

# 务实进取 努力开创农村综合改革新局面

□ 国务院农村综合改革工作小组牵头人、财政部部长 谢旭人

## 一、农村综合改革取得重要阶段性成效

2006年,随着农业税的全面取消,中央不失时机地作出了推进农村综合改革的重大决定。改革重点转向乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制等领域,逐步建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制、政府保障的农村义务教育体制、覆盖城乡的公共财政制度,为社会主义新农村建设提供体制机制保障。六年来,在党中央、国务院的高度重视和正确领导下,经过各地和有关方面的共同努力,全国农村综合改革工作进展顺利、逐步深化,取得了重要阶段性成效,为加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作出了重要贡献。

(一)乡镇机构改革基本完成,农村行政管理体制逐步完善。这一轮乡镇机构改革从2004年开始,中央要求2012年基本完成改革任务。经过八年不懈努力,除个别省份正在收尾外,绝大多数省份已完成改革工作。通过改革,精简了乡镇机构和人员编制,推动了乡镇政府职能由管理型向服务型转变,强化了公共服务和社会管理,改革了乡镇事业站所管理体制,初步建立了符合农村实际和乡镇工

作特点、精干高效的乡镇行政管理体制,为巩固农村税费改革成果和深化农村综合改革提供了可靠保障,提升了乡镇政权贯彻执行党和国家大政方针政策的能力,巩固了基层政权。同时,根据新形势下加快推进城镇化发展的需要,中央编办会同有关部门确定在13个省份开展经济发达镇行政管理体制改革试点,目前各地正在深入推进试点工作。

(二)农村义务教育改革顺利实施,实现了真正意义上的免费义务教育。自2006年实施农村义务教育经费保障机制改革以来,农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,大大减轻了农民教育负担,从制度层面结束了农村教育农民办的历史。目前,全国每年大约有1.3亿名农村义务教育阶段学生全部享受免学杂费和免费教科书政策,中西部地区约有1228万名家庭经济困难寄宿生获得生活费补助。不断提高农村义务教育阶段学生均公用经费基准定额,到2011年,中西部地区已经达到年生均小学500元、初中700元的标准,东部地区达到年生均小学550元、初中750元的标准。同时,农村义务教育综合改革扎实推进,农村教师队伍明显提升,有力促进了教育公平。

(三)县乡财政管理体制改革稳步推进,基层政权组织履职能力明显增强。省以下财政体制进一步完善,“省直管县”和“乡财县管”改革试点稳步推进。截至2011年底,全国共有27个省份对1080个县实行了财政直接管理,29300个乡镇实行了乡财县管。为缓解县乡财政困难,2010年中央财政在“三奖一补”的基础上全面建立了县级基本财力保障机制,不断加大了对地方的支持力度,基层政府提供基本公共服务能力明显增强。据统计,2010—2011年中央财政共安排县级基本财力保障机制奖补资金1250亿元。继续加强乡镇财政管理和指导,发挥乡镇财政就地就近监管的优势,完善工作制度,加大督导力度,积极推进乡镇财政资金监管工作。继续做好村级组织运转经费保障工作,2011年各级财政补助村级组织运转经费251亿元,村均约4.2万元,进一步增强了村级组织运转保障能力。

(四)集体林权制度改革全面推进,林业改革发展全面提速。集体林权制度改革是继农村“大包干”之后农村经营体制的又一次重大变革。2008年党中央、国务院出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,2009年中央又召开了新中国成立以来的首

次中央林业工作会议，集体林权制度改革推向全国，进展顺利，成效明显，丰富和完善了农村基本经营制度，确立了林农的经营主体地位，促进了林业的可持续发展。截至2011年底，全国已完成确权林地面积26.77亿亩，占全国集体林地总面积的97.81%；发证面积累计达23.69亿亩，占确权林地总面积的86.65%。同时积极推进相关配套改革，27个省（区、市）林权抵押贷款529.9亿元，全国森林保险投保面积7.72亿亩、保费7.92亿元，确定了200个农民林业专业合作社示范县，合作经济组织达10万多个。

（五）村级公益事业建设一事一议财政奖补全面铺开，农村公益事业发展新机制初步形成。为破解村级公益事业建设难题，加快社会主义新农村建设，促进城乡基本公共服务均等化，2008年经国务院批准，国务院农村综合改革工作小组（以下简称工作小组）、财政部、农业部在黑龙江、河北、云南3省启动了一事一议财政奖补试点，这是农村税费改革后中央出台的一项新的强农惠农政策。2009年12月27日，胡锦涛总书记对此项工作作出重要批示：要增加财政投入，扩大试点范围，完善奖补制度，坚持群众自愿。此后试点范围逐步扩大，2011年在全国范围全面推开。据统计，2008—2011年各级财政共投入一事一议财政奖补资金1050亿元，带动村级公益事业建设总投入2800多亿元，共建成98.5万个项目，惠及亿万农民，初步构建了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐资赞助”的村级公益事业建设新机制。一事一议财政奖补在农民民主议事的前提下，通过民办公助的方式，对村内户外的公益事业建设项目给予适当奖补，创新了财政支农惠农的体制机制，激发了

农民投身新农村建设的热情，解决了农民需求最迫切、受益最直接的公益事业建设问题，打通了农村公益事业建设“最后一公里”，改善了农民生产生活条件，完善了乡村治理结构，促进了基层民主政治建设。

（六）清理化解公益性乡村债务工作不断深化，农村改革发展环境得到优化。为探索化解公益性乡村债务的有效途径，促进农村社会和谐稳定，按照国务院的统一部署，自2007年开展农村义务教育“普九”化债试点以来，经过四年多的努力，农村义务教育债务清理化解工作取得了决定性胜利。截至2011年底，全国累计偿还农村义务教育债务921亿元，完成化债工作目标的96%，惠及农村债权人280多万人。为支持地方做好化债工作，中央财政累计拨付化债补助资金384.7亿元。农村义务教育化债促进了农村和谐稳定，推动了农村义务教育持续健康发展，增加了农村消费和投资需求，受到了农村中小学校、基层干部和农民群众的普遍欢迎。在总结农村义务教育化债经验的基础上，积极稳妥地推进清理化解其他公益性乡村债务试点工作，主要是开展清理化解乡村垫交税费形成的债务、基层医疗卫生机构长期负债、地方政法机关基础设施建设债务等。截至2011年底，中央财政共拨付上述化债补助资金83.4亿元。

（七）继续解决区域性、行业性农民负担问题，巩固农村税费改革成果。以农村税费改革为起点的农村综合改革，始终坚持以减轻农民负担为出发点，从正税清费、全面取消农业税，到实施“四项改革”、建立村级公益事业建设新机制，初步建立了农民减负增收的长效机制，切实保障了农民的物质利益和民主权利。2006年

全面取消农业税后，为进一步减轻农民负担，中央又部署推进了两项新改革。一是全面实施深化国有农场税费改革，免除了农工承担的类似农村“乡镇五项统筹”的收费，清理和规范了国有农场对农工的其他各种收费，进一步完善国有农场内部管理体制。二是从2007年起实施减轻大湖区农民负担综合改革，取消了以任何名义向农民收取的“堤防费”、“水利工程费”，逐年降低直至全面取消“共同生产费”、“排涝费”等专门针对大湖区的排渍排涝费等，同步推进大湖区水管体制等相关配套改革。据统计，通过农村税费改革和农村综合改革，每年直接减轻农民负担1335亿元，人均减负约140元，中央财政为此累计投入改革资金7200多亿元。

## 二、公共财政覆盖农村步伐明显加快

农村税费改革和农村综合改革是我国农村改革发展史上的重大事件，它打破了长期以来农村事务农民办的传统理念和制度安排，加快了公共财政向农村覆盖、公共服务向农村延伸的步伐，开启了统筹城乡发展的新纪元。各级财政在农村税费改革规范国家与农民分配关系、实现对农民少取甚至不取的基础上，加大多予力度，做好放活文章，让公共财政阳光更多更快地照耀到广大农村和农民，完善了强农惠农富农政策体系。几年来，各级财政不断调整支出结构，完善政策措施，创新体制机制，加大对农村改革发展的支持力度，有力地促进了农村经济社会全面发展。据统计，中央财政安排“三农”投入从2006年的3517.2亿元增加到2011年的10498亿元，六年累计投入40122亿元，年均增长24%，2011年全国财

政用于“三农”支出达到29727亿元。这六年,是我国农村经济社会发生历史性巨变、农民得实惠最多、农业增产增效最快、农村发展最好的时期,也是“三农”理论创新、制度创新和实践创新收获丰厚的时期,这既得益于农村税费改革和农村综合改革奠定的良好基础,更离不开财政持续加大对“三农”的投入,公共财政覆盖农村的步伐明显加快。

(一)建立健全对农业和农民的补贴制度,促进农民增产增收。根据农村税费改革后我国经济社会发展阶段的变化,中央财政适时建立了对农业和农民的补贴制度,逐步扩大实施范围,提高补贴水平。一是从最初实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农机购置补贴,后又逐步扩大补贴品种和范围,并不断完善管理办法。农作物良种补贴实现水稻、小麦、玉米和棉花全覆盖,大豆良种补贴在东北地区全面实施,油菜良种补贴在油菜主产区实现了全覆盖,启动马铃薯原种、青稞、花生良种补贴。农机购置补贴范围覆盖到全国所有农牧业县,补贴种类不断扩大。建立农资综合补贴动态调整机制,按照“价补统筹、动态调整、只增不减”的原则,合理安排农资综合补贴资金。粮食直补、良种补贴、农机购置补贴和农资综合直补等四项补贴总额从2006年的309.5亿元增加到2011年的1406亿元。二是完善了畜牧业补贴政策。2006年以来,中央财政陆续出台了奶牛良种补贴、生猪良种补贴等政策,有力扶持了畜牧业发展。三是建立农业保险保费补贴制度。2007年开始,在6省(区)开展水稻、小麦等重要农作物保险保费补贴试点,补贴力度不断加大,补贴品种不断丰富,覆盖地区不断增加,补贴比例不断提高。目

前补贴品种已由最初的5个扩大至15个,补贴地区推广至全国。截至2011年底,中央财政共拨付农业保险保费补贴资金264亿元,农户累计参保达到5.8亿户次,为农户提供风险保障约1.78万亿元,支持了农业保险快速发展。四是出台家电和汽车摩托车下乡支持政策。在试点取得成效的基础上,从2009年2月开始,为期4年,在全国范围内对农民购买彩电、冰箱、手机、洗衣机、电脑、热水器、空调、微波炉、电磁炉等家电产品以及摩托车,给予销售价格13%的财政补贴;2009年3月至2010年12月,对农民报废三轮汽车和低速货车换购轻型载货车、微型载货车,直接购买轻型载货车、微型载货车,购买1.3升及以下排量的微型客车,给予一次性财政补贴。五是实施大中型水库移民后期扶持政策。2006年7月1日起,国家对经核定的大中型水库农村移民,按照年人均600元的标准,统一扶持20年。截至2011年底,中央财政累计拨付大中型水库移民后期扶持资金927亿元。

(二)大力支持农业生产,促进现代农业发展。一是支持改善农业农村基础设施。近三年来支持8000多座重点小型病险水库除险加固,全面完成大中型水库除险加固任务。大幅度增加小型农田水利建设投入,采取“政府引导、民办公助、以奖代补”等方式,支持各地开展农村小型农田水利建设,特别是支持在1250个县实施小型农田水利重点县建设,累计投入小农水专项资金249亿元。加大农业综合开发力度,支持中低产田改造、高标准农田示范工程建设,新建续建中型灌区节水配套改造项目,增加粮食综合生产能力。二是支持农业科技进步。加大农业科技投入,优化投入结构,初步建立起符合农业科研活动规

律、农业科技工作特点的财政农业科技投入体系。大力支持转基因生物新品种培育科技重大专项、农业领域前沿技术、基础研究、社会公益研究、重大关键共性技术研发等,继续完善现代农业产业技术体系建设,不断加大农业高产创建力度,加强农业技术推广、测土配方施肥、农业科技成果转化和基层农技推广服务体系建设。完善支持农民培训政策,调整培训结构和培训内容。三是支持优势特色产业发展。2008—2011年,安排现代农业生产发展专项资金281亿元,按照“支持优势特色、突出粮食生产,抓住关键环节、集中资金投入,中央宏观指导、地方自主选项”的管理原则,支持各地发展粮食等优势特色主导农业,促进农业增产增效和农民稳定增收。四是落实和完善退耕还林政策。继续对退耕农户给予适当的现金补助,同时安排巩固退耕还林成果专项资金,重点用于西部地区(包括享受政策的部分中部地区)退耕农户的基本口粮田建设、农村能源建设、生态移民以及补植补造。五是支持农村扶贫开发。2006—2011年,中央和省级财政共安排专项扶贫资金1504亿元,并重点向革命老区、少数民族地区、边境地区、连片特困地区倾斜。积极完善财政综合扶贫政策体系,不断创新财政扶贫机制,加强专项扶贫与农村低保等政策的衔接配合。

(三)大幅度增加农村教育投入,夯实义务教育均衡发展基础。为确保农村税费改革后农村义务教育的健康发展,按照中央要求,各地积极推进农村义务教育改革,逐步形成了“在国务院领导下,由地方政府分级负责、分级管理、以县为主”的办学体制和投入体制。一是改革农村义务教育经费保障机制。为改变农村义务教

育主要靠农民集资兴办、加重农民负担的状况，财政部门按照中央要求，加大农村义务教育投入，积极主动作为，从改革农村义务教育经费保障机制入手，逐步把教师工资、公用经费等支出全面纳入公共财政保障范围。据统计，2006—2011年，中央财政共安排改革资金3300多亿元。二是支持缩小城乡义务教育差距。2010年，启动实施了农村义务教育薄弱学校改造计划，重点解决农村义务教育发展过程中的薄弱环节和突出问题。实施“校安工程”和“初中工程”，改善中小学校舍抗震防灾能力，改善学校食宿条件。实施“特岗计划”、“国培计划”和“教师周转宿舍建设项目”，有效改善教师待遇，加强教师队伍建设，提高教师综合素质。大力发展农村学前教育，重点支持扩大学前教育资源。完善政策措施，加快解决进城务工农民随迁子女入学问题。三是完善对农村学生的资助体系。为改善农村贫困地区学生营养健康状况，从2011年秋季学期起，启动实施农村义务教育学生营养改善计划，在集中连片特殊困难地区开展试点工作，为这些地区农村中小學生每天提供标准为3元的营养膳食补助，中央财政每年投入约160亿元。为保障家庭经济困难学生顺利接受普通高中教育和中等职业教育，财政部门积极落实好普通中国家庭国家助学金、中等职业教育国家助学金和免学费政策，2011年中央财政安排补助资金171亿元。

（四）支持农村医疗卫生事业发展，有效缓解农民看病难、看病贵问题。我国从2003年开始开展新型农村合作医疗制度试点，并逐步扩大试点范围，不断提高财政补助标准，保障范围和保障水平持续提高。截至2011年底，参保人数达到8.32亿人，财政

补助标准达到人均200元，得到广大农民群众的热情拥护和社会的广泛赞誉。据统计，2006—2011年，全国财政累计安排新农合补助资金4659亿元，其中，中央财政安排1879亿元。不断加大对农村医疗救助的支持力度，资助农村困难群众参加新农合和减轻其大病费用负担，2011年农村医疗救助累计受益6455万人次。据统计，2006—2011年，全国财政累计安排农村医疗救助资金416亿元，其中，中央财政安排265亿元。自2009年起，政府免费提供的基本公共卫生服务由城区扩大到农村，覆盖所有城乡居民，到2011年，服务项目共10类41项，人均补助标准25元。同时，针对农村公共卫生突出问题，2009年以来重点实施了农村孕产妇住院分娩补助、农村妇女乳腺癌和宫颈癌检查、农村育龄妇女补服叶酸、农村改水改厕等重大公共卫生服务项目，农村居民健康水平不断提高。乡村医疗卫生机构综合改革稳步推进，基本药物制度在政府办乡镇卫生院提前实现全面覆盖，基层医疗卫生服务体系进一步

广大农民共享改革发展成果。农村税费改革取消村提留后，农村五保供养改为由财政给予保障，这是探索建立农村社会保障制度的良好开端。随着综合国力的提升和国家财政收入的增长，中央提出了民生建设，并把为农民提供社会保障作为民生建设的重要内容，探索建立适合中国国情的农村社会保障制度。一是建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村生活困难人口全部纳入保障范围。据统计，2007—2011年，全国财政累计安排农村低保补助资金1813亿元，其中中央财政安排1151亿元，用于支持财政困难地区做好农村低保工作。二是建立新型农村社会养老保险制度，促进了农民养老方式的重大转变。2009年，启动新型农村社会养老保险试点，中央财政按照中央确定的基础养老金标准（55元/月），对中西部地区全额补助，对东部地区给予50%的补助。截至2011年底，国家试点覆盖范围已扩大到60%以上，中央财政累计安排补助资金474亿元。三是不断完善农村五保供养制度，努力做到应保



要切实增强责任感和使命感，以更加创新的精神、更加有力的举措、更加扎实的工作，推动农村综合改革向纵深发展。

健全，并逐步扩大到村卫生室和民营机构，农村医疗卫生服务能力持续提升。2008—2011年中央财政累计安排基层医疗卫生机构基本建设、设备购置、信息化建设等资金824亿元。

（五）完善农村社会保障制度，让

尽保。四是启动实施农村危房改造试点，帮助农村贫困户解决最基本住房安全问题。据初步统计，2008—2011年，全国财政共安排农村危房改造补助资金638亿元，其中，中央财政安排283亿元。在短短几年时间内，按

照保基本、广覆盖、有弹性、可持续的原则，搭建起了惠及数亿农民的农村社会保障制度，是个了不起的成就。公共财政在完善农村社会保障制度过程中发挥了极其重要的作用，提供了强有力的财力支撑。

此外，中央财政积极支持农村文化事业发展，安排专项资金支持实施了农村中央广播电视节目无线覆盖、全国文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程，支持地方开展特色文化活动，满足农民群众基本文化权益。同时，支持农民工就业培训、改善农民工劳动保护和居住条件等合法权益。支持水管单位体制改革、基层农技推广体系和兽医管理体制改革等基层公益事业单位改革。

### 三、努力开创农村综合改革新局面

当前，我国进入了全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段，农村发展稳定的任务更加繁重，农村改革面临诸多挑战。一是制约“三农”发展的体制机制障碍亟待破除，城乡市场仍然处于分割状态，土地、资金、劳动力等农村要素市场尚不健全，农村社会化服务体系建设进展缓慢，农业农村发展潜力尚未得到有效激发。二是乡村治理机制还不完善，基层政府社会管理和公共服务效能没有充分发挥，村级组织功能弱化，乡村债务问题突出，基层行政管理体制和运行机制尚不适应农村发展要求。三是农村基础设施和社会事业发展滞后，农村面貌没有根本改善，城乡教育、医疗卫生、社会保障等资源配置不合理问题仍较突出，城乡基本公共服务不均等问题还没有根本改变。

面对当前农村改革发展形势，为

妥善应对挑战，有效解决面临的深层次矛盾和问题，对农村综合改革的重视程度不仅不能降低，还要继续提高并强化领导；工作力度不仅不能削弱，还要继续增强并形成合力；支持农村改革发展投入强度不仅不能减弱，还要持续增加并发挥整体功效。我们要进一步统一思想，充分认识新形势下深化农村综合改革的重大意义。深化农村综合改革，不仅是促进城乡统筹发展、转变经济发展方式的客观需要，而且是完善公共财政体系、促进城乡基本公共服务均等化的重大举措；不仅是完善社会主义市场经济体制、进一步解放和发展农村生产力的必然要求，而且是推进农村基层民主政治建设、维护农民合法权益的重要保障。要切实增强责任感和使命感，以更加创新的精神、更加有力的举措、更加扎实的工作，推动农村综合改革向纵深发展。

（一）要着力推动农村体制机制创新，促进城乡经济社会发展一体化。形成城乡经济社会发展一体化新格局，是中央提出的一项重大战略任务，是对统筹城乡发展方略的丰富和发展。当前，在产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会管理等方面仍较普遍存在重城轻乡、重工轻农的观念和做法，公共资源在城乡之间配置不均衡，生产要素在城乡之间流动不畅，这些都影响了城乡经济社会协调发展。要通过深化农村综合改革，加强顶层设计，着眼于系统性安排和制度性保障，从农民群众反映最强烈、阻碍生产力发展最突出的问题入手，找准切入点，创新农村体制机制，加快破除城乡二元体制障碍。要通过开展示范试点，积极探索推进城乡统一规划、农村基础设施建设、农村公共服务发展等方面的政策措施，

增强改革的前瞻性、系统性、协调性和有效性。要加大城市对农村的支持力度，充分发挥城市的辐射带动功能，推动城乡产业协调与融合，促进城市资金、人才、技术、信息等要素向农村流动，推进城市教育、医疗、文化等公共服务向农村延伸。要统筹城乡发展，协调推进城镇化和新农村建设，形成双轮驱动的格局，加快农村发展步伐，把小城镇建设成适度集中的经济社会发展平台，发挥其承接城市、带动乡村的桥梁纽带作用，逐步形成城乡共同发展的良性局面。要积极探索集体经济有效实现形式，发展壮大农村集体经济，增强村级组织自我保障能力和为农服务功能。

最近，工作小组下发了关于开展农村综合改革示范试点工作的通知，其目的就是希望通过示范试点，探索解决农村改革发展中的深层次矛盾和问题，这是深化农村综合改革的一项重要举措，也是破除城乡二元体制障碍的有效途径。国务院领导同志对此寄予很高的期望。各试点省份要高度重视，认真抓好落实，确保取得实效。一是试点省份要敢于攻坚克难，勇于突破创新，认真设计试点方案，精心组织实施；非试点省份也要选择部分县市自主试点，为纳入全国试点范围做好准备。二是要按照“统筹规划、重点突破，试点先行、分类指导，封闭运行、风险可控”的原则，着眼于城乡基本公共服务均等化，努力探索出适合本地区实际的改革模式和实现形式，为全国面上改革取得突破性进展积累经验。三是中央和省级财政要加大对这项工作的支持力度，确保改革试点工作顺利推进，取得实实在在的成效。

（二）要着力加快公共财政覆盖农村步伐，促进城乡基本公共服务均等化。农村公共服务供给水平低是制

约农村发展的薄弱环节,也是促进城乡基本公共服务均等化必须克服的一大难题。要充分发挥农村综合改革的平台作用,加大资源投入和整合力度,探索农村基本公共服务合理布局的有效路径和方式,统筹农村生产生活基础设施、服务设施和公益事业建设,在工业化、城镇化深入发展中,同步推进农业现代化,促进农业增产和农民增收,为农业农村发展注入新的活力。要进一步建立健全农业投入保障制度,不断加大财政投入力度,重点支持农田水利、农业土地开发等农村基础设施建设,为实现农业现代化提供强有力支撑。要进一步完善农业补贴制度,特别是农资综合补贴动态调整机制,不断增加投入,完善管理办法,重点加大对粮食主产区和产粮大县的补贴力度,切实调动农民种粮积极性。要加大对农业科技创新推广、农业社会化服务体系等的财政支持力度,大力支持加强农业物质技术装备建设,提高农业科技贡献率,加快转变农业发展方式。要大力支持农民专业合作组织发展,推动财政支农项目与农民专业合作组织对接,提高农业生产的组织化程度。要支持农村教育、医疗、卫生、社保、文化等公共事业发展,加快农村饮水、道路、沼气、危房改造、环境综合整治等建设,促进农村社会事业全面发展。要认真抓好一事一议财政奖补工作,坚持农民自愿,加大政府投入,完善相关制度,加强规范管理,中央和省级财政要根据农民实际需求和财力的增长,进一步加大投入力度,充分调动各方面参与新农村建设的积极性,增强农村经济发展后劲。

(三)要着力加强农民权益保护,促进建立农民减负增收长效机制。深化农村综合改革,要着眼于从体制机

制上规范政府行为,促进基层干部转变职能,防止侵害农民权益事件的发生。要充分发挥农村基层党组织的领导核心作用,尊重农民意愿和首创精神,通过一事一议财政奖补等政策,引导农民依法运用民主机制,正确使用民主权利,推进以村民大会、村民代表会议等为主要形式的村民民主议事决策实践,促进农村公益事业健康发展,保障农民合法利益。要加强法制建设,完善涉农法律法规,规范涉农执法,清理规范涉农收费,加强监督检查,提高农民法律意识和依法自我保护能力。要坚持服务农民、依靠农民,发展农村基层民主,加强农村社区建设,推进基层政务公开和村务公开,完善乡村治理机制。要积极探索农村综合改革与完善农村基本经营制度的有效结合方式,建立健全农村经营服务体系和农业社会化服务组织,促进农村土地依法、自愿、有偿流转,发展多种形式的适度规模经营,转变农业发展方式,推动现代农业发展,促进农民增产增收。

(四)要着力抓基层、强基础,提高财政科学化精细化管理水平。财政管理水平的高低,直接影响到财政职能作用的发挥和财政资金的使用效率。基层财政管理是财政科学化精细化管理的基础环节、关键环节,也是我们工作的重要抓手。当前,要着力加强乡镇财政队伍建设。据统计,截至2011年底,全国乡镇财政工作人员约有18.4万人,占全国财政系统工作人员总数的37%。这是一支非常大的队伍,是财政管理非常重要的有生力量。如何进一步发挥他们的作用,对加强财政管理、防范财政风险、提高财政资金使用效益至关重要。最近,经过反复沟通、协调,财政部会同中央编办、国家公务员局联合下发了《关

于加强乡镇财政队伍建设的意见》,对加强乡镇财政队伍建设提出了明确要求。希望大家能够充分认识到加强乡镇财政队伍建设的重要性,积极主动向各级党委、政府汇报,将此事列入重要议事日程,抓紧与当地机构编制、公务员管理部门沟通协调,研究提出具体贯彻意见,进一步加强乡镇财政队伍建设,完善乡镇财政职能,强化乡镇财政资金监管,更好地发挥乡镇财政服务“三农”的功能。

(五)要着力解决农村遗留问题,巩固发展既有改革成果。随着农村综合改革逐步深入,农村一些历史遗留问题逐渐暴露出来,影响了农村社会和谐稳定,迫切需要得到有效解决。一是乡村债务问题。在成功化解农村义务教育债务后,清理化解其他公益性乡村债务已成为基层政权组织和干部群众最期盼的事情之一。要按照“制止新债、锁定旧债、分清责任、逐步化解”的要求,区分轻重缓急,积极稳妥推进公益性乡村债务清理化解工作,为构建社会主义和谐社会和建设新农村提供良好的外部环境。二是国有农场农工负担问题。通过国有农场税费改革,农工负担大幅减轻,农场与农工之间的分配关系也逐步理顺,但国有农场承担办社会职能的弊端日益显现,农场农工负担仍然较重,影响了农场社会稳定和长远发展。要按照“统一政策、各负其责、逐步分离、适当补助”的原则,推进国有农场办社会职能改革,逐步将地方国有农场承担的属于政府职能范围的事务,移交给当地政府承担和管理,进一步理顺关系,促进国有农场持续健康发展。同时,要加强调查研究和经验总结,积极探索解决区域性、行业性农民负担重问题,巩固农村税费改革和农村综合改革成果。 ㊟