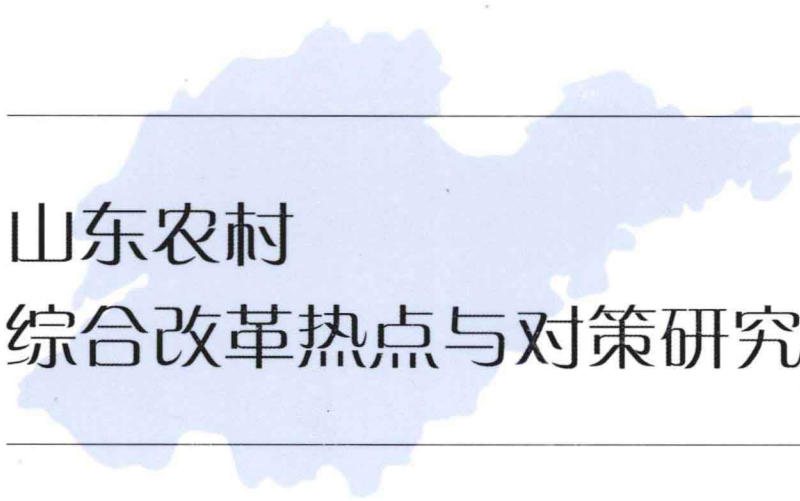




山东农村 综合改革热点与对策研究

主编 李国健 姜 凝

SHANDONG NONGCUN
ZONGHE GAIGE REDIAN
YU DUICE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

山东农村 综合改革热点与对策研究

主编 李国健 姜 凝

SHANDONG NONGCUN
ZONGHE GAIGE REDIAN
YU DUICE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

山东农村综合改革热点与对策研究/李国健, 姜凝主编.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 3503 - 9

I. ①山… II. ①李… III. ①农村经济 - 经济体制
改革 - 研究 - 山东省 IV. ①F327. 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 123501 号

责任编辑: 柳 敏 于海汛

责任校对: 苏小昭

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

山东农村综合改革热点与对策研究

主编 李国健 姜 凝

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 15.75 印张 310000 字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3503 - 9 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

主 编：李国健 姜 凝

副主编：李学春 杨建松 张清津 陈盛伟

(以下按姓氏笔画排序)

编 委：	于 波	王培钊	王新志	刘 辉
	刘洪军	李尚华	李文梅	李乐锋
	李志鹏	宋 磊	张兆升	张明强
	金 燕	郑 军	宫翔宇	赵宝廷
	曹 斌	梁 青	黄克勇	樊祥成
	魏立成			

勇于担当农村综合改革的历史重任

(代序)

农村综合改革涉及经济管理体制、行政管理体制、财政体制等重大变革，在统筹城乡发展、建设社会主义新农村过程中具有举足轻重的战略地位。近年来，在山东省委、省政府坚强领导下，全省农村综合改革取得很大成效，但支持农村经济社会发展、改善农村公共服务、促进农民收入持续稳定增长的任务还很重，农村综合改革担负着艰巨的使命和重任。特别是当前，山东省正处于由大到强战略性转变的关键时期，进入全面建成小康社会的决定阶段，农村综合改革面临新的形势和任务。

建设经济文化强省的宏伟目标赋予了农村综合改革新的使命。省第十次党代会以“加快建设经济文化强省，谱写山东人民美好生活新篇章”为主题，明确提出了“一个提前、六个更加”的目标任务，为全省改革发展描绘了美好蓝图。山东是一个农业大省，“三农”工作在全省发展大局中的地位十分重要，建设经济文化强省离不开“三农”的强力支撑。当前山东省农业农村经过多年的改革发展，已经取得了辉煌成就，走在了全国前列，但“三农”发展也进入了进一步跨跃提升的关键期、瓶颈期，面临的深层次矛盾问题也很突出，农村行政管理体制、基层财政管理体制、农业社会化服务机制等改革的步伐相对滞后。要加快经济文化强省建设，实现省第十次党代会提出的增创农业农村新优势的目标，就必须在创新体制机制上下功夫，继续深化农村综合改革，着力解决农村上层建筑与经济基础不相适应的问题，释放农村经济社会发展的活力和潜力。因此，深化农村综合改革既是经济文化强省建设的客观需要，也是建设经济文化强省的基础工程。我们一定要充分认识农村综合改革在经济文化强省建设中的地位和作用，切实增强责任意识，自觉从大局上审视、把握和推进农村综合改革工作，为建设经济文化强省、实现小康社会目标提供有力保障。

农民群众过上更加美好生活的愿望为农村综合改革提出了新的目标。党中央提出统筹城乡发展概念、作出建设社会主义新农村的战略部署以来，山东省各级认真贯彻落实中央精神，不断深化对“三农”工作的认

识,逐步健全强农惠农富农政策,扎扎实实为农民群众办实事、办好事,农民群众得到的实惠越来越多。但也要看到,由于山东省农村人口多、底子薄、历史欠账比较多,当前农村公共服务体系还不够健全,有些方面仅仅是做到了低水平覆盖,与统筹城乡发展的要求相比还有不小差距,政府公共服务能力不足与农民群众日益增长的物质文化需要之间的矛盾仍相当突出。我们要充分认识到,农村综合改革是统筹城乡发展、推进新农村建设的重要手段,与农民群众生活息息相关。通过推进农村综合改革,努力促进农民减负增收,扎实做好村级公益事业一事一议奖补工作,大力支持农业基础设施和农村公益事业建设,对于进一步统筹城乡发展,解决好广大农民最关心、最直接、最现实的利益问题,让广大农民群众分享到更多的改革发展成果,具有至关重要的作用。

日趋繁重的工作任务为农村综合改革提出了新的挑战。经过2006年以来连续6年的努力,山东省农村综合改革工作已经处在了新的历史起点上。但也要看到,当前山东省农村综合改革任务越来越重,面临的压力越来越大。一方面,农村综合改革的工作要求不断提高。从中央到地方对农村综合改革工作都非常重视,不仅推进改革的决心很大、力度很大,而且财政投入规模也在不断加大。另一方面,随着“三农”工作深入开展,农村综合改革的职能范围和工作领域也在不断拓展。比如,农村义务教育债务化解完成后,财政部已经启动了其他公益性乡村债务的清理化解试点工作;2012年财政部在10个省份开展了农村综合改革示范试点工作,对农村公共服务运行维护机制和新型农业社会化服务体系建设进行积极探索;集体林权制度改革、国有农场办社会职能改革陆续展开,现代农业组织制度建设以及深化农村土地、金融、产权改革等方面的试点工作,均已提上重要日程。这些新工作、新任务,大大丰富了农村综合改革工作的内容,拓宽了我们干事创业的舞台。要做好改革工作、破解改革难题,必须进一步解放思想、拓宽思路,研究采取更加积极有效的措施,将这项利国利民的大事抓紧抓好。

推进财政科学化精细化管理为农村综合改革提出了新的要求。农村综合改革既事关财政体制机制创新,又包括项目管理、资金管理等具体工作,是财政工作的重要方面,也是财政管理链条中不可或缺的重要环节。农村综合改革推进是否到位,有关项目和资金管理是否规范,对整个财政管理水平的提高都会产生重大影响。特别是随着人民群众法治意识、民主意识、监督意识不断增强,社会各界对财政资金的管理使用越来越关注,

勇于担当农村综合改革的历史重任

要求推进财务公开、提高资金使用透明度的呼声越来越高。财政管理水平上不去，不仅会影响资金使用效益，妨害农村经济社会事业发展，也会影响财政部门乃至党委、政府的形象。我们一定要充分认识深化农村综合改革、加强资金管理的重要性和紧迫性，牢固树立科学化精细化管理意识，切实增强财政财务管理的绩效理念，进一步健全完善各项制度，坚持走群众路线，发扬农民群众的作用，齐心协力把资金管好用好，确保农村综合改革顺利推进，不断取得更大成效。

山东省财政厅厅长

Handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '于国安' (Yu Guo'an).

二〇一二年三月十九日

课题一

山东省农村综合改革重要问题研究

/ 1

1. 农村综合改革战略概述	3
1.1 农村综合改革战略的由来	3
1.2 农村综合改革战略的意义	4
1.3 农村综合改革战略的内容体系	6
2. 山东省农村综合改革战略中的重要问题	9
2.1 乡镇机构改革问题	9
2.2 农村义务教育经费保障机制改革与清理化解“普九”债务问题	10
2.3 县乡财政管理体制改革的	11
2.4 村级组织运转经费保障及村级公益事业建设问题	13
2.5 农业经营体制改革问题	14
2.6 农村金融服务体系建设问题	16
2.7 农村人口控制与发展问题	17
2.8 农村新型社区建设和村庄合并问题	18
2.9 农村基层文化建设问题	19
3. 山东省农村综合改革重要问题的相关举措与主要成效	21
3.1 山东省农村综合改革围绕重要问题的相关政府文件	21
3.2 山东省乡镇机构改革的主要举措与成效	22
3.3 山东省县乡财政体制改革的主要举措与成效	28
3.4 山东省农村义务教育经费保障机制改革与“普九” 债务化解的举措与成效	35
3.5 山东省村级组织运转经费保障与公益事业建设的举措与成效	41
3.6 山东省农业经营体制改革的举措与成效	45
3.7 山东省农村金融服务体系构建的现行做法与成效	53
3.8 山东省农村人口发展的主要举措与成就	60

3.9 山东省村庄合并和农村新型社区建设的主要措施与成效	63
3.10 山东省农村基层文化建设的做法与成效	71
4. 山东省进一步深化农村综合改革面临的主要难题	77
4.1 深化乡镇机构改革面临的主要难题	77
4.2 县乡财政体制改革面临的主要难题	79
4.3 村级组织运转经费保障与村级公益事业建设面临的主要难题	80
4.4 农业经营体制改革面临的主要难题	84
4.5 农村金融服务体系构建面临的主要问题	87
4.6 农村人口发展面临的主要难题	89
4.7 村庄合并和农村新型社区建设面临的主要难题	91
4.8 农村基层文化建设面临的主要难题	93
5. 深化山东省农村重要问题改革及主要难题化解的指导 思想与总体要求	97
5.1 深化山东省农村重要问题改革及主要难题化解的指导思想	97
5.2 深化山东省农村重要问题改革及主要难题化解的总体要求	97
6. 深化山东省农村重要问题改革及主要难题化解的政策建议	101
6.1 以转变政府职能为重点推进乡镇机构改革	101
6.2 完善县乡财政体制与化解乡村债务难题的政策建议	102
6.3 保障村级组织运转与推动农村公益事业发展的政策建议	105
6.4 创新农村土地产权制度改革和规范农民专业合作社	107
6.5 创新农村金融组织和金融产品	112
6.6 控制人口规模和规划人口转移为核心内容的农村人口发展	114
6.7 通过系统改革来克服村庄合并和农村新型社区建设中的难题	116
6.8 促进农村基层文化建设的政策建议	117
7. 结语	120
参考文献	122

课题二

加强城乡统筹促进公共服务均等化研究——以山东为例 / 125

1. 引言	127
2. 相关研究综述	129
2.1 二元经济理论研究综述	129
2.2 城乡统筹四个层次的划分	131
3. 实施城乡统筹的必要性、可行性分析	133

3.1 二元经济结构的历史沿革	133
3.2 二元经济结构弊端	136
3.3 实行城乡统筹的必要性分析	137
3.4 山东省实施城乡统筹的可行性分析	139
4. 山东省城乡统筹的现状、特点与存在的问题	144
4.1 山东省与苏、浙、粤城乡统筹水平比较	144
4.2 山东省城乡统筹的主要特点	148
4.3 山东省统筹城乡发展中的主要问题	151
5. 山东省各地在城乡统筹方面的探索	154
5.1 山东省东部地区的城乡统筹——以青岛、威海为例	154
5.2 山东省中部地区的城乡统筹——以潍坊、淄博、莱芜为例	156
5.3 山东省西部地区的城乡统筹探索——以德州为例	160
6. 国内外城乡统筹的经验与启示	162
6.1 国外城乡统筹的经验及其启示	162
6.2 城乡统筹的国内经验及其启示	166
7. 山东实行城乡统筹的目标和具体内容	172
7.1 山东实行城乡统筹的目标	172
7.2 山东城乡统筹的具体内容	172
8. 山东实行城乡统筹的原则、策略与政策建议	179
8.1 山东实行城乡统筹所应遵循的原则	179
8.2 山东实行城乡统筹的策略	183
8.3 山东加强城乡统筹,促进公共服务均等化的政策建议	187
参考文献	193

课题三

完善山东省村级经费保障机制问题研究 / 195

1. 概述	197
1.1 完善山东省村级经费保障机制问题研究的政策背景	197
1.2 完善山东省村级经费保障机制问题研究的理论基础	198
1.3 完善山东省村级经费保障机制问题研究的意义	210
2. 近年来山东省村级经费保障能力逐步增强	212
2.1 切实加强组织领导,村级经费保障制度逐步完善	212
2.2 积极调整支出结构,村级经费保障力度逐步加大	213
2.3 不断加大监管力度,村级财务管理水平逐步提高	214

2.4 大力采取减支政策, 村级组织运转成本逐步降低	214
2.5 健全完善配套措施, 村级自我保障能力逐步增强	215
3. 山东省村级经费保障中面临的困难和问题	216
3.1 村均经费总体保障水平偏低, 且结构性矛盾较为突出	216
3.2 村级经费财政保障资金缺口较大, 且地区之间不均衡	217
3.3 村级集体经济力量薄弱, 且负担较为沉重	217
4. 兄弟省份完善经费保障机制的主要经验	219
4.1 明确经费保障范围	219
4.2 设定最低保障标准	219
4.3 建立稳定增长机制	220
4.4 创新投入管理方式	221
4.5 健全完善配套措施	221
5. 完善山东省村级经费保障机制的基本前提、主要原则、目标 模式和总体思路	224
5.1 基本前提	224
5.2 主要原则	226
5.3 目标模式	227
5.4 总体思路	228
6. 完善山东省村级经费保障机制的政策建议	229
6.1 财权与事权对等, 充分尊重村级组织自治	229
6.2 近期与长远兼顾, 确保村级经费合理增长	230
6.3 激励与约束并举, 切实加大投入管理力度	231
6.4 “输血”与“造血”并重, 努力健全完善配套措施	231
7. 结论	234
参考文献	235
编后语	236

课题一

山东省农村综合改革
重要问题研究



农村综合改革战略概述

1.1 农村综合改革战略的由来

1978年12月，党的十一届三中全会为改革开放奠定了重要思想和理论基础，也正是这次会议所形成的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，拉开了我国农村改革的序幕。

经过20年的改革探索，到20世纪末，我国已实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到小康水平。但是，这种小康还是低水平的、不全面的和不平衡的，城乡二元经济、社会结构还没有根本改变。2002年，党的十六大报告提出，要在21世纪头20年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。报告指出，建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入是全面建设小康社会的重大任务，并首次提出了“统筹城乡经济社会发展”这样一个重大战略思想。从十六大开始，我们党就已经清楚地认识到解决好“三农”问题对于全面建设小康社会，对于基本实现现代化，对于中华民族实现伟大复兴的重大意义。正是在这样一个新的历史背景下，农村综合改革与发展战略开始显现。

2006年，温家宝总理在《求是》杂志撰文指出，我国近30年来的农村改革发展历程总体概括为“三大步”，即“第一步实行以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革；第二步实行以农村税费改革为核心的国民收入分配关系改革；第三步实行以促进农村上层建筑变革为核心的农村综合改革。这三步改革之间有着内在的联系：第一步建立农村基本经济制度和市场机制，保障农民生产经营自主权；第二步统筹城乡发展，调整国民收入分配关系；第三步推进农村综合改革，解决农村上层建筑与经济基础不相适应的某些深层次问题”^①。

2007年，党的十七大明确地提出了“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建

^① 温家宝：《不失时机推进农村综合改革，为社会主义新农村建设提供体制保障》，载于《求是》2006年第18期，第1~9页。

设”，并围绕这个问题，提出了“农村综合改革，推进农村金融体制改革和创新，改革集体林权制度。坚持农村基本经营制度，稳定和完善土地承包关系，按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营。”这是“农村综合改革战略”在党的文件中被正式提出。党的十七大报告还对进一步做好农村综合改革工作指明了方向，也为农村综合改革提出了新的要求。

2008年，党的十一届三中全会召开30年之际，中央决定把十七届三中全会的主题定在农村改革发展上。这一方面是对党的十一届三中全会最好的纪念，同时也使全党清醒地意识到，尽管我国农业农村发展确实取得了巨大成就，但是农业农村仍面临很多新的情况和问题迫切需要解决，农村的改革发展还需要进一步推进。

1.2 农村综合改革战略的意义

1.2.1 农村综合改革是巩固农村税费改革成果的需要

农村税费改革为农村综合改革奠定了坚实基础。农村税费改革通过正税清费，取消了专门面向农民征收的各种税费，规范了农村税费制度，理顺了农村分配关系，大幅减轻了农民负担。在农村税费改革的带动下，中央先后出台了多项支农惠农政策，农村其他改革也取得了重大进展，农村改革发展迎来了前所未有的良好局面，农村综合改革正是在此基础上提出来的。

但同时也应看到，造成农民负担重的一些深层次问题还没有根本解决。一是多数地方县乡财力紧张，农村基层政府和村级组织运转困难，农村公益事业发展缺乏资金，乡镇机构多、人员多、“食之者众、生之者寡”等问题没有根本解决，而且一些地方乱收费有所抬头并呈现新的迹象。如一些地方农村教育、计划生育、用水用电、修建道路、农民建房、农民外出务工等领域的收费、罚款和各种摊派问题仍然存在。二是一些乡镇为了解决税费改革以后的财政收支缺口，出现了用行政办法大搞招商引资和以举债弥补经费缺口的现象。我国历史上几次大的赋税制度改革，从隋唐的“租庸调”、“两税法”，到明清的“一条鞭法”、“摊丁入亩”，之所以都没能跳出周而复始的“黄宗羲定律”，重要原因之一就在于税制改革后没有进行更深层次的经济和社会管理体制的改革，保障机制没有建立起来。从历史和现实出发，必须清醒地认识到，取消农业税并不意味着农村税费改革的任务已经完成，只有坚持全面推进农村综合改革，才能巩固农村税费改革的成果。

1.2.2 农村综合改革是“三农”工作面临的形势和任务的需要

近年来，党中央、国务院以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡发

展的要求,积极推进改革,出台一系列支农惠农的重大政策。各地各部门认真落实中央部署,切实加强“三农”工作,农业和农村发展事业在国民收入分配结构、农村经济增长方式、农村经济运行机制、农民权益保护、国际市场环境、农民生产生活条件、乡村治理方式、全党全社会关注“三农”的氛围等方面都出现了积极变化。但必须看到,当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段,农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出,解决好“三农”问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务。

1.2.3 农村综合改革是社会主义新农村建设体制保障的需要

建设社会主义新农村是从全面建设小康社会的全局出发作出的重大决策,是解决“三农”问题的重大部署。2006年以来,各地区和各有关部门认真贯彻中央的决策和部署,增加了农业投入,加强了农村基础设施建设,加快了农村社会事业发展。总的来看,新农村建设开局良好,但有些地方也出现了一些值得注意的苗头性问题。比如,有的地方把新农村建设简单等同于村庄建设,没有把主要精力放在发展生产和农民增收上;有的地方急于求成,提出过高过急的要求,甚至搞新的达标升级;也有的地方存在畏难观望情绪和“等靠要”思想;还有少数地方违背农民意愿调整承包地、宅基地,引起农民的不满。对于这些问题,必须给予高度重视。要把思想和行动统一到中央的精神和要求上来,扎实推进社会主义新农村建设。农村是现代化建设的难点和重点,中国不发达,农村尤其不发达。社会主义新农村建设最根本的是要解放和发展农村生产力。农村综合改革的目的是调整不适应生产力发展的农村生产关系和上层建筑的某些环节,为新农村建设提供体制保障、财力支持和动力源泉,增强农村发展的活力。

农村综合改革为社会主义新农村建设提供财力支持。建设社会主义新农村是全社会的共同认识和共同行动。推进社会主义新农村建设,要坚持“多予、少取、放活”的方针,大力加强农村基础设施建设,发展农村社会事业。这都需要国家的政策主导,同时给予必要的财力支持。通过农村综合改革,扩大公共财政覆盖农村的范围,加快建立“以工促农、以城带乡”的长效机制,促进城乡资源的合理配置,引导社会资金投向农村,逐步形成政府投入引导、农民投工投劳、社会广泛参与的多元化投入新机制,为新农村建设提供必要的财力支持。

农村综合改革为社会主义新农村建设提供动力源泉。新农村建设的主体是亿万农民,还要靠广大基层干部来组织实施,需要坚持以人为本,激发他们的积极性、主动性、创造性,这是新农村建设不竭的动力源泉。通过农村综合改革,转变基层政府职能,加强社会管理,搞好公共服务,完善基层民主,健全乡村治理结构,建立农村工作新机制,着力解决农民最关心、最迫切的问题,让农民得到实实在在的好处,充分调动广大农民和基层干部的建设热情,为新农村建设提供强大的动力源泉。

从这个意义上说,农村综合改革既是新农村建设的强大动力,又是新农村建设的重要任务。农村综合改革的目的是调整不适应生产力发展的农村生产关系和上层建筑的某些环节,为新农村建设提供体制保障、财力支持和动力源泉,增强农村发展的活力。

总之,推进农村综合改革,是巩固农村税费改革成果的迫切需要,是建设社会主义新农村的重要内容,涉及农村政治、经济、文化、社会等诸多领域,关系农村生产关系和上层建筑的深刻变革,具有重大意义。

1.2.4 农村综合改革根本是农村上层建筑重大变革的需要

在农村改革中,上层建筑方面的改革相对滞后,与经济基础不相适应的矛盾日益突出。主要有两个问题:一是基层行政管理体制不适应农村生产力发展的要求。取消人民公社、设立乡镇以后,乡镇政府职能转变一直没有到位,表现在政企不分、政社不分,乡镇政府仍然把主要精力放在兴办企业、招商引资上,社会管理和公共服务薄弱。在市场经济条件下,按照公共行政的原则,乡镇政府应该履行哪些职责,如何有效地发挥作用,已经成为一个重大课题。二是农村公共产品供给体制不适应保障公共服务的要求。由于长期实行城乡分割的二元体制,农村公共事业发展缓慢,城乡基础设施和社会事业发展差距扩大。改革之后,公共财政如何有效覆盖农村,是一个迫切需要研究解决的问题。推进这步改革,完善农村经济体制、政治体制和社会管理体制,将使农村上层建筑更加适应生产力发展的需要。

农村综合改革是一次重大的制度创新和社会变革,不仅涉及经济领域的改革,而且涉及政治、社会、文化等领域的改革。在做好乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革的同时,也要统筹考虑农村其他方面的改革,继续协调推进农村金融服务、农村土地制度、农村文化建设、农村人口发展等其他相关改革,涉及农村的方方面面。

1.3 农村综合改革战略的内容体系

党的十六大以后,中央对农村改革的认识不断深化,对农村改革的理论不断升华。从2004年开始,党中央、国务院连续8年出台一号文件对农业农村工作进行部署,出台了一系列的重大政策,包括取消农业税,对种粮农民直接补贴,实行粮食最低收购价,加强农村水、电、路、气等基础设施建设,加快农村文化、教育、卫生、社保等社会事业发展等。在新的历史背景下,农村综合改革的内涵和外延都发生了深刻变化。按照建立统筹城乡发展机制和完善市场经济体制的目标要求,农村综合改革的关键是创新体制机制,调整利益分配关系,推动上层建筑的变革。以此为指导,农