

黑龙江省新农村建设的绥化市试点村资金投入情况的调查

王永清¹, 门贵昌², 于善志¹, 谢学军³

(1. 东北林业大学, 黑龙江 哈尔滨 150040; 2. 绥化市农委, 黑龙江 绥化 152002; 3 黑龙江省农业科学院, 黑龙江 哈尔滨 150086)

摘要:以绥化市省级新农村建设的试点村为基础, 对新农村建设资金投入情况进行了深入调研。结果显示: 目前新农村建设资金来源的主要渠道可分为政府、帮建部门、村集体、农民、涉农企业等, 存在着筹资渠道不宽、投入额度不足、投资机制不健全问题。建议财政支持新农村建设资金的数量要有一个跨越式的增长、注重整合涉农项目资金、拓宽筹资渠道、建立资金使用管理激励约束机制, 确保新农村建设稳步健康推进。

关键词:新农村建设; 资金投入; 试点村实证分析

中图分类号: F320.3

文献标识码: A

文章编号: 1002-2767(2010)02-0086-04

随着新农村建设的不断深入, 在取得明显成效的同时, 资金短缺成为左右建设标准和发展速度的关键问题。关于增加新农村建设资金投入问题, 中央和省都提出了明确意见, 要求坚持“多予少取放活”的方针, 各级政府要加大公共财政支农力度, 建立健全财政支农资金的稳定增长机制, 不断开辟新的农业投入渠道, 逐步形成农民积极筹资筹劳、政府持续加大投入、社会力量广泛参与的多元投入格局。理论界关于新农村建设投入问题的论述也比较具体、深入。例如蒋威^[1]从财政资金、信贷资金、企业和个人投资的角度, 指出了要以财政资金开路, 信贷资金和企业投资跟进的模式来解决新农村发展资金不足的问题。另外, 华升^[2]认为我国社会主义新农村的建设从现在起仍然大约需要 40~60 a 的时间。就是整个国家现代化步伐发展很快的话, 新农村建设的完成也要到 2050 年前后。从国际上看, 韩国的“新村运动”经历了将近 40 a 的时间。可见, 新农村建设具有长期性。因此, 建立健全资金投入的长效机制, 对于顺利推进新农村建设十分必要。

那么, 黑龙江省开展新农村建设以来, 各地资金投入状况如何? 开辟了哪些资金来源渠道? 这些筹资渠道是否具有长期的稳定性? 资金投入机制是否建立和完善? 针对这些问题, 以绥化市省级试点村为例, 进行了深入细致的调查和研究。

1 调查内容

在绥化市 10 个县(市)、区 18 个行政村开展实地调查。这些行政村均是在第一批省级新农村建设的试点村中抽样产生。调查时间为 2009 年 6 月 18 日~7 月 10 完成。调查方法分 3 种: 一是查阅样本村 2006~2008 年新农村建设帐目, 详细统计新农村建设资金来源和数量; 二是就地随机对村组干部和农民进行无记名问卷和访谈; 三是实地观察建设项目。此次调查共涉及 18 个行政村, 完成 256 份农民(由于部分被问卷调查者对部分问题没有提供答案, 因此, 表 8 的有效频数小于总体样本数)、51 份村组干部、194 份新农村建设帮建部门负责人的有效问卷。同时分别获取了大量县乡村干部、农民以及帮建部门负责人的访谈资料, 这些对研究探讨新农村建设资金投入问题提供了有益的启示和参考。

2 结果与分析

对 18 个样本村 2006~2008 年新农村建设资金投入情况进行了归类和列表分析(见表 1)可知, 新农村建设资金来源大体可以分为政府投资、帮建部门投资、村集体投资、农民投资、涉农企业投资等方面, 其中省县 2 级政府财政投资占总投资的 59.8%。

2.1 政府财政投资

由表 2 可知, 在政府财政投资中省级占 92.2%, 县级财政投资比例占 7.8%。其中在省政府财政投资中新农村建设以奖代投资金占 19%, 其余为整合涉农项目资金。

收稿日期: 2009-11-06

基金项目: 黑龙江省哲学社会科学规划资助(08B003)

第一作者简介: 王永清(1964-), 男, 吉林省农安县人, 博士, 教授, 博士生导师, 从事农林经济研究。E-mail: menguichang@163.com。

表 1 2006~2008 年新农村建设试点村资金投入情况抽样调查分析

村数/个	总投入 /万元	省级财政		县级财政		帮建单位		村集体		农民		共建企业
		投入/ 万元	比例/%	投入/ 万元	比例/%	投入/ 万元	比例/%	投入/ 万元	比例/%	投入/ 万元	比例/%	
18	10707.3	5910.0	54.9	499.2	4.9	1208.0	11.3	2641.0	24.7	369.1	3.4	80.0

表 2 2006~2008 年新农村建设试点村省级县级财政投入抽样调查比较

总投入	省 级 财 政 投 入									县 级 财 政 投 入/万元						
	合计/ 万元	比例 /%	农业 扶贫 /万元	农业 开发 /万元	农村 公路 /万元	农村 能源 /万元	泥草房 改造 /万元	以奖 代投 /万元	其它 /万元	合计 /万元	比例 /%	农村 公路 /万元	社会 事业 /万元	活动 场所 /万元	泥草 房改造 /万元	其它 /万元
6409.2	5910	92.2	271	280	2361.3	462.4	91	1167	1277.3	499.2	7.8	149.6	146.8	18.2	169	15.6

从政府财政投资稳定性上看(见表 3),省政府财政投资呈现稳定增长趋势,县级政府财政投资年际间波动较大。从县级投资项目上看,农村合作医疗、农民低保等按要求配套投入的资金普遍得到落实,新农村建设专项资金还没有纳入财政预算。

表 3 2006~2008 年政府投资年际间变化抽样调查比较

村数/个	省级财政投入/万元					县级财政投入/万元			
	合计	2006 年	2007 年	2008 年		合计	2006 年	2007 年	2008 年
18	5910	1693.5	1954	2262.5		499.2	19	236.1	244.1

2.2 社会帮建

由表 4 可知,抽样调查的 18 个试点村都落实了帮建单位,共落实帮建资金 1 208 万元,占样本村总投入的 11.3%。不难看出,省级帮建单位投入资金明显高于市县级。对 194 个县级帮建单位进行了帮建积极性的问卷调查,71.7%的帮建单位表示愿意或非常愿意参与,28.3%的帮建单位表示不愿意或很不愿意参与。在访谈中了解到,多数市、县级机关企事业单位帮建试点村热情和积极性都比较高,但是 90%以上单位表示由于缺项目、少资金,存在心有余而力不足问题。

表 4 2006~2008 年机关企事业单位帮建
新农村试点村抽样调查比较

村数	帮建总 投入/万元	省 级 帮 建 单 位			市 县 级 帮 建 单 位		
		数量 /个	帮建村 数/个	投入 /万元	数量 /个	帮建村 数/个	投入 /万元
18	1208.0	8	8	703.9	22	10	504.1
村均	67.1			87.9			50.4
帮建单位平均投入/万元				87.9	22.9		

2.3 村集体投入

由表 1 可知,村集体投入占总投入的 24.7%,主要由积累资金、资产资源变现、举债三部分组成(见表 6)。对 22 名村干部进行问卷调查,有 20 名回答村集体没有能力持续投入,占 90.9%,只有 2 名回答有能力持续投入。在访谈中了解到,村集体资产资

源变现主要是机动地、林地、鱼塘、村办企业等发包或拍卖收入。而且,为了集中投入资金建设新农村,多数村延长了资产资源发包年限,有的甚至延长到 10 a、20 a。可见,这批试点村在今后新农村建设中,村集体资金投入是有限度的。

表 6 2006~2008 年村集体投入新农村
建设抽样调查

总投入 /万元	其 中					
	积累 /万元	比例 /%	资产资源 变现/万元	比例 /%	举债 /万元	比例 /%
2641	560	21.2	1801	68.1	280	10.6

2.4 农民投入和农民参与积极性

通过问卷显示(见表 7、表 8),72.3%的农民承认都参加或参加了大部分村里组织的新农村建设项目,99%的农民认为参与和投资新农村建设对生产生活没有影响或影响不大,97%的农民表示对目前的筹工筹资水平能够承受,表明农民参与新农村建设的积极性很高。通过对村干部和农民访谈明显感到,农民参与新农村建设的积极性普遍存在从不愿意或观望到积极参与的过程。分析其原因,主要是计划经济时期的行政命令、形象工程、劳民伤财在农民心目中留下的阴影还没有完全消除,而目前的新农村建设切实给农民带来了实惠,农民真正看到了希望和光明。

关于新农村建设资金筹集问题,通过对 212 名

农民和 51 名村干部问卷显示,64%的农民和 53 的%村干部认为新农村建设投资应以政府为主农民为辅;16.7%的农民和 25.5%的村干部认为应以政府为主,农民和社会各界参与;18.9%农民和 21.6%村干部认为应全靠政府投入。在访谈中,许多村干部和农民提出,农民应把资金重点投放到发展生产方面,国家在新农村建设资金投入上应采取“抛玉引砖”的做法,就是国家重点投入,引导农民适量投入。问卷和访谈结果,反映了农民虽然认识到自己是新农村建设的主体,具有较高的积极性,但是家庭财力有限,希望政府能多投入的心理状态明显。

表 7 农民参与建设积极性问卷调查比较

参与程度	数量/个	百分比/%
都参加了	55	21.5
参加了大部分	130	50.8
参加了少部分	55	21.5
没参加过	16	6.0
总数/个	256	100.0

表 8 农民筹资筹劳对生产生活影响问卷调查比较

影响	频数	百分比/%	承受程度	频数	百分比/%
没有影响	120	53.3	能够承受	220	97.7
影响不大	102	45.3	无法承受	3	1.3
影响很大	3	1.3	说不清	2	0.9
总数	225	100.0	总数	225	100.0

2.5 村企共建

在调查中发现 2 个村具有典型的村企共建特征。兰西县荣岗村主动吸引哈尔滨东金现代农业股份有限公司在村里建起了鲜食玉米生产加工基地。农民将 866.67 hm² 土地流转给企业,剩余劳动力到企业打工,企业年创利润 1 500 多万元,农民每年从基地增收 300 多万元。东金现代农业股份有限公司还投资 80 万元支持荣岗村加强基础设施建设,这个村仅几年时间就发生了翻天覆地的变化。肇东市东发渔业有限公司是根植同发村而发展壮大起来的企业,企业积极承担社会责任,累计投入资金 660 多万元,与同发村共同建设村屯道路桥涵、文体活动场所、农机合作社等,加快了这个村的新农村建设步伐。

2.6 金融信贷支持

在 18 个样本村中,只有 1 个村使用了信贷资金,主要用于农村基础设施建设。绥化市农村信用联社 2006~2008 年累计投放农业贷款 136 亿元,主要用于支持农业生产。总体感觉,农信社支持农村生产发展贷款比较多,用于支持农民生活消费、农村基础建设等方面的贷款业务,目前还处在探索阶段。

2.7 整合资源增加投入

调查结果显示,18 个样本村得到了 55 项“以奖代投”资金以外的项目或资金支持。但是,在访谈中了解到,基层干部群众认为项目资金整合的力度还不够大,还有许多项目和资金应向试点村投放,而没有投放,仍然存在项目分散,整合力度不够的问题。

3 结论与建议

3.1 结论

省政府以奖代投资金主导作用突出。从实践来看,省政府以奖代投资金虽然只占总投入的 11%,但它起到了集聚项目和资金的作用,以小资金撬动了大投入,可谓是“四两拨千斤”。社会帮建作用明显。在各级政府的组织号召下,省、市、县三级帮建单位出钱、出物、给项目,为试点村的新农村建设作出了重要贡献。

村级组织和农民群众参与的积极性比较高。试点村深入挖掘投资潜力,尽其所能增加投入。大多数农民群众踊跃筹资筹劳,按“一事一议”政策要求主动交纳新农村建设资金。

村企共建,互惠双赢。村企共建,把企业的优势与共建村庄的潜力结合起来,把企业利益追求与共建村庄发展需求结合起来,打造新农村建设的有效载体,在工业和农业、企业和农村、工人和农民之间搭建起了一座互惠互利共同发展的桥梁,为实现调动各类经济组织支持和参与新农村建设开辟了一条有效途径。

3.2 建议

3.2.1 增加财政专项资金投入 新农村建设需要大量的资金投入。尤其是落后地区在其发展的起飞阶段更需要巨额的启动资本,而且由于历史欠帐太多,目前乡村的债务较重,财政支持新农村建设资金的数量必须有一个跨越式的增长。新农村建设 3 年来,省政府“以奖代投”专项资金充分发挥了财政的杠杆作用。但是,面对新农村建设繁重的任务,财政支持新农村建设资金总量仍显不足,基层干部群众非常希望省政府逐年稳定增加专项资金投入。同时也期盼市、县级政府能够象省政府那样,把新农村建设专项资金纳入财政预算,并保证逐年增长。

3.2.2 注重整合涉农项目资金 首先要合理统一安排投资项目。财政安排的支农资金要发挥财政部门的牵头、协调和管理职能,要按照新农村建设总体规划,从审批投资项目源头统筹整合涉农资金,真正使投资项目统筹安排和集中投放到新农村建设试点和重点上。其次要搭建好县级这个平台做好整合工

作。县级一方面要申报投资项目,另一方面各项涉农资金最终都要落到县里,把这个平台建好才能起到整合效果。县级在向上级申报投资项目时,应围绕建设的重点,将多个部门项目整合打包上报。第三是各级都要严格执行新农村建设规划,引导涉农资金整合。通过以上措施,打破原有的涉农资金分散于不同部门,解决部门分割、投入分散、重复建设等问题,确保投入的资金能够产生规模效应。

3.2.3 拓展筹资渠道,增辟稳定的新农村建设资金来源 建设新农村,仅靠增加财政投入是远远不够的,必须注重发挥财政资金的杠杆作用,形成资金来源多渠道的新格局。发展农村信贷:通过税收优惠和减免、提供财政贴息和补助等方式,引导商业银行把资金向农村产业化经营和农村基础设施建设倾斜;吸引社会投资:政府可以通过税收、补贴、贴息等方面的优惠,鼓励支持一些涉农企业、集体、个人、外商把资金投向农业和农产品加工、储运及销售,推动农业产业化经营,尤其是应重点支持鼓励村企共建做法的推广;重视帮建力量:保持帮建工作势头不减、持续升温的关键是进一步出台鼓励措施,让在新农村帮建工作中做出突出贡献的单位和个人政治上得到鼓励、精神上得到激励、经济上得到奖励;发挥村集体和农民的作用:目前,多数村集体经济实力不强,农民收入还不高,农业和农村基础设施建设应以政府投入为主,农民要把主要资金投放到发展生产方面。政府应更多的采取“以奖代投”的做法,鼓励村集体

和农民投入。村级可以通过承包、拍卖、股份等形式,盘活集体资产,增加新农村建设投入。鼓励农民积极参加“一事一议”活动,按政策筹资筹劳。同时也要注意把握好有关政策界限,严格控制标准和规模,防止为办公益事业再度出现加重农民负担现象。

3.2.4 加强管理,建立新农村建设资金使用管理的激励约束机制 按试点村屯建设的速度、质量、标准确定“以奖代投”资金额度,建立新农村资金使用管理的绩效考评和奖优罚劣等管理制度,鼓励高标准快发展。在资金的使用上切实加强监督和检查,采取抽查、专项检查等各种方式,加强对资金的管理与监督。简化省、县、乡、村逐级拨款程序,新农村建设“以奖代投”资金由县财政拨到新农村办专户,新农村办负责组织相关部门对项目检查验收和把关核销专项资金,解决管事与管钱分离问题,杜绝责任不清、损失浪费和腐败现象发生。

致谢:研究过程中得到了绥化市新农村办高金保、杨树标和绥化市种子管理处卢秀芳同志的帮助,在此表示感谢。

参考文献:

- [1] 蒋威. 关于加大社会主义新农村建设资金投入的渠道及机制研究[J]. 宿州学院报, 2008, 23(1): 15-17.
- [2] 华生. 新农村建设需要分阶段循序渐进[N/OL]. [2006-03-20]. <http://finance.sina.com.cn/review/20060308/00002398797.shtml>.

Survey on the Investment of Funds to New Countryside Reconstruction of the Provincial Pilot Village in Suihua City in Heilongjiang Province

WANG Yong-qing¹, MEN Gui-chang², YU Shan-zhi¹, XIE Xue-jun³

(1. Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040; 2. Suihua Agriculture Committee, Suihua, Heilongjiang 152002; 3. Heilongjiang Academy of Agricultural Sciences, Harbin, Heilongjiang 150086)

Abstract: Based on the provincial pilot villages of new countryside reconstruction in Suihua City, the task group has investigated the investment of funds to new countryside reconstruction deeply. The result shows that at present, funds for new countryside reconstruction were mainly from the government, assistance departments, village committees, villagers and agricultural enterprises, so there were problems like narrow financing channel, insufficient investment amount, imperfect investment mechanism etc. It's suggested the amount of funds invested to new countryside reconstruction from financial supports realize leap-forward growth. Enough attention should be paid to integrate the funds for agricultural projects, widen the financing channel and establish the mechanism for managing, encouraging and restricting the use of funds to make sure the new countryside reconstruction could progress steadily and healthily.

Key words: new countryside reconstruction; investment of funds; empirical analysis of pilot village