

# 重庆市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

渝府办发〔2017〕69号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

为拓宽农村基础设施投融资渠道，补齐农村基础设施短板、推进城乡一体化建设，全面提高农村基础设施建设和管理水平，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），经市政府同意，现就创新农村基础设施投融资体制机制提出如下实施意见。

## 一、总体要求

（一）工作思路。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，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，贯彻落实新发展理念，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。坚持政府主导、社会参与原则，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。坚持农民受益、民主决策原则，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。坚持因地制宜、分类施策原则，充分发挥各区县（自治县，以下简称区县）人民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。坚持建管并重、统筹推进原则，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、充满活力的农村基础设施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，生活垃圾卫生处理的行政村比例提高到80%，生活污水达标处理覆盖面达到70%以上，农村人居环境干净整洁。



### 二、主要措施

(四) 健全分类投入体制。进一步明确市、区县政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、中央支持、市级统筹、区县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，建设资金由区县人民政府负责落实，积极引入社会资本，市财政对贫困地区予以重点支持。对农村供电、电信等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适当投资补助。创新农业基础设施建设投入体制机制，支持社会资本以特许经营、参股控股等方式参与农业基础设施政府和社会资本合作（PPP）项目建设和运营。（牵头单位：市发展改革委、市财政局；配合单位：市交委、市水利局、市市政委、市环保局、市通信管理局）

(五) 加大财政支持力度。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固定资产投资的重点领域，确保基数不减少、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。支持区县人民政府以规划为依据，整合不同渠道下达但建设内容相近的资金，形成合力。改革财政投入资金管理方式，赋予民间资本项目建设自主权，对以民营



企业投资为主，政府采取先建后补、以奖代补给予补助投资支持的农林产业发展（含附属基础设施）、农村小水电建设、社会化服务体系建设项目，凡项目业主依法能够自行建设、生产或提供的部分，按照法律法规规定，可以不进行招标，由企业自主实施并承担安全、管护等责任。（牵头单位：市财政局、市发展改革委；配合单位：市交委、市水利局、市农委、市林业局）

（六）创新政府支持方式。鼓励区县人民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。鼓励区县人民政府将农村基础设施与产业、现代农业园区、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。（牵头单位：市财政局；配合单位：人行重庆营管部、市发展改革委、市交委、市市政委、市环保局、市通信管理局）

（七）建立政府与社会资本合作机制。支持通过 PPP 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。支持区县人民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。积极推进农村电网改造升级工程，提升农村电力基础设施水平，保



障稳定、可靠的用电服务。合理开发“四荒”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩），盘活闲置房屋、集体建设用地、可用林地和水面等农村资源。对符合规划的农村新产业新业态发展项目，优先安排新增建设用地计划，保障农业用地需求。（牵头单位：市发展改革委、市财政局、市农委、市国土房管局；配合单位：市交委、市林业局）

（八）加大金融支持力度。发挥政策性、商业性、合作性金融互补优势，建立多层次融资机制，精准提供金融支持，着力破解融资难题。支持符合条件的企业通过发行企业债券、公司债券、中期票据等债券融资工具筹集资金，用于农村供电、电信设施建设。国开行市分行、农发行市分行等政策性金融机构应加大对农村基础设施、生态建设、精准扶贫及特色效益农业的支持力度。农行市分行、重庆农商行等金融机构应发挥面向三农、商业运作的优势，加大信贷规模倾斜力度，从信贷总量上为农村基础设施建设预留空间，对于重大农村基础设施和特色效益农业项目开辟调查审查审批“绿色通道”，优化流程，优先办理。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。强化联动，创新合作形式，完善风险分散、增信机制，探索建立风险补偿机制，提高贷款可得性与便利性。积极推动各类保证保险、信用保险、农村基础设施保险等业务发展。加快推进农村信用体系建设。争取世界银行、亚洲开



发银行优惠贷款支持我市农村公路、水利等基础设施建设。开展农村承包土地经营权和农民住房财产权、农村集体经营性建设用地、大型农机具及农业龙头企业在流转土地上修建的基础设施、生产设施、生物资产、林权等抵押贷款和土地收益保证贷款等试点。（牵头单位：人行重庆营管部、重庆银监局、市金融办；配合单位：国开行市分行、农发行市分行、农行市分行、重庆农商行、市发展改革委、市农委、重庆保监局）

（九）健全社会帮扶体系。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，支持在渝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。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。落实企业公益性捐赠所得税税前扣除政策，企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除，超过年度利润总额 12% 的部分，准予结转以后 3 年内在计算应纳税所得额时扣除。（牵头单位：市国资委、市民政局、市国税局、市地税局；配合单位：市财政局）

### 三、重点领域

（十）完善农村公路建管机制。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财政预算。鼓励区县人民政府以购买服务的形式，择优选定建设、养护作业单位，引入专业企业、社会资本参与农村公路建设、养护，引导乡镇向社会购买农村公路非专业性日常养护服务。不断拓宽投融资渠道，采取出让公路冠名权、广告权、有关资源开发权，运用 PPP 模式，争取金融机构贷款等方式，筹资建设和养护农村公路。市、区县人民政府有关部门应根据物价增长、里程和财力增加等因素，合理确定农村公路养护资金补助标准。（牵头单位：市交委；配合单位：市财政局）

（十一）加快农村供水体制和价格改革。推进农村供水设施产权制度改革。以政府投入为主兴建的规模较大的农村集中供水基础设施，由区县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的规模较小的农村供水基础设施，根据现状情况，由区县人民政府决定交由农村集体经济组织（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。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。规模化供水工程水价由政府确定,小型集中供水工程水价实行政府指导确定或者供水与用水双方协商确定。因供水扬程高、管网长等客观原因造成村镇供水水价高于城市供水水价的,市、区人民政府给予适当补贴,缩小城乡水价差额。鼓励进行城乡供水一体化改革,按同城同质同价供水。推进有条件的建制镇建立居民用水阶梯价格制度。对实行农村集中式供水的,实行有偿服务、计量收费,供水价格按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则确定,充分考虑农村居民的经济承受能力。区人民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。(牵头单位:市水利局、市物价局;配合单位:市国资委、市国土房管局、市财政局、市水投集团)

(十二)推进农村污水垃圾处理体制改革。理顺农村污水垃圾处理管理体制,探索建立市政环卫部门牵头,城乡建设、农业、环保、卫生计生等部门参与的农村污水垃圾处理齐抓共管体制,切实解决多头管理问题。实行县域农村生活污水垃圾处理“统一规划、

统一建设、统一运行、统一管理”。新建农民新村、高山扶贫搬迁聚居点等农村居民集中居住点，应同步规划、建设污水垃圾处理设施。优先在城乡结合部、撤并场镇、农民新村、高山生态扶贫搬迁聚居点等常住人口较多的村庄以及农家乐、乡村旅游较发达、旅游人口较多的村庄，开展生活污水集中处理。人口较少的村庄，可按照“分户、联户、村组”分散处理的模式，通过小型湿地、改水改厕、户用沼气、化粪池以及储粪还田等多种形式进行污水处理。新建污水处理设施的配套管网应同步设计、同步建设、同步投运。开展农村生活垃圾分类试点工作，在探索总结经验的基础上逐步推广。做好农村生活垃圾前端收集保洁工作，逐步建立完善村庄保洁制度。做好农村人居环境建设管理信息化平台的维护工作，促进有关资源统筹利用。探索建立污水垃圾处理农户缴费制度，鼓励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。完善农村生活垃圾处理费用调整机制，探索建立上下游价格调整联动机制，价格调整不到位时，区县人民政府和具备条件的村集体经济组织可根据实际情况对运营单位给予合理补偿。（牵



头单位：市环保局、市市政委、市物价局；配合单位：市城乡建委、市扶贫办、市发展改革委、市财政局、市农委、市卫生计生委）

（十三）加快农村电力管理体制改革的。出台《重庆市增量配电网业务试点工作方案》，切实引导社会资本有序投资、建设和运营增量配电网。鼓励通过混合所有制模式引入社会资本参与农村电网改造升级及运营。支持社会资本通过独资、合资等方式投资建设清洁能源项目和分布式电源并网工程。落实输配电企业的主体责任，积极争取中央预算内农网改造升级资金。2017 年底前完成贫困村通动力电专项工作。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，出台重庆电网输配电价政策。严格成本监审和监管，妥善处理交叉补贴，确保农业用电价格相对稳定。进一步简化销售电价分类结构，不断完善居民阶梯电价政策。继续贯彻落实“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。利用价格政策鼓励农村居民发展分布式太阳能照明、取暖，支持余电上网增收。（牵头单位：市物价局、市能源局）

（十四）鼓励民间资本建设农村电信设施。创新农村电信基础设施建设项目融资模式，支持各基础电信运营企业积极引入民间资本参与农村宽带接入网络建设，鼓励民间资本与各基础电信运营企

业加强合作参与有关电信业务代理、网络代维等多种业务运营。鼓励基础电信企业推动光纤和第四代移动通信技术（4G）网络建设向自然村延伸，持续完善农村通信网络。推进农村地区宽带网络提速降费。在加快农村电信基础设施建设的同时，引导各基础电信企业对农村地区的资费进行优化，逐年降低农村地区的通信使用资费，支撑农村信息化和农村电商发展。（牵头单位：市通信管理局）

（十五）完善多方参与的决策评价机制。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、招标投标、建设监理、效益评价，建立绩效考核、监督激励和定期评估评价机制。工程建设各行业主管部门要落实监管责任，完善监管体系，积极推进信用制度建设，并将企业信用评价结果作为入选项目综合评价体系的重要因素，充分发挥信用制度在择优选择队伍、保证工程质量安全等方面的重要作用。建立行业信用“黑名单”、市场禁入等制度，完善各地区、各领域、各行业失信联合惩戒机制。项目参与单位要严格合同管理，落实主体责任，依法依规参与农村基础设施建设项目综合评价。（牵头单位：市发展

改革委、市财政局；配合单位：市交委、市农委、市水利局、市林业局）

#### **四、保障机制**

（十六）强化规划引导作用。在《重庆市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》指导下，按照城乡一体化发展的要求，衔接协调各类规划，推进区县城乡总体规划、镇乡规划和村规划编制，统筹交通、供水、供电、环卫、电信等城乡基础设施规划布局。推进镇村联动发展，开展特色小（城）镇环境综合整治，推动城镇基础设施向农村延伸。强化村级公共设施建设，建设方便村民出行、交往、休憩、生活的交通设施、休闲场地设施、集中取水点、生活垃圾集中收集点等。（牵头单位：市城乡建委、市规划局）

（十七）完善有关法规规章。完善农村基础设施投融资有关地方性法规和政府规章，依法保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境。认真贯彻执行公路、村庄和集镇规划建设等有关法律法规。推动我市公路、村庄和集镇规划建设管理等有关地方性法规和政府规章的修订工作，为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。加快修订有关规定，适当放宽对农村小型基础设施投资项目“四制”（项目法人责任制、招标投标制、建设监理制、合同管理制）要求，以职能转变为重点构建政府行为优化机制，推进

农村小型基础设施“业主自建”“村民自建”模式，逐步实现农村小型基础设施由受益对象自建、自管、自用。（牵头单位：市交委、市农委、市水利局、市发展改革委；配合单位：市政府法制办、各区县人民政府）

（十八）**落实建设管护责任。**各区县人民政府要把农村基础设施建设管护摆上重要议事日程，统筹本行政区域内国有林场、农场等基础设施建设，并纳入有关规划。市、区县人民政府有关部门要将符合条件的国有林场、农场纳入农业生产发展、农村基础设施建设、农业生态修复和治理、农村社会管理和公共服务、扶贫开发等公共财政支农惠农政策支持范围，促进基本公共服务均等化。鼓励金融机构开发符合国有林场、农场生产经营特点的信贷产品，开展门票收费权、产品订单等抵（质）押贷款业务。充分利用林业贷款中央财政贴息政策，拓宽国有林场融资渠道。区县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，制定贯彻意见，确保各项措施落到实处。（牵头单位：各区县人民政府，市政府有关部门）

（十九）**尊重农民主体地位。**坚持“群众自愿、量力而行、积极而为、务求实效”的原则，建立政策引导机制、民主决策机制和监督制约机制，完善村民“一事一议”制度，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。对农村基础设施建设项目实行公示制,保障农民知情权和监督权。切实增加农民收入,深化农业项目财政补助资金股权化改革,制定重庆市农林水利财政预算内基本建设投资项股权化改革试点实施方案,探索在农林水利基本建设投资项中开展股权化改革试点。(牵头单位:市农委、市发展改革委、市林业局、各区县人民政府)

(二十) **加强协调配合**。市政府各部门、有关单位要按照职责分工,密切协作配合,制定实施细则或工作措施。各牵头单位每年底前将创新农村基础设施投融资体制机制工作推进情况报送市发展改革委。市发展改革委要会同市政府有关部门对全市创新农村基础设施投融资体制机制工作推进情况进行跟踪分析,并报告市政府。(牵头单位:市发展改革委)

重庆市人民政府办公厅

2017年5月18日

(此件公开发布)