关于贯彻落实深化农村公共基础设施

管护体制改革指导意见的实施方案

为全面推进乡村振兴战略实施，夯实我省农村经济社会持续健康发展的基础，加强以农村水电路气信以及公共人居环境、公共管理、公共服务等设施为重点的农村公共基础设施建设，根据《国家发展改革委、财政部关于印发〈关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见〉的通知》（发改农经〔2019〕1645号）要求，结合我省实际，制订本实施方案。

一、主要目标

到2025年，初步建立以政府主导、多方参与、市场运作为特点，适应陕西经济社会发展现状、符合农业农村实际的农村公共基础设施管护体系，管护主体和责任明晰，管护标准和规范健全，管护经费基本保障，管护水平和质量显著提升。到2035年，覆盖全省的城乡一体化管护体制基本健全，权责明确、主体多元、保障有力的长效管护机制基本形成，农村各类公共基础设施管护基本到位，公共基础设施能够正常发挥经济效应和社会效应。

二、建立明晰的管护责任制度

（一）落实地方政府主导责任。县级政府是农村公共基础设施管护的责任主体，乡镇政府履行属地管理职责，省、市级政府应为县级政府履行责任创造有利条件。地方各级政府要在明确财政事权、支出责任和各类设施所有权、经营权、管理权的基础上，按照中央与地方财政事权和支出责任划分改革要求，编制农村公共基础设施管护责任清单和管护对象清单，明确各级管理的公共基础设施的管护主体和标准等，实行清单定期审查管理，规范管护事项的增删，建立公示制度。（各地方政府负责）

（二）压实行业主管部门监管责任。各级行业主管部门对农村公共基础设施管护负有监管责任，要按照部门职责分工，加快制定本领域农村公共基础设施管护制度、标准和规范，明确管护目标、质量要求、管护方法、操作规程及应急保障机制等，认真落实《关于推动“四好农村路”高质量发展的实施意见》《陕西省全民健身设施管理办法》《陕西省中小学校幼儿园规划建设办法》《陕西省小型水利工程运行管理办法》等行业管护要求，加强培训和监督管理，不断提高农村公共基础设施管护水平。建立农村公共基础设施管护评价体系，推进管护信息化、智慧化，促进各类设施安全有效持续使用，通过督问题、查薄弱，全面推动农村基础设施管护工作提质量、上水平。推进农村地区应急避难场所建设及其有关设施的管理和维护。（省委网信办、省教育厅、省工业和信息化厅、省民政厅、省住房和城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省应急管理厅、省广电局、省体育局、省能源局、省林业局、省邮政管理局等部门按职责分工负责）

（三）充分发挥村级组织作用。村级组织对所属公共基础设施承担管护责任。对于应由村民自治组织承担管护责任的公共基础设施，如委托村民、农民合作社或者社会力量等代管的，村民自治组织要承担监督责任。（各地方政府负责）

（四）强化运营企业管护责任。供水、电力、燃气、通信、邮政等设施运营企业应落实普遍服务要求，全面加强对所属农村公共基础设施的管护，自觉接受政府、村民自治组织和村民监督，确保所属农村公共基础设施稳定运行。学校（幼儿园）、医院（卫生院）、养老院等农村公共服务供给单位应承担所属设施管护责任。（省委网信办、省教育厅、省工业和信息化厅、省民政厅、省住房和城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅、省卫生健康委、省广电局、省能源局、省邮政管理局等部门按职责分工负责）

（五）落实受益者责任。广大农民群众是农村公共基础设施的直接受益主体，应增强主动参与设施管护的意识，自觉缴纳有偿服务和产品的费用；也是从事管护事业的重要付出主体，加强以包括经济手段在内的多种方式调节受益者、付出者间的利益关系，促进两类主体互动转化，引导受益主体更好履行责任。探索建立农村公共基础设施使用者管理协会，鼓励采用“门前三包”、党员责任区、文明户评选等形式，引导农民参与村内道路、垃圾收集处理设施、公共厕所、邮政设施和公共绿地等公共服务设施的管护。（各地方政府负责）

三、健全高效的分类管护机制

（六）完善非经营性设施政府或村级组织管护机制。对没有收益的绿化设施、道路、健身器材、学校等非经营性公共管理和公共服务设施，按照权属关系，由地方政府或村级组织管护。鼓励地方政府逐步由直接提供管护服务向购买服务转变，采用多种形式，有序引导社会力量参与管护。鼓励集体经济实力强的村对所属各类农村公共基础设施实行统一管护。以行政村为单位设立公益性管护岗位，优先从贫困户中聘请管护员，负责村属公共基础设施日常巡查、小修、保洁等管护工作。将厕所、村组道路、电路等涉及全体村民利益的公共设施管护要求纳入纳入村规民约，引导全员参与管护。（各地方政府负责）

（七）健全准经营性设施多元化管护机制。经营收益不足以弥补建设和运营成本的准经营性设施，按照权属关系，由运营企业、地方政府或村级组织负责管护。地方政府和经济实力强的村根据实际情况对运营企业予以合理补偿进行支持，对经营企业开展群众监督、网上监督等多种监督，灵活运用经营权定期转让等方式，调动经营企业提供优质服务的积极性，运营企业应控制成本、提高效益。（各地方政府负责）

（八）创新经营性设施市场化管护机制。经营收益可以弥补建设和运营成本的经营性设施，特别是以企业为投资主体建设的电力、燃气、通讯、邮政等经营性公共基础设施，由运营企业自行或委托第三方管护。支持企业积极探索利用自身优势资源，实行市场化运行，盘活固定资产，提高本地人员在企业的就业数量。地方政府应完善相关支持政策，鼓励各类企业、专业机构从事运营管护。鼓励运营企业与村级组织开展管护合作，聘用村民参与管护。（省委网信办、省工业和信息化厅、省住房和城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省广电局、省能源局、省邮政管理局等部门和各地方政府按职责分工负责）

（九）梯次推进公共基础设施城乡一体化管护。通过统一管护机构、统一经费保障、统一标准制定等方式，将城市公共基础设施管护资源、模式和手段逐步向农村延伸。各地区要结合当地实际，确定公共基础设施城乡一体化管护的设施类别、工作路径和时间表。经济实力较强、具备条件的地区，应率先实现城乡一体化管护。（各地方政府负责）

四、完善相关的管护配套制度

（十）健全农村公共基础设施产权管理制度。结合农村集体产权制度改革，研究制定管理办法，推动各类农村公共基础设施确权登记颁证，确权登记颁证成果纳入县级相关信息平台，实行信息化、动态化管理。农村公共基础设施由财政资金投入建设的，产权归承担项目实施责任的地方政府或其授权部门所有；明确划归村级组织或由村级组织通过自主筹资筹劳以及接受政府补助、社会捐助等兴建的，产权归村级组织所有。由企事业单位投资兴建的电力、燃气、通信、邮政等经营性公共基础设施，产权归投资主体所有。（各地方政府负责）

（十一）建立设施建设与管护机制同步落实制度。按照城乡融合发展的要求，结合县域国土空间规划、村庄规划以及其他专项规划，合理布局和建设农村公共基础设施，通盘考虑设施建设和运营维护。着眼于农村公共基础设施长期可靠运行的目标，在项目规划设计阶段，要明确设施管护主体、管护责任、管护方式、管护经费来源等。在项目竣工验收时，同步验收管护机制到位情况。（各地方政府负责）

（十二）建立市场化专业化管护制度。制定完善鼓励社会资本和专业化企业有序参与农村公共基础设施管护的政策措施，保障管护主体合理收益，形成多元化管护格局。将从事农村公共基础设施管护的社会主体统筹纳入政府购买服务承接主体范围。对于农村公路、供水、垃圾污水处理等设施，可探索通过出让冠名权、广告权等方式，引入专业化企业进行管护。支持有条件的地方政府将城乡基础设施项目整体打包，实行一体化开发建设管护。（各地方政府负责）

五、优化多元的资金保障机制

（十三）加快建立政府投入稳定增长机制。省财政统筹考虑各市、县实际和发展需要，加大一般性转移支付力度，由市、县按规定统筹用于农村公共基础设施管护补助，并向贫困县、革命老区等倾斜。省、市、县财政部门依据管护责任、规模和标准，建立城乡一体化的公共财政预算支出体制，将应由政府承担的农村公共基础设施管护费用纳入本级政府预算。有条件的地方对集体经济薄弱、筹措资金困难的村，适当予以补助。（省财政厅和各地方政府按职责分工负责）

（十四）拓宽管护经费来源渠道。调整完善土地出让收入使用范围，加大对农村公共基础设施管护的投入力度。农村集体经营性建设用地入市收益，安排一定比例用于农村公共基础设施管护，倾斜支持贫困地区农村基础设施管护;对已落实的管护经费，规范使用、加强管理。不得滞留或挪用，保障资金安全和规范。规范运用政府和社会资本合作模式，努力开拓市场化筹资渠道。村级组织可通过提取公益金、村民“一事一议”制度等，动员引导群众通过投工投劳等方式，多渠道、多途径筹措管护资金。探索开展农村公共基础设施灾毁保险，加大监管引领，引导各财险公司大力创新各类公共基础设施灾毁保险。（省财政厅、省自然资源厅、省农业农村厅、省水利厅、陕西银保监局等部门和各地方政府按职责分工负责）

（十五）完善使用者付费制度。正确处理好使用者合理付费与增加农民支出的关系，逐步完善农村准经营性、经营性基础设施收费制度。以探索建立垃圾污水处理农户付费制度为突破口，逐步理顺农村公共基础设施产品、服务价格形成机制，建立公共产品运行成本农户分担机制，充分考虑成本变化、农户承受能力、政府财政能力等因素，合理确定和调整价格水平，逐步实现城乡同网同质同价。在过渡阶段，建立将群众投工投劳方式付出的劳动，相应折抵应付费用的机制，强化农民参与意识和付费意识。具备条件的，促进价格由市场形成。（各地方政府负责）

六、保障措施

（十六）加强组织领导。各地要充分认识深化农村公共基础设施管护体制改革对实现乡村振兴的重要意义，把加强农村公共基础设施管护工作摆上重要议事日程，紧密结合实施乡村振兴战略，推进管护体制机制改革创新，合理把握改革节奏力度，成立相应机构，制定工作方案，抓好具体实施，确保各项措施平稳有效落地落实。各行业主管部门要按照职责分工，制定实施方案，细化配套措施，加强跟踪评估，支持和指导地方相关企业做好改革工作。（省委网信办、省教育厅、省工业和信息化厅、省民政厅、省住房和城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省应急管理厅、省广电局、省能源局、省林业局、省邮政管理局等部门，各地方政府按职责分工负责）

（十七）强化监督考核。开展运营质量和服务效果检查，保障农村公共基础设施长效运行。积极构建政策支持体系，按照我省实施乡村振兴战略实绩考核办法的要求，将农村公共基础设施管护情况纳入地方乡村振兴实绩考核。强化监督考核和奖惩激励，加强农村公共基础设施管护资金绩效管理，建立健全激励约束机制，激励先进、鞭策后进，避免只奖不罚或只罚不奖。加快推进农村公共基础设施领域信用体系建设，将建设管护主体和使用者履约情况纳入全国信用信息共享平台，对严重失信行为责任主体，按规定实施联合惩戒，营造诚实守信的市场环境。各地要制定相应考核办法和年度考核计划，定期开展督导检查。（省委农办、省发展改革委、省财政厅等部门，各地方政府按职责分工负责）

（十八）开展示范创建。按照乡村振兴的要求，借鉴脱贫攻坚工作经验做法，在关中、陕南、陕北选取有代表性、具备条件的地区的县区，开展陕西省农村公共基础设施管护体制改革示范县创建工作，培育典型，打造样板，为推进全省管护体制改革探索系统性、集成式、可复制的经验，要以点带面推进改革，防止一哄而上、急躁冒进。注重与省级乡村振兴示范村、改善农村人居环境示范村等活动相结合，分重点分阶段有序推进创建工作。要及时梳理总结各地成功经验和好的做法，推广可复制的典型经验。（各地方政府负责）

（十九）注重宣传引导。充分发挥传统媒体和新媒体作用，运用群众喜闻乐见的形式，多维度、多层次宣传，加强法律宣传和政策解读，推广先进经验、典型做法，组织开展专项评比活动，提高广大农民群众对使用者付费制度、村民“一事一议”筹资筹劳用于村级公益事业的认识和接受程度，引导农民增强契约意识，调动农民群众参与的积极性、主动性。定期开展基础设施管护宣传教育活动，大力营造全社会支持农村公共基础设施管护体制改革的舆论氛围，畅通意见表达渠道，积极回应各方合理关切。（各地方政府负责）