稳健的步伐 艰辛的历程

——湖北省安陆市乡镇综合配套改革工作巡礼

■姜玉中 吴志文

1999年真难过!已是农历腊月二十二了,湖北省安陆市市委、市政府还等待着财政局筹措资金解决乡镇的困难。王义贞镇的干部教师因领不到工资堵住了乡镇政府的大门,辛榨乡的教师因领不着工资而上访,村管站因向农户建房收费与农民产生了纠纷……上级领导的批阅件正放在市长的办公桌上。为什么工资问题、涉农收费问题这么难解决?是工作做得不够、体制不合理,还是供养人员太多呢?据统计,1999年全市18个乡镇、办事处财政供养人员8586人,临时职工2015人。如果临时工按每人每月400元计算,仅工资一项一年需967万元,加上其他费用,一年支出需1000万元以上。当年全市乡镇、办事处地域财政收入仅3936万元,可用财力不足2516万元。“僧多粥少”,工资发放难;收费养人,农民减负难就成为必然。乡镇机构臃肿,人员膨胀,费用庞杂,财政经费根本难以维持运转。因此,市委、市政府坚定决心以减员为突破口,稳步推进乡镇机构改革。

清退临时工：拉开序幕

安陆市乡镇部门单位聘请临时职工的现象在当时非常普遍,有的临时工是照顾性安排的,有的是确因工作需要招聘的。清退临时工不是件容易的事情,清退补偿资金来源、临时工家庭实际困难、思想工作都是一些亟

待解决的问题。财政这么困难,补偿资金从哪里来?只能是精简乡镇部分机构省一点,从严控制支出挤一点。

2000年,一次性撤消了全市43个管理区,按每年每个管理区公用经费6万元计算,一年就省下了258万元。2001年,撤并了三个乡镇办事处,由原来的18个变成了15个。从严控制市直属单位的经费支出,对各单位的非在编车辆进行了清理,拍卖车辆款110万元,用于支持乡镇清退临时工。财政部门想尽办法凑齐了补偿款。

同时,安陆市乡镇部门对被辞退的临时工制定了很多优惠政策,采取了很多扶持措施,帮助他们办企业、建厂子、做生意,使他们尝到了创事业、谋发展的甜头。

竞争上岗：买断分流

2003年,安陆市在乡镇事业单位中全面推行竞争上岗、买断分流。对竞争上岗的干部职工每人收取1万元保证金,一年后退还。对竞争落岗人员全部实行买断,按照职工工龄长短进行计算,给予一次性经济补偿,最低的不少于5000元,最高的不超过15000元,解除与原单位人事关系,退出财政供养系列,人员的人事档案全部交市人才交流中心,并实行人事代理。市财政部门克服困难自筹改革资金600万元,一次性兑现落岗人员补偿金。安陆市共分流1513人,其中买断分流1471人,辞退42人,上岗人员由

2158人减少到645人,减幅达70.1%。

乡镇干部职工长期工作在基层第一线,工作辛苦,待遇不高,为了使他们分有去路,流有归宿,安陆市委、市政府及时出台政策,结合全民创业活动,支持分流人员发展个体私营经济,允许他们先生产、试经营一年,一年内不办手续,不收任何税费,第二年、第三年减半征收,办理各种证照的手续一律从简,一切收费按最低标准收取。将山场、水面、基地、单位门面等优先承包给他们,并在承包费上优惠。市劳动局及时给下岗职工颁发《再就业优惠证》,让他们享受再就业扶持政策。对部分年龄偏大、就业困难的下岗人员,尽最大努力帮助他们实现再就业。对复退战士、哺乳期妇女,按政策设定了保护期,保护期内分流对象的工资待遇不变,保护期满后按分流政策兑现。对家庭生活确实很困难的分流人员,按政策纳入城镇居民最低生活保障。由于竞争上岗全过程公开、公平、公正,使上岗的安心、下岗分流的没有怨言,在干部群众中获得了良好反响。

规范收费：推动分流

2002年,农村税费改革的春风吹遍神州大地,安陆市委、市政府利用这一有利时机,在严格执行农村税费改革政策中,对各种乱收费、乱罚款、乱摊派行为进行了重点整治,彻底斩断一些事业单位靠收费过日子的“千佛

手”。全市新取消了涉农行政事业性收费项目55项,公布了涉农降低收费标准的行政事业性收费项目6项,直接减轻农民负担620万元。市纪委、监察、财政、物价部门加大涉农收费查处力度,发现一起查处一起。仅2002年全市就查处各类涉农价费违法案件16件,涉案金额170万元,退还农民112.2万元。围绕减轻农民负担、促进农民增收,建立健全了税收征管体系,规范了收支行为。市乡两级财政部门从票据管理入手,认真落实收支两条线,对各涉农部门收费进行监控。2002年,农民亩平均负担一下降到88.4元。

涉农收费一旦规范,靠收费养人的一些单位和人员就难以生存,一些干部职工开始坐不住、闲不住了。2002年,仅乡镇、办事处主动辞职的就有197人,有力地推动了干部职工的分流。

事业单位转体：以钱养事

2004年,湖北省委、省政府决定在全省推行乡镇综合配套改革试点。安陆市撤并乡镇机构、减人减事减支的做法得到了省委、省政府的肯定,随即被确定为7个试点县市之一。

安陆市对全市乡镇办事处事业单位进行了转体改制。乡镇事业单位中只保留财政所一个直属事业单位,乡镇经营站职能并入财政所,其他兽医站、计生服务站、农业技术服务站、水产水利农机服务站、文化服务站、村镇建设环境保护站、乡镇企业服务站、社会事务服务站等事业单位全面转换机制,按照公益性和经营性职能分开的原则进行职能剥离。行政职能交给乡镇“三办”,执法职能上交市一级行政主管部门,经营服务性职能交给转制后的单位。转制后的单位为自

主经营、自负盈亏的企业或中介机构,走企业化、市场化、社会化的路子。各地根据各自实际,自主自愿,依法组建新的服务性经济实体,站所由事业单位变为企业,具有独立法人资格,“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”,还可接受乡镇政府委托,从事一些公益性服务活动,享受政府专项补贴。全市15个乡镇处共组建各类服务公司120个,从业人员达687人。

安陆市对分流后的社会服务性工作引入市场机制进行规范,变过去的“以钱养人”为现在的“以钱养事”。机构精简了、人员精简了,但财政部门对公益性服务的投入并没有减,就是为了保证公益性事业有人办、办得更有成效。

完善配套：建立机制

要巩固改革成果,保证改革稳步前行,必须得有一套完整的配套机制。安陆市乡镇综合配套改革后,为保证乡镇政权正常运转、达到以钱养事的目的,针对乡镇财政收支结构的变化,市财政部门及时建立新机制,调整和完善乡镇财政管理体制,实行“乡财乡用市指导”。

考虑到乡镇财政收入历年完成情况,为合理确定收入基数,挤干乡镇收入水分,调动乡镇完成收入任务的积极性,从2003年起,连续三年下调农村乡镇工商税收任务,每年下调200万元。2007年,进一步调减乡镇收入任务,挤掉水分675万元。将乡镇财政支出范围明确为乡镇政权正常运转支出、社会事业发展支出、民政优抚、道路建设、补助村级支出等,科学界定乡镇事权,设公益性岗位645个。对乡镇比照部门预算管理,撤销乡镇金库。市财政局指导乡镇编制部

门预算支出,将乡镇行政人员工资纳入市财政直发。根据乡镇年度财政收入计划,按现行乡镇财政体制,将各项体制补助和上级转移支付全部打满打足,减去各项上交,测算出乡镇可用财力,在财力范围内安排部门预算支出。首先安排乡镇基本需求支出,然后根据财力安排偿债支出,偿债后仍有结余的乡镇可增加公用经费和乡镇建设支出。乡镇可用财力不能保证基本需求支出的乡镇,由市财政给予转移支付补助。乡镇基本需求支出包括行政人员工资、工勤人员工资、遗属补助、事业发展支出、民政优抚、五保供养、村干部岗位成本和行政基本公用经费。在保证工资和税改支出按时发放的基础上,根据乡镇收入完成情况对乡镇调度公用经费。对买断分流后的干部职工不仅给予合理补偿,而且对过去欠缴的养老保险全部补缴到2003年,推行乡镇机关事业单位工作人员养老保险制度,解除了分流人员的后顾之忧。对村干部推行岗位成本管理,将村干部报酬与差旅费、电话费、生活招待费等非生产性支出合并起来,按一定比例分解到各工作岗位,定额捆死,实行村干部岗位目标责任制、费薪合一制和报酬财政直发制,年底进行目标责任考核,兑现报酬,发给个人,有效调动了村干部创业的积极性。

如今的安陆市,乡镇政府的管理效率提高了,各项事业发展有保障了,服务水平提高了,财政负担减轻了,干部职工拿到财政直发工资后为民服务的干劲更足了,农民增收后露出了满意微笑……处处是一幅幅和谐的画面。目前,安陆市正在推行村组合并工作,新一轮改革已经扬帆启航。

(作者单位:湖北省安陆市财政局)

责任编辑 李艳芝