目摇录

摇 CONTENTS

前摇言摇圆摇摇摇近摇年的农村发展：有关政策与结构矛盾的简评 … 李小云 摇摇员

第一章摇圆摇摇摇近摇年中国农村情况总体回顾

…… 李小云摇左摇停摇叶敬忠摇唐丽霞 摇摇员

一摇圆摇摇摇近摇年农村形势的背景 …… 员

二摇农村政策的实施及其影响 …… 猿

三摇农民权益保护的进展 …… 缘

四摇农村人口流动和农民工问题 …… 远

五摇中国农村贫困问题 …… 怨

六摇农村科学、技术传播与教育问题 …… 员园

七摇乡村治理问题 …… 员源

八摇农村自然保护与环境问题 …… 员远

九摇农村社会安全网问题 …… 员苑

十摇圆摇摇摇远年中国农村情况展望 …… 员怨

第二章摇圆摇摇摇近摇年中国农村政策及其影响情况

…… 李小云摇左摇停摇唐丽霞摇徐秀丽 摇摇圆员

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一摇圆园园缘年农村主要政策及其实施背景 …… 圆员
二摇农村社会保障类政策及其影响 …… 圆原
三摇农村税费支出减免类政策及其影响 …… 圆远
四摇农村财政转移支付类政策及其影响 …… 圆愿
五摇基础设施建设类政策及其影响 …… 猿园
六摇人力资源开发政策及其影响 …… 猿苑
七摇环境保护类政策及其影响 …… 猿缘
八摇圆园园缘年政策实施总结与展望 …… 猿愿

第三章摇圆园园缘年中国农民经济社会权益情况
…… 李小云摇左摇停摇李摇鹤摇唐丽霞 辕源苑
一摇农民经济社会权益的基本情况 …… 源园
二摇农民经济社会权益落实中存在的问题 …… 缘苑
三摇结论和建议 …… 缘愿

第四章摇圆园园缘年中国农民工流动情况
…… 张摇蓉摇庄龙玉摇王摇静摇王立全摇张摇楠 辕远员
一摇农民工流动总体状况 …… 远员
二摇当前农民工流动存在的主要问题与进展 …… 远缘
三摇圆园园远年农民工流动问题展望 …… 苑愿

第五章摇圆园园缘年中国农村贫困和反贫困情况
…… 李小云摇唐丽霞摇张雪梅 辕愿园
一摇我国农村贫困问题的宏观情况 …… 愿苑
二摇我国农村贫困状况的微观观察 …… 愿愿
三摇政府的反贫困努力 …… 怨缘
四摇我国反贫困工作中存在的主要问题 …… 怨愿

第六章摇圆园园缘年中国农村性别不平等与贫困状况
…… 董摇强摇唐丽霞 辕员园苑

一摇政治权利的性别不平等与贫困 …… 员园源
二摇资产占有的性别不平等与贫困 …… 员园苑
三摇教育领域的性别不平等与贫困 …… 员员园
四摇健康的性别不平等与贫困 …… 员员源
五摇就业领域的性别不平等与贫困 …… 员员愿
六摇结论和建议 …… 员圆缘

第七章摇圆园员员年中国农村留守儿童情况
…… 叶敬忠摇王伊欢摇张克云摇陆继霞 辕员园园
一摇引摇言 …… 员园园
二摇父母外出务工对留守儿童学习的影响 …… 员园苑
三摇父母外出务工对留守儿童生活的影响 …… 员员源
四摇父母外出务工对留守儿童情感生活的影响 …… 员圆源
五摇留守儿童的监护现状与特点 …… 员猿缘
六摇研究结论与建议 …… 员猿员

第八章摇圆园员员年中国农村科技的供求、传播与应用情况
…… 奉摇公摇谭摇英 辕员园怨
一摇研究方法及被调查对象的概况 …… 员园怨
二摇农业科学技术的供求、传播与应用状况 …… 员员员
三摇信息传播状况、媒介使用情况及信息对农民的
影响状况 …… 员员缘
四摇小摇结 …… 员员员

第九章摇圆园员员年中国农村发展和技术决策过程中农民参与情况
…… 齐顾波摇左摇停摇李小云摇徐秀丽 辕员圆园
一摇被调查机构和项目的情况简介 …… 员圆愿
二摇决策过程中促进农民参与的主要方法 …… 员猿苑
三摇农民参与决策的类型和程度 …… 员猿愿
四摇结论以及进一步研究的建议 …… 员猿缘

第十章摇圆圆圆年中国农村自然保护区及其周边社区情况
…… 左摇停摇李小云摇靳乐山摇齐顾波摇唐丽霞 辕员怨怨苑
一摇中国自然保护区的情况及其存在的问题 …… 员怨苑
二摇农村自然保护区与周边社区之间的关系 …… 圆员缘
三摇农村自然保护区周边社区共管的情况 …… 圆圆愿
四摇改善保护区与周边社区关系的
展望与建议 …… 圆猿员

第十一章摇圆圆圆年中国农村社会保障基本情况
…… 张大勇摇李摇茜 辕员怨怨愿
一摇农村公共卫生和医疗保障 …… 员怨愿
二摇农村最低生活保障与社会救助 …… 圆圆愿
三摇失地农民社会保障 …… 圆猿员
四摇农村社会养老保障 …… 圆猿远

参考文献 …… 圆猿远

悦韵犀棘磊犀栽杂

目摇录

孕则骤赛糟藻：砸阀糖答阿漠蓬蓬是漠址增蛋圆瑕缘：砸漠蓬蓬 煤寒悦果捌糖蓬蓬蓬果增糟藻址

孕果蓬蓬释棘凿泽糟糖糖……　缮蓬蓬蓬课默址转员

悦果赛赛藻则摇杂辆糖释煤寒砸阀糖答阿漠蓬蓬是漠址增蛋圆瑕缘

缮蓬蓬蓬课默址，在蝶棘据居，摇

……再藻催据居操果居，耕棘居缮蓬蓬赛转员

悦果赛赛藻则圆摇杂辆糖释棘凿陡责转释煤寒砸阀糖答阿漠蓬蓬是漠址城

孕果蓬蓬释蛋圆瑕缘

缮蓬蓬蓬课默址，在蝶棘据居，摇

……耕棘居缮蓬蓬，载怎耕蓬蓬蓬赛转员

悦果赛赛藻则强摇杂辆糖释煤寒棘址果责蓬　杂果蓬蓬答砸蓬果课煤寒云转鹿漠释

蛋圆瑕缘

缮蓬蓬蓬课默址，在蝶棘据居，摇

……缮与藻，耕棘居缮蓬蓬转辆藻

悦果赛赛藻则师摇杂辆糖释煤寒砸阀糖趣皂蓬蓬城蓬蓬释蛋圆瑕缘

在棘居砸果居，在藻棘居缮操据责，宰棘居催据居，摇

……宰棘居缮蓬默址，在棘居暴蓬址转员

需要全本请访问 www.ertongbook.com

悦粟蓖瓢则缘摇杂骥燃泽煤粟砸砸赠造杂粟蓖赠葬凿孕粟蓖赠

砸蓖粟蓖赠默壮蚤圆瑟缘

缮蓝蓖蓝默壮，耕禁皇缮蓝蓖；摇

…… 在禁皇载总蓖芒蓝赫圆

悦粟蓖瓢则迈摇杂骥燃泽煤粟砸砸赠造阵蓖凿则阅蓖蓝蓝蓝皇藻城蚤圆瑟缘

缮蓝蓖蓝默壮，缮蓝蓖蓝默壮，在禁皇运默壮，摇摇

…… 阅粟皇砸蓖葬皇，耕禁皇缮蓝蓖葬转元蓝

悦粟蓖瓢则先摇杂骥燃泽煤粟砸砸赠造蓝源月蓖蓝凿悦粟蓝默壮蚤圆瑟缘

再蓖分蚤皇操粟皇，宰禁皇再蓝蓝壮，摇摇

…… 在禁皇运默壮，缮总分蓝蓖转元园

悦粟蓖瓢则愿摇杂骥燃泽煤粟燥蓖杂总责赠，晕蓖凿，阅蚤则蓝默壮

葬凿粤责蓝默壮煤粟砸砸赠造粹蓝默壮默蓖葬凿

耕蓖默壮默蓝则赠蚤圆瑟缘

…… 云蓖皇则操皇，耕默再张皇转元怨

悦粟蓖瓢则怨摇杂骥燃泽煤蓖云葬鬼藻择孕则蓝蓝蓝默壮燥壮砸则造

阅蓖蓝蓝蓝皇藻城葬凿耕蓖默壮默蓝则赠阅蓖蓝蓝默壮蚤圆瑟缘

匝蓝际赞操，在禁皇摇摇

…… 缮蓝蓖蓝默壮，载总耕蓝造粹元园

悦粟蓖瓢则员园摇杂骥燃泽煤悦粟蓝葬晕蓖则赠造砸蓖蓖则蓖泽

阅蓖蓝蓝蓝皇藻城蚤圆瑟缘

在禁皇操皇，缮蓝蓖蓝默壮，分蚤壮蓝蓖默壮，摇摇

…… 匝蓝际赞操，耕禁皇缮蓝蓖葬转元苑

悦粟葬则则员摇杂骥燃泽煤悦粟蓝葬砸则赠造宰藻默蓖杂则蓝蓝皇

阅蓖蓝蓝蓝皇藻城蚤圆瑟缘

…… 在禁皇阅则操皇，缮匝蓖壮转元怨

阅操蓝皇藻城…… 转圆元

前瑶言摇圆园园缘年的农村发展：有关政策与结构矛盾的简评

应该说 圆园园缘年的一系列改革举措预示着持续了 圆园多年的以“经济增长”为中心的发展方式开始在我国出现了某种程度的转型。经济增长没能公平地惠及广大人民群众这一事实已经被执政群体基本接受。由于日益增大的贫富差别、城乡差别等所导致的社会公平问题对公众良知的心理冲击，公平的社会发展、可持续发展等当代发展思想终于找到了回归的价值。有理由认为，中央政府从 圆园园缘年初到年末出台的一系列改革举措展示了一个系统的具有连续性的发展理念的转变。正因为此，圆园园缘年也应该说是农村发展春天来临的一个明显的信号：猿月温家宝总理的《政府工作报告》一共有 圆源次提到“三农问题”；同时中央出台了一系列旨在推动农村发展的政策与措施，而且这些政策与措施均具有解决“三农”问题的实际内容，使得“三农”工作即刻获得了相当明显的改善。然而，政策目标与经济社会发展的结构性矛盾依然是农村发展的主要制约。虽然有理由认为依托财政政策向农村的资源再分配有助于缓解这种结构性矛盾引发的不公平程度，而且也有助于通过提高农民收入和消费水平来软化某种程度上所讲的“刚性”，但农民无法直接消费大量钢材、水泥，结构性的偏硬仍然会使得倾向于公平的农村发展政策的效应大打

折扣。从这个角度上来讲，我们在为 圆猿猿猿年如春天般的农村政策喝彩的同时，仍然无法解除对农村发展机制性制约的忧虑。

一摇“皇粮国税”的改革与制度设置的冲突

截止到 圆猿猿猿年 员园月 员怨日，全国牧业税和除烟叶外的农业特产税已经全部免征，圆愿个省份已经免征了农业税，其余 猿个省也有 园个县（市）免征农业税，有 愿亿农民得到了实惠。赋税的减免直接导致了亿万农民现金支出的减少，从而相对增加了农民的收入。圆猿猿猿年农民人均收入增长达 远豫左右，而且农村消费结构出现稳步升级状态，家用电器为主的第二次消费结构升级已经开始从沿海农村扩展到内陆地区。虽然这不能完全归功于赋税减免的作用，但从收入结构而言，税赋减免的经济意义巨大。然而农民税赋的减免直接影响到地方政府，特别是县、乡镇及村机构的正常运行。虽然农业税减免后中央实行统一的行政财政转移机制，但是当转移机制在运行中采用的乡级配套制度，一方面迫使地方政府精简了机构和人员，同时压缩开支，但是政府的行政职能又不能减少，这在无形中降低了乡镇工作人员的工作激励，从而引发了潜在的心理抵抗。一贯从上而下的治理结构使得政府从习惯、秩序和客观上都无法减少乡镇工作的负担。如计划生育工作、民政工作、水利、农业工作等依然在原来的轨道上运行。基层部门既要应付上级部门的指令，又要服从地方政府的指挥，这种双重责任困扰着乡镇机构的改革。上级部门假定乡镇机构的运作成本已经支付，因此，落实各种工作不计成本，比如推广一项技术不能包括人员费用，而同时，乡镇工作人员还要从事乡镇一级的工作，因此出现了功能性支出的冲突，这实际上也就是过去农民税费改革的难点所在。实际上转移支付虽然从制度上阻止了乡镇向农民征收税费，但是仍然未解决单向预算与双重职能的矛盾，因此现行财政转移支付的机制将会大大削弱乡镇政府对农民的服务。实际上，实现农村的良性发展需要日益增加的对农民的服务，如果说由于“皇粮国税”的改革所出现的外部性反应影响到了乡镇政府的这一功能，那么就需要系统地研究这一问题。实际上如果能在非常规的转移支付时，如各种项目

中加入工作的成本，则可能会有助于这个问题的改善。而且还可以吸收有专业技能的基层人员的短期就业，就如同国外的咨询工作者一样。从乡镇结构考虑建立一个得到国家预算的由乡镇工作人员与研究咨询工作人员或者雇员共同组成的工作体系是一条可行的选择。很显然，从 圆圆圆年的一系列政策中，还无法看到中央政府将如何对待乡镇政府的结构性问题与中央要求减轻农民负担、加强农村工作这一矛盾的机制性的考虑。

二摇农民收入、劳动力转移与经济结构的矛盾

农民收入主要依靠非农收入特别是打工收入，这已经成为了不争的事实。由于农业对国民生产总值（GDP）的贡献不断下降，依靠农业提高农民收入已经不能成为一条现实的选择，因此只有寄希望于通过劳动力转移的数量。然而经济结构与就业的矛盾在 圆圆圆年仍未有根本改善。圆圆圆年全国就业供给超过需求，仍然达到 员园园多万人，预计到 圆园园远年仍达 员园园万人左右。据有关统计，如果由于城市化的原因，每年有 愿园园万农村人口转移成“城市人口”，而同时只有 圆园园万人能被安排就业，那么将意味着会有 远园园万人左右加入城市失业大军。经济增长与就业的脱节是我国经济发展的严重结构矛盾。日益膨胀的重化工业和出口为导向的经济结构严重排斥着就业。由于重化工业的资本和技术密集的特点不能带动每个单位资本流动而引发就业，同时由于出口导向的激励而要求工业结构日益趋向技术化，因而引发了结构性就业冲突。这种结构与我国劳动力素质不高形成了鲜明的反差。城市下岗工人甚至大中专学生都很难就业于技术竞争性部门，有的企业甚至开始雇佣外籍员工，或者在海外建厂，导致资本与外部就业的结合，而中国农村过剩的就业大军无法从经济增值中受益。经济结构的重化工性不仅影响就业，同时会拉动能源价格上升，加之全球性的能源供给紧张，最终又会影响农民收入。圆圆圆年全国工业品价格的变化开始显示出抵消由于其他政策导致农民收入增加作用的趋向。可以肯定地说，经济结构正像一把双刃剑影响着农村的可持续发展。圆圆圆年还未见到能够直接引发农民就业的实际政策，虽然新农村建设思想将会在中央农村工作会议之后逐渐开始实施，但是

再分配的形式从某种程度上来讲只是社会福利政策的手段。这种手段只适用于一个社会中少部分人的福利不能得到保证时才有条件实施，而今社会中存在着相当大数量的福利缺失群体的时候就很难实施。

三摇公共财政的普照之光与农村公共需求的矛盾

圆园园缘年 员月 员苑号，教育部部长周济公布教育部 圆园园缘年将重点做好的六个方面的工作，将农村教育摆在了首位。猿月 缘日，温家宝总理在《政府工作报告》 中宣布免除 缘园个贫困县约 员园园万农村贫困学生的书本费、学杂费，并补助住宿学生生活费，到后年在全国农村普遍实行这一政策。卫生部部长高强在去年的多次讲话中表示国家将提高中央和地方财政对“参合”农民的补助标准，并逐步扩大覆盖面。让公共财政覆盖农村的免费教育、基础设施、文化卫生、生产服务、社会保障等各个领域无疑是非常重要和积极的举措。将公共财政之光普照到农村，意味着中央政府第一次明确了农民在无形和有形对国家贡献的同时，确应有对增长的福利的享有权。农民的贡献在过去不仅是通过各种税赋的“明贡”，而且重要的是土地非市场化的“暗贡”。农民每年因为失去土地的经济利益巨大，这种利益主要被企业和城市人口所享用。农民通过低价甚至是无价的土地出让使得城市人口享受到了日益改善的居住环境，使得城市化、工业化在低成本之下得以推进。因此在道德原则的冲击下，工业反哺农业、城市支援农村的理念得以出台。

然而，农村的公共需求究竟如何满足，中央和地方财政究竟有多大的能力支持反哺农业的行动，尚无明确的估计。首先，我国的城市化尚处于进程之中，大多数城市的发展与管理均依赖农地的地价或免费转让，加上城市利益集团在地方城市中的影响，很难有很多资金用于农村建设。按照中央一贯做法，实行中央与地方共同配套解决农村建设资金，势必将影响地方对城市化的资金供给。因为从资金的角度来看，工业反哺农业、城市支持农村的战略具有很大的不确定性。其实，农村人口对于公共物品的需求巨大，其中教育和卫生是最大的两个内容。随着义务教育问题解决，最大的难度在于卫生。“小病不去看，大病看不起”是中国农

村社会保障最大的难点，而在农民收入过低、增长过慢等客观环境下寄希望于通过中央和地方政府财政支持来满足农村人口对公共物品的巨大需求是不现实的。当然，如果能认准基本思路，逐年加大对农村的投资，那么农村发展终将会有一个积极的推动。

四摇农村的民主制度建设与农民组织缺失的矛盾

圆瑶瑶瑶年中央“一号”文件提出了要加强和改善对农村的领导，充分发挥农村基层党组织这一领导核心作用。同时要完善村务公开、政务公开的民主管理机制，切实维护农民的民主权利。“十一五”规划建设也指出要加强农村党组织和基层政权建设，健全村民组织领导的村民自治机制。值得一提的是，中央将农村的民主制度的建设与增加对农村的投资作为支持农村发展的重要内容，这反映了中央对农村制度建设的关注。所要指出的是，农村基层组织虽然不是政府系统的一个组成部分，但却一直作为从中央到地方控制农村的制度结构安排。这种制度结构是民主革命的一种延续，更是有计划的建设国家的一种需要。因此长期以来，村级组织也就成为事实上的中央政府在村一级的代表，这也就形成了一见进村入户工作就离不开村党支部和村委会协助的事实。村民自治法的实施第一次将村民的民主选择权纳入了法律的轨道，然而不同的利益集团、乡村精英、地方政府对村民自治选举的干预严重影响了真正意义上的村民民主进程的发育。中央要求的农村民主建设仍然带有自上而下的控制理念，这与村民要求广泛意义上的民主制度的发育尚有距离。从某种意义上来说，我国农村仍然缺乏真正意义上的农民组织，农村的权利诉求在无法通过共同的组织来代表时，只能求助于政府；而农民在政府中的影响是十分模糊的，从而形成了真正代表的缺位。由于农民在经济上的劣势和某种程度上的不公平待遇，潜在谋求权利的冲动很大，因而允许独立的农民组织的出现可能会影响整体社会的政治稳定。因此，期望中央政府作出鼓励农民组织发育的政策仍然十分困难，真正意义上的农村民主建设事实上碰到很大的困难。中央在圆瑶瑶瑶年比任何一个时期都更加关注农民权益问题，这突出表现在对失地农民的权利、农民工的权

需要全本请访问 www.ertongbook.com

利的关注等等方面，越来越多的农民权利诉求在圆圆圆缘年得到政府从政治上和法律上的积极响应。这种积极的响应为逐渐解决农民组织问题奠定了良好的基础。应该明确地说，对于一个成熟的现代的社会而言，不同群体的组织是构成社会稳定的基本要素。从政府社会向公民社会的转化是中央未来发展的重要内容之一。因此农民组织的缺失确实不利于社会的稳定，也增大了地方政府的运营成本。同时，由于农民认为村委会代表政府，因而村委会的冲突解决能力大大下降，农民常常越级上访，这也是上访不断、各级政府负担不堪的原因之一。

五摇新农村建设与国家发展战略的矛盾

圆圆圆缘年最让农村感到高兴的是中共中央实施社会主义新农村建设的决定。这一决定反映了中央将发展战略逐步调整到扩大社会公平与可持续的科学发展轨道的决心。实际上，实施城市工业发展与农村发展并行还是以农村发展为中心推动国家的整体发展，这是两个完全不同的发展思路。传统的发展战略建立在农村支持城市、农业支持工业的基础之上，而且一般来说，农业资本与劳动力同步流向城市与工业，从而使农业人口和农业产值同步下降，从而进入工业、城市反哺农业和农村的阶段。这是西方的许多新兴工业国家和地区的基本经验。而我国从员怨缘园年代到今天，农业资本与劳动力未能同时转移，形成了相当刚性的二元结构。向农业和农村的反哺在某种程度上意味着要牺牲城市和工业的发展。因此从这个意义上来说，新农村建设在客观上与目前的国家经济发展战略相矛盾。

应该说中央关于全面建设社会主义新农村的决定具有转变发展方式的含义，但是将农村作为经济发展的主要源泉和如何让农民直接受益于这一个发展是这个转变的根本性标志。员怨愿园年代的乡镇企业发展曾经为我们提供了积极的启示。如果国家的科技创新、产业支持、地区发展战略依然以城市和与国际竞争为导向，那么制造内需型经济就只能纸上谈兵。无论从哪个方面看，国家都不可能将仅通过二次分配从根本上改变农村落后面貌。这就涉及如何将国家的发展战略转移到农村发展的战略

上来。圆圆缘年的一系列政策仍然是从分配的角度改善城乡关系，这无论如何都是积极的。同时这些政策也涉及发展战略上的某种转变，但在农村基础设施、农村小型企业、农民非农就业、农村基础体系、农民组织等方面有所作为，才能带动根本的转变。就这一点而言，现行新农村建设的思想仍然存在根本的缺陷。由此可见，大规模地提高农民的素质、加快农村金融体系的改革、建立农民非农就业的市场机制、发育巨大的农村市场的有效需求，应该成为新农村建设主要内容。为此，我们有理由为农村发展的前景在乐观中感到忧虑。

（李小云）

第一章摇圆圆圆~圆圆圆年中国农村情况总体回顾

中国农业大学人文与发展学院秉承学校“解民生之多艰”的校训，圆圆圆~圆圆圆年间继续关注对农村问题特别是民生问题的研究，在贫困、自然保护、农民权益保护、农村科技政策、农村社会保障等方面组织了系统的研究。本报告主要基于学院的研究工作，对圆圆圆~圆圆圆年间中国农村发展中若干问题进行专题回顾，内容包括中国农村贫困问题、农村政策的执行情况、农民权益保护、农民流动和农民工流动、乡村治理、农村环境等问题，对民生和环境等问题的关注体现了我们学院在三农问题研究中的风格。

一摇圆圆圆~圆圆圆年农村形势的背景

圆圆圆~圆圆圆年，在时隔员怨年之后，中央员号文件又重新开始关注起农业、农村和农民问题这样一个全社会关注的焦点问题，圆圆圆~圆圆圆年实施了一系列有利于农业生产发展和农民增收的政策措施，如“两减免、三补贴”等，三农问题得到了很大的缓解；圆圆圆~圆圆圆年，中央员号文件再次关注三农问题，并以提高农业综合生产能力为着力点，同时提出要加快发展农村社会事业，加大对农村社会事业的转移支付力度，在贫困地区实施了义务教育的“两免一补”、贫困产妇的“消减工程”和农村计划生育的奖励政策。

从实践来看，圆园园缘年，中央的“惠农”政策继续对我国农村的发展发挥积极的作用，这主要表现为农民收入增长速度增快、农村的社会问题得到缓解、全社会支持农村的形势正在形成。农民收入的增长始终缺乏长效机制，由于价格等因素的影响农业生产性收入难以持续增加；政策性收入增长的效应继续保持。农村的基础设施建设和公共品供给继续得到加强，关系农民生计的饮水问题、能源问题、交通问题得到较大程度的缓解。以农业综合开发为中心的提高农业综合生产能力的措施取得了直接的成果，但它对增强农业市场竞争力的影响仍有待于评估。

圆园园缘年对于中国农村发展来讲是一个重要年份。圆园园缘年是“十五”的最后一年，中央提出了关于制定“十一五”计划的建议，中央作出了关于“工业反哺农业、城市支援农村”战略判断，形成了坚持科学发展观、构建和谐社会、建设社会主义新农村的长期的农村发展战略，这为农村的可持续发展奠定了政治基础。各个部门围绕“十一五”规划和社会主义新农村建设展开调研和规划工作，但需要更多的是如何更好地反映农民的需求、针对农村的需要，特别重要的是如何启动以农村社区为基础的内源式的发展过程。圆园园缘年也是《中国农村扶贫开发纲要（圆园园员～圆园园圆）》实施的中间年，国务院扶贫开发领导小组办公室也正在对全国的贫困问题和扶贫工作进行了系统总结，初步的评估结果显示，农村的生存性贫困状况趋于缓解，但社会性贫困状况依然严重，突出显示了在农村教育、医疗卫生和社会保障方面的巨大差距。

上半年在四川发生的猪链球疫情和下半年在全国一些地方发生的高致病性禽流感，除了对农村经济特别是畜牧业和饲料生产造成相当大的损失，也对农村居民的生命健康造成了巨大威胁。致命性传染病的流行，在挑战并且检验着中国农村的许多方面工作，包括农村管理的效率、动物疾病防疫和预警体系、医疗防疫和预警体系、农村信息传播体系等。中国许多农村地区人居环境特别危险，人畜混居容易造成相互感染。这也正是我们所担心的中国在防控禽流感方面存在的棘手问题。近十多年，在中国农村乡镇改革过程中，农村技术服务体系受到冲击，出现“线断、网破、人散”的情况，畜牧防疫工作也受到影响。在不少省区，乡级畜牧兽医站已经不存在，乡级卫生院被私人承包的现象也屡见不鲜。在一

些地区，已经出现由于防疫体系不健全而引发的疾病监控薄弱、防疫人员专业技术不过关等问题。

二摇农村政策的实施及其影响

□□□年以来，在中央的政策导向方面，扶贫意识有了加强，许多部门政策比较多地关注贫困地区和贫困人口。特别是近两年，在以人为本的发展哲学指导下，中央出台了许多农村政策，对改善农民生计发挥了积极的作用，农民从这些政策中得到了比较多的经济和福利实惠。贫困农民从许多农村政策，特别是针对贫困问题的农村政策中获得好处。中央明确提出坚持“多予、少取、放活”、“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，明确提出让公共财政的阳光逐步照耀农村。对于财政转移支付性质的政策，贫困地区的贫困人口也得到了较多的利益，如退耕还林政策、教育两免一补政策、计划生育奖励政策等。一些基础设施建设项目，如农村电网改造项目，也使农民得到好处；许多部门的基础建设项目已经较好地与整村推进村级扶贫工作结合起来，在这方面地方政府和地方扶贫开发领导小组的作用非常关键。和政策干预相对应的就是支农资金水平也有了大幅度的提高，□□□□年中央支农财政资金达到了近 □□□□亿，比 □□□□年增加了近 □□□亿元，并且对农户的补贴也从传统的项目为主而加大了对农户的直接补贴，如粮食直补、良种补贴和购置农机具补贴，都在不同程度上增加了农民的现金收入。据在全国 □□个贫困村的调查，平均每个农户由于此三项补贴可以直接获得 □□□元。□□□□年中央财政安排用于“三农”的支出将超过 □□□□亿元，比 □□□□年增长 □□%以上。

与此同时，农村税费改革不断深化。□□□□年，全国牧业税和除烟叶外的农业特产税已全部免征；□□个省份已免征农业税，其余 □个省也有□□□个县（市）免征农业税；中央财政为支持农村税费改革安排的转移支付资金达到 □□□亿元，比 □□□□年增长 □□%。

然而，对于近年出台的某些政策，贫困地区从中获得的收益要明显地少于全国平均水平。在农村税费减免的政策实施中，□□□□年，扶贫重点县少获得财政转移支付至少 □亿元（如果按照减负幅度来算，扶贫重

点县少获得财政转移支付投入 圆园个亿）；在粮食直补等政策实施中，由于主要受益的是平原地区，扶贫重点县农民少获得政策转移性收入约 远源亿元左右。近两年的其他一些重大项目，也有向农业基础条件较好的地区集中的趋势 （如综合农业开发项目）。但由于这些直接或间接的转移支付，农民从中能够得到实实在在的好处，因此贫困农户对于这些政策的评价是相当不错的。许多贫困地区为山区环境敏感地区，一些政策，可能给贫困人口造成的损害超过收益，特别是天然林保护工程，以及不断扩张的自然保护区建设，在许多地方限制了农民的合法权益，而农民并没有得到合理的补偿。参照在中部和东部地区实施的森林生态效益补偿项目的 缘元 辕亩的补偿标准 （圆园园缘~圆园园愿年中部、东部计有 圆亿亩森林每年得到 员园亿元补偿，圆园园愿年起将有 源亿亩森林得到 圆园亿元补偿），西部集体林区的村民因天保工程每年共计损失约 员缘亿元的收入，而其中大部分人口属于贫困人口。

许多政策设计了不少不利于贫困地区的实施条件，使得迫切需要该项政策的地区不能优先实施这样的政策。如农村最低生活保障、贫困人口的医疗救助、新型合作医疗政策等，都有较好的理念，也符合农民的实际需求，但都依赖于地方政府的财力，造成的结果，实际上是发达地区先行实施和受益，贫困地区无法真正实施。综合开发类型的政策提出一些地方的财政拼盘、集中连片、高标准等要求，对贫困地区的客观制约非常大。

由于现在农民包括贫困农民的相当部分收入来自于非农产业，但一般农民缺乏从事非农产业的有关知识、技能等方面的培训，对于农民这方面的需求总体上政策回应不够，有一些培训计划，缺乏针对农民的具体设计，多样性、灵活性不足，在执行过程中落实不够，虽然培训活动存在这些问题，但是参与过培训活动的农民对其评价却非常高，这也就说明了农民对培训活动的需求是非常强烈的。目前来看，农村和贫困地区的有关政策很多，涉及的部门也很多，但相互之间如何能进行有效的配合，需要进行研究。特别是一些政策，明确提出针对贫困农户，但实际执行过程中并没有关于如何确定贫困人口的程序性规定，容易造成目标失准的问题。

需要全本请访问 www.ertongbook.com