创新投融资机制 加快推进高标准农田建设

国家农业综合开发办公室主任 | **卢贵敏**

中国财政杂志社

党的十八届五中全会明确提出："实施藏粮于地、藏粮于技战略，提高粮食产能，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。"在经济发展新常态下，落实好这一要求，迫切需要创新投融资机制，撬动金融和社会资本投入高标准农田建设。从农业综合开发的探索实践来看，这一做法不仅能够显著加快高标准农田建设进程，夯实农业农村发展基础，又可以大力培育新型农业经营主体，促进一二三产业融合发展，推进农业适度规模经营，还能充分发挥财政资金杠杆作用，在"稳增长、促改革、调结构、惠民生"大局中发挥显著政策导向和投资拉动作用，既利于当前，更惠及长远。

创新投融资机制是新常态下加快建设高标准农田的迫切需要

（一）大规模建设高标准农田势在必行。一是实现"藏粮于地"，保障国家粮食安全的必然要求。当前，我国人均耕地少、优质耕地少、后备耕地少，农业基础设施水平和综合生产能力低的基本面没有改变，农业资源条件和生态环境两道"紧箍咒"的双重约束，农产品成本"地板"和价格"天花板"的双重挤压加上粮食等主要农产品需求持续刚性增长，消费结构性矛盾日益突出，在保供给的同时，又要保安全、保生态，压力非常大。在这种情况下，加强农业基础设施建设，大规模建设高标准农田，实现"藏粮于地"，为社会经济发展大局"压好舱"尤为紧要。二是夯实农业发展基础，提升农业现代化水平的重要途径。在我国目前分户经营的体制下，大规模建设高标准农田解决了一家一户想干又干不了的基础设施问题，不仅能够显著提升粮食产量和农产品质量，又为发展农业适度规模经营奠定了基础，有助于提高农业比较效益和综合竞争力，加快现代农业发展和农民增收步伐。据测算，高标准农田建成后，亩均增产100公斤左右，亩均直接增加产值约200元，经济、社会、生态效益显著。三是优化投资结构，实现稳增长惠民生的有效举措。高标准农田建设投资外溢性很强，对水泥、钢筋、砂石、施工机械和农民雇工产生很大需求，据测算，高标准农田建设约70%以上投资将形成建材需求和转化为农民工工资，不仅直接惠农助农，带动农业增效农民增收，还可优化政府投资结构，有力拉动经济增长，发挥投资的"乘数效应"和综合带动作用，高标准农田可作为政府促投资、拉内需、稳增长的重点投入渠道。

（二）新常态下加快高标准农田建设面临现实困境。一是财政资金难以持续大幅增长。《全国高标准农田建设总体规划（2011—2020年）》提出到2020年规划建设8亿亩高标准农田，如果完全依靠财政投资，完成规划建设任务面临很大困难。以农业综合开发为例，到2020年规划建设4亿亩高标准农田，完成重点中型灌区节水改造1575处；截至"十二五"末，实际建设高标准农田1.36亿亩，完成重点中型灌区改造650处，在经济发展新常态下，财政资金难以持续大幅增长，财政投资缺口会进一步加大，如期完成高标准农田建设规划任务难度较大。二是高标准农田建管机制有待转变。在目前政府为主导的高标准农田建设体系中，建管主体与受益主体不匹配，市场配置资源的决定性作用不强，政府直接实施项目建设难以抽身，农民合作社和家庭农场等新型经营主体参与动力不足，影响了项目和资金效益，也加大了项目建设和运营管护风险。三是基础平台和产业发展衔接不紧。各地高标准农田建设自成体系，与产业发展规划衔接不紧密，新型经营主体对基础设施

需求与国家高标准农田建设难以合拍共振、准确对接，高标准农田作为产业发展的“第一车间”，平台支撑作用发挥不够，效益难以充分显现。

（三）创新投融资机制，引入多方参与合作机制是新常态下加快推进高标准农田建设的破题之策。面对新常态，党中央、国务院在《深化农村改革综合性实施方案》中提出“转换财政资金投入方式，通过政府与社会合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施，带动金融和社会资本投向农业农村”的思路，《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》中进一步明确“探索建立有效机制，鼓励金融机构支持高标准农田建设和中低产田改造，引导各类新型农业经营主体积极参与”，为新形势下大规模推进高标准农田建设指明了方向。

先行先试，积极探索创新投融资机制

农业综合开发从1988年实施以来，致力于加强农业基础设施建设，提升农业综合生产能力，实行“田水路林山”综合治理，大力推进中低产田改造和高标准农田建设，为确保国家粮食安全、促进农业增效农民增收作出了重要贡献。面对新常态下高标准农田建设面临的新形势，国家农业综合开发办公室创新思路，主动探索，与国家开发银行、农业发展银行和农业银行沟通交流、洽谈合作，于2015年7月分别联合印发了《关于创新投融资模式加快推进高标准农田建设的通知》，正式启动了创新投融资机制加快推进高标准农田建设试点工作，在发挥财政资金杠杆作用，撬动金融和社会资本建设高标准农田方面进行了积极探索。

（一）“财金融合”带动多方投入。在试点中，农业综合开发项目重点选择治理结构完善、综合实力强、有意愿的国有农场以及经营土地有规模、迫切希望改善基础设施的农业龙头企业、农民合作社、种植大户、家庭农场等新型农业经营主体，由银行贷款建设高标准农田，中央财政全程贴息（或补助）。试点项目主要采取两种运作方式：一是贴息方式，按照“主体自筹、银行贷款、财政贴息”的模式运行。其中，实施主体负责投入不低于项目总投资20%的资本金；银行为实施主体提供不超过项目总投资80%的中长期信贷支持；中央财政按照当期基准利率给予全程贴息。二是补助方式，按照“主体垫资、银行贷款、财政补助”的模式运行。其中，实施主体负责投入不低于项目总投资1/3的资本金；银行负责为实施主体提供不超过项目总投资2/3的中长期信贷支持；待项目建成后，中央财政以先建后补的方式，对实施主体出资部分给予全额补助。

（二）撬动机制成效初步显现。按照农业综合开发高标准农田建设项目亩均投入财政资金1500元和人民银行基准利率测算，采用贴息方式（前3年为宽限期、还息不还本，从第4年开始等额本息还款），每亩地实施主体自筹资金300元、贷款1200元，期内中央财政累计每亩贴息额为：5年期贷款162元、10年期336元、15年期539元。如果采用补助方式，中央财政亩均补助标准约500元。据此测算，相对于传统投入方式，通过贴息或补助，可带动3—9倍的银行贷款和资本金投入。在这种机制下，国家开发银行等金融机构较好地落实了强化支农惠农和稳增长惠民生等政策要求，又在财政贴息的保障下拓展了业务领域，均表现出较强的积极性；广大农业产业化龙头企业和农民合作社等农业新型经营主体对这种投融资模式普遍表现出强烈需求和浓厚兴趣，在较短时间里申报了一批优质项目；各地农发机构正与三家金融机构密切配合，积极做好试点项目的筛选、推荐和申报等工作。江苏、湖南、吉林等省已对8个申报项目进行了可行性论证，项目合计融资需求8.9亿元，可规划建设高标准农田近60万亩，显示出良好前景和广阔空间，有待继续大力推进。

创新投融资机制是新常态下推进高标准农田建设的多赢之举和创新之策

（一）培育新型经营主体，加快构建现代农业经营体系。创新投融资机制，推进高标准农田建设将农民合作社、家庭农场、种植大户和农业产业化龙头企业作为重点扶持对象，在新型经营主体和金融机构之间搭建了担保合作平台，降低了金融和社会资本投入“三农”领域的融资风险，有效破解了新型农业经营主体“融资难、融资贵”等瓶颈制约，加快形成规模化经营优势和产业化发展格局，快速壮大新型经营主体整体实力，在夯实农业发展基础，确保国家粮食安全的同时，推进构建现代农业经营体系，加快现代农业发展。

（二）推进“三产”融合发展，打造农业适度规模经营平台。在财政资金撬动金融和社会资本投入高标准农田建设中，作为建设运营主体的国有农场、农业产业化龙头企业和农民合作社等新型农业经营主体，将按照其产业发展规划，在加快发展第一产业的基础上，立足当地产业特色和资源优势，大力发展现代种养殖、农产品深加工、制成品流通和生产性服务业，延长产业链条，创新经营方式，推动一二三产业融合发展，有助于加快构建“新型经营主体+社会化服务+适度规模经营”的现代农业经营模式。

（三）转变政府管理职能，市场主体作用获得充分发挥。在创新投融资机制过程中，新型农业经营主体作为高标准农田建设运营主体，集项目建设者、使用者和形成资产持有者于一身，实现了由“要我干”到“我要干”的根本性转

中国财政杂志社

发挥财政职能　创新管理手段 推进京津冀协同发展

北京市财政局局长 | **李颖津**

2015年6月初，中共中央、国务院印发了《京津冀协同发展规划纲要》，确定了有序疏解北京非首都功能，推动京津冀协同发展的目标、方向、思路和重点。7月初，北京市委十一届七次全会审议通过了《关于贯彻<京津冀协同发展规划纲要>的实施意见》。在此基础上，北京市财政局按照京津冀协同发展的总体思路、目标任务、工作重点和推进要求，创造性地开展工作，积极推进京津冀协同发展，服务和保障构建国际一流的和谐宜居之都。

准确把握财政在首都战略定位中的着力点

（一）突出对落实首都“四个中心”战略定位的保障作用。要紧紧围绕全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的首都城市战略定位，统筹运用财政政策工具和资金，不断创新服务保障的方式方法，集中财政资金用于推进京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移、基本公共服务、社会事业发展、区域协同创新等京津冀协同发展战略任务。

（二）突出对形成合理的京津冀发展级次和层次的推动作用。要树立“跳出财政看全局”的思想，根据京津冀三地各自经济和社会发展特点，统筹考虑产业、人口、环境等政策，服从和服务于区域整体功能定位，找准用足用活财政政策和资金的引导作用，优化区域生产力和生产要素布局，积极推动产业有序转移，实

中国财政杂志社

变，市场主体作用充分发挥，有利于构建高标准农田建设、使用、管护一体化的新机制，项目建设质量和运营管护水平显著提升。政府管理职能由具体建设实施项目转向外部监督管理，构建了新型政府管理模式，有助于项目审批、建设、运营的公开透明，有效防范了廉政风险。市场在配置资源中的决定性作用有效发挥，公共基础设施投资的普惠性和项目资源配置效率有机统一，构建了新型公私合作机制。

（四）发挥财政杠杆作用，参与主体各得其所利益多赢。在创新投融资机制过程中，财政资金由直接投资转变为撬动引导，财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用显著，通过“财金结合”双轮驱动，参与各方职能和优势有机结合，形成了集成合力，实现了“1+1+1>3”的多赢格局：地方金融机构依托政策支持，争取到更多贷款指标，通过财政贴息可降低贷款风险；地方政府和农发机构利用金融和社会资金，加快了高标准农田建设，做大了支农惠农资金“蛋糕”；项目实施单位先期得到发展资金做大产业，壮大自身力量，并得到贴息支持。

（五）放大资金外溢效应，有效扩大内需拉动经济增长。在经济发展进入新常态，经济增长下行压力较大的情况下，财政资金撬动金融和社会资本建设高标准农田，顺应了金融和社会资本追求长远稳定收益，规避投资风险，更多投向三农领域的流动趋势，形成了农业基础设施投资洼地的聚集效应，不仅履行了政府支农惠农职责，弥补了农业基础设施历史欠账，还显著拉动了上游产业投资，开辟了新的经济增长点，是政府实施精准调控、助推经济增长的重要着力点，具有广阔的作为空间。

责任编辑　李艳芝