

# 国家发展改革委 农业部关于推进 农业领域政府和社会资本合作的指导意见

发改农经[2016]2574号

各省（区、市）发展改革委、农业（农牧、农机、畜牧、兽医、农垦、渔业）厅（局、委、办）、新疆生产建设兵团发展改革委、农业局：

农业承担着保障国家粮食安全和重要农产品供给，促进农民增收的重要任务。深化农业投融资体制改革，加强农业领域政府与社会资本合作，对于多渠道增加农业投入，推动农业供给侧结构性改革，促进农业持续健康发展具有重要意义。根据《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）等文件要求，现就推进农业领域政府和社会资本合作提出如下意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，以创新、协调、绿色、开放、共享发展理念为指导，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用，健全配套政策体系，创新

农业基础设施建设投入体制机制，大力推进农业领域政府和社会资本合作（简称 PPP），提升农业投资整体效率与效益，为加快农业现代化提供有力支撑。

## （二）基本原则。

——政府引导，公益导向。各级政府做好政策制定、发展规划、指导服务和市场监管，加快从农业领域公共产品的直接“提供者”，向社会资本“合作者”和项目“监管者”转变。在明确政府职能的前提下，以增强农业农村基础设施和公共服务供给能力为目标，积极引入社会资本合作，强化绩效评价和项目监管，实现公共利益最大化。

——市场运作，公平竞争。注重市场的资源配置功能，明确社会资本平等的市场主体地位，通过市场机制吸引社会资本合作。降低社会资本准入门槛，破除企业进入、退出农业基础设施和公共服务领域的壁垒，营造宽松、规范的政策环境。

——因地制宜，试点先行。根据农业项目特点，通过合理约定，建立风险分担和投资回报机制，确保社会资本投入回报，推进社会资本参与农业项目投融资、建设和管护。选择重点领域、重点项目先行试点探索，及时总结经验，完善相关政策，形成可复制、可推广的合作模式。

## 二、重点领域与路径

（一）重点领域。拓宽社会资本参与现代农业建设的领域和范围，重点支持社会资本开展高标准农田、种子工程、现代渔港、农产品质量安全检测及追溯体系、动植物保护等农业基础设施建设和公共服务；引导社会资本参与农业废弃物资源化利用、农业面源污染治理、规模化大型沼气、农业资源环境保护与可持续发展等项目；鼓励社会资本参与现代农业示范区、农业物联网与信息化、农产品批发市场、旅游休闲农业发展。

（二）明确规程。地方政府从当地经济社会与现代农业发展需要出发，根据“十三五”全国农业现代化规划，确定本地区政府和社会资本合作的重点领域及其模式。根据具体项目的性质和特点，由地方政府主管部门或其委托的相关单位作为 PPP 项目实施机构，负责项目的准备及实施。科学界定政府与社会资本的权利职责，规范项目投资管理和实施程序，明确操作规则与机制。鼓励地方政府采用资本金注入的方式投资农业领域 PPP 项目，并明确出资人代表，参与项目准备及实施工作。

（三）合作责任。地方政府主导推动开展工作，建立农业领域 PPP 项目建设的部门协调推进机制，强化政策指导与服务；积极推进体制机制创新与政策创设，为社会资本获得合理回报创造条件。各类符合条件的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业，以及其他投资、经营主体均享有依法依规平等参

与的权利；开展合作后要进一步依法完善企业法人治理结构，不断增强法制意识和履约能力，提升运营效率。

### 三、项目管理

（一）项目储备。各地发展改革部门会同农业部门，对重大农业项目进行分类汇总，在投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）基础上，建立本地区农业 PPP 项目储备库，建立贯通各地区、各部门的农业 PPP 项目信息平台。入库情况作为安排政府投资、确定与调整价格、发行企业债券及享受专项优惠政策的重要依据。

（二）审批流程。各地发展改革部门、农业部门会同相关部门建立农业 PPP 项目实施方案联评联审机制，对提出申请的农业建设项目从项目建设必要性、PPP 模式适用性、价格合理性等方面进行审查，必要时组织相关专家进行评议或委托第三方专业机构出具评估意见。一般性政府投资项目，其 PPP 实施方案可结合可研报告审批一并审查审批；实行核准制或备案制的企业投资项目，在完成核准或备案后，实施机构依据相关要求完善和确定 PPP 实施方案，再进行审查审批。通过实施方案审查的项目，可以开展下一步工作；按规定需报当地政府批准的，在地方政府批准后开展下一步工作。

（三）合作伙伴选择。严格依据《招标投标法》、《政府采购法》相关法律法规，采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判等

多种形式，择优选择具有相应运营管理经验、专业水平、投融资能力以及信用状况良好的社会资本方作为合作伙伴，组织项目实施。社会资本方遴选结果要及时公告或公示，并明确申诉渠道和方式。社会资本方可依法设立项目公司。政府指定了出资人代表的，项目公司由政府出资人代表与社会资本方共同成立。

（四）加强项目监管。政府及其部门应根据 PPP 项目合同及有关规定，建立项目全生命周期管理机制，实行全过程管理。加强可行性研究、招标投标、合同签订、项目建设和运营等方面全程监督，监督内容包括项目公司或社会资本方履行 PPP 项目建设责任等，确保项目建设质量。提升项目管理水平，切实做好项目分类管理、动态监测、及时更新等各项工作。

（五）开展绩效评价。鼓励引进第三方评价机构，制定 PPP 项目绩效评价方案，对项目建设运营质量以及资金使用效率等方面进行综合评价。绩效评价结果应作为项目公司或社会资本方取得项目回报的依据。项目移交完成之后，适时开展项目后评价工作，评价结果及时反馈给项目利益相关方，并按有关规定公开。

（六）规范退出程序。项目建设过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行。政府和社会资本合作期满后，按照合同约定，妥善做好项目移交。积极构建多元化退出机制，为社会资本提供规范化、市场化的退出方式。

#### 四、政策支持

（一）加强政府农业投资引导。转变政府农业投入方式，积极探索通过投资补助、资本金注入等方式支持农业 PPP 项目，强化政府投资的撬动和引导作用。对同类农业项目，在同等条件下中央投资按照有关管理办法和程序要求，积极支持引入社会资本的 PPP 项目。使用各类政府投资的农业基础设施 PPP 项目，应纳入三年滚动政府投资计划。

（二）加快农村集体产权制度改革。着力推进农村集体资产清产核资、确权到户和股份合作制改革。对已建成的重大农业基础设施开展确权试点，政府投资形成的资产归农村集体经济组织成员集体所有，社会资本投资的资产归投资者所有。建立健全农村产权流转交易市场，引导农村土地、集体资产及农业设施等产权规范流转交易。开展经营性集体资产折股量化到户试点，探索农村基础设施集体所有和发展股份合作经营的有效实现形式。

（三）创新金融服务与支持方式。着力提高农业 PPP 项目投融资效率，鼓励金融机构通过债权、股权、资产支持计划等多种方式，支持农业 PPP 项目。鼓励金融机构加大金融产品和服务创新力度，开展投贷联动、投贷保贴一体化等投融资模式试点；探索以项目预期收益或整体资产用作贷款抵（质）押担保。

（四）建立合理投资回报机制。积极探索优化准公益性与公益性农业项目的多种付费模式。采取资本金注入、直接投资、投

资补助、贷款贴息等多种方式，实现社会资本的合理投资回报。完善农业基础设施使用价格制定与调整机制，合理确定价格收费标准。

（五）完善风险防控和分担机制。建立分工明确的风险防控机制，政府负责防范和化解政策风险，项目公司或社会资本方承担工程建设成本、质量、进度等风险，自然灾害等不可抗力风险由政府和社会资本共同承担。逐步建立完善全生命周期风险防控与识别体系，鼓励保险机构根据项目建设、运营的需求开发相应保险产品。加快完善农业生产经营保险，探索开展特色优势农产品价格指数保险，以及贷款保证保险和信用保险等业务。鼓励有条件的地方对设施农业、农机具等保险保费予以补贴。

（六）保障项目用地需要。加强耕地资源的保护与利用，各地要在土地利用总体规划中统筹考虑项目建设需要。鼓励社会资本通过整理复垦增加耕地面积，落实耕地占补平衡，合理安排项目建设用地供给。

## 五、试点示范

（一）确定试点示范领域。鼓励各地围绕重点领域，选择适合当地特点、对农业发展有示范带动作用、需求长期稳定的农业基础设施建设和公共服务项目开展试点，探索合作机制。

（二）抓好试点示范关键环节。地方政府要加强对试点项目实施必要性、可行性和具体操作模式的论证，明确项目实施主体

和责任，建立合理的投资回报和风险分担机制，构建高效的监管模式。

（三）做好试点项目评价总结。及时做好试点项目后评价和绩效评价，总结成功经验，形成可复制模式，逐步推广。试点情况要及时报送国家发展改革委、农业部。

## 六、组织保障

（一）加强组织领导。各地要切实提高认识，把农业领域政府与社会资本合作作为创新农业投融资机制的一项重要任务来抓。各级发改、农业等部门要明确各自职责分工，抓好工作部署，落实工作责任，及时研究解决合作项目建设运行中的重大问题。各地要依据当地实际情况制定实施细则，并抄送国家发展改革委与农业部。

（二）优化政策环境。各地要细化落实各项扶持政策，切实为社会资本进入农业领域创造公平有序的市场环境和保障有力的政策支持体系。切实加大对农业投入力度，加快涉农投资整合，强化农业领域信用体系建设，优化投资环境。根据项目实施情况，探索创设适合区域特点的具体政策，进一步提高社会资本进入农业领域的积极性。

（三）加强宣传引导。积极宣传引导社会资本参与农业领域项目建设，为相关责任主体和实施主体做好政策解释。认真总结



试点经验与典型案例，营造良好的社会环境和舆论氛围，推动农业领域政府与社会资本合作。

国家发展改革委

农业部

2016年12月6日