

# 深化农村综合改革 推进新农村建设与统筹城乡发展

□ 姜 凝

**新**形势下，深化农村综合改革，创新农村体制机制，变革生产关系不适应生产力发展的制度与环节，对于巩固税费改革成果，夯实农业发展基础，促进农民减负增收，强化农村基础设施和公共服务，加快推进社会主义新农村建设和统筹城乡发展具有重要意义。

近年来，山东省农村综合改革工作扎实稳妥推进，取得显著成效，有力地推动了农业农村经济社会的持续稳定健康发展。但改革仍面临诸多矛盾和问题，二元经济结构下多年积累形成的乡镇政府职能转变滞后、财权事权不对应、农村公共服务供给不足、基础设施建设滞后等，制约着农村经济社会发展，成为深化农村综合改革亟需解决的问题。

(一)公共财政支持农村的长效机制尚不健全，农村基础设施和社会事业发展滞后。现阶段，县乡财政仍比较困难，制约了农村基础设施和社会事业发展。一是农村基础设施建设滞后。与农民生产生活密切相关的农田水利、乡村道路、饮水供电等基础设施条件较差，农村脏、乱、散、差、小的面貌没有得到根本改善。二是农村社会保障体系不健全，存在总体保障面窄、水平低，社会救助和养老保险制度不健全，失地农民和进城务工农民基本生活保障缺乏等问题，农民仍存有较大的后顾之忧。三是农村教育、医疗卫生等社会事业发展落后。城乡教育、医疗资源配置不合理问题突出，



山东省莒南县刘家东山社区服务中心

农村教育质量低，医疗卫生设施条件差，乡村医疗机构人才缺乏，农民因病返贫、因病致贫的现象较为普遍。

(二)统筹城乡的市场体系尚欠完善，农业与农村发展缺乏活力。城乡二元结构的长期存在，致使城乡市场仍处于分割状态，农业与农村发展活力、潜能未能得到有效激发。一是以土地为主的农村要素市场不健全。农民只有土地经营权，没有转让权和租赁权，土地使用权合理流动不畅，阻碍了适度集中经营和劳动生产率的提高。同时，土地非农用途补偿过低，收入分配机制不合理，相关法律制度建设滞后等问题较为突出。二是农村社会化服务体系建设滞后。农村中介组织、农民合作组织等发展缓慢，基层政府为农服务能力和水平较低，农民享受社会性和公共性服务均比较难。三是农村金融服务体系落

后。农村金融服务在农村覆盖面窄，机构发展缓慢，资金外流严重，农业担保、保险等服务滞后，大量农户、中小企业、小城镇建设、农村基础设施建设所需信贷资金得不到有效满足。此外，农村还存在一些亟待解决的经济社会问题，包括区域性、行业性农民负担依然较为突出，农民农业用水负担普遍偏重，农民持续增收的长效机制尚未确立等。

(三)农村基层行政管理体制和运行机制不畅，基层组织管理和服务能力不适应农村发展要求。突出表现为：乡镇机构改革进展不均衡，乡镇政府职能转变滞后，行政运行成本高，办事效率较低；村集体经济薄弱，影响村级组织功能发挥；农民组织化程度较低，部分农民权益未能得到有效保护。

当前，山东省总体上已进入以城

带乡、以工促农的发展阶段,农村综合改革面临良好机遇与条件。在新的形势和任务下,要进一步明确任务重点,创新体制机制,纵深推进改革,加快推进新农村建设和统筹城乡发展步伐。

(一)加大投入,为改革提供财力支持。农村综合改革是一场重大的制度创新,涉及相关利益格局的调整。通过推进改革,努力消除束缚农村生产力发展的体制性障碍;解决好基层政府职能转变、机构精简、富余人员安排等问题,使基层行政管理体制更好地适应农村生产力发展要求;调整国民收入分配格局和城乡利益关系,促进公共资源在城乡之间合理配置;促进农村干部转变思想观念、工作思路和方式,正确处理好国家、集体与农民的关系,推动农村市场经济发展和基层民主政治建设等。这些改革举措和过程,情况复杂、任务艰巨、时间跨度长,需要付出一定的社会成本、经济成本。财政是国家加强和改善宏观调控的重要手段。各级财政部门要统筹规划、科学实施、加大投入、突出重点,将深化农村综合改革作为积极财政政策的优先支持方向,进一步加强对改革的支持力度,为新一轮农村改革发展提供财力支撑。

(二)强化措施,确保改革的政策实效。按照中央关于深化乡镇机构改革的指导意见的要求,以转变政府职能为核心,围绕促进经济发展、加强社会管理、维护农村稳定等职责任务,着力推动乡镇在创新农村工作机制、新型服务体系建设、合理调整组织机构等方面取得新突破。按照“整体框架不变、完善保障内容、依法增加投入、支持改革发展”的基本原则,进一步巩固完善农村义务教育经费保障机制,不断提高农村义务教育经费保障水平。着力优化教育资源配置,促进

教育均衡发展。进一步优化县乡财政支出结构,建立和完善与事权相匹配的县乡财政保障机制,逐步增强基层政府履行职能和提供社会管理、公共服务的能力。积极推进“省直管县”和“乡财县管”改革试点,进一步完善农村公共财政体系,规范乡镇财政管理体制,提高基层财政保障能力,增强县域经济实力。认真落实国务院关于坚决控制新增乡村债务的要求,加强新农村建设和规划与布局引导,量力而行,最大限度减轻基层财政配套压力,提高资金使用效益,严格防控新债,促进农村经济社会持续健康发展。

(三)完善政策,构筑改革的长效机制。围绕新农村建设和统筹城乡发展规划,深入开展“一事一议”财政奖补,规范筹资筹劳标准和民主议事程序,充分发挥财政资金的引导与激励作用,加强部门协调配合,推动涉农资金整合,探索构筑村级公益事业建设长效机制。扎实稳妥化解农村义务教育债务,在圆满完成债务化解任务的基础上,总结经验,完善政策,探索构筑防控产生新的乡村债务长效机制。认真研究减轻区域性、行业性农民负担问题,以开展农民负担监督检查为抓手,着力解决减轻沿黄地区农民用水负担问题,改革和完善现行农业用水水费政策,促进水管体制改革和农村水利良性循环,探索构筑减轻农民负担长效机制。

(四)统筹推进,提升改革的整体合力。农村综合改革是一项复杂的系统工程,随着改革的深入推进,会触碰到农村产权制度、土地、金融、社会保障等诸多层面和领域的问题,需要统筹谋划,协调推进,提升改革的整体合力。一是推进农村产权管理体制改革。加快农村集体土地所有

权、农村土地承包经营权等的确认、登记和颁证步伐,为维护农村各类财产权益提供法律依据。二是完善农村土地制度。在严格土地管理、严守耕地“红线”的基础上,引导和推动农村土地承包经营权依法自愿有偿流转,鼓励部分农民通过转包、出租、互换、转让、股份合作等形式,发展适度规模经营,推进农业专业化、规模化、现代化经营,提高土地利用效率,增加农民的财产性、资本性收入。三是统筹配置城乡金融资源,完善农村金融服务体系。强化政策性金融支农功能,深化农村信用社改革。建立健全农村信用担保体制,积极开展农村小额信贷。完善农业保险保费补贴政策,稳步提高农业保险覆盖面。创新财政促进金融支农的体制机制,稳步扩大县域金融机构涉农贷款增量奖励试点范围,引导信贷资金更多地用于支持“三农”发展。四是着力健全农村社会保障体系。按照广覆盖、保基本、多层次、可持续的原则,逐步扩大新型农村社会养老保险试点范围,构建制度统一、标准有别的城乡最低生活保障制度,完善农村五保供养、自然灾害生活救助等社会救助制度。五是建立健全城乡公共服务供给制度。通过全面实施新型农村合作医疗制度,落实家庭经济困难学生资助政策,推进广播电视村村通、乡镇综合文化站所建设,健全覆盖城乡的就业服务与职业培训体系等方式渠道,在医疗卫生、义务教育、文化体育、劳动就业等方面,为农民提供基本的、大致均衡的公共服务,不断改善农村生产生活条件,为公共财政惠及“三农”、加快实现城乡经济社会发展一体化提供体制和制度保障。

(作者为山东省财政厅副巡视员)

责任编辑 李艳芝