

中部传统农区新农村建设的难点与对策

——湖南娄底市新农村建设百村调查

韩俊 秦中春

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】娄底市经济发展在湖南省处于中下水平，是典型的传统农区。对湖南娄底市三县(区)百村的调查表明，农民持续增收难、资金筹措难、农村公共服务不足、村级经济发展滞后、村容村貌改变难、扶贫力度不够等，是新农村建设面临的主要问题。中部传统农区在推进新农村建设过程中，需要处理好典型示范与全面推开、稳定粮食生产与调整农业结构、农村劳动力跨地区外出就业与就地就近转移和回乡创业、政府扶持与发挥农民积极性的关系。

【关键词】新农村建设；调查；娄底市

娄底市经济发展在湖南省处于中下水平，总面积 8117 平方公里，总人口为 407.58 万人，其中乡村人口 284.07 万人。2005 年全市 GDP 为 312.82 亿元，经济总量位列全省 14 个市州中的第十位。三次产业结构为 18.5：48.3：33.2。农村居民人均纯收入 2349 元。本次调查选择了涟源市、双峰县和娄星区九个乡镇的 100 个行政村。涟源市 1987 年正式撤县建市，是湖南重要的粮食、生猪、茶叶主产区，农民人均纯收入 2422 元。娄星区 1999 年撤市建区，是娄底市唯一的中心城市，2005 年农村居民人均纯收入 3549 元。双峰县是一个典型的农业大县，农民人均纯收入 3034 元。从调查的村庄来看，96% 的行政村地势为丘陵村，4% 为山区，没有平原村。73% 的村庄为一般村庄，20% 为中小城市城郊型村庄，6% 为乡镇驻地村，1% 为大城市城郊型村庄。51% 的村庄认为经济水平在本乡属于一般水平，42% 的认为比较穷，7% 的认为比较富裕。在调查的村中，平均每个行政村有 290 户、1021 人，人均耕地面积为 0.7 亩，农民人均纯收入平均为 2197 元。

一、农村经济发展的新特点

(一) 农业结构处于优化升级阶段

近年来，娄底市农业结构调整加快，农业产业化龙头企业的带动和辐射作用增强。“牛、米、药、菜、果”五大重点产业在农业结构调整中取得了实质性进展。全市有 3000 亩以上的药材基地 5 个，1 万亩蔬菜基地一个；集良种牛繁殖、肉牛养殖和加工于一体的天华牧业公司和“公司+基地+农户”产业化运作的香港景龙公司带动了养牛业的迅速发展，全市养牛重点乡镇 15 个，重点村 76 个，养殖小区 12 个，建立专业养殖场 15 个。随着农业结构调整不断深入，培育了一批种植大户，涌现了一批特色农业基地，发展了一批农产品加工企业，形成了一批“基地+农户”的农业产业化模式。全市农产品加工企业发展到 705 家，发展各类农民专业合作社 421 个，农村各类大户总数已达 4.76 万户。龙头企业、农业开发大户和农民专业合作社共带动农户 51 万户、连接基地 84 万亩，有效促进了农民发展生产、增加。

(二) 农村劳动力的转出比率较高

在调查的 100 个村庄中，本村常年外出或从事非农生产的劳动力占总劳动力的比重平均值为 42.30%。而在转出劳动力中，举家外出的占到了 26.84%。30 岁以下劳动力占村全部劳动力的比重平均值为 33.64%，30 岁以下劳动力的转出比重高达 70.23%。89.6%的村认为，本村可以转出的劳动力都转出去了，没有可以再转移的劳动力。

(三) 农民生活水平稳步提高

农村居民恩格尔系数为 47.8%。平均每百户家庭拥有彩色电视机 67.2 台，电话机 49.3 台，移动电话机 33.9 台。人均住房面积 35.7 平方米，增长 13.2%。从调查的村来看，95%的村庄都开通了电视和电话，各村拥有电视和电话的农户比重的平均值分别为 75.51%和 52.39%。

(四) 农村基础设施建设取得明显成效

一是道路硬化取得明显成效。全市 2006 年计划完成乡村道路硬化 1250 公里，投入资金 25000 万元。二是农村生活设施有明显改善。全市完成改栏、改厕、改厨、改浴的农户达到 27.2 万户，2006 年上半年解决了 4.37 万人的安全饮水问题，饮用安全卫生水的农户达 80 万户，227 万人。目前全市使用沼气的农户达到 38000 户。

(五) 农村教育和医疗条件逐步改善

娄底市在农村教育建设上采取的是适度集中，提高质量与规模的策略。在调查的村中，目前 42%的村庄设有教学点，学校的平均数量为 1 个，教师的平均人数为 14 人。64%的村庄有卫生室，卫生室的平均面积为 65.77 平方米。虽然各村卫生室规模不大，医务人员也非常有限，但大部分都具有执业医师资格。拥有医生资格的医生比重平均值达到了 84%。55.2%的村有开展新型合作医疗，84.6%的村庄对此次新型合作医疗的积极性比较高。

二、娄底市推进新农村建设的思路和政策部署

娄底市在深入调研的基础上确立了新农村建设的工作思路：即以发展农村产业、增加农民收入为首要任务，以村容村貌整治、建设生态村庄为切入点和突破口，以提高村民素质、培育新型村民为重点，以发展农村社会事业、创造美好生活为根本，充分调动广大农民群众的积极性，全面推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设，努力构建富裕、平安、文明、和谐乡村。该市制定的新农村建设的总体目标是：到 2010 年，农民人均纯收入达到 4000 元，35%的村基本达到“群众生活安康、村容村貌整洁、公共服务配套”要求；到 2020 年，农民人均纯收入达到 8000 元，绝大多数村达到中央提出的新农村建设 20 字目标，实现农村全面小康。

全市新农村建设的八大工作重点是：(1) 强化支柱产业。(2) 农产品深加工形成龙头企业。(3) 培育和发展农村大户。(4) 提高产业技术标准。(5) 抓好科技研究与推广。(6) 规范市场体系建设。(7) [JP3]发展“龙头企业+合作组织+农户”的产业化经营模式，建立优势产业市、县级合作组织，培育发展农村经纪人。(8) 加强农业招商引资。

为确保新农村建设工作落到实处，市委、市政府出台了六个方面保障新农村建设顺利进行的措施：

(一) 抓示范典型引路，探索建设工作经验

全市确定了 76 个新农村建设示范村，明确了示范村建设的总体目标和具体措施。为强化领导，市、县、乡三级对新农村建设示范村实行领导挂点和部门共建制度，其中市级领导挂点 4 个，市县级一把手挂点 12 个，其它县市级领导挂点 41 个村。全市共派出新农村建设工作组 76 个、干部 225 名。据初步统计，共建指导单位共筹集资金 900 余万元。

(二)抓部门责任落实，形成强大建设合力

为明确各部门的职责，市委、市政府将中央、省委、市委 1 号文件的主要任务分解成 53 条，将新农村建设的主要责任落实到了市直 20 多个部门、单位。大部分市直单位都有规划、有措施、有行动，并取得了较好成效。

(三)整合资金投入，加大扶持力度

按照“工业反哺农业、城市支持农村”和财政投入“三个高于”的要求，加大公共财政扶持力度，逐步建立稳定的财政支农投入增长机制。改变过去部门分割、各自为王的局面，集中力量办大事，逐步解决好农村通路通水通电、产业发展、教育卫生、农田水利、社会保障、科技文化等公共产品供给方面的突出问题。市本级及各县市区财政新增新农村建设专项资金 380 万元。2006 年市本级财政预算投入农业资金 2874 万元，比上年增长 14.18%，通过财政投入的拉动，今年以来，全市信贷支持新农村建设 1200 万元，农民自筹资金投入 1 亿元，社会捐资达 3000 万元。为发挥有限资金的最大效用，将各部门资金按用途不变、渠道不乱、各计其功的原则，捆绑投入新农村建设，据初步统计，全市共整合部门资金 28000 万元投入新农村建设。

(四)加强素质培训，增强增收能力

充分利用职教、远教、培训等多种资源，整合“阳光工程”、扶贫培训和教育、劳动等部门的培训能力，完善农民职业技术培训制度，围绕产业发展对农民进行农业实用技术培训，围绕转移就业为农民提供职业技能培训，逐步形成政府扶助、面向市场、多元办学的农民教育培训机制。

(五)落实惠农政策，强化增收保障

通过送政策下乡、宣讲辅导等多种措施，真正把各级一号文件的精神原原本本地告诉广大农民；通过督促检查等多种办法，坚决把各项惠农政策条款贯彻执行到位；通过积极配套等多种途径，努力把上级投入争取到位。

(六)加快综合改革步伐，强化民主决策机制

稳定和完善的农村土地承包经营制度，积极稳妥推进乡镇机构改革，进一步规范乡村财务管理工作，全面推行“村账站代管”，积极化解乡村不良债务，坚决杜绝发生新的债务。加强对农民负担的监管。进一步健全村民会议和村民代表会议，完善村务公开制度，保障农民群众的知情权、决策权、参与权和监督权。涟源市枫坪镇于 2006 年 2 月开启了乡镇党委直接选举的先河。同时以公推直选为契机，该镇选出致富能力强、文化水平较高的年轻党员充实村级班子，从而为建立党组织领导下的充满活力的新农村打下坚实的组织基础。

三、新农村建设存在的主要难点

(一)农民持续增收难

一是农业基础比较薄弱，农业综合生产能力偏低。农业生产总体上还是粗放生产，加工能力低，比较效益低，产业化经营还处在初级发展阶段；农业科技的支持能力弱，社会化服务体系不健全。二是农业资源相对不足，人地矛盾尖锐。全市耕地面积 202.5 万亩，人均才 0.5 亩，比全省平均少 42%，比全国平均少 67%。三是农村劳动力素质偏低。四是农村金融融资渠道有限。85 个村(占 89.5%)都认为信用社贷款很难，大部分农户都没有能够从信用社获得贷款。只有 40%的农户在面临资金困难时主要通过信用社解决，各村从信用社获得贷款的农户占总户数的比重平均值仅为 17.17%，大部分农户都没有能够从信用社获得贷款。

(二)资金筹措难

筹资难主要体现在三个方面：一是政府财政投入明显不足。娄底市仅水利设施中的中、小型水库建设就需要 15 亿元；90%的村无农村公共活动设施，10%的村公共活动设施陈旧破烂。按有关专家提出的人均需要 4900 元的标准计算，娄底市需要投入 162 亿元。就娄底市的财政状况而言，解决所需的资金需要一个漫长的过程。二是还没有形成高效的资金投入、监管机制，一方面国家对农业投入不足，另一方面这些有限的资金又难以真正全部落实到农村项目，或者难以发挥应有的作用。三是村庄基础设施建设资金对负债依赖程度高。很多村庄并没有能够获得上级的项目支持资金，筹资的主要渠道就是向金融机构负债和向村民集资，大部分村庄都处于收不抵支状态。在所调查的 100 个村庄中，有 59%都处于收不抵支状态，60%的村庄的负债总额平均为 28.06 万元，对金融机构负债占 29.09%。

(三)农村公共服务不足

水利设施、道路、饮水、电网等基础建设落后；农村社会事业滞后。就学难问题没有从根本上解决，农村公共卫生和防疫保健体系不健全，医疗卫生技术力量短缺，基本医疗得不到保证，农村文化建设落后，养老保险处于空白状态。在调查的 100 个村中，约 57.3%村认为交通出行不方便；49.5%的村认为看病很不方便；42.7%的村认为购物消费很不方便。90%的村庄村内道路平均长度为 5.5 公里，只有 56.67%的村内有硬化道路，硬化路平均长度为 1.37 公里，硬化路所占比重平均值仅为 29.70%。只有 22.7%的村庄有集中供水的管道；饮用自来水的农户比重平均仅为 41.31%。只有 3.6%的村庄有污水处理系统和公共厕所。只有 7.3%的村进行了“五保户”集中供养。只有 41%的村庄存在农户有沼气池的现象，而使用沼气池的农户比重平均值仅为 7.58%。在调查的 100 个村中，村民的文化娱乐生活仍比较缺乏，只有约 1/4 的村有公共文化娱乐活动，只有 4 个村庄有文化活动中心，只有 4 个村庄有图书室。

(四)村级经济发展滞后

在调查的村庄中，村庄集体总收入平均值为 13.15 万元，且内部存在很大的不平衡性。村庄集体收入以村发展集体经济收入和政府补贴收入为主：发展集体经济收入占总收入比重平均值为 39.55%，上级补贴和拨付所占比重平均值为 19.13%，集体自筹资金比重平均值为 17.80%。各村之间差异性大，在大部分村庄，村集体的收入主要靠自筹和上级补贴。而发展集体经济收入又主要来自于集体承包收入，承包收入占发展集体经济收入比重均值为 64.75%，主要是集体林地、果园、土地等承包收入。从发展集体经济的途径来看，95.8%的村庄希望通过“出租集体土地”来进行招商引资提高集体收入，91.8%的村庄将集体的经济能力希望上级补贴，80%的村庄想通过“出租集体资产”进行招商引资提高集体收入，只有 72.4%的村庄认为应“兴办新的村办企业”，61.0%的村庄认为需要靠“搞好现有村办企业”。调查村庄村干部的每人年平均工资水平为 2144 元，最高水平达到 4000 元，但最低水平仅为 900 元。村干部的收入水平总体比较低，但各村之间干部收入差距比较大，村干部的收入差距主要是由各村之间集体经济的发展程度差异决定的。大部分村庄村干部的工资主要是依靠上级补贴来发放的，上级补贴在村干部工资中所占比重平均值为 68.31%，但上级补贴的平均水平仅为 1319 元，最高的也仅为 2400 元。只有 14 个村庄(占 15.05%)村干部每人的年均工资超过了 3000 元，而这些村庄村干部的大部分收入是来自集体经济收入，村干部工资来自集体经济收入的比重平均值为 62.55%。大部分村庄的财力非常有限，主要是靠上级补贴维持，但补贴资金的规模非常有限，只能用于一般性的行政开支，难以解决村庄对公共服务的需求。

(五)村容村貌改变难

由于过去农户建房随意性大，无序建房户多，村道狭窄，污水随意排放，致使绝大部分农村有新房无新村。村民文明卫生的生活习惯尚未形成，乱扔乱倒垃圾、随处堆放实物、人畜共养等现象还比较突出。在调查的村中，户均宅基地面积为 0.64 亩，49.5%的村认为村内宅基地矛盾很突出。73.3%的村庄存在废弃的房屋和宅基地，但只有 5 个村(占 6%)进行过宅基地的整理。在调查的村中，稍过半的村庄(占 53.4%)认为在新农村建设中有让“村民向中心区集中居住和合并村庄”的必要，村庄改造搬迁最

大的困难体现为增加农民的生活成本(占 60.2%)和导致农业生产不方便(占 50.5%)。56.3%的村都指出了村内存在环境污染问题。环境污染主要是水污染、垃圾污染和河道失去治理,分别占到了 61.1%、53.7%和 40.7%,噪音污染也占到了 20.4%。

(六)扶贫力度不够

村庄调查表明,贫困户占总户数的比重平均值为 13.09%,有 18 个村庄(占 18.56%)贫困户比重超过 20%,有 3 个村庄甚至贫困户比重超过了 80%。而获得救济的贫困户所占比重平均值仅为 38.16%,各村对贫困户的平均救济标准是每人每月 14.51 元,大大低于很多落后地区的贫困救济标准。这显示了娄底地区在农村建设中,对扶贫开发的重视程度不够,扶贫的覆盖率与扶贫力度远远不足。从贫困的原因看,各村平均有 40.09%的贫困户是因患病而致贫的,因上学和因残疾而致贫的比重分别为 29.23%和 19.75%。可以看出,娄底农村农户的贫困原因并不主要是先天性的贫困,而主要是因为教育和医疗负担过重,同时缺乏教育支持和医疗保障而导致的贫困。

四、思考与建议

从调查看,娄底市结合自身实际,因地制宜理清了新农村建设的思路,全面启动新农村建设的试点工作,从群众最急迫的问题入手,在农村基础设施建设和社会事业发展等方面取得了一定进展。作为一个中部典型的传统农区,在推进新农村建设过程中,需要处理好以下几个方面的关系:

(一)处理好典型示范与全面推动的关系

从目前全国新农村建设进展情况看,各地都重视试点工作。新农村建设的示范村大都选择条件相对较好的村。湖南全省计划用 3 年左右时间建设 1000 个示范村。娄底市对确定的 76 个示范村,建立了领导办点、部门帮扶的制度,主要是在建设规划、产业发展、基础设施建设、村容村貌整治、民主管理等方面对示范村予以支持。以典型示范引路,探索新农村建设工作的经验是必要的,但要充分考虑示范村的代表性,要选择好“可看”、更“可学”的示范村。要防止盲目追求高标准,盲目攀比,不惜花财政的钱垒“中看不中学的花架子”。在试点过程中,要防止单纯重视“村容整治”,忽视产业发展和精神文明建设。新农村建设要立足于绝大多数村庄,真正抓点带好面,突出解决农民反映的突出问题,使试点之外的农民也能尽快享受到新农村建设的成果,更好地推动新农村建设工作全面开展。特别是要为那些经济条件差、基础设施薄弱的村,多做“雪中送炭”的事。

(二)处理好稳定粮食生产与调整农业结构调整的关系

作为粮食主产区,近年来,中央“两减免、三补贴”的政策,使娄底市这类传统农区农民直接得到了很大实惠。尽管中央采取一系列价格调控措施,但农业生产资料价格上涨过快、粮食价格偏低、粮食生产比较效益不高的问题仍然突出。主要农业生产资料价格上涨,使农业生产成本不断增大,粮食主产区农民因减税和直补得到的好处基本被价格因素所抵销,农民种粮收入实际上增幅不大。随着国家财力的进一步增强,应进一步扩大补贴范围,提高补贴额度。进一步完善粮食最低收购价格政策,控制农业生产资料价格过快增长,保护农民利益不受损害。在促进粮食生产稳定发展的同时,要支持粮食主产区调整农业结构,抓好优势农产品产业带建设和产业链建设,提高农产品质量,全面推进农业专业化、标准化生产,大力发展农产品加工业,增加农产品的附加值。

(三)处理好跨地区外出就业与就地就近转移和回乡创业的关系

近年来,跨地区外出就业是中部农区农村劳动力转移的主要形式。以湖南省为例,全省劳务输出人员已有 900 多万人。从娄底市调查来看,农村中能够输出的青壮年已基本上输出。外出务工的农民绝大多数没有接受职业技能培训,大多只能进入技

术要求低、工资报酬低的领域。在农村劳动力供求关系发生重要变化的大背景下，促进农村劳动力转移由体力型向技能型和品牌化转变，成为此类地区亟待解决的一个重大课题。湖南省已经提出重点培育十大劳务品牌，以劳务品牌为龙头，带动整个劳务输出，做大做强劳务产业。要建立完善的就业培训体系，积极发展职业技术教育，形成培训、输出、维权三位一体的机制，让农民工出得去、干得好、留得住、挣得多。另外，要通过完善政策，引导一批已经完成原始积累的农民工带着资金、技术、经验和市场信息，返回当地城镇投资创业，形成外出就业与回乡创业的共促效应。近年来，随着土地供求矛盾趋紧、劳动力等要素成本升高，沿海发达地区一些劳动密集型产业开始向中部转移。这种产业转移将会推动中部产业结构调整和县域经济发展，将会为中部农村剩余劳动力就地就近转移提供机会，对形成地区间合理产业分工、促进地域经济一体化、优化国家生产力布局和调节人口流向有重大意义。要因势利导，在继续鼓励中部农村剩余劳动力向东部沿海发达地区流动的同时，推动东部沿海发达地区产业结构升级，鼓励沿海发达地区符合环境保护要求的劳动密集型产业向中西部转移，为农民就地、就近转移创造条件。

（四）处理好政府扶持与发挥农民积极性的关系

中部地区工业基础仍然较弱，城市化水平仍然较低，自身工业反哺农业、城市带动农村的能力仍然较低，对这些地区而言，现在就提出全面推进新农村建设是不是超前了，对这个问题调研中了解到是有疑惑的。不少地区还是寄希望于中央的政策和支持，少数基层干部产生了“等、观、望”的心理，主动性发挥不够。无论改善农村基础设施，还是发展农村教育、医疗卫生等社会事业，中央财政必须加大对中部传统农区的支持力度。新农村建设是各级政府共同承担的责任，要明确地方各级政府的投入责任。中部地区一方面工业还要加强，城市还要发展，但不能忽视农业和农村。从新农村建设的内容和任务来看，很多方面都是地方政府公共财政支持的内容。在增加中央财政支农资金投入的同时，要明确县市政府的责任，地方政府要整合财政支农资金，突出重点，提高支农资金的使用效益。要健全政府农业投资监督制衡机制，防止截留、挤占挪用支农资金，防范追逐部门利益。农民是新农村建设的参与者和受益者。推进新农村建设，政府不能大包大揽，不能包办代替，要建立政府、社会、农民相结合的投入机制。对于农民直接可以受益的小型建设项目，主要应采取“民办公助”、“以奖代补”等方式，调动农民参与建设的积极性。