

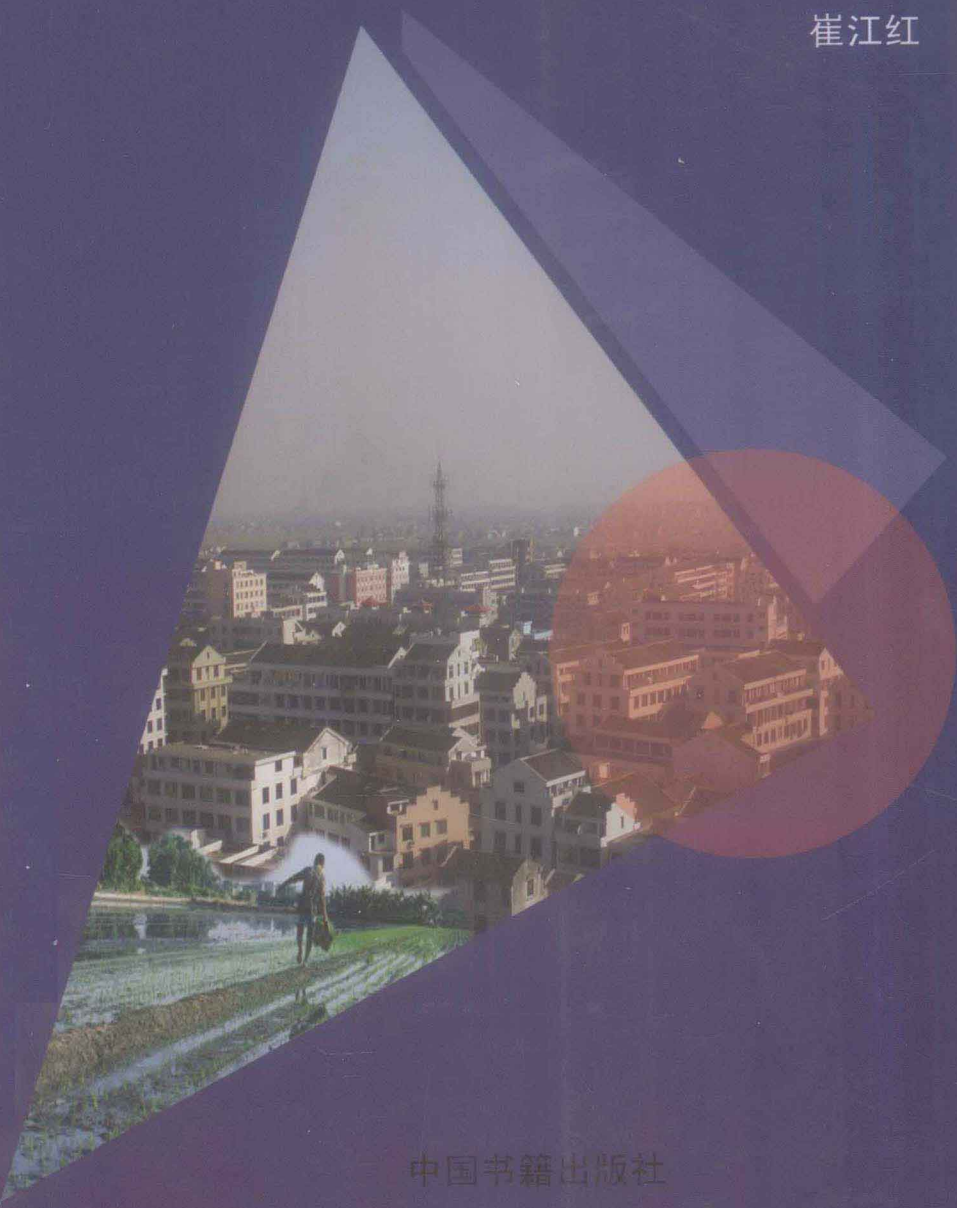


云南全面建设小康社会研究丛书 主编：纳麒

城乡一体化视角下的云南新农村建设实践研究

CHENGXIANGYITIHUASHIJIJIAOXIADHEYUNNANXINNONGCUNJIANSHESHIJIANYANJIU

崔江红 著



中国书籍出版社

云南全面建设小康社会研究丛书

城乡一体化视角下的 云南新农村建设实践研究

崔江红 著

中国书籍出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡一体化视角下的云南新农村建设实践研究 / 崔江红著.
—北京: 中国书籍出版社, 2011. 7
ISBN 978 - 7 - 5068 - 2508 - 5

I. ①城… II. ①崔… III. ①农村—社会主义建设—研究—
云南省 IV. ①F327. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 142882 号

责任编辑 / 牧 人

责任印制 / 孙马飞 张智勇

封面设计 / 罗 辉

出版发行 / 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销 / 全国新华书店

印 刷 / 三河市李旗庄少明装订厂

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 15.75

字 数 / 178 千字

版 次 / 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价 / 35.00 元

版权所有 翻印必究

云南全面建设小康社会研究丛书
编纂委员会

总顾问：王学仁

顾 问：晏友琼 邵琪伟

主 任：纳 麒

副主任：贺圣达 杨福泉 任 佳

委 员：纳 麒 贺圣达 杨福泉 任 佳

郑 凡 赵俊臣 郑晓云 王崇理

王士录 王亚南

编 辑：郑晓云 洪绍伟 任仕暄 常 飞

总 序

中共云南省委副书记 王学仁

党的十六大提出全面建设小康社会的宏伟目标，勾画了我国本世纪头二十年的宏伟蓝图。这对凝聚人心、鼓舞斗志、加快推进我国社会主义现代化，具有十分重要的意义。省委、省政府认真贯彻党的十六大精神，团结带领全省各族群众，积极探索云南全面建设小康社会的道路。省委七届三次全会确定了我省全面建设惠及全省各族人民的小康社会分三步走，提出到2005年，全面完成“十五”计划的各项任务，全省人民的生活总体达到小康水平；到2010年，国内生产总值比2000年翻一番，人民生活水平明显提高，基本消除贫困；到2020年，国内生产总值比2000年翻两番，达到8000亿元以上，同时全面推进社会进步，与全国同步实现全面建设小康社会的目标。

实现全面建设小康社会的目标，必须实事求是，立足省情，从实际出发。一方面，我们要清醒地认识到，由于历史、自然、社会的原因，云南广大民族地区还处在社会主义初级阶段的低层次，经济社会整体发展水平与全国相比还存在较大差

距，要实现与全国同步进入小康社会的目标必须付出艰苦的努力。另一方面，我们也要看到云南所面临的重大机遇和具有的独特优势。国家实施西部大开发战略，为我们提供了良好的政策环境和发展机遇；我国加入 WTO，建立中国—东盟自由贸易区和大湄公河次区域合作，将进一步开拓云南的发展空间；云南独具的资源优势、民族文化优势和区位优势，将为全面建设小康社会提供强有力的支撑条件。面对小康社会建设的伟大实践，面对新的挑战 and 机遇，我们必须与时俱进，积极推进理论研究工作，以新的实践丰富、发展和创新理论，以新的理论推进新的实践。

云南省社会科学院作为我省专门的社会科学研究机构，在十六大精神的指引下，于 2003 年 1 月 28 日率先成立了云南全面建设小康社会研究中心，并积极开展对党的十六大精神和全面建设小康社会相关内容的学习、研究，在不到一年的时间里就推出了一套反映相关研究成果的《云南全面建设小康社会研究丛书》（2003 辑），内容涵盖了政治、经济、文化等诸多方面。丛书抓住云南全面建设小康社会的一些重大理论、现实、热点问题，既有宏观的论述，又有具体分析，所提出的理论思考、发展思路、政策建议充分体现了探讨云南全面建设小康社会基本规律的研究成果，对加快云南全面建设小康社会的步伐具有一定的推动作用。

《云南全面建设小康社会研究丛书》的正式出版开了一个

好头。希望全省各级科研机构在省委、省政府的领导下，围绕中心，服务大局，立足于省情，开拓创新，深入推进云南全面建设小康社会的理论研究工作，把改革开放和现代化建设的实践作为获取理论创新的深厚源泉和强大动力；注意全局性、前瞻性、战略性的重大课题研究，努力把各级科研机构建设成为全面建设小康社会的理论研究基地、宣传基地和战略创新基地，为省委、省政府的决策提供依据、当好参谋，为社会经济的发展提供智力支持，为全面建设小康社会不断作出新的、更大的贡献。

概 要

所谓城乡一体化的研究视角，一是将新农村建设看作是城乡一体化的重要组成部分，是巩固农村基础地位，实现以乡促城的重要措施；二是将新农村建设的目的看作是实现城乡共享改革发展成果，为农村居民创造一个与城市居民一样生产发展有希望、生活有保障、精神富足、文化繁荣的生产和生活环境。强调城市和农村是两个客观存在的，集经济、政治、文化、社会、生态等为一体的有差别的社会体系。新农村建设，就是消除城乡制度和人为造成的差别，使城乡居民生活在一个相对公平的生产、生活环境之中。

云南城乡统筹发展过程中，农村处于弱势，是城乡一体化的主要矛盾。而在农村发展中，处于弱势的村庄和个人是重点中的重点，是矛盾的主要方向。新农村建设的目标是逐渐消除城乡差别，但这种差别是农民生活水平、幸福感、自信心、自尊心、社会服务、社会保障之间的差别，而不是职业、居住环境的差别。

“十一五”期间，云南新农村建设在时间上的梯次推进，省级示范村、重点建设村、扶贫攻坚村三种不同类型的分类建设战略指导下，农村经济持续增长，农民持续增收。全省建立了上下联动的新农村建设推进体系，实现了措施、信息、资源配置的上下联动。注重发挥自然村、村委会、乡（镇）、县（市）等不同推进单位在新农村建设中的不同作用。注重发挥农民的主体作用，以社区需求为导向、以人民满意为标准建设新农村。注重发挥群众的创新精神，积极稳妥地推进创新。注重突出社区资源特点，推进不同社区不同模式的多样性新农村

建设实践。注重发挥少数民族传统文化在村民自治中的作用，探索多民族地区善治之路。强调农业发展生态化，倡导循环农业、立体农业。但这种根据经济社会发展水平分三个标准，以及时间先后的推进战略，可能引起村庄之间的不和谐。

为了解决时间上的梯次推进和经济社会发展水平基础上的分类建设战略可能引起的村庄不和谐，需要进一步明确城乡一体化发展的战略思想，指导云南新农村建设。确立山区、少数民族、边疆、贫困村优先的推进战略。条件差的村庄先行，条件一般的村庄，适当给予资源扶持，条件最好的村庄，暂不扶持。应提出特点、重点不同的新农村建设类型，经济条件已经很好的村庄，应当鼓励其在“和谐村、文明村、生态村”方面进一步突破。而经济条件较差的村庄，建设的重点应是“小康村”建设。当然，其他“三村”建设与小康村建设是相互促进的，也不能忽视，而不是现有的几种类型的村庄。

“十一五”期间，云南新农村建设在资源动员方面，社会资源动员至今采用的主要是传统资源动员方式，尚没有建立起全省统一的动员机制。村集体和农民自筹资源动员受到村民自治的影响，尚未建立起民主的动员机制。村民自筹资源动员受到资源量的影响，一些地方有过头的现象。为此，需要进一步强调适度动员原则和民主决议原则。确立自然村为基础的动员单位，加强农民及其资源动员。利用农民认同与行动单位的动员技巧，动员广大农民参与新农村建设。建立社会资源投入新农村的激励机制和资源投入的利益导向机制，引导社会资源投入新农村建设。

“十一五”期间，云南新农村建设从补助生产，完善基础设施出发，推动特色产业发展，鼓励农民合作，对发展农业生产起到了促进作用。但从具体实践看，目前各种措施是相互独立的，并没有形成一个有机的推进整体，也因此降低了各种措施本应有的效用。如果在加强生产基础设施建设的同时，强化政府投入为主要的思想。同时，创新维护机制，鼓励村集体或农民合作组织来维护基础设施。在对农机购买进行补贴的过程

中，创新农机购买方式，以村集体、“联村”和“联户”的形式购买和维护农机，促进农户间的合作、村与村之间的合作。促进农村生产发展的各种措施将产生综合作用，推动农村生产更好、更快地发展。

“十一五”期间，云南新农村建设在改善农民生活的过程中，探索了以村民互助为主，政府支持、村集体参与，改善私人用品，以及以政府投入为主，村集体组织、农民积极参与改善公共产品的农民生活改善措施。未来发展中，需要强化政府投入为主的公共产品供给模式。同时，对户用型基础设施建设给予适当补贴。坚持生产发展基础上的农民生活改善思路，在农村生产和生活基础设施改善的基础上大力发展生产，为生活的改善找办法、寻出路。

“十一五”期间，云南新农村建设在社会事业建设方面，对农村教育资源进行了结构性调整，实施集中办学。集中办学后，各级政府教育负担逐年增加，中小学生学习安全问题突出，少数地区出现父母陪读现象。进一步促进农村教育事业发展，需要进一步改善寄宿条件。总结农民的创新，充分发挥老年人的作用，集体接送孩子上学。需要正确发挥各级政府、村民自治组织（包括村委会、村民小组）、农户三者在农村教育发展中的功能，并使三者担负起自身在农村教育发展中的责任。应确保各级政府对教育的总投入实现逐年递增，并确保政府在农村教育投入中的主导地位。村民自治组织应当根据村庄的实际，制定适合村民教育发展的制度，弥补国家难以解决的一些教育发展问题，如孩子接送、教育督促、教育激励等问题。而保证孩子完成义务教育阶段的学习任务，是农户需要履行的国家义务。

目前，云南农村与科技相关的文化培训仍然不足，培训的内容过于侧重非农技术，科技服务机制落后，处于一种机构分割、地域分割的状况下，技术培训跟不上生产发展的需求。为此，要加大农民田间培训学校建设力度，建立以农民田间学校培训为主体的培训体系。在全省推广需求响应型培训模式，建

立按需培训机制。打造跨部门的全省性的科技培训和服务平台。坚持“自我服务”，积极扶持农村专业技术协会。一方面要强化政府的供给能力，建立一支适应农村生产发展的技术服务队伍，打造一个跨区域、跨部门的服务平台，为农民提供及时的、与生产发展相适应的技术培训与服务。另一方面，要加强农民自我服务队伍建设，发挥农民科技队伍来自民间、能够及时掌握农民需求的特点，为农民提供及时的、生动的技术培训与服务。

农村文化事业的繁荣，受益主体是农民。加大文化队伍建设，是繁荣农村文化事业的核心所在，也是提高农村文化发展内在动力，实现云南农村文化事业可持续发展的必由之路。因此，要积极引导对文化事业感兴趣的群众，组建和加入到文化队伍中来。以比赛为载体，加强政府以奖励为主的政策引导。鼓励文化队伍参与一些经营性的表演。只有实现兴趣基础上的结合并组成文化队伍，在精神上给予激励，在利益上给予引导，农村文化发展的内在动力也才能被激活，农村文化事业发展才具有可持续性。

在生态建设方面，云南农民生态负担重，却没有获得与生态建设产生的效益相当的收益：退耕还林补助低，限时补助政策太过简单。非木材林产品的过度开发等，对生态建设构成挑战。在这样的背景下，只有争取国家生态建设补偿资金，加大对农民生态建设的补偿。探索农村生态建设城乡共担，工农共建的体制、机制，以及产业发展生态化的现实道路，提高农村生态建设的内在动力，云南农村生态建设才具可持续性。

在基层民主建设方面，云南在全省面上加强“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的制度建设。在近10年的村民自治的过程中，尤其是新农村建设以来，一些村庄正式制度与非正式制度之间相互整合，逐渐找到相互适应、共同发展的道路。如傣族“村小组、党支部与老年人会议”的探索，苗族家族基础上的自然村委员会的探索。部分村庄出于促进社区公共利益成长的目的，探索了多种社区治理的方式或手段，

促进了社区和谐的实现。如党员联系熟人及社区资源熟人动员制度的探索，村民大会定期化的探索，“两委”领办农民合作组织的探索等。但是，就全省来说，村集体经济收入总体不高、政府部门为主导的资源配置和公共产品供给模式、山地高原比重大、多民族混居、“男主外、女主内”的思想等对农村民主建设产生着影响。推进云南农村民主建设，需要从山区、半山区的角度出发，对现有的集中投票——集中时间投票的原则进行创新，根据各村庄的实际，将村委会选举的投票时间分散在几天，每个自然村投票时间延长至一天。同时，加强选举的监督，可以保证村民都能参与投票，实现选举的公平与公正。采取民主决策分散时间的做法，每个自然村举行一次村民大会，最后综合各自然村的意见，形成民主决议。坚持从贫困和村民自我管理能力的提高出发，探索政府财政投入下的村级民主建设路径，探索政府主导培训下的民主素质提升措施，云南农村“管理民主”才能实现。

从开远城乡一体化下的新农村建设实践可以看出，城乡一体化的主要矛盾在农村，农村的主战场在发展缓慢的区域和群体；城乡一体化下新农村建设的核心内容是加快农村社会事业发展，推进农村居民与城市居民均等的国民化待遇建设；山区占较大面积的地区城乡一体化下的新农村建设，农村道路建设是先导；城乡一体化下的新农村建设，农民主体性的提高仍然是关键。

通过研究发现，云南农村发展迟缓，很大程度在于城乡二元结构的体制安排。云南农村的落后，在于农村留不住人，留不住“有文化、懂技术、会经营”的新型农民。要实现云南农村的发展，就需要打破城乡二元结构，创造一个城乡均等的生产和生活环境，为农村留住人，留住农村发展的主体。在未来云南新农村建设中，以小城镇建设为中心的城镇化之路是新农村建设、实现城乡一体化发展的必由之路。而在城镇化发展之下，对于不同的村庄，给予分类指导和支持，是实现新农村建设目标的现实路径。小城镇建设对于云南新农村建设主要起

到三个方面的作用：一是实现当地农村剩余劳动力的就地转移，为农村发展积累更多的资本；二是提高城镇服务农民、农业、农村的能力，为广大农民提供服务；三是带动或引导城镇周围农村实施产业结构调整，从事附加值和产值更高的产业或非农产业，切实发挥以城带乡功能。

尤其需要强调的一点，在未来新农村建设中，必须将扶贫与新农村建设结合起来，实现这部分村庄的跨越式发展，最终赶超其他类型的村庄。对特殊区域、特殊群体采取特殊政策；坚持把产业开发、大范围的基础设施建设作为新农村建设中集中连片开发的主要项目。在具体的实施过程中，需要在自然村为基础推进单元的基础上，探索行政村、乡（镇）、县（市）总体推进的新农村建设推进单元。同时，加强农村社会事业建设，强调农村社会内部组织结构建设与完善，积极发展各种兴趣、职业、年龄相近的村民组织，提高社区内部凝聚力，促进社区内部和谐。发挥好政府有限资源的推动力，调动广大农民作为“受益主体”的积极性，充分发挥广大农民“行动主体”的基础性作用，云南新农村建设才具有可持续性。

目 录

导 论	(1)
一、研究缘起	(1)
二、研究思路及理论分析框架	(5)
三、资料来源及结构安排	(7)
第一章 “十一五”云南新农村建设的理论与实践	(12)
一、新农村的一般理论	(12)
二、城乡一体化与新农村建设	(15)
三、云南城乡一体化的现实基础	(20)
四、云南新农村建设基本理论	(24)
五、成效及经验	(32)
第二章 推进战略与建设路径	(45)
一、推进战略	(45)
二、建设路径	(52)
三、城乡一体化视角下的战略调整与路径选择	(69)
第三章 主体与资源动员	(79)
一、主体及动员	(79)
二、资源动员	(90)
三、云南特色动员机制的建立	(95)
第四章 生产发展和农民生活	(102)
一、生产发展	(102)
二、农民生活	(124)
三、延伸思考	(129)

第五章 社会事业	(132)
一、教育	(132)
二、科技	(137)
三、文化	(143)
四、卫生	(147)
五、社保	(152)
第六章 生态建设	(158)
一、全省的现状	(158)
二、村庄的探索	(163)
三、面临的挑战	(166)
四、城乡一体化下的生态建设	(169)
第七章 民主建设	(172)
一、全省的措施	(172)
二、第四届村“两委”选举情况	(177)
二、基层探索	(180)
三、影响因素与思考	(191)
第八章 城乡一体化中的开远市新农村建设	(197)
一、城乡一体的新农村建设思路	(197)
二、具体实践	(201)
四、取得的成效	(208)
五、经验与启示	(211)
第九章 结论与展望	(216)
一、基本结论	(216)
二、城乡一体化视角下的现实路径	(219)
参考文献	(230)
后 记	(234)

导 论

一、研究缘起

2006年，云南省与全国同步开始了新农村建设，笔者作为一名“三农”问题研究人员，开始关注云南新农村建设的进展情况。参与了云南省社会科学院2006年院立重点项目“社会主义新农村建设的主体研究”、2006年云南省哲学社会科学规划一般项目“云南社会主义新农村建设主体的理论与实践研究”、云南省社会科学院2007年院立一般项目“云南省社会主义新农村建设最佳实践案例研究”、省委宣传部特别委托项目“云南特色农业现代化”、中国科协特别委托项目“经济欠发达地区农技协生成机制与发展模式研究”等项目的研究工作。同时，主持云南省社会科学院2008年院立青年项目“纳西族村社社会资本的培育与新农村建设研究”、2009年国家社科基金青年项目“纳西族新型农民合作组织与社区治理研究”的研究工作，能够从多角度来审视和看待云南新农村建设。2009年，又有幸参与了中共云南省委宣传部开远市城乡一体化建设专题调研。2010年，参与了以扶贫为主题的《2010~2011云南农村发展报告》编写工作，对新农村建设有了更深入的认识。

在研究中，笔者发现：对云南新农村建设的研究主要从两个方面来展开：一是在实事求是的基础上，探讨云南新农村建设的对策。在这个方面，有研究者基于云南的实际，从面上对

新农村建设如何开展进行了研究，研究回答了从云南的实际出发该如何建设新农村这个问题。也有的研究者从特殊区域或特殊群体出发来研究云南新农村建设，研究要么基于特定的市、县来展开，要么基于特定的民族或社会群体如贫困人群来展开，最终回答的是基于云南各地的特殊实际或特殊人群的特殊性，应该怎样建设新农村这个问题。

二是从中央的部署和要求出发，探讨其与云南农村发展的适应性。在此研究思路下，研究者考察的主要是新农村建设的可行性，“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”对云南农村发展的重要性及意义。回答的是云南整个经济社会发展进入了一个什么样的阶段，农村应该如何发展，中央提出新农村建设对于云南农村发展的意义何在？主要探讨的是中央政策对云南农村发展的现实意义，是一种论证合理性的研究。也有研究者开始考察中央和省政府政策措施的可行性，发现了中央和省政府政策措施照顾地方实际的重要性，对云南新农村建设具有十分重要的现实意义。但研究考察的只是新农村建设某个方面的政策措施，鲜有研究者对此进行深入系统的研究，笔者所在的研究团队对此也只是略有触及。

归纳起来讲，在针对云南新农村建设的研究中，论证中央和省政府政策措施合理性，针对实际找药方是普遍采用的研究思路。而对云南新农村建设政策措施的检验，发现其不足方面的研究虽然有，但不系统，如一些研究者对云南新农村建设的主体思想进行了研究，提出“政府主导、农民主体”不利于农民主体作用的发挥，应当提倡和推动“政府引导、农民主体”的思想。也有研究者对新农村建设资源输出进行了研究，指出当前新农村建设资源整合渠道单一、资源输出模式以供给推动为主不利于新农村建设的有效推进，应当加强新农村建设资源整合力度，尝试供给推动下的按需分配模式等。不同的研究者从各自的角度提出了自己的对策和见解，站在各自的立场都有一定的道理，但缺乏系统的、全盘性的考虑。笔者由此想到，对云南新农村建设进行系统的思考，将是一件非常有意义