

将农村综合改革向纵深推进

■ 赵 杰

针对农业税取消后农村出现的新情况、新问题，党中央、国务院大力调整国民收入分配格局，逐步加大对“三农”的投入力度，公共财政覆盖农村的范围、领域和力度不断扩大。2000年农村税费改革以来的这一时期，是我国各项支农惠农政策出台最集中、含金量最高、农民得实惠最多、受益最直接的时期之一。中央从加强农业基础入手，围绕粮食安全和农民

增收，坚持多予、少取、放活方针，采取了一系列行之有效的措施。包括：深化国有农场税费改革，推行减轻大湖区农民负担综合改革，积极稳妥化解乡村债务，巩固农村税费改革成果，切实防止农民负担反弹；改变补贴方式，减少对中间环节的补贴，推行对农民直接补贴制度，调动农民增加粮食生产的积极性；打破“农村教育农民办”的传统格局，完善农村义务

教育经费保障机制，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，在广大农村实行免费义务教育，清理化解农村义务教育债务，促进农村义务教育健康发展；创新农村合作医疗制度，让农民享受安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务；健全农村五保供养机制，建立农村低保制度，逐步将农民纳入社会保障体系。这些措施极大地促进了农业增产、农民增收和农

准入成本；在风险可控的前提下，适当降低农村信贷风险的容忍度，建立涉农业务统计制度，提高金融机构支农积极性；加大对金融机构支农业务创新的支持力度，一些产品可优先在农村地区试点；在对银行业金融机构业务审批时可与支农挂钩，如对达到支农要求的金融机构可优先考虑其新设分支机构，激励机构加大支农力度。

四是财税政策引导资金流向“三农”。对涉农贷款增长达到要求的县域金融机构给予财政奖励，引导和激励其加大涉农贷款投放，奖励资金作为机构收入，可补贴费用或覆盖风险，达到以奖代补的目的；在财政支农资金管理业务上，对支农工作开展较好的金融机构予以适当倾斜，优先给予其代理资格，提高机构支农积极性；比照农村信用社营业税标准，统一降低县域金融机构营业税率，减轻机构负担，体现税负公平的同时，降低机构涉农业务成本，

引导社会资金投向农村。

（三）促进良性竞争，提高农村金融资源配置效率

在加大农村金融投放的同时，要深化金融机构改革，营造良性竞争环境，促使金融机构加强服务意识，提高服务水平，从而提高农村金融资源的配置效率。

一是改革“存量”。明确现有农村金融机构定位，推动体制机制改革，提高其持续经营能力，政府给予相应的政策扶持。进一步深化农村信用社体制改革，明晰产权体制，完善管理机制，提高持续支农能力；按照“面向三农、商业运作”的原则，加快农业银行改革进程，结合其自身特点，增强支农功能；坚持农发行政策性银行定位，拓展政策性支农渠道，填补商业化金融机构服务空白；进一步强化邮政储蓄银行服务“三农”功能，发挥网点优势，探索多种合作方式，促进资金回流农村。

二是引入“增量”。通过引入新机

构产生“鲶鱼效应”，促进农村金融领域的良性竞争。重点是积极稳妥推进新型农村金融机构试点工作，在积极引导社会资金参与的同时，坚持数量服从质量的原则，做到准入和监管同步，确保其合规经营和服务“三农”。政策上可给予适当扶持，减轻其财务压力；允许新型农村金融机构进入银行间市场，加强其融资能力等。

三是金融机构自身要主动提高服务意识和能力。面对市场竞争，金融机构要重新、全面认识农村市场，更要增强社会责任意识，结合自身优势，发现农村市场机会，挖掘农村业务潜力，稳步扩大支农服务范围 and 规模；要大力创新农村金融服务品种，深入了解市场和农村客户特点，量体裁衣，满足多元化的农村金融需求；要提高管理水平，因地制宜优化经营模式，控制风险，实现与“三农”长期相互促进、共同发展。

（作者为财政部金融司司长）

责任编辑 刘慧娴

村稳定，在广大农村地区初步实现了劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，城乡统一的公共财政制度的框架初步形成。

当前我国农村正在发生新的变革，仍面临很多困难和挑战，特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出。农村经济体制尚不完善，农业生产经营组织化程度低，农产品市场体系、农业社会化服务体系、国家农业支持保护体系不健全，构建城乡经济社会发展一体化体制机制的要求非常迫切；农村社会利益格局深刻变化，一些地方农村基层组织软弱涣散，加强农村民主法制建设、基层组织建设和社会管理的任务繁重。这些矛盾和问题，有的是长期历史发展中积累下来的，有的是在现实发展中形成的，互相交织，解决起来难度较大。为此，要认真领会贯彻十七届三中全会精神，深入推进农村综合改革工作。

深化农村综合改革应妥善处理 的几个关系

处理好当前任务和长远任务的关系。农村综合改革既是农村税费改革的延续，更是农村税费改革的深化。从当前任务来看，农村综合改革的主要目的是巩固农村税费改革成果、确保农民负担不反弹，促进农民减负增收。而从长远任务来看，主要是以促进农村上层建筑变革为核心，以统筹城乡发展、构建城乡经济社会发展一体化体制机制为目标，彻底消除影响农业和农村发展的体制机制障碍，解决不适应农村社会生产力发展要求的生产关系和上层建筑中一些深层次矛盾和问题。农村综合改革是重大的制度创新和社会变革，是一个渐进的过程。应从实际出发，综合考虑各种困难、问题和各方面的承受能力，准确

把握推进改革的节奏和力度，既着眼当前，解决具体问题，确保农民负担不反弹，也要放眼长远，推进体制机制创新，在统筹城乡改革上取得突破，为“三农”问题的解决注入新的动力。

处理好加大投入和推进制度创新的关系。当前，我国农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。在新的历史起点上，解决“三农”问题，改变农村落后面貌，既需要完善农业支持保护制度，调整财政支出、固定资产投资和信贷投放结构，保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，大力发展农村基础设施和社会事业，巩固农业基础地位，缩小城乡差距；也需要继续推进制度创新，破解历史上形成并不断固化的城乡二元结构，完善农村市场经济体制，为公共资源在城乡间均衡配置和生产要素在城乡间自由流动创造良好的制度环境，使农村能充分吸纳城市和社会资源，推动城乡经济社会发展融合。

处理好推进改革和促进发展的关系。农村税费改革的首要目标是减轻农民负担，保障农民物质利益和民主权利，极大地调动了广大农民的生产积极性，促进了农业增产、农民增收和农村稳定。推进农村综合改革，统筹城乡发展，也要从农民最关心、最现实、最直接的利益问题着手，始终把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为衡量改革成败得失的重要依据，充分发挥农民的主体作用和首创精神，通过改革创新，保证农民得到实实在在的好处，以此激发和调动广大农民支持改革、参与改革的积极性和主动性。

处理好完善政府职能和发挥其他社会组织作用的关系。推进农村综合改革，重在改革乡镇机构、转变乡镇

政府职能，切实加强农村社会管理和公共服务，为经济发展创造良好的环境。农业是弱质产业，农民是弱势群体，农村是落后地区，统筹城乡发展关键要加快“三农”发展。要按照以工补农、以城带乡的要求，充分发挥各级政府的支持保护、鼓励引导和宏观调控作用，加大对“三农”的政策扶持力度。同时，还应积极发挥基层事业单位、农民专业合作社、龙头企业等组织的作用，加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。

深化农村综合改革需重点把握 的几个方面

按照十七届三中全会精神要求，今后一段时间，要继续推进农村综合改革，2012年基本完成乡镇机构改革任务，着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。采取多种措施增强基层财力，逐步解决一些行政村运转困难问题，积极稳妥化解乡村债务。继续做好农民负担监督管理工作，完善村民一事一议筹资筹劳办法，健全农村公益事业建设机制。为确保农村综合改革扎实推进，当前重点要做好以下工作：

完善县乡财政体制，促进建立城乡一体化的公共财政制度。县域是人口最多、农民集居程度最高、农业份额最大、公共服务需求最高的区域，县乡政府肩负着较大的支出责任。为此，要加强基层财政能力建设。一是扩大县域发展自主权，调动县域经济发展的积极性，赋予县域必要的财权，增强县域经济活力和实力。二是进一步加大强农惠农的财政政策，切

实把新增财政支出的重点放在农村,推进城乡基本公共服务均等化。三是推进省直管县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范围。继续推行“乡财县管”改革试点,提高财政管理水平和财政资金使用效益。四是加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,增加对县的一般性转移支付,促进财力与事权相匹配。五是调整完善缓解县乡财政困难的激励约束机制,研究出台县乡最低财政支出保障机制,确定县乡财政最低支出需要,促进区域内财政能力均等化。六是建立粮食主产区利益补偿制度,加大对产粮大县财政奖励和粮食产业建设项目扶持力度,加快实现粮食增产、农民增收、财力增强相协调,充分调动农民种粮、地方抓粮的积极性。

加快农村义务教育管理体制改革,均衡发展城乡义务教育。农村义务教育体制改革要坚持教育公益性并不断加大财政投入,继续深化农村义务教育综合改革,促进城乡义务教育均衡发展。一是完善农村义务教育免费政策和经费保障机制。全面落实家庭经济困难寄宿生生活费补助政策,提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平,保障经济困难家庭儿童、留守儿童特别是女童平等就学、完成学业,改善农村学生营养状况,巩固农村义务教育普及成果。二是继续深化农村义务教育人事制度改革。严格教师资格准入制度,健全农村教师培养培训制度,健全城乡教师交流机制,继续选派城市教师下乡支教,积极推进农村学校教师补充新机制和农村义务教育阶段教师特岗计划,继续完善和落实鼓励引导高校毕业生到中西部农村义务教育阶段学校任教的政策措施,提高农村中小学教师素质和教学水平,逐步形成城乡居民共享优质教育资源的长效机制。

推进乡镇机构改革,建立与城乡统筹发展相适应的基层行政管理体制和运行机制。要在认真总结几年来改革经验的基础上,进一步扩大试点范围,着力增强公共服务能力和社会管理水平,提高党在农村的执政能力。一是转变乡镇政府职能,建设服务型政府。乡镇机构要贯彻落实好党和国家在农村的各项方针政策和法律法规,围绕“三农”搞好服务。要履行好增强社会管理和公共服务职能。坚持因地制宜、分类指导,合理确定不同地区乡镇政府的职责范围和工作重点,严格控制对乡镇党政领导的“一票否决”事项。二是合理设置机构,严格控制人员编制。扩大试点范围,加快机构和人员调整步伐,力争在2009年底之前完成调整任务。充分考虑乡镇工作实际,统筹乡镇党委和政府机构设置,合理确定乡镇人员编制规模,重在优化结构,提高素质,继续推进乡镇人员编制实名制,坚决守住“十一五”期间乡镇机构编制和财政供养人员只减不增和确保社会稳定“两条底线”。三是改革乡镇事业站所,构建新型农村公益服务体系。乡镇事业站所要综合设置,职能相近的要归并。积极探索政府购买公共服务和“以钱养事”等农村公益事业的有效实现形式,提高农村公益事业运行效率。加强基层农技推广等为农服务体系建设。

积极稳妥化解乡村债务,消除城乡二元体制留下的隐患。乡村债务特别是乡村公益性债务,是城乡二元体制下基础设施和公共服务供给失衡的产物。长期以来,由于政府投入主体缺位,政府对农村投入的历史欠账转化为乡村债务,成为当前制约农村稳定发展的一大隐患。鉴于乡村债务成因复杂,数额巨大,各地情况千差万别,应区分轻重缓急,按照积极稳妥、由易到难、分类化解、重点突破的基本

思路,有计划、分类别地逐步开展清理化解其他乡村债务试点。当前,要真抓好农村义务教育“普九”化债试点的组织实施工作,及时做好试点省份方案的审批工作,强化省级政府在化债工作中的责任,加强对地方试点工作的具体指导,确保试点工作顺利进行,为化解其他乡村债务积累经验。

切实保障农民基本权益,建立健全农民减负增收的长效机制。一是加大对村级的扶持力度,建立健全村级组织运转经费保障机制。针对农村税费改革后村级组织运转普遍比较困难的实际情况,通过财政转移支付和党费补助等途径,形成农村基层组织建设、村干部报酬和养老保险、党员干部培训资金保障机制,抓紧研究提出建立健全村级组织运转经费保障机制的指导性意见和村级经费使用管理办法,防止出现因村级运转困难而向农民伸手的问题。二是完善村民一事一议筹资筹劳办法,完善建立健全农村公益事业民办公助机制。在总结2008年中央财政支持黑龙江、河北、云南等省开展一事一议建设公益事业试点经验的基础上,扩大财政一事一议奖补范围,加快农村公益事业发展。既要调动农民参与村内公益事业建设的积极性,又要防止出现借一事一议名目加重农民负担的问题。三是继续加强农民负担监管,建立健全减轻农民负担的长效机制。继续深化国有农场税费改革和减轻大湖区农民负担综合改革,实施减轻农民生产用水负担的综合改革试点,研究减轻林农负担综合改革的政策措施,加强农民负担监管,开展对农村重点领域乱收费的专项整治工作,切实防止农民负担反弹。

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室巡视员)

责任编辑 李艳芝