

政协十堰市三届九次常委会议 调研报告汇编

十堰市政协办公室

二〇〇六年七月

目 录

- 1、建设新农村必须重视社会公益事业全面协调发展
——关于我市农村社会公益事业发展情况的调查
..... 市政协办公室、研究室（1）
- 2、关于我市畜牧业生产发展情况的调查报告
..... 市政协经济委员会（21）
- 3、关于黄姜皂素清洁生产新工艺和污染治理新技术开发
情况的调查及建议
..... 市政协人口资源环境委员会（33）
- 4、关于我市青少年违法犯罪情况的调查报告
..... 市政协社会法制和民族宗教委员会（45）
- 5、充分利用文化资源 促进旅游经济发展
..... 市政协文史资料委员会（62）
- 6、关于我市台资企业发展情况的调查报告
..... 市政协港澳台侨委员会（77）

建设新农村必须重视 社会公益事业全面协调发展

——关于我市农村社会公益事业发展情况的调查

市政协办公室、研究室

随着社会主义新农村建设的推进，对农村公益事业的发展要求越来越高，一些地方社会公益事业发展滞后，阻碍了农村经济的快速健康发展。在新形势下，如何按照科学发展观和建设社会主义新农村的要求，推进农村社会公益事业全面协调发展是一个亟需研究解决的重要课题。自今年3月份以来，市政协组织调研组，由市政协主席蓝官衡带队，深入各县（市）区的部分乡镇、村、组及市直有关部门，对全市农村社会公益事业发展情况进行了调研。现将有关情况报告如下：

一、农村公益事业发展进程明显加快

加快农村社会公益事业发展，是解决“三农”问题的着力点，是建设社会主义新农村的重要方面。近几年来，特别是“十一五”以来，我市农村社会公益事业在市委、市政府的正确领导下，在省委、省政府及有关部门的大力

支持下，通过全市人民的共同努力，发展进程明显加快，并取得了较好的成效，推进了社会主义新农村建设。

1、公路等基础设施建设。在建设高速公路的同时，农村公路建设的力度明显加大。目前，全市公路通车总里程达到 8816.12 公里，其中国道 2 条 432.61 公里，省道 12 条 1257.52 公里，县道 86 条 1719.2 公里，乡道 364 条 4884.17 公里，专用道 84 条 522.61 公里。截止 2005 年底，全市实现了乡乡通油路目标，98% 的行政村通了公路，已建成通村水泥（沥青）路面 1819 公里，637 个行政村通了水泥（油）路。农村客运市场快速发展，实施村村通工程，全市村村通客车率达 20%。2005 年全市农户通电率达 99.4%，生产、生活用电达到或超过了国家电气化试点市的要求；光纤通乡（镇）率达 95%。

2、水利工程建设。全市现有小型农村水利工程 111309 处，其中：小型水库 464 座，集雨工程 77366 处，塘堰 16550 口，引水渠 16409 条、长 13455 公里，水泵站 514 处。小型库塘蓄水能力 2.5 亿立方米。全市农村饮水工程共 77366 处，已改制 76414 处，塘堰已改制 280 处，水泵站已改制 75 处，明晰了产权，明确了责任，饮水工程运行较好，农村水质达到国家二级饮用水标准的自来水受益人口约 70

万人。

3、农村贫困群体救助体系建设。全市每年因灾救济人口 100 万人次，农村因灾常救对象 20 余万人，农村特困救助对象 28253 户，64932 人，五保对象 19904 人。对农村常救对象，每年争取上级救灾资金一般在 2000 万元左右，每年地方救灾资金投入一般在 800 万元左右。对农村五保对象，自 2003 年实施“福星工程”，累计投入资金 7440 万元（含闲置资产折价），建成乡镇中心福利院 154 所，村级福利院 164 所，集中供养 16891 人，集中供养率为 85%，年人均生活费一般达到 1200 余元。自 2004 年全省实行农村特困救助制度以来，每年政府加大投入，积极扩大救助面，已从 2 万余人增加到 6 万余人，年投入救助资金 800 余万元。

4、农村科技事业。近三年来，市级科技三费共安排农业科技项目 60 项，经费 508 万元，争取国家及省重点支持的农业科技项目 51 项，经费 320 万元。实施三大科技工程建设，即温饱工程、种子工程和生态农业建设工程，取得了良好的经济效益和社会效益。如良种的贡献率达 30%。农业“三化”水平有较大提高，全市每年通过农业信息网络发布各类农业信息 1 万余条；发展无公害有机食品基地

50 万亩，获得无公害农产品品牌 54 个；通过各级星火学校、农广学校和成人学校及开展送科技入乡、举办科技节等活动，在农村广泛开展培养科技致富带头人活动，造就了数万名新型农民。

5、农村教育事业。全市农村现有中小学 1103 所，在校生 32745 人。小学适龄儿童入学率达到 100%，辍学率控制在 0.1% 以内；初中生在校生入学率达到 96.6%，辍学率控制在 0.1% 以内。教育资源配置进一步优化，校均在校学生由 2004 年的 375 人提高到 405 人；大力实施“农村中小学危房改造工程”和“农村寄宿制学校建设工程”，2005 年共争取国家和省资金 2791 万元；投资 3000 多万元实施“农村中小学现代远程教育工程”，在全省率先开展农村中小学现代远程教育。大力开展资助农村贫困生工作，2005 年全市有 113055 名学生得到资助，资助面达到 54.4%，资助总金额达 2600 多万元。同时，农村学校卫生安全工作也得到加强。

6、农村卫生事业。各县（市）区均建有县（市）综合医院、疾病控制中心、卫生监督局（所）、妇幼保健院、中医院等医疗卫生机构。全市 105 个建制乡镇均设有一所政府主办的非营利性卫生院，共有卫生人员 5506 人，院均

44.97 人，有床位 2348 张；全市 28%以上村建设了村卫生室。同时，新型农村合作医疗制度得到稳步推进，2003 年丹江口市（含武当山特区）列为全国首批试点，茅箭区、张湾区和十堰高新区作为市、区两级政府自筹资金试行合作医疗制度；2006 年元月开始将房县、竹溪、竹山和郧西县作为全国扩大试点全面启动。在八县（市）区中参合农民达到 1499425 人，平均参合率达到 82.46%。

7、农村文体事业。在乡镇配套改革中，128 个乡镇（街办）中，已建（合并）文化站 112 个，建筑面积达 69858 平方米，文化干部 191 人。农民自发的文娱体育活动也在一定的范围内开展。如竹溪县向坝乡开展的民歌节，房县九道乡开展的民俗旅游活动等。

二、当前农村社会公益事业发展面临的主要困难及问题

我市农村社会公益事业的发展在“十五”期间，特别是在近两年来取得了很大的进展，但由于基础差、底子薄、起点低，与建设社会主义新农村的要求相比，与农村经济社会全面协调发展的要求相比，还存在很多困难和问题。

1、基础差、底子薄，村级债务沉重。因为长期以来我国实行城乡“二元”经济结构，国家税收和财政体制实行偏向城市的国民收入分配政策，使各级财政用于农村社会

公益事业的资金数量较少，而且农民在一家一户分散经营的情况下，很难再统一起来投资兴建公益事业，致使农村社会公益事业的发展缺乏财力和劳务支撑。这在贫困落后的我市山区农村尤其突出。以前农村社会公益事业发展主要是靠向农民收费来维系，现在只能靠“一事一议”。由于“一事一议”标准低、数额少，农民经济实力有限，落实难度大，与解决农村公益事业发展问题的实际需要相去甚远。同时，统筹城乡发展的公共财政体制尚未建立，上级财政转移支付到村一级数额本来就有限，而且主要是集中在重点村，无法配及所有的农村，更无法配及村里的所有社会公益事业。目前乡镇财政既要保吃饭，又要还债务，发展农村社会公益事业积极性不高，导致一些乡镇特别是贫困乡镇难以兴办社会公益事业。前些年，一些地方由于盲目发展乡镇企业，超前超能力地集资贷款建学校，兴办产业，形成了巨大的村级债务。从我们调查的几个村看，平均负债在 30 万元左右。仅普九债务全市就有 2 亿多元，约占村级债务的 1/3。这一方面使集体经济陷入困境，另一方面，由于财务管理制度不健全，一些农民认为村干部在工程建设中谋了私利，因而干群关系紧张，工作难开展，严重制约了社会公益事业的健康发展。

2、建设任务繁重，资金缺口较大。从公路建设来看，全市“十一五”计划建设通村水泥路近1万公里，平均每年2000公里。目前行政村通水泥（油）路仅占27.8%，而这些村主要集中于干线公路两边及人口相对密集的村，剩余的大多是“硬骨头”，道路基础条件差，工程量大，任务十分艰巨，如通到组或自然村将更为艰巨。“十一五”全市农村公路建设总投资28.23亿元，其中通村水泥路需投资19.8亿元，国家每公里补助10万元，而我市平均每公里实际需投15万元，每公里缺口达5万元，需地方政府自筹资金11.4亿元。由于各县（市）区财力不足，资金筹措难度很大。

从农村水利设施建设来看，“十一五”期间面临五大任务：一是解决98万人的饮水安全问题，按现价人均350元计算，需投入资金3.43亿元。二是治理中度以上水土流失面积4000K m²，按每公里30万元匡算，需要资金12亿元。三是小水库的除险加固，计划加固水库100座，其中3类水库13座；全市现有塘堰16550口，淤积普遍严重，此外在灌溉死角建设小水窖、小水池、小机井的任务也十分艰巨。四是全市干支渠道13455公里，硬化率不足30%，渠系水利用系数仅为0.38。“十一五”计划硬化渠道3000

公里，按每平方米 100 元计算，需要资金 3 亿元。五是乡镇、集镇防洪工程建设。

3、人才队伍建设严重滞后，并且流失严重。据不完全统计，近年来，全市骨干技术人员流失了 400 多人，占总数的 1/4。同时，农业科技队伍发展不平衡。如竹溪县自然科学领域专业技术人员只占专业技术人员总数的 29%，每万人中只有 27 人，远低于全省每万人 66 人的水平，农民中每万人只有 4 名专职技术人员。农村中小学师资队伍整体素质不优，特别是英语、物理、化学及体育、美术、音乐等专业教师严重不足。如竹溪县向坝中学，体音美都没有专职教师，有两名学中文的，一名学政治的教师分别任数学和化学教师；民师转正教师 30 人，占 45%。乡镇卫生技术人才流失严重。如房县近一年就有 10%的业务人员流失；郧县白桑卫生院在编 43 名职工在近三年内就流失了 25 名。有的乡镇卫生院虽人数不少，但结构不合理，人员学历低，职称低，高职称人员和本科毕业生非常少。

4、教科卫事业基础较差，管理体制不顺。据了解，我市有 1/3 的乡镇卫生院缺设备、缺人才、缺技术，业务萎缩，发展十分艰难，70%的乡镇卫生院还缺乏必要的设备和医疗条件；大部分行政村没有卫生室，已建有卫生室的基

基础设施条件和医疗服务水平仍然比较低。有的县由于财政困难，对乡镇卫生院的拨款还不够上缴养老保险金，基础设施和基本装备基本上靠省以上项目投入。村级卫生室没有经费来源，税费改革后，大多数地方采取的减免村医义务工等劳务补助随之取消，村医的报酬缺少保障，导致队伍不稳、人员流失严重，公共卫生工作落实面临新的困难。合作医疗存在公共财政投入比例偏低、筹资水平较高、农民自付比例偏高的问题，同时，手续繁琐也使这一件好事没有办实。我市约有2万结核病人，绝大多数在农村；90%已经发现的艾滋感染者和病人，是因卖血而感染的农民；地方病的危害对象基本是农民，细菌性痢疾和食物中毒80%发生在农村，计划免疫接种率明显低于城市，非计划免疫疫苗更是难以推广，相关疾病如麻疹、乙脑等传染病在农村时有暴发流行。农业科技人员工作、学习、生活条件较差，一些规定的生活待遇难以兑现。目前，乡（镇）科技机构由乡（镇）管理，由于经费不足、渠道不畅，以致出现新一轮的线断、网破、人散状况。据科技部门对我市17个乡（镇）农技站的116名农技人员的调查，外出打工的28人，占24%；在家待岗的14人，占12.1%；以个人身份经营农资的58人，占50%。这对原本技术力量就很薄

弱的生产一线而言，无疑是雪上加霜。在农业生产一线担当科普重任的推广机构面临着手段、设备落后，技术人员少且素质低，经费严重不足的问题，无法承担技术进村入户的重任，难以实现技术与生产的有效对接，影响了科技效益的发挥。

5、社会救助体系建设不够健全，保障力度不够。我市自然灾害频发，“十年十灾，十灾九旱”，造成农村贫困群体较多。据了解，全市每年约有 8-10 万人因灾返贫，4 万人因病返贫，8 万人需要常年救济。目前的救助体系分散，资金过少，还不足以帮助群众抵御自然灾害。如 2005 年 8-9 月份，我市多次遭受强降雨袭击，全市 123 个乡镇、1405 个村受灾，直接经济损失 12 亿元，尽管在各方面的关心支持下，省厅先后下拨救灾款 7000 余万元，但相对损失而言无异于杯水车薪。同时，在五保户供养、残疾人求助、医疗救助及管理方面均存在一些问题。在调查中，我们对房县大木厂镇的救助情况进行了了解。据反映，该镇共有 31090 人。共有五保户 242 人，目前是年均每人 1200 元，而实际需要是 1500 元；每年应下达 29 万元，实际下达 16.5 万元，缺口只能从救灾资金中挤占。2005 年因灾致贫 1320 人（人平低于 810 元贫困线），因病致贫 71 户

234人，因病、因灾致贫人口约占总人口的5%；残疾人1280人，享受农村特困补助的仅87人。全镇500多平方公里，仅有民政助理一人，既要发放有关补助资金，办理有关证明，又要检查、指导工作，十分繁杂，同时也没有办公经费，开展工作难度很大。

6、文体事业职能弱化，阵地不牢。由于文体事业在公益事业中处于弱势地位，在新农村建设中存在对文体事业不重视甚至忽视的问题。文化基础设施滞后，文化阵地不牢，农民文化体育生活贫乏，造成农民精神空虚。如文化站的文化服务职能严重弱化，有很多乡镇文化站被挪作他用或改造成盈利性场所，基层文化队伍也存在涣散的问题。农村文化体育设施往往到乡镇就止步不前，交通便利的地方只到行政村，没有到自然村，有的村虽然建有图书室或文化室，但门大多是锁着的，到处落满了灰尘，有的甚至还结了蜘蛛网。同时，在农村开展的一些文化体育活动，由于缺乏经费及组织，尚处于自发阶段。由于受经济水平、教育程度及社会风气等多方面的影响，目前农村抹牌赌博比较流行，封建迷信、青少年违法犯罪及一些社会丑恶现象还不同程度地存在，农民卫生知识普及率和健康行为形成率很难提高，脏、乱、差现象在短期内难以解决，健康

文明的生活方式尚需时日。

三、发展农村社会公益事业的对策建议

促进农村各项社会公益事业的全面协调发展，是加强“三农”工作的前提，也是统筹城乡公益事业发展，建设社会主义新农村的重要保障。发展农村社会公益事业要从实际出发，通过国家的政策扶持、农民的积极参与和社会各方面的大力支持，在符合农民意愿、带给农民实惠、得到农民拥护的基础上扎实有效地向前推进。

1、切实把农村社会公益事业发展摆上重要议事日程。随着社会主义新农村建设的推进，农村社会公益事业的重要作用日益显现。社会公益事业的发展是农村经济建设是否取得成效的基础和保证，这已为各地发展经验所充分证明。同时，农村社会公益事业的发展，对提升农民素质、建设社会主义新人具有十分重要的意义。建设社会主义新农村的过程，就是培养造就社会主义新人的过程。所以，没有农村社会公益事业的发展，我们就不可能建设好新农村。对此，各级党委、政府要深化认识，统一思想，切实把发展农村社会公益事业提上重要议事日程，作为各级政府当仁不让的重要工作，作为推进新农村建设的重要抓手，适当在人力物力财力上向社会公益事业方面倾斜。同时，

要严格按照中央关于新农村建设的总体要求，紧密结合本地的具体实际，切实搞好农村公益事业的发展规划，并严格按照规划执行，以避免顾此失彼、厚此薄彼，促进农村经济社会又快又好地发展。

2、加强农村公共设施建设。一是要加强农村流通体系建设。大力发展乡镇超市、村组便民店和农资连锁店，为农民提供适用、便捷、高效的服务。进一步完善农产品流通的“绿色通道”，积极推进城市商贸业向农村延伸。切实加强农副产品批发市场建设，为我市农产品进入国内外市场提供快速通道和交易平台。二是要加强乡村基础设施建设。突出抓好改路、改水、改厕、改厨、改圈、改垃圾堆，通路、通电、通水、通沼气、通信息等“六改五通”。继续把农村公路建设作为建设重点，充分发挥各级政府、农民群众和社会各方面及受益企业的积极性，形成建设农村公路的合力，突出抓好“出口路”、“经济路”、“通达路”、“循环路”的建设，分阶段、有重点地加快推进。切实加强小型水利工程建设，将其所需资金纳入各级财政预算，规范工程建设投资渠道，实行预算管理和计划管理，科学制定小型农村水利工程发展规划，研究制定小型农村水利工程产权制度改革政策，建立健全农村水利社会化服务组织，

促进其健康协调发展。三是要加强村镇建设与发展。把农村的建设和发展纳入县域总体规划和管理体系，使城镇市区与农村村落、基础设施与生态环境，同步进行规划布局，统筹加以推进。突出抓好重点镇和示范村建设，改善农村生产生活条件、村容村貌、居住环境。村庄的整治和规划要从实际出发，尊重农民意愿，在统筹规划、布局合理、设施配套、环境整洁的基础上，按照安全、实用节约的原则，力求形式多样，既可分散村落式，也可城郊集中式，建设具有当地自然和文化特色的农村村落和农户住宅。

3、加快农村社会事业发展。一是要加快农村科技事业发展。努力探索农业科技创新的新机制，充分考虑农业科技自身的特点和我市农村的实际，科学规划，分类指导，试点先行，稳步推进。要突出抓好专业技术队伍建设，坚持“发展、培养、使用”的原则，采取“提高现有的、引进外地的、启用能干的、培养未来的”方法，重奖在生产一线做出贡献的农技人员，激励自学成才的农技人员，优先任用有贡献的农业生产一线的能人。二是要加快农村教育事业发展。以完善农村义务教育经费保障机制为突破口，进一步巩固和提高农村九年义务教育，建立有效的教育资助体系，进一步扩大农村贫困家庭学生享受“两免一补”

范围。加强农村中小学师资队伍建设，采取选派教师支教、培养本地师资力量、定期培训等方法，提高农村中小学教师素质。大力发展农村职业教育，着力提高农村劳动者就业和创业能力。三是要加快农村卫生事业发展。以加强农村卫生服务体系建设、逐步提高农村卫生机构服务能力、基本建立新型农村合作医疗制度和重大疾病医疗救助制度为重点，扩大合作医疗覆盖范围，提高地方财政对参合农民的补贴标准，着力缓解农村看病难、看不起病等问题，认真做好农村地方病和其他重大疫病的防治工作，特别是要落实好对艾滋病人的“四免一关怀”政策。四是要加强农村文化体系建设。认真抓好送电影、送戏下乡工作，积极扶持具有地方特色的民间传统文化发展，加强乡镇综合文化站、影剧院和体育基础设施建设，努力使每个村都有固定文化、体育活动场所，并加大向自然村延伸的力度，鼓励支持农民群众开展健康有益的文化体育活动，丰富群众的文化体育生活。五是探索建立农村社会保障体制。建立健全对农村特困群众的社会救助体系，努力缓解因病、因灾、因残致贫返贫问题，完成对农村“五保”老人的集中供养，大力开展孤独和残疾人救助。积极开展慈善救济活动。逐步在有条件的地方，探索建立农村社会基本保险