

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

(2017年2月6日国办发〔2017〕17号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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。近年来，我国农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设步伐不断加快，生产生活条件逐步改善，但由于历史欠账较多、资金投入不足、融资渠道不畅等原因，农村基础设施总体上仍比较薄弱，与全面建成小康社会的要求还有较大差距。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，经国务院同意，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重要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，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，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，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村基础设施建设和管理水平。

(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，加大对贫困地区的支持力度。

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、中央支持、省级统筹、县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、电信等以经营性为主的基础设施，建设投入以企业为主，政府对贫困地区和重点区域给予补助。(国家发展改革委、财政部牵头负责)

(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国家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。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。(财政部、国家发展改革委牵头负责)

(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。鼓励地方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。允许地方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。鼓励地方政府通过财政拨款、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。(国家发展改革委、财政部、人民银行、银监会、证监会等负责)

(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,大力推进政府购买服务,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。(国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、国家能源局等负责)

(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。推行农村基础设施建设项目公示制度,发挥村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。(农业部、水利部、国家林业局、民政部、住房城乡建设部等负责)

(九)加大金融支持力度。政策性银行和开发性金融机构要结合各自职能定位和业务范围,强化对农村基础设施建设的支持。鼓励商业银行加大农村基础设施信贷投放力度,改善农村金融服务。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。支持银行业金融机构开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。完善涉农贷款财政奖励补助政策,支持收益较好、能够市场化运作的农村基础设施重点项目开展股权和债权融资。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。加快推进农村信用体系建设。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。(人民银行、银监会、证监会、保监会、国家发展改革委、财政部、农业发展银行、开发银行、农业银行等负责)

(十)强化国有企业社会责任。切实发挥输配电企业、基础电信运营企业的主体作用,加大对农村电网改造升级、电信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。(国务院国资委、国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国家能源局等负责)

(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。进一步推进东西部扶贫协作,支持贫困地区农村基础设施建设。(民政部、财政部、税务总局、国家发展改革委、国务院扶贫办等负责)

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。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。推广“建养一体化”模式,通过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。(交通运输部、财政部、国家发展改革委等负责)

(十三)加快农村供水设施产权制度改革。以政府投入为主兴建、规模较大的农村集中供水基础设施,由县级人民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。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。(水利部、住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责)

(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机制,切实解决多头管理问题。鼓励实施城乡生活污水“统一规划、统一建设、统一运行、统一管理”集中处理与农村污水“分户、联户、村组”分散处理相结合的模式,推动农村垃圾分类和资源化利用,完善农村垃圾“户分类、村组收集、乡镇转运、市县处理”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,推广建立村庄保洁制度。推进建立统一的农村人居环境建设管理信息化平台,促进相关资源统筹利用。(住房城乡建设部、环境保护部牵头负责)

(十五)积极推进农村电力管理体制变革。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业务,通过公私合营模式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。(国家能源局、国家发展改革委牵头负责)

(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。加快推进东中部发达地区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。(工业和信息化部牵头负责)

(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。(国家发展改革委、财政部牵头负责)

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。在建立使用者付费制度、促进节约用水的基础上，完善农村供水水价形成机制。对城市周边已纳入城镇自来水供应范围的农户，实行统一的居民阶梯水价政策。对实行农村集中式供水的，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行有偿服务、计量收费。地方政府和具备条件的农村集体经济组织可根据实际情况对运营单位进行合理补偿。通过加强水费征收和运行维护费用补偿等措施，保障工程正常运行及日常维护。(国家发展改革委、水利部牵头负责)

(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。完善农村污水垃圾处理费用调整机制，建立上下游价格调整联动机制，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偿。(住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责)

(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，落实好“两分钱”农网还贷资金政策，研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。(国家发展改革委、国家能源局牵头负责)

(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。(工业和信息化部牵头负责)

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，推进县乡村建设规划编制，统筹农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信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。(住房城乡建设部牵头负责)

(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。推动公路法、村庄和集镇规划建设管理条例等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。(交通运输部、住房城乡建设部、国家发展改革委、农业部、国务院法制办等负责)

(二十四)落实地方政府责任。地方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区、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。(各省级人民政府负责)

(二十五)加强部门协作。国务院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。国家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，并向国务院报告。(国家发展改革委牵头负责)

财政规章及规范性文件

关于修改《中国清洁发展机制基金管理办法》的决定

(2017年12月29日财政部、国家发展改革委、外交部、科技部、环境保护部、农业部、中国气象局令第95号)

在第三十五条后增加一条作为第三十六条，原第三十六条相应顺延，增加内容为：“基金的管理机构及其工作人员在基金赠款项目和有偿使用项目管理、基金年度财务收支预算与决算及其他重大业务事项审核或审批工作中，存在违反本办法规定的行为，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等

违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国行政监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理”。

本决定自2018年1月1日起施行。