

区域经济与城市经济前沿系列

创新投资机制 与农村基础设施建设

以长三角区域为视角

王昉 江建平 主编



上海财经大学出版社

上海市重点学科建设项目资助(项目编号 B802)

上海财经大学“十一五”“211 工程”重点学科建设项目

上海市人民政府发展研究中心 上海发展战略研究所 赵晓雷工作室系列课题

创新投资机制与农村基础设施建设

——以长三角区域为视角

王 昉 江建平 主编



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新投资机制与农村基础设施建设:以长三角区域为视角/王昉,江建平主编. —上海:上海财经大学出版社,2011.7

(区域经济与城市经济前沿系列)

ISBN 978-7-5642-1034-2/F·1034

I. ①创… II. ①王…②江… III. ①长江三角洲-农村-基础设施建设-投资-研究 ②长江三角洲-农村-基础设施建设-融资-研究 IV. ①F327.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 060695 号

□ 责任编辑 宋澄宇

□ 封面设计 钱宇辰

CHUANGXIN TOUZI JIZHI YU NONGCUN JICHU SHESHI JIANSHE

创新投资机制与农村基础设施建设

——以长三角区域为视角

王 昉 江建平 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竟成印务有限公司印刷装订

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 4.75 印张 132 千字

定价:22.00 元

前 言

改革开放以来,长江三角洲区域已发展成为我国城市化程度最高、城镇分布最密集、经济发展水平最高、整体竞争力最强的地区之一,并且正在成长为具有重要国际影响的世界级城市群,在我国经济社会发展中具有举足轻重的战略地位。2010年5月,国务院正式批准实施《长江三角洲地区区域规划》(以下简称《规划》)。《规划》提出,到2015年,长江三角洲地区率先实现全面建设小康社会的目标;到2020年,力争率先基本实现现代化。

从立足长三角区域两省一市的实际来看,要真正实现《规划》提出的“两个率先”目标,关键在农村。客观而言,目前长三角区域“三农”发展相对城市、工业、市民而言,还有比较大的差距,仍然存在着明显的城乡二元结构。没有农村的全面小康,就没有长三角的全面小康,没有农业、农村基本现代化,就没有长三角的基本现代化。为此,必须坚持把解决好“三农”问题作为全局工作的重中之重,作为统筹城乡发展的主要着力点。而推进城乡基础设施建设则是推进城乡统筹发展的重要步骤。正如中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文所言,在统筹城乡发展的过程中,一定要努力使基础设施从城市向农村延伸,使国家提供的公共服务逐步实现均等化。

作为我国经济最发达的地区之一,长三角区域理应在新农村建设中特别是农村综合基础设施建设方面先行一步,为全国农村改革发展积累经验、做出示范。在《规划》中,长三角区域的农村基础设施建设被放入城乡一体化发展的格局中统筹考虑,规划提出要“统筹城乡基础设施建设。推动城市基础设施向农村延伸,提高城乡基础设施

一体化水平。统筹建设城乡供排水、供气、供电、通信、垃圾污水处理和区域性防洪排涝、治污工程等重大基础设施。加快实施农村饮水安全工程,加强中小河流治理及湖泊河网水环境整治,保障农村饮水安全。加快建成覆盖城乡、方便快捷的公交客运网络 and 现代商贸物流网络。实施农村清洁工程,改善农村卫生条件和人居环境。促进城乡基本公共服务均等化。建立和完善基本公共服务均等化的保障机制,把社会事业建设重点转向农村,统筹城乡教育、卫生、文化、就业和社会保障发展,优化公共资源在城乡之间的配置,提升农村公共事业建设的财政保障水平,率先实现城乡基本公共服务均等化”。

可以说,长三角区域农村基础设施建设的目标和任务都已经非常明确,下一步的关键是如何落实。这没有什么现成的答案。本书从财政—金融相配套投融资体制及运作机制的角度切入,来探讨加快推进长三角区域农村综合基础设施建设的有效途径,应该说是一个比较新的尝试。研究表明,财政与金融是支持农村地区改革发展的不可或缺的两条轨道。然而,长期以来财政与金融彼此割裂式单干支农格局,致使财政支农未能有效发挥杠杆作用,农村金融发展滞后,也无法有效满足农村基础设施建设的需要。长三角区域如能在财政—金融相配套投融资体制及运作机制创新方面取得突破,必将进一步夯实领先地位,为实现“两个率先”奋斗目标提供坚实保障。

本书在理清长三角区域农村基础设施现状的基础上,分析了长三角区域农村基础设施改善的愿景规划,继而以江苏省和浙江省为例对农村综合基础设施建设的投资规模进行了测算。在此基础上,本书构建了长三角区域农村基础设施投融资体制框架,这个结构框架包括两部分:一是政府作为投资主体的资金渠道的优化和拓宽,包括省级农村综合基础设施建设专项基金、增加财政投入、通过农村土地改革盘活现有存量资产;二是引导商业银行贷款、企业投资与政府投资的共同参与。随后,本书从规划调控、产业政策、财政政策三方面,探讨了农村基础设施建设投融资体制的支持系统。最后,介绍了农村基础设施建设投资的政策导向及相关案例。

本书的题目设计、框架确定、观点整合由赵晓雷、江建平负责。分课题组织、文字总纂由王昉负责。全书共七章,各章撰写分工如下:第一章,陈旭东;第二章,郭旸、王昉;第三章,温娇秀、陈旭东;第四章,冯剑、王昉;第五章,温娇秀;第六章,郭旸、陈旭东;第七章,郭旸。

赵晓雷

2010年10月于上海财经大学

目 录

前言/1

第一章 绪 论/1

第二章 新农村建设与农村综合基础设施改善/7

一、农村基础设施条件与农村发展关系分析/8

二、长三角区域农村基础设施现状/17

三、长三角区域农村基础设施改善愿景规划/32

第三章 长三角区域农村综合基础设施建设投资性质及规模
测算/46

一、农村基础设施供给的公共产品性质分析/46

二、财政资金支持农村基础设施建设的合理性分析/55

三、农村基础设施改善投资规模测算

——以江苏省和浙江省为例/63

第四章 长三角区域农村综合基础设施建设投融资体制及机制/74

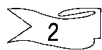
一、长三角区域农村基础设施建设投融资现状及问题/74

二、农村基础设施建设投融资体制框架总体构思/76

三、省、市级财政收入增量累积投资/78

四、省级农村基础设施建设投资基金(投资公司)/80

五、商业银行贷款融资循环/89



六、基于可整理土地价值的融资循环/95

七、财政—金融工具相贯通的整体投融资架构/97

第五章 农村基础设施建设投融资体制的支持系统规划/105

一、规划调控支持/105

二、产业政策支持/111

三、财政政策支持/114

第六章 农村基础设施建设投资的政策导向及相关案例/116

一、中央层面的政策导向/116

二、农村基础设施建设的相关案例/120

第七章 结语/135

参考文献/138



第一章 绪 论

“建设社会主义新农村”的提法始于 20 世纪 50 年代,改革开放以来诸多中央文件和会议决定也相继出现过这一提法,而中共十六届五中全会提出的“建设社会主义新农村”的背景涵义则赋予了它更多的时代意义,集中反映了中央对“三农”工作新的形势判断、新的指导思想、新的方针政策。在新的历史时期,建设社会主义新农村已成为顺应现代化建设规律的必然选择和实现现代化建设目标的战略举措。“新农村建设”的关键是要树立统筹城乡发展的新观念,跳出单纯就“三农”解决“三农”问题的传统定势,打破城乡分割的体制障碍,把农业发展放到整个国民经济的大局中,把农村进步放到整个社会的进步中,把农民增收放到国民收入分配和再分配中,进而统筹规划政策、公共资源、基础设施及产业布局。

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标充分表明,建设新农村是社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设和党的建设协调推进的新农村,是农村物质文明、精神文明、政治文明和生态文明共同发展的新农村,是富裕、民主、文明、和谐的新农村。它体现在五个“新”上:一是产业发展要形成“新格局”。加快建设现代农业,繁荣农村经济,提高农村生产力水平,是

建设新农村的首要任务。二是农民生活水平要实现“新提高”。增加农民收入,改善消费结构,提高农民生活质量,是新农村建设的根本目标。三是乡风民俗要倡导“新风尚”。加强农村精神文明建设,发展农村社会事业,培养造就新型农民,是新农村建设的重要内容。四是乡村面貌要呈现“新变化”。搞好乡村建设规划,加强农村基础设施建设,改善农村人居环境,是新农村建设的关键环节。五是乡村治理要健全“新机制”。深化农村各项改革,加强基层民主和基层组织建设,创建平安乡村、和谐乡村,是新农村建设的有力保障。而基于以上目标和内容的农村基础设施的投入发展正是新农村建设的基石所在。

建设社会主义新农村是一个科学完整的体系,农村基础设施建设既是其题中应有之义,又是其实现的手段。一方面,农村基础设施建设是建设社会主义新农村的重要内容,如果缺乏农村基础设施建设,建设社会主义新农村目标体系就是不完备的;另一方面,只有全面实施包括农村基础设施建设在内的各项发展举措,建设社会主义新农村战略目标才能得到更好的实现。同时,建设社会主义新农村也为农村基础设施建设带来了许多新的机遇。

第一,农村基础设施建设对建设社会主义新农村具有示范、带动和扩散效应。从根本上说,建设社会主义新农村战略的根本意图就是统筹城乡发展,消除城乡二元结构,改变农村贫困落后的面貌,有效解决“三农”问题,促进农村全面发展。建设新农村的载体和落脚点是农村,最终要归结为农村面貌的改善。毋庸置疑,新农村建设中的生产发展、生活宽裕、村容整洁等重要指标,往往要通过基础设施建设来得以体现或与之紧密关联,可以说,农村基础设施建设是建设社会主义新农村的根基。农村基础设施建设周期短、见效快、覆盖面宽,与农民的生产生活密切相关,有利于激发广大农村干部群众的信心和热情,很好地发挥示范、带动和扩散效应,对建设社会主义新农村起到事半功倍的作用。

第二,农村基础设施建设有利于农村经济的发展。基础设施是

经济发展的先导性要素,在建设社会主义新农村过程中,要想实现农村生产发展、经济繁荣和农民收入的持续增加,必须重视和加强农村基础设施建设。要不断加强农田水利工程设施建设,改善道路交通条件,提高农村信息化水平和农业科技装备水平,以充分发挥当地农村资源优势,提高农业综合竞争力。

第三,农村基础设施建设有利于扩大内需。一方面,近年来我国钢铁、水泥等建材生产过剩,有些甚至存在严重的积压。建设社会主义新农村过程中的农村基础设施建设,将会产生对建材等生产资料的巨大需求并带动相关产业的发展,有效地解决劳动力及工业产品过剩问题;另一方面,完善的基础设施可进一步刺激农村生活消费需求。当前农村消费需求不旺的一个很重要的原因,就是基础设施的滞后。农村水、电、路等基础设施的不断完善,可诱发农村居民对家用电器、汽车及进城旅游购物等的消费欲望。

第四,农村基础设施建设有利于改善农村的生活条件,提高广大农民的生活质量,让农民充分享受现代文明成果,促进生活方式和思想观念的改变;同时,完善的农村公共基础设施,能够不断丰富农民的精神文化生活,营造一种和谐的社会环境,促进社会融洽、乡风文明,使广大农民产生更强的社会认同感和归属感,有效化解社会矛盾和冲突。

由此可见,农村基础设施,既是建设社会主义新农村的重要物质条件,也是提高农村公共服务水平、促进农民增收的强力基础支撑。为此,中共中央、国务院历来高度重视农业和农村基础设施建设。特别是2004年以来,连续六个中央1号文件和中共十七届三中全会的决定,均把加强农村基础设施建设作为推进农村改革发展的重要举措。

尽管近年来我国农村基础设施建设成效显著,农村生产生活条件也得到明显改善,但从总体上看,农村基础设施依然相对落后,不能有效满足社会主义新农村建设背景下农业发展、农村进步和农民增收的要求。农业仍然是我国国民经济和社会发展中的薄弱环节,

农村仍然是我国现代化建设的一块短板,农民仍然没有充分享受到改革开放的发展成果。要从根本上改变农村的落后面貌,缩小城乡差距,统筹城乡发展,真正形成城乡经济社会一体化发展的新格局,还需要付出长期不懈的巨大努力。当前,我国与农村基础设施建设相关的“三农”问题突出表现在以下三个方面:

首先,农业基础设施薄弱的问题没有得到根本改善,已成为制约农业发展和农民增收的瓶颈。特别是农田水利基本设施建设滞后,农业仍未从根本上摆脱靠天吃饭的被动和落后局面。全国 18 亿多亩耕地中仍有 9 亿多亩耕地没有灌溉条件,约占一半左右。与农田有效灌溉面积总量不足相伴的一个不良现象是,建设占用灌溉耕地的现象还较为严重。全国灌溉水有效利用系数^①仅为 0.46 左右,只相当于国际先进水平的 60%^②。农业灌溉用水定额普遍偏高,灌溉保证率偏低,重点中型灌区水库型水源的实际灌溉保证率平均仅为 56%^③。农业防灾、抗灾、减灾能力不强的矛盾仍然十分突出。平均每年农田受旱面积达 3 亿亩以上,中等干旱年份灌区缺水 300 亿立方米,每年因旱减产粮食数百亿千克^④。

其次,农民生产生活条件落后,相当部分的农村地区还存在着饮水、行路、环保等困难问题。一是农村饮水安全形势不容乐观。以水质、水量、用水方便程度、供水保证率等饮水安全的指标衡量,目前全国仍有 1.7 亿规划内的农村人口饮水安全问题尚未解决^⑤。由于长期得不到达到安全标准的饮用水,广大农村地区特别是中西部贫困地区农民的身心健康受到不良影响,也影响了农村经济发展和社会

① 灌溉水有效利用系数是指灌溉期内灌溉面积上不包括深层渗漏与田间流失的实际有效利用水量与渠道头进水总量之比,以 η 表示。它由渠系水利用系数与田间水利用系数两部分组成。

② 韩俊:《中国城乡关系演变 60 年:回顾与展望》,《改革》2009 年第 11 期。

③ 中国灌区学会网站:《加强中型灌区节水改造建设,为建设新农村、发展现代农业提供支撑和保障》,2009 年 9 月 18 日。

④ 国家发改委:《农村基础设施建设发展报告》,2009 年 9 月。

⑤ 李松:《我国 1.7 亿农村人口饮水不安全》,《潍坊日报》2010 年 5 月 3 日。

稳定。二是部分地区的农村道路问题还未得到很好解决。到 2009 年底,全国乡镇通油(水泥路)率达到 92.7%,比“十一五”预期目标低 3.4 个百分点;东中部地区建制村通油路(水泥路)率达到 92.3%,比“十一五”预期目标低 1.9 个百分点;西部地区建制村通公路率达到 90.1%,比“十一五”预期目标低 8 个百分点^①。三是农民生活用能结构不合理。大部分地区农民生活燃料一直以农作物秸秆和薪材为主,产生大量二氧化碳和浓烟,使用沼气、天然气、太阳能等清洁能源的比重还非常低,成为影响农村居民生活条件改善和农村生态环境建设的难点。

再次,农村社会事业的历史欠账较多,严重滞后于城市社会事业,亟待进一步加快发展步伐。农村中小学办学条件差、教育教学设备缺乏、医疗卫生基础设施落后、基层计划生育服务能力滞后、公共文化设施和公共体育设施不足等问题仍未从根本上改变。由于农村公共服务设施资源相对匮乏,人均占有低,农村居民公平享有优质教育、医疗卫生、文化娱乐、体育健身、环境保护等公共服务的机会大大低于城市居民,这使得农村地区普及公平教育任务依然艰巨,因病致贫、因病返贫的问题还很突出。看不起病、上不起学的现象在一些农村地区仍然存在。农民精神文化生活相对贫乏,受教育程度和科学文化素质相对较低,保持低生育水平的工作难度较大。

农村基础设施具有广泛的正外部效应,属于公共产品和准公共产品范畴,许多是老百姓亟待解决却又无法靠自身解决的事情。因此,加强农村基础设施建设是各级政府义不容辞的责任。目前,在我国大力推进城乡社会经济一体化发展、破解城乡二元结构矛盾的大背景下,中央预算内投资用于农村建设的比重正在逐步提高,急需建立与财政收入增长相适应的中央固定资产投资增长机制,并把增量部分主要用于农村建设,特别是用于农村基础设施建设。并且,要进

^① 李盛霖:《李盛霖部长在全国农村公路工作电视电话会议上的讲话》,2010 年 2 月 21 日, http://www.moc.gov.cn/06road/gongzuodt/201002/t20100223_660295.html。

一步明确各级政府在农村建设、农业投入方面的事权划分,强化地方政府涉农财政投入责任,并建立与之相适应的公共财政体制,做到财权事权统一、权力责任对等。与此同时,要更好地发挥政府财政投入的引导、带动和示范作用,引导农民对自身直接受益的基础设施建投工投劳,切实改善农村生产生活条件。要综合运用财政、投资、价格、金融等手段,引导社会力量投资建设新农村^①。

本书以长三角区域农村综合基础设施建设为主要研究对象,试图探讨农村建设中财政、金融相配套的投融资体制框架及运作机制,具有重大的理论意义及现实意义。在地方财政连年有较大幅度增长的前提条件下,适时增加投入并建立合理有效的财政投融资机制,科学规划逐步实施未来 10~15 年的中长期建设“时域”,实现农村基础设施的全面改善和跨越式发展。加大在新农村建设、社会保障、科学技术、公共卫生、社会治安、环境保护和生态建设等公共领域的财政投入,不断增强公共产品及公共服务供给能力,解决农村地区群众现实的民生问题。最终以科学发展观为统领,紧紧围绕率先发展、科学发展、和谐发展,坚持富民优先、科教优先、环保优先、节约优先,充分发挥公共财政职能作用,实现“全面达小康、建设新农村”的总目标,不仅有助于城乡二元结构的率先消除,同时也能形成促进经济良性增长的有效动力。

① 国家发改委:《农村基础设施建设发展报告》,2009 年 9 月。



第二章 新农村建设与农村综合基础设施改善

建设社会主义新农村是一项重大的历史任务,也是一项长期任务。长期以来,尽管中央提出了“多予、少取、放活”的方针,但是财政支出“重城市轻农村”的倾向一直未得到扭转,导致农业和农村基础设施建设滞后,农民行路难、用电难、饮水难等问题不同程度存在;由于教育、公共卫生、社会保障和社会救助等资源在城乡配置上存在明显差距,农村公共服务供给严重不足,城乡公共服务存在明显差别。中共十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,推进农村改革发展,要把建设社会主义新农村作为战略任务,把走中国特色农业现代化道路作为基本方向,把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。配合农村财政性金融制度的创新,重点围绕农村公共服务、劳动就业、社会管理、基础设施等方面构建城乡经济社会一体化发展的机制。

中共中央、国务院于 2008 年下发的中央 1 号文件《关于切实加强农业基础建设、进一步促进农业发展农民增收的若干意见》中,深刻阐明了加强农业基础建设的重要性、必要性和紧迫性,系统制定和完善了加强农业基础的政策措施,强调要突出抓好以农田水利和公共交通为重点的农业基础设施建设。在中国(海南)改革发展研究院

举办的“新阶段的中国农村综合改革”国际研讨会上,与会专家、学者对于农村综合基础设施和农村公共服务体制等问题也表达了深层次的建设要求。因而,加强农村基础设施建设,既需要政府有效政策的主导和各级财政的大力支持,也需要社会力量的积极参与。

在新农村建设的过程中,农民收入的有限性和农村生产生活基础设施的落后性是目前农村落后的主要症结。诸如村落建设缺乏规划、处于自然分散的状态,水利、煤电、道路、通信等基础设施建设不足,生活垃圾和污水治理设施严重欠缺,固体垃圾的任意丢弃和水塘沟渠的水质恶化,造成了农村环境卫生状况的日益恶劣。与此同时,作为中国社会二元结构的基本矛盾内容,农村的教育条件和医疗卫生条件也与新农村建设的基本任务不相适应。而这些现象表征背后的深层次原因主要在于农村基础设施投入需求巨大和农村经济基础薄弱,在目前的政策层面上对于农村基础设施的投入渠道和资金数量十分有限,因此需要强有力的财政—金融推进机制改变农村长期的落后面貌。

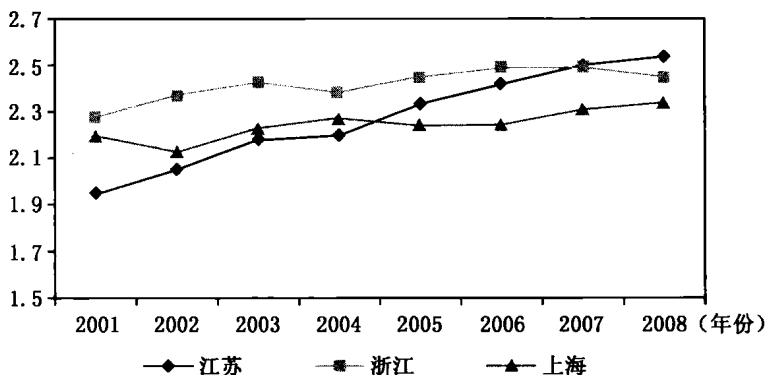
一、农村基础设施条件与农村发展关系分析

(一)农村基础设施建设与新农村建设

农村基础设施建设,是支撑农村经济、社会、文化发展以及为农民生活生产提供公共服务的各种生产要素的总和。农村基础设施建设是新农村建设各个环节的物质载体和纽带,也是农村发展成功的突破口。农村基础设施包括的范围可以从不同的角度定义。从狭义角度而言,农村基础设施包括提高生产经营能力和改善人居环境的基本硬件设施;从广义角度而言,农村基础设施还包括增强社会保障的基本硬件设施。根据服务的性质不同,农村基础设施建设大致可以分为生产性基础设施、服务性基础设施、流通性基础设施三种类型。生产性基础设施主要包括农用地、水田保持及田间道路建设、农田水利建设等;服务性基础设施主要包括农村金融、信贷、保险、医疗、卫生、教育及农村信息服务等;流通性基础设施主要包括农村交

通基础设施、通讯基础设施和农业生产资料购买与农产品的销售设施。农村基础设施建设,对现代农业的发展、农民的增收、农村经济繁荣具有极其重要的意义。新时期构建社会主义新农村的五大目标,被概括为“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,在这些目标中,农村基础设施建设涉及新时期新农村建设的各个方面。

长期以来,我国城乡经济社会发展不平衡的发展格局并没有得到根本扭转,主要表现为工农业发展严重失调、城乡居民收入差距日益拉大、城乡居民消费差距不断扩大等方面。从长三角区域来看,1978年来江、浙、沪城乡居民收入差距的变动轨迹均呈现出先缩小后扩大趋势。进入新世纪以来,尽管期间由于政策因素和价格因素,个别年份的城乡居民收入差距曾有所缩小,但并没有改变差距不断拉大的趋势。从2001~2008年,江、浙、沪城乡居民收入比分别由1.95:1、2.28:1和2.2:1扩大到2.54:1、2.45:1和2.34:1。按照国际经验,城乡居民收入差距1.7倍为安全,2倍为基本安全,2.5倍有风险,3倍有重大风险,3.5倍及以上出现社会稳定危机。由此可以看出,长三角区域已处于(或接近)有风险的阶段。



数据来源:根据江苏、浙江和上海各省市统计年鉴整理。

图 2-1 长三角区域城乡居民收入比变化趋势图(2001~2008 年)