

# 新农村建设中投资主体及其行为特征研究

——以武汉市H村家园建设为例

黄荣华

(武汉理工大学 政治与行政学院, 湖北 武汉 430063)

**摘要:**资金投入是直接决定新农村建设和成效的重大理论和现实问题。从武汉市H村的“家园建设”来看,政府和农民是新农村建设和资金投入的主体,以政府公共财政投入为主,农民支出为辅;公共财政投入以基础设施建设为重点,农民的资金来源由家庭储蓄和私人借贷组成,其支出以家庭消费为主,二者各有侧重,相辅相成,共同推动了新农村建设的进程。但是由于政府的投资从决策到实施都是“自上而下”、大包大揽,造成农民缺乏积极性,普遍存在一种看客心态。新农村建设若要提高投资效率,迫切需要政府在项目决策和项目实施上加大农民的参与力度;同时,政府和农民均应优化投资结构,加大农村“软件”建设的投入力度。

**关键词:**新农村建设;投资主体;行为特征;政府;农民

中图分类号: C913.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)01-0010-05

## Investment subject and its behavior characteristics in the process of new countryside construction: A case of the “H” Village in Wuhan

HUANG Rong-hua

(College of Politic and Administration, Wuhan University of Technology, Wuhan 430063., China)

**Abstract:** Investment is an important theoretical and practical problem to the progress and effect of the new countryside construction. Several investigations and non-structure interviews of “H” Village in Wuhan indicate that the investment subjects include government and farmers, which drive the process of the new rural construction. The fund is mainly relying on the expenditure of public finance by the government which is focusing on infrastructure construction. Farmers' expenditure is mainly about their household consumption which is from domestic savings and private borrowings. Because the government has undertaken everything from decisions to implementation in government's investment, the farmers are lack of enthusiasm. The government has an urgent need for increasing the participation of the farmers in project policy and project implementation to improve the efficiency. At the same time, the government and the farmers should optimize investment structure and greater priority would be given to the “software” construction.

**Key words:** the new countryside construction; investment subject; behavior characteristics; government; farmers

### 一、问题的提出

2005年10月,中共十六届五中全会正式作出在全国建设社会主义新农村的部署,提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20字方针和若干要求。2006年中央一号文件锁定

其为主题。其后,各地纷纷加快推进社会主义新农村建设的进程。在关涉新农村建设和成效的诸多因素中,关键因素之一是新农村建设的资金投入问题。无论是从理论还是从实践上看,新农村建设的投资主体应该多元化,其中以政府公共财政投入为主。但在操作层面,所谓的多元化投资主体究竟有哪些?其投资行为有何特征?投入的资金主要用于哪些项目?如何建设、有效监管并保证建设项目的成效?这些不仅是重大的理论问题,也是和农民切身利益密切相关的具体问题,更是需要在实践层面上落实、寻求圆满解决方案的问题。

收稿日期: 2010-12-06

基金项目: 武汉理工大学科学研究基金重大研究计划培育项目(XJJ2007152)

作者简介: 黄荣华(1975—),女,湖北武汉人,博士、副教授,主要研究20世纪中国农村发展与农村社会变迁。

学术界对新农村建设资金投入问题关注,多是从新农村建设中公共财政支出的地位作用和建设资金来源、运用及机制等角度进行纯理论或者宏观探讨,而结合新农村建设具体实践的微观个案研究尚不多见。有鉴于此,笔者自2006年7月起对武汉市H村新农村建设情况进行了多次驻村调查和无结构访谈,希望对以上问题进行具体解答,为相关决策提供现实依据。

## 二、武汉市H村家园建设及其资金投入的基本情况

H村是一个由原H村和另外6个自然村村民构成的新自然村,位于东方公路两侧,距武汉市中心60公里,现有居民30户。H村没有集体企业,人均耕地面积约2亩,务农和外出务工是绝大多数家庭的主要经济收入来源,年轻妇女和老人务农,主要种植水稻、棉花、小麦、花生和油菜,青壮年男劳力几乎全部外出务工。这样一个普通的、规模较小的村落在很大程度上是我国中部农村的缩影,因而具有普遍的示范意义。

2005年,为贯彻中共中央社会主义新农村建设战略,武汉市启动了名为“家园建设行动计划”的本地化新农村建设模式,计划于2010年全面完成全市2087个建制村的普惠建设项目,从而完成新农村建设第一阶段任务。H村于2008年被武汉市政府定为“家园建设行动计划”试点村和示范村。2009年8月初,笔者在该村调研时,几乎每隔一两天就有相关的上级领导和其他行政村村长来调研、考察,有时还有记者摄影并采访,场面颇为壮观。村民对此亦习以为常。

规模不大的H村为何能吸引如此众多的参观者呢?其重要的因素有两个,即H村的水渠修葺与荒山平整工程,新村庄建设及其基础设施配套与环境美化工程。

### 1. 关于H村的水渠修葺与荒山平整工程

H村属丘陵区,地势较高,所有的农田和耕地在每年夏季都高度依赖于集体化时期兴修的一条水渠来灌溉。2008年,由政府出资,将该渠的渠道内侧、H村的河堤和部分塘堰全部涂了一层水泥。另外,为了预防可能的干旱,政府为H村购买了价

值至少十多万元的大型抗旱设备。

H村有一片约100亩的松林,林地的使用权并未划分到各户,由于权责关系不明晰,松林长期无人看护,松树被村民砍伐而逐年减少,成为所谓的“荒山”。2009年10月,政府部门雇了许多外地民工,锯掉松树,用推土机等机器在20天内将该片林地平整成耕地,随后由原H村村民平均分配,仍然实行家庭承包制。水渠修葺与荒山平整工程耗资700万元。

### 2. 关于H村的新村庄建设及其基础设施配套与环境美化工程

新H村于2009年正式建成。从地理位置和村容来看,新H村交通便利,村容整洁。该村每户都建有至少一幢两层半的小洋楼,房子外墙全部是瓷砖墙面,安装了塑钢窗户和新式防盗门。每户大门都面向东方公路,每一幢小洋楼的大门前都有一条长10米、宽3米的水泥通道与公路连接,门前建有花坛,设有垃圾桶,每天有专人清理垃圾,堆积的垃圾在固定时间被政府派出的垃圾车运走。每户都有面积至少60平方米的院落,地面全部铺上了水泥。村庄配有社区健身器械和水泥乒乓球台。整齐划一的小洋楼映衬着一片田园风光,让人恍若步入一个度假村。新农村建设的目标之一——“村容整洁”实现了。

归纳起来,H村家园建设完全由公共财政承担的具体项目主要包括:与发展生产密切相关的平整荒山、修葺水利设施,修水泥打谷场,配备健身器材,修一个水泥乒乓球台,建公共厕所一座,村民的生活垃圾自H村被定为新农村建设试点村以后完全由政府出资处理。新村庄建设中的房屋属于农民的私产,因此建设费用全部由农民承担,这是农民支出的主要部分。而属于“村容整洁”重要组成部分的基础设施建设和环境美化工程,部分项目(如花坛)全部由政府投资,部分项目(如村民家门口的水泥通道)由村民和政府共同出资。

H村家园建设中两大关系到农民生产生活的工程,投资主体是政府和农民。投资主体不同,投资重点和投资内容各有侧重,投入效率有差异,农民的认知和参与程度亦有不同。H村的家园建设实践典型地反映了新农村建设中的资金投入状况,从而

能有效地解答本文所探讨的问题。

### 三、新农村建设中的政府公共财政投入分析

H村家园建设的投资主体由政府 and 农民构成,从政府公共财政投入的角度来看,其投入实践有如下特点:

#### 1. 投入决策:“自上而下”,农民无权参与

政府是新农村建设的带动者、组织者和推动者,是公共产品和公共服务的主导者。农民是新农村建设的直接受益者、实施者和责任承担者,是新农村建设的主体。<sup>[1]</sup>H村所有由公共财政投资的建设项目,从项目设计到项目实施,决策都是“自上而下”,作为这些项目的直接受益者和受用者,农民很难对决策产生太大的影响。如H村的荒山平整工程在规划之初,村民小组长曾经被邀请实地介绍概况,但他当时根本不了解政府的目的是意图;施工时,部分村民对施工的做法不满,提出了更适合的措施,但施工方根本不予理睬,村民亦无可奈何。由于不能参与、影响决策,农民对新农村建设缺乏积极性,热情不高,普遍存在一种看客心态。

#### 2. 投资结构:以基础设施建设为重点

在H村新农村建设的投资结构中,政府公共财政投资占主导地位,以基础设施建设为重点。公共财政指的是国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动,它具有资源配置、收入分配和稳定经济三大职能<sup>[2]</sup>。在我国,依据政府职能的不同,公共财政支出可以分为经济建设费支出、社会文教费支出、国防费支出、行政管理费支出和其他支出五类。纵观世界各国的经验,财政对农业的投资具有以下基本特征:一是以立法的形式规定财政对农业的投资规模和环节,使农业的财政投入具有相对稳定性;二是财政投资范围具有明确界定,主要投资于以水利为核心的农业基础设施建设、农业科技推广、农村教育和培训等。<sup>[3]</sup>H村家园建设是以自然村为单位的,从投资整体规模上看,政府公共财政投资占主导地位。从政府公共财政投资的内部结构上看,投资重点是经济建设支出,经济建设支出中又偏重于基础设施建设。基础设施属资本密集型行业,建设所需资金投入量大,建设周期长,私人无力承担,只能由政府投资。

#### 3. 投入效率:高低并存

公共财政具有公共性、非盈利性等特征,其目的是为了满足不同社会公共需要。公共财政支出追求社会效益最大化,衡量其效益有“成本—效益”分析法、“公共定价法”、“最低费用选择法”等多种方法。H村政府投资的各种项目的效益难以详细地评估,只能说:成效显著,低效率现象亦很惊人。

总体上看,政府公共财政投入在短时间内改善了农民的生产生活条件,H村的荒山平整工程增加了村民的耕地面积,缓解了人多地少的矛盾,有利于村民增加收入;水渠修葺加强了农田水利建设,有利于村民改善生产条件;村民生活垃圾的集中处理净化了生活环境;健身器材的配备有利于丰富村民的生活,等等,这些举措给村民带来了实实在在的利益和实惠。

但与此同时,村民对政府的投入却表现出了极大的冷漠、惋惜和不信任,建设中也暴露出很多投资的低效率甚至无效问题。农民的疑惑、不满和暴露出的问题在荒山平整工程上体现得尤为明显,主要有三点:

其一,建设成本与将来的收益之间反差大。据相关负责人介绍,工程总投资达700万元之巨,但由于土质不佳,该处耕地现在只能种花生、红薯、绿豆(产量很低)和小片蔬菜等,不能种棉花,如果按照现有种植结构和经营方式,H村几十代农民耕种这些地的收入,都达不到政府的投入成本,因而农民在高兴的同时,又觉得国家花钱不值。

其二,施工项目缺乏监督,建设中资源浪费严重。例如,在2008年修葺水渠时,由于渠道的水泥层涂得太薄,许多水泥层在2009年就已经脱落了;政府购买的大型抗旱设备完全不适用,基本处于闲置状态,被拆开放置在农户家里,已经锈迹斑斑。又如,改造荒山时砍光了山上的松树,由于政府主管部门急于验收,施工人员遂将松树就地焚烧。但对村民而言,这些松树是非常好的木材和可供做饭的柴火,焚烧了十分可惜。

其三,荒山平整工程会不会是地方政府创收的一种手段?随着我国城镇化进程的加快,建设用地的需求量增大,各种圈地现象层出不穷,土地农转非后的土地转让费给地方政府带来了巨额收益,同时也必然造成农地总面积逐年减少。但中央政府出

于国家粮食安全的考虑,要求各地保持一定数量的耕地。H村的荒山平整之后,变成了100亩耕地。村民怀疑地方政府在靠近中心城区的地段征地100亩用于商业开发,再用开垦的100亩荒山去填补耕地总面积减少的空缺,因为这样既可以保持总耕地面积不变,所征农地转为商业用地之后又可以为地方财政创造大量财富。

农民的狐疑和猜测虽然缺乏现实依据,但显而易见的是,农民对政府的惠民项目缺乏基本的认同,从村民的总体评价和反应中也可以看出政府公共财政投入效率不高的问题。

#### 四、新农村建设中的农民支出分析

1. 新村建设的驱动力: 村民的自发选择与政府介入形成的合力

谈到H村农民的支出,笔者必须先从H村新村建设的驱动力谈起,这直接决定着村民的支出结构。H村的新村建设,源于村民的自发选择。1998年,原H村的一农户为了出行便利,将楼房建在了东方公路旁。其后,H村和其他村的村民陆续搬迁至此。村民在2004—2007年间兴起搬迁、盖房的热潮,即使当时无钱盖房的村民,也将老屋拆掉,在东方公路旁的自家耕地上盖了几间低矮的瓦房,全家人口和鸡鸭猪牛等牲畜全部入住。2009年10月,原H村最贫困的一户在四处借债的情况下,也盖起了楼房。至此,历时11年,H村村民自发地整体搬迁至东方公路旁,成为名副其实的“新村庄”。一般来说,“中国农民聚村而居的原因大致说来有下列几点:一、每家所耕的面积小,所谓小农经营,所以聚在一起住,住宅和农场不会距离得过分远。二、需要水利的地方,他们有合作的需要,在一起住,合作起来比较方便。三、为了安全,人多了容易自卫。四、土地平等继承的原则下,兄弟分别继承祖上的遗产,使人口在一地方一代一代地积起来,成为相当大的村落。”<sup>[4]</sup>新H村是一处新的农村居民聚居点,从其形成历程可以看出,该村属于农民自发搬迁,交通便利是农民选择在此建房的主要原因。

H村的搬迁重建虽然是农民的自发选择,但在村庄规划、村容整洁等方面,政府并非听之任之、无所作为,政府的介入主要体现在两个方面:其一,

镇政府作了初步的村庄规划。农村地区普遍存在聚居点多、小、分散、卫生状况差和建设粗放等问题,新农村建设的目标之一是村容整洁,使居民适当向某些居住点集中。2009年10月经武汉市政府常务会议审议并原则通过的《武汉市新农村建设空间规划》明确提出:“突出‘集中’这条主线,将适当迁并农村聚居点,构建‘城—镇—村’3级、7个层次的居民点中心体系。”<sup>[5]</sup>与“村容整洁”的目标相一致,政府对村民所建房屋与东方公路的距离有明确规定,村民家门口的花坛、垃圾筒和道路铺设的宽厚度都由政府统一规定。其二,政府对村民建房用地有相应的管理措施,H村村民现在所占用的宅基地,全部是以前该村的耕地。村民迁建后,原宅基地改为耕地,并根据新建面积向镇土地管理机构缴纳一定费用。

2. 农民支出的结构: 以改善自家居住条件和物质生活水平等家庭消费为主

在H村新村建设过程中,完全由村民自己承担的费用主要包括:其一,宅基地费用。镇土地管理机构以该地处于街道经济开发区为名,向村民收取了一定的费用,如A农户宅基地面积为64平方米,缴纳3000元,而B农户由于有“关系”,144平方米的宅基地仅缴费5000元。其二,盖房子的费用。由于建房的年份不同,建房的材料费和雇工费都不同,因而盖房子的成本也不一样。A农户于2004建房,两层半的楼房花费大约在3~4万,到2008年,建造同样面积的房子,费用一般要上涨1万元。其三,村民的生活用水及其设施建设费用,全部由村民自理。饮水方面,该村每户都打一口水井,自行解决饮水问题,钻井及购买抽水设备等费用均由村民承担。

此外,在新农村建设过程中,由于现阶段公共财政不可能完全承担起农村公益事业投资的全部责任,只能做到“以公共财政投入为主”,新农村建设在需要群众投工投劳的同时还需要群众自筹一部分建设资金。如H村家园建设中农民必须部分出资的还包括:修村级公路,村民人均筹资50元;铺设有线电视线路,每户必须支付100元(每户每年的收视费另收,为120元);安装一部固定电话要付260元的安装费。

3. 资金来源: 由家庭储蓄和私人借贷组成

H村农民盖房的资金全部由村民自己筹措,资金主要来自于家庭储蓄和私人借贷。绝大多数村民在建房后负债,至2009年底还至少有3户因为盖房负债在万元以上。村民所借借款一般来源于自己的亲戚朋友或者赊欠相关建材费和工钱,没有任何村民向银行或者信用社贷款,按照村民的说法,“即使想贷款也不可能。”这一点和霍学喜等人调查的陕西泾阳、洛川县农户资金借贷情况类似。<sup>[6]</sup>从村容上看,外来者会以为村民生活富裕,但实际上,新H村的30户村民经济实力相差极为悬殊。最穷的一户,建房花费4万多,却欠款3万多,而最富裕的是村支部书记,以前承包行政村的砖厂,用村民的话说是“发了财”。修路费、宅基地费、钻井及买抽水设备等,对很多村民而言,是一笔不小的开销,对那些经济困难的农户,尤其如此。H村迄今仍有一户因为家贫而没有钻井,每天都到邻居家取水。城市居民购房时可以用公积金贷款,房改之前有福利分房,部分经济困难居民可以购买经济适用房,相较而言,在“住”的问题上,城乡之间政策上的差距依然明显。

## 五、小结与讨论

“只要遵行社会主义新农村建设是以现有自然村的公共基础建设为重点,资金以公共财政投入为主,由农民参与决定、设计和监工实施,那么,社会主义新农村建设必然能够给农民带来实实在在的物质利益。”<sup>[7]</sup>H村家园建设的投资主体是政府和农民,在投资结构上,以政府公共财政投入为主,农民支出为辅,二者各有侧重,相辅相成,共同推动了新农村建设的进程。但要提高投资效率,全面实现新农村建设的目标,从投资主体的角度出发,迫切需要在以下两方面加以改进:

首先,政府应在项目决策和项目实施上加大农民的参与力度。H村家园建设中,政府大包大揽,并没有让农民参与决定、设计和监工实施,没有充分征询农民的意愿和意见。农民是新农村建设项目的直接受益者、受用者,让受益的农民参与工程的设计和决策,监督工程的实施,有利于调动农民的积极性,使项目更加切合实际情况和农民的需要,

减少建设中的浪费、低效、无效甚至腐败现象,也有利于实现“管理民主”的目标。

其次,政府和农民均应优化投资结构,加大农村“软件”建设的投入力度。目前,政府公共财政投入偏重于生产性投资和基本建设支出,政府对发展农村新兴产业、调整农村种植结构、提高农业科技水平、提供公共医疗、住房补贴和社会保障等软件建设,投入不足。农民的资金偏重于家庭消费,农业生产基本上停留在简单循环的水平上,社会事业发展滞后。如H村村民的教育支出全部是子女的教育支出,几乎没有村民花钱进行劳动技能方面的培训;生病的老人晚景凄凉,2008—2009年间,H村三位病重去世的老人都仅仅服用最基本的药物,没有作进一步的住院治疗;在H村以及附近所有村庄最流行的娱乐是打麻将,打麻将的金额逐年提高;在婚丧嫁娶等方面,农村的攀比之风愈演愈烈,现状令人担忧。因此,新农村建设中的有限资金应该向农村文化、医疗卫生、社会保障、农业技术服务等“软件”领域部分倾斜,提高农民素质,发展社会事业,全面推进新农村建设。

## 参考文献:

- [1] 唐守祥. 新农村建设中政府—农民—公共财政及中间服务组织相关研究[C]//服务业发展与创新国际研讨会论文集.2007: 254-261.
- [2] 张馨. 公共财政论纲[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999: 5.
- [3] 贺忠厚. 公共财政学[M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2007: 138.
- [4] 费孝通. 乡土中国 生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 9.
- [5] 李咙萌. 武汉新农村规划建设 农民向中心村镇集中[N]. 长江日报, 2009-10-27(3).
- [6] 霍学喜, 王静, 王蕊娟, 等. 陕西泾阳、洛川县农户资金借贷的调查与思考[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2010(5): 33-37
- [7] 林毅夫. 新农村建设的几点建议[J]. 北方经济, 2006(3): 5-6.

责任编辑: 李东辉