创新模式三：

国家开发银行开发性金融“打捆打包、整市推进”高标准农田建设酒泉模式

**【摘要】**国家开发银行立足基础设施银行职能定位，学习运用“千万工程”经验，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，秉承“整市整县、打捆打包”理念，以甘肃省酒泉市为试点，推动地方健全制度保障，创新构建“市级统筹融资、县级组织实施、国企一体化运营”的市场化融资模式，并协助酒泉市政府引入央企参与项目运营，在提升当地农业生产基础设施条件的同时带动农民增收致富。截至2023年末，国家开发银行共计支持项目3个，承诺贷款7.7亿元，拟建成高标准农田约26万亩，已发放贷款5.2亿元。

一、创新背景

酒泉市是西北地区最主要的商品粮基地和经济作物集中产区，是农业农村部认定的区域性蔬菜良种繁育基地，是中国最大的蔬菜、瓜类、花卉制种基地，出口蔬菜花卉种子数量占全国一半以上。同时，酒泉市也是典型的戈壁绿洲城市，戈壁荒漠及沙化土地面积达2.17亿亩，占全市土地总面积74%，存在耕地和绿洲资源稀缺、土壤贫瘠、土地碎片化、农田流转缺乏长效保障机制等问题，严重制约当地农业产业发展和农民增收致富。根据《甘肃省高标准农田建设规划（2021-2030）》，到2030年末，酒泉市规划建设高标准农田332万亩，改造提升建设高标准农田50万亩，新增高效节水灌溉144万亩。为助力酒泉市高标准农田建设，开发银行充分运用开发性金融理念，以问题为导向，针对高标准农田建设项目单体规模小、权责划分不清、缺乏后续运营管护保障等问题，以及农业项目实施主体普遍存在的资产规模较小、负债率较高、经营能力偏弱等特征，密切联系酒泉市委市政府及下辖的瓜州县、玉门市、敦煌市等县（市）委县（市）政府，秉承“整市整县、打捆打包”理念，以顶层设计、制度建设、机制创新为依托，地方国企为主体，构建合格融资主体和信用结构，“以丰补歉、肥瘦搭配”，构建“市级统筹融资、县级组织实施、国企统筹一体化运营”的融资模式。成功探索出开发性金融以市场化方式“整市整县、打捆打包”开展高标准农田建设的新路径，服务耕地质量提升和粮食安全保障，为改善当地农业生产基础设施条件、促进农业高质量发展和乡村振兴战略深入实施奠定了坚实基础。

二、主要做法

**（一）加强顶层设计，夯实业务发展基础。**开发银行高度重视高标准农田建设工作，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，先后出台《支持高标准农田建设发展专项规划》，《农田建设项目开发评审指导意见》，设立农田建设专项贷款，优化信贷资源配置，延长贷款期限最长可达30年，执行差异化定价政策，集中资源，按照市场化原则为农田建设领域提供长期稳定金融支持。

**（二）创新运营机制，优化设计制度框架。**以“制度设计为依据、政府协调为保障”，创新构建高标准农田市场化长效运营机制。酒泉市政府成立工作专班，设计出台全市整体实施方案和长效运营机制等制度文件，明确各环节和相关方职责；试点县级政府出台项目年度实施方案、宅基地复垦补偿方案、高标准农田流转奖补办法等配套制度；各级政府合力建立了“市级总体统筹、县级具体实施、农业部门驻点、镇村干部包户”的四级责任体系；把高标准农田建设纳入县级党政主要负责同志履行乡村振兴第一责任人职责的考核指标；同时通过总结推广近年来农田流转成熟经验，如坚持整村整组推进，打破已有地域界限，推行“在册不到户”模式，土地承包权“只认本子不认埂子”，在流转过程中预留部分集体耕地，有效应对农民退租类突发情况等做法，进一步保障农田的稳定供给。

**（三）统筹整体谋划，构建项目融资方案。**开发银行多次深入调研，依照市情、县情、农情，对接市场需求，提前介入，会同酒泉市政府进行项目策划。在统筹好粮食生产和乡村产业发展、农民增收等的关系基础上，谋划“农业基础设施+农村基础设施”项目建设，在支持高标准农田建设的同时，有力推进宜居宜业和美乡村建设，以经济可持续、财务自平衡的市场化融资模式，支持酒泉农业农村现代化发展，全面落实乡村振兴战略。按照“经济可持续、财务自平衡”的原则，协助构建合格融资主体，设计市场化融资方案。在项目中，由市县两级国企组建借款人，以股权为纽带，进一步夯实市级统筹融资运营，县级组织实施的市场化机制，以高标准农田经营收益实现项目整体收益的平衡。

**（四）推动政银企联动，有效拓宽项目市场。**开发银行主动作为，做好政府与企业之间的“牵线人”，促成银政企联动，协助酒泉市政府与包括中粮集团、北大荒集团、敦煌种业，以及新疆、宁夏回族自治区的多家大型央企、国企及当地合作社等实现有效对接，最终形成了“政府引导、国企运营、金融支持、企业参与”的多元投入和运营机制。其中，中粮集团全资子公司中粮贸易多次赴酒泉市考察调研，确定农田租赁意向，与酒泉市政府、开发银行甘肃分行三方签订《高标准农田建设与运营战略合作框架协议》，构建粮食生产全产业链，为项目持续稳定运营提供保障。

**（五）提升科技赋能，发展农业新质生产力。**依托酒泉市戈壁绿洲的特殊地理区位条件，引入借款人股东控股的敦煌种业等种子生产企业合作运营，开展玉米、大豆等重要农产品良种繁育。本项目的建设将支持带动酒泉地区开展种业科技研发、培育、生产一体化发展，有助于补齐酒泉地区种业基础设施短板，发展新质生产力，保障重要农产品有效供给，提高种业综合竞争力。

**（六）严守风险底线，统筹业务发展与安全。**一是坚持市场化、法治化原则，积极构建切实可行的还款来源和合规有效的风险缓释措施，确保不新增地方政府隐性负债，严守合规底线。二是在保障开发银行贷款安全的基础上，积极探索模式创新，强化全流程信贷管理，严守风险底线。

三、支农成效

本项目建设将促进田地“小块并大块、零散变集中、漫灌变滴灌、低效变高效”，高标准农田建成后，将在节水节肥、粮食增产、农民增收等方面有明显成效。如：农作物耕种实现机械化率100%，带动人工成本降低80%，机械费用减少超过18%以上，机械费用亩均下降超过200元，耕种管收实效将大大提升。亩均用水可节约15%以上，亩均用肥可节约20%以上。玉米产量可提高约15%以上，小麦产量可提高约9%，棉花产量可提高约15%以上。同时，通过耕地质量提升，农民可增加亩均农田流转收入约200元以上。本项目建设为推广土地托管、社会化服务、股份合作等生产经营方式创造有利条件，有效提升了农业规模化、组织化程度，促进农业产业机械化、智能化发展，为农业增效、农民增收打下坚实基础。

四、推广价值

该模式为开发性金融服务高标准农田建设领域“整市整县、打捆打包”模式的有益实践。以银政合作为基础，以顶层机制建设为依托，以当地发展规划为导向，以构建市场主体为抓手，整合地方4年高标准农田建设规划任务，优先支持条件成熟地块，配套农村公共基础设施建设，将收益较好和无收益的建设内容有机结合，在不新增地方政府隐性负债的前提下，以市场化支持模式实现地方耕地质量提升、产业基础夯实、农民增收致富。

**（一）深化与地方政府“融制+融智+融资”的合作机制。**积极发挥开发性金融桥梁和纽带作用，强化顶层设计，根据当地自然禀赋、农情水情，共同研究制定具有可操作性的整体规划、融资方案和配套制度，为项目构建奠定基础。

**（二）打造市场主体，坚持市场化运作。**项目由酒泉市政府统筹，市县两级国有企业共同组建借款人统一借款，由借款人股东中对应的各县区（市）公司具体实施，理顺借用管还路径，市县两级权责分明。引入央企等大中型农业企业参与种植，确保基础设施建设—农田运营管护的农田全生命周期发展，在保障银行信贷资金安全的同时，有效助推酒泉市农业规模化、现代化和产业化发展。

**（三）以丰补歉、肥瘦搭配。**在完成高标准农田建设任务同时，统筹完善道路、污水、垃圾等农村配套公共基础设施，支持宜居宜业和美乡村建设，进一步全面落实乡村振兴战略。

**（四）运用地方政策和特色资源，进一步释放农村土地价值**。在充分尊重农民意愿和保障农民合法权益前提下，通过土地流转、聘请耕种等方式拓宽农民增收渠道，大幅提高农民财产性收入和工资性收入，实现持续带动农民增收的目的。

五、下一步工作安排

开发银行将立足基础设施银行定位，持续发挥开发性金融功能作用，贯彻落实《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案（2024-2030年）》，牢牢把握金融工作的政治性和人民性，用好农田建设专项贷款，优化信贷资源配置，坚持让利于农，给予农田建设项目更优惠信贷政策倾斜，助力夯实粮食安全根基，为服务加快农业现代化、全面推进乡村振兴持续贡献开发性金融力量。