

陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2017〕87号

陕西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

各市、县、区人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为贯彻落实《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），加快我省农村基础设施建设步伐，经省政府同意，现提出以下实施意见：

一、工作目标

聚焦加快补齐农村基础设施短板和推进城乡发展一体化，明确各级政府事权和投入责任，健全投入长效机制，完善管护机制，到2020年，基本形成农村基础设施建设主体多元、渠道畅

通、充满活力的投融资体制，逐步建立市场运作、专业高效的建设管理机制，农村基础设施条件明显改善。

二、重点任务

(一) 健全分级分类投入体制。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。(省发展改革委、省财政厅、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省环境保护厅、省水利厅、省通信管理局等按职能分工负责)

(二) 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。大力推进县级涉农资金统筹整合，支持县级政府以规划为依据统筹整合使用各类财政涉农资金，避免同领域资金的重复投入，加强相近领域资金的协同配合，发挥财政涉农资金对政策性银行信贷资金的撬动作用。(省财政厅、省发展改革委牵头负责)

(三) 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。省政府可代市县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。支持市、县政府通过财政拨款、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。支持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。(省发展改革委、省财政厅、人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局等负责)

(四) 建立政府和社会资本合作机制。支持各地采取财政奖励、运营补贴、投资补助、融资费用补贴等方式，引导社会资本投向农村基础设施领域。支持市、县政府将农村基础设施项目整体打包，引进有实力的企业投资运营，提高项目收益能力，并建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。农村基础设施 PPP 项目优先纳入中省 PPP 项目库，在项目前期经费和奖励

资金方面给予倾斜支持。优先保障项目用电需求，建设用地纳入农村建设用地计划单列下达、优先供给。（省发展改革委、省财政厅、省工业和信息化厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省通信管理局等负责）

（五）充分发挥农民主体作用。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，市、县政府可予以适当投资补助。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。（省农业厅、省水利厅、省林业厅、省民政厅、省住房城乡建设厅、省通讯管理局等负责）

（六）加大金融支持力度。积极使用好政策性银行专项建设基金等政策工具。支持银行机构积极参与政府和社会资本合作、产业投资基金等新型融资模式，提高财政支持资金比例。支持银行有融资意愿的 PPP 项目优先入库，加快落地。鼓励商业银行加大信贷投放力度，鼓励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。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。（人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局、省发展改革委、省财政厅、农业发展银行陕西分行、开发银行陕西分行、农业银行陕西分行等负责）

（七）落实各方社会责任。公共服务类、功能类企业要发挥带头作用，鼓励其他领域国有企业、支持中央在陕企业参与农村基础设施建设。鼓励在我省开展定点扶贫的中央单位和省内参与扶贫的机关事业单位、群团组织、企业、社会组织和个人通过结对帮扶、包村包项目、捐资捐物以及依托公益捐助平台筹资筹物等形式，支持农村基础设施建设和运行管护，深入推进苏陕对口扶贫协作。严格执行企业公益性捐赠、个人公益性捐赠有关纳税扣除政策。（省国资委、省发展改革委、省财政厅、省工业和信息化厅、省民政厅、省扶贫办、省通信管理局、省国税局、省地税局等负责）

（八）完善农村公路建设养护机制。将农村公路建设、养护和管理机构运行经费及人员基本支出纳入一般公共预算。鼓励县级政府采取出让公路冠名权、广告权、相关资源开发权、减免税收等方式，筹资建设和养护农村公路。大力推广“建养一体化”、PPP 等模式，向社会公开招标选择社会力量，由社会力量承担我省农村公路建设项目总承包施工及交工验收后一定期限的

养护服务工作。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。完善农村防灾管理体系，建立灾毁保险制度，提升农村公路抗灾抢修能力。（省交通运输厅、省财政厅、省发展改革委等负责）

（九）加快农村供水设施产权制度和水价改革。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。修订村镇供水运行管理办法，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。完善农村供水水价形成机制，对已纳入城镇自来水公共管网供水的农户，执行本地区居民阶梯水价政策。对实行农村集中供水的，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行计量收费。市、县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。（省水利厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省财政厅、省物价局等负责）

（十）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。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，城市周边乡镇可以纳入城市污水管网集中统一处理；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。支持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，价格调整不到位时，市县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、省环境保护厅、省财政厅、省物价局等负责）

（十一）积极推进农村电力管理体制改革的。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。按照“管住中间、放开两头”的原则，认真审核输配电成本，进一步完善销售电价分类政策和居民阶梯电价政策，完善输配电价机制。继续落实农网还贷资金政策，配合国家研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。（省能源局、省物价局负责）

（十二）创新农村电信基础设施建设管理体制。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。加快推进农村地区宽带接入市场向社会资本开放，鼓励和引导社会资本开展农村宽带接入网络建设和业务运营。加快农村地区宽带网络提速降费，通过“普遍服务”试点、“美丽乡村”等项目建设，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。（省通信管理局负责）

三、保障措施

（一）实施项目带动。以项目为抓手，坚持先建机制、后建工程。强化规划引导作用，坚持以规划定项目，以项目促投资。按照城乡一体化发展的要求，推进县域乡村建设规划编制，统筹

农村基础设施建设布局，推动城镇基础设施向农村延伸。（省发展改革委、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省环境保护厅、省水利厅、省能源局、省通信管理局等按职能分工负责）

（二）落实工作责任。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，制订实施意见。各部门要根据国家有关部委制定的配套措施，提出我省具体办法，加强工作指导，省发展改革委要会同有关部门对实施意见落实情况进行跟踪分析和评估，加大督促检查力度，对贯彻落实不力的部门和市县进行问责。重大问题及时报告省政府。（各市、县政府，省发展改革委、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省环境保护厅、省水利厅、省通信管理局等按职能分工负责）

（三）完善政策法规。根据国家相关法律法规，完善配套政策，保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境。深入推进“放管服”改革，进一步简化农村小型基础设施项目审批（核准、备案）程序，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、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业厅、省发展改革委、省政府法制办等负责落实）

（四）加强宣传引导。各地各部门要加大项目宣传推介力度，营造全社会关心、支持、参与农村基础设施建设管护的良好环境；尊重农民群众的直接受益主体地位，把有关政策措施向农民

群众宣讲清楚，取得理解和支持；及时总结和大力推广先进经验，发挥典型示范作用。（各市、县政府，省级有关部门负责）

陕西省人民政府办公厅

2017 年 10 月 10 日

（此件公开发布）

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。
省法院，省检察院，各人民团体。
国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 10 月 11 日印发

共印 1450 份