业学位授权点。拥有行政管理、企业行政管理、人力资源管理三个中文教学本科专业，并在暨南大学国际学院开设了全英语教学行政管理本科专业。在管理科学与工程博士点一级学科下设置了社会保障管理博士研究方向和保险经济与风险管理博士研究方向。2008年开设的行政管理（应急管理方向），是率先在全国开设的第一家应急管理的本科专业，已得到众多学者与省部级政府官员的高度认可，获得广东省人民政府应急管理办公室全方位的支持。

暨南大学公共管理系现有专职教师21人，其中，教授7人、副教授9人，博士生导师1人、硕士生导师11人。多数老师来自北京大学、复旦大学、浙江大学、武汉大学、中山大学、厦门大学、吉林大学和国内名校名所或师从著名学者，多位老师曾到美国杜克大学、韩国首尔大学等海外名校进修或讲学，部分老师曾在省市县乡的党政机关和人民团体任职，近半数老师作为第一作者已在 *Physica* (SCI)、《政治学研究》、《社会学研究》、《哲学研究》、《统计研究》、《民族研究》、《管理世界》、《金融研究》、《财政研究》、《中国工业经济》、《高等教育研究》、《马克思主义与现实》等国内外著名刊物发表过论文，一批成果获得广东省哲学社会科学奖、国家统计局等高层次政府奖。全系在社会保障管理体制、行政伦理、知识社会学、流浪乞讨人员管理等方面已经取得了一系列引人注目的研究成果，部分研究

成果被新华社《国内动态清样》（省部级大内参）、《新华文摘》等转载。

“十年树木、百年树人”。本着“提携后学、共襄学术”之精神，暨南大学“政治与公共管理书系”第二辑作为暨大公共管理系的“十年树木”与各位尊敬的读者见面，本专辑共有7本专著。

《养老保险与医疗保险多支柱体系建设》系林毓铭教授主持的国家社科基金项目在人民出版社出版《社会保障与政府职能研究》之后的又一部后续专著。部分内容已经发表在《政治学研究》、《统计研究》和《高等教育研究》等权威杂志。

《行政伦理的制度分析》系董建新教授主持国家社科基金的结项报告，部分内容已经发表在《哲学研究》、《中国行政管理》等重要刊物。

《寻求传统政治的现代转型——康有为近代中国发展观研究》系白锐副教授游学美国一年后的新著，其部分内容已被《人大复印资料》全文转载。

《美国私立高等教育发展的制度环境研究》是张旺副教授师从国务院学位委员会教育学科评议组召集人、北师大王英杰教授的博士学位论文，该作者已累计在CSSCI期刊发表论文10余篇。

《民族主义与中国近代政治变迁》是潇洒的成都幺妹胡涤非副教授的用心之作，看不出平时嘻嘻哈哈的她关注的居然是“兹事体大”的政治体制，复旦博士绝不是浪得虚名。

《广东省新农村建设问题研究》是第二届“中国农村发展研究奖”提名奖得主洪凯副教授的辛劳之作，其书如人，乡土得那是“相当地可以”。

《赢在领导——有效领导力提升研究》系暨南大学 MPA 教育中心执行主任卢文刚老师总结提炼其长期对政府部门和大型企业领导干部选拔与测评、深度咨询与系统培训及 MPA、MBA、领导学等课程教学科研经验后的心血凝结。部分内容已由广州市政府摄制成视频录象供 6 万多公务员教育培训学习使用。

如果说十年弱冠的公共管理系只是暨南大学这棵百年老树的幼枝，那么“暨南大学政治与公共管理书系”第二辑则是这株幼枝上的新发嫩芽。虽有初生牛犊不怕虎之锐气，却乏行走江湖之厚重。在本辑丛书付印之际，自知浅薄的编委会诸君一如接生室外的准爸爸们一般坐卧不安、惴惴惶惶，急切地等待着各位读者如医生一样的宣判！兴奋、甜蜜、焦躁和还有一丝莫名的恐惧是我们此刻真实的心情。

也许聊以自慰的只有暨南学子汪国真的小诗：我不去想是否能够成功，既然选择了远方，便只顾风雨兼程……

暨南大学公共管理系政治与公共管理书系编委会

2008 年 9 月

目 录

第一篇 总论	1
第一章 广东统筹城乡发展及新农村建设的科学 内涵与宏观背景	3
第二章 国内外统筹城乡发展与新农村建设的理论 借鉴与实践启示	12
第二篇 实践篇	35
第三章 广东统筹城乡发展建设社会主义新农村 的总体思路与初步实践	37
第四章 加强农业基础设施建设, 推进现代广东 农业发展	67
第五章 高水平城乡一体化建设的佛山实践	122
第六章 农业产业化、现代化建设的实践: 以德庆、 仁化为例	131
第七章 农村工业集聚与工业园区生态化: 以新塘、 南海为例	137
第八章 城镇化建设中的中山小榄经验	163
第九章 生态文明村建设: 以湛江、徐闻为例	171
第十章 维护农村社会稳定的“荔山经验”	185
附录	223
附录一 中共佛山市委、佛山市人民政府关于加快 农村工业化城镇化和农业产业化建设的	

	决定(农村工作“五十条”).....	225
附录二	佛山市人民政府关于户籍管理制度改革的 决定	240
附录三	佛山市农业龙头企业认定和奖励的试行办法 ...	242
附录四	佛山市建设农业现代化园区的实施意见	245
附录五	佛山市建立和完善农村居民社会救助体系 的实施意见	250
附录六	佛山市建立农村居民基本医疗保险制度的 实施意见	255
附录七	佛山市建立全征土地农村居民基本养老 保险补贴制度的实施意见.....	259
附录八	佛山市建立农村富余劳动力培训和就业 引导机制的实施意见	264
附录九	佛山市深化征地制度改革的意见	267
附录十	佛山市实行城乡户籍统一管理后计划生育 工作的若干规定	273
参考文献		275
后记		
	乡土的缘分	280

第 | 一 | 篇 | 总 | 论

第一章 广东统筹城乡发展及新农村建设的科学内涵与宏观背景

统筹城乡经济社会发展、建设社会主义新农村是树立和落实科学发展观，瞄准构建社会主义和谐社会目标，统筹城乡体制改革、政策转型和经济社会结构的战略性调整。逐步改善城乡二元经济结构，促进城乡协调发展机制的强化，实现工业与农业、城市与乡村、市民与农民的协调发展，是全面建设小康社会的重大问题，也是实现中国特色社会主义现代化最艰巨、最繁重的任务。而建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村则是统筹城乡发展的具体体现。广东作为中国综合经济实力最强、对外开放水平最高的经济强省，与全国一样面临着比较严重的城乡之间和地区之间发展失衡问题。作为一个人均 GDP 超过 4000 美元、经济发展总体水平进入工业化中期的经济强省，已经能够并且应该运用政府“有形之手”，加强国民收入两次分配，将缩小城乡之间、地区之间的发展差距作为本地区经济社会发展战略的重点之一。

一、统筹城乡发展与建设社会主义新农村的科学内涵

（一）统筹城乡发展的科学内涵

1. 统筹城乡发展的主体与客体

城乡之间的联系是客观存在的。这种联系效应包括城乡间的产品联系、市场联系、价格联系、劳动联系、技术联系和信息联系等。统筹城乡发展是针对城市与乡村发展联系中的不平衡性而提出来的。这就要求打破城乡地域界限，充分利用各自内在优势

资源条件，按照效率优先、兼顾公平的原则实现共同发展。

把握城乡之间联系、统筹城乡发展的关键主体是政府。这要求政府既要重视城市对乡村的带动作用，也要重视本级城市对下级城市或乡镇的关联作用。通过政府的支持与控制措施，建立良好的城乡关系，促进城乡之间良性互动。充分发挥本地资源优势，使内部的资源、环境和社会协调运行、共同发展，并为统筹城乡发展创造良好的条件和必要的基础。

统筹城乡发展的客体是城乡。两者要实现以城带乡、以乡促城、城乡互动的发展目标，就必须做到资源、市场和产品等多个方面的协调发展。

2. 城乡统筹的三个层面

一是城乡关系统筹。城乡关系从领域和内容的角度看主要体现为城乡空间关系、城乡经济关系、城乡政治关系和城乡社会关系，从彼此之间的地位和作用看，主要存在主从关系、平等关系、共生关系等。

城乡空间关系表现为城乡空间形态之间的巨大差异。城市以高大建筑物林立、区域建筑密度和建筑容积比高、区域综合服务功能强大、人口与交通稠密、基础设施复杂、城市轮廓分明为基本特征；农村则具有建筑层数较低、人口密度小、建筑密度和容积比较低、生态环境优良、基础设施与区域功能相对简单等特点。而大尺度区域之间的城市区域与乡村区域的合理布置则是统筹城乡规划的重大任务。

城乡之间的经济关系主要表现为城乡之间在产业链及产业集群中的角色定位、职能分工、要素流动和产业互动等方面的差异与联系。

二是城乡要素统筹。城乡关系的协调需要生产要素在城乡区位之间、工农产业之间以及城乡居民之间合理配置。这些生产要素主要包括土地、资本、劳动和管理。土地包括附着在土地上的

全部自然资源，资本包括建筑物、机械设备等物质资本和货币资本，劳动包括劳动者的体力和脑力，管理即领导者的决策和协调能力。城乡统筹的对象应该是全部生产要素，即土地、资本、劳动和管理四大生产要素。

三是城乡发展统筹。城乡发展不仅仅是经济发展，还包括社会发展、政治发展。城乡发展失调虽然主要是由于土地、资本、劳动和管理四大生产要素配置不合理而引起的工农产业关系与城乡经济关系不和谐造成的，但这并不是全部原因，还有一些与经济问题密切关联的社会、政治因素在起作用。首先是户籍制度人为地区别城乡居民的身份，形成市民和农民不同的社会待遇。把经济、社会发展带来的更多好处留给城市和市民，而农村和农民却享受不到政府财政给予城市和市民的许多好处，这种做法使城乡发展、城乡居民差距不断拉大。农村社会事业比城市明显滞后的突出例子是教育和卫生。

（二）社会主义新农村的科学内涵

2006年中央一号文件提出要按照全面落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展，实行“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取放活”的方针，按照“生产发展、生活宽裕、村容整洁、乡风文明、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。这既是社会主义新农村的总体目标，也是新农村建设的具体要求。

1. 生产发展是新农村建设的首要任务

邓小平同志指出“发展是硬道理”，中共十六大指出“发展是我们党执政兴国的第一要务”。从本质上讲，城乡差别的根本原因在于农村经济发展水平和发展速度明显滞后于城市，而统筹城乡发展、推动新农村建设的根本也在于经济发展。促进农村经济发展应该着眼于现代产业体系的建设，即：不仅要在农村建立起现代科技装备武装起来的现代农业，还要大力发展适合农村发

展的现代制造业和现代服务业，充分发挥产业结构升级对农村经济的提升和拉动作用。随着经济的发展、科技的进步和人民生活水平的提高，农村优美的生态环境将为生态旅游、高科技产业等现代产业体系提供更多的发展空间。

2. 生活宽裕是新农村建设的核心目标

建设社会主义新农村的核心目标是为了提高农民的生活水平和生活质量，让广大农民群众享受到改革开放和经济发展的成果。生活宽裕的基础是农民的收入水平，特别是货币收入水平能够逐步缩小与城市居民的差距。生活宽裕的主体是农民生活质量的全面提高，包括：居住质量、医疗卫生条件、预期寿命、文化教育服务质量和社会保障等。其中，关键是努力实现城乡之间、地区之间基本公共服务的均等化。

3. 乡风文明是新农村建设水平的重要体现

保持农村社会稳定和长治久安，不断提高广大农民群众的思想、文化、道德水平，大力加强农村社会治安和农村精神文明建设是新农村建设的重要内容和衡量新农村建设成功与否的重要标志。当前，一些地方的农村社会治安形势相当严峻，黄、赌、毒等严重影响农村治安形势，并呈蔓延扩大趋势。一些地方由征地拆迁、水库移民安置、农村集体资产股权配置、干群关系紧张、安全生产、环境污染和资源争夺等问题引发的社会矛盾突出，群众性突发事件时有发生。一些地方封建迷信势力抬头，未富先奢，厚葬之风盛行，社会风气不好。还有相当多的地方农村文化投入长期欠账，农民文化生活匮乏。因此，大力加强农村精神文明建设，加强农村文化基础设施投入，繁荣农村文化生活，加强农村道德建设，切实加强农村社会治安，保持农村稳定，是新农村建设的重要内容。

4. 村容整洁是新农村建设的重要标志

近年来，农村住宅建设取得长足进步，全国农村居民人均居

住面积明显高于城市居民。但是,由于过去对农村建设的规划和管理滞后,农村基础设施建设投入严重不足,有新房、没新村,居住区配套条件差、景观单调、功能滞后等问题非常突出。如何通过加强农村道路、公交、供水、供电、垃圾收集、污水处理、改水、改厕、沼气等基础设施建设,加强镇村规划,科学分区,节约并合理使用土地资源,切实改变农村普遍存在的脏乱差现象,创造出环境优美、生态环保、配套设施完善、服务功能齐全的新型农村社区显得尤为重要。

5. 管理民主是新农村建设的重要保障

农村的稳定与发展,需要农村社区秩序的和谐稳定和农村治理能力的提高,不同的农村治理能力又会反过来影响农村发展的绩效,而农村治理薄弱却恰恰是当前许多农村地区(特别是欠发达地区农村)的突出问题。其原因极为复杂,如:由于经济原因导致的农村精英流失使得合适的治理人才奇缺,由于上级及本级的资源支持不足而导致治理目标与治理资源不匹配等。管理民主,就是要在农村党组织的领导下,健全和完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等村民自治机制。

二、广东统筹城乡发展及新农村建设的宏观背景

(一) 广东城乡发展失衡的表现与原因

1. 城乡之间的消费差距与收入差距

城乡之间发展不平衡具体体现在城乡居民消费水平上。广东省城乡居民的消费水平差距正在进一步拉大,其消费水平之比由1980年的241%扩大到363%。2006年回落到339%。从居民家庭日常消费支出构成看,城镇居民食品支出由1980年的65.5%下降到2006年的50.0%,下降了15.5个百分点;而农村居民食品支出所占的比重从1980年的60.4%下降到2006年的47.9%,下降12.5个百分点,下降幅度明显小于城镇居民。这

说明城乡居民生活水平差距在逐年扩大。

广东省地区之间的发展差距可通过三个不同经济带的经济发展状况得以反映。广东省经济社会发展的地区性差距十分明显,其中既有经济十分发达的珠江三角洲地区,同时又存在着贫困落后的东西两翼和粤北山区。2006 年人均 GDP 珠江三角洲地区与东西两翼之比为 4.35 : 1,与粤北山区之比为 5.23 : 1,远大于全国东西部之间的差异。再从动态上看,人均 GDP 珠江三角洲与东西两翼之比由 1995 年的 3.81 : 1 扩大到 2006 年的 4.35 : 1;珠江三角洲与粤北山区之比由 1995 年的 4.71 : 1 扩大到 2006 年的 5.23 : 1。可见,地区之间的差距一直呈现出扩大趋势。

另有资料表明,1997 — 2006 年,广东农村内部之间、地区之间和城乡之间的收入差距均出现不同程度的扩大。一是农民内部的收入差距逐年扩大,反映收入差异程度的基尼系数由 1997 年的 0.302 扩大到 2006 年的 0.3367。按人均纯收入五等份分组资料显示,低收入农户人均纯收入与高收入农户人均纯收入的差距由 1997 年的 1 : 4.26 扩大到 2006 年的 1 : 5.55 (以低收入户为 1);二是珠江三角洲地区的农民与其他地区的农民收入差距逐年扩大,而东西两翼和粤北山区的农民收入差距则有所缩小。珠江三角洲、东西两翼和粤北山区的农民收入差距由 1997 年的 1.70 : 1.16 : 1 扩大为 2006 年的 1.84 : 1.001 : 1 (以粤北山区为 1);三是城乡居民之间收入差距逐年扩大,城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的差距由 1997 年的 2.47 : 1 扩大为 2006 年的 3.05 : 1 (以农村居民收入为 1)。

2. 广东城乡发展失衡的基本原因

一是历史原因。广东的经济社会发展与全国一样走的是优先发展工业化的道路,其发展重点主要是城市。长期以来,工农业产品价格剪刀差政策至今仍未得到根本扭转。农业生产仍属于比较利益很低的简单再生产,农民一年年只为生计而不停地劳