

# 新农村建设进程中的现实困境\*

## ——基于湖南省万户农户调查

陈文胜

**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：政府财政投入效益有限，惠及面不足；农民增收空间有限，未来预期不足；农田基本设施防汛抗旱能力有限，粮食安全保障水平不足；农民合作组织发展缓慢，规模化水平不足。基层政府在群众中的公信力有待提高；基层政府的公共财政体制亟待改革；农民参与公共事务的机制有待完善。基层社会真空出现，社会风气明显下降；农民教育支出压力仍然较大，外出打工生存环境维艰；合作医疗手续繁杂，乡村医生数量和素质无法满足现实需要；生活垃圾缺乏规范管理，生态环境面临治理压力。农民文化生活需求强烈；农村文化生活形式单一；文化基础设施严重缺乏。

**关键词：**新农村建设 现实困境 湖南省 万户农户调查

### 一、调查背景与意义

自从建设社会主义新农村提出以来，新农村建设已经取得了非常巨大的成就。中国共产党十六届五中全会提出的建设社会主义新农村，既是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，2005年中央“一号文件”中就明确新农村建设是一项长期工作，并指出“十一五”时期是社会主义新农村建设打下坚实基础的关键时期。但是，新农村建设必然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，随着时间的推移，就必然会不断出现新的问题，产生新的矛盾。新农村建设的现实状况究竟如何？农民群众和基层干部是如何评价新农村建设的？本文通过对湖南省万户农户的调查，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果，分析进一步推进新农村建设的经济、政治、社会、文化、环境等方面存在的现实困境，以不断探索新的办法和新的措施。

\*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。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。

## 二、调查方法

1.问卷调查。课题组在2007年至2008年历时一年多的调查中,共计发放调查问卷11000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的差异进行问卷调查。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。

2.座谈调查。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。

3.个案访谈。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。

4.文献资料调查。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材料,从而获得了一些数据资料的支撑。

## 三、样本概况

调查样本范围遍及湖南省14个市(州)中的10个。它们既有工业发达地区,也有典型的农业地区;既有各方面均衡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。在对23个县33个乡镇的样本调查中,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)。本次调查共回收有效问卷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
株洲市	醴陵市	泗汾镇		衡东县	大铺镇
湘潭市	岳塘区	荷塘乡		耒阳市	哲桥镇
益阳市	桃江县	鸬鹚渡镇			新市镇
常德市	澧县	宜万乡		衡阳县	金溪镇
	临澧县	九里乡			三湖镇
	汉寿县	东岳庙乡			渣江镇
邵阳市	双清区	火车站乡			响岭镇
	洞口县	洞口镇			西波镇
永州市	芝山区	菱角塘镇	岷山镇		
	东安县	鹿马桥镇	台源镇		
	宁远县	太平镇	潮江乡		
湘西自治州	凤凰县	吉信镇	关市镇		
	龙山县	茨岩塘镇	溪江镇		
	永顺县	毛坝乡	郴州市	临武县	麦市乡
				资兴市	坪石乡

被调查农民的年龄绝大多数在 18~50 岁之间,从事的职业主要分布在农业,家庭人口为 4 口和 4 口以上的占大多数。这些都与农村的实际情况基本符合,说明样本具有一定的代表性。样本的具体情况如表 2 所示。

表 2 农户样本的基本情况

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	家庭人口	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

#### 四、新农村建设的进展与评价

在新农村建设的进程中,农业正在从传统走向现代,绝大多数农民正在由温饱迈向小康,农村正在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,缓和了乡镇政府与农民的矛盾。在基层干群紧张的高农民负担时代,要求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%,不满意的占 20.3%。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、面子的问题结果会出现一些偏差,但是,79.5%表示满意的比例很能说明农民的基本态度。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%。在对乡镇政府去留的问题上,课题组设计了两个调查问题:对于“农民认为最需要哪一级政府”的问题,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它级别的政府,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政府”的问题,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变。事实上,农业税取消以后,调查区域基本上再也没有发生农民与乡镇政府大规模冲突的事情了。

第二,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。村民自治是乡村治理制度的核心内容,对村民自治的评价一定程度上反映了农民对基层民主的看法。关于村级民主进展情况的判断从以下两个方面得出:一是农民对村级民主的参与意识和参与情况有较大提高。在对村委会民主选举时村民参与意识和参与情况的调查中,回答“去参加投票”的占 65.7%,回答“不一定”的占 22.2%,回答“不去的”的占 12.1%,有参与意识的比例最多;表示“如果有机会,会竞选村干部”的占 47.6%,基本上达到了被调查人数的一半,表示“不一定”的也占到了 27.8%,明确表示“不参加竞选”的占 24.6%。在“如果有机会,是否去竞选乡镇政府领导干部”的调查中,回答“参加竞选”的占 41.7%,回答“不参加”的占 34.7%,回答“不一定”的占 23.6%。回答参加竞选乡镇政府领导干部的被调查者竟然占到了最大的比例,表达了农民对基层政治的参与

热情，他们希望在乡村政治舞台上发挥作用。二是农民对现在村级民主的实际评价较高。在被调查的农民当中，对村“两委”及其干部工作认为“满意”的占 37.4%，认为“比较满意”的占 43.9%，总体的满意率达到了 81.3%。与此相对应的是，在对村党支部、党员的表现和作用是否满意的调查中，认为“满意”的占 37.8%，认为“比较满意”的占 44.1%。可见，农民对村级民主的效果还是比较满意的，也表明村民自治正在不断完善。

第三，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。农民最关注的路、电、水等问题，在这几年发生了非常明显的变化，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。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。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，到 2008 年，参加新型农村合作医疗的农民占全省农业人口总数的 88.69%，得到医疗费用补偿的农民占参加合作医疗总人数的 15.62%<sup>①</sup>。对义务教育阶段的学生实行免学杂费制度，到 2007 年，义务教育阶段学生免学杂费覆盖了全省农村，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<sup>②</sup>。农民收入实现了持续较大幅度增长，其中，2008 年农民人均纯收入增加的绝对值是改革开放 30 年以来最多的一年，不仅调动了农民的生产积极性，而且保障了农民安居乐业。在万户农户调查中，根据调查问卷中的自我评价，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，大部分家庭年收入集中在 4000~8000 元之间。由此可以看出，大多数农民家庭已经处于温饱阶段。

第四，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。随着经济的发展、农民收入水平的提高以及家电产品价格的下调，电视已经普遍进入农村家庭。受访的 33 个乡镇中，能接收电视节目的村达 95.7%，安装了有线电视的村达 42.3%。天天看电视的农民占被调查者总数的 78.6%，绝大多数农民的娱乐活动以看电视为主。在“主要通过什么途径了解外面的事情”的调查中，回答“通过电视”的占 55.6%，“报纸刊物”的占 20.4%，“广播”的占 5.9%，“听别人介绍”的占 9.2%，“电脑网络”的占 5.8%，“打电话”的占 1.7%，“其他”的占 1.4%。这说明，农民对外界的了解途径正在拓广，电脑网络已在农村登陆。随着文化生活水平的提高，农民的精神状态和整体素质也在不断提高。

## 五、新农村建设困境

虽然中国农村发生了翻天覆地的变化，农民从物质到精神都有了前所未有的进步，但是，当前农村的矛盾、农业的困境、农民的问题仍然明显，主要表现在以下几个方面：

### （一）经济方面

新农村建设，经济发展是基础，农民增收是核心，政府投入是关键。当前，农村经济基础仍然比较薄弱，经济发展总体水平还比较低，政府投入持续增加但效益有限，农产品市场竞争力不足，对新农村建设形成制约。

1. 政府财政投入效益有限，惠及面不足。新农村建设离不开政府财政的支持和推动。当问及“您认为本地新农村建设面临的最主要问题是什么”时，有 40.8%的被调查农民认为是农村水、电、路、医疗和教育等基础设施和公共服务差。在“农村基础设施建设的钱该由谁负责”的调查中，认为“该由中央政府负责”的占 29.1%，“该由省政府负责”的占 12.8%，“该由地市级政府负责”的占 7.2%，

<sup>①</sup>数据来源：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。

<sup>②</sup>资料来源：龙军：《湖南省 2007 年 655 万农村学生将全部免除学杂费》，《光明日报》2006 年 11 月 17 日。

“该由县政府负责”的占 3.2%，“该由乡政府负责”的占 5.3%，“该由中央和各级地方政府共同解决”的占 38.2%，“该由村级集体组织解决”的占 4.2%。这说明，农民对中央政府和省级政府的期望最大，当前农民上访也喜欢直接找中央政府和省级政府。在与农民访谈时了解到，他们大多能从电视里看到，国家近年来用了大量的钱来支持新农村建设，但是，他们却没有看到政府的大笔钱来到自己的村里或组里。受此类心理的影响，农民对未来从事农业发展的信心不足。同时，通过座谈走访发现，在新农村建设中，大量的财政资金投入到一些示范村，湖南确定了全省 48253 个行政村中的 1211 个村为新农村建设示范村，绝大多数的非示范村很难得到支持，财政投入惠及面不足，新农村建设明显失衡。

2.农民增收空间有限，未来预期不足。在被调查的农民当中，有 14.9%的农民认为“自己家庭生活状况差”，54.1%的农民认为“一般”，感到生活状况“较好”的农民仅占 24.7%，感到“相当好”的只占 6.3%。大部分农民的收入低于自己的预期，感到未来增收的空间有限。在对农民幸福感的调查中，虽然有 48.4%的农民认为自己“幸福”，但觉得“不幸福”的占 14.6%，回答“说不准”的占 37%，说明多一半的农民还对目前的生活感到不够满意，对未来的生活预期信心不足。在农民发展经济最担心的问题中，回答最担心“技术不过关”的占 38.2%，“市场价格不稳定”的占 31.4%，“打不开销路”的占 30.4%，可见，农民对未来的生产信心不足。

3.农田基本设施防汛抗旱能力有限，粮食安全保障水平不足。水利是农业的命脉，是直接影响农业综合生产能力的决定性因素之一。由于水利基础设施功能发挥极不正常，湖南水灾旱灾连年发生，农田产出效益和粮食综合生产能力受到极大的制约。尽管政府加大了对水利设施建设的投入力度，但问题依然严重。在问卷调查中，有 53.2%的县乡干部认为农村基础设施很差，严重制约了农业生产的发展空间。

4.农民合作组织发展缓慢，规模化水平不足。尽管农民人数众多，但相对于从事农业生产资料、农产品加工和销售等业务的其它市场主体的高度组织化，一家一户“原子化”的农民相互分离，处于散漫的低组织状态，无法成为完全的市场主体参与市场的利益博弈。到 2009 年 6 月底，湖南省有农民专业合作组织 9275 个，参与专业合作组织的农户占全省农户总数的 10.5%<sup>①</sup>。在本次调查的样本中，参加合作组织的农户比例只有 9.3%。对于农民参加种养业等专业合作社的调查中，表示“乐意参加”的被调查者占 63.7%，表示“看别人参加了才参加”的占 20.4%，表示“不会参加”的占 15.9%；对于村集体组织牵头入股办企业，表示“会入股”的被调查者占 31.3%，表示“看项目情况而定”的占 51.9%，表示“不会参股”的占 16.8%。这表明，农民合作意愿强烈，迫切需要加以组织和引导。

## （二）政治方面

新农村建设所面临的政治困境主要是农村政治环境比较差，政治体制不完善，农民民主权利保障机制不健全。

1.基层政府在群众中的公信力有待提高。在“受到伤害或与村里人发生纠纷时寻求解决问题的对象”的调查中，回答“找村干部”的农民占 56.9%，而回答“找其它途径例如司法机关”的占 17.6%，“找亲戚朋友”的占 10.5%，“找村里有威望的人”的占 7.8%，“找狠人和恶人帮忙”的占 1.6%，只有 5.6%的人选择“找乡政府”。这说明，乡镇政府和司法途径在乡村纠纷解决当中不被大多数农民所选择，由此看出，由于乡镇政府的职能被弱化，在现实中不仅已经无法满足农民的基本需要，而且已经缺乏应有的稳定社会的作用，特别是其农村第一线“社会防火墙”的作用已经丧失。所以，

<sup>①</sup>数据来源：张斌：《湖南农民专业合作组织 9275 个》，《湖南日报》，2009 年 9 月 28 日。

现在农民有事不找乡镇政府，直接找县级以上的政府。对比农业税取消前后所发生的群体性事件就会发现，农村矛盾的爆发点已经由乡镇政权转移到县级政权及以上。在对现在的乡镇党委、政府是否满意的调查中，表示“不满意”的农民占被调查农民总数的 20.5%，大部分农民对乡镇政府的工作还是希望不断改进和提高。而在对“新农村建设中您最担心出现的问题”的调查中，担心只搞少数样板村的示范工程的农民占 24.3%，担心搞不尊重农民意愿的“形象工程”的占 29.0%，担心采用不顾本地实际的“一刀切”工作方法的占 13.2%，担心为农民办实事由上面出政策而由基层组织或者农民出钱的占 12.9%，担心国家财政支农资金绝大多数到不了乡村的占 20.6%。可以看出，政府通过行政命令方式搞示范工程、“形象工程”等运动式新农村建设的做法成为农民最担心的事情，有这样担心的农民占到了样本总数的 66.5%。这些工程的支出目前在新农村建设支出中占到了很大比例，挤占或浪费了国家财政支农资金或者面向农村的公共财政支出，却得不到农民认可。

2.基层政府的公共财政体制亟待改革。在“希望政府做什么”的调查中，希望政府出台相关政策能够让农民参加医疗和养老保险的农民占 32.4%；排在第二位的是希望提供科技及市场信息服务的农民，占 24.2%；排在第三位的是希望让更多的农村孩子读得起大学的农民，占 23.4%；希望稳定农药化肥价格的农民占 10.2%；希望加强基础设施建设的农民占 9.8%。本项调查中，对涉及未来的医疗和养老保险等社会保障、科技及市场信息服务、农村教育有强烈需求的农民所占比例最大，达到了样本总数的 70%，而这几项重点要求基本上都属于政府公共财政所支持的范围。在“对农村状况最不满意的方面”的调查中，认为最不满意的方面是“村镇建设乱”的农民占 26.3%，认为是“交通和信息闭塞”的占 30.8%，认为是“居住条件和生活条件落后”的占 31.8%，认为是“治安状况不理想”的占 11.1%。在对“新农村建设应从哪方面先入手”的调查中，除了认为“赋予农民对乡村两级组织的监督权力”的占 13.6%和“发展经济提高农民收入”的占 37.4%以外，有一半比例的被调查者提出了关于公共财政方面的要求：认为“政府应加强对农村建设支持力度”的占 31.6%，认为“应加强对农业技术、科技文化等方面投入”的占 17.4%。总体而言，农民不满意的重点仍然在属于农村公共产品的交通、信息、规划、基础设施等方面，与农民对政府的希望和要求基本相符。从中可以看出，当前农村公共产品依然严重短缺，农民对基层政府的要求正在逐步提高，尤其对政府公共财政的覆盖面要求最为强烈。但是基层政府限于财政收入能力有限和财政体制不合理，提供农村公共产品的能力低下，远未达到农民的要求与期望，加之不合理的财政资金浪费，反而进一步加剧了农村公共产品短缺的现状。因此，农村公共财政体制改革已经成为当前基层政府改革的重点。

3.农民参与公共事务的机制有待完善。农民对村民自治的认识正在逐渐深化，对参与公共事务的要求也在逐步增加。但是，调查中发现，农民参与公共事务的制度体系还不够完善，利益表达渠道还不够畅通，有关农民参与的操作性规定欠缺，农民难以真正参与到公共事务的决策中去，农民上访和群体性事件时有发生。在“认为村子里的重大决策应该如何做出”的调查中，认为“由村里的领导人决定”的农民占 11.9%，认为“由村民代表大会决定”的占 31.9%，认为“由村民大会决定”的占 16.9%，认为“由村委会讨论方案交村民大会或村民代表大会决定”的占 39.3%。根据《村民委员会组织法》，村庄重大决策必须由村民大会决定，而由于青壮年的农民大多外出打工，村民大会很难达到法定人数。在“村组召集村民开会时，家庭中谁去的次数最多”的调查中，回答“妻子去的次数最多”的被调查者只占 17.4%，而回答“丈夫去的次数最多”的却占到了 54.1%，回答“家庭其它成员去的次数最多”的占 28.5%。可见，虽然经过多年的发展，但是，在农村基层民主政治权利保障上，妇女民主政治权利的发挥与保障仍是一个薄弱的环节，而且在中国社会传统的影响下，要实现农村男女各项权利的真正平等尚需时日。如果表达机制不完善，当公共信息不能满足

农民需求的时候，农民就会走向“反面的表达”，就会给基层政府带来很多麻烦，就可能引发群体性事件，严重影响社会稳定。

### （三）社会方面

发展农村社会事业是新农村建设的重要方面。调查显示，农村社会发展还面临着诸多问题。

1. 基层社会真空出现，社会风气明显下降。由于改革中对基层尤其是乡镇政府权力的弱化和上收，加之村级基层组织建设和民主建设不够完善，农村社会明显出现了真空。在问及“是否受到过地痞流氓的威胁或侵害”时，直接受到过和间接受到过影响的被调查农民占到了 52.7%，已经超过了样本总数的一半，表明问题已经十分严重。在回答“对找法院解决纠纷怎样看”的问题时，认为“打不起官司”的被调查农民比例最高，达 38.7%；其次是认为“法院的判决不能落实”的，达 23.4%；再次是认为“法院的权威不够”的，为 10.8%。可见，通过司法途径解决纠纷除了经济成本较高以外，解决纠纷的效果也有不小的问题，也就是农民常说的“赢了官司却输了钱”的现象，严重影响了农民对寻求司法途径解决纠纷的信心。在对当前农村社会风气的评价中，认为“不好”的农民占 26%，认为“一般”的占 59.9%，认为“很好”的占 14.1%，认为“很好”的比例远远低于认为“不好”的比例，说明当前农村社会风气明显在下降，存在较多问题。而与此同时，调查表明，比较严重的农村社会问题主要集中在以下四个方面：认为“老弱病残得不到帮助”的被调查农民占 32.4%，认为“社会风气不正”的占 30.4%，认为“六合彩问题”的占 19.6%，认为“人身和财产安全问题”的占 17.6%。在关于村民邻里关系的调查中，回答“很好，经常串门，有事互相关照”的农民占 60.3%，回答“一般，不怎么往来”的占 23.9%，回答“经常吵架”的占 7.7%，回答“说不清”的占 8.1%。这说明，虽然农村社会风气在下降，但由于地缘、人缘的原因，传统的习俗仍然在发挥作用，需要加以认真研究和合理引导，让传统的习俗为农村社会风气的好转发挥良好的作用。

2. 农民教育支出压力仍然较大，外出打工生存环境维艰。在“孩子上学的费用能否承受”的调查中，仍旧有 32.2% 的被调查者认为“承受不了”，占样本总数的将近 1/3，认为“勉强可以”的占 41.1%，认为“可以”的占 26.7%。可见，农村教育体制改革虽然大大减轻了农民的教育负担，但是，因为城乡教育投入差别、农村教育基础落后等原因，在农村教育支出仍然是农民家庭的一项很大的负担。农民工问题是目前受到社会广泛关注的问题。在对“农村青年进城打工的最大收获是什么”的认识上，认为“挣钱多”的被调查者占 35.8%，认为“增长见识”的占 36.5%，认为“提高素质”的占 22.6%，认为“城市生活舒适”的只占 5.1%，可见，增加收入或者为未来增加收入是农村青年进城打工的最大动因，认为“城市生活舒适”的比例很少则说明农民在城市打工待遇过低，生活仍然很艰苦，无法融入城市。进一步的调查显示，农民到城市打工最大的苦恼集中在四个方面：认为“没有亲友难以找到工作”和“遇到困难时得不到帮助”的被调查者占 23.4%，认为“找不到合适的事”的占 39.8%，担心“做了事拿不到工资”的占 22.1%，认为“在城里打工工资低而生活费用高”的占 14.7%。导致这四个问题的根本原因与当前的劳动就业制度有关。在低工资和缺乏相应的社会保障的情况下，农民工对城市生活费用高的苦恼反而排在最末，从另一方面说明农民对在城市生活要求很低。

3. 合作医疗手续繁杂，乡村医生数量和素质无法满足现实需要。尽管新型农村合作医疗进展良好，缓解了农村看病贵的问题，但农村医疗水平依然较低。调查发现，81.5% 的农民对农村医疗现状不满，农民看病难的问题还很突出。到 2008 年，虽然湖南省新型农村合作医疗覆盖面达到了 88.7%，但补偿标准偏低，手续繁杂，农民很不满意。根据调查，有 64.8% 的农民认为乡村医生能够或者基本能够满足村民看病需要，有 51.9% 的农民有病时会首先选择看乡村医生。这是因为乡村

医生与农民有共同的语境，特别是方便、应急、费用低、实惠，因而获得农民的喜欢。但是，调查也发现，几乎所有的乡村医生还没有一个本科毕业的，研究生学历的医生就更不用说了。所以，现有的乡村医生数量和质量很难满足农村的现实需要，而且乡村医疗卫生设施简陋，服务体系不健全，农民一旦患了比较严重的病还得到城市医院就医，大大加重了农民的各种费用负担。

4.生活垃圾缺乏规范管理，生态环境面临治理压力。生态环境问题已经成为农村的一个突出问题，新农村建设面临沉重的环境治理压力。农村生活垃圾和养殖垃圾乱堆乱放的现象严重。在对农户生活垃圾处理方式的调查中发现，75%的村没有生活垃圾和养殖垃圾堆积地点，66.8%的农户垃圾处理方式是就地堆放，100%的村完全没有对生活垃圾进行分类处理。调查显示，有33.3%的村制订的村规民约中有对生活垃圾处理的规定，但是，苦于农村环保机构与队伍的缺乏，其实施效果并不明显。

#### （四）文化方面

农村文化发展面临着文化管理体制不顺、机制不活，文化公共产品提供不足，文化基础设施落后，文化娱乐方式较单一等问题。

1.农民文化生活需求强烈。在“最喜欢参加哪种活动”的调查中，喜欢“参加文化、科学知识学习”的被调查者占34.6%，喜欢“农业技术培训”的占38.0%，喜欢“副业技术培训”的占12.3%，喜欢“体育比赛”的占4.6%，喜欢“唱歌、跳舞等文娱活动”的被调查者占10.5%。在“最希望得到哪项技术培训”的调查中，最希望得到“农业种养知识培训”的被调查者占57.0%，最希望得到“外出打工技能培训”的占26.7%，最希望得到“电器知识”的占9.8%，最希望得到“生活知识”的占6.5%。在“平时爱看什么样的书和杂志”的问题上，爱看农业技术知识的书和杂志的被调查者占37.2%，爱看关于教育孩子的书和杂志的占26.6%，爱看故事性的书和杂志的占12.3%，爱看法律案件和法律知识的书和杂志的占14.2%，从来不看书和杂志的占9.7%，比例最少。在“平时喜欢看什么电视节目”的调查中，喜欢看农业技术知识节目的被调查者占23.3%，喜欢看新闻节目的占35.0%，喜欢看法律案件和法律知识节目的占10.4%，喜欢看教育子女节目的占6.3%，喜欢看娱乐节目的占8.5%，喜欢看电视剧的占11.8%，喜欢看生活常识节目的占2.4%，从来不看电视的占2.3%。在调查样本农民中，除了有38.3%的人认为“新农村建设的关键是改变农村面貌”之外，认为“关键是思想观念进步”的占18.5%，认为“关键是生活习俗文明”的占7.6%，认为“关键是基础设施完善”的占13.3%，认为“关键是新型产业培育”的占9.5%，认为“关键是农民素质提高”的占12.8%。从这一组数据中，不仅能了解到逐渐走上致富之路的广大农民对文化生活的渴求和期盼，也能了解到文化建设在提高农民生活质量以及培养新型农民中的重要性 and 紧迫性。

2.农村文化生活形式单一。在当今科技日益发达的情况下，农民对菩萨和神灵的信仰出乎意料。在相关问题调查中，回答“相信”的被调查者占14.5%，回答“有时不信”的占36.4%，明确认为“不可信”的只占49.1%，可见农村文化生活的贫乏。在问及“您现在的主要娱乐方式是什么”时，选择“看电视”的被调查者占56.2%，选择“逛街、赶集”的占9.9%，选择“喝茶、喝酒、与朋友聊天”的占6.5%，选择“打牌（打麻将）”的占7.3%，选择“走亲戚”的占0.8%，选择“看电影”的占13.7%，选择“读书”的占5.6%。在关于被调查农民所在村组织集体活动的调查中，回答“经常组织”的农民占22.3%，回答“偶尔组织”的占48.1%，回答“从没组织过”的占29.6%。随着农业机械化程度的提高，农民用在农业劳动上的时间越来越少，大部分农民拥有了大量的空闲时间；可实际上，除了看电视和打牌，农村并没有太多别的娱乐方式和集体活动。

（下转第42页）



- 25.尹云松、高玉喜、糜仲春：《公司与农户间商品契约的类型及其稳定性考察——对5家农业产业化龙头企业的个案分析》，《中国农村经济》2003年第8期。
- 26.周立群、曹利群：《农村经济组织形态的演变与创新——山东省莱阳市农业产业化调查报告》，《经济研究》2001年第1期。
- 27.周立群、曹利群：《商品契约优于要素契约——以农业产业化经营中的契约选择为例》，《经济研究》2002年第1期。
- 28.周立群、邓宏图：《为什么选择了“准一体化”的基地合约——来自塞飞亚公司与农户签约的证据》，《中国农村观察》2004年第3期。
- 29.周其仁：《邓小平做对了什么——在芝加哥大学“中国改革30年讨论会”上的发言》，载《中国做对了什么——回望改革、面对未来》，北京大学出版社，2010年。

(作者单位：华南农业大学广东农业企业发展研究中心，  
华南农业大学经济管理学院)

(责任编辑：黄慧芬)

(上接第22页)

3.文化基础设施严重缺乏。所调查的大部分乡镇文化设施相当落后，上个世纪80年代中期以前，一些乡镇文化基础设施建设情况较好，而到了90年代后，文化设施逐渐陈旧，器材老化，利用率低，文化场所大多挪作他用。到2006年末，湖南省只有3.4%的村有体育健身场所，5.1%的村有图书室、文化站，9.7%的村有农民业余文化组织<sup>①</sup>。而调查数据也显示，80.1%的受访者认为农村文化设施缺乏。在“您是否知道乡镇文化站？”的问卷调查中，有75.4%的农民回答“不知道”。从统计资料上看，农村也有很多文化站，但实际上只是一具“空壳”；有的地方文化站还有间房子、有个人，而有的地方根本连房子和人都没有。以课题组调查的衡阳县为例，目前虽然名义上26个乡镇有26个文化站，但大多数乡镇文化站都是“五个一”，即一块牌子、一间房子、一张桌子、一枚章子、一条汉子。由于文化基础设施十分落后，公共文化机构难以运转，文化产品、文化服务供给非常短缺。基层领导干部坦言：乡镇政府对农村文化建设普遍感到茫然无措。在调查中，有79.9%的县乡干部认为，应该尽快加强农村文化建设。

## 六、结论

湖南是个传统农业大省，在新农村建设中具有典型代表性。通过湖南的万户调查发现，农村问题逐渐变迁。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”为核心的管理民主转变，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规模化的矛盾日渐突出，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。

(作者单位：湖南省社会科学院)

(责任编辑：杨敏)

<sup>①</sup>数据来源：湖南省统计局：《湖南省农业、农村、农民基本情况——湖南省第二次全国农业普查简明信息之二》，《统计信息》2008年第59期。