

安徽金寨：创新农村基层工作机制

安徽省金寨县是国家扶贫开发工作重点县，近年来，紧紧围绕解放和发展农村生产力这条主线，在农村综合改革中，以改进农村公共品的供给方式为突破口，在建立服务为先的基层行政管理体制和覆盖农村的公共财政管理体制方面迈出了实质性步伐，为统筹城乡发展、构建和谐社会发挥了积极的作用。

(一)以落实国家惠农资金为落脚点，创新财政补贴农民资金管理和发放机制。近年来，国家对农村采取了“多予、少取、放活”的方针，财政直接补贴给农民个人的资金项目和数额逐年增加。为改变资金多头管理、多渠道发放的局面，金寨县从2004年起，按照“整合资金、规范管理、集中打卡、社会化发放”的总体思路，在全国率先推行了以“指标统一下、资金一户管、服务一站办、补贴一卡发、结算一线通、收支一本账”为主要内容的财政补贴农民资金管理和支付方式改革。财政补贴农民资金实行县财政统一管理，在上级补贴政策 and 资金数额明确的前提下，县财政部门按季将补贴资金指标统一下达到各乡镇；县财政部门在县信用联社开设“财政补贴农民资金专户”，各种补贴资金直接划入“财政补贴农民资金专户”，实行专户管理，

封闭运行；在乡镇财政服务大厅设立“财政补贴农民资金管理窗口”，由财政所负责收集各相关部门提供的单项清册，依据政策对单项清册进行审核汇总，编制财政补贴农民资金汇总清册并进行公示，根据公示无异议的清册，向农户发放存折和明白卡；县财政将各类补贴农民资金进行全面整合，委托信用社统一打卡，实行“一卡式”发放；县乡开通结算网络，各项补贴资金申请、拨付均通过网络完成；乡镇财政所设立财政补贴农民资金管理台账，并根据各种补贴资金性质，设立分类资金明细账，实行专账核算。在此基础上，2007年，按照责任明确、规范操作、动态管理、政策衔接、监督检查、考核奖惩“六个实在一线”的要求，全面推行了惠民资金管理“一线实”改革，确保了基础数据和补助对象真实，为惠民资金“直通车”铺实了路基。目前，“一卡通”加上“一线实”形成了落实惠民资金的完整“链条”，从体制机制上保证了各项惠民政策不折不扣地落实。2004年以来，全县通过“一卡通”方式发放粮食直补、退耕还林补助、五保户补助、农村贫困学生“两免一补”、计生奖励扶助、小额扶贫贷款贴息、农村大病救助、民政救灾等

32项财政补贴农民资金2.42亿元，全部及时、安全到达农户手中，没有发生一起截留、挪用现象。

(二)以提高基层公共服务能力为切入点，创新政府为民服务机制。2005年3月份以来，金寨县全面推行为民服务全程代理制，积极探索“方便快捷，优质高效”的为民服务新机制。总体思路是以为民服务为宗旨，以乡镇服务中心为依托，对农民申请办理的事项实行“一个中心”对外、“一个窗口”受理、“一条龙”服务，实现了财政补贴农民资金“一卡式”发放、行政审批和公共服务“一站式”办结、行政事业性收费“一票制”收缴。基本模式可概括为“两设立、三规范、四整合、五建制”。即：依托乡镇原有的财政服务大厅设立乡镇政务服务中心，受理群众办事申请，为群众提供相关政策和法律咨询，接待群众来访，同时在村设立为民服务代理点，帮助群众代办申请事项；规范服务范围、运作方式和操作程序；整合办公场所、人力资源、站所职能和服务方式；建立内部监督制约机制、工作协调处理机制、联合调查处理机制、监督检查机制和双向考核机制。金寨县实行为民服务全程代理制以来，共办理群众申请事项60.3万件，办结

率达99.8%。

(三)以改革公共产品供给方式为着力点,创新农村公益性服务机制。在实施为民服务全程代理制的基础上,为进一步深化农村综合改革,2006年,金寨县又积极探索建立“以钱养事”新机制,着力构建“服务主体多元化、服务行为社会化、服务形式多样化”的新型农村公益性服务体系,逐步实现“以钱养人”到“以钱养事”的转变。在实施过程中,首先,明确规定县乡两级政府是提供农村公益性服务的责任主体;其次,坚持“统筹兼顾,突出重点”的原则,将现阶段农业技术服务、畜牧技术服务、水利技术服务、文化体育服务、广播电视服务等8大类30项技术服务作为“以钱养事”的重点项目;第三,遵循社会化、市场化的改革方向,打破区域界限,面向社会公开选择符合行业规定资质的单位和个人,参与农村公益性服务,切实增强市场活力;第四,对纳入“以钱养事”的服务项目,一律实行政府采购、合同管理,依法确定合同双方的责任、权利和义务,合同一经签订,一切按合同办事,不受行政干预;第五,在不减少原有的农村公益性服务投入的同时,将上级转移支付的农村公益性服务等资金全部用于“以钱养事”项目,将常规性、常年性的服务经费按规定纳入财政预算,对重大突发事件需要的经费,由财政按程序追加,确保农村公益性服务财政投入的主渠道;第六,对合同承担主体履行服务情况进行考评,半年一初评,全年一总评,考评结果与服务主体经费拨付挂钩。目前,金寨县已对农业实用技术培训、农业综合开发项目工程监理、水利工程管护、新农村建设示范村村容保洁、科技特派员创业示范工程、猪链球菌防疫、农村电影放

映“2131”工程等7类公益性服务项目实施了“以钱养事”,深受各方面的好评。

(四)以财政改革为契机,创新财政管理机制。一是大力推行县乡财政体制改革。2003年金寨县坚持预算管理权不变、资金所有权不变、财务审批权不变的原则,在全省较早地推行了以账户统设、票据统管、收入统缴、支出统拨、采购统办、财务统管为主要内容的“乡财县管乡用”改革,乡镇财政管理步入了制度化、规范化、法制化的轨道。与此同时,全面实施部门综合预算,对单位预算实行定员定额管理,并将预算委托社会中介机构审核,增强了预算的公正性和透明度;严格实行“收支两条线”,将政府各类非税收入统一纳入综合财政预算管理,扭转了长期以来预算内外“两张皮”现象;按照“前台支付、后台核算”的模式,深入推进“以国库单一账户为核心,以会计统一核算为依托,以国库集中支付为主要形式”的县级国库管理制度改革,实现了国库集中支付与会计集中核算的并轨运行,提高了财政资金支付效率。2006年以来,全县累计实现采购支出11929万元,节约资金1063万元,综合节支率达11.5%。二是着力推进农村义务教育管理体制和经费保障机制改革。坚持以县为主的教育管理体制,进一步明确县乡政府教育工作职责,设立乡镇中心学校,加强对乡镇教育工作的管理、指导和监督;深化教育人事制度改革,全面启动了以校长负责制、教师准入制、全员聘用制、岗位责任制、教育教学质量监测考评和结构工资制为主的人事制度改革;以乡镇中心学校为会计核算主体,在县会计核算中心下设教育财务结算分中心,将全县45个教育单位财务

全部上收到县会计核算中心集中管理,实行“校财县管校用”,进一步规范了教育财务管理。与此同时,全面推行农村义务教育经费保障机制改革,积极探索增加教育经费投入的新途径。2006年,全面实施了农村义务教育阶段中小学“两免一补”,全县共有73796名农村中小学生受益,减轻农民负担1743.5万元。三是强力推进支农资金整合。按照“资金所有权归政府,项目实施权归部门,资金管理权归财政,效益评价权归社会”的原则,对所有财政支农资金全面实行“统一制定规划、统一申报立项、统一下达计划、统一组织实施、统一监督管理、统一绩效考核”的管理模式,最大限度地发挥了财政支农资金的整体效益。四是建立健全农村社会保障体系。按照“整合资金,政府统筹,低标准化起步、逐步提高”的思路,从2005年开始,在全省率先开展了农村居民最低生活保障制度改革试点,将五保户补助资金、农村特困群众生活救助资金、痴呆补助以及社会捐赠等资金进行归并,对农村低保对象实行分类施保,全县有32024人享受了农村居民最低生活保障;并按照“政府组织引导,农民自愿参与,多方出资,救助大病为主”的总体思路,建立新型农村医疗互助制度,到2006年底,全县参合农民达48.4万人,参合率达86.5%。与此同时,金寨县于2006年11月又在全国率先推行城镇居民医疗保险制度,建立了以城镇下岗失业人员、无业人员等城镇户口为主的医疗保障制度,在全县真正实现了医疗保险的全覆盖。

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿)

责任编辑 常嘉