

# 村庄整治的区域性特点 与综合性绩效<sup>\*</sup>

## ——基于浙江、江西和辽宁的案例分析

葛立成

**提要:** 改革开放以来,随着经济社会的迅速发展,中国城市的面貌发生了巨大的改变,而许多农村却落后依旧。为此,近年各省市相继启动了村庄整治。在此背景下,2006年浙江、江西、辽宁三省社会科学院和有关实际部门的专家学者组成了多学科、跨区域的课题组,对该三省10个县(市、区)的10个村庄进行了实地调研和案例分析,以期切实把握村庄整治的进程,系统分析村庄整治的特点,科学评估村庄整治的绩效,进一步推动村庄整治的深化。

**关键词:** 村庄整治 农村人居 环境 农村公共产品

作者葛立成,男,浙江省社会科学院经济研究所所长、研究员。(杭州 310025)

### 一、案例村庄的概况

2006年,中国的国内生产总值达2.67万亿美元,人均GDP约2100美元,第一、第二和第三产业增加值占GDP的比重分别为11.8%、48.7%和39.5%。<sup>①</sup>全国总体上已进入了“以工促农、以城带乡”、加快社会主义新农村建设的发展阶段。推进村庄整治,不仅具备了必要的基础和条件,而且已成为当务之急。

浙江省是中国东南沿海经济相对发达的省份,2006年全省人均GDP近4000美元,高于全国平均水平约1倍;第一、第二和第三产业增加值占GDP的比重分别为5.9%、53.9%和40.2%。<sup>②</sup>我们在该省的不同地区,分别选取了嘉兴市南湖区余新镇余南村、杭州市西湖区龙坞镇上城埭村和丽水市晋云县壶镇镇湖川村,作为本项调研的第一组安全村庄。

江西省是中国中部经济欠发达而近年发展较快的省份,2006年全省人均GDP突破了1300美元,

\* 本项研究获国家建设部村镇建设办公室(批准号:2006/008)资助。总课题负责人和本文执笔:葛立成;课题组成员和分报告执笔:(浙江省)闻海燕、沙虎居、应焕红、徐剑锋、解力平、李文峰、项枫;(江西省)李志萌、杨荣俊、殷东新、王纪洪、钟群英、万平贤、陆川、宋智勇、尹小健、杨志诚、郭绪明;(辽宁省)陈萍、许林海、王仕刚、刘强、李天舒、王丹。

① World Bank: Total GDP 2006, GNI per capital 2006(Atlas method);国家统计局:《中华人民共和国国民经济和社会发展公报》,2006。

② 江西省统计局等:《2006年江西省国民经济和社会发展统计公报》。

但仍大大低于全国的平均水平;第一、第二和第三产业增加值占 GDP 的比重分别为 17.0%、50.2% 和 32.8%。<sup>①</sup> 我们在该省的赣州地区,分别选取了瑞金市沙洲坝镇沙洲坝村、赣县吉埠镇枧田村、兴国县高兴镇长迳村和南康市潭口镇金塘村,作为本项调研的第二组案例村庄。

辽宁省是中国东北部经济稳步发展的省份,2006 年全省人均 GDP 约 2700 美元,略高于全国的平均水平;第一、第二和第三产业增加值占 GDP 的比重分别为 10.5%、51.0% 和 38.5%。<sup>②</sup> 我们在该省的不同地区,分别选取了丹东市凤城市凤山经济管理区大梨树村、铁岭市开原市庆云堡镇河东村、大连市庄河市塔岭镇宝巨村,作为本项调研的第三组案例村庄。

上述 10 个案例村庄,在区域条件、资源状况、人口规模、产业特色或发展水平等方面,存在着明显的差异和不同的特点,在全国农村中具有一定的代表性。这些差异和特点,也投影在村庄的建设和治理上,嵌入了村庄整治的进程。

## 二、整治重点的选择

调查表明,无论在浙江、江西还是辽宁,案例村庄整治的基本内容大致相同,主要包括整修乡村道路、整建供排水设施、整治河道、垃圾和人居环境、配套公共服务和改善农村风尚等。但案例村庄整治的重点,却由于发展基础和条件的不同,由于因地制宜和从村民最迫切需要解决的事情抓起,而呈现区域性的特征。

浙江案例村庄的整治建设,启动于 2003 年。<sup>③</sup> 整治的重点是在不断完善农村基础设施的同时,着力健全村庄公共服务;即按照统筹城乡发展、推进城乡一体化的要求,不仅将基础设施向农村延伸,而且将公共服务向农村覆盖,将现代文明向农村传播。

具体而言,这一组案例村庄的整治,着重加大了五个方面的力度:

一是改善医疗卫生设施和服务。以余南村为例,通过村庄整治,该村建立了 60 平方米的标准化社区卫生服务站,配备了执业医师 2 人,病床 2 张,由镇医疗卫生机构实行一体化管理,并统一配送药品。卫生站不仅为村民提供了质优价廉、便捷有效的医疗服务,而且还建立了所有村民的健康档案,做到了“小病不出村,大病跟踪服务”,使村民们“看病难、看病贵”的问题得到了初步的解决。

二是建立文体活动中心。以上城埭村为例,为尽快满足村民的文化和体育需求,该村提出了“文体设施向城市社区看齐”的整治目标,投资 38 万元建造了一个占地面积 500 平方米、建筑面积 400 平方米的老年活动中心,添置了室内健身器材、棋牌桌、彩电等文体设备;投资 18 万元整修了一块 600 平方米的中心绿地和两个室外健身场,为村民休闲、锻炼和群众性文体活动提供了必要的场所。

三是改进教育基础设施和服务。以湖川村为例,在村庄整治活动中,该村进一步增加了村幼儿园和两所学校的设施和设备,改善了办学条件,全村学龄幼儿入园率、学龄儿童入学率和九年制义务教育普及率均达到 100%;进一步充实了教职员队伍,提高了教育水平和质量。同时,湖川村、上城埭村和余南村都有针对性地开办了春蚕培训班、无公害茶技术培训班或产前产后管理培训班等,扩大了农民培训和职业教育的覆盖面。

四是发展社区便民服务。这三个案例村庄都建立了农技 110 的信息服务中心、妇女维权站、连锁超市、放心店或农资配送服务中心等,使村民“小事不出村”就能享受相关服务所带来的便利。同时,

① 江西省统计局:《2006 江西省国民经济和社会发展统计公报》。

② 辽宁省统计局等:《2006 年辽宁省国民经济和社会发展统计公报》。

③ 该年,针对城乡经济社会发展不协调的突出问题,浙江开始实施“千村示范、万村整治”工程。

还建立了环境保洁制度,配备了保洁员,配置了垃圾箱等环卫设施,实行了垃圾袋装化,基本形成了“户集、村收、乡镇运、县区处理”的生活垃圾集中收集处理系统。

五是健全社会保障制度。尽管具体标准不同,但上述三个案例村庄都建立了退休金制,扩大了养老保险和合作医疗等的普及率。在余南村,男60岁、女55岁的村民,每月可领取退休金475元;村庄整治后,参加养老保险的村民由95人增加到了146人,合作医疗普及率达到了85%,参加其他保险保障的人数由250人增加到了550人。

江西案例村庄的整治建设,启动于2004年。<sup>①</sup>整治的重点是由点到面、由易到难地推进村庄的基础设施建设;即按照“因地制宜、突出特色、量力而行、分步到位”的原则,进行“三清”(清垃圾、清污泥、清路障)和“三改”(改路、改水、改厕),并逐步扩大为“三清六改四普及”(增加:改房、改栏、改环境和普及太阳能、沼气池、有线电视、电话)。

具体而言,这一组案例村庄的整治,主要从三个方面展开:

一是清垃圾、清污泥和清路障。该四个案例村庄都对房前屋后的杂草和污泥进行了集中清除,制定了卫生公约,设立了有专人负责处理的垃圾收集堆放点,建立了以户为单位轮流值日或聘请专人清扫保洁的制度。对村庄内的死水塘和污泥坑进行了清理整平,农户房前屋后的排水明沟或暗沟每月清理一次,村组公共排水沟则每半年清理一次。拆除了占用公共道路、场所、乱搭乱建的违章建筑和有碍村容村貌的残垣断壁,对占道种植农作物的实行了退耕还路。

二是改路、改水和改厕。该四个案例村在整治过程中,采取“先近后远、先易后难、先主干道后支道”的方式,逐步推进道路的改造;至2006年共硬化村内主要道路33.5公里,通村公路的硬化率达30%以上,试点小组的路面硬化率达90%以上。改水方面,它们分别通过引山泉水、建独户压力井、电动井或打深水井建小型自来水厂等多种途径,解决含氟地区饮用水受污染以及缺水村的水源问题;通过新建或改建供水管网,将水管接进家门,实现农户的安全用水和方便用水。改厕方面,它们对露天粪坑、旱厕和坑式老厕进行了拆除和改造,共新建带净化处理池的水冲式公厕17所;试点小组的农户家庭已基本完成沼气式厕所、三格式无害化厕所或水冲式厕所的改造。

三是改房、改栏、改环境和普及太阳能、沼气池、有线电视与电话。2006年以来,上述四个案例村庄在“三清三改”的基础上,进一步对保留使用的土坯房内外墙面进行了粉刷,村民住宅院落围墙进行了整治,房屋四周檐阶、沟进行了浆砌硬化;全面拆除了人畜未分离的危破栏舍,整修完善了人畜已分离且较完好的栏舍,明确了整治干净、排污排水通畅、定期灭杀害虫的要求;进而扩大了庭院四周的植树种果,“四旁”(村旁、水旁、路旁、宅旁)和公共活动场所的绿化建设。在“四普及”方面,案例村庄制定了太阳能普及规划,引导组织群众逐步建立沼气池、安装电话和有线电视接收器,目前四个村的电话平均普及率已达48%,其中沙洲坝村达到90%以上;长迳村的沼气普及率达到35%左右,规划在5年内基本普及;有线电视和宽带网也已到村,但普及率还不高。

辽宁案例村庄的整治建设,总体启动于2005年。<sup>②</sup>整治的重点是合理调整村庄生产生活的空间布局,全面改造村庄的基础设施和公共设施;即按照“规划先行、逐步推进”的原则,整合土地资源,明确功能分区,实施“六项整治”和“八项建设”<sup>③</sup>,改善农民最基本的生产生活条件。

具体而言,这一组案例村庄整治的重点:

<sup>①</sup> 该年,江西赣州市开展了以“五新一好”(即建设新村镇、发展新产业、培育新农民、组建新经济组织、塑造新风貌和创建好班子)为主要内容的新农村建设。

<sup>②</sup> 该年,辽宁省建设厅出台了《关于开展村庄整治工作的实施意见》(辽建发[2005]63号),并开始进行村庄整治的试点。

<sup>③</sup> 六项整治:整治乱搭乱建、房屋院墙、人畜分离、材草堆垛、水塘坑塘和闲置空地;八项建设:道路硬化、供水设施、排水设施、采暖燃气、卫生厕所、垃圾堆放填埋、集中场院和村民活动场室的建设。

一是通过土地整理改善最基本的生产条件。大梨树村以土地整治带动种植业结构的调整,使特色农业成了村的支柱产业。该村通过土地整理和农田基础设施建设,为大面积种植中药材五味子创造了良好的条件;目前全村已种植五味子5000亩,约占耕地总面积的67%,形成了以大梨树村为中心的、全国最大的五味子生产基地。特色农业的发展又拉动了农产品的加工业和流通业,全村不仅兴办了14家五味子烘干厂、五味子酒厂、水果保鲜库及加工厂,而且还围绕着五味子的生产与加工延伸了仓储、运输、贸易等产业链。同样,河东村也通过土地环境整治,使稻米生产形成了更大的生产规模和更好的市场品牌,以稻米为中心的种植、加工、运输、销售各环节,以及依托当地出产玉米的家禽养殖业和肉食品加工业,已成为河东村的支柱产业。

二是通过划分功能区和改造农居来改善最基本的生活条件。大梨树村编制了村庄十年建设规划,明确划分了工业、商贸、旅游和住宅四类功能区,初步建成了占地600亩的工业园区、旅游区、商业及土特产交易区和3.5万平方米住宅楼。这种功能区规划,为根据不同区块的特点和需要,集中进行道路、电力、供水、供暖等基础设施建设,创造了有利条件。该村在新住宅区投资建设的分体式楼房,实现了集中供电、供水、供热,并实施了硬化、绿化、美化和亮化工程;全村已有25%的农户以成本价购买了新住宅区的楼房,改善了居住条件。其余农户,村里则采取补贴的方式来推动他们对房屋保暖、节能环保锅炉、室内厕所浴池等进行改造,改善了他们最基本的生活条件。

三是通过“六项整治”和“八项建设”进一步改善村容村貌。河东村被纳入镇区规划建设后,实施了环境亮化和净化工程,沿街新安装路灯20盏,新清除废旧坑(水)塘、露天粪坑3个,新增加垃圾集中堆放点5个,并委托镇环卫部门负责村内垃圾的日常清理,垃圾无害化处理率达98%。宝巨村利用对口帮助单位庄河交通局300万元的资助,修建了一条20公里的村级路;村内硬化道路达13公里;村镇共投资3万元对农居厕所进行改建,改厕率达到80%;村庄生态环境也有了明显改善。

### 三、组织方式的异同

把村庄整治的内容和重点落到实处,必须以一定的形式将各种组织要素有机地结合起来。调查表明,在村庄整治的动员和组织方面,浙江、江西和辽宁的案例村庄具有三个共同点:(1)案例村庄所在地的各级政府,对村庄整治工作都给予了高度的重视,将其作为建设社会主义新农村的“龙头工程”(浙江)、“突破口”(江西)和“重要组成部分”(辽宁)。(2)几乎所有的案例村庄,都按照“先规划、后建设”的原则,采取专家、领导和群众相结合的方法,在广泛征求意见、甚至组织专题论证的基础上,编制了村庄的整治规划和行动方案,明确了阶段性的工作目标和任务要求。(3)案例村庄在整治过程中,都注重发展特色产业,彰显地方特色和农村风貌。

但三省的案例村庄,在整治的动员和组织中也各自呈现出一些不同的特点:

1、组织机构的差异。浙江和辽宁的案例村庄,基本上都成立了以村党支部书记和村委会主任为核心的“村庄整治领导小组”。例如,浙江余南村的“村庄整治领导小组”,由村支部书记、村委会主任、一位支部委员、一位村委会委员和一位经济合作社委员组成。辽宁河东村的“村庄整治领导小组”,由村支部书记、村委会主任、会计、妇女主任和治安主任组成。这些“领导小组”具有一定的行政组织功能,在乡(镇)和县(市)“村庄整治领导小组”的指导下,确定目标、制定方案、开展工作,并接受检查和考核。

江西的案例村庄,则建立了村民自治性的“新农村建设理事会”。理事会由村户主大会民主选举产生,候选人为村里德高望重的老党员、老干部、老劳模、老军人和老教师等“五老”人员。例如,金塘

村在村庄整治活动中,先由群众推荐有威信的“五老”人员作为候选人,然后采用无记名投票和差额选举方式产生了由5人组成的理事会,最后张榜公示并由村“两委”颁发证书。理事会充分利用血缘、亲缘、人缘关系和在群众中的影响力,在征求整治意见、动员建设捐款、组织项目实施、落实村规民约和化解矛盾纠纷等方面,发挥了独特而重要的作用,直接地维护和实现了农民的发言权、决策权、理事权和监督权。

2. 筹资方式的差异。尽管“政府拨一点、集体出一点、农民拿一点、企业捐一点”的多元投入机制,为案例村庄所普遍认同;但在实际运作中,整治建设的资金投入仍呈现不同的格局。

——浙江和辽宁的多数案例村庄,集体经济都发展得比较好,因而整治建设资金以“各级政府投入+村集体经济投入”为特征。例如,在辽宁大梨树村的整治建设中,政府投入占20%,集体经济投入占70%,村民投入占10%。例如,在浙江余南村的整治建设中,各级政府投入占42%,集体经济投入占30%,村民投工投劳占20%,企业投入占8%。再例如,在辽宁河东村的整治建设中,市、镇政府投入占63.9%,集体经济投入占21.4%,帮扶单位资助占12.5%,个体工商户投入占2.2%。这些村庄集体经济的实力强弱不同,但都提供了除政府之外最重要的资金支持。

——江西的案例村庄,集体经济相对比较薄弱,因而整治建设资金以“各级政府投入+村民群众投入”为特征。以沙州坝村为例,在整治建设中各级政府投入占41.2%,村民自筹及投工投劳占55.8%,企业投入占3%。进一步地分析这些案例村庄,则基础设施和公益事业的建设往往是以政府投入为主、群众投入为辅的,两者的比例约为6:4;而居住条件和环境的改善以群众投入为主、政府奖补为辅,两者的比例约为7:3。仍以沙州坝村为例,在修路和供水设施等建设中,政府投入分别占到61%和58.3%;而在房屋改造和村容村貌方面,村民自筹及投工投劳分别占到了60.1%和55.6%。

——辽宁的宝巨村,集体经济薄弱且群众积极性未能有效调动起来,因而整治建设资金基本上依赖于“各级政府投入”。宝巨村不仅没有村级集体经济,没有属于集体的预留土地,而且尚有15万元的历史欠债<sup>①</sup>,在村庄整治的投入上基本是“无能为力”,它折射出了一部分欠发达村的现状。农户收入水平不高加上组织动员工作不力,一些群众对村庄整治存在着“不太情愿”的抵触情绪。

3. 参与程度的差异。对三省案例村庄农户的问卷调查<sup>②</sup>表明,江西和浙江案例村庄的农户,对村庄整治的信息有更多的了解,其中“完全知道”和“知道较多”的农户均占85%左右。而在辽宁的案例村庄中,该比例仅为30.4%。与此相关,在江西和浙江,村委会的公告和会议等正规渠道,在传递整治信息方面发挥了非常重要的作用;而辽宁案例村庄的农户则多从非正规渠道获取有关的信息。

表1 农户对村庄整治的了解状况 单位: %

	三省合计	浙江	江西	辽宁
1. 对村庄整治信息的了解程度				
完全知道	23.1	39.6	22.0	7.8
知道较多	43.6	45.1	63.0	22.6
知道较少	33.3	15.3	15.0	69.6
2. 获取村庄整治信息的渠道				

① 其中欠镇政府6万元,欠村干部工资5-6万元,因当年村办企业亏损而欠信用社贷款3万元。

② 我们在浙江、江西、辽宁三省的案例村庄中,按各村总户数5-10%的比例对318家农户进行了抽样调查,调查内容包括四大类、30多个项目,收回有效问卷310个,有效回收率97.5%。

正规渠道(村委会公告、会议等)	74.3	87.9	94.1	40.9
非正规渠道	25.7	12.1	5.9	59.1

	三省合计	浙江	江西	辽宁
1. 对村庄整治规划的参与程度				
参与重大决策	22.3	31.9	33.3	1.7
提出一些建议	42.5	31.9	62.6	33.1
从未参与	35.2	36.2	4.1	65.2
2. 以何种方式参与村庄整治				
投工投劳	59.6	37.3	90.7	50.9
投资	12.0	3.0	1.1	31.8
其他形式	28.4	59.7	8.2	17.3

问卷调查还表明,江西案例村庄的农户,对村庄整治规划的参与程度最高(95.9%),其次为浙江案例村庄的农户(63.8%),再次为辽宁案例村庄的农户(34.8%)。从参与村庄整治的具体形式看,江西和辽宁的绝大多数农户倾向于投资投工投劳;而浙江有更多的农户采取了“公共表达”的方式。

#### 四、主要影响的研判

调查表明,村庄整治的影响不仅直接体现于“村容整洁”,而且扩展延伸到“生产发展”、“生活宽裕”、“乡风文明”和“管理民主”等许多方面。浙江、江西和辽宁三省案例村庄的实践表明,尽管影响程度不一,但村庄整治都带来了一系列深刻的变化:

1、基础设施和人居环境的深刻变化。村庄整治之前,基础设施落后和人居环境“脏乱差”的现象,在案例村庄中是普遍存在的。“晴天一身土、雨天一身泥”、“污水横流、蚊蝇肆虐”等,既是真实的写照,也是群众反映最强烈的问题。村庄整治使这种状况发生了根本的改变。

——村庄更加“整洁”。例如,江西沙洲坝村通过村庄整治,村容村貌焕然一新。全村基本形成了顺畅的路网,户与户之间也浇铺了水泥路,道路硬化率由75%提高到了100%,公共交通通达率由50%提高到了70%。供水设施明显改善,村民们都能喝上洁净的自来水。新修排水沟3220米,清除了河渠和坑塘的淤泥,改建和新建了一批冲水式卫生厕所。解决了人畜混杂居住问题,治理了乱搭滥建现象,清理垃圾380吨,建立了生产生活垃圾的集中收集和及时清运系统,村内设置垃圾箱15个,无害化处理率达到100%。

——村庄更加“生态”。例如,浙江余南村的绿化面积由整治前的5000平方米增加到了整治后的10000平方米,人均公共绿地面积由4平方米增加到了20平方米,整个村庄不仅整齐洁净,而且掩映于绿色之中,环境质量有了明显的改善。通过村庄整治,该村的农户还普遍用上了清洁能源,清洁能源利用普及率达到95%。

——村庄更有“个性”。例如,江西长迳村在村庄整治中,不仅进行了“道路硬化、庭院净化、街道

美化、村庄绿化”，而且还对具有客家传统建筑风格和历史文化价值的古民居、古祠堂和纪念性建筑等文化遗产进行了重点维护，对蕴藏丰富文化内涵和具有文物保护价值的古门楼和红军标语等进行了保留修缮，从而强化了赣南农村历史文化的特色，彰显了村庄的个性。

2、生产条件和生产方式的深刻变化。对案例村庄的调查表明，村庄整治无论对农业还是非农产业的发展，都产生了十分重要的影响，并从整体上提高了村庄经济的可持续发展能力。

——生产条件明显改善。显而易见，村庄道路、水电、通讯等基础设施的健全和“脏乱差”环境的整治，不仅方便了群众生活、改变了村容村貌，而且更重要的是为这些村庄的农业、工业和服务业发展创造了良好的条件，奠定了坚实的基础。

——特色产业加快发展。案例村庄通过整治建设，因地制宜地调整产业结构，促进了特色产业的崛起和发展。例如，浙江上城埭村以村庄整治为契机，以“茶”产业链为依托，成功地实现了三次产业结构的优化调整和经济效益的逐步提升。2003年村庄整治之前，该村以种植和生产茶叶为主，产业结构单一，第三产业的比重几乎为零；而由于村庄整治所带动的乡村旅游业的发展，2005年该村第三产业的比重上升至24%，2006年估计可达40%以上，结构调整的成效也已开始显现。在未来的一两年内，上城埭村第三产业的增势仍将延续，仅以农家休闲旅舍为例，目前全村提出申请、等待审批的已有162户；“农家乐”特色产业成为该村的主导产业，是完全可以预期的。

——土地资源有效利用。村庄整治优化了用地结构，实现了资源整合，提高了土地利用率。例如，江西金塘村通过清除路障、露天粪坑和废弃水塘等，整理出新增耕地30亩。视田村通过整治，将29亩“十年九不收”的低洼易涝耕地改为精养鱼池，使鲜鱼产量由1万多公斤增加到2.3万公斤，每亩平均产出由100—200元增加到500元以上，提高了土地的产出效益。沙洲坝村通过村庄整治，整理出土地资源20亩，主要用于保护革命旧址和建设社会事业，促进了乡村旅游业的发展。

3、生活水平和生活质量的深刻变化。村庄整治以来，生活环境和生产条件的改善，特色产业和村庄经济的发展，都使越来越多农民的生活发生了显著的变迁。

——扩大就业机会。就业是民生之本，村庄整治通过促进产业、特别是非农产业的发展，增加了村民们的就业机会。例如，浙江湖川村整治前后相比较，村民农业就业比重下降了45.1%，而工业和第三产业的就业比重分别上升了11.1%和16.8%。江西视田村在整治前的2004年，外出打工就业的有810人，本地企业就业的为162人；整治后的2005年，外出打工就业的减少到700人，而本地企业就业的增加到了280人。

——增加村民收入。在村庄整治期间，三省案例村庄的农民人均纯收入都有不同程度的增加。例如，浙江上城埭村2005年的农民人均纯收入为9600元，比整治初2003年的6340元增长了51.4%。当然，同期的这种收入增长，并不能完全归功于村庄整治；但我们对三省案例村庄农户的问卷调查<sup>①</sup>表明，后者确实对农民增收产生了重要的影响。

由表3可见，认为村庄整治使家庭收入有所增加的农户，总体上占到了57.1%；在江西的案例村庄中，这一比例最高，达72.3%。而在辽宁的案例村庄中，认为收入没有增加的农户，之所以比例较高（占54.8%），主要是宝巨村整治工作进展滞缓的反映。<sup>②</sup>这也从另一个侧面印证了村庄整治的影响。

——提升生活品质。村庄整治不仅强化了道路、供排水等基础设施，而且促进了医疗卫生、教育

① 我们在浙江、江西、辽宁三省的案例村庄中，按各村总户数5—10%的比例对318家农户进行了抽样调查，调查内容包括四大类、30多个项目，收回有效问卷310个，有效回收率97.5%。

② 由于村庄整治工作开展较晚，尚未取得实效，因而宝巨村村民普遍认为整治未能给他们带来收入的增加；在42个样本农户中，有38户认同这一判断。

培训、电信广电、文体活动、社区建设和社会保障等各项事业的发展,扩大了公共产品和公共服务的供给量和覆盖面,明显改善了农民群众的生活质量。

由下表可见,认同“村庄整治提高了生活质量”的农户,总体上占到了94.9%;浙江和江西的样本农户对此评价更高。而感觉生活质量不升反降的农户,主要集中在劳动力较少的务农家庭,村庄整治或增加了他们的债务负担,或因封山育林等减少了他们的家庭收入。

表3 农户对村庄整治效果的评价 单位: %

	三省合计	浙江	江西	辽宁
1. 村庄整治对家庭收入的影响				
收入有所增加	57.1	57.2	72.3	41.7
收入没有增加	38.7	39.6	21.8	54.8
债务负担增加	4.2	3.2	5.9	3.5
2. 村庄整治对选择经济活动的影响				
耕地的增加	24.2	15.4	41.4	15.9
果园和林地的增加	12.6	0	21.2	16.7
便于从事畜牧业	7.0	0	16.2	4.8
便于务工	34.4	34.1	27.2	42.0
便于从事服务业	29.1	50.5	16.1	20.6
3. 家庭受益最大的方面				
交通有所改善	73.17	90.0	89.0	40.5
周围环境有所改善	74.16	91.1	94.7	36.7
文化技术培训增加	28.0	37.4	38.8	7.8
文体活动增多	49.2	42.9	55.0	49.6
4. 村庄整治对生活质量的影晌				
生活质量有所提高	94.9	97.8	99.0	87.8
生活质量有所下降	3.9	1.1		10.5
生活质量明显下降	1.2	1.1	1.0	1.7

4、精神风貌和文明素质的深刻变化。随着村庄整治的推进,案例村庄农民的思想观念、行为习惯和价值取向也悄悄地发生着改变,呈现出一种“人改造环境”与“环境改造人”互动的局面。

——普及新观念。通过村庄整治、特别是亲身参与建设,农民群众的科学规划意识、环境保护意识、公共卫生意识和社会公德意识,普遍得到了增强;许多的思想观念,都适应生产方式和生活方式的转变而发生着潜移默化的变化。

——弘扬新风尚。村庄整治以来,越来越多的农民开始摒弃生活陋习,珍惜村容村貌,维护环境卫生,配合村庄管理,追求文明健康的行为和习惯。案例村庄出现了“三多三少”的现象:娱乐健身的多了,参与赌博的少了;读书看报的多了,搞封建迷信的少了;勤劳致富的多了,无所事事的少了。“品德端正不违法、计划生育不超生,家庭和睦不拌嘴、孝敬老人不忤逆、邻里互帮不生是非、崇尚科学不

迷信、健康娱乐不赌博、移风易俗不浪费”的农村新风尚,正在逐渐形成。

——培育新农民。通过村庄整治,案例村庄深切地体会到:“新房子不等于新农村,新衣服不等于新农民”。因此,为适应时代要求、增强发展后劲,它们都加大了对“观念新、讲诚信、有文化、懂技术、会经营”的新型农民的培育力度。以江西金塘村为例,该村以整治建设为契机,以“农民知识化工程”为载体,利用县、乡、村、组四级农民培训网络,整合各类教育资源,采用集中教学、巡回教学、网络教学以及“一帮一”、“手把手”技术帮扶等多种形式,对农民进行科学文化、法律知识和农村实用技术的培训,提高了农民的综合素质和就业创业的能力。

5、干群关系和城乡关系的深刻变化。体现农民意愿、增进农民利益,是村庄整治的基本要求,也促进了干部作风的转变和公共财政向农村的倾斜。

——密切干群关系。从案例村庄的情况看,村庄整治有效地促进了机关作风的转变和多级多部门工作重心的下移,成了为农民办实事、办好事的有效载体。许多干部在整治建设中强化了服务意识,不再停留于听汇报、看材料,而是深入基层、走村入户,摸实情、找症结、想办法,送政策、送科技、送文化。许多干部在整治建设中落实了目标责任,不再一味地“要钱要粮”,而是当群众的“知心人”、“贴心人”和“带头人”,与农民一起苦干实干、改变村庄的面貌。这些都使干群关系得到新的改善,使两者相互间的信任、支持和配合得到加强。

——落实民主建设。村庄整治为农村民主政治建设提供了新的契机。案例村庄的农民们在参与整治建设和日常管理中,更加直接地行使民主权利,管理基层事务和公益事业,并对干部实行民主监督。例如在江西,案例村庄通过建立村民理事会,落实农民民主权利,完善村民自治制度,充分调动农民群众“自己议、自己办、自己管”的积极性,保证农民群众对整治建设的目标要求、规划方案、实施步骤、资金使用等的知情权、参与权和监督权,使他们真正成为整治项目的决策主体、建设主体和得益主体。

——融洽城乡发展。村庄整治促进了公共财政向农村的倾斜。长期以来,各级政府实行的是一种城乡有别的差异性公共财政政策,公共品的供给严重偏向城市。而村庄整治以来,城乡一体化的公共财政观念进一步确立,各级财政对农村基础设施和公共服务的支持力度进一步加强。无论在浙江、江西还是辽宁的案例村庄中,财政资金都已成为整治建设的主要资金来源之一,农民群众所享受的公共产品和公共服务都得到了不同程度的改善;尽管与城市居民相比,仍然存在一定的差距,但村庄整治显然增进了城乡关系的融洽与和谐。

当然,村庄整治中也反映出一些突出的问题。对案例村庄的调查发现,这些问题主要集中在四个方面:(1)进程很不平衡,有的村庄整治行动滞缓,工作力度不大,农民群众尚未充分发动起来;(2)建设投入不足,资金的筹措、使用和管理仍面临不少困难;(3)公共服务滞后,医疗卫生条件等方面的改善明显落后于道路等基础设施建设(参见表4);(4)长效机制缺损,整治成果的巩固还缺乏稳定的支撑和有约束力的保障。

整治前后的比较	农户对整治建设最不满意的方面				单位: %
	三省合计	浙江	江西	辽宁	
交通条件没有明显改变	10.0	15.4	6.8	7.8	
业余文化生活没有明显改变	19.1	7.7	27.4	22.3	
医疗卫生条件没有明显改变	51.4	19.8	75.3	59.2	

注:据浙江、江西和辽宁三省案例村庄的农户问卷调查资料整理。

可见,进一步发挥和扩大村庄整治的成效和影响,尚需着力增强“三农”意识,落实整治要求,加快

建设进度;着力动员多方投入,提高投资效益,形成社会合力;着力完善科学规划,拓宽整治领域,丰富建设内涵;着力配套相关政策,规范管护行为,强化制度约束。

## 五、生动实践的启示

浙江、江西和辽宁三省 10 个案例村庄的整治实践,不仅在经济发展、社会进步和环境改善等方面对当地产生了十分深刻的影响,而且也提供了一些具有普遍意义的重要启示:

1、村庄整治是新农村建设的有效突破口。

新农村建设是一个庞大的系统工程,其“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的方针和要求,使“三农”问题的涵盖内容拓展到了经济建设、社会建设、政治建设、文化建设以及党的建设等各个方面。推进这样一项系统工程,既要统筹兼顾,更要重点突破。案例村庄的实践表明,无论在较发达的地区还是欠发达的地区,以改善农村最基本生产生活条件和人居环境为目标的村庄整治,都可以成为新农村建设的一个有效突破口。这是因为村庄整治能切实体现农民群众最迫切的需要、最关心和最直接的受益,综合调动政府、集体、农户和社会力量的资源和积极性,有力激活新产业的发展、新农民的培育、新风尚的树立和新机制的构建,从而形成“牵一发而动全身”的发展态势。

2、村庄整治是城乡统筹发展的重要新载体。

统筹城乡发展,就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用,避免在现代化过程中出现城市与农村发展的断裂。案例村庄的实践表明,村庄整治为资金和其他资源向农村的倾斜提供了具体的渠道,促进了城市基础设施向农村的延伸、城市公共服务向农村的覆盖、城市现代文明向农村的辐射,促进了农民群众对改革发展成果的共享。同时,村庄整治在许多方面缩小了农村与城市的差距,缓解了两元结构所激化的矛盾和问题,从投资和需求方面拉动了城市经济的增长,加快了城乡一体化的步伐。一些村庄通过改善人居环境和彰显地方特色,进一步激活了乡村旅游业的发展,既培育了农村产业新的增长点,又满足了城市居民回归自然、感受乡土的旅游需求,促进了城乡之间的良性互动。

3、村庄整治的关键在坚持以农民为本。

村庄整治有赖于资金的投入、科学的规划等,但成败的关键却在于坚持以农民为本。具体而言,首先,必须从农民群众的需要出发,准确把握并充分尊重他们的需求意愿。在不同地区、不同发展阶段,农民群众的需求偏好往往千差万别。忽视这种需求的差异性,再大的投入、再好的规划,也只能是事倍功半、华而不实。其次,必须广泛动员农民群众的直接参与,充分发挥他们的积极性、主动性和创造性。从案例村庄的整治实践看,这不仅涉及确保农民群众的参与权利、健全他们的参与机制,而且还包括降低农民群众的参与成本、提高他们的参与收益。再者,必须以农民群众满意不满意作为衡量村庄整治的根本标准。这就要求增强整治进程的透明度,落实农民群众的知情权、管理权和监督权,改革现行的政绩考核制度等,把整治建设的落脚点真正放在惠及农村千家万户上。

4、村庄整治的深化需要创新农村公共产品供给制度。

深入推进村庄整治,巩固扩大建设成效,必须进一步明确政府在农村公共产品供给中的定位,改变“重城轻农”供给格局,根据“工业反哺农业、城市支持农村”发展阶段的特点,积极调整国民收入分配格局,扩大公共财政对农村的覆盖范围,加大公共财政对农村的投入力度,逐步使农民群众也能享受与城市居民基本“均等化”的公共产品和公共服务。鉴于政府及其财政都是分层级的,且农村公共产品的性质和受益范围也不相同,因而必须进一步界定各级政府对农村公共产品的供给责任和相应

财权,特别是扩大区县和乡镇政府的管理权限,避免它们因“力不从心”而“只能伸手向农民要钱”。浙江省近年相继推出的“强县扩权”和“强镇扩权”改革<sup>①</sup>,即是充分发挥地方政府公共财政作用、加快农村基础设施和社会事业发展的一些有益探索。

除各级政府之外,社区组织也是农村公共产品、特别是那些具有一定排他性和竞争性的准公共产品的提供者。因此,必须加强村民委员会的建设,使之真正成为反映村民呼声、维护村民利益、对村民负责的自治组织。同时,必须壮大村级集体经济,在“有人办事”的基础上,依托集体经济而“有钱办事”,有效发挥社区组织在农村公共产品供给中的作用。必须发展乡村的专业协会和合作组织等,让它们在一些不同领域和环节上,为各自的群体提供所需的公共产品。

5、村庄整治是项长期而艰巨的任务。

村庄整治是一项紧迫的工作,又是一项长期的任务。我们既不能犹豫彷徨、畏首畏尾,也不能盲目乐观、奢望毕其功于一役。至关重要,要从农村不同地区和不同发展阶段的实际出发,从农民群众最关心、最急迫、最见效的事情入手,立足当前,着眼长远,分清轻重,统筹规划,量力而行,尽力而为,逐步而稳定地改变农村的面貌,协调城乡的发展。

#### 参考文献:

- ①中共中央:《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,2005年10月11日。
- ②国务院:《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,2005年12月31日。
- ③国家建设部:《关于村庄整治工作的指导意见》,建村[2005]174号,2005年9月30日。
- ④浙江省委办公厅、省人民政府办公厅:《关于实施“千村示范、万村整治”工程的通知》,浙委办〔2003〕26号,2003年6月4日。
- ⑤江西省赣州市委、市政府:《关于加强新农村建设的决定》,2004年9月11日。
- ⑥辽宁省建设厅:《关于开展村庄整治工作的实施意见》,辽建发[2005]63号,2005年11月28日。
- ⑦陈宇峰、胡晓群:《国家、社群与转型期中国农村公共产品的供给——一个交易成本政治学的研究视角》,《财贸经济》2007年第1期。
- ⑧尚长风:《农村公共品缺位研究》,《经济学家》2004年第6期。

责任编辑:毛伟

① 傅白水:《浙江15年4轮强县扩权,义乌成为全国权力最大县》,《中国经济周刊》2007年第3期。