



您所在的位置>所主页>研究动态>研究简报>2006年第12期(总第154期)

新农村建设分类指导的政策建议

蒋和平 朱立志 郝利 辛岭

我国是一个农业大国，各地区的自然条件、农业资源和社会经济水平差异较大。要建设社会主义新农村，必须因地制宜，不搞一刀切，不采取统一的模式，而是采取分类指导。

一、社会主义新农村建设分类指导中的区域界定

分类指导首先要确定好分区，我们认为，为更好地对我国新农村建设进行分类指导，可将全国分为以下四大类区域：

1、大中城市郊区

主要指各省人口在100万以上的大中城市的郊区，根据统计数据，2002年12月底，我国共有171个人口超过100万的城市。这些城市的郊区，其主要经济特征是：第一，农村经济发展较快。该区2004年的农业GDP达到4614.99亿元，人均农业GDP为6888.20元，农户人均年纯收入达到6174元。第二，农业生产专业化、集约化程度高。大型奶牛场、温室设施、各类园艺场等都集中在这一区域，同时还有规模化的粮食、水产、水果加工，工商业也比较发达。农副产品物流量大且多样化，对外开放程度较高。主要限制因素

为，第一，生产要素短缺。本区城市化对耕地的“吞噬”厉害，各种开发区、工业园和主题公园等工程占用了大量好地；水资源日趋紧缺的同时，还存在着管理不科学，以致浪费严重；农业劳动力成本昂贵，但其素质又不适应农业集约化、市场化的要求。第二，生态环境脆弱。过量使用农药、化肥农业污染严重；生活“三废”和城市及工业污染等也导致农业生态环境恶化。第三，失地农民权益难以保障。由于征地扩张，在城镇郊区和卫星城周边出现了一批无地、无业、无社会保障的“三无”群体，成为社会安定的隐患。

2、东部沿海发达地区

东部沿海发达地区包括辽宁、河北、山东、江苏、浙江、广东、福建、海南9个省。其主要经济特征是，第一，农村经济发展较快，农业生产总值居国内前列。该区2004年农业GDP达到13028.22亿元，人均农业GDP为2966.20元，农户人均纯收入达到5187元。第二，农业基础设施好。农业机械总动力、有效灌溉面积、化肥施用总量、农村用电量、机耕率、灌溉率均居全国前列，是农业技术装备水平最高的地区，农业生产水平高。第三，区位优势与市场优势明显。该区域毗邻港澳台地区及日、韩和东南亚市场外向型农业发展较好。第四，非农产业发达。非农产业产值占全国非农产业产值的1/3，其中农村工业产值占全国农村工业产值的36%以上，2003年乡镇企业总收入达到19340.78亿元。其限制因素为，第一，土地、劳动力等生产要素比较稀缺。该区人均耕地不足1亩，不到全国人均占有量的76%，且耕地面积逐年递减。第二，乡镇企业发展困难。乡镇企业创新受阻，吸纳农业劳动力的能力大幅下降。第三，农业发展空间缩小。随着沿海地区经济的快速发展，农地非农业化倾向严重，失地农民不断增多。

3、中西部人多地少地区

按照人均经营土地（包括耕地和山地）面积在3亩以下为标准，中西部人多地少地区包括：贵州、云南、四川、河南、安徽、江西、湖北、湖南、广西9个省。其主要经济特征是，第一，农村经济发展较快。该区2004年农业GDP为6651.52亿元，人均农业GDP为1542.66元，农户人均年纯收入只有2599.8元。第二，人多地少，水资源丰富。本区人均耕地不足3亩。全区河川众多，水资源5700亿立方米，占全国的22%，人均水资源量为

3118.7立方米，居全国之首。第三，农业集约经营水平较高。本区素有精耕细作的传统，畜牧业和水产业较发达。第四，小城镇发育不充分。缺乏辐射带动作用 and 协作能力。其限制因素主要有，第一，生态环境脆弱，土地退化、盐碱化、水土流失严重；农药化肥对水污染严重。农业资源开发难度较大，资源与环境的修复与维护方面的任务艰巨。第二，农村基础设施、教育医疗等方面的建设严重滞后；市场体系落后，融资困难，资金流失（非农化和流向区域外部）较严重。第三，农业劳动力转移困难。本区域现有农业劳动力16715.78万，还有一半以上的劳动力需要转移。

4、中西部人少地多地区

按照人均耕地（包括山地）面积在3亩以上为标准，中西部人少地多地区包括：内蒙古、青海、陕西、西藏、吉林、黑龙江、新疆、宁夏、甘肃、山西10个省（自治区）。其主要经济特征是，第一，农村经济发展较慢。该区2004年农业GDP为2380.40亿元，人均农业GDP为1736.89元，农户人均年纯收入只有2465.40元。第二，人口少，耕地后备资源相对较多。全区农业劳动力仅为4708.07万，耕地面积却达到1336.2万公顷。其中黑龙江省为8.44亩，吉林省为4.96亩，位列全国一、二名。第三，水资源比较紧缺。水资源总量约1994.9立方亿米，其中可用水资源总量约405.7亿立方米，利用程度为20.3%，相当于全国平均水平，但分布不均，且用于农业的水资源缺口大。第四，本区是中国重要的商品粮生产基地，也是全国农业发展潜力较大的地区之一。有许多大型的国有农场和林场，机械化水平较高。其主要限制因素是，第一，农业生产受制于低温寒冷，粮食作物产量不稳，自然灾害比较严重。第二，农村工业基础薄弱，乡镇企业发展滞后，带动能力不强，第三产业发展不足，农民非农就业比例低。第三，农产品市场规模小、发育不全，农产品商品化进程缓慢。农产品加工技术落后，农业产业链不长，附加值不高。

二、社会主义新农村建设分类指导的思路

总的看，城市郊区和东南沿海区的经济社会条件比较好，新农村建设相对较易，难点主要在中西部地区。

第一，大中城市郊区，要把建设现代农业作为社会主义新农村建设的主攻方向，坚持城乡一体化，发展以现代农业为标志的都市农业和设施农业及生态农业，引导农民向

城镇集聚，加速资本和产业转移，加快建设城镇型新农村，促进农民职业和空间转移，形成新型的城乡产业结构和城镇体系。要按照农村城市化的标准完善水、路、气、电等基础设施，少量的耕地重点发展设施农业或旅游、观光农业。要以农民生产、生活和居住方式的根本转变为出发点和落脚点，以完善相关保障配套政策为保证，突出就业、社保、教育等保障制度建设，切实保护务工农民的利益。

第二，东南沿海地区，应保护生态环境，发展以市场为导向的高效、创汇农业。注重农业科技进步，优化农业生产布局，促进农产品加工转化增值，努力增加农村经济的总量。要按照生产发展的要求，做优做强农业优势产业，集中力量发展一批规模大、起点高、带动能力强的农产品生产、加工和流通企业，打造具有地方特色及出口的农产品品牌，使创汇农业成为经济发展的增长点。要积极利用外资企业，带动发展创汇农业。

第三，在中西部人多地少地区的新农村建设进程中，要注重逐步缩小地区差距。把增加农民收入作为主要目标，以产业主导型企业经营型模式为主，采取工业型新农村发展思路。重点是改变落后的农业生产方式，提高集约化程度和农产品加工增值率，实现规模效益从而增加农民收入。大力健全农业社会化服务体系；提高粮棉油及多种经营农作物生产的专业化程度，扩大生产规模；加强农业市场化程度，加强种、养、加结合，增加农副产品附加价值等。

第四，中西部人少地多地区，在提高粮食单产和确保粮食总产不断增加的同时，以市场为导向，以效益为中心，大力发展特色农业，如烟、糖、茶、果、药材、花卉、畜禽、水产养殖等，形成具有地方特色和民族特色的生产和加工基地，提高产业聚集度，推进“一村一品、一乡一业”农业生产格局的形成。对于自然风光优美和民族风俗传统丰富的地区，应围绕休闲、观光、旅游等活动，建设一批具有文化特色的新农村。

三、相关政策建议

1、因地制宜，循序渐进。要从各区域经济实力和实际条件出发，分层次推进新村建设、旧村改造、村庄整理、环境整治。具体到一个时段、一个地方，应讲条件，有所侧重。要从农民最关心、要求最急迫、受益最直接的事情做起，从农民最积极、干部最主

动、条件最成熟的村子抓起，使新农村建设真正成为民心工程、德政工程。

2、科学规划，突出特色。要充分考虑到今后工业化、城镇化的长远趋势和村镇布局的长远变化，突出重点镇和中心村的建设。要撤并的边远村庄和人口稀少的居民点，现在不必要花很大代价搞基础设施建设。要从村镇的山形地势出发，依山顺水，不推山、不填塘、不砍树，追求人与自然和谐，形成各具特色的自然村落、田园农庄、农村社区。要严格控制占用耕地，充分利用山地和旧宅基地。保护传统民居等文化遗产。

3、加强组织领导，健全工作机制。首先要加强基层组织建设，具体体现在：着力建好一个班子（村“两委”班子）、选一个好的班长（村支部书记）、建好一个阵地（村“两委”活动室）、健全一个机制（民主评议村干部制度及村干部激励机制）、培养一批人才（通过多种途径促农村党员、干部、后备干部、优秀青年快速成才）、壮大一支队伍（农村党员队伍）、开展一项活动（农村党员脱贫示范行动）。

4、要把发展农村经济、增加农民收入放在首位。村庄建设和环境整治是新农村建设的重要内容和最直观的体现。发达地区可以在一个时期内集中力量抓村镇建设和基础设施建设；欠发达地区村容村貌和基础设施较差，在起步阶段抓一些见效快、受益面宽的工作，有利于增强信心。但更重要的内容，是发展农村新产业、增强农民经济实力，欠发达地区尤其要在这方面下功夫，注重延长产业链条，壮大支柱产业。

5、国家要对欠发达地区新农村建设给予必要支持。借鉴韩国“新村运动”国家向农民无偿提供水泥、钢筋等做法，建议“十一五”期间，由国家新增一笔专项资金，通过政府采购水泥、钢材等物资用于农村道路、饮水工程、农田水利、生活用能等基础设施建设，并重点向中西部欠发达地区倾斜。

6、增加公共产品供给，改善农村公共服务。建设和谐社会，缩小城乡差距，要逐步使城乡居民享有公平的就业和发展机会，享受大体相当的公共服务和大体相当的生活水平。要通过水利、交通、生态、能源等基础设施建设和教育、卫生、文化、体育等社会事业发展，解决农民的行路难、饮水难、就医难、子女上学难等突出问题，改变生产生活条件，改善居住环境，实现“村容整洁”，使农民过上宽裕的新生活。

7、提高农民素质，培育新一代农民。一是抓好文化知识教育和技能培训，使农村劳动力普遍掌握一两门实用技术或务工技能，做到有文化、懂技术、会经营。二是对农民进行市场经济理论的培训，引导农民转变思想观念，提高农民文化素养和道德水平。三是抓好农村基层干部的培养。四是抓好农村文明新风的培育。加强农村文化体育设施建设，开展健康向上、农民喜闻乐见的文化体育活动，丰富农民的精神生活，引导农民树立科学、文明、法治的生活观，逐步形成农村的新风尚。

[所主页](#) | [所简介](#) | [研究动态](#) | [咨询与培训](#) | [研究生教育](#) | [图书、资料](#) | [新闻动态](#) | [专家论坛](#) | [改革专栏](#) | [学术团体](#) | [联系我们](#)