




中国新农村建设：

政策与实践

宋洪远 等 著

 中国农业出版社



---

# 中国新农村建设：

## 政策与实践

---

宋洪远 等 著

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国新农村建设：政策与实践 / 宋洪远等著. —  
北京：中国农业出版社，2012.3  
ISBN 978-7-109-16516-8

I. ①中… II. ①宋… III. ①农村-社会主义建设-  
研究-中国 IV. ①F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 007927 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 100125)

责任编辑 姚 红

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行  
2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月北京第 1 次印刷

---

开本：720mm×960mm 1/16 印张：18.25

字数：322 千字 印数：1~2 000 册

定价：40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装

行部调换)

# 导 言

呈现在读者面前的这本书，是国家社会科学基金重大项目《社会主义新农村建设重大理论与现实问题研究》的最终成果。为了便于读者了解有关研究的情况，导言将主要向大家交代和说明本项目研究的背景和问题、研究的过程和方法、研究的角度与内容、数据和资料来源以及本项研究已有成果的社会影响等。

2005年10月，党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大任务，年末召开的中央农村工作会议又对新农村建设做出了全面部署。“十一五”期间，围绕着推进社会主义新农村建设，中央连续出台了5个1号文件，分别就推进新农村建设、加快现代农业发展、加强农业基础建设和统筹城乡发展等重要方面进行具体安排。一时间，社会主义新农村建设成为理论界和农口部门普遍关心和广泛讨论的重大主题。作为农业部直属的政策研究咨询机构，农业部农村经济研究中心一直致力于农业农村经济政策、农村发展战略和农村经济体制改革等方面的研究，对国家重大发展战略和经济社会政策具有高度的政策敏锐性和责任感。为了深入研究社会主义新农村建设相关理论和现实问题，农业部农村经济中心成立了以宋洪远研究员为首席专家的研究团队，组织申报了国家社会科学基金重大项目《社会主义新农村建设重大理论与现实问题研究》。

课题立项后，课题组及时召开课题论证报告会，明确课题组成员的任务分工，积极开展课题研究工作。2007年8—11月，课题调研小组分别赴吉林省四平市梨树县、陕西省西安市长安区、安徽省滁州市明光市、江苏省南通市如皋县开展实地调研，从县、乡、村三个层次，访谈了有关机构和人员，围绕新农村建设中的体制和政策问题，进行了深入的调查研究。此外，课题组还利用安徽省、江苏省、吉林省和陕西省等四个省农村固定观察点的样本村、农户和企业进行了问卷调查和资料分析。2008年底，课题组完成大部分研究报告的初稿。2009年和2010年，课题组还对新农村建设相关政策措施的落实情况，专门进行了两次百县万户调查。

本项研究采用文献分析、实地调查、问卷调查和案例研究等方法，多途径搜集吉林省梨树县、陕西省西安市长安区、安徽省明光市和江苏省如皋市等地新农村建设的第一手资料，通过全国农村固定观察点系统进行农户问卷调查和政策落实情况调查，结合已有的公开研究成果、统计资料和相关数据等，系统分析社会主义新农村建设的重大理论问题，深入研究社会主义新农村建设的重大现实问题。

## 二

本书系统回答了什么是社会主义新农村、为什么要建设社会主义新农村、如何借鉴国外经验和我国实践推进新农村建设等理论问题，深化了对社会主义新农村建设的理论分析；分别就社会主义新农村建设中如何加快农业和农村经济发展、增加农民收入、加快基础设施建设和强化公共服务等重大现实问题进行综合分析，探讨了通过完善财政支农政策、改善农村金融服务增加新农村建设资金投入，通过构建新型社会化服务体系促进现代农业建设等相关问题，深化了对社会主义新农村建设若干重大现实问题的研究。此外，还研究了影响新农村建设的农村土地管理制度、乡村治理和村民自治制度改革问题，进一步完善了对社会主义新农村建设研究的系统性和针对性。

### （一）新农村建设的历史、理论及实践研究

新农村建设有其历史渊源和理论基础。本书第一章从乡村建设到新农村建设：理论分析和实践探讨，运用文献综述的方法，围绕着现代化进程与“三农”问题，分别从历史、国家和现实三个视角对新农村建设战略决策的理论依据进行了系统研究。通过对旧中国现代化进程中农村问题的演变和各阶段乡村试验实践的分析，阐述了中央提出新农村建设的历史条件和前人相似提法的主要内容；通过回顾中国共产党的农村路线及实践探索，阐述了中央提出新农村建设的政策渊源和演进；对比分析发达国家和发展中国家在现代化进程中农业、农村发展的经验教训，回答了新农村建设应当遵循的一般规律问题。

对国内外新农村建设的实践案例进行总结和分析可以得到有益的启示。本书第四章国内社会主义新农村建设的典型案例，运用案例研究的方法，分析了广西壮族自治区武鸣县大皇后村等新农村建设历程、建设成就等。第三章国外及我国台湾地区新农村建设的主要做法和基本经验，运用比较分析的方法，对韩国、日本、美国、加拿大、巴西、欧盟，以及我国台湾地区农村建设上的做法进行了全方位的审视和分析，提出了“农业与农村发展问题是事关国家经济社会发展全局的重大问题”、“城市化和工业化的健康发展是以农村发展为基

础”、“新农村建设必须以推进农村生产发展为首要任务”、“国家必须加大对农业发展和农村建设的投入”、“必须充分调动广大农民的积极性”、“需要以合乎国情的政策体制作保障”、“农业与农村发展是一项长期性历史任务”等七大启示。

### **(二) 新农村建设中的农业农村经济发展问题研究**

加快建设现代农业、全面发展农村经济是新农村建设中促进生产发展的重要方面。第五章加快农业和农村经济发展，运用文献综述和实证研究的方法，对加快建设现代农业和加快发展农村经济的要求和做法进行了系统的梳理和描述，探讨了现代农业建设和农村经济发展的矛盾与问题，并提出相关对策建议。

增加农民收入既是社会主义新农村建设的政策目标，也是社会主义新农村建设的重要保障。第六章促进农民收入持续稳定增长，运用定量分析的方法分析了农民收入增长的态势及其原因，研究了未来一个时期农民收入增长面临的有利条件和不利因素，探讨了促进农民收入持续增长的途径及其主要措施。该报告认为，城乡收入差距扩大是建设新农村的重要背景，增加农民收入是全面建设小康社会的重要任务。该报告指出，促进农民收入持续增长的途径和主要措施在于挖掘农业的增收潜力、挖掘农村非农产业和非农就业的增收潜力、促进农村贫困人口收入的大幅增长。

### **(三) 新农村建设中的农业农村支持保护问题研究**

国家财政作为二次分配的重要方式，是支持新农村建设和农村发展的重要资金渠道。第十一章新农村建设中的财政支农政策研究，指出了财政支农政策在推进社会主义新农村建设中的重大作用和意义，阐述了我国财政支农政策的演变历程，明确了财政资金在社会主义新农村建设中的定位，分析了财政支持新农村建设面临的挑战和问题。该报告认为需要建立财政支持新农村建设资金稳定增长机制；健全财政支持新农村建设的政策体系；改革财政支持新农村建设资金管理体制；提高资金使用效率。

农村金融改革事关农民、农业和农村发展的大局，建设社会主义新农村需要农村金融的支持。第十二章新农村建设中的农村金融改革与服务问题研究，总结了新农村建设以来农村金融改革的政策与实践，分析了农村金融改革对农村金融服务的影响，指出了现在农村金融的关键性的问题并分析原因。该报告认为推进农村金融改革、改善农村金融服务需要大力发展小型农村金融机构；强化落实金融机构支持“三农”的责任；完善农村政策性金融体系；强化对低

收入农户的金融服务。

对农业的支持离不开农业社会化服务体系的建设。第九章新型农业社会化服务体系研究，在分析我国农业社会化服务体系建设面临的主要问题、总结建设农业社会化服务体系的地方实践和基本经验的基础上，探讨了建立新型农业社会化服务体系的基本思路和政策措施。该报告认为需要普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构和村级站点；支持供销合作社、农民专业合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、龙头企业等提供多种形式的服务；加强服务条件设施建设；加强服务人才队伍建设。

#### **（四）新农村建设中的农村基础设施和公共服务问题研究**

加强农村基础设施建设，强化农村公共服务是社会主义新农村建设的重要目标。第七章新农村建设中的农村基础设施供给体制问题研究，运用实地调查和比较分析的方法，从投入机制、项目决策与管理机制、养护机制三个方面重点分析人畜饮水工程、乡村道路、农村沼气三项不同属性和特点的基础设施建设项目。研究发现，当前农村基础设施供给体制总体上是政府主导、自上而下的压力型供给体制，当前压力型供给体制内部已出现多元化供给的苗头。该研究报告提出了我国农村基础设施供给体制的可选择集，并针对不同公共产品属性的农村基础设施提出了最优供给体制。第八章新农村建设中的农村社会事业发展研究，对农村义务教育、农村医疗卫生事业、农村社会保障事业发展的状况进行了分析，认为进一步促进农村社会事业发展必须准确把握需求层次与经济发展水平、政府与市场的分工、公共提供与公共生产、财权与事权的匹配、财政资金管理等若干问题。

#### **（五）新农村建设中的土地制度、乡村治理与农民素质问题研究**

土地是农民的安身之所、立命之本、发展之源。第十三章新农村建设中的农村土地制度问题研究，运用案例研究等实证研究方法，分析了新农村建设过程中的农村土地承包制度、宅基地等农村集体建设用地管理制度、农村土地征收制度面临的主要问题，探讨了农村土地制度建设的发展方向，提出要从完善法律政策、创新经营制度、培育农村土地承包经营权流转有形市场、创新农地金融制度等方面采取措施，进一步稳定土地承包关系，促进农民承包地流转；要从加强立法、加快宅基地商品化、做好村庄规划、建设农民集中居住区、创新管理方式等方面加强农村宅基地管理，充分实现农村宅基地的用益物权，提高农村集体建设用地的使用效率；重点从征地目的、程序正义、补偿公正角度

完善征地制度，同时允许农村集体建设用地进入市场流转，做到农村集体土地与国有土地的同权、同价、同管理。

民主管理是新农村建设的基本要求之一。第十四章乡村治理中的基层组织与管理体制研究，运用案例分析的方法，研究了农村基层组织建设改革、乡村财务管理体制改革和县乡考核制度改革的规律和趋势，认为当前“自上而下”压力型行政体制没有变化，乡镇机构改革面临着许多现实的障碍，“问题政策”给乡村治理带来了不利影响。

农民是建设社会主义新农村的主体，农民素质状况关系到新农村建设的成败。第十章新农村建设与提高农民素质问题研究，通过对调查样本的定量分析，深入研究了当前农民素质的现状和存在的问题及原因，通过对国外有益做法和经验的借鉴提出了新时期提高农民素质的基本思路与对策建议。报告认为需要加大对农民职业教育的投入力度；提高农民的参与程度；完善教育培训机制；提高培训效果；出台和完善农民教育培训的扶持政策；全面开发农村人力资源。

### 三

本课题相关研究成果已产生了较大的社会影响，一些政策建议已被相关决策部门吸收采纳。在研究期间，课题组成员多次参加“中国农村改革与发展研讨会”、“金融危机下的中国农村发展——2009年中国农村发展高层论坛”、“面向‘十二五’的中国农村发展——2010年中国农村发展高层论坛”、“从积贫积弱到全面小康——2011年中国农村发展高层论坛”等国际、国内学术会议，交流汇报本课题组相关研究成果。课题组成员发表了多篇学术论文，其中，子课题承担人陈华宁同志在国家核心期刊《中国软科学》2008年第2期上发表了《我国农民职业教育评价及区域差异分析》；宋洪远等同志在国家核心期刊《中国农村经济》2010年第8期上发表了《“十二五”时期农业和农村发展面临的挑战与选择》，该论文被China Economist（《中国经济学人》）2011年第1期翻译转载，同时被中国人民大学报刊复印资料《农业经济研究》2011年第1期全文转载。

课题组的研究成果通过《中国农村研究》（农业部农村经济研究中心内部报告）、农民日报和《国家社科基金成果要报》等多种途径送达中央领导和省部级领导同志处，得到省部级以上领导同志的重要批示，有很多政策建议已被有关部门吸收采纳。例如：①课题组报送的《当前农业农村经济形势分析与对策建议》（《国家社科基金成果要报》2009年第58期）得到了国务院回良玉副总理的重要批示。②课题组发表了两篇对新农村建设政策落实情况的评估报



告：《2009年中国农村政策执行报告》和《当前农村主要政策措施执行情况调查与分析报告》。后者在《国家社科基金成果要报》2009年第74期发表，得到了国务院回良玉副总理的重要批示，并被批转给中央农村工作领导小组办公室、国务院研究室和农业部等相关部门，作为起草2010年中央1号文件和2011年中央农村工作会议领导讲话等文献的重要参考资料。③课题组报送的《关于“十二五”时期农业和农村发展的若干建议》（《国家社科基金成果要报》2010年第62期），得到了国务院回良玉副总理的重要批示，并批转给有关人员参阅。时任云南省人民政府省长秦光荣同志也对该报告做了重要批示，并批转给该省有关部门参阅，作为制定该省“十二五”规划纲要的重要参考资料。④课题组在研究农业补贴政策过程中形成的《关于开展甘蔗良种补贴确保食糖市场安全稳定的对策建议》（《国家社科基金成果要报》2011年第52期），国务院回良玉副总理、中央农村工作领导小组副组长陈锡文、农业部副部长危朝安和陈晓华、广西壮族自治区人民政府副主席陈章良等领导同志都对该报告作了重要批示。此报告已印发给财政部、农业部等中央部委，以及云南省、广西壮族自治区、海南省、广东省等省区政府参阅，相关政策建议已被采纳吸收，有关部门和省区已决定开展甘蔗良种补贴支持政策。

## 四

本课题的研究成果是团队合作与分工研究相结合的成果。研究主题内容和总体框架由宋洪远提出，经课题组成员充分讨论后确定。课题设计和实地调查由宋洪远组织实施。各子课题负责人带领课题组成员开展具体研究，并形成子课题研究报告。研究报告初稿完成后，课题组进行了多次交叉评阅，多方征集意见，对相关研究报告进行修改完善。

本书除导言外共有14章。具体分工是：导言由宋洪远执笔，第一章由李剑执笔，第二章由方华、宋洪远、徐雪高、刘洋执笔，第三章由韩一军、曹慧执笔，第四章由武文执笔，第五章由刘光明、夏海龙执笔，第六章由郑有贵、焦红坡执笔，第七章由徐欣执笔，第八章由吴仲斌执笔，第九章由宋洪远、张红奎、赵长保执笔，第十章由陈华宁执笔，第十一章由张照新执笔，第十二章由张红奎、曹力群执笔，第十三章由张海阳执笔，第十四章由赵海、朱守银执笔。方华除了担任课题组秘书负责课题组日常联系工作外，还承担了书稿的汇总和编辑工作。宋洪远逐一对各章书稿进行了最终审定。

# 目 录

导言	
第一章 从乡村建设到新农村建设：理论分析与实践探索	1
一、旧中国现代化进程中的农村危机与乡村建设	1
二、中国共产党的农村路线和建设实践	3
三、全球的现代化进程与农村发展	6
第二章 社会主义新农村建设的进展与成就	11
一、新农村建设的部署与要求	11
二、“十一五”以来新农村建设的成就	12
三、推进新农村建设存在的问题及面临的挑战	17
四、深入推进社会主义新农村建设的政策建议	22
第三章 国外及我国台湾地区新农村建设的主要做法和基本经验	28
一、国外新农村建设的主要做法	28
二、我国台湾地区的新农村建设	46
三、新农村建设经验对我国的启示	51
第四章 国内社会主义新农村建设的典型案例	54
一、2005 年时的大皇后村	54
二、新农村建设历程	56
三、主要建设成就	61
四、新农村建设的基本经验	62
附录 广西壮族自治区武鸣县大皇后村规划	63
第五章 加快农业和农村经济发展	74
一、我国农业农村经济的基本状况、主要特点和发展阶段	74

二、当前农业和农村经济发展面临的主要问题和原因 .....	77
三、加快农业和农村经济发展的战略选择和政策措施 .....	79
<b>第六章 促进农民收入持续稳定增长 .....</b>	<b>86</b>
一、促进农民持续增收是新农村建设的重要任务 .....	86
二、改革以来的农民收入增长态势分析 .....	88
三、农民收入增长面临的有利条件和不利因素 .....	91
四、促进农民收入持续增长的途径和主要措施 .....	95
<b>第七章 新农村建设中的农村基础设施供给体制问题研究 .....</b>	<b>100</b>
一、引言 .....	100
二、农村基础设施公共产品属性与其供给体制的关系 .....	102
三、我国农村基础设施供给体制现状的基本判断 .....	104
四、农村基础设施最优供给体制选择 .....	108
<b>第八章 新农村建设中的农村社会事业发展研究 .....</b>	<b>111</b>
一、农村义务教育发展 .....	111
二、农村医疗卫生事业发展 .....	118
三、农村社会保障事业发展 .....	125
四、促进农村社会事业发展必须准确把握的若干问题 .....	131
<b>第九章 新型农业社会化服务体系建设研究 .....</b>	<b>135</b>
一、农业社会化服务体系建设面临的问题 .....	135
二、农业社会化服务体系建设的实践与经验 .....	137
三、建立新型农业社会化服务体系的思路与对策 .....	143
<b>第十章 新农村建设与提高农民素质问题研究 .....</b>	<b>149</b>
一、新农村建设需要新农民 .....	149
二、我国农村劳动力素质的现状 .....	150
三、我国开展农民培训工作的情况与存在的问题 .....	160
四、对新形势下提高农民素质的认识和探讨 .....	169
五、提高农民素质的政策建议 .....	171
附录 发达国家提高农民素质的做法和经验 .....	172

<b>第十一章 新农村建设中的财政支农政策研究</b> .....	178
一、财政支农政策在新农村建设中的重要意义 .....	178
二、我国财政支农政策演变历程 .....	180
三、财政支农政策在推进新农村建设中的作用 .....	185
四、财政资金在新农村建设中的定位 .....	186
五、财政支持新农村建设面临的挑战和问题 .....	189
六、未来财政支持新农村建设的思路和政策建议 .....	194
<b>第十二章 新农村建设中的农村金融改革与服务问题研究</b> .....	198
一、新农村建设以来农村金融改革的政策与实践 .....	198
二、改革对农村金融服务的影响 .....	212
三、农村金融改革的一个突出问题及其原因 .....	216
四、推进农村金融改革、改善农村金融服务的建议 .....	218
<b>第十三章 新农村建设中的农村土地制度问题研究</b> .....	221
一、土地家庭承包经营制度 .....	222
二、农村集体建设用地管理制度 .....	230
三、农村土地征收制度 .....	238
四、小结 .....	245
<b>第十四章 乡村治理中的基层组织与管理体制研究</b> .....	247
一、农村基层组织建设 .....	247
二、农村财务管理制度 .....	256
三、乡村考核机制分析 .....	263
四、总体判断和基本评价 .....	270
<b>主要参考文献</b> .....	273

# 第一章 从乡村建设到新农村建设： 理论分析与实践探索

2005年10月，中共中央在十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出，“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”，要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的二十字要求，扎实稳步地向前推进。本章运用文献综述的方法，围绕着现代化进程与“三农”问题，从三个不同的方面和视角，对社会主义新农村建设战略决策的理论依据和实践基础进行概括总结。用历史的视角看旧中国现代化进程中农村问题的演变以及各阶段的实践，阐述中央提出新农村建设的历史条件和前人相似提法的主要内容；用现实的视角看中国共产党的农村路线及实践探索，阐述中央提出新农村建设的政策沿革；用国际的视角看发达国家和发展中国家现代化进程中农业、农村发展的经验教训，阐述中央提出新农村建设所遵循的现代化发展的一般规律。

## 一、旧中国现代化进程中的农村危机与乡村建设

中央提出建设社会主义新农村，不是无根之木，它是对历史概念的继承与发展。因此，新农村建设的历史意义及其涵盖的现代化进程与“三农”问题，需要放在一个比较长的历史背景中来认识。民族独立是一个国家现代化发展的基本前提。我国近代的历史任务是救亡图存。晚清以来旧中国的各派政治势力，为了完成这一历史任务，有过很多设想、做过很多努力，其中乡村建设是一个重要的方面，但是这些设想和努力大多半途而废或以失败告终。

### （一）晚清时期

#### 1. 重农的传统

我国是一个文明古国。在周期性的朝代更替、兴衰循环中，中华民族依靠精耕细作、扩大垦殖和人口增长，创造了辉煌的农业文明。在中世纪，我国是世界上的经济强国、军事强国和文化强国。传统中国是一个农业社会，生产部门由农业、手工业和商业组成，以男耕女织、自给自足的小农经济模式为主

导，生活方式、社会结构、政治制度、思想文化、科学技术都与小农经济相关联。我国历朝历代基本上都强调以农为本、以农立国，有着重农的传统。

## 2. 现代化的开启

18世纪60年代（英国工业革命），全球现代化进程在欧洲启动，我国开始落后于世界。1840年（第一次鸦片战争）以后，随着西方列强的军事入侵和经济掠夺，国内社会矛盾日益激化，酿成历史上规模最大的农民起义（太平天国运动）。面对如何救亡图存的问题，晚清政府内部分裂为洋务派和顽固派。1861年（第二次鸦片战争）至1895年（中日甲午战争），洋务派在全国掀起自强运动，开启我国近代的现代化进程。面对全球商品经济体系，以及官方和民间引进的资本主义生产方式，农业和家庭手工业相结合的自然经济模式开始瓦解。

## 3. 国家的失序

1895年维新派发起戊戌变法，1901年至1911年慈禧集团发起清末新政，由于保守势力过于强大和领导者能力平庸，最终都以失败告终。晚清新政推行振兴农桑的措施，如引进农艺、奖励垦荒等，都没有取得突破性进展。晚清统治末期，为了偿还战争赔款、筹集新政经费，苛捐杂税不断增加，引起基层社会的官民对立和民变风潮，与革命党人的武装起义遥相呼应。与此同时，随着科举制度的废除（1905年），传统的士阶层分化解体，加上乡绅流失与劣化，传统社会的乡绅治理模式受到冲击，动摇了封建势力在农村的统治基础。

# （二）民国时期

## 1. 乡村危机的加剧

进入20世纪，我国局部地区商业性农业生产有所发展，但整个农村经济停滞不前。尤其是民国初期，军阀混战，政局不稳，农业生产技术落后，人均产出低下，农民生活困苦不堪，流民增多，乡村危机加剧。1927年（南京国民政府建立）至1936年（日本全面侵华），由于国际形势的变化，我国获得一次短暂的发展机遇。南京国民政府在农村采取了一些改良措施，如土地清查和整顿，推行减租政策，开展“复兴农村”的整体运动。这些不触动原有的生产关系和政治力量的改良措施最终都失败了。30年代中期，全国性的灾荒把贫苦农民推到了生存与不能生存的边缘。

## 2. “以农立国”的理念

旧中国农民破产、农业凋敝、农村衰落，引起当时教育界人士的反思，出于对西方工业社会的怀疑和绝望，“农业救国”、“复兴农村”的呼声不断，逐渐形成一种社会思潮。最具影响性的认识有二：一是以晏阳初为代表，认为我

国主要问题是农村问题，农村根本问题是人的问题，人的四大基本问题是“愚、穷、弱、私”，出路在于“四大教育”，即识字（文艺、文化）教育、生计（生产）教育、卫生教育和公民教育。二是以梁漱溟为代表，认为中国社会的根本问题是西方文化侵入引起的文化失调，出路在于依靠乡村自治推进乡村建设，走从农村引发工业、以乡村为本而繁荣都市之路，不走资本主义（西化）和苏联之路。

### 3. “复兴农村”的实践

梁漱溟、晏阳初、陶行知、黄炎培、雷沛鸿、王拱璧等教育家，作为乡村派的代表人物，以“复兴农村”为己任，举办平民教育、乡村教育等各种建设性实验，掀起乡村建设运动的热潮。1933年，国民政府行政院成立农村复兴委员会，各地“复兴农村”的试验得到政府支持和资助。为了实现“复兴农村”的目标，社会各界提出了数百种改造乡村的方案，从事乡建工作的团体和机构有600多个，先后设立各种实验区有1000多处。

其中，影响较大的有梁漱溟在山东邹平主持的“乡村建设改良运动”，晏阳初在河北定县主持的“平民教育运动”，卢作孚在重庆北碚主持的“乡村现代化”，黄炎培在江苏昆山徐公桥主持的“乡村改进试验”，地方实力派阎锡山在山西主持的“村本政治和土地村公有”，新桂系李宗仁、白崇禧在广西主持的“民团建设”。1936年抗战爆发，“复兴农村”的尝试被迫中止了。

### 4. 对改良运动的评价

旧中国农村非常落后，任何有助于农村发展的活动，无论其政治倾向与成效如何，都有着不容否定的历史功绩。由于受到当时历史条件的限制，“复兴农村”的改良运动虽然颇具声势，但是效果有限，只能在某种程度上解决农民生产生活中的一些困难。改良运动得不到广大农民的真心拥护和积极参与，不能实现对农民的社会动员，无法从根本上解决乡村危机。许多中国人，包括原来衷心拥护改良道路的知识分子，出于对旧社会和国民党的失望，先后走上革命救国的道路。

## 二、中国共产党的农村路线和建设实践

中央提出建设社会主义新农村，不是无的放矢，它是沿着党的农村政策的演进脉络，在全新理念指导下进行农村改革的新起点。因此，新农村建设的现实意义，需要放在政策演化过程和发展新阶段的时代背景中来认识。我国当代的历史性课题是强国富民。我们党在农村包围城市的方针指引下，领导新民主主义革命取得胜利，为我国的现代化发展提供了民族独立这个基本前提。我们

党领导的社会主义建设，拥有了强大的国防力量，彻底解决了民族生存问题，为我国的现代化发展提供了安全保障。我们党领导改革开放和小康社会建设，彻底解决了温饱问题，拥有了可观的经济实力，为我国的现代化发展提供了新起点。

## （一）新中国成立之前

### 1. 农村革命路线

对于旧中国农村问题的根源，我们党认为是在于帝国主义的侵略和封建势力的统治，提出中国革命的基本问题是农民问题，农民问题的核心是土地分配不均和收益权不稳定，解决方案是动员贫苦农民，打土豪分田地，进行社会改造。我国农民在政治上具有激进性和保守性的双重特点。保守性表现为对宗法和土地，即本族地主豪强的依附，激进性表现为对改朝换代和暴力革命的积极参与，也就是所谓的“水可载舟亦可覆舟”。我们党制定“农村包围城市、武装夺取政权”的革命路线，充分释放和调动出了农民的革命潜力。

### 2. 农村革命实践

1927—1937年（土地革命时期），我党在中央苏区和其他革命根据地，始终坚持把分田分地、减租减息作为解决农村问题的手段，以组织农会、开展武装斗争和政权建设为中心，以组织合作社、恢复生产和发展经济为重要任务，以开办农民学（夜）校扫盲识字、卫生、妇女解放等文化和社会建设为保障，开始了党领导下的革命实践。1937—1949年（抗日战争时期和解放战争期间），我党在延安、各抗日根据地和各解放区，在农村广泛建立红色政权，进行土地改革，自力更生发展经济，力所能及地开展文化教育、妇女解放、权益保护等活动，积累了建设经验。

## （二）新中国成立之后

### 1. 建设社会主义新农村

1949年新中国成立后，我们党在农村地区通过清匪镇反、土地改革、区划调整、建党建政，将政权组织延伸到最基层，国家对农村的社会控制和动员能力达到前所未有的水平，发展总路线（战略决策）转变为从新民主主义向社会主义过渡，开始对农业进行社会主义改造。建设社会主义新农村作为引导农民憧憬未来的政治口号，从这一时期开始在有关文件和领导讲话中多次出现，但一般都没有具体的内容指向。改革开放以来，这一提法在1984年中央1号文件、1987年中央5号文件和1991年中央21号文件中也出现过。



## 2. 政策主题词

在农村政策领域，建设社会主义新农村一直不是核心词汇。20世纪50年代统领农村工作的政策主题词是1950年的土地改革、1953年的农业社会主义改造即农业合作化、1958年的“大跃进”和人民公社；60年代是1963年的农村社会主义教育即四清运动、1964年的农业学大寨；70年代是1972年的社队企业、1975年的农业现代化、1977年的重申1980年实现农业机械化、1978年的农村改革；80年代是1982年的双包到户、1984年的乡镇企业、1987年的村民自治；90年代是1992年的农村社会主义市场经济体制、1993年的农业产业化、1995年的两个根本性转变、1998年的农业结构战略性调整；新世纪以来是2000年的农村税费改革。到了2005年，社会主义新农村建设被赋予新的内涵，置于统领全局和战略决策的层面上。

## 3. 改革开放前的农村

改革开放前的30年中，国家大兴群众性的农田水利建设和垦荒，自力更生开创化肥和拖拉机等支农工业，重视农业科研和技术推广，农业生产的增速和粮食单产均居世界前列。农村的困境在于有增长无发展。户籍制度隔绝了城乡之间的经济社会交流，限制了劳动力的自由流动；农产品统购统销最大限度地提取了农业剩余，割裂了农民与市场的联系；人民公社的集体劳动和平均分配缺乏激励机制，抑制了农民的生产积极性。

1952—1978年，我国粮食产量从16392万吨增加到30477万吨，人口从5.7亿增加到9.6亿。由于过分强调积累而忽视消费，人民改善生活水平的要求得不到满足，群众饱尝短缺经济之苦。农村改革之初，全国有30%的人口生活在贫困线以下。同时，国家经济总量占世界比例和人均GDP排位不断下降，国民经济结构不合理，工农关系和城乡关系失衡等问题十分突出。虽然通过各种群众运动在农村清理了传统势力，建立了相当稳定的乡村秩序，但是也形成了束缚农村发展的体制性弊端，使我国二元结构的特征更加突出并具特殊性。

## 4. 改革开放后的农村

1978年开始的农村改革是在激烈争论中前进的。80年代初期，农民用他们的坚毅和智慧，不断地探索新的发展道路，中央不断总结农民的要求和创新并升华为政策文件，连续发出5个中央1号文件，把农村改革不断引向深入。农村第一步改革的中心思想是放权让利、放开搞活，以家庭承包经营为核心，建立农村基本经济制度 and 市场机制，保障农民生产经营自主权。同时，撤社设乡（镇），改队为村，开展村民自治，重构农村行政管理体制和乡村治理结构。

1985年改革重心转向城市以后，人们的注意力被吸引到沿海发达地区，农村改革进入僵持阶段。农民继续为现代化发展作贡献：一是离土不离乡地创