

中国农村咨政报告

2012年卷

徐 勇◎主编 邓大才◎执行主编

中国农村咨政报告

2012年卷

徐 勇◎主编
邓大才◎执行主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村咨政报告. 2012 年卷 / 徐勇等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5161-1995-2

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村经济—调查报告—中国—2012 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 310895 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 胡新芳
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 44.75
插 页 2
字 数 756 千字
定 价 99.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

《中国农村咨政报告》出版说明

咨政服务是教育部人文社会科学重点基地的五项职能之一。华中师范大学中国农村研究院作为基地之一，长期以来将“顶天立地”作为工作宗旨。“顶天”就是紧紧围绕国家目标开展研究，“立地”就是进行扎实的田野调查。为了将我们的调查研究成果更好地服务于国家决策，研究院每年都要在田野调查基础上撰写一系列咨政报告。有的报告已产生良好的影响。每年举办两次的调查研究成果发布会也产生很大反响。为此，我们决定从2011年开始，将咨政报告汇编成著作，每年出版。

《中国农村咨政报告》是中国农村研究院出版的系列著作之一。早在1990年代，中国农村研究院就开始出版“中国农村研究”系列著作，并出版《中国农村研究》杂志，主要是学术研究类；进入21世纪后，出版了“中国农村调查”系列著作，主要侧重于田野调查类；在21世纪第二个10年的第一年，又推出了“中国农村咨政报告”系列著作，主要是将呈送给政府的政策咨询报告汇集成册。报告主要依据中国农村研究院的“百村观察”和“中国农村数据库”两大平台，因此具有原创性。

书生论政向来都不是易事。关键是要有充分的事实和数据，有敏锐的观察力和富有智慧的分析力，并有相当的预测性和前瞻性。我们的报告力图向这一目标努力。同时也希望读者批评指正。

本书编委会
2012年5月3日

目 录

第一编 新农村建设研究

湖北新农村：建得如何、评价怎样

——对湖北省 26 个村 869 户的调查研究 (3)

农村基础设施建设要有新思路

——基于全国 31 个省 151 个村 3184 个农户的调查与研究 ... (39)

农民上楼的意愿分析

——对全国 22 个省 134 个村 3184 位农民的调查与研究 (79)

资本下乡重在保障权益

——基于全国 31 个省 151 个村 3048 个农户的调查与研究 ... (127)

新型农民培训的问题与对策

——以全国 31 个省 288 个村为调查研究基础 (169)

当前农村文化亟须创新发展

——基于全国 31 个省 289 个村的调查与研究 (213)

第二编 农业生产与惠农政策研究

农民为什么不愿意种植蔬菜

——对全国 24 个省 126 个村 2974 个农户的调查与研究 (247)

小农能否保障粮食安全

——基于全国 22 个省 180 个村 2961 个农户的
调查与研究 (273)

政策性农业保险状况及“四难困境”

——对全国 3641 个农户 593 位参保者的调查研究 (311)

新农合：如何做到惠而又实

- 对全国 22 个省 150 个村 3120 个农户的调查 (351)

落实惠农政策需要再给力

- 对全国 31 个省 258 个村 3088 个农户的调查与研究 (383)

惠农政策的效益正在递减

- 对全国 31 个省 212 个村 3184 个农户的跟踪调查 (407)

由长江中下游旱涝急转引发的农田水利问题思考

- 基于湘鄂赣皖四省与全国 31 个省的对比分析 (453)

农村水利建设：欠多少、欠什么、怎么办

- 基于全国 150 个村庄的调查与研究 (493)

第三编 扶贫研究

新世纪扶贫需瞄准四大问题

- 对全国 48 个贫困村 1159 个农户的调查研究 (541)

如何发挥扶贫人才的作用

- 对全国 15 个省 50 个贫困村 457 位扶贫人才的
调查研究 (583)

贫困农民收入的影响因素和变化趋势

- 对贫困村连续三年的持续跟踪调查研究 (629)

贫困村缘何难以脱贫

- 对全国 31 个省 48 个贫困村与 222 个非贫困村的
比较研究 (659)

- 后记 (708)

第一编
新农村建设研究



湖北新农村：建得如何、评价怎样

——对湖北省 26 个村 869 户的调查研究

主持人：徐 勇

执笔人：邓大才 米中威 舒晓萌 陈 琴
 李爱丽 阿娜古丽·阿古拉

内容摘要

2005年，中央提出进行社会主义新农村建设。经过6年的实践，当前湖北地区新农村建设成效如何，存在哪些问题，农民对新农村建设的评价如何，有何期盼，这些问题值得关注和研究。为此，华中师范大学中国农村问题研究院依托“百村十年观察”平台，于2011年寒假期间组织师生对湖北省26个村庄869个农户进行了“新农村建设”方面的问卷调查和访谈。通过调查研究，我们认为：经过六年的建设，湖北新农村建设地区集中居住区建设较好，农民生活较为宽裕，村容村貌改善比较明显。同时也面临着：缺乏发展规划；配套设施不完善；资金的来源单一；缺乏群众参与；管理水平较低等问题。对此，我们建议可从普及村庄规划；完善基础设施；拓宽资金渠道；激发群众参与；加强民主管理等方面着手，进一步推进湖北新农村建设。

一 新农村建设的成效与现状

（一）农民生活较为宽裕，但乡风文明建设有待加强

家用电器拥有状况是衡量农民生活是否宽裕的重要指标。通过对农民家庭拥有家电情况的调查，我们发现：在869个农户家庭中，90.5%拥有电视机、88.9%拥有手机、81.7%拥有彩电、54.3%拥有电冰箱、49.9%拥有洗衣机、36.3%拥有热水器、32.0%拥有电磁炉。另一方面，关于乡风文明状况的调查显示，仅有16.7%的农民表示所在村庄有文化娱乐活动，56.0%的农民表示业余时间休闲方式是打牌。由此可见，虽然农民生活较为宽裕，但是缺少相关的文化娱乐活动，农民休闲方式单一，没有形成健康积极的乡风面貌。

（二）村容改善比较明显，但配套设施建设较为落后

通过对“新农村建设哪方面成效比较明显”的调查，我们发现，在869个农户中，32.2%的农民认为在当地新农村建设中，村容村貌得到了改善，占比最高。另一方面，关于基础配套设施的调查表明，仅有17.6%的农民表示所在村庄有垃圾桶（池）；14.1%的农民表示所在村庄有污水排放池；16.2%的农民表示所在村庄的垃圾雇人专门清扫；16.8%的农民表示安装了沼气；17.1%的农民反映所在村庄有休闲娱乐设施；16.0%的农民表示所在村庄有体育活动设施。可见湖北新农村建设地区村庄在配套设施建设方面较为滞后。

（三）八成农民密切关注，但过半农民表示成效一般

从农民与新农村建设的相关程度来看，在824个农户中，共有55.6%的农民表示新农村建设与自己“相关”；27.1%的农民表示与自己“密切相关”，即，82.7%的农民认为新农村建设与自身利益相关。另一方面，在501名对本村新农村建设比较了解的农民中，17.8%的农民表示“成效明显”；51.1%的农民表示“成效一般”；31.1%的农民表示“没有成效”。可见，农民对新农村建设大都比较关注，但是多数农民认为新农村建设成效一般。

二 新农村建设中存在的问题

（一）多数村庄没有制定发展规划

一是大部分新农村建设村庄没有制定村庄发展规划。通过调查，我们发现在湖北新农村建设地区的815个有效农户样本中，66.9%的农民表示所在村庄没有村庄规划。二是许多村庄规划并不合理。实地访谈中我们发现，在已有规划的许多新农村建设村庄中存在规划形式化、规划不可行、不全面、不民主等问题。

（二）资金的来源和使用较不科学

首先是资金来源过于单一。很多村庄缺乏“造血”能力，自筹资金能力较差，过于依赖上级财政投入。调查表明，在745个农户样本中，有

64.8%的农民认为本村开展新农村建设遇到的最大的问题是缺乏资金。许多地方搞新农村建设就是“一阵风”，后续资金投入不足。其次，资金使用也不尽合理。调查表明，有31.1%的农民认为新农村建设没有取得成效；而从建设取得的成效方面来看，村容村貌方面改善相对明显，其他方面明显滞后，这表明资金的使用结构也不太科学，过于偏重村容村貌方面的建设。

（三）农民的积极性未被有效调动

农民应该是新农村建设的主要参与主体。调查结果显示，在839个知道新农村建设的农民样本中，有57.8%的农民表示“知道一点”。可见虽然绝大多数农民都知道新农村建设，但是农民更多的只是“知道一点”，知晓的深度和广度都不太高。关于新农村建设与农民相关性的调查则显示，逾八成农民表示新农村建设与自己“相关”和“密切相关”。这两项数据表明，虽然多数农民认为新农村建设与己相关，但是农民的参与积极性显然未被调动起来。

（四）村庄民主管理水平有待提高

管理民主是新农村建设的重要内容。对关于湖北地区管理民主方面的调查包括村民代表大会、全体党员会议、两委列席会议、民主会议、村务公开等项。调查显示：分别有60.5%、36.5%、21.8%、43.4%、35.7%的农民表示所在村庄开展过上述民主活动。除村民代表大会召开较好之外，其他各项民主活动开展情况均不太理想，特别是村务公开方面，问题较为明显。这表明村庄民主管理是湖北地区新农村建设的薄弱环节。

三 农民对新农村建设的期盼

（一）农民期盼政府支持，政策下乡

通过对“您对新农村建设有何期盼”的调查，我们得知，在869个农民中，有56.7%的农民表示期盼政府能够“颁布更多对农村有好处的政策”。湖北地区新农村建设已经开展了六年时间，但是相关政策并未进一步跟进。农民普遍希望政府能够出台新的、对农村有好处的政策，同时希望好政策能够具有连续性、稳定性和实效性。

（二）农民期盼村容改善，设施配套

通过调查我们得知，在 869 个农民中，33.2% 的农民期待“加强基础设施建设，整治村容村貌”。调查发现在湖北地区新农村建设中，许多地方的生活、生产设施并未配套。农村生产、生活环境仍然亟须改善。农民一方面希望能够加大在村容村貌方面的整治力度，另一方面希望政府能够加大在生产设施建设方面的投入，提高农业生产效率。

（三）农民期盼经济发展，收入增加

通过对“您对新农村建设有何期盼”的调查，我们得知，在 869 个农民中，52.3% 的农民期盼新农村建设能够“加快农村第二、第三产业发展”；另一方面，对“您认为新农村建设应优先发展何种产业”的调查显示，在 869 个农民中，83% 的农民表示应该“优先发展农村工业”。可见，农民期盼新农村建设能够促进村庄经济的发展。

（四）农民期盼管理民主，社保完善

从对新农村建设村庄民主管理方面的调查我们得知，各项村庄民主活动的开展都停留在较低的水平。农民一方面希望基层干部能够懂管理、会管理、办实事；另一方面也希望在村庄管理中能够拥有知情权、参与权和监督权，参与到新农村建设中来。数据还显示，有 25.5% 的农民期待“完善农村社会保障”。许多农民，特别是农村弱势群体，期盼在新农村建设中，政府能够加大社会保障方面的投入力度。

四 推进新农村建设发展的建议

（一）普及制定村庄规划，促进村庄科学发展

一是科学规划。市级、县级政府应在充分考虑地区内经济社会发展环境的基础上制定一个长远的、整体性的发展规划。乡镇级政府应坚持从本地实际出发，在上级规划的范围内制订村庄中长期发展规划。二是民主规划。在新农村建设选点以及项目建设方面坚持村庄或农民“自主申报”。不下硬指标、不搞摊派。三是和谐规划。各地区制定发展规划时应从自己的山形地势、资源禀赋等方面出发，注意环境的开发保护，促进人

居和谐。

（二）拓宽资金来源渠道，提高资金使用效率

首先，建立政府主导的多元化资金投入体系。加大财政对新农村建设的投入力度；通过担保、政策优惠等鼓励金融机构增加对新农村建设的放贷资金；按照“谁投资，谁受益”的原则鼓励企业和个人参与新农村项目建设。其次，加强资金管理，提高资金使用效率。增强资金使用的透明度，坚持财务公开，加强对支农资金的使用监督。完善新农村建设资金使用情况考核，建立健全新农村建设资金分配和使用奖惩机制。

（三）完善村庄基础设施，改善农村发展环境

一是加强农村生活性基础设施建设。通过进行交通路况改造，加强卫生设施建设以及沼气、太阳能等绿色新能源的开发和使用，改善农村生活环境。二是加强农村生产性基础设施建设。加快水利工程及配套设施建设。鼓励和支持农民广泛开展小型水利设施、小流域综合治理等项目建设。

（四）项目共建成果共享，激发群众参与热情

一是公共项目吸纳群众参与共建。采取“以奖代补”的方式，激发群众参与共建。在年底考评时，对群众参与高的项目予以资金奖励和重点支持。二是新农村建设成果全民共享。一方面，以“分类施保、扩大覆盖、保障基本”为原则，推进城乡教育医疗体系服务均等化。另一方面，加大对农村老弱病残等弱势群体的关怀力度，建立优抚自然增长机制。

（五）加强村庄民主管理，提升村庄治理水平

首先，建立健全村民自治组织。成立由村民选举的“村民自治理事会”、“民主理财理事会”等群众自治组织，在新农村建设相关活动中充分发挥组织作用。其次，制定和完善村庄管理制度，落实责任目标。因地制宜地制定《村规民约》、《村庄建房管理制度》、《村庄环境卫生管理制度》等制度。各项制度、任务分工负责，落实到人。第三，建立奖惩机制。对新农村建设中突出的人和事进行奖励，对违反村规民约等有关制度的，给予相应惩罚。

报告正文

2005年，中央提出进行社会主义新农村建设。经过6年的实践，当前湖北地区新农村建设成效如何，存在哪些问题，农民对新农村建设的评价如何，有何期盼，这些问题值得关注和研究。为此，华中师范大学中国农村问题研究院依托“百村十年观察”平台，于2011年寒假期间组织师生对湖北26个村庄869个农户进行了“新农村建设”方面的问卷调查和访谈。通过调查研究，我们认为：经过6年的建设，湖北新农村建设地区集中居住区建设较好，农民生活较为宽裕，村容村貌改善比较明显。同时也面临着：缺乏发展规划；配套设施不完善；资金的来源单一；缺乏群众参与；管理水平较低等问题。对此，我们建议可从普及村庄规划；完善基础设施；拓宽资金渠道；激发群众参与；加强民主管理等方面着手，进一步推进湖北新农村建设。

一 新农村建设的成效与现状

（一）新农村建设的成效与现状

1. 各类家电拥有率较高，农民生活较为宽裕

家用电器的拥有状况是衡量农民生活是否宽裕的重要标志。为此，我们对农民家庭拥有家用电器的情况进行了调查，结果显示，湖北地区农户家庭拥有的各种家用电器比例从高到低依次是：电视机90.5%、手机88.9%、彩电81.7%、电冰箱54.3%、洗衣机49.9%、热水器36.3%、电磁炉32.0%。电视机、手机、彩电是农民获取信息和进行社会交往的重要工具，是农民家庭最不可或缺的家电，故普及率最高，均在80%以上；电冰箱、洗衣机属于享受型家电，普及率均在50%左右；热水器和电磁炉的使用范围有限，同时受农民偏好影响，普及率均略超30%。另一方面，大多数农民同类家电都只拥有一台。数据分析结果显示：各种家

电农民只拥有一台的样本总数为 2856，占样本总数的 81.0%。可见，湖北新农村建设地区，各类生活家电都已进入农民家庭，农民生活较为宽裕。

表 1 农民家电拥有情况 (单位：个,%)

类 别	样本总数	拥有样本 总数	拥有样本 数所占比	拥有数量					
				1 台	2 台	3 台	4 台	5 台	6 台
电视机	809	732	90.5	634	91	5	1	1	0
电冰箱	832	452	54.3	442	8	1	1	0	0
洗衣机	832	415	49.9	411	4	0	0	0	0
热水器	834	303	36.3	293	9	0	1	0	0
彩 电	758	619	81.7	541	73	4	1	0	0
电磁炉	815	261	32.0	256	4	1	0	0	0
手 机	835	742	88.9	279	241	139	65	16	2
合 计	5715	3524	—	2856	430	150	69	17	2

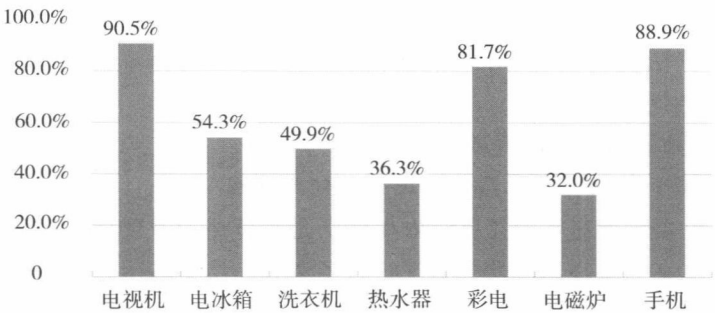


图 1 农民家电拥有情况

2. 集中居住区建设较好，卫生设施配套较为滞后

从村容整洁程度方面来看，有 54.2% 的农民表示所在村庄有集中居住区，垃圾桶（池）、污水排放池、雇人专门清扫垃圾、安装沼气等方面的配套率分别为 17.6%、14.1%、16.2%、16.8%。由此可见，湖北新

农村建设地区，集中居住区的建设情况较好，但是其他相关配套，特别是卫生设施方面的配套较为落后。集中居住区只是村容村貌的一部分，只能展现村容村貌表面，垃圾桶、污水排放池等是改善农民的居住环境的重要卫生设施。在新农村建设中，集中居住区的建设固然重要，但是其他相关设施配套也很关键。新农村建设需要全面推进，不能仅仅追求面子工程或者为了一时的土地增值收益而把农民赶上楼。

表 2 新农村建设村容整洁情况 (单位：个,%)

类别	样本总数	拥有样本总数	拥有样本数所占比
集中居住区	841	456	54.2
垃圾桶（池）	841	148	17.6
污水排放池	842	119	14.1
雇人专门清扫	841	136	16.2
安装沼气	840	141	16.8

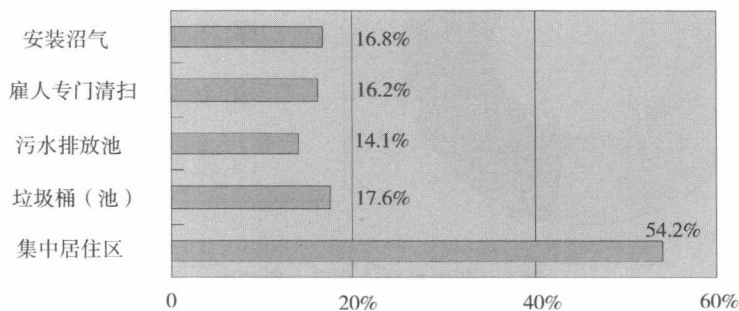


图 2 新农村建设村容整洁情况

3. 文化休闲设施缺乏，农民休闲方式较为单一

关于乡风文明情况的调查表明：有 17.1% 的农民反映所在村庄有休闲娱乐设施；16.7% 的农民表示所在村庄有文化娱乐活动；16.0% 的农民表示所在村庄有体育活动设施。可见，湖北新农村建设地区的文化休闲设施配套比较落后，也缺乏文化娱乐活动。另外，调查还发现，有 56.0% 的农民业余时间的休闲方式是打牌。可见，在当今农民普遍文化水平不高的情况下，湖北新农村建设地区缺少相应的文化休闲硬件配套设施以及相