

强力推进新农村建设提档升级

□李高峰 谢铁军 孟凡军

建设社会主义新农村是改变黑龙江省农村落后面貌的根本途径,是系统解决“三农”问题的综合性措施,对于全省政治、经济、社会又好又快发展具有重大的意义。加快推进新农村建设提档升级,必须根据省市县三级财政以及社会、农民等多渠道筹集资金情况,采取不同的工作思路、政策措施和推进手段,力争到2020年把全省规划内的行政村建设成“生活宽裕安康、设施配套完善、环境自然宜居、村容乡土特色、资源节约利用”的新农村,基本实现新农村的建设目标。

一、因地制宜 分类施策

结合目前新农村建设的模式,建议选择以下五种类型推进建设,其中以以前三种为重点。

一是重点支持建设中心示范村。在全省目前独立的行政村中,大约有1/3左右的行政村区域优势明显,且具备人口、资源、交通以及基础设施等条件,是建设中心示范村的重点,也是下一步新农村建设的主要模式。建议遵循“政府主导、农民自愿、辐射带动、集约集聚”的原则,将行政村及人口集中地区按照半径5公里左右(行政村及人口稀少地区可按10公里左右)、大体在2个行政村及其自然屯中规划确定一个中心示范村,每个中心示范村户数原则上不应少于300户或300户以上(边境偏远县份可适当放宽)。按此标准划分,全省用8年时间可集中建设3256个左右中心村,占独立村总数的33%。

二是重点支持镇村合一小城镇建设。镇(乡)处于联系县(市)与村屯的

中间位置,具有较强的聚集和吸纳功能,是未来实现全省城乡一体化的重要载体。建议将全省镇(乡)合一的行政村纳入到小城镇建设整体规划之中,通过土地置换等市场化运作方式筹集资金,拓展镇(乡)的承载功能,完善基础设施以及教育、文化、医疗等服务功能,形成较强的聚集效应,将与其合一的行政村以及附近村屯吸引过来,集中力量打造小城镇。在市场化运作筹资及引进开发商建设的过程中,应当注意考虑解决村级集体积累问题,以增强村级的服务功能。

三是重点支持引导城中村改造建设。全省共有城中村347个,从数量上看在短期内易于改造。城中村的最大优势是通过集体土地置换筹集建设资金实施城中村改造,使城中村以及近郊村等尽快融入城市。具体的方法是出台相关政策将城中村纳入城市棚户区改造范围,享受其优惠政策;同时由省财政对全省城中村的改造进行奖励,争取用两年左右的时间改造完毕,改造一个奖补一个。

四是重点支持产业和行业带动发展建设。全省行政村中,有村级集体收入的只有少数村,且大多处于城市周边且交通便利,通过发展“一村一品”项目或转让出租资产资源等措施,能够逐步壮大集体经济,具备建设新农村的条件。对于通过发展产业带动并吸纳周边村屯,按省里确定的标准建设中心村的行政村,省级财政可按重点中心村补助标准的50%给予。实际中产业带动的行政村建设有可能与重点中心村有重叠,资金投入原则上不重复安排。同时,鼓励农垦、森工带动周边村屯建设新农村,农场、林业局每带动1个行政村及其自然屯,省级财政也按照重点中心村建设补助标准的50%给予奖补。可以采取先

建后补的办法,由县(市)以及农垦、森工主管部门申报,省里组织验收合格后再兑现补助资金。对于企业或个人捐资建设重点中心村的,省级财政按照企业或个人的实际投资额50%给予奖补,以鼓励、引导企业或个人投资建设新农村。

五是重点支持市县乡(镇)整体推进。基本的思路是由具备区位优势、基础条件且有积极性的市县乡(镇)政府,对所辖行政村及其自然屯按3:1的比例提出保留和撤并意见,按省里确定的新农村建设标准及相关要求,分别作出中心村建设的整体规划,上报省里审核批准后分年度组织实施,省里给予重点投入。所需资金已含在上述不同类型投入中,不足部分再另行解决。其中,对规划内的中心村按重点建设中心示范村投入标准给予支持;其他类型的行政村分别按照镇村合一、城中村、产业或行业带动等标准安排投入。考虑到整体推进事关全局且投入巨大,具体操作上可以采取一事一议财政奖补的办法,即市县乡提出比较成熟的思路和意见,同时要先落实配套资金以及有可行的政策措施做出保证,然后省里再集中财力予以支持。

二、顶层设计 规划先行

在未来的八年时间里分类施策推进全省新农村建设,情况复杂、任务繁重、工作艰巨。要想使新农村建设取得实效,应有顶层设计,规划先行一步。

在顶层设计上,一是省委、省政府应对全省新农村建设作出统一部署和安排,包括对中央提出的新农村建设的“二十字”方针逐条进行细化,确定新农村建设的指导思想、基本原则、建设目标及建设标准,明确建设责任主体,建立健全工作推进机制等,同时还应包括

加强乡村精神文明建设、乡风文明等方面的内容。二是省里应出台全省新农村发展建设(2012—2020年)实施方案和新农村建设规划的指导性意见,使全省新农村建设工作有所遵循,做到全省“一盘棋”,以防止各地各自为政、盲目建设、互相攀比等问题的发生,把握好新农村建设的正确方向。三是省里明确新农村建设相关部门的职责分工,确定全省新农村建设工作的牵头部门,指定建设规划、资金筹集、等项工作的部门;同时要求其他相关部门按各自职责分工积极配合做好新农村建设工作。

在科学规划上,一是县(市)应按照省里出台的新农村建设规划指导意见,结合行政村当地自然条件、经济社会发展水平、产业特点、文化传统等,科学确定村庄布局和规模,编制村镇体系规划、村庄布局规划、新型城镇化社区布局规划等,强化规划对村庄适宜产业发展、耕地等自然资源和生态环境保护的引导,合理布局各项用地。二是规划的内容,应体现人居环境改善与发展生产、方便群众生活有机结合,做到村庄布局集中适度,各类用地安排合理,保护和延续当地乡村风貌、空间格局;基础设施配套集约齐全,公共服务设施适度适用,满足行政管理、便民服务、教育、医疗卫生、文化体育、社会福利与保障等基本公共服务需求;生活垃圾、生活污水得到有效治理,清洁能源得到合理利用,村庄生产生活生态环境显著改善;农民住宅适用、经济、安全、美观。三是规划可由县(市)政府牵头编制,指定县(市)规划部门具体负责,以适用为原则,防止超越财力可能编制“豪华版”规划。规划必须包括产业发展规划,以解决农民的后续生活问题。规划编制形成后,要经当地人民代表大会讨论通过后上报省里,经批准后组织实施。四是坚持规划质量优先的原则,即由县(市)进行排序,谁的规划适用可

行,省里就优先支持谁。

三、整合资金 集中投入

在整合筹集新农村建设资金方面,要拓展思路、开阔视野,多渠道进行筹集。

首先,对省级财政安排的性质相近的新农村建设资金进行整合。主要是:新农村建设资金、农村泥草房改造资金、农村危房改造资金、扶贫开发整村推进资金、一事一议奖补资金等。此外,还包括农村饮水安全资金、通电路建设资金、农村敬老院改造资金、水库移民后扶项目资金以及文化、教育、卫生、广播等方面的专项资金。

其次,为解决省级财政投入不足的问题,落实市县建设新农村的主体责任,省里应明确规定市县按一定额度筹集新农村建设资金。资金缺口通过农民筹集、企业捐助、银行贷款、对上争取等方式解决。其中,银行贷款可由省担保公司提供担保;对农民以及社会投入先行到位的,财政给予优先支持。

另外,对于其他涉及农村的公益事业建设资金的专项资金,每年由省财政厅协调相关部门,按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、各记其功”的原则,严格按照经省批准的县(市、区)新农村规划建设规划确定的范围进行集中投入。

四、政策引导 考核激励

新农村建设涉及用地指标、土地置换、搬迁拆迁、产业发展、融资困难等政策问题,必须采取有效措施解决好。

在解决政策瓶颈方面,一是有关部门应研究落实土地政策,主要包括改革和完善小城镇和中心示范村用地制度,调整并增加新农村建设用地指标,鼓励城中村模式、镇村合一模式采取出让、转让等方式促进土地置换等。二是有关部门应加强对县(市)规划的指导,研究落实农民进城搬迁等奖励政策,包括对搬迁到中心示范村、小城镇居住的农民,研

究出台奖励政策,鼓励农民向小城镇和中心村聚集;探索将城中村改造、镇村合一的村整体拆迁改造等项目纳入省政府出台的棚户区改造政策范围,享受拆迁补偿补贴;研究出台城中村改造安置补偿办法等。三是省政府要研究出台大力发展村级集体经济的相关政策,重点支持农业产业化经营、培育主导产业、建设“一村一品”、“一乡一业”、支持发展农民专业合作社发展,以及加大农业产业化重点项目支持力度;研究出台鼓励农村土地承包经营权集中流转政策。四是金融机构应落实新农村建设中的金融政策,制定鼓励金融机构对城中村改造模式予以融资支持的政策,并对小城镇建设中的基础设施建设优先给予贷款支持。

在建立健全推进机制方面,省里应加大对全省新农村建设工作的组织领导与工作指导力度,建立健全相关推进机制。一是建立健全奖励机制。对整县、整镇(乡)推进新农村建设的县(市),以及提前完成新农村建设目标的,省里除了优先投入资金支持外,还要给予适当的奖励。二是建立健全村屯加速集聚机制。对县市政府规划以外的行政村以及自然屯,除了水电、取暖等与农民生活密切相关的设施需要保留外,其他如基础设施建设、泥草房改造等应明确不再投入,以避免重复浪费;农民宅基地也应暂缓审批,鼓励和创造条件引导农民逐步向中心示范村靠拢,但不能强行推进撤村并屯,以防止不稳定事件发生。三是建立健全考核奖惩机制和工作推进机制。重点是制定严格的考核办法,明确县(市)党委、政府以及各部门的工作责任,每年对县(市)党委和政府年度新农村建设工作目标的完成情况进行考核,并兑现奖惩政策,从组织上确保全省新农村建设工作顺利进行。

(作者单位:黑龙江省农村综合改革办公室)

责任编辑 李永佩