



宜都：推行农村公益事业“先建后补”新模式

党立斌 | 廖贤才

潘家湾土家族自治乡地处横跨湘鄂两省的武陵山区遗脉，是湖北省级贫困乡和14个少数民族乡之一。过去这里的老乡们出行，“晴天一身灰，雨天一身泥”，虽然乡镇连接主城区的骨干道路已经形成，但“最后一公里”的入户道路硬化成为脱贫致富的“卡脖子”路。2015年，湖北省宜都市以财政资金为引导，以受益农户为主体，创新财政支农资金投入机制，对农村公益事业探索实施一事一议“先建后补”新模式，有力推动了农村基础设施改善和美丽乡村建设。

做法及成效

潘家湾乡属于山区乡镇，农户居住较为分散，1.5万人口分布在9个行政村。2015年初，乡政府摸底调查需要建设的入户硬化道路还有147公里，如果按照每公里22—25万元的招投标施工价格，需要投入3500万元以上，远超当地政府财政承受能力。更为重要的是，过去政府搞项目大包大揽，干部在筹资筹劳、占地补偿、质量监理上压力大，即便发动群众到了现场，往往出工

不出力，“有的站，有的看，有的专门给干部提意见”。干部普遍反映项目协调工作难做，费力不讨好，群众也时常抱怨施工质量不高，投诉举报时有发生。面对农民实际需求和建设困局，2015年起，宜都市试点入户道路“先建后补”新机制。

（一）严密制定实施方案。经过慎重研究，潘家湾乡政府确定了“三议二审一公开”办法。“三议”：村代表大会决议——建设项目由各村村民代表大会按照先急后缓原则集体决议；农户商议——规定单个项目受益户必须达到5户以上方能立项申报，由相关农户推举牵头人，并商定筹资筹劳分摊、责任林地耕地占用、原材料采购、工程质量监理以及建后管护等事宜，形成书面协议连同农户申请书报村委会；村委会评议——村委会综合评议，召开村民代表大会对评议项目测评通过。“二审”：财政所审核——各村申报材料经乡财政所审核后报乡政府；乡政府审批——乡政府根据全乡建设规模和资金额度批复实施。“一公开”，即村内公开——村委会

取得审批公文后在全村公示，公示期满后由乡财政所签发开工函告。

（二）锁定两个标准。明确规定了两个重要标准，一是建设质量标准，参照国家相关建设项目建设标准，结合本乡实际制定质量考核标准。比如，规定到户道路硬化要达到2.5米宽、15厘米厚、强度达到C20标准。二是奖励补助标准，项目验收达标后，到户道路硬化每米补助60元，路基扩宽每米补助30元。

（三）施工农户作主。施工包括选取牵头人以及原材料采购、路基修补加固、占地及青苗补偿、出资出劳、质量监管、工程结算等工作，全部由受益村民自行协商完成，村干部只对建设过程进行指导和协调，对工程进度进行督导。

（四）验收四方联评。工程完工后，由乡政府组织专班与村委会、受益农户、施工方联合对工程质量按规定标准进行验收，验收合格后，凭各方签字手续，财政直接兑付奖补资金到牵头人账户，再由牵头人与施工方结账付款。

2015年试点开展当年，潘家湾土家

族乡9个自然村共完成到户路硬化60公里,村组主干道路基整治16公里、路肩建设17.7公里。预算2000多万元建设项目,实际支出977万元,其中,市乡两级财政奖补仅为450万元,发挥了财政资金1:5的撬动效应。同时,新机制由农户当家作主搞工程,农户有积极性,他们既是施工员也是监督员,对施工方全程无盲区进行质量监控,确保了工程质量。不少农户自愿提高建设标准,加厚加宽硬化道路,栽树种花绿化美化,将乡间“公路”延伸为“农家”美丽廊道。2015年以来,“先建后补”项目直接惠及2357户、7032人,占潘家湾乡总人口的44%,给偏远乡村的村民带来了实实在在的经济效益,甜柿、香菇、茶叶等特色产业引来众多自驾游客人,住土家客寨、尝土家腊味、品土家风情成为大山深处的潘家湾乡里一道亮丽风景。

几点思考

“先建后补”作为财政支持农村公益性事业建设的一种新机制,落地生根既需要“改革思维”,从转变政府职能、转换财政投入方式高度统筹谋划,积极探索;也需要“工匠精神”,做好严密的制度设计和执行,才能确保这项试点行得通、建得好、见实效。

(一)厘清各方责任主体,调动开展试点积极性。新机制能够顺畅运行,关键在于明确各方责任,调动参与试点的积极性。一方面,新机制扩大了农户自主权,激发了农户参与农村公益事业建设热情,避免了“争项目积极,干项目消极”问题,农户牵头人多为村组致富带头人或者乡贤能人,发挥了组织发动和沟通协商的作用;另一方面,新机制明确了乡镇政府、财政所、村集体和申报农户各自的责任,干部从繁杂的项目建设中摆脱出来,受到了基层群众的认可。

(二)准确把握利益诉求,科学制定

奖补标准。“先建后补”中涉及到农户直接利益,政策设计中必须因地制宜,把握好各方利益平衡点。奖补资金标准制定成为新机制能否顺畅运行的关键环节,如果标准过高,依然是政府大包大揽,财政支出压力大,还容易引发以旧顶新、以次充好的风险;如果标准过低,则对引导农户投入的激励效果有限。宜都市财政局、潘家湾乡政府对奖补标准进行了反复测算,确定了60元每米奖补标准,主要考虑了两个因素:一是奖补资金大约占直接建设成本的五成,二是奖补资金大约相当于工程建设的材料购置费用。实践证明,这个标准制定的是比较符合实际的,受到了当地农户的认可,财政资金也发挥了比较好的撬动作用。

(三)强化过程监管力度,完善配套政策设计。“先建后补”是管理机制的又一创新,但要认识到,“先建后补”不是对项目管理办法和财务制度的全盘否定,新机制运行不是“有补就建、凡建必补”。严格履行农户申报、开工批准、质量监管、工程验收、结果公示等必备程序,将政府监督、农户监督、村组监督融入整个项目申报建设全过程,用“痕迹管理”手段严格执行项目管理程序,用制度性安排避免出现以旧顶新、以次充好的现象。同时,对于财政资金投入形成的资产性质予以明确,应当属于集体产权,避免“公路”变“私路”;在工程建设中同步明确道路管护责任,有助于确保工程长久发挥效益。

政策建议

(一)积极总结经验,在具备条件的财政支农资金中推广运用“先建后补”模式。“先建后补”模式中政府、财政部门、农户等都在自己脚踏板上使劲,发挥各自职能作用,不越位不缺位,取得了比较好的建设成效。从宜都的实践看具有较高的推广价值,除了农村“一事一议”项目,农业综合开发、现代农业、

小型农田水利等农村公益性事业建设中,选取农户直接受益,工程技术要求较低,单项工程投资额不大的项目,都可以积极运用农户“先建后补”模式;对于具备一定实力的合作社、专业大户、家庭农场,也可以支持开展一些规模较大,技术要求较高的“先建后补”项目。要适当保持政策稳定性,稳定受益农户政策预期,避免一哄而上、大干快上,分清轻重缓急,找准受益面广、公益性强的项目推广运用;同时,顺应涉农资金整合和“放管服”的新形势,允许各地因地制宜确定建设内容和申报要求;要畅通项目申报渠道,明确适用范围和申报程序,提高新机制的落地率和操作性。

(二)完善操作制度建设,加强政策配套衔接。调研中发现,“先建后补”与现行政策也有一些不适应的地方,还需要研究解决。比如,虽然单项工程投资额不大,但汇总全乡镇投资,项目规模达到数百万元,如何与招投标相关规定制度相互衔接;还比如,财政资金拨付没有正式发票,而是采用农户申请、政府批准、财政所拨付的方式;再比如,为了充分发挥受益农户牵头人的组织协调作用,财政资金直接拨付给他,并未直接支付给材料供应商和建筑施工队等。这些都需要在实践中继续探索,做好与现行政策和财务管理规定的衔接,才能为“先建后补”推广创造良好的政策环境。

此外,还应该注意,“先建后补”对于农户自身的财务能力和组织能力都有一定的要求,不是适用于所有的农民和财政支农项目。对于自身发展能力较弱的贫困农户,还应更多的采取政府组织实施项目,突出项目的公益性和普惠性,帮助他们改善生产生活条件。□

(作者单位:国家农发办 湖北省宜都市财政局)

责任编辑 李燕