

撬动更多金融资源投向农业农村

——对话马九杰、吴有红、何龙娟

嘉宾

马九杰 中国人民大学农业与农村发展学院教授、农村经济与金融研究所常务副所长

吴有红 中国宏观经济研究院投资研究所研究员

何龙娟 中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员

主持人

农民日报·中国农网记者 李琰璐



◇马九杰



◇吴有红



◇何龙娟

随着城乡居民消费结构升级，肉蛋奶等消费持续增加，加上补齐农业农村基础设施短板需要，农业农村投资空间是广阔的。全面推进乡村振兴，要解决好钱从哪里来，即资金投入的问题。如何坚持农民主体地位，把准统筹协调的科学方法、把握稳扎稳打的节奏力度，以更有力的措施、更有效的行动，让资金流向农村广袤的土地？各地如何探索建立多元投入、高效利用的要素保障机制，引导资金、土地、人才投入乡村建设，加强农村公共基础设施建设，改善农民生产生活条件？本期对话邀请马九杰、吴有红、何龙娟三位专家就相关问题进行深入探讨。

发挥投资关键作用是激活农村内需的重要方式。当前，我国经济运行整体保持恢复态势，但财政压力较大、民间投资回升较慢，金融信贷支撑作用日趋明显

主持人：当前农业农村投资的现状如何，主要投资渠道有哪些？未来可以从哪些方面发力？

马九杰：围绕乡村建设，农业农村投资主要包括农业农村基础设施投资和农业产业投资。

首先，村庄的一些公共基础设施可以通过村民出资、投工投劳等方式开展，如通过“一事一议”方式筹资筹劳。而对于能够产生收益，可通过收费等方式获益的基础设施项目，也可以引导社会资本参与投资建设。其次，对于农村产业投资而言，投资主体主要是农民、新型生产经营主体等市场主体，政府可以通过适当的方式进行支持、引导。

何龙娟：发挥投资关键作用是激活农村内需的重要方式。当前，我国经济运行整体保持恢复态势，但财政压力较大、民间投资回升较慢，金融信贷支撑作用日趋明显。今年以来，我国经济增长逐渐恢复，各项投资活动逐渐活跃。与此同时，社会消费依然疲软，民间投资动力依然不足。在农业农村领域，虽然投资总量保持平稳，但是增长速度有所下滑。具体体现在第一产业固定资产投资增长持续乏力。长期以来，我国涉农财政投资持续增长，有效保障了三农重点任务的顺利实施。但随着各级财政收支进一步收紧，继续加大财政投资增长空间有限。

同时也要看到，重点领域投资保持较快增长。2020年以来，种植业、渔业、农林牧渔服务业、农副食品加工业、食品制造业等领域投资持续恢复增长，为农业投资止跌回升奠定良好基础。另外，乡村建设行动扎实推进，乡村基础设施、公共服务设施、人居环境整治等领域的投资力度也在逐渐加大。据农业农村部有关数据显示，今年上半年中央财政已安排74亿元对厕所革命整村推进实施奖补，安排30亿元中央预算内投资支持农村人居环境基础设施建设。

吴有红：未来要扩大农业农村有效投资，一是要着力促进生猪等畜牧业产业持续健康发展，采取针对性调节措施，确保生猪等产能保持在合理区间；二是要着力撬动社会资本尤其是民间资本投资，进一步激发社会资本投资积极性。例如，持续优化营商环境，稳定财税、金融、用地、行业监管等政策预期，引导社会资本按市场化原则更多投向农业农村。

主持人：与城市相比，农村不乏海量投资空间。

从激活农村内需方面来看，金融机构需配合政府做好哪些工作？

马九杰：在乡村建设投融资体系中，金融机构应发挥重要的作用。针对农业农村基础设施投资需要，开发性、政策性金融机构应提供中长期的基建融资服务。商业性金融机构可以采取投贷联动的方

式，加大对乡村基础设施建设融资服务力度。针对农村产业投资需要，金融机构需要根据不同市场主体的实际需要、融资条件，开发适宜的金融产品，创新金融服务方式，在风险可控的前提下，加大对涉农经营主体的金融服务供给。同时，需要积极与农业供应链升级、乡村民生服务供给融合，开展更广泛的服务，一方面提升农村金融服务的可得性和便利性，另一方面降低金融服务成本

和风险。金融机构也需要积极利用数字化手段，建立健全信用信息体系，完善信贷基础设施，提升金融服务能力。

在条件允许的情况下，金融机构可积极参与政府针对基础设施建设、产业发展引导设立的基金，通过股权方式参与对乡村产业发展、乡村建设方面的投资，改进涉农经营主体的资产结构和信贷融资能力。

吴有红：金融机构尤其是农村中小金融机构要不断创新金融服务，为农业经营主体提供更多金融产品和服务。当前，乡村振兴金融需求呈现复杂性、多样性、综合化等特点，许多领域和项目对金融机构而言既熟悉又陌生。在摸清需求的基础上，金融机构要注重提升金融服务和产品创新能力，适配乡村振兴金融需求、提升客户粘合力。从农村金融业态看，金融服务和产品呈现线上线下融合发展、数字化等趋势，打破了传统金融模式的时间、空间与成本约束。在此形势下，金融机构尤其是农村中小金融机构亟须加强科技投入，积极运用金融科技手段，更好统筹实体和数字两种方式下沉服务，推行“互联网+农村金融”模式，逐渐实现与客户需求的网络互

联。从农村金融需求主体看，数字经济推动智慧农业、数字乡村、微经济等新模式新业态不断涌现，农业生产、物流、销售等各环节的合作更加紧密。金融机构要顺势而为，探索推进“数字化经营+供应链金融”，充分挖掘农业大数据价值，提升农业产业链金融服务水平。

金融机构可积极推进外联合作，通过银行、保险、担保等行业协同，弥补农业收益低风险高、信息不对称的短板。此外，还要注重政银合作，以服务乡村振兴为结合点，进一步拓展与政府相关部门、村“两委”的合作广度与深度，协同构建域内共享的涉农信用信息数据库，加强项目投融资合作对接，探索推进“整村授信”“整镇授信”等模式。

何龙娟：发挥投资关键作用是激活农村内需的重要方式。对于农业农村投资主体来说，做好项目谋划设计是梳理商业机遇、用好政策工具、募集发展资金的重要前提。针对农业农村项目涉及的资产有些不符合银行认可的抵质押物要求等问题，金融机构应充分利用当前农村深化产权制度改革的有利时机，开展基于农村承包土地经营权、活体畜禽、设施大棚和农机具等抵押质押贷款试点，拓宽贷款抵质押物范围。

目前，一些涉农企业、农村创业者、农户对金融优惠政策理解不深不透，对金融服务产品个性化需求大，金融机构可积极协助各级政府部门，进厂下乡宣讲金融支农惠农政策，摸清各类主体的金融需求，进一步提升金融支农效率。探索利用信息化科技手段，提高金融服务的精准性、及时性和便捷度，更好满足农业新型经营主体、农民群众生产生活的金融服务需求。

提高农业农村投资回报水平是激发社会资本动力和活力的关键。在充分发挥市场对资源配置的决定性作用的同时，还要更好发挥政府作用

主持人：当前社会资本下乡的难点在哪？未来政府应主要在哪些方面发力？

马九杰：社会资本下乡的难点主要体现在：一是营商环境有待进一步改善。如乡村法治环境和良好市场秩序塑造，金融服务环境的完善等，将有利于促进社会资本进入农村。二是社会资本设立企业自身的经营管理能力。如果企业缺乏对农业生产或农村基础设施的经营能力、经验，缺乏长期投资经营的愿景和意愿，那么将制约社会资本对乡村建设、乡村产业发展投资的效果。

对于引导社会资本进入乡村，政府需要进一步完善乡村法治，保护合法合理合乎农民利益的农村土地流转经营权，改善市场交易环境，保护社会资本设立企业的合法权益。完善对社会资本的引导、鼓励政策体系，引导社会资本与农民建立合理的合作、利益分配方式，在理顺政府与市场关系的基础上，创新政府与企业的良好合作模式。对可能影响国计民生、不利于保护农民权益的领域和方式加以限制，对负面清单之外的合法合理投资活动加以保护。创新和完善政策性金融体系，发挥政府引导基金、政策性担保、政策性保险的作用。同时，完善对金融机构服务乡村振兴的支持政策，进一步优化农村金融监管政策体系、货币政策体系，引导商业性金融机构支持社会资本下乡。

吴有红：近年来，农业农村投资环境持续优化。然而，社会资本特别是民间资本进入农业农村领域的动力还没有被充分激发。由于农业生产周期长、易受自然灾害影响，风险分担机制不够健全、利益联结机制不够完善等多方面因素的制约，农业投资回报率整体不高且波动性较大，削弱了社会资本投资的积极性。提高农业农村投资回报水平是激发社会资本动力和活力的关键，若投资回报水平过低，鼓励和引导社会资本的政策效果可能就会打折扣。

农业农村领域特别是基础设施、科技创新、生态环保类投资项目具有较强的公益性和外部性，而盈利能力偏弱或者根本不具备盈利性，因此存在一定程度的市场失灵。为引导社会资本将人才、技术、管理等现代生产要素注入农业农村，在充分发挥市场对资源配置的决定性作用的同时，还要更好发挥政府作用。

何龙娟：近年来，社会资本下乡的步伐不断加快，规模不断扩大，路径逐渐拓宽，主体更趋多元，金融市场逐渐激活，对农业农村发展的影响也更加广泛深入。当前亟须政府健全规范引导和监管约束制度，持续优化软硬件环境，引导好、保护好、发挥好社会资本下乡、服务乡村振兴的积极性和主动性，确保社会资本下得去、留得住。

各地方应建立规范清晰的资本下乡准入条件，明确下乡资本的主体资质、经营能力、信用状况、资产规模、土地租赁上限控制等要求。加大财政补贴、奖励、税收优惠力度，完善相关产业政策、公共服务等配套资源供给。合理确定农业农村公共服务价格水平和补偿办法，构建同权同价、流转顺畅的集体经营性建设用地入市制度，实施土地混合供给、复合利用政策，落实新增建设用地指标保障农村发展用地

相关政策，积极探索国有土地使用权作价出资或入股方式。

主持人：专项债、综合开发等投融资模式是如何在农业农村领域应用的？目前存在哪些问题？

马九杰：地方政府专项债在乡村建设中应用较为广泛。对于建成后可以有明显收益的农业农村专项基础设施建设项目，可以以建成后取得的收入作为保证，采用发行专项债方式进行筹资。比如农业产业园区建设、冷链物流基础设施建设、县域医疗卫生等民生基础设施建设、数字乡村建设等项目，建成后有明确的收入，可保障偿还，实现可持续性。因此，地方专项债筹资方式使用的前提就是建设工程项目要有明确的收益点、有稳定的偿债收入来源。制约和影响专项债使用的问题，就是乡村建设中的专项工程收入的稳定性、明晰性问题。

而乡村建设中的综合开发投融资模式则可以用于农业产业园区、仓储物流电商产业园区建设等。综合开发投融资涉及基础设施建设、公共服务配套、产业招商引资、企业孵化培育等方面，需要构建政府投资、市场主体投资、政府与市场合作的混合投融资等多元化投融资格局和体系，需要有完善的规划、设计、建设、运营和服务体系。

吴有红：今年全国新增专项债务限额3.8万亿元，比上年增加1500亿元，地方政府专项债券仍是当前带动扩大有效投资、稳定宏观经济的重要政策工具。

由于农业农村领域的技术经济特征，一些农业农村项目收益不高，风险较大，专项债农业农村项目筛选和储备较困难。传统开发模式下，公益性基础设施项目和产业开发项目由不同主体实施，基础设施改善带来的周边土地增值、物业开发收益等外溢效益并不能直接为基础设施项目投资人所获得。这是传统开发模式下农业农村领域基础设施项目回报水平低、社会资本投资积极性不高的一大原因。

可以探索政府资金、资本、资产、政策、资源的组合投入方式，推动公益性较强的农业农村基础设施与公共服务设施建设运营

主持人：《社会资本投资农业农村指引（2022年）》提到，鼓励在现代种养业、现代种业、乡村富民产业、农产品加工流通业、乡村新型服务业等方面进行投资。目前来看，这些方面取得了怎样的进展？未来应重点向何发力？

马九杰：《社会资本投资农业农村指引（2022年）》对鼓励社会资本投资的重点产业和领域、投入方式提出了指引性规定，有利于社会资本投资方向和方式的选择，有利于为社会资本下乡创造良好的营商环境。实际上，社会资本是根据自身经验、能力和投资兴趣，选择具体的投资领域和方向，根据项目的收益来源、风险结构、不同主体之间的合作关系、利益分配机制，确定具体的投资方式。

政府需要在两个方面加大力度。一是对有明显负面影响、可能存在潜在风险的领域和投资方式作出限制，如不利于环境保护、不利于民生安全、不利于保护农民权益的领域等。二是明确一些迫切需要社会资本参与的领域和适宜的参与方式，并制定明晰的支持、鼓励、引导政策。

吴有红：随着农业多功能性的深度挖掘和“互联网+农业”的深入推进，社会资本投资方向不再局限

于种植、养殖、加工等传统农业领域，而将更多资源集聚到三产融合、休闲农业等新业态新业态和智慧农业、现代种业等科技化程度高的领域，进而向农村资产盘活、生态修复、基础设施建设等领域拓展。

何龙娟：目前，社会资本对现代种养业、现代种业、乡村富民产业、农产品加工流通业等投资回报高、回收期短的经营性项目投资力度大。但是，对标“十四五”期间农业农村现代化建设重点任务，农田水利、设施农业等现代农业基础设施，以及乡村道路交通、清洁能源、人居环境整治等农村基础设施建设领域仍有很多短板需要补齐，仍需鼓励引导社会资本加大资金投入。

可以探索政府资金、资本、资产、政策、资源的组合投入方式，推动公益性较强的农业农村基础设施与公共服务设施建设运营。

主持人：扩大农业农村有效投资需要创新投入方式，我国各地农业农村发展情况不同，应如何因地制宜创新投融资模式、推动资源整合、投资结构优化，从而提升投资效能？

马九杰：全国各地农业农村发展情况不同，地形地貌特点各异，产业优势存在差别，因此农业农村投融资需要强调根据当地情况进行决策、实施。首先，需要进一步深化“放管服”改革，在投资决策、项目选择方面进一步放权。其次，进一步推进支农资金的整合利用，加大财政资金在乡村建设中的整合力度。同时，对一些外部性强的项目资金，如大江大河治理、区域性生态治理、大型灾害防御等，还需要强调专款专用。最后，在放权和推进资金整合的同时，加强对资金使用的监督和管理。

吴有红：应探索创新全产业链开发、区域整体开发等模式。受资金实力、管理能力、市场分割等因素制约，目前部分农业产业链上生产、加工、流动和服务等各环节之间的连通性不强，中间交易成本大，产业链协同效应不足，这也是造成上游农业生产投资回报较低、难以有效分散风险的重要原因。针对该问题，可引导农业产业链上下游整合，推进一二三产业融合发展，实行全产业链开发和一体化经营模式，以降低生产和管理成本，实现协同效应，分散农业生产风险，提高整体回报水平。

何龙娟：当前，我国推进农业农村现代化发展的资金需求量大，各地农业农村发展情况不同，灵活构建投融资模式的重要举措之一就是推动多元主体联动，协同解决资金融通、要素配置、信用支持和风险管控等涉及投融资模式构建的相关问题，推动形成“财政资金+金融资本+社会资本”等共同投资农业农村的有效方式。

首先要强化政府引导作用。从推进多元主体联动的需要来看，强化政府引导作用，需要深化财政投入方式的创新探索，通过改补为投、以建代补等方式，充分发挥政府在资源配置、重大布局和结构调整上的导向作用和撬动作用。

其次是加大金融杠杆作用。我国农业农村项目存在有效抵押物不足、风险高收益低、金融需求多样等特点，需要进一步创新金融服务方式，助力破解融资难、融资贵的问题。

主持人：当前，需要千方百计扩大农业农村有效投资，加大逆周期调节力度。应保障农业农村优先投入地位，优化投资结构，扩大投资总量，提高投资效率。应优化信息公开与共享机制，健全投融资合作对接机制，搭建政府、金融机构、社会资本之间的合作桥梁，推动健全乡村振兴多元投入机制。感谢三位嘉宾做客《对话》栏目，分享精彩观点！