

建立对传统农区的长效政策支持机制

——湖北省罗田县、监利县、

当阳市新农村建设百村调查

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

【内 容 摘 要】本报告基于对湖北罗田县、监利县和当阳市 100 个村庄的调查，分析了当前传统农区村经济发展的特点。调查表明，近几年来，随着各项惠农政策的落实，传统农区农村经济发展出现重大转机。这类地区新农村建设处于起步摸索阶段，存在的主要问题是：农民增收制约因素多，农村公共服务和社会事业滞后，村级经济实力薄弱，县域经济发展滞后，工业反哺农业能力弱。根据对这三个县市的调查，建议围绕农民增收为核心，以“多予、少取”为原则，重点落实好各项扶农、惠农政策，努力形成长效政策支持机制。

【关键词】新农村建设；传统农区；调查

为了解中部传统农区新农村建设的进展，国务院发展研究中心“社会主义新农村建设”课题组对中部农业大省——湖北省罗田县、监利县和当阳市进行了调研。罗田县是一个“八山一水一分田”的典型山区县，也是国家扶贫工作重点县。全县总人口 60 万，2005 年农民人均纯收入 2495 元。监利县是一个传统的农业大县，人口 139 万人，2005 年农民人均纯收入 3006 元。当阳市人口 48.5 万，2005 年农民人均纯收入 3815 元，属于湖北省经济社会综合实力十强县(市)之一。本次调查对这三个县新农村建设的总体进展情况进行了了解，并对三个县市 10 个乡镇的 100 个行政村进行了入村问卷调查。其中罗田县 34 个、监利县 33 个、当阳市 33 个。村庄问卷调查的对象主要以村书记和会计为主。此次调查的村地形环境 50%为平原，20%为丘陵，30%为山区。罗田县调查的村庄都属于山区或丘陵，监利县则都属于平原，当阳市则为平原和丘陵。因此，此次调查的三个县市可以说是代表山区、平原及混合地形三种类型。大部分村庄（78%）属于一般村庄，13%属于乡镇驻地村庄，9%属于中小城市城郊型村庄。超过一半的村庄（64%）属于经济条件一般的村，26%属于比较穷的村，只有 8%属于比较富裕的村。三个县人均耕地平均只有 1.37 亩，其中罗田只有 0.68 亩，监利平均为 1.6 亩，当阳为 1.8 亩。被调查村农民人均纯收入平均为 2978 元。

一、农村经济发展的好势头

调查表明，近几年来，随着各项惠农政策的落实，国家与农民的“取”与“予”的关系发生了重大变化，传统农区农民生产积极性空前高涨，粮食稳定增产，农业和农村经济结构调整进一步优化，农村收入增长走出多年徘徊不前的境地，农村经济发展出现重大转机。

（一）农业结构调整取得显著成效

当阳市是全国商品粮基地建设示范县(市)，近年来，粮食种植面积基本保持稳定，粮食生产得到恢复性增长。2005 年达到 333676 吨，比上年增加 8028 吨，增长 2.47%。粮食种植结构逐步优化，小麦等低产低效粮食作物得到压缩，一批优质专用品种得到推广应用。全市优质稻种植面积上升到 40 万亩，占全市水稻种植面积的 93.3%。该市促进优势农产品向优势区域集中，建成了粮油、林果、畜牧、蔬菜、水产品等“五大板块”基地。全市特色专业基地达到 78 万亩，专业村达到 73 个，占全市 161

个村的 45%，种养专业户达到 2.5 万户，占农户总数的 30%。全市各类养殖专业大户达到 2044 户。特色产业增收占到农民增收的 50%以上。罗田县农业结构调整效果显著，以板栗为龙头的基地建设快速发展，全县已发展板栗基地 82 万亩，水稻、小麦、油菜品种逐步升级换代，优质水稻比重达 90%以上，双低油菜达到 70%以上。

（二）农村基础设施得到较快改善

一是乡村公路建设力度大。2006 年来，监利县共开工建设县乡公路 2 条 24.8 公里，开工建设通村公路 105 条 230 公里，目前已竣工通村公路 90 公里，全县通沥青(水泥)路的村共计 375 个，通达比例为 49%。当阳市通村公路硬化总里程达到 766 公里，其中 2006 年规划建设 400 公里，已开工 46 个村 383.4 公里。二是安全饮水建设进展快。监利县是全省安全饮水项目试点县。2006 年来，全县新建水厂 4 处，受益 4 个村 7463 人。当阳市 2006 年计划投资 222.48 万元解决 6000 人的饮水安全问题，目前全部解决。三是农村有线电视发展快。监利县共新发展建设 50 个村的有线电视，使全县有线电视通村数达到 518 个。四是“一建三改”有了突破。目前，监利县已完成沼气池 1203 口，改厕 2960 座。

（三）农村公共事业得到全面推进

一是加大农村教育投入，解决农民子女上学难。当阳市将全市中小学自“普九”达标验收以来累计形成的 3010 万元的债务进行剥离，由市财政接管并分年度按计划偿还。每年从市财政列入 500 万元的财政预算用于学校的标准化、规范化建设。该市 2006 年上半年为困难学生落实“两免一补”6301 人、117.5 万元，比上年新增 1383 人，增长 28.1%。罗田县 2005 年中小学危房改造项目 63 个，投入资金 516 万元，消除危房面积 29714 平方米，新建、改建面积 13566 平方米，适龄儿童“入学率”达 99%以上。二是建立新型农村合作医疗制度，缓解农民就医难。当阳市 29.7 万农民参加了新型农村合作医疗，参合率达到 89%。监利县通过实施农村合作医疗，调动了乡镇卫生院的积极性，医疗条件得到明显改善，农村“就医难”和“看病贵”难题得到较大缓解。三是农村社会保障体制逐步建立。2005 年，罗田县救助农村特困人员 14054 人，拥有福利院 72 所，安置供养五保老人 2080 人，五保老人集中供养率为 82.8%。当阳市建立了被征地农民社会保障制度，为 950 名失地农民办理了养老保险，将 1685 人纳入到生活补助政策范围。农村特困救助实现“全覆盖”，救助对象 3364 户 8718 人。城乡大病医疗救助对象 924 人 32 万元。投资 41 万元完成 5 个福利院的“福星工程”改扩建工作，五保户集中供养率达 84%。四是发展农村文化事业。当阳市通过改革基层文化服务体制、建设文化中心户、加大基础设施投入等措施，推动农村基层文化蓬勃发展。

（四）惠农政策使农民得到更多实惠

2005 年监利县粮食“两补”资金共 5398 万元，其中，粮食直补资金 3073 万元，良种补贴资金 2325 万元，“两补”受益农户 22 万户，受益农民 106 万人。罗田县 2000 年农民人均税费支出 118.57 元，农业税全面取消后，农民由向国家交税转变为直接从国家政策中受益。2005 年，农业税减免使农民增收 47 元，“两项补贴”使农民增收 13 元。当阳市 2002 年开始全面推行农村税费改革，到 2005 年全面落实“一免两补”。全市取消农业税及附加 2089.06 万元，发放粮食直补资金 1375 万元，良种补贴资金 620 万元，实现了农民种田“零负担”。

（五）农村改革得到稳步推进

各县认真落实农村税费改革各项政策措施，确保了农村税费改革、农村土地第二轮延包和乡镇综合配套改革的顺利推进。监利县乡镇综合配套改革成效明显。通过改革，全县 21 个乡镇领导机构由 84 个减为 63 个；内设机构由 105 个减为 63 个。乡镇除中小学和财政所外，其他事业单位全部转为自主经营、自负盈亏的经济实体。乡镇党政班子成员由 310 人减为 186 人，乡镇机关人员由 1302 人减少到 865 人，财政所在岗职工由 773 人减少到 357 人，乡镇国土所、交通分局、林业站在岗人员由 342 人减少到 141 人。监利县还在全省率先进行乡镇卫生院改革，分流人员 550 人。全县乡镇综合配套改革共分流 1604 人。按照“应保尽保”的原则，监利县克服资金困难，努力做好事业单位人员进保工作。2005 年全县 21 个乡镇、174 家事业单位先期开始实

施，应参保人数为 1778 人(其中离退休人员 238 人)，已参保 1745 人，参保率 98%。按照有关文件规定，全县乡镇事业单位应补缴个人账户养老金 1650 万元，实际补缴了 1170 万元，征缴率为 85%。改革后，为了维护单位的正常运转，监利县积极推行“以钱养人”向“以钱养事”转变。

当阳市 2001 年全市全面推行乡镇合并，乡镇由 17 个精减到 9 个，2004 年开展了村组规模调整工作，全市由 303 个村、2061 个组精简为 144 个村、922 个组，分别调减 52%、55%，村组干部由 2070 人减至 887 人，调减 57%。全市每年将减少村办公费 238.5 万元，减少村组干部工资 325 万元，合计 563.5 万元，人平 15.7 元。该市乡镇综合配套改革基本完成，改革后保留 74 个单位、1004 人，分别减少 50%、37%；镇领导班子职数 81 人、机关干部 361 人，分别减少 47%、14%；镇事业单位 31 个 299 人，分别减少 66%、64%；财政供养人员 1007 人，减少 22%。该市村级债务得到有效化解。自 2003 年初开始，当阳在宜昌各县市中率先部署村级债务化解工作，组织近千名机关干部驻村化解村级债务 9574.43 万元，占锁定债务总额 25598.11 万元的 37.4%。原负债村中，20%以上的村变成了“零”债务村，1/3 的村化债比例达到了 50%以上。

（六）农民生活水平得到明显提高

近年来，农民的增收渠道进一步拓宽，农民现金收入大幅提高，生活水平日益改善。当阳市连续两年大幅增长，2004 年人均增收 419 元、达到 3551 元，2005 年克服历史罕见的干旱灾害，实现人均增收 264 元、达到 3815 元。罗田百户抽样调查结果显示：2005 年末，农村居民人均住房面积 38.82 平方米，比“九五”期末增加 9.01 平方米；每百户农民拥有彩电 86 台、摩托车 40 辆、洗衣机 5 台、电话机 138 部（含移动电话）、电冰箱 8 台、空调机 3 台，电子计算机也开始进入寻常百姓家。2005 年，农村居民文化娱乐、交通通讯和医疗保健支出分别比上年增长 22.8%、44.5%、54.7%。农村恩格尔系数由原来的 55%下降到 51%。

二、新农村建设工作的主要进展

这三个县市党委和政府按照中央部署，以新农村建设统揽“三农”工作，把发展农村经济作为首要任务，结合本地实际，制定了新农村建设的规划，明确了工作目标和具体措施。

（一）建设新农村建设示范村

监利县共有省级示范村 18 个，县级示范村 11 个。当阳市按照“试点先行、重点突破、以点带面、分步推进”的思路，选择“农民最积极、干部最主动、条件最成熟”的村先行示范，着力建设一批具有较高标准和较强示范作用的新农村示范点。全市确定了 10 个村作为第一批新农村建设试点村，对每个试点村重点扶持。试点村归纳起来主要有六种类型：（1）企业反哺型。这些村通过发展工业企业，提供丰硕的村级积累，再反哺农业、建设新农村。如群丰村坚持发展村办工业，年税收达 60 多万元，村积累也有了较快增长。2006 年村拿出 36.6 万元用于村委会改造、基础设施建设和人居环境美化，为村中心居民点的 270 户村民创造一个设施齐备、环境优美的人居环境。（2）城乡互动型。这些村借助靠近城镇的区位优势，把村庄规划与城镇规划融为一体，村庄建设与城镇建设同步，农村村民向城镇居民转变，产业发展以城郊新鲜果蔬和商贸流通为主，呈现出城乡互动、融合发展的新村特色。（3）基地带动型。这些村依靠优势农产品生产基地，把发展果蔬生产、技物服务、包装加工和销售结合起来，通过产业延伸，形成一个产、加、销一条龙的中心村或产业集镇。如凤凰山现代生态农业园区水果连片面积达 3.6 万亩，2005 年水果总产量达到 5 万吨，产值 5600 万元，人平纯收入 5000 元以上。龙台村依靠园区的带动，形成了以柑桔生产、水果打腊、包装销售为特色的新兴村镇。（4）拆迁安置型。坝陵村配合工业园区建设，把拆迁安置与新农村建设结合起来，采取统一征地、统一规划、统一样式、统一配套、统一绿化、统一供水供电“六统一”的方式，投资 100 多万元兴修了 2 个高标准的小区，集中安置了 182 户村民。小区实现了通水、通路、通电、通电话、通有线电视、通下水道的“六通”，建设了绿化带、农家超市、蔬菜市场，成为功能齐全、环境优美、邻里和睦的示范小区。（5）生态旅游型。这些村依托旅游资源优势，改善生态环境，大力发展“农家乐”，形成了以生态旅游为特色的农民新村。如穿玉路沿线 3 个村 105 户，依托玉泉寺旅游资源，依山傍水，加强生态庭院建设，发展了“农家乐”30 多家。（6）特色产业型。这些村依托蔬菜、柑桔、棉花等主导产业，大力调

整产业结构, 不断改善生产生活条件, 形成各具特色的产业新村。如白河村发展柑桔 4500 亩, 计划三年内突破 6000 亩, 全村 790 户, 户户有柑桔, 柑桔产量已达 1 万吨, 农民柑桔收入达 1400 多万元, 户平 1.8 万元。现在果农生活富裕, 出行道路宽敞平整, 居室整修一新, 依山傍园而居, 绿荫环绕, 一片新村气象。

（二）整合财政支农资金

监利县在县级财力非常困难的情况下, 通过压缩支出, 拿出 800 万-1000 万元支持新农村建设。当阳市将按照“三个高于”的要求, 2006 年安排财政支农资金 4207 万元, 比上年增加 1343 万元, 增长 46.89%, 其中直接用于改善农村生产生活条件的 3307 万元, 比上年增加 1263 万元, 增长 60.22%。该市整合农业、水利、农业综合开发等支农项目资金 8000 万元, 捆绑使用。2006 年市政府安排 500 万元专项资金, 用于社会主义新农村建设。通过政府推动, 形成“市财政拿一点、挂点单位扶一点、镇出一点、工商企业帮一点、社会各界捐一点、群众投资投劳筹一点、整合涉农资金投一点”的多元化筹资格局。

（三）发挥农民主体作用

新农村建设离不开农民群众的参与。各县市坚持“政府主导、农民主体、干部服务、社会帮助”的策略, 采取以奖代补、协会运作的方式, 突出了农民的主体地位, 开创了群策群力建新村的良好局面。如当阳市首批新农村建设的示范点, 以自然村、组或湾子、屋场(规模在 40 户以上)为单位, 发动农民群众自由讨论、自主决策、自我组织。各示范点普遍建立了新农村建设村民理事会, 做到“建设资金由理事会筹集管理、建设合同由理事会签订、工程进度由理事会督促、建设质量由理事会监管”。农民干不干、干什么、干多少, 都由村民理事会说了算, 不搞强迫命令, 不搞包办代替。

（四）建立监督考核机制

新农村建设是一项复杂的系统工程, 必须健全组织领导体系, 建立深入持久推进的工作机制。当阳市成立新农村建设领导小组办公室, 负责全市新农村建设的规划制定、综合协调和督办检查。市委、市政府将新农村建设工作纳入各级领导班子和领导干部工作业绩考核的指标体系, 作为检验执政能力和领导水平的重要标准。监利县按照根据群众的实际承受能力, 严禁加重农民负担和新增乡村债务。项目建设坚持阳光操作, 坚持“四制”要求(即: 项目法人制、招标投标制、合同管理制、工程监理制), 严禁领导干部及其亲属朋友直接插手项目建设。

三、新农村建设中需要解决的问题

这三个县新农村建设处于起步摸索阶段, 实际中也存在不少问题, 需要进一步解决。

（一）农民增收制约因素多

近几年, 农民收入出现了恢复性增长, 但仍然存在农民增收渠道狭窄、增收空间小的问题。对本村农民增收的难点, 百村调查中反映最集中的是农产品价格偏低, 农业生产资料价格高, 认为本村农民增收的最大难点是农产品价格偏低, 农业生产资料价格高的占 68%, 其次是调整农业结构不容易, 缺乏技术, 占 55%。对农民增收制约比较明显的另外两个因素是贷款难和劳动力转移渠道不宽。56%的村反映对信用社贷款获得的总体印象是很困难。66%的村反映信用社在本村发放小额联保贷款, 发放的联保贷款平均每户为 3002 元。这三个县市农村劳动力在外打工或者就地转入二三产业比率不高。在被调查的村庄中, 常年在外打工或者就地转入二三产业的劳动力每村平均为 294 人, 占到本村劳动力的比重平均为 35%。本村 30 岁以下的青壮年劳动力平均有 312 人, 占到本村劳动力的比重平均为 38%。目前常年在外打工或常年在本地务工经商的平均有 188 人, 占到本村劳动力的比重平均为 28%。只有 51%的村认为现在村里能够外出打工的青壮年劳动力大多数都出去了。

（二）农村公共服务和社会事业滞后

本次调研三县市，农民吃水难、行路难，教育、医疗条件比较落后，存在子女就学困难，农民看病贵等现象。农村保障体系不健全，少数山区农民仍然不能解决温饱问题。农村环境卫生差。54%的村庄村内饮水不安全，58%的村饮水安全存在困难，只有12%的村有集中供水设施。有垃圾集中收集的村仅占12%。村民对新农村建设要解决的问题反映最为集中是道路、饮水和文化建设问题，比重分别为90%、86%和83%；其次是建沼气78%，厕所改造78%，垃圾收集64%，医疗网点63%，污水处理57%，用电问题最低为44%。

（三）村级经济实力薄弱

三县市被调查村2005年度集体年度总收入平均为34.6万元。村集体总收入高于5万元的占82%，高于10万元的占64%，一半的村集体收入高于12万元。但村农业承包收入比重大，平均达67%，而村办企业收入比重很小，调查中只有12%的村有村办企业收入。2005年度村支出平均为17万元，修路架桥、农田建设、办公设施、教育、医疗、文化娱乐等村级公共建设支出是村级支出的重头，占到村级总支出的58%。其次为村管理费用，占到总支出的31.4%。2005年末累计负债总额平均达81万，村级债务大于10万的占60%，54%的村大于16万。罗田县411个村有70%以上的村负债，少的十几万，多的几十万，全县村级净债务9545万元，村平均20多万元。

（四）县域经济发展滞后，工业反哺农业能力弱

总体来看，这三个县市工业化、城市化水平不高，招商引资工作起步相对较晚，对外开放程度不够。当阳经济实力较强，2005全市实现生产总值89.3亿元，实现全口径财政收入5.86亿元，地方一般预算收入1.88亿元。监利县作为百万人口大县，2005年全县地方生产总值只有56.6亿元，规模以上工业完成增加值只有4.51亿元，完成财政收入1.55亿元。这三个县市作为农业大县，农产品资源丰富，但在与市场的对接中，基本上是出售初级产品，加工转化少，精深加工更少。从目前情况来看，当地农产品加工业规模偏小，不能有效带动农业经济的发展。

四、几点思考与政策建议

调查表明，中部地区农村经济社会发展总体水平比沿海发达地区要落后得多，新农村建设的任务更为繁重。根据对这三个县市的调查，推进新农村建设，要围绕农民增收为核心，以“多予、少取”为原则，重点落实好各项扶农、惠农政策，公共财政向农村倾斜，基础建设向农村延伸，加大对农民负担的监管力度，努力形成长效政策支持机制。

（一）建立农民增收长效机制

首先要从农业内部挖掘增收潜力。要突出抓好农产品深加工，延长农产品增值链条。要完善农业服务体系，扶持种养大户，培植农业生产主体，奖励扶助农村种养大户，使他们成为致富带头人；扶持龙头企业，培植农产品市场开拓的主体，充分发挥良好的辐射和带动效应；扶持农村专业合作经济组织，培植农业服务主体，建立产、供、销一条龙服务体系。要多渠道、多层次、多形式地开展培训，促进农村富余劳动力向非农产业和城镇合理有序流动，[JP3]形成“外输内转结合，就业创业并重，培训维权齐抓”的新机制。

（二）切实改善农村基础设施和公共服务

一是推广“一建四改”工程（建沼气、改灶、改水、改厕、改猪圈），改善居住环境，提高生活质量。二是解“五难”。切实解决好农民吃水难、用电难、行路难、看病难、上学难。继续搞好人畜饮水工程；全面完成农村电网改造；改善交通条件，

实现乡村公路硬化、黑化；加快农村新型合作医疗体制改革，加大农村医疗硬件投入，提高农村医疗人员的综合素质和诊疗服务水平；加大农村教育投入；进一步建立和完善农村社会保障体系，扶助农村弱势群体。

（三）改善农村人居环境

过去，由于缺乏规划意识，村镇建设存在随意性和无序性。新农村建设规划要结合农村实际，既要尊重自然规律，又要讲究科学性和可操作性。村镇建设规划要统筹自然条件、地理位置、城乡发展等各种因素，既有利于发展，又能达到人与自然的和谐，按照“布局合理、节约用地、设施配套、环境优美”的要求进行规划。对交通不便，信息闭塞的山区农村，以改善道路、用水、用电为主，重点解决居住分散，人畜混居，布局混乱等问题。以建立资源节约型和环境友好型社会为目标，推广秸秆还田，开发沼气资源，建立循环经济，建设生态家园。大力整治农村居住环境，积极开展群众性爱国卫生运动，使广大农民养成良好的卫生习惯。