

本油料树种适生范围广,耐干旱贫瘠。农业综合开发通过扶持木本油料项目建设,既增加了农民收入,又绿化了荒山,减少了水土流失,加快了生态脆弱地区的植被恢复步伐,改善了农村生态面貌和人居环境。

(财政部国家农业综合开发办公室供稿,
姜玉明执笔)

创新财政奖补机制 破解村级公益事业建设难题

村级公益事业建设一事一议财政奖补是适应农村税费改革后农村公益事业建设新情况,破解农村公益事业建设难题的一项重大制度创新。自2008年中央在黑龙江、河北、云南三省试点以来,进展顺利,成效明显,得到了广大基层干部和农民群众的衷心拥护和支持。2008—2011年,各级财政共投入一事一议财政奖补资金1050亿元,带动村级公益事业建设总投入2800多亿元,共建成98.5万个项目,亿万农民从中受益。

一、一事一议财政奖补政策出台的背景及主要内容

农村税费改革前,村提留、乡统筹和农村劳动积累工、义务工(以下简称“两工”)是村级公益事业建设的主要来源。农村税费改革逐步取消了村提留、乡统筹和“两工”,规定村级公益事业建设所需资金、劳务实行村民一事一议。但是,在原有投入渠道受限的情况下,由于存在“事难议、议难决、决难行”等问题,一事一议筹资筹劳工作开展不顺利,远远不能满足村级公益事业建设投入的需求,农村公益事业建设投入总体上呈下滑趋势,制约了农村基础设施的改善和公益事业的发展。针对取消农业税和“两工”后农村公益事业建设中出现的新情况,党中央、国务院高度重视,国务院领导多次作出批示。2008年中央明确提出,“要探索建立农村公益事业建设新机制,支持建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度试点”。按照中央要求,2008年,国务院农村综合改革工作小组(以下简称工作小组)、财政部、农业部在调查研究、总结地方经验的基础上,首先选择黑龙江、河北、云南三省开展了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作。

一事一议财政奖补本着改善农村民生和促进基层民主的目标,遵循民办公助原则,以尊重农民意愿和不加重农民负担为前提,以自愿筹资筹劳为基础,对按村民民主议事程序议定开展的村内公益事业建设项目,通过以奖代补的方式给予适当财政奖补,以此调动农民参与村级公益事业建设的积极性,推动社会主义新农村建设,促进城乡基本公共服务均等化。财政奖补范围主要指村内户外农民共同受益的公益事业,包括支农资金没有覆盖的村内道路、农田水利、村容村貌改造、农村新社区建设,以及村民通过民主程序议定需要兴办且符合规定的其他公益事业建设项目。

政府奖补工作坚持三个基本原则:一是民主决策,筹补结合。一事一议财政奖补项目必须尊重民意,通过规范的民主议事程序,将建什么、怎么建等交由农民说了算,在农民筹资筹劳、社会捐资、村集体投入进入专户后,政府给予适当的奖补。二是直接受益,注重实效。一事一议财政奖补项目必须立足村内户外和农民共同受益,充分考虑村集体经济组织、农民和地方财政的承受能力,重点支持农民需求最迫切、反映最强烈、利益最直接的村级公益事业建设项目。三是因地制宜,分类指导。一事一议财政奖补坚持分级管理、以县为主,不搞“一刀切”,充分发挥县乡政府熟悉农村、贴近基层的优势,鼓励和授权基层因地制宜地开展村级公益事业建设。

二、一事一议财政奖补工作试点的两个阶段

(一)局部试点阶段。为巩固农村税费改革成果,探索农村公益事业建设的新机制,国务院农村综合改革工作小组办公室会同相关部门开展了大量调查研究工作,及时总结黑龙江等省经验做法,经过反复征求意见,于2007年向国务院上报了《关于建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度的意见》试点工作的请示,引起了国务院领导的高度重视和认可,回良玉副总理批示“赞同先行试点,总结经验,完善政策,逐步扩大”。2008年,按照中央要求,工作小组、财政部、农业部在调查研究、总结地方经验的基础上,联合下发了《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补工作的通知》,选择黑龙江、河北、云南三省和其他省(市、区)部分地区开展试点工作,要求试点省份结合实际制定具体实施办法,非试点省份可自主选择少数具备条件的县开展试点。

(二)扩大试点阶段。2009年,在总结三省试点经验的基础上,工作小组、财政部、农业部联合下发了《关于扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点的通知》,将全省范围内开展试点的省份扩大到10个,并在7个省份进行局部试点,全国试点的县达到1045个。2010年,按照试点工作部署,工作小组、财政部、农业部又联合下发了《关于做好2010年扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》,将全省范围内开展试点的省份扩大到21个,并在6个省份进行局部试点,其他4个省份自主进行试点。2011年,中央决定在全国全面推开一事一议财政奖补工作,包括新疆生产建设兵团和黑龙江、广东两个中央直属垦区在内,都纳入了一事一议财政奖补工作范围,当年受益农民达到4.7亿人。

三、一事一议财政奖补工作的成效和存在的问题

(一)一事一议财政奖补工作的成效。一事一议财政奖补政策实施以来,建起了一批农民需求最迫切、受益最直接的村内民生项目,有效改善了农民生产生活条件。通过一事一议财政奖补政策的引导,带动了农民筹资筹劳、村集体投入、社会捐赠赞助等社会投入,构建了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐赠赞助”的村级公益事业建设多元投入机制。这项政策创新了财政支农的体制机制,推动了农村基层民主

建设,完善了乡村治理结构,促进了农村社会和谐稳定。

1. 创新了民办公助、以奖代补机制,形成了村级公益事业建设多元化投入格局。一事一议财政奖补坚持农民先议后筹、先筹后补,所有项目必须经农民民主议定后,方可按省级政府确定的标准筹资筹劳,并在农民筹资筹劳到位后给予相应的财政奖补,充分体现了民办公助的性质,发挥了财政以奖代补的引导带动作用,构建了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐资赞助”的村级公益事业多元化投入格局,壮大了村级公益事业建设投入来源,形成了村级公益事业发展的长效机制。由农民自主议定项目、办群众真正关心的事,已成为基层干部群众的共识。县乡政府因势利导,顺势而为,发挥一事一议机制灵活的作用,将一事一议作为整合涉农资金的重要平台,集中财力办多数农民想办的公益事业,确保干一件、成一件、管长远。

2. 构建了农村公共服务自下而上的民主决策机制,调动了农民参与公益事业建设的积极性。一事一议财政奖补打破上级说了算、政府主导项目建设的传统模式,实行议字当先、让农民说了算,构建了农村公共服务自下而上的民主决策机制,这是一项重大而有意义的制度创新,它把项目建设的知情权、参与权、决策权、监督权和评判权,通过民主议事、公开公示等形式直接交给农民,把工作做到农民的心坎上,让农民共享发展成果,得到了农民的衷心拥护。广大农民从过去“要我干”变成现在“我要干”,从办“公家”的事变成干自己的事,激发了农民参与公益事业建设的热情,掀起了多年来少有的村级公益事业建设高潮。

3. 搭建了基层党委政府为农服务的平台,探索了新形势下乡村治理的有效形式。一事一议财政奖补让基层干部找到了新形势下联系群众的抓手和服务“三农”的平台,基层干部在组织动员农民议事中了解群众,在项目实施中联系群众,在为农民办实事中服务群众,在为农民解难事中赢得群众,起到了办民事、凝民心、聚民力的作用。一些地方在财政奖补项目建设中,村民自行协商解决项目建设占地、换工帮工等问题,有的甚至无偿拆除自家房屋和牲畜圈舍等,主动为公益事业让路,一些积淀多年的矛盾和纠纷因此得到化解,邻里和谐、互帮互助蔚然成风。

4. 促进了农村基层党组织建设,巩固了党在农村的执政基础。随着一事一议财政奖补工作深入开展和奖补政策深入人心,一些地方将能否组织农民议事、能否带领农民办实事作为衡量村两委班子是否得力的一项重要指标。很多地方村两委干部和党员群众不计得失,无私奉献,积极作为,用实际行动赢得了民心、树立了威信,基层党组织的凝聚力、号召力和战斗力进一步增强。在村级换届选举中,一些缺乏组织能力、不能为农民办实事的村两委班子落选就是一个例证。据浙江省一些市县组织部门调查,2011年村级组织换届选举中,当地没有开展一事一议财政奖补的村,村干部连任率只有50%,开展过的村连任率高达80%以上。一些青年农民在投身村级公益事业建设中,提高了对党的认识和理解,积极向党组织靠拢,为农村基层党组织增添了有生力量。

实践充分证明,村级公益事业建设一事一议财政奖补制

度是一项得民心、顺民意的“民心工程”和“德政工程”,得到党中央、国务院的充分肯定,得到地方各级政府和社会各界的普遍赞扬,得到广大基层干部和农民群众的衷心拥护。一事一议财政奖补制度作为一项制度安排和机制创新,在农村公益事业建设中显现出强大的生机和活力。

一事一议财政奖补工作取得的成绩主要有:一是坚持农民自愿,规范操作程序,严格控制筹资筹劳标准,努力防止加重农民负担。二是坚持因地制宜,贴近农业农村发展实际,重点解决多数群众受益的公益事业,务求给老百姓带来看得见摸得着的实惠。三是坚持制度创新,充分发挥民办公助和财政资金“四两拨千斤”的作用,调动社会各方面投入村级公益事业的积极性。四是坚持强基层打基础,促进村民自治和基层党组织建设,改善农村社会管理和公共服务。

(二) 一事一议财政奖补工作存在的主要问题。一是农村公益事业建设欠账多,现有财政奖补资金投入与农民不断增长的需求还有较大差距。我国农村经济发展普遍较为落后,尤其是中西部地区贫困面大,财政投入能力和农民筹资能力有限,农村生产生活条件艰苦。到2011年底,云南、贵州两省分别有64%和60%左右的自然村寨尚未通道路或道路尚未硬化。据贵州省测算,全省平均一个自然村寨仅交通、水利等基础设施就需投入200万元左右,全省有17.68万个自然村寨,合计约需340亿元,按现有的投入水平来看,实现全部覆盖大约需要20年的时间。云南省江川县白家营村前竹园村民小组,700多人只有一个公共厕所,卫生条件脏乱不堪,老百姓反映十分强烈。二是农民需求千差万别,尽管目前基本能覆盖到行政村,但村组之间、项目之间覆盖率和受益面仍然不平衡,与农民普遍受益的要求还有差距。由于财政奖补项目让老百姓得到了看得见、摸得着的好处,广大农民群众对通过一事一议开展村级公益事业建设的积极性非常高,但在现有资金量有限的情况下,出现了农民排队等现象,使得基层在选取奖补项目时面临着如何兼顾点与面的难题。乡村干部普遍反映,如果扩大财政奖补覆盖面,则会降低对单个项目的奖补力度,办不成什么事;如果增加对单个项目的支出力度,则势必减少覆盖面和受益人数,一些排不上队的村意见较大。三是一事一议筹资筹劳政策性强,财政奖补工作环节长,资金项目管理严格繁琐,与基层简便易行的要求还有差距。一方面,一事一议筹资筹劳涉及到农民负担等敏感问题,如果不严格按民主程序议事、定事,不按省定标准筹资筹劳,就会触碰农民负担的底线,具有很强的政策性;另一方面,财政奖补项目须由村级申请、乡级初审、县级审批自下而上逐级申报,项目批复要经县、乡再到村自上而下决定;同时,按照先议后筹、先筹后补的要求,只有农民筹资筹劳、村集体投入等资金进入乡镇财政(或筹资筹劳)专户后,才可拨付兑现。为强化监管,切实将好事办好,这种几上几下的程序性要求和重点环节的防控必不可少,但确实手续比较繁琐,特别是乡村干部操作起来颇感麻烦,不易适应。

(国务院农村综合改革工作小组办公室,

梁昊供稿)