

新农村建设任重道远

丁丽丽 ●

最近，我们到山东潍坊寿光市、德州平原县进行了新农村建设情况的调研，分别与两市的市、县、乡三级政府及相关部门的同志进行了座谈，走访部分村及农户。同时，对泰安、临沂、东营等8个市进行了书面调查。从调查的情况看，山东省新农村建设的科学的规划指导和财政的支持下，摸索了一些成功经验，但实践中的问题也比较突出，需要在今后的工作中逐步完善，以推动新农村建设健康发展。

山东省建设新农村的实践

近一年来，山东省积极采取措施加大对“三农”的投入力度，稳步推进社会主义新农村建设，并呈现出以下特点：

(一) 按照“高起点、高水平、立足长远”的原则，做到规划先行。山东省政府把新农村建设纳入国民经济和社会发展规划，科学制定总体规划，统筹安排各项建设任务。寿光调研期间，恰逢寿光市举办新农村建设规划成果展。寿光市财政筹集资金1000万元左右，按照“高起点、高水平、立足长远，量力而行，因村制宜”的原则对各乡镇进行新农村建设总体规划。全市所有镇街道和60%以上的村庄完成了新一轮总体规划，预计今年年底

全部完成新农村规划。规划内容涉及农业产业发展、农村经济结构调整、村庄建设、精神文明建设等方面。我们调研寿光市三元朱村时，该村支书表示“三年基本可以完成新农村建设的任务”，对于“怎样就是建设成了社会主义新农村”，村支书拿出两大块规划图，详细介绍了建设社会主义新农村的有关村集体收入、农民收入、产业结构等各种指标。由此可见，规划先行的理念在山东新农村建设中得到了较好的贯彻落实。

(二) 区别对待，分类指导。为积极有效地开展新农村建设，山东省确定了《新农村建设县级综合评价指标体系》和分类标准，将全省135个县划分为三大类，其中30个经济强县和15个城区划为第一类，30个欠发达县划为第三类，其余60个县划为第二类。根据分类制定各自新农村建设的目标任务、工作重点、方法步骤和政策措施等。各县也按照这一原则，积极稳妥地推进新农村建设。如我们调研的平原县把全县876个村庄分为三个创建梯次：一是首选40个经济基础较好、班子强的村庄作为小康创建示范村，重点扶持，一年出轮廓，两年成标杆；二是筛选100个村作为小康过渡村，重点培育，扩大示范面；三是其他村庄全面

启动，扎实创建。当地干部说，新农村建设既要“尽力而为”，又要“量力而行”，既要不断加大财政支持的力度，又不能脱离实际盲目冒进。

(三) 突出“生产发展”这个支持重点。建设新农村的关键是发展农业产业，没有产业作支撑，新农村建设就成了无源之水。山东省新农村建设要求突出“一个关键”就是紧紧抓住支持现代农业发展这个关键。一方面发展壮大农业优势产业体系，优先支持8大优势产业带、11类优势农产品以及具有地方特色的100个知名农产品品牌。另一方面，大力加快发展农产品加工业，带动农业产业化经营。特别是将发展前景广阔的中小型龙头企业全部纳入扶持范围，促其尽快成长壮大，逐步上规模。

(四) 以改善农民的生产生活条件为重点。山东省各级财政积极采取措施加快城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村拓展、社会保障向农村推进，促进城乡统筹发展。省财政在重点支持农村水利设施建设工程、村村通自来水工程、农村公路改造工程、农村土地治理和生态建设工程等四大工程的同时，设立专项资金实施“百镇千村”示范工程，加快改善村容村貌和庭院环境。而各乡镇和村在抓示范村、典

型带动村的过程中，也是抓住村容整治这个突破口。寿光市实行“五化（绿化、硬化、净化、亮化、美化）、五通（通电、通柏油路、通电话、通自来水、通有线电视）、两改（改厕、改灶）、一有（有必要的文体场所和文体设施）”，重点治理农村环境的“脏、乱、差”。

新农村建设中的问题和困难

从山东的实践看，在对新农村建设的理解、规划、资金投入、建设主体、建设体制等方面还存在不可忽视的问题。

（一）对新农村建设的理解存在认识上的偏差。有些地方对新农村建设存在上热下冷现象；有些地方存在形式主义的倾向；有些地方按兵不动、等待观望。

（二）新农村建设规划存在不切实际的地方。一是忽视农民生活与城市居民生活存在的重大区别，以城市住宅小区规划代替农家群落规划，盲目规划建设楼房村。二是高标准规划，忽视农户的家庭支出能力，成为新的农村债务和农民负担反弹的隐患。如寿光市稻田镇马寨村是该市16个典型示范村之一，全村150户规划建设楼房新村，已经建设了79户，投入达到2000多万元，其中农户每户自己投入20多万元，而这些农民的人均收入才刚刚突破8000元。这种高标准建设极容易形成新的农村债务。三是以村容规划代替新农村建设规划。虽然山东省对发展生产十分重视，但有些地方仍然存在以村容规划代替新农村规划的倾向，规划的大部分财力和精力花费在新村庄建设中。

（三）新农村建设还需要各级财政加大投入力度。根据山东省财政厅对新农村建设资金投入典型调查数据的分析，“十一五”期间，预计山东全省农业和农村基础设施建设以及农村社会事业发展的总投入约为3000亿元左

右。而目前基层财力薄弱特别是村集体经济财力严重不足的情况十分普遍。部分财政困难县仅能保证基本工资发放，难以拿出更多的钱用于新农村建设。我们调研的平原县是山东省30个欠发达县之一，2005年安排1.6亿元支持“三农”工作，当地干部形容是扎紧裤腰带支持新农村建设。而这次调研中，各乡镇、村集体反映最强烈的是农村集体经济基础薄弱成为新农村建设的最大障碍。寿光市稻田镇马寨村村支书认为，现在着重强调农民增收，形成农民收入较多，集体经济很薄弱这种“一头重，一头轻”的局面。我们走访的几个村，新农村建设规划落实得好的，基本都是集体收入较高的村；而村集体经济落后的，新农村建设基本没有起色。

（四）新农村建设中农民的主体地位仍未充分体现。多数农民没有把自己置身其中，存在“等、靠、要”思想，认为新农村建设主要靠国家和政府多给钱、多包办。在村集体经济发达的地方，村集体经济组织包办了除农民住房以外的全部公益设施和基础设施建设，农民既不出钱，也不投工。我们走访的寿光市三元朱村，村内敬老院、幼儿园、学校等社会事业建设以及村内道路、给排水建设等都是由村集体负担。而在村集体经济欠发达的地方，农民的收入一般比较低，既无钱投入农业生产，发展农业产业，更无力投入村内公益设施建设。

（五）新农村建设面临一些体制性障碍。“多予、少取、放活”方针中，“放活”没有取得实质性进展，成为新农村建设的重大障碍。第一，现行土地承包制度在客观上造成了小规模经营，与发展现代农业的实际需要不相适应。此次调研中，大多数村集体和乡镇普遍反映这一问题。如寿光着力发展蔬菜大棚，一个大棚80多米长，有时候规模经营涉及好几户农民的承包地，

各种利益分配关系、生产投向等都很难协调。甚至出现由于一户农民不配合，全村就无法形成规模经营的情况。第二，农村灾害救助体系的缺失抑制了农民投入的积极性。由于农业投入周期长、见效慢，农民收回成本所需时间较长。而我国农业受自然灾害的影响非常大，在自然和市场风险的双重压力下，又缺乏农业保险这样完善有效的分散风险和补偿损失的机制，农民投入农业生产的积极性严重受挫。如寿光市一些农民有心发展蔬菜大棚，却因为所需投入多，害怕发生自然灾害后损失无法获得补偿而不敢投入。第三，农村金融体制改革严重滞后于新农村建设的需要。目前除农行和农村信用社之外的其他商业银行大都撤出农村，有的地方撤销了县级支行，贷款审批权上收到省级分行，农户贷款难问题进一步加重。山东农民普遍反映创业却心有余而力不足。

做好新农村建设工作的政策建议

山东在新农村建设中出现的问题，既有认识上的问题，也有体制上的问题；既有投入缺乏的问题，也有投入管理不当的问题；既有政府决策上的问题，也有农民落实上的问题。只有积极妥善解决这些问题，才能促进新农村建设的稳步推进。

（一）抓住新农村建设的有利时机，加大对重点领域和薄弱环节的投入力度。财政支持新农村建设，必须区分轻重缓急，着力解决重点领域和薄弱环节的问题，不能面面俱到。

1. 大力支持中小型农产品加工企业，带动新农村建设的产业发展。这次在山东调研最大的感受就是农产品加工业的发展成就了山东新农村建设的基础。农产品加工面面企业特别是中小型农产品加工企业数量众多，遍布广大农村，惠及千家万户。但是，由于这些企业规模小、融资能力差、抵御市

场风险能力弱,更加渴望政府从政策、资金上予以扶持。建议在继续支持农业产业化重点龙头企业做大做强同时,加大对中小型农产品加工企业的支持力度,力争把区域优势明显、产品科技含量高、市场发展潜力大、带动能力强的中小型龙头企业纳入扶持范围,促其上规模、上层次,加快发展。

2. 加大对新农村建设参与主体的支持力度。第一,做好农民培训。新农村建设的关键是生产发展,提高农民的农业科技知识水平,促使农民掌握农业新技术对生产发展又具有重要的意义。建议在加大农村劳动力转移培训工作的同时,对留村农民进行农业技能培训,制定新型农民培训规划并加大资金支持力度。第二,支持农民创业。由于目前农村经济发展水平不高,市场化程度较低,许多农户不具备获得银行贷款所必需的抵押品和担保条件。为解决农民自主创业资金不足、贷款难的问题,建议中央财政设立农民创业专项资金,为文化素质较高、有致富愿望和能力的农民提供小额贷款担保,支持其从事农产品产、加、销等生产经营活动,提升农民自我“造血”功能。

3. 尽快出台对政策性农业保险的财政支持政策。目前,相当多地方已经开展了政策性农业保险的试点,建议中央财政尽快出台支持政策,特别是对农民保费的直接补贴政策,鼓励农民参保的积极性。可采取目前“新型农村合作医疗”的模式,中央财政、地方财政和农民各自负担一部分保费,提升农民参保的积极性,逐步扩大农民参保面,最终形成覆盖全国主要农产品的政策性农业保险体系。

(二) 积极探索新农村建设资金投入新机制。

1. 加快农村金融体制改革,积极吸引金融资金投入新农村建设。如设立农业贷款贴息专项资金,发挥财政资金的“放大”效应,提高农业贷款发

放率;总结东部沿海发达地区成立农业担保公司的成功经验,为金融机构向农业贷款提供担保等。

2. 鼓励和引导工商企业参与新农村建设。积极支持农产品加工业发展,鼓励工商企业投入农业产业化经营。通过税收政策进一步激发工商企业投入农村公益事业建设的积极性,如对工商企业捐助的农村公益事业,给予税前减免的政策;对投入农村幼儿教育、体育事业等发展取得的所得,给予免征营业税的政策等。

3. 充分发挥农民的主体作用,增加农民投入的积极性。充分发挥财政支农资金“四两拨千斤”的作用,积极探索以奖代补、先建后补、奖补结合、投资参股等投入激励机制,提高农民投入新农村建设的积极性。

4. 继续加大支农资金整合力度。将支农资金切块下达到各试点县,由试点县根据统一规划,以优势区域、主导产业和重点项目为平台,统筹安排各部门、各级次、各渠道支农资金,集中财力支持当地农业和农村经济发展。

(三) 积极引导“放活”农村体制,解除新农村建设的体制性障碍。由于农村目前一些旧的体制束缚了农业和农村经济的发展,近几年,各地在促进农村土地流转、水利、林业产权制度改革等方面积极探索,积累了许多成功经验。建议中央财政在认真总结这些经验的基础上,积极出台引导农村体制“放活”的指导性意见,为新农村建设提供良好的体制环境。●

(作者单位:财政部农业司)

责任编辑 王文涛

图片新闻

湖南省绥宁县近年来通过不断完善财政政策和加大对工业园区建设的投入力度,唱好兴工强县重头戏,工业园区企业生产呈现良好势头,上半年完成总产值8576万元,上交国家税金283万元;目前有温州开泰、香港方正等11家企业签约入园合同,总投资3.05亿元。●

(刘玉松 邓少国 摄影报道)



PHOTO NEWS