

农村综合改革的路径选择

帅克

全面推进农村综合改革，从体制、机制上解决农村上层建筑的某些环节不适应经济基础的问题，既是巩固农村税费改革成果的紧迫任务，又是解决农村一系列深层次矛盾的关键所在。在一定意义上说，农村综合改革是实现农村家庭联产承包责任制以来，完善农村生产关系的又一里程碑式的改革。本文着重围绕农村上层建筑和农村公共服务两大内容，探索农村综合改革的现实路径。

一、关于乡镇机构改革

乡镇机构改革的核心问题在于转

变职能，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的基层行政体制和运行机制。

1. 转变乡镇政府职能。有学者提出取消乡镇一级政府，这种“治腕不如断腕”的方式，在现实国情下，条件还不成熟，广阔的农村还需要有一级实体政府作支撑。那么，从体制上降低乡镇在经济管理上的冲动和欲望就成了最迫切需要解决的问题。如何让乡镇政府把工作重点从直接抓招商引资、生产经营、催收催种等具体事务，转到维护社会稳定、加强社会管理和公共服务上来？第一，转其责，把不应该由

政府承担的社会事务交给市场、中介组织和村民自治组织。第二，收其权，取消乡镇实体财政，所有收入、支出上收到县。第三，减其人，大力压缩行政、事业编制和人员。第四，断其后，对乡镇所办的企业依法上划到县。

职能转变后乡镇政府具体应该干什么？比较理想的状态是：第一，为农村经济发展创造环境，稳定农村的基本经营制度，维护农民的主体地位和权益，加强对农村市场的监管，组织农村基础设施建设，完善农业社会化服务体系。第二，为农民提供更多的公共服务，加快农村教育、卫生、文化、体

件主要有：《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》（中发[2000]7号）；《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》（国发[2001]5号）；《国务院办公厅关于2001年农村税费改革试点工作有关问题的通知》（国办发[2001]28号）；《国务院办公厅关于做好2002年扩大农村税费改革试点工作的通知》（国办发[2002]25号）；《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》（国发[2003]12号）；《国务院办公厅关于进

一步加强农村税费改革试点工作的通知》（国办发[2003]85号）；《国务院关于2004年深化农村税费改革试点工作的通知》（国发[2004]21号）；《国务院关于2005年深化农村税费改革试点工作的通知》（国发[2005]24号）；《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》（国办发[2005]39号）；《国务院办公厅关于深化国有农场税费改革的意见》（国办发[2006]25号）；《国务院关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》（国发

[2006]34号）；《国务院办公厅关于做好清理化解乡村债务工作的意见》（国办发[2006]86号）；《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》（中发[2004]1号）；《中共中央、国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》（中发[2005]1号）；《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发[2006]1号）。●

（国务院农村综合改革工作小组办公室供稿） 责任编辑 方震海

育、环境保护等社会事业发展。第三，为农村构建和谐社区创造条件，加强社会管理中的薄弱环节，开展农村扶贫和社会救助，化解农村社会矛盾，保持农村社会稳定。推动农村民主政治建设和村民自治，提高基层自治能力。

2. 改革乡镇行政、事业体制。在行政体制的设置上，有的提出设立“三委一室”，有的提出“四办一所”。我认为没有必要在行政设置上过分纠缠，只要总体编制不突破，达到人员编制“只减不增”的要求就可以。

关键是如何改革乡镇事业单位的体制，妥善分离乡镇“七站八所”的行政职能。乡镇事业单位人员整体转制是改革的方向，是必过之坎，只有早改革才不被动。可探索：分清公益性事业和经营性事业，公益性事业上收到县一级，县一级可分片、区设办事处或采取委托代理办法。除农村中小学、卫生院外，经营性事业单位转为自主经营、自负盈亏的服务组织，退出事业

单位序列，改为民办非企业单位，并到民政部门办理民办非企业法人登记手续，成为独立法人，依法产生法人代表。原事业单位承担的行政职能交乡镇人民政府承担，执法职能由县级行政主管部门行使。县级业务主管部门派驻基层的机构仍按事业单位或派出机构管理，重新核定编制，办理法人登记。退出事业单位序列的人员彻底置换身份，脱离财政供养关系，按照有关政策标准补偿，并办理社会养老保险，其个人档案资料移交县级人才交流服务机构代管。

3. 妥善安置分流人员。人员分流是乡镇机构改革的难点，既要积极更

要稳妥。在分流人员中，原来的身份在界定中必须核实、弄准，分类解决，绝不能大包大揽，人为增加基数、增加负担、增加矛盾。同时，落实好分流人员的基本保障，在补助标准方面要统一，中央有统一规定就要严格按照中央的政策执行，中央没有统一规定，省一级应统一原则、范围和标准执行。积极探索妥善安排分流人员的有效途径，广泛开辟人员分流渠道，比如，鼓励到村上任职、进入中介组织、提前退休等。



4. 调整乡村布局。调整乡镇布局，整合资源配置，不是简单地“拆庙子”、“归堆堆”，如果因为乡镇布局调整不当影响了经济发展和社会稳定，就会付出更大的成本，甚至适得其反。调整应因地制宜，分类指导，不下指标，做到适度、适当、慎重、稳妥。乡镇区划调整的重点是交通通信和经济发展较好的平原地区和丘陵地区。

为确保乡镇机构改革的顺利进行，在财政政策上建议：一是“十一五”期内，中央和省级财政对市县的相关财力性补助和专项补助不因乡镇撤并、编制精简和人员分流而减少；二是中央财政在计算分配新增补助资金时，要根据各地乡镇机构改革和人员分流

程度等因素予以考虑；三是对财政资金调度确有困难的市县，在资金调度上给予支持，超调的财政资金，在以后年度的转移支付资金中分年抵扣。

二、关于农村义务教育管理体制

农村义务教育管理体制关键是要做好两件事情：一是落实好“钱”的问题，建立和完善政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长、管理以县为主的教育投入机制；二是办好“事”的问题，整合、利用好教育资源，提高教育教学质量。

1. 保障经费，用好经费。近几年来，中央财政对农村义务教育的投入逐年增加，地方财政也达到了“三个增长”，基本实现了中央拿大头，各级政府按比例分别负担，农民基本不承担的农村义务教育经费保障机制。但用好农村

义务教育经费也是一篇大文章，需要加强监督管理。第一，进一步完善教育财务管理制度。按照财政国库管理制度改革的要求，探索建立在财政部门监管下的“市、县教育会计结算中心”，或在财政国库支付中心设立教育经费专柜或专组。第二，对上级财政补助和本级财政预算安排的教育经费以及按收支两条线管理的“一费制”收费收入应采取方便、快捷的方式，及时拨付到学校。学校收费缴入财政专户，并纳入部门综合预算管理。第三，建立农村教育经费投入和管理公告制度，每年省对市、县教育经费的投入和管理情况进行公告。

2. 优化资源，用好资源。按照“小

学就近入学、初中相对集中”，以及“方便学生上学、不增加学生经济负担、保证教学质量”的原则，积极稳妥地推进农村中小学布局结构调整，合理配置城乡教育资源，逐步缩小城乡之间义务教育发展差距。改善办学条件，加强教育、教学管理，开展城乡学校对口支援，鼓励城市教师到农村任教，建设农村中小学现代远程教育体系，提高教育资源利用率。深化教育人事制度改革，加强农村中小学教师队伍建设，严格教师资格制度，创新教师补充机制，建立教育教学质量监测考评制度，全面推行教职工聘用制，提高师资水平。

三、关于县乡财政管理体制变革

县乡财政管理体制变革相当复杂。除了钱的问题之外，还有上下级政府之间财权、事权的划分问题，财政分配公平和效率问题。县乡财政管理体制变革应把握好以下几个切入点：

1. 规范县乡财政体制，推行“乡财乡用县管”模式。明确乡镇的财力和事权，真正体现财力与事权相匹配，以事权定财力，以责任定财力。可探讨实行“预算统编、账户统设、收支统管、采购统办”的“乡财乡用县管”模式。这一模式的好处在于：一是减少了乡镇支出责任，从机制上缓解了乡镇财政困难；二是减低了乡镇从事经济活动的冲动和欲望，从机制上有效地防止了乡镇债务和农民负担的增加；三是完善财务审批程序，从机制上解决乡镇财经秩序混乱的问题。

2. 加大调整收入分配力度，加快建立覆盖农村的公共财政管理制度。各级财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，其比例不得少于70%。政府征用土地收益除解决失地农民的出路问题外，用于农村公益事业的比例应在40%以上，让广大农民享受发展的实惠。完善省对市县激励

约束机制，优化设计考核指标，按照不同的区域、不同的财政经济状况，确定一个基本保障标准，结合财政部“三奖一补”政策，在自身努力都还不能达到基本标准的情况下，省、市财政调平补齐。

3. 强化上级财政对下级财政的监督管理。省一级财政可采取预算管理信息监控、建立预算报告备案制度、转移支付补助资金计算分配到县（市、区）、跟踪监控重点专项资金等多种措施加强对下级财政的监督管理。县级财政也要加强对乡镇财政运行的监督，严格乡镇支出管理制度，明确乡镇支出范围，完善财务审批程序，推行乡镇财政政务公开制度，提高乡镇财政依法理财、民主理财、科学理财的水平。

四、关于建立“政府购买服务”新机制

我们在处理“三农”问题上，一方面投入不够，另一方面很多农业上的支出用在了机构和事业费的开支上，用在了“养人”上，对其投入也缺乏绩效考核。这就迫切要求建立农村公益事业投入管理的新机制。我们认为，采用“政府购买服务”的方式是最现实最可行的。

乡镇事业单位整体转制后，原承担的行政管理和行政执法职能上收到乡镇政府或县（区、市）业务主管部门。对公益性事业的财政支出方式不再按事业人员多少拨付经费，而是按照绩效预算和市场机制的要求，实行市场运作、以事定费、购买服务、农民签单、政府买单、量化管理的“政府购买服务”新机制。具体可探索采取三种模式。第一种：定向服务制。有一定规模和资质的品牌站所，既承担乡镇政府委托的公益性职能，又从事经营性服务。对公益性服务，要引入竞争机制，由县级主管部门或乡镇政府提出服务

项目，与之签订合同，明确经费数额和奖惩办法。第二种：公开招标制。乡镇设置一定的服务项目，定项目不定人，由县级业务主管部门或乡镇政府，面向社会公开招聘具有从事公益性服务资质的人员，从事公益性服务。第三种：县级主管部门派出制。县级业务主管部门会同人事部门根据需要设置一定的服务岗位，择优录用工作人员，签订一定期限的聘用合同，派驻乡镇或区域从事专门的公益性服务。

五、关于完善“一事一议”制度

“两工”取消后，“一事一议”制度发挥了很好的作用，通过“一事一议”筹资筹劳发展村内公益事业的覆盖面逐步扩大，筹资额逐步增加。但也存在“四难”：农民开会议事难、筹资执行难、跨乡跨村跨组组织难、筹资标准低，满足需要难。可探索从三个方面来完善：

1. 发挥农民专业合作社的作用，帮助“一事一议”。通过农民专业合作社将分散的农民组织起来，根据“自愿组织、民办民营、民众受益”的原则，发展商品生产和公益事业。财政要采取政策支持农民专业合作社发展。

2. 建立奖补资金，对“一事一议”实行民办公补。通过财政补助料工费、以奖代补等有效形式，鼓励和引导农民建设公益事业。中央财政可适当扩大“三奖一补”的范围，对地方各级政府通过财政补助支持村级“一事一议”项目建设的，给予适当奖励。

3. 明确产权，鼓励社会投资经营农村小型基础设施。要加快农村小型基础设施产权制度改革，明晰产权，明确责任，按照“谁投资、谁受益、谁拥有”的原则，鼓励企业和个人投资农村基础设施。●

（作者为四川省财政厅副厅长）

责任编辑 方震海