

“以钱养事” 服务农村

段万兵 ●

2005年7月,湖北省宜昌市夷陵区鸦鹊岭镇结合乡镇综合配套改革,按照上级的统一安排和部署,遵循市场取向、强化服务职能、创新管理办法,圆满完成了五个服务中心(原农技站、畜牧兽医站、水利站、文化站、城建站)的改制改革。两年来,通过进一步创新运行机制、完善配套措施、加强规范管理,全镇已初步建立起了“以钱养事”的农村公益性服务新机制,取得了“政府的公益性服务职能得到加强,服务质量得到提高,服务人员收入得到保障”的三赢局面。

主要做法

改革初期,鸦鹊岭镇对应转制事业单位按照收章摘牌,清产核资、锁定债权债务,组建服务中心,制定服务中心《章程》、推选产生法定代表人,签订国有资产租用协议,办理登记注册手续,妥善搞好人员分流等七个步骤进行了改革,做到了七个到位:即单位转变性质到位,人员退出事业编制管理序列到位,建立全员基本养老保险制度到位,财政保障公益性服务经费拨付和管理到位,公益性服务合同化管理到位,公益性服务人员实行资格准入、竞聘上岗到位,服务效果日常考核、奖惩兑现到位,确定了农村公益性服务“以钱养事”新机制。

1. 建立健全激励机制,确保中心

良性运转。一是严格实行合同管理制。年初,由镇政府在广泛调查研究、充分征求服务中心村民代表意见的基础上,分产业、分项目科学制定公益性服务承包合同,并量化到分值、到项目、到资金。各中心也与中心服务人员签定了细化、量化的劳动用工合同,中心按制度统一规范管理,职工受中心委托开展承包服务。二是建立健全各项规章制度。镇政府根据上级文件精神 and 改革要求出台了农村公益性服务“以钱养事”指导意见。各服务中心结合实际,分别制定了学习、值班、考勤、财务、办公、岗位责任和服务承诺等方面的制度,做到用制度管人、管事,进一步规范了服务中心的运行。三是建立内部分配机制。中心对个人按照服务数量、行业、项目、劳动强度等系数分配劳务报酬。

2. 科学划分责权利,推动转制人员走向市场。全镇对常规性、固定性的公益性服务项目,采取合同化管理方式,确保公益性职能落到实处。对非常规性、非固定性的服务项目,采取公开招标的方式落实,同等条件下,优先由各服务中心承包。

3. 健全考核体系,构建“以钱养事”新格局。年初,镇政府按照公益性服务合同约定内容,从工作职责、考核细则等方面科学制定了对各中心的考核办法,建立了“以钱养事”考核评估机制。一是规范考评程序。由政府和区

直部门组成考核工作领导小组,按照“中心自评、户评、村评、镇评和区直部门评、考核领导小组综合评定”的程序开展考评。二是建立考评内容。考核评价内容以服务合同为依据,采取“听、查、看、问”的方式进行,听取各服务中心负责人对合同履行情况汇报,查合同执行的全部过程,看现场、看效果,问服务对象的满意程度。考核实行百分制。考评得分与服务费挂钩,考核工作半年一次,年终将综合评定结果与兑现服务报酬直接挂钩。三是加强考评监督管理。考评领导小组对发包项目实行全程监管,采取定期和不定期的形式对服务人员的服务进行抽查和检查,发现问题及时督促限期整改。对服务人员工作不到位、指导失误给服务对象造成经济损失的,按照合同违约责任责令赔偿。

4. 建立财政投入保障机制,充分调动各服务中心人员的工作热情。全镇始终坚持把“农村公益性服务投入逐年增长”作为一项保障制度予以落实。一是经费直达。公益性服务费由镇财政所按合同和考核结果直拨到中心,各中心按合同兑现给中心工作人员。二是建立社会统筹机制。为服务中心人员全部建立养老保险、医疗保险和失业保险制度,由财政部门按月拨付社会保障部门。三是注重人性化管理。为解决中心人员在合同兑现前的实际困难,财政所按合同额的70%分月拨付资金到服务

中心,服务中心按月兑付给中心人员部分报酬,年终一并考核结算。2005年,全镇农村公益性服务费为57.59万元,2006年为90.26万元,2007年预计为136.90万元。各服务中心人员2006的收入水平比改革前增长30%以上。

存在问题与建议

农村公益性服务“以钱养事”新机制运行了近两年,取得了一定的成效,但在具体运作中还存在着一些问题和不足,需要在实践中不断探索和完善。

一是思想观念还需进一步转变。单位整体转制后,中心工作人员的身份由全额拨款的事业单位干部转变为自负盈亏的经济实体中凭技术和能力取酬的服务人员,虽然收入增加了,但个别人在思想上仍有疙瘩,还留恋以前吃大锅饭的事业单位体制。特别是年龄偏大、劳动技能单一的服务人员没有准确吃透改革精神,仍然存在不理解改革政策、甚至等待恢复原体制的倾向。

二是农村公益性服务职能难以界定。农技、畜牧、水利、文化、城建等行业中哪些属于应由政府埋单的公益性职能、哪些属于法律法规赋予的执法职能、哪些属于面向市场的经营职能,上级没有明确界定,乡镇在签订公益性服务合同的实际操作中不好把握。同时,在年公益性服务经费总额一定的基础上,如何科学确定具体项目服务费标准也不好把握。

三是公益性服务岗位不好确定。鸦鹊岭镇是农业大镇,有1.42万农户5.33万农业人口,有6万亩粮油、8万亩柑橘、2万亩瓜菜、5千亩茶园、8600亩鱼池、29座小Ⅱ型水库、1800台(套)农机具,年出栏生猪15万头。全镇究竟确定多少公益性岗位才能满足农村经济和社会事业发展需求很难测算。目前不得不延续了改革前的工作岗位和人员结构。

四是服务中心存在人员断层现象。

由于是“以钱养事,钱随事走,养事不养人”,中心一般不愿引进人才,而且专业院校毕业生也不愿到中心就业。全镇五个服务中心29名工作人员平均年龄43岁,年龄最大的57岁。由于继续教育没跟上,服务中心人员参加培训学习的机会少,业务知识更新慢,其素质和工作技能不适应农村经济发展的需要,服务质量和效率有待提高。

五是行政执法难到位。服务中心是企业单位,已不具备行政执法职能主体资格。而区行政执法主管部门由于人员较少、管理范围大、对基层情况不熟悉,导致一些违法行为不能得到及时有效处理。

六是常规性固定性公益服务外的阶段性、突发性公益事业如何及时有效开展,年初预算之外的服务项目经费如何筹措,还缺乏应对手段。2005年改革时确定的3年过渡期(2005年—2007年)满后如何进一步加强农村公益事业“以钱养事”新机制建设,还需要在改革政策层面上清晰地加以明确。

为进一步规范农村公益事业“以钱养事”新机制,促进改革更加深入,笔者建议:

1. 明确界定公益性服务职能。在编制农村公益性事业项目服务目录的基础上,严格区分公益性职能、执法职能、经营性职能,做到公益性职能由乡镇政府管理、执法职能上收区主管局、经营性职能面向市场运作。对由政府埋单的公益性职能,不得向服务对象收取费用;对面向市场的经营性职能,应使用税务票据,不得使用财政票据。

2. 切实加强“以钱养事”资金管理。转制服务中心公益性服务经费继续由乡镇财政所“零户统管”,实行报账制管理,做到专款专用,财政所应加强审核和监督。同时,财政所对服务中心无偿租用的国有资产(改革时经核定的国有净资产和改革后财政投入形成的资产)要加强监管,确保资产不流

失,并实现保值增值。

3. 解决执法主体不到位的问题。坚持区级行政部门的执法主体地位,严格执法人员的资格准入,不能把应由区级行政部门承担的责任转移给乡镇政府或其他组织和人员。要加强区级行政主管部门的执法队伍建设,转变作风,工作人员下移,采取划分责任区域、分片负责的方式,切实解决执法主体不到位的问题。

4. 制定项目详实、操作性强的“以钱养事”服务项目考核评价细则,建立村民代表、专业技术人员和主管局、乡镇政府相结合的考核评价机制,推行服务对象签字登记制度、服务项目台账管理制度和考核评价结果公示制度,加强对项目事前、事中、事后的全程监督,确保考核不走过场,并严格按考核结果兑现服务费,真正做到“以钱养事”、“少花钱多办事”。

5. 扶持农村公益服务主体搞好市场化运作。逐步实现服务主体多元化、服务行为社会化、服务形式多样化,真正建立政府扶持和市场引导相结合、有偿服务和无偿服务相结合的新型农村公共服务体系。同时,积极探索“中心+协会+农户”的服务模式,整合服务资源,做大做强服务中心,提高服务质量和水平。

6. 建立农村公益性服务财政保障机制,做到“三不一增”:上级转移支付中专项用于公益性服务的资金一分不挪,上级财政对农村公益性服务的资金一分不扣,区乡财政原来用于农村公共事业的经费不减,还要随着财力的好转逐年有所增加。同时,各级政府和财政部门要随着农村公益性服务任务的增加,逐步加大对从事农村公益性服务的各种服务中心在基础设施建设和设备等方面的投入。●

(作者单位:湖北省宜昌市夷陵区鸦鹊岭镇财政所)

责任编辑 王文涛