

完善村级公益性基础设施管护的对策

乔红花

近年来,随着各级财政投入村级公益事业基础设施建设资金的增加,大量公益性基础设施项目建成并投入使用,农民生产生活条件不断改善,农村基本公共服务水平不断提高。如何运行好、管护好这些项目,发挥好这些项目的长期效益,成为当前加强村级公益事业建设不得不思考的问题。通过对青岛市农村公益性基础设施管护情况进行调研,本文提出相应的建议和对策,以期对该项工作有所借鉴。

一、村级公益性基础设施管护存在的问题

农村基础设施建设步伐不断加快,但村级管护措施仍显滞后:重建设、轻管理,重使用、轻维护,重眼前、轻长远等问题普遍存在,有些项目基本处于自然损耗状态,部分村庄管护问题比较突出,导致设施使用寿命和使用效益大打折扣。

1. 宣传力度不够,管护意识淡薄。基层部门单位只重视项目申报和建成效果宣传,对于管护措施宣传少,要求低,项目建设与村庄管护、村民参与脱节,管护意识普遍不强。一是重城区、轻村镇的惯性思维仍然存在,对广大农村公共基础设施管护关注度不够。二是村级管护意识不强,设备不坏就转,转不动就修,对建设项目疏于保养、维护

和管护。三是村民认为建不建是村庄的事,管不管事是村干部的事,好不好无所谓,事不关己高高挂起,而且使用过程中也不注意保护和珍惜,破坏公共财物的情形屡见不鲜。

2. 管护主体单一,长期效益观念尚未建立。村级公益性项目管护责任在村级,管护主体是村集体,这种单一主体的管护方式,让原本经济薄弱、捉襟见肘的村集体经济无力负担。开展管护工作的村庄一般以看管、修补为主,侧重运转费用的均摊或村集体负担,运营、效益观念尚未建立。一是由于产权移交不彻底。目前,村级公益性基础设施基本明确资产所有权归村级,但是建设过程、建成移交缺乏村级尤其是村民的有效参与,造成产权交付不彻底,村民对基础设施的归属感不强。二是由于受益主体、使用主体和所有者主体不对称。所有者是村集体,使用者是全体村民,真正受益的只有部分村民,农村“谁使用谁负责”的惯性思维造成管护措施滞后。

3. 管护机制不健全,长效机制尚未建立。农村公益设施项目完工移交后,本应形成地方政府、基层组织、受益农民共同管护的局面,但在现实工作中,管护主体缺位,管护方式粗放,管护标准缺乏,管护资金不足,管护队伍未建立,都造成村级公益性基础设施项目疏

于管、没钱管、没人管,管护各方都不愿投入新的资金和精力,从而形成了基层无暇管,村级组织无力管,农民不愿管的窘况。

4. 管护措施粗放简单,专业化管护举步维艰。当前农村各项工作主要靠村两委干部,而村干部人手少、工作量大,没有精力也没有专业知识进行管理和养护,现有的管护也主要侧重筹集设备运转、维修费用,疏于设施的日常维护保养和效益发挥,修修补补又三年的状况普遍存在,管护措施简单粗放,聘请专门人员又受资金短缺影响,专业队伍因市场份额小、布点分散不愿意介入,市场化、专业化难以推进,导致管理脱节、养护滞后。

5. 部分项目管护真空,村级管护资金压力大。调研发现,农村农田水利、自来水等地下管网逐步增多,受专业性不足、资金短缺、工作量大等因素所限,村级对地下管网的管护基本处于真空,没有有效的管护措施,不到瘫痪不维护,使得这些项目使用年限大幅缩短,使用效益大打折扣。此外,在一些村子,财政专项资金投向还停留在项目建设层面,在公共基础设施管理养护方面还缺乏专项配套资金,加之镇村没有能力投入大量资金进行管理养护,村民自筹资金难度大,导致养护资金来源渠道不宽、经费不足。

二、完善村级公益性基础设施管护的建议

1. 强化管护宣传，营造管好用好农村公益设施的良好氛围。农村公益设施“三分建、七分管”，针对个别项目单位存在的“重建轻管”，甚至“只建不管”现象，强化管护宣传力度，充分利用宣传墙、黑板报、村务公开栏、电话短信、广播电视等多种形式，积极宣传村级公益性项目管护的重要性和必要性，让群众自觉地参与到项目建设和管护中来，增强广大干部群众的管护意识，形成建管并重的共识。

2. 提前设计管护措施，加强源头控制。一是村级议事、申报环节要明确项目建成的管护措施和资金来源。二是项目立项多倾听农民需求，将政府想建什么和农民需要什么紧密结合，发挥好村民民主议事的主体意识，提高村民对农村基础设施建设重要性和公益性的认识，参与、配合并支持做好项目管护。三是完善项目设计，利于后期管护。设计要深入现场，让项目设计更合理，更实用，兼顾农村生产生活特点，满足村民的基本需求，便于村民使用。

3. 加大资金投入，建立管护资金保障机制。一是探索建立专项管护基金。可在项目招标结余资金中提取10%左右的资金，建立管护基金，纳入区（市）财政预算管理，用于项目运行管护补贴，专款专用。二是探索建立包含管护资金的一揽子报价招标制度。目前，村级基础设施建设基本采取招标方式施工，建议完善村级项目招标文件商务条款，可以载明中标施工单位需负责竣工后一定年限的管护责任，发挥施工单位的专业技术优势。三是积极发挥财政资金的激励引导作用，多渠道筹措管护资金，鼓励有条件的村集体经济加大投入，探索建立区级

补一块、镇级拿一块、村庄出一块、居民收一块、企业帮一块的资金筹集模式，激励村民筹资筹劳开展项目管护，保障管护经费渠道通畅。四是提高项目经营效益，为项目管护提供基本保障资金。如黄岛区东漕汶村因地下水污染筹资新购净水设备一套，专人看护每日定时供水，对村民按月定量供应，对租户或者邻村村民低价有偿供应，每年可收入近万元，有效解决了设备运转、检修、看护人工时费等费用，实现了用养结合、高效运转。

4. 完善管理制度，建立村级公益性项目管护长效机制。一是完善管护制度。十八届三中全会和2014年“中央一号文件”对农村管护制度有创新性的部署，提出“允许财政资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护”，应研究落实这一管理要求，对现有的管护制度进行补充、修订和完善，并分门别类制定出各类项目管护的具体制度和办法，发挥村民的聪明才智和村规民约的自律作用，提高管护制度的可行性和可操作性。二是建立健全管护组织架构，加强对农村公益设施工程建后管护工作的组织领导，层层制定和落实农村公益设施项目管护措施、管护标准和管护责任。三是加强政府引导，明确基层政府和村级的管护职责，构建城乡公共基础设施管护一体化管理机制。各级政府要强化顶层设计，统筹现有的资源优势，对适合的项目和具备条件的村庄可纳入市政和城市建设管护范围，并逐步实现公共基础服务设施管护全覆盖。四是按照收益成本负担、村集体经济负担、谁受益谁负担等原则，调动村民、收益主体、农民专业合作组织等各方面的积极性，实现自我服务、自我管理。探索建立属地化的村级专业综合管护队伍，进一步发挥农民自我管理的主体

作用，有效解决政府投入建、村级没钱管的现实问题。五是探索村级管护有效做法。目前乃至今后一段时间内，完全依靠政府承担农村基础设施管护责任是不现实的。建议借鉴城市社区管理经验，改变现有村集体单一管护责任主体的现状，引导村级完善村规民约，结合各地具体情况，因地制宜，讲求实效，大力推行各种形式的村民参与式管理，研究建立职责明晰、合理分担、运转高效的项目管护机制。六是探索市场化、专业化运作。按照使用用途，将村级公益性设施分为公共基础设施、农业生产服务、农民生活服务等大类，结合城镇化建设和农村新型社区建设规划和运行管理要求，对具备一定条件的农村污水、垃圾、环境美化等环卫类公益项目探索实施市场化、专业化运作，并逐步推广到其他公益性项目运行和管护，建立长效机制。七是加强考核评价。将项目建设和管护并重作为项目申报审核、考核评价的一项重要内容，采取定期与不定期、全面检查与重点检查、明察与暗访相结合的监督考核机制，逐级逐人明确工作职责，完善奖惩激励机制，有效地激发村级做好项目管护的工作热情，确保项目建设成效。

5. 发展农村集体经济，壮大村级自我发展自我管护的能力。农村集体投入是农村社会公益事业建设和管护资金的重要来源，做好管护关键是村级有长期、相对固定的收入，增强村集体的造血活力和能力。探索村级公益性基础设施和管理的市场化、民营化，实现滚动式发展。要统筹村级现有的资源，对现有村级公益设施、公共资源等以拍卖、租赁、转让、冠名、股份制、承包等方式经营和运行，筹集管护资金，提高项目效益运转。

（作者单位：山东省青岛市财政局）

责任编辑 刘永恒