

PPP 法律热点问题

农业 PPP 的利好消息—简评《国土资源部财政部关于新增建设用地上地有偿使用费转列一般公共预算后加强土地整治工作保障的通知》

根据《国务院关于编制 2017 年中央预算和地方预算的通知》（国发〔2016〕66 号）的要求，为进一步推进财政资金统筹使用，同时保障土地整治和高标准农田建设资金需要，国土资源部、财政部于 2017 年 2 月 5 日颁布了《关于新增建设用地上地有偿使用费转列一般公共预算后加强土地整治工作保障的通知》（国土资函〔2017〕63 号，下称“**国土 63 号文**”）。就国土 63 号文有关主要内容及涉及问题简评如下：

一、文件主要内容

国土 63 号文明确，从 2017 年 1 月 1 日起，新增建设用地上地有偿使用费（下称“**新增费**”）由政府性基金预算调整转列为一般公共预算。此外，文件还规定：

1. 有关 18 亿亩耕地红线

长期坚持土地整治工作，完成高标准农田建设任务，保障国家粮食安全。

2. 有关资金保障

在中央层面，中央财政将设立“**土地整治专项**”，对地方开展的高标准农田建设、土地整治重大工程和灾毁耕地复垦等土地整治工作予以重点支持。

在地方层面，财政部门应按“**以规划定任务，以任务定资金**”的原则，在一般公共预算中安排专项资金用于保障土地整治和高标准农田建设，并将耕地保护和土地整治监管等工作经费列入部门预算，确保完成各级土地整治规划确定的建设任务。

此外，国土部门应及时提出**年度土地整治和高标准农田建设资金预算建议**，同级财政部门要在年度一般公共预算中予以积极保障。同时，还要求以**土地整治为平台，聚合其他涉农资金，引导社会资金投入**。

3. 有关监督考核

高标准农田建设情况和土地整治资金保障情况将纳入地方各级政府耕地保护责任目标考核。此外，省级国土和财政部门负责对市县各地

政府高标准农田建设情况和土地整治资金保障、使用情况进行监督考核，并将发现的问题报送国土资源部和财政部。

二、简要评述

1、国土 63 号文中将“新增费转列一般公共预算”的决定，体现了国家对政府性基金预算改革的基本方向。

依据《预算法》，政府性基金预算是指对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支。

上个世纪八、九十年代，为缓解基本建设资金短缺，我国陆续设立了一些政府性基金项目，经过清理，保留下来的项目纳入政府性基金预算。政府性基金预算应按“以收定支、专款专用、收支平衡、结余结转下年安排使用”的基本原则编排，支出根据收入情况安排，自求平衡，不编制赤字预算¹。

从现实情况看，政府性基金在管理中存在以下问题：

(1) 政府性基金种类繁多，且征收依据效力等级较低。

据统计，列入 2013 年全国政府性基金收入决算表的政府性基金多达 45 项，收入达 52268.75 亿元。此外，政府性基金的征收依据大多是部门规章或者部委文件，效力等级较低，极不规范，

有待改革。经过近两年的清理规范，2015 年全国政府性基金收入决算表中全国政府性基金还有 36 项，金额为 42338.14 亿元²。

(2) 政府（尤其是地方政府）对政府性基金的依赖较大。

依据已公布的 2013 年全国财政决算的有关数据进行统计，2013 年度全国政府性基金收入已占全国财政收入的 40.45%，其中，中央政府性基金收入占中央财政收入的 7.04%，地方政府性基金收入（不含中央政府性基金转移支付）占地方财政收入的 69.64%³。由此可见，对政府性基金进行管理和规范，对政府（尤其是对地方政府）具有重要意义。

(3) 一些地方政府性基金尚未梳理完毕，在财政部公布的全国政府性基金收入决算表中，将其归在“其他政府性基金收入”一栏中。

2013 年其他政府性基金收入为 592.01 亿元，到 2015 年，其他政府性基金收入仍有 764.44 亿元。未来还亟待对这部分进行梳理，并纳入财政预算，向社会公开。

基于前述，在当前财税体制改革中，对于政府性基金预算的改革措施包括：

- 将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算；
- 加强政府性基金预算与一般公共预算的统筹使用；

² 来自财政部网站，网页链接：http://yss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160713_2354922.html

³ 政府性基金，作者：颜惑，网页链接：<https://www.zhihu.com/question/20471651/answer/29367020>

¹ 《深化财税体制改革》，人民出版社，主编楼继伟，2015 年 3 月第一版，第 106-107 页。

- 此外，还要严格控制政府性基金项目，按照正税清费的原则，清理规范现有政府性基金，严格控制新设政府性基金等。⁴

国土 63 号文中有关内容，体现了国家正在加大政府性基金预算转列一般公共预算力度这一预算体制改革的方向。

2、 农业领域的 PPP 项目的发展

近年来，国家和有关部门对农业领域的 PPP 先后出台了一些规定。一些业界人士认为，农业很可能成为 PPP 的下一个蓝海，该观点不无道理，理由如下：

(1) 依据现行已颁布的 PPP 相关法律规定，农业也是 PPP 的一个重要领域。

《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）中明确提出“在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与。”此后，国家发改委的《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》（发改投资[2016]2231 号）及财政部颁布的《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金[2016]92 号）中所列举的适用 PPP 模式的行业，均明确包括了“农业”。

(2) 国家出台相关政策，鼓励社会资本对农业进行投资。

2015 年 12 月 30 日颁布的《国务院办公厅发布关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》中即明确提出，鼓励社会资本投入农业，对通过农村闲置宅基地整理、土地整治等新增的耕地和建设用地，优先用于农村产业融合发展。

国家发改委联合农业部在 2016 年 12 月 6 日颁布的《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）中也再次提出，将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。

(3) 农业项目自身的特点适合采用 PPP 模式。

农业项目通常初期投资大，但使用周期长，市场容量大，投资收益率虽难有暴利，但在规模化生产的情况下，具有收益相对稳定有保障，增长可期等特点⁵，适合采用 PPP 模式开展合作。

(4) 当前农业投入现状来看，农业 PPP 项目的发展空间广阔。

2003 年前，政府对农业投入较少，社会资本也未进入；2003 年之后，虽然政府逐渐加大了对农业的投入、社会资本也少量进入农业领域，但仍远远满足不了农业产业化的需要。并且，从已有投资的分布来看，呈现出前后两端比重大的情况，即前端投资种子种苗、后端投资农产品深加工及品牌化的企业多，而投资于土地规模整合、规模化生产、基础设施改造的资本不多。而农业项目，尤其是农业基础设施项目，所需投资量巨

⁴ 《深化财税体制改革》，人民出版社，主编楼继伟，2015 年 3 月第一版，第 110 页。

⁵ 国家推进农业领域 PPP，这 7 大项目市场前景大，农业行业观察，2016 年 12 月 13 日，网页链接：<http://mt.sohu.com/20161213/n475708493.shtml>

大。仅以土壤修复为例，2013 年全国土壤修复领域企业由 200 多家增至 500 多家，产值达 140 亿元。我国有待修复的土壤污染面积为 3.83 亿亩，土壤修复市场超 6 万亿元，仅耕地修复市场潜在容量就达到 3.8 万亿。⁶

在以往社会资本对农业项目的投资过程中，主要存在合作持续性较差，项目吸引力不大（投资金额大、回收周期长，并且现有农业基础设施薄弱）及投资环境不配套（包括农业设施用地紧张、劳动力成本上升、农业金融服务滞后）等问题。⁷当前，政府与社会资本通过 PPP 模式进行合作，有助于引导社会资本增加农业投入。

国土 63 号文中所涉土地整治，高标准农田建设项目，作为农业基础设施项目，虽然投资量大、

回报周期长，但符合“藏粮于地、藏粮于技”的国家战略，有政策支持，同时更有财政资金配套保障，因此，对社会资本而言，此类项目上存在较大投资空间。此外，对农业基础设施项目的投资又势必会撬动或助推对后端农业项目的投资，从而带动整个行业的发展。

就在本文截稿之时，农村基础设施 PPP 又传利好。国务院办公厅发布《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），明确提出要建立政府和社会资本合作机制，支持各地通过 PPP 模式引导社会资本投向农村基础设施领域，并将在用电、用地方面提供优先保障。农业 PPP，真的渐行渐近了。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289 邮箱地址：liushj@junhe.com
陈艳梅 电话：86 010 8519 1290 邮箱地址：chenym@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



6.国家推进农业领域 PPP，这 7 大项目市场前景大，农业行业观察，2016 年 12 月 13 日，网页链接：

<http://mt.sohu.com/20161213/n475708493.shtml>

7.农业 PPP 投资的现状、前景、思路和政策建议，作者：郭永田（农业部产业政策与法规司副司长）、龙文军，网页链接：

http://www.cdnj.gov.cn/art/2016/8/18/art_8961_451708.html