

2006 年 湖北发展蓝皮书

湖北农村新政

湖北省社会科学院

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

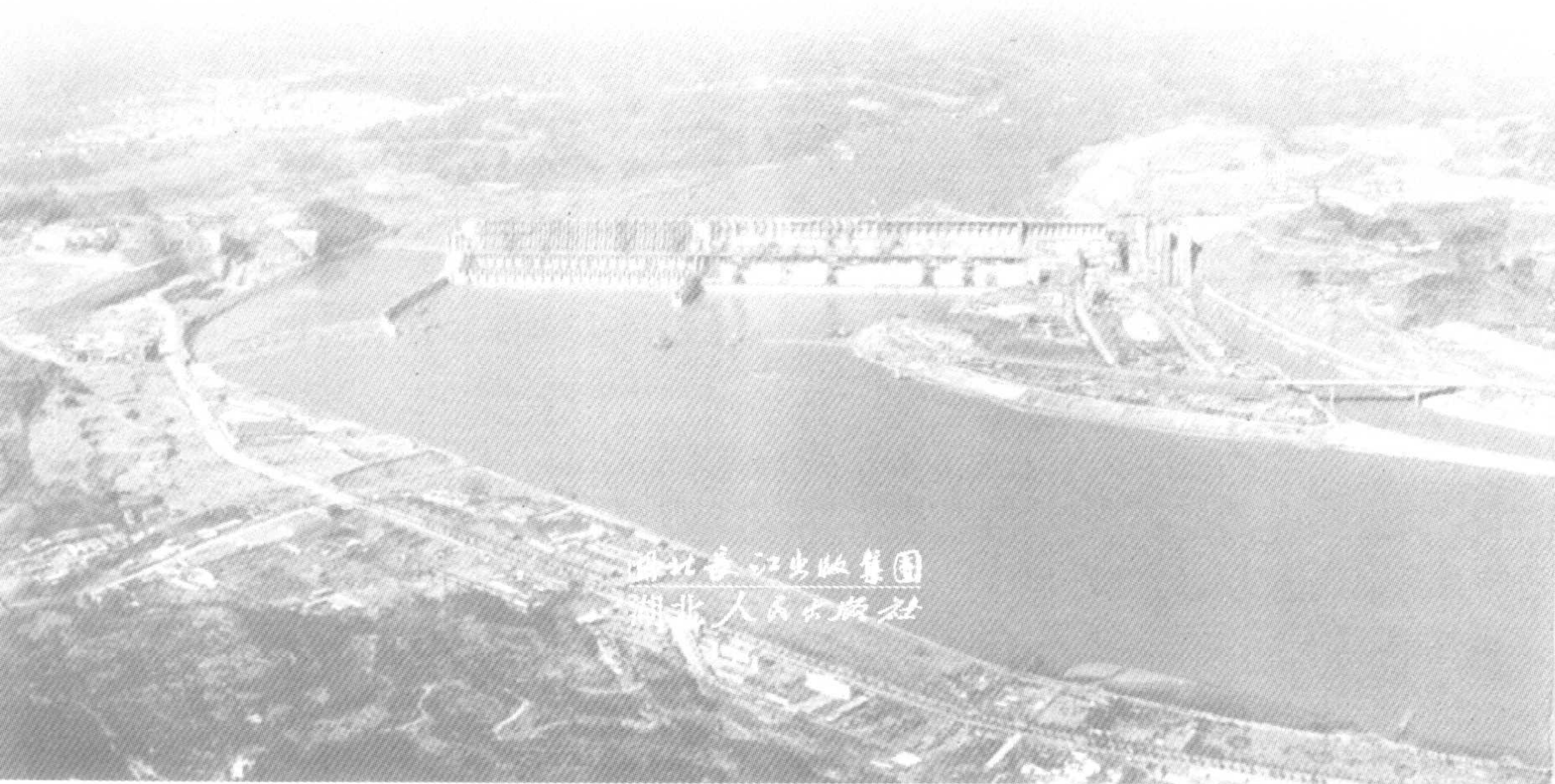
2006 年 湖北发展蓝皮书

湖北农村新政

湖北省社会科学院

主 编：赵凌云

副主编：金德万 凌 新



湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

2006 年湖北发展蓝皮书. 湖北农村新政/湖北省社会科学院.
武汉:湖北人民出版社,2006. 11

ISBN 7 - 216 - 04898 - 9

- I. 2…
II. 湖…
III. ①社会发展—白皮书—湖北省—2006
②乡镇—体制改革—白皮书—湖北省—2006
IV. ①D676.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 134730 号

· 2006 年湖北发展蓝皮书 ·
湖北农村新政

湖北省社会科学院

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社
印刷: 华中科技大学印刷厂
开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字数: 334 千字
版次: 2006 年 11 月第 1 版
书号: ISBN 7 - 216 - 04898 - 9/D · 729

地址: 武汉市雄楚大街 268 号
邮编: 430070
经销: 湖北省新华书店
印张: 19.25
插页: 3
印次: 2006 年 11 月第 1 次印刷
定价: 42.00 元

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

《2006年湖北发展蓝皮书》

编委会

主 任: 李锦章 赵凌云

副主任: 曾成贵 刘玉堂 覃道明

委 员: 陈建华 辛克政 金德万 黄 勇 田锡富
严明清 龚益鸣 邹进泰 秦尊文 朱建中
许苏民 张艳国 徐楚桥 黄长义 夏日新
黄南珊 阳小华 杨 直 李乐刚

编委会办公室成员:

严明清 袁北星 范 鹰 周海燕 李 树
龙小红 吴汉平

序言 努力探索湖北农村新政的内涵与规律

湖北省社会科学院院长、教授、博士生导师 赵凌云

2003年以来,一场被誉为“湖北农村新政”的乡镇配套改革在湖北农村展开。2003年11月,湖北省出台了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见(试行)》,标志着湖北乡镇综合配套改革全面启动。2005年7月,湖北省下发了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇事业单位改革,加快农村公益性事业发展的意见》;2006年3月又下发了《湖北省委办公厅、湖北省人民政府办公厅关于建立“以钱养事”新机制,加强农村公益性服务的试行意见》,标志着湖北省乡镇配套改革全面推进并不断深化。根据这些文件及省委、省政府部署,乡镇配套改革首先在若干地区乡镇进行试点,然后在全省各市、县、区乡镇机关、财政所、经管站,延伸派出机构、“七站八所”推开;2006年春,全省范围的乡镇配套改革基本结束,进入总结、考核验收阶段。目前,全省有改革任务的96县(市、区)1068个乡镇(办)都开展了乡镇综合配套改革,基本完成了乡镇行政机关改革,多数地方正在探索、完善“以钱养事”新机制。

湖北乡镇配套改革的阶段性进展,客观上需要从理论上对一些重大问题进行理性的总结与思考,特别是这一新政的实质是什么?这一新政的内涵是什么?这一新政的历史走向是什么?如何延续这一新政?等。只有在总结和思考这些问题的基础上,我们才能巩固、扩大和拓展这一新政的成就。

湖北农村新政本质上看是农村上层建筑的深刻变革。它顺应了农村生产关系的变革需要上层建筑发生相应变革的客观要求。湖北是一个农业大省,长期以来农村积累的体制性矛盾比较突出。改革开放以来,农村生产力出现社会化、专业化的趋势,生产关系出现所有制和分配方式多元化趋势,经济运行出现市场化趋势,传统乡镇体制的体制性矛盾进一步突出出来。改革乡镇体制,是生产力和生产关系的客观要求。另一方面,湖北农村税费改革取得阶段性成果,进入深化和拓展阶段,则提供了乡镇配套改革的历史契机。2005年,湖北省在全国取消农业税前一年宣布全部免征农业税,不仅结束了两千多年来农民缴纳“皇粮国税”的历史,也表明从此中国经济发展结束了长期通过农业积累支持工业和城市发展的战略,走上了以工哺农、以城带乡、统筹城乡

发展的新道路。这一发展战略的历史性转变,客观上催生并形成一种倒逼态势,大大提前了解决农村上层建筑与经济基础不相适应的深层次问题的时间进程,推进和深化乡镇改革成为当务之急。从指导思想上看,省委、省政府把解决制约农村发展的体制和机制性问题作为长远性、基础性、根本性的工作放在突出位置,做出了不失时机地推进乡镇配套改革的决策。可见,乡镇配套改革顺应了农村发展的新形势,呼应了“新农村”建设的重大战略,将改革前沿推向农村上层建筑领域。

湖北乡镇配套改革的内容和目的决定了它的“新政”特征。那就是,适应完善社会主义市场经济体制的要求,改革与农村生产力发展不相适应的上层建筑特别是基层政府体制。通过体制和机制创新,转变基层政府职能,构建新型农村公益性事业服务体系,切实提高对“三农”的服务水平;完善县乡财政管理体制,使公共财政的阳光普照农村;促进农村经济社会持续、协调发展。在体制机制创新中,农村公益性服务体制建设的“以钱养事”新机制和县乡财政管理体制建设的“省直管县”新体制效果显著、特色鲜明。湖北农村新政的新,新在将农村政策、农村改革、农业发展、农民增收、农村稳定、农村教育这六个方面内在统一于切实解决“三农”问题、推进新农村建设上,统一于坚持科学发展、构建社会主义和谐社会上,新在随着改革的深化和实践发展,不断为解决湖北发展的重点和难点问题提供体制性保障上。

湖北农村新政具有系统的内涵,其逻辑归属是按照市场经济和新农村建设的要求对基层政府及其运行机制进行改革。首先,转变乡镇政府职能。湖北从建立有限责任政府、建立新型的农村管理体制着眼,将乡镇政府职能概括为五句话:落实国家政策、发展乡村经济、兴办公益事业、提供公共服务、维护社会稳定,其中特别强调提供公共服务这一职能的落实。其次,推进乡镇行政机关改革,核心是“一规范三精简”:即规范乡镇机构设置,精简领导职数,精简内设机构,精简工作人员,同时逐步推进基层民主政治建设。第三,推进乡镇事业单位改革,核心是“两转三建立”:即转变经费管理方式,转变单位用人机制;建立养老保险制度,建立“以钱养事”新机制,建立公益性服务考评机制。第四,通过上述三个方面的改革,重构基层政府与农民、基层政府与农村经济、基层政府与农村社会的关系,即从单纯的管理与被管理的关系,演变成管理与服务并重的关系。最终,实现农村经济建设、社会事业以及党的建设和政府建设的全面发展,即实现“三个两”:具体来说,一是“两减”:减轻农民负担,减少财政支出;二是“两提高”:提高党的执政能力,提高政府工作效率;三是“两发展”:发展农村生产力,发展农村社会事业。

湖北乡镇配套改革取得了突出成效。表现在：体制上开始消除机构臃肿的弊端，开始解决“食之者众，生之者寡”的体制性顽疾，初步建立起预防和防止农民负担反弹的长效机制。政府职能开始转变，基层政府由过去主要是“催种催收”、“要粮要钱”，开始转变到提供公共产品，加强对农民的公益性服务上。服务模式上，改过去的“纸上谈兵”为现在的以承包技术、承诺效益、承揽风险为内容的“三承服务”；社会化服务呈现出“政府的公益性服务职能得到切实可行加强，为农服务质量得到切实提高，服务人员收入得到切实保障”的三赢局面。财政供养压力减轻。目前，全省共精简分流财政供养人员 36568 人。其中：行政机关总人数减少 37.7%；财政所和经管站合并后，人员减少 45%；延伸、派驻机构总人数减少 41.4%。全省“七站八所”人员全部退出事业编制管理。从观念上开始更新了干部职工的思想观念，开始淡化“国家干部、国家职工、财政供养”的思想，开始动摇“铁饭碗”意识和“官本位”观念，增强了干部的市场意识和竞争意识。基层干部工作作风由原来的“面上跑”改为“点上蹲”、“跟踪追”。总之，湖北乡镇配套改革初步实现了“两减”、“两提高”、“两发展”的预定目标。

湖北省乡镇配套改革虽然取得较大成就，但是，要巩固、拓展改革成果，还需要进一步扩大改革的范围，拓展改革的层次，从长远来看，要通过进一步的改革理顺基层政府与农民、农业和农村的关系，进一步理顺基层政府与上级政府之间的责权利关系。近期来看，特别要通过乡财税体制改革，解决基层政府财政能力极度短缺的问题。在财政体制方面，除了进一步扩大省对县市直管范围外，要进一步明确、细划下拨财政资金项目、改进下拨方式，充分发挥财政直管对市县的财政的主导和调控作用；进一步深化、细化镇（乡）财市（县）管乡用的体制；实行事权和财权一致，解决乡镇机关事权与财权脱节问题；实行财政管理权、分配权上收，权限（资金使用权限）下放，扩大乡镇对上级转移资金的集中使用权限。在乡镇机构改革方面，要以财政体制改革深化为基础，探寻乡镇机构改革的新思路。进一步明确地将乡镇政府定位为基层公共服务型政府，强化乡镇作为一级政府的职责和权力，高度重视乡镇的作用，充分发挥乡镇的功能。建立乡镇机构编制、人员的规范性的、长效的控制体系，以消除机构改革中常见的“膨胀——精简——再膨胀”的恶性循环现象。解决农村各类专业技术人才短缺问题，通过改革逐步稳定、扩大农村专业技术人才队伍，完善现有“以钱养事”的新型农村公益服务体系。建立公益事业经费投入逐年递增的机制，除了上级政府要通过加大转移支付力度来逐年增加对农村公益事业项目的资金投入外，本级地方政府也应逐年增加对农村公益事业项目的投

人,努力促进社会化的民间农业生产服务体系的发展。

总之,乡镇配套改革这一湖北农村新政目前呈现良好发展势头,但是,它仍然是一个任重道远的探索过程。希望本书的探讨及其结论,有助于推动进一步的理论与实践探索。

目 录

序 言 努力探索湖北农村新政的内涵与规律·····	赵凌云(1)
第一篇 总 论·····	(1)
湖北省乡镇综合配套改革的成功实践·····	(1)
新时期湖北财政支农政策取向与措施选择 ·····	(17)
第二篇 乡镇综合配套改革 ·····	(24)
湖北省乡镇综合配套改革追踪调查 ·····	(24)
在农村税费改革与乡镇综合配套改革中的湖北农村 ——以 3 县 12 镇 22 村 129 农户落实农村改革政策的现状调查为中心 ·····	(50)
咸宁市乡镇综合配套改革追踪调查 ·····	(87)
宜昌市乡镇综合配套改革追踪调查 ·····	(97)
咸安区乡镇综合配套改革追踪调查·····	(103)
京山县乡镇综合配套改革追踪调查·····	(120)
远安县乡镇综合配套改革追踪调查·····	(129)
第三篇 农村公共财政体制建设·····	(140)
省管县财政体制如何进一步完善 ——以实行省管县财政体制运行的实证分析为中心·····	(140)
省管县财政体制在运行中 ——以乡镇财政收支现状分析为中心·····	(165)
省管县财政体制在实行前 ——以乡镇财力状况的个案分析为中心·····	(179)
农村公共财政体制的制度创新 ——以现行涉农财税体制的制度环境分析为中心·····	(188)

第四篇 “以钱养事”公益性服务体系建设和县乡政府职能转变·····	(205)
建立“以钱养事”新机制加强农村公益性服务·····	(205)
完善“以钱养事”新机制的思考与建议·····	(215)
关于乡镇综合配套改革的若干政策问题·····	(218)
乡镇政府职能转变的调研和思考·····	(227)
县市的发展需要哪些自主权	
——湖北省强县扩权运行状况的调查与思考·····	(235)
第五篇 农村社会管理和社会建设·····	(265)
湖北省农村社会化服务管理体系现状调查与思考·····	(265)
湖北省农村义务教育经费保障机制改革研究·····	(274)
宜城市农村专业经济协会发展现状·····	(281)
关于樊城区农村土地流转情况的调查·····	(287)
枣阳市推行村务公开和民主管理的状况调查·····	(292)
枣阳市农村基层党建工作的新实践·····	(296)

第一篇

总 论

湖北省乡镇综合配套改革的成功实践

湖北是一个农业大省,长期以来农村积累的体制性矛盾比较突出,省委、省政府把解决制约农村发展的体制和机制性问题作为长远性、基础性、根本性的工作放在突出位置。乡镇综合配套改革起源于农村税费改革的要求,随着农村税费改革的深入而不断深化完善。湖北农村税费改革取得阶段性成果后,为从根本上减轻农民负担,建立与税费改革相适应的农村管理体制、运行机制,加强农村基层政权建设和制度建设,省委、省政府经过充分调研,2003年11月出台了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见(试行)》(鄂发[2003]17号);2005年7月下发了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇事业单位改革,加快农村公益性事业发展的意见》(鄂发[2005]13号);2006年3月又下发了《湖北省委办公厅、湖北省人民政府办公厅关于建立“以钱养事”新机制,加强农村公益性服务的试行意见》(鄂办发[2006]14号),全面推进并不断深化乡镇综合配套改革。

一、改革动因

湖北进行乡镇综合配套改革的目的是适应完善社会主义市场经济体制的要求,改革与农村生产力发展不相适应的上层建筑和生产关系,通过体制和机制创新,转变政府职能,加强编制管理,构建新型农村公益性事业服务体系,切实提高对“三农”的服务水平,推进基层民主政治建设,促进农村经济社会持续、协调发展。湖北省委、省政府作出这个决策,主要是为了应对四个方面的挑战。

第一,应对农民负担反弹的挑战,巩固农村税费改革成果。从2002年开始,湖北进行农村税费改革,取得明显成效。农民负担不断减轻,农村分配关系逐步规范,呈现出农村经济社会稳步发展、农民收入稳步提高、干群关系大为改善的喜人局面。但是,防止农民负担反弹的长效机制尚未建立,许多深层次的矛盾和问题尚未解决。一是财政供养人数多。这在我国是一个带共性的

问题,湖北这方面的矛盾更为突出,财政供养系数高于全国平均水平,也高于周边省份。湖北人口 6000 多万人,财政供养人员统计数为 142 万人(有人分析实际超过 200 万,其中 3/4 集中在县乡两级),财政供养人员系数为 2.36%,而周边的河南、安徽、江西和湖南四省的财政供养人员系数分别为 2.14%、1.64%、2.28%、2.16%。吃财政饭的人多,发工资困难,一直困扰着各级政府,乡镇政府困难更多。二是财政收入来源窄。随着农村税费改革的深入,特别是免征农业税后,给予乡镇的转移支付资金是一个固定常数,乡镇的财政收入短期内难有大幅度的增长,收支矛盾将会越来越突出。由于经费不足,有些地方日常工作无法运转,只能靠借、赊、欠过日子。三是乡镇债务重。全省大部分乡镇负债,少的几十万元、几百万元,多的达千万元以上。这些情况表明,不精简乡镇财政供养人数,彻底改变“食之者众,生之者寡”的状况,必然导致一些地方、一些单位想方设法向农民收费,又会回到“收费养人,养人收费”的老路,农民负担势必反弹。一些地方在税改后出现农民负担转移现象,收费由农业税费向行业税费转移;乱收费的对象由农民向学生转移;由直接要钱要物向强制服务收费转移;乱收费向乱罚款转移。一些地方流传“吃了财政吃专款,吃了专款吃借款,吃了借款吃罚款”的说法,反映了乡镇财政入不敷出的情况,吃来吃去,最终都是吃农民的。因此,精简乡镇机构和人员,是巩固农村税费改革成果无法回避的“坎”,是必须闯过的“关”。

第二,应对农村基层管理体制落后的挑战,加快转变政府职能。随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,农村基层管理体制不适应的问题日益突出。一是机构设置层次过多,部门之间职责交叉重复,工作效率低。二是政企、政事、政社不分,政府包揽了许多本应由企业、市场、社会团体和中介组织管的事,该管的事没管好,不该管的事管得过多。三是行政执法随意性大,侵权行为时有发生。乡镇职能的错位、越位、缺位现象非常普遍,与市场经济要求严重不适应,直接制约经济发展,危害党的执政基础。过去的改革由于没有抓住转变政府职能这个关键问题,或在改革中没有把它落到实处,只是在机构的裁减和隶属关系的转移上“想点子”、“抠人头”,乡镇究竟管什么、怎么管一直没有解决好,工作模式还是老一套,不少乡镇虽然领导叫累,干部叫苦,但农民还是不满意。建立与社会主义市场经济相一致的政治经济制度,从体制创新入手,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制,建设服务型、法制型政府,实现政府管理职能和治理方式的转变,为经济发展提供良好的市场环境、法制环境和制度保证,已成为势在必行的现实选择。湖北从建立有限责任政府、建立新型的农村管理体制着眼,将乡镇政府

职能概括为五句话：落实国家政策，发展乡村经济，兴办公益事业，提供公共服务，维护社会稳定。从乡镇行政机关和事业单位体制创新入手，全面改革农村中上层建筑不适应经济基础的部分，扩大基层民主；实行简政放权，建立充满活力的乡镇政府。

第三，应对基层干部工作方式简单的挑战，建立高素质乡镇干部队伍。乡镇干部素质的高低，关系到党的路线、方针、政策和各项工作措施能否落实到基层，关系到党和政府在人民群众中的形象。广大乡镇干部长期战斗在第一线，任务重、待遇低、风险大，在完成急难险重任务、促进农村经济发展、保持农村稳定方面，发挥了重要作用。但随着改革开放的深入，民主政治建设进程的加快，广大人民群众의民主意识、法制意识和参政意识不断增强，农村的社会、政治、经济状况发生了很大变化，对乡镇干部的要求越来越高。乡镇干部的整体素质与新形势、新任务的要求还有较大差距，干部队伍的知识结构、专业结构、年龄结构不够合理，对现代行政管理知识、市场经济知识、法律知识掌握不够，创新意识和创新能力不强。适应农村发展新形势，既要靠干部的自我加压来学习提高，也要靠良好体制的推动来促进他们。推进乡镇综合配套改革，引入竞争机制，有利于提高乡镇干部的整体素质，有利于转变工作作风，改进工作方法，提高工作水平。

第四，应对农民科技服务缺乏的挑战，加强农村公益性服务。农村生产力水平高不高，一个重要的标志是农村社会化服务体系是否完善。以传统的“七站八所”为主要载体的农村公益服务体系，作为政府向农村提供公益服务的主体，曾经作出过重要贡献。但是，由于管理体制与运行机制的原因，农村社会化服务体系不适应新形势发展要求的问题越来越突出。主要表现是，用人机制不活，缺乏竞争，做好做坏一个样，做不做事都拿钱，真正懂技术的人才难以留下来，留下来的人大多数不懂技术，服务质量不高；经费保障不足，县乡财政困难，拨给事业单位的经费不足，主要靠向农民收费办事养人，税费改革后堵死了向农民收费的渠道，许多乡镇事业单位，已经负债累累，难以为继，一大批人员在另谋生路，不少单位多年来处于“有牌无人，有名无实，有人无技”的状态，早已是“线断、网破、人散”的局面；职责不清，乡镇政府对应该承担的公益性服务职能，没有真正履行到位，农民没有得到应有的公益服务。这些问题的存在，影响了对农民的服务，阻碍了农村生产力的发展。因此，必须通过改革，创新机制，把农村社会化服务提高到一个新水平。

实践证明，农村税费改革已直接触及到农村积患已久的深层次体制和上层建筑问题，单抓减负，不仅税费改革难以深入，而且已取得的成果也难以巩

固。省委、省政府深感解决根本问题要做好“加减法”，一方面要大力发展经济，增加总量；另一方面要压缩财政供养人员，减少支出。只有下定决心，突破乡镇改革这个难题，否则，加快湖北发展，实现中部崛起的战略目标难以实现。省委、省政府的领导同志讲，现在搞改革很难，不改今后更难，我们这一届共同解决了这一难题，下一届就好办了。只有在农村税费改革的同时，配套抓好乡镇体制改革，才能避免“减轻—加重—再减轻—再加重”的“黄宗羲定律”怪圈；只有适应社会主义市场经济发展的需要，转变政府职能，理顺各方面的关系，建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制，才能避免“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的“帕金森定律”怪圈；只有同时抓好这两方面的综合改革，才能跳出“黄宗羲定律”和“帕金森定律”这两个怪圈。

二、改革内容

乡镇综合配套改革是继农村税费改革后更为深刻的农村改革。改革内容，概括起来主要包括乡镇行政机关改革和乡镇事业单位改革这两个大的方面。

（一）推进乡镇行政机关改革

核心是“一规范三精简”：即规范乡镇机构设置，精简领导职数，精简内设机构，精简工作人员。同时逐步推进基层民主政治建设。

1. 规范乡镇机构设置。乡镇设党委、人大、政府 3 个领导机构，不再设立政协机构（政协工作由一名党委成员分管）。乡镇设立人民武装部。乡镇共青团、妇联、工会组织的设置按有关章程执行。乡镇与村之间不设立中间层次的管理机构。

2. 精简领导职数。实行领导班子交叉任职。每个乡镇设党委委员 7~9 名。其中，党委书记原则上兼任乡镇长；党委副书记 3 名，1 名担任人大主席，1 名兼任纪委书记，1 名兼任常务副乡镇长；其他党委委员兼任副乡镇长、人武部长、组织宣传委员等职务。

3. 精简内设机构。将原乡镇的所有内设机构按相应职能重新合并，成立 3 个“办公室”，即党政综合办公室（加挂综治办牌子）、经济发展办公室（加挂防汛抗旱指挥部牌子）、社会事务办公室（加挂计划生育办公室牌子）3 个内设机构。规模较小的乡镇，只设 1 个综合性办公室。

4. 精简工作人员。在各县（市、区）已核定的乡镇行政编制总额内，一、二、三类乡镇的行政编制分别不超过 45 名、40 名、35 名。按照这个要求，清退非在编人员，重新核定编制。机关干部按照“公平、公正、公开”的原则，采取考

试和考评相结合的办法,实行全员竞争上岗。

5. 加强基层民主政治建设。一方面扩大乡镇领导干部选拔任用中的民主。坚持党管干部原则,扩大党员群众在乡镇领导干部选拔任用中的民主,在乡镇领导班子换届选举中,逐步推行党员推荐、群众推荐、党代表大会和人民代表大会选举的“双推双选”办法产生乡镇党委和政府班子成员,具体办法是:自荐报名,资格审查;“海选”推荐,组织审定;差额竞选,依法选举。召开由党员、人大代表、村民代表参加的推荐会,推选出党政班子的初步候选人,经县市委审查批准后,再召开党代会,差额选举党委书记。根据领导班子交叉任职要求,从党委书记、副书记、委员中提名正副乡镇长和人大主席候选人,提交乡镇人民代表大会依法选举产生。同时,进一步试行乡镇党代表大会对党委书记、副书记“差额直选”。另一方面建立健全乡镇政务公开制度。依法规范乡镇干部行政行为,强化对乡镇领导干部的民主监督。规范政务公开的内容和形式,建立和完善各种制度,公开办事依据、程序和结果,让群众依法享有对乡镇政务的知情权、参与权、决策权和监督权。

(二)推进乡镇事业单位改革

核心是“两转三建立”:即转变经费管理方式,转变单位用人机制;建立养老保险制度,建立“以钱养事”新机制,建立公益性服务考评机制。

1. 设立新的财经所。将原财政所与经管站合并,重新设立财经所,属乡镇直属事业单位。编制实行总量控制,动态管理,以县(市、区)为单位,平均每乡镇不得超过17人,人员由原财政所与经管站人员按同比例竞争上岗组成,并根据免征农业税的实际逐步核减。

2. 规范设置县级延伸、派驻乡镇机构。县级法院、公安、司法、工商、地方税务、国土资源、交通、林业机构可以延伸、派驻乡镇,原则上实行区域设置,不搞一镇一所(站),精简人员,定编定岗。江汉平原及沿江滨湖地区的原乡镇水利站,在精简人员的基础上,由省有关部门提出范围和标准,按流域(水系)整合、组建水利管理站,属县(市、区)水利部门的派出机构,为公益性事业单位,人员实行招聘。延伸、派驻乡镇的机构,人员经费由县市主管部门统一管理,党的组织关系属地管理,人事任免等重要事项必须按有关规定征得乡镇党委同意。

3. 引导乡镇直属事业单位面向市场转换机制。按照“行政执法职能由县级行政主管部门行使,行政管理职能并入乡镇政府,公益性服务由政府采购,经营性活动走向市场”的规定。除农村中小学、卫生院、财经所和按规定设置的延伸派驻机构外,乡镇其他直属事业单位在清退非在编人员的基础上逐步

转为公益性服务组织或企业,到民政或工商部门办理法人登记手续,成为独立法人,依法产生法人代表。乡镇事业单位转制后,人员退出事业编制管理序列,其个人档案资料移交县(市、区)人才交流服务机构或劳动保障就业机构代管。如果仍在转制后的企业或服务组织工作,由转制单位与其签订劳动合同,按企业职工有关规定管理。

4. 对乡镇公益事业服务人员实行总量控制。以县(市、区)为单位,乡镇财政所、国土资源所、林业管理站、交通管理站和由县(市、区)派驻的动物防疫监督、血吸虫病防治人员,加上乡镇定岗招聘从事农村公益性服务的人员(或县级业务主管部门派出的从事农村公益性服务的人员),按乡镇平均 40 人进行总量控制。

三、改革障碍

乡镇综合配套改革涉及干部职工的切身利益,由于长期受封建传统和计划经济体制的影响,“官本位”思想在人们头脑中根深蒂固,很多人习惯于“铁饭碗”、“铁交椅”、“铁工资”,存在许多不利于推进改革的思想,加上客观条件的限制,改革中遇到许多障碍。

第一,认识障碍。在基层领导干部方面:一是观望等待思想。主要表现在乡镇事业单位改革方面。乡镇事业单位人员多,困难大,改革非常复杂,加上在“以钱养事”模式的选择和转变事业单位性质等方面认识不够统一,导致一些地方改革的决心不大。特别是国家有些文件下发后,一些部门、一些同志对坚持我省乡镇综合配套改革政策心存疑虑,刻意强调自身部门的重要性,竭力维护部门利益,对所属站所改制有抵触情绪。二是求稳怕乱思想。当前农村改革发展的任务很重,各种矛盾焦点集中,特别是乡镇综合配套改革涉及到很多人的切身利益,容易引发一些事件的发生。一些乡镇领导拉不开情面,既不敢得罪上级职能部门,又不愿得罪身边工作的同事和下属,难以精简分流人员;还有一些人认为不搞改革也能混得下去,只是多发几个人的工资。在这种情况下,一些同志对改革缺少动力,对一些棘手而又必须从根本上解决的问题,能拖就拖,能压就压,能推就推,甚至于掩盖矛盾,求一时的表现稳定。三是依赖上级思想。目前的农村综合改革不像农村税费改革那样上面可以给钱。一些地方片面强调困难,不愿向内使劲,过于依赖上级拨款,改革缺乏主动性。

在乡镇干部职工方面:一是怕失业。认为精简人员意味着失去工作,失去饭碗,以后生活无着落。二是感到丢面子。主要是在职乡镇领导认为自己在

基层奋斗十多年,好不容易才熬成乡镇领导干部,自己又没犯错误,也不是能力不行,只是由于改革后职数减少,又变成了一般干部,觉得在父老乡亲面前抬不起头来。三是对补偿期望值过高。分流人员往往跟金融、石油、烟草等行业的高标准补偿相比,希望一次性安置费达到七八万甚至十多万元。四是心理不平衡。主要是40~50岁年龄段的人,有的跟自己原先的同学比,跟外单位比,认为自己的主要精力和青春都奉献给了乡镇,现在家庭负担重,年龄偏大,技能落伍,很难实现再就业,觉得不公平。

第二,资金障碍。从长远看,推进乡镇综合配套改革能起到减支作用,但近期在安置分流人员和参加社会保险方面需要大量的资金,而目前国家没有政策支持,县乡财政又比较困难,难以承受。大部分乡镇债务沉重,许多地方欠发乡镇工作人员津补贴,有的工资没有完全发齐,还有不少乡镇工作人员为单位垫付了资金。现在分流人员要求一次性补发工资、收回垫付的资金,改革使这些历史遗留问题成了必须迅速解决的难题。

第三,政策障碍。由于湖北的改革比较超前,中央虽然提出了改革的大方向,但没有明确具体的政策,基层干部担心搞快了,将来有些方面与中央政策要求不符,基层不好操作。因而一方面在摸索和试验,另一方面在等待中央的政策出台。省内各地财政状况不同,干部收入差异大,补偿的金额大有差异,统一政策与地方实际难以衔接。

第四,法律障碍。由于改革是试验,现行的有关法律规章并没有被废止,在强调依法行政的今天成了重要的障碍。如农技推广法、计划生育法、地方政府组织法、公务员管理条例等法规对乡镇机构设置、机构性质和公务员身份等方面的规定,使改革中机构设置和人员身份转变等工作面临许多困难。

四、改革难点

乡镇综合配套改革的重点和难点主要是四个方面,即“钱从哪里来”、“人往哪里去”、“公益服务事业如何办”、“改革成果如何巩固”。

(一)多途径筹措改革成本

总的原则是,各地自力更生为主,省里适当支持为辅。改革成本以县市为单位统筹考虑,县乡主要通过调整财政预算、拍卖闲置资产、划转有效债权、分期支付补偿等办法解决资金困难。省里对改革的直接支持,主要是对分流在编在册人员给予一次性人平4000元的奖励补助,2004年全省共拿了3亿元;对7个试点县(市、区)给予提前借支2005—2007年转移支付1.2亿元。在保持原有支持政策连续性的基础上,省委、省政府2005年又筹措12.6亿元的资