

张晓山 李 周 杜志雄 包宗顺 ◎ 主编

Research Report on the Construction of
Socialist New Countryside in China

新农村建设 研究报告 (2007)

全国社科网络协作成果

- 新农村建设阶段进展评估
- 新农村建设区域模式实践
- 新农村建设典型经验总结
- 新农村建设路径探索指南

黑龙江人民出版社

Research Report on Building

New Socialist Countryside in China

新农村建设 研究报告(2007)

张晓山 李 周 杜志雄

包宗顺 主编

江苏工业学院图书馆

藏书章

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新农村建设研究报告. 2007/张晓山等主编. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 207 - 07485 - 0

I. 新... II. 张 III. 农村—社会主义建设—研究报告—
中国—2007 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 140947 号

责任编辑: 张晔明

封面设计: 于克广

新农村建设研究报告(2007)

Research Report on Building New Socialist Countryside in China

张晓山 李 周 杜志雄 包宗顺 主编

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 E-mail hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂

经 销 全国新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 22.5

字 数 440 000

版 次 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 07485 - 0 / F · 1275

定 价 48.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前言

2007年4月中旬,由中国社会科学院农村发展研究所、江苏省社会科学院、南京市委农工部和江宁区委区政府在江苏省南京市江宁区共同举办了“中国新农村建设路径、模式与典型经验交流会暨第三届社科系统农经研究协作网络会议”。全国社科系统23个省市自治区社科院专门从事农业经济和农村改革发展研究的学者以及部分省市党校和高校从事相关研究的学者共约80人出席了会议,与会者就一年多社会主义新农村建设中的成就、经验和暴露出的问题展开了热烈的研讨,呈给读者的这部研究报告集即是全国社科系统学者对上述问题研究成果的精选。自改革开放以来,在中国社会科学院和全国各省市自治区的社会科学院中,活跃着一大批专门从事农业经济和农村发展研究的学者。这些社科院彼此之间是兄弟关系,而这些兄弟单位的研究人员在研究领域和研究工作性质上也有不少共同点。在过去的年代里,我们已经举办过几次全国社科系统农经和农村发展研究的协作网络会议,今年的江宁会议是社科系统同行们的又一次盛会。

23个省市自治区社科院从事相关研究的同仁济济一堂,表明大家都有交流与合作的强烈意愿。全国社科系统同仁由于各自所处环境和自身学养的局限性,大家都希望能有一个交流经验、共享信息、切磋学术、相互学习的平台和载体。举办这样的会议,绝不仅仅是同行联谊、会见老友、结交新朋、畅叙友情,热闹一番完事,而是试图通过会议彼此之间开展更为紧密的、具有实质性内容的合作,使大家都能从中获益,这是这类网络协作会议是否具有可持续性的关键所在。众所周知,各地社科院的同行们对自己所在地区的农村情况大都有着较深入的了解,对农业经济和农村发展的一些重大问题都能结合本地实际开展研究并提出独到的见解,这是全国社科系统拥有的宝贵研究资源。在这个前提下,组织相关的研究力量,更好地整合我们的研究资源,共同就某些关系我国农村改革与发展的重大问题开展协同攻关和研讨,这是提升网络协作会议学术质量的一种探索,也是保持网络协作会议学术生命力的一种可供选择的途径。出于这种考虑,在会议筹备期间,我们以中国社会主义新农村建设的路径、模式与典型经

验为题,向全国同行们发出倡议,希望能就这些问题结合本地实际写出专题研究报告,提交大会交流讨论,这样可以使大家全面了解全国不同地区农村一年多进行社会主义新农村建设的具体情况,开阔眼界,扩展思路,掌握全局。这个建议得到全国 20 多个省市自治区社科院系统从事农业和部分农村发展研究的学者们的积极响应和配合。大会共收到各类征文近 100 篇,在会前及时编辑成集,为大会交流和分组讨论奠定了良好的学术基础。会后,主办方又及时组织人力对报告进行精选、编辑和加工。文集收入的研究报告有的是对全国及各省(市、自治区)新农村建设情况的概括和全景式的分析;有的是就一个问题所做的专题研究;有的是对村庄具体案例的剖析。尽管研究报告的形式和内容多样,但可以说,收入这部研究报告集的各篇报告绝非应景之文,而是有备而来,是在实地调研基础上进行理论分析的深思熟虑之作。

通过这部研究报告集,全国社科系统的学者们想告诉读者什么?对于一年多的社会主义新农村建设的实践,社科院的学者们有什么独具特色的观点及看法?

第一,通过文集中收入的各篇研究报告,我们可以清楚地看到,建设社会主义新农村的历史任务是我党站在经济社会发展全局的高度,立足当前、着眼长远作出的战略决策,是落实科学发展观的重要战略举措。这个任务的提出,代表广大农民群众最根本的利益和需求,符合党心民心,是一项惠及亿万农民群众、关系国家长治久安的民心工程,文章集中反映了这一民心工程的进展情况。一年多以来,全国农村经济全面发展,产业支撑能力不断增强。农民收入持续增长,多元增收的格局进一步形成。国家用于农村的财政转移支付大幅增加,农村基础设施建设步伐加快,落后的村容村貌有所改观。农村社会事业取得较快发展,城乡居民在享受基本公共产品和社会服务之间的差距开始缩小。农村综合改革继续深化,体制机制的创新工作有所突破。一年多新农村建设的实践开局良好、总体的发展健康,这可以说是这部文集所体现的一种共识。

第二,文集使人们可以更充分、更清醒地认识新农村建设这一伟大历史任务的长期性、艰巨性和复杂性,做好打持久战的准备。

由于长期以来存在的城乡二元结构,农村地区经济和社会事业的发展严重滞后于城市。在欠发达地区,自然、气候条件差,农业基础薄弱,农业投入严重不足,农村贫困面较大,农民收入水平较低、综合素质较差,农村公共事业发展滞后,基础设施落后,新农村建设过程中面临诸多问题和困难。即使在经济发达的地区,如北京、上海、浙江、南京等地,在农业和农村的发展方面也欠账很多。如

报告显示,虽然近年来北京的农村建设取得了令人瞩目的成绩,但农村产业发展基础薄弱,农民生活水平不高、城乡差距不断拉大的问题突出,特别是关系人民生活的农村基础设施落后、环境卫生差,社会事业发展滞后,与首都创建国际化大都市、率先实现现代化的目标不相称。上海农村公共事业发展严重落后于城市。乡镇卫生院医疗条件普遍较差,有40%的农村公共卫生设施建设项目尚未完成,近千个村卫生室急需改造,一些经济薄弱镇村医疗条件亟待提高。乡村基础设施建设落后。全市1875个行政村所在地虽已实现“村村通公路”,但通畅问题尚未解决,交通分担率只占全市交通量的16.5%。在5.4万个自然村中,占30%的村道仍是砂石路或泥路,3万个自然村至今没有通公交。全市23787条河道中,镇及镇以下河道23461条,占总量98%,这些中小河道普遍存在生活污水入河、工业废水简单处理直接入河等问题,缺乏专项治理和养护,造成河道污染严重。中国经济最发达的地区尚且如此,其他地区则可想而知了。胡锦涛总书记在2006年2月省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班开班式上曾指出,从本世纪头20年实现全面建设小康社会的目标,到本世纪中叶我国基本实现现代化,建设社会主义新农村需要经过几十年的艰苦努力。从更长远的时间看,即使将来基本实现现代化了,“三农”问题仍然是关系我国发展全局的重大问题。文集中所反映出的各地情况,使我们对总书记的这段话感受更加深切。

第三,文集充分反映了各地干部群众因地制宜,勇于实践和探索,发展和创新了新农村建设的各种模式,积累了宝贵的经验。

在新农村建设过程中,江西省赣州市形成了“政府主导、农民主体、干部服务、社会参与”的工作机制。河北以文明生态村建设为重要抓手,全面推进社会主义新农村建设。福建省光泽县按照符合法律、符合民意、符合新农村建设要求,以“民主、简洁、有效”为重点,积极探索农户代表会议制度,保障了村民知情权、参与权、决策权、监督权,在加强农村民主管理、促进新农村建设等方面取得了宝贵经验。甘肃泾川县按照“生态奠定基础,产业增加收入,居住提升文明,城乡一体推进”的思路,初步探索走出了几条符合县情的新农村建设的路子,形成了几种适合该县县情的新农村发展模式。广西恭城县正确处理好经济发展和环境保护的关系,持之以恒地发展生态农业。南京市树立“大南京”的整体观,各部门特别是基础产业和公共服务部门,将职能延伸“横向到边、纵深到底”,更多地统筹城乡发展作出制度安排和政策支持。文集中大量的事例充分展示了发达地区、中部地区和欠发达地区建设新农村的不同的探索和经验,有力地说明

社会主义新农村建设是一个生生不已的、动态的、非均衡的长期发展过程,具有时间的延续性和空间的并存性相统一的特点,没有固定的模式和统一的标准,应有多种发展的路径。各地在新农村建设中起点有差距,过程有快慢,水平有高低,这是正常的。新农村建设将在广袤的中国农村地区因地制宜地不断地从低级阶段向更高的水平迈进。

第四,在文集中,社会科学工作者们冷静、客观、实事求是地揭示了各地新农村建设中暴露出的问题,显示了学者应有的良知和学术风范。

文集的一些研究报告并不是一味地罗列问题,而是通过对新农村建设主体(农民群众)的调查,反映出农民的担心,实际上也就是折射出存在的问题。宁夏所做的调查表明:农民最担心新农村建设搞形象工程。在多选情况下,66%的农民担心让农民拆旧房、盖新房,搞形象工程;37%的人担心借机让农民出劳出钱,增加负担;33%的人担心柴草杂物以后堆放不方便了。川区和山区农民都非常担心搞形象工程,对村庄合并和青壮年劳务输出后影响新农村建设并不担心。吉林的调查表明:农民有“四怕”:一怕乱摊派,以新农村建设为名进行乱收费,乱下指标,农民负担再变加重;二怕硬强迫,下命令一刀切,不管农民愿意不愿意,都用一把尺子量;三怕瞎折腾,今天想这个明天干那个,忙了个脚打后脑勺,结果啥也干不好;四怕搞运动,雷声大雨点小,只开花不结果,“光景”过后一切照旧。历史的经验证明,凡是农民担心的,往往是历史上发生过、在现实生活中也很可能发生或正在发生的情况,也是我们应进一步分析和思考的问题。

第五,针对出现的问题,学者们深入剖析问题的根源,大胆地开展理论探索。

有的报告认为,出现的问题表明:增加转移支付与用好转移支付的关系没有理顺,用好财政转移支付的机制尚未很好破题。发展现代农业与开展村庄建设的关系尚未理顺,村庄建设相对超前,而现代农业和特色产业发展相对滞后。政府主导与农民主体的关系没有理顺,现实中政府官员干预过多,农民主体地位难以充分发挥,挫伤了农民的积极性,削弱了党和政府的权威,甚至有可能陷入政府要为农民提供一个社会主义新农村的认识误区。效率优先与公平优先的关系没有理顺,政府认定的新农村建设示范点多为条件好,易见效的村组,条件差的村组的新农村建设尚未进入政府的视野。点与面的关系没有理顺,存在点上发展快、面上行动慢的不均衡态势。官为民服务与民为官贡献的关系没有理顺,部分干部只想着农民为他的升迁做贡献,缺乏为民服务的心态。此外,新农村建设与非农化、城市化的关系,社区公平与社会公平的关系,也没有很好理顺。有的报告认为,中国社会的主要矛盾正逐步从改革初期的“人民日益增长的物质文

化需要同落后的社会生产力之间的矛盾”转变为现阶段的“公众日益增长的对公共产品和公共服务的需要同供给短缺、低效之间的矛盾”。这些理论分析为新农村建设的可持续进行,使其成为真正的民心工程,而不是政绩工程、形象工程和样板工程,作出了可贵的探索。社科系统的同仁们能独立、客观地揭示出一些值得进一步思考的重大问题,并对问题的根源进行深入的剖析,提出符合实际的对策建议,这是文集的精华之所在,也反映出社科系统学者的特色和水平。党的十六大提出建设一个惠及十几亿人口的全面小康社会。此后,中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,确立了统筹城乡发展的基本方略,作出了“两个趋向”的重要论断,在农村工作中采取了“多予、少取、放活”的重大措施。2005年10月,党的十六届五中全会又提出建设社会主义新农村的重大历史任务。应该说,十六大以来党中央有关“三农”问题的一系列方针政策已经为新农村建设奠定了理论基础,提供了一定的理论依据。但一年多来的实践也表明,我们正在经历前所未有的社会大变革,在建设社会主义新农村期间出现的许多新情况、新问题在书本上并没有现成的答案和理论诠释。我们只有在马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下,有选择地吸收借鉴现代经济学及农村发展相关学科的前沿理论与研究方法,才有可能回答新农村建设中出现的重大现实问题,方能推出对党和政府决策有参考价值的理论成果。这部研究报告集的许多研究成果反映了社科系统同人们在这方面所做出的努力,但我们所做的理论探索与党和人民对我们的期望、与日新月异发展的农村实践相比,还远远不够。

在会议召开期间,中共中央政策研究室副主任郑新立同志专程出席会议并作了专题报告。中国社科院副院长、党组成员武寅同志出席了会议并致开幕词,她代表中国社会科学院对会议的召开表示热烈的祝贺,并对全国社科系统农经和农村发展研究协作网的工作表示了支持。江苏省副省长黄莉新同志也莅临会议并发表了讲话。

在会议筹备和举办期间,江苏省社科院院长宋林飞、副院长张颢瀚、南京市委农工办副主任夏公喜、南京市委常委、江宁区委书记刘捍东、区长柏鹏、副区长计家荣等同志对会议给予了大力支持,特别是江宁区委区政府为会议提供了财政支持和车辆保障等全方位的服务,江宁湖滨金陵饭店为会议提供了良好的生活和工作环境。各级领导的大力支持和有关单位的鼎力相助确保了大会的圆满成功,我们在此表示诚挚的谢意!

以江苏省社科院农村发展研究所所长包宗顺同志为首的团队对会议的前期

筹备、会议论文征集和编辑成册、会议安排做了大量细致周到的服务工作。会议结束后,黑龙江省社科院经济所所长张新颖研究员热情相助、帮助联系黑龙江人民出版社并居间协调,为本书的迅捷出版作出了重要贡献。

黑龙江人民出版社在保证出版质量的前提下,以较快的出版速度使这部时效性较强的研究报告集得以在短期内问世。我们深切地感到,这部著作凝聚了全国社科系统同行们的心血、体现了各个兄弟单位对社科网络协作工作的支持,反映了各级领导和各行各业对“三农”问题的重视。衷心希望各个领域的读者们能对这部研究报告集提出宝贵的意见,使我们能不断改进工作,为社会主义新农村建设继续作出我们社会科学工作者应有的贡献。

张晓山

2007年7月3日

目 录

前言	张晓山(1)
2006 年新农村建设进展的调研报告	中国社会科学院农村发展研究所课题组(1)
北京新农村建设的积极实践与战略思考	赵 弘 刘 薇(29)
求实创新、稳步推进北京新农村建设	
——现状、问题与政策建议	张 军(37)
河北省开展新农村建设的典型经验及思考	彭建强 张 波(48)
对吉林省践行新农村建设的多层评价、	
分析与思考	于德运(56)
江苏新农村建设:举措·模式·启示	包宗顺 高 珊 金高峰(63)
浙江省新农村建设的特点及思考	闻海燕(72)
安徽新农村建设基本情况及思考	储昭斌 吕连生(79)
山东新农村建设的主要模式及启示	秦庆武 王新志 许锦英(87)
河南省开展新农村建设一年来的基本情况及思考	吴海峰(94)
湖南省开展新农村建设一年来的基本情况及思考	陈文胜(102)
广西社会主义新农村建设的路径与模式选择	钟启泉 翁麒麟(111)
云南社会主义新农村建设的基本情况与思考	郑宝华(117)
西藏新农村建设的成就与途径探索	倪邦贵(125)
以基本公共服务均等化推进新农村建设的	
探索与思考	夏公喜 湛中林 李明水 周立法(133)
烟台市建设社会主义新农村的模式研究与思考	张金平 黄立新(143)
从城乡一体化的视角,谋划新农村建设	
——嘉兴市新农村建设的途径选择	徐桂英 王晓辉(149)

阿克苏地区工业反哺农业、城市支持农村的途径与

方式分析 地力木拉提·吾守尔 张 洵(157)

陕北农村村级社会事业公共设施建设情况调查 赖作莲(165)

新农村建设的重要力量

——安徽东至县东姜村“五老会”的案例研究 孙自铎(172)

关于推进民乐村建设社会主义新农村的调查

研究报告 张新颖 田宝强(181)

经济欠发达地区建设社会主义新农村的成功实践

——甘肃省泾川模式 唐继荣(189)

新农村建设的关键是造就新农民

——基于辽宁省1210户农民的调查 周 娟 张广胜(197)

发展现代脐橙产业 推动新农村建设

——以江西赣州市安西镇为例 尹小健(205)

四川社会主义新农村建设的五大关系 郭晓鸣(214)

宁夏新农村建设分析 段庆林(220)

持续推进社会主义新农村建设的模式及案例 赵旭强(229)

上海公共财政投入农村和农业的问题与对策研究 凌耀初(234)

对安徽省农村综合改革问题的调查与思考 杜志雄 檀学文(243)

西北欠发达地区新农村建设的几点思考 曲 玮(250)

欠发达地区新农村建设:探索与困境

——贵州省遵义市“四在农家”创建活动的调查与思考

..... 王兴骥 高 刚 王 静(258)

加拿大在保证农民收入方面的具体做法及借鉴经验 张天维(266)

社会主义新农村建设:从依附到认同 王 军(271)

要素流转、组织创新与新农村建设的经济机理 高 帆(278)

江苏社会主义新农村建设的发展模式刍议 周曙东 崔奇峰(293)

农民专业合作社:社会主义新农村建设的有效载体

——对发展农民专业合作社的几点思考 杨晓蔚(304)

中国新农村建设之路径:农村金融合作与农业

产业合作 郑备军 陈铨亚(312)

新农村建设中的西部农村人力资源开发

——问题与模式选择 陈井安 柴剑峰 景光仪(318)

江西新农村建设中村庄整治的特点及其经济社会影响

——以赣州村庄为例 李志萌(327)

中国新农村建设中的有效载体及其培育 路 剑(335)

西部地区新农村建设模式探析

——以广西恭城瑶族自治县发展生态农业为例 唐庆林(340)

2006 年新农村建设进展的调研报告

中国社会科学院农村发展研究所课题组^①

本报告从几个主要方面对 2006 年社会主义新农村建设的基本情况进行了调研。报告中的相关信息基于两种方式获得。一是中国社科院农村发展研究所课题组成员在实地调研中获得的信息,调研对象涵盖东中西部。其中,东部选择了集体林业改革走在全国前列的福建省,中部选择了政府率先开展新农村建设的江西省,西部选择了牧区特征最为显著的内蒙古自治区。二是全国社会科学院农业经济研究协作网络的成员单位提供的调研报告中的相关信息。本报告以农村发展研究所课题组成员的实地调研资料为主,同时采用了上述兄弟单位提供的调研报告中的资料。

一、新农村建设的历史和现实背景

中国的新农村建设是一个历史概念,它在不同的阶段被赋予不同的内涵,呈现出一个渐进发展的过程。

(一) 学者推动的新农村建设的沿革

中国的乡村建设活动始于 20 世纪初。1904 年,河北定州市翟城村在村绅米春明、村正米琢的带领下,置办公产,开办学校,制定村规民约,成立了中国有史以来第一个农民自治会社。中国的乡村建设运动于 20 世纪二三十年代形成第一个高潮。它是一批胸怀报国之志的知识分子在半殖民地、半封建社会条件下进行的社会改良活动。这些知识分子在山东、河北、江苏、安徽等地掀起了乡村建设运动,参加这一运动的学术团体和教育机构有 600 多个,建立各种实验区 1 000 多处。当时最有影响的人物是梁漱溟和晏阳初。梁漱溟在山东邹平县开办山东乡村建设研究院,系统而有序地开展乡村建设实验,具体内容包括:培养乡村自治能力,促进农业技术推广,推动信用合作、产业合作和消费合作。1926 年,晏阳初带领中华平民教育促进会进驻河北定县翟城,尝试四大连环教育,培养农民的“知识力、生产力、强健力和团结力”,为促进农村社会发展和农业生产

^① 课题组成员:李周、刘伟平、刘漠炎、乔光华、杜志雄、王文烂。

服务,为改善农民生活服务。这就是著名的“定县实验”。

1999年,林毅夫重提“新农村运动”的主张。试图从改善农村的道路、自来水和电力等基础设施入手,形成农民使用摩托车、洗衣机、电冰箱、电视机等耐用消费品的条件,从而扩大内需,促进经济发展。2000年,陆学艺提出以小城镇建设为中心的新农村运动,希冀从深化户籍等制度改革,建立城乡统一的教育、卫生、文化等社会事业体制入手,将国家宏观经济的发展引入良性轨道。

(二) 政府主导的新农村建设的变迁

早在20世纪50年代中期,中国共产党就提出了建设社会主义新农村的理念。刘少奇曾指出:“合作化以后的农村是新的农村,农民是新的农民”,我们现在的任务就是要“为建设社会主义的新农村而努力奋斗”。这一时期的社会主义新农村主要着眼于所有制关系的变革。

改革开放以来,在党和国家的很多重要文件里都有建设社会主义新农村的话语。20世纪80年代,党中央提出了“建设一个农、林、牧、副、渔全面发展,农、工、商综合经营,环境优美,生活富裕,文化发达的新农村”的目标,并强调物质文明和精神文明一起抓,体现了社会主义新农村建设目标要求上的转变。

1998年10月,中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,提出了“从现在起到2010年,建设有中国特色社会主义新农村的目标”,并在经济、政治、文化三个方面作了具体规定。

2004年,江西省赣州市政府推出了以“五新一好”(发展新产业、建设新村镇、培育新农民、建立新机制、塑造新风貌、创建好班子)为主要内容,以“三清三改”(清垃圾、清淤泥、清路障和改水、改厕、改路)为切入点的新农村运动,并推出了“政府主导、农民主体、干部服务、社会参与”的工作机制,“一个保留、一个坚持、三个不”(保留农村历史文脉和建筑文化;坚持人与自然和谐,不推山、不填塘、不砍树,保持生态环境和自然风貌,彰显农村特色)的规划原则,以及由村民选出的新农村建设理事会负责规划制订、项目实施、进度督促、质量监管和资金管理,实现村民自主规划、自行实施、自我管理和自我监督的建设模式。

2005年10月,党的十六届五中全会明确提出“建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村”的宏伟目标和任务。同年11月28日,国务院常务会议要求政府各部门在制订发展规划、提出政策措施、安排经费时要更多地向农村倾斜,使2006年在建设社会主义新农村方面迈出有力的一步。12月20日,中共中央政治局会议专题研究了推进社会主义新农村建设工作。自此,社会主义新农村建设的广大农村轰轰烈烈地开展起来了。

近半个世纪的新农村建设在理念和理论上是一脉相承的。所不同的是,50年代的新农村建设强调的是公有制对私有制的替代,有序的层级体制对无序的松散体制的替代,新世纪的新农村建设强调农民合法权益的保护、农业支持体系

的完善和农村公共品供给的增加,特别是社会的公平、公正与和谐。50年代的新农村建设所对应的是一个管制型政府,新世纪的新农村建设所对应的是服务型政府;50年代的新农村建设强调的是计划经济导向,新世纪的新农村建设强调的是市场经济导向。

建设社会主义新农村,是党和国家从全局出发确定的一项重大任务,包括生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁和管理民主五个方面。达到这些目标的主要举措是:通过不断提高农业综合生产能力,建设具有市场竞争力的现代农业;通过持续开展教育和培训,提高农民的素质;通过建立农民持续稳定增收的长效机制,有效缩小城乡居民收入差距;通过扩大公共财政覆盖农村的范围和建立全社会参与的激励机制,促进农村基础设施建设和公共事业发展;通过推进农村基层民主建设,切实保障农民的民主权利;通过深化改革,建立统筹城乡发展的政府治理结构。

(三) 新农村建设的现实需求和条件

1. 新农村建设的内容都是农民迫切需要解决的问题。有关的农户调查结果表明,新农村建设所包含的内容,发展生产,提高农民收入水平;增加福利,提高农民生活质量;推进民主,倡导文明,构建和谐社区;建立保障体系,实现农民病有所治,弱有所助,灾有所补,老有所养,都是广大农民认同的事情,也是他们正在做和准备要做的事情。

在新农村建设的诸多内容中,宁夏农民认为最为重要的是提高生产技能,有73%和70%的农户希望得到种植业和养殖业技术培训,35%的农户希望得到农产品加工技术培训。其次是改善基础设施,97%的农民认为村内道路应该硬化。第三是改水、改厕、改厨、改人畜混居,提高农民居住质量。第四是整治村容村貌,消除居住环境脏乱差的问题。第五是发展合作经济组织,培育主导产业,打造一村一品,一县一业的资源配置格局。第六是改善医疗条件,解决看病难、看病贵和农村师资力量薄弱,文化生活贫乏等问题。农民普遍认为新农村建设应采取全体村民或村民代表投票表决的方式来反映大多数人意见,96%的农民愿意参加由“一事一议”制度决定的新农村建设活动。江西农民把新农村建设概括为喝干净水,用卫生厕,走平坦路,住整洁房,用洁净能,条件更好的村则增加了洗热水澡,上因特网,打全球通等内容。农民最需要政府提供的服务是开展技术推广,提供市场信息,改善水利设施,抑制生产资料价格过快上涨。

2. 广大村庄具备了解决这些问题的基本条件。舒适的居住环境实际上是人们共同追求的目标,经过近三十年的持续发展,特别近十年的收入快速增长,我国农村居民的消费需求发生了急剧变化,大部分农村进入了提升家庭住宅档次、提高生活质量、改善社区内部基础设施的加速期,具备了开展新村建设的条件。我们在调研中了解到,广大农民都有改善人居环境和村庄面貌的需求。一

个社区外出创业和外出务工人员的比例越大,要求改善人居环境和村庄面貌的农户越多,开展这类活动的条件也越充分。

在调研中还发现:一个农户广泛认同的村庄规划的制订和实施,是政府的补偿政策和农民的忍受精神共同作用的结果,其中,农民理事会发挥了极为重要的作用。现实中出现的农户愿意拆除有碍村庄规划的旧房子,甚至主动把自己的宅基地、住所拿出来办公益事业的事例,说明广大农户是愿意参与并认同村庄规划的。社区发展的整体利益的实现,需要将自上而下的补偿政策与自下而上的忍受精神结合起来的现实表明,新农村建设不能只强调政府实施补偿政策的必要性,而忽视农户发扬忍受精神的重要性。农户发扬忍受精神的关键,是建立社区内部的协商平台和褒扬农民忍受精神的机制。

不管政府推不推出新农村建设,新农村建设的内容会随着农民收入的持续增加而越来越多地成为农户的需求,是一个不争的事实。所以,要探讨的并非要不要开展新农村建设的问题,而是对于特定的投入,如何最大限度地提高新农村建设的质量;或达到特定的建设目标,如何最大限度地降低成本,特别是农民投入和土地占用的问题。政府推出新农村建设,免费提供一套村舍建筑图纸让农民自主选择,有利于改进农民新房结构,有利于降低农民造房费用,有利于节约农村土地资源。^① 通过政府引导,促进农民合作,有利于水电路等问题的解决,有利于农户改水、改厕、改圈活动的开展。

3. 农民从制度上已成为新农村建设的主体。在调研中看到,虽然现实中存在官员过多干预新农村建设的不足,但农民从制度上成为新农村建设的主体,也是不争的事实。其中值得推荐的是江西和福建的做法。

福建省晋江市泰宁县的做法是遵循“三个自主”:一是农民“自主申报”。以20户以上自然村为单位,做到“三个优先”(动作快的优先、自筹资金多的优先、申报支持率高的优先)，“三个不搞”(申报支持率未达到80%的不搞,筹款量未达到应筹资60%的不搞,居住率未达到60%的不搞),2006年共有25个试点村58个村组被认定为整治点。二是农民“自主建设”。采取哪种建设模式、实施哪些项目由农户自己确定,建设资金由农民自己投资为主,建设施工由农民自己投工投劳。三是农民“自主管理”。整治点成立村民理事会,由理事会负责群众发动、资金筹集、项目实施、质量监督、后续管理等各项工作。通过理事会运作,实现了群众的事情自己办,并解决了农村欠账等历史遗留问题。

江西的做法是:(1)实行自愿申报制度。即以自然村为单位,村庄自愿申报、乡镇审核批准、县里统一备案的申报制度。自愿申报的含义是,村内80%以上的农户赞同编制新农村建设和开展新村庄建设。(2)实行村民治理。即

^① 1984—2004年间,我国农村住宅建设总量达到108亿平方米,但农村一直是只见新房不见新村。有些农户的住宅拆了三四茬,造成农民财富的大量浪费。这是一个必须关注并要加以解决的问题。

以自然村为单位,采用村民选举的方式成立新农村建设理事会,由该理事会出面组织,使农民群众在新农村建设中的决策权、参与权、管理权和监督权得到保障。由理事会出面动员外出的民营企业参与本村的新农村建设活动,以加大筹资力度。(3)规范政府行为。第一,明确规定六个不搞,即不搞环村公路,不搞大型广场,不搞进口草坪,不搞名贵花木,不搞违背群众意愿和经济承受力的大拆大建,不搞脱离实际的负债工程。第二,明确规定政府可以补位不能越位。凡是市场能够做的事情,交给市场去做。例如农村电网改造,交给电力公司去做;有线电视进村入户交给有线电视网络公司去做;信息化项目交给电信、联通等公司去做。(4)建立合作平台,整合相关资金。政府各部门都有一些资金可用于新农村建设,通过建立省级整合平台和县级整合平台,形成部门合力。(5)改进激励手段。政府通过以物代资、以奖代补等办法,调动广大农民群众投工投劳的积极性。

4. 政府不同程度地具备了推动新农村建设的实力。我们在调研中切切实实地感受到,虽然现实中存在着追求政绩而打造花瓶的倾向,甚至表现出官员积极性高于农民积极性的迹象,但从总体上看,各级政府推动新农村建设的势力越来越强,投入力度越来越大,也是不争的事实。各地新农村建设的力度与政府的财政状况具有很强的相关性。其中,经济发展水平相对较高的地方的政府,主要依靠自己的力量推动新农村建设;经济发展水平相对较低的地方的政府,主要依靠上级政府的财政转移支付推动新农村建设。

福建省的经济发展水平相对较高,各级政府推动新农村建设的范围和力度也相对较大。具体做法是:第一,从下派支书、科技特派员、选聘 12.4 万名农村“六大员”入手,逐步完善新农村建设的工作机制,使农村基层服务网络更加健全,服务水平逐步提升。第二,从增加财政转移支付入手,建立农村低保、农民合作医疗、农民子女义务教育阶段的学杂费免除、贫困生救助等低水平的保障制度。第三,以自然村为基本单元,开展农村住房保险、森林火灾保险、水稻种植保险、渔工和渔船责任保险等政策性农业保险,以及农村养老保险、失地农民养老保险等制度。第四,全面推行乡镇政务公开、村务公开、村务决策听证、村民自治等制度。

内蒙古的做法是:制订乡级最低公用经费保障标准,确保苏木乡镇机关单位正常运转;规范财政转移支付机制,确保免费义务教育制度的顺利实施;筹措各方资金 1.5 亿元,建立健全农村牧区低保体系,着重解决 40 万特困农牧民的生活保障问题,支持农村牧区基础设施建设和村容村貌整治。