

美丽乡村建设的对策研究

——以铁岭市为例

■ 李逐涛

(铁岭市财政金融审计服务中心, 辽宁 铁岭, 112000)

一、引言

中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富。美丽乡村建设是推进城乡发展、建设社会主义新农村的一次重大创新。近年来,铁岭市按照上级财政部门的总体安排和部署深入开展美丽乡村示范村建设工作,大力实施“六化”项目,这使示范村的村容村貌、整体形象等有了很大改善。不过,随着改革的逐步推进,美丽乡村建设难免遇到一些问题。因此,笔者深入示范村开展实地调研,全面了解示范村项目建设情况,在征求基层干部和群众对美丽乡村建设的意见建议后,提出了一些优化美丽乡村示范村建设的财政对策和建议。

二、开展美丽乡村建设的重要意义

(一)美丽乡村建设的内涵

从本质和内涵上来讲,美丽乡村建设就是要推进乡村环境治理,不断增强乡村振兴的绿色动能,进一步优化和改善乡村发展与大自然之间的关系,建设良好的生态环境,打造干净整洁的乡村面貌。在这一过程中,可以将农业文明与工业文明社会进程中形成的不利于人与自然和谐发展的生产消费方式和观念理念剔除,从而使乡村发展建设转向人与自然和谐共生的方向。

(二)开展美丽乡村建设的重要意义

十八大报告指出:建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。要把生态文明建设放在突出位置,融入经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程,大力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。2013年,中央下发的1号文件明确指出:要推进农村生态文明建设,努力建设美丽乡村。因此,开展美丽乡村建设试点是深入贯彻党的十八大精神、推进生态文明建设、推进农业现代化、推动城乡发展一体化的现实需要。

(三)开展美丽乡村建设试点的主要内容

第一,要进一步抓好村级公益事业建设,逐年实现道路硬化、卫生净化、村庄绿化、村庄亮化、环境美化等目标,持续改善村容村貌和农村人居环境,以此为生态农业、生态旅游等的发展创造良好

条件,进一步促进农村的产业形态优化升级。第二,要加强农村新社区和中心村建设,推动条件较好的自然村落、行政村归并整合,进一步优化村庄布局,同时有效引导农村人口适度集中居住,以此集约节约土地。第三,要建立健全农村基础设施及公益事业设施管护长效机制。

(四)国内美丽乡村建设的模式及经验

浙江省的安吉县及安徽省的宁国市等地区在美丽乡村建设实践过程中探索出了一些可行的发展模式,也积累了宝贵的成功经验。

1. 一二三产业联动的安吉模式

美丽乡村建设最早起源于浙江省湖州市安吉县,所谓安吉模式,就是以打造“中国美丽乡村”为抓手,以建设生态文明为前提,依托优势农业产业,大力发展以农产品加工业为主的第二产业和以休闲农业、乡村旅游为龙头的第三产业,提高农民素质,改善农村环境和村容村貌,带动农民创业和增收致富,走上一条一二三产业结合、城乡统筹联动、人民富足幸福的小康之路,进而实现农业强、农村美、农民富、城乡和谐发展。从2008年起,安吉县就开始全面开展“中国美丽乡村”建设,目前已建成“美丽乡村精品村”164个,总覆盖面达到95.7%,呈现出“一村一品、一村一韵、一村一景”的大格局。2010年,安吉县“中国美丽乡村”建设模式正式成为“国家标准”和省级示范,被授予全国唯一的县级最佳人居环境奖。安吉模式的宝贵经验主要有四点:一是坚守以农为本,加强农村自身建设,坚持内生发展;二是突出生态建设,经营生态资源,强调自然和谐与生态文明;三是注重统筹及协调发展,坚持城乡一体化和一二三产业联动,推动经济社会全面发展;四是坚持文化创新和精神传承,拓展山区多功能性,积极传承农耕文化。

2. 五位一体的宁国模式

2010年,安徽省宁国市在全市率先启动美丽乡村建设工作,并在大生态、大循环、大和谐的科学理念指引下,形成了经济高效、环境优美、文化开放、政治协同、社会和谐“五位一体”社会主

义新农村建设的“宁国模式”。宁国模式的基本经验主要体现在“五个坚持”上，即坚持科学发展理念、坚持生态立市方略、坚持体制机制创新、坚持统筹城乡战略、坚持集聚集成发展，其意义是新农村建设需要重视文化传承、依托产业发展、立足生态资源、坚持统筹城乡、依靠全民参与。

三、铁岭市美丽乡村示范村建设的基本做法

2013年以来，按照上级的统一安排和部署，铁岭市积极开展美丽乡村示范村建设试点，选择部分村民积极性高、村容村貌和村屯环境等基础条件相对较好、交通便利、村屯人口和面积适中、三产较为发达的行政村开展村内道路硬化、卫生净化、环境美化、村庄亮化、村庄绿化和管理优化等“六化”项目建设。2013—2021年，铁岭市累计建设美丽乡村示范村363个，累计投入各级财政奖补资金3.53亿元，其中省以上奖补资金2.62亿元，市、县配套9100万元。同时，累计安装路灯1.82万盏，安装垃圾箱2736个，修建村内道路边沟575公里，粉刷文化墙53.6万平方米，修建文体广场38.8万平方米，植树40.9万株。这些示范村建设项目的实施，充分发挥了典型示范作用，既改善了村容村貌，又提升了整体形象，同时在一定程度上满足了村民的整体需求，为社会主义新农村建设奠定了基础。

（一）提高思想认识，加强组织领导

美丽乡村示范村建设这项工作的政策性很强，涉及面很广，工作量很大，不仅关系到广大农民群众的自身利益，而且关系到农村的长远发展。因此，铁岭市站在统筹城乡发展的高度，切实提高思想认识，加强组织领导，每年多次召开专题会议研究项目建设工作，协调解决问题。同时，市委、市政府将美丽乡村示范村建设列为年度重点民生实事，纳入对市财政局和各县（市）区政府绩效考核的一项重要指标，严格考核奖惩。

（二）明确工作职责，密切沟通配合

各县（市）区政府是美丽乡村示范村建设的责任主体和实施主体，市县农村综改办负责牵头组织、协调指导、检查监督、资金监管等工作，农委（农发局）负责村民民主议事和筹资筹劳等工作，住建委（城建局）负责项目规划编制和建设工作。在建设过程中，各地切实履行主体责任，市县相关部门积极履行职责，主动沟通协调，分工合作，密切配合，形成了各负其责、各尽其职、齐抓共管的工作机制。

（三）合理选择示范村，科学编制项目计划

重点选择村民积极性高、村班子能力强、村容村

貌和村屯环境等基础条件较好、村屯人口和面积适中、交通便利的行政村。比如，2014年，铁岭市组织相关县（市）区在辽河流域选择23个行政村开展美丽乡村示范村建设，取得了集中连片、区域推进的良好效果。同时，在项目计划编制过程中，铁岭市坚持因地制宜，突出地方特色，严格落实民主议事程序，充分尊重民意，广泛征求民意。例如，开原市大湾村是锡伯族民族村，因此，在文化广场、文化墙等项目建设上着重展示了锡伯族的文化和风俗。

（四）强化项目规范管理，严格执行监督验收制度

充分发挥村民理财小组和乡镇财政所、经管站的作用，层层把好项目预算、项目施工、项目公开、资金使用等关口，使每个环节都按照制度规范管理与实施，确保工程质量。在项目实施过程中，各示范村组织村务监督委员会、工程建设监督小组全程监督工程建设进度和质量。项目竣工后，县、市、省农村综改办组织有关部门对工程质量、财务管理等方面进行检查验收、核实验收、抽查验收。

（五）落实配套资金，建立健全公共服务运行维护机制

在财力十分紧张的情况下，2012—2015年，铁岭市本级共安排配套奖补资金455万元，各县（市）区也积极落实本级配套资金。在项目实施过程中，铁岭市按照建补并行的原则，及时将各级财政奖补资金拨付给施工单位，以此确保项目建设的顺利实施。仅美丽乡村示范村建设最初实施的三年间，全市各级财政已投入奖补资金6659万元，主要用于村屯环境治理、垃圾处理和保洁员工资支出，这极大地改善了村屯环境，也使美丽乡村示范村建设成果具有更长期的效益。

四、铁岭市美丽乡村示范村建设取得的主要成效

（一）农村人居环境明显改善

美丽乡村示范村的项目建设进一步改善了农村基础设施、农民生产生活条件和居住环境，为乡村旅游发展、高效农业建设、农民致富增收创造了有利条件，达到了农村道路整洁、环境优美、农民安居乐业、农村和谐稳定的效果，村容村貌发生巨变，广大农民群众交口称赞。开原市曾家寨村依托旅游资源成立了增家寨村白鹭洲旅游合作社，鼓励村民以房屋、土地、劳动力等方式入股加入合作社，并组织村民种植绿色农产品向游客销售。2017年初，辽宁飞山水旅游资源开发有限公司旅游项目正式启动。项目预计总投资3.1亿元，项目一期工程到2018年年末结束，总投资1亿元，重点围绕增家寨村白鹭洲建设。旅游项目自建设以来，已解决

当地富余劳动力 200 多人的工作问题,促进当地餐饮、住宿等服务业发展,加速推动村级集体经济繁荣。在发展旅游业、增收提效的同时,增家寨村两委积极完善基础建设,改善民生,让人民群众共享发展成果,使人民群众得到实惠。增家寨村 4 公里的主渠道全部进行水泥硬化,有效解决了水田灌溉的问题。同时,投资 20 余万元,修建了村级公路 4.7 公里,对全村 18 个村民小组 90% 以上的村组公路进行了水泥硬化,切实解决了村民出行难的问题。另外,还申请项目建设全村人畜安全饮水工程,使全村 80% 以上的村民都用上干净的自来水。

(二) 农民群众精神文化需求得到有效满足

为满足农民群众日益增长的精神文化需求,各示范村两委班子充分发挥文化广场、文化书屋、健身器材等设施的作用,认真组织广大农民开展秧歌舞表演、农民趣味运动会、农民文艺晚会等活动,极大地丰富了农民的业余文化生活,充分营造了健康活泼、积极向上的文化氛围。同时,积极响应市委关于建设孝道铁岭的号召,深入开展孝德建设,依托文化墙,通过粉刷标语、绘制漫画等形式宣传孝道文化等中华传统文化。例如,清河区前杨木林子村通过开展孝德家庭评选活动,在全村普遍形成崇尚道德、诚信友善、邻里和睦、敬老爱幼的良好社会风尚。

(三) 村民民主决策机制进一步健全

召开村民代表大会时,始终坚持民主议事、民主决策,保障村民充分享有对村内公共事务的知情权、参与权等权利,让村民在项目选择、建设、验收、管理上正确履行自己的权利和义务,保护村民的合法权益,确保农民群众直接受益。通过示范村建设民主议事,村民的民主决策意识得到了进一步加强,村民民主决策机制也得到了健全完善。

(四) 充分发挥了示范宣传作用

通过美丽乡村示范村项目建设,各示范村整体形象有了大幅度提升,同时也将国家的这项惠民政策以点带面的形式进行了广泛宣传,极大地调动了广大农民群众和镇村干部投入建设的积极性。目前,很多示范村被授予各种荣誉称号,如调兵山市前腰堡村被授予 2013 年度全省美丽乡村精神文明建设先进单位,开原市南四家子村和大湾村被评为 2015 年铁岭市宜居乡村示范村。

(五) 农业产业得到优化

围绕现代农业发展,村党组织带头领办创办种植、养殖、加工等项目,带头领办创办农民专业合作社,将农民有序、合理地组织起来,在富民的

同时,发展壮大村级集体经济。昌图县平安堡乡十里村依托胡萝卜产业,探索出一条“村社合一、富民强村”的党群共同致富之路。西丰县天德镇天来村立足本村实际,充分发挥自身优势,鼓励引导村民上山栽果树、大力发展果树产业,从而走出一条“兴果、富民、强村”之路。

(六) 土地经营得到突破

积极推进土地流转,实现土地规模化经营,在利用盘活土地壮大集体经济收入的同时,增加农民收入。铁岭县新台子镇西三家子村依托万鑫水稻种植合作社,实现了全村 3560 亩水田的统一经营。几年来,合作社不断发展壮大,年纯收入达到 500 万元以上,实现了村社共赢。西三家子村在实施土地复垦项目的过程中,通过产权调换安置,将废弃地变成可耕种土地后交给村集体进行经营,恢复耕地面积 300 多亩,收入进一步增加。

在看到这些年取得的可喜成绩的同时,也要看到铁岭市美丽乡村示范村建设存在的一些问题,主要有四点。第一,需求与投入之间的矛盾突出。铁岭市农村的村内公益设施建设十分薄弱,随着新农村建设步伐的不断加快,广大农民对提高生产生活质量的呼声与日俱增,对改变农村脏乱差现象的愿望越来越强烈,对加快农村道路硬化、垃圾处理、村容村貌改善、文化活动场所建设等的期望日益迫切。但是,自铁岭市开展美丽乡村示范村建设试点以来,各级财政已投入 88 个行政村奖补资金 8092 万元,相对于全市 1175 个行政村的需求而言(每个村投入 100 万元,总需求达 11.75 亿元),仍存在较大差距,需求与投入之间的矛盾仍较为突出。第二,示范村建设规划滞后。铁岭市多数县区未按照政策规定统一指导专业部门编制美丽乡村示范村建设长远规划,缺乏长远和整体打算。部分示范村的规划是由乡镇政府或示范村自行组织设计,项目设计标准低,项目建设较为分散,无法形成集中连片的整体效果,缺少示范村独特的文化风俗、产业特色等标志,尤其是文化形象仍需进一步提升。第三,资金配套不足、奖补资金拨付不够及时。铁岭市多数县区财力紧张,县级配套资金存在不足额配套的现象,在资金拨付环节也存在滞后情况,未按照建补并行的原则进行资金拨付。第四,资金整合和养护管理不到位。现行的美丽乡村示范村政策要求加大各类资金的整合力度,统筹协调,集中投入。但是,从调研情况看,大多数县区未出台美丽乡村示范村建设资金整合措施,致使资金整合工作缺乏流程,部门思想不统一,责任目标没有定位,财政

部门单方整合资金工作无法深入开展,进而影响美丽乡村示范村建设项目的做大做强。同时,县乡政府和村级组织未能建立起长效的村级公益项目维护养护机制。

五、铁岭市美丽乡村示范村建设的几点建议

(一)科学合理编制美丽乡村规划

美丽乡村建设是一项任重道远的工作,需要树立规划先行的理念。第一,规划要立足铁岭市农村经济社会发展实际和新型城镇化发展方向,以行政村为单元逐村编制,合理布局,完善功能,体现特色。同时,要着重围绕乡村旅游重点区域、现代农业示范园区周边,以及高速铁路、高速公路沿线两侧可视范围内的行政村,做好总体规划,分年度集中连片建设,注重整体效果,突出示范作用。第二,规划编制时要以县(市)区为单位,由政府主导,鼓励农民参与,尊重农民意愿,对于村民民主议事程序中没有通过或村民不同意、不愿意做的村级公益事业建设项目,暂不纳入政府规划。第三,规划编制要由专业部门负责,其他相关部门需积极参与配合,并提出行业规划编制意见,同时负责涉及本行业的具体规划编制工作。第四,规划编制要统一组织,集中精力,尽早完成,并坚持一张蓝图绘到底。第五,着力构建标准体系,强化建设、管理、维护、服务及评价各环节标准实施与监督,确保可持续发展。

(二)强化政策支持

好的扶持政策是村级集体经济发展的重要推动力。近年来,中央、省、市在深化农村改革的过程中,针对村级集体经济发展壮大出台了一系列政策。一是在深化农村土地制度改革方面,明确可以利用土地确权成果发展村级集体专项经济。二是在盘活农村各类集体资产资源方面,鼓励利用未发包土地、闲置房产设施、集体建设用地等资源,优先保障村级集体经济发展。三是在农村金融服务方面,明确发挥县域经济产业基金作用。四是在涉农政策资金方面,明确在政策允许范围内可利用美丽乡村建设财政奖补资金和财政专项扶贫资金为发展村级集体经济创造条件,从而推进美丽乡村建设。

(三)建立相对稳定的投入增长机制

县乡政府要采取切实可行的措施,大力整合各级各部门和各渠道的专项资金,凡是与规划项目相关的各类财政专项资金,都要统筹安排、集中投向美丽乡村示范村,为美丽乡村示范村建设提供资金保障。同时,坚持渠道不乱、用途不变、统筹安排、集中投入等原则,各地区各部门要结合各自职能统筹安排项目资金,并切实发挥财政资金“四两拨

千斤”的作用,积极引导社会资金投入,形成多元化投入格局。

(四)建立有效的民主议事机制

建设美丽乡村的目的在于提高铁岭市农民生活水平和环境质量,从精神到物质上让农村面貌焕然一新,从根本上改善村民的生活条件,为村民提供最适用、最便利的生活方式,真正展现社会主义新农村的风貌。因此,做好美丽乡村示范村建设,必须继续完善并推广自下而上民主决策、民办公助以奖代补的一事一议机制,现有专项资金分配使用也应更多地运用一事一议机制,充分尊重农民的知情权、参与权、决策权和监督管理权。同时,要建立职责清晰、合理分担、运转高效的项目后续管护机制,充分调动农民、专业合作组织等主体的积极性,使其更好地自我服务、自我管理。

(五)进一步规范项目和资金管理

美丽乡村示范村建设必须紧紧围绕行政村“六化”项目,整合和集中各方面资金,各部门分工协作,整乡整村推进,集中连片建设,突出整体效果。第一,各县(市)区政府作为美丽乡村示范村建设工作的责任主体和实施主体,要高度重视该项工作,并切实将美丽乡村示范村建设纳入重要议事日程,建立强有力、顺畅的组织领导体系,层层落实领导责任制和部门分工负责制。同时,要选择、规划、建设、验收好项目,确保项目建设的规范实施和公开、透明,主动接受群众和社会监督。第二,各县(市)区政府要统筹农村综合改革的各项资金,从整体上支持“六化”项目建设,确保美丽乡村项目建设的完整和统一。第三,各县(市)区政府要切实加强对财政奖补资金各环节的管理,严格控制各项费用,并按照建补并行的原则,及时、足额地将奖补资金拨付到施工单位,严禁挤占挪用,确保奖补资金的安全有效运行。

【作者简介】李逐涛(1970—),女,辽宁铁岭人,研究生,铁岭市财政金融审计服务中心,研究方向为财政学。