

# 推进农村综合改革的几点思考

于国安

推进以乡镇机构改革、农村义务教育改革和县乡财政体制改革等为主要内容的农村综合改革，是农村税费改革试点第二阶段的主要任务，也是农村税费改革更重要、更艰难的阶段。随着建设社会主义新农村目标的提出，推进农村综合改革面临前所未有的良好环境和强大动力，因此，当前要以新农村建设为中心，把农村综合改革与新农村建设有机结合起来，建立精干高效的基层行政管理体制和建立城乡一体化的公共财政制度，通过农村经济社会的全面发展不断巩固农村税费改革的成果，推进全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会。

一、把建立防止农民负担反弹的长效机制作为综合改革的重要任务。在新农村建设过程中，发展农村基础设施和公益事业，应特别注意尊重农民意愿和客观实际，决不能借机巧立名目乱收费、乱集资、乱摊派，随意加重农民负担。必须继续采取有效措施，强化政策落实，防止农民负担反弹，逐步建立健全减轻农民负担的长效机制。最根本的还是要加快发展农村经济、增加农民收入，加大公共财政对农村基础设施和公益事业投入。同时，坚持和完善减轻农民负担由党政主要领导负总责的工作制度，进一步完善减轻农民负担工作考核评价办法，切实把它作为考核、任用地方各级党政干部特别是县、乡镇党政领导干部的一项重要依据。继续开展农民负担专项治理工作，完善涉农税费“公示制”，农村订阅报刊费用“限额制”，农村义务教育收费“一费制”，涉及农民负担案（事）件“责任追究制”，村级财务公开制、委托代理制和专项审计等制度，切实建立起治理严格、监督有力的长效管理机制。在加强对涉及农民负担的行政事业性收费项目管理监督的同时，要重视农民生活领域收费、经营服务性收费和农民进城务工及农民专业合作社的乱收费治理和监督，严禁以经营服务性收费为名，变相加重农民负担。

二、在进一步减负尤其是在减轻农民上学看病负担上下功夫。虽然农村税费改革后农民由土地而产生的负担已

经不存在了，但由于农村教育、农村医疗卫生等改革仍未完全到位，上学、看病方面的支出居高不下，从某种程度上讲比税费负担更重。因此，要加快推进农村义务教育管理体制、农村医疗卫生体制等方面的改革，力争在进一步减轻农民负担方面取得新突破。继续巩固和完善“以县为主”的农村义务教育管理体制，建立各级政府间责任明确、依法保障的农村义务教育经费分担机制，完善农村义务教育经费保障机制。财政部门应不断调整支出结构，改变教育经费分配偏向高等教育和城市义务教育的倾向，加大对农村义务教育经费的保障力度。继续重点做好治理教育乱收费工作，加大监督检查力度，切实减轻农民的教育负担。同时，继续深化农村医疗卫生体制改革，切实解决农民看病贵、看病难的问题，防止农民“因病返贫、因病致贫”。要加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设，健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系，建立与农民收入水平相适应的农村医药管理体系和农村医疗服务体系。当前，在积极推进试点、尽快在农村普遍推行新型农村合作医疗制度的同时，应加大财政对卫生事业的投入力度，并鼓励各种社会力量参与发展农村卫生事业，为农民看病提供更多更好的便利条件。特别是在建立规范合理的农村医疗卫生收费标准上下功夫，这更应成为各级推进农村综合改革工作的重点。

三、在精简机构人员的同时更加重视乡镇政府职能的转变。要使乡镇机构人员更好地适应新农村建设需要，必须进一步深化乡镇改革，重塑乡镇政府职能。今后应从单纯“减人”转到以抓职能转变为重点，努力建设服务型、法制型政府。如山东的五莲等地，结合乡镇机构改革，成立农村事务服务中心，把乡镇人员派驻到村，为农民提供农技推广等服务，既减轻了机关人员压力，又解决了基层对农机服务人员的需求，直接服务“三农”，收到了良好效果。因此，乡镇机构改革应把职能重新定位作为重要目标，真正达到为农村提供各项公共服务和公共设施的目的。

四、通过完善县乡财政体制进一步增强基层的自我保

障能力。在当前基层事权、财权严重不对称的情况下,仅靠转移支付很难从根本上解决基层财政困难,而且转移支付层次过多、链条太长,甚至村办公活动场所、村干部工资也得靠中央转移支付解决,体制的效率太差,不仅制约了乡镇政府职能作用的发挥,而且也影响了乡村工作的积极性和主动性。因此,在完善县乡财政体制、缓解县乡财政困难问题上,要转变角度、调整切入点,从界定基层政府职能和事权入手,明确各级特别是县乡应该“干哪些事”、“需要多少钱”等,通过“以支定收”的办法确定体制补助数额和转移支付规模。适时调整中央与地方以及各级财权与事权关系,进一步完善分税制财政体制,合理确定财政收入分配格局,在体制设计上保证基层财力需要。同时,对中央各部门要求地方配套资金的项目应进行清理,明确各级应承担的责任,切实减轻基层配套的压力,赋予地方基层财政自主安排财力的必要权力,充分发挥体制的效率作用。

**五、把解决乡村债务问题作为农村持续稳定发展的大事来抓。**一方面应防止新农村建设增加新的债务。新农村建设是一项长期系统工程,不可能毕其功于一役,必须量力而行,制定长期的规划,扎实稳步推进,避免短期行为,必须高度重视新增债务问题,防止以建设新农村为名,搞新一轮的“形象工程”,坚决禁止盲目举债搞建设,形成新的债务包袱。另一方面可采取有效的措施和手段,化解消化旧的债务。山东潍坊市按照“立足自身、政府扶持、搭建平台、部门配合、贷款置换、一社一策”原则,采取“一次性集中解决,分年度处置消化”的办法,一年就化解了农信社乡村债务10亿多元。因此,在化解债务问题上,首先要消除地方的等待观望、怕吃亏思想,明确政策和态度。同时,要建立化解债务的激励机制,对各地妥善化解乡村债务取得实效的,中央和省市财政应拿出专项资金给予奖励。如山东省从

2005年开始,结合缓解县乡财政困难,对财政困难县按时归还政府债务按5%比例给予奖励,据初步统计,51个省级财政困难县一年化解债务3亿元左右,效果很好。

**六、建立有利于促进新农村建设与农民民主管理的新机制。**农村综合改革要在促进民主管理上多做文章,把新农村建设与农民民主管理紧密结合起来,建立“民主决策、自主申报、自我管理、动态监督”的机制,变“自上而下”为“自下而上”,变“要我搞”为“我要搞”,变政府主导型为政府和农民互动型。对需要农民出资兴建的公益项目,必须经过农民民主决策,按照“谁投资、谁受益”的原则,由受益群众自行“一事一议”。政府可以按照实施结果,给予一定的鼓励和奖励。建立财政资金与“一事一议”吸附连动机制,对通过农村“一事一议”筹资完成的集体农田水利建设、植树造林、修建村道路、改善环境卫生、村公共设施维护等公益事业,采取“民办公助”的办法,提高农民“一事一议”的积极性和成功率。

**七、适应新农村建设的要求不断拓展农村综合改革的内容范围。**随着新农村建设提出,农村综合改革应不断拓展改革范围,把农村经济体制改革列入重要议事日程,包括农村产权制度改革、农村流通体制、农村土地制度改革等,从根本上解决影响农村生产发展的障碍问题,全面激发农业和农村经济发展活力,保护好农民的合法权益。尤其是要加快土地制度改革步伐,进一步稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制,发展多种形式的土地规模经营;完善对被征地农民的合理补偿机制,加强对被征地农民的就地培训,拓宽就业安置渠道,健全对被征地农民的社会保障,等等。

(作者为山东省财政厅副厅长)

## ●动态

### 山东莱西：逐步完善新型农村合作医疗制度

2004年9月起,山东省莱西市委、市政府决定在全市全面推行以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,以提高农民抵御大病风险的能力,逐步解决农民看病难问题,并在实践中逐步完善了这一制度。一是简化住院结报程序。市财政投资建立农村合作医疗局域网,实现了合作医疗工作的计算机网络化管理,参保农民可以直接到本镇医保专管员处进行网络结报,使结报时间由原来的20天缩短到7天以内。此外,还在三所医院进行了参保农民住院费现场结报试点。二是为参合农民进行健康查体。2005年共为全市18万参合农民进行了一次免费健康查体和免费发放5元钱的常用药,并为查体农民建立了家庭健康档案。三是根据基金的结余情况,提高参合农民的住院报销比例,降低起付标准。具体由原来的201-1000元结报20%、1001-2000元结报25%、2001-5000元结报30%、5001-10000元结报40%、10000元结报以上50%,改为51-5000元结报35%、5001-10000元结报45%、10000元以上结报55%。通过提高结报比例和降低起付标准,使参保农民医疗费平均结报比例由12%提高到20%左右。

(赵琨 邢兴涛)