

新农村建设加强分类指导

研究与探索

傅汝仁 主编

黄河出版社

新农村建设加强分类指导

XIN NONG CUN JIAN SHE JIA QIANG FEN LEI ZHI DAO
YAN JIU YU TAN SUO

研究与探索

傅汝仁 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

黄河出版社
2007·济南

责任编辑 葛春亮 张清训 封面设计 辛 敬

图书在版编目(CIP)数据

新农村建设加强分类指导研究与探索/傅汝仁主编.

济南:黄河出版社,2007.9

ISBN 978-7-80152-857-5

I. 新… II. 傅… III. 农村-社会主义建设-研究-中国 IV.
F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 123283 号

书名 新农村建设加强分类指导研究与探索

主编 傅汝仁

出版 黄河出版社

发行 黄河出版社发行部

(济南市英雄山路 21 号 250002)

印刷 山东和平商务有限公司

规格 880 毫米×1230 毫米 32 开本

12.25 印张 280 千字

版次 2007 年 9 月第 1 版

印次 2007 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-80152-857-5/C·017

定价 28.00 元

目 录

综合研究篇

关于对山东省社会主义新农村建设加强分类指导 的综合研究报告	(3)
--	-----

专题研究篇

山东省社会主义新农村建设县级分类指标体系研究	(37)
山东省财政支持新农村建设分类扶持政策研究	(55)
山东省新农村建设与农村劳动力转移问题研究	(83)
山东省建立完善农村社会保障制度问题研究	(98)
山东省加强村镇建设和村庄整治分类指导研究	(109)
构建新农村建设区域性金融支持体系研究	(119)

关于赣苏两省分类指导新农村建设情况考察报告

.....(130)

探索实践篇

牢牢把握“两个趋向” 扎实推进新农村建设

.....中共章丘市委(145)

推进城乡一体化 加快建设全面小康社会

.....中共青岛市城阳区委(156)

城乡互动 统筹发展 加快推进社会主义

新农村建设中共胶南市委(162)

坚持“三化”带动 扎实推进社会主义

新农村建设中共淄博市临淄区委(171)

扎实开展文明生态村创建 促进新农村

建设上档升级中共滕州市委(178)

实施“四个一批”战略 建设社会主义新农村

.....中共广饶县委(186)

加快城乡一体化进程 全面推进新农村建设

.....中共烟台莱山区委(194)

以联手共建为载体 推进新农村建设

快步深入发展中共龙口市委(204)

加快建设现代农业 扎实推进社会主义

新农村建设中共寿光市委(211)

深入实施“三化三带动三变”战略 扎实推进

社会主义新农村建设中共安丘市委(219)

以工促农 协调发展 大力推进社会主义

新农村建设中共兖州市委(226)

因地制宜分类指导 促强扶弱整体推进	
.....中共肥城市委(234)	
工农互促联动 城乡一体推进 努力建设	
社会主义新农村	中共荣成市委(243)
发挥山区生态优势 建设生态文明新农村	
.....中共五莲县委(252)	
加快农业产业化发展 扎实推进社会主义	
新农村建设	中共莱芜市莱城区委(260)
大力发展特色产业 加快推进社会主义	
新农村建设	中共郯城县委(268)
以小康村创建为载体 全力以赴建设新农村	
.....中共平原县委(275)	
明确目标 重点突破 扎实推进社会主义	
新农村建设	中共莘县县委(282)
以工促农 以城带乡 全面推进社会主义	
新农村建设	中共邹平县委(288)
以改善人居环境为突破口 扎实推进	
新农村建设	中共成武县委(295)

政策文件篇

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.....	(305)
中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实	
推进社会主义新农村建设的若干意见	(323)
中共山东省委 山东省人民政府 关于贯彻《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》	

的实施意见	(341)
中共山东省委 山东省人民政府 关于贯彻中发 [2007]1 号文件精神积极发展现代农业扎实推进 社会主义新农村建设的实施意见	(365)
后 记	(383)

新农村建設加強分類指導
研究与探索

XIN NONG CUN JIAN SHE JIA QIANG FEN LEI ZHI DAO
YAN JIU YU TAN SUO

综合研究篇



关于对山东省社会主义新农村建设 加强分类指导的综合研究报告

胡锦涛总书记 2006 年 2 月在省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班上的讲话中指出,建设社会主义新农村是一项长期、艰巨、复杂的重大历史任务。要立足当前、着眼长远,统筹安排、科学规划,要因地制宜、分类指导,量力而行、尽力而为,针对不同地区、不同情况、不同条件,创造性地开展工作。山东是农业大省,农村面广量大,在区位环境、经济基础、发展水平和文化传统等方面都存在较大差异。为有针对性地指导全省社会主义新农村建设,由省委政策研究室牵头,省农业厅、省统计局、山东社会科学院等部门和单位参加组成综合调研组,就全省新农村建设如何加强分类指导问题进行了深入调研,提出了分类指导全省新农村建设的总体构想、目标任务、路径选择和政策措施。

一、加强分类指导对于扎实推进社会主义新农村建设具有重要意义

(一)加强分类指导是促进社会主义新农村建设健康发展的重要保证

党的十六届五中全会以来,山东各级党委、政府认真贯彻落实中央关于推进新农村建设的一系列重大部署,坚持统筹城乡发展,全省新农村建设开局良好,成效明显。全省农业综合生产能力显著提高,农民收入持续增长,农村基础设施不断完善,社会事业发展加快。同时,新农村建设中有些地方也出现了一些值得注意的问题,主要表现在三个方面:一是认识理解上的简单化。有些同志认为新农村建设就是新农房建设,将过多的精力放到房屋拆建上,对发展和增收重视不够。二是盲目乐观和畏难发愁情绪并存。发达地区有的同志认为基础较好,再有三五年就可以建成新农村,存在急于求成的倾向;欠发达地区有的同志认为本地经济发展水平低、财力有限,工作上比较消极。三是“等、靠、要”思想严重。各地都有一些干部群众认为,建设新农村靠上级支持,靠外力拉动,片面理解城乡统筹、工业反哺。扎实推进社会主义新农村建设,必须加强分类指导,引导各地正确把握中央关于新农村建设决策部署,及时解决工作中出现的苗头性倾向性问题,推动各地既积极又稳妥、既尽力而为又量力而行、既各具特色又协调一致地搞好社会主义新农村建设。

(二)加强分类指导是坚持以科学发展观统领新农村建设全局的内在要求

以科学发展观统领新农村建设全局,很重要的就是统筹城乡发展、坚持工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针,促进区域新农村建设全面协调推进。新农村建设,关键在县、主抓在县。新农村建设的水平,从某种意义上讲,取决于县域经济发展水平。近年来,山东县域经济在省委、省政府的大力推动下,呈现出强县更强、弱县变强的

良好发展格局。全省县域经济总量和财政收入分别由 2002 年的 7967 亿元、277 亿元增加到 2005 年的 14650 亿元、502 亿元,年均分别递增 18.7%和 26.9%。但总体上看,发展不平衡的问题仍然比较突出。2005 年,30 个经济强县的 GDP、地方财政收入分别占全省的 37.4%和 24.2%,而 30 个欠发达县只占全省的 10%和 4.7%;30 个经济强县的 GDP、地方财政收入、农民人均纯收入分别是 30 个欠发达县的 3.7 倍、5.2 倍和 1.6 倍。全省人均地方财政收入最高的黄岛区,达到 8849 元,而最低的曹县仅 112 元,前者是后者的 79 倍。全省农民人均纯收入最高的崂山区,达到 6713 元,而最低的鄞城县仅为 3016 元,两县区相差 1.23 倍。县域经济实力的差异,决定新农村建设各自的发展目标、实施步骤、推进措施都要有所不同,必须因地制宜、分类指导,有的放矢,分门别类地制订和实施新农村建设扶持引导政策。这样,才能引导经济发达县率先发展,支持中等县加快发展,扶持欠发达县增强自我发展能力,促进全省新农村建设全面协调推进。

(三)加强分类指导是各地推进新农村建设的成功实践

随着新农村建设的不断深入,省内外许多地方都紧密结合实际,彰显个性和地域特色,研究制订一系列分类指导的对策措施,取得明显成效。江苏省根据苏南、苏中、苏北三大地域板块的不同特点,提出了不同的工作重点和新农村建设模式。苏南地区重点在村庄规划建设、发展外向型高效农业、发展农村社会事业上探索新经验,做新农村建设的先导区、示范区;苏中地区利用承南启北的地域优势,主动接受和传导上海、苏南辐射,把改善农民生产生活条件、发展现代农业、壮大县域经济放在更加突出位置;苏北地区则充分发挥资源、生态、劳动力的后发优势,结合扶贫开发,着力

改善农村生产生活条件,做大做强优势产业,拓宽农民增收渠道,提高农民素质,减少贫困人口。我省烟台市根据本市“山、海、城、乡”的特点,因地制宜,提出了建设社会主义新山村、新渔村、新乡村、新城郊村和新城村中的“五型新村”建设模式,指导各地从实际出发,创造性地开展工作。肥城市指导新农村建设工作更细,措施更实。他们根据村集体收入、农民人均纯收入、基础设施建设、社会公益事业和班子建设等方面的综合情况,把全市 607 个行政村划分为三种类型,分别明确了各自的建设目标和工作重点,其中一类村要努力实现“八化”,二类村要加快实现“六个转变”,三类村要尽快达到“九有”。同时,对每个村明细到具体工作和项目工程,落实到“四定”,即定事、定标准、定时限、定办法,全市新农村建设扎实推进,取得明显成效。实践证明,加强分类指导,能够增强工作针对性和有效性,能够以各种形式吸引和组织广大农民群众积极参与建设社会主义新农村,形成各具特色的发展模式,让不同类型地区农民群众都能得到更多实实在在的利益。

二、山东省社会主义新农村建设现状分析

党的十六届五中全会以来,山东各级各部门认真贯彻中央和省委关于加强社会主义新农村建设的决策部署,在工作思路和政策措施上,牢牢把握发展这个第一要务和增加农民收入这个核心,认真贯彻工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针,坚持以县域经济为载体推进新农村建设,更加注重工业反哺农业、城市支持农村,更加注重城乡联动、工农联动,全省新农村建设在县域经济又好又快的发展格局中扎实推进、开局良好。同时,各地工

作中也暴露出一些需要引起高度重视的问题。

(一) 全省新农村建设呈现良好发展势头

——县域统筹城乡发展能力明显增强。近年来,山东省委、省政府把发展县域经济作为落实科学发展观的重大举措,大力实施“促强扶弱带中间”的发展战略,全省县域经济发展步伐加快,呈现出强县更强、弱县变强的喜人局面。2005年,全省县域经济的GDP和县域财政收入分别由2002年的7967亿元、277亿元增加到14650亿元和502亿元,年均分别递增18.7%和26.9%。全省有22个县(市)进入全国百强县行列,总量居全国第二位。县域经济的发展壮大,有力地增强了工业反哺农业、城市支持农村的能力,促进了统筹城乡发展机制的形成。

——农业综合生产能力显著增强。2006年,全省农业增加值达到2138.9亿元,比上年增长5.2%;粮食总产4048.8万吨,增长3.4%,连续四年实现面积、单产、总产和效益同步增长。棉花、果菜、畜牧、水产全面增产增收。农产品出口80亿美元,同比增长16%,继续保持全国领先地位。

——农民收入持续增长。全省新增转移农村劳动力150万人,农民人均纯收入达到4368.3元,增长11.1%。农民来自非农产业的收入达到58%,其中工资性收入的贡献率超过三分之一。

——农业农村基础设施不断完善。全省改造中低产田180万亩,新增和改善灌溉面积1000万亩,增加和改善除涝面积500万亩。新增改造农村公路1.2万公里,行政村通柏油路率达到95%,农村自来水普及率达到71.5%。农村路、水、电等设施建设不断完备。同时,各地注重加强农村人居环境建设,集中整治“脏乱差”现象,全省户用沼气发展到67万

户,农村卫生厕所普及率达到 68%,村容村貌明显改观。

——农村社会事业加快发展。2006 年农村义务教育“两免一补”政策全面落实,全年改造农村中小学危房 139 万平方米。完成了 360 所乡镇卫生院改造,农村新型合作医疗试点县增加到 88 个,参合农民 4073 万人,参合率达到 88.6%。农村最低生活保障制度全面建立,参保农民 1055.3 万人,占适龄参保农民的 40.4%。全省“五保”集中供养率达 60%;农村低保范围稳步扩大,惠及近 60 万人;近 40 万农民参加失地农民基本生活保障试点,有 10 万人开始领取养老金。农村干部群众普遍反映,近年来是教育、卫生、文化等投入向农村倾斜、公共服务向农村覆盖力度最大的时期,也是农民得实惠最明显的时期。

——推进新农村建设的环境更加优化。省委、省政府高度重视新农村建设工作,加强了统一领导和具体指导,工作力度不断加大,政策措施不断强化。近几年全省城市化率每年提高 1.5 个百分点,2006 年达到 46.5%。年初省委、省政府向农民承诺的 10 件实事顺利完成。党政机关、人民团体、企事业单位和社会各界以各种方式与乡村进行结对帮扶,形成了关心、支持、参与新农村建设的热潮。各地注意从实际出发,认真查摆群众迫切要求解决的热点和难点问题,因地制宜制定新农村建设实施方案,明晰发展思路,整合工作力量,保证了新农村建设扎实有效推进。各级还进一步加大对新农村建设的宣传力度,及时报道新农村建设中出现的先进典型、先进经验,营造了建设新农村的浓厚氛围。

(二)值得注意的突出问题

随着全省新农村建设的深入推进,农村长期存在的一些深层次问题和体制机制矛盾开始显现,应该引起各级党

政领导的高度重视。

1.农民持续增收难度加大。目前“少取”政策效应基本释放,“多予”政策受财力影响短期内难以大幅度增加,农民收入在连年较快增长的基础上继续大幅度增长的门路较少,新的增收亮点不多。一是农用生产资料价格上涨,导致农业生产收益相对减少。二是非农就业压力大,劳动力转移和劳务输出难度加大,农民外出务工难以在短期内实现较大突破。三是结束入世过渡期,农业从局部参与国际竞争,转向全方位对外开放,国际竞争更加激烈,农产品贸易壁垒不断加强,出口门槛越来越高,加之进口冲击的压力越来越大,扩大农产品出口的难度加大。

2.村集体经济实力薄弱。推进新农村建设,村集体具有重要地位和作用,但从调查看,村集体组织普遍缺乏收入来源、活力不足。按照现行的政策规定,如果村集体组织没有其他收入来源,一个1000人左右的村庄每年只靠2万元左右的转移支付,基本做不成什么事情。特别是村级债务负担较重,制约了农业和农村经济的发展。据统计,目前我省村级平均债务近40万元。另据有关部门反映,全省大约有70%的村无集体经济收入,60%左右的村不同程度地负债,20%左右的村无办公用房、无办公设备、无活动场所。

3.农村社会事业发展和村庄规划管理仍比较滞后。由于历史欠账较多,农村的公共服务体系建设仍较滞后,农民看病难、看病贵和教育收费高等问题的反映还比较强烈。据统计,截止2005年底,全省乡镇卫生院17%的业务用房属不可用房和危房,59%的主要医疗设备需要更新,农村小学生均固定资产和专用设备均不到城市的一半。此外,各地村镇规划管理水平还比较低。全省仍有1.7万个行政村从未编制

过规划,占行政村总数的 22.2%。有 40%以上的村庄建设规划亟待修编。全省空闲房屋超过 20%的“空心村”有 7900 多个,占行政村总数的近 10%,治理任务比较艰巨。

4.有些政策还不配套。首先,在加快推进工业向园区集中、人口向城镇集中、居住向社区集中的过程中,跨村宅基地置换、农村集体建设用地使用权流转等工作因受现行法律法规和政策的制约,操作起来十分困难。第二,“三农”资金使用分散,缺乏有效整合。近几年,虽然中央和省里加大了“三农”投入,但是有些竞争性项目“门槛”过高,手续太繁,各个部门的自由裁量权过大,往往是费了力,也竞争不到。第三,金融政策难落实。中央和省里虽然都明确规定县域内各金融机构在保证资金安全的前提下,将一定比例的新增存款投放到当地,支持农业和农村发展,但在实际操作中很难做到,特别是欠发达县的民营经济更是难以从银行融资。

三、对全省社会主义新农村建设实行分类指导的总体构想

(一)总体思路

分类指导我省新农村建设的总体思路是:坚持以科学发展观为统领,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总要求,紧紧围绕我省“提前全面建成小康社会、提前基本实现现代化”的目标,坚持工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针,以发展县域经济为重要抓手,以增加农民收入为核心,以改革创新为动力,以保持政策连续性和稳定性为前提,把共性要求和具体实际结合起来,按照“省指导到县、县指导到村”的工作思路,对全省有农村的 135 个县(市、区)(不包括青岛的 4 个市区