

国外新农村建设的主要措施及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月21日 付文杰

一、国外新农村建设的主要措施

日本新农村建设初期是以农业现代化带动农村发展。颁布了《农业基本法》、《农业现代化资金筹措法》等一系列法律，主要内容是围绕如何推进农业现代化，提高农业生产率，扩大农户经营规模，增加农民收入，以缩小工农产业和城乡收入差距。1999年以后，出台了《食品·农业·农村基本法》以及《山区振兴法》等配套法律，农村与农业并行发展，并制定了具体的实施计划。主要措施：一是支持山区半山区农民从事农业生产。政府对山区农民的粮食生产给予财政补贴，补贴标准为每公顷20万日元，其中50%直接补贴给农户；剩余50%中的90%补贴给社区，主要用于山区农田基本建设和新增农村劳动力的培养。二是大力增加农村基础设施投入，吸引年轻人留在农村和新的农业劳动者进入农村。政府制定优惠政策，大力发展农村信息产业；不断加强农村地区的交通、通讯、卫生、教育、文化等公共基础设施的建设，提高农村生活福利水平，鼓励进城的农村青年返回家乡生活、发展。针对农业生产设施，政府以补代投，对农民建设和改造农业生产设施投资额的65%到85%给予财政补贴。三是制定地域性的产业重振计划，推进农村、山村及渔村地区振兴。充分发挥各地特色，建立《农村、山村及渔村重振计划》，通过有关省厅大臣等的实地考察、交换意见，逐步在全国范围内推广。四是设立“农村建设专项费”，支持农村个性化、亲环境型发展。通过利用地区创新的“农村建设专项费”，促进具有个性化特色的乡村建设。五是鼓励农村地区发展非农产业。日本政府制定《农村地区引入工业促进法》、《新事业创新促进法》，以及《地区中心小城镇建设及产业设施重新布局促进法》，吸引城市工商产业向农村延伸，促进小城镇产业发展。六是建立城市与农村共存及双向交流的机制，加强与民间为主体的推进组织的联合，通过创建绿色观光事业及体验农村生活等活动，增强城乡国民间双向交流。

欧盟新农村建设初期是以农业结构调整促农村发展。

具体农村发展措施主要是实施落后地区发展补贴，利用农业指导和保障基金，为农村地区采用农业新技术、改进农业产业结构和发展非农产业提供资金支持，保护生态环境，促进农村全面发展。然后从以农业生产为中心向关注农村发展过渡。把过去以价格支持为基础的机制过渡到以价格和直接补贴为主的机制，降低价格支持水平，控制农产品生产和财政预算开支的过度增长，进行国土整治和保护环境，促进农村发展。除了农业生产措施外，促进农村发展的措施主要是完善农业结构调整政策。建立农业结构调整基金支持环境保护；对55岁以上农业生产者实行提前退休制度，安置青年就业等。近年来，农村与农业共同发展。一是鼓励农民生产高质量的产品更好地满足消费者的需求。如果生产高质量产品的生产者要宣传和促销该产品，则可以对促销活动予以支持，最多可以按实际费用的70%给予补贴。二是支持农民按照欧盟标准进行生产，给予临时性补贴。如果农民需要有关的咨询服务，则可以对咨询费用进行补贴，最高可达80%，数额上不超过1500欧元。三是对

采用高标准福利饲养动物的农民给予补贴。四是增加对年轻农民进入农业所进行的投资补贴。目的是鼓励年轻人进入农业行业和从事农业活动。欧盟理事会1999年制定了《关于欧盟农业指导与保证基金支持农村发展条例》。该条例围绕农业部门、林业部门、环境和农村遗产保护、农村地区竞争力等四个方面，提出了优先资助的发展目标，制定了农村发展的政策措施，并落实了相应的资金。此外，还有欧盟地区发展基金、欧盟社会基金和渔业指导财政资金，也支持农村发展。

二、国外新农村建设经验的启示

（一）选择适合的新农村建设模式。新农村建设没有标准化的固定模式，不同的国家应综合考虑当地的自然环境、资源状况、经济水平、人文历史等多种因素，而选择适合本国国情的模式，不应照抄照搬、拿来主义。必须充分结合本国农业、农村、农民的发展特点、规律，走符合国情的

新农村建设道路，注重工农业之间、城乡之间、区域之间均衡发展，努力防止生态环境恶化。

（二）制定新农村建设总体规划。应制定社会主义新农村建设的总体规划，作为新农村建设的总纲，有重点、分阶段进行实施。将各类涉农的相关政策统一纳入总体规划的政策体系中，服务于新农村建设的总体目标。要注重统筹城乡经济社会发展，大力实施中心城镇的培育工程。把一批有特色产业基础的小城镇，真正培育成区域经济的中心。同时，加快中心镇公共设施和基础设施建设，并在此基础上向农村延伸。要促进农村人口向中心镇集聚，农村的工业向工业区集聚。“三农”工作要紧紧围绕新农村建设总体规划而展开，防止“为创新而创新”。

（三）新农村建设要依法推进。从日本、欧盟的经验来看，其涉及到新农村建设的每一项措施无不是以法律的形式确定，无不是在法律的框架内进行。因此，要逐步建立和完善相关的各种法律法规，通过制定新农村建设的法律法规和规章制度，通过法制化的途径，使新农村建设获得稳定的制度性保障。

（四）发挥政府引导和农民主体的积极性，建立合理的分工协作机制。政府引导主要体现在规划引导、政策引导和财政引导，农民的主体性应体现在决策主体、权益主体和参与主体，应充分发挥广大农民在新农村建设中的主体作用。只有二者的角色到位，政府与农民分工合作，才能使社会主义新农村建设健康发展。发达国家新农村建设运动的实践还表明，为推进新农村建设，政府应努力创造良好的社会环境，积极倡导、扶持、示范，并在财政上给予大力支持，但政府又不能大包大揽，以避免抑制和抵消农民自发、自助、协同的创造性。

（五）加强对农村地区的资金投入。根据统计，日本政府财政自1975年开始投入于农村生活基础设施项目，至2002年已经达到30%的比例。其每一项农村发展政策都是有相应的资金配套措施，如欧盟地区发展基金、欧盟社会基金和渔业指导财政资金，以及日本政府对山区粮食生产给予的财政补贴等。因此，资金投入对新农村建设至关重要。

三、几点建议

（一）加大农村基础设施供给，公共财政适度重点向“三农”倾斜。“十一五”乃至更长的时期，要调整国民收入分配结构，把新农村建设纳入公共财政支持范畴，国家公共财政资金要向农业、农村适度、重点倾斜。在继续保持各项农村建设资金稳定增长的基础上，设立新农村建设专项资金，专门用于开展新农村建设，解决农村建设长期滞后局面。

(二) 制定新农村建设总体规划。明确新农村建设的指导思想、基本原则、建设内容与重点,并提出相关政策和保障措施,使新农村建设沿着正确的方向进行,改变零星分散的做法,实施乡村综合整治,集中连片推进,各地也应结合实际,编制其新农村建设的总体规划,明确总体布局 and 具体实施步骤,坚持用规划统领新农村建设,促进其健康有序发展。

(三) 加快与新农村建设相关的法制建设。新农村的法制建设是一项长期的战略任务,为适应农村改革和发展的现实需要,必须在科学发展观的统领下加快有关新农村建设方面法律法规及相关制度的建设进程,切实加强法制建设。加速涉农问题的立法、法制宣传和法治理念教育、法律救助等工作,使新农村建设各项具体工作有法可依,以充分发挥法律的保障作用,努力营造和谐的农村社会环境。深入开展农村法制宣传和法治理念教育,坚持法制教育与法治实践、道德教育相结合。根据农村的特点,采取多种形式向农民传输法律知识,培育具有较高法律素质的新型农民,使农民能自觉用法律武器捍卫自己的合法权益。

(四) 加大财政投入力度,制定有利于“新农村”发展的财税政策。从根本上建设好新农村,推进城乡统筹发展,就必须加大农村财政投入力度,增加农村公共产品的供给。扩大公共财政覆盖农村的范围和领域,提高各级财政支农支出预算的增长幅度。调整农村财政的投入结构,合理配置政府用于农村的公共资源。采取区别对待的政府投入政策,加大不发达地区的农村财政投入政策。

(五) 坚持可持续发展观,建立农村经济的长期投融资机制。我国新农村建设是一项长期的任务,以短期财政应对长期建设是难以适应的。因此,在资金运用方面要建立合理的投融资机制。长期投融资机制就是要建立起国家对长期建设项目,特别是生态环境项目长期贷款和长期债券的综合运用机制,这个机制的建立,会产生深远影响,它适应全面、协调、可持续发展观的要求,可按照我国国情,提高国家投融资支持国民经济发展的水平,使新农村建设的资金得到切实保障。

(六) 建立符合我国农村实际的农村金融体系,解决农村经济发展的资金问题。重新构建农村金融体系,各种制度金融要根据自己的特点,进行职责划分,职能分工。农村商业性金融是完全以盈利为目的的,业务经营领域要逐渐向高层次转移,从更高层次上支持农业发展,服务于农业龙头企业 and 高效企业、服务于农村的优质客户;农村合作性金融主要解决我国农村农民资金需求总量大个体小的矛盾,来满足农民个性化的需求;强化政策性金融服务功能,农业发展银行应重新定位,围绕农业结构调整和农业产业化做好政策性金融服务。要建立农村资金的反哺机制,控制农村资金外流。建立农村金融的准入制度,合理引导农村民间金融,给农村民间金融合理的发展空间,让民间金融真正成为制度性金融的有益补充。

文章来源: 黑龙江金融 (责任编辑: XL)

