

四川双流：创新村级公共服务供给方式

■ 吴天爵 敖 邈

双流县地处四川省成都市近郊，是我国中西部地区第一经济强县。2009年，在成都市开展的村级公共服务和社会管理改革试点工作中，双流县大胆探索，率先启动改革。试点村采取“政府购买、社会参与、市场运作”的方式，将村级经营性服务和部分社会管理项目纳入市场竞争，大大降低了服务成本，形成了政府“办事不养人”的服务格局，把过去“养人的钱”变成了现在“办事的钱”，有效提升了村级公共服务质量和群众满意度。

制面积500—2000亩不等，民主推选2—8人进行管理，亩均管理费用6—12元，管理费用由农民用水者协会/村组统一收取，统一发放给管理人员。管理人员负责首部设备运行、设施维修保养和作物全生育期的滴水、施肥工作。种植、中耕、除草及收摘等田间管理工作由农户自行承担。农民用水者协会/村组和村民之间不涉及土地经营权和经济利益关系。

水管单位+农户管理模式：工程建成后，产权归水利部门所有。水利部门成立的灌站负责管理工程首部 and 主管道部分，按灌溉制度将水配到每家每户；农民自行管理地面管道部分，负责自己种植面积的田间灌水管理。水管单位按物价部门核定的标准统一收取水费和管理费。

公司+专管人员管理模式：由企业

强化政府责任 经费保障到位

一直以来，县、镇、村在城乡公共服务供给上分工不明、主体不清，造成各级部门“越位”、“缺位”、“错位”。对此，双流县根据政府、村级自治组织和市场主体的不同定位，建立起项目分类明晰、供给主体明确、效能充分体现的分类供给体系，共梳理出涉农公共服务项目124项，涉及众多部门、各个领域。以县农发局为例，已确定将动物诊疗许可证、动

租赁协议，实现土地流转，建设原料生产基地。高效节水工程由农民自行建设，产权归农民所有，企业安排专业技术人员或返聘农民对建成的高效节水工程实行统一管理。

农民联户管理模式：村委会或农民用水者协会组织一定范围内（一个条田或一眼井控制范围）农民通过协议联户建设高效节水工程，在工程建设过程中共同监督、协同管理，乡镇或农民用水者协会安排技术人员进行技术服务指导。工程建成后产权归农户所有，由农户轮流管理，不产生管理费用。

拍卖、承包管理模式：高效节水工程由村委会组织村民统一建设。已建成的高效节水工程产权归村集体所有，村集体通过公开竞标方式对工程首部经营权进行拍卖、承包，所得费用归村集体所有。中标人拥有工程首部经营权并负责首部的运行管理，田间管

物防疫合格证、农机驾驶证、农民身份证等6项与农民群众联系较紧密的涉农行政许可咨询服务下沉到村便民服务站，下沉比例达50%以上。同时，拟将农牧新品种新技术和农机新机具的引进、应用、推广，以及动植物疫病防疫、疫情观察报告、农产品质量安全协管等服务下放到村。凡可以委托村（社区）实施的服务项目，原则上各部门都应委托，让村成为公共服务的主体。

双流县按照“公益性服务政府承担、理由村民自行承担。

大户或私人农场自行管理模式：由大户或私人农场自主筹资金建成的高效节水工程，产权归大户或私人农场主所有，按“谁投资、谁受益、谁管理”的原则由投资方出资自行聘用专人对节水工程进行管理。

目前，新疆建成的1000万亩农业高效节水工程不但为新疆农业实现现代化打下了坚实的基础，还带动了农民致富增收，经济社会效益显著。高效节水技术在新疆已经从当初单一的棉花滴灌发展到目前的辣椒、工业番茄、果树等多种作物，按照作物生长需要适时适量浇水、施肥，增产节水效益显著。高效节水推动了精准农业和农产品加工企业的发展，有力促进了新疆农业产业化发展和传统农业向现代农业的转变。^[1]

责任编辑 冉 鹏

福利性服务适度补贴、经营性服务推向市场”的原则，县、镇财政计划村级公共服务和社会管理常年运行经费，并实行“定额补贴”制度。根据各地实际，县级财政按平均每村(社区)20万元、镇财政按平均每村(社区)不低于5万元的标准予以定额包干补助。加上成都市补助的10万元，每个村(社区)平均可以得到35万元的财政保障。对于村级软、硬件平台建设所需经费，则由县财政按平均每村(社区)20万元的标准，采取以奖代补的方式予以一次性补贴。同时，还将村级公共服务和社会管理常年运行经费纳入县、镇两级财政预算，直接预算到村(社区)，实行统一拨付、专账管理、专款专用，成为推进城乡公共服务均衡发展的“双保险”。2009年双流县财政投入1.48亿元，用于村级公共服务供给方式改革，实现了“财政下乡、服务进村”。

强化市场运作 服务社会到位

政府对提供公共服务具有不可推卸的责任和义务，但在政府人力、物力和财力等有限的情况下，创新公共服务供给方

式，采取市场化配置资源，提高供给效率就显得尤为重要。

2009年4月，有10家社会机构公开竞买彭镇羊坪村5个村级公共服务项目。经过多轮激烈角逐，一家竞标单位以17.8万元(低于标底2000元)的价格获得村里环境卫生、绿化管理、沟渠管护和路灯维护4个项目，另一家竞标单位则以1.56万元(低于标底400元)的价格获得畜禽防疫项目。这是双流县引入市场竞争机制，创新村级公共服务供给方式的一个缩影。目前，全县采取“政府购买、社会参与、市场运作”的方式，通过民主管理，重点围绕公共环境卫生管理、农业生产综合服务、公共基础设施管护等经营性服务项目，通过竞标或定向委托等方式，探索服务外包。现已有500多个项目实现了竞标或定向委托，成交总价2460万元以上，节约资金380万元以上。

将村级公共服务和社会管理纳入市场竞争，改变了过去政府财政直接拨付、村委会大包大揽的做法。政府出钱购买服务项目并竟卖给公司，以村为主体与中标单位签定服务合同。中标单位则全权负责提供服务，并按企业规则用

人。“政府出钱+公司用人”的运行模式减轻了政府负担，变“既办事又养人”为“只办事不养人”。以羊坪村为例，过去村里每年仅环境卫生、绿化管理、沟渠管护、路灯维护这4个项目就需养八九人，至少需要20多万元，现在通过市场竞争服务外包，只要17.8万元就全部落实了，每年能节约好几万元，而且专业公司的服务质量还更好。

同时，将经营性服务项目推向市场，由有资质、有经验的单位提供服务，也使服务更具规范性和专业性。如羊坪村有300多家养猪户，2600多头猪，过去村里的防疫员经常是把疫苗领回来就完事，打没打、打了多少村民都不清楚。自从把畜禽防疫项目包给永兴镇畜牧兽医协会后，情况发生了很大转变。由于村里养殖户多、畜禽多，外包单位不仅往村里增派了两名防疫员，而且规定打针就得签字，年底还要接受养殖户的评议。村民们都说：“人家专业公司做的，效果就是不一样。”通过将公司收入与群众监督、评议结果相联系，与提供服务的数量和质量相挂钩，服务质量由只对“上”不对“下”交待，变为既要“对上”又要“对下”交待，形成了“以事定酬”、“以质定酬”的良好状态，提升了服务质量和群众满意度。目前，对外包服务项目的评议结果显示，全县群众的满意度均在90%以上。

为确保中标单位具备为村民提供优质公共服务的资质，防止收了钱却不服务的现象出现，竞拍主体都要经过县级部门的资质审查，并由县级部门、法律顾问、村民代表大会“三层把关”，科学测算经费标的，拟定规范合同，界定违约责任，使市场化运作更加规范、合法、有效。

强化民主管理 群众参与到位

过去的公共服务，大多是干部说了算，很少征求群众意见，结果造成干部办了事，群众还不一定满意。在服务项目外



羊坪村村委会正在讨论村级公共服务和社会管理项目实施方案

包实施过程中,双流县充分发挥村组议事会的作用,探索事前决策、事中监督和事后评议都由“群众说了算”的民主模式,激发起群众的参与热情,改变了“政府代民做主”的传统做法,做到了“民事民议、民事民定”。

籍田镇简华村村口有块约50平方米的烂泥地,由于常年没人看管,成了一些村民的垃圾倾倒处,一到夏天就蚊蝇肆虐,附近的村民怨声载道,提出当务之急就是要尽快处理垃圾、平整土地,但受其影响较小的村民却不以为然,认为应该首先疏通自家门前的排水沟、硬化自家门口的小路。村里的公共服务到底要做什么、怎么做、做到什么程度,这些村民们以前从来不曾过问的事情,现在却成了最热门的话题。最终,经过农户推荐、村民小组初选、村议事会审议、村民代表大会审定、上墙公示五个环节,村民自己做主,定出2009年实施的4个公共服务项目。除实施项目外,服务方式、资金使用、完成时限等事前决策也都由“群众说了算”。

项目实施时,村监事会和村民代表组成监督检查小组,负责对项目进行每年不低于两次的监督检查,让群众对工作(工程)进度、资金使用情况和服

务质量等进行考核,对不合格的服务项目限期整改或扣划工程款,对服务人员实行岗位调整、解除聘用,对服务单位取消今后竞标资格。因此,中标单位只有通过过了评议,才能领取服务工程款,也才有资格继续执行下一期合约。在永兴镇干塘村,畜牧兽医协会和红玛瑙合作社分别竞得动物防疫和农技服务项目。原来,这些服务项目由镇上统一安排技术人员、村上自主实施,不仅质量不好监管,效果也不理想。服务外包后,村上制定监督办法,并写入合同,规定服务项目在年底经村民委员会考核合格后,承包单位才能拿到服务费。如果服务没有达到要求,还要扣除相应比例的服务费。比如,动物免疫要求达到100%,每差一个百分点,服务费就要扣除5%;对动物饲养档案进行随机抽查,发现1户签字不属实,都要扣除相应比例的服务费。

不仅如此,村民还要对本年度实施项目的工程进度、服务效果和人员服务质量等进行考核,对不合格的服务项目限期整改或扣划工程款,对服务人员实行岗位调整、解除聘用,对服务单位取消今后竞标资格。因此,中标单位只有通过过了评议,才能领取服务工程款,也才有资格继续执行下一期合约。在永兴镇干塘村,畜牧兽医协会和红玛瑙合作社分别竞得动物防疫和农技服务项目。原来,这些服务项目由镇上统一安排技术人员、村上自主实施,不仅质量不好监管,效果也不理想。服务外包后,村上制定监督办法,并写入合同,规定服务项目在年底经村民委员会考核合格后,承包单位才能拿到服务费。如果服务没有达到要求,还要扣除相应比例的服务费。比如,动物免疫要求达到100%,每差一个百分点,服务费就要扣除5%;对动物饲养档案进行随机抽查,发现1户签字不属实,都要扣除相应比例的服务费。

通过发挥群众主体作用,确保“群众说了算”,进一步巩固了基层民主治理成

果,强化了“村两委+议事会”的新型村级治理组织架构,初步建立起民主提议、民主决策、民主管理、民主监督的长效机制,变“代民做主”为“群众自主”。改革至今,全县共征集群众意见26023条,经审定后实施项目1304个。

强化统筹建设 资源整合到位

村级公共服务和社会管理改革是一项长期、系统工程,促进改革可持续发展,需要强化统筹规划和人才队伍建设。为此,双流县全面启动了村庄规划编制,根据公共服务设施服务半径,因地制宜,建立起“几村共建”的硬件设施统筹建设机制,以达到资源节约、信息共享的目的。同时,按照“一室多用”原则,在整合现有站点功能的基础上,设置了“五站一室两店”(便民服务站、计生卫生服务站、培训就业活动站、公共设施管理维护站、农业服务站、警务室、农村放心店、农资放心店),以整合硬件、集中配置。随着“五站一室两店”的建立和公共服务项目的下移,改变了过去群众办事在县、镇来回跑的状况,全县均实现了小病就诊、农资购买、农技咨询、纠纷调解“四个不出村”,以及看病就诊、就业培训、娱乐活动、电影书报和就业职介“五个不收费”。双流县还综合利用现有村支两委(村民委员会和村党支部)干部、一村两大(每个村和涉农社区拥有的两名大学生“村官”),采取“一人多岗、一岗多责”形式,强化便民服务站等一般性公共服务和管理;招聘劳动协管员、综合治理服务队,开展治安、农发、调解、计生、国土、就业等基本公共服务。如羊坪村现在只养了1名劳动保障协管员和3名治安联防队员,其他的人都由公司聘用,让公司去养,从而降低了成本,提升了服务质量。□

(作者单位:四川省成都市财政局
双流县财政局)



双流县村级公共服务和社会管理项目一律公开竞标

责任编辑 韩璐