

武汉大学财政金融研究中心

简 报

2011 年第 2 期
(总第 4 期)

武汉大学财政金融研究中心编

2011 年 7 月

新农村建设与城镇化的绩效评估及财政扶持政策研究

——基于苏、鄂、渝三地 62 个村（社区）的调研报告

- 调研情况说明与样本描述
- 城镇化与新农村建设的主要内容
- 城镇化与新农村建设的绩效评估
- 城镇化与新农村建设中的主要问题与矛盾
- 制度创新与政策建议

目录

图表索引	2
主要内容	3
关键词	5
一、引言	6
二、调研情况说明与样本描述	8
(一) 调研情况说明	8
(二) 样本描述	9
三、城镇化与新农村建设的主要内容	11
(一) 城镇化建设的主要内容	11
(二) 新农村建设的主要内容	13
(三) 新农村建设中政府、村组织和村民的作用	18
四、城镇化与新农村建设的绩效评估	20
(一) 城镇化与新农村建设的绩效评估：供给角度	21
(二) 城镇化与新农村建设的绩效评估：需求角度	23
五、城镇化与新农村建设中的主要问题与矛盾	31
(一) 新农村建设中的主要问题与矛盾	31
(二) 城镇化建设中的主要问题与矛盾	38
六、制度创新与政策建议	40

图表索引

（一）图表索引

图 1 城镇化建设的主要内容	12
图 2 新农村建设的主要内容	13
图 3 新农村建设试点村居民对新农村建设内容的看法	15
图 4 新农村建设试点村居民对新农村建设成效的评价	24
图 5 镇居民对城镇化建设成效的评价	24
图 6 新农村建设试点村居民对新农村建设的总体满意度	28
图 7 镇居民对城镇化建设的总体满意度	28
图 8 居民对新农村建设必要性的认识	29
图 9 居民对城镇化建设必要性的认识	29
图 10 居民对居住地的自主选择意愿	30
图 11 新农村建设试点村居民对新农村建设中存在问题的认识	32
图 12 镇区居民对城镇化建设中存在问题的认识	39

（二）表索引

表 1 有效问卷的地区分布	9
表 2 调研县（市）的基本情况	9
表 3 调研村、镇的基本情况统计	10
表 4 居民样本的教育程度结构	11
表 5 居民样本的职业结构	11
表 6 新农村建设资金来源结构	19
表 7 政府在新农村建设中发挥的作用	19
表 8 村组织在新农村建设中发挥的作用	20
表 9 村民在新农村建设中发挥的作用	20
表 10 镇村建设、基础设施建设和公共服务供给指标的比较	21
表 11 居民对村（镇）建设、基础设施及公共服务满意度的评价	25
表 12 新农村居民对新农村建设缩小城乡差距的评价	27
表 13 镇区居民对城镇化建设缩小城乡差距的评价	27
表 14 新农村建设试点村居民希望政府未来推进的内容	34
表 15 镇区居民希望政府未来推进的内容	39

（三）专栏索引

专栏 3.1 重庆市白市驿镇“产业融合，城乡统筹”的特色发展道路	12
专栏 3.2 当阳市先锋村村容村貌整治与基础设施建设	14
专栏 3.3 江阴市红豆村与当阳市先锋村的文化事业建设	16
专栏 3.4 涪陵区松柏村农业产业化实践：引入龙头企业，实现规模经营	17
专栏 6.1 重庆市涪陵区马武镇文观村大米专业合作社	44

主要内容

城镇化与新农村建设是现阶段我国政府打破城乡二元结构，推进城乡统筹协调发展的重大战略举措。自 1998 年以来，城镇化建设得到了逾 10 年的快速发展，而新农村建设从中央正式提出到地方试点展开，也已历经 4 年时间。可以说，城镇化与新农村建设已经进入政策调整和完善的关键时期。因而，系统梳理地方开展城镇化与新农村建设的具体措施和制度安排、评估政策措施的城乡统筹效果、总结其中存在的问题和矛盾、提炼完善体制机制的政策建议，对于进一步优化我国的城乡统筹战略，提高城镇化和新农村建设的政策效果，加快推进城乡一体化进程以及实现经济社会的可持续协调发展，都具有重大的现实意义和实践价值。

2010 年 7 月，受国务院农村综合改革办公室的委托，武汉大学财政金融研究中心“城乡统筹与财政扶持政策”课题组成立了三个调研小组，分别对江苏、湖北和重庆 3 省（市）的 7 个县（市）、31 个镇（街道、社区）、62 个行政村开展了为期 15 天的实地调研。在相关地区综改办的大力支持下，调研小组通过问卷调查和访谈、座谈等形式，调查了解小城镇居民和镇干部、新农村建设试点村居民和村干部、普通农村居民和村干部对本地城镇化或新农村建设的主要内容、基本成效、满意度、主要问题、政府扶持政策的调整思路等方面的看法。总计分发问卷 1454 份，回收有效问卷 1252 份，有效率为 86.11%。通过实地调研，获得了大量的数据和资料，为深入评估城镇化和新农村建设的政策效果，提出完善城镇化和新农村建设的政策思路以及创新财政扶持机制的建议，打下了坚实的基础。根据实地调研的成果，形成研究报告，包括一个总报告和三个分报告。

（一）基本框架

总报告共分 6 个部分。第一部分是引言，主要论证选取城镇化和新农村建设作为研究对象，以及侧重于分析居民满意度和认同度的原因；第二部分是对调研情况进行说明，并以表格的形式对样本进行描述；第三部分系统梳理城镇化和新农村建设的主要内容和措施，特别对新农村建设中政府、村组织和居民的作用进行分析；第四部分从供给和需求两个角度对城镇化和新农村建设进行绩效评估；第五部分总结城镇化和新农村建设中存在的主要问题和矛盾；第六部分从体制机制创新角度，提出政府完善城镇化和新农村建设措施和内容的政策建议。

（二）主要特色

与目前大部分研究侧重于从学者和官员的角度分析城镇化、新农村建设的效果和问题不同，本报告以城镇化和新农村建设的受益主体：农村居民和小城镇居民，作为调查研究对象。以居民的真实满意度为标准，对政府推行城镇化和新农村建设的效果进行评价；以居民的真实意愿为准则，对目前城镇化和新农村建设中存在的深层次问题进行剖析；以居民的真实需求和偏好为依据，对未来政府调整和完善城镇化和新农村建设与措施的思路分析。本报告希望能够准确和全面地反映来自基层受益主体的真实看法，从而使得城乡统筹政策的实施和完善更加符合以人为本的原则。

（三）基本结论

1. 无论是小城镇还是新农村建设试点村，目前都以村（镇）舍建设和基础设施建设为重点；教育、医疗卫生、社会保障、文化娱乐等社会事业的建设存在一定的滞后，其中，尤以社会保障发展不足最为突出；而农村产业扶持、劳动和就业培训等与居民收入和福利水平紧密相关的生产支持内容则最为薄弱，居民对其满意度也相对最低。

2. 无论就总体而言，还是就村（镇）舍建设、基础设施建设、社会事业建设、产业扶持等各个具体项目而言，居民对新农村建设的满意度和认同度都是最高的；虽然从公共服务供给角度来看，小城镇的公共服务供给水平最高，但镇区居民在大部分项目上的满意度甚至低于普通农村居民。对此主要的原因可能有二：一是城镇化建设过程中确实出现了一些忽视当地实际情况的偏差行为，导致提供的公共服务或基础设施与当地居民的需求和偏好不相匹配；二是小城镇居民对城镇设施和公共服务的需求层次和偏好强度本身就比较高，虽然镇区设施和服务的供给水平比较高，但如果达不到镇区居民理想中的水平，也会导致其较低的满意度。

3. 城乡统筹和一体化过程，并不是“消灭”农村的过程，而是要在尊重乡村文化和风俗、保持乡村生产生活形态的基础上，消除城乡居民在生产、生活质量上的差距，解决城乡发展不协调的问题。新农村建设的实施，是一个农村社会渐进变革的过程，并没有彻底改变农村的生产、生活方式，也没有割裂农村和城镇的联系，但同时却为农村居民提供了更为合意的设施和公共服务，创造了更好的生产、生活条件，因而获得了农村居民最高程度的认同。**未来应以村庄建设为**

基础，以行政村为财政支持的基本单位，在稳步推进城镇化建设的同时，加大力度、加快步伐、重点推进新农村建设试点工作。并在条件允许的情况下，将新农村建设推广至全国。

4. 目前城镇化和新农村建设中存在的问题可以归为以下几类：（1）宏观制度层面的制约。主要是户籍制度和土地产权制度改革滞后的问题，导致城镇化和新农村建设过程中耕地浪费、土地低效使用和损害失地农民利益的情况发生。（2）财政投入体制的制约。主要是财政投入不足、资金支持渠道单一、多头管理导致资金配置效率低下等。（3）城镇化和新农村建设内容的不均衡。主要是重基础设施和村（镇）舍建设、轻社会事业建设和产业扶持，而基础设施和村（镇）舍建设中又存在一定程度的脱离农村实际的规划不合理问题。（4）历史遗留问题的制约。主要是农村债务危机比较突出，成为影响农村稳定发展的潜在因素。

（四）政策建议

针对目前新农村建设和城镇化建设中存在的种种问题，本报告从体制机制创新入手，提出改革和完善城乡统筹扶持措施和制度的政策建议。（1）推进城乡户籍制度改革，建立以常住人口为基础的户籍制度，探索多种形式的非农化的道路。

（2）构建规范的土地交易市场，创新土地流转制度，在保障失地农民利益的前提下为实现土地的集约化经营创造条件。（3）构建财政支农资金统一配置机制，破除条块分割和多头管理的弊病，提高支农资金的效率。（4）培育和完善农村新型信贷机构，解决财政支农手段单一的问题，构建城乡统筹资金的多元融通渠道。

（5）新农业产业化组织模式，完善其内部治理结构和利益分配机制，提高农村产业化经营的层次与水平。（6）构建现代农业服务体系，提升农村产业扶持力度，切实增加农民的收入水平。（7）推进农村社会事业发展，缩小城乡公共服务水平的差距，改善农村的生产、生活条件。（8）建立农村债务的长效化解机制，切实解决历史遗留问题，坚决杜绝举借新债来建设新农村和小城镇的行为。（9）以完善“一事一议”为切入点，提升农村基层治理的水平，切实落实村民自治和民主管理。

关键词：城镇化；新农村建设；城乡统筹；财政扶持；绩效评估

一、引言

当前，我国已经进入工业化的中期阶段，处于以工促农、以城带乡的关键时期，着力破除城乡二元结构、推动城市和乡村有机融合、促进城乡经济社会全面协调可持续发展将是相当长时期内我国政府的战略任务。在“统筹城乡发展”这一总体战略思想的指导下，我国政府进一步明确了以推进城镇化和新农村建设，作为现阶段促进城乡统筹协调发展的具体步骤和措施。具体而言：

●城镇化主要包含三个方面的内容：农村人口向城镇转移；农业经济转变为工业经济；农业社会转变为城镇社会。也就是说，城镇化是一个将农村文明转化为城市文明的动态过程。

●新农村建设是包含经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”的系统工程。其目的在于通过对农民生产、生活和生态环境的改善，将目前落后的农村建设成为经济繁荣、社会稳定、设施完善、管理民主、环境优美、生活幸福、文明和谐的新农村。

需要强调的是，城乡统筹的目标并不是完全消除城乡差异，甚至“消灭”农村，而是要在尊重城乡生产、生活形态差异的前提下，消除农村在生产、生活质量上与城市的差距，解决城乡发展的不协调问题，最终达到“在农村居住仅仅是环境的选择，当农民仅仅是职业选择”这一理想状态。

从表面来看，城镇化与新农村建设似乎是两个对立的政策思路：前者致力于改农村为城镇，通过缩小农村的范围来实现城乡一体化；后者致力于改造和建设农村，通过改善农村地区的生产和生活功能，提高农民的生产和生活质量，实现城乡协调发展。实际上，城镇化与新农村建设都是我国现代化建设战略布局的重要组成部分，二者相辅相成、不可或缺。一方面，必须改变目前过多农民固化在农村地区的现状，通过合理有序地引导农村剩余劳动力转移，才能为提高农村劳动生产率、加快农村发展奠定基础，因此城镇化是我国经济社会结构转变的大势所趋；另一方面，我国城镇化已经取得了巨大成就，截至 2009 年我国城镇化率达到 46.6%，城镇人口达 6.2 亿，预计到 2015 年城镇化率将达到 52%左右，到 2030 年将达到 65%左右。即便如此，在未来相当长的时期内，我国仍将有几亿人口生活在农村，因此有必要通过新农村建设实现农村经济发展和农民生活富

裕，引导农业、农村、农民走出传统的模式和形态。

有鉴于此，应从城镇化与新农村建设两个层面入手，对我国城乡统筹战略进行全面的评估和分析。忽视其中任何一个，都将导致对城乡统筹战略认识出现偏差。**这是本报告将研究重点界定为城镇化和新农村建设的原因之所在。**

我国城镇化的发展经历了一个长期的过程，特别是党的十六大以来，中央提出统筹城乡经济社会发展、全面建设小康社会的新思路和新的国家发展战略指导方针，使得我国城镇化进程步入快速发展阶段。截至到 2002 年 7 月，全国乡镇总数达到 39715 个，其中建制镇的数量为 20374 个，首次超过了乡的数量。城镇化水平在近年来不断提升，对于打破城乡二元结构，实现“五个统筹”，促进国民经济良性循环发展和社会协调发展，发挥了重要作用。

党的十六届五中全会以及 2006 年党中央“一号文件”用“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为农村发展的宏伟目标，指明了社会主义新农村建设的核心内容。作为一项国家战略方针，社会主义新农村建设从正式提出到试点实践，已经持续了 4 年时间。目前，社会主义新农村建设的试点改革正在全国各地如火如荼展开，大量的农村改革和制度创新案例层出不穷，对于提高农村的生产、生活质量，促进城乡统筹协调发展，发挥了积极作用。

无论是城镇化还是新农村建设，政府（财政）都是其主要的推动力量，甚至是主导力量。而农民则是城镇化和新农村建设的参与主体和受益主体。目前，在对城镇化和新农村建设进行评价时，往往陷入一个误区，即仅仅关注政府做了什么，取得了什么效果，却忽视农民得到了什么，满不满意。专家学者及地方官员对城镇化和新农村建设的观点和评价，大量出现在报纸和书刊上，而庞大的农民群体对于事关自身利益和发展的城镇化和新农村建设，却集体失声，其偏好和需求并未得到有效的表达。

有鉴于此，应当以农民的真实满意度为标准，对政府推行城镇化和新农村建设的政策措施进行评价；应当以农民的真实需求为依据，对未来城镇化和新农村建设的思路 and 措施进行调整。只有为农民接受和拥护的政策措施，才具有真正的意义和价值，否则便有可能沦为政府的“形象工程”，对农村发展和城乡统筹并无助益。**这是本报告将分析的立足点定位于农民的满意度和认同度的原因之所在。**

受国务院农村综合改革办公室的委托，武汉大学财政金融研究中心“城乡统筹与财政扶持政策”课题组于2010年7月对江苏、湖北和重庆3省（市）进行实地调研，通过问卷调查和访谈，了解3个地区城镇化和新农村建设的基本内容以及政府（财政）扶持城镇化和新农村建设的主要措施；同时，基于农民的视角，了解城镇化和新农村建设的主要成效、问题以及进一步改革的重点和方向。根据此次调查了解的情况，形成此调研报告。

二、调研情况说明与样本描述

（一）调研情况说明

2010年7月12日至7月25日，课题组成员奔赴江苏、湖北和重庆三地进行调研。主要采用两种调研方法：一是问卷调查，以获取农村居民对城镇化和新农村的认同度、对公共服务的满意度，以及对城镇化与新农村建设的内容、成效和问题的认识等等；二是访谈（包括与基层干部的座谈），以获取各地具有典型代表性的制度创新的案例和资料。

问卷调查的对象包括：（1）新农村居民和村干部；（2）普通农村居民和村干部；（3）镇区居民和镇干部。针对不同的对象设计了不同的问卷（具体参看附录）。其中，普通农村是指既没有推行新农村建设试点，又没有并入城镇化建设范围，但与新农村建设试点村或镇区邻近的农村。当然，普通农村并不等同于完全以农业生产为主的传统农村，在苏南一些发达地区，普通农村与新农村建设试点村的差别并不大。之所以要将普通农村纳入调研范围，是为了将其作为新农村试点村和小城镇的对照组，从而在评价城镇化和新农村建设的绩效时有一个可比的参照系。之所以要将居民和干部分开调查，是为了比较公共服务供给主体（干部）与需求主体（居民）对新农村建设和城镇化的不同态度，特别是二者对未来改革方向的不同认识。

本次调研涵盖了江苏、湖北和重庆3省（市）、7个县（市）、31个镇（街道、社区）、62个村。总计分发问卷1454份，其中：（1）新农村试点村居民问卷472份、村干部问卷31份；（2）普通农村居民问卷479份，村干部问卷31份；（3）镇居民问卷413份，镇干部问卷31份。回收有效问卷1252份，有效率为86.11%。有效问卷的地区分布参看表1。

表 1 有效问卷的地区分布

省	县	镇区	新农村试点村	普通农村
湖北	谷城县	五山镇、石花镇、南河镇、盛康镇、庙滩镇 (48, 5)	堰河村、小坦山村、兴隆村、贾庙村、喻家湾村 (61, 5)	下七坪村、杨家湖村、观音沟村、付湾村、熊家营村 (56, 5)
	当阳市	河溶镇、涪溪镇、半月镇、两河镇、玉店镇 (97, 5)	观基寺村、胜利村、先锋村、群丰村、三里港村 (68, 5)	前进村、刘河村、罗店村、群合村、窑湾村 (78, 5)
江苏	江阴市	澄江街道、南闸镇南闸社区、顾山镇顾山社区 (36, 0)	南门社区、谢南村、国东村 (36, 1)	环城东路社区、观山村、红豆村 (31, 1)
	常熟市	虞山镇、尚湖镇、梅李镇梅李社区、海虞镇王市社区 (21, 0)	勤丰村、河金村、聚沙村、东泾村 (73, 3)	泯泾村、新鑫村、新丰村、工农村 (61, 3)
	吴江市	汾湖镇北厍社区、盛泽镇荡口社区、横扇镇横扇社区、同里镇东新社区 (57, 3)	汾湖村、东港村、圣牛村、北联村 (54, 4)	黎星村、永和村、姚家港村、九里湖村 (53, 4)
重庆	涪陵县	南沱镇南沱村、马武镇梓榕社区、罗云镇罗云坝、白涛镇白涛社区、义和镇 (63, 5)	睦和村、文观村、干龙坝村、三门子村、松柏村 (50, 5)	秀山村、外坝村、文昌宫村、联农村、高峰村 (58, 5)
	荣昌县	盘龙镇龙腾社区、荣隆镇新民社区、昌州镇海螺社区、昌元镇白象社区、双河镇沿河社区 (61, 5)	长岭村、高田村、石河村、虹桥村、梅石坝村 (72, 5)	龙腾村、先锋村、红岩坪村、螺罐村、白玉村 (39, 5)

注：括号中第一个数字代表居民问卷的有效份数，第二个数字代表干部问卷的有效份数。

表 2 调研县（市）的基本情况

	位置	面积（平方公里）	行政区划	人口（万人）
谷城县	湖北西北部	2553	9 个镇 1 个乡 2 个开发区	55
当阳市	湖北中西部	2159	7 个镇 3 个街道	48.55
江阴市	江苏南部	987.53	11 个镇 6 个街道	120
常熟市	江苏东南部	1263	10 个镇 2 个开发区	103.8
吴江市	江苏南部	1176	9 个镇 2 个开发区	79.53
涪陵区	重庆中部	2946	44 个镇、街道，1 个开发区，1 个示范区	113
荣昌县	重庆西部	1079	20 个镇	81.03

注：表中人口为 2007 或 2008 年的统计数据。

（二）样本描述

1. 样本县（市）的基本情况。表 2 汇报了调研县（市）的基本情况。这些县（市）在城镇化或新农村建设方面都具有一定的典型代表性。比如江阴、常熟、

吴江、谷城、当阳和荣昌都是全国首批或第二批小城镇建设示范镇的所在地。所有的样本县（市）都是本省（直辖市）首批新农村建设示范村的所在地。

2. 调研村、镇基本情况的统计描述。表 3 汇报了反映地区经济状况的 3 个基本指标的统计情况。总体来看，新农村建设试点村人口略低于普通农村。需要指出的是，在苏南发达地区，存在规模庞大的外来人口，比如，吴江盛泽镇户籍人口 132535 人，外来人口却达到 170000 人。而在湖北和重庆，外来人口的比例则非常低，基本上都未超过户籍人口的 10%。平均来看，新农村试点村的耕地面积要多于普通农村，而且村集体收入也要高于普通农村。由此表明，新农村建设试点村本身拥有更为雄厚的经济实力和经济资源，这或许也正是它们能够成为示范村的原因之一。

表 3 调研村、镇的基本情况统计

	地区	平均值	最小值	最大值
常住人口 (人)	镇(全镇)	78687	37338	302535
	新农村试点村	3177	725	7900
	普通农村	3260	1038	7832
耕地面积(亩)或 全镇面积(平方公里)	镇(全镇)	218.43	57.92	826
	新农村试点村	3294.974	3159	4802
	普通农村	3176.955	527.2	7859.13
集体收入或 财政收入(万元)	镇(全镇)	18050.34	384	278421
	新农村试点村	500.75	0.22	11000
	普通农村	211.86	2	1900

注：（1）农村地区为耕地面积，镇为全镇总面积；（2）镇为 2009 年的财政收入，村为 2009 年的集体收入。

3. 居民样本的统计描述。（1）表 3 汇报的是居民样本的年龄结构。可以看到，三类地区居民的年龄结构比较接近，受访对象主要是 40 岁以上的中、老年人。新农村和普通农村 40 岁以下的青年人比重不到 3 成，在镇区这一比例稍高一些，达到 40% 左右。分省的情况与此类似，在此不再赘述。

表 3 居民样本的年龄结构

	年龄≤30 岁	30<年龄≤40 岁	40<年龄≤50 岁	50<年龄≤60 岁	60<年龄≤70 岁	年龄>70 岁
新农村 试点村	7.54%	16.19%	29.27%	26.61%	17.29%	3.10%
普通农村	8.37%	19.96%	30.04%	25.75%	12.66%	3.22%
镇区	9.56%	31.11%	26.89%	19.33%	10.67%	2.44%

（2）表 4 汇报的是居民样本的受教育程度结构，可以看到，受访者的教育

程度主要为初中和高中（含中专），镇区高学历的居民比例略高与新农村和普通农村，而小学及以下学历的居民比例则低于新农村和普通农村。

表 4 居民样本的教育程度结构

	小学及以下	初中	高中（含中专）	大专及以上学历
新农村试点村	17.67%	46.98%	21.55%	13.79%
普通农村	24.53%	40.46%	23.69%	11.32%
镇区	9.73%	39.90%	32.36%	18.00%

（3）表 5 汇报的是居民样本的职业构成。可以看到，农村地区居民务农的比例相当高，无论是新农村还普通农村，都有一半左右的居民从事农业生产；而在镇区，居民主要从事非农产业，居民务农比例不到 20%。需要说明的是，有相当比例的居民选择了“其他”，在镇区这一选择的比例高达 40%，根据受访对象填写的备注，“其他”职业主要是指退休、学生、公务员和无业。此外，江苏居民的职业结构与湖北、重庆存在显著区别，江苏农村和镇居民从事农业生产的比例都比较低，镇居民务农的比例不到 2%，新农村和普通农村居民务农比例都不超过 30%。课题组在江苏三县调查时，也深深感受到了苏南农村发达的乡镇经济和浓郁的商业氛围，大部分农村居民已经不再从事传统的农业生产，而是通过经商和务工等多种途径，过上了相当富足的生活。

表 5 居民样本的职业结构

	务农	务工	经商	服务业人员	其他
新农村试点村	49.18%	15.57%	4.92%	12.09%	18.24%
普通农村	61.28%	11.06%	6.38%	7.45%	13.83%
镇区	15.62%	12.34%	19.90%	11.84%	40.30%

三、城镇化与新农村建设的主要内容

（一）城镇化建设的主要内容

根据镇干部的有效问卷，可以发现，近年来受访地区小城镇建设的主要内容是进行“硬件设施”的建设和完善，即对城镇布局进行规划、对镇容镇貌进行整治，以及大力改善镇区的道路、水、电等公共基础设施。城镇公用事业社会化改革也是近年来样本地区城镇化建设的主要内容之一。有 62% 的小城镇通过各种方式在城镇供水、供气、公共交通、污水处理等公用事业的生产、运营和维护中引入社会资本和市场机制，力图解决城镇建设资金不足、公共事业经营管理不善等问题。

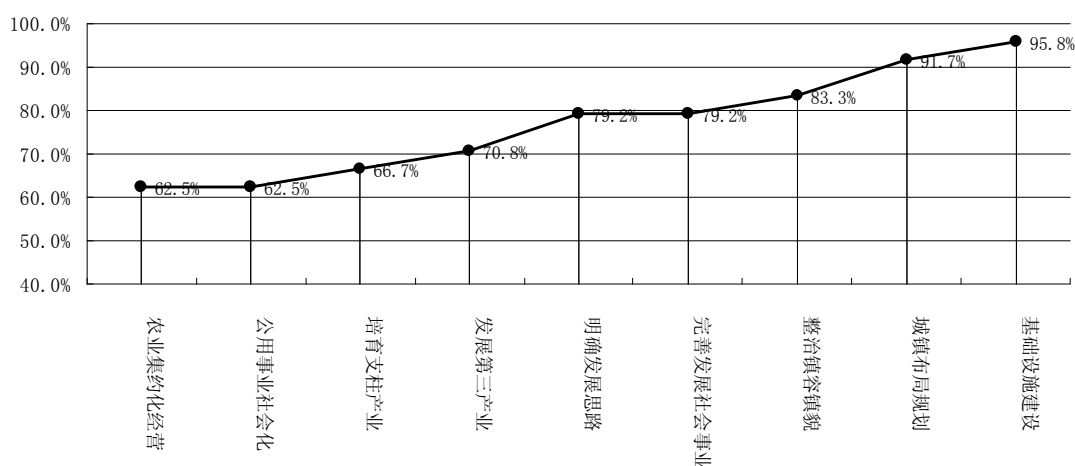


图1 城镇化建设的主要内容

专栏 3.1:

重庆市白市驿镇“产业融合，城乡统筹”的特色发展道路

白市驿镇紧紧依托区位优势，以城乡统筹为重要契机，大力发展生态农业，强力建设工业园区，积极打造休闲旅游产业，走上了“产业融合，城乡统筹”的特色发展道路。

海龙村是镇里集中打造的产业区之一，该村自 2001 年合并成立以来，以村支两委为坚强堡垒，抢抓发展机遇，创新发展模式，通过实施人才引进战略，探索“土地集约经营”新模式，创新组织设置，实现跨越发展。2009 年，全村入住企业达 153 家，创税 2500 万元，人均收入达到 9643 元，成绩骄人。

花卉园区于 2006 年授牌建园，该区以“科技、生态”立园，依托重庆农科贸易城，花卉产业城建设，走一、三产业融合之路，大力发展现代农业和生态旅游。截止 2008 年底，共引进重大招商项目 11 个，协议引资额超过 60 亿元，落户企业累计 146 家，花草种植面积达到 10558 亩。以观光旅游为主的第三产业发展迅猛，仅 2008 年旅游人数突破 80 万次，旅游收入累计超过 1 亿元。

2009 年，全镇实现工农业总产值 37.64 亿元，财政税收 9273 万元，农民人均纯收入 7740 元，成为全市镇域经济发展中的佼佼者。

有将近 80% 的镇明确了本镇的发展思路。课题组在调查中发现，那些找准了发展重点，走切实可行且具有地方特色发展道路的城镇，才能真正做到可持续健康发展。有 66% 的城镇通过大力引入工业项目，着力培养小城镇的支柱产业；有 70% 的城镇通过发展第三产业，来推动小城镇发展；另有 62% 的城镇将农业集约化经营也作为城镇化建设的主要内容之一。可以判断，现阶段大部分小城镇

都在走一条“产业融合”的特色发展道路，即通过优化第一产业、提升第二产业、发展第三产业，充分挖掘本地区的比较优势，促进本地区产业结构的优化，实现城镇经济的良性发展（参看专栏 3.1）。

有将近 80%的城镇将发展教育、医疗卫生、社会保障等社会事业作为本镇城镇化建设的主要内容之一。虽然这一比例并不低，但与“硬件设施”建设相比，社会事业这一“软件设施”建设获得的重视程度显然要低一些。

（二）新农村建设的主要内容

图 2 是新农村建设试点村干部对本村新农村建设主要内容的判断。图 3 新农村建设试点村居民对本村新农村建设主要内容的认识。由于村干部是新农村建设的主动参与者，在某些地区甚至扮演主导者的角色，而村民则属于被动参与者。如果二者对本村新农村建设主要内容的认识发生偏差时，意味着新农村建设的政策措施在实施和推行过程中可能存在一定的问题。

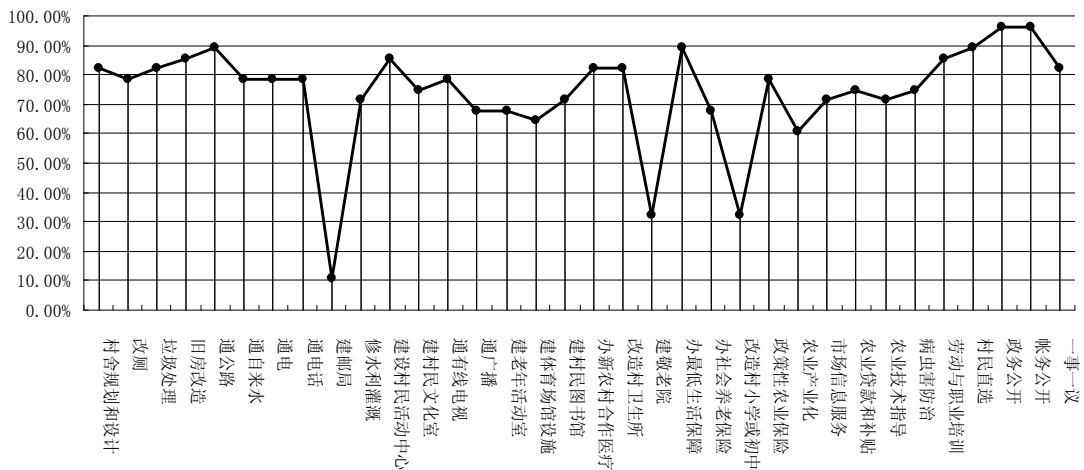


图2 新农村建设的主要内容

1. 村舍规划与村容村貌整治。有 82.14%的村干部认为本村实行了村舍规划与设计，而只有 58.17%的村民意识到本村实施了村舍规划与设计。导致二者差异的原因可能有二：一是试点村在进行村舍规划与设计时，可能缺乏通盘的考虑，部分村舍和村民并没有纳入规划的范围；二是试点村分阶段、分步骤对村舍进行重新规划和整治，部分村舍和村民暂时还没有纳入规划范围。

有高达 85.77%的村民认为本村实施了村容村貌整治，这与村干部的认识基本是一致的。具体而言，对旧房改造是村容村貌整治最主要的内容，有 85.71%的村庄进行了旧房的改造；垃圾处理（82.14%）和改厕（78.57%）也是村容村貌整治的重要内容。另外，部分受访村庄还推行了其他方面的村容整治措施，主

要是主干道绿化。

专栏 3.2:

当阳市先锋村村容村貌整治与基础设施建设

先锋村采取争取政策扶持与群众自愿出资的方式，共筹资 3000 多万元，完善配套村级公益设施，美化靓化村容村貌。

一是全面加强了村级基础设施建设。结合国家加强农村基础设施建设的政策机遇，不断加大基础设施建设投入，破解农村基础设施发展不够的难题。新修通村水泥路 12.5 公里，整修组级晴雨路 20 公里，形成了四通八达、设施配套的村组道路网络体系，彻底告别了晴天一路灰、雨天一路泥的交通状况；经过近几年的农电改造，农户通电率达到了 100%；新建末级渠道 6100 米，新打机井 58 口，全面整修了 11300 米村级主干渠，解决了过去因渠道损毁严重导致的输水难、用水贵的难题；通过实施“城区自来水管网延伸工程”，农民安全卫生饮水普及率达到了 100%；兴建了沼气池 350 口；全村架设广播 9 台套，购置多媒体 1 套，村委会建成了电子阅览室、远程教育室、农业 110 信息查询室等信息平台，广播电视入户率达到了 100%，宽带入户率达到了 30%，村庄信息网络基本建立。同时，积极协调配合国家土地平整项目，高标准完成了村内 5300 亩低产田平整改造，村级基础设施条件得到了根本性改变。

二是扎实推进了村庄整治建设。按照“试点先行、以点带面、分期实施”的建设原则，在制定好村庄整治规划的基础上，自 2006 年起，先锋村每年选一个点进行示范建设，截止目前，已先后对玉密枝沿线先锋三组、四组、七组的丁家湾、汪家岗、乌稍尾三个示范点进行了全面整治，共投入 406 万元，对所有房屋进行了整修改造，其中土墙屋全部改建成楼房，对房前屋后、道路稻场进行了硬化、绿化，实行了人畜分离、柴草归垛、垃圾入池，与整治前有了天壤之别。其中，在先锋村四组汪家岗试点建设中，依托国家土地综合治理项目，高起点规划，高质量建设，对分散居住的 31 个农户进行了迁村腾地，集中安置，全部实现了“六通”，即通自来水、通水泥路、通电话、通有线电视、通宽带网、通沼气，建成了整齐划一、样式新颖的 2 层欧式楼房，形成了一道靓丽的风景线。

2. 基础设施建设。公共基础设施的修建和改善是样本村新农村建设的主要内容。有 86.2% 的村民认为本村在新农村建设过程中进行了基础设施的建设，这

一比例在所有的措施中是最高的；根据村干部样本的数据，虽然基础设施建设是新农村建设的主要内容，但不同的建设项目获得的重视程度是不同的：通路（89.29%）、通水（78.57%）、通电（78.57%）、通电话（78.57%）、通有线电视（78.57%）、通广播（67.86%）、建邮局（10.71%）、水利灌溉（71.43%）。有部分村庄还将通网络和通沼气作为新农村建设的内容之一。（参看专栏 3.2）

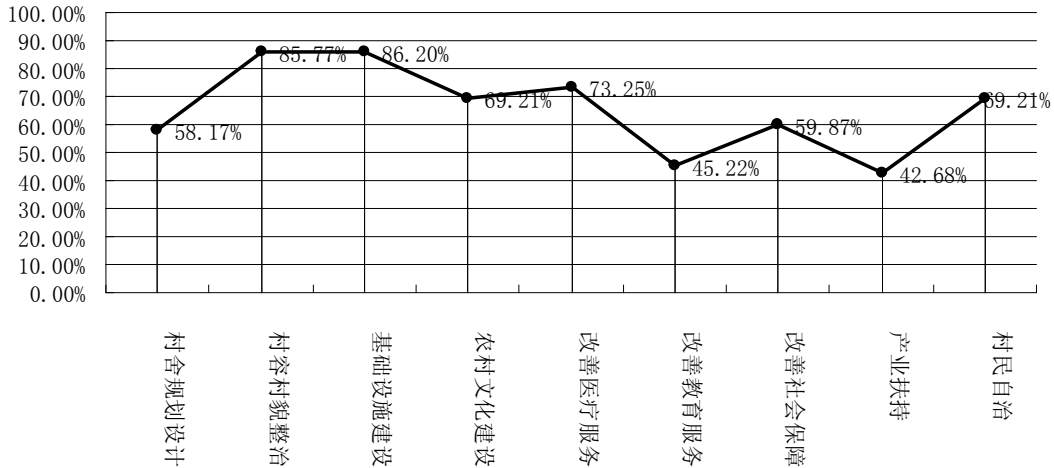


图3 新农村建设试点村居民对新农村建设内容的看法

3. 文化事业建设。有 69.2% 的村民认为本村开展了农村文化事业建设。根据村干部的观点，有 85.7% 和 75% 的村庄建立了村民活动中心和文化室，而专业文体活动场所建设的比例却不高，比如，村民图书馆为 71.43%、老年活动室为 67.86%、体育场馆设施为 64.29%。综合来看，村民与干部对本村文化建设内容的判断上基本是一致的。（参看专栏 3.3）

4. 社会事业建设。（1）教育事业。只有 32.14% 的村庄对村小学或初中进行了改造，同样，认为改善教育服务是本村新农村建设内容之一的村民比例也仅为 45.2%。发展和完善义务教育事业并不是大部分村庄新农村建设的主要内容。原因在于：①农村税费改革以后，大部分地区都经历了“并校”改革，只有少数规模较大或交通发达的村庄才保留了农村小学或初中，在有些地区，农村儿童都去镇小学或初中就读，村一级基本上已经没有学校。因而，对大部分村庄而言，不存在对村小学或初中进行改造的任务；②在中央实行义务教育“两免一补”政策以及义务教育学校教师工资“个人账户直达”以后，义务教育的办学责任基本上移到县和镇一级，村一级不需要对农村义务教育承担太多的任务。（2）有 82.14% 的村庄推行了新型农村合作医疗保险和改造了村卫生所，73.2% 的农村居民也

认同本村新农村建设涉及到改善本村的医疗卫生服务。课题组在调研时也发现，农户参与新农合的积极性非常高，新农合对于提高农户的医疗救助水平，改善农村医疗服务，起到了积极的效果。（3）社会保障事业。有接近 60% 的村民认为改善社会保障服务是本村新农村建设的内容之一。村干部认为，近 90% 的新农村建设试点村实行了农村最低生活保障制度，67.8% 的试点村推行了农村社会养老保险试点，但只有不到 33% 的试点村建了敬老院。

专栏 3.3:

江阴市红豆村与当阳市先锋村的文化事业建设

1. 红豆村：村民看戏，集体出钱

江阴市顾山镇的红豆村在新农村精神文化生活建设方面表现突出，该村村委会每年花约 15 万资金专门用来聘请全国各地有名的说书大家或唱戏班子为村民们免费演出。据该村村委会主任介绍，该村一年约有 300 场说书或者唱戏，平均每场出场费在 500 元左右。这项开支的资金来源主要是村委会的集体租地收入。听戏的村民到场率也相当高，每场约有六七十人。听戏或听说书，已经成为他们老年精神生活的一部分。经过我们更进一步深入的调查和比较，当地的村民的幸福指数比当地的普通农村村民明显高很多。可见，在农村组织形式多样的文化活动是丰富农民业余文化生活的重要举措，也是创建和谐社会的重要内容之一。

2. 先锋村：为村民文体活动搭建平台

开展新农村建设以来，先锋村先后投资 20 多万元对原村委会办公楼和村级文化活动现场进行整修。更换 120 套党员活动室桌、椅，购图书近 2000 册；新建了 20 平方米公开墙，80 平方米戏台，60 平方米的体育活动室，3 个篮球场和 4 个乒乓球台。同时，通过与集镇社区和东方超市协商，为村民开辟了近 500 平方米的晚间文化娱乐活动场所。

5. 农村产业扶持。课题组在调研中发现，村民和村干部都认为发展生产应该是新农村建设的核心内容。只有大力扶持农村产业发展，才能切实提高农民的收入水平，从而真正提升农民的生活质量。如果农村生产得不到有效发展，那么，就算房子和路修得再好，村舍规划的再整齐漂亮，也无助于提高农民的实际生活

水平，反而可能会引发农户新的负债，成为农民返贫的原因。

专栏 3.4:

涪陵区松柏村农业产业化实践：引入龙头企业，实现规模经营

重庆金科集团是一家以房地产开发为主，涉及酒店、园林、基础设施建设等领域的大型企业集团。金科集团参与重庆市“森林工程”建设，以城带乡、以工促农、探索城乡统筹的新路子。

金科集团在义和镇松柏村，通过向农户租赁、流转土地等方式，实施了金科农业开发示范园工程，并已投资 2500 万元。该工程在已开发的 1500 亩土地上种植了花卉苗木，并在园区发展优质柑橘 1200 亩、无公害水产 1800 亩和无公害蔬菜 500 亩。

金科集团采取 3 项措施保障农户利益：一是土地租金保底分红，公司按每年每亩 700 斤稻谷的标准，向农民支付土地租金，并从 2012 年起，每年递增 5%；二是安排农民就业，公司对有劳动能力的农民进行专业技能培训，并安排到建筑企业或农业生态园务工；三是建立社会保障机制，公司对流转土地农民中满 50 周岁以上的，每人每年补助 10 元参加新型农村合作医疗，并支持在公司务工的农民参加养老保险。

通过引进金科集团，松柏村大部分农民迁出原宅基地，集中居住在新建立的巴渝新居中。土地通过复垦，用于花卉苗木基地。随着农业园区集中整治、规划，环境得到大大改善，一部分农民不愿意迁出园区，他们的住房被按照统一的风貌加以改造。在就业方面，年纪轻的可以自愿选择在集团务工或者根据村民意愿向自主就业；年纪大的，可以在园区里面从事花卉苗木管理，目前约有两千人，他们的收入平均在 700 元/月，高于重庆市的低保水平。

金科集团在松柏村统一规划、建设的现代农业园与毗邻分散经营的传统农业生产方式形成了鲜明的对比。在考察中，我们看到一边是整齐、平整的道路，统一建设的排水渠，郁郁葱葱的各种观赏树木和风貌一新的民居，另一面农业园区外还是高低不平的土石路，分散的小块田地，杂乱的民居。据了解，未加入农业园区的农户中，有 80% 的想加入，10% 的无所谓，另外 10% 不愿意。在不愿意的农户中，有一半左右的农户是打算自己发展农业园，另外一半是想获取更高的土地经营权转让费用。综合来看，现代化、规模化经营的农业已经对传统分散经营方式产生了极强的冲击和示范效用，大多数农民已经认可了这种经营方式。

村干部问卷的统计结果显示，绝大多数试点村采用不同方式，对农村产业发展进行扶持。有 78.5% 的试点村办理了政策性农业保险，以提高农业抵抗自然灾害和市场冲击的能力；有 60.71% 的试点村支持本村走农业产业化的道路，以提

高农业规模化和集约化经营水平，为发展现代农业创造条件；有 71.43% 的试点村为农户提供市场信息服务和技术指导，有 75% 的试点村为农户提供病虫害防治服务和农业贷款、农业补贴，力图缓解农户在生产过程中遭遇的信息、技术和资金方面的制约。有 85.71% 的试点村组织和举办了劳动与职业培训，以提高农户的就业能力。然而，只有 42.67% 的村民认为本村在新农村建设过程中采取了一定的产业扶持措施，大部分村民都认为新农村建设对发展生产的重视程度不够。干部和村民对农村产业扶持政策的认同度不同，可能的原因是，新农村建设中产业扶持政策的受益面有限，并非所有的农户都能从中获益，因而部分未受益农户对本村推行的产业扶持和发展生产的政策措施并不了解。（参看专栏 3.4）

5. 民主管理与村民自治。受访的新农村建设试点村基本上都实现了村务公开和账务公开，比例高达 96.43%。有将近 90% 的试点村实施了村民直选。相比较而言，“一事一议”的比例反而要低一些，只有 82.14%。究其原因：一是为了避免农民负担反弹，政府对“一事一议”“筹资酬劳”的标准订得比较低，比如湖北规定农户一年人均不超过 15 元，出“义工”不超过 4 天，因而“一事一议”的作用比较有限，农户的积极性受到影响；二是目前农村需要“一事一议”的事情并不多，比如义务教育、医疗等基本不用村里负担，“一事一议”应用的范围主要是基础设施建设和水利灌溉设施建设等方面，由此限制了“一事一议”的作用范围。村民对民主管理和村民自治的认同度要远远低于干部，只有不到 70% 的村民认为推行村民自治是本村新农村建设的内容之一。

（三）新农村建设中政府、村组织和村民的作用

1. 新农村建设资金来源结构

根据新农村建设资金的来源结构，政府、村组织和村庄三大主体都为新农村建设提供了资金支持，但在不同地区，三者的资金贡献差异明显。全部样本的数据显示，政府是新农村建设资金最主要的提高者，但在湖北地区政府资金的占比只有 25.36%，远远低于江苏的 58.04% 和重庆的 80.88%；全样本的数据显示，村民自筹资金是新农村建设的第二大资金来源，但在湖北地区自筹资金的比例高达 47.42%，成为最主要的资金来源，而江苏和重庆的相应比例只有 4.56% 和 15.52%。全样本的数据显示，村集体资金是新农村建设的第三大资金来源，但在江苏地区集体资金的比例高达 37.24%，成为最第二大的资金来源，而湖北和

重庆的相应比例只有 15.78%%和 3.3%%。总体来看，从资金提供的角度来说，重庆属于“政府主导型”资金供给模式，江苏属于“政府—村集体合作型”资金供给模式，而湖北属于“政府—村民合作型”资金供给模式。三个地区在资金供给模式上的差异，原因可能在于：重庆是全国统筹城乡综合配套改革试验区，中央拨付的转移支付资金规模庞大，使得政府有条件全面介入和支持新农村建设；在苏南地区，政府的财政实力雄厚，村集体收入水平也非常高，新农村建设所需资金由政府 and 村集体完全可以负担，所以村民自筹的比例就相当低；在湖北，政府的财政实力有限，村集体经济大部分也是“空壳”，因而不得不更多通过村民自筹资金来满足新农村建设的需要。

表 6 新农村建设资金来源结构

	政府资金	村民自筹资金	村集体资金	社会资金	其他资金
全样本	55.71%	22.96%	17.36%	1.91%	2.06%
湖北	25.36%	47.42%	15.78%	5.40%	6.05%
江苏	58.04%	4.56%	37.24%	0.00%	0.16%
重庆	80.88%	15.52%	3.30%	0.30%	0.00%

2. 新农村建设中政府的作用

从表 7 可以看到，政府在新农村建设中发挥的主要作用是提供政策优惠和资金支持，在全样本中，二者的比例分别 72.33%和 57.95%。其次是进行组织安排和提供技术支持。再次是提供实物补助和奖励（“以奖代补”）。总体上看，各地区政府在新农村建设中所起的作用比较类似。

表 7 政府在新农村建设中发挥的作用

	政策优惠	资金支持	实物补助	技术支持	奖励	组织安排	其他
全样本	72.33%	57.95%	22.22%	32.24%	13.94%	41.39%	2.61%
湖北	63.83%	48.23%	24.11%	29.08%	7.09%	43.26%	4.26%
江苏	77.01%	55.17%	20.69%	27.01%	20.11%	45.40%	1.15%
重庆	75.17%	71.72%	22.07%	42.07%	13.10%	37.93%	6.90%

3. 新农村建设中村组织的作用

从表 8 可以看到，村组织在新农村建设中发挥的主要作用是向上争取资金和项目，向下调动农民参与的积极性。有趣的是，在湖北地区，全部村组织都将向上级政府要钱和要项目，而表 6 显示，湖北地区新农村建设中政府资金的比例只有 25.36%，由此表明，政府资金越是稀缺，村组织竞争政府资金和项目的任务就越重。此外，相当比例的村组织还需要主持或协助征地和拆迁以及组织实施村舍改造规划，其中，在江苏，发挥上述两项职责的村组织的比例并不比向上要钱

和项目、向下调动村民积极性的村组织的比例要低。

表 8 村组织在新农村建设中发挥的作用

	向上级争取 资金和项目	调动村民 积极性	向村民筹集 建设资金	主持或协助 征地和拆迁	具体组织实施 村舍改造规划
全样本	85.71%	85.71%	50.00%	50.00%	64.29%
湖北	100.00%	100.00%	50.00%	30.00%	50.00%
江苏	75.00%	75.00%	25.00%	75.00%	75.00%
重庆	80.00%	80.00%	70.00%	50.00%	70.00%

3. 新农村建设中村民的作用

从表 9 可以看到，提供劳务是村民参与新农村建设的主要形式。在全样本中有接近 60% 的村民为新农村建设提供了劳务支持，在湖北地区这一比例高达 70%。在全样本中只有 17.25% 的村民为新农村建设提供了资金支持，虽然在重庆这一比例达到了 26.2%，但总体来看，新农村建设并没有显著加重农民的经济负担。但是，有相当比例的村民因新农村建设而失去土地，在全样本中这一比例是 36%，江苏和重庆这一比例都超过了 45%，新农村建设对农村土地承包经营制度形成了不小的冲击。

表 9 村民在新农村建设中发挥的作用

	提供资金	提供劳务	提供信息	提供土地	其他
全样本	17.25%	56.83%	24.51%	36.09%	5.90%
湖北	15.60%	70.21%	19.15%	15.60%	8.51%
江苏	11.05%	46.86%	25.14%	45.14%	4.05%
重庆	26.21%	55.86%	28.97%	47.59%	5.52%

四、城镇化与新农村建设的绩效评估

当政策实施到一定阶段以后，有必要对政策执行过程进行总结，对政策实施的效果进行评估，从而为判断政策的实践价值、探寻政策的有效性及其问题、厘清政策的未来走势和方向，提供有效的证据。目前，城镇化快速发展已逾 10 年，社会主义新农村建设试点也已接近 4 年。作为统筹城乡发展的两大政策措施体系，二者是否以及在多大程度上发挥了应有的政策效果？是否真正缩小了城乡居民的收入差距？是否实现了城乡公共服务供给和受益的均等化？是否真正改善了农村的生产、生活设施，提高了农村居民的生产、生活质量？等等。如果能够准确回答上述问题，对于完善城镇化和新农村建设的措施和制度安排，明确二者进一步改革的方向，都将具有重大的意义。为此，本报告致力于从供给和需求两

个角度，将普通农村作为对照，对城镇化和新农村建设的绩效进行全景式评估，以期为政府决策提供真实、准确的第一手资料和信息。

（一）城镇化与新农村建设的绩效评估：供给角度

比较普通农村、新农村和小城镇在基础设施建设、生活设施建设、公共服务供给等方面的差异，从而从供给角度对新农村建设和城镇化的效果进行评估。

表 10 镇村建设、基础设施建设和公共服务供给指标的比较

村庄建设、生活设施、基础设施和公共服务项目	普通农村	新农村建设试点村	镇区建设、生活设施、基础设施和公共服务项目	镇区
进村主要道路硬化	96.43%	100.00%	镇区通公交	58.33%
村内主要道路硬化	85.71%	89.29%	建成区绿化面积	2.62
道路路灯	21.43%	28.57%	垃圾处理站	70.83%
通电	100.00%	100.00%	集中供水	91.67%
通有线电视	85.71%	96.43%	生活污水处理	41.67%
通广播	57.14%	67.86%	完成农村电网改造	95.83%
通自来水	71.43%	82.14%	小水电站个数	0.54
通电话	100.00%	96.43%	装机容量	231.08
通互连网	78.57%	89.29%	邮电所个数	1.67
改厕	46.43%	60.71%	储蓄所个数	4.67
饮用水集中净化处理	53.57%	57.14%	图书室个数	7.83
垃圾集中处理	53.57%	71.43%	文化站个数	1.33
机电井数量	176.1429	215.18	体育场馆个数	0.96
灌溉水塘和水库数量	14	12.29	公园个数	0.79
排灌站个数	3.36	3.64	广播电视中心个数	1.00
村内能否买到化肥	92.86%	89.29%	影剧院个数	0.83
50 平方米以上综合超市个数	3.64	6.75	小学学校数	8.04
本村拥有小学个数	1.13	1.2	小学老师人数	190.79
距最近小学路程	2.75	3.33	小学学生人数	2832.75
本村拥有中学个数	1	1	中学学校数	2.42
距最近中学路程	3.24	3.72	中学老师人数	163.50
本村拥有卫生所个数	1.75	1.5	中学学生人数	1668.13
医生个数	3	3.11	职业技术学校学校数	0.25
接生员个数	0.75	0.71	职业技术学校老师人数	14.38
最近医院的距离	3.44	3.63	职业技术学校学生人数	286.42
新农合参保率	81.43%	89.77%	医院、卫生所个数	1.92
个人缴费	50	42.85	医生人数	121.50
乡财政补贴	38.25	22.24	医院、卫生所床位数	119.25
乡以上财政补贴	63.93	51.65	是否全面实行新农合	100.00%
最低生活保障人数	98.32	91.71	是否建立了农村社会养老保险制度	54.17%

农村养老保险参保率	12.03%	8.78%	是否建立了农村最低生活保障制度	95.83%
五保补助人数	11.04	11.75	敬老院个数	1.38
社会救济人数	56.36	27.57	敬老院收养人数	95.63
幼儿园托儿所个数	0.68	1	农技推广机构个数	1.29
健身场所数量个数	0.93	1.29	农技推广机构从业人员	12.67
图书文化站个数	0.96	0.96	综合市场个数	1.71
农民业余文化组织个数	0.64	0.82	专业市场个数	1.04
初级农业技术人数	11.96	37.25	百货商场和超市个数	14.46
中级农业技术人数	1.39	4.93	专业合作经济组织个数	6.79
高级农业技术人数	0.21	0.46	专业合作经济组织成员户数	1753.29
是否举办过农业技术讲座或培训	89.29%	89.29%	年未实体型组织个数	105.04
是否通过“公司加农户”的方式生产或销售农产品	42.86%	46.43%	年未实体型组织成员户数	939.29
参加“公司加农户”的农户数	94.25	144.89	年未实体型企业个数	148.46
政务公开	100.00%	100.00%	—	—
账务公开	100.00%	100.00%	—	—
是否通过“一事一议”向村民筹集公益事业经费	60.71%	75.00%	—	—

1. 比较新农村建设试点村和普通农村的情况。在全部 46 个指标中，新农村建设试点村在 28 个指标上优于普通农村，在 4 个指标上与普通农村一致；普通农村则在另外 14 个指标上优于新农村。

值得注意的是，新农村建设试点村主要是在基础设施建设和村庄建设两个方面优于普通农村，但在教育、医疗、社会保障、文化娱乐等社会事业方面，二者之间的差距并不大，在少数指标上新农村建设试点村还不如普通农村（比如接生员的个数、新农合的缴费和补贴额、农村养老保险参保率等）。在农业技术服务与培训、农村产业化方面，新农村建设试点村都优于普通农村，平均来看，二者的差距也不是太大。最后，在管理民主和村民自治方面，二者都实现了 100% 的政务和账务公开，但新农村建设试点村“一事一议”的比例要高出普通农村 15 个百分点。

2. 比较小城镇与新农村、普通农村的情况。由于镇区和农村的经济、社会情况不同，无法采用相同的统计指标来衡量双方的基础设施建设及公共服务供给状况。因而，小城镇、新农村和普通农村三者之间不能进行直接比较。但根据表 10 的统计结果，可以大致判断出镇区的设施水平和公共服务供给水平明显要优

于普通农村和新农村建设试点村。

就生活设施而言，镇区拥有相当规模的百货商场和超市、综合交易市场以及专业交易市场，新农村建设试点村和普通农村只拥有小规模的小商店或超市，而且在数量上远低于镇区；就公共基础设施而言，镇区完全实现了通水、通电、通电话、通邮等，此外，还有相当比例的镇区对生活污水进行处理（41.6%），开通镇内公共交通（58.33%），这在农村地区是难以实现的；就文化事业而言，镇区基本上都拥有文化站、和图书室，相当比例的镇区还拥有体育场馆、公园、影剧院和广播电视中心，由此表明镇区的文化事业建设明显优于农村地区；就教育、医疗、卫生、社会保障等社会事业而言，镇区也明显优于农村，比如基本上所有的镇都拥有数量不等的小学和中学，这些学校除了为镇区儿童提供就学条件，还接纳了周边农村地区相当规模的儿童入学。同样，也只有镇区才开办了医院或卫生院，为镇区和周边农村地区提供医疗服务。

总体而言，与普通农村相比，镇区和新农村建设试点村拥有更为优良的设施和公共服务。从供给的角度来看，城镇化和新农村建设为居民提供了更好的生产、生活条件，应该有助于缩小城乡差距，推进城乡统筹发展。

（二）城镇化与新农村建设的绩效评估：需求角度

评价一项公共政策的实施效果，不能仅仅看它提供了什么，而应关注民众从中得到了什么。当城镇化和新农村建设能够使农村居民收入水平提高、生活水平改善、享用到更为合意的公共服务时，才能判断其政策实施是富有成效的。因此，从受益者的角度评价城镇化和新农村建设的成效，更有意义，从而也是本报告的重点内容之一。

1. 居民对城镇化和新农村建设成效的直接评价

图 4 是新农村建设试点村居民对新农村建设成效的评价。总体而言，大多数试点村居民对本村的新农村建设持肯定态度。当然，居民对新农村建设各个方面的评价存在差异。比如，居民对村容村貌整治的认同度最高，有 88% 的试点村居民认为新农村建设能够改善村容村貌和村卫生状况；另一方面，居民对劳动和农业技术培训的认同度最低，只有不到 36% 的居民认为新农村建设强化了劳动和技术培训，提高了居民收入水平。居民对新农村建设在教育、医疗、社会保障与救济、管理民主、乡风民俗等方面的成效评价也比较高，但比例都没有超过

80%。

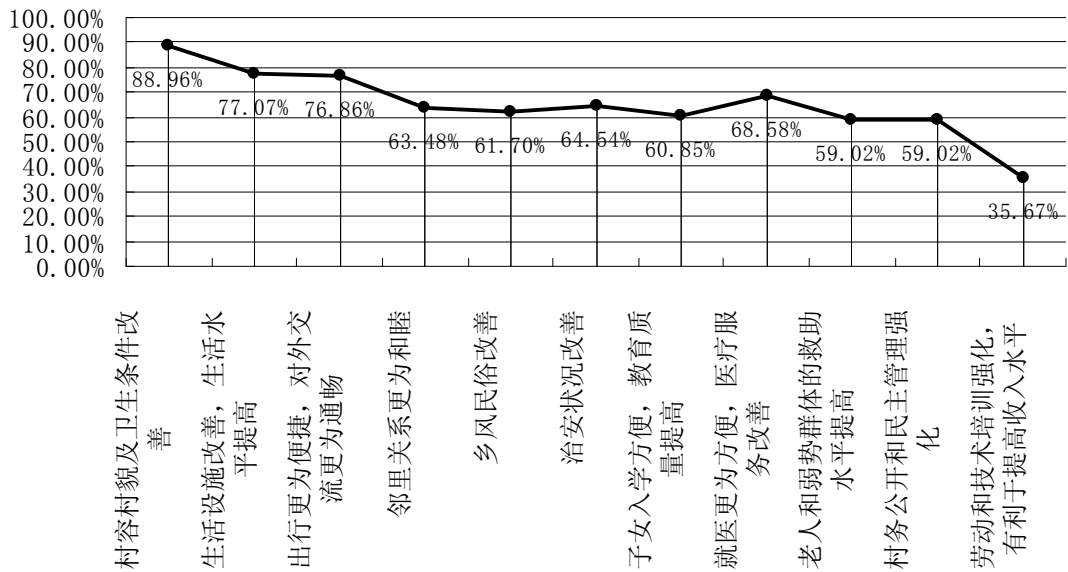


图4 新农村建设试点村居民对新农村建设成效的评价

图5 是小城镇居民对城镇化建设成效的评价。居民认为城镇化建设能够改善乡风民俗的比例最低, 只有 41.5%; 同样, 镇区居民对城镇化建设改善镇容镇貌的作用认同度最高, 相应的居民比例达到最高的 78.6%。在其他方面, 对城镇化建设持肯定态度的居民比例都没有超过 70%。总体上看, 新农村建设试点村居民对新农村建设效果的评价要好于小城镇居民对城镇化建设的评价。

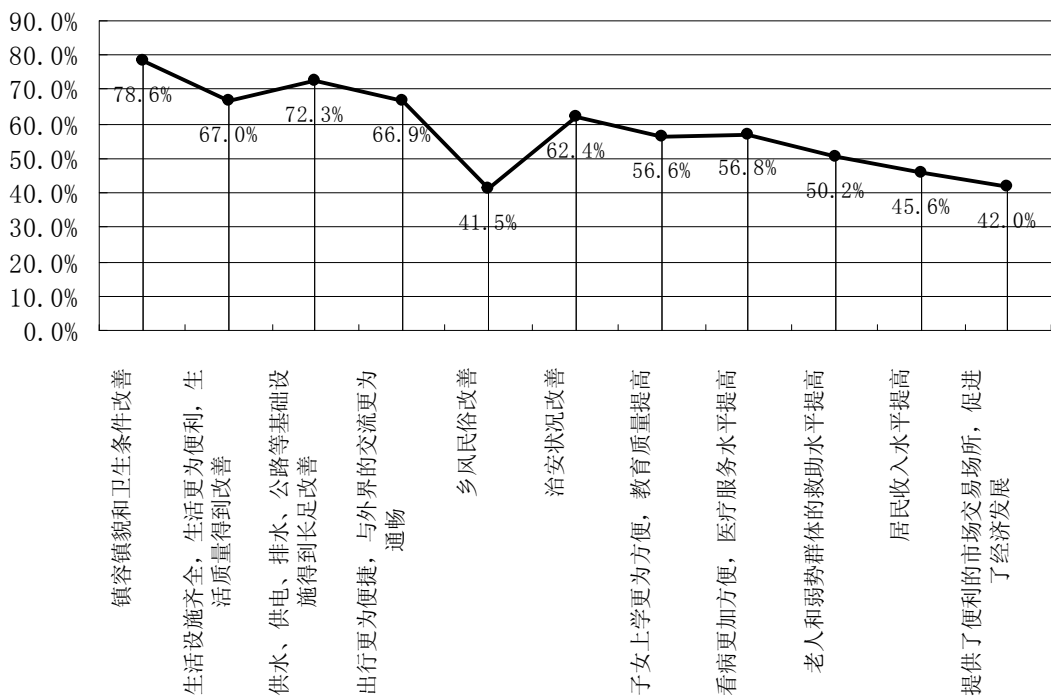


图5 镇居民对城镇化建设成效的评价

2. 居民对基础设施及公共服务满意度的评价

虽然城镇化和新农村建设的内容不同，因此很难对其政策效果进行直接比较。但可以通过调查政策受益主体的满意度来间接衡量政策实施的效果。表 11 汇报了新农村建设试点村居民、小城镇居民和普通农村居民对本地基础设施和公共服务满意的评价结果。根据表 11 的结果，可以形成以下判断：

表 11 居民对村（镇）建设、基础设施及公共服务满意度的评价

项目	地区	非常满意	比较满意	一般	不满意
村（镇）规划与村（镇）容村（镇）貌	新农村建设试点村	29.20%	49.20%	15.50%	6.00%
	普通农村	22.60%	40.10%	21.30%	16.10%
	镇区	14.40%	44.10%	31.20%	10.20%
生活设施	新农村建设试点村	22.29%	49.57%	21.43%	6.71%
	普通农村	14.44%	37.50%	29.31%	18.75%
	镇区	11.75%	43.75%	33.50%	11.00%
公共基础设施	新农村建设试点村	37.45%	50.43%	8.09%	4.04%
	普通农村	20.04%	44.35%	19.40%	16.20%
	镇区	17.24%	45.07%	24.38%	13.30%
水利灌溉设施	新农村建设试点村	18.20%	47.59%	20.83%	13.38%
	普通农村	15.30%	39.44%	23.49%	21.77%
	镇区	11.60%	38.92%	37.63%	11.86%
农业技术服务	新农村建设试点村	21.78%	48.89%	19.33%	10.00%
	普通农村	18.49%	42.15%	27.74%	11.61%
	镇区	13.49%	41.01%	37.83%	7.67%
农村信息服务	新农村建设试点村	20.00%	40.22%	28.26%	11.52%
	普通农村	12.82%	37.18%	32.91%	17.09%
	镇区	14.84%	37.50%	37.76%	9.90%
劳动与职业培训服务	新农村建设试点村	15.07%	44.32%	27.29%	13.32%
	普通农村	11.47%	35.93%	35.50%	17.10%
	镇区	11.41%	36.23%	36.48%	15.88%
义务教育服务	新农村建设试点村	21.13%	51.20%	20.92%	6.75%
	普通农村	15.54%	45.95%	30.85%	7.66%
	镇区	12.66%	46.90%	32.01%	8.44%
医疗服务服务	新农村建设试点村	22.94%	48.27%	23.16%	5.63%
	普通农村	19.79%	46.17%	23.83%	10.21%
	镇区	9.41%	35.64%	36.39%	18.56%
新农村合作医疗保险	新农村建设试点村	28.57%	49.78%	17.10%	4.55%
	普通农村	31.97%	43.56%	16.74%	7.73%
	镇区	19.20%	50.12%	25.19%	5.49%
社会保障服务	新农村建设试点村	26.02%	43.66%	20.00%	10.32%
	普通农村	21.23%	42.68%	23.35%	12.74%
	镇区	19.90%	45.02%	25.12%	9.95%

治安状况	新农村建设试点村	29.98%	48.61%	18.84%	2.57%
	普通农村	20.43%	46.60%	26.60%	6.38%
	镇区	17.69%	49.39%	26.29%	6.63%
文化生活	新农村建设试点村	14.99%	45.40%	27.84%	11.78%
	普通农村	11.02%	29.81%	41.04%	18.14%
	镇区	14.14%	39.70%	36.48%	9.68%
干部管理水平	新农村建设试点村	36.60%	43.83%	14.26%	5.32%
	普通农村	26.00%	48.41%	20.30%	5.29%
	镇区	16.09%	42.08%	30.45%	11.39%
政务和账务公开状况	新农村建设试点村	37.74%	37.53%	14.29%	10.45%
	普通农村	23.19%	45.11%	23.40%	8.30%
	镇区	14.71%	33.67%	37.16%	14.46%
一事一议	新农村建设试点村	37.42%	41.23%	15.01%	6.34%
	普通农村	22.20%	40.59%	29.18%	8.03%

(1) 新农村建设试点村居民对基础设施、村庄建设及公共服务的满意度最高。除“新农村合作医疗保险”之外，在其他所有项目中，回答“非常满意”的新农村居民的比例都要高于普通农村和小城镇居民；除“政务与账务公开状况”之外，在其他所有项目中，回答“比较满意”的新农村居民的比例都要高于普通农村和小城镇居民。综合来看，在涉及基础设施、村庄建设和公共服务的所有项目中，新农村试点村居民的满意度是最高的。

(2) 小城镇居民对基础设施、城镇建设及公共服务的满意度不高。镇区居民除了对“生活设施”、“农村信息服务”、“劳动职业培训”、“治安状况”、“文化生活”5个项目的满意度要高于普通农村居民的满意度，在其他所有项目上，镇区居民的满意度甚至低于普通农村居民。但在评价大部分项目时，镇区居民的不满意比例都要低于普通农村。实际上与新农村居民和普通农村居民相比，更多的镇区居民对本镇建设的满意度是“一般”。

如上所述，小城镇在设施建设和公共服务供给方面都要好于普通农村和新农村，为什么其居民的满意度反而比较低呢？根据课题组调研中的访谈结果，可能的原因在于：第一，与村庄相比，镇区规模比较大，政府在推进小城镇建设过程中，不可能考虑到全体镇居民的利益和需求，调动全部居民的参与积极性，因此，对于在建设过程中利益受损或没有参与其中的居民而言，对城镇化建设的评价不会太高；第二，城镇化建设过程中确实出现了一些忽视当地实际情况的偏差行为，导致提供的公共服务或基础设施与当地居民的需求和偏好不相匹配，从而降低了居民的满意水平；第三，前文已述，本次调研的对象以40岁以上的中老年群体

为主，这部分社会群体对城市的生活形态认同度不高，因而即便镇区设施比较发达、公共服务供给水平较高，也难以提升少数中老年居民对城镇建设的满意度；第四，与农村相比，小城镇是一个更为开放的地带，镇区居民与大中城市的交流更为频繁，更容易接受外部的信息，受城市生活形态的影响更大，因此，小城镇居民对城镇设施和公共服务的需求层次和偏好强度本身就比较高，虽然镇区设施和服务的供给水平比较高，但如果达不到镇区居民理想中的水平，也会导致其较低的满意度。

3. 居民对城镇化和新农村建设城乡统筹效果的评价

从表 12 可以看到，新农村建设试点村居民对新农村建设“能否缩小城乡差距”基本持肯定的态度。超过 3 成的试点村居民认为新农村建设极大地缩小了城乡之间在“居住环境”、“生活质量”和“基础设施”方面的差距；认为新农村建设能够极大地缩小“城乡收入差距”和“城乡医疗服务差距”的比例最低，分别为 20%和 17.83%。总体而言，绝大部分新农村居民都认同新农村建设或多或少有助于推进城乡统筹，持“极大缩小”和“略微缩小”态度的新农村居民的比例最高达 92.44%（基础设施），最低也为 78.71%（收入水平）。

表 12 新农村居民对新农村建设缩小城乡差距的评价

	极大缩小	略微缩小	没有缩小	扩大差距
居住环境	33.48%	56.30%	9.35%	0.87%
生活质量	31.05%	57.82%	10.49%	0.64%
基础设施	32.00%	60.44%	7.33%	0.22%
收入水平	20.40%	58.31%	19.51%	1.77%
义务教育水平	25.84%	58.13%	15.59%	0.45%
医疗服务水平	17.83%	65.65%	14.78%	1.74%
社会保障水平	21.68%	63.27%	13.72%	1.33%
文化生活水平	21.32%	63.52%	14.73%	0.44%

表 13 镇区居民对城镇化建设缩小城乡差距的评价

	极大缩小	略微缩小	没有缩小	扩大差距
居住环境	25.64%	55.64%	14.36%	4.36%
生活质量	23.97%	54.64%	15.72%	5.67%
基础设施	23.36%	61.15%	13.12%	2.36%
收入水平	18.67%	54.22%	20.72%	6.39%
义务教育水平	21.94%	53.57%	21.68%	2.81%
医疗服务水平	16.45%	54.50%	25.71%	3.34%
社会保障水平	20.37%	57.18%	20.10%	2.35%
文化生活水平	18.77%	57.07%	22.11%	2.06%

从表 13 可以看到，镇区居民对城镇化建设“能否缩小城乡差距”也基本持肯定的态度。与新农村居民一样，镇区居民对城镇化缩小城乡“居住环境”、“生活质量”和“基础设施”差距的认可程度最高，而对城镇化缩小城乡“收入水平”、“医疗服务水平”差距的认可程度最低。此外，在对所有的项目进行评价时，新农村建设试点村居民对新农村建设城乡统筹作用的认可度都要高于城镇居民对城镇化建设统筹效果的认可。

4. 居民对城镇化和新农村建设的总体认同度

(1) 总体满意度。从图 6 可以看到，新农村建设试点村居民对新农村建设的总体满意度非常高，“非常满意”的比例达到 41%，比较满意的比例为 45%，总体上对新农村建设满意的居民接近 9 成。可以说，新农村建设得到了绝大部分试点村居民的肯定和认同。图 6 显示，虽然只有 12.81% 的镇区居民对城镇化“非常满意”，但有接近一半的受访居民对城镇化“比较满意”，总体而言，有超过 6 成的小城镇居民对城镇化建设持肯定态度。

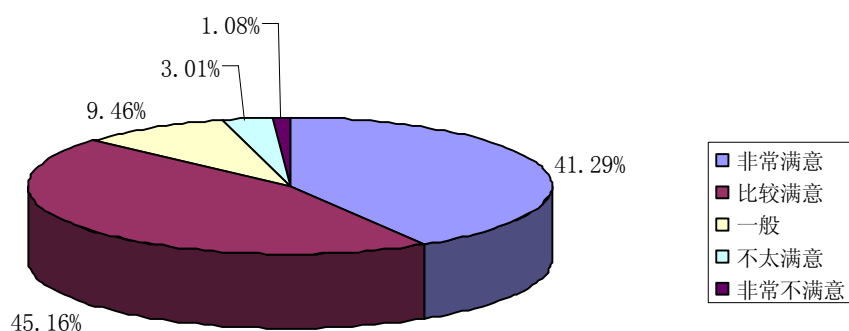


图6 新农村建设试点村居民对新农村建设的总体满意度

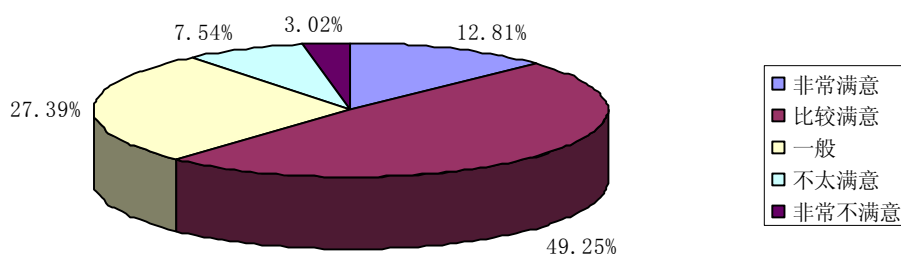


图7 镇居民对城镇化建设的总体满意度

(2) 必要性认识。课题组同时调查了新农村试点村居民与普通村庄居民对新农村建设必要性的看法。图 8 表明，二者对新农村建设必要性的认识基本上是一致的，认为新农村建设“非常必要”和“必要”的比例相当接近（总体上都超过了 90%）。由此表明，新农村建设虽然仅仅试点实施不到 4 年，却在农村地区获得了广泛的拥护和认可。

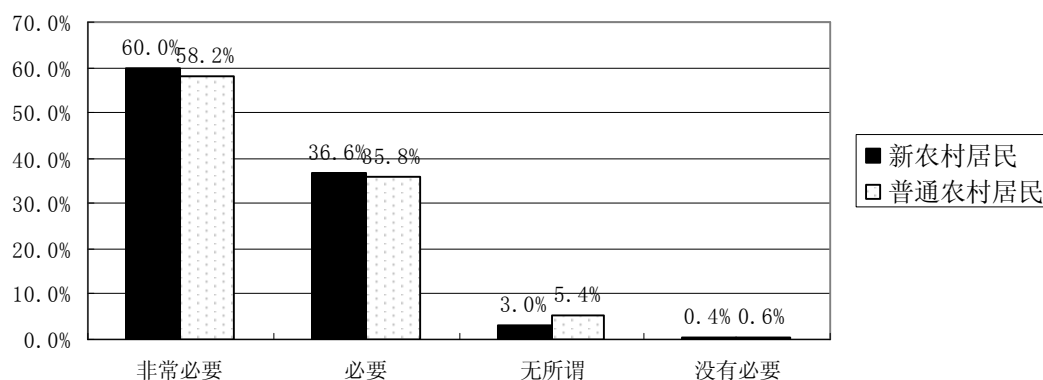


图8 居民对新农村建设必要性的认识

图 9 则是城镇居民和普通农村居民对城镇化必要性的认识。总体上，大部分镇居民和普通农村居民都认为城镇化建设“非常必要”或“必要”。但二者的认识存在一定的差异，作为城镇化参与者的镇区居民，有一半以上认为城镇化建设“非常必要”，而普通农村居民认为城镇化建设“非常必要”的比例只有 36%。还有两点需要指出：一是认为新农村建设“非常必要”和“必要”的比例略高于城镇化建设的相应比例；二是在新农村建设试点村，超过 96%的居民认为新农村建设是必要的，这个比例与图 6 中对新农村建设满意的居民比例是一致的；超过 93%的镇居民认为城镇化是必要的，而图 7 中对城镇化建设满意的镇居民比例只有 62%。也就是说，有超过 30%的居民认为城镇化有必要，但对目前的城镇化建设进程和内容不太满意。

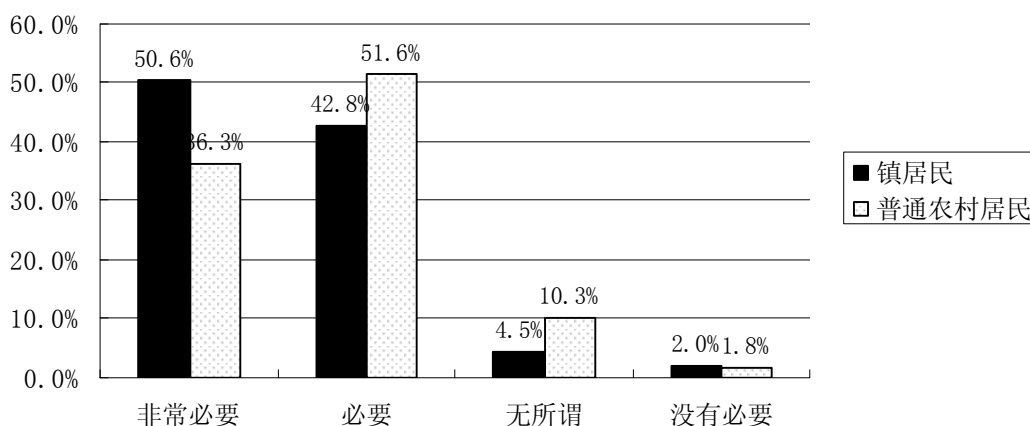


图9 居民对城镇化建设必要性的认识

(3) 居住地选择的意愿表达。课题组在问卷中设计了一个问题，询问普通农村居民、新农村试点村居民和镇区居民：“如果能够重新选择，您愿意居住在普通农村、新农村还是小城镇？”

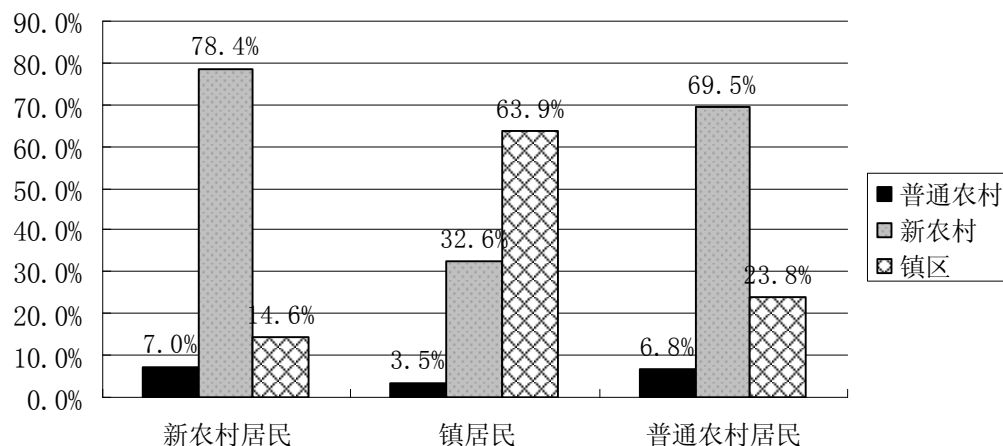


图10 居民对居住地的自主选择意愿

图 10 汇报了三类居民的意愿表达结果。78.4%的新农村建设试点居民还是愿意居住在新农村，只有 7%的试点村居民愿意到小城镇居住，但却有 14.6%的居民希望能够返回普通农村；63.9%的镇区居民还是选择居住在小城镇，但高达 32.6%的镇居民希望到新农村居住；普通农村居民愿意留在普通农村的比例不足 7%，69.5%的普通村庄居民选择新农村作为居住地，只有 23.8%的普通村庄居民愿意选择小城镇作为居住地。

综上所述，根据从供给和需求角度对新农村建设效果的评估，可以形成如下 3 个结论：

第一，城镇化和新农村建设显著地改善了农村的生产、生活条件，提高了农村居民的生产、生活质量，对于缩小城乡差距、实现城乡统筹发展，发挥了积极的作用，得到了广大农村居民的拥护和认可。因此，坚定不移地贯彻实施城镇化和新农村建设的政策措施，加快城乡一体化的进程，是今后一段时期内党和政府农村工作的重心；

第二，城镇化打破了农村传统的生产、生活方式，能够迅速和彻底地推进城乡统筹，但同时也对乡村的经济、社会和文化造成了巨大的冲击，农民对城镇化的接受还有一个过程。在短期内，应该稳步推进农村城镇化进程，逐步提高农民对城镇化生产、生活方式的认可程度，为真正实现城乡一体化奠定基础。

第三，新农村建设的实施，是一个农村社会渐进变革的过程，并没有彻底改变农村的生产、生活方式，也没有割裂农村和城镇的联系，但同时却为农村居民创造了更好的生产、生活条件，提供了更为合意的设施和公共服务，因而获得了农村居民最高程度的认同。广大居民对新农村建设的满意度非常高。遵从农民的意愿和偏好，未来应该在稳步推进城镇化建设的同时，加大力度、加快步伐、重点推进新农村建设试点工作，并在条件允许的情况下，将新农村建设推广至全国。

五、城镇化与新农村建设中的主要问题与矛盾

（一）新农村建设中的主要问题与矛盾

1. 政府投入体制不畅、支农资金不足、配置效率低下。图 11 显示，高达 72% 的新农村建设试点村居民认为政府资金和政策支持力度不足是新农村建设中存在的主要问题，这一比例在所有列示的问题中是最高的。就资金投入而言，以下几个方面的问题，导致了政府新农村建设资金投入力度不足：

（1）政府新农村建设资金规模有限，难以满足实际需要。这一问题在集体经济不发达，主要以政府投入为新农村建设资金来源的重庆地区，显得尤为突出。试点村普遍反映，目前新农村建设项目只有农村诸多建设项目中的一个，其政府实际投入规模太小，连基本建设方面的支出都难以满足。比如，在重庆荣昌县，中央和重庆市安排的新农村建设专项资金规模有限，市级示范村每年只能获得 40 万新农村建设资金；县级财政每年预安排新农村建设专项资金 450 万元左右，重点是推进“千百工程”实施村（全县有 4 个示范村、27 个推进村），平均一个村资金不足 15 万元。全县只有 20% 的村受益。即使在示范村里面，新农村建设也无法全面铺开，只能在部分社队的部分农户做试点建设。在荣昌县市级示范村长岭村，新农村建设也只能覆盖公路沿线的 2 个社，社队中也只是部分农户开展了相关项目建设，而实际上他们村有 7 个社。

（2）政府资金条块分割、多头管理，导致资金配置效率低下。近年来，政府对农村的支持力度很大，支农资金遍布农村生产生活的各个方面，比如农村电网改造、节水灌溉、中低产田改造、电视广播和道路“村村通”工程等等。但是，不同的项目和工程分别由不同的政府职能部门归口管理，支农项目缺乏整合，配套性差，难以有效发挥综合效益。以重庆为例，2009 年上级拨付的 800 多亿支

农资金,其中 700 多亿的资金通过职能部门的渠道下来,脱离了财政管理的系统。由于各个部门扶助对象、重点、要求和实施细则等都不一样,每单个资金的项目都很少,因而资金的使用无法形成合力,难以办成大事。

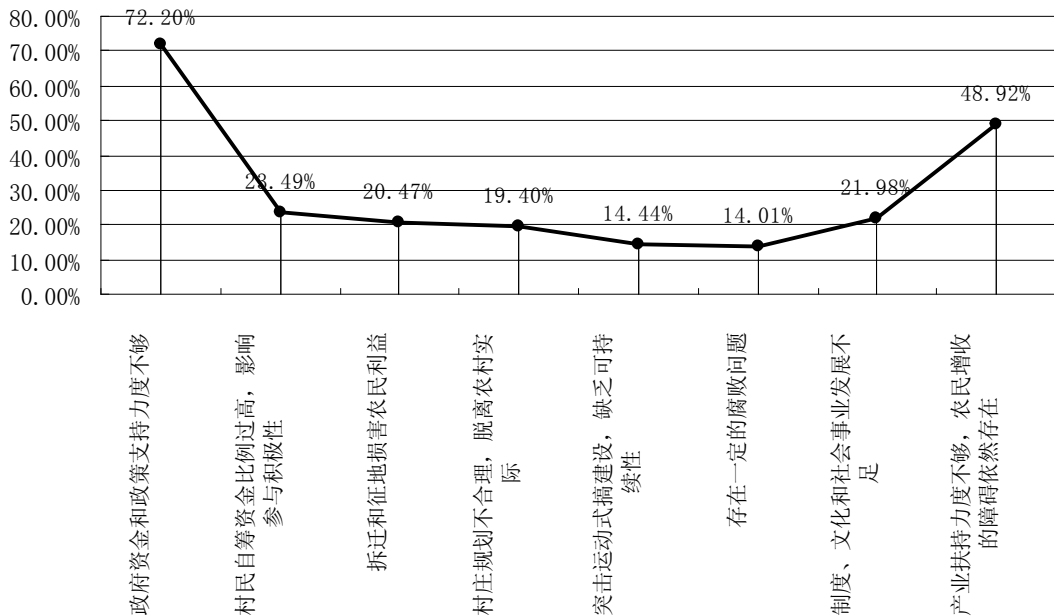


图11 新农村建设试点村居民对新农村建设中存在问题的认识

(3) 政府资金支持的手段单一,缺乏多元化的资金融通渠道。新农村建设需要大量资金,仅仅由政府通过直接转移支付无法满足庞大的资金需求。然而,大量市场和金融中介组织却在逐步退出农村市场,比如国有银行经过结构性调整,贷款业务已经基本退出农村;农村信用社历史包袱沉重,无力担当支援农村发展的重任;邮政储蓄更是把大量的农村资金转向城市。目前,虽然中国农业银行和中国农业发展银行依然在农村地区经营,但苛刻的贷款担保要求,却使得农村居民对贷款望而却步。比如,重庆荣昌县为了解决支农资金不足问题,成立了鑫农信用担保公司,注册资金 1000 万,原本目的是按照 1: 5 的比例推动 5000 万的农业信贷,支持农业发展,但目前按银行要求提供担保,只能推动 900 万的农业信贷项目。又如,重庆涪陵农业信贷需求达 1.5 亿,实际只能贷到 2000~3000 万,大部分信贷需求得不到满足。

2. 政府政策支持力度不够,农村基本制度改革滞后。一是惠农政策有待进一步完善。课题组在与样本地区基层干部座谈时了解到:南方人均耕地面积较少,农业经营规模因而普遍较小,每户农民领取的粮食直补资金数目也不多,这一补

贴对农业生产发展的促进作用相当有限；另一方面，南方多丘陵、山地、河流，基础设施的建设成本很高，农村发展需要进行大量的生产类基础设施的建设，需要大量的资金和劳务投入，不得不向农民筹资筹劳。然而，由于部分农民工外出，一些农民生活困难，少数农民对基础设施提出特殊要求（比如道路必须通过自家门前），导致筹资筹劳成本高昂，“一事一议”往往“议而不决”，基础设施建设项目夭折和搁浅的事例比比皆是。由此就形成了一个怪圈：“发钱不容易筹钱更难”，即在种粮直补发放时，村干部花费大量精力核对农户信息，资金直接进入农户手中；另一方面，在筹集公共事务经费，村干部再花费大量精力动员农户缴纳资金，而且效果往往不佳。基层干部希望政府能够创新支农政策的方式，从而将有限的支农资金有效利用起来，发挥最大的经济社会效益。二是农村土地产权制度改革滞后。由于农地流转制度不完善，既出现了征地行为侵害农民利益的情况（图 11 中有 20%的试点村居民认为征地和拆迁中存在侵害农民利益的问题），主要是农民对土地征用后被用于盈利性目的不满，以及对土地补偿感到不满意，也出现了农地抛荒以及妨碍土地集约化、规模化经营的情况，导致土地低效使用。比如荣昌县荣隆镇原本准备引进一高档花卉苗木项目，需要整合土地 500 亩，但经过与农民协商，仅其中一两户位居目标地块中央的农民不同意土地流转导致整个项目的夭折。表 14 也显示，有 37.92%的试点村农户希望政府能够“改革农地流转制度，允许土地按市场价格自由流转”。因而，政府如何优化支农政策，完善农村土地产权制度等基本制度，是推动新农村建设可持续有效发展的关键。

3. 村舍规划与建设存在脱离农村实际的问题。有近 20%的试点村村民认为新农村建设中存在“村舍规划与设计不合理，脱离农村实际”的情况。课题组在基层调查时发现，有的地区为了追求新农村建设的“成效”，盲目推倒农民原有住房，重新规划、重新建设、将农民集中居住。由于追求过于整齐划一，忽视了农村生产生活的实际，导致村舍建设破坏了乡村的自然形态和人文传统，更为严重的是，许多村民因此而背上了债务负担（参看图 11 中有 23.5%的试点村居民认为新农村建设自筹比例过高，加重了农民负担，这其中主要一部分就是大拆大建带来的由农民自己负担的房舍建设费用。）此外，集中居住后，农民的生产生活方式发生了改变，生产和生活成本也因之提高，部分农民对此不太适应（参看图 10，有 14%的试点村居民希望返回到普通农村居住，就是一个突出的反映）。

4. 产业扶持力度不够，农民增收的障碍依然存在。课题组在调研时发现，农民普遍认为新农村建设对发展生产的重视程度不够（图 11 中有高达 48.92% 的试点村居民认为新农村建设中产业扶持力度不够，农民增收的障碍依然存在），因而农民对新农村建设中的生产和产业扶持措施满意度和认同度不高，这在图 4、表 11、表 12 中都有所反映。目前，平均来看，试点村人均纯收入为 7952 元，普通农村为 7271 元，双方的差距并不大，且都低于全镇的平均水平 8207 元。新农村试点村居民收入水平显然远低于城镇地区。

表 14 新农村建设试点村居民希望政府未来推进的内容

内容	比例
进一步推进村务公开和村民自治	19.92%
为村民提供农产品市场信息和病虫害防治信息	23.73%
提高农村义务教育质量	23.78%
为外出务工人员回乡创业提供优惠条件	25.42%
组织村民参加劳动培训，扩大劳务输出	28.39%
改革户籍制度，允许城乡居民自由流动	31.14%
为村民提供政策性农业保险服务	33.12%
扶持发展特色产业，推进农业产业化	34.53%
对有子女在高中和大学求学的家庭提供补贴	34.61%
改革农地流转制度，允许土地按市场价格自由流转	37.92%
加大社会治安管理，维护农村社会秩序	39.41%
提高农村医疗条件，为农民提供优质、便宜的医疗服务	44.28%
为村民建立最低生活保障制度	48.52%
为农村生产提供资金支持和技术指导	52.12%
完善农村水利灌溉设施	52.55%
完善农村合作医疗保险制度，提高政府补助水平，简化农民报销手续	54.56%
为村民办社会养老保险	70.76%

具体而言，生产扶持内容不足表现在以下几个方面：一是水利灌溉设施建设和维护不足。农村水利设施落后，成为制约农业发展的重大桎梏，但水利设施的修建和维护需要大量的经费投入，在目前资金有限的情况下，至多只能做到“小修小补”。表 14 显示，有超过一半的新农村建设试点村居民希望政府未来能够完善农村水利灌溉设施；二是农村生产的技术和资金支持不足。农民普遍反映，目前新农村建设中没有专门针对农民的生产扶持项目，资金和技术依然是制约农村生产发展和农民增收的两大主要障碍，表 14 显示，52% 的试点村居民希望政府能够为农业生产提供资金和技术支持。三是农业产业化经营的深度不够。虽然许多新农村试点村都通过招商引资，推进农村产业化经营，但大部分局限于“公司

“+农户”的模式，结构完整、功能完备、由农民自组织的合作经济组织形式并不多见。表 14 显示，近 35% 的新农村居民希望政府扶持发展本地特色产业，推进农村产业化发展，表达了农民对深化农业产业化经营的愿望；四是农业经营风险的分担机制不健全。目前，大部分新农村试点村都没有构建农业政策性保险之类的经营风险分担和化解机制，33.12% 的试点村居民希望政府提供政策性农业保险服务，保护农民的生产利益。五是对农民的劳动和职业培训不足。目前政府组织的农村劳动培训随机性大、时间短、质量差，并未对提高农民的就业能力和技能发挥太大作用。表 14 显示，28% 的试点村居民希望政府组织村民参加劳动培训，为扩大农村劳务输出，提高农民收入水平创造条件；六是市场信息服务不到位。23.7% 的试点村居民希望政府提供农产品市场信息和病虫害防治信息。

5. 农村社会事业发展水平有待提高，公共服务供给制度有待完善。新农村建设提高了农村基本公共服务（义务教育、医疗卫生、社会保障、文化等）的供给水平（参看表 10），增进了居民对新农村建设试点村公共服务的满意度（参看表 11），但仍有近 22% 的试点村居民认为新农村建设中“制度、文化和社会事业发展不足”。其中，制度问题主要是财政投入体制不完善、土地流转制度不健全和户籍制度改革滞后，前面两个制度问题上文已有说明，后一个制度问题将在城镇化的问题部分提出。此处，重点探讨新农村建设中文化和社会事业发展不足的表现。

(1) 教育事业。义务教育“两免一补”政策以及义务教育学校教师工资“个人账户直达”以后，农民的义务教育负担降至最低，因交不起学费导致儿童辍学的情况逐步减少。目前，农村教育事业发展的两个突出问题是：第一，义务教育服务的质量问题。教育资源在城乡间的非均衡分配，导致农村义务教育学校师资力量不足、教学设备落后、图书资料缺乏，从而严重影响到农村地区义务教育的质量。有 23.78% 的试点村居民希望政府能够进一步提高农村义务教育质量（参看表 14）；第二，非义务教育的机会成本问题。由于青少年外出打工能够为农户家庭带来短期的经济收益，再加上目前大学生毕业生出现“就业难”问题，农村青少年如果继续接受高中或大学教育，其家庭将不得不面临高昂的机会成本。在许多地区，这一成本因素已经导致农村非义务教育出现较为普遍的辍学现象。因而，有 34.61% 的试点村居民认为政府应当向有子女在高中或大学求学的家庭提

供补贴，从而降低农户承担的机会成本。

(2) 医疗卫生事业。大部分农村居民都已经加入新型农村合作医疗保险体系，有效缓解了农村普遍存在的“看病难、看病贵”问题。目前农村医疗服务体系以及“新农合”存在的问题主要有：第一，村卫生所和乡镇卫生院缺乏专业的医务人员和医疗设备，医疗服务水平有待提高，农户碰到大病不得不到县城或城市医院就医。试点村有 44.28% 的农户认为政府应当“提高农村医疗条件，为农民提供优质、便宜的医疗服务”；第二，“新农合”有待进一步完善，主要是政府补助水平较低，农民报销手续繁琐，仅限于对大病（住院）进行报销，这些都限制了“新农合”在改善农民医疗保障水平方面的作用和效果。试点村有 44.28% 的农户认为政府应当“完善农村合作医疗保险制度，提高政府补助水平，简化农民报销手续”；第三，“新农合”导致医患双方出现“道德风险”问题。主要表现为：农民参加了“新农合”以后，医疗费用被人为抬高。原因在于：一是到卫生院看病时，医保对象被要求做更多的医疗检查；一是列入报销范围的医保处方药品价格偏高，有的地区在开展“新农合”以后，卫生院必须购买统一招标的药品，但其价格比卫生院原来自行采购的零售价格还高，因而合作医保的收益在很大程度上被就转移给了药品销售商和制造商等等。

(3) 社会保障事业。目前我国农村社会保障体系存在投入不足、覆盖面窄、保障水平低、管理体制滞后等问题。以养老保障为例，在“外出打工”和“征地”现象较为普遍的中西部地区，传统的家庭养老和土地养老模式受到了巨大的冲击。而新型社会养老保障体系目前尚未真正建立，即便在新农村试点村，新型农村社会养老保险的参保率也只有 12%。农户对农村社会保障事业的满意度相对而言比较低，要求政府改善农村社会保障事业的意愿非常高，在表 14 中，有 70.76% 的试点村居民希望政府“为村民办社会养老保险”，这在所有的项目中比例是最高的。此外，还有 48.52% 的试点村居民希望政府“为村民建立最低生活保障制度”。可以说，未来如果不能在农村社会保障事业改革与发展方面有所突破，便有可能为农村的健康稳定发展和深化农村体制改革埋下重大的隐患。

(4) 文化事业与精神文明建设。受市场经济的冲击，传统的乡村生活模式发生改变，在这一过程中，由于农村文化事业发展滞后以及精神文明建设缺失，农村的娱乐活动出现了庸俗化的趋势，“黄、赌、毒”盛行，封建迷信抬头，

迫切需要加快文化建设，恢复农村地区的乡风文明。课题组发现，虽然不少试点村建了村民活动中心和文化室，也有图书馆和户外体育活动设施，但利用率并不高。此外，在中西部地区，由于村集体的经济实力有限，很难举办有特色、有意义的农村文化体育活动。如何真正发展农村地区的文化事业，净化农村地区的乡风民俗，是未来新农村建设必需关注的问题。

(5) 农村民主与公共管理服务。目前，农村居民对村民直选和村务、账务公开的满意度比较高，只有 19.12% 的试点村居民认为政府需进一步推进村务公开和村民自治，这在所有的项目中比例最低（参看表 14）。然而，作为公共服务筹资方式和农村民主管理手段相结合的“一事一议”，在实践中发挥的作用却不太理想。主要表现在：第一，议事成本过高，往往导致“议而不决”。“一事一议”采用的是“全体同意”规则，议案只有经全体利益主体一致同意才能通过。由于农户的自利性以及机会主义行为倾向，在议事过程中会追求利益最大化和负担最小化。当大多数人以这种心态参与“一事一议”筹资酬劳过程时，往往导致“议而不决”，使得有利于集体利益的公共项目无法实施；第二，筹资酬劳的标准太低。如前所述，为了避免“一事一议”重新加重农民负担，政府对新农村建设中的“一事一议”筹资酬劳的标准做了比较严格的规定。由于标准比较低，许多基础设施项目即便经由“一事一议”程序通过实施后，仍然无法筹集足额的建设资金而不得不放弃；第三，监督“一事一议”的执行效果比较困难。由于“一事一议”通过的决议并不具有法律和行政效力，其贯彻执行依靠的是农村社会的人际关系或村组织（干部）的个人影响力，缺乏强有力的监督约束机制，因而执行效果往往大打折扣。

6. 农村债务危机突出，制约农村改革和稳定。湖北和重庆地区的农村负债问题比较严重，解决难度日趋增大，村级凭自身财力已经无法全部偿还。如果不能很好地解决村级债务问题，势必会影响新农村建设等综合改革的推进和发展。经过调研发现，导致村级债务问题的原因有三：一是上级政策导致的债务。农村税费改革前村提留、乡统筹、农业税等税费征缴过程中，一些行政村为了完成税费任务，向个人、农户及银行、信用社借款垫付上交而形成债务。对此，2003 年湖北省出台政策规定：集体欠农户的，农户可以追讨；农户欠集体的，上级不让追讨债务，否则对干部实行“一票否决”，即“锁定债务”。此举显然有利于减

轻农民负担，但却有可能进一步恶化农村的“三角债”关系，导致村级债务这个毒瘤越长越大。二是村级企业倒闭形成的债务。许多村盲目跟风，大办村级企业，由于缺乏资源和区位优势，人才、技术和管理又跟不上，大部分村级企业难以存活，因此逐渐形成了一部分村级债务；三是基础建设及配套资金所形成的债务。例如，按照湖北省政府规定，通村公路每修 1 公里由国家补助 10 万元，余额由地方自己解决。事实上，通村公路每公里造价 18—20 万元，余额部分地方财政大多无力解决，基本上由村集体和村民负担。在通村公路建设中，对农民收费中央有“硬杠杠”，各地在通村公路建设中所缺资金基本由村集体收入支出或外出工作人员自愿捐助；村集体为了发展公益事业，不得不采取钓鱼的办法，举借新债，以得到国家的补助，从而形成新的债务。

（二）城镇化建设中的主要问题与矛盾

城镇化过程中出现的许多问题与新农村建设试点村面临的问题是类似的，比如政府支农投入机制的问题、社会事业发展滞后、新型合作医疗保险的管理、非义务教育的机会成本问题等等，对此不再赘述。本部分重点探讨城镇化过程独有的问题以及相对更为突出的问题。

1. 小城镇建设发展思路不清，规划布局不合理。目前的城镇化建设存在一定的盲目性，在政府的强力推动下，许多在经济、社会条件和地理位置方面不满足城镇发展要求的地区，也由“乡”变“镇”，搭上了“城镇化”的快车。然而，这些城镇的发展思路并不清晰，往往脱离本地实际大搞乡镇工业园区和基础设施建设，结果由于小城镇缺乏工业企业、人口规模、消费市场的支撑，不但没能促进小城镇发展，反而出现了“村村像城镇，镇镇是农村”的现象。图 12 显示，有 31.2% 的镇区居民认为本镇发展的思路不清、定位不准。正是由于许多小城镇发展思路不清，导致部分城镇的规划不合理，主要表现为：第一，产业布局规划不合理。主要是表现为：城镇产业布局分散，产业结构趋同，造成镇区间重复建设现象严重；产业层次低，产业关联度较差，无法形成镇区产业发展的集聚效应等等。第二，空间布局规划不合理。没有按照经济效益、社会效益和环境效益相统一的要求来对镇区进行改造和开发，造成城镇功能分区与城镇土地的实际用途不相符合，不仅影响到土地资源的合理利用，也制约了城镇功能的发挥和综合效益的实现。图 12 也显示，有 33.9% 的镇区居民认为本镇的规划具有不合理性，

导致小城镇无序扩张。

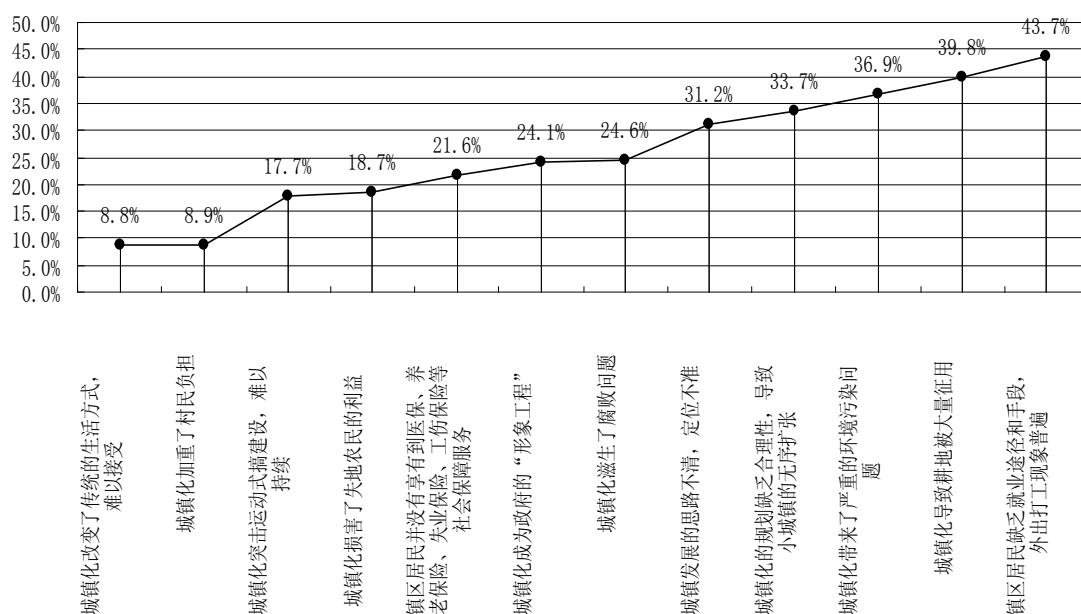


图12 镇区居民对城镇化中存在问题的认识

表 15 镇区居民希望政府未来推进的内容

内容	比例
改革农地流转制度，允许土地按市场价格自由流转	20.83%
改革户籍制度，允许城乡居民自由流动	29.66%
大力推进政务公开和账务公开	35.54%
提高镇区学校的教学质量	39.46%
为居民生产提供贷款等金融支持	40.69%
对子女在高中和大学求学的家庭提供补贴	44.12%
加大社会治安管理，维护城镇社会秩序	46.81%
建立新型社会养老保险制度	50.25%
提高镇医疗条件，为居民提供优质、便宜的医疗服务	52.21%
完善城镇合作医疗保险制度，提高政府补助水平，简化报销手续	53.43%
完善最低生活保障制度	54.90%
创造更多的就业岗位	64.22%
组织劳动和职业培训，提高居民就业能力	65.69%

2. 城镇化建设导致耕地资源浪费，损害了失地农民的利益。图 12 显示，39.8%的镇区居民认为本镇城镇化建设导致耕地被大量征用，另有 18.7%的镇区居民认为本镇城镇化建设损害了失地农民的利益。按现行的土地利用政策，城镇建设用地由集体征为国有后出让，土地使用者支付的土地价格高出征地费几倍、甚至几十倍，其中县（市）、镇政府获得土地价格 80%以上的收益，而村集体和农民只得到小部分的征地补偿安置费（一般占土地价格的 10%~20%）。因此，地方政府存在持续的积极性来扩大镇区规模和兴建工业园区，从而变耕地为工业用

地，以获取财政收益；而大部分进镇农民甚至包括取得了城镇户口的农民，都愿意保留承包地，这些土地或抛荒，或以低价交由他人代种，造成了耕地的低效使用，阻碍了土地的规模经营。比如，课题组在重庆白涛街道联农村了解到，虽然部分居民已经迁移到镇上居住，但并没有放弃山上的土地，只是偶尔骑摩托上山耕种，种上的高粱也是为了应对粮食价格的波动。表 15 表明，有 20.83% 的镇区居民希望政府未来能够改革农地流转制度，允许土地按市场价格自由流转，反映了部分农户希望目前土地流转模式的愿望。

3. 小城镇就业安排能力不足，失地农民生活质量下降。图 12 显示，43.7% 的镇区居民认为城镇化并没有为城镇居民提供充分的就业机会和途径，居民外出打工现象普遍。表 15 也表明，镇区居民希望政府能够在城镇化过程中创造更多的就业岗位（64.22%），并组织职业培训，提高居民就业能力（65.69%）。上述比例在所有项目中都是最高的。在城镇化进程中，农民在失去土地以后迁入城镇居住，由于城镇创造就业的能力有限，大量的失地农民并未在小城镇获得稳定的工作，收入水平得不到提高，仅靠数目不多拆迁补助来维持生活，而城镇的生活成本又高于农村，许多农民的生活水平因此而降低，生存环境也因此进一步恶化。

4. 户籍制度改革滞后，部分城镇居民无法享受到基本的公共服务。图 12 显示，21.6% 的城镇居民反映没有享有到医保、养老保险、失业保险、工伤保险等社会保障服务。而表 15 中，有高达 54.9% 和 50.26% 的镇区居民希望政府能够进一步完善城镇最低生活保障制度和构建新型社会养老保险制度。由于户籍制度的限制，许多失地农民在迁入城镇以后，仍为农村户口，而城镇则还是根据户籍数来统计各项社会事业的基数，由此导致城市各项统计基数偏小，公共服务供给水平因此也偏少。失地农民在失去土地保障的情况下，仍然无法享用到城镇地区提供的社会保障、教育、医疗、基础设施等各项服务，其生活质量和生存环境也因此而恶化。

六、制度创新与政策建议

针对目前新农村建设和城镇化建设中存在的种种问题，本报告从体制机制创新入手，提出改革和完善城乡统筹扶持措施和制度的政策建议。

1. 推进城乡户籍制度改革，建立以常住人口为基础的户籍制度，探索多种

形式的非农化的道路。(1) 建立按居住地划分城镇户口和农村户口的户籍登记管理制度，实行以固定住所和稳定收入为依据申报城镇户口的政策，以导向性的准入条件代替硬性的进程人口指标控制；(2) 进一步放宽农民进城落户的条件。借鉴有关城市居住证制度和国外的绿卡制度，综合考察学历、经济收入、职业稳定性等不同标准，设置一定的过渡期，吸纳农民转变为城市居民。比如，对于满足以下标准的农村居民允许获得城市户口：具有大中专学历，或者具有中级职称；在城市里面购买一定面积的商品房；已经在城市里面稳定就业 5 年以上；家庭人均收入达到城市平均水平一定倍数的，如 150%；拥有资产达到一定规模；子女或父母已经在城市落户的；缴纳税收达到一定数量的；城中村居民；投资达到一定规模的。

2. 构建规范的土地交易市场，创新土地流转制度，在保障失地农民利益的前提下为实现土地的集约化经营创造条件。(1) 加快建立多元化的城镇土地市场体系。通过完善土地征用制度，营造集体土地与国有土地公平流转的环境；规范多元化土地市场的运作，对集体土地流转的法人主体、对象、范围、形式、年限、价格评估、收益分配等事项作出明确规定；加强土地管理基础制度建设，包括土地产权登记制度、土地评估制度、土地价格公告制度、土地交易制度、土地合同管理制度等。(2) 创新土地流转制度，探索土地流转的新模式。根据课题组的调查，目前农村广泛存在多种形式的土地流转形式，比如转让、反租倒包、转包、互换、折价入股等。应根据各地区的实际情况，采取灵活多样可行的土地流转模式。(3) 建立独立的征地机构，代办政府负责新农村建设和城镇化过程中集体土地“征用”工作。征地机构按照城乡统筹的需要，根据城镇土地利用规划和土地利用计划，实行土地的统征、预征制度，逐步建立土地储备制度。(4) 构建失地农民利益保障机制。主要是在补偿标准、就业安排和社会保障三个方面，保障失地农民的利益，避免农民失地后生活质量和生产环境恶化。比如，重庆市九龙坡区作为实行户籍制度改革试点的地区推出了“宅基地换住房，承包地换社保”的制度，退出这两地的农民，就可以申报为城镇居民户口，享受平等待遇。改革取得了相当不错的效果，其经验值得借鉴。

3. 构建财政支农资金统一配置机制，破除条块分割和多头管理的弊病，提高支农资金的效率。(1) 在条件具备的情况下，成立主管农业的大农委，整合农

委、林业、水利、渔业等多个部门的职能，对目前多头管理的政府支农项目和资金进行清理整顿，按产业扶持、基础设施建设、社会事业建设等口径建立专门的支农资金预算统计体系。在制度上保障项目的统一规划和集中实施。(2) 由财政部门统一管理涉农项目的资金，根据大农委的项目规划，统一安排转移支付资金的拨付和分配，解决支农资金条块分割和多头管理的弊病。(3) 成立县一级的城乡统筹管理机构，建立以规划为引导，项目和资金统筹协调、集中投入和高效使用的运作机制，按新农村建设和城镇化建设的发展层次，统一安排转移支付资金的使用和配置。(4) 建立支农资金的绩效评估机制，建立由专家、官员、农户组成的支农资金绩效评估组，建立全程监督管理的绩效评价机制，作为支农资金分配的基本依据。

4. 培育和完善的农村新型信贷机构，解决财政支农手段单一的问题，构建城乡统筹资金的多元融通渠道。(1) 进一步放开对农村信贷机构的市场准入管制，允许小额信贷机构、农村合作金融组织、互助性存贷组织、互助性担保组织等进入农村市场开展业务。(2) 健全农村信贷机构的内部治理结构，降低可能出现的市场风险，提高信贷机构支持农村发展的有效性。(3) 在小额信贷机构发展到一定阶段后，应着力构建与大中型金融机构连通的渠道，允许符合条件的机构从信用社、商业银行和政策性银行等批发资金来拓展零售业务。通过发展多层次的农村新型信贷机构，将政府资金、社会资金和农户资金有效整合，用于农村生产支持和基础设施建设，着力解决城镇化和新农村建设中财政资金投入不足的问题。

5. 创新农业产业化组织模式，完善其内部治理结构和利益分配机制，提高农村产业化经营的层次与水平。(1) 建立以龙头企业和农户为主体，在自愿互助的基础上建立各种行业协会和专业技术协会，承担统一规划、技术支持、信息发布、价格协调、利益分配、纠纷处理等责任；(2) 健全专业合作经济组织的内部治理机制，真正建立农民自主决策、自我发展的运行模式，各参与主体遵循规范的组织系统和规章制度运行，实现龙头企业与农户联利、连心，使生产者、加工者、经营者、服务者结为“利益共享、风险分摊”的利益共同体(参看专栏 6.1)；(3) 完善专业合作经济组织的外部政策支持体系，主要是取消制约专业合作经济组织发展的不合理规定和歧视性政策，加大对专业经济组织的财政支持力度。

专栏 6.1:

重庆市涪陵区马武镇文观村大米专业合作社

重庆市涪陵区文观大米专业合作社位于涪陵区马武镇文观村和惠民村,由马武镇农业服务中心牵头设立,现有社员 1123 户(农民社员 1119 户),其中农民以土地承包经营权入股 893 户,社员土地承包经营权入股的形式流转稻田 4315 亩,成员出资 434 万元。在区农业局指导下,合作社通过组织全体社员,运用先进的农业科技,单产达到 677.7 公斤,比大面积增产 11%,成为涪陵区优质稻核心示范基地,通过运用机耕、机插、机收、机防等机械化措施,亩平节约支出近 100 元。

合作社按照统一规划、集中连片的原则,在文观村、惠民村规划优质稻示范片,于 2008 年 11 月发动农民以土地入股合作社,893 户农民以自己的土地 4315.69 亩的承负权入股合作社,作价 431.5 万元,通过多次讨论协商,与农户达成入股协议:一是农民以规划区内土地承包经营权,按每亩(计税面积)1000 元折价加入合作社。二是实行统分结合的经营机制。对土地入股进行统一规划和技术方案,将生产管理和收割承包给农户。三是保证农户的基本利益。合作社保证土地入股农户每亩保底收入 500 元,种植承包户按产量每亩支付 400~500 元劳务费,合作社统一销售产品及相关收益的 60%按股份分配。

合作社按照与农户达成的合作协议,对农户入股的稻田实行统一组织生产、劳务分户承包的合作经营模式。具体包括:(1)统一品种、育苗、标准化栽插。合作社统一采购优质稻种子,统一育成秧苗后提供给有关农户种植,每 300 亩为一个育苗地点,为农户节约种子和育苗费用每亩 30 元左右。种植户严格按照标准窝行距插秧,每亩 15000 窝左右,做到增窝增苗,增加有效穗,为增产奠定基础。(2)统一机耕、机插、机收。合作社成员通过农机补贴购买 765 台微耕机、26 台插秧机、1 台收割机,成立了机耕机收专业服务队,统一组织协调使用农业机械,通过还为其他周边农户 4000 余亩提供机耕、机插服务,为服务队人员增加收入 44 万元左右。(3)统一技术指导、统一测土配方施肥。合作社邀请农技专家、农技人员到田间地头做指导服务工作。合作社不定期的召开优质水稻技术培训会和院坝会 20 余次,参加培训人员在 3000 余人次,发放技术资料 8000 余份。(4)实行统防统治。合作社争取上级农业部门支持,在示范片安装诱蛾灯 61 盏,有效杀虫面积 3000 亩。成立了机防队,现有机动喷雾器 159 台,对机防队人员实行培训上岗,按照统一时间、统一药剂、统一技术、统一机防的“四统一”原则,实施统防统治。(5)统一产品销售。合作社按协议,保证统一收购销售 40%的稻谷,余下的 60%由种植户作基本口粮。(6)分户种植、集中管理,实现示范片稻菜轮作。入股土地劳务由原承包户负责,无劳动力或全家外出由合作协调其他农户管理,其中 20 亩以上的大户达到 35 户,享受合作社统一服务外,还按国家政策享受大户奖励。合作社与农贸市场对接,充分利用冬闲田,种植适合当地种植的蔬菜,主要品种榨菜、青菜、萝卜等,每亩为种植户增加收入 1000 元左右。(7)打造品牌,增加销售。合作社生产的优质稻通过了无公害产品认证,申请了“文观”牌注册商标。合作社通过高于市场价 40 元每吨收购,统一收购成员稻谷 1150 吨,直接为农户增收 46000 元,通过品牌销售获纯利 5 万余元。年终按照合作社章程规定,提取积累后,按成员交售的优质稻二次返利 3 万元,户平增收 50 元。

6. 构建现代农业服务体系，提升农村产业扶持力度，切实增加农民的收入水平。（1）构建多元化、多层次、多渠道的农业技术推广体系。充分发挥各级农技站、农机站、畜牧兽医站等技术服务机构的作用，在确保公益性农业技术服务的前提下，将可以市场化的科技服务，以有偿承包的形式，鼓励考研、教育单位和科技人员深入到田间地头为农民服务，为农户提供技术指导和病虫害防治服务等。（2）构建农村信息服务体系。整合涉农信息资源，推动农业信息数据收集整理规范化、标准化，健全农业信息收集和发布制度，健全农村信息基础设施建设，创新农村信息服务模式；（3）扩大政策性农业保险制度试点范围，有条件的地区还可以设立农业担保机构，建立农村经营风险防范机制和分担机制；（4）强化现代农业技术培训和农村劳动就业培训。举办各类型的科技教育培训班，开展农业生产技能培训，同时加大农村劳动力转移就业培训力度，充实培训内容、创新培训方式、完善培训机制，从农民工中培育出中高级技工，促进农村富余劳动力的转移。通过上述途径，切实提高农业的盈利能力和农民的收入水平。

7. 推进农村社会事业发展，缩小城乡公共服务水平的差距，改善农村的生产、生活条件。（1）坚定不移地推行农村义务教育免费政策，并将其规范化和制度化，同时，采取多种方式推进城乡义务教育服务的均等化，比如义务教育学校教师的城乡“轮岗”制度；试行农村家庭非义务教育补贴机制，按照各地区的生活成本、收入水平等因素，制定具体的补贴标准和方式，降低农户的教育机会成本。（2）进一步完善城乡新型合作医疗保险制度，构建稳定的筹资渠道，提高补助标准，简化农民报销手续；改革农村医疗服务体系，规范政府、医院、药品供应商、农户之间的关系，确保新型合作医疗保险的收益主要归农民享有；在时机成熟时，实现城乡医疗保险制度的统一，按产业和就业状态办理医疗保险，无论患者身处何处，都有权利享受当地的服务。（3）建立城乡统一的最低生活保障制度，在各地区普遍建立农村最低生活保障制度的前提下，有步骤地推进城乡低保制度的全面统一，设计合理的保险制度，做到应保尽保，按标施保；建立城乡统筹的新型养老保险制度，城市从业人员按个人工资或社会平均工资基数缴费，农村从业人员按照家庭人均纯收入基数缴费，对二者设定统一的缴费比例，比如10%。农民工和务农期间的缴费年限可以合并计算，累计达到15年后可以定期领取养老金。

8. 建立农村债务的长效化解机制，切实解决历史遗留问题，坚决杜绝举借新债来建设新农村和小城镇的行为。（1）清理核查农村债务规模，摸清债务底数。由县级以上政府统一组织实施债务的清查核实工作，制定严格的清理政策和详细的清理方案，摸清农村债务的实际规模和结构，为有效化解农村债务提供可靠依据；（2）区分债务性质，分类处理化解。对因“普九”和农村基础设施建设等原因发生的债务，由县级以上的财政出资逐步化解；对集体组织经营性债务，应明确偿还主体和责任，按法律规定落实偿债责任；对确实无法偿还或因垫税等导致的呆坏账，应及时核实，锁定乡村债务，采取停息挂账或协商消减的办法，留待条件成熟时再做解决。（3）建立农村新债债务责任追究机制，严禁借新农村建设和小城镇建设重新形成债务和加重农民负担。

9. 以完善“一事一议”为切入点，提升农村基层治理的水平，切实落实村民自治和民主管理。（1）将“一事一议”的奖励标准、程序规范化和制度化，进一步提高“一事一议”的奖励力度，以此激励农户和利益主体积极参与农村基础设施建设和社会事业发展；（2）推进“一事一议”的制度化，可考虑在基层设立“一事一议”的常设机构，完善“一事一议”的决策程序，提高决策效率；（3）尝试建立“一事一议”执行效果的监管制度，对于切实履行“一事一议”决议的农户，可考虑进行经济或实物奖励；对违背“一事一议”决议的农户，可考虑进行一定的约束，比如将“一事一议”的执行与其他财政补贴政策挂钩，或按执行效果对农户的信用进行评级等等。

编委会

名誉主任：高 强

主 任：吴俊培

副 主 任：叶永刚

编委会成员：白景明 陈志勇 储敏伟 邓大松 高培勇 高 强 甘行琼
郭庆旺 黄 宪 贾 康 蒋 洪 江 春 匡小平 寇铁军 李俊生
刘京焕 刘 蓉 刘小兵 刘 佐 卢洪友 马国强 马海涛 庞凤喜
童锦治 王金秀 王 乔 王 莹 吴俊培 夏杰长 项怀诚 许建国
杨灿明 叶永刚 于海峰 张冀湘 张 馨 张中华 钟晓敏

(以姓名汉语拼音为序)

武汉大学财政金融研究中心简报

报：全国人大财经委、国务院办公厅、国务院发展研究中心、中国社会科学院、国家发展和改革委员会、财政部、国家税务总局、湖北省人大常委会、湖北省委、湖北省人民政府

送：教育部社会科学司、财政部财政科学研究所、国家税务总局税收科学研究所、中国社会科学院财政与贸易经济研究所、中国人民大学财政金融政策研究中心、湖北省财政厅、湖北省国家税务局、湖北省地方税务局、武汉大学经济与管理学院、武汉大学人文社会科学研究院、武汉大学财政金融研究中心各位兼职教授及学术委员会委员

武汉大学财政金融研究中心

地址：湖北武汉珞珈山

邮编：430072

电话：027-68775117

传真：027-68773700

Email: cfr@whu.edu.cn