

浙江省深化农村综合改革的实践与探索

浙江省农村综合改革办公室课题组

农村税费改革取得重要的阶段性成效后,2005年浙江省委、省政府适时把工作重点转移到农村综合改革上来,选择绍兴、嘉善、北仑、开化四个县(区)开展试点工作。2006年3月在全国率先开展全省范围的农村综合改革工作,核心内容是创新农村发展体制,建立农民减负长效机制,取得明显成效。

(一)积极推进乡镇机构改革,着力转变乡镇管理职能。2006年结合浙江省乡镇党委、政府全面换届,农村综合改革把工作重点放在推进乡镇机构改革上,明确乡镇定位,理顺各方关系,转换乡镇职能。根据全省乡镇块状经济明显、商品经济发达、新农村建设快速推进以及乡镇规模较大的实际,把乡镇职能定位为“促进经济发展、加强社会管理、搞好公共服务、巩固基层政权、维护农村稳定”,把乡镇工作重点放在促进农民增收、保障农民权益、维护农村稳定上,强化农村社会管理

和公共服务职能。针对乡镇“权小责任大”和“看得见管不了”等问题,按照“条块结合、权责一致、合法有效”的原则,积极开展乡镇扩权试点工作,通过委托授权等方式把行政管理权限向下延伸。根据乡镇规模、经济社会发展水平和财政承受能力等情况,综合设置乡镇内设机构和事业单位,适度精简乡镇行政总编制和事业编制,并对党政领导班子成员实行交叉任职。

2006年,全省撤并乡镇(街道)100个。(二)调整完善“以县为主”的农村义务教育管理体制,加大城乡教育统筹力度。2006年下半年开始,全省全面实行农村义务教育经费保障机制改革,对城乡义务教育阶段的513万学生全部免收杂费,仅秋季一学期就免收5.5亿元,折算全年达11亿元。省财政对欠发达地区由此产生的资金缺口实行全额转移支付,其他地区的资金缺口由省与市县级财政按比例承担解决。对就读省内大中专院校农业种

养技术专业类的本省学生免收学杂费,对学业优秀的给予奖学金;对低收入家庭子女上中等技术学校和职业学校免收学杂费。大力实施家庭贫困学生资助扩面、爱心营养餐、学校食宿改造和教师素质提升“四项工程”。各地在加大农村教育投入的同时改革了管理措施,如温州市成立了县级农村义务教育财务集中管理核算中心;嘉兴各市区县将义务教育正常经费和基本建设经费等支出基数全部上划至县级财政。

(三)按照“财力向下倾斜,权责基本统一”的原则,推进县乡财政管理体制改革。在综合考虑乡镇发展水平、税源基础、财政规模等因素基础上,将全省乡镇分成三种类型,实行分类指导。对乡镇改为街道办事处,原则上作为派出机构,实行部门预算管理;对经济发达、财政规模较大、辐射作用明显的中心镇,进一步完善体制,赋予乡镇财政相应的责权利;对欠发达乡镇,

路口,借助县林业局帮扶,在农家宾馆和别墅的房前屋后,栽植各种花草树苗1.2万株,推进沼气、网络等现代化设施入户工程;筹资30万元建设村级标准化卫生室、文化大院和村部办公室“三位一体”的村级综合阵地。

四是严格规范管理。制定了一系列的村规民约,制作版面,制度上墙。如为了加强对农家宾馆的管理,成立了农家宾馆服务协会,吸纳宾馆业主为会员,制定章程,加强行业自律,做到统一室内用具装备、统一食宿价目

上墙、统一规范户外招牌、统一排序宾馆编号、统一共享“龙潭沟”品牌等“五个统一”,确保诚信、文明、依法经营,促进其健康有序发展。

(作者单位:河南省南阳市财政局)

责任编辑 王文涛

推行“乡财乡用县管”的财政管理方式，明确双方的责任和义务。至2006年底，全省已有403个乡镇实行“乡财乡用县管”。

(四)按照“控制债务、规范管理、化解旧债”的要求，全面开展化解乡村债务工作。省财政厅、农业厅等部门分别制定下达了《关于开展化解乡镇政府债务工作的指导意见》和《关于制止新债控制化解村级债务的意见》，将乡镇政府性债务归口财政部门统一管理。建立乡镇建设项目审批制度、政府性债务统计报告制度、债务偿还责任制和新增债务责任追究制，严格规定各地一律不得对乡镇下达招商引资指标，乡镇一律不得举债搞建设、一律不得为经济活动提供担保，坚决制止新增乡村债务。同时，优先化解因发展义务教育、兴修水利等公益事业形成的债务，县级财政从完善机制入手，通过规范管理制度、办法，促使乡镇逐年化解债务。诸暨、龙游、武义等县建立了乡镇政府负债监控、化债统筹、减债考核和监督管理机制。

(五)建立村级组织运转保障机制，确保基层政权正常运转。按照省委、省政府的要求，在全面解决村级组织活动场所的基础上，省委组织部、财政厅、农业厅联合制定了《省级财政扶持村级组织运转经费管理办法》和《集体经济薄弱村村干部误工报酬补助资金管理办法》，对村集体经济年收入低于1万元的村，省财政专项安排6000万元的专项扶持资金，加上市县配套安排的26609万元、乡镇9074万元，有力地支持了村级组织建设，解决了部分贫困村长期拖欠村干部报酬问题。同时，按照村民自愿、统筹规划、量力而行、共同受益的原则，制定了村内筹资筹劳“一事一议”管理办法，规范村级生产公益事业投入机制，积极引导村民承担公益事业义务，调动投入的积极性。大力开展村务公开、规范化建

设和示范单位创建活动，已有30%以上的村达到村务公开、民主管理、规范化建设村的标准。

由于始终贯彻保障农民利益、维护农民权利、扩大公共财政向农村覆盖这一主线，浙江省农村综合改革工作取得了显著成效。全省农民人均负担由2000年的92元下降到2006年的3.12元，由此而涉及的乡镇财政减收和农村社会事业开支经费问题全部由省和县市级财政转移支付予以保障。

(一)推动了国民收入分配关系的调整。农民负担大幅度降低，除“一事一议”筹资筹劳外，全省不再有专门面向农民征收的税、政府性收费、集资摊派和“两工”等项目，原通过向农民收费支出的农村五项事业经费均纳入县乡财政预算。同时，通过加大财政转移支付力度，政府逐步承担起农村公共产品供给的职责，重点推进农村社会保障体系建设和生产生活基础设施建设，优先解决农村公共产品供给中的突出矛盾。到2006年底，全省农村低保人数54万人，基本做到应保尽保；全省各地均实行了新型农村合作医疗制度，参保人员达2902万人，参保率达86%；196.3余万名失地农民得到基本生活保障，其中88.19万人已按月领取生活保障金；农村五保对象的集中供养比例达92.4%。

(二)推动了农村各项配套改革的实施。农村综合改革带动并推动了乡村撤并、涉农收费清理、农村价格监督网络建设等农村各项配套改革。至2006年底，全省乡、镇、村的数量分别比2000年减少38.7%、22.3%和20.8%。农村税费改革期间，全省乡镇财政供养人口减少4.85万人，村干部减少21419人，进入到农村综合改革阶段以后，进一步完善农村行政管理体制、财政转移支付制度和义务教育投入保障机制，确保了基层政权的运转和农村各项社会事业发展的需求。

(三)推动了农村上层建筑的深刻变革。乡镇职能的调整促进了农村基层组织职能和干部观念的转变，促进了上层建筑与农村经济基础相适应。乡镇的主要精力已逐步转到加强社会管理和公共服务上来，把经营性服务职能推向市场，初步实现了政府职能到位、市场职能入位、自治职能归位。建立健全乡镇政务公开和科学民主决策制度，加强对乡镇领导干部的民主监督，依法规范乡镇干部行政行为，改善服务质量和工作效率，推进了乡镇党风、政风和工作作风的好转。加强村民自治和农村集体规范化管理，推行村财村管乡审，实行村公益事业“一事一议”制度，推进村级组织民主化管理，增强了干部群众的民主意识，促进了农村基层民主政治建设。

(四)推动了城乡统筹协调发展。农村综合改革优化了农村行政和事业等公共资源配置，为城乡统筹发展注入了强大动力。农民收入继续保持较快增长，2006年，全省农村居民人均纯收入7335元，各级财政投入“三农”资金374亿元，比上年分别增长9.3%和19.9%。农村基础设施建设和环境整治进一步加强，“千村示范、万村整治”等工程成效显著。2006年累计完成852个示范村和8236个整治村建设任务，解决了农村170万人的饮水安全问题，等级公路通村率和通村公路硬化率分别达到90.2%和80.8%，“千镇连锁超市”、“万村放心店”覆盖面分别达到92.3%和96.3%，农村公共服务体系建设不断完善。

(五)推动了农村各种社会矛盾的化解。农村综合改革减轻了农民群众负担，农民合法权益得到维护，调动了农民的积极性；基层农村干部也从传统的催粮收款中解脱出来，集中精力搞好为农服务和农村社会管理，增强了干群之间的理解和信任，密切了党群、干群关系。同时，初步建立了以解

决和改善民生为前提,公平合理的新农村利益格局,农村社会各种矛盾纠纷和社会不稳定因素逐渐化解,有力地促进了农村社会主义和谐社会建设。

当前,农村综合改革工作仍面临不少困难和问题,如化解乡村债务任务艰巨,农村税费改革取消和规范了部分收费项目后,乡镇收入相对减少,但乡镇建设和社会事业发展任务越来越重,再加上长期以来农村公共产品供给不足,要求弥补缺失的呼声越来越强烈,乡镇财政压力不断加大,出现了旧债未了又添新债的问题。农村综合改革是针对传统体制机制层面的改革,工作涉及面广,改革过程中遇到的许多新问题,特别是乡镇行政执法缺乏法律法规的规范和指导。“上面千条线、下面一根针”,事事都要乡镇政府承担“一票否决”的责任,而基层政权组织缺乏相应的管理职权,乡镇“官小责任大”和“看得见管不了”的问题仍然十分突出。因此,下一阶段要在巩固现有成果的基础上,按照省委、省政府的统一部署,大胆探索,稳步推进农村综合改革工作。

(一) 稳定“三项政策”。一是稳定农村基本经营政策,在稳定土地承包关系的基础上,坚持依法、自愿、有偿的原则,搞活土地使用权流转。积极推进家庭经营的专业化和规模化,加快形成农户专业化生产与农业产业化经营相结合的新型双层经营体制。进一步加强土地管理,严格耕地保护,坚决制止乱占滥用和浪费耕地行为。二是稳定农民减负政策,要坚持标本兼治,把阶段性的减负政策与长远规划结合起来,加快农民负担立法工作,从法律上、体制上彻底消除农民负担反弹的隐患。三是支持农村发展政策,按照统筹城乡发展的要求,逐步完善城乡协调的经济、金融、就业、教育、社保、户籍、税收以及基础设施与生态建设

等政策,使农村共享城市文明。

(二) 深化“三项改革”。一是深化乡镇机构改革。进一步转变乡镇职能,增强乡镇政府依法行政能力和公共服务能力,实现乡镇政府由传统全能型、管制型向有限型、服务型、法治型转变。创新乡镇政府服务模式、转变服务观念、强化服务职能,建立权责明确、行为规范、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制。二是深化农村义务教育管理体制改革。坚持和完善“以县为主”的农村义务教育投入体制,明确各级政府的投入责任,特别要强化县级政府的统筹责任,切实将农村义务教育经费全面纳入公共财政范畴,确保及时足额到位。增加农村教育投入,整合城乡教育资源,建立城乡统一的教育体制和政策环境,让每一个农村儿童和青少年都能享有平等的教育机会。三是深化县乡财政管理体制改革。坚持事权和财力相对应的原则,加快建立农村公共服务型财政管理体制。在明确事权的基础上,进一步规范乡镇财政的支出项目和支出范围,完善县对乡镇转移支付制度,逐步提高乡镇财政保障水平,不断增强为民办事的实力。

(三) 完善“三项制度”。一是完善公共财政制度。根据浙江省财力状况较好的实际,着重于提高财政分配的公平性和有效性,以基本公共服务均等化为目标,建立城乡一体的财政管理体制。进一步完善财政转移支付办法,加大对欠发达地区的投入力度,进一步建立健全财政支农资金稳定增长机制。二是完善村级组织运转保障制度。建立和规范对村级组织的补助办法,加大村级组织补助力度,逐步将村级运转补助和干部报酬纳入财政预算。扶持发展村级集体经济,壮大村级集体经济实力,拓展村级组织服务功能。加大财政扶持力度,努力把村级活动场所建设成为村级公共服务的场所。

实行村内筹资筹劳“一事一议”制度与财政补助奖励相结合的政策,不断推进村级组织规范化建设,创新村级生产公益事业投入机制。三是完善农村社会保障制度。加快推进职工基本养老保险的全覆盖,使常年在企业务工的农民能享受基本的养老保险、失业保险和医疗保险。努力完善农村最低生活保障制度、农村新型合作医疗制度,积极探索农民养老保险办法,加快农村社会保障体系建设,不断扩大农村社会保障的覆盖面,并不断提高保障水平。

(四) 推进“三项工作”。一是加快化解乡村债务。坚持“严控新债、清理旧债”的原则,全面清理乡村两级债务,摸清负债底数,积极推行“村账乡代管”和“乡财县管”办法,健全民主理财制度,落实还债责任和计划,加快化解乡村债务。按照区别对待、分类处理原则,优先偿还农村义务教育等公益性债务。同时,建立健全新增债务公开、违反规定举债责任追究、乡镇主要领导离任审计等相关制度,严格控制新债发生。二是扩大乡镇政府职能。要按照“重心下移、能放则放”的原则,抓紧研究行政管理职能下放办法,把行政许可权和处罚权向农村延伸。三是推进农村民主管理和法制建设。推进农村民主政治建设,加快完善农村基层民主自治的各项政策制度,实现农村社会事业管理规范化、制度化。不断深化村务公开,加强法制宣传,提高农民法律意识,逐步完善农村法律服务网络体系,加强农村社会治安综合治理,妥善处理和化解农村各类社会矛盾,确保农村社会和谐稳定,促进农村经济和社会事业协调发展。

(课题牵头人: 陈国平 黄旭明
成员: 金慧群 陈东凌 尹红平 蒋晓波 许健全)

责任编辑 方震海