

浙江桐庐建设美丽乡村、助推乡村振兴的经验与思考

财政部预算评审中心青年调研团

财政部预算评审中心 8 名青年同志走进浙江桐庐地区 3 镇 6 村，就美丽乡村建设资金绩效评价工作开展调研，聚焦美丽乡村建设资金在基层的使用管理和产出成效情况。桐庐县地处浙江省西北部，位于“西湖——千岛湖——黄山”黄金旅游线的中心地段。2003 年开始，桐庐县以“千村示范、万村整治”工程为主抓手，启动了美丽乡村建设。近年来，该县坚持“绿水青山就是金山银山”理念，围绕“建设山清水秀民富县强的美丽中国桐庐样本”的总体要求，探索出了一条美丽乡村建设之路。

主要做法及建设成效

(一) 坚持全域规划，绘就美丽蓝图。桐庐县始终坚持规划先行，立足于全域，以景区的理念规划全县，以景点的要求建设城镇和农村，按照“县

城——中心镇——特色镇——中心村——特色村”的空间结构体系，先后修编完善 5 大层次统筹城乡建设规划，重点细化和完善 4 个中心镇、5 个风情小镇、32 个中心村、25 个特色村和 50 个精品村规划，并做到村庄建设规划与土地利用规划、农村土地综合整治规划、产业发展规划“四规对接”，还创新性地建立了村级基层规划员队伍，实现了 183 个行政村“村村都有规划员”，构建起县、乡（镇）、村三级规划管理体制，让规划实施得以体现“全县一盘棋、规划一张图、管理一张网”。

(二) 狠抓环境治理，创新运维体制。近年来，桐庐县通过实施农村生活污水处理设施全覆盖工程，建成农村污水处理池 2000 余个，铺设农村污水管网 2500 公里，建造窨井 7 万余只，183 个行政村全部建成农村生活污水

处理设施；通过推行农村垃圾分类收集和资源综合化利用全覆盖，让全县 32.3 万农村人口全部参与垃圾分类，垃圾分类正确率稳定在 85% 左右，资源化处置设施实现全覆盖。这些设施建成后，桐庐通过购买服务保障村级各项基础设施运行维护，完善各项公共服务。对专项服务事项，实行绩效定补，按照标准核定项目补助总量，根据各村运维的绩效进行补助；对公共服务类事项，实行分类定补，按照村庄规模、人口数量，并参考管理绩效进行补助。这些措施充分调动了多方力量共建美丽乡村环境，有效发挥了市场机制作用，提高了村级财政运维资金的使用效率。

(三) 加大财政支持，探索“多元投入”。一是强化资源整合，形成政策合力。桐庐县积极落实美丽乡村投入政策，争取并整合中央、省、市、县各

扶贫代理记账”工作以来，当地违规使用扶贫资金情况明显减少。

下一步工作建议

一是进一步加强基层平台经办人员培训，发挥其就地优势和桥梁作用，更加有效地宣传党和国家的惠民政策。二是进一步加强信息平台整合

建设，建议四川省按照国务院“一网通办”的思路，将扶贫资金、资源全面纳入“互联网+精准扶贫代理记账”平台统一管理，实现相关数据、信息的互联互通、相互检验，进一步提升政府资金管理的效率效果，进一步保障老百姓的知情权和监督权。三是进一步加强平台功能建设，进一步优化系

统，在少数民族自治地区同时提供汉文和当地通用民族语言版本的平台和 APP，进一步提升用户友好度。四是进一步总结经验，加强对甘孜州“互联网+精准扶贫代理记账”工作的跟踪、指导和宣传，及时总结经验做法，尽快组织逐步推广。□

责任编辑 刘永恒

类涉农资金，由财政部门统一协调，打破条块限制，以一事一议财政奖补机制为平台，将农业、林特、水利、交通、文化、卫生等支农专项资金进行整合，各部门在农村进行项目建设时，严格按照一事一议机制，实行项目化操作、阳光化管理，最大程度发挥了财政资金的整体使用效益。二是加大投入力度，丰富支持方式。据统计，各层级财政支持桐庐县美丽乡村建设资金由 2010 年的 1000 万元上升到 2017 年的 2.8 亿元（其中县级财政支持达 1.4 亿元）。同时，为破解美丽乡村建设资金瓶颈，充分发挥财政资金的引领带动作用，2017 年，桐庐县率先设立美丽乡村发展基金，每年财政投入不少于 5000 万元，通过基金引导、投贷联动等模式，吸引金融机构、社会资本、乡镇财政资金等共同投资美丽乡村建设重点项目。自基金成立以来，共撬动各类社会资本 6.5 亿元，储备优质投资项目 58 个，盘活农村闲置资源 900 余亩。三是创新金融工具，撬动银行资金。桐庐县运用一事一议财政奖补机制，与当地金融企业农信社进行合作，创新农村金融产品，以美丽乡村建设奖补资金为质押，放大

贷款规模，引导银行贷款用于乡村建设项目，有效解决了美丽乡村建设资金前期投入不足的难题。

（四）发展美丽经济，增强内生动力。桐庐县把村美与民富有机统一并贯穿于美丽乡村建设始终，按照“宜工则工、宜农则农、宜游则游”的思路，推行“一乡一业”工程，优化产业结构，促进一二三产业深度融合，发展美丽经济。充分挖掘村庄的资源禀赋、产业基础、历史底蕴、人文特色和民俗风情，培育和发展特色产业；因镇制宜、因村制宜，盘活闲置资源，大力发展民宿经济，创造性地打造出有山、有水、有乡愁的乡村慢生活体验区等民宿特色品牌旅游区；出台《关于加快发展村级集体经济的若干意见》《桐庐县扶持经济薄弱村发展集体经济五年行动计划》等政策文件，通过做活土地资源、盘活闲置资产、项目带动、政府购买村级公共服务、清理旧债、严控新债、精简开支等手段壮大村集体经济，增强村级集体“造血”功能，增强内生发展动力。通过上述一系列“组合拳”，2017 年全县村集体经济增收 5574 万元，增长 54.8%；村级债务减少 2.46 亿元，化解 41.7%；消除集体经济年收

入不足 30 万元薄弱村 84 个，消除经营收入不足 5 万元薄弱村 72 个。

当前存在的问题

（一）政府引导为主，群众参与不足。部分村民反映，村庄建设的规划编制、资金筹措、组织实施等各个环节一般都以政府推动为主，听取和尊重村民的意见和建议还不够，在一定程度上打消了村民参与美丽乡村建设的积极性和主动性。有的村民认为，美丽乡村建设是政府行为，人民群众只需要配合就好；有的村民表示“村庄建设征求村民意见较少或仅是走走过场”，“一事一议”在实际操作过程中走了形，变了样。

（二）重建设投入，轻运营管护。个别地方对美丽乡村丰富内涵认识还不到位，投入方式、评价标准、管理体系等不够健全合理，存在重建设轻经营、重投入轻造血、重眼前轻长远的情况。实地走访中发现，有的项目对既有的乡土文化传承重视不够，偏重于基础建设和外形塑造，缺乏后续“保健”和“造血”能力；有些项目前期论证不足，建成后利用率较低；有的村建设后村容得到改观，但后续维护管



理跟不上,几年下来新貌又变旧颜。

(三)资金来源单一,债务规模攀升。桐庐县美丽乡村建设虽然通过成立投资基金、创新金融产品等方式多方筹措资金,但目前资金来源仍主要靠财政资金安排,造成部分地方财政的巨大压力,个别乡镇、村为完成建设任务通过各种途径贷款融资,乡镇和村级债务规模持续攀升,建设资金筹措成为制约部分美丽乡村建设的瓶颈。

(四)产业衔接不够,可持续性堪忧。调研发现,部分美丽乡村建设规划和项目与发展村级集体经济、促进农民就业创业结合不够,使美丽乡村缺乏可持续发展基础。部分产业和新型业态的发展与当地地理位置、资源禀赋等衔接不足,同质化竞争导致发展前景堪忧。部分现代农业产业规模集中度不足,缺乏有效营销,产品附加值和市场认知度偏低。

对美丽乡村建设的有关思考

(一)兼顾外延和内涵,强化示范引领。一是按照浙江省提出的美丽乡村“四美”“三宜”要求,紧紧围绕“村庄建设与乡风文明并重”的目标要求,妥善处理好美丽乡村建设“硬件”与“软件”的关系,以提升农村居民生活品质为目标,在完善村庄基础设施的同时,更加注重对农村生产、生态、文化等领域的投入,深化落实《美丽乡村建设指南》在经济发展、公共服务、乡风文明、基层组织以及长效管理等方面的标准要求,不断丰富美丽乡村建设的内涵,使美丽乡村建设努力达到内外兼修、神形兼备。二是从完善美丽乡村建设、运行、管护机制和乡村治理模式创新等方向为切入点,推行美丽乡村建设流程规范化标准化、实现建设主体归位、强化村级自治功能,加强美丽乡村

建设专门人才的培养与引进,发挥创新人才和示范村的引领示范作用,最大程度发挥好财政资金和人才效益。

(二)发挥市场机制作用,调动多方积极性。一是进一步厘清政府与村级组织、政府与市场的关系,共同参与美丽乡村创建之中。政府转变职能,通过发展环境营造、政策指导、购买服务等方式多做推动引导,支持市场主体发挥美丽乡村建设主力军作用,形成与当地经济社会发展和村风民俗相适应、高效合理的农村公共服务资源配置体系和供给体系。二是科学设计激励约束机制,充分发挥村级组织主体作用,调动村级组织和广大村民群众在美丽乡村建设中的主动性和创造性,使美丽乡村、洁净乡村创建内化为村民群众的自觉行动,促进农村居住环境持续改善。

(三)多措并举保障美丽乡村建设的持续性。一是在规划设计阶段,各级政府应对美丽乡村建设资源投入情况进行充分的调研和论证,对项目的可行性和收益性进行全方位评估,做好财政可承受能力和风险应对能力的全面检视,保证各级财政的稳健运行和村级财务运行可持续。各村级组织应加强村级资产和资源重新盘点和梳理,进一步盘活农村现有土地资源、不动产等,为招商引资、发展乡村旅游等方面提供坚实基础,对外合作时采用统一的标准和品牌,在保证村集体和农民利益不受侵害的前提下最大程度实现村级资产效益最大化。二是将美丽乡村建设与农村产权制度改革紧密结合,通过建立农民土地合作社、实施村集体经济股份制改革,有效激活农村要素资源,充分激发村民群众投入积极性,实现农民增收、村集体资产增值的“双赢”,使美丽乡村建设拥

有强大内生动力。三是持续创新财政支持方式,发挥财政资金最大效益。积极探索前期竞争性立项、中期考核奖补、建设达标后补助等财政投入方式。注重调动产业资本和金融资本的积极性,搭建平台,细化示范项目分类,做好精准对接,推动美丽乡村建设项目与新型复合型产业发展深度融合,为建设一批农产融合、复合高效的美丽乡村示范项目提供更有效支撑。

(四)强化产业助力,多业态融合发展。产业是推进农业农村现代化的原动力,产业的兴旺能够为美丽乡村建设提供持续有力支撑。应通过产业发展激发美丽乡村建设的多重效应,变环境资源为发展资本,推动村内产业生态化,促进生态型美丽产业、美丽经济和村集体经济共同发展。一是突出重点,集中力量发展富民产业集群。对于那些产业基础好或资源禀赋较好的村,立足“中心村”和“精品村”建设,促进资源要素有效聚集和有序流动,形成规模适当、品牌响亮、独具特色的富民产业群。二是提质增效,促进一二三产业深度融合。按照“提升产品附加值、延伸产业链条”的思路,在拓展农业产业链和价值链的基础上,提高一二三产业竞争力和可持续发展能力,构建产业门类合理布局、内生动力充分激发的产业体系,形成与城镇产业科学分工、优势互补的发展格局。三是创新驱动,助推产业和科技加速融合。应更加注重科技创新对美丽乡村经济发展的推动作用,加大创新科技投入,探索引入数字化、智能化现代管理系统,将产业科技导入产业项目建设及生产运营中,提升产出效益和产业竞争力。□

(执笔人:陈飞、刘亚男)

责任编辑 韩璐

