

山东省重大经济理论与
经济发展研究基地项目

山东省 新农村建设研究

◎ 袁永新 主编

Shandongsheng
Xinnongcun Jianshe Yanjiu

山东大学出版社

山东省重大经济理论与经济发展研究基地项目

山东省新农村建设研究

主 编	袁永新	
副主编	郭振宗	徐清照
	张 杰	崔兆艾

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省新农村建设研究/袁永新主编. —济南:
山东大学出版社, 2008. 8
ISBN 978-7-5607-3650-1

I. 山…

II. 袁…

III. 农村—社会主义建设—研究—山东省

IV. F327.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 137284 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东省恒兴实业有限公司印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 194 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

前 言

长期以来,如何深化农村改革,发展农村经济,增加农民收入,一直是党、政府和广大农民十分关注的重大问题。2000年,农民收入问题在党的十五届五中全会上受到高度重视,“千方百计增加农民收入”被写进报告;党的十六大第一次提出要统筹城乡经济社会发展;2003年,中央农村工作会议要求对农业实行“多予、少取、放活”的方针;党的十六届三中全会提出科学发展观,强调以人为本;党的十六届四中全会,胡锦涛总书记提出了农业哺育工业和工业反哺农业是“两个趋向”的重要论断,指出我国从总体上已经到了工业反哺农业、城市反哺农村的发展阶段;2005年10月,党的十六届五中全会指出,“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”。

建设新农村是必要的。建设新农村,是提高农业综合生产能力、建设现代农业的重要保障,是增加农民收入、繁荣农村经济的根本途径,是发展农村社会事业、构建和谐社会的主要内容,也是逐步缩小城乡差距、全面建设小康社会的重大举措。实现党的十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标,重点和难点在农村。必须用新农村建设来统领“十一五”时期的农村工作,按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,坚持城乡统筹发展,进一步调整国民收入分配格局,走工业反哺农业、城市支持农村的道路,把农村基础设施建设纳入公共财政范围,逐步改变城乡

【山东省新农村建设研究】

二元结构,努力消除城乡协调发展的体制性障碍,促进资源在城乡之间合理配置,建立城乡社会事业和基础设施共同发展的运行机制。同时,建设社会主义新农村也是实现国民经济良性循环的要求。

建设新农村也是可能的。当前,我国农村发展和改革已进入了新的阶段,初步具备了建设新农村的条件。一方面,经过改革开放以来的快速发展,综合国力显著增强,有了贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,有了支持保护农业、加大农村基础设施建设投入的经济基础。另一方面,近年来,在起点较高的基础上,党中央、国务院为改善农村生产生活条件出台了一系列更直接、更有力的政策措施,特别是农村“六小工程”(节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村水电、农村沼气、草场围栏等)建设进展顺利,成效显著,为新农村建设积累了有益的经验。

山东省的新农村建设一直受到山东省委、省政府的高度重视,也得到了广大农民的积极响应。早在2004年,枣庄市就实行了农村“生态文明村”建设战略。几年来,已经取得了一定的成就,也总结了一些带有普遍意义的经验。此外,济宁、东营、烟台、菏泽等地也按照中央新农村建设的要求,结合本地实际,进行了一些积极的尝试。及时认真地总结这些地区新农村建设的实践,发现问题,找出原因,概括出一些具有指导意义和可操作性的经验,对于进一步加快山东省的新农村建设,将具有十分重要的理论和实践意义。正是基于这样的认识,我们对山东省部分地区两年来新农村建设的实践进行了调查,完成了《山东省扎实推进新农村建设研究》的主题报告和十个专题报告。本书就是这些研究成果的基本内容。

作 者
2008年2月

目 录

主题报告

山东省扎实推进新农村建设研究.....	(1)
一、建设社会主义新农村的科学内涵	(1)
二、山东省扎实推进新农村建设的重大意义	(5)
三、山东省新农村建设取得的成效及基本经验.....	(11)
四、山东省新农村建设中存在的突出问题.....	(22)
五、山东省扎实推进新农村建设的对策建议.....	(32)

专题报告之一

加快我省农村经济发展、增加农民收入问题研究.....	(51)
一、我省农村经济发展现状.....	(51)
二、我省农业和农村经济发展的有利条件和制约因素分析	(53)
三、加快我省农村经济发展、增加农民收入的对策措施 ...	(57)

专题报告之二

工业经济发达县(市、区)农村综合改革问题研究 ——以山东省兖州市为例	(69)
一、兖州市农村综合改革的主要措施和取得的成果.....	(70)
二、工业经济发达县(市、区)农村综合改革的经验与启示	(76)

【山东省新农村建设研究】

三、工业经济发达县(市、区)农村综合改革存在的问题 … (79)

四、工业经济发达县(市、区)农村综合改革的工作对策 … (80)

专题报告之三

加快山东省农村社会事业发展问题研究 …… (84)

一、山东省农村社会事业发展取得的成就 …… (84)

二、山东省农村社会事业发展中存在的主要问题 …… (91)

三、加快山东省农村社会事业发展的对策建议 …… (99)

专题报告之四

山东省新农村建设中的新型合作医疗问题研究 …… (107)

一、推行新型农村合作医疗制度对山东省建设社会主义
新农村的重大意义 …… (108)

二、山东省新型农村合作医疗试点的发展阶段、成效及基
本经验 …… (115)

三、山东省新型农村合作医疗试点中存在的普遍性问题
…… (124)

四、山东省进一步完善新型农村合作医疗制度的对策建议
…… (135)

专题报告之五

新农村建设中的基层政权建设问题研究 …… (146)

一、建设社会主义新农村必须加强农村基层政权建设 … (146)

二、“乡镇分置”及其财政体系的重构 …… (149)

三、建立为农民负责、为农民服务的基层政权 …… (154)

专题报告之六

社会主义新农村农民素质问题研究

——马村镇农民免费培训中心调研报告 …… (162)

一、培育新型农民是建设社会主义新农村的根本要求 …	(162)
二、马村镇农民免费培训中心的提出与任务 ……………	(163)
三、农民免费培训中心成立以来取得的成绩、问题与改进 措施 ……………	(166)

专题报告之七

搞好城乡统筹、实现城乡一体化问题研究

——以东营市为例……………	(169)
一、统筹城乡经济社会发展的理论与现实分析 ……………	(169)
二、东营市城乡统筹的成功做法及存在的问题分析(案例) ……………	(171)
三、统筹城乡经济社会发展的原则与目标 ……………	(175)
四、统筹城乡经济社会发展的对策及措施 ……………	(176)

专题报告之八

菏泽市社会主义新农村建设情况调查报告……………

一、农民在生产生活中存在的主要问题 ……………	(182)
二、农民对社会主义新农村建设的要求 ……………	(187)
三、加快推进菏泽市新农村建设的建议措施 ……………	(189)

专题报告之九

新农村建设的新模式：“3+1”联手共建

——关于烟台市推进社会主义新农村建设的调查……………	(197)
一、烟台“3+1”联手共建新农村的理论基础 ……………	(197)
二、烟台“3+1”联手共建新农村的主要做法及实践意义 ……………	(199)
三、采取有效措施,推进“3+1”联手共建活动健康发展 ……………	(204)

专题报告之十

国外农业支持政策及其对中国的启示	(207)
一、各国农业支持政策概要	(207)
二、美国农业支持政策及启示	(210)
三、欧盟共同农业政策改革及启示	(220)
四、日本农业保护措施	(223)
五、韩国农业支持政策及借鉴意义	(225)
六、巴西农业支持政策及启示	(229)
七、印度的价格支持政策	(231)
八、俄罗斯农业发展支持体系及其借鉴意义	(232)
九、农业支持政策的国际经验对中国的启示	(236)
后 记	(240)

主题报告

山东省扎实推进新农村建设研究

中共山东省委党校

《山东省扎实推进新农村建设研究》课题组^①

党的十六届五中全会提出要建设社会主义新农村,《十一五规划建议》又把建设社会主义新农村放在首要位置。这是中央在新的历史时期作出的一项战略决策,也体现了中央从根本上解决“三农”问题的勇气和决心。山东省属于发达省份,也是农村大省,新农村建设起步早,也取得了很大成效,如何进一步加快新农村建设步伐,率先实现农村现代化,是我省面临的重大历史课题和战略任务。本课题组运用访谈、座谈会、实地考察、查阅资料等方法,在对山东省社会主义新农村建设总体调查了解的基础上,对东营、济宁、菏泽、枣庄、泰安、烟台等地的新农村建设实践进行了深入调研,总结经验,发现问题,并提出具有可操作性的对策建议。

一、建设社会主义新农村的科学内涵

新农村建设问题并不是一个新话题。早在 20 世纪二三十年

^① 课题组负责人:袁永新;课题组成员:袁永新、郭振宗、徐清照、张杰、崔兆艾;执笔人:郭振宗。

代,梁漱溟、晏阳初等人就提出过“新乡村建设问题”,并进行了实践。例如,1931年,梁漱溟到山东邹平创办“山东乡村建设研究院”,到1937年抗日战争爆发,共在山东进行了七年乡村建设活动。他从解决农民的“愚、弱、贫、散”入手,通过实行“贫民教育”、“组织农民合作社”等开展乡村建设活动。旧中国的新乡村建设运动,以知识分子为主体,以乡村教育为主要内容,在当时半殖民地、半封建以及国弱民穷、军阀混战、外敌入侵的社会背景下注定不会取得成功。

新中国成立后的20世纪50~60年代,我国也提出过建设社会主义新农村,但更主要的是在农村建立起社会主义生产关系,最终搞成了轰轰烈烈的合作化进而人民公社化运动。

改革开放以后,在许多中央文件中又出现了建设社会主义新农村的提法,例如,1984年的中央1号文件、1987年的中央5号文件、1991年的中央21号文件中,都有过建设社会主义新农村的提法。山东省相关文件中也有相同的提法。但当时更主要的是作为一种口号提出,并没有具体的、针对性的内容和措施。这个时期,更多的是提“建设农村小康社会”。

20世纪90年代中后期,面对我国内需不足、经济增长乏力的现状,一些理论工作者提出要发动一场“新农村建设运动”。比较典型的是北京大学的林毅夫。他认为中国经济增长乏力的主要原因是内需不足,内需不足主要是农村内需不足,要解决农村内需不足的根本途径是发动一场以加强农村基础设施建设为主要内容的“新农村建设运动”。山东省一些理论工作者也持有相同或类似的观点。

党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村,并把其目标和要求概括为:生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主。其主要内容和措施是:积极推进城乡统筹发展,推进现代农业建设,全面深化农村改革,大力发展农村公共事业,千方百计地增

加农民收入。这些概括明确了建设新农村的目标、重点及途径,涵盖了农村物质文明(生产发展、生活宽裕)、精神文明(乡风文明、村容整洁)和政治文明(管理民主)建设三个方面。这次提出的建设社会主义新农村,和以前相比有着很大的不同,因此,必须对建设社会主义新农村的科学内涵进行全面、深入的理解。

(一)建设社会主义新农村有着全“新”的内涵

1. 新背景。建设社会主义新农村的背景和以前相比,发生了新变化。一是我国正处在工业化发展中期阶段,处于经济、社会转型的关键时期,这既对建设新农村提出了要求,也为其创造了可能条件;二是我国先后提出了全面建设小康社会、落实科学发展观、统筹城乡发展、构建和谐社会等战略目标,为建设新农村创造了宏观政策条件;三是目前我国“三农”问题日益严重,已经成为实现现代化的“瓶颈”,这对建设新农村提出了迫切要求;四是各级政府尤其是中央政府和全社会对“三农”问题高度重视,对“三农”问题的严重性及其解决的必要性、迫切性取得了前所未有的共识。

2. 新内涵。所谓“新农村”,一方面是指目前提出的新农村建设和以前相比,在时代背景、内容、重点、手段等方面,都发生了很大变化;另一方面也是最为主要的方面,是农村被全面地赋予了现代化的含义,包括建立现代化产业、建设现代化村容村貌、推行现代化生活风尚、建立现代化组织、塑造现代化农民等,体现了外在形象和内在素质的统一。

3. 新目标。主要体现在目标的系统性、整体性、战略性上。中央提出的“20字目标”,就是要实现农村经济、社会、政治、文化的现代化,逐步实现城乡经济社会一体化,涵盖了农村经济、社会、政治、文化等各个领域,是一个整体性、系统性的目标。同时,“20字目标”又服务于全面建设小康社会、落实科学发展观、统筹城乡发展、构建和谐社会等宏观目标,并构成其重要组成部分,立意深远,具有战略性。

4. 新手段。其一,以前的新农村建设都是以知识分子为主导。党的十六届五中全会及《“十一五”规划建议》明确提出建设社会主义新农村,表明将以政府为主导进行新农村建设;其二,以全面建设小康社会、落实科学发展观、实现城乡统筹发展、构建和谐社会等战略统领新农村建设;其三,通过出台系统化、整体化的政策,推进新农村建设;其四,以系统化、整体化、综合性改革作为新农村建设的重要内容和根本动力;其五,以“工业反哺农业,城市支持农村”作为新农村建设的战略手段。中央提出对农村要“少取、多予”,取消农业税实现了“少取”,通过“工业反哺农业、城市支持农村”来实现“多予”。

(二)建设社会主义新农村是农村的第三次改革

如果把改革开放初期的实行家庭承包经营制度看作是农村第一次改革,2003年开始的农村税费制度改革看作是第二次改革,那么建设社会主义新农村就是第三次改革。这次改革更具有综合性、突破性。改革涉及到农村税费制度、乡镇机构、县乡财政体制、农村教育体制、农村金融体制、农村土地制度、农村流通体制、农民组织制度以及城乡二元体制、宏观管理体制等。因此,必须对建设新农村的改革含义有深刻了解和把握,以改革的精神和方式推进新农村建设。

(三)建设社会主义新农村不能混同于推进农村城镇化、不能等同于建设新村庄

建设新农村和推进农村城镇化二者具有相互促进的作用,但二者又有着本质的不同。建设新农村定位于“农村”,是对农村区域的现代化改造。农村城镇化是定位于城镇,是把农村人口城镇化的过程,重点是城镇人口、产业的现代化问题。后者侧重于“缩小”农村,前者侧重于“建设”农村,二者不能相互替代。

建设新农村是内在素质和外在形象的统一,既包括村容村貌的改变,也包括农民素质的提高、生产生活方式的改变以及农村经

济社会的全面发展,不能简单地理解为建设新村庄,建设新村庄只是其中的一个方面。否则,如果把新农村建设等同于建设新村庄,既使建设新农村停留在表面意义上,不可能取得实质性成效,也容易出现搞形象、搞达标、盲目攀比、建设资源浪费等现象。

(四)建设社会主义新农村是一个长期的动态过程

我国以及山东省农村人口占较大比重,尤其是在长期的城乡二元体制下,对农村的历史欠账太多,因此,建设新农村必然是一个长期过程。韩国的新村运动至少进行了10年的集中建设。我国以及山东省新农村建设要取得显著成效需要10~15年甚至更长的时间。因此,必须把建设新农村作为一个战略长期坚持,要有规划、有计划、分阶段、分层次地推进。

二、山东省扎实推进新农村建设的重大意义

(一)是全面建设小康社会的必然要求

“建设小康社会”最早是1979年邓小平提出来的,1982年党的十二大把建设小康社会列入经济建设目标,从1987年,又把实现小康作为实现第二步战略目标的最终体现。党的十六大又提出到2020年全面建成小康社会。农村小康指标体系包括收入分配、物质生活、精神生活、人口素质、生活环境、保障安全等6个大的方面、16项指标。所以,全面建设小康社会不仅仅是一个经济概念,而且还是一个经济社会全面发展的概念。从山东省实际来看,实现小康的难点、重点在农村。到2006年,山东省农村小康实现程度为57.2%,虽列全国第七位并高于全国平均水平,但却低于其他发达省份,如浙江为68.1%、江苏为60.8%、广东为58.3%,尤其是山东省农村小康实现程度在地区之间存在很大的不平衡,如青岛、烟台、威海、潍坊四市实现程度平均在75%左右,而菏泽、聊城、德州、滨州四市实现程度平均在35%左右。因此,山东省全面实现农村小康进而全省实现小康,任重而道远。

建设社会主义新农村的目标要求包括生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主,涵盖了农村物质文明、精神文明和政治文明建设等各个方面。因此,扎实推进山东省社会主义新农村建设,可以有效推进现代农业建设及农村非农产业发展,推动农村改革全面深化,促进农村社会事业发展,推动基层组织建设以及乡风文明,有利于增加农民收入以及生活水平提高,促进农村经济、社会的全面发展,从而可以推动农村小康社会进而全省小康社会的建设进程及其目标的实现。

(二)是实现城乡统筹发展的必然选择

党的十六大报告提出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。所谓统筹城乡经济社会发展,就是通过体制创新,解决制约农业和农村发展的体制性、结构性矛盾,促进城市与农村、工业与农业协调发展。从根本上讲,统筹城乡发展是实现经济社会全面、协调发展的重大举措,其实质和意义在于其是解决“三农”问题的根本途径。

从山东省实际来看,城乡发展失调的问题严重存在。首先,工农业发展失调。根据理论研究及国际经验,在工业化中期,工农业增长速度之比一般为 $2:1\sim 2.5:1$,而山东省明显高于这个合理比值(详见表1)。其次,城乡居民收入及消费水平失调。随着山东省经济的发展,城乡居民收入和消费水平都有大幅度提高,但城乡之间仍存在很大差距(详见表2、表3)。再次,城乡社会事业发展失调。农村教育、医疗卫生、文化、社会保障等社会事业发展水平明显落后于城镇。

扎实推进山东省社会主义新农村建设,有利于彻底打破城乡二元体制,深化财政体制改革,加大对农村的投入,促进城乡经济、社会发展资源的有序流动,实现社会资源的城乡共享,使城乡在经济社会发展中互通有无、取长补短,形成以城带乡、以乡促城、城乡

联动的大格局,使工农、城乡发展保持合理、协调的比例关系,逐步缩小城乡差距,实现共同发展。

表 1 山东省工农业增长速度及其比例

年 份	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
工业增长速度(%)	23.10	17.92	10.58	13.93	21.56	30.25	17.9	16.8
农业增长速度(%)	8.89	3.90	4.00	1.10	5.51	5.70	4.7	5.2
二者之比	2.6 : 1	4.6 : 1	2.6 : 1	12.7 : 1	3.9 : 1	5.3 : 1	3.8 : 1	3.2 : 1

资料来源:山东省统计局《山东统计年鉴(2007)》,中国统计出版社2007年版。

表 2 改革开放以来山东省城乡居民人均收入之比

年份	城乡居民收入比	年份	城乡居民收入比	年份	城乡居民收入比
1978	3.42 : 1	1989	2.14 : 1	1999	2.28 : 1
1980	2.13 : 1	1990	2.16 : 1	2000	2.44 : 1
1981	1.97 : 1	1991	2.21 : 1	2001	2.53 : 1
1982	1.75 : 1	1992	2.46 : 1	2002	2.58 : 1
1983	1.49 : 1	1993	2.64 : 1	2003	2.67 : 1
1984	1.62 : 1	1994	2.61 : 1	2004	2.69 : 1
1985	1.83 : 1	1995	2.49 : 1	2005	2.73 : 1
1986	1.90 : 1	1996	2.34 : 1	2006	2.79 : 1
1987	1.91 : 1	1997	2.26 : 1		
1988	1.99 : 1	1998	2.19 : 1		

资料来源:根据历年山东省统计年鉴相关数据计算。

表 3 改革开放以来山东省城乡居民人均消费之比

年份	城乡居民消费比	年份	城乡居民消费比	年份	城乡居民消费比
1978	3.63 : 1	1989	2.26 : 1	1999	2.69 : 1
1980	2.40 : 1	1990	2.25 : 1	2000	2.83 : 1
1981	2.23 : 1	1991	2.30 : 1	2001	2.76 : 1
1982	1.98 : 1	1992	2.44 : 1	2002	2.80 : 1
1983	1.79 : 1	1993	2.69 : 1	2003	2.85 : 1
1984	1.81 : 1	1994	2.65 : 1	2004	2.79 : 1
1985	2.07 : 1	1995	2.45 : 1	2005	2.72 : 1
1986	2.06 : 1	1996	2.28 : 1	2006	2.70 : 1
1987	2.00 : 1	1997	2.48 : 1		
1988	2.13 : 1	1998	2.60 : 1		

资料来源:根据历年山东省统计年鉴相关数据计算。

(三)是从根本上解决“三农”问题的有效途径

“三农”问题是农村经济、社会发展的综合体现。从山东省实际来看,“三农”问题到了非解决不可的地步。首先,农业问题不容乐观。山东省农业经营规模小且分散的局面仍没有得到改变,平均每户土地经营规模只有 5.8 亩,且细分为数块,通过各种形式参与农业产业化经营的农户比例虽然达到 67%,但真正实现规模化、标准化、科学化生产经营的比例并不高。农业结构还有待于进一步调整,农产品深加工比例只有 30%,有待于进一步提高。农业基础设施老化、失修问题较为严重,农业科技贡献率只有 50% 左右,虽高于全国的平均水平,但和发达国家 70%~80% 的水平相比还有很大差距。农业劳动生产率和综合生产能力还比较低。其次,农民问题的解决刻不容缓。农民问题是“三农”问题的核心。