

新农村建设:进展、问题与对策*

杨邦杰

(中国致公党中央委员会,北京,100011)

摘要 本文根据作者今年在福建、浙江、江苏、江西、河南、湖南、四川与西藏的实地调查,介绍了新农村建设的成功经验,指出了新农村建设中存在的问题,并对此提出科学对策。

关键词 新农村建设;三农问题;现代农业;农村基础设施建设

1 新农村建设

十六大以来,中共中央以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领经济社会发展全局,按照构建社会主义和谐社会的要求,发出了三个指导农业和农村工作的中央“一号文件”,采取了一系列具有里程碑和划时代意义的重大举措,构建了新时期比较完整的农业农村政策体系,形成了新时期一系列加强“三农”工作的新理念。概括起来是“五个基本”,即提出了把解决好“三农”问题作为全党和政府全部工作“重中之重”的基本要求,明确了“统筹城乡发展”的基本方略,作出了我国总体上已到了“以工促农、以城带乡”发展阶段的基本判断,制定了“多予少取放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的基本方针,规划了“建设社会主义新农村”的基本任务。建设社会主义新农村,是新阶段中央指导“三农”工作新理念、新举措的集成和发展,是近年来一系列支农惠农政策的延伸和强化,具有重大的历史意义和现实意义。

以下几个主要问题,在当前“三农”工作中必须引起高度重视:土地问题,农民工问题,基础设施建

设,农村社会事业发展,农村综合改革,稳定粮食生产,发展农村经济与农民增收,科技创新与发展现代农业,培养新型农民和农村实用人才等。在现阶段,只有实行统筹城乡经济社会发展的方略,才能切实优化经济结构,实现全面协调可持续发展,才能使广大人民群众共享经济社会发展的成果,才能如期实现全面建设小康社会和现代化的宏伟目标。因此,建设社会主义新农村,不仅关系到农业、农村的发展和农民的富裕,而且关系到实现国家的长治久安和民族的伟大复兴。我们必须站在全局的高度,把建设社会主义新农村作为现代化进程中的一项重要历史使命。

2 进展

2.1 新农村建设开局良好

中共十六届五中全会提出建设社会主义新农村以来,中央采取了一系列重大举措,进一步部署新农村建设。各地区、各部门认真贯彻落实中央的部署要求,采取有效措施扎实推进新农村建设。总的来看,新农村建设启动较快、举措较多、声势较大、开局良好、进展顺利。

收稿日期:2006年9月

作者简介:杨邦杰,中国致公党中央副主席,研究方向为农业信息工程与现代农业。

*本文材料主要来自作者今年参与全国政协经济委员会与中国致公党中央委员会在福建、浙江、江苏、江西、河南、湖南、四川、西藏等地的调查,特此向有关方面致谢。

(1)形成共识。中共中央2005年底召开了以新农村建设为主题的中央农村工作会议,2006年初发出了指导新农村建设的“一号文件”,春节后又举办了以新农村建设为专题的省部级主要领导干部研讨班,并从2006年开始直接对全国县委书记、县长进行新农村建设的专题培训。各地区先后召开农村工作会议,有关部门纷纷召开专题会议,传达贯彻中央“一号”文件精神,安排部署新农村建设工作。各省区市都下发了指导新农村建设的文件。同时,各地也举办了不同层次的新农村建设培训班、研讨班和学习班。通过深入学习和广泛培训,各地区、各部门对新农村建设统一了思想,提高了认识,形成了共识。

(2)加强组织领导。中央加强了对新农村建设工作的综合协调和统筹指导,由中央农村工作领导小组负责这项工作。各地都加强了对新农村建设工作的领导,专门成立了新农村建设领导小组及其办公室,或由省委农村工作领导小组来统抓这项工作。部分市县也设立了有关领导和办事机构。各级党政领导纷纷下基层、搞调研、谋对策、抓落实。

(3)加大政策支持力度。今年中央“一号文件”,明确了“三税(农业税、牧业税、特产税)划句号”、“三补(粮食直补、良种补贴、农机补贴)都增加”、“投入三高于(支农资金增量、国债和固定资产投资比重、直接改善生产生活条件的资金高于上年)”、“强化三政策(农村义务教育、新型合作医疗、农民工权益保护)”等一系列强农政策。今年,中央财政预算支农资金规模达到3397亿元,比上年增加422亿元。中央专门安排125亿元,对种粮农民实行农业生产资料价格综合补贴,每年安排137亿元对库区移民进行后期扶持。19个省区市的省级财政预算安排用于“三农”的资金比上年增长20%以上,有些省份省级财政支农资金增加40%以上。

(4)加快社会事业发展。国家着眼于解决农民群众最迫切的上学难、看病难、行路难、饮水难等实际问题,明确用两年时间全部免除全国农村义务教育阶段学生学杂费,要求用3年时间基本普及新型农村合作医疗制度,提出用5年时间基本实现具备条件的乡(镇)和建制村通公路、解决农村1亿人口的

饮水不安全问题、解决1000万农村无电人口的用电问题、新增农村沼气用户2250万户。同时,加强农村文化基础设施建设,推进广播电视“村村通”和农村电影数字化放映工程等建设。各省区市编制“十一五”规划和制定“三农”政策,也普遍强化了对农村基础设施和社会事业发展的支持。

(5)展开规划试点。各地在推进新农村建设中,按照中央的要求,普遍注意规划先行、试点起步、稳步推进、因地制宜,创造了许多成功的经验。

2.2 浙江——工业化与城镇化拉动农村建设

浙江地处沿海发达地区。改革开放以来,浙江农民年人均纯收入从最初的165元提高到现在的6660元,年均增长8.5%,关键还是靠工业化、城镇化减少农民从而使农民富裕。即加快健全以工促农、以城镇带乡村的运行机制,靠工业化促进农民向二三产业转移,靠城镇化促进农民向城市和城镇集聚。

浙江从实际出发,深入研究加快县域经济发展、推动民营经济新飞跃的政策措施,着力提升开发区发展层次,积极培育有特色产业基础的小城镇特别是中心镇,推动生产力要素的聚合集中。以此引导企业向工业功能区集聚,农民居住就近向城镇和新社区集中,为农村劳动力转移提供载体和平台。在新农村建设中,浙江提出了“千村示范万村整治”,农民企业家在其中发挥了很大作用。浙江新农村建设呈现出产业集群,以中心城市、城镇和块状特色经济的发展带动产业和农业人口集聚的特点。目前浙江农民的非农收入已占75%左右,非农产业从业人员已占75%以上,城镇人口已占55%。75%的农村劳动力转移到二三产业就业,这是浙江省统筹城乡发展、建设新农村最成功的方略。

2.3 江苏——集体经济保证农村可持续发展

江苏统筹城乡发展,坚持把解决好“三农”问题作为全局工作的重中之重,按照以工业化致富农民、以城市化带动农村、以产业化提升农业的“三化”思路,积极探索加快新农村建设的有效途径。江苏也是沿海发达地区,其新农村建设与浙江不同之处在于重视农村的集体经济发展。华西村就是典型的成功例子。

自1961年建村后,40多年来,华西村始终坚持走共同富裕的道路不动摇。2001年6月以来,更将周边16个村纳入华西共同发展。目前,面积超30平方公里、人口超3万的大华西已经形成文明富裕、稳定和谐的发展局面。现在,华西的一二三产业协调发展,2005年销售收入超300亿元。今后五年内,华西还将投入资金5.2亿元,搬迁村民2700户,在“山北”通过拆旧建新的方式,建成一个以“粮、果、树、渔”汇聚的现代农业区和一个鲜花盛开、水果飘香的生态旅游观光园。华西通过发展集体经济,成为40多年持续发展的“天下第一村”。2006年华西村又制订了新的发展规划,在新农村建设中为全国作出榜样。

2.4 福建——调整产业结构发展农村经济

福建地处海峡西岸,具有闽台合作的优势。海峡两岸农业合作推动了福建产业结构调整,促进了现代农业发展。

在福建,农业经济发展带动农村建设,一个个花园新村正在形成。漳州确定了绿色、特色、外向的发展道路,重点发展水果、蔬菜、水产、花卉产业与畜牧、茶叶两个重点产业。花卉已形成“百里花卉走廊、千家花卉企业、万亩花卉基地”,花卉产值占福建60%,出口占全国10%。漳州水仙、漳州芦柑与福建天福集团的“天福”已成知名品牌。

2.5 江西——林权改革促进山区新农村建设

江西提出“既要金山银山,更要绿水青山”的发展思路。首先从农民最关心、最容易见效的事情抓起,如赣州将“三清三改”作为新农村建设的切入点。“三清”即清垃圾、清淤泥、清路障,“三改”即改水、改厕、改路。江西许多自然村依山傍水,环境优美,历史文化源远流长。在村庄规划中绝不千篇一律,注重保护山体、河流、水塘,保持生态环境和自然风貌,注重彰显农村的特色,传承乡土文化。江西的集体林权制度改革更为农村生产发展与农民增收带来了突破性的贡献。山多林多是江西的一大特色、一大优势。以前由于集体山林产权不明,责权利脱钩,林农经营山林的积极性不高。江西各地通过实行明晰产权、放活经营、减轻税费、综合配套、规范流转等政策措施,真

正使广大山区农民实现了“耕者有其山、耕山有其责、务林有其利、致富有其道”,极大地调动了广大林农经营山林的积极性。林权流转为林农带来巨大的经济效益,为新农村建设带来新的动力。集体林权制度改革是继农村家庭联产承包责任制改革之后,落实和延伸农村土地基本经营制度,推进林业发展、新农村建设,解决“三农”问题的重大突破。江西走的是符合经济发展水平、乡土特点与村民意愿之路,为欠发达山区的新农村建设提供了模式。

2.6 河南、湖南与四川——土地整理打造农业核心区

湖南与四川是中部地区的农业大省,在新农村建设中,既要重视提高农业综合生产能力,又要让农民共享发展成果。

2.6.1 河南以“三项整治”破解经济发展和土地保护难题

河南开展以整治空心村、砖瓦窑厂和工矿废弃地为主要内容的三项整治活动,并成为当地破解经济发展和土地保护难题的新举措。

周口是河南的农业大县,但周口人均耕地不足1.2亩,低于全省平均水平,个别乡镇人均耕地不到0.8亩。另一方面,又存在大量“空心村”、废弃工矿地和洲滩荒地。据估算,周口仅宅基地整治潜力就可新增耕地96万亩,几乎相当于一个农业县的耕地总面积。2004年,周口对旧宅基地、工矿废弃地以及砖瓦窑厂进行了摸底调查。两年来,周口通过政策引导农户参与、“城中村”改造、政府主导投资、政府农民共同投资、资金的良性循环等五种模式共实施“三项整治”项目4204个,累计投资9320万元,整理土地总面积达到22.91万亩,净增耕地总量13.7万亩。

周口通过“三项整治”,增加了耕地,也为工业发展储备了发展用地,对地方经济的持续发展产生了重大的支撑作用。

2.6.2 山水路林村综合整治提高农业综合生产能力

在长沙县金井镇金龙村,通过以“田、水、路、林、村”综合整治为主要内容开展土地整理,建立了千亩高标准优质稻示范区,并依托村里的“金茶”资源优

势,实现了千亩高标准生态茶园改造。金龙村被列为长沙县土地整理示范项目后,村里的路宽了,沟渠通顺了,田也平整了,收入增加了,村庄更美了,村民都得到了实惠。

金龙村针对村镇规划滞后、村庄无序发展、土地利用粗放的现状,做好了规划的百年大计,尤其注重现场勘测和前期规划,为整治工作奠定了良好的基础,而且为巩固成果,还与村民签订目标管理责任书,推行后期维护机制。田水路林村的综合整治增加耕地,建设优质农田,提高农业综合生产能力,发展现代农业,打造农业核心区,确保了农业的可持续发展。

2.6.3 让农民共享发展成果

成都平原上的自然村是数千年来适应牛耕时代而形成的,占地多,居住分散,难以改善基础设施。四川省成都市郫县唐元镇长林村的以“拆院并院”为核心的土地综合整治项目带来变化。郫县聘请专业设计单位对农民新村集中统一规划建设:对长林村的道路、沟渠、安置点、村镇建设用地进行归并、设计;对废弃的农村院落、道路、荒草地、田土坎则采取“宜水则水,宜旱则旱”的原则,整理成水田或者旱地。田水路林村的综合整治使田成方、路相连、房成排、村整治,对给农民群众新家园,保持良好的农村生态环境,改善农民群众居住环境,使广大农民逐步过上经济发展、生活宽裕、村容整洁的新生活,必将产生积极而深远的影响。

2.7 西部——发展旅游与特色产业

西部地区有独特的自然景观与民族文化,吸引了全国以至全世界的游客。旅游为西部发展,特别是乡村的发展带来新的前所未有的机遇。西部具有特色产业,特色产业的开发是发展生产的主要方面。在新农村建设中,旅游与特色产业将成为生产发展的支柱产业。

2.7.1 人文与自然吸引旅游热潮

四川西部高山峡谷中面积约5平方公里的甲居藏寨已经成为中国最美丽的村庄之一。如今居住在甲居藏寨的140余户藏族人家,依靠家庭旅游业找到了脱贫致富的金钥匙。一家农户的女主人为我们

算了一笔帐:旅游旺季他们一家最多接待过60位游客,日收入近千元,这样一年平均下来,年收入已超过数万元。据丹巴县扶贫办的同志介绍,甲居藏寨基本上实现了“整体脱贫”,而且形成了辐射带动作用,周围的中路等其他村寨也正在充分发掘当地民族文化资源,积极打造藏居文化旅游精品,通过搞家庭旅游为脱贫致富找到了一条捷径。

在川西北草原,众多城里人用自驾游、自助游的方式来到肥美广袤的草原、美丽多姿的湿地,为当地牧民带来了不菲的经济收入。以风情风貌为特色的乡村旅游是“大农业”和“大旅游”的产物,在世界上早已形成规模,在我国也初成气候。

在西藏的亚东,中印口岸的开通短期内难以成为当地带来经济效益。而亚东美丽的喜马拉雅山风光,吸引国内外游客,可以迅速为当地农牧民带来收入。

中国西部地区土地资源缺乏,但自然风光优美、民族风情浓厚,拥有众多世界自然遗产,如同意大利与希腊一样,土地缺少,但旅游资源丰富。在旅游业成为重要产业的今天,西部无疑具有后发优势。这些通过兴办家庭旅游创造的财富不仅是对农民增收和新农村建设的直接贡献,而且保护了生态环境、乡村文化遗产或民族传统,促进了村容村貌的改善和农牧民增收。

2.7.2 特色产业改变贫困山谷

在阿坝州小金县老营乡尹家坪,800余亩的葡萄基地郁郁葱葱。而数年前,这里还是荒凉的干热河谷。其实,这片土地的自然条件和气候条件堪与法国南部的波尔多相比。以栽种葡萄为产业,以九寨葡萄酒业有限公司为龙头,这里走出了一条“公司+基地+农户”的订单式农业发展的路子,使当地农民得到了实实在在的好处。通过培育扶贫支柱产业,越来越多的农户摆脱贫困走上致富之路。在不久的将来,这里将成为万亩葡萄生产基地。

在自然条件如此恶劣的地方,能够在产业发展中走出一条路,需要自力更生、艰苦奋斗的精神,也需要有知识、有眼光的带头人。西部一定要发挥自身优势,发展特色产业,培育一批龙头企业。

3 问题

在调查中,也看到一些问题。主要是有的地方急于求成搞形象工程,缺乏统一的领导协调机构,领导积极性高而农民积极性不够,投入不足,农民增收困难等。

3.1 脱离实际的形象工程

一些地方把新农村建设等同于“新村建设”,把新农村规划搞成了“新村规划”,对发展农业生产、增加农民收入、繁荣农村经济、深化农村改革等重视不够,对解决农民生产生活实际问题力度不大。

一些地方脱离农村实际,超越发展水平,攀比发达地区,把新农村建设规划和建设标准定得太高。有的地方不能恰当要求,甚至在公路沿线用涂料“画”新房。有的地方新村建设不突出乡村、民族特色,而是将新村建成“罗马花园”。

有些地方对新农村建设长期性、艰巨性的认识仍然不足,把建设新农村作为短期工作,要求在短期内取得明显成效。

另外,少数地方在试点过程中还存在违背农民意愿调整承包地、宅基地等问题。

3.2 缺乏领导协调和管理机制

一些地方新农村建设还缺乏政府领导协调和有效的管理机制。有的地方工作重心没有真正放到“三农”工作这个“重中之重”任务上来。有的地方在新农村建设工作中部门间缺乏有机配合、协调和衔接,难以调动和整合各方资源形成合力。

3.3 农民群众积极性问题

有的地方农村集体经济薄弱,许多村庄只有很少或根本没有公共积累,对一些公益项目的建设有心无力。农民集体观念淡化、参与意识较低,存在“等靠要”思想,缺乏自主创业艰苦奋斗的精神与能力。

3.4 投入问题

财政支农资金的稳定增长机制远未形成。中西部地区特别是传统农区和贫困地区财力困难,不少地方乡村债务负担沉重;农村金融改革滞后,商业银行大量撤出农村,农信社独木难支,农村资金大量外流,农业保险严重滞后,农民和合作组织贷款困难;社会资本参与新农村建设缺乏有效渠道。这些都明

显制约新农村建设步伐。

3.5 农民增收难度大

农民增收难度加大,持续增收机制没有形成。农产品价格长期偏低,农业产业链还不够长,农业生产结构比较单一、效率低下,导致农民“增产不增收”的深层次矛盾难以解决。农村劳动力转移速度变慢,转移范围也不宽,由于户籍问题,也没有实质转移出去。农民工工资偏低,外出务工收入不高。农民文化水平偏低、整体素质低下,掌握农业适用技术能力不强,成为脱贫致富的障碍。特别是农民组织化程度低、生产方式落后,一家一户的小农生产很难与大市场对接,参与国际市场竞争更加困难。

4 对策

4.1 首要任务是发展生产、农民增收

新农村建设,首要任务是发展生产。成功的农村发展经验有工业带动型,如华西村;有旅游带动发展型,如四川深山峡谷中的甲居藏寨;有特色产业带动发展型,如福建漳州的花卉、蔬菜与茶叶产业。粮食主产区需要发展规模的现代农业,打造农业核心区。考察经济发达的乡村,总有由“能人”带头的领导班子。

4.2 搞好基础设施建设

通过加强农村基础设施建设,进一步巩固和加强农业基础地位,提高农业综合生产能力,促进粮食稳定发展、农民持续增收。

要坚持以人为本,优先解决广大农民最急需的生活基础设施问题,突出抓好“水、路、气、电”四件事。

努力改善农村教育条件。巩固和实现全面普及农村义务教育,把发展职业教育作为解决“三农”问题和培养新型农民的重大举措。强化农村公共卫生和基本医疗服务能力建设。实施农村卫生服务体系建设工程,加快建立和完善新型农村合作医疗制度。

4.3 新村建设要重视规划

新村建设是千年大计,不能急于求成。农业部的百村调查与规划是一个好的范例。规划要充分征求村民意见;有的地方需要并村,改善居住条件;有的地方需要因地制宜,保护自然村。设计需要地方风貌,中国的农村不能走城市发展老路。

4.4 建立有力的领导协调机构和保障机制

中央及地方需要成立新农村建设的领导协调机构,加强各职能部门的协调配合,发挥“领导协调、规划指导、组织实施、整合资金、监督检查”的作用,解决政出多门、投入无序的问题,形成强大的工作合力。加快转变各级政府职能,建设服务型政府:一是统筹规划,二是提供公共服务,三是安排资金。同时要研究采取综合措施大力加强农村基层班子的建设。

建议省市县党委政府加大对农村基层的指导帮扶力度,研究建立各级政府机关选派干部到农村去,联系指导“三农”工作的新机制,给下派干部创造有利的工作条件。有些地方大力加强基层工作力度,探索创新农村工作新路子。如福建建立了领导干部挂钩联系制度,组织动员城乡各种资源投向农村;浙江建立了农村工作指导员制度,为全省每个行政村派驻一名指导员;江西赣州实行“一村一名指导员”制度,从机关中挑选干部派驻到各村指导推进新农村建设工作。

4.5 尊重农民意愿,调动农民参与新农村建设的积极性

农民是新农村建设的最大受益者,也应是重要的参与者。因此需要增强农民的自觉参与意识和创业精神,使其成为新农村建设的真正主体。对一些农村公共建设项目,在政府支持带动下,倡导和鼓励农民在可承受范围内投工投劳。采取有效措施逐步增强农村集体经济实力,如探索农村集体非农建设用地制度的改革,将更多收益直接留在集体;盘活现有集体资产,实行集体资产有偿使用制度。政府在工作中应倾听民声、尊重民愿、尊重规律,谨防一手包办替代或压指标、定任务。

4.6 调整国民收入分配格局,使财政收入分配切实向为新农村建设的方向转变

认真执行《农业法》,使每年支农资金增长幅度高于上年一般财政增长幅度,今后国家新增财政收入重点向农村倾斜,且每年国家财政支出中,支农比重要达到相当的比例。土地出让金用于农村的比例逐步提高。尽快建立起各级财政特别是中央财政支农资金投入稳定增长的长效机制。建议省市县政府探索捆绑使用各种渠道支农涉农资金、扶贫资金的

办法,同时保证“用途不变、渠道不乱、各计其功”,提高资金使用效率。

中央政府下拨资金专款专用,地方追加一定比例配套资金,对财政困难地区中央应加大扶持力度,不强求县乡政府配套项目资金。特别是欠发达地区的“村村通”道路建设,不要用“钓鱼政策”。农村沼气需要提高补助标准。以解决人畜安全饮水和生产用水为目标,大力加强小型农田水利设施建设,由发改委和财政部安排专项,与大江大河治理资金分开。建议财政部大幅度增加小型农田水利建设补助资金,对老区、山区、贫困地区和石漠化、沙漠化地区,还予以额外扶持。

村庄环境改善最容易使农民感受到变化,建议财政部对村庄整治安排专项资金,改路改水,还可以结合发展沼气,改厨改厕改圈,使农村环境尽快有较大改观。

为保护农民种粮积极性,建议采取有力政策措施平抑农资价格;提高对种粮农民直接补贴标准,农资综合补贴至少应高于农资涨价幅度,粮食主产区补贴标准应高于一般地区;研究探索建立对粮食主产区的利益平衡和补偿机制。

新农村建设的当前统领“三农”工作的重大举措。2006年是新农村建设的开局之年,已有了良好的起步。今后需要不断总结经验、分析问题、提出对策,以推动新农村建设,实现全面建设小康社会和现代化的宏伟目标。

参 考 文 献

- 1 胡锦涛.扎扎实实规划和推进社会主义新农村建设.新华网,2006-02-15
- 2 温家宝.关于当前农业和农村工作的几个问题.人民日报,2006-01-20
- 3 中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见.人民日报,2006-02-21
- 4 农业部.关于贯彻落实中央推进社会主义新农村建设战略部署的实施意见
- 5 夏珺.新农村建设好开局.人民日报,2006-07-27
- 6 杨邦杰.新农村首先需要搞好基础设施建设.建设科技,2006(75),6
- 7 杨邦杰.青山绿水建新村.人民日报,2006-06-02
- 8 杨邦杰.搞好土地整理,创建新农村发展长效机制.光明日报,2006-07-04