

附1:

国家发展和改革委员会 财 政 部 文件

发改农经〔2019〕1645号

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

各省、自治区、直辖市人民政府，中央和国家机关有关部门：

《关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见》已经中央全面深化改革委员会会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

(此页无正文)



国家发展改革委办公厅

2019年10月21日印发

关于深化农村公共基础设施 管护体制改革的指导意见

农村公共基础设施包括农村水电路气信以及公共人居环境、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。为深化农村公共基础设施管护体制改革，现提出如下意见。

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，切实增强广大人民群众的获得感、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。根据各地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，政府主导、多方参与、市场运作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、建立明晰的管护责任制度

(四) 落实地方政府主导责任。县级政府是农村公共基础设施管护的责任主体，乡镇政府履行属地管理职责，省、市级政府应为县级政府履行责任创造有利条件。地方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、管理权的基础上，按照中央与地方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。（各地方政府负责）

（五）压实行业主管部门监管责任。各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，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、操作规程及应急保障机制等，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。（教育部、工业和信息化部、民政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、文化和旅游部、国家卫生健康委、应急管理部、广电总局、体育总局、国家能源局、国家林草局、国家邮政局等部门按职责分工负责）

（六）充分发挥村级组织作用。村级组织对所属公共基础设施承担管护责任。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、农民专业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。（各地方政府负责）

（七）强化运营企业管护责任。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。学校（幼儿园）、医院（卫生院）、养老院等农村公共服务供给单位应承担所属设施管护责任。（教育部、工业和信息化部、民政部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部、国家卫生健康委、广电总局、国家能源局、国家邮政局等部门按职责分工负责）

（八）落实受益者责任。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。探索建立农村公共基础设施使用者管理协会，鼓励采用“门前三包”、党员责任区、文明户评选等形式，引导农民参与村内道路、垃圾收集处理设施和公共绿地等的管护。（各地方政府负责）

三、健全高效的分类管护机制

（九）完善非经营性设施政府或村级组织管护机制。没有收益的农村公共管理和公共服务设施、绿化设施、道路等非经营性基础设施，按照权属关系，由地方政府或村级组织负责管护。鼓励地方政府逐步由直接提供管护服务向购买服务转变，采用多种形式，有序引导社会力量参与管护。鼓励集体经济实力强的村对所属各类农村公共基础设施实行统一管护。鼓励地方设立公益性管护岗位，优先从贫困户中聘请管护员，负责村属公共基础设施日常巡查、小修、保洁等管护工作。（各地方政府负责）

（十）健全准经营性设施多元化管护机制。经营收益不足以弥补建设和运营成本的准经营性设施，按照权属关系，由运营企

业、地方政府或村级组织负责管护。地方政府和经济实力强的村根据实际情况对运营企业予以合理补偿，运营企业应控制成本、提高效益。（各地方政府负责）

（十一）创新经营性设施市场化管护机制。经营收益可以弥补建设和运营成本的经营性设施，由运营企业自行或委托第三方管护。地方政府应完善相关支持政策，鼓励各类企业、专业机构从事运营管护。鼓励运营企业与村级组织开展管护合作，聘用村民参与管护。（工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、广电总局、国家能源局、国家邮政局等部门和各地方政府按职责分工负责）

（十二）梯次推进公共基础设施城乡一体化管护。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。各地区要结合当地实际，确定公共基础设施城乡一体化管护的设施类别、工作路径和时间表。东部沿海发达地区、中西部省会城市等具备条件的地区，应率先实现城乡一体化管护。（各地方政府负责）

四、完善相关的管护配套制度

（十三）健全农村公共基础设施产权管理制度。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。农村公共基础设施由财政资金投入建设的，产权归承担项目实施责任的地方政府或其授权部门所有；明

确划归村级组织或由村级组织通过自主筹资筹劳以及接受政府补助、社会捐助等兴建的，产权归村级组织所有。由企事业单位投资兴建的电力、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。（各地方政府负责）

（十四）建立设施建设与管护机制同步落实制度。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。（各地方政府负责）

（十五）建立市场化专业化管护制度。制定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。对于农村公路、供水、垃圾污水处理等设施，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。支持有条件的地方政府将城乡基础设施项目整体打包，实行一体化开发建设管护。（各地方政府负责）

五、优化多元的资金保障机制

（十六）加快建立政府投入稳定增长机制。中央统筹考虑地方实际和发展需要，加大一般性转移支付力度，由地方按规定统筹用于农村公共基础设施管护补助，并向贫困地区、少数民族地

区、革命老区、边境地区等倾斜。地方各级政府要依据管护责任、规模和标准，建立城乡一体化的公共财政预算支出体制，将应由政府承担的农村公共基础设施管护费用纳入本级政府预算。有条件的地方对集体经济薄弱、筹措资金困难的村，适当予以补助。（财政部和各地方政府按职责分工负责）

（十七）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。村级组织可通过提取公益金、村民“一事一议”制度等，积极筹措管护资金。探索开展农村公共基础设施灾毁保险。（财政部、自然资源部、农业农村部、中国银保监会等部门和各地方政府按职责分工负责）

（十八）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。（各地方政府负责）

六、保障措施

（十九）加强组织领导。各地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，把加强农村公共基础设施管护工

作摆上重要议事日程，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。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，支持和指导地方相关企业做好改革工作。（教育部、工业和信息化部、民政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、文化和旅游部、国家卫生健康委、应急管理部、广电总局、国家能源局、国家林草局、国家邮政局等部门，各地方政府按职责分工负责）

（二十）强化监督考核。开展运营质量和 service 效果检查，保障农村公共基础设施长效运行。将农村公共基础设施管护情况纳入地方乡村振兴实绩考核。加强农村公共基础设施管护资金绩效管理，建立健全激励约束机制。加快推进农村公共基础设施领域信用体系建设，将建设管护主体和使用者履约情况纳入全国信用信息共享平台，对严重失信行为责任主体，按规定实施联合惩戒，营造诚实守信的市场环境。（中央农办、国家发展改革委、财政部等部门，各地方政府按职责分工负责）

（二十一）抓好试点示范。各地区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，选择本区域内具备条件的地区开展改革试点，不断积累经验，发挥示范效应，以点带面推进改革，防止一哄而上、急躁冒进。要及时梳理成功经验和好的做法，推广可复制的典型经验。（各地方政府负责）

（二十二）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。（各地方政府负责）

11
4
5

11
4
5