

“一事一议”打开了农村公益事业建设之门

□江苏省农村综合改革领导小组办公室

江苏省村级公益事业建设一事一议财政奖补工作从2008年开展试点,继而扩大试点到2010年全面展开,已经历时五年。通过五年的实践,奖补政策不断完善,操作程序日趋规范,奖补投入越来越大,项目工程越建越多,建设质量越来越好,受益农户越来越广。一事一议财政奖补政策不仅让广大农村百姓直接受益受惠,而且在发展基层民主、促进农村和谐中发挥了极大的作用。

一、坚持财政资金引导,建立多元投入机制

五年来,江苏省将一事一议财政奖补工作作为实施民生财政的重要抓手,积极调整财政支出结构,不断增加对奖补资金的投入规模,全省累计投入奖补项目建设资金158亿元,共完成奖补项目7.24万个。其中建成村庄道路2.48万公里、小型农桥2.5万座、防渗水渠2178公里、小排灌站771座、村内自来水管线7334公里,以及村庄环境整治项目1.3万个。项目的实施,不仅使村庄容貌焕然一新,更极大地调动了农村社会和村民百姓参与村内公益事业的积极性,“政府引导、农民参与、社会支持”多元投入共建农村公益事业的平台初步建立。全省各级财政投入奖补资金94.8亿元,年均增长30%,其中中央财政24亿元,省级财政51亿元,县(市)乡(镇)财政20亿元。在财政资金的引导下,村集体投入11亿元,农民一事一议筹资和投劳折资44亿元,同时还吸引了各类社会捐助资金5亿元。宜兴市2010年开始

实施一事一议财政奖补政策,村级集体经济三年累计投入奖补项目的资金高达5648万元,占项目总投入的34.5%。沛县从2009年起实施一事一议财政奖补政策,四年来社会捐助投入达1532万元,占全部建设资金总量的11.1%。

二、坚持科学规划导向,放大奖补政策效应

一是点与面相结合。奖补工作以经济发展欠发达地区为重点,兼顾全省其他各个地区,实行“差别化”补助,既要突出“雪中送炭”,又要搞好“锦上添花”,以保证奖补政策既能达到一定的受益度,又能覆盖一定的受益面。2011年以基数年份的县(市)农业人口和省规定的农民筹资限额标准为主要因素,分别将苏北、苏中、苏南地区的奖补系数提高到1.4、1.2和1.0,作为资金分配依据,对县(市)下达奖补资金。2011年和2012年,省级以上财政投入苏北的奖补资金累计达26亿元,约占全省财政奖补资金总量的60%。在苏北农村,奖补项目以道路建设为重点,在道路状况明显改观的同时,村庄环境也得以改造;在苏南农村,奖补项目以环境建设为重点,在新型社区建设积点成片、人居条件进一步改善的同时,村民幸福指数显著提高。

二是与新农村规划建设相结合。奖补项目在农民集中居住区和老村庄改造的范围内优先安排。仪征市30%的奖补项目安排在农村新型社区范围内,有修建社区内道路的、有建设农民广场的、有做污水处理设施的、有绿化改变村容村貌的,起到了引领新农村建设的示范作用。同时,奖补项目与村镇规划结合,

建设了一批连村路、串接干道的功能路,解决了“断头路”、“半截路”等半拉子工程的遗留问题。新沂市阿湖镇的林头和上旺两村之间没有像样的道路,农村教学布局按规划调整之后,由于镇村财力困难,道路建设没有跟上,一遇到雨雪天气小学生们上学行路十分困难,农民出行也很不方便。2012年两村共同申报了一事一议财政奖补项目,再加上村民们踊跃捐资,修建了一条2公里长、连接两村的水泥路,村民们很高兴,孩子们更开心。

三是与项目库建设相结合。江苏省较大的自然村庄有5万多个,如何处理好项目单体建设规模和项目覆盖受益面的关系是一个难题。为此,省综改办采取“一次规划、分年实施、三年覆盖”的办法,建立了财政奖补项目库。在项目库内分轻重缓急,每年给1/3的村落实奖补项目,三年基本上实现全覆盖。这样,既能防止奖补项目过多过碎,管不住、管不好、管不了,又能使奖补资金相对集中,办大事、办好事、办成事,减少奖补点,降低工作成本。2012年,全省一事一议奖补项目总投入47.8亿元,平均单体规模达28万元。

四是项目建设与管护相结合。通过明确项目资产所有权和管护责任主体,以及宣传教育、设立管护标识、建立管护制度、完善管护体制、落实管护资金,确保护管人员、责任、资金“三到位”。许多地方建立了村级道路、绿化、河塘、保洁“四位一体”的管护体系,县(市)和乡(镇)财政每年安排几百万甚至上千万管护补助经费。如皋市每年市、镇两级财政预算安排村级公共服务运行经费3000万

元,建立“四位一体”长效管护机制,为广大农民群众提供综合性公共服务。

三、坚持尊重农民意愿,夯实奖补工作基础

继续实行筹资筹劳限额标准。实施奖补项目的村,村民一事一议筹资每人每年不得超过20元,以资代劳不得超过4个工日;筹资筹劳方案必须报县级农经部门审核,作为申报财政奖补项目的必备资料归入项目档案。凡突破筹资筹劳规定标准的、强行以资代劳和摊派集资的、违规强行收取筹资款和代劳金的、项目资金缺口不落实可能形成新的村级债务的,一律不予立项、不予奖补。

规范履行村民民主议事制度。农民意愿、民主议事是一事一议的前提,凡拟实施的奖补项目必须经村民代表会议讨论,形成的决议以及代表签字也作为申报财政奖补项目的必备资料归入项目档案。苏州、无锡、常州地区的多数村申报财政奖补项目,一般都不向村民直接筹资筹劳,而由村集体对奖补项目投入资金,但鉴于这些投入属农民的间接负担,项目也必须经村民代表会议讨论决定。在沛县张庄镇袁庄村一事一议财政奖补项目村民代表会议上,村主任主持,村会计记录,村党支部书记提出议题,并详细阐述项目位置、工程预算、筹资方案、减免对象及原因、拟申请奖补资金等情况。村民理财小组成员进行审议,与会代表进行评议,充分讨论后以举手的方式进行表决,项目方案获得全体与会代表一致通过,并逐一签字盖章。镇农经中心对村民代表会议实行现场监督、拍照留存,并负责对筹资、奖补政策和奖补操作程序进行讲解。

认真执行公开、透明的奖补政策。利用各种宣传媒体,把财政奖补政策说得明明白白,把财政奖补方式讲得清清楚楚,让广大农民群众切实了解从一事一议财政奖补中能够得到的好处和实

惠。对项目村要求必须做到“三公开”,即筹资筹劳标准和各农户承担的数额公开、项目实施方案和建设单位公开、项目审计决算和资金使用情况公开,并依据项目实施的不同阶段,按照规定的时间和形式在村务公开栏内张贴公布,且公示时间不少于一个星期。实施一事一议财政奖补的工作流程也要公开,民主议事、审核立项、资金筹集、预算招标、工程施工、质量监督、决算验收、资金拨付、项目审计、资料建档等程序一个不能少。不少县(市)还制定和公布了一事一议财政奖补工作流程步骤图,既便于循序组织项目实施,又利于社会群众共同监督。

四、坚持强化制度建设,确保奖补规范有序

县(市)长责任制度和部门工作责任制度。县(市)长对辖区内村级公益事业的总体安排决策和具体奖补项目审批负责;县(市)农经部门负责项目的选定和组织实施,农民筹资筹劳资金和社会捐助资金的筹集管理,以及项目档案管理、标识牌制作等工作;县(市)综改部门负责财政奖补资金管理和资金按时拨付工作,并会同农经部门加强行政监督和调查研究。此外,还实行约谈制度。对奖补工作不力、奖补项目质量问题严重、奖补资金管理不善等问题较多的县(市),由省综改办会同省农委约谈该县(市)分管领导和相关部门负责人谈话,查找问题原因,提出整改措施,限期整改到位。

监督检查和考核制度。除年终定期抽查验收外,按照阶段性的工作要求以及基层干部群众对奖补工作的反映,不定期进行监督检查,实行群众监督、行政监督、专业监督“三结合”,加强奖补项目实施全过程的质量控制。村庄道路、环境整治等建设项目以群众监督为主,项目村组织村民代表全程跟踪监

督;农桥等涉及公共安全的项目以专业监督为主,确保过桥行人、车辆的安全;日常工作以行政监督为主,省、市及各县(市)设立并公布监督举报电话,实行即报即查。省综改办与省农委联合印发了《村级公益事业建设一事一议财政奖补工作考评暂行办法》,按组织领导、民主议事、项目管理、资金筹集使用、档案管理5大类、20多个项目,制定工作考评得分标准,对县(市)实行百分考核。根据考评结果分别给予一、二、三等奖——追加财政奖补资金150万元、120万元和80万元,用于下一年度的奖补项目。奖补项目不符合规定、项目工程质量不合格的,一律追回当年财政奖补资金,并扣减下一年度的财政奖补资金。违反政策加重农民负担、虚报项目套取奖补资金等严重违规违纪行为,除追回和扣减财政奖补资金外,严肃追究相关人员的责任,并通报全省。

项目审批和资金管理制度。项目由县级政府审批核定并组织实施,报省备案。各县(市)制定具体的奖补项目申报、审批、立项、核查办法,并公之于众。所有项目资金中的财政奖补资金和农民筹资、村集体出资、社会捐资都必须设立资金专户,实行专账核算,严格报账制度,坚持封闭运行。财政奖补资金根据实施项目实行县级报账制或乡镇报账制,并按先建后补的原则直接支付给施工单位。农民筹资和社会资金坚持村由乡(镇)代管,资金由代管单位统一直接支付,确保资金不平调、不挪用。在资金支付方面,项目开工时,先由乡(镇)代管专户支付农民的一事一议筹资资金,作为施工单位项目建设启动资金;项目建成并验收合格,由施工单位凭据报账,支付90%的财政奖补资金;省年终项目抽查验收后,且项目工程运行正常的,结清作为工程质量保证金的10%财政奖补资金。■

责任编辑 李永佩