

深化农村综合改革 为城乡一体化发展提供体制保障

□ 王卫星

以农村税费改革为起点的农村综合改革,始终贯穿了尊重农民民主权利、保障农民物质利益这条主线,在推进农村基本公共服务均等化和完善乡村治理结构等方面进行了有效探索,在巩固少取成果、加大多予力度和做好放活文章方面进行了不懈努力。通过改革,逐步实现了从少取不取向多予放活的转变,从调整分配关系向改革上层建筑的转变,从规范政府行为向创新农村体制机制的转变,为开创“三农”工作的新局面作出了积极贡献。

当前,我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段,公共资源配置不合理的格局还没有根本打破,农村经济社会发展相对滞后的局面还没有根本改变,城乡公共服务不均等的问题还没有根本扭转。需要坚定不移地加大力度深入推进农村综合改革,为加快城乡经济社会发展一体化提供强大动力和制度保障。要始终坚持减轻稳定农民负担和有效提供基本公共服务的历史逻辑,按照党的十七届三中全会的部署和“十二五”规划的要求,坚持统筹城乡发展的方略,坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,围绕创新农村体制机制、加强农村社会管理和公共服

务、促进农村公益事业发展、保障农村公共利益等方面大胆探索,力争在促进城乡经济社会发展一体化的重点领域取得重大突破,力争在推进农村综合改革的关键环节取得更大进展。

一、深入推进“四项改革”,进一步夯实农村发展的制度基础

乡镇机构改革要进一步加强督促指导,确保2012年基本完成改革任务;全面总结乡镇机构改革经验,采取有效措施巩固和深化改革成果,加强创新农村基层社会管理;稳步推进经济发达镇行政管理体制改革试点,积极探索建立适应经济发达镇发展要求的行政管理体制。

农村义务教育改革要进一步巩固完善农村义务教育经费保障机制,推进城乡一体化建设,缩小城乡义务教育差距;继续实施农村义务教育特岗计划,鼓励城市教师、大学毕业生到农村支教,积极改善教师生活条件,提高农村义务教育质量;建立科学合理的义务教育督导考评体系,引导农村义务教育均衡发展。

县乡财政管理体制改革的要按照财力与事权相匹配的要求,规范省以下财政收入和政府支出责任划分,继续推进“省直管县”和“乡财县管”财

政管理方式改革,健全县级基本财力保障机制,切实增强基层政府提供公共服务的能力。

集体林权制度改革要在基本完成明晰产权、承包到户改革任务的基础上,进一步深化改革,完善林业支持保护、林业金融保险和社会化服务体系,大力发展林下经济,努力建立符合集体林业特点的管理体制和运行机制。

二、大力推进一事一议财政奖补工作,构建农村公益事业建设新机制

自2008年开展试点以来,村级公益事业建设一事一议财政奖补在农民民主议事的前提下,通过民办公助的方式,对村级公益事业建设项目给予适当奖补,打通了农村公益事业建设的“最后一百米”,极大地改善了农民生产生活条件,促进了基层民主政治建设。下一步,要按照统筹城乡发展的要求,以农民民主议事为前提,坚持民办公助原则,坚持尊重农民意愿,继续扩大奖补覆盖面,加大财政投入,完善制度办法,建立一事一议财政奖补资金稳定增长机制。健全村级公益事业管护机制,落实管护责任和管护费用,发挥公益设施的长期效益。充分运用一事一议财政奖补平台,不断探索一事一议财政奖补的多种实现形

式,努力构建农村公益事业建设和管护新机制。加大监督检查力度,查找管理工作中的薄弱环节和漏洞,建立健全风险防控机制,防止随意加重农民负担和产生新的乡村债务。

三、积极开展农村综合改革示范试点工作,在农村经济社会发展重点领域和关键环节寻求突破

2012年,按照顶层设计、先行试点、封闭运行、风险可控的原则,选择部分省份开展农村综合改革示范试点。在政策制度层面赋予试点省份先行先试的权力,鼓励地方围绕创新农村体制机制、加强农村社会管理和公共服务、促进农村公益事业发展、保障农村公共利益等方面大胆探索实践,试点先行,重点突破,为全面推进农村相关改革积累经验。农村综合改革示范试点工作涉及面广,政策性强,触及层次深,需要加强组织领导,加强政策指导,加强沟通协调。要加强与试点省份的沟通协调,指导试点省份认真制定试点方案。要建立绩效评价和追踪反馈机制,加强调查研究和政策指导,及时发现和妥善解决试点中出现的矛盾和问题。

四、构建新型农业社会化服务体系,促进现代农业发展

结合分类推进事业单位改革,健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构,加强农业公共服务能力建设,提升政府公益性服务水平。开展村级农业社会化服务平台建设试点,引导资源整合和统筹使用,解决农业社会化服务“最后一公里”问题。开展高校农业科技推广服务体系建设试点,探索运用高校的优势资源,创新农业科技推

广和服务体系,促进农业发展方式转变。大力支持农村合作经济组织发展,培育新型农业社会化服务组织。

五、妥善解决遗留问题,为农村经济社会发展创造良好环境

积极稳妥推开公益性乡村债务清理化解工作。在全面总结农村义务教育化债经验的基础上,完善政策措施,加大中央财政支持力度,研究制定公益性乡村债务化解目标规划,全面推进清理化解乡村垫交税费债务工作,继续探索清理化解公益性乡村债务的路子。继续认真贯彻《国务院办公厅关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》精神,坚决制止发生新的乡村债务。完善相关制度办法和政策措施,确保化债工作平稳有序推进。

认真抓好国有农场办社会职能改革试点的组织实施工作。开展国有农场办社会职能改革试点,对巩固国有农场税费改革成果,进一步理顺政企、事企、社企关系,促进国有农场经济发展和社会稳定具有十分重要的意义。2012年,按照区别情况、分类指导、积极稳妥、分步推进的原则,选择内蒙古、辽宁等8个省份开展试点,以后年度逐步扩大试点范围,力争用三年左右的时间,将地方国有农场承担的属于政府职能范围的事务,包括义务教育、公共卫生和基本医疗服务、社区管理等职能,逐步移交当地地方政府承担和管理,进一步理顺政府、农场和农工之间的分配关系,切实减轻国有农场和农工负担。对个别具有战略地位或远离城镇等客观条件不具备将办社会职能交由地方政府管理的国有农场,以及分离后管理成本更高的,可以不进行分离,所需经费

由各级财政适当补助,建立稳定的经费保障机制。

六、加强基础管理,统筹做好村级经费保障和财务管理工作

村级组织是党和政府做好农村工作的基础,村级组织经费保障水平的高低、村级集体经济实力的强弱以及村级财务管理状况的好坏事关基层民主政治建设,事关农村改革发展稳定大局,需要加大工作力度,不断完善政策措施,认真做好村级经费保障和财务管理等工作,夯实党在农村的执政基础。一是进一步完善村级组织运转经费保障机制。2012年是中央提出建立资金稳定、管理规范、保障有力的村级组织运转经费保障机制的最后一年,要深入开展督导调研,全面总结全国村级组织运转经费保障情况,提出完善保障措施的政策建议。二是加强农村集体资金资产资源管理。建立健全农村集体“三资”管理制度,规范农村集体资产资源处置和交易程序,提高农村集体“三资”的经营管理水平。规范农村财政财务管理,完善“村财乡代管”和村级会计委托代理制度,提高农村财会人员素质。三是积极探索村集体经济有效实现形式。研究财政引导支持村集体经济发展的政策措施,发展壮大村集体经济,逐步增强村级组织自我保障能力和为农服务功能。通过上述措施,逐步探索解决为民服务最后一公里、便民服务零距离、资金监管无死角的有效路径和制度办法。同时,继续做好新形势下农民负担监管工作,确保农民负担长期稳定不反弹。

(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 李永佩