

# 赤壁市推进农村综合配套改革的实践

■ 宋波清

近年来,湖北省赤壁市为消除影响农村经济社会发展的体制性障碍,在推进农村综合配套改革方面进行了一些探索,调整乡镇布局,规范乡镇机构设置,推进乡镇事业单位改革,分流富余人员;完善乡镇财政体制,保障乡镇政府正常运转,推动了农村社会经济健康发展。

## “拆庙并灶”,调整乡镇布局

根据农村经济社会发展状况,以人口数量、地域面积、经济发展水平为主要依据,综合考虑人口分布、地理概貌、交通通讯等因素,对乡镇设置格局进行调整。一是改革乡镇机关设置。每个乡镇机关只设党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室3个机构,不设政协,改设政协联络员1名。全市13个乡镇共精简机构26个。二是乡镇机关三定到位(定编、定岗、定人)。改革前,全市乡镇机关有干部职工844人,其中在编在岗干部734人,非在编人员110人;改革后,按一类乡镇45人,二类乡镇40人,三类乡镇35人的标准,13个乡镇机关定编数474个,实际在岗人数338人,分流396人,补偿清退非在编人员110人。三是乡镇党政班子全部实行交叉任职。改革后,党政领导班子成员由176人减少到111人。

## 综合设置乡镇直属事业单位

目前,乡镇事业机构设置不仅数量多,而且门类杂、管理乱,必须对其科学分类,限额设置。赤壁市的做法是,撤销一批、转换为企业或中介服务机构一批、精简分流一批。凡没有进入事业机构序列的单位,一律退出财政供给,撤销或整体转为中介服务机构,走企业化、市场化、社会化的路子。

一是转制单位改革到位。除农村中小学校、卫生院和财经所及延伸派驻机构以外,其它事业单位在清退非在编人员的基础上转为自主经营、自负盈亏的民营企业。赤壁市撤消了

农技站、畜牧兽医站等单位,成立了农技、畜牧兽医、计划生育、文化体育、广播电视等5个服务中心。改革前,5个转制单位共有干部职工591人,其中在编在岗326人,在编无岗18人,在岗无编89人,临时工121人,其它人员37人;改革后,5大中心共设置机构65个,确定公益性服务岗位167个,分流354人,清退临时工121人。

二是乡镇财政所改革到位。改革后,乡镇财政所、经管站合二为一,更名为财经管理所,共分流人员164名,实现了机构规范设置到位、负责人任职到位、人员精简分流落实到位、人员编制刚性管理到位。

三是规范乡镇延伸派出机构设置。根据上级要求和实际需要,赤壁市延伸到乡镇的派出机构只定土管所、林业站、交管站、水利站四家。改革前,四个部门在13个乡镇共设置事业机构47家,有干部职工476人。改革后,按工作任务大小适当设置(有的跨镇设置),重新审定机构,确定职能,核定编制、竞争上岗,只设置了31个,定编240人,减少机构16个,分流人员236人。

## 稳妥分流富余人员

推进乡镇机构改革,必须既加强编制管理,又千方百计拓宽分流渠道。

一是建立刚性约束机制,严格编制管理。将乡镇编制定编定岗到人,明确规定只有在市机构编制部门核定的编制范围内,人事部门才能核定人员和工资,财政部门才能列入政府预算范围并核拨经费。同时,实行编制工作年度审计和离任审计,对违反机构编制管理规定超编、扩编的,追究其责任。

二是严格按照编制要求精简分流。具体做法是“退、下、创、竞、歇”多法并举。“退”,就是对所有镇(办)行政事业单位的临时工、借用人员及“自费编制”人员,一律清退;对年

龄及工龄达到一定限期的实行提前退休、离岗退养或内部退休。“下”，就是从分流对象中选拔优秀中青年干部到村(社区)担任非选举产生的干部。“创”，就是鼓励自主创业、自谋职业。“竞”，就是对镇(办)机关超编的财政供养人员实行竞争上岗。“歇”，就是歇岗，让干部轮流离岗创业、就业或学习。

三是给予政策支持，为分流人员提供创业条件，解除后顾之忧。对分流人员，可给予一次性经济补偿，并办理养老、失业、医疗保险。自谋职业的，由劳动社会保障部门纳入企业下岗人员再就业的范围，享受再就业的优惠政策。

## 推行乡镇财政管理体制配套改革

改革前，赤壁市开始实行的是“确定收入考核目标，完成保既得利益、超收按比例分成”的乡镇财政管理体制，在一定程度上调动了乡镇政府培植财源、组织收入的积极性，提高了乡镇财政基本保障能力。但在执行过程中仍存在一定弊端。一是由于各乡镇经济发展不平衡，导致乡镇之间在财源、收入等方面存在很大差距，体制基数确定难。二是缺乏激励机制。在鼓励财源建设、强化财政监管、推进财政改革、化解乡镇债务等方面激励不够，积极性调动不充分。三是乡镇财政管理不规范。不少乡镇花钱大手大脚，超额发放各种名目的奖金、津贴和补贴等。由于支出管理失控，造成资金流失，加重了乡镇财力紧张、财政困难。

为建立与事权相匹配的乡镇财政管理体制，明确界定县(市)、乡政府支出责任，赤壁市人民政府自2006年7月1日起实行“乡财县管乡用”财政管理体制，主要内容是“核定收入

基数、保障基本支出，收入全额上划、经费均衡下拨，取消税收考核、激励转移支付”。

在收入管理上，乡镇各项税款由税务部门直接上解到市级国库，乡镇行政事业性收费、上级补助收入、自筹资金收入等预算外收入必须按规定全额纳入预算管理，与预算内资金统筹使用，实行乡镇财政综合预算。在支出管理上，硬化乡镇预算约束，坚持支出执行按预算、追加支出按程序，严控开支标准，规范支出范围，坚持申报制度，完善审批程序。乡镇按照“保工资、保运转、保稳定”的支出顺序，安排相应支出。

为了调动乡镇培植财源、组织收入的积极性，新体制完善了激励约束机制，市政府在取消对乡政府直接税收任务考核的基础上，取消原来的乡镇年终税收分成做法，引入财政激励机制，实行“以奖代补”。市财政每年从新增财力中安排一部分设立“乡镇培植财源税收增量专项奖励资金”。年终，对乡镇当年招商引资、企业扩大生产规模及进行技术改造(不含房地产开发项目)新增税收5万元以上的，按乡镇类型，依照不同比例予以奖励，一定五年不变。这种新激励机制不讲基数，只看新增，考核简便易行，得到了基层的拥护。

按照“县(市)财力下移、乡镇困难上移”的原则，2007年，市财政对乡镇机关干部的工资和规范后的津补贴实行了全额预算，仅此一项比上年增加预算446万元，彻底解决了过去少数贫困乡镇自筹资金不足、工资补助发放不到位的问题。同时，由市财政对每个乡政府安排机关工作经费20万元，13个乡镇共计260万元，仅上述两项2007年市财政就对乡镇增加预算706万元。对乡镇所欠的财政性债务，如国债、世行贷款、

农业综合开发有偿使用资金等，市财政不仅不从各乡镇包干经费中抵扣，而且实行了“乡债市还”。对乡镇借支的用于改水、造林、土地整理项目的一些财政专项资金，由市财政统一偿还。为了帮助乡镇偿还上述债务，2007年市政府专门列支“乡镇还债资金”470万元，列支“普九债务偿还资金”130万元，两项合计600万元，有力地保障了乡镇政府的正常运转。

(作者单位：湖北省赤壁市财政局)

责任编辑 王文涛

