

# 新农村建设

## 热点 难点 着力点

XINNONGCUN JIANSHE  
REDIAN NANDIAN ZHUOLIDIAN

陈文胜 著



策解读·理论阐释·案例分析

富的基层经验 高端的研究视野

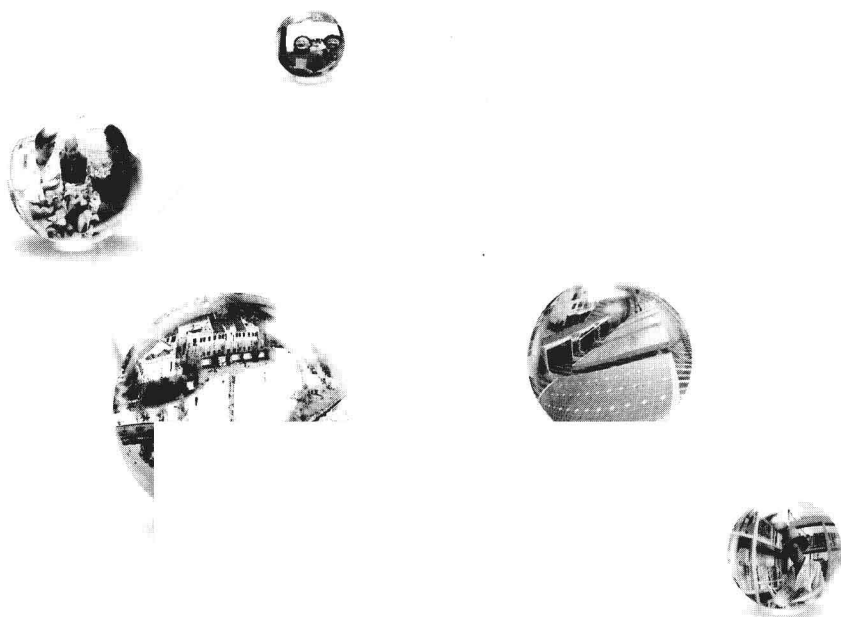
入探讨新农村建设的 新进展 新问题 新对策

国家行政学院出版社

# 新农村建设 热点难点着力点

XINNONGCUN JIANSHE REDIAN NANDIAN ZHUOLIDIAN

陈文胜 ●



国家行政学院出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

新农村建设热点难点着力点/陈文胜著. —北京:  
国家行政学院出版社, 2010. 10  
ISBN 978-7-80140-933-1  
I. ①新… II. ①陈… III. ①农村—社会主义建设—  
研究—中国 IV. ①F320.3  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 208609 号

书 名 新农村建设热点难点着力点  
作 者 陈文胜  
责任编辑 刘正刚 夏军城  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)  
电 话 (010)68920640 68929037  
编 辑 部 (010)68928745  
经 销 新华书店  
印 刷 北京嘉业印刷厂  
版 次 2011 年 1 月北京第 1 版  
印 次 2011 年 1 月北京第 1 次印刷  
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 开  
印 张 16  
字 数 250 千字  
书 号 ISBN 978-7-80140-933-1/F·87  
定 价 36.00 元

# 序 言

赵树凯<sup>[1]</sup>

在当下的“三农”研究界，陈文胜先生是一个出身有些“另类”的学者。大约十年前，他是湖南一个乡镇的党委书记，处在基层工作第一线。在乡镇书记任上，他开始以“三农”为主题的写作，并有诸多成果发表。后来，他调入湖南省社会科学院，担任新农村建设研究中心秘书长。在倾心研究的同时，文胜也热心于组织学术活动。他主持开办了“中国乡村发现”网站，编辑出版了在国内“三农”学界有着广泛影响的《中国乡村发现》丛书，还组织了一年一度的湖湘“三农”论坛。显然，在新的工作岗位上，他依然是个勇于开拓的实干家。

如许多人所知，上个世纪90年代中后期和本世纪之初，乡镇政府的最大挑战来自农民税费负担和乡镇自身债务。文胜的第一本专著即以此为主题，专门讲乡镇债务的变化过程及其对于基层政府的困扰。因为作者身在问题之中，或者说写的就是他自己的生活的，非常细致感人。时移世易，农村发展不断推进，“三农问题”不断演变。在新农村建设的情景之下，有的问题不复存在，如农民税费，有的问题依然故我，如维稳压力，更值得注意的是，也出现了若干新情况、新问题。文胜的这本新书，主题是“新农村建设的热点、难点与着力点”，凝聚了他近些年对新农村建设问题的观察和思考。

这本书是在一个宏大宽阔的视角下讨论新农村建设。有粮食问题，土地问题，农民收入问题，村民自治问题，农村公共服务问题，有乡镇改革问题，社会治安问题，乡村教育问题等等。作者组织了一些大规模的调查，在此基础上描述和分析问题。在诸多问题面前，作者都有自己的思考和见解。从中可以看出，作者从乡镇书

---

[1] 国务院发展研究中心研究员，中国发展研究基金会副秘书长，中共中央政治局第36次集体学习主讲人，国务院特殊津贴专家。

记进入专业研究以后，问题意识迅速拓展，观察视野不断扩大。本书展示出，“新农村建设”提出以后，中国农村的发展和改革，并没有进入坦途，相反，经济增长、政治生态、社会环境等多种问题彼此纠结，变得更加错综复杂了。看来，在现代转型过程中，农村似乎还没有迈过最重要的那道“门槛”。

因为丰富的基层领导经验，作者的观察视角独特，提出的问题值得深思。他指出：“取消农业税后，大大减少了农民与基层政府的对立和冲突。乡镇政府的工作，基本上已经不会引发群体事件了。过去80%的精力用来收税，现在可以抽出时间来做其他的事情。问题是，过去收钱收粮乡干部与农民接触的频率很高，现在不收税了，乡干部的工资是国家给了，没拿农民的也就不求农民了，和农民打交道就明显缺乏动力。过去，为了收税，只要农民说要处理一个事情，乡干部就会马上赶过去，因为怕农民有意见不交税，虽然是被迫的，但却是一种机制，可现在没有这样一种机制使乡干部为农民做事会对自己有利。”显然，这里讲的是基层政府的问责问题。以往的乡村生活现实是，农业税的存在，客观上成为农民问责基层干部的重要手段，但是，没有农业税以后，问责制度该如何建设呢？这是个重大问题。从国际视野看，税收与政府问责的关系，是政治发展的基本主题。在中国，不论在现实的改革中，还是在学术研究中，这个主题似乎尚未充分展开。

在新农村建设的时代，乡镇政府本身面临新的困境。这是本书展现给读者的另一种发现。“从乡镇实际情况来看，根据笔者的调查，农民的许多愿望乡镇根本就无法满足，乡镇的工作有许多不为农民所欢迎，有很多干部和农民的积极性得不到调动。从财政层面看，严重的乡村债务问题就是农村公共产品供需矛盾的集中反映。从政治层面看，乡镇政府以服从上级政府而非辖区内的农民意志。”这是我们不得不面对的现实：经过若干年的乡镇改革，乡镇政府运行依然有许多问题，乡镇政府行为的基本逻辑并没有改变。乡镇政府与农民的关系，乡镇政府与上级政府的关系，似乎更加迷离而尴尬。这种局面需要进一步观察探讨。文胜也看到了一个重要问题，即财政问题。他认为，“目前对乡镇和农村的拨款等各项财政制度已经到非改革不可的地步。一是要改革目前的转移支付等各项财政拨款制度。要如同粮食补贴一样，公开发布项目、标准和金额，并直达乡村，尽可能减少中间环节。二是完善乡镇人大的权力监督。作为乡镇权力机关和乡村公众代表机关，乡镇

人大必须行使决定和监督财政预算执行情况的权力”。这些表现在乡镇层面的问题，都牵涉到宏观的政府体制。由此可见，新农村建设语境下的乡镇改革，不论在实践层面，还是在研究层面，都进入了新的复杂境地。

文胜还观察到了乡镇改革中的一个重要现象，这就是乡镇党委书记和乡镇长的兼任或者一肩挑。这种做法在一些地方正作为重要经验推广。他指出，一肩挑“好处是减人减少职务减少消费成本，减少中间环节提高工作效率；但弊端更多。党政一肩挑更可能造成乡镇党委书记集权和专制，谁也无法制约他。因为有一个乡镇长的存在，就有一个无形的监督，书记在决策前还有一个必须征求乡镇长意见的过程，如果决策明显失误，乡镇长就可以用地方人民政府组织法反对书记的个人领导，而要经过透明的党政班子民主决策。如果“一肩挑”，在需要承担责任的时候，书记就可以用党委的民主集中制来推卸责任；谋求个人利益时，书记就可以用行政首长负责制来独霸权力。”我想，如果作者没有多年担任乡镇党委书记的切身体验，也许观察不会如此犀利敏锐。不论人们是否同意作者提出对于这个经验的批评，这个问题都显然是需要上层领导和研究者关注的。

本书还提出了如何对待农民的问题。“无论是农村的政治经济建设，还是农村的社会文化建设，我们都没有完全在平等的基础上尊重农民的自主行为，去激发农民的自主能力创造真正属于自己的生活”。“一方面，农民对政府对社会的依赖性越来越强，越来越散失自主能力和创造能力；另一方面，使农民越来越处于服从的地位，农民也就越来越无法摆脱政府和都市文化、工业文明的控制。在当前农村最可怕的是，贫穷被变成了一种向政府向社会要价的资本：“我是贫困户（只要是贫困的，哪怕是因刑事犯罪被处罚、因赌博、因懒惰成性而造成的），我所提出的要求，政府不解决是不负责任，社会不解决是不道德”。这个问题可谓意味深长。这是农民的问题，还是政府的问题？农民何以成为这个样子，我们该探究现在的政府体制与农民的互动模式。

本人读这个书稿，常常感受到来自乡村生活的冲击，思考不断地受到激发。希望读者能从阅读中有更多获益。

# 目 录

## 序 言/1

## 第一章 新农村建设的进展与评价/1

- 一、新农村建设的现实背景/2
- 二、新农村建设的现实进展/4
- 三、新农村建设的现实困难/11
- 四、基本结论与政策建议/26

## 第二章 新农村建设从何处破题/35

- 一、在大战略中寻求思路/36
- 二、在大目标下探索途径/39
- 三、在大视野里运用方法/43

## 第三章 传统农业大省的现代农业发展战略/45

- 一、现代农业发展的背景和现实基础/46
- 二、现代农业发展的总体思路/54
- 三、现代农业发展的主要措施/63

## 第四章 转变传统农业大省的农业发展方式/71

- 一、转变农业发展方式的理论基础与时代要求/72
- 二、农业发展进入现代化发展期的基本特征与矛盾/80
- 三、实现农业发展方式转变的战略路径/96
- 四、加快转变农业发展方式的主要对策/107

## 第五章 “粮食核武”时代的中国粮食安全/125

- 一、粮食成为了世界经济战争的战略“核武”/126
- 二、影响中国粮食综合生产能力的关键因素/131
- 三、把握机遇掌握中国粮食安全主动权的战略思路/136
- 四、提高中国粮食综合生产能力的基本对策/138

## 第六章 建立“两型”农业生产体系/147

- 一、建立“两型”农业生产体系是当前农业生态环境改善的必然呼唤/148
- 二、“两型”农业生产体系需要市场体系的支撑/149
- 三、建立“两型”农业生产体系需要正确应对转基因产品/150
- 四、建立“两型”农业生产体系需要对接传统农业生产体系/151

## 第七章 财政改革：乡镇机构改革的突破口/153

- 一、乡镇机构改革的历史回顾/154
- 二、乡镇机构改革的核心问题/156
- 三、乡镇政府的职能定位/156
- 四、乡镇机构改革的突破口/158
- 五、农民的主体地位不可或缺/159

## **第八章 建立现代农民所需要的新农村文化/161**

- 一、新农村文化建设的出发点/162
- 二、新农村文化建设的制度瓶颈/164
- 三、政府推动力对接农村内生动力/165
- 四、建设重点：培育农村文化市场/169

## **第九章 农村生活垃圾污染与对策/173**

- 一、农村生活垃圾环境污染的现状/174
- 二、农村生活垃圾污染成因/176
- 三、农村生活垃圾污染的危害/177
- 四、农村生活垃圾污染的治理对策/179

## **第十章 县域经济社会科学发展指标体系的构建/181**

- 一、县域科学发展指标体系研究的战略背景/182
- 二、县域科学发展指标体系制订的依据和原则/183
- 三、县域经济科学发展评价指标体系的构成/185
- 四、县域科学发展指标体系的使用/188

## **附录：新农村建设的典型调研/195**

- 一、湖南农村基础设施建设“五乡十村”调查/195
- 二、长沙市：典型村庄新型农村集体经济与农村持续发展/207
- 三、衡阳县：产粮大县的国家责任与地方发展目标的矛盾/220
- 四、龙泉村：农村合作组织建设进程中的新型农民培育/227

## **参考文献/241**

## **后 记/245**

## 第一章

# 新农村建设的进展与评价



### 内容提要

取消农业税减轻了农民负担，缓和了乡镇政府与农民的矛盾；村民自治的实践直接促进了农民权利意识的觉醒，农民参政议政的愿望日益增强；农村投入力度逐渐加大，农民的生产生活条件正在不断改善；农村文化生活有了比较明显的变化，农民的精神状态正在不断提高。但是，当前农村的矛盾、农业的困境、农民的问题仍然明显，具体表现为：负担问题上升到发展问题，如何促进农村全面发展面临挑战；农村矛盾爆发点由乡村转移到县级政权以上，如何转变政府职能化解矛盾成为农村基层的工作重点；基层民主从选举民主向以“阳光财政”为核心的民主管理转变，乡村公共决策机制成为新的问题；小规模分散经营与大市场集约化的矛盾日渐突出，传统农业向现代农业转型的难题亟待破解；相对农民的需求农村公共产品的供给日益不足，城乡一体化需要加快推进。

## 一、新农村建设的现实背景

党中央在2005年底提出推进社会主义新农村建设，有着鲜明的时代特征和特殊的背景条件。进入新世纪以后，我们已经实现从总体小康向全面小康建设过渡，我们的国情国力也发生了根本性的变化，特别是国家的综合实力和政府财力和以往相比有了非常明显的变化。中国30多年来经济增长的速度一直在9%以上。在世纪之交的2000年，GDP总量是9.9万亿元，2008的年GDP超过了30万亿。2000年的财政收入是1.34万亿，2008年财政收入超过了6万亿，8年财政收入增长了3倍多。所以，胡锦涛同志作出了“两个趋向”的重要判断，并明确指出，从总体上看我们国家已经进入了一个以工促农、以城带乡的发展阶段<sup>[1]</sup>。正是在这个大背景下，中央“一号文件”全面阐述了当代新农村建设发展的一系列方针政策，标志着中国农村建设已经从追求效率到追求公正的根本性转变。<sup>[2]</sup>

自从建设社会主义新农村的提出以来，新农村建设已经取得了非常巨大的成就。但是，党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村，既是作为一个长远的发展目标，也是当前的一项紧迫工作，还是全面推进农业农村工作的总纲领。因此，党中央在2005年的“一号文件”中就明确新农村建设是个长期的工作，并指出“十一五”时期是为社会主义新农村建设打下坚实基础的关键时期。但是，新农村建设是伴随国民经济发展和结构调整始终的重大历史任务，是一个长期的、复杂的系统工程，也是一个渐进的历史过程，随着时间的推进，就必然会不断出现新的问题，产生新的矛盾。本文通过对湖南省万户农户的调查<sup>[3]</sup>，观察新农村建设的经济、政治、社会、文化、环境等方面已经取得的实际效

[1] 陈锡文：《推进社会主义新农村建设》，《人民日报》，2005年11月4日第9版（理论版）。

[2] 陈文胜：《新农村建设从何处破题？》，《人大复印资料》（中国政治），2008年第2期。

[3] 本文系湖南省社会科学院承担的国家社会科学基金重大招标项目“加强农业基础地位和确保国家粮食安全战略研究”（项目编号：08&ZD016）的阶段性成果。课题组在2007年至2008年历时一年多的调查中，共计发放农民调查问卷11000份和基层干部问卷1000份，针对不同地区新农村建设不同的困难程度及其政策选择差异进行问卷调查。2008年10月调查结束后，相关资料整理和分析于2009年6月才最终完成。除了发放问卷之外，课题组还举行了32场座谈会，与不同区域的400多位农民、村干部、乡镇干部以及县（市、区）干部进行了广泛的座谈交流，集中听取了他们的意见。为弥补问卷调查的主观性和座谈调查的片面性，课题组有选择性地对100多位农民和基层干部进行了个别访谈，就农村诸多问题进行了交流，记录了他们的基本看法。除了上述方法之外，课题组还查阅了大量关于新农村建设的文献资料以及全国与地方的经

果,分析新农村建设进一步推进进程中在经济、政治、社会、文化、环境等方面存在的现实困难,以求不断探索新的办法、新的措施来解决这些问题。

本文调查样本范围涉及湖南省14个市(州)中的10个。既有工业发达地区,也有典型的农业地区;既有各方面发展较好的湖南中部地区,也有各方面发展滞后的偏远山区。在23个县33个乡镇的调查中,以“三农”问题在湖南比较突出的衡阳县为主(在税费改革时期,这里曾经发生过多起涉农恶性事件),占调查乡镇总数的30%。向11000户农民发放了调查问卷,回收有效问卷9903份,有效率为90.03%。调查样本分布具体情况如表1所示。

表1 调查样本分布情况

| 市(州)名称 | 县(市、区)名称 | 乡镇名称 | 市(州)名称 | 县(市、区)名称 | 乡镇名称 |
|--------|----------|------|--------|----------|------|
| 长沙市    | 长沙县      | 暮云镇  | 衡阳市    | 石鼓区      | 东阳渡乡 |
|        | 宁乡县      | 大屯营乡 |        | 常宁市      | 西岭镇  |
|        |          |      |        | 衡东县      | 大铺镇  |
| 株洲市    | 醴陵市      | 泗汾镇  |        | 耒阳市      | 哲桥镇  |
| 湘潭市    | 岳塘区      | 荷塘乡  |        |          | 新市镇  |
| 益阳市    | 桃江县      | 鸬鹚渡镇 |        | 衡阳县      | 金溪镇  |
| 常德市    | 澧县       | 宜万乡  |        |          | 三湖镇  |
|        | 临澧县      | 九里乡  |        |          | 渣江镇  |
|        | 汉寿县      | 东岳庙乡 |        |          | 岢陵镇  |
| 邵阳市    | 双清区      | 火车站乡 |        |          | 西渡镇  |
|        | 洞口县      | 洞口镇  |        |          | 岢山镇  |
| 永州市    | 芝山区      | 菱角塘镇 |        |          | 台源镇  |
|        | 东安县      | 鹿马桥镇 |        |          | 潮江乡  |
|        | 宁远县      | 太平镇  |        |          | 关市镇  |
| 湘西自治州  | 凤凰县      | 吉信镇  |        |          | 溪江镇  |
|        | 龙山县      | 茨岩塘镇 | 郴州市    | 临武县      | 麦市乡  |
|        | 永顺县      | 毛坝乡  |        | 资兴市      | 坪石乡  |

被调查农民年龄绝大多数在18~50岁之间,从事的职业主要分布在农业,4口之家和4口以上的家庭结构占大多数。这与农村的实际情况基本符

济社会发展统计资料,分析了调查样本所在各县、乡、村提供的关于新农村建设的有关材料,使课题组有了充分数据资料的支撑。在此,衷心感谢课题组朱有志院长以及王文强、陆福兴、刘新荣、刘祚祥、肖卫、周湘智、李辉、范东君、张黎、陈旺民等研究人员对本文的贡献。

合,具有一定的代表性。具体情况如表2所示。

表2 农户调查样本的基本情况

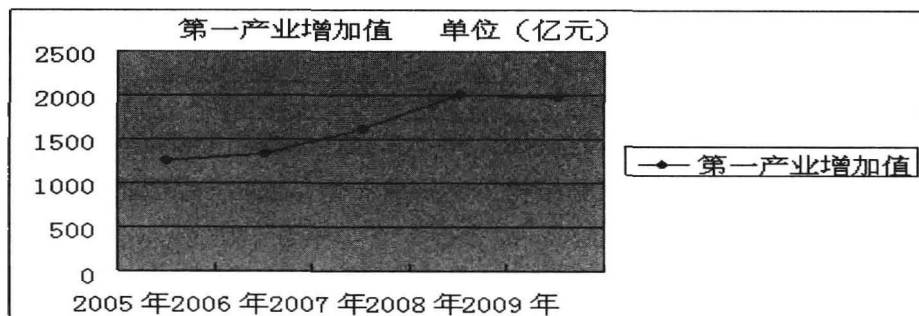
| 项目 | 分组     | 比例   | 项目   | 分组     | 比例   |
|----|--------|------|------|--------|------|
| 年龄 | 18~28岁 | 24.7 | 职业   | 农业     | 53.5 |
|    | 29~39岁 | 31.1 |      | 林业、牧业  | 9.1  |
|    | 40~50岁 | 27.3 |      | 打工     | 28.8 |
|    | 50岁以上  | 16.9 |      | 手工业    | 8.6  |
| 性别 | 男性     | 62.3 | 家庭结构 | 2口之家   | 8.5  |
|    | 女性     | 37.7 |      | 3口之家   | 24.0 |
|    |        |      |      | 4口之家   | 38.9 |
|    |        |      |      | 4口以上之家 | 28.6 |

## 二、新农村建设的现实进展

在新农村建设的进程中,农业从传统走向现代,绝大多数农民正由温饱迈向小康,农村由二元分割步入城乡统筹。

第一,取消农业税减轻了农民负担,使中国农业税制完成了与国际税制的完全接轨,为农村的生产发展消除了制度性束缚,提高了农业的综合生产能力,缓和了县乡基层政府与农民的矛盾,改善了党群干群关系。2005年,湖南省全面取消农业税,全省农民负担总额减少34.1亿元,减幅达63.5%,免除了延续中国几千年的“皇粮国税”,使农民真正从繁重的经济负担中彻底摆脱了出来,为农村的经济快速发展开辟了广阔的道路。湖南第一产业增加值实现了农村税费改革后的连续增长(见图1)。

图1 2005-2009年湖南第一产业增加值<sup>[1]</sup>



[1] 数据来源:《湖南省国民经济和社会发展统计公报》,湖南统计信息,2009年。

从2004年到2009年，湖南粮食实现连续六年增产，2009年达到3073.28万吨，产量创历史新高（见图2）<sup>[1]</sup>、主要经济作物增产增效（见表3）。

图2 2005—2009年湖南粮食产量情况<sup>[2]</sup>（单位：亿斤）

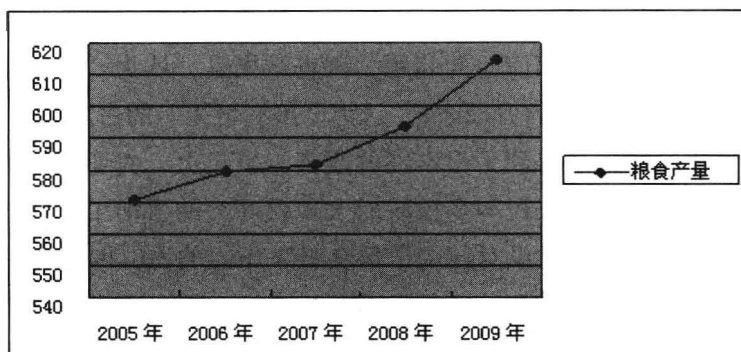


表3 2005—2009年湖南经济作物产量情况<sup>[3]</sup> 单位：万吨

| 年份<br>项目 | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 油料       | 141.0  | 149.4  | 154.2  | 133.8  | 179.2  |
| 蔬菜       | 2399.0 | 2526.8 | 2652.2 | 2578.2 | 2844.2 |
| 水果       | 276.2  | 301.2  | 314.2  | 305.7  | 315.9  |
| 烟叶       | 21.3   | 21.5   | 19.5   | 19.3   | 21.8   |
| 甘蔗       | 100.4  | 108.0  | 119.8  | 75.5   | 78.2   |

在基层干群关系紧张的农民高负担时代，取消乡镇政府是一个很有影响力的观点，但从本次调查结果来看，所调查的农户对乡镇政府满意的占36.5%，比较满意的占43.0%，不满意的只占20.5%。在“建设新农村中，乡村组织需要农民出工出力，您是否支持”的调查中，回答支持的占72.1%，说不清的占18.7%，不支持的占9.2%。大部分农民对乡镇党委、政府的工作整体上持肯定态度。虽然在调查过程中可能因为人情、面子的问题使得结果会出现一些偏差，但是，79.5%的比例很能说明农民的基本态度。在乡镇政府去

[1] 数据来源：《湖南2009年国民经济和社会发展统计公报》，湖南统计信息，2009年。

[2] 周华平、龙源：《湖南粮食产量今年瞄准600亿斤大关》，《潇湘晨报》，2009年2月16日。

[3] 数据来源：《2009年湖南省农业经济形势分析和2010年展望》，湖南统计信息，2009年。

留的问题上,课题组设计了两个问题进行调查:对于“农民认为最需要哪一级政府”这一问题,调查结果是,需要省政府的占28.6%,需要市政府的占12.2%,需要县政府的占19.4%,需要乡镇政府的占39.8%,乡镇政府的需求比例远远超过了其他级别的政府,而地市一级政府的需求比例是最低的。对于“现在还需不需要乡镇府”的问题,调查结果是,认为“需要”的农民占65.5%,认为“不需要”的占12.8%,认为“可有可无”的占21.7%。这表明,农民与乡镇政府的关系得到了根本性的改善。事实上,农业税取消以后,调查区域基本上没有发生农民与乡镇政府大规模冲突的事情了。在对县乡干部的调查中,认为新农村建设对基层干部会带来压力的占8.2%,带来机遇的占23.3%,带来挑战的占54.3%,带来希望的占14.2%。可以看出,随着新农村建设的不断推进,乡村组织和基层政权正处于一个新的历史转折点上,既有挑战,更有机遇和希望。

第二,农民得到了前所未有的实惠,调动了农民的生产积极性。到2009年,湖南财政农林水事务支出262.62亿元,较2004年增长191.7%,农村固定资产投资815.26亿元,较2004年增长180.1%。[1]其中农业机械化发展成绩显著,2009年农业机械总动力为4352.64万千瓦,较2005年3189.86万千瓦增长36.4%。[2]农民收入实现较大幅度增长,其中2008年农民人均纯收入增加的绝对值是改革开放30年中最多的一年(见表4)。2008年湖南农民转移性收入增长最快,转移性收入占5.9%,与2005年相比增长100%。[3]2008年,湖南农村居民家庭恩格尔系数为51.2%,比2005年下降了0.8个百分点(见图3)。在对万户农户调查中,自认为是温饱户的占69.1%,自认为是富裕户的占14%,自认为是贫困户与特困户的亦占16.9%。根据调查问卷中的农户家庭经济状况项目资料,大部分家庭年收入集中在4000~8000元之间(见表2)。从中可以看出,大多数农民家庭已经处于温饱阶段。在受访的基层干部中,认为农民对新农村建设热情非常高的占19.1%,热情一般的占45.2%,缺乏热情的占23.9%,很冷淡的占11.8%。由于农民在新农村建设中得到了明显的实惠,极大地释放了参与热情和农业生产积极性。

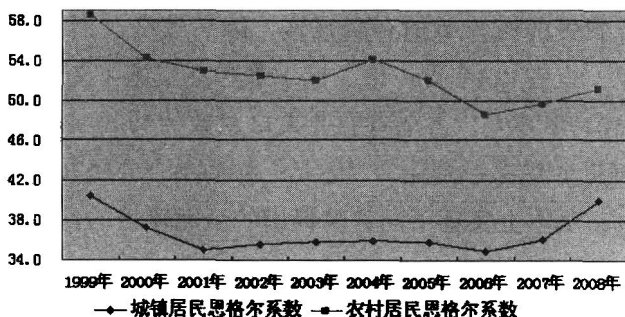
[1] 数据来源:《中国统计年鉴2009》,中国统计出版社,2009年。

[2] 数据来源:湖南省国民经济与社会发展统计公报,湖南统计信息,2009年。

[3] 数据来源:《2009中国农村统计年鉴》,中国统计出版社,2009年。

表4 2004—2009年湖南农民人均纯收入情况<sup>[1]</sup>

|                | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| 农民人均纯收入<br>(元) | 3117.5 | 3183.7 | 3470.6 | 3904.2 | 4512.5 | 4910 |

图3 湖南城乡居民恩格尔系数变化图<sup>[2]</sup>

第三,农村投入力度逐渐加大,农村公共设施建设步伐不断加快,农民的生产生活条件正在不断改善。农民最关注的路、电、水等问题,在这几年发生了非常明显的改观,尤其是电网建设、公路“乡乡通”和“村村通”工程不断推进,使农村电网覆盖区域和公路行政村通达率取得了突破性进展。2005年,湖南农村公路完成投资7.5亿元,完成县乡公路1502公里;投入5亿元,完成通村公路4300公里,新增通公路行政村1500个,全省新增通油路(水泥路)乡镇373个,通公路行政村1636个<sup>[3]</sup>。2007年至2009年,湖南完成农村公路建设267.5亿元,农村公路达到17.5万公里,全省实现了100%的乡镇和96.2%的行政村通公路,其中95.5%的乡镇和72.2%的行政村通沥青(水泥)路<sup>[4]</sup>。在调查中,有88.6%的农民对乡村道路硬化状况比较满意,仅有11.4%的农民不满意。

[1] 数据来源:《2007年湖南农民人均纯收入实际增长8.3%》,中国统计信息,2008年2月4日。

《2008年湖南农民人均纯收入增长创历史新高》,中国统计信息,2009年2月1日。《湖南2009年国民经济和社会发展统计公报》《决策咨询》2009年第21期。

[2] 数据来源:湖南省统计局,《湖南城乡居民收入差距现状分析》,《决策咨询》2009年第21期。

[3] 数据来源:2009年6月2日在长沙召开的“湖南省2009年农村公路工作会议”的会议资料。

[4] 数据来源:2008—2010年《全省交通运输工作会议工作报告》,湖南省交通运输厅网。

第四，以新型农村合作医疗为代表的农村社会保障体制逐渐完善，农民社会福利逐步提高，社会养老等公共服务改革已经拉开帷幕，最低生活保障制度等社会保障制度在逐渐推进，不仅使农民生活质量得到提高，避免了很多农民家庭因病致贫，而且增添了对未来美好生活的预期和信心。到2009年，湖南全省各县（市、区）全部完成了农村低保制度建设。到2007年，全省施行新型农村合作医疗的县（市、区）达99个，参合农民3935万人，参合率为82%，参合农民的医疗负担有所减轻，因病致贫、因病返贫的情况有所缓解；到2008年，全省122个县（市、区）都建立实施了新型农村合作医疗制度，参合农民4501.46万人，占全省农业人口总数的88.69%；筹集合作医疗基金36.26亿元，补助农民医疗费用31.7亿元；补助参合农民703.12万人，占参合总人数的15.62%；基本上实现了国务院提出的全面覆盖的目标（见表5）<sup>[1]</sup>。

表5 2007—2009年湖南新型农村合作医疗覆盖率

|                | 2007 | 2008   | 2009   |
|----------------|------|--------|--------|
| 新型农村合作医疗覆盖率（%） | 82%  | 88.69% | 91.22% |

第五，农村义务教育新机制改革不断推进，对义务教育阶段的学生实行免交学杂费制度，农村孩子的教科书由政府免费提供，不仅缓解了农民子女的上学难问题，而且必将促进传统农民向现代公民、传统村庄向现代农村、传统农业向现代农业不断迈进，为中国今后的现代化与经济社会持续发展提供高素质的人力支撑。2006年，湖南省启动了农村义务教育经费保障新机制，免除了湘西自治州、张家界市和沅江市农村义务教育阶段的60万学生的学杂费；到2007年，农村义务教育阶段学生免学杂费范围覆盖全省所有县（市、区），受惠学生625万人，并为贫困学生、寄宿生提供了免费教科书和生活补助；全省启动农村中小学校舍维修改造长效机制，每年投入校舍维修改造资金总额3.2亿元；由此真正实现了“农村教育农民办”向“农村教育政府办”的巨大转变，全省2.23万所农村中小学、近800万名学生将因此受惠；

[1] 李慧萍、刘子华：《官员详解湖南如何完善新型农村合作医疗制度》，《长沙晚报》，2009年4月10日。