
新形势下农民负担监管工作存在的问题及对策

乐超（江苏省盐城市委副秘书长、农村工作办公室主任）

近年来,江苏省盐城市认真贯彻落实党中央、国务院强农惠农政策,不断强化农民负担监管,切实维护农民的合法权益。2014年以党的群众路线教育实践活动为契机,开展了侵害农民利益突出问题专项整治活动;2015年开展了“减轻村社区负担”专项整治,将村级负担和农民负担一并清理;2016年把维护农民群众合法利益作为“作风建设提升年”的重要内容;今年又在全市范围内开展“正风肃纪镇村行”专项行动,严查乱收费乱摊派现象。全市农民负担总体保持在较低水平,信访量逐年下降,农村大局和谐稳定。

一、主要成效

一是政策性农民负担和涉农信访量进一步下降。全市2208个村(居),580多万乡村人口,2015年、2016年、2017年“一事一议”筹资总额分别为7958.09万元、7885.1万元、7297.5万元,以资代劳资金总额分别为8651.86万元、8451.73万元、8029万元,总量和比例下降趋势明显。近几年涉及农民负担的信访量都在个位数,全市未发生集访、越访等情况。

二是基层民主建设和村级公益事业发展得到进一步提升。推行“一事一议”筹资筹劳后,村内兴办生产公益事业所需资金实行“民主决策、民主管理、民主监督”,农民参与管理的积极性和干部依法办事、按程序办事的意识明显增强,干群关系明显改善,有效推动了农村基层民主建设的进程。2015-2017年,全市共实施“一事一议”筹资筹劳财政奖补项目3518个,大多为路、桥道路建设等集体生产公益事业建设,很大程度缓解了农村出行难、生产难的问题。

三是减轻村级负担和推行“政社互动”长效机制进一步完善。目前,全市村级减负工作取得阶段性成果,清理村(居)组织机构23个,精简52.4%;减少社区工作事务19项,签订“政社互动”协议事务27项;压缩台账资料27项,精简65.2%;清理考核评比36项,精简70.2%。在已经开展“政社互动”试点的基础上,制订了“两份清单”,镇和街道基本与社区就协助工作事项签订了“一份协议”,为村(居)减负工作奠定了重要基础,农村综合性网络服务平台建成,减负工作长效机制不断完善。

二、新形势下农民负担的主要表现及原因

随着农村社会事业的发展和农村改革的深入,农民负担出现了一些新情况和新问题,涉农负担正在由显性负担向隐性负担悄然变化。

一是由集中收取向常年收取转变。有的地方把筹资筹劳当作常年固定收费项目,一律按人口收取20元筹资,把自愿以资代劳变成固定收取项目。有的地方仍然向群众收取已经取消的收费项目,比如门(楼)工本牌、婚姻登记费等。发生这些现象的原因主要是部分农村基层干部政策意识、规矩意识不强,违规操作,也有农村法律政策普及不够,群众政策知晓度不高等因素。

二是由直接收费向变相收费转变。有的村为建设基础设施,发动农民捐款,按受益人口或者受益田亩下达捐资数额,通常高达上百元每亩或每人。这种“以捐代征”的做法客观上解决了公益事业经费缺口,

也得到绝大多数受益群众的理解或认可。但也有群众认为捐资数额较大，违反了农民负担政策，加之有的村组干部工作方法简单，少数农民群众存有异议。出现这样情况的原因主要是：一方面，农村基础设施历史欠账较多，路桥水利建设任务繁重，上级财政安排的项目不足，有些村组只能通过群众捐资、能人赞助等形式来缓解建设压力。具体操作的时候，为体现相对公平，保证资金筹措到位，采取按田亩或人头下达捐款建议数的做法。另一方面，多数村集体经济收入渠道少，有的还有负债，无力通过集体兴办公益事业，只能向农民“伸手”。当然，也存在极少数干部想在兴办公益事业中“揩油”的情况。

三是向农民收费改向村组织和经营主体收费转变。近年来，直接向农民要钱的事少了很多，但是上级下达给村组的事务、公务以及摊派的事项却并没有实质性减少，“权随责走，费随事转”的政府行政管理与基层群众自治的有效衔接还不健全，搭车收费、摊派任务、项目配套的现象时常发生，势必造成村组增加债务或转嫁给农民。有的村找不到向农民收费的依据，就把眼光转向一些新型经营主体，比如，收取家庭农场、农民专业合作社土地流转服务费，帮助招工、农业保险代办服务费，在实施“一事一议”财政奖补项目时，要求收益经营主体捐资或承担一定配套工程等。

四是由单纯生产领域负担向多领域负担转变。农村经营服务性收费不断增加。近期，我们组织人员对今年夏熟作物收割作业收费进行抽样调查，调查的2个镇4个村的40户农户共有耕地235亩，上半年农作物收割作业支出21191元，亩均90.17元。直播水稻耕翻地块、盖种费用，剔除财政补贴还需40元/亩左右，打水、管水支出60~100元/亩，水稻耕种、灌水、收割三项支出在170~240元/亩。生产成本高的主要原因是，大多数村集体退出相关经营服务，合作社（服务社）、收割机手等主体在设备添置、灌水、管水维护投入和人员工资等费用较高，收费自然增加，农民生产经营成本就难以降低。农村合作医疗、养老保险费用增加明显。近几年农村合作医疗收费逐年增加，省定合作医疗缴费标准由130元/人增加到170元/人，增长了30.7%，主要是增加了报销比例、扩大了报销范围。农村养老保险方面抽样调查的40户农户缴纳费用61640元，比去年增加8567.2元，增加16.14%。主要是农民选择缴纳600元/年档次的人数增加。农民群众对合作医疗、养老保险参保、购买意识增强，但是在增收困难的情况下，用于医疗养老的支出挤压了农民的现金支出预期，降低了农民的生活质量。农民教育和住房方面负担较重。教育方面，城乡教育资源配置仍有差距，学校撤并、师资外流造成农民的教育投入增加，许多农民群众租房陪读，家庭的收入主要用于子女文化补习、课外兴趣班等方面。另外，随着生活水平越来越高，农民自建房屋也越来越漂亮美观，成本逐年增加。

三、对策建议

农民负担监管是一个长期动态过程，需要各地综合施策，多措并举，把强村富民各项政策落实到位，推动农村集体经济向多层次、多领域延伸，增强村集体自身造血功能，壮大村集体经济实力，从根本上提升村集体为民办实事的能力，少向不向农民伸手，彻底减轻农民负担。当前，重点要做好以下方面监管工作。第一，加快农村基础设施财政投入。省、市财政要加大向农村特别是偏远地区更多地倾斜，建设项目不要镇村配套，防止少数村以兴办公益事业名义向农民乱集资、乱摊派。县级财政应整合涉农资金，集中使用，改变“杨柳水式”“遍地开花”的财政资金使用方式。

第二，规范“一事一议”筹资筹劳。在组织村民“一事一议”筹资筹劳工作中要严格界定适用范围和对象，不得擅自立项或者提高标准向村民筹资筹劳或以“一事一议”为名设立固定的收费项目。要严格按照议事程序，充分尊重村民的合理意见。镇要对筹资筹劳项目进行实地考察，严格检查验收，落实建成项目的管护责任，确保“一事一议”筹资筹劳项目发挥长久效益。条件成熟的地方，可取消“一事二议”筹资筹劳，彻底免除农民的负担费用。

第三，加强农村经营服务性收费管理。农民负担监管部门要密切配合农业部门、价格主管部门等，对农业生产和农民生活关系密切的水费、电费，以及专门面向农民的农机作业、农技服务、抗旱排涝、动物疫病等服务收费及时公开，解决农业生产服务信息不对称而加重农民生产成本的问题。

第四，加大检查督查专项治理力度。要认真开展农民负担执法检查，选择信访问题、举报线索较多的县(市、区)和镇、村，结合“正风肃纪镇村行”、农村“三资”清理、离任村干部审计等行动，不定期、有重点地开展抽查，对排查出的问题，限期整改到位，及时做好有关违规违纪线索的移交工作，严肃查处侵害农民利益行为。