

贵州农村小康问题研究

GUIZHOUNONGCUNXIAOKANGWENTIYANJIU

《贵州农村小康问题研究》课题组

二〇〇四年三月

7

73
(DY)

贵州农村小康问题研究

GUIZHOUNONGCUNXIAOKANGWENTIYANJIU

《贵州农村小康问题研究》课题组

二〇〇四年三月

贵州农村小康问题研究

党的十六大指出，“我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展，民主更加健全，科技更加进步，文化更加繁荣，社会更加和谐，人民生活更加殷实。”这标志着我国小康建设进入了一个全新的阶段。全面建设小康社会，重点在农村，难点也在农村，对于地处西部、贫困落后的贵州来说，尤其如此。根据国家统计局等12个部委1991年提出的农村小康标准体系（见附表一），2003年我省农村小康实现程度为59%。但根据中央政策研究室、国家统计局等有关部门近期设计的全国农村全面小康社会评价标准监测分析（见附表二），2003年我省农村全面小康的实现程度则为-8.7%。要想实现省委、省政府确定的到2010年总体上达到小康水平，2020年全面建成小康社会的目标，必须付出巨大的艰辛。为此，对我省农村小康进程、模式、存在问题等进行分析，并提出相关的对策建议，对引起有关部门重视、关心和支持农村小康，加快我省全面建设小康社会的进程和步伐具有极其重要的意义。

一、贵州农村小康进程分析

(一) 小康进程情况

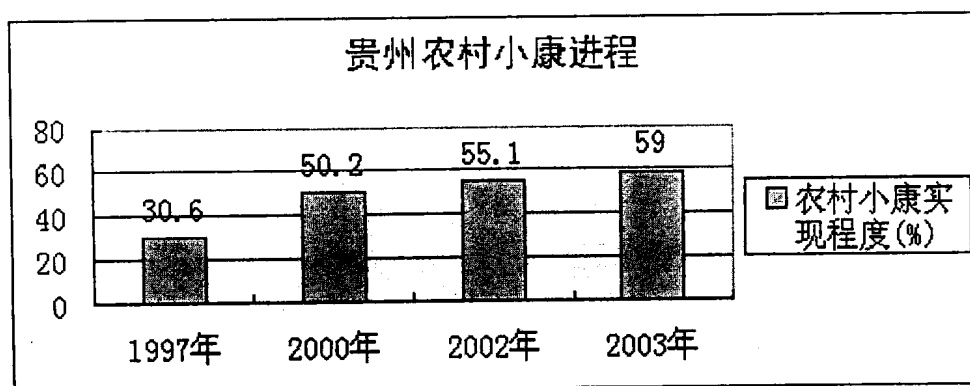
1991年,国家统计局等12个部委率先提出了农村小康的标准和衡量体系。1994年,省委、省政府提出了“一手抓扶贫、一手抓导富”的指导思想,随即对率先达到小康标准的乡(镇)和村进行命名表彰,揭开了我省小康建设的序幕。截止2001年底(2002年停止命名表彰),我省累计命名表彰的小康乡(镇)73个,占全省乡(镇)数的4.96%,小康村3567个,占全省总村数的14.27%(见下表)。

截止2001年全省小康乡镇、小康村表彰情况

单 位	小康乡镇	乡镇总数	比 例	小康村	村总数	比 例
全 省	73	1471	4.96%	3567	24993	14.27%
贵阳市	26	81	32.1%	631	1171	53.80%
遵义市	28	228	12.28%	1871	4983	37.55%
安顺市	3	86	3.49%	268	1837	14.59%
六盘水市	0	94	0.00%	12	1690	0.70%
铜仁地区	9	168	5.36%	157	2945	5.33%
毕节地区	1	244	0.41%	41	4138	0.99%
黔东南州	1	206	0.48%	13	3547	0.37%
黔西南州	2	129	1.55%	385	2081	18.50%
黔 南 州	3	235	1.3%	189	2601	7.30%

据省统计局农村小康监测、测评结果表明,到2003年我省农村小康总体实现程度达到59%,与1997年30.6%的农村小康

实现程度相比，6年中提高了28.4个百分点。



(二) 小康指标分类测评

1、收入水平逐年提高。2003年全省农民人均纯收入达到1564.66元，比1997年增加266.12元。随着农民收入的增加，部分农户率先进入小康行列，加快了农村小康总体进程步伐。在6项小康测评指标体系中，2003年“收入分配”实现程度已达到51.8%，比1997年提高14.9个百分点。

2、物质生活水平明显改善。到2003年，农村居民物质生活实现小康实现程度为63.6%，比上年提高6.1个百分点，比1997年的39.7%提高了23.9个百分点。其中，农村居民人均生活消费支出由1997年的1065.97元增加到1840.51元；恩格尔系数由1997年的69.6%下降到56.9%，比小康标准差6.9个百分点，实现程度为31.0%；人均蛋白质摄入量为69.0克，比小康标准少6克；农村钢木结构住房比重为75.1%，比上年提高3.0个百分点，与小康标准相差不到5个百分点。

3、精神生活首次达到小康水平。随着经济社会的快速发展，收入水平的不断提高，物质生活的明显改善，居民在体育健身、

文化消费和文娱自乐等方面的投入明显增加,精神文化生活越来越丰富。小康测评表明,农民文化服务支出比重已由1997年的6.5%上升到10%,达到小康标准,电视机普及率由1997年的52%上升到72.1%以上,超过小康标准2.1个百分点。由于文化支出比重和电视机普及率上升较快,小康指标体系中的“精神生活”实现程度由1997年的65%上升到100%,总体上达到小康目标。

4、生活环境有较大改善。随着经济建设步伐的加快,农村各项社会事业得到长足发展,农村生活环境也有了明显的改善,农村初级卫生保健基本合格以上县达到95.4%,农村用电户比重上升到88.3%,农村通公路的行政村比重达到77.7%,与小康标准相距不远。但农村安全卫生水普及率和已通电话的行政村比重仍较低,离小康标准尚有一定差距。小康指标体系中的“生活环境”实现程度由1997年的35.5%上升到53.1%,提高17.6个百分点。

5、人口素质与小康标准仍有很大差距。近年来,由于人民生活水平不断提高,“普九”力度加大,以及农村居民受教育意识增强,人口素质提高较快,人民健康水平显著提高,受教育程度迈上新台阶,但与小康标准相比仍有较大差距。2003年,农村人口的平均预期寿命离小康标准的差距较大,农村劳动力平均受教育年限短,婴儿死亡率居高不下,距离小康标准仍有较大差距,“人口素质”的小康实现程度仅为8.3%。

6、社会保障进一步向好的方面推进。经调查测算,全省农

村享受社会“五保”人口比重达到60%；万人刑事案件立案数小于20件，使小康指标体系中的“社会保障”实现程度由1997年的76.3%上升到80%，提高3.7个百分点。

在以上6类指标中，精神生活迈进程度快于物质生活，人口素质实现程度最低，经济水平与小康要求仍有较大差距。农村小康标准体系中，“精神生活”的实现程度由1997年的65%上升到100%，提高了35个百分点，而同期，“物质生活”才提高23.9个百分点。“人口素质”的实现程度仅为8.3%，不到小康标准的1/10，“收入分配”的实现程度与小康标准也还相差40余个百分点。在今后的全面建设农村小康社会建设中，发展经济和提高人口素质仍是长期的任务。

二、贵州农村小康建设模式分析

贵州省农村小康建设自1994年省委、省政府明确提出“一手抓扶贫，一手抓导富”以来，在经济发展较快、资源优势明显的地区，一批物质生活较丰裕、精神生活较充实、居住环境改善、健康水平提高、公益事业发展、社会治安良好的小康乡村相继涌现出来，出现了以下几种小康类型：

（一）按照所处的地理位置分，可分为城郊型、交通沿线和集镇型、边远山区型

1、城郊型：这类小康乡村地处城市近郊或大型厂矿周围，具有得天独厚的区位优势，主要通过面向城市居民生活消费市场生产肉、蛋、奶、果、菜等鲜活农产品，或者面向城市发展建

筑、餐饮、交通运输等非农服务业，或者依靠土地开发从事房地产建设及租赁，或者利用城市或厂矿的辐射发展乡村工业，以获取较高而且较稳定的收入。最先获得我省命名表彰的小康乡村大多数属于此类，除了专业从事农产品生产的乡村外，这类小康乡村大多已经城市化，村民的生产生活与市民的差距已不太明显。如贵阳市云岩区黔灵镇、乌当区新添寨镇，遵义市红花岗区长征镇，安顺市轿子山镇、安顺开发区南马村等。

2、交通沿线和集镇型：与城郊型小康乡村相比，这类小康乡村的区位优势并不太明显，但通过利用其所处位置的自然资源、交通、信息交流、商品交流等优势，因地制宜从事矿产品开发、农产品生产和销售、餐饮服务、交通运输等，逐步形成经济优势，带动农村小康建设。这类乡村受服务对象、服务方式和地理位置等的影响，城镇化水平不一定高，村民收入的稳定程度不及城郊型，成功的关键在于找准发展的方向，适时创造出比较优势。如贵阳市花溪区花溪乡董家堰村、清镇市红枫湖镇中心村，遵义市湄潭县湄江镇核桃坝村、余庆县敖溪镇远景村、绥阳县洋川镇红云村、遵义县龙坑镇共青村，安顺市平坝县夏云镇界首村、镇宁县黄果树镇白水村，黔南州福泉市城厢镇北街村、荔波县立化镇应昂村，铜仁地区江口县太平乡平贵村，毕节地区毕节市长春堡镇清塘村，黔东南州施秉县牛大场镇等。

3、山区特色型：这类小康乡村大多地处边远，远离交通干线，从事传统农业生产（如粮食生产）的条件较差，多数是通

过集中规模化种植烤烟、经果林、中药材等特色农产品及商品化养殖牛、羊、家禽等摆脱贫困，步入小康的。与前两类小康乡村相比，这一类的小康乡村更有赖于一个强有力的致富带头人和一个团结奋斗的基层党组织。如贵阳市修文县久长镇兴隆村、遵义市余庆县小腮镇春景村、白泥镇满溪村、绥阳县郑场镇五芽村，六盘水市六枝特区牛场乡大寨村等。

(二) 按照收入的主要来源分，可分为种植养殖型、兼业型、农产品加工销售型、劳务输出型

1、种植养殖型：这一类型的小康乡村多数地处交通方便、信息通畅、生产条件较好的坝区或土地较为丰富、生产条件较好的山区，农户拥有较高的种植、养殖技术水平，生产的蔬菜、干鲜果、畜禽、蛋、奶、水产品、茶叶、烤烟、油菜、辣椒、药材、商品林等农产品商品率较高，形成一定的规模和相应的品牌，农户能够根据市场需求的变化进行农产品的生产，农户的收入水平保持稳定增长并远高于未实现规模化、商品化种植、养殖的一般农户收入水平。如贵阳市开阳县双流镇、遵义市红花岗区群乐村、绥阳县洋川镇、凤冈县河坝乡河坝村、安顺市关岭县断桥镇等。

2、兼业型：这类小康乡村目前在我省具有一定的代表性，数量最多。农户一方面继续根据时令和种植、养殖习惯进行农业生产，保证自给自足，另一方面，通过从事季节性、临时性的非农经营，如在乡村集镇贩卖农产品、从事建筑服务、交通运输、餐饮服务等，增加现金收入，实现小康。如贵阳市白云区麦架乡

麦架村、遵义市遵义县乌江镇、余庆县龙家镇光明村、赤水市大同镇、赤水市复兴镇、仁怀市鲁班镇等。

3、农产品加工销售型：这类小康乡村的主要收入来源已经不是农产品的简单种植或养殖，农户或者通过家家户户都从事某种农产品的加工，成为加工专业乡村，或者通过兴办村级集体企业从事某些品种甚至品牌的加工农产品获利，保证农户收入的稳定增长态势和维持在较高水平。如遵义市遵义县虾子镇、安顺市西秀区幺铺镇等。

4、劳务输出型：这类小康乡村多数是条件较差的偏远落后地区或者人地矛盾较为突出的地方，留在家中从事农业生产的多数是老年人、已婚妇女和儿童，年轻人几乎都流向沿海发达地区或省内经济发达的城镇，通过劳务输出获得的经济收入可在较短时间内改善村民的生活。

（三）按照发展水平的高低分，可分为初级水平、一般水平和较高水平

1、初级水平：这类水平的小康乡村大多数与非小康乡村差别并不明显，从事传统农业生产的农户是绝大多数，农产品商品量和商品率都很有限，一遇自然灾害，农户就可能返贫；农户的生活环境和条件差距较大，多数与城镇居民存在显著差别，收入水平稳定性不够好，能够跻身于小康乡村偶然性较大，后续产业开发还未找准方向，参与市场竞争的能力较弱。如安顺市关岭县板贵乡孔落箐村、顶云乡木厂村等以前是省委、省政府和市委、

市政府命名表彰的小康村，受国家政策影响及后续产业开发滞后等主、客观因素影响，2002年变成了全省新阶段扶贫开发工作的一、二类重点村，农民人均纯收入远低于全省平均水平。

2、一般水平：这类小康乡村能够代表贵州省目前小康建设的真实水平。农民的人均纯收入能够达到国家规定的标准，传统农业生产是农民收入不可忽视的重要组成部分，农业产业化经营处于起步阶段，收入的稳定性较好，农民居住环境已经得到改善，有一定的文化生活，医疗卫生条件相对较好，社会治安状况良好，但仍未摆脱城乡二元结构造成的明显差别现象，受自然灾害影响明显高于市场风险影响，农民普遍重视子女教育。如贵阳市白云区艳山红乡、乌当区东风镇、花溪区花溪镇；遵义市余庆县的松烟镇大松村、小腮镇春景村，湄潭县湄江镇、黄家坝镇，绥阳县洋川镇，遵义县龙坑镇大土村；安顺市西秀区大西桥镇，黔西南州桔山镇，黔南州都匀市小围寨镇，铜仁地区玉屏县大龙镇等均属这一类型。

3、较高水平：这类小康乡村虽然目前所占比例并不高，但代表我省小康建设的先进水平。这类小康乡村基本已经城镇化，农民收入主要来源于二、三产业，市场风险已经超过自然风险成为影响农民收入的主要因素。如贵阳市黔灵乡、野鸭塘乡金关村，遵义市长征镇、遵义县龙坑镇共青村、余庆县龙家镇光明村、白泥镇满溪村等。

三、贵州农村小康建设存在的主要困难和问题

贵州省农村小康建设虽然取得了一定成绩，涌现了不少典型，但从全省总体情况看，还存在不少困难和问题。

(一) 机构不健全，缺乏明确的小康创建目标和创建措施

党的十六大提出全面建设小康社会已有两年时间，全省至今没有一个明确的小康领导部门，没有明确的小康建设规划，也没有明确的小康建设考核指标。从地县两级看，除贵阳市制定有力措施，明确“一手抓扶贫，一手抓小康”外，其余各地普遍存在重视不够，领导不力。一些地方的干部群众，对全面建设小康社会的各项指标缺乏必要的了解，没有明确的创建目标和创建措施。绝大部分地方只将小康创建视为农办的部门工作，而农办又没有组织协调全社会参与小康建设的权力，因此除一年一度开展小康乡镇、小康村的命名表彰外（小康乡镇表彰 2002 年停止），几乎没有能力开展其他工作。总的情况是上头热、下头冷，口头抓、行动缓。

(二) 政策导向不尽合理，缺乏小康建设的激励机制

我省 100 个一类扶贫开发重点乡（镇）贫困人口的农业税及附加已经全部免除，贫困村也将实施整村推进计划，而小康乡（镇）、小康村则没有相关的配套项目建设和激励措施。目前，除贵阳市每年投入 1000 万用于小康村、镇的基础设施建设，少数市（州、地）拨有几万元的工作经费外，绝大部分地方的农村小康建设没有经费投入。“小康得名，贫困得利”，以至于不少地方都乐于抓扶贫，争戴“贫困帽”，不愿抓小康。整个小康工作重

申报,轻创建,更没有巩固提高的后续措施。甚至有的地方认为抓了小康会影响到扶贫款项的争取,从而放弃小康创建和申报工作。

(三) 发展不平衡,城乡、地区、阶层的差别较大,贫困程度仍较深

2003 年,全省城镇小康实现值为 88.6%, 而农村只有 59%, 相差 29.6 个百分点(见下表)。

贵州小康实现程度 (%)

2000 年	2002 年	2003 年	
总体实现程度	65.1	71.8	76.0
城镇进程	84.1	87.0	89.0
农村进程	50.2	55.1	59.0

从人均收入看,城镇居民人均可支配收入为 6568.91 元,而农民人均纯收入只有 1564.66 元,占全国平均收入的 59.67%,居全国倒数第一,比倒数第二的甘肃省相差 108.3 元,城乡差距达到 4.2 : 1,远远超出全国 3.2 : 1 的城乡差距。而这个数据中,城镇居民的收入是可支配收入,可全部用于生活消费,但农民的收入除用于生活消费外,相当部分要用于生产投入,同时很大部分是实物折款。所以,如果按照实际生活消费的水平来算,我省城乡居民之间的差距估计会超过 6 : 1。从地区看,2003 年最高的贵阳市农民人均纯收入为 2510 元,而铜仁地区只有 1435 元,相差 1.75 倍。从分县看,最高的云岩区 3902 元,最低的赫章县 1264

元,相差3.1倍。从农户的情况看,不同类型农户的收入差距更大。另外全省尚有290万收入在637元以下的贫困人口,他们大多生活在深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居区,贫困成因复杂,要解决他们的温饱尚且困难,小康建设的任务更加艰巨。

(四) 小康支柱产业脆弱,巩固小康成果困难,返贫的可能性极大

全省虽然命名表彰了一批小康乡(镇)和小康村,各地也涌现了一批小康典型,但他们的收入很不稳定,返贫的可能性极大。如安顺市已经命名表彰的268个小康村中,有39个被确定为新阶段扶贫开发工作重点村,其中一类村5个,二类村25个,三类村9个,返贫率为14.6%。遵义市表彰命名的1870个小康村中,有297个被确定为新阶段扶贫开发工作重点村,其中一类村79个,二类村189个,三类村29个,返贫率为16%。个别县份的返贫率更高。如道真自治县在已经挂牌的51个小康村中有26个已被定为贫困村,返贫率达到51%,赤水市有48个小康村被确定为贫困村,返贫率为26%。

造成返贫的原因一是支撑小康的产业比较脆弱,农业的双重风险,使得农民的收入稳定性差。如我省的一些山区地方,近几年靠发展鲜果,使农民过起了“经济”上的小康生活。但随着大量鲜果丰产期的到来,如果缺乏必要的措施,果贱伤农的情况难以避免,一些农业生产条件较差的山区地方,极有可能返贫。二是政策因素造成局部地区农民收入减少。如天然林禁伐、关闭

“十五小”、烤烟生产计划调减等，使原本比较富裕的村民，一下子失去了主要的经济来源，生活陷入贫困。另外，在前几年小康村创建过程中，个别地方存在下指标、拔高申报的现象，有些名义上的小康村，原本就一直过着贫困的生活。

（五）农民收入低速增长，增收形势不容乐观

1997 以来，我省农民人均纯收入一直保持不到 3% 的低速增长，2002 年以来，由于党和政府出台了一系列的惠农、利农政策，再加上风调雨顺，农民人均纯收入达到 5% 以上的增幅。但与 9% 左右的全省 GDP 增长幅度相比，仍然相差甚远。究其原因，主要是农村经济结构单一，农业生产水平低下，农民的增收手段不多，来自第一产业的收入一直高达 50% 以上。由于农业收入占经济收入的比重过大，农产品供大于求，农民出现了增产不增收甚至减收的状况；另一方面，自然灾害频发，造成农业减产，农民减收。预测今后一个时期，农民增收形势仍不容乐观。一是耕地破碎，生产规模小，耕作条件差，劳动强度大，生产效益低下；二是人口增长较快，人地矛盾突出，人口素质较低，就业不充分，收入渠道狭窄；三是农村缺资金、缺技术、缺人才，资源有效开发缓慢，二、三产业发展滞后，农村劳动力转移难度大。到 2020 年全面建成小康社会，农民人均可支配收入要达到 6000 元，必须保持年均 8.5% 的增长速度，而我们近 3 年的年均增长速度仅为 4.3%，其难度可想而知。

（六）农村社会事业薄弱，严重滞后经济发展

长期以来，在农村“重经济发展，轻社会发展”的现象一直比较严重。虽然表面上我省通过了扫盲和“普六”验收，不少的县（市、区、特区）还通过了“普九”验收，但文盲人口并未真正扫除。据第五次人口普查结果显示，全省15岁及15岁以上文盲人口为488.6万人，文盲率达19.9%。非义务教育学费的急剧上升和农村教育乱收费现象的存在，使教育负担仍然成为农民的主要负担，农村中小学生的辍学情况依然非常严重。农村职业教育和科技培训事业的发展也不适应农业劳动力转移和农业结构调整的需要。全省人口的公共卫生资源和基本医疗服务普遍处于较低水平，不少地方农村公共卫生和防疫保健体系几乎空白。再加上农民手中缺少现金，支付医疗费用的能力极低，一旦遇上大病和疑难病症，常常是望病兴叹。在农村，因病致贫、因学致贫正成为新的致贫因素，刚刚解决温饱的农民可能因得病求医和子女入学而花去仅有的储蓄，甚至负债累累。目前农村大病保障、养老保障等仍然局限于少数地区和试点层次。社会分化的加速和贫富悬殊的扩大，使越来越多的农民正在丧失对社会事务、甚至对经济发展的参与权。社会发展严重滞后于经济发展，制约着农村社会的全面发展。如果要真正建成全面小康社会，那么农村的社会事业就必须上一个大的台阶。

四、加快贵州农村小康建设步伐的对策建议

（一）营造良好氛围，抓好全省农村小康建设

1、提高认识，正确处理好扶贫开发与小康建设的关系。扶

扶贫开发是手段，小康建设是目的。加强扶贫工作是为了解决贫困人口温饱，建设小康社会。“一手抓扶贫”，还必须“一手抓小康”。个别地方死死抓住“贫困帽子”不放、轻视或放弃小康建设的做法，是不符合全面建设小康社会的要求的。不解决贫困问题，全面建设小康社会就没有基础，不加强农村小康建设，扶贫开发工作就没有目标和方向。

2、成立机构，加强对农村小康建设工作的领导。建设小康社会是一个系统的工程。全面建设小康社会，重视小康工作，首先要充实、完善相应的机构和配备相应的人员，并赋予相应的职权。建议省委、省政府成立以省委、省政府分管领导任组长的“全省农村小康建设工作领导小组”，组织协调各相关部门，以抓扶贫开发的工作力度，切实抓好农村小康建设。领导小组下设办公室，明确职能，并保证机构的相对稳定。地县乡三级也应设立必要的机构。应按照抓扶贫的办法，推行各级领导干部联系制度、机关单位挂钩帮扶制度，真正体现“一手抓扶贫，一手抓小康”。并可采取层层办示范点的办法，抓好农村小康建设典型，以典型引路，推动全省农村小康建设。

3、制定规划，明确农村小康建设的目标任务。省委、省政府提出我省在2010年要总体上达到小康水平，2020年全面建成小康社会。在我省小城区、大农村的格局中，农村小康建设对全省全面实现小康社会具有决定性作用。目前，国家统计局下发了《农村全面小康社会评价标准》，建议省委、省政府在此基础上，