

中央农业干部教育培训中心西北农林科技大学分院 干部培训丛书
陕西省干部教育培训中心西北农林科技大学基地

社会主义新农村 建设

SHEHUIZHUYI XINNONGCUN
JIANSHE
XIANGZHEN LINGDAO PEIXUN DUBEN

乡镇领导
培训读本

● 主编 张光强 孙武学



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

社会主义新农村 建设

SHEHUIZHUYI XINNONGCUN
JIANSHE
XIANGZHEN LINGDAO PEIXUN DUBEN

乡镇领导
培训读本

主 编 / 张光强 孙武学
副主编 / 赵 忠 石民友 王 雄

西安交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会主义新农村建设乡镇领导培训读本/张光强,孙武学主编.
—西安:西安交通大学出版社,2009.5
ISBN 978-7-5605-2971-4

I. 社… II. ①张…②孙… III. 农村-社会主义建设-中国-学习参考资料 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 056774 号

书 名 社会主义新农村建设乡镇领导培训读本
主 编 张光强 孙武学
责任编辑 史菲菲 李 成 段宏亮

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮政编码 710049)
网 址 <http://www.xjtupress.com>
电 话 (029)82668357 82667874(发行中心)
(029)82668315 82669096(总编办)
传 真 (029)82668280
印 刷 陕西奇彩印务有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 1/16 印张 13 字数 213 千字
版次印次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5605-2971-4/F·215
定 价 26.00 元

读者购书、书店添货、如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82665248 (029)82665249

投稿热线:(029)82668133 (029)82664840

读者信箱:xj_rwjg@126.com

版权所有 侵权必究

Preface 前言

大力加强干部教育培训工作是全面贯彻党的十七大精神,深入学习实践科学发展观的必然要求;是适应经济全球化和人才竞争国际化的客观需要;是全面建设小康社会的紧迫任务;是干部队伍建设的先导性、基础性、战略性工程。高等学校具有学科、专业、人才优势,是干部教育培训的重要力量。

西北农林科技大学非常重视干部教育培训工作,把干部教育培训工作作为学校政治使命和服务社会的切入点。新中国建立以来,学校就积极承担并开展了农业干部教育培训工作,形成了优良的传统,在办学中具有鲜明的特色。20世纪70年代,学校被设立为中央农业干部管理学院分院,先后培训了数以万计的农业管理干部和中、高级科教人员。学校先后被列为全国职业教育师资培训重点建设基地、全国妇女干部培训基地。2004年9月,学校又被陕西省委列为陕西省干部教育培训基地。几年来,围绕社会主义新农村建设和发展现代农业,学校先后承办了市厅级领导研讨班、县处级领导研究班、乡镇党委书记(乡镇长)培训、村党支部书记(村委会主任)培训。目前,学校培训教育事业蓬勃发展,培训对象由党政干部、专业技术干部扩大到中等专业学校师资、农村基层干部、妇女带头人等,培训区域覆盖陕西、甘肃、青海、宁夏、江西、江苏、山东等省(区)。

为了推进农村综合改革发展、加快社会主义新农村建设,根据陕西省委安排,从2008年9月起,学校承办了“陕

西省乡镇党委书记(乡镇长)转变乡镇政府职能、促进社会主义新农村建设专题轮训工程”,计划用两年左右时间把陕西省 3000 多名乡镇党委书记、乡镇长轮训一遍,这项工作成为贯彻落实十七大和十七届三中全会精神,全面推进农村改革发展重要举措。为了启动和全面做好“轮训工程”,在陕西省委组织部的直接指导和支持下,学校组织了有地、校领导干部和相关专家教授参加的乡镇领导干部培训教材编写准备工作。为突出培训教材的针对性、实用性,学校把相关专题作为研究课题,组织教材编写人员分赴陕西各地进行实际调研。在培训内容确定、编写等方面采用专家学者和地方领导干部相结合的方式,每个专题确定一至两名专家学者和一名地方领导干部共同负责,培训专题大纲由专家学者与地方领导干部共同审定,培训内容在社会调查与研究的基础上形成。

这本《社会主义新农村建设乡镇领导培训读本》是“中央农业干部教育培训中心西北农林科技大学分院、陕西省干部教育培训西北农林科技大学基地干部培训丛书”之一。主要内容包括四个方面:社会主义新农村建设的政策和法律法规;乡镇职能转变与乡镇社会管理、公共服务;乡镇基层组织建设与乡镇领导;发展现代农业促进农村经济发展。共设置了:社会主义新农村建设中的重点和难点问题;惠农强农政策及其项目的实施;涉农法律法规解读;乡镇综合改革与政府职能转变;乡镇社会管理;乡镇公共服务;乡镇基层组织建设与功能发挥;乡镇党政一把手的领导艺术;现代农业与社会主义新农村建设;产业发展与“一村一品”;农民专业合作社的培育等十一讲,附现场教学资料。这些专题内容的特点是力求突出实践性、针对性、系统性、科学性。

本教材的编写出版,得到了各方面的大力配合,参加培训与教材编写的教师进行了反复修改,王忠贤、罗志诚等教授、专家和有关领导细致地审阅了稿件,王金照、徐瑛、蔡志海等同志在教材组织编写、定稿中也付出了极大地辛劳,在此我们向他们表示深切的敬意与感谢。这本教材可供广大农村干部、农业科教人员和学生阅读,也可作为农业、农村和农民工作的参考。当然,农村改革发展是项复杂长期的工作,本教材的内容也需要根据改革的推进不断完善,诚请各方读者提出批评和建议。

编者

2009年3月28日

目 录

Contents

第一篇 社会主义新农村建设的政策和法律法规

- 第一讲 社会主义新农村建设中的重点和难点问题 (3)
- 第二讲 惠农强农政策及其项目的实施 (20)
- 第三讲 涉农法律法规解读 (37)

第二篇 乡镇职能转变与乡镇社会管理、公共服务

- 第四讲 乡镇综合改革与政府职能转变 (49)
- 第五讲 乡镇社会管理 (59)
- 第六讲 乡镇公共服务 (69)

第三篇 乡镇基层组织建设与乡镇领导

- 第七讲 乡镇基层组织建设与功能发挥 (85)
- 第八讲 乡镇党政一把手的领导艺术 (99)

第四篇 发展现代农业 促进农村经济发展

- 第九讲 现代农业与社会主义新农村建设 (117)
- 第十讲 产业发展与“一村一品” (127)
- 第十一讲 农民专业合作社的培育 (140)

附录 现场教学点简介

岐山县农村综合改革现场教学点	(157)
岐山县故郡乡深化农村综合改革 促进农民增收现场教学点	(164)
岐山县大营乡深化农村综合改革 转变乡镇政府职能 促进新农村 建设现场教学点	(171)
岐山县祝家庄镇转变政府职能 促进经济发展现场教学点	(179)
附:岐山县农村综合改革现场教学简要点评	(184)
泾阳县发展现代农业现场教学点	(187)
附:泾阳县发展现代农业现场教学简要点评	(192)
西安市周至县哑柏裕盛苗木花卉村教学点	(195)
杨凌农业高新技术产业示范区新天地设施农业开发公司现代农业 现场教学点	(199)

第一篇
社会主义新农村建设的
政策和法律法规

第 一 讲

社会主义新农村建设
中的重点和难点问题

吕卫东 赵强社

建设社会主义新农村,是以胡锦涛同志为总书记的党中央在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展的阶段性特征的基础上,从党和国家事业发展的全局出发,确定的一项重大战略任务。为贯彻党的十六届五中全会提出的这一战略任务,党中央、国务院通过了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,极具鲜明时代特征地提出了建设社会主义新农村的目标——“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”(以下简称“五句话二十个字”)。两年多的实践表明,建设社会主义新农村战略已经全面付诸实施并取得重要成效。但是,我们也要看到,这是一项长期的战略任务,有许多问题需要我们深入研究。

◆ 一、社会主义新农村建设进程中的几个重大关系

(一) 正确处理立足当前和着眼长远的关系

我国农村经济社会发展虽然取得了显著成就,但农业还面临着诸多资源、环境和市场的约束,农村面临着基础设施薄弱、公共服务相对滞后等问题,农民面临着收入水平低、扩大就业难和权益保障有待进一步加强等问题。这些都决定了建设社会主义新农村既是我国现代化进程中的重大历史任务,也是一个与现代化建设同步的过程,不可能一蹴而就。我们要充分认识其长期性、艰巨性和复杂性,要牢牢树立长期奋斗的思想,锲而不舍、坚持不懈地做好新农村建设工作。

（二）新农村建设与城镇化的关系

建设新农村与推进城镇化,是我国现代化战略布局中不可缺少的两个重要组成部分,二者是相互支持、相互促进的关系。强调建设新农村,并非放弃城镇化进程。相反,我们要更好、更健康、更扎实地推进城镇化发展。通过市场机制,使劳动力、资源、资金和技术等要素在城乡地域间、在不同产业间能够实现有序流动和优化组合,促使城乡经济互动,持续协调发展。

（三）“多予”、“少取”、“放活”的关系

在社会主义新农村建设中坚持“多予、少取、放活”的指导方针,是适应我国经济社会发展阶段性变化的要求,是加快建立以工促农、以城带乡的长效机制的必然选择。

“多予”就要加大对农业的投入。新农村建设应在“多予”上下功夫。积极调整国民收入分配格局,不断增加对农业和农村的投入。“少取”就要着力取消不应由农民承担的税费负担。要继续扎扎实实已经出台的各项减轻农民负担的税费制度,切实防止农民负担反弹。“放活”就要通过制度创新,激发发展活力和创新积极性。只有通过“放活”,不断健全农村中社会经济组织的功能,实行城乡劳动者平等就业的制度,建立健全农村社会保障制度,推进有关农村征地、户籍、农村资本市场等各项制度的改革,才能使“多予”、“少取”有可靠保证,最终达到提升农村整体发展水平的目标。

（四）新农村建设与农村综合改革的关系

通过改革,解放和发展生产力,是我国推动农业和农村发展的一条重要经验。建设社会主义新农村,同样需要通过深化改革来提供动力和体制保障。要根据完善社会主义市场经济体制和推进社会主义新农村建设的要求,全面深化农村改革,消除制约农村生产力发展的体制机制障碍,全面增强农业和农村发展活力。要围绕巩固和发展农村税费改革成果,推进农村综合改革,重点搞好乡镇机构改革、农村义务教育管理体制和县乡财政管理体制,逐步建立精干高效的基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度,同时还要继续推进农村金融改革、征地制度改革等多项改革。这些问题相当复杂,要认真试点,认真总结,分步推进,确保万无一失。

(五) 统一的目标要求与因地制宜的关系

建设社会主义新农村,要有统一的要求,又不能搞统一的模式、统一的标准、统一的做法,即不能搞一刀切。也就是说,要把我们党历来倡导的实事求是的思想路线贯穿在新农村建设的全过程。这是由中国复杂的国情决定的。我们的国情有一个重要的特点,即各地经济社会发展的不平衡性。我们必须尊重这一国情特点,在尊重各地发展不平衡性的基础上逐步改变这种不平衡性。各地党委和政府、各级领导干部,都要善于按照理论联系实际的原则,把中央关于建设社会主义新农村的基本要求同各地的实际情况结合起来,制定符合本地实际的新农村建设实施方案和指标体系。

二、新农村建设中的难点问题及解决途径

目前,社会主义新农村建设已掀起高潮,从而给我们带来对于农村社会发展未曾有过的激动和憧憬。但是,对于当前新农村建设高潮中的一些已经发生或者正在出现的问题,我们必须高度警惕,时刻保持理性,才能取得重点突破和全面推进。

(一) 建设规划:设计与施工

中央提出建设社会主义新农村必然是一项长期的历史任务。陕西省政府提出全省新农村建设的工作思路第一句话就是规划先行,就是要把制定规划作为新农村建设的前提。从陕西的情况看,城乡发展规划主要面临三大问题:一是规划的缺位、缺失;二是规划的滞后;三是规划的虚化,缺乏刚性约束。新农村建设是一项十分复杂的系统工程,编制好建设发展规划,发挥好规划的导向作用,是关系新农村建设成败的关键。规划上要把握三个关键问题。

1. 突出抓好产业发展规划

“生产发展”是新农村建设的第一要务,做好产业发展规划则是提高农业综合生产能力,增加农民收入,改善农民生活水平的发展蓝图。要集思广益,组织乡镇、村社和农民群众立足实际,认真研究分析区位优势、自然禀赋和产业特色,因乡制宜,因村制宜,共同研究拟定产业发展规划意见;要搞好与委托设计单位的对接,使其在充分考虑基层和农民群众意愿的基础上,合理稳妥地提出产业发展规划意见,进行测算和设计;要切实发挥政府对规划

的指导和审批职能,确保规划能够科学制定、有效实施,指导和支持基层组织及农民群众搞好项目前期工作,以优势项目争取资金和对外招商引资。

2. 因地制宜抓好村容村貌规划

“村容整洁”是新农村建设的重要组成部分,关系新农村建设的形象,更是生活条件改善后广大农民的热切期盼。

一是突出特色。要注重从各村的区位优势、经济发展水平、资源条件和班子状况出发,突出乡村特色和民族特色,做好村容村貌近期、中期、长期的建设规划,采取有效措施分步实施,尽快使农村净起来、绿起来、亮起来、美起来。

二是实事求是。要根据必要性和可行性,量力而行、循序渐进地逐步改造,不能搞负债发展、劳民伤财,以致影响农民的积极性。要厉行节约,充分利用现有基础进行房屋和设施改造,防止大拆大建,尤其要避免强行集中建房的形象工程。

三是重点突破。即突破资源循环利用的瓶颈,目前较为现实的途径是以沼气发展带动改厕、改圈、改厨工程以及种养业发展,完善绿色生态链条,发展立体生态农业,改善生产生活环境。

3. 扎实抓好农民培训规划

新农村建设对农民素质提出了新的要求,必须把农民培训工作作为农村长足持续发展的智力渠道和动力源泉,做好长远规划和年度计划。

规划要在指导思想上坚持与时俱进,破除厚城薄乡、二元结构的旧观念,树立城乡并重、城乡一体的新理念,既要立足当前,又要着眼长远;既要注重发挥城镇对农村的带动辐射作用,又要充分发挥农村对城镇发展的支持帮助作用;既要注重刚性约束,又要体现灵活运用;既要注重经济发展,又要促进社会进步,促进城乡联动,实现共同繁荣。

(二) 建设主体:靠政府,还是靠农民

现阶段以城带乡的新农村建设早已超越了单纯依靠政府投入的阶段,要实现农村经济的发展、制度的创新、基础设施的完善和农民生活质量的提高,不是任何单一主体能够完成的。因此,这一项系统工程需要多方主体的参与。新农村建设的主体在理论上是多方的,但合作主要集中在政府、组织(主要是企业)和农民三者之间,主要依靠政府的公共投资和制度供给、市场微观主体尤其是企业的支持作用以及农民自身能力的提升共同完成。

1. 政府是新农村建设的制度供给主体

政府作用主要体现在以下几个方面:维护产权制度;维护市场秩序;提供公共产品;调节社会总供求关系和促进社会财富公平分配等。政府在新农村建设中的职能界定为:通过制度建设保障农民的权益;通过政府直接投资和引导社会投资为农村提供公共产品;通过促进实施“以工促农、以城带乡”调节城乡关系;通过加大对农村的直接投入和分配制度改革促进公平分配;通过加大社会事业投入协调农村经济社会事业发展;通过机制建设培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。政府的主导作用主要体现在绘就蓝图,当好规划师;提供资金保障,当好投资家;坚持正确导向,当好掌舵手;落实制度,当好责任人。

2. 组织是新农村建设的服务主体

新农村建设总体目标的实现需要互惠自愿性服务组织的多方援助。虽然在新农村建设中,政府转移支付在以不同的形式向农村倾斜,但公共财政主要投资在基础设施方面,农业生产所需的资金则难以解决。因此,新农村的建设,有赖于企业下乡,结合当地实际发展优势产业,以现代化企业化的生产组织形式发展生产,改变传统自然经济的做法,形成规模效益,使农业真正走上企业化的发展道路。

3. 农民才是新农村建设的实施主体

在建设新农村的过程中,必须发挥农民的主体作用。所谓农民的主体作用,是指在政府主导作用的启动和指引下,最大限度地发挥和调动农民群众的积极性,满足农民的意愿和需求。所以,农民主体地位首先体现在要尊重农民的需求,赋予农民对新农村建设规划、实施、监测、评估全过程的决策权,让农民在参与和决策过程中重建自信、自尊,发挥其首创精神。通过农民之间、农民与政府或其他利益相关者之间的互动或学习、交流、谈判,增强农民的发展能力,促进其生产方式和生活方式的根本转变;其次,新农村建设必须体现农民的参与权,要充分发挥农民的主动性、积极性和创造性,让他们根据自己的意愿自己动手建设自己的美好家园。农民主体,就是始终把相信农民、依靠农民、发动农民放在首位,农民的事情让农民做主,农民的事业靠农民来办,切实落实农民的决策主体、投入主体、实施主体的地位。离开农民的主体作用,新农村建设就成为无本之木、无源之水。社会主义新农村建设,必须坚持以农民为主体。

(三) 新型农民：“双基”教育与职业培训

1. 农民素质现状与当前新农村建设要求存在的差距

农民的文化素质、技术能力和思想道德水平,直接决定新农村建设的前提和条件,没有新农民,就没有新农村。我们清楚地看到,当前农民素质与新农村建设要求极不相符。主要表现在:

(1)农民的科学文化知识匮乏。农民的文化程度是农民科学文化素质的重要衡量标准。改革开放以来,我国农民文化程度已经由小学文化水平为主转变为以初中文化水平为主。但是也应该看到,在地区差距方面,“东部地区劳动力文化程度相对较高,高中文化程度占13%,初中占50%,小学占30%,文盲和半文盲约占7%。西部地区以小学文化程度为主,占45%,初中占33%,文盲半文盲超过10%。”与发达国家相比,文化程度差距更大,“法国7%以上的农民具有大学文凭,60%的青年农民具有中专水平。日本农民中大学毕业的约占5.9%,高中毕业的占74.8%,初中毕业的占19.4%。”我国农民科学文化知识匮乏,直接影响着他们接受新知识和各种信息的能力,制约着他们的思维水平和农村经济社会的发展。

(2)农民的技能素质低。现代农业主要依靠科学技术,但我国农民整体技能素质不能满足现代农业发展的要求。平均1000名农业劳动力中才有农业技术人员6.4人。与发达国家相比差距也很大,根据有关统计资料,“我国受过职业技术教育和培训的农业劳动力占全部农业劳动力的比重不足20%,而荷兰80%的农民受过中等教育,12%毕业于高等农业院校。”

(3)农民的思想道德素质有待提高。农村还存在一些陈规陋习和不良封建思想遗风,墨守成规、安于现状、封闭的小农文化障碍并未完全清除。在很多地区,修坟墓、建寺院、塑神像的现象还很普遍,农村聚众赌博的现象屡见不鲜。

(4)农民的民主法制意识淡薄。在法制方面,农民对国家依法治国的基本方略知之甚少,由于不懂法而造成的违法事件时有发生,更不懂得用法律来维护自身的合法权益;在民主方面,由于封建遗毒较深,农民缺乏民主习惯,政治参与意识淡薄。

2. 培养新型农民

新农村建设对新型农民培养的目标要求是:有文化、懂技术、会经营的知识技能型农民;思想道德素质高的文明型农民;民主法制意识强的主人翁

式农民。

提高农村劳动力的素质,要靠农村教育事业的发展,要靠学习型社会的建设。江泽民同志提出创建学习型社会以来,特别是党的十六大以来,已经把建设学习型社会列为全面建设小康社会的一项重要任务。我们注意到,创建学习型社会在城市比较活跃,甚至提出了建设学习型城市的口号,如大连、常州、上海、北京等地都召开过创建学习型城市论坛。现在有必要把创建学习型社会的重点放到农村去。在过去 20 多年里,从农村转移出来 1 亿多富余劳动力,为城镇化建设作出了极大贡献。但是也要看到,这个转移某种意义上是带有自发性质的,没有有计划地对他们进行素质培训,因此他们进入城市后形成了城市人与“农民工”之间的落差。在未来的几年里,如果农村劳动力还按照前 20 年的方式转移,中国的社会问题将进一步加剧,农村的发展也缺乏持续的动力。唯一的出路是从现在起,把创建学习型社会的重点尽快地、迅速地转移到农村去,提高农村劳动力的素质特别是劳动技能。措施有两条:

(1)进一步普及和巩固农村九年制义务教育。提高农村劳动力的素质,必须更加重视农村的基础教育。中央和国务院已决定,2006 年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费和免费提供课本,对其中的贫困家庭学生补助寄宿生生活费,2007 年在全国农村普遍实行这一政策。这是提高农村劳动力素质的基础工程。

(2)大规模开展农村劳动力技能培训。为了提高农民整体素质,培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民,必须加大职业教育力度,并开展多种形式的技能培训。中央已决定,大规模地开展农村劳动力培训。对留村务农的农民,进行科技培训,提高务农技术,促进科学种田;对转移出去的富余劳动力进行职业技能培训,并提高培训补助标准,增强农民转产转岗就业的能力。中央已经召开职业教育工作会议,积极建立政府扶助、面向社会、多元办学的培训机制,发展农村职业教育和成人教育。这是提高农村劳动力素质的重点工程。要做到这两条,在财政预算和资金投入上必须改变以往那种重生产轻教育、不重视对人的投入的观念,把科教兴国、人才强国的战略在新农村建设过程中认真地加以贯彻落实。

(四) 农民收入:增收与奔小康双赢

近年来,国家实施了一系列惠农政策促进农民增收,但受多种因素制约,农民增收依然十分困难。农民富裕是建设社会主义新农村的根本目的,

增收困难成为新农村建设的重大挑战。

一是种养业增收难。农业抵御市场风险和自然灾害的能力很弱,增收的不稳定性较大。虽然国家对农民实行了种粮等各种补贴,但生产资料和机械作业费等持续涨价,无形中增加了生产成本,农民从事种养业增收困难。二是产业化带动难。近几年农业产业化有了一定发展,但农业竞争力总体还不强,农民进入市场的组织化程度还不高,带动农民增收不明显。三是转移性增收难。随着农村劳动力转移到二、三产业的比例逐年增加,外出打工和就地转移的劳动力队伍庞大,但由于综合素质低,大多数劳动力仍从事着低收入的工作,技术型、技能型劳动力转移输出很少,无法获得较高收入,农民工工资性收入增长受到抑制。四是政策性增收难。自2005年起,国家取消了农业税及其附加,“一免三补”政策提高了农民的种田积极性,但农民依靠政策增收的空间也在缩小,没有更多途径。

解决“三农”问题,建设社会主义新农村,必须以人为本,以促进农民增收作为农业和农村工作的中心任务。这是建设社会主义新农村必须掌握的重大原则。中央提出“多予、少取、放活”的方针,就是为了能让农民多增加收入。

从中央来说,实行“多予、少取、放活”的方针,要在“多予”上下功夫,尽可能让农民增加收入。从地方来说,应在“放活”上下功夫,也就是要深化改革,加快发展,探索农民增收之道。要做到这一点,一要挖掘农业内部增收潜力,广辟农村富余劳动力转移就业的途径,形成农民增收的长效机制;二要加强农村扶贫开发工作,加大减贫力度、减少返贫现象。

要增加农民收入,归根到底,要靠农业和农村的发展,所以,功夫还是要下在农业现代化和产业化上,通过产业的发展挖掘农民增收的潜力。比如,按照国内外市场需求,积极发展品质优良、特色明显、附加值高的优势农产品,包括对农产品进行深加工后再投入市场,尽可能增加农民的收入。与此同时,要鼓励和支持符合产业政策的乡镇企业的发展,特别是劳动密集型企业和服务业的发展,开辟农村富余劳动力的就业途径,不断增加农民的务工收入。

(五) 建设资金:财政拨款与自筹

近年来,各级政府加大了对农村建设的投入力度,农民生产和生活条件逐步改善,但农村基础设施建设由于欠账太多,老的投入没完成新的建设又需要大量资金,同时,由于缺乏长期投入机制,资金难以得到保障。