

对扶余县全面建设小康的调查与分析

○ 丁学东 张岩松 吴孔凡

全面建设小康社会的难点、重点在农村。如何推进农村全面小康建设,是摆在我们面前的一项非常紧迫的重大课题。为此,我们赴吉林省扶余县进行了实地调研。我们了解到扶余县制定全面小康建设规划动手早,行动快,有创意,干部群众热情很高,对全面奔小康充满美好的憧憬。尽管当前农村全面小康路上还有不少困难和问题,但总体上我们对农村全面小康建设充满了信心。

一、扶余县全面小康建设目标和整体规划很具代表性

扶余县按照十六大和中央农村工作会议精神的的要求,提出了《扶余县全面建设小康社会发展规划纲要(草案)》,内容涉及物质文明、精神文明和政治文明等各方面,为2003—2020年社会经济发展设计了34项指标。这些指标大体分为六个方面:

一是经济发展方面。2020年,国内生产总值达到206亿元,人均国内生产总值达到2.5万元,年均递增9.6%。非农收入占农村经济总收入比重由53.9%提高到70%,年均提高0.9个百分点。农产品加工产值与农业产值之比由0.1:1提高到1:1,提高约10倍。

二是物质生活方面。到2020

年,恩格尔系数由53%下降到35%,年均降低1个百分点;城镇居民人均可支配收入达到1.89万元,年均递增9.3%;农村居民人均纯收入达到9000元,年均增长7%;城镇人均住房建筑面积达到30m²,年均递增3.3%;农村人均居住面积达到35m²,年均递增3.6%。

三是精神生活方面。2020年,居民家庭计算机普及率达到20%,年均提高1个百分点;全社会教育娱乐消费支出占国内生产总值比重为30%,年均提高0.9个百分点;人均体育及休闲占有面积从1m²上升到3m²,年均增长6.3%。

四是人口素质方面。2020年,人均寿命达到75岁,年均延长0.3岁;大学毛入学率达到35%,年均提高1个百分点;平均受教育年限为12年,年均增长2.1%;农民职业培训程度为30天/年,年均增长5.2%。

五是生活环境方面。2020年,城镇化率达到60%,提高2.6个百分点;油路通车行政村比重为80%,提高3.2个百分点;垃圾无害化处理程度达到100%,年均提高3.3个百分点;人畜分离程度为90%,年均提高3.9个百分点;人均绿地面积由900m²上升到1100m²,年均增加1.1%。

六是社会保障和社会安全方面。2020年,城镇居民最低生活保障覆盖面为100%,年均提高0.4个百分点;医疗保险覆盖率达到100%,提高5.3

个百分点;社会保险覆盖率达到70%,提高1.4个百分点;基尼系数维持在0.39,与2002年基本相同,保持社会分配公平和稳定。

扶余县提出全面小康34项指标的依据是,对十六大有明确要求或全国有参照标准的就遵照或参考制定标准,如人均GDP、农民人均纯收入等都是按翻两番测算的;其他指标则根据本县情况制定,如畜牧业占农业产值比重达到65%、百户家庭拥有汽车量为15辆、社会保险覆盖率达70%等。

二、扶余县实现全面小康目标的条件分析

扶余县实现全面小康目标既有很多有利条件,也面临着一些困难和问题。有利条件主要有:

1. 社会经济发展基础较好。扶余县位于吉林省北部,是一个典型的农业大县,粮食产量居全国前列,历史上曾有过全国第一产粮大县的美誉。2002年,全县国内生产总值完成35.8亿元,比上年增长13.7%,财政收入完成9500万元,增长14.3%,城镇居民人均可支配收入3800元,增长10%,农民人均纯收入2660元。从走访的三个乡镇来看,农民温饱基本无忧,电通路畅,吃上了细粮,住上了砖房,骑上了摩托,家家有电视机,半数以上人家有“小四轮”,电脑、手机开始进入寻常百姓

家。教育和看病就医条件改善,农村贫困人口生产、生活基本得到保障,农村“五保户”集中供养率达100%。

2.资源条件较好,具有发展农业农村经济的良好传统和基础。扶余县内有第一松花江、第二松花江和拉林河,三面环水,是我国北方水资源最充沛地方之一;气候条件好,年积温达到2900℃,年降雨量达528.8毫米;耕地丰富,人均耕地面积5亩以上,有的农户种植面积达14公顷(210亩);土地肥沃,机械化程度高,产出能力强,粮食单产超过7600公斤/分顷,是我国北方土地承载力较高的区域;农村劳动力素质较好,全县平均受教育年限为8.2年,高于全省平均水平。种植、养殖、烹饪、裁剪等职业技术教育成为初中、高中的选修课程,农民职业技术水平逐步提高,持绿色证书的农民达1万多人。

3.区位优势明显。扶余县位于东北哈大经济带上,北离哈尔滨仅80公里,境内有电气化铁路、高速公路、高等级公路等快速交通设施,物流条件好,哈尔滨、长春两个特大城市对其发展有强大的辐射带动作用,具备发展大宗农产品交易和加工的有利条件,便于形成大宗农产品的集散地和综合市场,有利于农产品加工业和小城镇的发展。我们所到的三井子镇就是依靠这种区位优势逐步发展成为东北地区目前最大的杂粮批发市场,产品已远销欧洲、东南亚等国家和地区。

4.民间商贸活跃,民营经济发展潜力巨大。由于地处交通要津,群众有经商做买卖的传统,商品意识强,信息灵通,民间商贸活动较活跃。全县目前有各类中介组织256个,经纪人队伍发展到1.5万人。民间资本由于其积累程度高,增长速度快,正成为农业改革和发展的重要拉动力量,民间资本投资农业的潜力较大。

扶余县面临的不利条件和问题主要有:

1.农村经济呈现“哑铃”型结构,工业起步晚,对农业的带动能力较弱。2002年扶余县一、二、三产

业的比例为59:9:32,农产品加工业与农业产值之比为0.1:1,农产品加工转化能力弱,提供的财政收入和就业机会都很少,成了县乡经济发展的“瓶颈”。

2.城镇化水平低,基础设施落后,影响了农村劳动力的转移。2002年,扶余县城镇化率只有13%,农业人口仍高达87%。全县虽有10个建制镇,但小城镇基础设施落后,功能不全,公共服务薄弱。如三井子杂粮市场在国内外小有名气,每天有上千辆汽车的物流量,但由于道路狭窄、经营场所拥挤,交通不畅,影响了市场扩大和农业劳动力的转移。

3.县级财力不足,影响了各项公共事业的发展。1998年县本级财政收入6704万元,2002年为8109万元,年平均增长率仅4.9%,低于全县国内生产总值7%的增速。全县财政总收入中有64%来自上级转移支付和补助,造成当地公共事业发展比较落后。

4.农业抵御自然灾害的能力较弱,农民收入波动较大。扶余县虽然有发展农业的得天独厚的条件,但“靠天吃饭”的状况尚无根本改观,一遇自然灾害,极易造成农民收入的大幅波动。1998年扶余县农民人均纯收入已达2600元以上,远远超过全国平均水平,2000年遭遇旱灾后农民人均纯收入回落至1600元,比上年下降1048元,降幅高达39.58%。2002年才恢复到2660元。

5.农民观念有待改变,生活方式有待改善。受气候影响,扶余县农民一年之中半年种田半年休闲,有时甚至是4个月种田8个月休闲,但农民有老守田园的特点,外出就业积极性不高,2002年外出务工人员仅2.8万人,占全县农村劳动力的9.3%,限制了就业和增收门路,影响农民发家致富。另外,农村人居环境和生活方式有待改善,如实现人畜分离,改变农村能源结构,提高污水、垃圾的无害化处理程度,改善农村生活环境等都是农村全面小康建设所亟待解决的问题。

三、从扶余县全面小康建设规划得到的几点启示

扶余县的全面小康建设具有代表性。扶余县作为粮食主产区,经济发展水平、人均GDP、人均财力和农民人均纯收入等指标在全国都处于中等水平。按照国家统计局确定的16项指标测算,2002年扶余县小康实现程度为95.2%,比2001年提高2.3个百分点。在16个指标中,有3个指标(恩格尔系数、钢筋砖木结构住房比重、已通公路行政村比重)未达标,与全国平均水平一致。虽然扶余县的《规划》还只是一个草稿,但它已经能够为我们提供几点有益的启示:

1.关于目标高低问题。全国农村全面小康建设目标要因地制宜,东中西部要有合理差距。扶余县的自然条件比较好,从县里《规划》的34项指标来看,除少数指标(如每百户电话80部、家庭计算机普及率20%和每百户拥有汽车15辆)留有余地外,多数指标水平是不低的,有的还比较高。通过初步比较,我们感到,扶余县2020年的全面小康水平属于全国平均水平,与东部沿海发达农村的差距在10年左右,而西部欠发达地区农村全面小康目标与全国平均水平的差距也在10年左右(与东部沿海地区差距则在20年左右)。经过18年的努力,东中西部差距虽然缩小,但差距仍将存在。因此,在制定《规划》时要因地制宜,发展目标保持适当差距是合理的,也是现实的。

2.关于发展速度快慢问题。各地经济增长速度要实事求是,不宜片面追求高速度。扶余县全面小康建设《规划》不仅目标不低,而且增长速度也比较高,如未来18年间人均国内生产总值、农民人均纯收入、城镇化率分别平均增长(或提高)9.6%、7%和2.6个百分点,而从过去5年(1998—2002年)实际情况看,年均增长率分别只有7%、0.5%和0.8个百分点。尽管县里认为前几年有连续干旱的因素,这几年经济正在加速增长,但增长速度还是明显偏高。从全国来看,农村全面小康建设

要防止攀比高速度。

3. 关于投资重点问题。扶余县委县政府强调经济建设投资,认为只有先把经济搞上去了,才能有实力改善物质文化生活;普通农民则赞成优先改善生活条件,多得实惠。从调研中发现,扶余县农村公共财政“短腿”现象十分突出,在1998—2002年政府用于“三农”的各项支出中,文化、卫生支出分别只占3.5%和0.7%。扶余县干部群众一致赞成今后各级财政要重点加强对道路、能源(沼气和秸秆汽化)等生产和生活基础设施方面的投入,这说明中央关于加强县乡道路、人畜饮水等“六小”工程投资和将文、教、卫新增投资主要用于农村的决定,是完全正确的。

4. 关于资金来源问题。扶余县全面小康建设年均投入将达12亿元,比2002年全县社会总投入额多出30—40%(且2002年投入中国债项目占较大比重),资金来源并未完全落实。从中长期看,一旦积极财政政策淡出,资金缺口会更大。因此,农村全面小康建设要进一步拓宽筹资渠道,其中工业、农业产业化投入应主要靠市场筹资,即使应由公共财政为主承担的文化、教育、卫生等公共事业投入,也要注重调动和吸收民间个人投资的力量。扶余县创办的“扶贫医院”和个体诊所,就是依靠市场和社会办医疗的成功经验。同时,要认识到农民是农村小康社会建设的主体,充分调动和发挥农民投入小康建设的主动性和积极性。

(作者单位:财政部农业司)

更正:

本刊第5期52页“ $11500/60000 \times 100\% = 19.67\%$ ”应为“ $11500 \div 60000 \times 100\% = 19.17\%$ ”。

特此更正。

实现可持续发展 造福山区人民

王慧敏
陈晓斌

据有关资料显示,我国贫困地区集中了近3/4的生态脆弱区,因此制定缓解贫困的措施必须考虑加强贫困地区的生态环境建设,实现贫困地区可持续发展。近年来,湖北省襄樊市襄阳区财政部门切实转变财政扶贫开发思路,将可持续发展纳入财政扶贫开发战略,不仅使贫困地区从根本上丢掉了贫困的帽子,而且实现了贫困地区的可持续发展。

建设当家田 提高耕地质量

生产条件差,基础设施落后,既是贫困地区存在的普遍问题,也是遏制贫困地区可持续发展的重要因素。为此,襄阳区始终坚持以强化农业基础设施建设为重点,大搞土地平整改良,秸秆还田和科学配方施肥,使贫困地区的耕地质量得到明显提高。近年来,财政部门共累计向贫困地区投资722万元,改造中低产田12.45万亩,开挖疏通农田渠道320公里,维修改造大中小型水库4座,兴建泵站12座,装机700千瓦,打农田机电井128眼,架设农田输电线路782公里,新建各项农田配套建筑物65处。建成各种节水灌溉技术示范基地5个,修建“U”型混凝土防渗渠道625千米,购置转动式喷灌设备20台(套),全区贫困地区节水灌溉面积达到24万亩。解决全区水利死角4处,共32万农村人口饮水困难得以解决。支持完成56个村98%的农户的农村电网改造。同时,积极推广机械深耕改土和科学施肥技术。推行了大中型机械手与农户签订合同进行耕作,引导、鼓励农户购买中小型机械进行耕作,目前贫困地区机耕面积已达到98%。以建立科学施肥技术示范基地为起点,采取“典型示范、技术培训、现场服务”的全方位服务方式,努力提高贫困地区农民科学施肥技术水平,对施肥方式实现了由单一型向复合型、混合型的转变。并不断引导农民采取种、养、积、造等综合措施广辟农家肥,确保每季农作物