

以村为单位打造财政资金整合新机制

——重庆市建立村级公共服务中心的做法与启示

■丁国光 吴孔凡 易 赟

2000年以来,农村税费改革取消了专门面向农民征收的各种税费,并将农村义务教育、乡级道路、计划生育等支出纳入到公共财政保障范围,改变了长期以来“农村事业农民办”的农村公共服务供给机制,开启了公共财政逐步覆盖农村的新局面。但无论从公共服务的总量还是质量上看,当前城乡差距仍然非常明显,农村公共服务仍处于严重滞后状态。推进城乡基本公共服务均等化,统筹城乡发展,成为各级党委政府和社会各界的共识。随着各级财政用于“三农”的投入不断增加,如何创新机制,整合资金,集中力量办实事,越来越引发人们的思考。作为统筹城乡改革发展试验区,重庆市集中建设村级公共服务中心,既整合了文化、卫生、体育、支部阵地建设等资金,又建立了村民公共活动场所,一举而多得,给予我们重要启示。

一、重庆市建立村级公共服务中心的主要做法

(一)明确目标任务,合理规划布局。2006年以来,重庆市以中组部等部委对新建村级组织活动场所进行补助为契机,围绕拓展农村社会公共服务功能这个目标,按照因地制宜、实

事求是、适度超前的原则,统筹规划,选择居民相对集中、交通方便、水电通讯通畅的地点进行合理布局,将村级党组织活动场所建设成集办公会议、教育培训、文体娱乐、医疗计生、农资商贸“五大功能”和教育、服务“两大体系”为一体的村级公共服务中心。重庆市明确,从2006年起,利用5年时间,按原则上一栋不少于200平方米综合楼、一个420平方米篮球场的标准,在全市所有建制村建设村级公共服务中心。综合楼包括村两委办公室,多功能活动室(包括会议、文化活动、图书阅览、学习培训等场所,配备党员干部现代远程教育和文化信息共享工程设备),卫生(计生)室,小商品超市、农资用房,留守儿童和“空巢”老人服务室,农村综合治理及警务室,残疾人康复室等配套设施。

(二)加强组织领导,完善协调机制。在市委、市政府的统一领导下,由市委组织部牵头,建立了宣传、发改、财政、民政、文体广电、卫生、计生、体育、商务等20个部门参加的联席会议制度。组织部负责协调各成员单位,下达建设计划,组织检查验收;发改委负责项目规划、申报、审批和监督管理工作;财政局负责实施政府采购和资金划拨,对资金使用进行监督和管

理;其他部门和单位根据各自职能配备相应的设施、设备等。各部门密切配合,各负其责,确保村级服务中心建设协调推进。

(三)多方筹集资金,推进资金整合。为作好村级公共服务中心建设,重庆市充分发挥村级积极性,尊重农民需求,以村为单位加大资金整合力度,创新投入机制,将以前有关部门用于村级公共服务建设的各种投入加以统筹整合,变多头分散投入为集中投入,变部门分散决策为联席会议集体决策,变项目分散布局为集中布局,收到了良好的效果。在联席会议的统一规划协调下,相关部门积极落实筹资任务,市发改委、财政局安排资金11795万元用于土建补助,市财政还安排4390万元用于配套基本办公家具、设施和党员干部现代远程教育设施,市民政局等单位以实物和现金的方式分别提供价值2469万元的图书、卫生、计生、体育器械和农资小商品货架等设施设备。

(四)统筹建设项目,严格规范管理。各地结合实际,把村级服务中心建设与三峡库区移民新村、村小学和“五保家园”等公共建设项目统筹考虑,整合现有资源,避免重复建设,同时加强了资金和项目管理。一是设



立了专项资金账户，制定了资金拨付和管理办法；二是由财政部门会同相关部门制订具体的设备配置内容和标准，市和区县分类实施采购；三是严格质量标准，认真搞好评价验收，掌握项目建设实际情况；四是运用“八步工作法”，广泛征求群众意见，经村民代表大会通过后才启动建设项目，努力做到公开透明，确保建设成为优质工程和“廉洁工程”，成为新农村建设的标志性工程。

二、建设村级公共服务中心的成效

在重庆，我们了解到，村级公共服务中心不但是新农村建设的一道风景线，更是农村基层党组织战斗的桥头堡，受到广大农村基层干部群众的欢迎和认可。

一是为村级组织开展工作提供了办公地点。在建成村级公共服务中心的村，90%以上的村级党组织推行了集中学习、办公和轮流值班制度，组织广大党员上党课，并开展党日活动。78%的村级公共服务中心设立了党员

干部远程教育室，方便党员干部、群众进行理论知识学习和接受实用技术培训。如垫江县利用村级服务中心开展群众说事、议事和评事活动；万州、丰都、云阳等地利用村级服务中心开展了“社日”活动和“建言日”活动。

二是为村级组织服务群众搭建了活动平台。重庆市推行村组合并后，行政村面积、人口明显增加，村干部服务半径明显扩大。在行政村中心区域建立村级服务中心后，村民们有了自己的俱乐部和活动中心。据了解，有3262个村级服务中心设有医疗卫生（计生）室，占已建总数的82%；有1415个设有农资商贸小超市，占已建总数的36%；农业技术服务点、专题培训点、村民接待室等便民服务“窗口”也开始加快进入村级中心，方便了群众看病就医、信息咨询、教育培训、日常用品采购等。如涪陵、合川等地利用村级服务中心场地设施，邀请农林部门专业技术人员开设“流动课堂”，通过组织农民观看电教片，“田专家”、“土秀才”、致富大户现身说法等方式，培训群众50多万人次。九龙坡、永川、奉节等地利用服务中心开展远程教育

教学，举办政治理论、绿色证书、劳动力转移、特色产业等专题培训50期，年培训党员群众6000多人次。

三是为群众丰富文化生活创造了便利条件。3675个村级服务中心设置了阅览室、图书室，占已建总数的91%；2830个村级服务中心设有体育活动场所，占已建总数的72%。各地积极利用服务中心开展读书会、老年健身、电影放映、卡拉OK比赛、篮球比赛等活动，大大丰富了广大农民群众的文化生活。

四是乡镇服务机构向村延伸下沉服务提供了对接载体。村级公共服务中心建成后，为乡镇服务机构下沉延伸服务创造了条件，乡镇警务、法律援助、计划生育、民政等站所积极派员驻村服务。

基层同志普遍反映，改变过去去公共设施分散建设、分散布局的做法，集中建设村级公共服务中心，具有一举多得的好处：一是有效整合了各部门用于村级建设的资金，确保农民直接受益，提高了财政资金的使用效率；二是节约了建设用地，解决了村级调地难的问题；三是集中建设降低了建设成本，节省了建设资金；四是发挥了规模效应，提高了公共设施对农民的综合服务功能和使用效率；五是便于统一维护管理，降低了运营成本，延长了公共设施的使用寿命。

三、启示和建议

（一）以强化领导、部门协作为基础，打造资金整合的龙头。集中建设村级公共服务中心，打破了以往各部门分兵把口、各自为战的局面，必须得到有关领导的重视和相关部门的支持配合，因此需要打造资金整合的龙头，建立较高层次的、强有力的综合领导协调机构和部门分工协作机制。在统

加强政府投资项目财政管理的调查

■ 江苏省常熟市财政局

近年来,各地政府投资项目不断增多,投资规模不断扩大,政府投资项目支出占财政支出的比重越来越大。如何把政府投资项目财政管理工作做好,提高财政资金使用效益,用好纳税人的每一分钱,是财政部门的重要职责和义务。为此,我们对江苏省常

熟市政府投资项目财政管理情况进行了调查研究。

一、常熟市政府投资项目财政管理的主要做法

(一) 以资金管理为核心,加强项

目全过程管理。一是把好项目前期立项审批关。财政部门参与项目可行性论证,主要是从经济角度把好审批关,对资金来源的可靠性、合理性、合法性进行审核,对资金来源未明确落实的项目一律不予审批。二是把好基本建设支出预算关。财政部门按照“保证

一领导下,各部门分工协作,统一规划布局,统筹财力物力,协调组织实施,全程监督管理等,有利于形成合力,逐步消除“多龙治水”的弊端,解决资金分散投入、低效使用的状况。

(二) 以提高效率为重点,打造资金整合的民生效应。统筹城乡发展,推进基本公共服务均等化,让广大人民群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,是一个需要不断实践的长期过程。在公共财政覆盖农村的力度不断加大、范围不断拓宽的新形势下,应以提高公共支出效率为重点,扎实推进资金整合工作,不断提高资金整合的民生效应。一是改进财政资金投入模式,将过去“撒胡椒面”、“下毛毛雨”、零星插花式的分散投入改变为按规划集中投入,提高资金使用效率,让有限的钱办更多的事;二是明确资金使用重点,大力改善涉及民生的公共服务,在村内建立良好的承接载体,为政府公共服务

延伸到村级提供规范有效的渠道。

(三) 以村级为单位,打造资金整合的新抓手。村级是最基层的组织单元,是政府各项强农惠农政策实施的“主战场”,各项明文规定用于村级建设的公共服务投入只有最终落实到村才能生根发芽。以村为单位进行资金整合,可以在不改变资金使用方向和性质的前提下,将文化、卫生、农技推广等投入“捆绑”使用,在现有资金整合制度尚不健全的情况下,更加易于推行,整合路径更加畅通。

(四) 以农民公共需求为导向,打造资金整合的决策模式。随着公共财政体制的不断完善,财政投入的重点会越来越向卫生、文化、体育、医疗等农村公共服务体系方面倾斜。农村公共服务的根本目标是满足农民的公共需求,在农民公共需求日益呈现出广泛性、多样性、地域性、主体性等特点的情况下,需要改变一直以来“自上而下”的投入决策模式,充分尊重农

民的主体地位,充分考虑多数农民的真实需求。通过以农民公共需求为导向,从广大农民最关心、最现实、最迫切的公共需求出发,集中建设村级公共服务中心,保障农民能直接受益,又能参与监督、管理和决策,确保资金整合的最终目标不偏离,确保资金不被挪用浪费。

(五) 以改革创新为手段,打造资金整合的长效机制。村级公共服务建设难,管护更难。为延长公共设施的使用期限,充分发挥其功能,建议在农民互助自主管理的基础上,逐步建立村级公益服务补助机制,由财政安排一定的补助资金,用于对村级公共服务中心和公共资产进行管护。同时对道路、水利设施、林木等公益性设施的管护岗位给予一定补助,建立起农村公共服务运行管理的长效机制。

(作者单位:国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 方震海