湘鄂两省创新农村基层工作机制调查

■ 王卫星

农村税费改革以来,乡镇职能和基层工作方式发生了重大变化。为深入了解农村基层工作运行状况,探讨建立农村基层工作新机制,近期国务院农村综合改革工作小组办公室赴湖北、湖南两省进行了专题调研,详细了解了两省创新农村基层工作机制的做法、成效及面临的问题,提出了建立农村基层工作新机制的建议。

农村基层工作新机制初步呈现 公共服务能力明显增强

2003年以来,湖北省在全省范围内、湖南省在46个县推行乡镇机构改革试点,探索加强公益性服务职能、引导支持农民专业合作组织发展、增强乡村组织经费保障能力的有效途径,乡镇政府职能转变取得新突破,农村工作新机制初步呈现,公共服务能力得到明显增强。

(一)以乡镇职能转变为核心,着力建立服务型政府。一是合理界定乡镇政府职能,确保乡镇政府“不缺位”、“不越位”。按照执法收到市、管理和服务留在乡、经营进市场的思路,两省重新界定乡镇职能,较好地解决了乡镇职能交叉、多重管理的问题。一些乡镇树立起服务型政府的理念,注重履行社会管理和公共服务职能,呈现“变领导为引导、

变管理为服务、变统筹为协调、变命令为示范”的可喜局面。二是优化乡镇人员结构,提高为农服务能力和水平。据统计,湖北省乡镇机关、财政所和延伸派驻机构共精简分流财政供养人员5.2万人,减少42.6%;湖南省46个试点县撤并乡镇189个,精简分流乡镇干部2.7万人,减少乡镇领导职数3304名。通过改革,降低了行政运行成本,提高了工作效率。同时,全面实行民主推荐和竞争上岗,做到上者服众、下者服气,干部队伍的精神面貌和整体素质有了较大提升。群众反映,现在乡镇“领导少了,战斗力提高了;职数少了,责任增强了;干部少了,干群关系密切了”。三是围绕创新乡镇工作机制,积极实行“一站式”服务等工作模式。湖北省咸宁市咸安区从2006年起,在各乡镇组建农村公共服务中心,为农民提供民政福利、计划生育、农民建房、财政与编制政务公开和民事纠纷调解、惠农政策咨询、农业技术咨询等一站式服务。宜都市在各乡镇成立便民服务中心、维权服务中心、农村财务服务中心和农业服务中心,并将服务中心的触角向村组延伸,实现了为“三农”零距离、零收费和无盲区服务,受到群众一致称赞。

(二)以乡镇事业站所改革为突破口,探索推行农村公益事业“以钱养事”

新机制。针对农村税费改革后乡镇收支矛盾突出、农民负担反弹压力大等问题,从2003年开始,湖北省积极探索农村公益性服务“以钱养事”新机制,2005年在全省全面推开。改革的核心内容是“两转三建立”,即事业单位转制(除财政所外,乡镇事业单位整体转制为企业或服务组织),人员转变身份(所有人员退出事业编制管理序列,由“单位人”转变为“社会人”),建立全员养老保险制度,建立服务经费的财政保障机制,建立公益性服务考评机制,最终实现公益性服务项目“政府承担、财政保障、竞争择优、购买服务、合同管理、农民认可、考核兑现”的目标。经过几年的努力,湖北省农村公益性服务“以钱养事”新机制运行情况总体良好,农村公益性服务格局发生了新的变化。一是政府公益性服务职能得到加强。实行新机制后,省财政投入力度不但没有减少,反而连年大幅度增长。2006年按每个农业人口5元标准安排补助资金,2007年、2008年分别提高到10元、15元,2009年共投入61698万元。各县市也逐步加大投入,2007年县乡财政用于“以钱养事”的补助资金达到3.96亿元,比改革前增长48%。较好地保障了农村公益事业需要,强化了政府公益性服务职能。二是服务人员收入得到保障。通过竞争择优,一批懂技术、

会管理的优秀人才被留下来,随着财政投入逐年增加,收入水平逐年增长,工作积极性大大提高。与改革前的2004年相比,2009年,宜都市服务人员平均收入水平由9600元提高到3.4万元,年均增长约30%。三是为农服务质量得到提高。农村公益服务出现了“四个转变”:在服务模式上,改过去的“纸上谈兵”为现在的以承包技术、承诺效益、承揽风险为内容的“三承服务”;在工作作风上,改原来的“面上跑”为“点上蹲”、“跟踪追”;在服务内容上,改原来的单一服务为多样化服务;在服务态度上,改“坐堂办公”为“上门服务”,农民得到了更多的实惠。

(三)以农民专业合作社为载体,农村社会化服务体系不断壮大完善。近年来,两省高度重视扶持农民专业合作社发展,将其作为增加农民收入和深化农村改革的重要举措来抓并取得积极成效。目前,湖南省共有农民专业合作社8405个(其中农民专业合作社3214个,农民专业协会5191个),成员占农户数的10%左右。湖北省共有农民专业合作社7991个(其中农民专业合作社4357个)。农民专业合作社发展态势良好,为农民增收和农村经济发展发挥了重要作用。一是提高了农民组织化程度。通过对成员及农民提供产前、产中、产后服务,较好地改变了千家万户应对千变万化市场的弱势地位,在一定程度上解决了“买难、卖难”问题,成为现阶段农业社会化服务体系的新生力量。二是促进了农业规模经营。农民专业合作社的发展,能够在更大范围、更广领域实现各种生产要素的优化配置,促进农业规模化经营。2008年,桃源县九溪乡青华村成立烟草合作社后,流转土地4400亩给89个农户种植烤烟,户均近50亩,烟叶收入1300万元,户均14.6万元。三是促进了农民稳定增收。通过统一服务、统一加工、统一销售,农业产

业链条得以拉伸,农户可以从产、加、销各个环节获得利益,农民收入得到较快增加。据统计,两省农民专业合作社成员收入普遍比非成员高出20%以上。四是促进了农业产业结构调整。农民专业合作社打破所有制、区域和行业界限,能在最大范围内整合生产要素,带动农业结构的调整和优化。仙桃市张沟镇先锋村成立养鳝合作社后,大面积推广鳝鱼养殖,2008年合作社成员人均纯收入9000元,较非成员增收4600元。

(四)以村级集体经济组织为支撑,不断强化村级组织运转经费保障力度。农村税费改革以来,两省积极推进合村并组,精简村组干部,鼓励交叉任职,有效降低了运行成本。据统计,湖北省2007年底共有行政村26634个,比农村税费改革前的2001年减少4982个,减幅为15.8%。与此同时,两省不断加大经费保障力度,确保村级组织正常运转。2008年,湖南省确定村级组织运转经费最低保障线为2.2万元,全省新增村级补助资金3.32亿元,其中省财政安排2.32亿元;2009年,将村级最低保障线提高到4万元,省财政新增村级补助资金2亿元。自2006年起,湖北省财政每年安排专项资金5000万元用于贫困村运转补助,2008年对全省行政村每村平均增加村干部岗位补贴专项资金3000元,2009年省财政安排1.5亿元专项资金用于建立村干部养老保险制度。随着村级经费保障水平不断提高,村干部积极性和村级组织履行职能的能力得到提高。此外,两省95%以上的行政村实行了“村账乡代管”,加强了对村级经费的监督管理,有效促进了村级经费的规范使用,提高了资金使用效益。

建立农村基层工作新机制 面临的主要问题

(一)乡镇政府职能转变不到位,社

会管理和公共服务能力有待加强。一是乡镇工作围着上级转,工作重心难转移。当前乡镇工作仍然是“上面千条线,下边一根针”,大量繁重而具体的工作仍需要乡镇去落实,乡镇政府疲于应付上级政府交办的各项任务,工作重心很难转移。二是乡镇工作围着政绩考核指标转,发展压力难减轻。受上级政绩考核评价体系和经济发展压力影响,乡镇政府更热衷于招商引资搞项目,为“三农”服务动力不足。三是乡镇工作围着资金转,公共服务难提供。基层财政仍然很困难,乡镇财力尤其紧张。地方反映,乡镇领导的主要任务,一是讨钱,二是躲债,无力为农民提供公共服务。四是乡镇工作围着惯性走,新的工作机制难形成。有的基层干部对政府职能转变的方向清楚,但一落实到实际工作中就比较茫然,找不到工作的抓手,还是按照多年的惯性在开展工作中。

(二)农村公益性服务“以钱养事”新机制需进一步完善。一是思想认识不统一,存在体制回归的隐忧。县级以上业务主管部门仍然习惯于传统体制下的人、财、物管理办法,在行业规划、业务指导、人员培训、合同考核等方面积极性不高,甚至要求退回过去的模式,体制回归的压力较大。二是部分服务人员心态不够稳定,影响了工作积极性。“以钱养事”新机制是湖北省的创举,其他省份只是局部地区探索尝试,没有全国统一的政策。少数服务人员担心新机制不能持久,也害怕在竞争中落岗,缺乏稳定预期和长远打算。三是少数地方落实改革政策不到位。有的地方只是简单地把乡镇事业站所换成服务中心的名称,运行机制没有实质性变化;有的地方职能分离不到位,行政职能、执法职能和公益性服务职能交叉现象仍然存在。

(三)农民专业合作社需要大力发展。近年来,两省农民专业合作社组织

得到了较快发展,但总体上仍处于初始阶段,还存在不少问题。一是思想上不够重视。一些地方对农民专业合作社的重要性认识不足,存在上头热、下面冷、中间“隔热层”的现象。二是扶持力度不够大。处于发展初期的农民专业合作社迫切需要政府的大力扶持,但少数地方农民专业合作社仍处于“三无”状态,既无专题会议部署,又无专门扶持措施和专项扶持经费。贷款难、融资难问题突出,资金缺乏已成为制约农民专业合作社发展的瓶颈。三是带动辐射能力不够强。在已有的专业合作社中,利益连接机制松散型的多,紧密型的少;运行机制不规范的多,规范的少;决策机制“能人”决策的多,民主决策的少;联合机制销售服务联合的多,产、加、销一条龙服务联合的少。

(四)村级组织运转经费保障水平亟需提高。目前村级承担着惠农政策落实、社会治安、困难救助、计划生育、抢险抗灾等大量行政性事务,完成这些任务都要付出较大的成本。据湖北省测算,一个村每年需要5—8万元才能正常运转,而目前村年均运转经费不足3万元。村干部年均报酬为4593元,而村干部年均误工时间200天,每工作日报酬22.9元,只相当于全省外出务工农民日均收入34.5元的65%,一些干部只能拿到一点象征性的补助,有的甚至是义务劳动。加上承担的任务较重,一些工作推进的难度较大,村干部工作积极性受到影响。

建立农村基层工作新机制的 几点思考

在当前统筹城乡发展的过程中,适应形势发展变化和农民群众的意愿,以优化乡村治理结构、强化基层政府社会管理和公共服务能力为核心,建立服务优先、依法行政、上下协调、运转高效

的农村基层工作新机制尤为重要。

(一)巩固乡镇机构改革成果,逐步建立农村基层行政管理新体制。一是着力促进乡镇政府职能转变。现阶段,乡镇政府要重点围绕“促进经济发展、增加农民收入,强化公共服务、着力改善民生,加强社会管理、维护农村稳定,推进基层民主、促进农村和谐”四个方面全面履行职能,注重营造良好的发展环境,加强农村社会化服务体系建设,着力解决群众生产生活中的突出问题,切实维护农民权益。二是增强乡村组织经费保障能力。进一步理顺省以下财政分配关系,明确各级政府之间的事权范围和支出责任,建立健全财力向基层倾斜的激励机制,促进乡镇财力与事权相匹配,完善村级组织运转经费保障机制,增强乡村组织提供社会管理和公共服务的能力。三是着力构建服务型基层政府。妥善处理机构编制“只减不增”与优化乡镇干部队伍结构的关系,优化干部队伍知识、年龄结构,增强为农服务的能力和可持续性。同时,改革完善乡镇干部考核评价体系,考核重点从注重形式和过程转向注重成果和绩效,变上级考核为群众考评,真正促使乡镇干部眼光向下,转变工作作风。

(二)创新体制机制,不断完善农村公益性服务新体系。按照政事分开、公益性职能与经营性职能分开的原则,整合优化乡镇事业站所。推进事业站所人事制度改革,建立职工薪酬与服务绩效挂钩的绩效工资制,加强项目管理和绩效考评,增强事业站所活力。继续完善和推广农村公益事业“以钱养事”新机制,通过政府委托代理、合同承包、向市场购买服务等方式,鼓励社会中介组织为“三农”提供公益服务,实现真正意义上的花钱买服务,提高服务绩效。鼓励农民专业合作社、龙头企业、种养大户为农民提供各类技术支持

和服务,政府给予一定的资金支持。鼓励支持乡村组织搭建“一站式”服务平台,真正做到便民、高效服务,切实提高为农服务质量。

(三)大力发展农民专业合作社,提高农民组织化程度。加大对农民专业合作社的支持力度,重点支持农民专业合作社实施农业标准化生产、农产品质量标准认证、科研开发和技术服务、市场营销和技术推广等活动。鼓励各级金融机构将符合授信条件的农民专业合作社列为优先支持对象,增加授信额度。支持有条件的农民专业合作社开展信用合作,支持合作组织成员间开展资金互助合作。鼓励由农民专业合作社牵头组织参加农业保险,提高农业保险组织化程度。

(四)加大投入力度,完善农村基本公共服务供给制度。从统筹城乡发展、实现基本公共服务均等化的要求出发,贯彻以工促农、以城带乡方针,实现社会公共资源向农村倾斜,逐步改变公共资源在城乡之间的不均衡状况。明确各级政府在农村基础设施建设和社会事业发展中的责任,把加强农村基础设施建设、义务教育、公共卫生和基本医疗服务、养老保险作为公共财政覆盖农村的切入点,统筹城乡发展的突破点。通过一事一议财政奖补政策,搭建引导资金、技术、人才等资源向农村流动的平台,引导农民积极开展自己直接受益的公益事业建设,吸引更多的社会资本流入农村,逐步建立政府投入引导、社会各界参与、农民投资投劳的农村公益事业投入新机制。按照“制止新债、摸清底数、明确责任、分类指导、逐步化解”的原则,妥善处理公益性乡村债务,化解乡村债务包袱,为农村和谐稳定创造良好氛围。

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室主任)

责任编辑 刘慧娟