

编者按：从2006年起，我国全面取消了农业税，延续2600年的“皇粮国税”正式退出历史舞台，这标志着我国农村改革进入了一个新的阶段，这就是以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革阶段。农村综合改革是一次重大的制度创新和社会变革，对巩固农村税费改革成果、推进社会主义新农村建设具有重大意义。为此，从本期开始，本刊专门设立“农村综合改革”栏目，在国务院农村综合改革工作小组办公室的指导下，发布政策信息，解答热点难点问题，交流工作经验，以期全面推进农村综合改革提供舆论支持。

全面推进农村综合改革

赵 杰 ●

9月初，国务院在北京召开了全国农村综合改革工作会议，温家宝总理出席会议并作重要讲话，明确提出了农村综合改革的目标和主要任务，安排部署了下一阶段以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革。就贯彻落实全国农村综合改革工作会议精神，全面推进农村综合改革，我谈几点看法。

一、深刻认识推进农村综合改革的重大意义

从2006年起，我国全面取消了农业税，这是一件具有划时代意义的大事，影响深远。全面取消农业税，标志着农村税费改革进入了以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革阶段。全面深化农村综合改革，对巩固农村税费改革成果、推进社会主义新农村建设具有重大意义。

(一)农村综合改革是巩固农村税费改革成果的必然要求。农村税费改革六年来，通过正税清费、减免直至彻底取消农业税，每年为农民减轻负担1200多亿元。与此同时，实行对种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴等。这一免一补，贯彻了国家对农民多予、少取的方针，体现了工业反哺农业、城市支持农村

的方向，扭转了长期以来农民负担过重的局面，迈出了统筹城乡发展的新步伐。但取消农业税，只是走完了农村税费改革这一步，造成农民负担过重的体制、法制、观念等深层次问题并没有得到根本解决。全面深化农村综合改革已成为取消农业税后巩固农村税费改革成果的必然要求。

(二)农村综合改革是建设社会主义新农村的重要任务。建设社会主义新农村是在农村改革发展的基础上提出的一项长期历史任务。中央关于建设社会主义新农村“五句话、二十个字”的总要求，是一个有机整体，既包括发展农村生产力，又包括调整完善农村生产关系和上层建筑。从这个意义上讲，农村综合改革既是新农村建设的强大动力，又是新农村建设的重要任务。推进农村综合改革，将为社会主义新农村建设提供体制保障、财力支持和动力源泉。

(三)农村综合改革是涉及上层建筑的重大变革。三十年来，我国农村改革迈出三大步，先后实行了以家庭承包经营为核心的农村经营体制改革、以农村税费改革为核心的国民收入分配关系改革和以促进农村上层建筑变革为核心的农村综合改革。在前两步农村改革中，对上层建筑触动较少，上层建筑方面的改革相对滞后，与经济

基础不相适应的矛盾日益突出。主要有两个问题：一是基层行政管理体制不适应农村生产力发展的要求；二是农村公共产品供给体制不适应公共服务的要求。只有坚定不移地推进农村综合改革，才能解决上层建筑与经济基础不相适应的某些深层次问题，使农村上层建筑更加适应生产力发展的需要。

二、认真落实全国农村综合改革工作会议精神，全面推进农村综合改革

根据中央要求，农村综合改革的目的是，按照巩固农村税费改革成果和完善社会主义市场经济体制的要求，力争在“十一五”期间或用更长一些时间基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革任务，建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制、覆盖城乡的公共财政制度、政府保障的农村义务教育体制，促进农民减负增收和农村公益事业健康发展，全面推进社会主义新农村建设。

(一)以转变政府职能为重点，推进乡镇机构改革。乡镇机构改革是整个农村综合改革的“重头戏”，是深入推进农村义务教育特别是县乡财政管理体制改革的基石，在农村综合改革中处于关键地位。近年来，各地对乡镇机构改革进行了积极探索，但总的看改革还没有完全到位，要继续推进。乡

镇机构改革的总体要求是：坚持因地制宜、精简效能、权责一致的原则，转变政府职能，精简机构人员，提高行政效率，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的基层行政管理体制和运行机制。

1. 从建立公共行政管理体制的要求出发，积极推进转变乡镇政府职能。这是乡镇机构改革的核心。要积极探索乡镇职能定位，推进乡镇职能转变，为农村经济发展创造环境，为农民提供更多的公共服务，为农村构建和谐社会创造条件。

2. 按照构建法制型、服务型政府的基本要求，创新农村工作机制。要坚持依法行政，规范乡镇政府行政行为，依法维护农村秩序和保护农民利益。要为农民提供高质量、高效率、低成本的服务，促进农业发展和农民增收。

3. 严守“两条底线”，努力建立乡镇运行新机制。要合理调整乡镇政府机构，严格控制领导职数。要根据职能定编定岗定员，建立编制、人事、财政等部门协调机制，全面推行乡镇人员编制实名制管理。

4. 以改革和整合乡镇事业站所为契机，建立健全农村公益服务体系和农业社会化服务体系。按照公益性和经营性分开的原则，改革和整合乡镇事业站所。公益性的要强化服务功能，经费主要由财政保障；经营性的要增强自我发展能力，逐步走向市场。市场和社会能够承担的服务，政府要逐步退出。探索适应市场经济发展的乡镇事业站所管理体制，引入市场机制，创新服务方式，增强公共服务的有效形式，避免因精简机构和人员而减少对农民的服务。

5. 以围绕提高为农民服务能力为主题，建立乡村治理新机制。要理顺政府和市场的关系，使乡镇政府从农民最需要做的事做起，把不属于政府职能范围的事务交给市场、中介组织和

村民自治组织。乡镇政府要培育引导农村中介组织和村民自治组织健康发展，健全村民自治机制，提高农民组织化程度，调动和发挥农民的积极性、主动性和创造性。

(二)以落实教育经费保障机制为重点，推进农村义务教育改革。农村义务教育管理体制改革的总要求是：建立和完善政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长的农村义务教育经费保障机制，推进农村义务教育综合改革，提高教育质量，促进教育公平。当前，推进农村义务教育改革要从两个方面展开：

1. 全面推进农村义务教育经费保障机制改革，从制度上解决农村义务教育经费紧张、农民教育负担重的问题。各地要按照《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》精神，管好用好中央财政对农村义务教育有关专项经费，不折不扣地落实地方各级政府的经费分担责任，切实保障农村中小学正常运转所需经费。

2. 加快教育部门自身改革，突出解决农村教师整体素质偏低、教学质量不高、教育资源配置不合理、农村中小学乱收费问题，不断提高办学水平和教育质量。一是要以提高农村中小学教师队伍素质为重点，深化教育人事制度改革。要加强农村中小学编制管理，全面实施教师资格准入制度，坚决清退不合格和超编教职工，创新教师补充机制，建立教育教学质量检测考评制度，促进农村教师提高素质。二是要以提高农村义务教育资源使用效率为重点，合理配置城乡教育资源。要调整教育经费支出结构，向农村倾斜。开展城乡学校对口支援，建立健全鼓励城市教师、大学毕业生到农村支教制度和特设教师岗位制度，建设农村中小学现代远程教育系统，逐步缩小城乡之间义务教育发展差距。三是要以提高农村义务教育办学质量为重点，

合理调整农村中小学布局。要按照方便学生上学、不增加学生经济负担、保证教学质量的原则，调整学校布局，改善办学条件，加强教学管理，严禁超标准建设和搞不切实际的各种达标升级活动。四是要以减轻农民教育负担为重点，切实履行好各自的责任。全面清理农村义务教育阶段的收费项目，进一步规范农村中小学收费管理，严格限制和规范代收费，坚决杜绝各种乱收费。

(三)以增强基层财政保障能力为重点，推进县乡财政管理体制改革。县乡财政管理体制改革的总要求是：按照公共财政的要求，建立健全与事权相匹配的省以下财政管理体制，明确界定县乡政府支出责任，合理调整政府间收入划分，加大对县乡政府的转移支付力度，进一步完善财政奖补政策，切实提高基层政府经费保障能力。

1. 要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业和农村的投入。要进一步调整国民收入分配格局和财政支出结构，财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，国家基本建设资金增量主要用于农村，政府征用土地收益用于农村的比例要有明显增加，保持农村公共基础设施、社会事业发展和农民生活环境改善等方面的投入不断增长。

2. 要充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，逐步建立和完善农村基础设施和公益事业投入机制。改革政府支农投资管理方式，进一步加大支农资金整合力度，提高资金使用效益。建立完善农村“一事一议”公益事业财政奖补制度，逐步形成以政府投入为引导、农民积极筹资投劳、社会力量广泛参与的多元化投入体系。加快农村公益事业产权制度改革，确保农村基础设施和公益事业健康发展。

3. 要体现财力支出向公共服务倾斜，向基层倾斜的方向，进一步完善转移支付制度。增加一般性转移支付，规

范专项补助,增强地方财政调控能力和自主分配空间。农村税费改革转移支付和发展农村教育等补助要落实到位,不能把支出缺口留给乡镇一级。完善财政奖补制度,逐步增加对困难县乡的补助,切实增强乡镇政府履行职责和提供公共服务的能力。

4. 要体现财权与事权相匹配,完善省以下财政体制。继续进行“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式改革试点,进一步理顺省以下事权关系和财政分配关系,建立与事权相匹配的财政管理体制,努力实现基本公共服务均等化,落实和完善财政对村级组织的补助政策,确保乡镇机构和村级组织正常运转。

三、需要认真处理好的几个关系

(一) 认真处理好农村税费改革与农村综合改革的关系。农村综合改革是农村税费改革的继续和深化,两者密不可分,一脉相承,是一个统一的整体。进入到农村综合改革阶段后,要着重解决好农村税费改革的一些遗留问题。

1. 坚决制止乡村发生新的债务,积极开展化解乡村债务工作。要按照国务院通知精神明确责任,加强对清理化解乡村债务工作的领导。要全面清理核实,锁定债务数额,严格执行政策,坚决制止发生新的乡村债务。要突出重点,因地制宜地确定化解乡村债务试点范围和顺序。完善地方财政管理体制,增收节支,偿还政府债务。加强村级财务管理,规范村级收支行为,推进乡镇政府职能转变,为化解乡村债务创造良好环境。

2. 认真落实国有农场税费改革政策,切实减轻国有农场职工负担。要全面落实取消农业税政策,免除农工承担的类似“乡镇五项统筹”收费,清理和规范国有农场对农工的各种收费,推进国有农场内部管理体制改革,建立完善减轻农工负担的各项制

度和监管机制,实行场务公开。

3. 创新农民负担监督管理机制,坚决制止农民负担反弹。要坚持标本兼治,强化机制约束,并做到预防与查处相结合。要严格规范涉及农民负担的行政事业性收费、罚款的管理,重点加强对农业灌溉水费电费、排涝排渍收费等经营服务性收费和农业生产资料价格等生产性费用的监管,加强对村级组织收费的监管,强化对村民“一事一议”筹资筹劳和农民专业合作经济组织收费的监管,保护农民专业合作经济组织及其成员的合法权益,做好财政对农民补贴补偿和对村级补助资金的监管。

4. 全面落实取消农业税政策,认真做好相关后续工作。要全面执行和落实好取消农业税的各项政策,及时研究解决取消农业税后出现的新情况新问题,妥善处理历年农业税尾欠,切实转变农业税征管机构职能,做好农业税征管体制调整和征收人员的转岗安置工作。要抓紧提出涉及农村税费改革有关法律法规的修订意见,及时履行有关法律程序,为巩固和发展改革成果提供法律保障。

(二) 认真处理好农村综合改革与农村其他改革的关系。一是坚持稳定和完善农村基本经营制度。稳定和完善的家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是党在农村的基本政策。要通过深化农村综合改革,保障农民土地承包权;在依法、自愿、有偿的条件下,发展多种形式的适度规模经营,进一步完善农村的土地制度。二是加快土地征用制度改革。要落实更严格的土地管理制度,健全对失地农民的补偿机制,加强土地出让收入管理并纳入地方预算,坚持市场化运作。三是推进农村金融改革。要针对农村贷款难的问题,以改善农村金融服务为目标,推进农村金融改革,构建商业金融、合作金融和政策性金融相结合的

农村金融服务体系。四是推进集体林权制度改革。

(三) 认真处理好农村综合改革与促进“三农”发展的关系。“三农”问题是我国现代化进程中全局性、根本性、长期性的问题。当前农业和农村发展还处在艰难的爬坡过坎阶段,农业、农村仍是我国经济社会发展中最薄弱的环节。要坚持以经济建设为中心,始终把发展农村生产力放在第一位,大力建设现代农业,稳定发展粮食生产,持续增加农民收入,这是“三农”工作的永恒主题。要突出重点,从农民最关心、最迫切的事情做起,解决好事关农村发展、农业增产、农民增收的大事,不断改善农民的生存生产生活条件,让农民分享改革发展的成果。要加快建立财政支农资金稳定增长机制,建立促进“三农”发展的稳定的资金投入来源。要加快公共财政覆盖农村的步伐,大力发展农村基础设施和社会事业。要创新农村体制机制,激发农村发展活力。

(四) 认真处理好农村综合改革试点与全面推开的关系。搞好试点、以点带面、完善政策、逐步推开,是农村税费改革过程中积累的一个重要的工作方法和经验。要认真处理好试点示范与全面推开的关系,选择试点,典型引路,既要讲究代表性,又要考虑面上的可推广性。要在试点的基础上全面推进,有条件的地方要先行一步,在全省范围内全面推开试点,在更宽领域、更深层次上实践探索,积累经验;暂不具备条件的省份要坚持高起点、高标准,进一步扩大市、县试点范围。要加强调查研究,加强横向交流,相互借鉴,取长补短,完善政策,共同推进改革,力争“十一五”或更长一些时间基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制这三项改革任务。●

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室副主任)