

索引号:	11220000013544357T/2017-00963	分类:	财政、金融、审计;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2017 年 07 月 25 日
标题:	吉林省人民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		
发文字号:	吉政办发〔2017〕58 号	发布日期:	2017 年 08 月 01 日

吉林省人民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

吉政办发〔2017〕58 号

各市(州)人民政府,长白山管委会,长春新区管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

为创新农村基础设施投融资体制机制,拓宽投融资渠道,加快农村基础设施建设步伐,改善农村生产生活条件,补齐农村基础设施建设短板,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),经省政府同意,结合我省实际,制定本实施意见。

一、构建多元化投融资新格局

(一)健全分级分类投入体制。

1. 建立健全政府投入机制。明确省、市、县三级政府事权和投入责任,构建事权清晰、权责一致、省级统筹、市县两级负责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以政府投入为主,鼓励社会资本和农民参与。在中央财政给予支持的公共服务领域,可根据行业特点和成熟度,探索开展“强制”试点。在垃圾处理、污水处理等公共服务领域,项目一般有现金流,市场化程度较高,PPP 模式运用较为广泛,操作相对成熟,各地新建项目要“强制”应用 PPP 模式,中央财政将逐步减少并取消专项建设资金补助。对农村供电、电信等以经营性为主的基础设施以企业投入为主,政府对贫困地区和重点区域给予补助。(责任单位:省发展改革委、省财政厅)

(二)完善财政投入稳定增长机制。

2. 逐步增加财政投入。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国家和省级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。(责任单位:省财政厅、省发展改革委)

3. 整合现有涉农资金渠道。积极支持市(州)、县(市)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,形成支持农业基础设施建设的合力。(责任单位:省财政厅、省发展改革委)

(三)创新政府投资支持方式。

4. 充分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公路、供水、通信、电力、防洪、灌溉等农村基础设施建设。(责任单位:省发展改革委、省财政厅)

5. 设立建设和养护基金。鼓励市(州)、县(市)政府和社会资本设立农村基础设施建设投资基金。鼓励市(州)、县(市)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。(责任单位:省财政厅、省交通运输厅、省水利厅、省通信管理局、省农委、省林业厅)

6. 科学合理发行地方债和企业债。建立规范的地方政府举债融资机制,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。省级政府发行一般债券支持农村道路建设,发行专项债券支持农村供水、污水垃圾处理设施建设,探索发行县级农村基础设施建设项目集合债。支持符合条件的企业发行企业债券,用于农村供电、电信设施建设。(责任单位:省财政厅、省发展改革委、吉林银监局)

(四)建立政府和社会资本合作机制。

7. 支持地方政府和社会资本合作。鼓励按照“公益性项目、市场化运作”理念,大力推进PPP和政府购买服务力度,创新农村基础设施建设和运行模式,加强乡镇政府购买服务平台建设,鼓励和引导具备法人资格的农村集体经济组织、农民合作社、涉农社会组织、公益性服务机构,以及其他经济组织和个体工商户等承接政府购买农业公益性服务。结合农村、农民需要,加大现代农业示范区农村公益事业由公共财政负担的比例。对整体打包的农村基础设施项目探索建立运营补偿机制,保障社会资本获得合理投资回报。支持在符合条件的农村基础设施

项目中推广运用 PPP 模式。对于符合要求的农村基础设施 PPP 项目,省级财政将给予地方 PPP 项目以奖代补资金支持。(责任单位:省财政厅、省发展改革委、省通信管理局、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农委、省林业厅)

8. 对农村基础设施项目在用电、用地等方面优先保障。保障农村基础设施用地需求,优先安排用地计划指标,保障用地需求。对农村基础设施重大项目,特别是交通、能源、水利等基础设施项目,做好用地审批服务,纳入绿色审批通道,加快用地审批速度。(责任单位:省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省林业厅、省能源局)

(五)充分调动农民参与积极性。

9. 坚持执行和完善村民一事一议制度。尊重农民主体地位,加强宣传教育,发挥农民、村级组织和各种新型经营主体在参与农村基础设施建设、筹资筹劳等方面的作用。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。(责任单位:省农委、省水利厅、省林业厅、省民政厅、省住房城乡建设厅)

10. 推行农村基础设施建设项目公示制度。将农村基础设施建设项目纳入村务公开内容,发挥村务监督委员会、新型农业经营主体等监督作用。继续推行项目建设公示制度,增加受益群众对政府投资项目建设的知情权、参与权和监督权。(责任单位:省民政厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省住房城乡建设厅)

11. 支持贫困地区群众直接参与重大生态工程建设。积极争取中央专项资金投入,加强生态建设管护力度,在建档立卡贫困人口中选聘部分人员成为生态护林员,把当地部分有劳动能力的贫困人口转为生态保护人员。(责任单位:省林业厅)

(六)加大金融支持力度。

12. 改善农村金融服务。政策性银行和开发性金融机构要结合自身职能定位和业务范围,强化对农村基础设施建设的支持。发挥农业银行面向“三农”、商业运作的优势,加大对农村基础设施的支持力度。鼓励省内银行业金融机构创新金融产品,积极开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。提升辖内银行业涉农服务效率,有序推进民营银行和非银行机构发起设立。大力发展普惠金融,不断提升“三农”金融服务水平。(责任单位:人民银行长春中心支行、吉林银监局、省农发行、省国开行、省农行)

13. 持续加大重点领域信贷支持力度。继续支持棚户区改造,深入推进房地产去库存,全力支持改善农村人居环境建设。继续支持水利、农村路网建设,积极支持纳入 172 项重大水利工程、农村饮水安全巩固提升、松花江流域综合治理和黑臭水体整治项目。优先支持贫困地区农村公路项目,积极支持新型城镇化建设。(责任单位:人民银行长春中心支行、吉林银监局、省农发行、省国开行、省农行)

14. 优化信贷政策。按照“宜省则省、宜市则市、宜县则县”原则,各金融机构与省内各级政府沟通对接,建立长效工作机制。研究制定多元化融资政策,针对公益性为主没有收益的、有一定收益的和经营性为主的农村基础设施项目,分别制定政策。结合特色小城镇建设创新支持农村基础设施建设,按照《国家发展改革委国家开发银行关于开发性金融支持特色小(城)镇建设促进脱贫攻坚的意见》(发改规划〔2017〕102 号),将特色小镇作为加大对农村基础设施建设的切入点,运用开发性金融理念创新设计投融资模式,加大资金支持力度。在贷款品种、担保方式、项目形式等方面给予积极支持,加快审查审批,开辟绿色通道。(责任单位:人民银行长春中心支行、吉林银监局、省农发行、省国开行、省农行)

15. 提高建设主体综合融资能力。推动保险公司为农村基础设施建设项目提供贷款保证保险服务。建立并规范发展融资担保、保险等多种形式的增信机制,提高各类投资建设主体的融资能力。支持将收益较好,能够产生稳定现金流的农村基础设施作为基础资产,发行资产支持证券,进一步拓宽农村基础设施项目融资渠道。(责任单位:吉林保监局、吉林银监局、省农委)

16. 加快推进农村信用体系建设。建立健全农村信用体系建设工作领导机制,明确有关部门职责,加强工作考核;建立农村信用信息采集共享长效机制,有效整合各部门掌握的农村信用信息,健全信息共享应用机制;开展农村信用评价,指导金融机构加强与有关部门协调配合,积极做好信用户、信用村(镇)评定工作,加大对诚信主体支持力度;开展形式多样的宣传教育,有效提升农户信用意识。深入实施“信用吉林”工程。健全诚信机制,建立农村信用领域异常信用记录和严重违法失信“黑名单”,纳入全国信息共享平台。(责任单位:人民银行长春中心支行、省金融办、吉林银监局、省发展改革委)

(七)强化国有企业社会责任。

17. 推动国有企业参与农业基础设施建设。增强企业社会责任意识,输配电企业、基础电信运营企业加大对农村电网改造升级、电信设施

建设的投入力度。根据“中央资金引导、地方政策支持、企业为主推进”原则,利用政府财政补贴资金充分带动企业履行普遍服务义务,推动我省农村及偏远地区宽带网络建设,2018 年底前,实现全省行政村通光线宽带。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务,引导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。(责任单位:省通信管理局、省能源局、省国资委、省委宣传部、省发展改革委、省财政厅、省农委、省电力公司)

(八) 引导社会各界积极援建。

18. 鼓励社会各界参与建设。引导企业、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。发挥社会组织会员优势、专业优势,集中力量、资金,联合会员企业参与农村基础设施建设。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。扎实推进我省延边州与浙江省宁波市以及省内长春市与白城市、吉林市与白山市扶贫协作,加快贫困地区农村基础设施建设。(责任单位:省民政厅、省扶贫办)

19. 落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策。继续强化宣传培训、纳税辅导,分级负责,落实到位,充分利用网站、“12366”纳税服务热线等载体,拓展宣传渠道,广泛开展政策宣传,有效普及政策信息,使企业和个人应知尽知,应享尽享。跟踪政策落实进程,定期统计分析税收政策的数据信息,开展政策效应分析。定期开展执法检查,问责政策落实成果。对符合税法规定的捐赠支出部分允许税前扣除,鼓励、引导、支持企业和个人对农村基础设施项目进行捐赠,为农村基础设施建设服务。(责任单位:省国税局、省地税局)

二、完善建设管护机制

(九) 完善农村公路建设养护机制。

20. 落实建设养护资金。将农村公路建设、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。建立农村公路养护管理的长效机制。推动采用 PPP、政府购买服务等方式,引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。鼓励采取出让农村公路冠名权、广告权、绿化经营权等多种方式筹集社会资金用于农村公路发展。通过开展农村公路惠民工程及“四好农村路”示范县创建与考评工作,推动县级政府落实农村公路建养主体责任,完善建养机制,考评结果纳入省对地方政府绩效考核。(责任单位:省交通运输厅、省财政厅、省发展改革委)

(十)加快农村供水设施投融资体制和产权制度改革。

21. 明确各级政府事权和投入责任。采取政府投入为主,社会和农民投入为辅的投入机制,建立中央支持、省级统筹、县级负责的投入体系,发挥政府投资的引导和撬动作用,引导农民或农村集体经济组织投入供水设施建设。同时,通过引导社会资本、利用金融贷款、发行专项债券等方式拓宽融资渠道。(责任单位:省水利厅)

22. 明晰供水基础设施产权归属。以政府投入为主兴建、规模较大的农村集中供水基础设施,由县级政府或其授权部门根据国家有关规定确定产权归属;以政府投入为主兴建、规模较小的农村供水基础设施,资产交由农村集体经济组织或农民用水合作组织所有;单户或联户农村供水基础设施,国家补助资金所形成的资产归受益农户所有;社会资本投资兴建的农村供水基础设施,所形成的资产归投资者所有,或依据投资者意愿确定产权归属。由产权所有者建立管护制度,落实管护责任。(责任单位:省水利厅)

23. 引导农村供水设施产权交易。在不影响工程用途的前提下,政府鼓励开展农村供水设施产权交易,通过拍卖、租赁、承包、股份合作、委托经营等多种方式将一定期限内的管护权、收益权划归社会投资者。推进国有供水企业股份制改造,引入第三方参与运行管理。(责任单位:省水利厅、省财政厅)

(十一)完善农村污水垃圾处理管理体制。

24. 探索建立农村污水垃圾处理统一管理体制。加快农村环境综合整治,以县级行政区域为单元,实行城乡生活污水“统一规划、统一建设、统一运行、统一管理”集中处理与“分户、联户、村组”分散处理相结合的模式,推动农村污水处理利用。完善农村垃圾“户分类、村组收集、乡镇转运、县市处理”集中处置与“户分类、村组收集、乡镇(或村)就地处理”分散处置相结合的模式,推动农村垃圾分类和资源化利用。建立农村污水垃圾治理后期运营维护和日常保洁长效机制。以农村厕所改造为重点,实施中鼓励引导具备条件的村庄采取切合实际的集中处理和分散处理相结合的改厕模式,实施整屯、整村、整镇整体推进。(责任单位:省住房城乡建设厅、省环保厅)

25. 深化“以奖促治”政策。实施农村清洁工作,开展河道清淤疏浚,推进农村环境连片整治。到2020年新增完成环境综合整治的建制村2000个。力争生活污水处理率达到60%以上,生活垃圾无害化处理率达到70%,畜禽粪便综合利用率达到75%。饮用水卫生合格率达到90%

以上。(责任单位:省环保厅、省畜牧局)(十二)推进农村电力管理体制
改革。

26. 加快建立规范的现代电力企业制度。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。鼓励国有资本、集体资本、非公有资本以及混合所有制等方式开展农村售电业务。鼓励通过公私合营或者民营独资等形式引入社会资本参与农村电网改造升级工程建设及运行。支持社会资本投资建设清洁能源项目和分布式并网工程。(责任单位:省发展改革委、省能源局、省国资委)(十三)鼓励农村电信设施建设向民间资本开放。

27. 鼓励民间资本投入,创新农村电信基础设施建设。支持具备许可资格的民营企业在长春试点地区开展宽带接入网业务,鼓励民营企业以资本入股、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。适时向国家申请扩大省内宽带接入网业务试点范围,深入推动农村宽带网络基础设施发展和业务服务的水平提升。(责任单位:省通信管理局)

(十四)改进项目管理和绩效评价方式。

28. 优化投资项目管理。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。(责任单位:省发展改革委)

29. 强化监督管理。建立绩效考核、监督激励和定期评价机制。建立社会监督机制,推动政府投资信息公开,鼓励公众和媒体对政府投资进行监督。(责任单位:省发展改革委)

三、健全定价机制

(十五)合理确定农村供水价格。

30. 严格执行水价管理制度。贯彻落实《吉林省人民政府关于加强农村饮水安全工程建设和管理工作的意见》(吉政发〔2013〕6号),农村饮水安全工程要实行有偿供水、水量收费、定额管理。按照促进节约用水,降低农民水费支出,保障农村供水工程良性运行的原则,推进农村供水价格改革,对供水工程进行水价调查、测算和核定,按照“补偿成本、公平负担”的原则,合理确定水价,强化水费计费。(责任单位:省物价局、省水利厅)

31. 细化农村供水计费标准。实行农村供水价格实施水价两部制核算机制,即固定费用(包括折旧、大修理等费用)实行以县(市、区)为单位统一核算,运行维护费用按供水量实际发生核算,保证平均价格水平控制在当地城市居民用水价格以下。对实际计提的折旧、修理费用不足以满足更新改造资金的部分,由当地政府建立工程维修养护基金予以支付。(责任单位:省物价局、省水利厅)

(十六)探索建立污水垃圾处理农户缴费制度。

32. 探索建立农户缴费制度。加强先行先试,有条件的地区可以实行污水垃圾处理农户缴费制度,综合考虑污染防治、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,建立农户付费、村集体补贴、财政补助相结合的机制,鼓励和引导金融机构参与投资建设。积极探索引入市场机制,采取 PPP 模式和政府通过购买服务的形式解决资金筹集和后期运行维护的问题,保障运营单位获得合理收益。(责任单位:省财政厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委)

33. 完善农村污水垃圾处理费用调整机制。贯彻落实国家制定的农村垃圾处理费价格调整联动机制,价格调整不到位时,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贴。(责任单位:省物价局、省财政厅)

(十七)完善输配电价机制。

34. 合理安排电价制度。按照国家发展改革委统一部署和要求,推进省级电网输配电价改革工作,在严格成本监审的基础上,合理确定输配电价水平。继续完善居民阶梯电价制度,落实好“两分钱”农网还贷资金政策,加快农村电网改造,支持农村经济发展。(责任单位:省物价局、省能源局)

(十八)推进农村地区宽带网络提速降费。

35. 加快通信建设和升级改造。加快农村信息通信基础设施建设,降低网络资费。开展全省行政村信息通信基础设施情况调研普查工作,进一步完善农村信息通信基础设施建设。2017 年底前,力争实现农村家庭宽带接入能力提升到 20Mbps 以上占比达到 99%;扩大 4G 网络覆盖广度和深度;指导各基础电信企业合理优化套餐,创新产品,2017 年底前,实现全面取消手机国内长途和漫游费。(责任单位:省通信管理局)

四、保障措施

(十九)加强规划引导。

36. 编制县(市)域乡村建设规划。认真贯彻落实《住房城乡建设部关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》(建村〔2015〕187号),促进多规合一,提高规划编制质量和实用性。(责任单位:省住房城乡建设厅)

(二十)完善相关法规规章。

37. 推进相关法规规章修订工作。逐步完善农村基础设施投融资相关法规、规章和文件制度等,依法保护投资者合法权益,维护公平有序的市场投资环境。推动村庄和集镇规划建设管理等相关法规规章修订工作,为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。(责任单位:省住房城乡建设厅、省农委、省法制办)

(二十一)落实地方政府责任。

38. 落实各级政府责任。各市(州)、县(市)政府要切实加强组织领导,把创新农村基础设施投融资体制机制摆上重要议事日程,统筹本辖区内国有林区、林场、垦区等基础设施建设,探索新渠道,找寻新路径。县级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。(责任单位:各市〔州〕、县〔市〕政府)

(二十二)加强部门协作。

39. 强化部门分工协作。各地区、各部门要根据本意见精神,统一思想,分工协作,形成合力,明确任务分工、时间节点,抓紧制定和完善相关配套措施,定期督察、强化问责,确保各项改革任务落实到位。(责任单位:各有关单位,各市〔州〕、县〔市〕政府)

吉林省人民政府办公厅

2017年7月25日

(此件公开发布)