



陕西彬县拜家河新村

依托财政奖补推动美丽乡村建设

□樊晓民

党的十八大把生态文明纳入党和国家现代化建设“五位一体”总体布局，提出把生态文明建设放在突出地位，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。建设美丽中国，重点和难点在乡村。2013年中央1号文件明确提出，要推进农村生态建设、环境保护和综合整治工作，努力建设美丽乡村。据此，中央财政依托一事一议财政奖补政策平台启动了美丽乡村建设试点，在全国选择7省市重点推进。根据中央要求，陕西省选择了眉县、耀州、乾县、汉阴、白水等5个县区进行自主试点，计划通过2-3年的努力，在全省率先建设一批“宜居、宜业、宜游”的美丽乡村。本文结合学习党的十八届三中全会精神，以陕西省为例，就美丽乡村建设中的一些问题做些思考。

一、财政奖补是美丽乡村建设的坚实基础

一事一议财政奖补是第一次直接将

着眼点放在村级公益事业上的政策，弥补了公共财政对村级基础设施的投入空白，为破解村级公益事业建设难题提供了一剂良方。一事一议财政奖补为后续的美丽乡村建设奠定了良好的机制、工作、制度、资金和群众基础。

一是机制基础。一事一议财政奖补政策在5年的工作实践中，形成了不同于其他财政资金的机制优势。一是坚持群众自下而上的民主议事和政府自上而下的财政奖补相结合，打破了政府主导项目建设和自上而下决策的传统模式，农民群众真正成为村级公益事业建设的主人。二是坚持以农民共同需求为导向，重点解决最迫在眉睫的民生难题。三是坚持以县为主，充分发挥县乡政府熟悉基层、了解基层的优势。这些都为美丽乡村建设提供了借鉴。

二是工作基础。从2013年陕西的5个试点县区来看，眉县以太白山、法汤路等为中心，集中打造省级特色旅游名镇、省级乡村旅游示范区，形成美丽乡村建设与乡村旅游融合发展的新格局。

耀州区集中改造照金镇周边居住环境，打造“红色旅游重镇、绿色天然氧吧”，提升照金旅游品牌价值。乾县大力开展绿色村庄创建活动，加强“三旁两地”（村旁、屋旁、路旁、坡耕地、抛荒地）的植树植草种绿，建设村庄公共绿地，做到抬头见绿、四季有绿。汉阴县以镇整治为重点，精心打造美丽乡村建设精品线路、精品村和精品区块，突出沿江、沿路、沿景区连片整治。白水县加强传统村落、古民居、古街道的保护，完善村庄道路等基础配套设施，提升古村落人居品味。目前，试点县区已初步探索出聚集发展、旧村改造、古村保护、旅游带动等美丽乡村建设的不同模式。

三是制度基础。近年来，陕西省结合自身工作实际，先后制定了一事一议财政奖补项目管理暂行办法、一事一议财政奖补资金管理暂行办法、一事一议财政奖补考核评价办法等，为美丽乡村建设奠定了坚实的制度基础。

四是资金基础。财政奖补和农民筹资筹劳相结合，构建起了“农民筹资筹

劳、政府财政奖补、部门投入整合、集体经济补充、社会捐赠赞助”的村级公益事业建设新机制,形成了村级公益事业多元化投入格局。除一事一议中省财政奖补资金外,陕西省财政对省里确定的5个美丽乡村建设试点县各补助1000万元,县级财政预算安排500万元,使美丽乡村建设有一定的资金作保障。

五是群众基础。在一事一议筹资筹劳的基础上发挥财政奖补资金激励引导作用,广大农民从过去“要我干”变成现在的“我要干”,从办“公家”的事变成干自己的事,有效激活了农民筹资筹劳制度,激发了农民参与公益事业建设的热情。陕西省一事一议财政奖补试点范围从2009年的30个县区扩大到现在全省所有涉农县区 and 国有农场,受益群众由700万人增加到2000多万人,受益面由25%增加到73%,为美丽乡村建设奠定了广泛的群众基础。

二、美丽乡村建设需处理好几个关系

美丽乡村建设涵盖了农村生产、生活、生态等方面的内容,运用一事一议财政奖补政策平台推动美丽乡村建设,结合城镇化相关的要求,在坚持以人为本、尊重农民主体地位前提下,应妥善处理好以下几个关系。

一是政府规划引导与农民主体地位的关系。政府通过民主议事、公开公示等形式将项目建设的知情权、参与权、决策权、监督权和评判权直接交给农民,打破过去政府主导项目建设和自上而下决策的旧模式。政府在美丽乡村建设中的主要作用是编规划、给资金、建机制、搞服务。政府规划不能代替村民议事。要探索建立政府引导、专家论证、村民民主议事、上下结合的美丽乡村建设决策机制。

二是奖补资金与社会资金的关系。要发挥市场在资源配置中的决定性作

用,以财政奖补资金为引导,鼓励吸引工商资本、银行信贷、民间资本和社会力量等多渠道解决美丽乡村建设资金投入问题。坚决反对政府单纯依靠财政资金打造“盆景”,用面子工程包装美丽乡村。

三是财政奖补与筹资筹劳的关系。筹资筹劳体现农民的主人翁和责任意识,财政奖补是建立在农民自愿筹资筹劳基础上的。要研究政府财政奖补与农民筹资筹劳的量化关系,有条件的地方要努力提高财政奖补比例,尽可能减轻农民负担。防止违背农民意愿以一事一议的名义加重农民负担。

四是奖补项目与美丽乡村建设的关系。要把一事一议财政奖补资金的基数部分用于改善农民的基本生活条件和人居环境,增量部分重点用于美丽乡村建设,以普惠保基本,以特惠保重点,妥善解决好普遍受益与重点投入、锦上添花与雪中送炭的关系。

五是—般指导与差异化指导的关系。陕西省各地自然条件差异较大,基础设施建设程度不一,如关中地区村内巷道已基本解决,更多地提升到亮化、绿化、美化项目,而陕南陕北山区许多村子吃水行路都很困难,需要在基础设施上投入。因此,村级公益事业建设要坚持—般指导和差异化分类指导相结合。如关中地区把重点放在重点示范镇和美丽乡村建设上;陕南陕北在重点解决群众吃水行路、移民搬迁的基础上,选择极少数自然条件相对较好、群众意愿迫切的村进行美丽乡村试点。

三、美丽乡村建设的重要举措

美丽乡村建设是推进城乡发展一体化的重大战略,是农民群众期盼已久的美好梦想,是一项长期性的艰巨任务,必须加强统一领导,科学规划,稳步实施。

一是科学规划。要按照城镇化建设的总体要求和循序渐进、重点突破的原则,制定既考虑当前又顾及长远

的符合本地实际的美丽乡村建设规划。规划要体现对自然的尊重,对乡村文化和历史的尊重,注重可持续发展,注重农村环境综合整治,注重人居环境改善,推动镇村布局、产业发展、基础设施、公共服务等规划相互衔接,布局合理、功能完善。所有美丽乡村建设项目都要进入省级专项资金项目库,实行县级报账制。

二是加大投入。要按照党的十八大关于“坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村”的要求,进一步加大财政投入力度,建立财政奖补资金的稳定增长机制,提高政府财政奖补资金占整个公益事业建设资金的比重,提高省财政奖补资金占整个财政奖补资金的比重,调动县乡政府组织开展村级公益事业建设的积极性,调动农民参与村级公益事业建设的积极性,防止因财政奖补资金不到位形成“半拉子”工程,防止向农民转嫁负担或形成新的村级债务。

三是资金整合。用规划整合资金,用项目整合资金。要按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、各负其责、各记其功、形成合力”的原则统筹涉农资金的使用。在继续调动农民积极性的同时,建立有效的引导激励机制,鼓励社会力量通过结对帮扶、捐资捐助和智力支持等多种方式参与农村人居环境改善和美丽乡村建设。市、县财政也要增加对美丽乡村建设的资金投入。

四是协调推进。从陕西实际出发,在美丽乡村试点工作中要同步推进重点示范镇、文化旅游名镇和撤乡并村等相关改革,在美丽乡村建设点的选择上尽可能把三者结合起来,集中力量,形成合力,进一步破解城乡二元结构,释放农村发展活力与潜力,营造与美丽乡村相适应的软环境。□

(作者单位:陕西省农村综合改革工作领导小组办公室)

责任编辑 刘永恒