

农村综合改革 实践与探索

——陕西省农村综合改革优秀调研成果**选编**

王小龙 主编

Nongcun Zonghe Gaige
Shijian yu Tansuo
Shaanxisheng Nongcun
Zonghe Gaige Youxiu
Diaoyan Chengguo
Xuanbian

陕西出版集团
陕西科学技术出版社



农村综合改革实践与探索

——陕西省农村综合改革优秀调研成果选编

主 编 王小龙

副主编 刘红春 樊晓民

编 辑 (按姓氏笔画排序)

邓录强 亢 彬 刘汉营

李红燕 张文军 张克军

呼延和平 常礼军 潘中锋

陕 西 出 版 集 团

陕西科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村综合改革实践与探索: 陕西省农村综合改革优秀调研成果选编/王小龙主编. —西安: 陕西科学技术出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 5369 - 4390 - 2

I. 农... II. 王... III. ①农村经济—经济体制改革—陕西省—文集 IV. F327.41 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 022533 号

-
- 出 版 者** 陕西科学技术出版社
西安北大街 131 号 邮编 710003
电话(029)87211894 传真(029)87218236
<http://www.snstp.com>
- 发 行 者** 陕西出版集团 陕西科学技术出版社
电话(029)87212206 87260001
- 印 刷** 西安昆明印刷厂
- 规 格** 850mm × 1168mm 32 开本
- 印 张** 13.5
- 字 数** 345 千字
- 印 数** 2000
- 版 次** 2009 年 2 月第 1 版
2009 年 2 月第 1 次印刷
- 定 价** 35.00 元
-

版权所有 翻印必究

前 言

农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局,是全党工作的重中之重。改革开放 30 年来,我国农村改革取得了举世公认的巨大成就。实行以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革,实现了耕者有其“权”,使农户成为独立的市场主体,再造了农村市场经济的微观基础,建立了农村基本经济制度,保障了农民的民主权利,解放和发展了农村生产力。实行以农村税费改革为核心的国民收入分配关系改革,坚持“多予”、“少取”的方针,减免直至最终取消农业税和农业特产税,对农民实行多种直接补贴,实现了耕者有其“利”,不仅减轻了农民负担,调动了农民的生产积极性,而且改善了农村基层干部同农民群众的关系。实行以促进农村上层建筑变革为核心的农村综合改革,试图通过解决基层行政管理体制不适应农村生产力发展和农村公共产品供给体制不适应保障公共服务等问题,进一步完善农村经济体制、政治体制和社会管理体制,使农村上层建筑更加适应生产力发展的需要。这些重大改革都贯穿了保障农民的物质利益,维护农民的民主权利,解放和发展生产力这条主线。

2005 年 12 月 29 日,十届全国人大常委会第 19 次会议决定,从 2006 年 1 月 1 日起废止《中华人民共和国农业税条例》,这意味着农业税这一在中国历史上绵延了 2600 年的古老税种就此终结。随着全国范围内取消农业税,我国农村税费改革开始进入到以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容的农村综合改革阶段。农村综合改革是农村税费改革的延续和深化,它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,是一项重大的制度创新和社会变革。其目标是,按照巩固农村税费改革成果和完善社会主义市场经济体制的要求,推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革,建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制、覆盖城乡的公共财政制度、政府保障的农村义务教育体制,促进农民减负增收和农村公益事业发展,增强农村发展活力,全面推进社会主义新农村建设。

近年来,全省上下根据党中央、国务院的工作部署,在省委、省政府的正确领导下,在国务院综改办的大力支持和指导下,锐意创新,扎实工作,我省农村综合改革各项工作进展顺利,取得了明显的成效。主要表现在:一是乡镇机构改革试点工作平稳推进。省委、省政府确定的试点市县安康市和岐山、洛川县的乡镇机构改革已基本完成机构整合和人员精简等阶段性工作。通过改革,进一步明确了乡镇政府职能,精简了机构编制和人员,整合规范了事业站所,探索了人员分流安置的途径,改善了公共服务效率。二是农村义务教育经费保障机制基本建立。根据中央建立农村义务教育经费保障机制改革的要求,按照省政府确定的“一年启动实施,两年巩固提高,三年基本达标,五年全面实现”的总体目标,坚持“经费省级统筹,管理以县为主”的体制,多方筹措资金,减免了农村义务教育阶段全部学生的杂费,对所有农村学生免费提供了教科书,对 53.9 万名农村贫困寄宿生补助了生活费,为 3.5 万名城市低保家庭学生免除了杂费,19.8 万名农村贫困子女享受与所在城市义务教育阶段学生同等政策。三是县乡财政体制改革不断深化。在 15 个县进行了省管县财政体制改革试点,所有县(区)推行了“乡财乡用县监管”改革,绝大多数村实行了“村财村用乡代管”,积极实施并不断完善财政奖补激励政策,调动了基层政府当家理财的积极性,县乡财政困难状况得到一定的缓解。四是国有农场税费改革初见成效。从 2006 年起,免除了对国有农场通过收取土地承包费(管理费或租金)等形式

由农工承担的类似农村“乡镇五项统筹”的收费,初步实现了农工负担减轻,农场内部管理体制调整,分配关系逐步理顺的目标。五是农村“普九”债务化解工作有序进行。按照“制止新债,摸清底数,明确责任,分类处理,逐步化解”的要求,从农民群众和乡村干部最关心、利益最直接、矛盾最集中的“两政一教”(农村义务教育、乡镇政权建设、基层政法机构)债务入手,先易后难,逐项突破。中央和省财政安排化债奖补专项资金,通过“奖、补、罚”等措施,促进乡村债务的化解。预计今年内,全省 30.65 亿元的农村“普九”债务将全部化解。六是村级组织运转补助标准逐年提高。省财政在 2005 年、2006 年、2007 年连续三年提高村级组织运转补助标准的基础上,今年继续增加村级组织运转补助标准,使村级运转标准达到 2.5 万元,切实缓解村级组织运转困难。

在看到成绩的同时,我们也要看到我省农村综合改革工作仍面临不少突出问题。如乡镇机构改革还处于局部试点阶段,需要进一步加快进度和及时指导;农村义务教育体制改革有待进一步深化,城乡义务教育均等化需要提高;县乡财政管理体制有待进一步完善,基层政府提供公共产品的能力需要提高;乡村两级债务负担依然很沉重,需要进一步研究解决方案;农村基础设施和公益事业建设滞后,需要继续改善。所有这些都说明,推进农村综合改革是一项长期而艰巨的任务。我们各级综改办和具体从事农村综合改革工作的同志都要做好长期作战和打硬仗的思想准备,履行好政策性、综合性、协调性、实践性、典型性、服务性的职能作用,认真贯彻《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和省委、省政府的工作部署,按照促进城乡经济社会一体化发展和建设社会主义新农村的要求,不断深化乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制改革,全面推进清理化解农村“普九”债务和其他公益性债务试点工作,积极开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点,完善村级组织运转经费保障机制,

促进村级组织建设,创新农村体制机制,为构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会创造良好的环境。

省综改办借纪念改革开放 30 周年,2008 年在全省范围内开展了农村综合改革优秀调研成果征文活动,将评选出的 38 篇优秀调研文章汇集成《农村综合改革实践与探索》一书。希望本书的出版,对广大干部,尤其是具体从事农村综合改革的工作者,相互学习,相互交流,相互借鉴起到积极作用。

编 者

目 录

关于推进新农村建设的调查思考

..... 铜川市财政局新农村建设课题组(1)

农村税费改革对加强基层政权建设、社会事业发展的

影响和对策 邱拴锁 徐建岐 刘 强(14)

深化农村综合改革与增加农民收入 王任佳(43)

深化农村综合改革 巩固农村税改成果 为新农村建设

提供体制保障 ... 西安市农村综合改革办公室调研组(50)

解放思想 创新机制 深入推进农村综合改革 ... 张克军(70)

关于安康市乡镇机构改革试点情况的调研报告

..... 陕西省农村综合改革办公室调研组(76)

乡镇机构改革的实践与思考 ... 周庆意 邓型权 杨居坤(85)

关于眉县乡镇机构运转情况的调查 赵博民 冯建林(98)

关于完善农村中小学教育经费管理模式的思考 ... 廖贤平(108)

商洛市实施农村义务教育经费保障机制改革的调查与思考

..... 王新社(116)

关于乡镇财政职能问题的调研报告

..... 陕西省财政厅调研组(123)

渭南市乡镇财政困境与财政体制改革的调查与思考

..... 渭南市财政局调研组(147)

发挥乡财乡用县监管作用 促进乡镇财政快速好转

..... 杨 龙(163)

关于“乡财乡用县监管”县乡联网工作的探索与思考

- 刘富成(172)
- 加快乡镇财政管理体制改革的势在必行 康仲涛(184)
- 浅谈区乡财政管理体制改革的
- 对印台区区乡财政管理体制现状的调查
- 王勳杰(192)
- 化解农村义务教育债务研究 陕西省财政厅课题组(201)
- 渭南市化解“两政一教”债务情况的调查
- 渭南市财政局调研组(216)
- 化解乡村债务 促进和谐发展
- 对岚皋县化解乡村债务的调查与思考
- 杨居坤 刘纯海 王学良(226)
- 关于澄城县乡村债务化解工作的调查思考 许拴锁(234)
- 化解不良债务 推动和谐发展 杨小平(241)
- 麟游县九成宫镇农村“普九”债务成因分析及化解对策
- 刘继宏(247)
- 关于我省村级组织运转情况的调查与思考
- 陕西省农村综合改革办公室调研组(256)
- 建立六大保障机制 落实基层干部待遇
- 关于加强基层干部保障激励机制的思考
- 高 健(264)
- 关于村级“一事一议”制度的几点思考 陈俊亚(269)
- 建立健全农村基层党组织经费保障机制问题研究
- 陕西省财政厅课题组(278)
- 农村税费改革村级转移支付资金管理的新尝试 ... 杨 磊(297)
- 对岚皋县村级组织运转情况的调查与思考
- 安康市农村综合改革办公室调研组(304)
- 减法大于加法
- 凤翔县实行减少行政村、减少村干部工作的调查

.....	张晓伟(313)
关于村级组织转移支付资金使用情况的调查	
.....	王昌水 谈维月(319)
着力解决村组财务混乱问题 深化农村财务管理	
体制改革	王 军 王蓉香(326)
加大财政转移支付力度 解决村组干部报酬问题	
.....	王永成(333)
转变农税机构职能 强化农村财务管理	宋景琦(344)
渭南市农民农业用水负担情况调查	
.....	董义才 皇甫升财 杨拴牢(353)
延安市减免农业“两税”案例分析	
.....	康仲涛 高生君 张克军(362)
新时期农村财务管理探析	王金科(372)
杨村乡村级财务运转情况调研报告	万 勇(382)
石马洼农场的改革之路	杨东方(388)
附录	
陕西省农村综合改革大事记(2005 年 1 月至 2008 年 12 月)	
.....	(395)
后记	(419)

关于推进新农村建设的调查思考

铜川市财政局新农村建设课题组

建设社会主义新农村,是党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出的目标,体现了农村全面发展的要求,是巩固和加强农业基础地位,全面建设小康社会的重大举措。为了切实推进我市新农村建设,充分发挥财政资金在新农村建设中的作用,通过对我市五个区县的部分新农村建设示范村、扶贫重点推进村、一村一品村地调查了解,结合对新农村建设的认识,提出新农村建设应注意的问题和政策建议。

一、我市农村及新农村建设情况

我市经过撤乡并镇后,共有 34 个乡镇,543 个行政村,农业人口 44.96 万人,耕地面积 96 万亩,农作物以小麦、玉米为主,主要经济作物为苹果。从调查的情况来看:

(一)农村生产发展方面呈现两个特点。

——“一村一品”初具规模。2007 年,省、市共确定了 105 个“一村一品”示范村,其中省级示范村 52 个,市级示范村 53 个。市、县两级均制定了“一村一品”发展规划或实施方案,并成立了相应的领导和工作机构,精心组织实施,迅速在全市上下掀起了发展“一村一品”的热潮,目前基本形成了四大类型的特色产业发展格局。一是山区以核桃和中药材种植、畜牧养殖为主,二是中部塬区以苹果和干杂果种植以及肉猪饲养为主,三是前塬地区以

大樱桃、桃、杏种植及设施蔬菜和奶牛养殖为主,四是城乡结合部以餐饮、商贸、服务、农产品深加工为主。截至 2007 年底,全市鲜干果种植面积达到 147.89 万亩,果业收入已占到农民人均纯收入的 1/3 多,奶牛存栏达到 16 597 头,建成 10 个畜牧养殖小区,四大产业对全市农民人均纯收入的贡献率超过 60%。其中,新区陈坪村栽植“欧美大粒樱桃”2 600 多亩,2007 年挂果果园平均亩产 800 千克,亩收入近 1.6 万元,全村此项收入达 2 400 余万元。王益区黄堡镇孟家塬村种植桃树 1 400 多亩,60 多个品种,2007 年产量 280 万千克,亩收入约 2 000 余元。还有王益区塬畔村的大棚蔬菜、宜君县彭镇西村的大陆菜、耀州区小丘镇原党村的奶牛养殖等形成了一个亮点。这些专业村的兴起,不仅为本村村民带来了直接的经济效益,更重要的是影响和带动了其他临近村庄的农业生产观念和实践,为我市农村经济的全面发展奠定了一定基础。

——农村集体经济基础较为薄弱。从全市的整体情况来看,村级集体经济基础薄弱。大部分村几乎不存在集体经济,个别集体经济发展较好的村也是得益于一定的历史原因、地域位置或者是属于能人经济,如耀州区的王家贬村得益于便利的交通条件和真抓实干的村干部,每年集体经济可为村上上缴公共积累 60 多万元;印台区的上店村得益于其特殊的资源储藏,现有集体性质坭土矿 3 个,村集体年收入约 10 万余元。

与此形成鲜明对比的是,绝大部分的村级集体经济由于管理不善等多方面原因,集体企业全面瘫痪,其中一些还给村集体留下了巨额的债务,如宜君县的某村虽有丰富的煤炭资源,但由于管理不善,其修理厂、运输队等集体企业相继倒闭,形成村级负债 100 余万元。

(二)农民纯收入有较大提高,但生活尚不宽裕。2007 年,全市农民人均纯收入达到了 2 620 元,较上年增长 405 元。但是由

于各村的具体情况千差万别,村与村之间收入差距很大。临近新区的上高塄村,大部分村民从事汽车运输业,2007 年人均纯收入达 4 025 元,村上 40% 的家庭年收入在 5 万元左右;发展大樱桃种植的新区陈坪村,2007 年人均樱桃纯收入达到 5 000 余元;而宜君县的八丈塄村虽然也有烤烟种植,但由于未形成规模,加之烤烟加工过程复杂,单位经济价值不高,2007 年人均纯收入仅有 1 600 余元。从家庭支出情况来看,农民的支出主要有如下几个方面:再生产投入、房屋购建、子女教育以及日常生活基本支出。大部分农民生活还不宽裕。

(三)乡风文明还需进一步培育,文化生活和人才匮乏问题应引起足够重视。从调查情况来看,农村群众的法律意识和政策水平得到普遍提高,对关系农村的计划生育、税费改革、合作医疗、粮食直补等政策都比较了解,特别是计划生育政策认识程度较高,政策落实情况较好。但由于大部分村民仅有初中文化水平,平均受教育年限约为 9 年,文化程度较高的年轻人不愿留在农村,不愿从事农业生产,造成人才匮乏,从而严重制约了农村的进一步发展。村组文化活动非常贫乏,虽然在新农村建设中,政府对农村的文化设施给予了一定的投入,在一些中心村建设了文化广场和文化室,并配备了相应的健身器材和文化科普图书,在一定程度上丰富了群众的文化生活。但是必须看到,群众文明程度的提高是一个长期的、循序渐进的过程,只有努力提高村民文化水平和生活质量,文明才能落地生根。

(四)村容村貌有很大改观,但饮水安全问题尚未得到彻底解决。由于历史原因,大部分村庄建设比较混乱,没有规划,巷道不规则、道路无下水。随着新农村建设的深入,国家对农村基础设施建设投入不断加大,通村道路基本畅通,村内道路大部分已修成砂石路,部分条件较好的村基本达到巷道硬化。沼气的普及率也比较高,如新区上高塄村、王益区罗寨村、耀州区冯兰村等。但

自来水到户率较差,相当一部分村庄的人畜饮水还采取窖水或集中点供水,饮用水卫生难以保证。

(五)村级管理较为民主,村干部补助偏低。村级组织机构基本健全,村级财务均实行村财乡管,村级收入主要来源为财政拨付的每年1万余元的村级组织运转经费,支出主要用于村干部补助和书报杂志征订以及其他零星开支。目前村干部补助标准由区县自行确定,各区县不等,总体情况是村干部补助过低,如宜君县的村支书补助仅为60元/月,只能应付村级日常事务。农村税费改革确定的“一事一议”由于缺乏可操作性,效果不明显。虽然村上基本都开辟有村务公开栏,对涉及村民利益的大事进行公布,接受群众监督,但是缺乏必要的日常监管机制,要实现真正的村民自治还需要很长的路要走。

二、我市新农村建设存在的困难和突出问题

(一)总体和长远规划较为理想化,未考虑到一些具体情况。

——教育资源整合进度缓慢,浪费情况严重。在调查中发现,早期“普六”、“普九”时,由于教学点规划未考虑到长期发展趋势,而一味追求覆盖面的扩大,从而形成农村的教育资源闲置。近几年来,虽然对一部分教育资源进行了整合,但由于情况比较复杂,工作进度较慢。如宜君县某村,“普九”投资10万元建成90多平方米的教室及操场等设施,现无生源,教室一直闲置;还有一个村有28间教室,却只有3个学生。对于这部分资源如不能及时地加以合理利用和有效管理,难免形成新的浪费。

——移民搬迁的范围较小,整村搬迁难度大,导致重复建设。国家的移民搬迁政策已经实施多年,各区县也结合本地实际出台了相应的政策,努力推进移民搬迁。但由于历史渊源、资金配套、经济发展水平等各个方面的牵制,使得这项工作进展比较缓慢,辐射范围也非常有限,由此造成一部分建设资金的浪费。如宜君

县彭镇某行政村的一个自然村,只有 100 多口人,且距离行政村中心 8 公里,要实现新农村建设的各项目标,投资巨大。若将这部分资金用于该自然村的移民搬迁,既整合了资源,又能使资金发挥出更大的效益。

——农村人口老龄化将造成不必要的投入。农村的留守老人是当前的一个社会话题,“门口拴着一条狗、家里剩下老两口”成为很多村庄的真实写照。在调查中发现,由于很多农村青壮年常年在外打工,且呈现出“城市移民”的趋势,造成农村的实有人口老龄化,可以预见,随着时间的推移,这些村庄将逐渐空壳化直至废弃。对于这些村,如果还投入大量资金进行建设,势必造成巨大的浪费。

(二)新农村建设资金有限,可能会引发一些不和谐因素。

——资金使用相对分散,有形成新债的危险。如“村村通”公路建设,按照目前的标准,宽度 3.5 米的硬化道路每公里约需 25 万元,但国家只补助 15 万元,其差额部分由村组自筹解决,而一般村组又无集体收入来源,要么降低施工标准,致使道路质量相对不高;要么负债建设,形成了新一轮的债务,也挫伤了村干部的工作积极性。而同样的道路建设,在城市就不存在自筹解决的问题,新农村建设本是一个缩小城乡差距、促进社会和谐、利国利民工程,如果考虑不周,可能会形成新的不和谐因素,也不利于农村的长期发展。

——村级组织政权运转费用偏低,无法满足现实需要。农村税费改革后,国家每年对农村基层组织运转下达一部分转移支付资金,统一标准为大村每年 15 000 元,小村每年 10 000 元,其中包含了村干部补助以及相关的办公费用等。客观地讲,由于缺乏集体经济的支持,加之物价上涨,这些收入作为村上的全部来源,难以维持村组织的正常运转。以印台区某村为例,村里共有 7 名干部,其中支书、村委会主任、文书等每月 100 元补助,村小组组长

每月 50 元补助。用村干部的话说：“干工作全凭的是一股热情”。随着农村社会经济的进一步发展，如此低的补贴根本无法调动村干部干事创业的积极性，许多村甚至无人愿意当干部。如果不重视这个问题，农村基层组织将面临组织涣散的趋势，对农村的社会稳定和农村各项社会事业的发展将造成巨大的影响。

——资金投放没有较好的做到统筹兼顾，形成了一些发展不均衡的问题。新农村建设的试点示范村，大多为群众基础好、自然条件好、容易见效的村，对于试点村，资金的投入较大，面貌改变也比较快，但是由于有限的财力过分集中在少数试点村，使好的更好，差的更差，变相增加了新的不平衡，扩大了同一区域村与村之间的差距，引发了一定程度上的“两极分化”。

（三）偏重村容及外在形象建设，练内功不够，个别项目不能很好的结合实际。

——存在应付检查，搞“包装”现象。在调查中我们发现，目前新农村建设还存在着偏重于村容及外在形象建设，而在发展经济、农民增收这些内功上下的工夫较少。例如偏重于文体设施的购置、基层两委会的建设等方面，而对农民进行农业技术培训、提供致富信息、提供务工技能培训等方面做得不够。一些村由于信息不畅、加之观念落后，缺乏引导，群众出去闯市场、集体引项目争资金的难度都很大。一些特色专业村，由于缺乏经济组织的引导、市场体系的保障，增产不增效。一些由于城市建设而失去土地的村，群众没有新的致富门路而产生新的贫困。

——偏重外在形象，结合实际不够。按照新农村建设中村庄建设的要求，重点是整治村庄环境、完善配套设施、节约使用资源、改善公共服务、方便生产生活，通过持续若干年的公共基础设施建设，明显改变农村落后面貌，使广大农民群众能够真正享受现代化成果。由于地区之间千差万别，具体情况不同，因此必须结合当地实际，决不能盲目照抄照搬。例如，有些村在改圈改厕

中,单方面的追求外在形象,将旱厕改为水厕,出发点是为了改善农村面貌,目的很好,但由于我市本来就是个缺水的城市,农村大多还饮用窖水,水源并不丰富,水厕不符合当地实际,还给农民生活带来了不便,引起反响较大。

(四)村级负债情况比较严重,包袱沉重,阻碍了农村经济的良性健康发展。据统计,目前,全市的村级债务额约2亿余元。平均每个村负债51.02万元,农民人均负债616.2元。这些债务基本均属于不良债务,村级根本无力归还。而实际的数字可能远远大于统计数字。原因是乡村换届等原因造成新老班子的矛盾,“这朝不管上朝事”,很多账是糊涂账,“包包账”,一些陈年老账都没有统计在内。一些村,在教育“普六”、“普九”中形成的建设欠款,包工头往往在开学时采取封门占楼的方式讨要欠款,严重影响了教学秩序。一些村干部为集体办事形成的欠款,也受债主逼要,形成社会的不稳定因素。

三、推进新农村建设应注意的几个问题

(一)制订规划务必因地制宜。要根据村庄本身的自然条件和经济条件,因地制宜、科学合理地做好建设规划,以规划统领建设。一是必须立足实际,发挥优势,制定规划。对本地的经济、社会发展、基础设施建设和村庄改造等做出长远的统筹安排,适度超前,分步实施。二是规划既要有新意,更需要保持本地农村的民俗和特点,避免城乡一体化变为城乡一样化。三是要突出人与自然和谐相处,突出农村田园风光。特别是针对部分地处偏远、居民稀少,有必要整体搬迁的村庄和目前已经基本空壳化的村庄,在规划时要统筹安排,充分权衡,以免形成不必要的浪费。

(二)继续加大对农村基础设施的投入。由于我国城乡二元结构的差异,对农村的基础设施建设方面欠账较多。建设社会主义新农村,就要着力解决农村公共事业滞后的状况。积极支持农