

新农村建设：机制、内容与政策 ——甘肃省麻安村“参与式整村推进”扶贫模式及其启示

张永丽¹, 王虎中²

(1. 西北师范大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 兰州大学 经济学院, 甘肃 兰州 730000)

摘要:甘肃省徽县麻沿乡麻安村在世行西部贷款项目和国家财政支持下,探索出“参与式整村推进”扶贫模式。这一模式以赋权为理念,以村民发展能力建设和项目村可持续发展为目标。在建设内容上,以发展经济和增加贫困人口的收入为中心,力求水、田、林、路综合治理,教育、文化、卫生和社区文明共同发展;在运行机制上,以政府为主导,农户为主体,动员社会各界力量广泛参与;在实施步骤上,通过制定村级规划和实施方案,使项目的运行规范化、制度化。“参与式整村推进”扶贫的根本在于通过政府政策的帮助、支持和引导,激活农村内部的发展潜力,培育农村和农民的自我发展能力。这一模式给我国新农村建设极大的启示。

关键词:新农村建设;机制;内容;政策

中图分类号:F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2007)04-0024-08

Rural Areas Construction: the Mechanism, Content and Policy

——Inspirations from the Anti-Poverty Model of Push the Village

Forward by Participation in Ma'an Village, Gansu

ZHANG Yong-li¹, WANG Hu-zhong²,

(1. College of Economics and management, Northwest Normal University, Lanzhou 730070, China;

2. College of Economics, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China;)

Abstract: In Ma'an village of Gansu province, a kind of poverty reduction pattern supporting by World Bank Loan Project in West and state finance is putting into practice which is known as Villagers Participating and Village Developing. In the pattern the empowerment is taken as the idea, and the development capability construction of villagers and sustainable development of village as goal. The contents include comprehensive management of water, land, road, and development of education, culture, sanitation etc. As for the operating mechanism, farmers are the main body and the government performs as the guider and various social forces are encouraged to participate in. The steps are also standardized and institutionalized through the deliberate planning. As a great success, the pattern finally achieved its original goal and the case of Ma'an village will give us a great inspiration on the new socialism countryside construction.

Key words: new countryside construction; mechanism; content; policy

在现代化进程中,如何解决农民和农村问题一直是困扰中国发展的一个历史性问题。早在 20 世纪初,中国被卷入世界市场体系,农村出现了一

定程度的凋敝和危机,引发了一场由晏阳初、梁漱溟、陶行知等文化精英倡导和领导的乡村建设运动,旨在通过农村文化复兴,构造新的社会组织,

收稿日期:2006-11-03 修回日期:2007-03-15

作者简介:张永丽(1966-),女,甘肃会宁人,西北师范大学经济管理学院副教授,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心博士后。主要从事农业与农村经济发展、农业产业组织与制度研究。

振兴农业,从农业引发工业,实现国家的工业化。这一运动产生过非常广泛的社会影响。

经过半个多世纪后的今天,中国以增长为核心的现代化发展模式取得了较大进展,但农村社会经济发展问题依然是现代化进程中面临的一个重大问题。这一问题既是历史性的,也是制度性的,更是发展性的,任何单项的或者局部的政策调整都无济于事,于是在新的社会经济发展背景下,由政府提出了进行社会主义新农村建设的问题。只是中国已进入工业化中期阶段,历史性地告别了短缺,人均收入水平有了很大提高,新农村建设不论从建设内容、运行机制和政策导向等各个方面,都有很大的差异。事实上,对于农村建设问题,各个地区在实践中都在进行着不断尝试,产生了很多模式,这里以甘肃省“参与式整村推进”扶贫模式为例,探讨在新的历史阶段我国新农村建设的机制、内容和政策。

一、参与式整村推进扶贫——甘肃省麻安村的实践

参与式扶贫是参与式发展思想在扶贫实践中的具体运用,是1980年代末以来逐渐发展起来的扶贫方法。作为一种全新的扶贫方式,其核心理念是赋权和机会均等。它强调从下而上的决策方式,从受益群体的角度设计项目,让受益群体参与项目的全过程,包括重新认识他们的居住环境,识别制约因素和发展机遇;给予受益群体更多的参与农村社会、经济、政治、文化发展的机会与权利;在政府的政策支持和社会各界的帮助下,提高受益群体的发展能力,使他们逐渐走上自我觉醒、自我发展的道路,最终彻底摆脱贫困。

甘肃—内蒙世行贷款扶贫项目是世界银行1999财政年度贷款计划之一。从2001年开始,甘肃项目区借鉴世界银行、亚洲银行和其他国际组织的经验,开始积极探索参与式扶贫方法,并将参与式扶贫和整村推进相结合,探索出“参与式整村推进”扶贫模式,核心内容是以村民的广泛参与为基础,整合各种社会力量,以村为单位综合规划,力求水、田、林、路综合治理,教育、文化、卫生和社区文明共同发展,达到脱贫致富的目标。

位于甘肃省陇南地区的徽县麻沿乡麻安村是“参与式整村推进”扶贫试点工作的示范村之一。麻安村位于甘肃陇南地区徽县最北端的麻沿乡西北部,全村有8个村民小组,152户农户,总人口671人,总面积431.4公顷,耕地面积161公顷,人均耕地0.24公顷。该村地处高寒阴湿山区,海拔2100米,平均气温10℃,年降雨量600毫米,无霜期132天。由于高寒阴湿,山高坡陡,无霜期短,农业基础条件差,加上交通不便,信息闭塞,麻安村经济社会发展水平落后,是甘肃省典型的贫困村,2001年人均现金收入650元,贫困人口124户计563人,占总人口的84.5%。2001年12月麻安村被确定为甘肃省参与式整村推进扶贫示范村,开始了历经三年的扶贫开发。

1. 项目组织、管理与实施机构的成立及决策机制 在麻安村被确定为甘肃省“参与式整村推进”扶贫示范村后,扶贫办成立了工作小组,深入到麻安村,进行村情调查、入户访谈和宣传动员,使村民对“参与式整村推进”扶贫模式有了初步认识,然后开始了整个项目的实施。

(1) 召开村民大会,民主选举产生村民代表。由麻安村党支部、村委会主持,邀请县委、县政府主要领导、县扶贫办、财政局等相关部门参加,于2001年12月8日召开了全体村民大会。到会村民443人,其中:妇女81人,参与表决人数152人,户均1人。会议议程主要包括:

第一,采用“海选”方式,以各村民小组为单位,由村民推荐、自荐等方式,推举村民代表候选人,并由全体村民举手表决的形式选举村民代表15人,其中妇女代表5人。

第二,由村民代表讨论、酝酿、分析并提出了全村贫困户名单,然后正式提交村民大会,由村民评议、筛选或补充,最后经村民举手表决共同确定重点扶持的贫困人口128户计508人。

第三,村民代表组织各村民小组分析制约麻安村经济发展的原因,综合村民的生产、生活愿望,提出需要发展的项目。经过初步整理,村民提出了14个建设项目,分别是:养殖业、经济林果业、中药材种植业、村小学建设、乡村公路建设、河堤

修复、改善医疗条件、节柴改灶改炕、修建沼气池、科技培训、引进动力电、电话安装、修建电视转站、组织和培训农民外出打工等。

第四,根据一户一人、户均五票的原则向村民发放 5 个核桃作为选票,由村民完全按照自己的意愿选择自己需要发展的项目。当场统计票数结果为:养殖业 155 票,乡村公路建设 132 票,村小学建设 102 票,节柴改灶改炕 101 票,河堤修建 98 票,中药材种植 93 票,科技培训 38 票,经济林果业 15 票,引进动力电 6 票,电话安装 8 票,修建电视转站 12 票。最后经扶贫办、村民代表、村民委员会商议确定前 8 个项目为整村推进的主要项目内容,并在小学建设内容里增加多功能培训室建设。

第五,由村民代表提名,村民举手表决选出产生了由村干部、党员代表、妇女代表、贫困户代表、致富带头人等 11 人组成的麻安村项目规划实施小组;由全体村民海选产生的具有一定文化程度、为人正派、办事公正的 56 名村民代表组成 5 个项目能力建设小组,分别是:养殖业项目能力建设小组,中药材、经济林果业项目能力建设小组,乡村公路、河堤修建项目能力建设小组,村小学多功能培训室、科技培训项目能力建设小组,节柴改灶改炕及沼气池项目能力建设小组等。

第六,由项目农户根据自家状况和愿望申报项目,由村实施小组和能力建设小组根据农户的申报意愿和家庭收入状况决定每个项目农户的项目内容,并张榜公布,受全体村民监督,在没有异议的情况下确定项目农户及各农户的项目内容。

2. 编制《麻安村参与式整村推进扶贫规划》 在确定发展项目、项目实施小组、能力建设小组、项目农户名单后,规划人员和相关部门技术人员、村实施小组、能力建设小组通过论证,编制出《麻安村参与式整村推进扶贫规划》。规划主要包括以下内容:

第一,项目目标。麻安村“参与式整村推进”扶贫规划从 2002 年起分三年实施,争取在 3 年内基础设施和生产、生活条件得到较大改善,村容村貌有较大改观,5 年内实现全村基本脱贫。

第二,项目内容细则。项目内容主要包括两部

分:第一部分为世行贷款项目,包括 8 个子项目,总投资 63.23 万元,分别是:①养殖母牛 136 头,投资 19.1 万元;②养殖母羊 240 只,投资 9.24 万元;③种植天麻 3000 窝,投资 12.12 万元;④种植柴胡 10.67 公顷,投资 4.73 万元;⑤种草 9.07 公顷,投资 1.17 万元;⑥栽植日本落叶松 9.07 公顷,投资 3.98 万元;⑦培养农民技术员 100 名,投资 1 万元。第二部分为财政专项,总投资 27 万元,包括三个子项目,分别是:①新修乡村公路 8 公里,投资 8 万元;②建村小学、多功能培训室各一所,投资 12 万元;③节柴改灶改炕 123 户,修建沼气池 19 户,投资 4 万元;④治理河道 3 公里,改善耕地 45 亩,投资 2 万元。

第三,项目实施小组、能力建设小组及农户的责任、权利和义务。按照民主管理、民主参与、民主监督的原则,确定各项目主体的责权利。项目实施小组的主要职能是:代表全体村民的意愿和利益,作为全体村民和外界各部门的桥梁和纽带,负责与扶贫部门、政府相关职能部门对接,并对村级项目进行管理,对村民进行组织与协调,接受全体村民的监督;能力建设小组负责项目的具体实施、具体运行和微观管理,接受全体村民监督。如果项目实施不能体现大部分村民的意愿,村民可通过村民大会罢免和改换项目实施小组、能力建设小组成员。项目农户作为项目的受益者,必须在项目实施过程中提供相关劳动力等相关配套投入,并按时还款。

3. 项目实施与管理 编制和完善《麻安村参与式整村推进扶贫规划》后,在县扶贫办、乡政府协助下,麻安村项目实施小组和能力建设小组按年度计划讨论制定了各子项目的具体实施方案,对各项目实施的时间、地点、资金数量、实施责任人及村实施小组和能力建设小组的具体职责进行了进一步明确和细化,并全方位实施整个项目。

第一,对于具有公共产品性质的乡村公路、村小学及多功能培训室、河道治理等项目,需要由群众投工投劳的由村项目实施小组和各项目能力建设小组按照一事一议的方法组织群众进行,无法投劳的物资由项目实施小组、能力建设小组进行询价采购、招标,并将招标结果向全体村民张榜公布。工程质量

和进度由能力建设小组指派成员和部分村民到施工现场边打工、边监工。最后由县扶贫办、乡扶贫工作站、村项目实施小组统一组织验收。

第二,对于养殖业所用的冬暖棚建设,由扶贫办聘请专家统一指导、规划和设计,由能力建设小组负责统一采购主要材料并发放到项目农户,项目农户提供劳动力和部分配套材料。对于养殖业所需要的优良品种,种植业、林果业所需要的相关种子、种苗等,由项目农户和能力建设小组协商采购。

第三,对于项目建设中需要的相关技术,由村民向村能力建设小组和村实施小组提议,由村实施小组向扶贫办申报,由扶贫部门协调,聘请相关专家进行现场指导和相关培训。

第四,对于资金管理和运行,在县扶贫办设立麻安乡扶贫示范村建设资金专户,对所有进入专户的资金实行专户储存、封闭运行管理。在麻安乡扶贫工作站设立分户帐,要求所有项目的实施全部借鉴世界银行的报帐方式。部分较大的项目比如小学建设等经项目实施小组认可后,按照工程进度分期付款;数额较小的项目由乡扶贫工作站凭项目户物资领用清单、村能力小组代表签字的采购物资的有关资料和票据、项目的验收结算单等到县扶贫办进行核销报帐。

第五,对于项目的后续管理,积极探索新的管理措施和手段,将合作社的运行机制引入到项目管理之中。在项目验收完毕后,将所有项目移交村项目实施小组,由项目实施小组委托能力建设小组进行后续管理。并且为了加强后续管理,逐渐减轻对外来资助的依赖,麻安村积极探索将能力建设小组向各种合作组织的方向转化,2005年底在所有项目实施基本结束之后,由村民选举更换了部分能力建设小组成员,探索成立了养牛协会、养羊协会、药材协会等,运用这些自组织进行自我服务与自我管理;成立了公共资源共管小组,负责公共资源的管理、维修与保养,实现了村民的民主管理;村小学由学校自行管理。

二、麻安村参与式整村推进项目实施效果评价

麻安村以财政专款项目为主的农村基本建设

在10个月后基本完工并全面投入使用,以世界银行贷款项目支持为主的养殖业和种植业项目在经历了三年的逐渐探索和规范化后也初具规模。总体来看,经过参与式整村推进项目的实施,麻安村社会经济发展取得了较大进展,到2005年底,麻安村贫困面由83%下降到37%,人均现金收入由650元提高到1200元,基本达到了项目预定的阶段性目标。

1. 激发了村民的民主意识,为村民自治制度的完善搭建了平台 村民自治是我国农村社区的基本管理制度,但是在大部分农村地区特别是贫困山区,一方面由于村民委员会缺乏经济实力,无力为村民提供有效的服务,村级事务仅局限于被动地执行政府的有关政策,比如计划生育、税收等政策,村民参与村级事务管理既缺乏平台,也缺乏利益激励机制;另一方面由于民主机制不健全,使得村民的民主意识难以体现,村民自治成为空话。

麻安村在实施参与式扶贫的过程中,通过外部各种力量的帮助,不仅将最缺乏的资金、技术和信息等带进了农村,而且将以农民为主体的发展理念和方法带进了农村,为提高村民的自治能力和自治水平搭建了平台,有效地解决了村民自治过程中存在的运行机制不完善、制度不健全、村民积极性不高等问题。整个扶贫项目实施过程基本体现了“以村民为主体,从下到上、多方参与”的理念,村民代表和项目实施小组由村民民主选举产生,实行民主决策、民主管理和民主监督。由于项目决策、实施和监督牵扯到每一农户的切身利益,从而调动了村民广泛参与的积极性,唤醒了村民的民主意识,大多数村民踊跃参加各种会议,在会议上积极发表自己的意见和建议。参加项目表决的人数占全村农户数的100%,参与项目管理的人数占村民总数的10%,实施项目数占村民提出项目总数的60%以上,78%以上的村民对项目实施过程和结果评价良好。

通过参与式扶贫项目的实施,不仅使整个扶贫项目的运行按照一定的制度和程序进行,更主要的是村级事务的处理开始走向规范化、制度化和程序化。

2. 村庄由封闭走向开放, 村民的精神风貌和村庄面貌有了较大改观 家庭承包责任制实施后, 西部地区一家一户的小生产方式占主导地位, 村庄日益离散, 村落凋敝, 大多数村庄在很大程度上失去了社区共同体的功能, 只作为地理概念和户籍概念而存在, 这一点在麻安村体现得十分典型。参与式整村推进项目的实施, 使这种状况得到很大改观。外界各社会力量在不同层面上参与了项目建设, 他们将现代管理理念和管理手段带进农村, 组织成立村民能力建设小组并支持能力建设小组参与各种招标、采购、培训, 从而使麻安村的对外开放程度大大提高, 很多村民, 特别是妇女从见外人不敢说话到积极参加各种会议, 并大胆地在村民大会上发言表达自己的意愿, 村庄与外界的交流程度大幅度提高; 许多贫困户由以往的等、靠、要到主动寻求各种支持和帮助, 通过各种渠道走出村庄, 走出农业, 寻找发展机会; 看到有外人进村, 村民热情而主动地上前交谈, 谈论村庄的变化, 询问有关外界的各种信息, 询问有关新的政策、新的项目, 甚至市场行情、农业技术等。2002 年全村外出打工的人数为 50 人, 通过政府搭桥、扶贫部门支持和培训, 2005 年增加到 130 人; 从事非农产业的人数由 15 人增加到 48 人。在确立养殖业为主导产业后, 养殖业能力建设小组针对传统落后的养殖方式, 首先组织部分项目户参观学习附近比较先进的养殖方式, 然后进行示范性的圈舍改造和良种引进, 第一年良种引进和圈舍改造达到 30%, 第二年 95% 的养殖户完成了圈舍改造和良种引进, 村里祖祖辈辈的养殖方式得到彻底改变。

在项目的带动和影响下, 麻安村的面貌发生了较大的变化, 村民们脱贫的喜悦和发展的愿望溢于言表, 村民们不仅开始注意自己的穿戴和言行举止, 而且将自家的周围卫生打扫得干干净净, 在村委会动员下, 对圈舍进行了改造, 农户之间开展了家庭面貌竞争和发展竞争, 一个沉寂的村庄变成了一个充满生机和活力的村庄。

3. 村民合作意识提高, 村庄凝聚力增强 “参与式整村推进” 项目以村民的共同利益为纽带, 将村民联结在一起, 唤醒了村民的村庄意识、公共事

务意识和合作意识, 村民之间的经济利益纽带开始形成。麻安村在养殖业发展过程中, 村民们遇到的一个问题是: 单个村民力量薄弱, 无法有效解决防疫、饲草和销售等问题。为有效解决这一问题, 能力建设小组和村民代表到附近天水市学习, 并借鉴天水市的经验, 将养殖业能力建设小组改组为养殖业协会, 由扶贫部门聘请专家对协会会员进行各种支持和技术培训, 由协会统一提供免疫和疾病预防, 了解市场信息, 统一联系市场。养殖业协会的成功运行给了农民一个很好的典范, 在此基础上, 村民又自发组织成立了药材协会、马铃薯协会, 目前有 125 户农户相继加入了各种专业协会, 通过自组织来提高自身的市场竞争能力, 并进行自我服务。

村庄凝聚力也明显增强, 比如该村所处的山区在秋季雨水较多, 村里通向外部 316 国道的路段经常出现塌方, 村子与外界的交通经常中断, 村民出不来, 外面进不去。在项目实施前交通被割断时间有时长达 1 个月。在项目实施后, 每年出现塌方, 村公共资源管理小组积极动员村民进行抢修, 很快保证了道路的通畅, 村子与外界的交通割断时间每年都没有超过十天。

4. 村庄基础设施明显改善, 村民生活水平有了一定程度的提高 麻安村位居徽县县城以西 100 公里的山区, 项目实施前, 这里交通不便, 信息闭塞, 不通电话, 水患严重, 解决水、电、路等问题就成为村民的首要愿望。“参与式扶贫整村推进” 项目首先以基础设施建设为突破口, 通过财政专项资金投资和各个对口部门的配套支持, 新建公路 12 公里, 拓宽和整修公路 10 公里, 保证了村庄与 316 国道的连接与畅通; 治理河道 3 公里, 改善耕地 45 亩; 县电力局协助对农网进行了改造; 电信部门进行了电话安装; 小学的校舍面积由项目实施前的 300M² 增加到 700M², 在村小学修建多功能培训室一处, 平时用作教学, 必要时晚上在这里举行各种培训。

随着基础设施条件的改善, 麻安村村民的收入水平和生活水平有了较大改善。经过项目支持和三年的发展, 村养殖业总量由 2001 年的牛 40 头、羊 100 只, 发展到牛 670 头、羊 1300 只, 养殖业

收入由户均 800 元提高到 2000 元;打工收入从项目实施前的户均 2000 多元增加到 2004 年底的 3200 多元;2005 年人均现金收入达到 1200 元;全村各种车辆从项目实施前的 4 辆增加到 44 辆,其中摩托车数量达到了 30 辆,农用三轮车 10 辆,拖拉机 4 辆;电视机拥有量从先前的 32 台增加到 124 台,电视接收到的频道数从以前的 7 个增加到 20 多个;固定电话从零发展到 16 部。

三、“参与式整村推进”扶贫模式对新农村建设的启示

“参与式整村推进”扶贫模式以其良好的运行机制,动员了社会各界力量支持农村建设,外部力量和内部力量的有效结合所形成的合力,产生了较为强烈的社会经济效应。这一模式给我国社会主义新农村建设极大的启示。

(一)正确处理政府主导作用和农民主体地位之间的关系

新农村建设是一项艰巨的社会实践活动,需要进行有效的计划与管理,如何启动、组织和动员这一活动,顺利实现既定目标,就成为新农村建设必须解决的问题。首先,新农村建设必须突破二元结构的束缚,通过“以工哺农、以城带乡”,促进农村的全面发展,从而决定了政府既是启动者,又是组织者和出资者,政府必须发挥主导作用。同时,农民既是新农村建设的受益者,也是新农村建设任务的主要承担着,只有确立农民的主体地位,引导农民积极响应、参与和支持,新农村建设的任务才能顺利完成。可见,新农村建设的根本在于通过政府的帮助、支持和引导,培育农村和农民的自我发展能力,在农村形成各种发展力量的合力,实现农村的可持续发展。如何才能形成有效的激励和约束机制,充分发挥政府的主导作用,体现农民的主体地位,在政府、农民之间形成有效的良性互动关系呢?麻安村“参与式整村推进”扶贫模式为我们提供了值得借鉴的经验。

麻安村在整个扶贫项目的实施过程中,政府担当了启动者、出资者(部分)、组织者的角色,进行了有效的组织、规划、管理与服务。在项目初期,政府扶贫部门针对农户的自我组织和自我管理能力比较欠缺的问题,进行了广泛的宣传、培训

和教育,组织和引导村民参与项目决策,组建村民自己的管理组织,帮助村民制定村级发展规划。然后由村项目实施小组和能力小组全面组织村民进行项目的决策、实施、管理和监督,政府的管理功能逐步弱化,主要限于审查和报帐。在这一阶段,针对村民迫切需要解决的技术指导与培训问题等,政府部门给予了及时的帮助与协调,强化了服务功能。最后,在项目完成后,帮助村民将项目实施小组改建为各种农民合作组织,拟订农民合作组织章程,将项目的后续管理移交农民合作组织,政府管理基本退出。

麻安村“参与式整村推进”扶贫走出了一条“政府组织、动员农民,农民自己管理项目,社会各界积极参与”的农村建设模式,有效地解决了政府的主导作用和农民的主体地位之间的关系,特别在贫困原因的识别、贫困户的确定、项目决策、实施、管理和监督过程中,充分体现了农户的主体地位,使得农户积极性、主动性和创造性得以发挥,村民的自我管理、自我发展能力得以提高。这一模式应该在新农村建设中大力借鉴和推广。

(二)以村为单位进行村级规划,有计划、有步骤地开展新农村建设

新农村建设是一项长期而艰巨的系统工程,涉及社会、经济、文化等全方位的建设内容,必须有计划、有步骤、有重点地逐步推进,以确保新农村建设的规范化、制度化和可持续性;必须将各项目目标落到实处。因此,新农村建设首先必须以村为单位,做好规划,这是麻安村的基本经验。

以村为单位进行规划和实施,主要是出于以下考虑:村既是村民自治组织,又是政权的基础,党和政府在农村的各项方针政策,都要通过村来落实,村是将农村各项工作落到实处的最佳组织单位;村民一般是依据一个自然流域而居,村民之间生产条件、生活习惯相近,以村为单位进行水、电、路、田等综合治理,便于统一规划和实施,便于整体推进;村干部本身是村民,相对比较稳定,与村民的利益息息相关;以村为单位范围不大,便于调动村民的积极性。

从麻安村的实践来看,新农村建设规划应该包含以下一些基本内容。首先,确定村级发展目

标和内容。村级发展目标和内容应该以各个村的基本条件为基础,以发挥各个村的比较优势为原则,通过村民集体决策来确定。其次,村级规划应该注重新农村建设的长期性和可持续性,确定每一时期的建设重点,使新农村建设有步骤、有重点、分阶段逐步实施。现阶段农民的整体收入水平比较低,在建设内容上应该以增加农民收入为切入点,以解决农民亟待解决的重点问题为突破口,并渐次将农民的职业技术培训、农村教育、医疗卫生、文化建设等内容纳入其中。再次,确立保障机制,从资金来源、劳动投入、组织实施、管理措施等方面确保村级建设的各项目标和内容都落到实处。最后,制订具体的可操作性的实施方案,明确界定各个参与主体的责任、权利和义务。

(三)以增加农民收入为中心进行综合建设,培养农民的自我发展能力

新农村建设的内容是综合性的,包括经济结构、制度结构、社会结构的全面转换。麻安村在外部力量的帮助下着力改善生产、生活条件,以发展生产、增加收入、提高生活水平为核心目标,并将村民发展能力建设、村庄治理结构的完善、村庄面貌的改善融入这一过程中,实现了经济结构、制度结构和社会结构的相互协调推进,在建设中形成了新的村庄秩序、新的村庄治理结构,改善了农户家庭的福利状况,培养了农民的自我发展能力。麻安村的举措事实上体现了新农村建设的内在要求。

从麻安村的实践来看,发展经济和增加农民收入是核心内容,因为只有农民从经济发展中得到实惠,收入水平得到增加,农民的积极性、主动性和创造性才能得到激发,新农村建设的其它内容才能落实。但麻安村的发展现状也提出了一个新的问题:虽然经过三年努力全村贫困面由 83% 下降到 37%,但部分农户面临着遇到天灾人祸就可能返贫的压力;剩余 45 户家庭的脱贫任务艰巨,他们当中有将近一半家庭的贫困主要是疾病、伤残、弱智、缺乏劳力等原因所致;大部分农户依然存在缺少发展机会和缺乏发展能力的问题,这些问题通过扶贫项目的实施已经很难解决。麻安村面临的这些问题,也是各地农村的共性问题。要从根本上解决这些问题,不仅需要“以工哺农”,而

且迫切需要从体制与制度方面进一步放活农民,使他们获得平等的政治、社会、经济、文化等权利,培养农民自身的发展能力,因为这是贫困的根源^[1];迫切需要强化农村公共服务,因为随着市场化进程的推进,村民不仅面临着经济贫困,而且面临着人文贫困和知识贫困,面临着自然风险和市场风险的挑战,他们迫切需要完善的社会保障、职业教育和技术教育、医疗卫生等完善的公共服务体系。蔡防等人的研究也说明,我国区域差距的一个重要表现是中西部地区农村的落后与贫困,而教育、健康和人文发展水平的差异是区域差距不断拉大的主要原因^[2]。从实施联产承包责任制以来,麻安村和大部分西部地区村落一样,出现了乡村凋敝、社区环境散乱、凝聚力缺乏、村庄失去了应有的生机和活力等问题,农业和农村的经济价值、环境价值和人文价值受到严重威胁。因此农村迫切需要像麻安村一样树立“勤劳、自助、合作、发展”的行为理念,引导农民积极参与农村社区的现代化建设,并通过完善农村治理结构问题,建立农村生产、生活的新秩序。总之,很多像麻安村这样的村庄迫切需要进行一场从物质文明到精神文明的全面建设,通过经济发展和农村社区生活质量的改善复兴乡村经济,缩小与城市的差距。

(四)完善财政支持功能和结构,激活村庄内部发展潜力

资本稀缺、资金匮乏是农村发展的主要障碍,新农村建设首先应该以农村基础设施建设为切入点,加大财政投资力度,确实改善农村的生产生活条件,这在社会各界已达成共识。但从麻安村的实践来看,新农村建设必须改善财政支持结构和功能,激活农村内部发展潜力,起到“四两拨千斤”的作用。

麻安村在实施扶贫开发项目的过程中,启动资金主要由世行贷款项目和财政专项资金两部分共 100.23 万元构成,用这些资金既要解决一个偏远贫困村庄的水、电、路等建设问题,又要解决发展问题是远远不够的。为解决这一问题,相关部门在组织发挥外部力量的启动功能的同时,注重动员农户积极投劳,将富裕的劳动力资源转化为农村生产资本,并激励农户进行配套投资,挖掘农

村内部力量,激活村庄内部发展潜力。新农村建设应该借鉴这一做法,完善财政投资结构,强化对农民反应最强烈、与农民生产生活关系最密切的“六小”项目的投资,并发挥财政投资的启动和激发功能,配套一些相关政策,比如金融支持政策,为农民提供低息、贴息贷款等,激活农村内部发展潜力,带动农村内部用于农村和农业开发的投资,启动农村内部市场,使“社会先行资本”和“私人资本”形成合力。对于劳动力资源比较富裕的欠发达农村地区,通过以工代赈等形式进行农村基本建设,将富裕的劳动力资源转化为农村生产资本,并提高农民的收入。

在投资管理体制上,也应借鉴麻安村的做法,正确处理政府、社区、农户等几个方面的关系,探索以农民为主体的管理体制。政府从直接用行政手段组织农村基本建设的做法中解脱出来,重点抓统筹规划、资源管理、资金扶持、技术指导服务等;加强农村专业合作组织建设,使专业合作组织直接参与分散农户的组织协调及基础设施项目的实施与管理,并以农村社区合作组织为载体,直接与国家的财政投入对接,减少资金运作的中间环节,强化农民决策主体、使用主体与管理主体的功能。通过明确各行为主体的权利和责任,真正做到农村基础设施建设的制度化、秩序化和组织化。

(五)建立完善的农业教育、研究与推广体系,发展现代农业。

除了资金,农村社会经济发展中最缺乏的就是技术,麻安村的村民对这一问题的反映是十分强烈的。长期来看,农业技术进步应成为新农村建设的重中之重,因为农村道路、桥梁、水利等硬件设施建设通过集中人力、物力、财力,可以在较短的时期内得到有效解决,但技术进步是长期的、动态的、无止境的,是缓解我国自然资源约束,发展现代农业的根本途径,是我国未来农业发展的根本动力。^[3]

从麻安村的实践来看,农户采用现代农业技术面临的最大约束条件是:成本高、风险大,分散的农户缺乏资金、信息和能力获得农业发展中急

需的实用技术。最初由于技术障碍,麻安村村民对进行配套投资心存疑虑。为解决麻安村村民面临的技术问题,政府扶贫部门通过组织农民代表参观、学习,邀请相关技术人员现场指导和培训,并通过补贴低成本提供相关技术,最终使这一问题得到有效解决。事实上,麻安村村民提出了我国农业技术进步需要解决的一个基本问题:建立完善的农业教育、研究与推广体系,强化对农民的技术服务。

农业技术的公共产品特性和我国农户家庭的弱质性,决定了政府公共部门的主导地位,正如舒尔茨所认为:“对待现代农业研究的唯一有意义的办法,是将大多数农业研究归到公共品的生产领域^[4]。”大多数市场经济国家的农业教育、研究与推广体系是以公共财政支持的公益性部门为主体、市场为补充的社会化服务网络体系,这也应该是我国农业教育、研究与推广体系建设的目标。从麻安村的实践来看,目前在探索建立新型的农业教育、研究和推广体系的同时,针对农业技术成本高、风险大、农户难以接受等问题,应加大政府支持力度,在政府补贴的基础上,向农业生产者低成本普及;对农民进行免费或者低成本的技术教育和培训,为农民提供各种技术支持和市场咨询服务;尽快恢复大部分处于瘫痪状态的农技推广组织,完善运行机制;支持农民专业合作经济组织的发展,使其成为农业技术与推广体系的有效补充,成为对农民进行教育与培训的组织载体,成为公共服务部门与农户联系的桥梁和纽带。

参考文献:

- [1]阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒[M]. 北京:商务印书馆,2001.
- [2]蔡 昉等. 制度、趋同与人文发展——区域发展和西部开发战略思考[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3]石 磊. 三农问题的终结[M]. 南昌:江西人民出版社,2005.
- [4]舒尔茨. 改造传统农业[M]. 梁小民译. 北京:商务印书馆,1999.

(本文责编:白 璐)