建立乡村组织运转经费保障机制的政策建议

■ 国务院农村综合改革工作小组办公室课题组

乡村组织是党在农村的执政基础。保障乡村组织正常运转，是公共财政应该提供的重要公共产品。当前，乡村组织运转经费保障不足、运转困难相当普遍，如不认真加以解决，党的各项方针、政策就难以落到实处，建设社会主义新农村的目标就难以实现。为此，应当充分认识建立乡村组织运转经费保障机制的重要性，切实负起保障责任。

建立乡村组织运转经费保障机制的目标及思路

构建乡村组织运转经费保障机制的基本目标是，以巩固和发展农村税费改革成果，确保农民负担减轻不反弹为前提，以深化农村综合改革为动力，将激励与约束相结合，围绕统筹城乡发展、统筹区域发展、增强基层组织公共服务能力和注重实现基本公共服务均等化的要求，立足建立和完善公共财政体制和均等化取向，着眼基本保障，着力提高基层财政保障能力，通过各级政府的系统联动和体制优化，在体制机制层面作出符合客观实际、财力与事权相统一、具有动态均衡功能的制度安排，保障乡村组织正常运转，促进新农村与和谐社会建设。建立乡村组织运转经费保障机制是一个渐进过程，其近期目标是着重解决

乡村组织最基本的运转保障，为乡村组织行使基本职能提供财力保障，切实解决好“保运转、保开门、保基本公共产品供给”的困难，彻底解决工资、报酬等最基本运转性支出需求不能按时、足额保障的问题，实现乡村组织基本运转低水平的良性运行。

建立乡村组织运转经费保障机制的思路，首先，要以公共财政为取向，以基本保障为重点，界定乡村组织基本运转保障内涵。要以解决现实运转需求为主，撇开纷扰复杂的历史问题，把复杂的问题尽可能简单化；要以基本保障为重点，将对乡村经济社会发展具有普遍影响、财政保障具有明显效率优势且乡村组织运转必不可少，在地区内按公平公正要求应当也可以相对统一的项目纳入公共财政予以保障。要突破传统的“保开门、保吃饭”的理念，将乡村区域内新农村建设所要求的、居民普遍受益的基本公共产品纳入公共财政保障范围。其次，着力实现基本公共服务的相对均等化。在实现路径上，要体现公平公正，对纳入公共财政保障范围的基本公共产品，可以一个经济中等发达地区测算基准供给标准；均等化区域由小到大推进，首先解决以县域为单位的小区均等化，然后扩大推进；同时，树立动态均等的理念，保障水平和项目范围随经济发展以及财力增长逐步

提高和扩大。最后，要明确各级政府的事权和保障责任，建立保障责任分担机制。从更高层面逐步解决农村公共产品的供给责任在政府间的合理归位，建立“谁决策谁买单”的体制，以减轻县乡两级过大的供给责任。

建立乡村组织运转经费保障机制的政策建议

(一) 构建乡镇运转经费保障机制的政策建议

1. 理顺乡镇公共产品供给体制，建立较为稳定的各级政府投入机制。一是按照公共产品的属性原则，对具有重要基础性和较强区域外溢性的农村基本公共产品，建立由上级政府承担或分级承担的机制，主要由县级以上各级政府承担。二是对具有基础性但区域外溢性不是很强的基本公共产品，可由县乡为主承担，但上级政府应给予一定的补助，承担比例应相对稳定。三是对于县乡之间和乡村之间的重要基础设施，应以县域为单位由县级承担。四是上级政府作出统一要求的特定公共产品的配置，决策级的政府应承担主要责任。五是对具有持续性或与经济社会发展水平相关性较强的基本公共产品，应建立相应的增长机制。

2. 以乡镇政府职能为基础，界定

乡镇财政运转经费基本保障项目。按照乡镇政府的职能,应将一般公共服务、离退休费、民政优抚、民兵训练费、小型农田水利建设、社区小型公共设施、社区环境卫生、社区卫生服务、社区管理、文化体育计生、行政事业人员社会保障等纳入乡镇财政运转经费保障项目。社会救济救助类支出项目虽然由乡镇负责实施更为直接,但由于其动态性较强,应由承受支出变动能力弹性较大的县及县以上财政承担。公共安全、道路等基础设施、农民养老、合作医疗等支出需实行县级层面的均等化和统筹考虑,纳入县或县以上财政保障更为合理。此外,乡镇财政运转经费基本保障项目实现完全界定存在一定困难,须明确乡镇承担的范围和比例等。

3. 以均等化为目标,确定基本保障标准。以因素法为基础、以县域为单位、以标准支出为依据确定基本保障标准。根据各类基本公共产品的特性采取分类规范的办法,有政策标准的按政策测算,没有政策标准的通过实证分析结合规范分析确定,与发展性指标相关性高的项目结合相关指标确定。

4. 在评估地方努力程度的基础上,建立中央、省、县共担的缺口补偿机制。上级财政的补偿应建立在地方应有的努力程度基础上,对地方努力程度的评估应以地方政府对基本公共产品供给的责任为依据,一级政府一级责任,上级政府不承担下级政府未尽责任形成的资金缺口。

5. 建立稳定增长机制。一是基本保障范围内的支出需求应主要由稳定性较强的预算内财力来保障,对稳定性较弱的财力(如预算外资金)只能作为一种补充性或协调性财力;二是上级用于缺口补偿的一般性转移支付应建立稳定增长机制;三是重大增支政

策所需资金由县级以上政府承担,如果属于基本保障范围内的增支应相应增加转移支付;四是对因不可抗力因素或经济结构缺陷形成的自有收入增长低于政策性保障支出增长的部分,采取危机干预或周期补偿。

(二) 构建村级组织运转经费保障机制的政策建议

对村级组织运转的保障要划清两个界限:一是村干部和公务员的界限,防止村干部公务员化,防止村干部报酬与农民收入差距过大;二是财政保障与自我保障的界限,财政保障是基本保障,提高村级组织运转水平需要靠发展集体经济,增强集体经济实力来实现。

1. 明确公共财政对村级组织运转经费保障责任。中央财政发挥对村级经费保障的政策引导和指导作用,运用奖励补助等办法,积极引导和支持地方财政做好村级组织运转经费保障工作;省级财政要制定适合本地区实际的村级经费保障指导意见,明确经费保障的范围、支出标准、经费来源,并安排专项补助;县乡财政要将村级组织运转经费纳入预算,建立村级经费专户加强管理。

2. 合理确定财政对村级经费保障范围。财政保障经费应以标准村为单位测算,标准村以管辖的人口和范围而定。在东部和中部人口较为密集的平原地区,主要依据管辖的人口而定,丘陵山区、高原沟壑区可同时考虑人口和管辖范围。村级组织基本保障项目应为村干部报酬、村干部养老保险、办公经费(包括报刊费)、退职干部补助、五保户供养、困难补助及征兵、计划生育、疫病防治等协管、治安联防等公共服务费用。

3. 合理确定财政对村级组织运转经费的补助标准。一是村干部的报酬标准要以县为单位,村党支部书记

按当地农民人均纯收入的1.5倍标准核定,村委会主任、会计等按村支书报酬标准一定比例确定。二是用于计划生育、征兵、疫病防治等协管、困难户补助、治安联防公共管理和公共服务支出、垃圾收集、广播维修、突发事件处理等的公共服务费,因村与村年度间差异较大,可按标准村人均公共服务费标准核定。三是五保户供养费按标准村人口的5%及当地农民人均纯收入的40%核定。

4. 实行相应的配套改革和配套措施。一是要进一步加大推进乡镇机构和村级组织体制改革力度,解决乡村偏多、规模偏小、资源配置不尽合理和乡村组织职能“越位、错位、缺位”问题。二是要认真实施科学发展,引导和鼓励乡村组织从实际出发,量力而行兴办农村公益事业,对乡村组织不下达“一刀切”的建设指标,不搞要求乡村组织出钱出物出工的达标升级活动。三是要积极稳妥地调整财政管理体制,在继续加大上级财政转移支付力度的同时,逐步调整财政管理体制,理顺中央财政和地方财政的财力分配关系,增强地方和基层组织财力。四是要建立农村公益事业建设财政奖补机制,中央和地方财政要在预算内安排专项奖补资金,与村民一事一议筹资筹劳制度相结合,对村级公益事业建设实行奖补,发挥公共财政主导作用,激发农民参与新农村建设的热情和积极性。五是要采取切实措施帮助乡村化解债务,对农村基础设施建设、垫交税费、农村合作基金会等影响面较大的政策性债务,明确各级政府的责任和措施,上下齐动,逐年分类化解,为乡村基层组织排忧解难。六是要进一步加强和规范乡村财务管理,严格财务制度,发挥财政保障资金的最大效用。

责任编辑 李艳芝