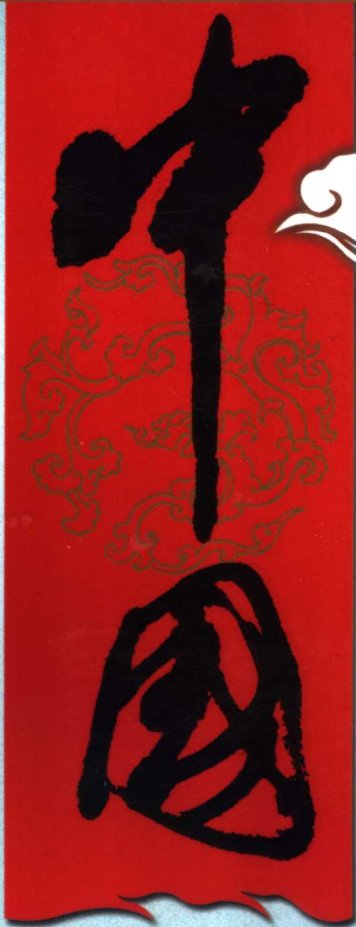




中国改革论坛丛书  
China Reform Forum Series



CHINA



**新农村建设：**  
Building - up of a New Countryside in China:

**乡村治理与乡镇政府改革**  
Rural Governance and Township Government Reform

◎ 中国(海南)改革发展研究院编  
By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



# 中国新农村建设： 乡村治理与乡镇政府改革

**Building - up of a New Countryside in China:  
Rural Governance and Township Government Reform**

● 中国（海南）改革发展研究院 编  
By China Institute for Reform and Development (CIRD)



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目(CIP)数据**

中国新农村建设:乡村治理与乡镇政府改革/中国(海南)改革发展研究院编. —北京:中国经济出版社,2006. 8

ISBN 7-5017-7609-1

I. 中… II. 中… III. ①农村—群众自治—研究—中国②乡镇—地方政府—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D638②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 059625 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:www.economyph.com

责任编辑:苏耀彬 (电话:010-6835-4197)

责任印制:石星岳

平面设计:陈所华

经 销:各地新华书店

承 印:三河市欣欣印刷有限公司

开 本:880×1230mm 1/16

印张:29.5 字数:500千字

版 次:2006年8月第1版

印次:2006年8月第1次印刷

印 数:0001—3000册

书 号:ISBN 7-5017-7609-1/F·6324

定价:50.00元

---

版权所有 盗版必究 举报电话:68359418 68319282

## 代序：强化农村公共服务与统筹城乡发展

迟福林<sup>①</sup>

我国正从初步小康向全面小康过渡，无论是发展还是改革，都处在一个新的历史起点。新农村建设“新”在哪里？我认为，新农村建设反映了我国进入以工促农、以城带乡发展新阶段的客观要求。新农村建设的核心在于，按照以人为本科学发展观的要求，统筹城乡发展，改变城乡二元结构，缩小城乡差距，推进城乡一体化进程，使城乡居民共享改革发展的成果。

以科学发展观为指导，统筹城乡发展，重要的是要把新农村的各项建设建立在体制改革和制度创新的基础上。未来几年，农村改革应主要解决农民对土地使用权的制度保障、农村公共服务体制的建立和乡村公共治理的改善。

### 一、扩大公共服务覆盖农村的范围， 缩小不断扩大的城乡差距

我国正处于经济社会转型的关键时期，如何缓解并逐步缩小贫富差距，是一个重大的经济社会问题。当前，导致贫富差距扩大的因素比较多，其中的重要因素是公共服务的不到位和分配的不合理。例如，这些年教育与医疗费用上涨过快，大大高于中低收入家庭可支配收入的增长速度，并成为拉大贫富差距的重要因素之一。不久前，我院的一项问卷调查显示，高达82%的专家学者认为，现阶段我国公共服务提供存在的突出问题是，公共产品的分配不公平和供给不足。有学者估计，在导致收入分配差距的各种因素中，教育因素约为20%。因此，未来几年在进一步解决腐败问题的同时，要以提供有效的公共服务为重点解决再分配问题，缩小贫富差距。

从农村的情况看，城乡公共服务供给的严重失衡，使农村居民、尤其是农村贫困群体难以获得基本的公共服务，并由此导致他们最基本的生存权和发展权得不到保障。目前，城乡之间的差距不仅表现在经济发展水平和居民收入上，更反映在政府提供的公共医疗、义务教育、最低保障等基本的公共产品上。2004年，我国名义城乡收入差距为3.2:1，若

<sup>①</sup> 作者系中国（海南）改革发展研究院执行院长。

把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内，有学者估计我国城乡实际收入差距已达5~6倍。按照这个分析，公共服务因素在城乡实际收入差距中的比例大概在30%~40%左右。这个比例，已接近拉美国家。不久前，联合国一项对智利的研究结果表明，在减少贫困的因素中，40%来源于社会政策。

面对这种理论与实际的城乡差距，我们应当充分估计并高度重视农村公共服务对缩小城乡差距的重要作用。缩小城乡差距，不是缩小城乡经济总量的差距，重要的是逐步缩小城乡居民享有的公共服务和生活水平的过大差距，以实现公共服务的均等化。因此，今后几年，通过为广大农民提供基本而有保障的公共产品，可以有效缩小不断扩大的城乡差距，并由此探索市场经济条件下城乡协调发展的新途径。最近，中央政府决定调整国民收入分配结构，扩大公共财政覆盖农村的范围，加强政府对农村的公共服务。今后，要做到新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村；国家基本建设资金增量主要用于农村；政府征用土地出让收益主要用于农村。

国家财政资源在新农村建设中应如何配置？有学者主张新农村建设的重点是改善农村的基础设施。我认为，近年来我国基础设施的投资过于庞大，有的地区基础设施建设已超出经济社会发展的实际需求，造成资源配置的不合理。中国农村的基础设施建设比较落后，适度加快农村的基础设施建设是必要的。但从广大农民的现实需求出发，今后几年国家资源配置的重点应当放到农村基本公共产品的供给方面。换言之，要加大政府对农村公共服务和社会事业发展的投入，为缩小城乡差距、破解“三农”问题提供有效途径。

## 二、加快建立农村公共服务体制， 改变城乡二元制度结构

从全国的情况看，建立公共服务体制是新阶段解决社会突出矛盾的内在要求。当前，我国社会面临着日益突出的两大矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾；二是广大社会成员公共需求的全面快速增长同公共服务不到位、公共产品短缺的突出矛盾。面对第一个突出矛盾，应当以可持续发展为中心，进一步完善市场经济体制；面对第二个突出矛盾，应当按照以人为本的要求，加快建立公共服务体制。这样做，不仅对促进经济社会协调发展有重大作用，还会使改革获得更广泛的社会支持。从农村的实际情况看，打破城乡二元制度结构对有效缩小城乡差距十分重要。“十五”时期，我国实现了城乡税制的统一，这是一个历史性的突破。“十一五”时期，如果我们能够在建立城乡统一的公共服务制度方面有实质性进展，将对建设新农村有重大作用。

如何估计建立和创新农村公共服务体制对于改变城乡二元制度结构的重要作用？从现实来看，城乡公共服务的严重失衡、农村公共服务制度的严重缺失，已成为阻碍城乡统筹发展的突出问题，并成为城乡分治的焦点所在。农民工的身份歧视、户籍制度改革难以突破，加剧了城乡二元制度的格局，违反了公平、公正的原则，并由此引发和激化了许多新的社会矛盾。作为城乡二元制度的一个直接后果，农民工没有被纳入城市政府公共服务的

范围，他们在社会保障、劳动就业、义务教育、公共卫生等方面的基本需求被城市漠视。这种情况说明，加快建立农村公共服务体制，并以此为基础建立城乡统一的公共服务制度，是取消户籍制度和消除农民工身份歧视的基础和条件。因此，要以建立城乡统一的公共服务制度为重点统筹城乡发展。

展望“十一五”，应当努力在建立城乡统一的公共服务制度方面有重要突破：第一，建立城乡统一的义务教育体制；第二，加快建立新型农村合作医疗制度；第三，在全国范围内初步建立农村最低生活保障制度；第四，建立符合农村特点的养老保障制度。目前，中央政府已决定将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，逐步建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。从2006年起，提高对参加合作医疗农民的补助标准，使农村医疗卫生状况在“十一五”期间有一个比较明显的改善。由此，将为逐步建立城乡统一的公共服务制度奠定重要的基础，并会在很大程度上缓解农村的社会压力。

### 三、以建立农村公共服务体制为重点， 改善农村的公共治理结构

“十一五”时期，为有效地解决社会日益突出的两大矛盾，政府要扮演好两大角色：一是继续推进市场化改革，实现经济增长方式由政府主导向市场主导的转变；二是强化政府在公共服务中的主体地位，加快建设公共服务型政府。“十一五”时期的改革攻坚突出了政府转型的迫切性和必要性，也使政府转型成为新阶段改革攻坚的重点。

我国新农村建设的过程也是政府学会运用新的理念和新的办法改善农村治理的过程。从现实情况看，一方面，广大农民公共需求的快速增长与农村公共服务供给严重短缺已成为农村公共治理的突出矛盾；另一方面，地方政府、尤其是乡镇政府的公共服务职能相当薄弱，对中央政府强调的扩大和强化公共服务职能还缺乏充分的估计和深刻的理解。为此，要把建立农村公共服务体制作为今后几年乡镇政府转型的主要任务，按照强化农村公共服务的要求，加快推进乡镇政府改革。

以建立农村公共服务体制为重点、改善农村公共治理结构，需要从多方面推进改革。第一，建立中央与地方的公共服务分工体制。从建立公共服务体制的需求出发，重新界定中央与地方的职责范围。同时，启动和规范中央政府对地方政府、地方政府对乡镇政府的公共服务问责制，并尽快在全国实行“省管县”的行政体制，以加强对农村的公共服务。第二，全面建立农村公共服务体制。当前，最现实、最直接的问题是：

(1) 以形成有利于农村公共服务和社会事业发展的体制、机制为重点，加快乡镇政府机构改革；

(2) 以扩大公共财政覆盖农村范围为重点，加快县乡财政体制改革；

(3) 以强化县乡政府对农村的公共服务为重点，加快建立农村义务教育、公共卫生和社会保障体制；

#### 4 中国新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革

---

(4) 以保护农民土地使用权为重点，加快建立农民的财产保护制度和利益表达机制。

我国正处于改革攻坚的关键时期。今后几年，我们面临的矛盾和问题更具深刻性和复杂性，改革攻坚的难度在增大。只有站在新的历史起点，才能进一步坚定改革的信心和决心，切实加大改革的力度，使事关全局的重大改革取得实质性突破，并由此进一步形成改革的共识，增强改革的动力。在我国改革发展的新阶段，新农村建设的进程，应当是加快农村综合改革的过程，应当是在改革中统筹城乡发展的过程；更应当是广大农民更多地参与经济社会事务、分享改革发展成果的过程，从而使新农村建设拥有更广泛的社会基础和民意基础，成为惠及广大农民的民心工程。

(本文系作者在“中国新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革国际研讨会”上的演讲摘要)

# 目 录

代序：强化农村公共服务与统筹城乡发展 ..... 迟福林

## 总 论

以统筹城乡发展为重点推进新农村建设的建议（21条） ..... (3)  
 乡镇政府改革重在明确职责 ..... (10)  
 统筹城乡发展 推进新农村建设 ..... (12)  
 加深认识建设社会主义新农村的基本任务 ..... (19)

## 新农村建设与现代乡村治理

新农村建设实践中的反思 ..... (23)  
 农村发展与新的治理范式 ..... (28)  
 两个二元结构的叠加与新农村建设 ..... (37)  
 我国新农村建设的形态、范例、区域差异及应讨论的问题 ..... (39)  
 村民自治的困境和新农村建设“管理民主”的实现 ..... (45)  
 农民参与村民自治直接动因的解读 ..... (60)  
 “城乡等值化”理念与新农村建设模式 ..... (72)  
 压力型体制下的村级治理现状、问题及出路探讨 ..... (79)

## 新农村建设与农民权益保护

新农村建设关键在于尊重农民的自主权 ..... (89)  
 新农村建设中的六个问题 ..... (92)  
 新街乡农民求生记 ..... (97)  
 二元农地产权、地方政府过分剥夺与失地农民策略性反应 ..... (110)  
 企业、土地与乡村治理资源供给 ..... (121)

## 新农村建设与乡村公共服务体系

推进三农现代化的纲目 ..... (127)  
 农村社会经济发展与控制人口数量的新机制 ..... (130)  
 当前中国农村金融改革的发展趋势 ..... (133)  
 加快西部地区农村公共产品和服务体系建设的对策建议 ..... (135)



农村行政管理和公共服务财政问题探析·····	(141)
对农村公共产品供给制度的研究·····	(145)
建设新农村、改造贫困地区人文环境·····	(155)
后农业税时代农村基层政府面临的角色定位与转型·····	(159)
乡村治理与新农村建设的资金保障问题·····	(164)
统筹是关键、协调发展是目标·····	(172)
“后税改时代”的农民需求与新型农村公共服务体系建设·····	(178)

### 新农村建设与乡镇政府改革的目标、路径

构建和谐社会与乡镇政府改革·····	(199)
乡镇机构改革：惯性思维下的误区·····	(201)
当前各地乡镇体制改革的主要做法及其比较·····	(207)
建设新农村背景下的乡镇改革·····	(214)
实行县乡联动改革，重建乡村治理体系·····	(222)
转变乡镇政府职能 建设社会主义新农村·····	(226)
乡镇政府的职能与改革的方向·····	(230)
强化乡镇职能 服务新农村建设·····	(234)
新农村建设中的乡村债务问题初探·····	(237)
撤地、强县、精乡、实村：构建农村行政管理新体制·····	(242)
“公共服务有限承包制”：我国乡镇政府改革的可行之路·····	(249)

### 新农村建设与乡村治理的国际经验

为加快农村发展提供制度和治理体制方面的支持：印度经验·····	(259)
印度乡村自治体系：对印度五个邦的研究·····	(264)
印度乡村治理考察报告·····	(273)
农村发展的新途径：韩国新村运动实例研究·····	(282)

### 乡村治理与乡镇政府改革调研报告

农民的评价与诉求·····	(297)
困惑与出路·····	(329)
“湖北新政”与中国乡镇政府改革实践研究·····	(351)
中国农村公共服务及农村综合改革问题研究·····	(388)
中国乡村债务问题调查与研究·····	(400)
“乡村治理与乡镇政府改革” 陕西、甘肃、青海调研报告·····	(424)
“乡村治理与乡镇政府改革” 辽宁调研报告·····	(439)
“乡村治理与乡镇政府改革” 海南调研报告·····	(446)

## Table of Contents

**Preface: Strengthening the Provision of Public Services for Rural Areas  
and Coordinating Urban and Rural Development ..... Chi Fulin**

### Introduction

Recommendations on Promoting the Building – up of a New Countryside  
with balancing Rural – urban Development as the Focus (21 articles) ..... (3)

The Key to the Success of the Reform of the Township Government Is to Define  
Its Responsibilities and Accountability ..... (10)

Coordinating Rural – urban Development and Promoting  
the Building – up of a New Countryside ..... (12)

To Deepen the Understanding of Basic Tasks in Building up a Socialist New Countryside ..... (19)

### Building – up of a New Countryside and Modern Rural Governance

Reflections on the Practice of Building up a New Countryside ..... (23)

Rural Development and New Rural Governance Model ..... (28)

Overlapping of Two Dualistic Structures and Building – up of a New Countryside ..... (37)

Forms, Models, Regional Disparities, and Issues Needing to  
Be Discussed in the Building – up of a New Countryside ..... (39)

Predicament of Villagers’ Self – government and Realization  
of Democratic Administration in Building up a New Countryside ..... (45)

Understanding of Direct Motives for Farmers to  
Participate in Villagers’ Self – government ..... (60)

Concept of “Rural Areas Equaling Urban Areas in Value”  
and Models of Building up a New Countryside ..... (72)

Status Quo of, Problems with and Way Out for the Village Level Governance  
under the Pressure – based System ..... (79)

## **Building – up of a New Countryside and Protection of Farmers’ rights and Interests**

The Key to the Success of Building up a New Countryside Is to Respect Farmers’ Autonomous Rights .....	(89)
Six Issues in Building Up a New Countryside .....	(92)
A Story of Farmers in Xinjie Township Struggling to Survive – A Case Study of the Implementation of Several Three – dimensional Rural Problem Related Policies .....	(97)
Dualistic Rural Land Property Rights, Excessive Land Takeover by the Local Government and Farmers’ Tactic Response .....	(110)
Enterprises, Land and Provision of Resources for Rural Governance .....	(121)

## **Building up a New Countryside and Rural Public Service Provision Systems**

Headrope and Meshes in Promoting Rural and Agricultural Modernization .....	(127)
Rural Economic – social Development and New Mechanisms for Population Control .....	(130)
Current Developments of Rural Financial Reform in China .....	(133)
Policy Recommendations on Speeding up the Construction of Rural Public Goods/service Provision Systems in West China .....	(135)
On Rural Administration and Fiscal Institutions for Rural Public Service Provision .....	(141)
On Institutions for Providing Public Goods for Rural Areas .....	(145)
Building – up of a New Countryside and Improvement of the Humane Environment in Poor Areas .....	(155)
Re – positioning and Transformation of the Rural Grassroots Government after the Abolishment of the Agricultural Tax .....	(159)
Rural Governance and Issues Concerning the Security of Funds for Building up a New Countryside .....	(164)
Overall Planning Is the Key and Balanced Development Is the Goal .....	(172)
Farmers’ Needs after the Abolishment of the Agricultural Tax and the Establishment of New Type of Rural Public Service Provision Systems .....	(178)

## **Building – up of a New Countryside Vs. Objectives and Route Choice for Reforming the Township Government**

Building – up of a Harmonious Society and Reform of the Township Government .....	(199)
Institutional Reform of the Township Government: Misunderstanding Out of Inertia Thinking .....	(201)
Current Main Practices in Institutional Reforms of the Township Government .....	(207)
Reform of the Township Government in the Context of Building up a New Countryside .....	(214)
Concurrent Reforms of both the County and the Township Government and Reconfiguration of Rural Governance .....	(222)

Transformation of Township Government's Functions, Building up a Socialist New Countryside .....	(226)
Repositioning of the Township Government's Functions and Direction of the Reform .....	(230)
Strengthening Township Government's Functions to Serve the Building – up of a New Countryside .....	(234)
Preliminary Study of Rural Bad Debt Problem and Building up a New Countryside .....	(237)
Abolishing the Prefecture, Enforcing the County, Streamlining the Township and Giving Real Power to the Village; Establishment of a Rural New Administration System .....	(242)
A Limited Public Service Provision Contract System; a Feasible Route for the Reform of the Township Government .....	(249)

### **Building up a New Countryside and International Experience in Rural Governance**

Providing Institutional and Governance Support for Accelerating Rural Development; Indian Experience .....	(259)
Panchayati Raj System In India; A Study in Five States of India .....	(264)
Study Tour Report on Indian Rural Governance .....	(273)
A New Approach to Rural Community Development – The Case of Saemaul Undong in Korea .....	(282)

### **Investigation Reports on Rural Governance and the Reform of the Township Government**

Farmers' Comments and Appeals – Report on Questionnaire Surveys and Door – to – Door Interviews on “Rural Governance and Township Government Reform” .....	(297)
Puzzles and Way – out; Report on Returned Questionnaires Distributed to Experts on “Rural Governance and Township Government Reform” .....	(329)
Hubei New Policies and Research on Practices of the Reform of the Township Government .....	(351)
On Rural Public Service Provision and Comprehensive Rural Reform in China .....	(388)
Investigation and Study of the Rural Bad Debt Problem in China .....	(400)
Report on Investigations in Shaanxi, Gansu and Qinghai on “Rural Governance and Township Government Reform” .....	(424)
Report on Investigations in Laoning about “Rural Governance and Township Government Reform ” .....	(439)
Report on Investigations in Hainan about “Rural Governance and Township Government Reform” .....	(446)

### **Postscript**

中国农村基层治理与乡镇政府改革

Building-up of a New Countryside in China: Rural Governance and Township Government Reform

# 总 论

*Introduction*



# 以统筹城乡发展为重点 推进新农村建设的建议 (21 条)

中国 (海南) 改革发展研究院

中改院于 2006 年 3 月 25 ~ 26 日在海口举办了“中国新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革国际研讨会”。160 多位中外官员、专家学者、村民代表参加了此次研讨会。在中改院研究成果的基础上，结合此次会议的观点提出本建议。

## 一、我国农村改革发展正处于历史新起点，充分估计统筹城乡发展对新农村建设的重大作用

1. 我国已进入统筹城乡发展的新阶段。十六大以来，中央根据我国经济社会发展的客观要求，及时地作出了“统筹城乡发展”的重要判断。在这一判断的基础上，把解决“三农”问题列为政府经济工作的“重中之重”，进一步提出我国总体上已经到了“以工促农，以城带乡”发展阶段的基本论断，制定了“多予、少取、放活”和“工业反哺农业，城市支持农村”的基本政策。以全面免除农业税、建设新农村为标志，我国农村的改革发展处在新的历史起点。

统筹城乡发展，就是要把农业和农村经济放到整个国民经济发展全局中统筹部署；就是要把农村社会事业放到全面建设小康社会进程中统筹安排，充分发挥城市对农村的带动作用，使城乡居民共享改革发展的成果；就是要打破以二元结构为基本特征的城乡分治格局，大力推进城乡一体化进程，最终建立起城市和农村互补互促、共同进步、平等和谐的社会发展新格局。

2. 我国以统筹城乡发展带动新农村建设的时机已经基本成熟。第一，在未来相当一段时期，工业化仍将是国民经济增长的主要拉动力。2005 年，我国第二、第三产业已占国内生产总值的 87.6%，农业在国内生产总值中的比重已经下降到 12.4%。与 2004 年相比较，2005 年一、二、三产业的比重分别有 -0.7、1.1、-0.4 个百分点的变动，而且，农业比重下降的趋势依然很明显；第二，提高农民收入的主渠道仍然是农村向城市转移劳动力，以城带乡的发展将是新农村建设的大方向。1990 年，农村居民人均纯收入中，工资性收入占 20.22%，而在 2004 年已经上升到 34%，仍然是农民收入结构中增长最快的部分；第三，我国初步具备了通过国民收入再分配，以工业补贴农业、以城市补贴农村的基础条件。我国农村劳动力与城市劳动力大致各占 50%，但后者所创造的价值占国内生产总值的 87.6%，前者只有 12.4%。

此外，我国已经处于工农、城乡利益关系调整的临界点。2005 年，我国 GDP 已经超

过 18 万亿元，人均 GDP 达到 1700 美元，开始步入中下等收入国家的行列，全国财政收入突破 3 万亿元大关。由此，可以为新农村各项社会事业提供必要的资金支持。

3. 统筹城乡发展的关键是打破城乡二元结构。在市场经济条件下统筹城乡发展，客观上要求城乡居民具有平等的社会权利，并在城乡之间采取统一的经济社会政策，包括劳动力在内的各种生产要素可以在城乡之间自由流动。但从我国的实际情况看，建国初期，为使农村支持城市和工业发展，采取了城乡二元分治的政策。改革开放后，虽然农村劳动力可以进城打工，但仍难以改变农民的身份，难以享受到城市居民的各种福利待遇。在原来城乡行政主导的二元结构还远没有打破之前，城乡居民又必须面对同一个大市场，在不同的起跑线上进行竞争和安排各自的生活，即形成新的市场主导的二元结构。这两种二元结构的叠加进一步加剧了城乡差距和城乡割裂，阻碍了农村劳动力向城市转移，也阻碍了城市人才到农村创业。因此，“十一五”时期，既需要尽快地打破城乡二元的户籍制度，赋予农民同等的生存权和发展权，确保城乡居民竞争中的起点公平，还需要根据市场主导下二元结构的基本特征，加强再分配力度，缩小城乡居民的收入分配差距。

4. 把为统筹城乡发展提供制度保障作为新时期农村综合改革的基本目标。全面取消农业税后，以推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制改革为重点的农村综合配套改革相当迫切。在改革新阶段，农村综合改革的实质在于调整农村生产关系和上层建筑不适应生产力发展的某些环节和方面，逐步消除影响城乡互通的政策障碍，逐步建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制、覆盖城乡的公共财政制度，以及农民增收减负的长效机制，为统筹城乡发展提供有力的制度保障。未来几年，农村综合改革应当从农村最突出的矛盾出发，主要解决农民土地使用权的制度保障、建立农村公共服务体制和改善乡村公共治理。以此为起点，逐步形成城乡统一的经济社会制度安排。

## 二、把建立农村公共服务体制作为统筹城乡发展、推进新农村建设的重点

5. 我国农村面临全面快速增长的公共需求与公共服务供给匮乏的突出矛盾，并成为制约农村经济社会发展的重要根源。当前，我国农村社会正由温饱型向发展型转变。农村恩格尔系数从 1978 年的 0.677 大幅度下降到 2005 年的 0.455，这表明农村居民对食物的支出下降很快，而对个人发展的支出呈快速上升趋势。在消费结构转型当中，随着农村潜在公共需求的逐步释放，农村居民日益成为公共需求的主体。但是由于农村公共服务制度的缺失，农民在义务教育、公共医疗、社会保障等多方面的公共需求远远得不到满足。我国农村人口占全国人口的 70%，但是国家 80% 的公共卫生资源投放在城市；义务教育人口的 60% 在农村，却只有不到 25% 的资源用在农村。从短期来看，这使得农民“因病返贫”，因教育落后返贫的问题比较普遍。从长期看，公共服务供给的匮乏制约了农民素质的提高，不仅会影响农民未来收入的提高，还会形成许多经济社会问题。

6. 充分估计提供农村公共服务在缩小城乡差距中的作用。目前，城乡之间的差距不



仅表现在经济发展水平和居民收入上,更反映在政府提供的公共医疗、义务教育、最低生活保障等基本的公共产品上。2004年,我国名义城乡收入差距为3.2:1,若把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内,有学者估计我国城乡实际收入差距已达5~6倍。按照这个分析,公共服务因素在城乡实际收入差距中的比例大概在30%~40%左右。这个比例已接近拉美国家。不久前,联合国一项对智利的研究结果表明,在减少贫困的因素中,40%来源于社会政策。面对这种名义与实际的城乡差距,应当充分估计并高度重视农村公共服务对缓解和缩小城乡差距的重要作用。由此看来,缩小城乡差距,不是缩小城乡经济总量的差距,重要的是逐步缩小城乡居民享有的公共服务和生活水平的过大差距,逐步实现公共服务的均等化。

7. 关注民生,最直接、最现实的在于为农民提供基本而有保障的公共产品。近年来,我国基础设施的投资过于庞大,有的地区基础设施建设已超出经济社会发展的实际需求,造成资源配置的不合理。我国农村的基础设施建设比较落后,适度加快农村的基础设施建设是必要的。在统筹城乡发展的大背景下,应当看到,农村基本公共产品直接关系到农民的生存权和发展权,关系到农村社会的长治久安。因此,“十一五”时期要在为农村提供基础设施的同时,把财政支农的重点放在为农民提供基本公共服务上。今后,要做到新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村;国家基本建设资金增量主要用于农村;政府征用土地出让收益主要用于农村。这样可以有效缓解不断扩大的城乡差距,并由此探索市场经济条件下城乡协调发展的新途径。

8. “十一五”时期,应当努力在建立城乡统一的公共服务体制上有所突破。从现实来看,城乡公共服务的严重失衡、农村公共服务制度的严重缺失,已成为阻碍城乡统筹发展的突出问题,并成为城乡分治的焦点所在。农民工的身份歧视以及户籍制度改革难以突破等,加剧了城乡二元制度的格局,并由此引发和激化了许多新的社会矛盾。作为城乡二元制度的一个直接后果,农民工没有被纳入城市政府公共服务的范围,他们在社会保障、劳动就业、义务教育、公共卫生等方面的基本需求被城市漠视。“十一五”期间,应当努力在建立城乡统一的公共服务制度方面实现突破:

(1) 建立城乡统一的义务教育体制。我国已经计划从2006年至2010年,逐步把农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围。在此基础上,需要进一步探索一个长效机制,从制度上根本解决农村的义务教育问题,包括农民工子女在城市的义务教育问题。还需要在经费投入、办学条件、师资力量上逐步统一城乡标准。

(2) 加快建立新型农村合作医疗制度。我国绝大多数的省份都于2003年开始建立新型合作医疗的试点。“十一五”时期,应当继续推广好的经验并使其制度化。最重要的是建立可持续的筹资机制,将各级政府的补助经费列入财政预算,在若干年内将中央和地方所有财政新增加的卫生投入全部用于农村。建立农民连续“参合”的奖励机制,调动农民“参合”的积极性。

(3) 在全国范围内初步建立农村最低生活保障制度。根据亚洲开发银行的估计,如果建立农村最低生活保障制度,我国用财政支出的0.12%就可以全面解决近3000万农村贫困人口的温饱问题。对五保户、残疾人员、需要搬迁的移民、患有长期慢性疾病等缺乏正