

农村公益事业

“以钱养事”新机制运行情况调查

■ 湖北省黄石市财政局课题组

完善新机制 充分发挥“以钱养事”社会效益

农村公益事业“以钱养事”新机制试点三年多来，湖北省黄石市积极探索，不断提高农村公益事业的服务质量和效率，促进了农村公益事业的健康发展。日前，市财政部门深入部分乡镇，就当前农村公益事业“以钱养事”新机制的运行情况进行了深入细致的调研。

两种运行模式

2006年，黄石市启动农村综合改革，建立了农村公益性服务“以钱养事”新机制，乡镇的农技、畜牧、农机、文体、广电、计生、水产等事业单位全部转制为民办非营利性服务组织，按行业性质在各乡镇建立农村公益性服务中心，实现了单位转变性质、人员转变身份的“两个转变”，建立了政府买单、服务中心提供服务、农民受益的公益性服务新模式，并探索出了以所辖大冶市为代表的委托服务制和以阳新县为代表的派出制两种运行模式。

大冶市确立了乡镇政府的主体地位，由各乡镇政府提出公益性服务项目，与各服务中心签订合同，明确经费数额和考核方式。市政府主管部门参与合同议定和管理考核，各服务中心组织上岗人员履行合同。各级财政在资金十分紧张的情况下，挤出资金用于农村公益事业服务项目，或给服务中心改善办公条件，添置服务设施。2008年，“以钱养事”资金达到1310.8万元，比改革前增长2.38倍。随着“以钱养事”

资金总量的增长，各服务中心人员的待遇明显改善。2008年，各服务中心人均年收入达到2万元，比改革前增加1.2万元。通过逐步完善“以钱养事”管理办法，建立了“二级合同管理”（乡镇对服务中心、服务中心对上岗人员）和“三级考核”（市对乡镇、乡镇对中心、中心对个人）机制，推行项目服务招标制，建立中心内部激励约束机制，一部分优势服务项目得到较好落实，实现了农村公益事业发展、农民受益、中心专业技术人员增收的多赢局面。

阳新县实行了以县级行政主管部门为主体的派出制，即“管理在县，服务在基层”。由县主管局统一定岗，统一组织安排各服务中心人员，统一议定服务项目、内容及经费数额，并与服务中心签订服务合同，各乡镇政府参与配合管理考核。在加强合同县直部门统一管理考核的同时，阳新县在部分行业按行业性质和区域特点尝试设置跨区域服务中心，开展跨区域服务，积极探索物化投入全县集中采购、统一调配操作办法，对优势服务中心给予重点支持，部分中心服务水平和服务质量有较大改进，竞争力得到加强，群众满意度明显提高。2008年，阳新县农村公益性服务在岗人员482人，比改革前减少1212人；农村公益服务资金总量达到1705万元，其中本级预算安排630.5万元，比改革前增加了249.5万元；转制事业单位人均年收入达到1.5万元，比改制前增收1万元。

按照《湖北乡镇建立“以钱养事”新机制的意见》要求，应转制的乡镇事业单位要全部转制为民办非营利性服务组织，转制单位人员也随同转变身份；农村公益服务遵循社会化、市场化的改革方向，实行“政府采购、花钱买服务”的“以钱养事”办法。但从黄石市近三年的实践来看，改革还不彻底，配套措施还没有完全到位；利益相关方的协作机制没有真正形成，“以钱养事”的社会效益没有得到充分发挥；服务中心的社会化服务机制没有形成，难以持续发展；“以钱养事”范围和内容界定缺乏科学性，合同管理不完善。尤其是从各县（市）、区对各服务中心的考核来看，无论是资金分配还是考核兑现，好坏差距不大，甚至存在“干好干坏一个样、干与不干一个样”的现象。为此，需要进一步完善政策，推进农村公益事业“以钱养事”新机制改革。

（一）进一步明确改革方向。有必要从政策上特别是改革的方向上对农村公益性服务“以钱养事”新机制予以明确。要在维护农村公益性服务队伍稳定的基础上，坚持市场化和社会化的改革方向，培育自我积累、可持续发展的市场化服务主体；创造公平竞争、优胜劣汰的社会化服务环境；形成多方参与，相互协作、互利共赢的长效机制。要鼓励各地因地制宜，积极探索和深化改革

试点,促进农村公益性服务“以钱养事”新机制上台阶、农村公益性服务上水平、农村公益性事业得到长足发展。

(二) 积极培育市场化的服务主体。一是明晰产权。要对各服务中心的资产和负债进行一次彻底的清理,出台农村公益性服务单位资产负债管理办法,对新老资产和负债彻底划断,原政府投入的资产归政府所有,因发展农村公益事业形成的负债归政府负担,以县(市、区)为单位,将原各行业服务中心形成的资产进行整合,无偿租给服务中心使用,但各中心不得自行处置。清理后各中心积累形成的资产归中心所有,清理后因发展公益服务形成的债务归中心负担,自行消化。鼓励各服务中心筹集社会资金入股参股,添置购买服务设施,改善服务条件,形成独立的市场化服务主体。二是优化服务中心布局。要改变目前以乡镇区域范围设置各行业服务中心的格局,以县(市、区)为单位,根据行业在不同区域的发展特点和实际需要,打破乡镇区域界限,设置若干服务中心,减少总量,优化布局。由此导致部分乡镇在某个行业没有设立服务中心的,可由别的中心通过竞争取得服务合同,设立服务联络员提供服务。三是优化人员结构,提高服务能力和效率。在某个行业确定若干个服务中心后,在全县(市、区)范围内公开竞聘服务中心主任,中心主任原则上从原在岗人员中产生。服务上岗人员实行总量控制,80%以内人员从原农村公益性服务人员中产生,留出20%以上指标用于引进高校毕业生或社会专业特长人员。中心服务人员上岗允许双向选择,可由中心主任择优录用,赋予中心主任自主选择的人事权。有条件的县(市、区)可全员买断身份或分批次逐步买断,以此推动各中心逐步成为产权明晰、自主管理、公平竞争的市场化服务主体。四是在合同招标、人员聘用和资金安排等方面,创造条件鼓励各

服务中心在开展跨区域服务的同时,积极探索跨行业联合,实现优势资源互补。

(三) 建立健全社会化的协作机制。要调动利益相关方的积极性,确保在各自的职责范围内发挥应有的作用。一是发挥乡镇政府和县业务主管局两方面的积极性,建立委托服务和派出服务相结合的新机制,明确划分各自的工作职责和工作重点。在行业区域性服务中心的设置、业务指导、人员培训和资质考评等方面以主管局为主,乡镇政府参与;在服务内容确定、管理考核、服务资金拨付方面以乡镇政府为主,主管局参与。在“以钱养事”资金安排上,要强化乡镇政府公益性服务责任主体地位,安排拨到乡镇的资金要全额拨到乡镇。“以钱养事”合同由乡镇政府与中标服务中心签订,主管局可作为鉴证方参与合同签订。合同考核内容和考核办法由乡镇政府提出并征求主管局意见后确定。二是创造公平竞争的服务环境,引导各服务中心创造优质的服务。把握好“事”和“钱”的关系,对“事”进行定性定量分析和评估,以此确定与之匹配的“钱”。对“以钱养事”服务内容和项目,在同一行业内要打破区域界限,鼓励各中心公平竞争,实行政府集中采购,公开招标。鼓励服务能力强、服务效果好,群众满意度高的服务中心在竞争中发挥优势,扩大服务范围,多拿服务项目,形成优胜劣汰的竞争机制,逐步培植优势社会化服务中心。三是在“以钱养事”资金安排上要切实予以保障。资金总量要根据农村社会经济发展水平每年适当增长,资金拨付时间上既要考虑合同考核的因素,更要考虑农村公益事业季节性和阶段性的特点。各级政府财政预算安排的“以钱养事”资金要实行政务公开,增加透明度,确保各服务中心对于每个年度内要做多少事、可拿多少钱、怎样拿到钱、何时拿到钱心中有数,解除后顾之忧,一心一意搞服务。

(四) 完善项目及合同管理考核。农村社会公益性服务是一个广义的概念,在不同的区域、不同的经济发展阶段,各地对公益性服务的范围和内容及要求是不同的,因而对各地纳入农村公益性服务的范围和内容甚至资金分配标准不能统一规定,否则将不利于各地根据实际发展农村公益事业。一是正确处理行政管理职能与公益性服务和经营性服务的关系,严格界定公益性服务范围。对不属公益性服务的项目一律不安排“以钱养事”资金。对不属合同约定的事务,各级政府不能无偿要求各服务中心承办。二是科学确定“以钱养事”内容。在“以钱养事”内容的确定及资金分配上要结合各地实际,急需发展的农村公益事业应重点予以保障,要确保乡镇经济发展和居民生产生活需要的公益事业优先得到发展。三是在合同管理中能量化管理的要尽可能予以量化,提高政府“买单”的资金使用效率。四是提高“以钱养事”资金物化投入比重。在签订合同时要明确物化投入的资金比重,在同一行业内能集中采购的物化投入可由主管局征得各乡镇政府同意后实行全县(市、区)集中采购,统一配送。五是完善考核方式。在实行日常管理考核和定期考核的基础上,要根据服务项目的性质及特点实行进度考核。同时,加大宣传力度,让农村公益性服务的受益主体广大农户特别是种养大户参与到管理考核中来。合理确定管理考核分值比重,在突出乡镇政府为主体的管理考核的同时,要给主管部门和受益农户配以适当的考核分值。通过完善合同管理,不断提高农村公益事业“以钱养事”服务水平和质量,促进农村公益事业不断发展。

(课题组成员:曹祥珠 邓爱华 陈建霞 周咏梅 周剑平)

责任编辑 李艳芝