

江苏省政府办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的实施意见

苏政办发〔2017〕102号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

农村基础设施是社会主义新农村建设的重要内容，是农村经济社会发展的重要支撑。为创新农村基础设施投融资体制机制，加快农村基础设施建设步伐，根据《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）精神，结合我省实际，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，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，牢固树立和自觉践行新发展理念，以加快补齐农村基础设施短板、推进城乡发展一体化为目标，以创新投融资体制机制为突破口，明确各级政府事权和投入责任，全面提高农村基础设施建设和管理水平，为推进“两聚一高”、建设“强富美高”新江苏作出更大贡献。

（二）基本原则。

政府主导、社会参与。明确农村基础设施的公共产品定位，强化政府投入和主导责任，加强城乡基础设施统筹规划，加大政策支持力度。破除体制机制障碍，引导和鼓励社会资本投向农村基础设施领域，提高建设和管护市场化、专业化程度。

农民受益、民主决策。发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导农民和农村集体经济组织积极参与项目建设和管理，推动决策民主化，保障农民知情权、参与权和监督权。

因地制宜、分类施策。充分发挥地方政府和投资主体的积极性，探索适合不同地区、不同基础设施特点的投融资机制。兼顾公平与效率，实施差别化投融资政策，加大对经济薄弱地区的支持力度。

建管并重、统筹推进。坚持先建机制、后建工程，合理确定农村基础设施投融资模式和运行方式。推进投融资体制机制创新与建设管护机制创新、农村集体产权制度改革等有机结合，实现可持续发展。

（三）主要目标。到 2020 年，主体多元、充满活力的投融资体制基本形成，市场运作、专业高效的建管机制逐步建立，城乡基础设施建设管理一体化水平明显提高，农村基础设施条件明显改善，美丽宜居乡村建设取得明显进展，广大农民共享改革发展成果的获得感进一步增强。

二、构建多元化投融资新格局，健全投入长效机制

（四）健全分级分类投入体制。明确各级政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、县级负责、省以上给予适当补助的农村基础设施投入体系。对农村道路等没有收益的基础设施，建设投入以政府为主，鼓励社会资本和农民参与。对农村供水、污水垃圾处理等有一定收益的基础设施，建设投入以政府和社会资本为主，积极引导农民投入。对农村供电、电信、广电网络等以经营性为主的基础设施，建设投入以企业为主，政府对经济薄弱地区和重点区域给予补助。（省发展改革委、财政厅）

（五）完善财政投入稳定增长机制。优先保障财政对农业农村的投入，相应支出列入各级财政预算，坚持把农业农村作为全省固定资产投资的重点领域，确保力度不减弱、总量有增加。统筹政府土地出让收益等各类资金，支持农村基础设施建设。加大涉农资金整合试点力度，支持地方政府以规划为依据，整合不同渠道下达但建设内容相近的资金，形成合力。（省财政厅、发展改革委）

（六）创新政府投资支持方式。发挥政府投资的引导和撬动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持农村基础设施建设。鼓励市县政府和 **社会资本** 设立农村基础设施建设投资基金。建立规范的市县 **政府举债融资** 机制，推动地方融资平台转型改制和市场化融资，重点向农村基础设施建设倾斜。市县在省级核定的新增地方政府债券限额内，统筹本地发展需要，合理安排债券资金用于农村道路、供水、污水垃圾处理设施建设等项目建设。支持符合条件的企业通过发行债券方式融资，用于农村供电、电信、广电网络设施等基础设施建设。鼓励各级政府通过财政拨款、特许或委托经营等渠道筹措资金，设立不向社会征收的政府性农村基础设施维修养护基金。鼓励有条件的地区将农村基础设施与产业、园区、乡村旅游等进行捆绑，实行一体化开发和建设，实现相互促进、互利共赢。（省发展改革委、省财政厅、省金融办，人民银行南京分行、江苏银监局、江苏证监局等）

（七）建立政府和社会资本合作机制。支持各地通过政府和社会资本合作模式，引导社会资本投向农村基础设施领域。鼓励按照“公益性项目、市场化运作”理念，通过政府和社会资本合作（PPP）模式，创新农村基础设施建设和运营模式。支持地方政府将农村基础设

施项目整体打包，提高收益能力，并建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。对农村基础设施项目在用电、用地等方面优先保障。（省发展改革委、财政厅、经济和信息化委、国土资源厅、住房城乡建设厅、水利厅、农委、能源局等）

（八）充分调动农民参与积极性。尊重农民主体地位，加强宣传教育，发挥其在农村基础设施决策、投入、建设、管护等方面作用。完善村民一事一议制度，合理确定筹资筹劳限额，加大财政奖补力度。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。推行村务公开民主管理制度，将农村基础设施建设项目纳入《江苏省村务公开目录》，按要求给予公示，发挥村务监督委员会、村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。（省农委、财政厅、水利厅、民政厅、住房城乡建设厅等）

（九）加大金融支持力度。发挥开发性金融机构、政策性金融机构信贷支持优势，推动国家开发银行、农业发展银行积极创新信贷投放方式，围绕农业农村基础设施、特色村镇和田园综合体建设等领域加大中长期信贷投放。鼓励农业银行等银行业金融机构创新信贷管理体制，在信贷资源配置、金融产品和服务方式创新等方面，对农村基础设施项目投放、小额涉农贷款、两权抵押贷款给予适当倾斜。鼓励政府性担保和再担保机构发挥增信功能，提高农村基础设施项目投资主体的融资能力。支持保险资金直接对接农村基础设施项目，拓宽项目投资资金来源渠道。加快推进农村信用体系建设。加强农村信用信息系统建设，推进信用评价结果在社会管理和信贷管理中的综合应用，切实发挥信用支农惠农的作用。在政策范围内，鼓励利用国际金融组织和外国政府贷款建设农村基础设施。（省金融办、发展改革委、经济和信息化委、财政厅，人民银行南京分行、江苏银监局、江苏证监局、江苏保监局，农业发展银行江苏省分行、国家开发银行江苏省分行、农业银行江苏省分行等）

（十）强化国有企业社会责任。切实发挥输配电企业、电信和广电网络运营企业的主体作用，加大对农村电网改造升级、信息基础设施建设的投入力度。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，支持中央企业和地方国有企业通过帮扶援建等方式参与农村基础设施建设。（省国资委、发展改革委、财政厅、经济和信息化委、能源局等）

（十一）引导社会各界积极援建。鼓励企业、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶、包村包项目等形式，支持农村基础设施建设和运行管护。引导国内外机构、基金会、社会团体和各界人士依托公益捐助平台，为农村基础设施建设筹资筹物。落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策。进一步推进“五方挂钩”和片区帮扶工作，支持经济薄弱地区农村基础设施建设。（省民政厅、财政厅、发展改革委、扶贫办等）

三、完善建设管护机制，保障工程长期发挥效益

（十二）完善农村公路建设养护机制。完善农村公路管理机构，落实管理人员定编定岗，将符合相关规定的农村公路建设、养护、管理机构运行经费及人员基本支出纳入一般公共预算。探索“建养一体化”模式，通过政府和社会资本合作（PPP）模式，引入专业企业、社会资本参与建设和养护农村公路，建立健全考核评估机制，形成可操作、可复制推广的发展新模式。鼓励采取出让公路冠名权、广告权、相关资源开发权等方式，筹资建设和养护农村公路。结合物价上涨、里程增加、等级提升等因素，合理确定农村公路养护资金补助标准。（省交通运输厅、财政厅、发展改革委等）

（十三）加快农村供水设施产权制度改革。农村供水设施按照“谁投资、谁所有”的原则确定所有权。由政府投资建设的供水工程所形成的资产，其所有权归国家所有；由集体投资建设的供水工程所形成的资产，其所有权归集体所有；由个人（企业）投资建设的供水工程所形成资产，其所有权归投资者所有；由政府、集体、个人（企业）共同投资建设的供水工程所形成资产，其所有权由政府、集体、个人（企业）共同所有。政府投资建设的农村供水工程形成的国有资产部分，其所有权不得拍卖、转让。农村供水设施可以按照所有权和经营权分离的原则，建立经营管理机制，确定经营者。农村供水设施的经营管理可以以县为单位，成立专门企业进行经营管理或者通过竞争择优选择有资质的专业管理单位进行经营管理；也可以按独立供水单位分别成立经营管理机构进行管理。（省水利厅、住房城乡建设厅、发展改革委、财政厅等）

（十四）理顺农村污水垃圾处理管理体制。探索建立农村污水垃圾处理统一管理体制，切实解决多头管理问题。按照“政府主导、企业运营、因村制宜、逐步推进”的总体思路，以县（市、区）为单位组织编制生活污水治理专项规划，统筹城乡生活污水治理。充分运用市场化手段，优选资信好、投融资能力强且有从事城乡水环境治理专业能力企业，通过项目总承包、PPP合作等形式，负责县域内村庄生活污水治理设计、施工安装、运行维护等全过程的建设运行管理，强化村庄生活污水治理规模化建设、专业化管护、一体化推进。推动农村垃圾分类和资源化利用，探索建立适合当地的“户分类投放、村分拣收集、镇回收清运、有机垃圾生态处理”镇村生活垃圾分类收集处理体系，完善村庄环境长效管护机制。（省住房城乡建设厅、环保厅）

（十五）积极推进农村电力管理体制改革的。加快建立规范的现代电力企业制度，鼓励有条件的地区开展县级电网企业股份制改革试点。逐步向符合条件的市场主体放开增量配电网投资业务，赋予投资主体新增配电网的所有权和经营权。鼓励以混合所有制方式发展配电网

务，引入社会资本参与农村电网改造升级及运营。支持社会资本投资建设清洁能源项目和分布式电源并网工程。（省能源局、发展改革委）

（十六）鼓励农村电信设施建设向民间资本开放。创新农村电信基础设施建设项目融资模式，支持民间资本以资本入股、业务代理、网络代维等多种形式与基础电信企业开展合作，参与农村电信基础设施建设。加快推进农村宽带接入市场向民间资本开放试点工作，逐步深化试点，鼓励和引导民间资本开展农村宽带接入网络建设和业务运营。（省经济和信息化委）

（十七）改进项目管理和绩效评价方式。建立涵盖需求决策、投资管理、建设运营等全过程、多层次的农村基础设施建设项目综合评价体系。对具备条件的项目，通过公开招标、邀请招标、定向委托、竞争性谈判等多种方式选择专业化的第三方机构，参与项目前期论证、招投标、建设监理、效益评价等，建立绩效考核、监督激励和定期评价机制。（省发展改革委、财政厅）

四、健全定价机制，激发投资动力和活力

（十八）合理确定农村供水价格。农村供水价格按照补偿成本、合理收益、公平负担的原则确定，实行农村居民生活用水和农村非生活用水分类计价。生活用水价格按照保本微利的原则确定，非生活用水价格按照成本加合理利润的原则确定。区域供水向农村延伸的乡镇以下集中供水工程、乡镇集中供水工程、跨行政村的集中供水工程，其供水价格由供水单位按照供水价格构成提出方案，经县级价格主管部门会同供水、水行政主管部门按照法定程序组织听证后核定。单个行政村或者自然村的供水工程，其供水价格由村民委员会根据县级价格主管部门确定的指导价，通过“一事一议”方式确定，并报县级价格、水行政主管部门和所在镇（乡）人民政府备案。为减轻农村居民用水负担，县级人民政府可以对农村生活用水价格实行补贴。（省水利厅、物价局）

（十九）探索建立污水垃圾处理农户缴费制度。鼓励先行先试，在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度，保障运营单位获得合理收益，综合考虑污染防治形势、经济社会承受能力、农村居民意愿等因素，合理确定缴费水平和标准，建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。不能完全通过价格补偿时，地方政府和具备条件的村集体可根据实际情况对运营单位给予合理补偿。（省住房城乡建设厅、物价局、财政厅）

（二十）完善输配电价机制。按照“管住中间、放开两头”的原则，推进输配电价改革，严格成本审核和监管，完善分类定价、阶梯电价政策，研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。（省物价局）

（二十一）推进农村地区宽带网络提速降费。加快农村宽带网络建设，引导基础电信企业公平竞争。指导和推动基础电信企业简化资费结构，切实提高农村宽带上网等业务的性价比，为农村贫困户提供更加优惠的资费方案，为发展“互联网+”提供有力支撑。（省经济和信息化委）

五、保障措施

（二十二）强化规划引导作用。按照城乡一体化发展的要求，衔接协调各类规划，推进县域乡村建设规划编制，统筹农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、信息等基础设施建设布局。推动城镇基础设施向农村延伸，鼓励将城市周边农村、规模较大的中心镇纳入城镇基础设施建设规划，实行统一规划、统一建设、统一管护。（省住房城乡建设厅、各级人民政府）

（二十三）完善相关法律法规。完善农村基础设施投融资相关法律法规，依法保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境。加快《江苏省农村集体资产管理条例》立法步伐，推动公路、村庄和集镇规划建设管理相关法律法规修订工作，为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。加快修订相关规定，适当放宽对农村小型基础设施投资项目管理“四制”要求。（省交通运输厅、住房城乡建设厅、发展改革委、农委、法制办等）

（二十四）落实政府责任。各级人民政府要把农村基础设施建设管护摆上重要议事日程，统筹本辖区内国有林场、垦区等基础设施建设，积极创新投融资体制机制。县级人民政府是农村基础设施建设管护的责任主体，要结合本地实际，制定实施意见，确保各项措施落到实处。（各级人民政府）

（二十五）加强部门协作。省各有关部门要根据本意见，按照职责分工，密切协作配合，抓紧制定相关配套措施。省发展改革委要会同有关部门对意见落实情况进行跟踪分析和定期评估，并向省政府报告。（省发展改革委牵头）

江苏省人民政府办公厅

2017年7月17日