典型案例二：

河南省探索高标准农田示范区“投融建运管”一体化推进案例

**【摘要】**“民非谷不食，谷非地不生。”耕地是粮食生产的命根子。河南省作为全国重要的农业大省，始终把支持高标准农田建设作为金融支农的重点领域，认真落实藏粮于地战略，引导和鼓励金融机构深度参与高标准农田建设，紧紧围绕土地做文章，创新打造“农地银行”特色品牌，设立专项产品，完善品牌架构，内外协作、上下联动，持续做好支持高标准农田建设的各项金融服务。秉承融资、融智、融商、融情“四融一体”服务理念，创造性提出“政府主导、市场运作、社会参与”的运作模式，打造“投融建运管”一体化支持路径，保证粮食增产、农民增收，解放劳动力、提高生产力，让百姓端稳端牢手中饭碗，让农田成为“稳产田”、“高产田”，筑牢乡村振兴“根基”。

一、创新背景

河南是全国重要的粮食主产区，担负着保障国家粮食安全的重任。党的十八大以来，习近平总书记先后5次到河南考察调研并强调：粮食生产是河南的一大优势，也是河南的一张王牌，这张王牌任何时候都不能丢，河南要在乡村振兴中实现农业强省目标。2022年，河南省人民政府办公厅印发《河南省高标准农田示范区建设实施方案》，提出2022年—2025年，在黄淮海平原和南阳盆地建设1500万亩高标准农田示范区。针对高标准农田等农村公益性项目长期以来存在的融资还款难、规模化运营难、后续管护难等问题，经过深入调查研究、系统总结基层经验，河南省组织专家研究论证，编制了《河南省高标准农田示范区“投融建运管”一体化推进操作导则（试行）》，在全国率先探索了运用市场机制建设高标准农田示范区的“投融建运管”一体化市场化推进模式，通过政府主导、银行融资、国企运营、多方参建、实现共赢的实施路径，实现了财政“小投入”撬动金融“大资本”，壮大了村集体经济，带动了农民持续增收，确保了农村公益性项目长效运行。

二、主要做法

**（一）坚持系统思维、市场理念。**省级在安排高标准农田建设任务时，将“投资、融资、建设、运营、监管”五项内容同时考虑、系统谋划、一体推进，通过破解“钱怎么融”“如何还”，解决“谁来投”“谁来建”“谁来管”等问题。通过项目投融资主体、建设主体和运营主体多方共同参与项目设计、筹融资、建设和运营管护，建立利益联结机制，运用市场化手段破解财政投入不足、融资还款难、规模化运营程度低等问题。以高标准农田示范区为平台，推广良田、良种、良法、良机、良制“五良”融合共促，推动形成集成配套粮食高产增效方案。

**（二）坚持政府主导、国企参与。**落实县级政府主体责任，创新项目建管机制，统筹推进高标准农田示范区规划实施。鼓励市县引进央企、省属国企与县级平台公司组建合资公司，负责高标准农田项目融资、建设、运营、管护等，通过国企运营破解高标准农田示范区筹融资难题、减轻地方财政压力。通过财政贴息支持使用金融资金、引导社会资本参与示范区建设，由农发行和国开行提供长期稳定、利率优惠的政策性贷款，农业银行等商业银行积极创新贷款政策，支持高标准农田示范区建设。

**（三）坚持财政撬动、金融参与。**省财政对县级高标准农田示范区建设融资进行贴息，支持商业银行提供高标准农田示范区长期稳定、利率优惠的贷款支持。农业发展银行河南分行和国家开发银行河南分行提供长期稳定、利率优惠的政策性贷款，贷款期限不低于25年，年化利率不高于4%，项目建设期不还本、只付息。同时对高标准农田建设贷款实行“绿色通道”政策，简化贷款审批流程。项目投融资单位使用银行贷款筹措示范区建设资金，可以在不增加地方隐性债务的前提下，使用高标准农田建设新增耕地和产能交易收益、土地规模经营收益、企业综合收益以及财政补贴补助资金等归还贷款。

**（四）坚持运营前置、规模经营。**在项目实施前推动土地经营权集中，无规模不建设。由农户书面委托村集体进行预流转或托管，确定土地承包权基本收益，并通过规定程序将土地经营权集中托管至运营主体。运营主体获取土地经营权后，可以直接进行土地规模经营，也可以在征得农户同意的前提下，将土地经营权转让给农民专业合作社、专业大户、家庭农场等，通过适度规模经营产生的效益用来偿还贷款。如，新乡市获嘉县高标准农田示范区建成后，采用特许经营方式引进运营企业发展规模化经营（运营期15年），每年亩均收益700元左右，扣除亩均运营成本约200元，能够偿还亩均170元融资。

**（五）坚持群众参与、共建共享。**在项目实施前，通过自下而上申报方式，提高示范区项目群众参与度和积极性。通过“四议两公开”或召开村民大会，推动农民土地经营权集中到村集体，由村集体向县级政府提出申请，县级政府根据土地经营权实现集中规模情况规划立项。项目批复后，村集体组织群众积极参与高标准农田的设计、施工和经营，营造了良好的施工环境，鼓励群众参与平整田块、整治路基、开挖沟渠、植树造林、恢复路肩、拆除违建等标准要求较低、安全风险较小、群众性工作强的事项，让农民群众增加工资性收入。组建“一长两员”（井长和管护员、维修员）管护队伍，让群众参与监督高标准农田工程设施管理维护的情况，实现了设施有效管控、长期运行。

**（六）坚持利益联结、多方受益。**以维护农户利益和推进土地适度规模经营为核心，建立“农户+村集体组织+运营主体”的利益联结机制，实现优势互补、分工明确、多方共赢。如，获嘉县成立运营公司与村集体经济组织、农户等建立合作关系，农户可获得土地承包权基本收益或土地入股分红等亩均1000元以上的固定收益，以及参与规模化种植等务工收入。愿意种地的农户，可通过调换到优质耕地继续耕种，也可到种粮大户处务工增加收入。村集体经济组织可收取管理服务费和土地运营分红亩均约70元，以及新增集体土地、栽植经济林等收益。运营公司可获得粮食增产收益，以及开展统一供种、统一供肥、统一收购、统一供药等社会化服务收益，除去偿还融资贷款后，每年还可获得亩均300多元的稳定收益。兰考县实行“保底收益+分红”模式，该县红庙镇共托管土地1.5万亩，除给农户每亩800元的保底收益外，规模化经营收益扣除各项成本后净利润按照4:4:2比例进行二次分红，40%归农户、40%归托管公司、20%归村集体。

**（七）坚持健全机制、防范风险。**建立土地规模经营风险评估和防范机制，依法依规有序推进土地集中，严格遵照依法自愿有偿原则，不搞一刀切、一阵风。对参与规模化经营的各类市场主体进行审查、评估，实行“先付款后用地”，防范经营风险。建立农民利益保障机制，加强技术培训，鼓励农民参与规模化种植，促进农民就地就近就业。建立保险兜底机制，引导规模化经营主体购买农产品完全成本保险、农业适度规模经营履约保险等，降低规模化经营企业风险。如，舞阳县农产品完全成本保险每年保费约40元/亩，可保1000元/亩；农业适度规模经营履约保险每年保费约24元/亩、可保800元/亩，基本能够覆盖地租成本。

三、支农成效

**（一）缓解了基层政府“投、融、还”压力大难题。**河南新规划建设的高标准农田示范区更加注重的是高效节水灌溉设备的使用、耕地地力的提升、节水节肥节药等农田生态化技术的使用，亩均投资普遍达4000元。以新乡市为例，2022年度规划建设100万亩示范区，除去各级财政补助资金外，资金缺口达22亿元，主要是通过发行专项债券进行融资，不仅占用地方债指标，地方政府还款压力非常大。通过实施“投融建运管”一体化推进模式，有效缓解了基层政策的筹资压力。

**（二）提高了粮食生产效益。**高标准农田示范区田间道路通达程度达100%，节水、节电率均达30%以上，化肥、农药施用量分别减少20%和25%，亩均可节约种粮成本160元左右。通过改善灌排条件、提升耕地地力等硬件措施，1500万亩高标准农田示范区建成后，耕地质量等级全部达到4等以上、绝大部分达到1—3等，成为“一季千斤、两季吨粮或吨半粮”的高产稳产田。

**（三）增强了防灾减灾能力。**高标准农田示范区田间灌排系统完善、工程配套、利用充分，输、配、灌、排水及时高效，灌溉保证率达到80%以上，排涝标准达到5—10年一遇，农田防洪标准达到10—20年一遇，防灾减灾能力显著提高，能有效实现重灾少减产、轻灾保稳产、无灾多增产。2023年5月底至6月初，河南小麦遭受连续且严重的“烂场雨”天气，高标准农田示范区的小麦萌动、穗发芽比例为20—30%、部分地块低于5%，明显低于非示范区（籽粒穗发芽的比例为50—70%），基本不影响籽粒商品性。

**（四）促进了粮食生产的适度规模经营。**示范区解决了耕地碎片化、质量下降、设施不配套等问题，优化了农田布局结构，改善了农机作业条件，带动了农机装备提档升级，提高了专业种植机构参与规模化经营的积极性。据统计，河南省建设高标准农田前规模流转率为30%左右，2019年以来新建成的高标准农田土地规模流转率超过50%，现在已建成的高标准农田示范区基本实现了流转或托管全覆盖，农田综合效益得到大幅提升。

四、推广价值

目前，“投融建运管”一体化推进模式已在全省高标准农田示范区项目中全面应用。2023年已在中原农谷和周口国家农业高新技术产业示范区建成200万亩示范区、新开工建设400万亩示范区，2024年和2025年还将各建设450万亩。通过实施“投融建运管”一体化推进模式，有利于提升农业防灾减灾能力、提高粮食综合产能，夯实更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全根基；有利于从根本上破解高标准农田等农村公共设施没人管、没钱管的难题；有利于提高粮食种植的综合效益，增加提高农民种粮收益，壮大村级集体经济；有利于破解高标准农田等农村公益设施基层配套资金压力大、融资还款难等难题。因此，国家可鼓励各地根据区域特点，因地制宜确定建设模式，实现典型引路，部分省份已经逐步启动试点示范建设。在粮食主产区和工作基础好、建设潜力大的地区先行先试，推行“投融建运管”一体化推进模式，发挥示范引领作用。

五、下一步工作打算

“投融建运管”一体化推进模式作为一种模式创新，主要适合高标准农田示范区建设、乡村建设等由政府主导建设、有一定的财政资金支持、可统筹发展规模化经营并产生经营效益的农村公益性项目。下一步，河南省将认真贯彻落实党的二十大、中央农村工作会议和中央金融工作会议精神，结合全省乡村建设的实际，持续探索和推广高标准农田“投融建运管”一体化模式，重点在利益联结机制上下功夫，着力破解项目运营、管护难题，全力服务农业现代化、保障粮食安全等国家战略，为全面推进乡村振兴提供有力支撑。