

中国新农村建设推进情况总报告*

——对 17 个省（市、区）2749 个村庄的调查

General Report of Promoting New Countryside Construction in China

国务院发展研究中心课题组

内容提要 《推进社会主义新农村建设研究》课题组的调查表明，村级组织之间经济实力差距悬殊；不同地区农民收入差距大，农民增收难；土地问题是农村矛盾的焦点，农民对保障土地权益的愿望强烈；多数农村劳动力转移到非农产业就业；村庄基础设施和公共服务远未满足需求；农村社会安全网建设滞后，教育和医疗卫生服务亟待提高。因此，在推进社会主义新农村建设过程中，国家应在农村基础设施投资、农民土地权益、农村劳动力转移及就业、农村金融以及农村教育、医疗卫生、社会保障等方面加大对农村的支持。

关键词 新农村 农民收入 土地权益 劳动力转移 农村社会保障

作者单位 国务院发展研究中心 北京 100010

The Academic Group of Development Research Center of State Council P.R. China

Abstract: A survey of 2749 villages in China implemented by the academic group of Study for Promoting New Countryside Construction shows that, the economic power of different villages has large gap, so is income of farmers in different regions, and it's difficult for farmers to increase income; land is the focus of problems in countryside, farmers have intensive desirability to protect their land right; most of farmers enter non-agricultural industries; public service and infrastructures in rural areas can't meet farmers' demand; rural social security net construction is lag, education and health service need to be improved. Therefore, in the course of new countryside construction, China should strengthen the support to rural areas in rural infrastructures investment, farmers' land right, farmers' transfer to non-agricultural industries and employment, rural finance, education, health and social security.

Key words: new countryside, farmer's income, land right, transfer of workforce, rural social security

2006 年以来，我国全面加强社会主义新农村建设，国务院发展研究中心《推进社会主义新农村建设研究》课题组于同年在全国范围内展开调查，涉及 17 省（市、区）、20 个地级市、57 个县（市）、166 个乡镇、2749 个村庄。样本选择表现为，每个被调查省及地级市选 3 个县（区），每个县（区）选 3 个乡镇的全部行政村进行问卷调查。在深入调研的基础上，综合分析我国现阶段新农村建设的现状和存在的问题，进而提出若干政策建议。

一、村级组织经济实力相差悬殊

被调查村庄就自然地形而言，属于平原地区的占 50%，属于山区的占 27%，属于丘陵区的占 22%；就城郊类型而言，一般村庄占 80%，乡镇政府驻地村庄占 13%，中小城市郊区村庄占 6%，大城市郊区村庄占 1%；就在当地县内的贫富类型而言，一般村庄占 9%，比

* 国务院发展研究中心《推进社会主义新农村建设研究》课题组授权《改革》独家发表。课题主持人为国务院发展研究中心副主任李剑阁研究员，该项专题调查负责人为国务院发展研究中心农村经济研究部部长韩俊研究员，该报告主要执笔人为李剑阁、韩俊、秦中春（国务院发展研究中心农村经济研究部）、张云华（国务院发展研究中心农村经济研究部）。

较穷的村庄占 32%,比较富裕的村庄占 9%;就农民实际收入水平状况而言,低于或等于全国农民平均收入水平的村庄占 53%,高于全国平均水平的村庄占 47%。

(一) 多数村庄集体经济收入微薄

总体上看,村集体经济实力相差悬殊,多数村庄的集体经济收入微薄。集体收入低于 5 万元的村占近一半,低于 10 万元的占近 60%,高于 50 万元的村占 22.6%,高于 100 万元的村占 16%。村级集体经济收入的平均值为 190.8 万元,剔除少量超过 1 亿元收入的特殊样本后,调整后的集体经济总收入平均水平为 79.2 万元。东、中、西部集体经济实力差距明显。西部、中部各有 91.4%、75.9%村庄收入在 10 万元以下,而东部有近 60%村庄集体收入在 10 万元以上。西部和中部集体收入高于 100 万元的村庄分别占比为 3.9%和 1.2%,而东部这一比值为 33%。

总体上看,村集体本身收入是村总收入的主要组成部分,占集体总收入的 69.15%。其中,村农业承包收入占总收入的 38.08%,占比较大;村办企业收入占 17%;财政性补助占 16.44%;厂房、土地及其他财产租赁费收入占 10.19%;村级农林牧渔直接经营收入占比较少,只有 3.88%。分地区看,东部地区村集体本身收入比例最高,为 76.20%,东部地区村办企业收入、土地厂房等资产租赁费收入的比例也高于中西部地区。虽然总体上看村集体自身收入在村级总收入总占比较大,但在有集体收入的 2574 个村庄中,700 个村庄没有集体本身收入,占比为 27.2%。

(二) 村级组织运转费用差距悬殊

所有被调查村庄中,集体支出在 1 万~5 万元之间的频率最高,为 31.1%,支出超过 20 万元、50 万元、100 万元和 200 万元的村庄分别为 32.2%、21.9%、14%和 5.8%。西部地区支出在 5 万元和 10 万元以下的村庄分别占 78.1%和 87.9%,中部这两个支出区间的比例分别为 51.1%和 74.2%,而东部却只占到 17.8%和 25.4%。东部有 61%村庄支出在 20 万元以上,而中部和西部村庄分别只有 11.7%和 5.6%。东部有三成村庄支出超过 50 万元,而中、西部只有不到 1%和 3%,差异明显。

村集体支出中以公共建设支出和管理费用为主。村公共建设支出占到村总支出的 42.5%。中西部地区这一支出的比例都超过了 50%。管理费用占村集体支出的 20%~30%。

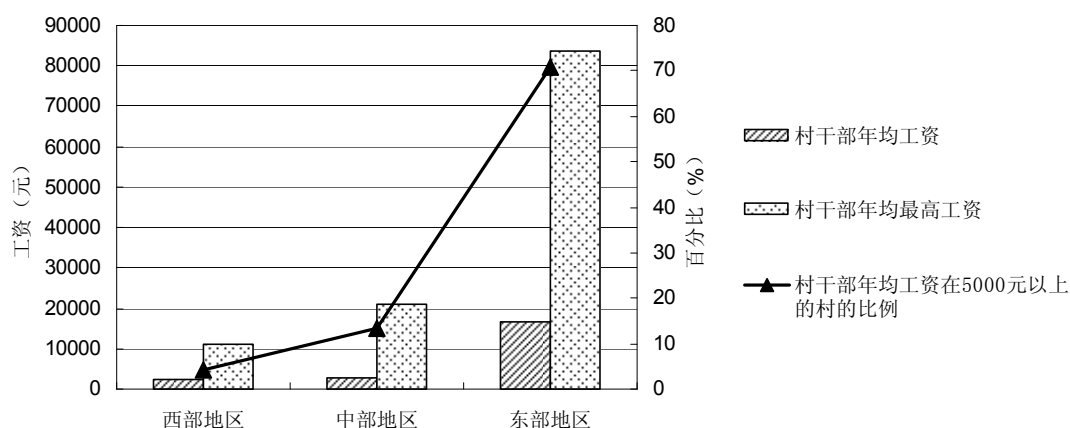
被调查村庄 2005 年共发生管理费用 3.44 亿元,平均每个村管理费用 16.05 万元。东、中、西部村管理费支出情况如表 1。从结构上看,村组干部工资占 61.7%,业务管理费占 18.7%,日常办公开支占 15.2%,集体用水电费占 4.47%。东部地区村人均管理费支出为 120.35 元,分别是西部的 17.83 倍和中部的 5.86 倍。

表 1 东、中、西部村管理费支出情况 单位:万元,%

	西部地区		中部地区		东部地区	
	万元	%	万元	%	万元	%
村管理费总额	931.95	100	2374.04	100	39893.02	100
村组干部工资	632.65	67.9	1309.05	55.1	17815.06	44.7
集体用水电费	71.02	7.6	120.49	5.1	12407.45	31.1
日常办公开支	131.74	14.1	633.65	26.7	4099.54	10.3
业务管理费支出	96.54	10.4	310.85	13.1	5570.97	14.0
人均村管理费支出	6.75	—	20.55	—	120.35	—

不同地区村干部报酬相差悬殊。平均每个行政村有村干部 5.41 人,干群比例为 1:331。被调查村村干部年平均工资为 8714 元。从分布情况看,年报酬低于平均水平的共 2038 个村,占 77.7%,高于该水平的共 584 个村,占 22.3%。从区域分布看,东部地区村干部年均工资

是西部的 7.21 倍，是中部的 6.27 倍。西部地区村干部年均工资为 2282.99 元，其中村干部年均工资在 3000 元及以下的村占 81.1%。中部地区村干部年均工资为 2626.79 元，其中村干部年均工资在 3000 元及以下的村占 69.5%。东部地区村干部年均工资为 16460.64 元，其中村干部年均工资在 3000 元及以下的村占 15.5%。村干部年均报酬最低的陕西省仅为 1051.85 元，最高的上海市为 34431.41 元，后者是前者的 32.73 倍。东、中、西部村干部工资情况如图一。



(三) 村级债务负担重

表 2 反映了 2005 年被调查村庄村级集体资产负债情况。被调查村庄 2005 年末累计集体资产总额均值为 371.81 万元，东部地区平均每个村庄集体资产总额为 727.86 万元，规模较大，而中部地区平均每个村庄资产只有 44.14 万元，西部地区更少，为 21.45 万元。被调查村庄集体平均负债水平为 176.24 万元，东部村庄平均负债 305.61 万元，中部平均负债 52.48 万元，西部平均负债 22.77 万元。村集体负债主要来自个人借款，平均比重占 41.43%，中部地区个人借款比重最高，达到了 53.46%。信用社也是村庄借款的主要渠道，平均比重占 17.85%。

表 2 2005 年村级集体资产负债情况 单位：万元，%

	综合	西	中	东
一、年末累计资产总额均值	371.81	21.45	44.14	727.86
构成：1、流动资产	39.18	18.47	29.91	41.09
2、长期投资	5.11	2.99	8.88	4.95
3、固定资产	51.61	77.87	58.95	51.31
4、其他资产	4.10	0.67	4.87	2.65
二、年末累计负债总额均值	176.24	22.77	52.48	305.61
构成(%)：1. 向信用社借款总额	17.85	25.86	18.44	14.54
2. 向其他银行借款总额	4.40	5.49	5.77	3.34
3. 向企业法人借款总额	10.23	8.85	6.20	12.66
4. 向个人借款总额	41.43	46.95	53.46	33.66
5. 向民间金融机构借款总额	4.83	1.85	6.54	5.16
三、2005 年负债资金使用结构				
1. 办企业	3.62	3.62	10.84	13.95
2. 支付干部工资	13.75	13.75	16.21	11.77

3. 上缴税费	4.28	4.28	7.86	2.73
4. 公共基础设施建设	42.84	42.84	34.29	47.30
5. 教育支出	17.11	17.11	13.59	3.42
6. 偿还旧债	13.21	13.21	9.05	11.59

从负债资金的使用结构看，1710 个村庄回答了村庄负债使用的问题，村庄负债资金最主要的用途是公共基础设施建设。东部地区负债资金用于办企业的比重明显高于西部地区。中西部地区负债资金用于教育支出的比重很高。中部地区村庄负债用于支付干部工资和上缴税费的比重最高，分别达到了 16.21%和 7.86%。

被调查村庄中有 32.9%的村庄资不抵债，也即净资产小于零。净资产处于-10 万~0 万元之间村庄比例为 21.9%，处于 0 万~10 万元、10 万~50 万元、50 万~100 万元、大于 100 万元的村庄比例分别为 18%、16.8%、7.2%和 25.1%。

（四）多数村庄集体经济实力变化不大

所调查村庄中村集体经济实力不断增长、变化不大和有所下降的村庄比例分别为 25.5%、56.1%和 18.4%。西部地区村集体经济实力以变化不大为主，占 71.3%。中部地区村集体经济实力有所下降的比例将近 3 成，中部村集体经济实力不断增长的比例只占 12.2%。东部地区村集体经济实力不断增长的比例为 40.5%，中部和西部地区只有 10 多个百分点的村集体经济实力在不断增长。

东部地区村干部更多地认为要靠招商引资、出租集体资产或集体土地来壮大集体经济实力，比例分别占到 74.5%和 81.1%，分别比中部和西部地区村庄高出 16.5%、37.5%和 12.7%、30%，这也反映了东部地区村干部对招商引资并出租集体资产或土地更大的认可度和现实可行性。中部和西部地区村干部更倾向于争取上级下拨或补贴，比例为 88.4%和 75.4%，比东部分别高出 20.4%和 7.4%，表明在一定程度上中西部村庄对政府的依赖性较大。

二、农民收入差距悬殊，农民增收难度大

由于多种因素的影响，不同地区的农民收入存在显著的差距，农民增收在现实中也面临诸多障碍。

（一）地区之间农民收入差距悬殊

被调查村庄农民人均纯收入水平达到了 3823 元，高于 2005 年全国的平均水平。从收入分组情况来看，收入水平在 2000~2999 元的村庄比重最高，达 22.01%，近一半的村庄农民人均纯收入低于 3000 元。

分地区来看，中部和西部地区农民的人均纯收入都远低于东部地区，分别是东部地区人均收入的 47.14%和 33.09%。贵州安顺市农民人均纯收入只有 997 元，不到全国人均水平的 1/3。而江苏苏州市农民人均收入为 8797 元，超过全国人均水平的 2 倍，是安顺的 8 倍。

从表 3 可以看出，东部地区的人均纯收入在 7000~7999 元间的村庄比重最大，并且将近半数样本村的人均纯收入在 6000 元以上。中部地区村庄人均纯收入集中分布在 2000~2999 元间，同时超过 6 成的村庄人均纯收入在 3000 元以下。西部地区村庄的人均纯收入也是集中在 2000~2999 元间，但超过半数的村庄人均纯收入低于 2000 元。

表 3 分地区分收入组结构 单位：%

人均纯收入	东部	中部	西部
<1000	3.17	5.39	22.52
1000~1999	6.02	20.71	31.33

2000 ~ 2999	6.18	37.21	34.76
3000 ~ 3999	13.43	29.46	9.18
4000 ~ 4999	12.86	6.90	1.47
5000 ~ 5999	11.07	0.00	0.49
6000 ~ 6999	9.60	0.00	0.00
7000 ~ 7999	14.89	0.00	0.00
8000 ~ 8999	10.82	0.00	0.00
9000 ~ 9999	8.79	0.00	0.00
> 10000	3.17	0.34	0.24
合计	100	100	100

（二）农资价格过高、缺乏资金与技术是农民增收的主要制约因素

农资价格偏高是农民增收难的最突出原因。表 4 反映了 2491 份村庄有效问卷中农民对增收困难的原因选择情况，排在首位是农资价格过高，选择此项的村庄比例接近 70%，也是所有原因中唯一超过半数的选项。选择缺乏资金与缺乏技术两项的比例接近 50%，分别排第二和第三。交通不便和外出打工不容易，在众多原因中分别排在倒数第三和第二位。这反映出，近几年国家大力改善农村交通问题取得了较好成效，同时农民外出打工的途径比较多。

表 4 农民增收困难的原因选择

原因	选择该项的村庄所占比例
农产品价格偏低，农业生产资料价格高	69.45%
调整农业结构不容易，缺乏技术	47.37%
缺乏资金	47.29%
每亩地收入不高	35.25%
本地发展二、三产业不容易	33.80%
农民观念落后	33.52%
农产品销路不好	29.51%
每家土地规模太小	27.94%
自然条件差，自然灾害频繁	23.93%
位置偏远，交通不便	22.60%
出去打工不容易，劳动力仍有富裕	21.56%
其他	1.24%

此次所调查的村庄中，有 47.3% 的村庄认为当地农民收入难以提高的重要原因是“缺乏资金”，说明很多农户都有很强的资金融入需求。近年来，随着农村信用社各项改革的推进，各地信用社广泛评定信用用户，农户贷款难的问题有了明显的缓解。从此次调查的情况看，48.3% 村庄都反映信用社在当地开展了小额联保贷款业务，各村内信用用户的数量占村总户数比重的平均值达到了 35.79%。但 60% 以上的村庄都认为，目前农户向信用社等金融机构贷款仍然很困难，各村庄获得过信用社贷款农户比重平均值仅为 18.86%，仍有大部分的农户不能获得信用社贷款，农户贷款难的问题依然还很严峻。

从表 5 可以看出，西部地区农户信用社等金融机构贷款获得情况好于中部和东部地区，中部地区农户贷款难的问题最为严重。西部地区信用社小额贷款和扶贫贷款的推动力度很

大，评定的信用户比重均值达到 38.37%，因而农户从信用社获得贷款最为容易，而且农户的资金需求也更主要是通过信用社解决。东部地区有更大比重的村庄农户的资金问题是通过私人借款解决的，这与东部地区私人收入比较高、非正规信贷市场发达是相关的。

表 5 分地区村庄农户信用社贷款情况 单位：%

	综合	东部	中部	西部
认为向信用社贷款难村庄比重	62.6	65.1	69.8	53.5
农户主要从信用社解决资金困难的村庄比重	60.3	51.2	55.5	77.2
农户主要从私人借款解决资金困难的村庄比重	39.7	48.8	44.5	22.8
获得贷款农户占总户数比重均值	18.86	12.02	20.62	26.42
信用户比重均值	35.79	28.62	45.96	38.37
小额贷款的平均规模（元）	7275.88	12404	2935.23	4149.90

农户贷款难的问题还体现在“所期望的贷款规模不能获得满足”。特别是在东部地区，虽然小额贷款比较容易从信用社获得，但小额贷款不能满足农户的资金需求，而且与其所能贷的资金规模的贡献相比，信用社小额贷款的交易成本太高，这是东部地区更多依靠私人借款的主要原因。而中部地区虽然信用社评定信用户的比重最高，但农户实际的贷款获得率却很低。

从平均的贷款规模来看，因为东部地区资金需求规模大，而且金融机构相对实力也比较强，小额贷款的平均规模比较大（12404 元），大部分村庄信用社小额贷款的平均规模都超过了万元。中部地区和西部地区信用社小额贷款的平均规模比较小，特别是中部地区小额贷款的平均规模仅为 2935.23 元。这说明中部地区所受的正规信贷约束最为强烈，不仅受到信贷门槛的约束，而且也受到信贷规模的约束。

三、土地问题是农村矛盾的焦点，农村对保障土地权益的愿望十分强烈

土地是农民赖以生存的根本，也是农民最需要得到保障的权益。

（一）农户承包经营是土地经营的主导方式

调查显示，现阶段土地农户承包经营的比例达到 94.2%。其中，东部为 91.6%，中部为 97.4%，西部为 95.2%。土地集体统一经营比例较低，平均为 4.3%。其中，东部为 5.8%，中部为 2.3%，西部为 3.6%。仅有上海市土地集体统一经营的比例达到了 11.3%，其他省份基本上都在 5.0% 以下。

调查显示，第二轮承包以来平均已有 12.5% 行政村进行过土地调整，东部调整的比例最高，达到了 15.6%，中部为 11.3%，西部为 9.2%，其中，浙江、内蒙古等地土地调整比例较高，分别达到 45.5%、36.1%。在调整土地的行政村中，85.1% 村为 1~2 次，其中 1 次的比例为 54.5%，2 次的比例为 30.6%；调整时间以 3 年和 5 年为主，分别占 24.5% 和 55.1%。

（二）土地承包经营权流转以本村内为主

表 6 反映了分地区土地流转情况。多数被调查村庄有出租土地的现象，比例达到 79.3%，平均每个村出租土地农户的比例为 20.2%。东部省份土地流转率相对较高，出租土地的村庄达到 86.5%，每个村出租户的比例达到 27.4%，其中上海市所有被调查村都有土地出租的农户，土地出租户占全村农户的比重达到 42.0%，而中、西部地区出租土地农户占全村农户的

比重仅为 11.8%和 14.1%。可以看出，土地流转与地区经济发达程度、城镇化水平具有很强的相关性，经济比较发达的沿海地区农户土地出租率较高，经济相对落后的中、西部地区出租率较低。

表 6 分地区土地流转情况

	有出租地的行政村比例	平均每个行政村出租户比例	流转给本村的比例			租金 元/公顷
			0~50.0%	50.0%~100%	其中, 100%	
全国	79.3%	20.2%	18.7%	81.3%	63.8%	4395
东部	86.5%	27.4%	29.5%	70.5%	55.1%	6255
中部	69.7%	11.8%	6.8%	93.2%	75.5%	2775
西部	79.7%	14.1%	14.8%	85.2%	65.8%	2565

土地流转以村内流转为主，流转到外村的较少。调查显示，在发生土地流转的农户中，63.8%的农户将自己承包经营的土地全部流转给了本村村民，中、西部的比例明显高于东部。其中东部为 55.1%，中部为 75.5%，西部为 65.8%。江苏、四川两省被调查村土地流转到村外的比例稍高，其中江苏有 38.6%的行政村将出租的土地全部流转到了村外，四川的比例为 29.0%，其他省份绝大多数的行政村土地全部流转到村外的比例都低于 10.0%。可以看出，土地流转以本村为主，跨村流转现象不突出。

调查显示，土地流转租金全国平均只有 4395 元/公顷。其中，东部省份平均为 6255 元/公顷，中部省份为 2775 元/公顷，西部省份为 2565 元/公顷。经济发达的东部江苏苏州市、上海金山区租金较高，每公顷达到 8925 元和 7020 元。

(三) 村干部对农村土地集体产权认识不清

农村土地归农村集体所有，这是中国农村的一项基本制度和政策，并以法律的形式确立了下来。但调查显示，有 1/5 的村干部认为土地归国家所有，4.1%的村干部对这一问题说不清楚，8.1%的村干部认为归农民个人所有，认为归村民集体所有仅占 66.1%。

61.9%的被调查村认为农村土地应该归农民永久使用，其中，东部的比例为 51.9%，中部为 69.5%，西部为 70.3%。可以看出，农村对稳定土地产权关系的愿望十分强烈，但地区差异也比较明显，中、西部省份高于东部近 20 个百分点。

整体上看，认为农村土地归集体所有最有利的比例最高，达到了 60.0%，有 29.4%的村认为归个人所有最有利，认为归国家所有最有利的村占 10.6%。同时，对这一问题的看法的地区差异很大。经济发达的东部地区认为土地归集体所有最有利的比例最高，达到 71.3%，高出中、西部近 20 个百分点；而相对落后的西部地区认为归个人所有的比例较高，分别达到 38.7%和 34.9%，尤其是地处牧区的青海和内蒙古两省对土地个人所有的愿望程度尤为强烈，比例分别占 74.4%和 61.5%，此外，中部的河北省也达到了 62.4%。可以看出，东、中、西部对土地归谁所有最有利表现出明显差异，经济发达地区对土地集体所有认可度较高，而相对落后的中、西部地区对土地个人所有表现出更为强烈的愿望。造成这种现象的原因是东部经济发达，非农就业机会多，经济实力较强的村级组织提供了大量的公共福利和服务，农民对土地的依赖性减弱，同时土地归集体所有便于统一开发经营，从而获得更高的土地增值收益；而中、西部地区经济相对落后，非农就业机会少，土地非农开发机会和收益较少，农民对土地的依赖性较强，农民更渴望通过明晰土地产权来获得长期稳定地生活来源和保障。

(四) 农村宅基地供求矛盾突出

在所调查的 2749 个村庄中，户均宅基地面积平均水平为 393 平方米，人均面积平均水

平为 107 平方米。村庄宅基地面积平均相当于同村耕地面积的 21%。建设部颁布的村镇规划用地指标为人均用地 80~100 平方米，发展用地偏紧的地区，宜在人均用地 60~80 平方米。从本次调查情况看，被调查地区农村的宅基地占地规模和水平总体上略高于村镇规划用地指标。在所调查的 2749 个村庄中，有超过 1/3（39%）的村庄反映农村宅基地供求矛盾突出。

随着大批农民进城从事二、三产业，一些农民还在城市购买了商品房，由于流转受到限制等原因，进城农民绝大多数都没有处理旧房屋或宅基地，农村宅基地及房产长年闲置的程度日益严重，形成了越来越多的“空心村”。所调查的所有村庄中，有 45% 的村反映村里还有废弃的旧房及宅基地。这些村多数集中在中西部地区和北方地区。在存在废弃的旧房及宅基地的村庄，闲置宅基地估计占地平均每个村为 2.94 公顷左右，占村庄现居住总面积的比例为 10.4%。这表明农村宅基地整理的潜力很大。

在所调查的 2749 个村庄中，搞过宅基地整理的村占约 1/4（26%）左右，节省出来的面积平均为 3.67 公顷，占原宅基地总面积的比重为 16%。节省出来的地主要是用于农业开发，比重达到 58%，其次是村办企业，占 13%，和物业出租，占 6%。开展宅基地整理工作最多的前五个地区是依次是上海金山、江苏南通、河北张家口、山东枣庄和甘肃庆阳。其中上海金山最高，已经有近一半的村（49%）开展过宅基地整理工作，平均每个村整理出宅基地 9.29 公顷，占原宅基地总面积的比重达到 15.7%。

在所调查的村庄中，认为有必要引导农民集中居住的村的比例略多，占 55%，认为没有必要集中居住及合并村庄的占 45%。关于引导农民集中居住的难点，调查中反映，最大的难点是贫困户承担不了成本，占调查村的比例为 60%；农业生产不方便、生活成本增加和村里的住房刚建好等分别占 45%、35%和 31%。其中反映村里的住房刚建好的比例约 1/3，是一个不低的比例，显示对村庄进行改造要慎重。分地区看，也有集中反映最大的难点是农业生产不方便的地区，包括重庆市、江苏南通市和江苏苏州市等 3 个地区；有集中反映最大的难点是生活成本增加的地区，包括河北张家口和上海金山等两个地区。有近一半（48%）的村担心村庄改造后，农民家家户户都欠债。有 34% 的村担心违背农民意愿，搞片面的村庄撤并。

（五）村民上访反映最集中的问题是土地问题

土地是农村经济发展的基本要素，土地问题也是农村中矛盾频发的一个焦点，其中尤以土地征用问题比较突出。对 2749 个村庄的统计结果显示，有村民上访村庄的比例为 28.9%。分地区看，东部发生上访的比例最高，为 32.5%，西部次之，为 27.6%，中部最低为 24.8%。

村民上访反映最集中的问题是土地问题，主要有土地征用、承包地流转和宅基地等问题（如表 7）。调查显示，约 40% 的村民上访反映的是土地征用问题，承包地流转占 26%，合计 65.4%；东部地区的土地问题矛盾比较突出，因土地征用上访的占 48.1%，因承包地流转上访的占 25.6%，合计 73.7%；西部地区次之，因土地征用上访的占 34.5%，因承包地流转上访的占 24.3%，合计 58.8%；中部地区因土地征用和承包地流转上访的分别占 26%和 28.8%。

表 7 分地区村民上访反映最集中的问题 单位：%

	合计	西部	中部	东部
土地征用	39.4	34.5	26.0	48.1
承包地流转	26.0	24.3	28.8	25.6
污染	24.3	18.4	17.5	30.4
社会治安	10.2	14.1	11.3	7.7
其他	7.3	8.7	16.4	6.3

四、农村劳动力就业结构发生深刻变化

随着农村富余劳动力逐步转移到非农产业或在城镇就业，农村劳动力的就业结构已发生了巨大的变化。

（一）近一半农村劳动力转入非农产业

此次调查涉及 2005 年 212.73 万农村劳动力的就业情况。从就业结构看，如表 8 所示每个村平均拥有劳动力 1081 人，务农的占 52.1%，在本地从事非农业的占 21.06%，外出打工的占 26.51%。村庄一级的就业结构地区间呈现明显的差异，东、中、西部地区务农劳动力比重分别为 44.64%、54.52%和 61.94%；在本地从事非农业的劳动力比重分别为 34.66%、10.37%和 8.64%；外出打工的劳动力比重分别为 21.97%、31.02%和 29.44%。中西部地区劳动力流出的比例都比较高。东部地区的农村是劳动力的重要流入地。平均每个村吸收外来劳动力 491 人，外来劳动力与本村劳动力的比例接近 1：3。

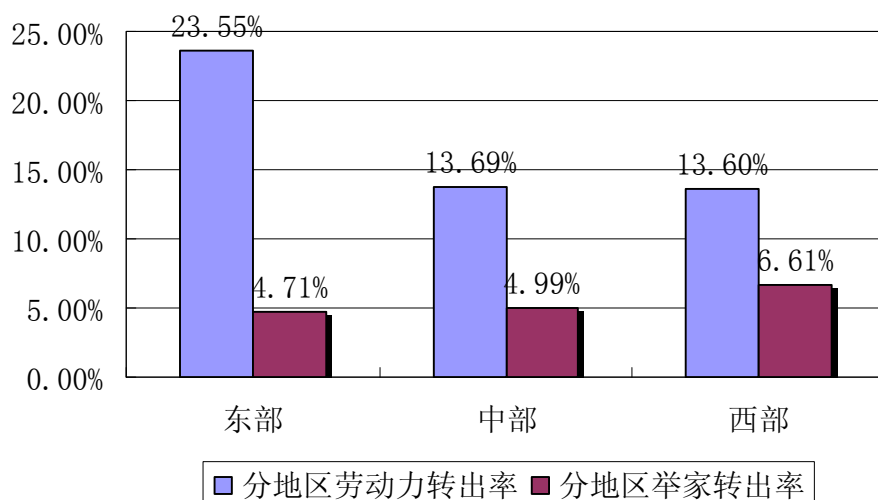
（二）常年外出就业的农村劳动力稳定增加，举家外出的农村劳动力占到一定比例

长期以来，农民外出打工主要表现为两种形态：一是“候鸟式”流动，即农民外出务工以年为周期在城乡和地区之间往来；二是“兼业式”流动，即农村劳动力利用农闲时间季节性地外出打工。此次调查表明，农民外出打工出现了两个新的迹象：一是完全脱离农业生产、常年在外打工的农民工已经占到较大比例。调查表明，以常年外出计算的农村劳动力的转移率平均为 18.1%，其中东部 23.55%，中部 13.69%，西部 13.6%。这表明转入非农产业的全部农村劳动力中，已经有接近 40%的属于常年在外从事非农业。二是举家外出、完全脱离农业生产和农村生活环境的农村劳动力已经占到一定比例。从调查结果看，举家外出的劳动力占全部劳动力的比重平均为 5.29%，东部 4.71%，中部 4.99%，西部 6.61%。如图二所示。与劳动力转移率的地区性差异截然相反的是，经济发展水平较高的东部地区举家外出率最低，而西部举家外出率最高，常年外出的劳动力中已经有 1/3 实现了举家外出。这次调查表明，越来越多的农村劳动力正在由“亦工亦农”向“全职非农”转变，就业兼业性减弱；由“候鸟式”流动向迁徙式流动转变，转移稳定性增强；由城乡间双向流动向融入城市转变，在城镇定居的农民工逐渐增多。

表 8 2749 个村庄农村劳动力的就业构成

单位：人、%

	本村劳动动力		外出打工		本地务农		本地从事非农业		外来打工	
	人数	占全村总人口比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	占本村劳动力比例
全国	1081	55.25	260	26.51	548	52.10	278	21.06	273	18.03
东部	1226	56.7	246	21.97	481	44.64	507	34.66	491	30.88
中部	768	51.11	223	31.02	472	54.52	75	10.37	30	4.39
西部	1150	57.02	322	29.44	737	61.94	93	8.64	60	4.84

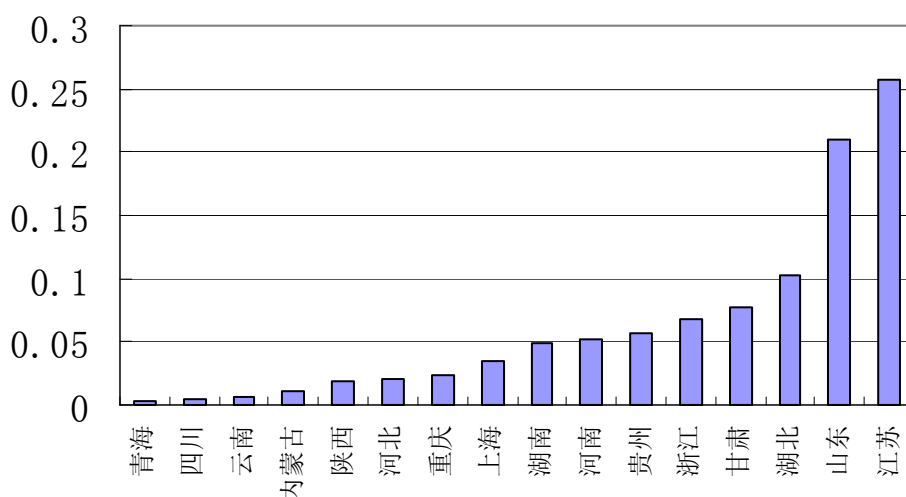


图二 分地区农村劳动力常年外出和举家外出的比例

（三）3/4 的村庄已无青壮年劳动力可向外转移

各村拥有的 30 岁以下青壮年劳动力为 299 人，东部 323 人，中部 260 人，西部 298 人。从农村青壮年劳动力的就业构成看，常年外出打工或在本地从事非农业的劳动力全部村庄平均为 154 人，东部 182 人，中部 120 人，西部 144 人，农村青壮年外出打工或就地从事二、三产业的比例平均为 54.12%，比所有劳动力的转移率 47.9%略高。

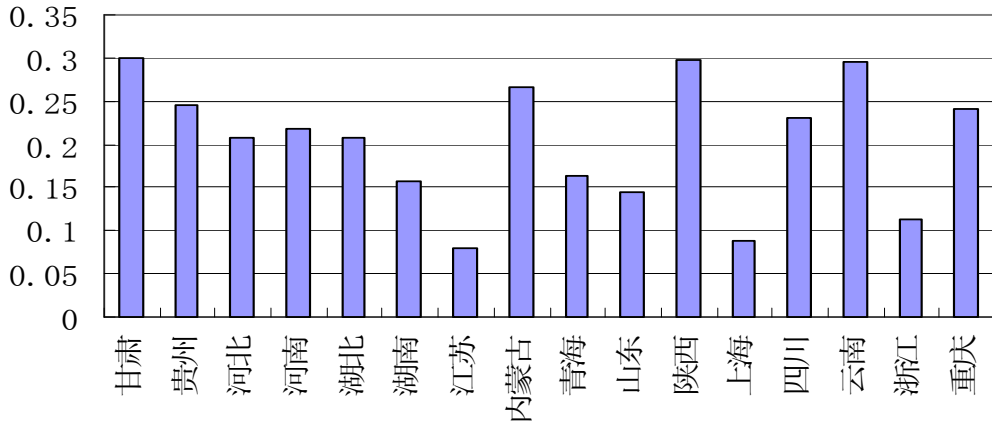
在该项调查中，74.3%的村认为本村能够外出打工的青壮年劳动力都已经出去了，只有 1/4 的村认为本村还有青壮年劳动力可转移。这次村级调查的对象是村干部，可以看出，大部分村庄的干部认为能够转出的农村青壮年劳动力大都已经转出，他们大都对于青壮年劳动力供给的情况表示担忧。对青壮年农村劳动力转移率的进一步考察发现，近 1/3 的村青壮年劳动力转移率都在 80%以上。而青壮年劳动力转移率在 80%以上的地区，大部分（57.1%）是东部沿海经济发达地区（见图三）。



图三 各地区青壮年劳动力转出率高于 80%村的比例

（四）中西部农村尚有赋闲可转移的青壮年劳动力

从调查结果看，赋闲在家的青壮年劳动力全国平均每村 48 人，比例为 17.82%。东部赋闲率最低，为 11.3%，中部其次，为 20.42%，西部赋闲率最高，为 26.06%。这一情况表明，各地区农村劳动力在劳动时间仍存在过剩现象，总体上中西部赋闲可转移的劳动力较多。各地区赋闲农村青壮年劳动力比例见图四。



图四 各地区赋闲农村青壮年劳动力比例

五、村庄基础设施与公共服务的现状及需求

村庄的基础设施和公共服务是农民生产生活的基本条件。从调查的结果看，多数农村对基础设施和公共服务的需求远未满足。

（一）村庄道路状况参差不齐，饮水困难的问题尤为突出

被调查地区村庄内道路的平均长度 9.97 公里，其中硬化道路 4.69 公里；77%的村饮水安全；41%的村饮水存在困难；55%的村有集中供水管道，这些村中自来水用户比例为 68%。东部和中西部有明显差异。例如，江苏和上海每个村硬化道路的长度有 8 公里多，而广西不足 1 公里。饮水情况尤为明显，上海、江苏和浙江农村饮水基本全都安全，与之相比，青海、四川和甘肃等地存在饮水困难。

（二）农村公共文化薄弱，文化设施普遍较差

被调查地区 53%的村庄在近几年中有过公共文化娱乐活动，在 2005 年，每村平均放映了 5.36 场电影，剧团演出 1.68 次。调查发现，上海和浙江农村举办公文化娱乐活动的比例最高，超过 90%，贵州、内蒙古和广西比例最低，不到 27%。陕西和河南的农村电影放映次数最多，贵州和河北最少；河南的剧团演出最多，而湖南最少。

被调查村庄的文化设施普遍较差，有图书室村的比例为 25%，有养老福利院的比例为 4.1%，有文化活动的比例为 29.4%，配备电脑村的比例为 39.9%。中西部地区的文化和福利设施尤其比较薄弱，图书室拥有比例分别为 17.2%和 18.2%，文化活动中心拥有比例为 22.1%和 20.1%。东部地区超过 80%村都配备了办公电脑，而中西部村庄配备电脑村的比例都在 10%左右。分地区村庄文化设施状况见表 9。

表9 分地区村庄文化设施状况

	合计	东部	中部	西部
村两委办公场所面积 (米 ²)	374.7	560.5	252.1	199.0
配备电脑的村办公室比例 (%)	39.9	82.1	10.3	9.4
有图书室的村比例 (%)	25.0	34.9	17.2	18.2
有养老福利院的村比例 (%)	4.1	3.0	3.5	5.6
有文化活动中心的村比例 (%)	29.4	40.9	22.1	20.1
有公共文化娱乐活动的村比例 (%)	52.6	73.5	38.5	37.8
2005年放电影场次 (次)	5.6	6.8	4.2	3.8
2005年剧团演出场次 (次)	1.7	2.0	1.1	1.6
2005年村公共文化支出 (元)	6237.8	9240.1	3559.6	2366.4

(三) 农村环境污染形势严峻

总体上农村环境卫生条件欠佳。比较而言,东部地区例如上海、江苏、浙江、山东等地农村的环境卫生设施情况要明显好于其它中西部地区的农村。例如,调查发现,东部地区半数以上村庄有垃圾集中收集点,上海达到100%,而中西部地区农村大多数没有实行垃圾集中收集,这个比例在26%或以下,差距很大,比例最小的是广西,只有2%。被调查地区每村平均建公厕个数,东部也明显地高于中西部。这说明环境卫生设施的提供与经济发展程度有较大的关联性。

农村环境污染问题已经达到一个不容忽视的水平。被调查地区平均41%的村庄有环境污染问题,50%的村有污水和垃圾污染问题。存在环境污染问题的村庄的比例没有明显的地区特征和经济发展状况特征,东、中、西部各地区的农村都有比较严重的环境污染情况。例如浙江、贵州、湖南有环境污染问题的村庄的比例分别为61%、61%和56%。青海和内蒙古的比例要低些,为17%~18%(见表10)。

表10 被调查地区农村污染情况 单位: %

省份	有环境污染问题比例	污水	垃圾	噪音	河道失去治理	排序
浙江	0.61	0.59	0.53	0.13	0.48	1
贵州	0.61	0.62	0.70	0.11	0.51	2
云南	0.60	0.41	0.62	0.17	0.14	3
湖南	0.56	0.61	0.54	0.20	0.41	4
江苏	0.51	0.66	0.55	0.19	0.46	5
广西	0.49	0.45	0.37	0.02	0.35	6
上海市	0.47	0.52	0.38	0.14	0.40	7
四川	0.42	0.37	0.37	0.30	0.33	8
河南	0.39	0.38	0.63	0.09	0.20	9
山东	0.38	0.44	0.31	0.10	0.25	10
重庆市	0.37	0.48	0.58	0.13	0.29	11
湖北	0.33	0.58	0.49	0.15	0.40	12
甘肃	0.33	0.28	0.31	0.11	0.06	13
陕西	0.23	0.16	0.64	0.16	0.24	14
河北	0.19	0.39	0.75	0.04	0.32	15

内蒙古	0.18	0.29	0.93	0.14	0.07	16
青海	0.17	0.15	0.69	0.54	0.46	17

从污染源看，主要是污水和垃圾，其次是河道欠治理。50%的村所遭受的环境污染主要来源是污水和垃圾。该情况东、中、西部各地区基本一致。

（四）农村对各项公共服务需求的优先序

农村公共服务涉及内容较多，此次调查专门了解了对公共服务的需求，从调查情况看，迫切需要解决的问题选择比例由高到低依次是文化建设（82.7%）、修路（79.5%）、医疗网点（67.7%）、垃圾收集（66.5%）、厕所改造（64.2%）、饮水（62.3%）、污水处理（58.2%）、建沼气（55.6%）和用电（38.6%）。各地区认可程度的排序情况有类似性（见表 11）。例如，除河北以外，其他 16 个地区均把文化建设认可为最迫切需要解决的问题，或仅次于最迫切需要解决的问题。对某些公共服务需求的认可程度则与地区有关。例如，浙江和上海的农村饮水都得到了很好的解决，饮水不再是迫切需要解决的问题，而四川、甘肃和内蒙古等地则认为饮水是第一位或是第二位需要解决的问题。修路依然是新农村建设中应该关注的重点，东、中、西部都有 85% 以上的村庄认为修路是新农村建设中应迫切解决的问题。有相当部分村干部和村民将垃圾收集、厕所改造、污水处理和建沼气选为新农村建设中迫切需要解决的问题。医疗网点建设也是新农村建设中一个需要关注的问题，选择此项需求的村民比例为 70% 左右。将用电选为需要迫切解决问题的比例较低，均在 40% 左右。

表 11 分地区村干部认为新农村建设中迫切需要解决的问题单位：%

	综合	东部	中部	西部
饮水	62.3	76.0	71.3	76.0
修路	79.5	87.6	85.8	87.6
用电	38.6	41.5	43.8	41.5
建沼气	55.6	67.8	68.9	67.8
厕所改造	64.2	70.3	69.5	70.3
污水处理	58.2	54.8	54.2	54.8
垃圾收集	66.5	61.4	65.9	61.4
医疗网点	67.7	74.5	73.5	74.5
文化建设	82.7	87.1	80.9	87.1

六、农村社会安全网建设滞后，农村教育和医疗卫生服务质量亟待提高

农村社会安全网是救助弱势群体、缓解农村贫困的战略性创新，教育和医疗卫生关乎农民整体素质的提高和农村的可持续发展。而从调查的结果看，二者仍有较大的提高空间。

（一）“五保户”集中供养比例偏低

在全部样本中，共有“五保户”14404人，平均每个村有6.10个“五保户”，平均每82户农民负担1个“五保户”；共有892个村对“五保户”实行集中供养，占比为36.42%，其中5674人被集中供养，占比为39.39%。共有104个村建养老院（福利院），占全部调查村庄的3.78%。西部地区“五保户”总人数最多，负担明显沉重，“五保户”集中供养率中部最低，中西部与东部差距大（见表12）。

表 12 分地区农村“五保户”集中供养情况

	东部	中部	西部
五保户(人)	4761	4564	5007
平均每村五保户(人)	5.03	6.03	7.60
集中供养人数(人)	2633	1422	1619
集中供养率(%)	55.30	31.16	32.33

(二) 贫困救济率较低, 救济标准较低

调查样本共有 103962 户贫困户,“贫困发生率”(贫困户/总户数,下同)为 7.55%。在所调查的村中,中西部地区“因上学致贫”最多,东部相对较少,表明中西部教育负担最重,东部教育负担能力相对较强;东部“因病致贫”最多,表明医疗负担均较重;“因残疾致贫”东部最高,中部次之,西部最低;中西部“因经营致贫”比东部分别高出 3.3 个和 2.23 个百分点,表明中西部农民应对市场风险能力欠佳(见表 13)。

表 13 各地农村农民贫困原因情况(2006 年)

	西部地区	中部地区	东部地区
因病致贫(%)	29.88	33.62	41.73
因上学致贫(%)	43.40	34.50	24.51
因残疾致贫(%)	16.39	19.80	25.61
因经营致贫(%)	10.06	11.13	7.83
其他原因致贫(%)	0.26	0.96	0.32

被调查村庄中接受救济的贫困户数为 52993 户,“贫困救济率”为 50.92%,贫困救济标准从每月最低的 2 元钱(河南、湖南、甘肃共 5 个村)到最高的 531 元(上海市朱泾镇温河村),平均为 57.68 元,其中救济标准在 50 元及以下的共 1487 个村,占 70.84%,52~100 元的共 229 个村,占 10.91%,105~531 元的共 383 个村,占 18.25%。

中部地区贫困救济率最低,村级扶贫工作最需要加强。在所调查的村中,近一半的贫困发生在西部地区,贫困发生率西部比中部高 4.77 个百分点,比东部高 11.63 个百分点;贫困救济率中部最低,比西部低 12.4 个百分点,比东部低 28.35 个百分点;救济标准东部最高,西部次之,中部最低,东部是西部的 3.89 倍,是中部的 6.41 倍,表明中部地区扶贫工作最差,但即使在东部,仍有高达 32.79%的贫困人口未获救济。2006 年各地农村贫困户及救济情况如表 14 所示。

表 14 各地农村贫困户及救济情况(2006 年)

	西部地区	中部地区	东部地区
贫困户数(户)	50457	31367	22138
贫困发生率(%)	14.71	9.94	3.08
贫困救济率(%)	51.26	38.86	67.21
平均救济标准(元/月)	27.41	16.65	106.67

(三) 农村医疗服务水平低, 农民看病难、看病贵问题突出

在所调查的村中,东部地区行政村卫生室覆盖率(建有卫生室的村数/被调查村数,下同)最高,比中部高 3.58 个百分点,比西部高 10.15 个百分点,每村卫生室数三个地区差别

不大，但卫生室平均面积差别很大，东部是中部的 1.59 倍，是西部的 2.83 倍，每村有资格的医生东部最多，中部次之，西部最少，医生与人口之比中部最好，东部次之，西部最差，但均不理想，农村医疗资源较为匮乏（见表 15）。

表 15 各地农村村级卫生室情况（2006 年）

	西部地区	中部地区	东部地区
建有卫生室的行政村（个）	560	675	966
行政村卫生室覆盖率（%）	73.78	80.45	83.93
卫生室数量（个）	910	1064	1336
平均每村卫生室数（个）	1.20	1.27	1.16
卫生室总面积（平方米）	40568	84662	168518
平均每个卫生室面积（平方米）	44.58	79.57	126.14
具有资格的医生数（个）	1009	1605	2338
平均每村有资格的医生数（个）	1.11	1.51	1.75
有资格医生数与农村人口比例	1: 1368	1: 704	1: 1019

农民对实行新型合作医疗积极性高的村占 82.1%，积极性不高的占 17.9%；有 69.9% 的村认为实行新型合作医疗能解决农民看不起病或因病致贫问题，仍有 30.1% 的村认为新型合作医疗不能解决该问题。

被调查村庄中有 74.9% 的村庄开展了新型合作医疗。东部地区 92.6% 的村庄开展了新型合作医疗，明显高于中部 65.8% 和西部 58.3% 的水平。从筹资情况看，人均均为 36.49 元，其中个人平均缴费 17.62 元，占比为 48.29%。在江苏、上海、浙江等经济发达地区，不但农民个人收入水平较高，而且政府经济实力较强，筹资额度大，保障水平高，对于缓解大病户医疗负担的作用更为明显。

（四）义务教育阶段的负担大大减轻，保证教学质量成为农民最关心的问题

“两免一补”政策的逐步实施，大大减轻了义务教育阶段农村家庭的教育负担。在全部被调查村中，已经有 45.4% 的村实行了全部免杂费。有 27.7% 的村部分学生享受了免费教科书，16.1% 的村所有学生享受了免课本费。有 25.9% 的村只有部分寄宿生享受生活补助，12.7% 的村寄宿生都享受了生活补助。调查表明，义务教育阶段农民家庭教育支出中，学杂费这样的刚性支出占教育总支出的比重平均近 50%，其他如课本、学习用品、住宿费、交通费等方面的支出也较多。近年来，学校布局调整较大，相当一部分村庄反映学生上学不方便，无形中增加了住宿和交通等方面的支出。

教学质量已经成为农村居民教育方面担心的首要问题，有 76.9% 的村认为新农村建设在教育方面最应该尽快解决的问题是保证教学质量，有 23.7% 的村认为应该通过加强教师培训来解决这一问题。优势教师资源过度向大城市和发达地区集中，教师队伍质量存在巨大的地区差距和城乡差距。农村教师长期处于缺编状态，有的地区出现过一所学校一个教师的现象，虽然布局调整在一定范围内对教育资源的分散和结构性失调有所缓解，但农村仍然依赖着大量代课教师来满足教育教学需求。

七、基于以上六个问题的政策建议

基于调查中发现的以上六个问题，可从以下几个方面着手，以推进新农村建设取得更好的成效。

（一）大幅度增加直接用于农村中小型公共基础设施建设投入

在调查的村庄中，村民反映对推进新农村建设的提出很受鼓舞，期望也很高，盼望中央的政策能给农村的发展带来实惠。经济贫困的地区最希望办几件实事，改进农村的基础设施，

包括修路、饮水、通电等，而经济发达的地区更加重视要政策，希望加强村庄发展规划，改善村庄的环境卫生等。但从目前的情况，各地推进新农村的工作进展还很不平衡，已经推出的建设新农村的政策措施与村民的期望相比，还有一定差距。即使在一些新农村建设示范村，基础设施配套的工作依然任重道远，一般村庄的公共基础设施更加落后，已经严重制约和影响农民生活水平的提高。如甘肃庆阳目前尚有 6.1%的农户生活在“煤油灯”时代，有 9%的农户看不上电视，有 79%的农户不通电话，95%以上的村无文化室或娱乐活动室。税费改革及乡镇撤并后，乡村面临着很大的财政困难，乡、村债务无法解决，公益事业建设任重道远。农民自身投入力量非常有限，自我发展能力弱。推进新农村建设，必须大幅度增加农村中小型公共基础设施建设投入，重点支持与农业生产和农民增收关系密切的人畜饮水、乡村道路、农村水电、农村沼气、草场围栏等农村中小型基础设施建设，改善农村公共服务水平。新农村建设的难点和重点是在中西部欠发达地区。要加大中央财政对欠发达地区的支持力度，新农村建设资金的分配、建设项目安排都要向中西部欠发达地区倾斜。

（二）在保障农民土地权益方面迈出更大步伐

调查表明，由于推进农村税费改革，由农民负担问题引发的社会矛盾得到缓解或者基本消除了。现在农村最尖锐的矛盾主要与土地问题有关，土地问题已成为当前农村经济中不容回避的一个最突出的问题。用不同方式剥夺农民的土地，已成为新形势下侵犯农民利益的最主要的形式。

1. 稳定农村土地承包关系，维护农民土地承包权益

要严格执行《中华人民共和国农村土地承包法》等有关法律政策规定，坚持农村土地承包期 30 年不变政策，切实保障农民的土地承包经营权，不得违法调整农民的承包地，不得违反农民意愿强行进行土地流转，不得非法侵占农民承包地。

2. 建立健全土地承包经营权市场化流转机制

此次调查表明，随着农村劳动力大量转入非农产业，土地流转有了一定发展，尤其是在东部发达地区，土地流转的比例相对较大。现阶段我国广大中西部地区土地仍然是农民重要的收入来源，即使在经济发达地区，由于农村社会保障制度很不完善，农民对土地的依赖性还比较强，实现土地规模经营将是一个长期的过程。同时，也应该看到，伴随着常年外出就业农村劳动力的增多，农民也有了土地承包经营权流转的要求。要在稳定土地承包关系和尊重农民意愿的前提下，坚持“依法、自愿、有偿”原则，从各地实际出发，积极探索土地流转的多种形式，稳步推进土地适度规模经营。

3. 加快改革征地制度，保障失地农民的合法权益

改革征地制度，就是要确保被征地农民得到公平合理的补偿，生活水平不下降，就业有出路，长期生计有保障。这方面需要解决的问题主要有：一是对“公共利益”进行明确的法律界定，保证土地征用仅限于满足公共利益的需要；二是改善征地程序，保证农民的知情权和参与权；三是确保失地农民的长远生计；四是实现农村集体建设用地与国有土地“同地、同价、同权”；五是减少地方政府对土地转让收益及土地融资过度依赖，加快物业税改革试点，使其成为地方政府财政长期的、可持续的收入来源。

4. 逐步推进对宅基地集约利用，维护农民宅基地权益

综合本次调查，在推进新农村建设过程中，必须逐步推进对宅基地集约利用，加强对宅基地资源的开发和管理，建议从以下几方面着手：一是加强对宅基地的规划管理，引导农民集中居住，节约宅基地资源，缓解农村宅基地供求矛盾。二是充分发现有废弃的旧房及宅基地的潜力，推进农村宅基地整理，合理开发宅基地资源。三是推进改革，逐步允许和引导农村个人建房有条件的跨村镇使用土地，优化农村宅基地空间布局。四是在引导农民集中居住、推进农村宅基地集约利用中尊重和维护农民宅基地权益。农村宅基地是农民从农村集体经济组织分配取得的一项重要财产，尤其是在经济发达地区和城市郊区具有很高的经济价

值。农民集中居住是一个自然的渐进过程，不能违背经济社会发展规律，急于求成。要保障农民的知情权和参与权。维护农民权益，保障农民利益，是推动宅基地置换的关键。要让农民得到实实在在的好处，通过宅基地置换改善居民生产、生活条件，并保证农民生活质量不降低。引导农民集中居住要从实际情况出发，因地制宜，不搞一刀切，在尊重农民意愿的基础上，充分考虑农村工业化、城镇化的现状、发展趋势和村镇合理布局。

（三）完善农村劳动力转移和就业政策

根据这次实地调查的数据，现阶段我国农村劳动力劳动时间过剩。在西部地区，仍存在较多赋闲的青壮年劳动力，同时，又存在农村劳动力在部分地区转移殆尽的风险。这预示着我国农村劳动力的供求关系正在从长期的“供过于求”逐步转向“既过剩，又不足”，“过剩”是指总量上劳动力按劳动力时间衡量，折算成劳动力仍然是供大于求的；“不足”是指结构上有技能的、年轻的农村劳动力的供求正在逐步向供不应求转变。目前，各级决策部门普遍认为农村尚有1亿、甚至1.6亿农村剩余劳动力。对此，需要进一步进行测算和论证。不能抽象地从总量角度看待农村劳动力的供求关系，更应该重视从结构角度看待农村劳动力的供求关系。随着农村劳动力供需结构性矛盾的日益突出，农村劳动力输入地和输出地的政府都应该认真考虑如何完善农村劳动力的转移政策。

1. 重视提高务农劳动力的素质和劳动技能

随着农村青壮年劳动力大量转入非农产业和城镇，特别是随着常年外出农村劳动力的增多，农村劳动力的老龄化问题日趋显现。在调查的上海、浙江和江苏等发达地区的农村，确实存在“精兵强将去创业，年轻力壮去打工，老弱病残搞农业”的问题。调查中村庄干部普遍反映，劳务输出虽然成为增加农民收入主要的一个渠道，并形成劳务产业，但初中以上文化的青壮年劳动力大量外出，留守人口文化素质较低、接受新事物能力弱，农村发展缺乏后劲。要加强专门针对务农劳动力的技能培训，通过发展农业职业教育，培养合格的农业经营者，重点扶持农业专业大户。加大对农业机械化的支持力度，提高农业劳动生产率。

2. 把保护农民工合法权益的政策落到实处

近年来，我国大幅度调整了对农民进城就业管理服务的有关政策，对农民工的社会管理正在向维护权益和服务转变。特别是2006年国务院关于农民工的40条指导意见的出台，标志着这方面的政策更加明确。从现实情况看，当前关于农民工的政策和管理制度还没有真正摆脱城乡分隔体制的影响，距离平等就业，形成城乡统一的劳动力市场还有相当的距离；农民工合法权益受到侵害的问题比较突出。要进一步消除对农民进城就业的不合理限制和歧视性规定。尽快制定诸如有关民工工资支付的具体法律法规，建立和完善农民工劳动合同管理制度。同时，强化各级工会的功能，提高农民工的组织化程度，发挥其在保护农民工权益方面的积极作用。

3. 完善农村劳动力转移培训政策

要把支持的重点放在新进入劳动力市场的初、高中毕业生。整合农村各类教育资源，形成中小学文化教育和成人职业教育并行的农村教育体系，逐步扩大农村职业高中的数量和规模，大力推动职业教育和培训与农村基础教育相结合。把农村劳动力培训经费纳入财政经常性预算科目，并根据财力的增长情况，不断增加对农村劳动力转移培训的投入。充分调动政府部门、用人单位、培训机构和农民的积极性，逐步形成多元化的转移培训投入机制。打破部门界限，发挥好现有培训资源的作用，避免基础设施重复建设，减少财政负担，取得最大效益。

4. 完善农民进城定居的政策措施

目前，举家外出的农村劳动力已经占到一定比重。这些农民，虽已进城务工，但农民的身份没有变，未被城市认同接纳为城市居民。必须看到，大量进城农民长期处在城市的边缘，不被城市认同接纳乃至受到歧视或伤害，融不进城市社会，享受不到应有的权利，将会累积

很多矛盾。要以开放和包容的胸襟，对农民工由排斥到容纳，由管制为主转向服务为主，改变农民工“边缘化”的社会地位。要把进城农民工作为城市居民的一部分，纳入统一的管理和服务，逐步做到权利平等。在住房、交通等城市基础设施的建设上考虑进城农民工的需要，使义务教育、公共卫生等基本公共服务逐步覆盖到农民工。允许长期进城务工农民工尽快融入城市，完成身份的转换，使他们能够在城市安居乐业。

（四）按照农村特点和农民需求办好农村金融

调查结果显示，现行农村金融体系并不能真正从农户和农村企业的金融需求出发提供金融服务。农村金融不同于城市金融，农村金融机构面对的是分散的小规模农户和大量的农村中小企业。农民和农村中小企业对金融需求一般具有期限短、频率高、数额小等特点，金融机构对其服务的交易成本比较高。农村信贷市场信息不对称现象相对于城市工商贷款而言更为突出。城市工商业贷款中使用的传统意义上的抵押品，在农村严重缺乏。农业经营受自然和市场影响具有高风险性，使得农村金融机构的运作存在高风险性。因此，农村金融服务的特殊性决定了农村金融机构必须进行金融产品和服务方式的创新，在有效满足农村金融服务的同时，实现自身的风险最小化和可持续经营。仅靠农村信用社系统的信贷实力，不可能解决有效服务“三农”问题。必须从农村金融体系的整体着眼，以建立一个更完善、更有活力的真正为“三农”服务的农村金融体系为目标，推行全面的农村金融改革。随着各大商业银行纷纷从农村地区撤出，监管部门应放松市场准入管制，允许新设机构进入农村金融市场，特别是在兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织方面要迈出更大的步伐。

（五）加快农村教育、医疗卫生、社会保障的发展步伐

1.提高教学质量，减轻农村非义务教育阶段的沉重负担

现阶段中西部农民贫困的首要原因是子女上学，东部地区这一原因致贫的比例也相当高。随着义务教育阶段“两免一补”政策的稳步推行，义务教育阶段的负担已逐渐退居次要地位，非义务教育阶段的费用已构成当前农民家庭的最大负担。因此，解决农村贫困问题，除了实行贫困救济，发展农村经济外，还要“减负”，尤其是农民的教育负担。首先是切实推行免费的义务教育，使农村所有孩子都能享受到义务教育的阳光雨露，接受最基本的国民素质教育。其次是完善非义务教育阶段的教育扶助、救助制度，尽可能保证有志青年不因交不起学费而辍学。调查表明，农村学校师资力量短缺，教学设施落后，教学质量不高，是当前农村义务教育发展迫切需要解决的问题。应加大对农村教育的投资力度，鼓励有志青年投身农村教育事业，提高农村学校教师待遇。

2.加快推进农村新型合作医疗制度建设，完善医疗救助制度

农村因病致贫的比例相当高，而且通常都是大病。由于现阶段合作医疗的筹资标准较低，不足以抵抗大病，“因病致贫”在所难免。解决农民“因病致贫”问题，不仅需要充分调动农民参与合作医疗的积极性，提高新型农村合作医疗筹资标准，而且还要从国家的医药卫生管理体制入手，解决城乡医疗资源的严重偏斜问题。目前，医疗救助制度处于探索阶段，需要尽快完善运行机制。一是增加投入，提高救助效果。二是完善瞄准机制。医疗救助应当瞄准那些真正因大病致贫、返贫的家庭。

3.进一步完善“五保户”集中供养制度

“五保户”作为农村社会的一个特殊群体，在农村全面的社会化养老体系尚未建立之前，对他们进行特殊的眷顾、使他们老有所养是文明社会的一个道德义务。现阶段这一制度存在的根本问题是：集中供养率偏低，农村福利院（养老院）建设滞后。因此，在维持家庭养老的根本前提下，应首先对“五保户”实施“能保尽保”的原则，将其全部纳入农村基本养老体系，实现集中供养。在集体经济较发达的地区，实施国家和集体共同出资，兴办养老院（福利院）；在集体经济欠发达的中西部地区，应主要由中央和地方财政出资建设福利院，还可充分动员社会力量（如福利彩票、个人捐助、企业赞助等形式）解决福利院建设的资金筹措

问题。

4.合理确定农村低保标准和对象，保证应保尽保

从各地的情况看，除了经济发达地区如上海、苏州、无锡等地在农村建立了相对完备的农村“低保”制度外，多数地方的贫困救助工作仍很不到位。在全国范围建立农村最低生活保障制度，要合理确定低保标准和对象，保证应保尽保，资金应由中央和地方财政共同负担。

5.积极探索发展农村社会养老保障

各地可依经济社会发展水平试行低水平、广覆盖的农村养老保险制度，解决农民的后顾之忧。

（原文载于《改革》2007年第6期，总106期）