灌南县探索构建农村公共基础设施长效

管护机制试验方案

为深入推进农村公共基础设施管护体制改革，根据省发改委、省财政厅《关于深化农村公共基础设施管护体制改革的实施方案》（苏发改农经发〔2020〕807号）文件要求，结合我县实际，制定本试验方案。

**一、试验背景**

**（一）基本情况**

灌南县域总面积1030平方公里，辖11个镇、238个村居、1126个自然村庄，2020年户籍人口81.5万人，23.4万户，其中农户15.6万户，农村居民人均可支配收入17176元。近年来，围绕城乡统筹、建设美丽乡村、改善农村人居环境、实施乡村振兴战略的工作要求抓推进，到2020年底，全县累计建成具有产业文化特色的精品村25个、基础设施配套较为完善的重点村161个、辖区内235个涉农村、社区全部达到环境整洁村标准，农村面貌取得新进展。

**（二）改革试验要破解的难题**

本次改革试验重点要解决农村公共基础设施权属不清、责任不明、管护缺失、不能长久发挥服务功能的问题。

**（三）开展改革试验具备的基础和条件。**一是农业农村公共基础设施比较完善。全县农田水利设施标准得到提升，乡村道路累计总里程达1922.06公里，架设路灯14100余盏，道路绿化亮化，农村区域供水入户率100%，农村公厕行政村全覆盖，生活污水处理设施行政村覆盖率达80%以上。全县238个村党群服务中心六个规范化建设全部达标。二是农村保洁公共服务运行维护已实现常态化。城乡一体的“组保洁、村收集、镇转运、县处理”的垃圾收运长效管理机制正常运行。三是村民对公共基础设施纳入长效管护期盼较高。群众对农田生产设施、道路、路灯、污水处理、文化娱乐、健身设施、休闲广场、社戏大舞台，网格视频安全监控等设施需求较高，期望各类基础设施更好地提供生产生活流通服务。四是乡村治理工作推进富有成效。党建引领、自治德治法治智治融合、村级集体经济充分发展的“1+4+1”乡村治理体系不断完善。坚持和完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制，推行数字化长效管理。全县扎实开展《连云港市乡村清洁条例》宣传贯彻落实工作，促进村民素质进一步提升。

**二、试验思路**

**（一）指导思想**

深入贯彻落实中央和省市县委1号文件精神，扎实推进农村公共基础设施管护机制试验，确保“有人管事、有钱办事、有章理事”,保障农村公共基础设施正常发挥功能。

**（二）基本原则**

1.坚持农民主体,政府推动。鼓励农民参与项目维护，巩固维护成果；强化村委会管理职责；镇政府组织开展公共基础设施管护试验；县级相关部门加强管护试验的业务指导。

2.坚持试点先行，稳妥推进。农村公共基础设施管护试验选择1-2个镇先行试点，试点镇可突破现行规定，按照试验方案开展试验，总结经验，再向其他镇复制推广。

3.坚持突出重点，以管促建。农村公共基础设施管护试验重点解决农村最急需、群众最急盼、受益最直接的突出问题，加强现有基础设施长效管理，统筹安排项目建设。

4.坚持量力而行，统筹兼顾。农村公共基础设施管护范围和标准要与资金来源相适应，和农村经济社会发展水平适应，形成省县镇村合理分担机制，不向农民乱收费，不增加村级债务。

**（三）目标任务**

扎实开展农村公共基础设施长效管护机制试验，编制农村公共基础设施管护清单,建立管理体系、明确监管部门职责、确定管护主体、制定管护标准、落实管护经费、开展管护工作，通过2年时间试验，建立“县级主导、部门主管、镇级监管、村级主责、市场运作”的农村公共基础设施长效管护机制。

**三、试验内容**

**（一）拟采取的改革创新举措**

1.建立城乡一体管护机制。解决管理分散、多头、缺失问题，建立“县、部门、镇、村”四级统筹协调的管护机制，充分利用“县社会综合治理平台”推行数字化管理。县和镇成立农村公共基础设施管护工作领导小组办公室（可和人居办合署办公），具体统筹推进改革试验工作，部门建立联席会议制度加强业务指导，镇级建立市场化主体劳务公司（协会）作为具体实施机构，镇劳务公司（协会）根据具体项目管护要求，可直接设立管护项目组(外包服务)，也可按行政村（社区）设立管护队(分会），聘用管护人员，并接受村委会工作指导；公司（协会）内部实行市场化管理，形成“岗位、劳力、薪酬”相适应的市场化运作机制。

2.建立权责统一资金管理机制。管护运转维持和项目建设分开，明确明确县、镇、村三级工作职责，统筹省级项目资金、县级财政配套资金、相关部门专项资金、镇村资金等,提高资金使用效益。公益性设施由政府和村组织来管护，准经营半公益性设施采取“补贴+市场”模式，经营性设施采用市场化方式，由运营企业或委托第三方管护，市场化运营的设施“谁承包、谁管护”。建立“维护+项目”双渠道资金管理机制。

3.建立动态激励考评机制。以村为单位建立管护清单。加强管护人员管理，做到定时、定岗、定职、定酬“四定”。对照管护项目考核标准，采用定期考核和不定期抽查相结合，建立“日巡查、周督查、月自评、季考核、年总评”制度。实行百分制评分，通过查看台账资料、实地检查、走访农户的方式，检查各镇管护工作实绩水平。实绩水平由工作成效（占70分）+组织管理（占30分）+日常监管（加减分，占10分）构成，并根据考评结果进行激励奖罚。

**（二）改革试验范围**

本次试验重点围绕“环境保洁、社区服务、生产流通、组织管理”等类别、计20个具体项目开展管护试验，具体如下：

一、环境保洁类

1.乡村道路：通过开展乡村道路设施标准化运行维护，保持乡村道路路面干净、无破损，路肩完好、乡村公交站台等交通附属设施完好，方便村民出行、道路循环畅通。（责任单位：县交通运输局，试点镇落实）

2.村庄河塘：通过开展乡村河道、河塘标准化运行维护，落实河长制，保持乡村水系畅通、无黑臭水体、护坡完好、水面清澈，无漂浮垃圾、杂物、有害水草，形成优美的农村水环境。（责任单位：县水利局，试点镇落实）

3.垃圾处置：通过开展垃圾收运处置标准化运行维护，逐步推行垃圾分类，垃圾入池、及时清运、生活垃圾等无害化处理并有效利用，保持乡村环境整洁靓丽。（责任单位：县综合行政执法局、县农业农村局，试点镇落实）

4.厕所粪污：通过开展公共厕标准化运行维护，保持公共厕所清洁卫生，粪污处理后接入污水处理管网，粪污实现无害化处理和资源化利用，指导农户维护户厕，保持排污顺畅。（责任单位：县综合行政执法局、县卫健委、县乡村振兴局、灌南生态环境局，试点镇落实）

5.污水处理：通过开展污水处理标准化运行维护，保持村庄集中与分散污水处理设施正常运行，减少工业、生活排放废水、农业退水、集约化养殖等污染农村水环境。（责任单位：灌南生态环境局、县住建局、县水务集团、葛洲坝水务（灌南）有限公司，试点镇落实）

6.公共空间：通过开展公共空间标准化运行维护，保持村内户外无乱堆乱放、乱搭乱建、乱贴乱画、乱停乱摆，保持村庄整体环境整洁有序，让乡村更加舒适宜居。（责任单位：县综合行政执法局，试点镇落实）

二、社区服务类

7.标识铭牌：通过开展标识铭牌标准化运行维护，保持特色村标、自然村庄标识牌、道路指示牌、农户地址门牌、责任公示牌、农村共产党员户、卫生文明户等标识铭牌完好，充分发挥引导、公示、激励等作用。（责任单位：县民政局，试点镇落实）

8.绿化美化：通过开展村庄绿化标准化运行维护，对绿化养护区域内植物的定期施肥、浇水、除草，及时修枝整形，补栽补种及植物病虫害防治，促进村庄与自然融合，形成完善的乡土绿色生态系统。（责任单位：县自然资源局，试点镇落实）

9.路灯亮化：通过开展路灯亮化设施标准化运行维护，保持农村道路、广场等公共场所路灯、亮化景观设施完好，正常照明，方便村民生活和休闲娱乐。（责任单位：县住建局，试点镇落实）

10.杆线管网：通过开展杆线管网标准化运行维护，保持农村杆线管网完好，杆线无私拉乱接、无乱贴乱挂、管道无破损泄漏，保障农村供电、广电、通讯、供水、燃气、监控等正常生产生活。（责任单位：县住建局、县文广旅局、县供电公司、县工信局、县水务集团、县公安局、县综合指挥中心，试点镇落实）

11.服务中心：通过开展服务中心标准化运行维护，保持村服务中心发挥正常服务功能，村民能享受到规范便捷的公共服务。（责任单位：县民政局，试点镇落实）

12.文体休闲：通过开展文体设施标准化运行维护，保持文化基础设施，公共文化（体育）服务网络完好，器材、广场、舞台、凉亭、长廊、雕塑等设施完好，让村民广泛享有免费或优惠的公共文体休闲服务。（责任单位：县文广旅局，试点镇落实）

13.养老殡葬：通过开展养老殡葬设施标准化运行维护，保持养老中心设施、殡葬设施完好，为有需要的村民提供良好的服务。（责任单位：县民政局，试点镇落实）

14.教育医疗：通过开展学校、幼儿园、卫生院（室）基础设施标准化运行维护，保持学校、幼儿园、卫生院（室）基础设施完好，为村民提供教育培训、医疗卫生服务。（责任单位：县教育局、县卫健委，试点镇落实）

三、生产流通类

15.农业生产：通过开展农田设施、农业机械标准化运行维护，保持农村小桥、水渠、涵闸、泵站、粮食烘干、气象台站等设施正常使用；保持农业废弃物回收处置和资源化利用设施完好，满足农业生产需要。（责任单位：县农业农村局、县气象局，试点镇落实）

16.农贸物流：通过开展农贸市场、快递物流设施标准化运行维护，保持农贸市场场地、货柜、冷库和物流运输基础设施完好，为村民日常生活提供良好服务。（责任单位：县商务局、县市场局、灌南邮政管理局，试点镇落实）

四、组织管理类

17.组织机构: 通过明确县镇村组织机构建立内容和标准，让农村公共基础设施管护工作有完善的组织领导、监督管理和具体实施机构。（责任单位：县各相关部门、镇政府落实）

18.工作制度: 通过建立完善的工作制度，让农村公共基础设施管护工作推进有规可依，有章可循，管理规范；建立科学的绩效评价机制。（责任单位：县各相关部门、镇政府落实）

19.资金统筹: 通过建立多元化的资金投入机制，省（市）、县、镇、村进行合理分担，定期对资金使用情况进行督查，让公共基础设施管护工作可持续推进。（责任单位：县财政局、相关业务主管部门、镇政府、村、社区落实）

20.素质提升: 通过开展多层次、多形式的培训、教育、评比、娱乐等活动，创建“庭院美化”示范户、落实农户“门前三包”、完善村规民约并建立“红黑榜”制度等培育现代农民。（责任单位：县相关业务主管部门、镇政府、村、社区落实）

**（三）时间进度安排**

1.立项审批阶段（2021年4月-10月）。按照省农村改革试验区试点工作总体部署和要求，科学制定试点试验方案，组织试验项目申报，等待省级审批。

2.组织实施阶段（2021年10月-2023年10月）。按照省批复的试验方案，具体组织开展试验工作。

一是明确推进机构，落实试点方案（立项审批后1月内）：明确县、镇改革试验推进工作机构，具体实施机构，细化试点方案，落实工作措施，有序推进试点工作开展。

二是选择试点镇村，开展试点试验（用时大约6个月）。对照试验方案，确定试点镇村，按照方案开展试验工作，加强工作督查，规范使用管护资金。形成试验规范性材料。

三是巩固试点成果，全县推广验证（用时大约1年）。将初步取得的标准化建设成果，向全县其他镇推开，进一步掌握推进中遇到的问题，研究加以解决，修正试验规范性材料。

3.总结验收阶段（用时大约2个月）。县农村人居环境整治工作领导小组办公室对试验工作进行总结评估，进一步优化调整，形成农村公共基础设施管护机制规范性材料，对试点工作绩效自评，并形成自评报告报省验收。

**（四）改革试验存在风险隐患及防控措施**

本次改革是将农村公共基础设施管护纳入到规范的管理轨道，设施设备维修实施项目化管理，劳务人员工作不达标被辞退等可能会影响到少部分人的利益，给改革带来阻力。对没有明确的监管和业务指导单位的项目明确了责任单位和责任人，增加了该单位的工作量，可能引发个别单位的消极情绪。通过宣传引导，辅助激励措施，可以得到单位和个人的理解支持，共同落实好农村公共基础设施长效管护工作，必要时寻求法律支持。

**四、预期效果**

**（一）预期可以形成的制度性成果**

1.建立管护项目详细清单。通过开展试验工作，可形成一套实用的符合当前经济社会发展水平的农村公共基础设施长效管护清单。

2.建立管护机构运行规则。通过开展试验工作，对具体实施机构和机构内部职工实行市场化管理，可形成“岗位、劳力、薪酬”相适应的市场化运作机制。

3.建立管护人员管理制度。通过开展试验工作，以满足项目维护管理为原则，管护人员实行定时、定岗、定职、定酬“四定”，可形成职业化管护队伍。

4.建立管护资金运管模式。通过开展试验工作，明确县、镇、村三级工作职责，可形成省级试点补助资金、县级财政配套资金、相关部门项目管护资金、自筹资金等多渠道筹集资金和管理使用模式。

5.建立长效管护综合评估制度。通过开展试验工作，可形成“日巡查、周督查、月自评、季考核、年总评”的一套标准化考核评估制度。

**（二）试验成果计划在多大的范围内推广**

根据各地经济发展水平不同，纳入管护的项目会有增加或减少，试验成果首先在县内推广，成熟后可推广至苏北及全省全国。

**（三）对当地农业农村发展可能产生哪些积极影响**

一是理清了公共基础设施权属，二是保障公共基础设施发挥持久作用，三是减少了建后无人管理造成的资源浪费，四是提升了农村居民素质水平。

**（四）对推动全省农村改革的借鉴意义**

探索构建农村公共基础设施长效管护机制是解决现阶段“三农”发展众多难题的其中一项，通过持续不断地深化改革，才能从根本上解决农村这些问题和矛盾，建立健全以工促农、以城带乡长效机制，让乡村建设行动更有成效，对推进我省加快形成城乡经济社会发展一体化、推进苏南、苏中、苏北走向共同富裕的崭新格局、促进乡村全面振兴具有十分重要的借鉴意义。

**五、资金安排**

改革试验资金主要用于建立体制机制过程中，开展探索调研活动、管护队伍培训、管护设施设备购置、适量的项目小维修、改革试验组织推进等。首年试验经费110万元，次年240万元，县级配套用于管护人员经费和运行经费两年约952万元，总计1302万元（详见清单）。

农村公共基础设施长效管护改革试验费用清单

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目名称 | 首年纳入1-2个试点镇（万元） | 次年纳入3-4个镇（万元） | 备注 |
| 1 | 管护队伍培训经费 | 10 | 20 | 管护机构人员业务培训 |
| 2 | 管护工具设备经费 | 60 | 120 | 管护人员使用工具设备 |
| 3 | 基础设施设备小维修经费 | 25 | 75 | 管护项目维修 |
| 4 | 试验工作推进管理经费 | 10 | 15 | 县镇级调研管理督查 |
| 5 | 其他经费 | 5 | 10 | 材料资料咨询评审等 |
| 省级资金小计（万元） | 110 | 240 | 350 |
| 县级配套（万元） | 476 | 476 | 952 |
| 合计（万元） | 586 | 716 | 1302 |

**六、保障措施**

**（一）强化组织领导。**县农村公共基础设施管护工作领导小组办公室具体负责加强对农村公共基础设施试验工作的组织协调、业务指导、督查考核等工作，确保试验各项工作推进落实到位。

**（二）强化宣传引导。**加强工作宣传，充分发挥群众主体作用，引导群众自觉形成良好的生活方式，提高卫生意识，公共基础设施保护意识。营造全社会参与、关心、支持农村公共基础设施长效管护的良好氛围。

**（三）强化资源整合。**统筹使用管护资金，试点镇为农村公共基础设施长效管护的实施主体，相关主管部门负责项目指导、验收；管护资金由县财政局扎口管理，确保资金安排规范、使用高效、运行安全。

**（四）强化督查考核。**县管护办将加大对农村公共基础设施长效管护试验工作的督查考核奖惩，确保探索公共基础设施长效管护机制试验工作取得明显成效，对试点成效显著的镇村适当给予奖励。