

建立健全村级基本公共服务运转保障机制势在必行

□黄维健

村级公共服务是农村公共服务的重要组成部分。农村公共服务体系一般由县(市、旗)、乡镇和村三级组成。村级亦即村委会在我国政府组成序列中虽然不是一级政府,但却是我国政权建设的重要基础,是党和政府联系农民群众的桥梁和纽带,其作用不可小视。村级基本公共服务处于最底端,其运转保障状况如何,关系党和政府“三农”政策的贯彻执行,影响政府在百姓中的形象。因此,在统筹城乡发展过程中,加快建立健全村级基本公共服务运转保障机制是促进城乡基本公共服务均等化的必然要求,意义重大,影响深远。

一、建立村级基本公共服务运转保障机制的必要性

(一)村级基本公共服务运转保障现状

基本公共服务顾名思义是一个国家政府向公众提供的满足公众基本公共需要的服务项目,属于政府公共产品供给范畴,具有非排他性、非竞争性、非私人性。其服务范围、服务内容、服务标准和服务质量等,因国家经济社会发展水平和管理水平不同而各异,因而具有明显的阶段性、基本性、发展性。我国在2000年实施农村税费改革之前,基本公共服务仅是城市的概念,在广大农村还谈不上任何公共服务。推进农村税费改革后,取消了面向农民征收的“乡统筹和村提留费”,2006年宣布取消农业税,公共财政阳光开始照耀到农村,公共基

础设施建设开始向农村延伸,基本公共服务开始向农村覆盖。农村基本公共服务范围包括县级、乡镇级和村级三个层级。村级组织运转保障和基础设施建设主要通过集体投入和财政补助解决,村级公益事业建设主要通过国家“六小工程”、农房改造补助、村级公益事业建设“一事一议”财政奖补等政策解决,村民基本公共服务主要通过各级政府及部门有关项目和村集体投入来提供。

近几年来,随着统筹城乡发展步伐加快,各级各部门公共资源不断向农村倾斜,公共服务不断向基层延伸,陆续兴建了村级便民服务中心、医疗卫生室、娱乐活动中心、远程教育室、农技推广站、农家书屋和农家超市等与农民群众生产生活 and 农村经济社会发展密切相关的村级公共服务项目。在乡镇建立了“便民服务中心”、“行政服务大楼”、“农业科技110”等服务项目,由公安、工商、民政、社保、财政、国土、司法、城建、卫生、教育、计生等部门派工作人员集中办公,为民提供公共服务。老百姓需要什么服务,从头到尾,由一位工作人员负责接待,有关部门服务窗口负责办理,实行“一个人接待,一站式服务”。在一些村民居住相对集中的农村新社区,还设置了村级便民服务点,定期或不定期为村民提供有关服务。在我国东部比较发达地区,兴建了农村污水处理、垃圾处理设施,采取“村收集、镇集中、县处理”方式,逐步实现了镇村网络化;在村级大都搭建了“一栋楼几间房”的基本公共服务平台。“一栋楼”指村级组织活动中心,亦即农

村阵地建设,包括村支书办公室、村主任办公室、财务室、党员活动室等,一般通过各级政府投入、乡村自建、项目代建、开发联建、盘活资源建、以奖代补建等形式建设而成。楼内设置农家书屋、农技培训室、农村党员远程教育室、便民服务室、村卫生室、治安室、农家超市、燃气沼气服务站等“几间房”,集中为村民提供有关公共服务。在一些地区还建设了农家文化大院、村民文体活动场所等,免费向村民开放。

(二)村级基本公共服务运转保障存在的主要问题

总的来看,这些年村级公共服务硬件和软件设施都得到了较大改善,为农民提供了及时便利服务,受到了广大基层干部群众的欢迎。我国东部地区村级公共服务项目比较齐全、标准较高、服务较好,运转保障比较到位,而中西部地区村级公共服务项目少、标准低、服务质量较差,运转保障不稳定。这是因为国家对农村基本公共服务范围、内容、标准和建设投入、运转经费没有统一规定,基本处于地方部门各自为政、自主建设、自我保障状态,特别是村级基本公共服务更是如此,是一个最为薄弱的环节。

目前,村级基本公共服务存在的突出问题:一是缺乏统一规划。过去由于经济社会发展滞后和管理体制等多方原因,不少地方缺乏科学发展和统筹规划意识,城乡二元分割,城乡基本公共服务设施缺乏统一规划,城市由政府管,乡村基本无人管。乡村建设杂乱无章,乱建乱拆和脏乱差现象严重,特别

是点源面源污染,影响人们生活质量和身心健康。农户居住分散,既不美观又无秩序,导致村内基础设施和公共服务设施建设难度大、投入大、成本高,公共服务跟不上。二是缺乏制度安排。目前国家对农村基本公共服务范围、项目、标准没有统一规定,缺乏统一规范和指导,政府究竟需要为村民提供哪些基本公共服务项目,提供什么标准的服务,没有统一政策、统一要求,基本是处于有钱就办、无钱就不办、办多办少一个样的状态,导致政府责任不明确,履责无监督,村民基本公共服务得不到提供,加上村集体大都为“空壳村”,无力进行公共服务投入,影响了农民生产生活条件的改善。三是缺乏运转保障。由于一些村级基本公共服务设施在建设过程中留有资金缺口,在维护管理过程中相关部门没有安排运转费用,村集体经济薄弱,大部分村办公经费不足,村里“有了马却配不起鞍”,而且设施越全、开支越大,服务越多、包袱越重,难以为继。一些服务设施只能处于关闭半关闭状态,不仅削弱了这些公共服务设施使用效率,而且给控制乡村新债和减轻农民负担留下了隐患。四是缺乏管理规范。一些政府部门在村级修建的公共服务项目,各自为政,缺乏统一协调管理,建设资金来源五花八门,有政府投资的,有集体投入的,有企业及社会捐助的,还有政府、集体、农户共建的,等等,产权不明确,后期养护主体不落实,运转保障没有稳定资金来源。地方普遍反映,村内道路、水利、电力、文化活动场所等基础设施项目建设难,后续管理更难,尤其是农村生活垃圾和污水处理等公共服务设施更是如此,亟待加以解决。

二、建立村级公共服务运转保障机制的建议

(一)明确村级基本公共服务的性

质和责任。公共服务是相对于私人服务而言的。农村基本公共服务是在农村地域范围内由农村居民公共消费和享用的服务,涉及农村公共设施、公共事业、公共享用等领域,主要包括农村义务教育、社会保障、养老福利院、社会治安、环境卫生、文化体育、乡村幼儿园等社会事业,村内供水、供电、道路、环卫等公共基础设施,村内环境、气象服务、互联网上网点、农技服务和社区服务等。在农村公共服务项目中,许多公共服务是集体和农户个人无法提供的,需要完全依靠政府来提供,比如村内电力、道路、水利等基础设施项目,我们把此类项目定性为纯公共服务。纯公共服务供给主体主要是政府,换言之,政府在农村基本公共服务提供中应负主要责任。在现实生活中,一些农村服务项目是介于纯公共服务与私人服务之间的,很难严格区分其属性。比如医疗卫生、乡村幼儿园、燃气沼气服务、农家生产资料超市等,既带有公益性,也具有私人性,因此我们将此类公共服务界定为准公共服务。准公共服务供给主体应由政府、村集体和农户共同承担,如购买化肥、农药、种子等主要应由农户自行负担,政府给予适当补助。一些属于经营服务类项目,如燃气沼气维修等,应由农户自己负担。

(二)加强对村级公共服务项目的统筹规划。我国经济实力有了长足进步,总体上实现了小康,朝着全面小康目标努力奋斗,农民要求改善生产生活条件,提升生活环境和质量的愿望迫切,国家应加强农村建设规划管理,在“十二五”期间,以城乡统一规划布局为遵循,基本绘制完成村庄建设规划。从公共服务供给源头上,加强统筹规划和政策衔接,根据乡村规划来规划和建设村级公共服务设施,将各部门向农村延伸的公共服务项目纳入整体规划,科学布局,完善农村公共服务体系,满足农

民义务教育、医疗卫生、文化体育、科技培训、用水用电、环境治理、污水垃圾处理、社会治安、娱乐休闲、网络站点、交通通讯等基本公共服务需求。

(三)建立健全村级公共服务运转保障机制。各级政府应将村级基本公共服务建设和运转纳入保障范围,让广大农村居民共享改革开放成果,共沐公共财政阳光雨露。从公共服务运转保障上,应明确一定时期内公共服务建设应达到的目标,以及不同期间、不同地区村级基本公共服务的范围、项目和服务标准,分清各级政府供给责任,按照公共财政管理体制要求,将村级公共服务设施的管理维护、日常运转等纳入各级财政保障范围,财政每年在预算中安排必要经费予以补助。比如,全国平均每个村一年财政安排公共服务经费补助6—10万元,按照大、中、小村分别给予不同标准补助,由各级财政分担。为了调动地方积极性,中央财政可建立奖励约束机制,对村级公共服务项目多、保障水平高、服务质量好的地方给予奖励,对公共服务建设比较差、保障经费不落实,甚至举债建设维护或向农民转嫁负担等地区给予必要处罚。

(四)规范村级公共服务项目管理。为了加快村级公共服务建设步伐,从公共服务需求底端上加强资源整合,本着缺什么补什么、共建共管共享原则,创新村级基本公共服务项目建设机制,鼓励地方、部门、集体、企业、社团、个人参与村级公共服务项目建设,形成村级公共服务多元投入格局。同时,应明确其形成的公共服务项目资产归村集体所有,由村民委员会负责统一管理、维护。对现有村级公共服务平台进行整合,盘活资源,完善功能,提高综合利用效率。

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室副主任)

责任编辑 李永佩