

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：陈卫东 中国银行研究院
叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
联系人：刘 晨
电话：010 - 6659 4264

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

乡村振兴的资金支持现状及

未来拓展方向*

——乡村振兴系列研究之二

实现乡村振兴离不开资金支持。当前，乡村振兴的资金来源面临财政投入不足，相关专项债发行规模较小，财政支持乡村基建力度难以满足发展需要；农村金融发展普遍滞后，农业主体融资困难等问题。但我国在脱贫攻坚过程中积极探索通过土地流转募集资金的模式，取得了较好的效果。未来，支持乡村振兴建设需从财政、金融、碳汇、土地、社会资本等多个方面筹措资金。财政方面，加大公共财政资金支持。利用好建设用地指标跨区域交易机制，推动乡村振兴专项债规模扩大，推动乡村振兴债与其他主题类信用债有机结合。金融方面，加大政策性金融支持力度。成立政策性农业保险机构，构建农业主体、政策性保险、国家农业巨灾风险管理基金三级风险管理体系，对农业脆弱性进行补充。碳汇方面，加快发展自愿减排交易市场，将农村作物的绿色价值转化为经济价值。土地方面，提高土地出让收益用于乡村振兴比例。用好土地增减跨省调节和流转机制，为乡村振兴募集更多资金。社会资本方面，进一步引导和撬动社会资本、农村自有资金，积极发展村社内置金融，激活农村金融自循环。

乡村振兴的资金支持现状及未来拓展方向

——乡村振兴系列研究之二

乡村振兴旨在完善农村基础设施建设、推动相关产业发展、优化生态宜居环境、完善社会保障体系、提高农民收入水平。这些都离不开大量资金支持。但当前由于农村地区地广人稀、产业凋敝、发展落后，金融资金以及社会资本对农村投入不足，农民自有资金未能有效盘活，财政支持农村比例较低，“三农”发展的资金来源严重不足。为实现乡村振兴战略中提出的到 2035 年农业农村现代化基本实现目标，考虑到当前乡村振兴的资金缺口，未来需从财政、金融、碳汇、土地、社会资本等多个方面筹措资金，支持乡村振兴建设。

一、当前乡村振兴资金支持现状

第一，“三农”相关财政投入不足，相关专项债发行规模依然较小。一是“三农”相关财政投入总量不足、结构仍需优化。近年来，我国财政支出中扶贫资金投入逐年增长（图 1），但与农业农村的现状和发展需求相比，总量仍比较有限，各地推进“三农”发展的资金缺口依然较大。此外，“三农”资金的投入结构还不够合理，除了脱贫攻坚相关资金外，其他财政资金更倾向选择经济条件好、产业发展快、声誉较高的农村给予政策帮扶。二是乡村振兴相关专项债发行规模依然较小。2017 年《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制改革的指导意见》提出鼓励地方政府发行专项债券支持符合条件、有一定收益的乡村公益性项目建设。随后乡村振兴专项债逐步发展，重点投向道路、桥梁、水系、村庄整治、厕所建设等基础设施项目，农产品种植（养殖）销售项目，排水、医疗、教育等公共服务配套项目以及乡村旅游项目。但由于专项债要求项目资金实现自平衡，而以上领域项目的收益率通常不高，使得乡村振兴专项债发行规模较小（图 2）。

图 1：全国财政扶贫占比

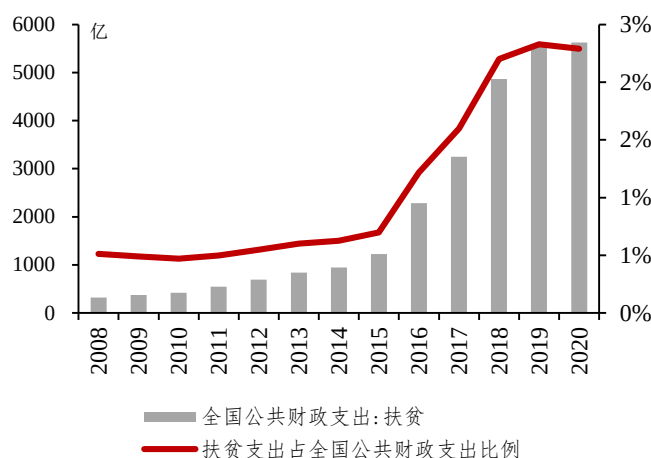
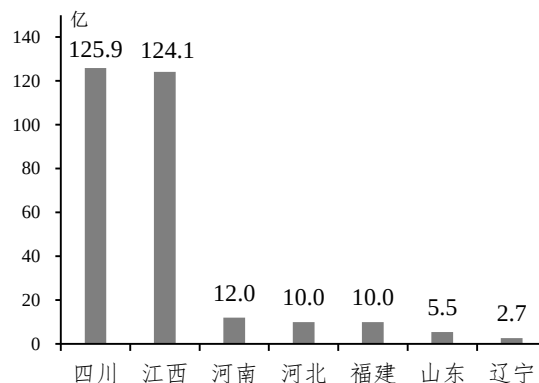


图 2：2020 年各省乡村振兴专项债规模



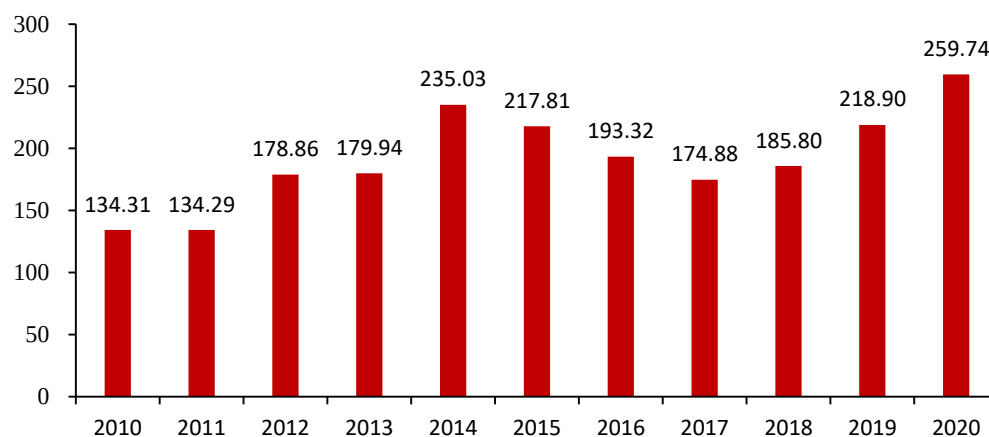
资料来源：Wind，中国银行研究院

第二，财政支持乡村基建力度难以满足其发展需要。一是当前基建建设无法满足农村电商等产业发展需要。近年来随着电商发展，农产品销售渠道拓宽，导致部分农村地区基建跟不上发展需要。当前，我国大部分农村地区的产地批发市场，产销对接、鲜活农产品直销网点等相关道路基础设施相对落后，导致农副产品销售的物流成本较高。昂贵的物流成本也是个体农户种植的农产品在电商平台失去竞争力的重要原因。二是农村基建投资主要依赖财政资金，但相关财政支持资金增长较慢。由于地广人稀并且普遍缺乏明晰的付费机制，农村基建项目回报率往往较低，商业可持续性不高。因此农村基建建设主要依赖财政资金投入。但由于此前农村地区人口稀少、经济活动不活跃等原因，农村基建相关财政支持资金也增长较慢。2019 年全国公共财政支出中，用于农村道路建设的资金规模为 218.9 亿元，甚至低于 2014 年的 235 亿元（图 3）。

第三，农村金融发展普遍滞后，农业主体融资较为困难。一是不同地区农村金融发展差别较大，并且农村地区缺乏除土地外的有效抵押物，无论是基础设施还是产业发展，除部分政策性金融支持外，较难获得其他融资。二是农业主体缺乏抵押和担保，融资难融资贵问题依然存在。家庭农场型农户和新型农业经营主体具有较强的融资需求，但由于抵押和担保不足较难获得融资，即使参加专业合作社，并通过缴纳保险获得一定信用额度，其融资额度也较为有限。此外，由于合作社普遍存在经营规模有限、

财务制度不健全、缺少有效的抵押资产等情况，也较难从大型银行等金融机构获得低成本融资。

图 3：全国公共财政支出用于农村道路建设的资金规模（亿元）



资料来源：Wind，中国银行研究院

第四，土地增减跨省调节和流转机制在脱贫攻坚资金募集中发挥了重要作用。城乡建设用地增减挂钩跨省调节和流转，一方面有利于促进土地在空间上的调整和互换，使不同地域“宜农则农，宜城则城”，一定程度上解决我国农村大部分地区耕地细碎分耕、集体建设用地粗放浪费等问题；另一方面能够在坚守耕地红线的基础上，缓解城市用地紧张问题。该机制在脱贫攻坚资金募集中发挥了重要作用。2018 年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》发布，指出要建立城乡建设用地增减挂钩结余指标跨省域调剂机制，将所得收益全部用于支持脱贫攻坚和乡村振兴。2018 年 3 月，国务院办公厅印发《城乡建设用地增减挂钩结余指标跨省域补充耕地国家统筹管理办法》，明确了指标调入省份支付的成本为“（基准价+产能价）*调节系数”，指标调出省份可获得的收益为“征收基准价+征收产能价”，剩余部分由中央财政统一安排调拨用于脱贫攻坚和乡村振兴（表 1）。例如，将 1 亩产能为 400 斤的水田指标由湖北转入上海，最终将产生 42 万元差价可用于乡村振兴。2018 年-2020 年，每年由此获得的用于脱贫攻坚的资金规模在 1500 亿元左右，3 年间共为脱贫攻坚贡献 4400 亿元资金。

表 1：跨省补充耕地成本和收益定价机制

指标调入省份支付成本	(基准价+产能价)×调节系数
基准价	耕地每亩 10 万元；水田每亩 20 万元
产能价	每亩每百公斤 2 万元
调节系数	省份调节系数分为 5 档： 北京、上海的调节系数为 2； 天津、江苏、浙江、广东的调节系数为 1.5； 辽宁、福建、山东的调节系数为 1； 河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南的调节系数为 0.8； 重庆、四川、吉林、云南、陕西、甘肃、青海的调节系数为 0.5
指标调出省份可获收益	征收基准价+征收产能价
基准价	补充耕地每亩 5 万元；水田每亩 10 万元
产能价	每亩每百公斤 1 万元
差价	差价由中央财政统一安排调拨用于脱贫攻坚和乡村振兴

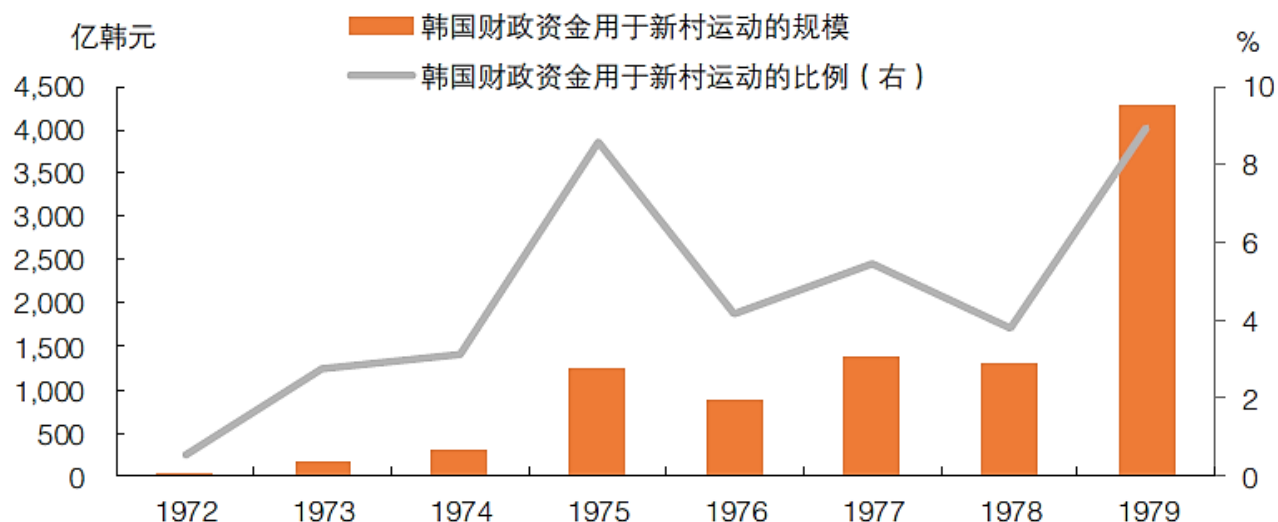
资料来源：《城乡建设用地增减挂钩结余指标跨省域补充耕地国家统筹管理办法》

二、扩大乡村振兴资金来源的主要途径及相关探索

（一）公共财政资金与专项债相结合，提高财政支持力度

第一，加大公共财政资金支持。从财政支持能力上来看，对比韩国新村运动时期（1970 年开始），当前我国第二、第三产业占 GDP 比重明显更高，经济和财政实力都更强。1970 年韩国第一产业占 GDP 比重为 26.5%，2021 年中国第一产业占 GDP 比重为 4.4%。从当前我国财政支持乡村发展的比例来看，类比韩国新村运动还有较大的提高空间。1972 年韩国用于新村运动的财政资金是 35.75 亿韩元，1979 年提高到 4253 亿韩元，7 年间增长了 118 倍（图 4）。财政资金用于新村运动的比例，则从 1972 年的 0.5 %迅速提高到 1979 年的 9%。1972 年-1979 年，韩国用于新村运动的财政资金合计 9265 亿韩元，占同期财政总支出的 5.8 %。若中国公共财政支出中用于乡村振兴的比例也提高到 5.8%，根据 2020 年和 2021 年中国公共财政支出计算，每年用于乡村振兴的资金将达到 1.4 万亿元左右。

图 4：韩国财政资金用于新村运动的规模及其占比



资料来源：《韩国的现代化》

第二，大力推广乡村振兴专项债。一是利用好建设用地指标跨区域交易机制，推动乡村振兴（高标准农田建设）专项债规模扩大。2019 年江西省根据新建单位面积高标准农田可以增加 2% 建设用地指标这一规定，以由此获取的新增建设用地指标土地出让收入和新增高标准农田的产出收入作为偿债资金来源，探索发行高标准农田建设乡村振兴专项债，募集资金 29.41 亿元用于高标准农田建设。2020 年 3 月中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，允许省级政府负责城乡建设用地指标的使用，并探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。根据农业农村部数据，2021 年和 2022 年，中国有 2 亿亩高标准农田建设任务。按每亩 1200 元的成本计算，每年建设高标准农田需要的资金在 1200 亿元左右。未来建设用地跨区域交易机制的完善，将有助于提高建设用地指标出让价格，从而促进乡村振兴专项债规模扩大，弥补相关资金缺口。

二是推动乡村振兴债与其他主题类信用债有机结合。乡村振兴概念能够通过搭配碳中和等其他热门主题来发行债券，提高资金募集能力。例如，中国节能环保集团有限公司 2021 年度第一期绿色中期票据（碳中和债/乡村振兴）灵活搭配了碳中和债券，募集资金用于碳减排、乡村振兴等绿色项目。未来，乡村振兴专项债可以将更多概念

囊括进乡村振兴的范围中，将乡村振兴与农村生活改善、产业发展、节能减排等目标有机结合，以此拓宽发行审核环节的绿色通道，进一步拓宽发行人的融资渠道。

（二）发挥好金融支持作用

第一，加大政策性金融支持力度。从国际经验来看，政策性金融支持是发达国家乡村振兴过程中常用的手段。例如，日本政府在 1953 年出资成立“农林渔业金融公库”，专门给农林渔业经营主体提供低于商业银行贷款利率的中长期贷款支持，贷款期限最长可达 25 年，贷款金额最高可达项目总投资额的 80%，贷款利率根据资金用途不同设定在 0%-0.45%之间。除了贷款支持外，发行政策性金融债券也是拓宽乡村振兴资金来源的重要渠道。由政策性银行作为主体，稳步扩大交易所乡村振兴主题相关市场债券规模，持续提升市场化发债筹资能力，有利于凝聚社会力量服务于乡村振兴战略。

第二，完善政策性保险体系，对农业脆弱性进行补充。针对农业生产风险大、区域性和关联性强的问题，许多国家都通过财政补贴、发展政策性农业保险、建立农业巨灾风险基金等方式对农业脆弱性进行补充。法国作为欧洲农业大国，政府支持建立了政策性农业保险机构，形成了由农业主体（农业企业、家庭农场、农户等）、政策性农业保险机构、国家农业巨灾风险管理基金构成的三级风险管理体系。国家每年给予政策性保险机构总保费 20%-50%的资金支持其运作，在具体承保、理赔环节，按照商业化、市场化模式运作。**在风险承担方面**，当损失在 30%以下时，由农户自己承担；当损失超过 30%时，由政策性保险承担；当发生大范围农业损失时，由再保险机构及国家农业巨灾风险管理基金承担。**在保险范围方面**，法国农业政策性保险范围既覆盖种植、养殖、森林等与农业生产直接相关的险种，也包括农场设施及农机具财产险、责任险、农民人身险等其他涉农保险，全方位缓释涉农领域风险。**在参保原则方面**，对关系到国计民生的重要农产品，以及一定规模以上的农业主体，法国采取强制保险方式；对于其他品类农产品，以及规模以下农业主体，则采取鼓励保险方式。**在政策支持方面**，除了每年给予政策性农业保险机构一定资金支持其运作外，对实行强制保险的农产品实行 65%的保费补贴，对于其他鼓励类保险也给予一定保费补贴和税收优

惠。

（三）加快发展自愿减排交易市场，将农村作物的绿色价值转化为经济价值

农村林业、农作物等绿色作物能够自动、持续地创造碳汇。在碳中和背景下，通过发展自愿减排碳交易市场（CCER 市场），推动碳汇交易，能够有效补充村集体和村民的收入。当前，相关探索主要集中于林业（包括竹林）。国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中明确提出“鼓励纳入碳排放权交易市场的重点排放单位购买贫困地区林业碳汇”。部分区、县的林业碳汇项目已经取得了较好经济效果（表 2）。浙江安吉余村利用当地竹林资源，村民将土地流转给村集体获得租金，担任竹林管理员获得工资，并由村集体与生态资源交易平台签订合作协议后，将未来竹林产生的碳汇收益以股金的形式入股，农民收入大幅提高。未来，随着碳汇计算和认证工作持续完善，以及农村绿色资源标准化整合不断推进，农村现有的绿色资源将逐步转化为经济价值，持续为乡村振兴提供资金来源。

表 2：部分林业碳汇项目及交易案例

项目	建设内容	交易案例
广东长隆碳汇造林计划	项目预计年减排量（净碳汇量）为 17,365 吨二氧化碳当量。项目 20 年计入期内的总减排量为 347,292 吨二氧化碳当量，是全国第一个可进入碳市场交易的中国林业温室气体自愿减排（CCER）项目。	2014 年项目首期签发的 5208 吨二氧化碳减排量由广东省粤电集团以 20 元/吨的单价签约购买。
伊春市汤旺河林业局 2012 年森林经营增	项目面积 926 亩，项目期 30 年（2012-2042 年），	通过华东林业产权交易所的碳汇托管平台，河南勇盛万家豆

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_42969

