

兰州新农村建设的经验、问题与对策研究

◇ 蒋贵凰^{1,2}, 胡翠玲³, 宋迎昌³

(1.中国社会科学院工业经济研究所,北京 100836; 2.北京城市学院,北京 100083; 3.中国社会科学院城市发展与环境研究中心,北京 100005)

[摘要] 新农村建设是农村第二次飞跃式发展的有效路径。近年来,兰州新农村建设使农村经济实现了长足、快速、稳步地发展,农民的生活水平不断提高,有许多经验值得借鉴。但同时调查也表明,制约农村经济发展的瓶颈以及影响农村稳定和持续繁荣的因素依然很多,社会主义新农村建设还有许多新的问题和情况亟待解决,新农村建设任重而道远。

[关键词] 新农村建设;兰州;统筹城乡发展

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2009)09-0039-05

统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设,解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局。要加强农业基础地位,必须走中国特色农业现代化道路,坚持发展现代农业、繁荣农村经济,加强农村基础设施建设,健全农村市场和农业服务体系。近年来,兰州新农村建设使农村经济实现了长足、快速、稳步地发展,农民的生活水平不断提高,有许多经验值得借鉴。2008年研究小组实地考察了兰州市安宁区和皋兰县9个具有代表性的村庄(安宁区的桃林村、东门村、马家庄,崔家庄、邹家庄、红艺村、黄家滩村和皋兰县的砂岗村和豆家庄村),了解广大农民、基层干部的现实需要以及参与社会主义新农村建设的意见和建议。通过对调查结果的总结和分析,归纳出兰州市新农村建设的经验、存在问题和可行对策。

一、兰州市新农村建设的经验总结

1. 强化组织领导,明确工作思路

总结各村新农村建设成功的关键点在于领导班子的建立、工作思路的明确和恰当方法的采纳和实施。首先,体现在健全组织机构,加强组织

领导上。新农村建设的初始阶段离不开好的发展理念和管理体制,而这必须通过一个好的领导班子,自上而下的推行,利用好的手段从侧面引导村民积极参与进来。因此需要成立新农村建设协调领导小组和新农村建设工作指导组,形成一级抓一级、层层抓落实的有效工作机制,促使新农村工作组织有序,顺利推进。在被调研的皋兰县,按照“强班子、兴产业、谋发展”的思路,积极推行村党支部书记、村委会主任与协会会长,党支部班子成员、村委会成员与协会会员“双向进入、交叉任职”“三位一体”的管理服务机制,逐步形成以村党支部为依托、以党员和能人为主体的、以群众为基础、以致富项目和专业合作组织为载体、以增加农民收入为目标的农村党建新模式,不断提高党支部的战斗堡垒作用,为新农村建设提供坚强的组织保证。其次,需要科学制定规划,明确工作思路。兰州新农村建设在充分调研的基础上,结合实际,科学制定新农村建设规划纲要,明确发展思路和奋斗目标,提出重点工作和具体措施。积极协调城建、土地规划、设计等有关部门着重搞好试点村建设规划,并确保规划立足当前,着眼长远,使其具有前瞻性、可行性和操作性。第三,需要健全规章制度,明确工作职责。为规范新农村建设工作,需要从制度建设入手,抓规范、抓提升。兰州安宁区先后制定了《新农村建设协调领导小组办公室工作职责和工作制度》、《全体会议制度》、《专题会议制度》、《关于开展安宁区新农村建设试点示范村指导工作的意见》等工作制度和办法,并进一步明确了工作职责和任务,为其新农村建设工作迈入规范化、制度化的轨道打下良好的基础。第四,通过参观学习提升领导班子的整体素质。在访谈

[作者简介] 蒋贵凰(1982-),女,湖南邵阳人,中国社会科学院工业经济研究所博士,北京城市学院讲师,主要从事区域经济、城乡统筹,城市发展、区域协调发展、信息管理等方面的研究;胡翠玲(1982-),女,山东泰安人,中国社会科学院城市发展与环境研究中心硕士研究生;宋迎昌(1965-),男,山西大同人,中国社会科学院城市发展与环境研究中心研究员,博士生导师。

中,发现采访的十几位村主任和村委书记均对新农村建设有较深的认识和独特的见解,而这些均是通过组织学习、外出参观来得以提升的。例如东门村的新农村建设领导班子在实施新农村建设前曾集体去参观学习过沈阳、重庆、江苏等地区新农村建设的先进经验,尤其是农家乐的建设和经营经验。这对强化组织领导,明确工作思路起到了至关重要的作用。

2. 建立多级融资渠道, 确保资金落实到位

调查中发现,安宁区新农村建设的试点村均充分利用了国家建设新农村的政策,获得省、市、区和街道的财政支持。并在此基础上,进一步强化企业投资、部门帮扶,社会力量参与支持等措施,调动农民、社会、帮扶部门等多方的积极性,多渠道、广泛地筹措建设资金,确保新农村各项建设所需资金落实到位。据不完全统计,截止2007年,安宁区争取省级帮扶资金100万元,市级帮扶资金605.4万元,区财政投资410万元,整合各部门资金924.3万元,其中区教育局筹资675万元,新建和翻建农村校舍14,010平方米;区建设局筹资130多万元修建农村道路4.5公里;区卫生局筹资45万元对安宁堡街道卫生院进行整体改扩建,建筑总面积1200平方米;区发改委筹资108万元新建社区卫生服务中心一座;区农业局为禽类养殖补助资金15万元,区文化局配备了文化资源共享设备图书13.3万元,并捐助了一系列的配套体育设施。在桃林村新农村建设项目计划总投资的700万元中,落实省上专项资金500万元(逐渐分批给予资助),市财政扶持资金150万元,安宁堡街道配套资金219万元,自筹81万元。

3. 发展特色经济, 实现特色农业产业化

兰州安宁区的新农村建设强调发展特色农业产业,这对于解决农民就业,增加农民收入,形成农村经济长期有效的发展机制来说,是一条切实可行的道路。在实施过程中,安宁区按照“政府主导、市场运作、一村一品,合理利用,保证质量”的开发方针,以生态建设为核心,以山水景观为载体,以空间优化为基础,大力推进生态特色农业。利用传统农业经过长期发展形成的一批产业优势,鼓励农民采取联合开发、土地入股等经营形式,兴办集旅游观光、休闲娱乐为一体的生态农业产业,提高农业效益,增加农民收入。譬如:桃林村、红艺村发展以白凤桃为主的特色产业,引进新品种,改造老桃园,利用新技术进行栽培,提高蜜桃品质,形成蜜桃品牌;黄家滩村以生产食用菌为主,投资800余万元,建成了14,000平方米的冷库,形成食用菌品牌;东门村

发展个体经营的“农家乐”近70家,形成“农家乐”品牌;马家庄,崔家庄,邹家庄三村利用老梨树园,建成了都市春天生态酒店、梨韵、梨景等精品休闲旅游观光为一体的高档都市农业休闲精品园;邻近的沙井驿河湾村建设辣椒生产基地;焦家庄村利用山边、沟边荒地,建设规模养殖小区,推动畜牧产业发展。此外,安宁区投资400多万元,建成了6,000平方米反季节温棚,优化改良桃品种,提升万亩桃园和蜜桃品牌效应,同时,加大辣椒、枣、食用菌等特色农产品的培育开发,延长产业链。这些特色农产品基地的规模化、产业链的延伸,探索出了一条以都市休闲观光农业为支撑的城乡一体化建设的新路子。

4. 调动农民积极性, 消除抵触心理

新农村建设的主体是农民,只有把农民的积极性调动起来,才可能把新农村建设搞活搞好。而要发挥农民在新农村建设中的主体作用,必须围绕利益做文章。被访谈的东门村“农家乐”,生意兴隆,每年每户平均经营收入可达3万~5万元,好的5万~10万,然而在早期推行农家乐时,村民们由于对新事物的抵触,不愿进行投入和改造。后来在区政策的扶持和村委会的鼓励下,一些农户感到有利可图才参与进来,正是他们的高额收益才吸引了大量后续农户的加入,促使新农村建设顺利进行。因此调动农民积极性,要联系农民的生产生活实际,向他们宣讲形式,宣讲政策、宣讲道理,从农民最关心、最直接、最现实的利益抓起,让农民真正感受到自己是新农村的建设者和受益者,使新农村建设的各项主张变成村民的自觉行动。

在新农村建设中,一部分农民失去土地,让他们支持新农村建设,必须有良好的制度保障。在安宁区主要采取的措施如下:①对原本家庭收入稍高农户,鼓励其投资经营农家乐或自主创业;对有地农户,鼓励采取联合开发、土地入股等经营形式,联合兴办产业,壮大集体经济,实现农民群体增收。②建立就业信息服务平台,提供及时信息,帮助年轻人群外出务工,实现劳务输出。近两年,安宁新增就业人员3,441人,基本消除“零就业”家庭。③对于困难家庭,按照安宁出台的《关于进一步建立健全城乡困难群众社会救助体系的决定》,全面建立了救助帮扶体系和“五位一体”的工作机制,开展了“贫困救助线”和“民情直通车”等活动,完成省级老年综合社会福利中心项目的选址和规划设计,成立安宁区慈善协会,使社会困难救助和保障能力不断增强。④将全区10,550名城乡困难群众纳入低保,累计

发放城乡低保金 1117 万元, 城乡低保实现了动态管控下的应保尽保。筹集 76.3 万元大病医疗救助金, 对 322 人实施了大病救助。新型农村合作医疗深入推进, 参合率达到 91.5%。上述措施的思路是一方面给予农民生活、医疗方面的保障, 解决后顾之忧; 另一方面从多角度帮助农户实现就业和增收。它使得无论是通过新农村建设实现就业的人员、还是外出务工人员及困难家庭都支持新农村建设。

5. 加强精神文明建设, 培育新型农民

在调研中, 发现安宁区大部分农民对近几年的新农村建设都比较满意, 原因不仅仅在于基础设施的改进, 上下水的便利, 还在于安宁区的各街道和各村委会不断加强新农村精神文明建设, 建立书画室、书屋, 冬季农户闲暇时会在书画室练习或创作书法和绘画作品, 从书屋借阅感兴趣的书籍, 这极大地丰富他们的知识和业余生活。此外在各村委会都有活动室, 村民们可在活动室举行活动、排练节目。

同时, 每年在各村村委会都会定期举办新型农民培训, 根据不同季节需求, 为农民传授农业相关知识, 从组织、培训、引导等关键环节入手, 着力培育“有文化、懂技术、会经营”的新型农民。譬如: 桃林村成立了桃子协会和枣子协会, 帮助农户依托街道科技服务中心, 引进桃子新品种, 选优育精, 种植早、中、晚桃品, 延长桃子的上市时间, 增强市场竞争力。同时协会围绕农产品生产、储藏、销售等环节提供培训, 推广种植技术, 提供市场信息。东门村对“农家乐”的经营者和从业人员进行经营管理、旅游知识、服务规范、本地民俗文化和风土人情方面的培训, 提高“农家乐”整体经营水平。

此外, 民主法制建设也在新农村如火如荼的展开, 期间安宁区积极开展构建“和谐村镇”工作, 制定了安宁区《关于开展创建“和谐村镇”活动的实施方案》。明确了“民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的创建目标, 坚持以服务群众为重点, 以加强党的基层组织建设和基层政权建设为契机大力开展创建活动, 构建“和谐村镇”。同时, 强化信访“双向”规范, 加大信访稳控力度, 落实“五包”措施, 即包接访、包解决问题、包教育转化、包稳控管理、包依法处置。从被调研的农户发现, 村民全部参与了村干部的选举, 普遍认为目前政府较为民主, 向村委会提出的问题能够及时有效解决。

二、兰州市新农村建设存在的问题

近几年, 兰州市安宁区和皋兰县的新农村建设均实现了良好开局, 取得了较好的成效, 但也存在一些困难和问题。

1. 新农村建设的自身动力不足

这一问题在处于新农村建设初级阶段的皋兰县尤为突出, 主要原因在于, 新农村建设初级阶段, 基础设施较差, 投资需求缺口大, 社会事业发展滞后, 新农村建设的本地推动力不足。其次, 农民群众思想道德、科技文化素质普遍较低, 主体作用薄弱、投资能力有限。新农村建设最基本的要求就是要以农民为主体, 最广泛充分调动农民积极性和创造性。政府仅需在统筹规划、基础设施建设、信息、信贷和技术等方面提供服务, 当好新农村建设的领航员。但实际工作中农民意识淡薄, 投资意愿不强, 等着, 看着政府行事的多, 参与进来的少。这需要新农村建设推行工作以解放思想, 传播意识为先, 促使村民产生动力。

2. 促进新农村建设的机制和制度有待建立和完善

新农村建设是一项系统工程, 关乎农村生产生活各方面的建设和改革, 需要一系列政策措施指导实践, 虽然中央制定了一系列新农村建设政策, 但由于条块分割, 以致配套措施缺乏协调, 政策之间存在相互抵触现象。譬如皋兰县, 由于缺乏整合有效资源用于新农村建设的机制和制度, 使相关部门协同力不足。其次, 各地对新兴特色农业产业的综合执法力度不够, 需要通过恰当制度约束保持其健康、稳定的发展, 又不可设置重重关卡破坏其良性发展的动力。

3. 促进农村经济持续发展的农村金融体系尚未建立

尽管调查中发现, 新农村建设的试点村利用多级融资渠道, 确保新农村建设资金落实到位, 但同时也发现, 这些资金主要来源于财政支持、部门帮扶、农民自筹, 缺少能够支持农业持续发展、满足农村经济各层次需求的, 有活力的农村金融体系。新农村建设需要不断扩展, 仅靠政府投入和农户自筹难以满足快速发展的需求, 因此, 以农村金融体系为中心的多元化投入机制有待建立和完善, 这样才能解决新农村建设资金支持力不足的问题。

4. 农业特色产业的发展水平需进一步提高

兰州市的休闲观光特色农业刚刚起步, 还很弱小, 产品结构、服务意识等都有待进一步提高。其一, 目前, 农业产业结构还不能适应多变的市场, 需要及时了解市场信息, 采用先进农业技术; 其二、休闲观光特色农业产业的发展, 必须有良

好的服务意识, 而目前的服务人员来自村民, 缺乏这一方面的知识和技能, 需要进一步提升人员素质和服务水平。其三, 由于农牧业生产空间日趋缩小, 需要考虑如何集约用地, 充分利用现有资源, 提高经营效率。

5. 新农村建设中非农产业发展用地难

在目前国家土地政策下, 农村非农产业发展难以合法地取得土地, 多为占用集体土地或者租用农民的承包地, 不仅无法通过土地抵押取得银行贷款, 而且还冒着极高的违法用地风险。在安宁区, 多数村庄位于城市规划区内, 村庄建设规划的制定要符合城市总体规划的要求, 规划审查严格, 难度较大, 审查批准手续较多, 不仅影响新农村建设工作进度, 而且土地归属权问题也存在较大争议。

6. 失地农民就业问题依然存在

农民单纯靠传统农业增收的难度大, 新农村建设使大量的农业用地被征用, 变成了非农用地, 导致一大批农民从土地上剥离出来, 变成了失地农民, 随之而来的却是失地农民的就业问题。从目前情况看, 新农村建设形成的产业并不能解决所有失地农民就业问题, 如何通过有效的劳务输出、自主创业等形式解决就业问题也仍是困扰兰州市新农村建设的重大难题。

三、新农村建设的对策建议

1. 在基础设施建设方面, 加大财政投入

政府的资金扶持, 是推进新农村建设中所必需的条件。没有政府强有力的扶持, 就难以推进新农村的建设。党的十六届五中全会明确地提出坚持“多予、少取、放活”, 加大各级政府对农业和农村增加投入的力度, 扩大公共财政覆盖农村的范围, 强化政府对农村的公共服务, 建立以工促农、以城带乡的长效机制。各级政府应当建立专门的新农村建设专项资金, 定向用于推动新农村建设的各项事业。对于贫困地区, 地方财政能力弱, 需要中央财政和省级财政给予更大的支持力度。支持方式可以多种多样, 如: 直接转移支付、项目补贴、提供建设物质支持、贴息贷款、以奖励形式再补贴等。

而在财政投入的使用上, 应以基础设施为主攻点, 全力改善农村发展条件。新农村建设的一个重要任务就是通过改善农村基础条件, 吸引资金、技术、项目、人才等城市富余要素向农村聚集和流动, 加快农村发展^[1]。因此一是要搞好道路建设, 解决农民“出行难”、农资“流通难”的问题。二是加快水利建设步伐, 有计划地实施小流域治理、灌区改造和上水工程建设, 解决像皋

兰县的缺水问题, 提高农业综合生产能力。三是全面推进公用设施建设, 按照统一规划, 逐步完善与农民生活密切相关的学校、乡镇卫生院、村级组织阵地等公用设施建设, 提升农村公共产品服务能力。

2. 以政府为主导, 完善新农村建设的相关制度

解决三农问题, 单靠农村自身的积累太漫长, 单靠市场机制作用又会加剧农村和城市发展的不平衡, 因此政府在新农村建设中的主导作用是无可替代, 但这并不等于政府完全包办, 而是提供政策、资金、技术等方面的支持和服务, 致力于组织协调, 形成上下联动、左右配合、齐抓共管的良好局面。其中, 重中之重是以政府为主导, 完善新农村建设的相关制度。

完善的制度可以杜绝形式化工程, 确保新农村建设有效推行。具体而言包括: ①完善农业专题发展规划。譬如安宁区农业综合发展规划于2007年已正式出台, 但各项专题规划、局部规划还没有制定, 对实施规划必将产生不利影响。需要把专题规划作为农业发展规划的有机组成部分, 与各相关街道进行完善。②完善农业行政执法。国家、省、市先后出台了多项农业相关的法规政策, 涉及农业发展、管理的各个方面, 需要地方从提高执法人员的水平, 完善制度和程序入手, 切实加大行政执法力度。③切实加强农产品质量安全检测管理, 搞好农产品的初级检测, 逐步向市场准入制度发展, 维护消费者利益。④加强资金管理, 明确使用途径, 提高使用效益, 保证新农村建设工作顺利进行。⑤完善城乡规划体系, 解决规划中的冲突问题, 消除模糊地带的争议。对乡村规划加强法律规范, 防止土地无序开发, 滥用浪费的情况, 逐步实现集约化发展。

3. 培育新型农民, 将人口包袱转化为人力资源

培育和造就大批有文化、懂技术、会经营的新型农民, 增强农民自我发展的能力, 是新农村建设的重点任务。新型农民首先应从思想上发生转变, 可以通过转移的方式, 让农民走出农村, 感受外界的变化, 从思想深处对现状产生不满, 激发他们主动改变自身生存状况。其次, 要采取多种渠道、多种形式, 大力加强农村职业教育和对农民的专业技能培训, 增强农村劳动力自主就业能力, 为农村剩余劳动力向城市非农产业转移提供必要条件^{[2][3]}。第三, 将培育新型农民与引导人才流入有机结合起来, 形成以培育新型农民为主、引导人才流入为辅, 以及“走出去、请进来”的人才发展格局, 为新农村建设注入强劲动力, 以推进其稳步向前发展。制定相关政策和措施,

鼓励、支持和引导高层次人才到农村去发挥聪明才智、施展人生抱负,使他们在实现人生价值的同时,又能为新农村建设做出贡献。第四,大力发展九年义务教育和高等教育,提高后代文化素质水平,从长远看是最有效地解决农民就业问题的必经之路。

4.建立适应新农村建设的农村金融体系,鼓励自主创业

针对农民投资能力低,有创业意识而无创业本钱的问题,恰当的农村金融体系成为必要。目前农行政策性金融功能缺位,服务功能比较单一,没有真正意义上的农田水利、农业园区及农户贷款,对农村经济发展的促进作用比较有限。国有商业银行的撤离,又导致农村金融“空洞化”^[4]。因此,一方面应重新界定中国农业发展银行的政策性金融业务范围,增加资金投入,充分发挥其政策性金融机构的职能^[5]。另一方面应针对农业和农村经济的特点,把农业银行办成真正的商业银行,同时在政策上给予优惠,引导中小商业银行加强对农村的金融服务。其次,可以引导民间资本和社会闲散资本更广泛地参与农村金融活动^[6],大力培育民营银行,既能为农村、农民及农村中小企业提供良好的金融服务,又有利于打破农村信用社垄断农村金融市场的格局,增强农村金融市场竞争活力,抑制农村高利贷,促进农村金融体系的良性发展。其三,需要建立全方位多元化农村融资制度,如建立政策性金融的财政补偿机制、农业贷款收益补偿机制、农村资金回流制度、农村信用担保制度、政策性农业保险和巨灾保险制度等。

5.培育新的经济增长点 多角度解决就业难题

新农村建设,必须以新产业的发展壮大为支撑,形成新的经济增长点,实现农业产业的战略转型。首先,本地农民可因地制宜,结合实际做好农业特色产业文章,研究好终端市场,积极培育和发展富民产业,提高农业综合生产效益;加大服务项目,通过提供便捷、高效、优质的服务来实现农民增收。这一方面,既要强调规模化、标准化的农产品生产基地的建立,提高农业生产率,又要强调建立完善的农业社会化服务体系,围绕产加销一体化,发展农产品仓储、运输和销售业,建立具有规模的农产品专业营销市场,为农业生产提供及时有效的服务。其次,要充分发挥近郊优势、传统农业优势,走农业商贸、旅游、观光相互发展,相互促进,增加农民收入的道路,为失地农民创造条件,促进就业。此外,需要按

照“依托城市、服务城市、致富农民”的发展思路,引导鼓励县城周边和乡镇中心村积极发展第三产业;按照“跳出农业抓农业,减少农民富农民”的思路,开辟其它城市的劳务基地,多渠道转移农民就业,拓宽农民增收渠道。

四、结语

兰州市的新农村建设希望通过提升农民收入水平,改善农民生活,开展农业特色产业,培育新型农民逐步实现城乡统筹发展,并慢慢地、适度地向城市化这一目标靠近,最终实现城市化。在这一过程中,目前的新农村仅实现了村民职业非农化和部分实现了居住地城市化,离最终村民生活方式城市化还有很大一段距离,需要不断通过调查分析,发现问题,作出调整。

[参考文献]

- [1] 赵建利. 新农村建设的问题与思考 [J]. 调查与研究, 2008, (2): 37-39.
- [2] 徐芳, 栾宏琼. 西部农村加快城镇化步伐与提高非农劳动力比重对策研究 [J]. 农村经济, 2006, (12): 107-110.
- [3] 王亚飞. 对我国城乡一体化实现模式的探讨 [J]. 经济纵横, 2007, (2): 42-44.
- [4] 郝玲, 朱乃芬. 完善农村金融体系, 推进新农村建设 [J]. 经济师, 2008, (3-4): 75-76.
- [5] 李瑞芳. 完善农村金融体系的思考 [J]. 经济师, 2008, (6): 255.
- [6] 乔颖丽, 王艳华, 吉晓光. 西部欠发达地区新农村建设模式的战略选择 [J]. 农业经济, 2008, (2): 13-14.

Research on the Experience, Problems and Countermeasures of New Countryside Construction in Lanzhou

Jiang Guihuang^{1,2}, Hu Cuilin³,
Song Yingchang³

(1. Institute of Industrial Economics of CASS, Beijing 100836, China; 2. Beijing City University, Beijing 100083, China 3. Urban Development and Environment Research Center of CASS, Beijing 100005, China)

Abstract: New countryside construction is a second leap of rural development. In recent years, the construction of new rural in Lanzhou Province facilitates rural economy to develop rapidly and steadily and improves the living standard of the farmers. There is a lot of experience worth learning from. But at the same time the survey also shows that there are also many constraints and bottlenecks affecting rural economic development and prosperity. Many new problems still need resolving and the new countryside construction has a long way to go.

Key words: new countryside construction; Lanzhou; unified development of urban and rural areas

(责任编辑:张丹郁)