

主编 刘毅

四川盆周地区 新农村建设

——以隆昌、石棉为例



西南财经大学出版社

目 录

总 论

第一章 落实科学发展观 推进新农村建设·····	(3)
--------------------------	-----

第一篇 生产发展——新农村建设的首要任务

第二章 繁荣县域经济 ·····	(25)
第三章 提高农业综合生产能力 ·····	(41)
第四章 发展农民专业合作社 ·····	(59)

第二篇 生活宽裕——新农村建设的核心目标

第五章 千方百计增加农民收入 ·····	(71)
第六章 创新乡镇财政管理体制 ·····	(85)
第七章 完善农村社会保障制度 ·····	(96)

第三篇 乡风文明——新农村建设的重要标志

第八章 继续加强农村基础教育·····	(107)
---------------------	-------

第九章 实施农村文化品牌发展战略	(120)
第十章 培养新型农民	(135)

第四篇 村容整洁——新农村建设的形象标识

第十一章 加强村庄规划和人居环境治理	(149)
第十二章 大力发展农村公共事业	(164)
第十三章 完善新型农村合作医疗的运行机制	(182)

第五篇 管理民主——新农村建设的有力保障

第十四章 加强农村民主政治建设	(195)
第十五章 加强新农村干部政绩观建设	(210)
第十六章 建设服务型县乡级政府	(223)
后 记	(243)

总 论

第一章 落实科学发展观 推进新农村建设

第一章 落实科学发展观 推进新农村建设

社会主义新农村,是指在社会主义条件或社会主义制度下,反映一定时期农村社会以经济发展为基础,以社会全面进步为标志的社会状态。党的十六届五中全会提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实稳步推进社会主义新农村建设。胡锦涛总书记强调,“建设社会主义新农村,是我们党在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从党和国家事业发展的全局出发确定的一项重大历史任务。”

(一)

“三农”问题一直是我国发展进程中面临的重点和难点,我国逐步找到了破解这一问题的正确思路,这就是“三农”问题不是孤立存在的社会现象,必须纳入到一个整体的系统工程中加以解决。2006年1月25日,胡锦涛在中央政治局第二十八次集体学习会上强调,积极、全面、扎实地把建设社会主义新农村的重大任务落到

实处,使建设社会主义新农村成为惠及广大农民群众的民心工程,从而把社会主义新农村建设问题提到了执政党紧迫的议事日程上。推进社会主义新农村建设是党中央站在新的历史起点上,按照科学发展观要求作出的重大战略部署。这是我国经济社会发展进入新阶段的客观要求,是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的迫切要求。《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》指出,“当前,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,初步具备了加大力度扶持‘三农’的能力和条件。”

从时代背景看,我国已进入城乡统筹发展的阶段。具体体现在以下两个方面:

1. 我国已进入工业化中期阶段。一是人均 GDP 步入了中等收入国家行列,2005 年达 1380 美元。二是非农产业已成为推动我国经济增长的主体力量。2005 年,第一产业增加值占国内生产总值的比重下降至 13%,第二产业和第三产业增加值的比重分别上升至 51%、36%。三是非农产业已取代农业成为我国劳动力就业的主体。2005 年,第一产业从业人员占全社会从业人员的比重为 44%,比 1978 年的 70.5%下降了 23.6 个百分点。四是城镇化进入了快速成长时期,2005 年我国城镇化率达到 43%。参照国际经验,在这个阶段实施工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展的政策,带有普遍性趋向。

2. 我国的综合实力明显增强。经过 50 多年尤其是改革开放 20 多年的发展,我国国家财政收入快速增长。1978 年我国财政收入只有 1132.26 亿元,1990 年达到 2937.1 亿元。近些年来,全国财政收入更是不断迈上新的台阶:2003 年突破 2 万亿元大关,达到 21715 亿元,比上年增收 2812 亿元;2004 年达到 26396 亿元,比 2003 年增收 4681 亿元;2005 年全国财政收入 31628 亿元,增长 5232 亿元。国家综合实力的增强为加大支农惠农力度,实施反哺农业政策提供了比较坚实的物质基础,为推进新农村建设提供了

难得的机遇,创造了有利的条件。

我国的社会主义新农村建设始终与社会主义现代化进程相伴。20世纪50年代的新农村建设,主要是把它作为方向来提的,通过农业合作化在农村建立社会主义制度;80年代主要是通过家庭联产承包制改革,解放和发展农村生产力;90年代主要是推进包括农业、乡镇企业、小城镇发展在内的农村经济全面发展的小康建设,并提出了有条件的地方要率先实现农业农村现代化的努力方向。现阶段,党中央再次把建设社会主义新农村作为现代化进程中的重大历史任务提到全党面前,是在几十年现代化建设和新农村建设的基础上作出的重大决策,是坚持党在农村一贯的奋斗目标,是坚持党始终不渝的农村工作方向。当然,在经济社会发展进入新阶段的大背景下的社会主义新农村建设,有着鲜明的时代特征。

一是指导思想明确,扶持力度更大。

新农村建设要求全面贯彻落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。在具体措施上,提出要加快建立支农资金稳定增长机制,大力调整国民收入分配格局,要求国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放存量适度调整、增量向新农村建设重点倾斜。明确要加大工业反哺农业、城市支持农村,并动员全社会广泛参与,充分发挥工业对农业的支持和反哺作用、城市对农村的辐射带动作用,推动城市公共设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖,加大城市人才、智力资源对农村发展的支持,加大城市教育、卫生、科技等方面对农村的服务,引导城市资金向农村流动。

二是目标要求更高,内容更加丰富。

建设新农村,发展是首要,增收是关键,规划是基础,体制是保

障,素质是保证。即坚持把发展农村生产力、繁荣农村经济作为新农村建设的首要任务,把促进农民持续增收、提高农民生活水平作为新农村建设的关键环节;把提高农民综合素质作为新农村建设的重要保证。过去是就“三农”谈“三农”,现在要用城乡统筹的眼光解决中国的农业、农村和农民问题。解决“三农”问题,既要推进现代农业建设,千方百计促进农民持续增收,还要全面深化农村改革,大力发展农村公共事业,培养新型农民,加强农村民主政治建设。新农村建设的目标和要求,体现了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设协调发展的要求,“三农”发展的视野更宽了,内容更丰富全面了。

总之,建设社会主义新农村是党中央统揽全局、着眼长远、与时俱进作出的重大决策,是一项不但惠及亿万农民,而且关系国家长治久安的战略举措,是我们在当前社会主义现代化建设的关键时期必须担负和完成的一项重要使命。建设社会主义新农村对于我国推进城乡协调发展,最终实现共同富裕目标,具有重大的现实意义和深远的战略意义。

(二)

改革开放以来,尤其是进入“十五”发展期间以来,四川各地在发展农村经济和推进社会全面进步等方面采取了多种有效措施,取得了显著成效。主要表现在:农村经济稳步发展,农民收入逐步提高;基础设施逐步改善,生活环境不断优化;科技教育加快发展,农民素质不断提高;民主法制不断健全,文化生活进一步改善。但从总体上评价,由于四川是地处我国内陆的农业大省、人口大省,“三农”问题仍十分突出。从人口来讲,农业人口有近 6000 万,占总人口的 67%,高于全国水平 10 个百分点;从产业结构来讲,第一产业占 GDP 的 20.3%,高于全国水平 7.9 个百分点;农民人均纯

收入低于全国水平,农业总体竞争力不强;区域发展很不平衡,在丘陵地区、民族地区、盆周山区,农业和农村经济发展相对滞后。这种“两高、一低和不平衡”的状况,决定了解决“三农”问题在四川更具全局性、重要性和紧迫性。2006年3月7日,四川省委下发了“1号文件”——《中共四川省委、四川省人民政府关于推进社会主义新农村建设的意见》(以下简称《意见》),这是自2004年以来省委出台的第三个关于解决“三农”问题的1号文件。《意见》把“统筹城乡经济社会发展,让广大农民得到实实在在的好处”作为解决“三农”问题的着力点,并提出了我省新农村建设的目标是:农村经济有新发展,农民生活有新改善,农村社会事业有新进步,农村文明程度有新提高,村容村貌有新变化,基层民主政治建设有新进展。工作重点是:大力推进现代农业建设,促进农民持续增收,加强农村基础设施建设,加快发展农村社会事业,全面深化农村改革,加强农村民主政治建设,切实加强组织领导等。结合四川实际提出了一些新的举措:推进现代农业建设方面,提出要推进农业标准化建设;促进农民增收方面,提出培育壮大县域经济,大力发展农村劳务经济,加快发展乡镇企业(中小企业);加强农村基础设施方面,提出进一步改善农村生态环境。就新农村建设中备受关注的投入问题,《意见》还明确指出:财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放,都要不断增加对“三农”的投入,并逐步形成新农村建设的稳定资金来源。

同时,我省还制定了《四川省推进社会主义新农村建设规划纲要》(以下简称《纲要》)。《纲要》提出了我省社会主义新农村建设按试点探索(2006—2010年)、加速建设(2010—2020年)和基本建成(2020—2050年)三个阶段分步推进的总体目标;提出在“十一五”期间乃至更长一个时期,全省新农村建设要重点抓好三大任务。一是产业发展:坚持用现代理念指导农业,用现代物质条件装备农业,用现代科技改造农业,用现代经营形式发展农业,用现代

产业结构提升农业,着力构建新农村建设的产业支撑。二是构建农村公共服务体系:加快水利建设、农田基本建设、土地综合整治、农业机械化和农业服务体系建设;加强农村交通建设,改善农村饮水条件,推进农村能源建设,推进农村信息化建设,加快农村基础设施建设步伐。同时,要以解决“上学难”和“看病难”为重点,大力发展农村教育、卫生等各项社会事业,切实搞好人口计划生育工作,努力把公共服务覆盖范围扩大到整个农村。三是培育新型农民:以培育有文化、懂技术、会经营的新型农民为重点,全面提高农民思想道德素质和科学文化素质,不断提高农村文明程度,增强新农村建设的精神动力。

四川省有着不同的地区类型。成都平原区、盆周丘陵区、盆周山区、川西高原区和攀西地区不仅资源禀赋各异,而且社会、经济、文化发展状况也存在较大差异。各地在落实《意见》和《纲要》精神、推进四川社会主义新农村建设过程中,都立足当地实际,把握各地特点,制定了反映当地实际需求的发展方案。

绵阳市通过一村一类型、一村一模式的集中示范建设,按照农村不同产业发展类型分为8个模式。即:以发展农业产业化为主的爱民村模式、以休闲农业为主的戈家庙村模式,以扶贫新村建设为主的天池村模式,以土地入股分红为主的小桥村二社模式、农事体验模式、循环经济模式、生态经济模式,以农机推广为主的古柏村模式等,为今后在全市的推广提供了经验和样板。

成都市坚持统筹城乡发展,选择城乡一体化、加速城市化来作为破解“三农”问题的突破口,实施了“三个集中”,即工业向工业集中发展区集中,农民向集中居住区集中,土地向规模经营集中。他们以县城和有条件的中心镇为重点,提高以城带乡的能力;以科学规划为龙头和基础,加大调控力度;以产业发展为支撑,加大扶持力度;以建立健全市场化配置资源的机制为关键,增强农村发展的活力和动力;以制定和完善配套政策为保证,加大保障力度;以农

民生产、生活和居住方式转变为着眼点和落脚点,加大引导力度,初步形成了农民收入与经济发展同步增长的良性机制。经过两年多的努力,已经取得阶段性成效,城乡二元体制逐步打破,城乡一体的发展机制初步建立,农村的发展环境、生产生活条件和整体面貌有了很大改变,城乡同发展共繁荣的局面初步形成。

成都与绵阳的实践代表着四川平原地区新农村建设的成功经验。然而,四川是一个多山、多丘陵的省份。全省有 68 个县(市、区)地处丘陵地区,占全省县(市、区)总数的 36.6%,幅员面积 8.9 万平方公里,占全省面积的 18.2%;人口 5140 万人,占全省总人口的 60.4%,其中:乡村人口 4297 万人,占全省的 62.5%;耕地面积 229 万公顷,占全省 58.7%。虽幅员面积仅占全省总幅员面积的 18.2%,但从人口、耕地和经济总量的比重看,丘陵地区在全省经济发展全局中占有至关重要的位置。丘陵地区在社会主义新农村建设过程中,面临一系列特有的困难:基础设施建设严重滞后、农业资源匮乏和资源利用率低、工业发展不足,等等。如何克服丘陵区的“先天不足”,切实解决好丘陵区的“三农”问题,保障丘陵区经济稳健发展,促进丘陵区社会主义新农村建设,这些问题是全省所有丘陵区县(市)无法回避的。近年来,各级党委政府采取了许多措施加快丘陵地区经济的发展,丘陵地区社会经济发生较大的变化,它在全省的经济发展和新农村建设中起着愈来愈重要的作用。

(三)

四川省级机关党校的科研工作坚持理论联系实际、发挥整体优势、面向基层调研的理念,始终围绕省委、省政府的重大部署开始调查研究。近两年来,省级机关党校组织全体教研人员,以《四川盆周丘陵地区的新农村建设》为题,先后奔赴雅安的荣经、石棉和内江的隆昌等盆周山区和丘陵地区,就这类地区类型建设社会

主义新农村的实践开展了全方位的调查研究,以所从事专业的理论知识为指导,形成了一系列有价值的调研成果。其主要内容如下:

一、生产发展——新农村建设的首要任务

(一)繁荣县域经济

建设社会主义新农村是一项牵涉全局的系统工程,其首要任务是发展生产。县域经济的状况是农村生产发展的集中反映,只有发展壮大县域经济,才能更好地实现以城带乡、以工促农的要求,才能为新农村建设提供物质保障。因此,县域经济是建设社会主义新农村的基础,加快县域经济发展是建设社会主义新农村的有效途径和重要手段。

在以石棉、旺苍等盆周山区县和民族县的考察中我们发现,这类地区的县域经济普遍面临着以下问题:经济底子薄,总量小,发展不平衡,财政来源渠道单一,财政收入的增加远滞后于支出的不断扩张,县级财力普遍匮乏;产业结构调整滞后,县域间第一产业结构性不尽合理,工业规模和比重较小,产业化程度低,竞争力弱;农村经济社会的发展面临的困难多;农民增收任务艰巨;县域经济开放度相对不高。

新农村建设的目标,必然要在县域经济高度发展的基础上才能得以实现,而县域经济要获得令人满意的发展,必须立足县域实际,突出重点任务,落实各项举措,创新发展模式,提高发展质量,增强发展活力。通过调研我们认为,要按照“突出加工业、推进产业化、加强城乡统筹、促进协调发展”的思路,立足资源优势,发展现代农业和特色农业,强化产业支撑,放活管理权限,提高开放水平,构建各具特色的县域经济发展格局。

(二)提高农业综合生产能力

农业综合生产能力,是指一个国家或地区在一定的条件下,可

以稳定实现的农业综合产出水平。它是一个国家或地区农业生产总体水平和农村经济实力的主要标志。2007 年中央 1 号文件指出,发展现代农业是提高农业综合生产能力的重要举措,提高农业综合生产能力是当前农业工作的抓手。四川作为农业大省,要实现农业又好又快发展,就必须转入依靠科技进步和提高农民素质的科学发展轨道,努力提高农业综合生产能力。

四川山区和民族地区面临着严重的资源瓶颈和突出的环境约束,是全省农业综合生产能力建设的难点和重点区域。从调研对象的实践中可以看出,四川山区和民族地区已经取得了新进展、获得了新经验。但是由于受自然环境、投资、体制等多种因素的制约,还存在一些诸如农田水利基础设施较差、农业生产规模效益难以体现、农业社会化体系建设滞后、农业劳动者文化素质较低、农业抗灾防灾能力薄弱等问题。

结合成功的经验,我们认为,要破解这些难题,就要以加强农田水利建设为重点,以推进科技进步为支撑,以培育新型农民为主体,以构建特色优势产业体系为亮点,以现代经营形式为依托,以新的发展理念为引领。具体来讲,是用现代物质条件装备农业,切实提高农业综合生产能力的设施基础和装备保障;用现代科技改造农业,强化提高农业综合生产能力的科技支撑;积极构建特色优势产业体系,提高农业产业结构优化能力;用现代经营形式发展农业,提高农业生产要素的集聚效应和规模效益;培育新型农民建设农业,造就提高农业综合生产能力的人才队伍,同时用新的发展理念引领农业综合生产能力建设。

(三)加快发展农民专业合作社

农民专业合作社经济组织是同类农产品的生产经营者、同类农业生产经营服务的提供者和利用者自愿联合、民主管理的互助性经济组织。它有利于推进农业产业化经营和农业结构调整,可以提高农业生产和农民进入市场的组织化程度,稳定地增加农民收

人。因此,它是解决“三农”问题的一个重要途径。通过调研我们发现,隆昌县农民在积极参与市场竞争的过程中,认识到一家一户参与市场竞争的劣势,逐步形成了农民专业合作经济组织的雏形,并形成了“龙头企业”引致型、“大户”引致型、部门引致型等不同类型。

从隆昌县的实践来看,农民专业合作经济组织对于促进新农村建设起到了显著的作用。主要体现在:它有利于农业科学技术的推广,培养新农民;有利于引导农民有序地进入市场,加快农业产业化进程;有利于发展品牌农业,提高农产品的市场竞争力;有利于发展循环经济和循环农业,实现绿色生产。但因其尚在起步阶段,还存在着服务层次低、竞争力不够强、连接农户不够紧、法人地位和法人资格不明确等问题。有鉴于产权模糊制约了合作组织的健康、可持续发展,内部机制运作不规范导致合作组织的功能弱化,外部环境不成熟使合作组织缺乏应有的保障等原因,应从转变政府职能,加强对农民专业合作经济组织的规范与引导、加大扶持力度,优化农民专业合作经济组织发展的外部环境、完善制度建设,推进农民专业合作经济组织规范化发展、创新风险保障机制,解除农户的后顾之忧等四个方面发展和完善农民专业合作经济组织。

二、生活宽裕——新农村建设的核心目标

(一)千方百计增加农民收入

农民收入是农村经济发展的基础,也是农村经济发展的“晴雨表”。农民收入的增加是党的农村政策能够顺利贯彻执行的最关键因素。实践证明,坚持全心全意为人民服务的宗旨,真心实意地为农民增收而努力,才能为建设社会主义新农村打下基础,才能实现农村稳定,才能发展农村各项社会事业,才能赢得农民群众的拥护与支持。

但是,农民收入较低仍是建设社会主义新农村的严重障碍。以雅安市的石棉县为例,2005年该县农民人均纯收入仅有2675元,比雅安市农民人均纯收入2829元低154元。农民增收存在着诸多问题和困难,归结起来主要有:农业发展投入不足,影响了农业增收效能的发挥;农业基础资源不足,规模化、集约化发展不够;产业结构的调整还不适应发展的需要;贫困面大,增收步伐缓慢;龙头企业和专业组织还未充分发挥带动作用;农业和农村基础设施薄弱,抵御自然灾害的能力不强;农民整体素质不高,新型农民培养工作难度大。

增加农民收入必须跳出过去那种就农业论农业的思维定式,要把增加农民收入问题纳入到国民经济发展的整体中来统筹安排。针对石棉县农民增收所存在的问题以及面临的困难,我们认为:一要加快农业和农村经济结构调整进程;二要发展非农产业,促进农村剩余劳动力转移;三要加强农产品市场供求信息服务;四要加快农产品流通组织创新;五要培育龙头企业,加速农业产业化进程;六要改善农村基础设施;七要不断推进农村经济社会快速健康发展,加强管理民主,为农民增收提供体制保障。

(二)创新乡镇财政管理体制

继农村税费改革以来,一系列惠农政策取得了较为理想的成绩。特别是从2006年1月1日起,全国范围内开始实行取消农业税的政策,更使全国上下9亿多农民欢欣鼓舞。但是与此同时,乡镇财政收入锐减,支出却不断增加,导致大部分乡镇负债运行。以隆昌县为例,除了县城所在的金鹅镇财力相对宽松以外,其余的17个乡镇均有不同程度的财政运行窘迫问题。因此,帮助基层财政摆脱困境,轻装上阵,不仅可以更好地为建设社会主义新农村服务,而且对于稳定基层政权也有着极为重要的战略意义。

通过对隆昌县开展的财政体制改革和财政管理方式创新的调研,我们认为,要从根本上解决税费改革后乡镇财政运行困难的难

题,首先必须大力发展地方经济,培养新的财源,增加乡镇财政收入;其次中央要加大转移支付力度,并通过提高分成比例增加乡镇收入范围;第三要进一步深化县乡财政体制改革,各地要根据统一领导、分级管理以及财权与事权相结合等原则来制定乡镇财政管理体制。我国《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确指出,未来的五年,要理顺省级以下财政管理体制,“有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。这将是一个方向性的调整,它不仅能够大幅度减少制度成本,提高办事效率;同时也能有效理顺中央、地方政府和农民的关系,在税费改革的基础上,让公共财政的阳光普照中国农村。

(三)完善农村社会保障制度

农村社会保障制度关系到我国的社会稳定与经济的持续发展,是当今党和政府迫切关注的重点问题。一般而言,社会保障制度包含社会救济、社会保险、社会福利。就隆昌地区而言,目前的社会保障工作主要集中在社会救助领域,这包括对五保户、特困户的生活、医疗救助,对灾民的灾害救助和农村的最低生活保障费用发放;部分地区开展了适当形式的社会保险工作,而社会福利基本上是欠缺的。

从隆昌的个案调查,我们可以窥见当今中国农村社会保障制度存在的问题,其主要体现在:农村低保的救助标准较低;农村困难群众看病难的问题没有有效解决;农村五保户的生活保障不够;农村合作医疗的保障效果不佳;养老保险制度基本没有建立;各级政府各个部门的职责有待进一步明确。

针对现存的问题,我们就完善农村社会保障制度提出如下建议:在总体思路上,要根据中国农村的实际,以保障农民基本生活为目的,以制度建设为核心,分地区(先发达地区,后偏远贫困地区),分项目(先农村最低生活保障和农村合作医疗,再养老保险),分重点(先保障农村中的弱势群体,再一般群众),分阶段(先试点,