

# 创新乡村振兴投融资机制

近年来，我国不断改进、加强乡村振兴的金融支持和服务，推动优质金融服务下沉县域乡村。2024年四季度末，人民币普惠小微贷款余额32.93万亿元，农户经营贷款余额10.38万亿元。今年中央一号文件提出，创新乡村振兴投融资机制。中共中央、国务院近日印发的《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》明确，健全农村金融服务体系。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 塑造乡村振兴多元化投入格局



我国在完善乡村振兴投融资机制方面进行了怎样的规划和探索？

申学锋(中国财政科学研究院研究员):着力创新乡村振兴投融资机制,持续完善与乡村振兴相适应的多元化投入格局,是推进乡村全面振兴的重要举措。党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,我们党在构建和完善乡村振兴投融资机制方面进行了持续的顶层设计,从“开拓投融资渠道,强化乡村振兴投入保障”,到“发挥财政投入引领作用,支持以市场化方式设立乡村振兴基金,撬动金融资本、社会力量参与”,再到“创新乡村振兴投融资机制”,中央一号文件对乡村振兴投融资多次提出明确要求。

党中央关于乡村振兴投融资机制的决策部署有两个基本特征:一是强调财政引领作用,二是注重多元化机制建设。经过实践探索,我国逐步形成了财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的乡村振兴多元化投入格局。创新乡村振兴投融资机制的顶层设计和贯彻落实,为推进乡村全面振兴、加快农业强国建设提供了资金保障,为2035年基本实现农业农村现代化提供了坚强支撑。具体而言,可从以下几个方面认识和理解。

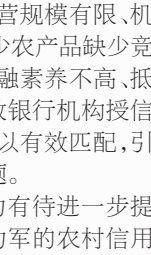
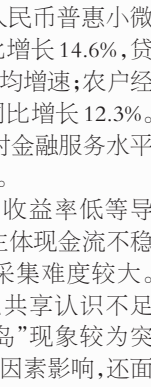
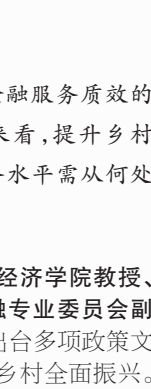
一是发挥财政引导作用,夯实财政投入主渠道功能。一直以来,财政都是乡村全面

振兴的主要资金供给主体,各级财政锚定乡村振兴,积极发挥财政资金引导作用,将农业农村作为一般公共预算优先保障领域。坚持农业农村优先发展,进一步加大中央财政衔接推进乡村振兴补助资金投入力度,健全帮扶项目利益联结机制,着力带动脱贫农户通过产业和就业增收。2024年,脱贫劳动力务工就业规模超3300万人;推进乡村产业振兴,中央财政支持地方新建50个国家现代农业产业园、40个优势特色产业集群、200个农业产业强镇;有效发挥政府采购作用,全国各级预算单位累计采购脱贫地区农副产品106.93亿元,带动数百万农户增收。2025年保持支持力度不减,优先支持发展联农带农富农产业。坚持统筹发展与安全,有效提升粮食安全保障能力。支持深入实施藏粮于地战略,稳定实施耕地地力保护补贴政策,大幅提高新建高标准农田项目中央补助水平。强化农业科技和装备支撑,实施新一轮农机购置与应用补贴政策,2024年农作物耕种收综合机械化率超75%。全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策,有序扩大大豆完全成本和种植收入保险政策范围。2024年中央财政拨付农业保险保费补贴547亿元,为1.47亿户次农户提供风险保障超5万亿元。

二是构建财政金融协同机制,发挥金融支农作用。金融是国民经济的血脉,也是乡村全面振兴的重要资金来源。近年来,各地推进财政金融协同发力,发挥财政资金引导撬动作用,采取贷款贴息方式引导金融和社

会资本多元化投入高标准农田、现代设施农业等建设。例如,上海市财政局、市农业农村委员会牵头市融资担保中心、保险机构、商业银行,建立“政府+银行+保险+担保”四方合作机制。山东省推进财政金融政策协同联动,综合运用补贴、风险补偿、贴息等助力乡村产业振兴。在货币政策方面,运用再贷款、再贴现、差别化存款准备金率等货币政策工具,推动金融机构加大对乡村振兴领域资金投放。中国人民银行向农村商业银行、农村信用社等发放支农再贷款,引导其扩大涉农信贷投放,降低“三农”融资成本,2024年末全国支农再贷款余额为6715亿元。风险保障上,推动建立健全多层次农业保险体系。天津市财政拨付资金对农业担保机构实施担保费用补助和业务奖补,有力引导农业信贷担保强化政策性定位。广西壮族自治区实行“保险+期货”项目试点,发挥农产品期货市场功能,稳定农户预期收益,通过推行糖料蔗“政策性保险+政策性担保”,撬动金融信贷资源服务蔗农生产。

三是创新社会资本投融资模式,鼓励社会资本参与乡村振兴。支持发行乡村振兴专项债券,引入社会资本活水。2018年,财政部将乡村振兴专项债券列入发行范围;2019年的中央一号文件提出,地方政府债券资金要安排一定比例用于支持农村人居环境整治、村庄基础设施建设等重点领域,为发行乡村振兴专项债券创造了政策条件。四川、河北等省份相继发行了乡村振兴专项债券,江西省率先在全国发行高标准农田建设专项债券。部分地方政府在乡村振兴投融资方面积极探索,吸引社会资本参与。广西农垦集团在上海证券交易所成功发行8亿元国开一广西农垦土地承包费绿色资产支持专项计划(乡村振兴),成为全国市场首单“绿色+乡村振兴”土地承包费ABS项目。



## 健全多层次农业保险体系



近年来,我国推动多层次农业保险体系建设取得了怎样的进展?各地发展特色农产品保险有哪些具体举措?

龙文军(农业农村部农村经济研究中心研究员):农业保险作为分散农业生产经营风险的重要手段,对推进现代农业发展、促进乡村产业振兴、改进农村社会治理、保障农民收益等具有重要作用。今年中央一号文件提出,健全多层次农业保险体系。这是新时期推进农业保险发展的重要政策导向。为促进农业保险高质量发展,相关部门和地方出台了一系列政策措施,多层次农业保险的内涵和外延不断扩展,发展成效日益凸显。2024年,我国农业保险保费规模达1521亿元。

当前,我国已建立起适应现阶段农业农村发展要求的农业保险制度体系,与农户风险保障需求相契合的产品体系。三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险覆盖全国,大豆完全成本保险和种植收入保险实施范围有序扩大,兼顾一般农户、新型农业经营主体以及农业产业化龙头企业的需求,为农业生产提供了相对稳定的保障。

从保费补贴看,我国采取“中央保大宗,地方保特色”的总体思路,建立了中央与地方分工协调保费补贴机制。2024年中央财政拨付农业保险保费补贴547亿元。通过提供保费补贴、创新激励、信息共享等方式,调动了相关主体参与的积极性。在业务类型方面,不断完善政策性 with 商业性保险相结合的业务体系。保险机构既经营政策性农业保险业务,也根据自身和地方产业发展需要,经营部分商业性保险业务。农业保险服务覆盖农业生产全领域,种植业、畜牧业、林业等产业的保险已形成相对稳定的规模,渔业保险也取得一定成效,为产业发展提供了较为全面的保障。我国还建立和完善农业保险直保与再保险有机衔接的风险管理体系,推进农业风险减量管理,有效提升农业产业发展韧性。

发展特色农产品保险是完善农业保险的重要抓手。近年来,各地出台相关政策措施支持地方优势特色农产品保险发展,保险机构开发相应保险产品,不断壮大特色产业,稳定农民收入水平,持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

浙江围绕“土特产”发展地方特色保险,对地方特色险种适度补贴,解决了以往大量特色农产品“不能保、不敢保”的问题。四川优化地方优势特色农产品保险政策,将财政重点绩效评价市县综合考核结果纳入地方特色险种保费奖补资金分配因素,并加大对欠发达县域的支持力度,推动特色优势农业产业发展。江苏省财政厅下达2025年省级财政农业保险保费补贴资金8.56亿元,支持开展禽类、蔬果、水产等地方特色农业保险。江苏苏州鼓励发展茶叶气象指数保险,增强对碧螺春等茶产业的保护。河北承德辖内保险机构创新推出肉牛出栏价格保险、樱桃和西瓜价格保险、燕麦种植保险、食用菌种植保险等,激发了农民的积极性。

各地发展特色农产品保险也遇到一些问题。依托本地资源发展特色农产品保险,如瓜果、蔬菜、水产养殖等,仅限于一定的区域,保险单位小,单个品种的经营成本高;保费补贴到位慢,甚至影响当年的保险理赔;投保理赔不精准,存在一些平均赔付、协议赔付、粗确定损等不规范行为;特色农产品保险的产品创新不够,气象指数保险等应用还不广泛;保险增信功能发挥不够;等等。为此,建议从以下方面更好支持发展特色农产品保险。一是加大财政支持力度。参照已有的政策性保险做法,中央和省级财政增加对特色农产品保险保费的补贴金额和比例,减轻县级财政压力,缩短补贴到位时间。二是不断扩大覆盖范围。推动特色农产品的保险产品开发创新,增加保险品种,提高覆盖面。三是做好精准理赔。建立同类特色农产品的理赔标准体系,应用科技手段,优化理赔程序,提高赔付效率,确保农户能够获得及时足额补偿。四是拓展农业保险增信功能。针对特色农业产业发展,保险机构可积极与银行合作推出“农业保险+信贷”业务,推进特色农产品不断发展壮大。

## 数字金融增添乡村全面振兴动力



数字金融在提升农业农村领域金融服务可得性、降低服务成本等方面发挥了怎样的作用?

董希森(招联首席研究员、上海金融与发展实验室副主任):今年3月,国务院办公厅印发《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》提出,提升乡村振兴金融服务水平。数字金融既是金融“五篇大文章”的重要内容,也是提升乡村振兴金融服务水平的重要着力点。目前,应用在数字金融领域的数字技术主要有人工智能、区块链、云计算、大数据及物联网等。2021年,中国人民银行联合相关部门启动金融科技赋能乡村振兴示范工程,从多个方面加大金融科技对乡村振兴的支持,金融服务质效不断提高。

一是加快金融数字化转型,服务“三农”发展。各地着力发展数字金融,提升产品和服务数字化水平,不断提高农村金融服务质效。部分银行机构针对农村市场特点开发数字信贷产品,实现涉农信贷流程线上化与业务自动化,较好地满足了涉农经营主体“短、小、频、急”服务需求。还有银行将新技术嵌入农产品生产、交易、加工、物流、仓储等环节,与农业供应链的资金流、商流、物流深度融合,实现金融服务对农业重点领域和关键环节的“精准滴灌”。

二是加快场景与渠道融合,推进农村金融普惠化。农村地区由于金融基础设施不完善,金融服务难以有效触达。金融科技的运用打通了生产生活各类场景、渠道,不断满足农村地区多样化金融需求,使各类主体以合理的价格享受更多金融服务。金融机构融入乡村卫生、社保、交通、缴费等公共服务领域,打造线上线下融合的民生与政务服务,推出“惠农版”等智慧金融APP,提升服务水平。

三是加快农村“数实融合”,优化农村信用环境。金融机构主动对接工商、税务、公安、医保、水利、农业等部门,加强数据共享,着力打通涉农数据融合应用通道,促进解决政府、金融、企业、农户等多方信息不对称、数据共享难等问题,从源头上降低金融服务成本,增强风险防范能力。例如,武汉众邦银行利用人工智能等技术深入分析企业客户各类数据,在确保涉农用户隐私安全前提下,与征信公司联合共建信贷模型,精准匹配多种涉农业务场景。

数字金融在赋能乡村全面振兴方面具有突出优势,其重要原因在于深度运用与发展金融

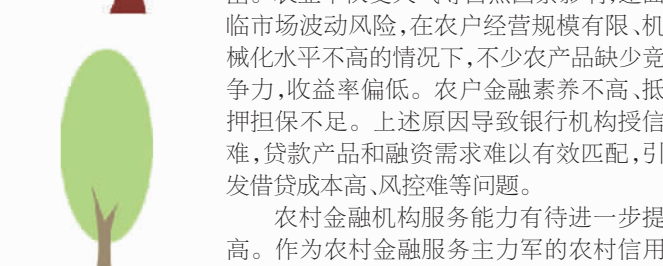
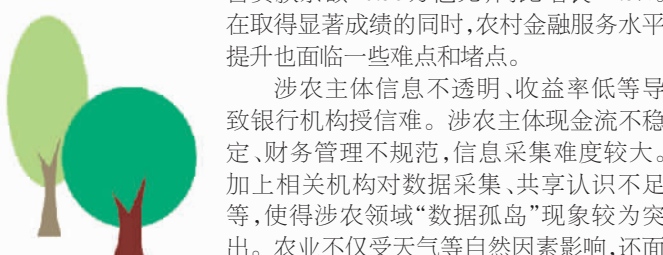
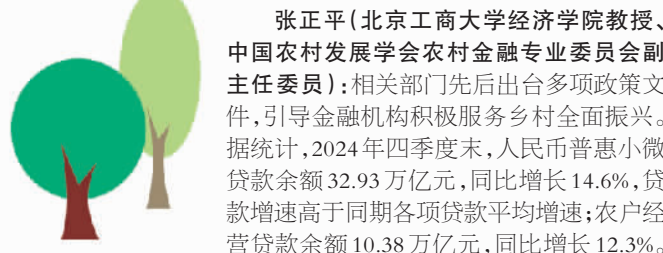
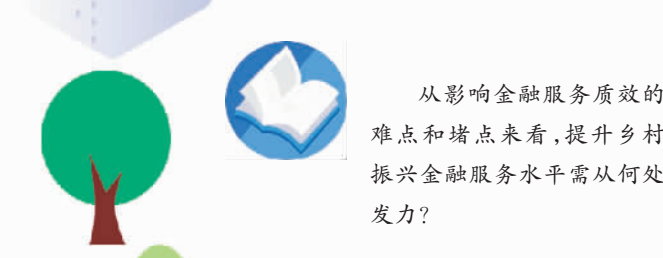
科技,大大提升金融服务可得性,降低服务成本,增强风控能力。

我国现有信用报告覆盖范围不足,农村地区部分人群因缺乏信用数据,无法享受正规的金融服务。借助数字技术,搭建开放平台,链接乡村振兴场景、用户以及各类金融机构,可获得更多维度信息,降低信息不对称,提高金融服务可得性和覆盖面。一些互联网银行和消费金融公司通过自身的科技能力搭建起一条条通往小微企业和个人“信用白户”的毛细血管,打通农村金融服务“最后一公里”和“最后一公里”。

随着智能手机广泛普及,手机银行等业务得到快速发展,基于手机端的金融服务可得性大大提升,相较面对面处理业务,在手机银行上处理业务具有明显成本优势。同时,借助数字技术进行风险监测、预警以及反欺诈,一定程度上提升了金融机构风控能力。多家银行运用人工智能等技术,推出一系列智能信贷产品,主要为无抵押无担保的个人短期小额信用贷款。该模式下,从风控、授信到贷后管理均由系统自动完成,一般情况下人工不干预信贷流程,有助于在降低运营成本的同时提升风控效能。

金融机构在发展数字金融的同时,还积极促进农村信用体系建设。一些农商银行在服务实践中注重培养和提高相关主体信用意识,将经济目标和社会目标有机结合,开展信用村评定和整村授信,信誉良好的村民可免抵押、免担保直接获得信用贷款,提升了金融信用惠农支农的实效,推动了农村信用体系建设。

2024年11月,中国人民银行等多部门联合印发《推动数字金融高质量发展行动方案》,明确了数字金融发展的“施工图”。下一步,需继续采取措施,在农村地区推动数字金融与普惠金融深度融合,探索数字普惠金融发展新模式、新路径,更好发挥金融对乡村全面振兴的积极作用。充分应用金融科技,推动数字金融产品和服务良性创新,增强高质量的数字金融服务供给,更好满足农村地区产业兴旺和居民投资理财的金融需求。鼓励商业银行、保险公司、消费金融公司等以“三农”需求为导向优化服务,使正规金融服务更容易触达农村地区各类主体。加快发展农村基础设施,补齐信用体系建设短板。加快建立健全乡村振兴领域数字一体化平台,通过向各类机构提供更加高效、低成本的金融基础设施,显著降低运营成本,提高服务效率。加强宣传推广,持续加大对农村地区金融消费者基础金融知识的普及力度,提高风险防控能力。



## 找准着力点提升金融服务水平



从影响金融服务质效的难点和堵点来看,提升乡村振兴金融服务水平需从何处发力?

张正平(北京工商大学经济学院教授、中国农村发展学会农村金融专业委员会副主任委员):相关部门先后出台多项政策文件,引导金融机构积极服务乡村全面振兴。据统计,2024年四季度末,人民币普惠小微贷款余额32.93万亿元,同比增长14.6%,贷款增速高于同期各项贷款平均增速;农户经营贷款余额10.38万亿元,同比增长12.3%。在取得显著成绩的同时,农村金融服务水平提升也面临一些难点和堵点。

涉农主体信息不透明、收益率低等导致银行机构授信难。涉农主体现金流不稳定、财务管理不规范,信息采集难度较大。加上相关机构对数据采集、共享认识不足等,使得涉农领域“数据孤岛”现象较为突出。农业不仅受天气等自然因素影响,还面临市场波动风险,在农户经营规模有限、机械化水平不高的情况下,不少农产品缺少竞争力,收益率偏低。农户金融素养不高,抵押担保不足。上述原因导致银行机构授信难,贷款产品和融资需求难以有效匹配,引发借贷成本高、风控难等问题。

农村金融机构服务能力有待进一步提高。作为农村金融服务主力军的农村信用社、农村合作银行、农村商业银行等是中小银行机构,业务范围和资本实力有限。不

少农村信用社法人治理结构有“形”却无“神”,公司治理有待完善。在监管趋严的背景下,中小金融机构加快推进改革化险。当前,金融科技应用越来越广泛,相较于其他银行机构,农村信用社等在金融科技方面资金投入不高、发展较为困难。

农业保险发展不断提速升级,提质增效,但总体来看起步较晚,地域发展不够平衡,个别省份覆盖率还不够高,完全满足农户日益增长的保障需求仍需一定时间。

此外,在金融科技赋能农村金融服务方面,农村地区基础设施尤其是信息基础设施有较大提升空间。截至2024年12月,农村地区互联网普及率为67.4%,低于城镇地区的85.3%,部分偏远地区还存在网络未覆盖等情况。

进一步提升乡村振兴金融服务水平,不仅要积极提高相关主体发展质量,也需持续推进金融服务改革创新,夯实乡村振兴金融服务发展基础。

推动以农业为核心的乡村产业高质量发展不仅是促进乡村产业振兴的重点,也是破解金融服务乡村振兴难点的重要环节。要依托龙头企业等经营主体,推动规模化经营,不断提升农业机械化水平和社会化服务水平,增加农业生产的比较收益。以农业为基本依托,通过产业联动、产业集聚、技术渗透等方式,延伸农业产业链,推进农村一二三产业融合发展。例如,推动“农文旅”融合发展,因地制宜发展庭院经济、民宿经济,利用现代农业技术发展生态农业、智慧农业等。改善农村创业投资环境,增加创业公共服务投入,重点支持外出务工者、大学

生等依托乡村资源优势、特色产业进行创新创业。

加快推进各地省联社改革,理顺产权关系,提升规模实力,稳妥增加金融科技投入,增强市场竞争力。围绕保障粮食安全、种业振兴、乡村产业发展等重点领域,持续加大金融创新力度。大中型银行要充分发挥资金和科技优势,推动涉农产品、渠道、流程数字化转型,适度下放创新权限,鼓励金融创新。农村中小银行要坚守支农支小市场定位,在充分发挥人缘地缘优势基础上,通过与金融科技公司合作等方式增强数字化能力,提高服务效率,拓宽抵质押担保物范围。继续完善农业信贷担保体系,尤其是加大创业担保贷款政策实施力度。探索构建多层次农业保险体系,鼓励应用无人机、遥感、物联网等科技手段创新保险服务。提升金融政策执行的力度和精度,进一步优化支农支小再贷款、再贴现等货币政策工具,引导银行机构加大县域信贷投放力度。鼓励金融机构发行“三农”、绿色等金融债券,支持涉农企业发行资产支持证券、乡村振兴债券等。完善金融机构服务乡村振兴考核评估办法,引导大中小银行在服务乡村振兴过程中适度竞争,推进中小银行化解风险,守住不发生系统性风险底线。

继续改善农村基础设施,进一步加强财政支持农村基础设施建设力度,持续提高5G网络、物联网在农村地区的覆盖率,为科技赋能农村金融服务创造更好条件。深入推进农村信用信息共享,主动与政府部门、电商平台、行业协会等主体加强合作,积极推动信息共享;规范农村信用信息采集、存储、交易流程,积极构建信用信息共享平台。加大金融知识宣传力度,可联合社区、学校通过多种方式进行普及,利用电子显示屏、银行APP等方式推送金融知识。