国家“211工程”“十五”建设重点立项项目
国家民委民族问题研究中心2003年委托课题

西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究

黄颂文　宋才发　著

中央民族大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究/黄颂文
宋才发编著．—北京：中央民族大学出版社，2006.6
ISBN 7-81108-004-4

Ⅰ.民… Ⅱ.①黄…②宋… Ⅲ.①民族地区：不发
达地区—经济发展—研究—西部地区②社会主义法制—
研究—中国 Ⅳ.①F124.7②D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 006797 号

西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究

作　　者　黄颂文　宋才发
责任编辑　郑玉琴
封面设计　马钢工作室
出 版 者　中央民族大学出版社
　　北京市海淀区中关村南大街 27 号　邮编：100081
　　电话：68472815（发行部）传真：68932751（发行部）
　　68932218（总编室）　68932447（办公室）
发 行 者　全国各地新华书店
印 刷 者　北京宏伟双华印刷有限公司
开　　本　880×1230（毫米）1/32　印张：12.125
字　　数　302 千字
印　　数　2000 册
版　　次　2006 年 6 月第 1 版　2006 年 6 月第 1 次印刷
书　　号　ISBN 7-81108-004-4/F·98
定　　价　25.00 元

版权所有　翻印必究

目　　录

导　论…… (1)
第一章　西部民族地区经济社会发展现状 …… (25)
　第一节　西部少数民族地区人文地理的基本情况 …… (26)
　　一、西部民族地区是我国最主要的陆上边疆区域 …… (26)
　　二、西部民族地区是我国少数民族分布最集中
　　的区域 …… (28)
　　三、西部民族地区是我国自然资源、民族文化资源
　　最富集的区域 …… (29)
　　四、西部民族地区是我国自然环境多样性的区域 …… (30)
　　五、西部民族地区是我国产业结构单一、经济发展
　　层次多样化的区域 …… (34)
　第二节　贫困、贫困的测量和贫困的演变 …… (34)
　　一、贫困及贫困的标准 …… (34)
　　二、测量贫困的方法 …… (39)
　　三、贫困的演变 …… (41)
　第三节　西部民族地区农村贫困化的基本情况 …… (44)
　　一、西部民族地区农村是我国绝对贫困人口继续
　　存在且高度集中的区域 …… (44)
　　二、西部民族地区农村是我国贫困强度指数最高
　　的区域 …… (46)
　　三、西部民族地区农村是我国贫困发生率和返贫
　　率最高的区域 …… (48)

第二章　西部民族地区农村消除贫困的历史进程 …… (51)
第一节　20 世纪末农村贫困标准的界定及贫困人口分布 … (52)
一、农村贫困的界定标准 …… (52)
二、我国贫困人口的分布特点 …… (54)
第二节　20 世纪末民族地区农村扶贫开发的历程 …… (56)
一、农村贫困人口大幅度减少阶段
(1978—1985 年) …… (57)
二、农村贫困人口稳定减少阶段 (1986—1993 年) … (59)
三、实施《国家八七扶贫攻坚计划》阶段
(1994—2000 年) …… (63)
四、20 世纪末民族地区扶贫开发的历史经验 …… (67)
第三章　西部民族地区扶贫开发面临的困境 …… (72)
第一节　西部民族地区农民纯收入增幅缓慢
及其原因 …… (72)
一、改革开放以来西部民族地区农民收入的
历史嬗变 …… (72)
二、西部民族地区农民负担没有实质性的减轻 …… (81)
第二节　西部民族地区农村剩余劳动力转移
形势严峻 …… (84)
一、西部民族地区农村劳动力过剩的现状 …… (84)
二、西部民族地区农村剩余劳动力转移的难点 …… (86)
三、影响农村剩余劳动力转移的环境因素 …… (89)
第三节　农村义务教育、医疗卫生、社会保障事业
发展滞后 …… (91)
一、西部贫困地区普及九年义务教育难度大 …… (91)
二、西部民族地区农村义务教育投入严重不足 …… (92)
三、农村公共卫生和预防保健基础薄弱 …… (94)
第四节　农村市场经济体制有待完善 …… (95)

一、农村现行土地制度不够规范 …… (95)
二、农民进入市场的组织化程度低 …… (99)
三、粮食流通体制改革严重滞后 …… (99)
第五节　人口较少民族贫困问题更为突出 …… (100)
一、人口较少民族的基本情况和特点 …… (100)
二、贫困是21世纪初人口较少民族发展中的
尖锐问题 …… (103)
第六节　生态环境恶化，移民搬迁难度大 …… (108)
一、贫困地区组织移民搬迁工作跨度大、周期长 …… (108)
二、基础设施建设不配套，重建设、轻管理的
问题突出 …… (109)
三、搬迁对象的心理障碍影响移民工作的进度 …… (110)
第七节　西部民族地区扶贫资金的筹措和管理
必须规范 …… (111)
一、扶贫资金筹措困难，资金投入后所有权归属
不明确 …… (111)
二、财政扶贫资金管理使用不够规范 …… (112)
三、贫困农户难以得到信贷资金支持 …… (114)
第八节　西部民族地区农村面临困境的主要原因 …… (116)
一、区域环境恶劣是造成西部民族地区贫困
的客观原因 …… (116)
二、人口素质低是造成西部民族地区农村贫困
的深层原因 …… (127)
三、扶贫机制的缺陷使国家对西部贫困地区的
优惠政策弱化 …… (128)
第四章　西部民族地区农村贫困状况基本走势 …… (135)
第一节　扶贫速度趋缓，贫困人口越来越分散 …… (135)
一、扶贫速度趋缓，脱贫人口呈递减趋势 …… (135)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二、贫困人口趋向分散，贫困程度更加严重…… (140)
第二节　妇女老人儿童将成为最受关注的弱势群体…… (142)
一、历史致贫因素趋弱，新致贫因素趋强…… (142)
二、妇女、老人、儿童和残疾人成为实在的
弱势群体…… (143)
第三节　西部民族地区农村收入差距继续扩大…… (144)
一、西部民族地区农村经济综合实力
低于全国平均水平…… (144)
二、西部少数民族地区贫困县之间收入差距悬殊…… (146)
三、少数民族贫困县的恩格尔系数高于全国的
恩格尔系数…… (147)
第五章　21 世纪初西部民族地区农村扶贫开发战略　…… (149)
第一节　21 世纪初西部民族地区农村扶贫
开发的基本方针…… (149)
一、西部民族地区要继续坚持扶贫开发的方针…… (149)
二、西部民族地区要多渠道筹集资金增加扶贫投入…… (150)
三、西部民族地区要走东西扶贫协作和国际
合作的新路子…… (151)
四、西部民族地区要发扬自力更生、艰苦
奋斗的精神…… (152)
第二节　西部民族地区农村扶贫开发的战略
目标和战略重点…… (153)
一、21 世纪初西部少数民族地区农村扶贫
开发的战略目标…… (153)
二、21 世纪初西部少数民族地区农村扶贫
开发的战略重点…… (153)
第三节　21 世纪初西部民族地区农村扶贫开发
的基本任务…… (163)

一、改善基本生存条件，巩固扶贫成果…… (163)
二、加强基础设施建设，改变封闭落后
的区位条件…… (164)
三、培植基础产业，促进农业结构调整，持续实现农
业增效、农民增收、农村集体经济实力增强…… (166)
四、重视西部民族地区人力资源开发，提高贫困
地区劳动力的基本素质…… (167)
第六章　21 世纪初西部民族地区农村扶贫开发的
内容和途径…… (168)
第一节　以整村推进为切入点，改善贫困地区的
生产生活条件…… (168)
一、“整村推进”是新阶段西部民族地区扶贫
开发的根本举措…… (168)
二、统筹安排各类涉农资金，调动扶贫主体
的积极性…… (172)
三、强化监管是“整村推进”取得成功
的保证…… (173)
第二节　做好民族地区人力资源开发工作是加快脱贫
致富的有效途径…… (176)
一、西部民族地区人力资源现状及其评价…… (176)
二、西部民族地区农村剩余劳动力转移的特点…… (184)
三、西部民族地区人力资源开发的对策…… (187)
第三节　积极推进优势特色农业，扶持扶贫
龙头企业…… (201)
一、农业结构调整是新阶段民族地区农村工作
和农业发展的重点…… (201)
二、大力推进农业产业化，扶持扶贫龙头企业…… (210)
第四节　注重极贫地区农民的易地开发…… (226)

一、极贫地区低人口迁移率的成因…… (226)
二、21 世纪初移民搬迁的任务和对策 …… (230)
第五节　完善和发展民族经济优惠政策的若干建议…… (233)
一、继续完善和实行优惠的财政政策…… (233)
二、继续完善和实行适当减免税收的政策…… (236)
三、继续完善和实行优惠的金融政策…… (237)
四、继续完善对口帮扶和定点帮扶、共同富裕的区域发展政策…… (239)
五、实施支持民族地区发展的产业政策…… (240)
六、继续扶持民族地区发展乡镇企业…… (241)
七、对民族贸易与民族用品生产继续实行优惠政策…… (242)
八、支持民族地区大力发展非国有经济…… (243)
九、在资源开发中要照顾少数民族利益…… (243)
十、继续和完善开展边境贸易与实施沿边开放政策…… (245)
十一、加快开发利用少数民族地区人力资源…… (247)
十二、提高法律法规保障程度…… (248)
第六节　制定适应 WTO 规则的西部民族地区农业支持政策…… (248)
一、建立符合 WTO 框架的我国农业国内支持政策…… (248)
二、调整和完善农业国内支持政策的建议…… (251)
第七章　21 世纪初西部民族地区扶贫开发和农村社会保障的法制化…… (256)
第一节　尽快使扶贫开发走上法制化轨道…… (256)
一、我国农业立法的历史和现状…… (256)
二、必须使农村扶贫开发工作走向法制化…… (260)

三、解放思想更新观念是扶贫开发走向法制化的基础…… (269)
四、构建《贫困地区促进法》的框架设计建议…… (273)
第二节　民族地区农村社会保障走向制度化、法制化…… (276)
一、西部民族地区农村社会保障现状…… (276)
二、建立农村社会保障体系的目标要求和原则…… (279)
三、农村社会保障体系建设的重点及其主要内容…… (282)
四、对民族地区农村社会保障立法的探讨…… (289)
第三节　改革农村税费制度，减轻民族地区农民负担…… (302)
一、农村税费改革存在的问题…… (302)
二、建立有利于西部民族地区贫困人口的税费制度…… (307)
第四节　稳定农村土地承包经营权，巩固扶贫开发成果…… (310)
一、新中国成立后农村土地政策演变脉络…… (310)
二、家庭联产承包责任制的合理内核和局限性…… (317)
三、稳定农村土地承包经营权需要依法解决的十个问题…… (321)
第五节　完善西部民族地区扶贫资金的使用和管理制度…… (329)
一、民族地区财政扶贫资金的使用和管理原则…… (329)
二、完善民族地区财政扶贫政策的立法建议…… (331)
三、建立有利于民族地区贫困人口的信贷机制…… (339)
四、小额信贷模式在民族地区的实践和创新…… (341)
附录：作者主要法学论著…… (352)
后　记…… (368)

导　论

我国的扶贫工作已经进行了20多年，取得了举世瞩目的成就。然而，农村尚未解决温饱问题的贫困人口仍有3000万左右，初步解决温饱的低收入人口有6000万左右，还有一批基本解决温饱的贫困人口，其温饱的标准也相当之低。因此，“反贫困”和防止“返贫困”是我国全面建设小康社会的首要任务。全面建设小康社会，是中国特色社会主义政治、经济、文化全面发展的目标。我国实现小康社会的重点和难点在农村，建设社会主义现代化强国离不开西部民族地区农村和农业的现代化。西部民族地区现代化建设必须走跨越式的发展道路。党的“十六大”提出，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措，尤其要“统筹城乡经济社会发展”。这是党中央为解决我国“三农”问题以及全面建设小康社会的一个重大战略思路。要彻底解决“三农”问题光靠政策不行，还必须依靠法律作保障。全面建设小康社会当前的核心问题，是要尽快建立起统一的社会保障体系。依法治农、依法兴农、依法维护农民权益[①]。“增加农民收入”要有实招，“保护农民土地承包经营权”要有实法，调整“农村产业结构”和“农业产业结构”要有实效，一定要注意不搞那些劳民伤财的“政绩工程”。

---

① 为了依法维护农民权益，人民法院出版社于2004年7月出版了李克、宋才发主编《劳动纠纷案例》一套10本“以案说法”系列丛书；2005年5月出版了王明、宋才发主编《减轻农民负担》一套10本“农民维权”系列丛书。

一、脱贫致富是民族地区全面建设小康社会的首要任务

我国的扶贫开发工作取得了巨大成就。实施《国家八七扶贫攻坚计划》尤其是自1992—2000年以来，我国减少贫困人口7400万，使未解决温饱的贫困人口平均每年减少600万左右。我国农村没有解决温饱的贫困人口从1978年的2.5亿人减少到2000年的3000万人，没有解决温饱的贫困人口占农村人口的比重从1978年的30.7%下降到2000年的3%；到20世纪末，我国政府宣布解决农村贫困人口温饱问题的战略目标已基本实现。自20世纪80年代末开始，我国的扶贫方式由“救济式扶贫”转向“开发式扶贫”，扶贫工作取得了更加引人注目的成效。据统计，仅实施西部大开发战略的2000—2002年的3年间，西部地区国民生产总值分别增长了8.5%、8.7%、9.9%，年均增长9个百分点。西部地区与全国各地经济增长速度的差距，已由1999年的1.5个百分点，缩小为2002年的0.6个百分点。3年间，中央财政性建设资金用于西部开发的投入约2700亿元，其中用于基础设施建设的投资约2000亿元、生态环境保护投资500亿元、社会事业投资100亿元。在西部少数民族地区共建设和改造大型水库30多座，新增公路通车里程5.5万公里，新建铁路线、复线和电气化线路4000多公里，新建和改扩建机场31个。到2002年底，累计完成退耕地造林5582万亩，荒山荒地造林5966万亩[①]。但是，22个人口较少民族的整体发展水平仍然很不理想，除了个别民族发展较快之外，其他民族大多数发展滞后，贫困问题依然十分严峻。大多数民族地区农村农民的收入偏低，生产生活条件很差，历史上形成的经济、社会、文化落后的状况还没有得到根本改变。少数民族和民族地区之所以发展滞后和贫困，其

① 记者蔡如鹏：《西部开发还在打基础》，载《科学时报》，2003年3月10日，第1版。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中一个最重要的因素就是长期以来他们的生产、生活条件异常恶劣。解决少数民族群众的脱贫问题，必须从改变他们的生产方式和生活环境入手，只有设法让他们整体脱贫，才能促使他们走上共同富裕之路。国家制定的《中国农村扶贫开发纲要》提出，2001—2010年我国扶贫开发的总目标是："尽快解决极少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，为达到小康水平创造条件。"[①]因此，这就是"十五"、"十一五"期间摆在中央政府和各级地方政府面前，没有任何理由不竭尽全力去完成的艰巨任务。

"反贫困"和防止"返贫困"是全面建设小康社会的首要任务。2003年9月，浙江大学等单位的专家首次提出了一整套我国农村全面建设小康社会的评价指标体系，今后应该借助这个评价指标体系来衡量和评价我们在西部民族地区扶贫开发和小康建设的实际水平。该体系由人均国内生产总值、非农业人口比重、农村合作医疗覆盖率、基尼系数、森林覆盖率、社会治安率、家庭电脑普及率等23项个体指标。这23项个体指标大致分为两类：一类是具有国际可比性的指标数据，我国全面建设小康标准大致相当于2000年中等发达国家略微偏低的水平，现代化则相当于中等发达国家的平均水平；另一类指标缺乏国际可比性，纯属于根据我国国情、改革开放进程和发展趋势预测来确定的[②]。自人类社会进入20世纪90年代以来，消除全球性的贫困就成为世界性的大问题，消除贫困也是联合国关注的焦点。因此，每年

① 赵显人主编：《西部大开发与民族地区经济社会发展研究》，第147页，民族出版社，2001年。

② 潘海平：《专家首次提出农村全面小康评价指标体系》，载《法制文萃报》，2003年10月6日，第1版。

的10月17日是“世界消除贫困日”。我国尽管是有50多年社会主义历史的国家，但目前的扶贫标准还很低，国际上许多国家通用的贫困标准是人均一天消费1美元，而我国的贫困标准是人均年收入625元人民币，平均每天不足2元钱。我国过去确定的这个标准既不是国际通行的标准，也不是相对贫困的标准，纯粹是从中国实际出发确定的最低生活标准，即维持简单再生产和基本生存的标准。我们在这里所说的“返贫困”，是指已经脱贫的人口由于某种原因又重新陷入贫困，即所谓“饱而复饥，暖而复寒”，这种现象正在不断地蚕食着前几年扶贫攻坚的成果，已成为我国反贫困工作中的一个十分尖锐和突出的问题。据有关部门统计，我国各地的农村返贫率平均达到15%左右，西南、西北的一些民族地区竟达到20%以上，有些民族地区几乎每年都要发生一两次大范围的返贫困，西北地区个别省份甚至出现返贫人口超过脱贫人口的情况[①]。究其原因主要有如下六个方面：(1) 我国是一个农业大国，农业生产技术水平低，农民基本上还是靠天吃饭；(2) 水、电、路、能源、气象等服务农业的基础设施薄弱，抗御自然灾害能力差；(3) 投资环境、引资条件和经济后劲不足，农户的就业机会和收入来源受到限制；(4) 交通、信息等渠道不畅，限制了人们的眼界，阻碍了贫困地区与外部环境及信息的沟通；(5) 文化教育水平落后，制约了人们的思想观念更新，从而使脱贫的农户难以致富；(6) 扶贫攻坚不到位或者做法存在缺陷，使得脱贫难持久，致富无后劲，脱贫又返贫。加之我国目前的社会保障不完善，在我国广大农村尤其是贫困的民族地区，农民因发生疾病等意外情况而返贫的现象相当普遍。所以，《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》（以下

① 彭健、叶龙：《“反贫困”与“返贫困”》，载《光明日报》，2003年8月5日，第B2版。

简称《意见》）指出：“对缺乏基本生存条件地区的贫困人口，要积极稳妥地进行生态移民和异地扶贫。对低收入贫困人口，要着力帮助改善生产生活条件，发展特色产业，开辟增收渠道，减少和防止返贫。”[①] 没有农村的富裕，没有农村的小康，就没有我国的全面小康社会。

我国实现小康社会的重点和难点在农村。西部地区面积685万平方公里，占全国国土面积的71%；人口3.6亿，占全国总人口的28%；但其国内生产总值仅占全国国内生产总值的17%；西部地区农村人口又占总人口的80%以上，农业劳动力占社会劳动力的70%以上，农民的收入一直处于较低的水平。譬如，2002年，东、中、西部地区农民人均纯收入之比为189∶110∶100，差距相当明显。在全国原有的592个贫困县中，西部民族地区就占有61.8%；目前国家确定的500多个扶贫工作重点县，绝大多数在西部民族地区[②]。实现我国的小康社会，必须从我国当前的国情实际、改革开放的实际和我国80%的人口在农村的实际出发。因此，“我们谈论我国小康社会问题，都不能只着眼于大城市，而必须着眼于广大农村和农民，尤其是要关注少数民族和民族地区人民的疾苦。80%的人口在农村是一个客观现实，它决定了我国实现小康社会的重点在农村，难点在农村，关键也在农村，它必须成为我们思考和解决我国实现小康社会问题的出发点和归宿点。任何没有包括整个农村实现小康水平的指标体系，都是不完整和不科学的，都不是真正意义上的我国小康社会的指标体系；没有实现农村的现代化，说我国实现了现代化，就是一句

① 《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》，载《光明日报》，2004年2月9日，第A3版。

② 张毅：《推动西部地区农村经济社会发展——全面建设小康社会的重中之重》，载《人民日报》，2003年7月8日，第9版。

空话。”[①] 1999 年 6 月国家正式提出实施西部大开发战略，随后相继出台了《“十五”西部开发总体规划》及若干政策措施。“十五”、“十一五”时期，将是西部大开发战略进入加快推进的关键时期。根据我国地区差距的变化情况和发展趋势，我国政府将通过调整西部开发政策，力争经过“十五”、“十一五”时期的建设，尽快缩小民族地区与东中部地区、城镇与乡村的发展差距，使西部地区（包括农村在内）尽快脱贫致富奔小康。“十一五”时期，我国地区差距控制的总目标是：西部人均 GDP 与全国平均水平的相对差距控制在 30%～35%区间（根据国际经验，落后地区与全国平均水平的相对差距降至 25%以下，才进入正常的区间）；与东部地区的相对差距控制在 55%～60%区间。全国人均 GDP 最高与最低省区的差距控制在 12 倍以下（31 个省市自治区内）和 5 倍以下（剔除直辖市），而发达国家的高低差距一般为 1.5～3 倍。“十一五”时期实现社会“公共服务水平初步均等化”的量化指标，根据适龄儿童入学率、普及 9 年义务教育的人口覆盖率、千人拥有的病床数、人均卫生事业费、城乡居民平均寿命等指标，测算出一个综合指标数，然后提出“十一五”时期实现初步均等化的调控目标[②]。因此可以说，这个地区差距宏观控制总目标的实现之日，就是我国西部民族地区和广大农村与农民最终进入小康社会之时。

全面建设小康在当前的核心问题是建立统一的社会保障体系。少数民族地区全面建设小康社会的主要矛盾，是加快经济和社会的全面发展。少数民族地区全面建设小康社会起点较低，在

① 宋才发：《中国实现小康社会的重点在农村》，载《大通道》2003 第 4 期，第 14 页。

② 陈耀：《西部开发政策目标需要调整》，载《西部时报》，2004 年 1 月 14 日，第 7 版。

我国目前实现的“不全面的”、“发展很不平衡”的“总体小康”中，少数民族地区还有相当一部分人口连“低水平小康”都达不到。譬如2001年，民族自治地方人均国民生产总值4848.3元，比西部12个省区的人均值还低194.4元，仅相当于全国人均GDP（7543元）的64.28%；同期，西部12个省区农民人均收入1755.1元，仅为全国人均值（2366.4元）的74.17%，差距相当之大。中共中央提出到2020年，我国全面建成小康社会的目标，届时我国城乡将普遍实现小康水平。这个目标要真正达到，并不是一件很容易的事情。这就是说要用大体20年的时间，使国民生产总值比2000年翻两番，人均GDP超过3000美元，达到中等发达国家的平均水平。而民族地区2000年人均GDP仅4451元(全国平均为7084元)，要在2020年达到人均3000美元的水平，即使人口自然增长率为零，年均GDP的增长速度也要达到8.9%，需要比全国的平均增速高1.8个百分点[①]，因而，少数民族地区全面建设小康社会将要付出更大的代价。从一定意义上讲，我国实现全面小康标准最核心的问题是有完善的社会保障，这是一个前提条件。一个独立于企业、事业和村组织之外的社会保障体系，是社会主义市场经济体制的重要支柱，也是从根本上保障民族地区群众脱贫致富的重要外部条件。我国新的社会保障体系，就是要从人力、财力和权利、义务的角度厘清政府、企业、个人和社会的关系，加快完善资金来源渠道、管理服务社会化问题。从长远的观点来看，在西部广大农村必须坚持以国家必要的财政支持为前提，积极探索养老保险、大病医疗保险和最低生活保障的新机制。目前正在建立的新型农村合作医疗制度，就是在政府组织、引导下，农民自愿参加，个人、集体和政府多方

① 龙远蔚等：《民族地区全面建设小康社会问题探讨》，载《中国民族报》，2003年12月16日，第3版。

筹资，以大病统筹为主的互助合作形式。建立和完善新型农村合作医疗制度，对西部地区的广大农村贫困家庭实行救助，也是建立农村社会保障体系中的一项重要内容。总之，为全体社会成员提供基本的生活保障是政府的一项基本职能，也是政府的责任，尽快建立和完善统一的社会保障体系更是各级政府的重要任务。

二、跨越式发展是民族地区实现现代化的前提

建设社会主义现代化强国离不开西部民族地区农村、农业现代化。要实现我国西部地区农村现代化，必须以加入 WTO 为契机，积极稳妥地转移农村剩余劳动力，积极开展小城镇建设，提高农村的城市化水平，大力发展乡镇企业，推进农村的工业化。农村现行剩余劳动力单纯靠传统农业是无法吸纳的，必须通过两条途径进行：一是改革现行的农村产业结构和农业产业结构，在农业部门内部挖掘潜力，全方位地吸收剩余劳动力；二是要在 WTO 框架下发展对外劳务输出，使农村剩余劳动力尽快打入国际劳务市场，这不仅有利于实现我国剩余劳动力的转移，而且还可以换取外汇、学习国外先进技术和提高劳动者素质。积极推进农村城镇化，提高我国的城市化水平，对于实现农村现代化是非常重要的。就我国现阶段而言，小城镇建设应当成为我国农村城市化的主要方式，因为大中城市目前还不能成为我国农村城市化的依托，发展小城镇才是一种必然的、现实的选择。西部地区新建小城镇要注意功能完善、服务配套，力求突出民族特色，在主导产业、城镇规划、管理模式和发展思路等方面，都要因地制宜，不能强求一致，搞形式主义，更不能搞“一刀切”。要对新建小城镇的住宅、厂房、市场设施以及各种公用设施进行综合开发，注意节约用地和保护环境，在有效利用各类资源的同时，满足未来的城镇居民对城镇功能的多种需求。农村工业化是农业现代化的重要组成部分，是农村现代化的核心内容；没有农村的工

需要全本请访问 www.ertongbook.com