

“三农”决策要参

2017年第24期（总第200期）

清华大学 中国农村研究院

2017年7月17日

推动农村由传统向现代转型

——从“百村千户”调查看党的十八大以来中国农村社会变迁

内容摘要：清华大学中国农村研究院2012~2016年连续5年进行的全国农村“百村千户”调查表明，党的十八大以来的5年，农村生产要素的流动性、城乡基础设施的连通性和城乡公共服务的衔接性都提升到了一个新的高度，城乡发展一体化的局面开始形成。当前，农村发展已到了一个向现代化转型的关键时期。要更加关注农村新产业新业态的培育，打造新的增长点；要更加关注打通城乡设施和服务的连接性，为补齐短板创造更为有利的公共物品环境；要更加关注提高农村人口素质，为农村转型储备人力资本；要更加关注农民权益保障，积极探索新形势下农村治理的有效实现形式。

关键词：农村转型 城乡一体化 新业态 农村治理 脱贫攻坚

自 2012 年起，清华大学中国农村研究院连续 5 年利用暑期组织高校学生在全国农村进行“百村千户”调查^①。跟踪调查表明，党的十八大以来的 5 年，农村生产要素的流动性、城乡基础设施的连通性和城乡公共服务的衔接性都提升到了一个新的高度，城乡发展一体化的局面开始形成。农村发展处在向现代化迈进的历史转折点上，提质、升级、转型，是今后一个时期的重点任务。

一、城乡发展一体化的局面开始形成

基础设施和公共服务投入向农村倾斜的统筹城乡发展政策取得显著成效。城乡要素、设施和服务的连接性大大加强，为城乡发展一体化创造了有利的环境，为农村向现代化转型奠定了坚实的基础。

（一）更充分的要素流动使农村发展面临新的机遇

1. 确权颁证加快了农村土地流转，为农业规模经营创造了条件。2012 年调查显示，土地确权开始在部分试点地区进行，受访村发生土地流转的农户占农村家庭的 15.5%，村均流转面积占承包耕地面积的 15.6%。2016 年调查表明，52.1%的受访村已经完成确权，24.5%的村正在确权过程中，发生土地流转的农户占农村家庭的 31.6%，村均流转面积占承包耕地面积的 35.9%。确权通过稳定预期，推动了土地流转和规模经营，也使得财产性收入成为农户收入日益重要

^①清华大学中国农村研究院成立于 2011 年年底。从 2012 年起，每年组织高校学生进行大规模的暑期农村调查社会实践活动。2012~2016 年，调查规模分别为 23 个省 205 个村 5165 个农户、20 个省 161 个村 2520 个农户、22 个省 219 个村 4719 个农户、25 个省 258 个村 4230 个农户和 23 个省 278 个村 5778 个农户，故称为“百村千户”调查。

的来源。完成确权的受访村平均流转承包地 392.5 亩，是总体平均流转规模的 4.9 倍。受访农户流转土地平均收益为 3542 元/年。

2. 农村新产业新业态发展初显端倪，就地就近转移就业成亮点。

近年来经济增长放缓、外出务工增速连年回落和大宗农产品价格持续走低等现象交织在一起，对农民增收形成压力。与此同时，农村新产业新业态也在孕育过程中，有望成为新的增长点，值得关注。

一是农村电商发展显示出增收潜力。网络基础设施的完善为农民增收致富带来了新渠道。受访农户平均网上产品销售收入占总销售收入的五分之一。其中有 8% 的农户主要通过网络平台销售农产品，平均销售收入 17409 元/年，是一般农户的 2 倍。**二是特色产业村获得发展。**近四成（37.9%）的受访村发展了不同程度的特色种养业，农民家庭人均收入比平均水平高 11.5%。特色产业村农户增收预期也比较好，61% 的受访户有增收预期，高于非特色产业村 12 个百分点。**三是特色产业村发展与电商发展呈现互为支撑的特点。**五分之一（21.8%）的特色产业村有网络公共服务平台支持，高出平均水平 5 个百分点。农村新产业的发展使就地就近转移就业机会增多，受访农户县内务工就业的比重达到四成五（44.2%），比 5 年前占三成（29.2%）提高了 15 个百分点。

3. 金融服务向村庄延伸，信用评定开始发挥作用。

于 2014 年开始实施的基础金融服务“村村通”工程，推进迅速。当年已有近六成（55.7%）受访村能够获得不同类型的金融服务，其中 15.2% 的村有营业网点，24.5% 的村有便民金融服务站，23.2% 的村有代理取款

点，15.6%的村有自动取款机。从构成中可以看出，农村金融服务网点的覆盖，目前还是以方便农民存取为主要功能，借贷功能尚未充分发挥。5年的调查表明，受访村获得过贷款的农户基本稳定在25%左右，占有贷款需求农户的三分之二，贷款资金需求满足率在50%左右。这也进一步说明，基础金融服务“村村通”工程目前仍处在布网建点的硬件建设阶段，便民服务功能强于支农服务功能。但是，正如农村公共服务都需经过从设施建设到服务升级一样，金融站点覆盖，与农户获得信用评定和贷款授信间已建立了关联性。2015年调查表明，在没有任何金融站点的村中，只有29%是信用村，而在有金融站点覆盖的村中，60%是信用村。无金融站点的村，平均每村只有58个信用户，而有金融站点覆盖的村，平均每村有283个信用户。无金融站点的村，平均每村获得109万元授信额度，有金融站点的村，平均每村获得565万元授信额度。尽管受访村中目前只有19%的农户被评为信用户，这个做法对强化金融支农的服务功能，还是有制度建设意义的。

（二）基础设施的城乡连接性大为加强，农村生产和人居环境显著改善

1. 路电水气网络基本覆盖，农村与城市的连接更加紧密。路网电网对行政村已实现全覆盖。2015年调查表明，通村道路全部硬化。分别有96%和70%的受访村已通硬化公路和客运班车。用电畅通且电力稳定。分别有96.4%的受访村和99.9%的受访农户家庭通电，52.4%的受访农户用电做饭、洗澡及取暖。60%的受访村已完成电网

改造工程，85%的受访农户表示电力稳定。用水基本畅通，安全饮水保障力度提高。实现集中供水和通自来水的村分别占64.2%和84.9%。66.9%的农户饮用水为自来水，83.6%的农户表示全年不缺水。一半以上受访村实施过“饮用水安全工程”，近六成受访户表示家庭饮用水水质好。燃气使用推广进展快，但普及率和使用率的提高仍需时日。七成以上受访村农户厨房改造的主要内容是推广燃气灶，不过受访农户在做饭、洗澡及冬天取暖时使用燃气的比例仅为8.7%。路线管网等经济基础设施对农村的广泛覆盖，为城乡产业和人口优化布局创造了设施条件。

2. 推动农村电子商务发展的网络条件已经具备。从“玩”到“买”再到“卖”，互联网在农村的发展经历了不断深入的历程。综合5年调查数据，93.5%的受访村已通宽带，通讯网络“村村通”基本实现。手机（97.1%）和电脑（46.1%）成为农民最常使用的通讯设备，一半以上（52.6%）农民经常使用手机上网，并且表示手机信号稳定。目前网络的主要用途为娱乐（44.3%）、获取信息（32.3%）和交友联系（31.6%）。在电子商务发展上，消费品下乡比农产品进城推进得快，六成（63.9%）农户通过网络购买，但只有不到一成（8%）的农户通过网络销售。其中一个重要的原因不是农户不愿意进行网络销售，而是技术能力不足，近八成的农户希望上网销售产品，但网络使用能力不足（46.1%）是主要原因。路通网联，城乡产业和人口合理布局的实体经济和虚拟经济条件基本具备。

3. 危房改造、垃圾和污水处理已见成效，农村人居环境明显改

善。农村人居环境较调查之初有了明显改善。从居住条件看，在建材下乡、建房补贴、危房改造和灾区重建等一系列惠农政策支持下，农民住房情况大为改善。八成（79.2%）的受访户对住房条件表示满意，比调查之初的六成提高了近 20 个百分点。从垃圾集中收集看，基本实现全覆盖。高达 97%的受访村和近 70%的受访农户开展了垃圾集中收集和转运工作，比调查之初提高了 19 个百分点。从污水处理看，一半以上（56.5%）的受访村已建设排水收集系统，近四分之一（23.8%）的受访村开始对污水进行处理，分别比调查之初提高了 28.5 和 8.2 个百分点。从厕所无害化改造看，近一半的受访村已开展厕所无害化改造，42.5%的受访农户表示居住房屋内有冲水厕所。农村人居环境的改造，为乡村旅游和民宿经济等农村新业态的发展打下了基础。

（三）以城镇居民养老和医疗保险与新农保、新农合并轨为标志，农村基本公共服务进入城乡衔接的新阶段

1. 乡村医疗可及性显著增强，看病难的问题得到缓解。5 年的调查表明，新型农村合作医疗已实现全覆盖，并开始和城镇居民医疗保险并轨，保险水平和报销比例不断提高。与之配合，基层医疗网也基本实现了全覆盖。2016 年调查表明，九成（91.5%）受访村建有卫生室或医务站，并配备相应的医护人员。平均每个卫生室约有医护人员 2.3 人，有医师证的医生 1.7 人。卫生室除能满足本村居民日常就医需求外，七成以上还能够实施小儿预防接种和体检，一半左右能够为孕妇优生优育提供指导和帮助。近八成受访户表示，过

去 5 年农村看病难问题得到改善，主要表现在医生技术提高、费用更低和药品种类更多。八成受访农户的就医需求在乡镇内即可解决。

2. 农村社会养老起步虽晚，但已有四分之一的老人靠新农保养老。5 年的调查表明，新农保建设起步晚、推广快、见效速，并已开始和城居保并轨。农户层面数据显示，虽然新农保仅实施 7 年时间，但已有四分之一的老人表示他们已领取了养老金。同时，约有四分之一左右的受访村建立了养老机构或设施。但是，由于新农保政府补贴的基础养老金部分不如新农合政府补贴部分增长得快，加上七成的投保人选择最低的 100 元缴费档，半数以上的农民对未来完全依靠新农保养老并不乐观，在较长时期里，家庭和社会相结合仍将是农村养老的主导方式。

3. 农村义务教育质量普遍提高，养成教育得到社会支持。调查表明，受访村小学适龄儿童平均就学率达 92.7%，初中适龄儿童平均就学率达 90.8%，初中毕业生中约有 83% 的人继续接受高中阶段教育，农村义务教育得到普及，后义务段教育不断巩固、提升。由于实行“两免一补”政策，每年每生减免的学杂费、书本费等各项费用相当于调查家庭年均纯收入的 5%。八成左右受访户表示当地教育条件与 5 年前相比得到改善，主要体现在：硬件条件变好、教学质量提高和费用降低。特别值得关注的是，近年来，在各级政府支持下，社会力量纷纷对农村教育的薄弱环节施以援手。“贫困地区儿童早期发展”“阳光家园”“代理家长”等农村儿童关爱项目，为农村儿童特别是贫困地区和留守儿童提供早期教育、特长训练、亲情

培养和心理咨询等服务，近六成家庭表示此类养成教育活动对农村儿童人格塑造有作用，政府应予更多支持。

二、乡村治理面临新的形势

在乡土中国走向城市中国的城镇化发展背景和农村基本公共服务供给纳入国家体系的政策框架下，以村民自治为主要内容的乡村治理面临千年未有之变局。一是农村常住人口从2011年起开始少于城镇常住人口，调查表明，受访户家庭平均人口4人，近2人外出，劳动力转移超过四成，外出务工的青壮年劳动力几乎不参与村治。二是新世纪以来在“多予少取放活”的惠农政策下，过去“农民的事情农民办”变成了“农民的事情国家办”，农村基本公共服务体系全面建立并向城乡一体化和均等化方向发展。由此，自20世纪80年代以来形成并经法定的以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为核心的村民自治制度，在形式上日臻完善，但也出现了行政化的特征。探索新形势下村民自治的有效实现形式，是农村社会由传统向现代转型不可避免的话题。

（一）村民自治的“四个民主”基本落实，农民对此总体认同

5年的调查表明，村民自治“四个民主”的落实和村民的满意度在统计上呈现相当的稳定性。在民主选举上，超过95%的受访村实现公开选举且超过六成的候选人为海选产生，近七成村民认同本村选举是民主选举，半数左右村民认为在参与竞选、监督选举和提名候选人等环节能够发挥作用。在民主决策上，七成以上的受访村建立了村民大会和村民议事会的组织制度和“一事一议”的决策制度，

半数左右村民参加过村民大会，并认为“一事一议”在村庄治理和公共事务决策中正在发挥积极的作用。在民主管理和民主监督上，几乎所有受访村都实现了村务公开，七成受访村村务公开频率至少为3个月一次，超过九成受访村建立了村务监督委员会，七成村民认为村务监督委员会能够切实发挥作用。

受访村民总体上对村民自治持积极评价，这一点在对村干部的认可上得到体现。能人治村的局面基本形成，能力、人品和能给村里带来资源是受访村民选举村干部时最看中的前三大因素。受访村民对村干部的正面评价远高于负面评价，正面评价排在前三位的关键词是公正务实（40.2%）、能切实为村民谋福利（32.3%）和精明能干（29%），而负面评价包括办事不公平（6%）、贿选（5%）、腐败（5%）、官僚（4%）和宗族势力影响（3.3%）等均在5%左右。

（二）村民自治的行政化趋向增强，“交办”政务压过了“自治”村务

与农村公共物品供给纳入国家行政管理体制相适应，自治的行政化特征和管理的短期项目化特征趋强。首先，在村民自治体系构成上，村两委加村民大会（议事会）、村务监督委员会的组织架构，越来越像城市四套班子配备的翻版和上级党政派出机构。日常管理的程序合法性和公平性加强了，但是处理个别事件和突发事件的灵活性减弱了。其次，从管理上看，“交办”的政务内容压过了“自治”的村务内容。从村两委的调查看，排名靠前的三项工作分别是：党务、公共设施建设和村庄环境卫生整治，而村民纠纷调解、村庄土

地整理、了解民意和孤老病残留守儿童救助等这些属于自治工作的内容，均排名靠后。从受访村民的调查看，希望村两委能够解决问题的优先序依次是：集体利益分配、公共设施和道路、养老和敬老事务、解决人际纠纷与矛盾。二者的分歧显见。由于公共设施建设和环境整治项目的部门分配色彩和村际竞争性，村级管理向上争取资源的短期项目化特征凸显。第三，**第一书记、驻村工作队和大学生村官的下派，强化了乡村治理**。六成以上受访村、八成以上受访贫困村有派驻的第一书记。调查表明，村民对第一书记工作满意度显著高于村支书、村主任与大学生村官，因为第一书记带着项目下乡，对贫困地区当期增长有带动作用。近乎所有的受访第一书记认为，他们在短期内对乡村发展有作用，但从长期看，近六成的受访第一书记对乡村治理的本土人才和文化建设关注不够。

（三）村民利益诉求表达渠道不畅是乡村治理面临的主要问题

尽管受访村民对村民自治总体上持肯定评价，但也有 45%的受访村民认为选举会导致村内矛盾，他们近 3 年来没有参加过村民代表大会，有三成的受访村民表示不太认可村内重大事务的决策。值得注意的是，村民自治的形式虽然越来越完备，但是多数村民表示，如果村庄出现问题，他们解决问题的渠道仍是不经过村两委的非程序对抗方式。超过六成的受访村民表示，将主动发动其他村民一起解决问题；超过八成的受访村民表示，他们将响应别人的倡议解决问题。这也呼应了当前村治行政化、项目化、短期目标责任化的特征。一旦村民利益诉求没有找到顺畅的渠道表达和解决，就极可能

引发较大规模的突发群体事件。

（四）集体资产管理是夯实村民自治的重要基础

调查表明，有集体经营性资产和收入的三分之一受访村，村民参与自治的态度和能力明显较强。最明显的是，六成以上的村庄实现了政经分离和集体经济组织负责人由民主选举产生，比一般村高30个百分点。村民参加村民代表大会的人数和次数都较多，且对民主决议结果表示认同的比例高达八成，比一般村高近30个百分点。这表明，村民自治只有建立在共同利益的基础上，才有可能调动村民参与的积极性。有共享，方共治。

三、推动农村发展方式转型的着力点

5年的调研表明，农村发展已到了一个向现代化转型的关键时期。在这个时期，要更加关注农村新产业新业态的培育，打造新的增长点；要更加关注打通城乡设施和服务的连接性，为补齐短板创造更为有利的公共物品环境；要更加关注农民素质提高，为农村转型储备人力资本；要更加关注农民权益保障，积极探索新形势下农村治理的有效实现形式。

（一）以信息化助推农村三产融合发展，培育农村新增长点

调研表明，在农村劳动力转移的传统工业化途径走到拐点的情况下，信息化为农村新产业新业态发展和劳动力继续转移提供了机遇。一是加强虚拟经济与实体经济的结合，促进农村三产融合发展。农产品、农村工业品和乡村旅游服务“卖难”，渠道是制约因素。电商平台减少了中间环节，降低了交易成本，有利于小农户和大市场

的连接。目前各种为农服务网络平台对受访村的渗透率仅为 16.8%，发展空间巨大。二是把解决好宽带和道路通村的“最后一公里”问题当作加强城乡连接性建设的重点任务。宽带和道路村村通，为农村电子商务发展提供了基础设施条件。但是，宽带达到“组组通”的东部地区受访村只有一半，而中、西部地区仅有二成。硬化道路也还有四分之一受访村未实现“组组通”，西部地区更接近四成。打通城乡连接的“最后一公里”，对培育新的增长点特别是对农民增收具有重要意义。三是把电子商务人才的培训当作农村职业教育和技能培训的重点任务。目前只有 8%的受访农户通过网络销售产品，增长潜力巨大。近八成的农户希望上网销售产品，而缺乏技术能力解释了其中近 60%的原因。推动电商下乡，并通过购买服务等多种方式加快农村电子商务人才培养，劳动、教育、农业等政府部门大有可为。四是把特色产业当作重要抓手，推动“一村一品”，以专业化、差异化促进农村产业发展的多样性。调研表明，特色产业村的农民增收预期较好，说明差异化产品和服务的市场成长性强。案例调查表明，那些带有地理标识特征的农产品（如干果、茶叶等）和农副业加工品（如粗布、草编等）、市场需求分散的加工品（如演出服装、渔具等）和具有乡土特色的自然或人文景观服务（民宿经济、乡村旅游），最具备差异化发展的市场潜力。找准市场定位，是“一村一品”健康发展的关键。

（二）推进农业转移人口市民化和城镇化同步发展，促进农业向适度规模经营发展

调查表明，土地确权、“三权分置”的农村改革实施，是土地流转的促进因素。完成土地确权村的承包地流转规模是平均水平的约5倍。但是，市民化进程相对滞后，农民在城里乐业而不安居的不稳定状态，是土地经营权长期出让的抑制因素。调查表明，七成受访农户对长期出让承包地经营权持观望态度，其中的主要原因，并非土地增值（9%）和家产守成（15%），而是市民化政策改革滞后造成的“人家两分”现状使之不能和保障不稳预期使之不敢（74%），其中家分两地不能放弃农业经营的现状解释了近一半（46%）的原因，就业预期不稳定（18%）和（在有稳定就业情况下）保障预期不稳定（10%）解释了近三成的原因。从这个角度看，市民化进程滞后，不仅加快了农业劳动力转移刘易斯拐点的到来，也拖后了土地经营权流转的农业规模化进程，仍然是实现农业补齐短板和城乡发展一体化需要解决的核心问题。

（三）农村基础设施建设和人居环境的改善，重在突出贯通性和安全性

5年的调查稳定地显示，就未来农村基础设施和人居环境提质升级的重点任务来看，道路交通、安全饮水、污水和垃圾处理是居于前三项的政策需求。前者是贯通性要求，侧重于打通“最后一公里”。调查表明，受访村道路交通改善需求已由“村村通”转为打通村内入户道路（31.0%）和田间生产机械作业道路（27.7%）两方面。后者是安全性要求，相对于路网电网已实现“村村通”，仍有三到四成的受访村没有供排水管网覆盖，约四成受访户对饮水安全性存在忧

虑，有二至三成受访户把集中供水和垃圾、污水处理当作人居环境改善的首选项。提升环境基础设施水平，不仅事关农民生活，也事关农村旅游产品等服务业态的输出。同时，在基础设施和人居环境改善上，也要注意优先需求的地区分布差异性：东部地区受访户更注重设施贯通到组到户，中部地区受访户对垃圾收集和污水处理设施建设要求最高，西部地区受访户对修路的要求最高。

（四）农村基本公共服务的提升，重在软件建设和统筹水平

新世纪以来新农村建设的最大成就之一，是建立了农村人口基本公共服务体系。体现在两方面：一是布点，县乡村三级教育、卫生网络实现全覆盖；二是建制，农村养老、医疗保险和低保体系实现全覆盖。今后农村基本公共服务的提升，一是在重视学校、医院“物”的建设的**同时，更加注重教师、医生“人”的素质的提高。**通过学历教育和培训，提高农村教师和医生水平，增强乡村两级学校和卫生院所的吸引力；发展和加强校车管理，提高农村儿童上学的便捷性和安全性；更加注重养成教育，加强农村寄宿学生和留守儿童的心理和能力建设；逐步完善村卫生室的预防和保健功能，推动防治结合；加强三级卫生网共建，健全“送医下乡”常规化机制。**二是继续推动城乡医疗、养老保险体制并轨，提高保障水平。**继续扩大新农合的报销项目和提高报销水平，进一步提高新农保基础养老金的政府投入部分，鼓励有条件的农民提高缴费档次。

（五）全面提高农村人口素质，重新焕发新农村面貌

大规模的劳动力流动在客观上造成乡村人力资本存量下降。调

查表明，纯务农人口平均年龄约 55 岁，比外出务工劳动力大 16 岁；受教育程度平均不到 7 年（妇女 6 年），基本属于小学文化水平，比外出务工劳动力平均初中文化程度低 3 年左右。农业生产者素质与非农行业比较差距拉大，这个现象出现在农业农村向现代化转型的关键时期，值得关注。要利用农村新产业新业态发展出现机遇的时间节点，促进农村人才回流和提升留乡人口素质，重点加强新型职业农民的职业技能和资格培训，乡村干部、农业技术推广人员、乡村教师和医生等公共服务人员的远程高等教育学历培训和从业能力培训以及针对农村妇女的专门培训等，全面提升农村人口素质，适应农业现代化的人力资本要求，焕发农村新面貌。

（六）以集体资产成员权为基础，探索新形势下村民自治的有效形式

近年来，各地对新形势下村民自治的有效实现形式进行了积极探索。一是自治上浮，多发生在北方地区，通过合村组成更大范围的社区来加强管理。扩大自治半径，实际上更多对应的是公共服务的有效供给目标，在形式上更加趋同城市居委会。二是自治下沉，多发生在南方地区，以地缘或亲缘的相近性整合村民小组，将自治范围缩小到村民小组一级，将原行政村变为派出服务机构，好处是更易表达村民的差异化需求。三是行政村为基础的自治空间不变，或党建下组，或建立各种类型的民间组织如乡贤理事会等，作为补充。但是，从村民自治本身的内容看，在教育、福利、设施和诉讼等主要功能纳入国家体系后，集体资产管理和分配作为自治的主要

内容凸显出来。调查表明，在那些有集体经营性资产的受访村中，村民参与自治的深度和效果明显较好。因此，从集体资产的不可分割性和成员权出发，考量自治的实现形式，应有法定的基础。在自治的范围确定后，民主协商集体资产管理和分配的有效办法，确保含离乡离土成员在内所有成员的参与性。公共服务的网点分布，按有效性原则而不再是行政地理边界设定，逐步将行政效能从自治职能中剥离出来。

清华大学中国农村研究院 何宇鹏^②

^②清华大学中国农村研究院博士后王瑜、崔凯、张明慧、胡振通、于海龙提供了部分数据分析结果，对本文的写作亦有贡献。



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）