华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.4 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.5)

广州推进社会主义新农村建设的研究①

郑 晶, 卢鸿鹏, 毕亚林, 张阳武

(华南农业大学 经济管理学院, 广东 广州 510642)

摘 要: 首先探讨了社会主义新农村建设的内涵,并分析了广州推进社会主义新农村建设的实践和成效,指出其存在的难点和问题,进而阐述了广州推进社会主义新农村建设的战略要求和战略思路。最后指出广州推进社会主义新农村建设的"十一五"规划的政策要点。

关键词: 社会主义新农村; 中心镇; 广州

中图分类号: F320.3 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2006)04-0015-11

一、引言

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,明确了今后5年我国经济社会发展的奋斗目标和行动纲领,提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,为做好当前和今后一个时期的"三农"工作指明了方向。这是继家庭联产承包责任制和农村税费改革之后,以"以工哺农、以城带乡"为核心特征的又一重大举措。广州市作为全国经济发达的地区之一,在"三农"工作中已经取得了显著成效。然而随着发展的加速和改革的深化,"三农"问题的深层次矛盾日益凸显,成为引发社会不稳定的重要因素之一,也成为阻碍广州经济建设和社会进步的一道屏障。因此,如何按照科学发展观的要求,把握统筹城乡发展方略,深化对新农村建设内涵的认识,分析新农村建设遇到的难点,提出切合广州实际的对策措施,切实解决好"三农"问题,让农民分享"三化"的成果,已摆在了广州市"十一五"规划的突出位置。

二、"社会主义新农村"的科学内涵

党的十六届五中全会指出的"生产发展,生活富裕,乡风文明,村容整洁,管理民主"的二十字方针给出了新农村的全部涵义,全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会建设的目标要求。对这一全新的概念,我们可以作如下理解:

(1)以生产发展为基础。建设社会主义新农村必须以科学发展观为指导。一要为发展生产提供新的保障,加大政府对农村资金的投入力度,加强农村基本设施建设,提高农业综合生产能力,扩大公共财政覆盖农村的范围。二要为发展生产提供新的支撑,把农业科技作为农业第一生产力,不断提高科技进步对农业生产发展的贡献率。三要为发展生产提供新的平台,力促一、二、三产业协调发展,因地制宜。

(2)以生活宽裕为标志。这是新农村建设的目的,要求千方百计不断增加农民的生产性、工资

收稿日期:2006-09-20

作者简介:郑 晶(1980-),女,福建福州人,华南农业大学经济管理学院博士研究生,主要研究方向为农业贸易与农村金融.

① 本文系广州市政府委托决策咨询专家研究课题"广州推进社会主义新农村建设的研究"的部分成果,项目主持人为温思美教授。

性、资产性、福利性收入,大力改善生活条件,不断缩小城乡差距,让农民能充分享受工业化、城市化、产业化的文明成果。

(3)以乡风文明为核心。这是社会主义新农村建设的内在要求。建设社会主义新农村的主导力量是政府,而主体则是农民,要不断促进教育、文化、卫生和体育事业的全面发展,培养有理想、有道德、有文化、有纪律和懂技术、会经营、善管理的新型农民,形成家庭和睦、民风淳朴、互助合作、稳定和谐的良好社会氛围。

(4)以村容整洁为条件。这是社会主义新农村建设最直观的体现,是生态文明建设的重要内容,是实现人与环境和谐发展的必然要求。要高起点规划农村建设,由点到片、由片到面、梯次推进,全面建设绿色生态新农村,突出新房舍、新设施、新环境。

(5)以管理民主为保证。这是社会主义新农村建设的政治保证,显示了对农民群众政治权利的尊重和维护。要进一步扩大农村基层民主,完善村民自治制度,拓宽农民民主参与领域,使其真正拥有知情权、参与权、选择权、监督权,充分尊重其意愿,调动其参与新农村建设的积极性。

三、广州"新农村"建设的实践与难题

(一)"新农村"建设的成效①

1. 加快推进中心镇建设

2003 年,广州市委、市政府作出了加快中心镇建设的重大决策,按照"今日中心镇,明日卫星城"的理念和"合理布局、科学规划、政府推动、市场运作"的发展思路,大力推进 15 个中心镇建设,规划每个中心镇中心区约 20 万平方公里,可容纳约 20 万人的规模。

两年多来,15 个中心镇规划和建设工作成效显著,主要体现在:第一,中心镇基础设施建设投入力度加大。据初步统计②,2003—2004 年,市、区(县级市)两级财政累计投入中心镇的专项建设资金 2.2 亿元,返还各种税费近 2 亿元;市农业、水利、公路等部门支持资金近 3 亿元;第一、二批 10 个中心镇自筹资金 5 亿多元[1]。第二,招商引资进展顺利,产业集聚逐步形成。至 2004 年底,第一、二批 10 个中心镇共引进 500 多个投资项目,合同投资金额 110 多亿元。2004 年,第一、二批 10 个中心镇实现生产总值 275.45 亿元,比上年增长 14.3%;合计完成两税收入 28.07 亿元,增长 18.3%,其中第二批 5 个中心镇两税收入增长均超过 20%。第三,初步建立农村劳动力转移就业机制,农村富余劳动力转移成绩显著。据统计,仅 2004 年第一、二批 10 个中心镇就对 15650 名农村劳动力进行了各项培训,成功转移就业 26497 人,约占当年全市农村劳动力转移就业人数的 50%。

2. 加强农业基础设施建设

围绕提高农业综合生产能力、提升农村公共服务水平的目标,市政府着力推进四项工程:一是"青山绿地"工程,即从 2004 年开始,用三年时间,投入 12.5 亿元,新增和改造绿地面积 86 平方公里。截至 2005 年 8 月底,该项工程已完成总任务量的 80%。二是农村的"五通"工程,即 2007 年前全市农村全面实现"通电、通电话、通自来水、通水泥路、通有线电视"。截至 2004 年底,共投入资金 7.35 亿元,完成了 1132 个行政村的"五通"任务。三是城乡防灾减灾工程,即计划投资 81.26 亿元,大力推进列入城乡防灾减灾工程建设范围的 18 宗工程。四是农田标准化整治工程。1995—2004 年,各级政府累计投入 10 多亿元完成了 70 万亩农田和 2 万亩鱼塘的标准化改造任务。

3. 大力引导农村剩余劳动力转移就业

---

① 本节未注明的数据来源于穗农,《统筹城乡发展 推进农村"三化"》,《广州农村》,2005,(5):8-10。

② 数据来源:李波,史伟宗,《加快中心镇建设步伐 统筹城乡一体化发展》,《广州农村》,2005,(4):3-5。

在促进农村富余劳动力转移的过程中,广州市注重建立健全“三个机制”[2]:一是农村劳动力转移就业服务机制。从市、区(县级市)到镇村层层建立劳动就业服务机构,建立当地18岁至45岁农村劳动力资源状况信息库。二是农村劳动力职业技能培训机制。实施“青年农民科学技术知识技能培训工程”,每年培训1万人;各级财政每年投入2000万元资助5万名农村劳动力参加培训;对年收入1500元以下的贫困户,市财政按每个学生每年2000元的标准,资助一名子女免费到技工中专学校读书。三是农村劳动力培训与转移就业激励机制。对参加培训并获得相应职业资格证书的农民、介绍农民就业并签订1年以上合同的就业服务机构或村委会、对招用本市农民并签订1年以上劳动合同的单位等实行相应的奖励;对农民与城镇下岗事业人员一样实行全免费职业介绍和职业指导。

4. 加快推进农村社会事业全面发展

一是城镇居民生活保障制度向农村社区延伸。目前,广州农村的低保标准为130－200元,农村社会保障网络覆盖率达到100%。同时,全市已建立完善农村五保户供养机制和实现“镇镇有敬老院”。二是完善农村医疗保障制度建设。自2003年起,全市各级财政按当地农村最低生活保障标准的14%补助农村合作医疗或由市福利彩票公益金立项资助,推进新型农村合作医疗制度建设。2004年全市参加新型农村合作医疗的覆盖率达到69.62%,各级财政共投入资金5061.31万元,实现了每个行政村配建一个医疗站。三是加快农村教育发展。自2005年起,市财政每年安排5亿元教育专项资金;区、镇安排的教育经费占当地GDP比例2.5%以上,且逐年提高,教师工资、财政性生均公用经费和新增危房改造的支出等全额纳入财政预算。

5. 加大财政支农投入力度

据统计,2001—2004年,市本级财政支农投入共达到62.05亿元,平均每年投入超过15亿元。其中一般预算指出24.8亿元,年均增长19.8%;基金预算支农指出36.5亿元,年均增长25.9%,均超过财政经常性收入的增幅。市本级财政一般预算支农投入从2001年占总支出的1.6%增加到2004年的近2%。在税改过程中,各级财政共安排转移支付资金1.34亿元,确保农民负担不反弹和镇级机构、村级组织正常运转及农村义务教育经费需要[2]。

6. 大力发展都市型现代农业

一是突出发展农业主导产业。2004年五大优势产业产值占农业总产值的82.3%。二是推进农业产业化、基地化。2004年,全市共有农业龙头企业50家(国家级4家、省级9家),带动农户18.1万户(约占全市1/3)、增收1.45亿元。目前全市共建成64.6万亩的蔬菜、水产、水果及花卉等生产基地。三是提高农产品质量。制定(修订)了农业地方标准160多项,获得绿色食品和有机食品认证的农产品分别达102个和66个。四是健全农产品流通体系。2004年,四大中心批发市场交易额达176.2亿元,同比增长12%,基本形成了中心批发市场、产地批发市场、农贸市场和超市协调发展的农产品流通体系[2]。五是继续实施科技兴农战略。2004年农业科技贡献率达52%,科技成果转化率达70%,机械化综合水平达68%,均位居全省前列。

(二)“新农村”建设存在的问题①

1. 农村资本投入不足

如表1所示,1995—2003年间,广州仅有4个年份财政支农支出的增幅快于财政收入的增幅;也仅有4个年份财政支农支出的增幅快于财政支出的增幅;且财政支农支出比重趋于下降。再从农业社会投资来看,第一产业全社会固定资产投资额自2000年起大幅减少,占全社会固定资产投

① 本节未注明的数据均根据相应年份的《广州统计年鉴》整理或计算而来。

资的比重不断下降,由1990年的1.57%降为2003年的0.12%(见表2)。金融机构农业贷款比重也由1990年的2.51%缩减为2003年的0.56%。而农业实际利用外资额则呈现明显的波动性,不能成为农业的投资的一个稳定来源。虽然农业全社会固定资产基本建设投资占第一产业全社会固定资产投资的比重却稳步上升,但由于总体资本投入不足,农业基础设施的总体水平仍不能满足和适应农业(村)经济发展的需要是一个不争的事实。

表1 广州财政收入增长速度与广州财政支农支出增长速度比较表 **单位:%**

年份	广州财政收入增长速度	广州财政支出增长速度	广州财政用于农业支出增长速度	支农支出增长速度与财政收入增长速度的差额	支农支出增长速度与财政支出增长速度的差额	支农支出所占比重
1990	-19.91	-1.17	-4.15	15.75	-2.98	4.40
1995	53.76	48.84	3.77	-49.99	-45.06	2.94
1996	-11.67	10.95	12.70	24.36	1.75	2.99
1997	20.39	17.42	12.57	-7.82	-4.86	2.87
1998	29.46	22.25	3.24	-26.23	-19.01	2.42
1999	37.01	28.66	9.18	-27.83	-19.48	2.05
2000	16.89	11.90	16.52	-0.36	4.62	2.14
2001	23.65	21.80	6.21	-17.43	-15.59	1.86
2002	-1.03	11.18	12.10	13.13	0.92	1.88
2003	11.69	12.94	32.68	20.99	19.73	2.21

数据来源:《广州统计年鉴》相应年份。

表2 广州农业支农投资情况 **单位:万元**

年份	第一产业全社会固定资产		农业全社会固定资产基本建设		金融机构农业贷款比重	农业实际利用外资额
	投资额	比重	投资额	占第一产业投资比重		
1990	14268	1.57	983	6.89	2.51	38
1995	42433	0.69	1936	4.56	1.89	679
2000	66584	0.72	9162	13.76	-	2219
2002	24625	0.24	4005	16.26	0.68	530
2003	14657	0.12	5426	37.02	0.56	1124

数据来源:《广州统计年鉴》相应年份。

2. 经济发展不平衡

首先,城乡经济发展不平衡,表现在收入和消费差距以及家庭财富和生活质量上。为了衡量广州城乡收入差距和消费差距,我们选择城镇人均可支配收入和农民人均纯收入作为收入指标,而消费指标则分别对应城乡人均全年消费性支出。需要指出的是,消费支出指标并没有将城市居民所享有的教育、医疗、住房、物价等补贴纳入计算,估计有可能低估城乡差距。考虑到名义价格没有剔除物价因素,其结果是不准确的,所以采用城乡居民消费价格指数剔除物价因素的影响。

图1显示,2003年广州城乡名义收入差距达1.45倍,但实际收入差距只有0.49倍,同1980年的0.88比减少了0.39。可见,24年来广州城乡居民收入的相对差变化并不大且总体上趋于减少,但绝对差变化显著,由1980年的283.46元扩大到2003年的8872.64元①。目前广州农村的实际

① 这里的8872.64元为名义值,该金额相当于1980年的1284.77元。

收入仅相当于城镇 1998 年时的水平,滞后了 5 年[①]。

从图中还可以发现,广州城乡居民实际消费比的变动同实际收入比的变动基本保持一致,只是在时间上有大概一年左右的滞后期,可见城乡居民的消费基本是由其收入决定的。值得注意的是消费比曲线一直要高于收入比曲线,这显示广州城镇居民的消费意愿要高于农村居民,其收入中的更高比例被用于消费。造成这一现象的主要原因是农村居民享受到的社会保障水平远远低于城镇居民,这使得他们的生活面临更大的风险,迫使他们将更多的收入用于储备以抵御风险。

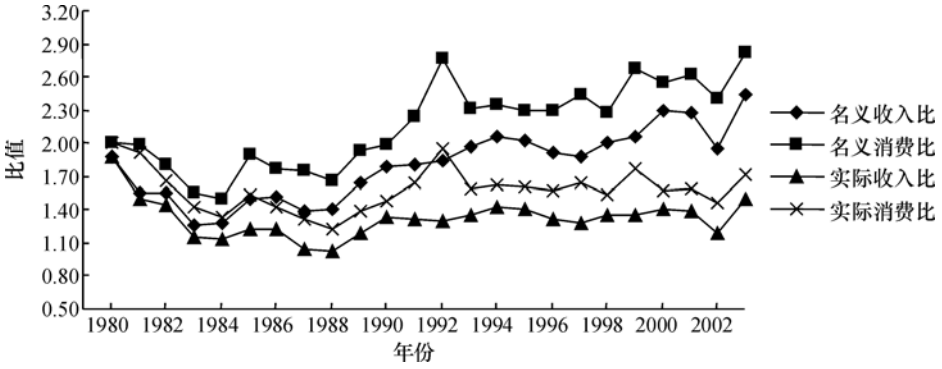


图 1　1980—2003 年广州城乡收入与消费差距

数据来源:《广州统计年鉴》(1981—2004)。

除了收入和消费差距,在家庭财富和生活质量上也存在明显的城乡差距。这里从家庭财产和家庭储蓄两方面来考察家庭资本存量的情况。2003 年,广州城镇居民家庭彩电拥有量是农村居民的 1.4 倍,冰箱为 1.7 倍,移动电话为 1.4 倍,空调为 5.2 倍,洗衣机为 1.7 倍,摩托车为 0.2 倍。除摩托车外,城镇居民拥有量均高于农村居民,其中空调拥有量差距较大。这是由于摩托车在农村起到重要的生产工具的作用且广州对摩托车上牌限制严格。

2001 年广州城镇居民储蓄存款总额 2293.28 亿元,人均 3.97 万元;而同期农村居民储蓄存款仅有 307.15 亿元,人均 0.96 万元,人均储蓄差距高达 3.14 倍。2003 年广州城镇居民人均存款上升为 5.65 万元,农村居民上升为 1.44 万元,差距有所缩小但依然高达 2.92 倍。可见虽然广州农村居民将更高比例的收入用于储备,但是在巨大的收入差距下,其储蓄依然远远低于城市居民。

广州城乡居民在生活质量上也有着较大的差距。如表 3 所示,城镇居民在除食品和居住方面的支出外,其他的消费支出都为农村居民的 3 - 5 倍。按照联合国根据恩格尔系数划分贫富的标准,广州城镇居民已经属于富裕阶段,而农村居民则刚刚迈进小康阶段。

表 3　2003 年广州城乡居民生活质量差距　　**单位:元**

	生活消费支出	食品支出	衣着支出	居住支出	家庭设备及服务支出	医疗保健支出	交通和通讯支出	文化娱乐支出	恩格尔系数
城镇	11570.58	4504.93	693.77	1168.58	808.15	728.75	1404.75	1884.15	0.39
农村	4115.94	1805.93	143.65	557.68	211.79	243.56	474.87	605.90	0.44
比值	2.81	2.49	4.83	2.10	3.82	2.99	2.96	3.11	0.89

数据来源:《广州统计年鉴 2001》、《广州统计年鉴 2004》。

① 2003 年广州农村实际人均纯收入相当于 1980 年的 1563.76 元,而城镇实际人均可支配收入在 1998 年就已经达到 1595.20 元。

其次,广州市各区经济发展很不平衡,2003 年人均 GDP 最高的黄埔区与最低的从化市相差 22.66 万元,建设社会主义新农村的步伐难以同步协调。

3. 中心镇建设有待进一步加强

广州第一、二批中心镇建设中存在的问题[3]:一是中心镇建设资金普遍反映不足;二是中心镇的产业集聚特点、功能及自主发展能力有待进一步改进和提高;三是城乡规划的实施体系有待进一步完善;四是需进一步科学利用土地,实现土地资源的集约发展;五是社会事业发展相对滞后;六是由于农民总体素质较低,进入中心镇创业发展、工作居住的适应能力普遍偏低,一定程度上影响到中心镇人口规模的有效扩张。

4. 农业生产和农民增收间存在差距

特色农业经济意识不强,农业生产还存在趋同现象,特色不明显;龙头企业规模还不大,数量还不多,带动能力还较有限;经过标准化整治的农田仅占基本农田面积的 30.7%[4];农业增产增收受灾害、疫病和种植面积减少的影响较大;农产品质量安全体系仍需进一步完善,农产品批发市场,特别是畜禽专业批发市场管理亟待加强。此外,在农村剩余劳动力转移就业和技能培训工作中,存在一些突出问题,主要表现在[5]:第一,农村剩余劳动力的供给与产业发展对劳动力的要求不相匹配。第二,职业技能培训与市场要求不完全相适应。第三,劳务信息的传递仍不够全面、及时、准确。

5. 农村社会事业发展滞后

从卫生医疗资源的城乡分布看, 2003 年,广州市区每万人拥有床位 66 张,医生 89 人,而乡镇每万人拥有床位 13 张,医生 17 人。市区是乡镇人均水平的 5.07 倍和 5.24 倍。

如表 4 所示,至 2003 年,广州各类学校仍集中分布于市区;广州市市区各类学校拥有专职教师 9.11 万人,而农村仅为 1.35 万人,城乡占有教育资源数量悬殊。

表 4 2003 年广州各类学校分布情况 单位:所

学校类型	全市	市区	增城	从化
普通高等学校	44	43	1	0
普通中学	434	357	48	29
技工学校	54	52	1	1
职业中学	48	44	2	2
小学	1533	1044	291	198

数据来源:《广州统计年鉴 2004》。

从群众文化事业来看,全市 80% 以上的群众艺术馆、文化馆及文化站分布在市区,所举办的展览和训练班及组织的文艺活动自然也主要针对市区居民。这说明农村居民的文化生活相对贫乏。

虽然广州农村社会保障网络覆盖率已达 100%,但保障水平还较低,社会保障网络数明显低于城镇社区服务设施数,仅 2000 年至 2002 年,二者差距就由 160 个扩大到 798 个。此外,欠发达地区的低保工作面临严重的资金缺口问题。

虽然 2004 年改善农村环境的投入增加不少,但投入稳定增长的机制还未建立。城乡基础设施建设差距扩大的趋向并没有扭转,农村的公交、垃圾处理、污染治理、医疗、教育、文化、社保等事业还有许多需要解决的问题。

6. 农村改革有待进一步深化

农村管理水平尚待进一步提高;“城中村”改制后应纳入城市管理序列的职能尚未顺利移交到相关部门;农村环境卫生管理、社会治安管理、住宅建设管理等同文明村建设的要求差距很大[4]。特别是土地制度改革中面临着一系列问题。例如,土地股份合作制的产权制度有待完善;撤村改制公司现代企业制度的建立与运行问题;土地制度变革在维护农民的生存权条件下如何保护农民的发展权益,包括就业权、直接的经济利益权、社会公共福利享受权以及生育权等。

四、广州推进社会主义新农村建设的战略选择

(一)战略要求

“十一五”期间,广州推进社会主义新农村建设的总体要求是:坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的要求,正确把握“两个趋向”的转换规律,以农村现代产业体系建设、农村公共服务体系建设、农民素质建设、农村生态文明建设和农村民主政治建设为主要内容,以全面增进农民权益、提高农民素质为根本目标,大力实施统筹城乡发展方略,全面、稳步地加快社会主义新农村建设步伐。具体而言:一要充分体现经济发达的国际大都市特色,形成现代化的都市乡村,城乡良性互动,逐步消除城乡差异;二要与农业产业建设互动,以产业建设带动新农村建设,以新农村建设促进产业积聚,保证农民就业与收入水平同步提高;三要与发展循环经济紧密挂钩,形成良好的都市生态环境;四要遵循城乡协调、统筹规划、因地制宜、分阶段突破、以人为本以及可持续发展等原则。广州的新农村,除了体现“新房舍、新设施、新环境、新农民、新风尚”等五方面外,还应具备“新产业、新积聚、新文化、新生态”的特征。

(二)战略思路

1. 城市带动——以中心镇和中心村建设为龙头

新农村建设既要有明确的工作思路,又要有扎实的工作载体。从广州的实践来看,中心镇建设以及文明示范村建设都是有效载体,引导城市各类基础设施和公共服务向农村延伸。在“十一五”期间,广州要不断完善中心镇和中心村的配套设施和综合服务功能,切实增强其产业集聚和人口集聚能力,逐步把中心镇和中心村建设成为广州现代化大都市的重要组成部分。

2. 产业拉动——构建主导产业和产业链网

“十一五”期间,广州市要继续巩固和加强第一产业,建设优质高效安全的效益型农业、设施先进管理科学的科技型农业、资源可循环利用的节约型农业、田园风光优美空气清新的生态型农业、服务功能多元化的服务型农业。在对都市农业科学定位的基础上,要优化和提升第二产业,以优化结构为主线,以信息化为纽带,通过园区组合推进产业带发展,实现产业的有序转移和升级,扩大对外开放水平,积极整合本土和国际资源,共同参与国际竞争与分工。同时,大力发展第三产业,以信息服务业为先导,以现代物流业为龙头,突出发展面向本地优势产业的服务业,大力拓展社会居民(尤其是农村居民)生活服务业,最大限度发挥其吸纳农村剩余劳动力就业的承载力,增强城市的聚集和辐射功能。

3. 结构推动——促进新农村建设的结构转换

推进社会主义新农村建设,破解广州“三农”问题,涉及到一系列的结构转换问题,需要认真分析和研究。其一是着力缩小区域差距;其二是进一步促进农村社会事业发展;其三是努力扩大劳动力就业;其四是适当调整国民收入再分配格局。

4. 法律保障——规范城乡统筹关系

在新农村发展进程中必须对现有的法律法规进行完善,尤其是要规范和补充与农民的生产生活密切相关的法律法规,如农村土地管理法规和农村集体经济组织立法。

5. 政府诱导——明确政策目标

要实现城乡联动和共同富裕,政府应着力解决以下四个问题:一是产权问题。这是改革的核心,重点是土地问题(特别是集体建设用地的流转)和集体资产管理。关键是要处理好资产资本化中的利益机制设计问题。二是市场问题。这是发展的根本点,重点是产品市场、要素市场和产权

交易市场的构建问题。关键是要理顺政府与各类市场交易主体的利益关系问题。三是产业问题。这是发展的基础,重点是结构优化升级和三大产业的协调、渗透发展。关键是将农民整合到工业化发展进程中的城市化战略,并由此让农民分享工业化与城市化进程带来的利益。四是保障问题。这是发展的重要内容,重点是保障的投入和运行机制设计以及保障的对象和标准问题。同时,政府应力促职能转变,借鉴西方"新公共管理"取向模式,再造一个灵活、高效、廉洁的学习型政府。

五、广州推进社会主义新农村建设的"十一五"规划政策要点

(一)调整国民收入分配格局:财政支农政策与农村金融政策的突破

1. 改革完善现有支农政策

从支出比例来看,广州在"十一五"期间应结合自身城建资金充裕的实际,确定一个可操作的支农幅度,着眼于建立公共财政,从根本上转变财政职能。在支持对象上,财政必须加大对农业、农村、农民最急需的公共事业的投入。在社保资金的支持对象上,不能忽视对纯公共产品(如最低生活保障、卫生防疫、疾病控制、妇幼保健、基础教育等等)的支持。而带有私人物品性质的个人医保、养老保险等可以逐步引入市场化运作机制。在资金使用方式上应大力提倡城乡统筹规划,实现双赢。比如,城市建设与农业投资相结合的路堤共建,农林投资与城市生态建设相结合的园区共建等。这样既可调动各方投资积极性,又可拓展支农投入的辐射面。此外,在具体操作中要明确哪些项目应全额支持,哪些项目要差额支出,以保证资金使用效率。对于资金分担方式,广州市要分类制定。比如,对于不同性质的项目,发达的和欠发达的地方都要有一个合理的标准。至于转移支付问题,可以参考财政部的系数法和基数法,逐步提高后进地区的社会服务水平。在把握上述四个核心内容的同时,要进一步建立完善支农资金的监督体系。

2. 完善农村政策性金融政策

从金融产品的品种角度看,关键要扶持具有公共品特征或政策性较强的农业保险、农业贴息贷款、农村社会事业投资补贴或贴息、农村中小企业担保机构、农村信用评级机构等,特别要借鉴上海、重庆等地的经验尽快开展农业保险试点工作。从扶持的手段看,财政贴息、补贴、提保、公共信息平台建设投资应作为重点。从扶持力度看,需要总量控制、区别对待、起点宜低、范围要少,稳步提高。值得注意的是,如何盘活民间资本,防其外流,推动当地民营经济发展,也必须纳入金融政策系统的考虑范围。对于散户资金可以考虑引入专业理财机制,而对于大户资金则可以考虑筹建投资基金或组建专业企业,为培育农民企业家创造条件。

(二)调整城乡资源配置格局:劳动力与土地市场化管理的完善

1. 加强农村人才梯队建设

继续推进农村富余劳动力转移就业,坚持政府引导和市场导向相结合,突出农民职业技能教育的"职业"特色,借鉴德国"双元制"职业教育模式,大力推行"订单"和"定向"式培训。大力培养农村实用人才,大力建设农业专业技术人才队伍、农业行政管理人才队伍和农业经营管理人才队伍[6]。在失地失业农民的就业问题上,要处理好三个特性:一是区域性。以农业为主导的番禺、白云、增城、花都和从化侧重于劳动力的异地转移和农业园区转移;其他区则主要着眼于劳动力的本地和非农产业转移。二是多元性。建立农村剩余劳动力(特别是失地失业农民)基本信息库,按性别、年龄、健康状况、受教育程度、收入、就业状况等广义劳动能力划分为不同种类。针对各自不同的发展需求以及不同的就业观念,区别对待,逐类引导。三是社区性。要引导部分热心、活跃、有专长的失地农民(特别是妇女)参与社区工作。同时,就业培训政策与其它改革措施要相辅相成。

例如,对于实行土地股份合作制的地区,在土地股份分红上和集体资产管理上,应探讨建立鼓励农民生产性努力而非分配性努力的分配方式,逐步消除其对分红的过分依赖。在社会保障制度的构建上,长远地要避免"输血型"福利政策的恶性循环,着眼于农民自身新型生存能力的培养。

2. 深化土地制度改革

广州在新农村建设进程中需要解决的主要土地问题有[7]:转制居民的社会保障和再就业;农民既得利益的保护和农民对城市化利益的分享;"城中村改造"与新的"城中村"的防止;城乡管理体制的完善与健全;未来城市的建设与发展。针对广州城市化水平的层次特征,可以分为三个圈层分别予以解决[8]:第一圈层,包括天河、原黄埔和芳村、海珠及白云区的近郊。对这一圈层中土地问题的解决可以借鉴深圳市的做法,将部分耕地转变为"转地",重点做好配套性政策的制定工作。第二圈层,包括白云区的远郊、增城的南部部分镇如新塘镇及番禺区的部分镇。这一圈层所面临的主要矛盾是如何在保护农民利益的前提下,为城市化和工业化提供足够的用地支持,应借鉴第一圈层引入土地股份合作制。第三圈层,包括从化市、增城市的北部山区和番禺的部分镇。这一圈层面临的土地问题主要是如何促进土地的合理流转,提高土地集约化程度,促进农业增效和农民增收,实现农业现代化。

(三)调整城乡公共品供给格局:农村公共设施建设与社会事业的改革

"十一五"期间,广州市要继续推进"五通"工程,把握好以下新农村建设的重点内容:一是农村区域性的基础设施和公共服务设施项目。主要包括新农村建设布局规划、人畜安全饮水、农村面源污染治理、农村垃圾收集与处理设施、教育医疗卫生设施等,此类项目以现有工作部门和投入渠道为主。二是直接面向村庄的公益类(或准公益类)建设项目。主要包括村庄整治规划、村容村貌整治、村庄垃圾集中堆放点建设、村庄集中场院建设、村民活动室建设等。该类项目宜采取整村整治的方式实施,改变以政府直接投资为主的支持方式,实行以工代赈,政府补助建设物资为主、资金为辅,通过民办公助、"以奖代补"等方式发挥政府资金的导向作用[9]。三是农户自主参与、农民直接受益的项目。主要包括安全民居建设、传统民居保护、太阳能利用、风能利用、雨水收集、信息化工程等。这些项目应通过政府资金引导、示范和市场化运作的方式予以实施,并吸引农民投入自有资金参与建设。农民既可以自主选择建设项目,也可以联户选择,还可以由农民自治组织集体选择。可以考虑成立新农村建设农民理事会,主持新村镇建设和调解矛盾纠纷。同时,要把新农村建设纳入制度化、规范化和科学发展的轨道,抓紧制定广州市新农村建设的发展纲要,并结合实践制定一系列相关的指导手册(如农村建房施工质量指导手册、农村环境卫生整治指导手册)。还应该注意到,"村改居"以后,原来社区建设的福利设施的处置和由社区负担的公益事业问题应该明确。总体上还应是交给政府管理。有关的福利设施也应转交但应该有一个过渡期,在过渡期内,政府逐步提高负担费用比例。至于原由社会承办的水平较高的公益事业或福利项目,可以通过社区提取公益金,给予经费补贴。这样,集体办社会的具体管理负担可以逐步减下来,保持其本来的经济属性,政府也可以扩大公共服务规模。

要按照以城带乡的思路,鼓励和引导城市社会事业和公共服务向农村延伸,大力推进农村教育、卫生、文化等社会事业发展,促进城乡管理和社会事业一体化。尽快建立起与当地经济社会发展水平相适应、城乡对接、多层次的农村生活保障体系,包括建立覆盖城乡居民的最低生活保障制度,失地农民基本生活保障制度、农村新型合作医疗制度,积极探索农民的基本养老保险制度。新农村建设不仅仅是农村基础设施的改善,而且更需要促进农村居民思想观念的转变、农村居民文化素质的提高以及生活方式的现代化:一要提高农村居民的技能;二要加快农村教育发展;三要加强农村精神文明建设。

(四)着力提升农业现代化水平:以工业理念经营农业

1. 建立现代农业建设的评价体系

其标准包括[10]:生态环境良性化;农产品(食品)安全化;农业与农村经济实力强化;农业与农村产业结构优化;农业基础设施与物质装备现代化;农业科技普及与农民知识化;农民组织化与服务社会化。

2. 构筑现代农业建设的保障体系

广州下一步的重点有三:第一,积极引导农业产业结构战略性调整。农业产业布局一方面要适应广州城市空间布局组团式发展的需要,另一方面要适应都市型农业发展的需要,调整优化农产品区域布局结构,逐步实现菜、畜、渔、果、花五大支柱产业的基地化。第二,加强投融资体系建设。特别要加强现代农业示范园区的投融资体系建设。在保证前期专项财政资金支持的同时,应积极引进多元化投资体制,以形成政府、乡村集体经济组织、农业关联企业和农户共同投资的多元化农业投资体系。要运用投资、税收、贴息、补贴等各种行之有效的手段,引导预算外资金、信贷资金、农村集体资金、农民自有资金、外资等投入示范园区建设。可以借鉴国外经验,考虑引入农业风险投资机制[11]:一是强化政府在农业风险投资中的功能;二是创新农民中介组织运作模式,让公司与农户(或合作社)共同参与风险投资;三是可探索"农业上市企业创办风险投资公司"模式;四是优化农业园区风险投资管理环境;五是理顺农业风险资本价值实现渠道。

3. 激励全社会人才积极投身于现代农业建设

要努力创造有利于人才成长、吸引人才、激励人才发挥聪明才智的社会氛围与政策环境,建设一支投身于现代农业建设的优化、廉洁、精干、高效的公务员队伍,结构合理、水平高、科研开发能力强的专业技术人员队伍,懂经营、善管理、具有开拓进取精神的企业家队伍[12]。要完善按劳动、资本、技术等生产要素相结合的分配制度,鼓励技术、管理等生产要素参与收益分配,允许从净资产增值部分拿出一定比例作为股份,奖励有贡献的管理人员与科技人才。

(五)深化农村各项改革:建全新农村建设的保障体系

第一,巩固税费改革成果,防止农民负担反弹。抓好税费改革配套政策落实,加强农民负担检查监督工作,突出抓好涉农税费公示制度和"一事一议"制度。第二,认真解决"城中村"改制过程中出现的一系列问题。积极探索"城中村"经济社、经济联社改制办法,妥善处理街道、居委会和经济组织的关系,加快将"城中村"的社会管理事物纳入城市管理范畴,切实保障农转居农民的利益。第三,理顺农村集体经济关系。一要积极稳妥地探索建立村级财务引入第三方管理制度,依法区分社会管理活动和经营管理活动的界限,推进"社企分离"改革,建立规范的现代管理制度,同时要加强对农村集体财务的审计监督,组织对集体土地征用等突出问题的专项审计,以及对村委干部的任期和离任审计。二要继续发展壮大集体经济。农村集体经济要以低风险、长效性、股份制为主要发展方向。在保证农民的合法权益不受侵犯的条件下,进一步完善股权设置,量化资产,固化股权,积极探索股权流转,加快股权的市场化、社会化;同时,科学合理地利用好集体"留用地",让集体经济组织在农村城镇化、工业化过程中获得稳定收益。第四,理顺基层组织关系,依法实施村民自治。一要加强和改善党对农村工作的领导,正确处理村党支部与村民自治组织的关系;二要理顺乡镇行政权与村自治权两者关系,完善"乡政村治"的农村社会格局;三要加强农村民主法制建设,推进农村民主自治进程。

参考文献:

[1] 穗农. 统筹城乡发展 推进农村"三化"[J]. 广州农村,2005,(5):8-10.

[2] 李 波,史伟宗. 加快中心镇建设步伐 统筹城乡一体化发展[J]. 广州农村,2005,(4):3-5.

[3] 温健辉,黄晨光,刘棕会等. 加快中心镇建设 推进农村"三化"[J]. 广州农村,2005,(2):13 - 19.
[4] 本刊特稿. 三大亮点六项工作凸显"三农"发展成效[J]. 广州农村,2005,(1):7 - 9.
[5] 广州市农村发展研究中心. 农村劳动力转移仍需政府主导,培训先行——2004 年广州农村劳动力转移就业与技能培训的典型调查[J]. 广州农村,2005,(4):35 - 38.
[6] 朱乐知. 进一步加强广州市农业人才队伍建设的思考[J]. 广州农村,2005,(1):42 - 44.
[7] 联合课题组. 广州市城市化中农村土地现状分析[J]. 广州农村,2005,(3):9 - 17.
[8] 课题组. 广州城市化中土地制度改革的基本思路与对策建议[J]. 广州农村,2005,(5):14 - 16.
[9] 郑新立. 借鉴韩国"新村运动"经验 加快我国新农村建设[J]. 小城镇建设,2005,(11):18 - 21.
[10] 安晓宁,魏虹. 现代农业示范园规划与建设探讨[J]. 科技与经济,2004,(1):45 - 48.
[11] 颜延武. 农业科技园区发展的国际模式借鉴[J]. 科技管理研究,2004,(6):44 - 46.
[12] 李里特. 现代农业示范园区的几个关键问题[J]. 科技与经济,2004,(1):35 - 37.

A Study on Building a New Socialist Countryside of Guangzhou

ZHENG Jing, LU Hong-peng, BI Ya-lin, ZHANG Yang-wu
(*College of Economics and Management, SCAU, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: This article discusses the conotation of 'Building a New Socialist Countryside', analyzes the practice and performance of 'Building a New Socialist Countryside' in Guangzhou, pointing out its difficulties and problems. Further-more, it expounds the strategic requirement and thought for 'Building a New Socialist Countryside' in Guangzhou. Finally, this paper believes that the policy essentials of 11th '5 Year Plan' for 'Building a New Socialist Countryside' in Guangzhou include: (1) adjusting national income distribution and breaking through fiscal policies to support agriculture and rural financial policies; (2) adjusting urban-rural resources allocation and perfecting labor and land market administration; (3) adjusting urban-rural public-product supply-pattern and reforming rural infrastructure and social service construction; (4) improving agricultural modernization level with the industrial management notion; (5) deepening rural reform and eatablishing ensurance system for 'Building a New Socialist Countryside'.

Key Words: New Socialist Countryside; Central Town; Guangzhou