洛阳市发展和改革委员会 洛阳市财政局关于印发《洛阳市深化农村公共基础设施管护体制改革的实施意见》的通知

洛发改〔2020〕4号

各县（市、区）人民政府（管委会），市直有关部门和单位:

《洛阳市深化农村公共基础设施管护体制改革的实施意见》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

洛阳市发展和改革委员会　　洛阳市财政局

2020年12月8日

洛阳市深化农村公共基础设施管护体制改革的实施意见

农村公共基础设施包括农村供排水、电网、道路、供气、通信、教育、卫生、文化以及公共人居环境、公共管理、公共服务等设施，是促进农村经济社会持续健康发展的重要支撑，是推进乡村全面振兴的重要基础。为贯彻落实省发展改革委、省财政厅转发《国家发展改革委、财政部关于印发<关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见>的通知》精神，现提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照党中央、国务院决策部署，坚持农业农村优先发展总方针，以实施乡村振兴战略为总抓手，以推进城乡融合发展为目标，在全面补齐农村公共基础设施短板的同时，改革创新管护机制，构建适应经济社会发展阶段、符合农业农村特点的农村公共基础设施管护体系，全面提升管护水平和质量，切实增强广大农民群众

的获得感、幸福感和安全感。

（二）基本原则

城乡融合、服务一体。坚持城乡融合发展，逐步建立健全城乡公共基础设施一体化发展机制，实现城乡公共基础设施统一规划、统一建设、统一管护。

政府主导、市场运作。在强化政府责任的同时，充分发挥市场作用，引入竞争机制，鼓励社会各类主体参与农村公共基础设施管护。

明确主体、落实责任。按产权归属落实农村公共基础设施管护责任，统筹考虑政府事权、资金来源、受益群体等因素，合理确定管护主体，保障管护经费。

因地制宜、分类施策。根据各县（市、区）经济社会发展水平和不同类型农村公共基础设施特点，科学制定管护标准和规范，合理选择管护模式，有序推进管护体制改革。

建管并重、协同推进。按照“建管一体”的要求，坚持先建机制、后建工程，统一谋划农村公共基础设施建设、运营和管护，建立健全有利于长期发挥效益的体制机制。

（三）主要目标

到2025年，“有人管、有钱管、有机制管”、“管护范围明确、管护权属明确、管护制度和标准明确”、“专职管护、市

场化管护、自主管护”的“三有、三明确、三管护”（简称“333”管理模式）的农村公共基础设施管护体制机制初步建立，管护主体和责任明晰，管护标准和规范健全，管护经费较好落实，管护水平和质量显著提升。到2035年，城乡一体化管护体制基本健全，权责明确、主体多元、保障有力的长效管护机制基本形成，农村各类公共基础设施管护基本到位。

二、重点任务

（一）建立权责明晰的分级管护责任体系。通过建立各级政府、村级组织、运营企业、市级行业主管部门责任体系，实现对农村公共基础设施管理的全覆盖，负责对所属区域农村公共基础设施的完善和提升。凡出现自然灾害，有人及时排危抢修；凡出现人为损坏，有人代表集体进行制止和索赔；凡出现使用故障，有人及时维修养护；凡出现资产闲置，有人引导正确使用，着力解决“有人用、无人管”问题。

1.强化各级政府的主导责任。县级政府是农村公共基础设施管护的责任主体，要成立以县级政府主要领导为组长的农村公共基础设施管理工作领导小组，统筹农村公共基础设施管理工作的协调、指导、监督和考核工作；乡（镇）政府履行属地管理职责，探索成立农村公共基础设施管理所，组织实施乡（镇）域内农村公共基础设施管护和考核工作；市政府应为

县级政府履行责任创造条件。各级政府要在明确财政事权、支出责任和各类设施所有权、经营权的基础上，按照财政事权和支出责任划分改革要求，编制农村公共基础设施管护责任清单，明确管护对象、主体和标准等，建立公示制度。**（责任单位：市人民政府，各县<市、区>人民政府<管委会>）**

2.强化市级行业主管部门监管责任。市级行业主管部门对农村公共基础设施管护负有监管责任，要按照部门职责分工，在资金争取和相关政策落实等方面，积极为县（市、区）相关部门提供服务和指导。要主动对接省级相关部门，加快制定本领域农村公共基础设施管护制度、标准和规范，明确管护目标、质量要求、管护方法、操作规程及考核管理办法等，加强培训和监督管理，不断提高农村公共基础设施管护水平。建立农村公共基础设施管护评价体系，推进管护信息化、智慧化，促进各类设施安全有效持续使用。**（责任单位：市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市卫生健康委员会、市林业局、市教育局、市体育局、市通信管理办公室、市民政局、市住房和城乡建设局、市城市管理局、市应急管理局、市邮政管理局、市供电公司）**

3.强化村级组织的具体管护责任。村级组织对所属公共基础设施承担具体管护责任，探索成立农村公共基础设施

管理站，进一步增强群众“主人翁”意识，明确管理主体、落实管理责任，建立管护责任清单和台账，切实做到物有人管、事有人办、责有人担。对于应由村民自治组织承担管护责任的公共基础设施，如委托村民、农民合作社或者社会力量等代管的，村民自治组织要承担监督责任。**(责任单位:各县<市、区>人民政府<管委会>)**

4.强化基础设施运营企业管护责任。供水、电力、燃气、通信、邮政等设施运营企业应落实普遍服务要求，全面加强对所属农村公共基础设施的管护，自觉接受政府、村民自治组织和村民监督，确保所属农村公共基础设施稳定运行，各县（市、区）要积极支持配合相关企业做好农村基础设施的建设和管理工作。学校（幼儿园）、卫生室（卫生院）、敬老院等农村公共服务供给单位应承担所属设施管护责任。**(责任单位：市水利局、市教育局、市卫生健康委员会、市民政局、市住房和城乡建设局、市城市管理局、市邮政管理局、市通信管理办公室、市北控水务集团、市供电公司、市燃气公司、市移动公司、市联通公司、市电信公司、市邮政公司)**

（二）建立产权清晰的管护制度和标准。针对农村每一类公共基础设施的不同特点和属性，明确管理范围、产权归属、制度和标准，通过对具体管护责任人履行职责情况进行评价监督

和绩效考核，着力解决“有管护、标准低”的问题，确保农村公共基础设施正常发挥经济社会效益。

1.明确农村公共基础设施管理范围。将各级财政投入建设的各类农村公共基础设施全部纳入管理范围，**一是道路类。**主要包括通村路、通组路、村内油路及水泥路、高标准农田等农业生产道路。**二是水利类。**主要包括村级供水站、供水管网及农田灌溉水井、水渠、管网等设施。**三是供电类。**主要包括农业灌溉10千伏以下低压线路设施、农村电网用户表箱以下公共线路、路灯、光伏发电等设施。**四是场所类。**主要包括村级党群服务中心、益农信用社、文化广场、文化活动室、体育场、健身房、公交站等村级公共活动场所。**五是教育类。**主要包括学校教室、宿舍、办公室、锅炉房、校厕、体育场等设施。**六是卫生类。**主要包括村级卫生室的业务用房、医疗设备、办公等设施。**七是养老类。**主要包括农村敬老院的宿舍、棋牌室、阅览室、食堂、活动场所等设施。**八是垃圾污水处理类。**主要包括公厕、垃圾场、垃圾台、垃圾箱、拉运车辆、污水处理站及管网等。**九是绿化生态类。**主要包括无管理责任人的古树名木、公共绿地、其他零星树木等。**十是其他公共基础设施类。**主要包括农业综合开发、农田水利建设等工程形成的河堤、护岸、护坡挡墙等其他资产。**(责任单位:**

市委组织部、市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市卫生健康委员会、市林业局、市教育局、市体育局、市通信管理办公室、市民政局、市住房和城乡建设局、市城市管理局、市应急管理局、市供电公司，各县<市、区>人民政府<管委会>)

2.明确农村公共基础设施产权归属。结合农村集体产权制度改革，研究制定管理办法，推动各类农村公共基础设施确权登记颁证，确权登记颁证成果纳入县级相关信息平台，实行信息化、动态化管理。原则上由政府投入建设规模较大的农村公共基础设施，产权和日常管护归承担项目实施的县级政府或其授权部门（或单位）所有和负责；以政府投入为主兴建、规模较小的农村公共基础设施，资产交由农村集体组织，产权归村级组织所有，村委会负责日常管护，建立“村有、村管、村使用”的管护责任体系。由企事业单位投资兴建的供水、电力、燃气、通信、邮政等经营性公共基础设施，产权归投资主体所有。对由多家经营主体共用的农村公共基础设施，也可由当地政府部门投资建设，产权归当地政府所有。**(责任单位：市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市卫生健康委员会、市林业局、市教育局、市体育局、市通信管理办公室、市民政局、市住房和城乡建设局、市城市管理局、市应急管理局、市邮政管**

理局、市北控水务集团、市供电公司、市燃气公司、市移动公司、市联通公司、市电信公司、市邮政公司，各县<市、区>人民政府<管委会>）

3.明确农村公共基础设施管护制度和标准。市级行业主管部门要立足行业规章，结合管护实践，制定村组道路管护制度和标准、水利设施管护制度和标准、村内路灯管护制度和标准、各类公共场所管护制度和标准、学校管护制度和标准、卫生室管护制度和标准、老年幸福院管护制度和标准、垃圾污水处理设施管护制度和标准、绿化生态及其他公共基础设施管护制度和标准等，推动农村公共基础设施管理规范化、常态化。县级政府要加强统筹协调确保各项管护标准落到实处，乡（镇）政府负责为各村购置必要的管护器具，满足日常管护维修工作需要。村级组织根据行业管护标准，制定各类村级公共基础设施管护职责，明确管护责任人，并抓好日常管护工作。**（责任单位：市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市卫生健康委员会、市文化广电和旅游局、市林业局、市教育局、市体育局、市通信管理办公室、市民政局、市住房和城乡建设局、市城市管理局、市应急管理局、市邮政管理局、市供电公司，各县<市、区>人民政府<管委会>）**

（三）建立运转高效的分类管护机制。结合农村公共基础设施管理点多面广、管护队伍层次不一、村级基础条件差异等特点，

按照非经营性设施、准经营性设施、经营性设施的不同属性，积极探索专职管护、市场管护、自主管护等多种管护模式，形成多元化管护格局，着力解决“有心管、无力管”的问题。

1.建立以贫困群众为主的专职管护机制。结合农村公共基础设施分类管理范围，鼓励各县（市、区）设立公益性岗位，探索建立非经营性设施和部分准经营性设施以贫困群众为主的“多员多岗”专职管理机制。“多员”，即道路管理员、水利设施管理员、供电设施管理员、公共文化体育设施管理员、村级组织活动场所管理员、公厕管理员、绿化设施管理员、垃圾污水处理设施管理员、其他设施管理员，并根据任务量大小确定每一类管理员的数量。“多岗”，即农村道路管理岗、水利设施管理岗、供电设施管理岗、公共服务场所管理岗、环卫设施管理岗等，岗位负责人从“多员”中产生，每个岗位根据任务量大小兼管一个或多个管理员工作，管护人员的主要职责是对农村公共基础设施进行日常运行维护、卫生保洁、安全管理等。具体管理员和岗位数量由各县（市、区）根据实际情况确定。**(责任单位：各县<市、区>人民政府<管委会>)**

2.建立以市场化为主的专业化管护机制。对经营性设施和部分准经营性设施，建立完善鼓励社会资本和专业化企业有序参与农村公共基础设施管护的政策措施，保障管护主体合理收

益，形成多元化管护格局。将从事农村公共基础设施管护的社会主体统筹纳入政府购买服务承接主体范围。对农村公路、集中供水、污水处理、垃圾清运等村级无力承担的管理任务，可探索通过出让冠名权、广告权等方式，引入专业化企业进行管护。支持有条件的县（市、区）将城乡基础设施项目整体打包，实行一体化开发建设管护。**（责任单位：各县<市、区>人民政府<管委会>）**

3.建立以广大群众为主的自主管护机制。广大农民群众是农村公共基础设施的直接受益主体，应增强主动参与设施管护的意识，自觉缴纳有偿服务和产品的费用。种植大户、家庭农场、农民专业合作社等要加强对种植区域高标准农田基础设施的管护；鼓励采用“门前三包”、党员责任区、文明户评选等形式，引导农民参与房前屋后、村内道路、垃圾收集处理设施和公共绿地等区域的管护；适时组织发动群众投工投劳，对河堤、道路等基础设施进行定期义务管护，全方位调动群众参与农村公共基础设施管理的积极性和主动性。**（责任单位：各县<市、区>人民政府<管委会>）**

（四）建立多元化的资金筹措机制。资金投入是做好农村公共基础设施管理工作的重要保障。通过市县乡（镇）财政补助、村集体经济支付、服务对象缴纳、社会组织募捐、

投工投劳折算等多渠道筹措管理资金，实现人员管理有报酬、损坏维修有资金、灾后恢复有保障，着力解决“有钱建、无钱管”问题。

1.加快建立财政投入稳定增长机制。按照农业农村优先发展的方针，结合市以下财政事权的支出责任划分改革进程，合理确定市、县和乡（镇）政府在农村基础设施管护中财政事权的支出责任，要依据管护责任、规模和标准，建立城乡一体化的公共财政预算支出体制，确保支持农村公共基础设施管护力度不断增强，将应由政府承担的农村公共基础设施管护费用纳入本级财政预算，并向集体经济薄弱、筹措资金困难的村倾斜，与乡村振兴目标任务相适应。**（责任单位：市财政局，各县<市、区>人民政府<管委会>）**

2.拓宽管护经费来源渠道。调整完善土地出让收入使用范围，加大对农村公共基础设施管护的投入力度。农村集体经营性建设用地入市收益，安排一定比例用于农村公共基础设施管护。规范运用政府和社会资本合作模式，努力开拓市场化筹资渠道。村级组织要积极发展壮大集体经济，提升农村公共基础设施自我保障能力，并通过提取公益金、村民“一事一议”、探索开展农村公共基础设施灾毁保险等，积极筹措管护资金。**（责任单位：市财政局、市自然资源和规划局、市农业农村局、市银保监分局，**

各县<市、区>人民政府<管委会>)

3.完善使用者付费制度。正确处理好使用者合理付费与增加农民支出的关系，逐步完善农村准经营性、经营性基础设施收费制度。逐步理顺农村公共基础设施产品、服务价格形成机制，充分考虑成本变化、农户承受能力、政府财政能力等因素，合理确定和调整价格水平，逐步实现城乡同网同质同价。具备条件的，促进价格由市场形成。**(责任单位：市发展和改革委员会、市水利局、市教育局、市民政局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委员会、市农业农村局、市城市管理局，各县<市、区>人民政府<管委会>)**

三、保障措施

（一）加强组织领导。各县（市、区）要充分认识深化农村公共基础设施管护体制改革的重要意义，认真落实主体责任，切实把加强农村公共基础设施管护工作摆上重要议事日程，建立领导组织，创新管护体制机制，合理把握改革节奏力度，确保各项措施平稳有效落地落实。市各行业主管部门要按照职责分工，制定实施方案，细化配套措施，加强跟踪评估，支持和指导各单位做好改革工作。**(责任单位：市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市卫生健康委员会、市林业局、市教育局、市体育局、市通信管理办公室、市民政局、市住房和**

城乡建设局、市城市管理局、市应急管理局、市邮政管理局、市供电公司、市移动公司、市联通公司、市电信公司、市邮政公司，各县<市、区>人民政府<管委会>）

（二）坚持城乡一体。按照城乡融合发展的要求，结合县域国土空间规划、村庄规划以及其他专项规划，合理布局和建设农村公共基础设施，通盘考虑设施建设和运营维护。在项目规划设计阶段，要明确设施管护主体、管护责任、管护方式、管护经费来源等。在项目竣工验收时，同步验收管护机制到位情况。通过统一管护机构、统一经费保障、统一标准制定等方式，将城市公共基础设施管护资源、模式和手段逐步向农村延伸，梯次推进公共基础设施城乡一体化管护。**（责任单位：市自然资源和规划局等相关部门，各县<市、区>人民政府<管委会>）**

（三）强化监督考核。开展运营质量和服务效果检查，保障农村公共基础设施长效运行。定期开展满意度调查，听取群众的意见和建议，适时修改和完善管理办法，最大限度满足群众对农村公共基础设施需求。各县（市、区）和市级相关行业主管部门要建立农村公共基础设施管护考核评价机制，将农村公共基础设施管护情况纳入年度乡村振兴考核内容同步考核。**（责任单位：市委农村工作领导小组办公室、市发展和改革委员会、市财政局等相关部门，各县<市、区>**

人民政府<管委会>）

（四）发挥示范作用。各单位要结合实际积极探索深化 农村公共基础设施管护体制改革的有效形式，省级乡村振兴示范县孟津县，省级乡村振兴示范乡（镇）偃师市顾县镇、孟津县送庄镇、新安县南李村镇、伊川县江左镇、宜阳县香鹿山镇、汝阳县十八盘乡、洛宁县长水镇、栾川县庙子镇、嵩县德亭镇、洛龙区李楼镇、高新区孙旗屯乡、伊滨区庞村镇等12个乡镇要率先发挥示范效应，及时梳理成功经验和好的做法，推广可复制的典型经验，防止一哄而上，急躁冒进。**(责任单位：各县<市、区>人民政府<管委会>)**

（五）注重宣传引导。充分发挥传统媒体和新媒体作用，加强法律宣传和政策解读，提高广大农民群众对使用者付费 制度、村民“一事一议”筹资筹劳用于村级公益事业的认识和接受程度，引导农民增强契约意识。畅通意见表达渠道，积极回应各方合理关切。**(责任单位：市委宣传部，各县<市、区>人民政府<管委会>）**