财政助推美丽乡村建设的实践与启示

□ 本刊编辑部

按照党的十八大提出建设美丽中国的要求，2013年中央1号文件明确提出要加强农村生态建设、环境保护和综合整治，努力建设美丽乡村，从国家层面首次提出了“美丽乡村建设”，而作为东部沿海的浙江省，早在2003年就实施“千村示范万村整治”工程，开始了“美丽乡村建设”的实践，并取得了显著的成效，改变了乡村的面貌。习近平总书记对此作出重要批示，强调要认真总结浙江省开展“千村示范万村整治”工程的经验并加以推广。浙江省“美丽乡村建设”取得的成效，和财政职能作用的发挥是分不开的。及时总结浙江“美丽乡村”的实践经验，发挥好财政的职能作用，对美丽乡村建设是有裨益的。

助推美丽乡村建设是公共财政本质要求

美丽中国不仅包括城市，更应该包括农村，不能因为工业化和城市化的发展，而忽略了农业现代化和新农村建设，否则，工业化和城市化是不可持续的。建设美丽乡村，必须按照城乡一体化发展的要求，从解决当前农民最突出、最迫切的民生问题入手，让政府提供的公共服务覆盖农村，使农民能够享受政府提供的基本公共服务。

由于各地经济发展水平和资源禀赋的不同，美丽乡村建设在全国没有统一规定和固定模式，在全国也难以按统一的标准要求，但无论如何，美丽乡村建设是新时期政府在解决“三农”问题上的继续和深化。从国家支农发展上看，美丽乡村建设是新农村建设的深化，是新农村建设目标的具体化。党的十六届五中全会提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村的具体要求。经过新农村建设的实践，农村的面貌有了明显的改变，但离美丽乡村的要求还有不少的距离。国家通过美丽乡村建设，把新农村建设目标具体化，体现了国家在新农村建设上的与时俱进。从城乡关系上看，美丽乡村建设体现了城乡一体化发展的要求。城乡作为一个整体，没有农村小康，就没有全面小康，同样，没有乡村的美丽，就没有国家的美丽。按城乡一体化的要求建设美丽乡村，是新时期工业反哺农业、城市支持农村的具体体现，反映了城乡一体化发展的理念与要求。从科学发展观的要求上看，美丽乡村建设是生态文明在农村的实践。党的十八大把生态文明建设提高到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“五位一体”的高度，而美丽乡村建设是生态文明建设的重要组成部分，把美丽乡村建设和生态文明建设有机结合起来，体现了生态文明建设在农村实践的具体要求。

由此可见，美丽乡村建设包括农村基础设施的改善、农村环境的治理、农村文化传承和保护等方方面面，具体要求体现在农村要实现道路硬化、环境绿化、河道洁化、饮用水净化、路灯亮化等方面，这涉及农村的道路交通建设、村容村貌治理、农村饮用水、农村文化设施改善等农村公共服务体系建设。而这些农村公共服务体系建设，基本上是没有经济效益或效益不好，市场主体不愿意投资或无能力投资，是市场配置资源失灵的领域或方面。而农村公共服务是农村经济社会发展不可或缺的，关系到农村发展的长治久安，是国家长期以来对农村公共服务投资的欠账，需要政府的介入，这离不开公共财政的支持。建设美丽乡村，为农村提供更多更好的公共产品，满足农村改革需要是公共财政的本质职能，是公共财政覆盖农村的具体体现。

发挥财政在助推美丽乡村建设中的作用

浙江省的美丽乡村建设起步早，推进力度大，成效显著。按照统筹城乡经济社会发展的要求，浙江省从2003年起在全省农村开展了“千村示范万村整治”工程。2010年浙江省委十二届七中全会明确提出“加快建设美丽乡村”，并制定实施了《浙江省美丽乡村建设行动计划（2011-2015年）》。在历时十年的美丽乡村建设过程中，浙江省财政积极筹措资金助推美丽乡村建设，为美丽乡村建设提供了有力的支持，使广大农村呈现出“科学规划布局美，村容整治环境美，创业增收生活美，乡风文明身心美”的新面貌。

1.加大财政投入，推进美丽乡村建设。根据全省“千村示范万村整治”美丽乡村建设的统一部署，2003~2007年，浙江省致力于村庄环境脏、乱、差的整治；2008~2012年，主要任务是以村道硬化、垃圾处理、卫生改厕、污水治理、村庄绿化五大项目为重点；2011年开始实施

“美丽乡村”建设5年行动计划。全省各级财政部门积极筹措资金，并将交通、建设、卫生、环保、林业等相关资金整合起来统筹使用，为推进美丽乡村建设提供了有力的财政保障。十年来，全省各级财政投入资金435亿元，其中省级财政从最初的4000万元增加到目前的6.1亿元。到2012年年底，全省已完成了2.6万个村的环境综合整治，培育美丽乡村创建先进县（市、区）24个，全省村庄整治率达到89%，农村生活垃圾集中收集处理行政村覆盖率达到93%，生活污水治理行政村覆盖率达到62.5%。

2.发挥财政资金政策功能，推动美丽乡村建设。建设美丽乡村，除了政府推动外，关键是要调动广大农民参与美丽乡村建设的积极性，使农民成为美丽乡村建设的主要力量。美丽乡村建设大量的是农村公益项目，对这些项目的投资，政府财政不能包办，也无力包办，财政必须发挥好财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，吸引更多的社会资金参与农村公益事业建设，建立起“农民筹资筹劳、村级集体努力投入、社会捐资赞助、政府财政奖补”的村级公益事业多元化投入新机制，村级公益事业一事一议财政奖补政策适应了这种要求。一事一议财政奖补政策在村级公益事业建设项目的提出和筹资筹劳方案的确定等方面，广泛听取农民的意见，实行民主决策，激发了广大村民群众改善生产生活条件、建设美丽乡村的积极性和创造性。从2009年起浙江省省级财政每年安排1亿元资金用于以奖代补。2009~2012年，全省各级财政累计投入村级公益事业建设一事一议财政奖补资金55.2亿元，带动村民筹资筹劳27.53亿元、村集体经济投入17.59亿元、社会力量捐助11.37亿元，兴建一事一议财政奖补项目1.1万多个，建成了一大批村内道路、村民饮用水、村庄污水治理、小型农田水利设施建设、村民文化活动场所等公益事业建设项目。

3.积极争取中央资金，助推美丽乡村建设。改善农村环境，建设美丽乡村，是各级政府共同的职责，中央财政也加大了支持的力度。积极争取中央财政的支持，有助于加快美丽乡村建设，同时在很大程度上是对地方美丽乡村建设的一种肯定，也有利于促进地方加快美丽乡村建设。2010年，浙江省列入全国首批农村环境连片整治8个示范省份。按照“一次规划、三年实施”的原则和“区域一体、集中连片”的要求，浙江省选择了以钱塘江、太湖流域和重要饮用水源保护区为重点，作为示范区域，以实现“整治一片、改变一片、巩固一片”的目标，切实改善农村人居环境和生态环境质量。到目前为止，浙江省共落实整治资金21.07亿元，其中，中央财政7.5亿元，地方各级财政配套11.43亿元，镇村自筹2.14亿元，共支持1600个村开展连片整治，直接受益人口超过250万人。

财政助推美丽乡村建设的经验与启示

按照城乡一体化发展要求，各级财政加大了对美丽乡村建设的投入，美丽乡村建设在全国各地普遍推进。从浙江省开展美丽乡村建设的实践看，美丽乡村建设取得的成效和政府的推动、广大农民的参与是分不开的，和多渠道资金投入是分不开的，和农村集体经济的发展是分不开的，浙江省财政助推美丽乡村建设的做法和经验，是值得总结和借鉴的，对进一步推进美丽乡村建设是有启发的。

1.美丽乡村建设要和公共财政向农村覆盖相结合。“三农”问题关系国民经济和社会发展的稳定，我国政府历来重视“三农”问题，尤其是党的十六大以来，按照统筹城乡经济社会发展的要求，公共财政加大了对农村的投入，加快了向农村覆盖的速度，把农村公共服务体系建设逐步纳入公共财政的保障范围，不少地方农村公共服务体系建设有所改善。但由于受政府财力的限制，我国公共财政对“三农”的投入水平和保障水平都是低的，离农业的发展、农村的需要、农民的需求还有很大的距离。美丽乡村建设体现了政府解决农村公共服务体系短缺的决心和作为，体现了公共财政加快向农村覆盖的广度和力度。为推进美丽乡村建设，公共财政需要进一步加大对农村的投入。加大对财政支农资金的整合，集中财力，重点支持与农村面貌、农民生活改善关系密切的农村环境治理、农村道路整理、农村饮用水等方面投资，以加快农村公共服务体系建设。

2.美丽乡村的建设要和市场主体的参与相结合。美丽乡村建设需要的是资金，而这些资金完全依靠政府财政，在目前财政职能不断扩大，财政支出压力日益扩大的前提下，不少地方财政心有余而力不足，往往捉襟见肘。但是，社会资金、民间资金、农民个人资金有不少潜力。随着我国经济的发展，工业化、城市化水平的提高，已经具备“工业反哺农业，城市支持农村”的社会条件，一些民间资本、民间人士有能力也愿意支持新农村建设，政府也给予引导和支持。地方政府要积极创造条件，提供更好的服务，把更多的民间资本引入美丽乡村建设。同时，美丽乡村建设和农民的关系密切，基层政府要广泛发动、广泛宣传，组织和带动当地农民通过投工投劳等方式，主动参与美丽乡村建设。浙江省自2003年以来实施的“千村示范万村整治”工程，充分发挥公共财政的作用和政府协调各方的优势，形成了一个政府主导、部门协作、社会参与和以农民为主体的推进机制，村集体和农民投入占全省村庄整治资金投入量的57%。由此可见，美丽乡村建设要充分发挥市场主体的作用，把财政投入和民间投入结合起来，共同推进美丽乡村建设。

3.美丽乡村建设要和中央财政的支

持相结合。财政支农是财政的重要职能，美丽乡村建设是财政支农的重要组成部分，而美丽乡村建设既有中央的职能，又有地方的职能，在政府职能没有完全界定清楚的前提下，中央财政和地方财政共同承担了美丽乡村建设的职责。中央财政用于美丽乡村建设的有不少财政专项，但地方要争取到中央财政的专项，一般要求地方财政给予一倍甚至更多的资金配套，这对地方财政来说是不小的压力，尤其是经济欠发达地区。面对中央财政的美丽乡村建设专项，地方财政必须转变观念，化压力为动力，积极争取中央财政的支持。可以说，一旦争取到中央财政的专项，美丽乡村建设的步伐能够加快，对美丽乡村建设是很大的促进，一些想做又没有能力做的美丽乡村建设项目就可以提前实现。

4. 美丽乡村建设要和农村经济发展相结合。美丽乡村建设包括农村环境的治理、饮用水的改善、农村大礼堂等公共设施的建设等，这些美丽乡村建设项目，有些投入是一次性的，有些投入是长期的，如农村垃圾的清理，有些即是一次性的投入维护却是长期的。如果这些投入都靠地方政府财政来支持，财政将难以为继，必须依靠农村集体经济来保障，集体经济是美丽乡村建设推进的重要因素。通过美丽乡村建设，改善了农村的发展条件，有利于农村经济的发展，有利于与农村集体经济发展壮大相关的物业、休闲旅游、农家乐等农村经济的发展，有利于提高农产品的商品率和竞争力，增强农村的经济实力。浙江把美丽乡村建设与加快产业转型升级、促进农民增收结合起来，把建设美丽乡村作为提供就业岗位、增加收入的重要机会，促进了农民创业就业和财产性收入的不断增加。到 2012 年年底，全省累计发展农家乐特色旅游点 2800 多个，农家乐经营人员 11.5 万人。2012 年全省农村集体经济收入达 281 亿元，比上年增长 8.4%。这样，村级集体经济发展了，不仅能够推动美丽乡村建设，而且能够保持美丽乡村建设的可持续，夯实了美丽乡村建设的基础。 ■

（执笔：余丽生）

建设“中国美丽乡村” 推进安吉生态

近年来，安吉县坚持生态立县、突出工业强县、加快开放兴县，以建设“中国美丽乡村”工作为载体，深入开展生态文明建设，在保护生态环境的同时，培育和发展以生态经济为主的现代农业、服务业与休闲产业，加快转变经济发展方式，实现了环境保护和经济发展的双赢。相继获得中国人居环境范例奖、长三角最具投资价值县市（特别奖）等称号，先后被国家环保部、国家林业局确定为新农村与生态县互促共建示范区和林业推进新农村建设示范县。2008 年被国家环保部确定为首批全国生态文明建设试点地区之一。

保护环境 培养和发展生态经济

（一）坚持“生态立县”，不断创新思维，坚定走生态经济强县的发展道路

1.打造“一地四区”。坚持生态立县，突出工业强县，加快开放兴县，全力打造“一地四区”，即打造长三角先进特色制造业集聚区、新农村建设示范区、休闲经济先行区、山区新型城市化样板区和创业与人居优选地，走新型工业化、新型城市化和新农村建设互促共进的道路。明确“加快发展品牌产业、积极建设品位村镇、大力培养品质农民”立体格局，做强旅游产业，加快发展休闲经济，把安吉县打造成为长三角著名的休闲度假胜地。

2.建设“中国美丽乡村”。2008 年年初，县委、县政府着眼全县城乡发展，提出大力提升新农村示范区建设，把安吉县打造成为中国最美丽的乡村，使之成为继“中国竹乡”、首个“生态县”之后的第三个全国性品牌。立足县域抓提升，着眼全省树典型，面向全国做示范。“中国美丽乡村”建设强调全局战略思维，把全县当作一个大乡村来规划；按