

乡村振兴的财政、金融困境与创新投融资模式研究

——探索农村土地资源价值实现

庞志键

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司 广东广州 510000

摘要: 财政和金融是促进乡村振兴发展的保障,是推动农村美农业强农民富的“两架马车”,本文梳理了历年的国家财政收入支出情况、农村金融发展与农村资源利用的现状和存在的问题,分析了财政投资和金融服务在乡村振兴中的作用及当前面临的困境,并提出了“资源盘活+企业平台+农民合作”投融资模式,以政府提供引导和支持,以企业作为实施和融资主体,以统筹盘活农村土地资源为抓手,以优质产业项目为依据进行融资贷款,联合农民和村集体共同参与建设,可为开展农村土地资源价值实现促进乡村振兴的规划建设提供参考。

关键词: 乡村振兴;投融资;农村土地

Research on the Finance and Financial Dilemma of Rural Revitalization and Innovative Investment and Financing Mode

— Explore the realization of the value of rural land resources.

ZhiJian Pang

Guangdong Urban and Rural Planning and Design Institute Co., LTD., Guangzhou 510000, China

Abstract: Finance is the guarantee to promote rural revitalization and development, and they are the “two carriages” to promote rural agriculture to strengthen farmers' wealth. This paper combs the state fiscal revenue and expenditure, the current situation, and existing problems of rural financial development and rural resource utilization over the years. This paper analyzes the role of financial investment and financial services in rural revitalization and the current difficulties and puts forward the investment and financing mode of “resource revitalization + enterprise platform + farmer cooperation”. The guidance and support provided by the government, the enterprises as the main body of implementation and financing, the overall revitalization of rural land resources as the starting point, the financing loans based on high-quality industrial projects, and the joint participation of farmers and village collectives in the construction can provide a reference for the planning and construction of realizing the value of rural land resources and promoting rural revitalization.

Keywords: rural revitalization, investment and financing, rural land

1. 研究背景

随着社会经济的快速发展,城镇化进程的不断深入推进,乡村经济发展严重滞后的问题愈发凸显,成为制约我国实现全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化

强国的重要因素,为此,习总书记在十九大报告中提出实施乡村振兴战略,并明确了乡村振兴战略的五大目标和五大总体要求。乡村振兴战略的推动实施必然需要投入巨量的资金,必然离不开财政投入和金融资金的支撑。本文通过梳理当前财政、金融支持乡村振兴的发展现状,分析财政和金融在乡村振兴中的角色和作用,研究金融助力乡村振兴的切入点,理清农村土地资源利用的状况,探索农村土地资源价值实现促进乡村振兴发展的创新投融资机制,切实保障乡村振兴的资金需求,是有意义的理论和实践问题的研究。

通讯作者简介: 庞志键,1993.02,性别:男,汉,籍贯:广东茂名,单位名称:广东省城乡规划设计研究院有限责任公司,职称:助理工程师,学历:本科,研究方向:自然资源、土地规划、乡村振兴,邮箱:359099355@qq.com。

表1 2011-2021年国内生产总值及其增长速度

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
国内生产总值(万亿元)	48.79	53.86	59.30	64.36	68.89	74.64	83.20	91.93	98.65	101.36	114.37
增长速度(%)	9.2	7.8	7.7	7.4	6.9	6.7	6.8	6.6	6.0	2.2	8.1

数据来源: 国家统计局及历年国民经济和社会发展统计公报

2. 我国财政收支状况与趋势特征分析

近年来受国内外多种不利因素的影响, 国内经济发展呈下行趋势, 经济增长速度持续下滑, 由2011年的9.2%降至2019年的6.0%, 尤其是近年受新冠疫情影响, 国内企业营商环境遭受沉重打击, 国民消费欲望低迷引发市场需求不足, 经济发展增速放缓, 近两年平均增长率仅为5.1%。在当前和今后一个时期, 国际形势更错综复杂, 疫情影响更广泛深远, 国内经济发展面临严峻挑战, 财政收入的不确定因素趋于增多。(见表1)

2.1 第一财政: 税收增长乏力

我国税收收入占财政收入比重保持在80%以上, 是政府主要的收入来源, 通过梳理2011—2021年的税收数据发现, 税收收入不可避免地受到经济增速下滑的影响, 增长速度由2011年的22.58%降为至2019年的1.02%, 近两年平均增长率也仅为4.56%。税收增速下降除了受当前经济形势影响, 另外一个重要原因是国家全面实施大规模“减税降费”政策。全国“十三五”以来全国累计新增减税降费超过8.6万亿元, 多项降低税费政策措施的落实, 以及部分收费项目的取消暂停和降低标准, 切实降低了实体经济企业生产和经营成本以及居民的生活成本, 但也不同程度地影响了税收收入的增长。

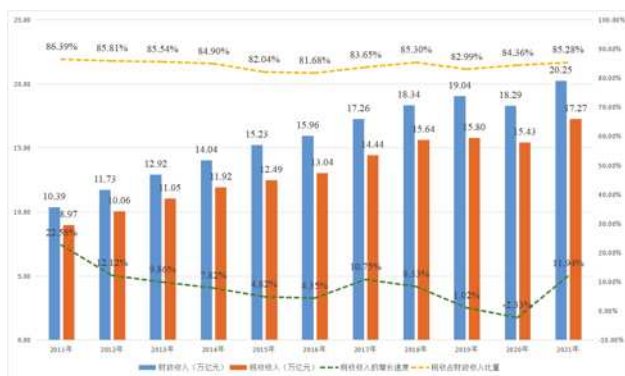


图1 2011-2021年财政收入及税收收入状况
(数据来源: 国家统计局)

表2 2011-2021年土地出让收入状况

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
土地出让收入(万亿元)	3.35	2.89	4.16	4.29	3.37	3.77	5.21	6.51	7.26	8.41	8.71
土地出让收入占GDP比重(%)	6.86	5.36	7.02	6.67	4.89	5.05	6.26	7.08	7.36	8.30	7.61
增长速度(%)	13.87	-13.71	44.15	3.13	-21.62	11.98	38.13	25.04	11.50	15.93	3.46

根据财政部公布数据整理

2.2 第二财政: 土地出让收入增速回落

土地出让收入是目前地方政府的重要收入来源, 如表3所示, 土地出让收入由2011年的3.35万亿元增至2021年的8.71万亿元, 同时, 从2015年起土地出让收入占GDP比重整体趋于上升, 由2015年的4.89%增至2021年的7.61%。由此可见, 国家经济发展和财政收入对土地的依赖度越来越高。然而近年来土地出让收入增速呈现回落态势, 增长速度从2017年的38.13%降至2021年的3.46%, 增速降幅超过30%, 2022年1-4月土地出让收入仅为15012亿元, 同比暴跌29.80%。一方面经济不景气, 房地产市场持续低迷, 开发商拿地意愿低下, 土地流拍现象频发, 导致土地出让收入增长放缓甚至下跌; 另一方面土地具有资源稀缺性和面积有限性, 土地财政本质是用资源转换成资金, 这种资源不可能无限制地开发利用, 土地财政不具备可持续性。(见表2)

2.3 财政收支矛盾加剧, 政府债务负担沉重

随着各项民生政策范围的扩大和标准的提高, 政府在文化教育、医疗卫生、社会保障、社区事务等方面的财政支出在逐年扩大, 人员工资、政策性调资等刚性支出以及重点项目、重大工程建设支出也在持续增长。由下图2可知, 我国财政收支缺口处于逐年扩大的状态, 2011年, 我国财政支出缺口为0.54万亿元, 2016年增至2.85万亿元, 而到2021年支出缺口已增至4.38万亿元, 财政收支缺口的不断扩大, 导致我国政府债务规模持续上涨。截至2020年末, 地方政府债务率93.6%, 截至2021年末, 全国政府债务余额达到53.74万亿元。在当前财政收入增速疲软背景下, 财政收支矛盾日益加剧, 财政支撑乡村振兴的可持续性面临严峻形势。

3. 农村金融发展现状: 农民融资难, 农业风险高成本高回报低

农民群体是乡村振兴的主角, 是农村建设的重要力量。中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见等文件多次强调要坚持农民主体地位, 发挥农民的主体作用,

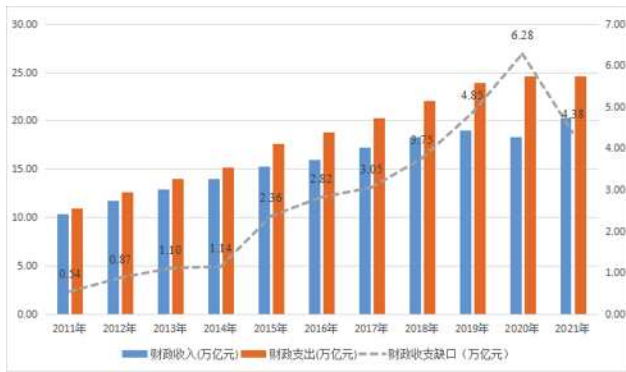


图2 2011-2021年财政收入、财政支出、财政支出缺口状况

(数据来源: 国家统计局)

激发农民的主体积极性成为乡村振兴的内生动力。而由于多方面的现实因素, 目前农村金融的发展相对滞后, 农民生产经营仍存在融资难的问题。



图3 2011-2021年涉农贷款总额及其增长速度状况

(数据来源: 《中国农村金融服务报告2020》及中国人民银行官网)

一是资产抵押物缺失。对于普通农民来说, 相对有价值的资产大致为农村住房、土地承包经营权、农业机械等, 但目前通过宅基地使用权、土地承包经营权作为抵押申请贷款仍面临较大障碍, 而且农民思想相对保守, 一般情况下不愿承担无房可住的风险, 而金融机构出于控制风险的考虑, 往往设置较高的贷款门槛, 对农业机械等价值较低的资产并不能算作有效的抵押物, 从而导致农民因缺乏抵押物而无法获得贷款。

二是农民整体金融素养低。第三次农业普查结果显示, 按受教育程度划分, 农业生产经营人员中91.8%为初中学历及以下学历; 按年龄构成划分, 36岁及以上年龄占80.9%, 其中47.3%为年龄36-54岁, 33.6%为年龄55岁及以上。由此可见, 参与农业生产经营的往往是受教育程度较低的中老年人, 他们大多在农村土生土长, 对城市的接触较少, 缺乏基本的金融常识, 对金融服务也不甚了解, 从而导致获取融资贷款的能力偏低。

表3 农业生产经营人员结构表 单位: %

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
一、农业生产经营人员年龄构成					
年龄35岁及以下	19.2	17.6	18	21.9	17.6
年龄36-54岁	47.3	44.5	47.7	48.6	49.8
年龄55岁及以上	33.6	37.9	34.4	29.5	32.6
二、农业生产经营人员受教育程度构成					
未上过学	6.4	5.3	5.7	8.7	1.9
小学	37	32.5	32.7	44.7	36.1
初中	48.4	52.5	52.6	39.9	55
高中或中专	7.1	8.5	7.9	5.4	5.6
大专及以上学历	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4

数据来源: 第三次农业普查

三是农业融资贷款成本高。农业生产经营应对外部环境变化的能力较弱, 受气候等自然灾害影响的波动程度较大, 效益不稳定, 金融机构为了规避风险, 减少不良贷款, 则常需要担保机构作为担保, 虽然担保机构作为第三方介入担保能在一定程度缓解融资困难的问题, 减低金融机构风险, 但是担保机构收取的担保费和手续费又加重了农民的负担, 这对本就效益不高的农业生产来说无疑难上加难。

四是金融机构服务意愿低。首先, 金融机构往往选择在人口密度大的地方设点, 而农村位置分散且偏远, 同时, 与金融素养不高的农民进行沟通相对困难, 这都对不熟悉当地情况的金融机构无形中增加了服务成本。其次, 由于农民群体整体受教育程度不高, 信用意识相对薄弱, 一旦出现较大的农业风险, 难以避免不出现农民违约、逃废金融债务, 选择赖账不还的现象, 总体来说目前农村信用体系的建设尚未完善, 金融机构的利益缺乏保障。

4. 财政和金融在乡村振兴战略中的角色和作用

乡村振兴战略是一项长期的涉及多个方面的综合性系统工程, 是人才、资源、战略的有效统一, 所需要的人力、物力、财力十分庞大, 在当前经济发展增速放缓、财政收入增长压力大、财政收支缺口逐年攀升的严峻形势下, 只靠财政资金的投入将难以实现乡村振兴的伟大目标, 必须发挥金融更大的力量, 推动乡村经济发展。

一是财政投入对推动乡村振兴发展的边际收益在降低。这是因为随着国家持续加大对农村的财政投入, 农田灌溉、农村道路、能源通信等基础设施建设正不断完善, 其经济效益、社会效益、环境效益初步显现, 在现阶段乡村建设满足“基本温饱”的基础上, 开始追求“美好生活”, 乡村建设的重点转向产业升级发展、生态环境治理、健康养老等方面, 财政投入的边际效益逐渐进入下降阶段, 投入成本与建设难度将不断加大。

二是乡村振兴的核心在于产业振兴, 以产业振兴引

领带动乡村振兴。产业项目是以营利为目的商业化项目,与需要政府的财政投入和补偿的乡村基础设施建设、生态环境保护等公益性的工程不同。因此,财政投资不应该也不可能作为产业振兴的主力军,而是成为撬动乡村振兴发展的“杠杆”,夯实筑牢乡村吸引人才和投资的基石,通过建设乡村基础设施、提升乡村生态环境、优化乡村企业营商环境,引导和鼓励社会资本投向乡村产业建设,激发乡村振兴的内在驱动力,实现乡村经济可持续发展。

三是乡村振兴需发挥金融的“活水”作用。回顾中国农村发展和农村金融的发展历程,在农村经济发展过程中,金融支撑机制不断完善,服务水平不断提高,覆盖范围不断扩大,金融在促进农村经济发展中起到了不可或缺的重要作用。在新时期实施乡村振兴战略背景下,实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的五大总体要求,对金融服务的需求将呈现几何级的增长,金融仍将是农业现代化、农村产业融合、农村经济和社会发展的关键力量,也是全面实现乡村振兴的关键力量。

5. 农村土地资源利用状况

我国土地按所有权划分为国有土地和集体土地,而集体土地是农村最大的存量资产,也是农民收入的重要根基,截至2019年底,全国集体土地总面积65.5亿亩。随着城镇化的持续推进,乡村人口正在不断减少,2011年末常住人口城镇化率为51.83%,乡村人口为6.5亿,而2021年末常住人口城镇化率达到64.72%,乡村人口降至4.98亿人,10年间乡村人口流失超过1.5亿人。乡村人口的不断流失,农村土地资源荒废闲置、利用低效的情况将愈发严重。(见图4、图5)

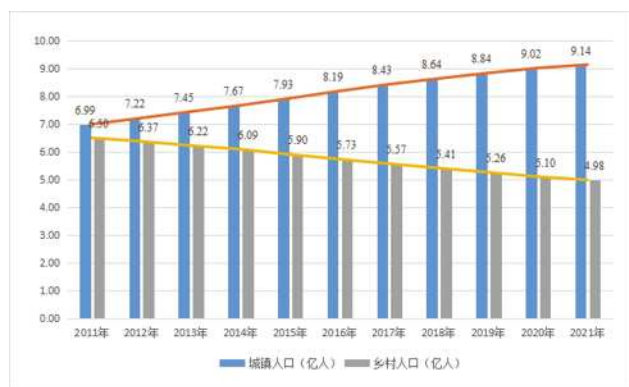


图4 2011-2021年城镇人口及乡村人口状况

(数据来源:国家统计局)

5.1 农村土地资源浪费严重

一是建设用土地资源。农村地广人稀,农村建房缺少规划和监管,普遍存在不经审批、乱搭乱建的现象,造成农房建设面积严重超出标准,不符合国家法律法规的相关要求,现如今掀起的农村别墅和农村大院流行风潮,

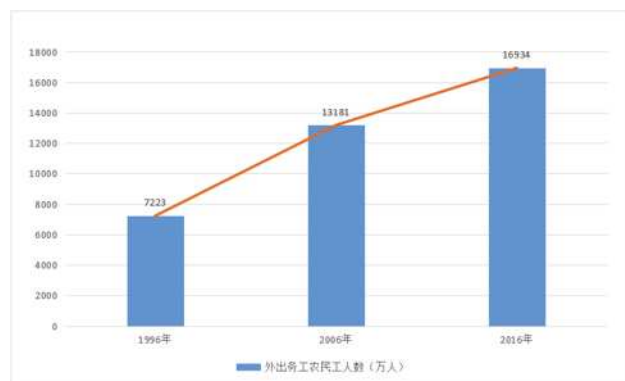


图5 三次全国农业普查时点上外出务工农民工人数

(数据来源:《中国普惠金融发展报告2020》)

更是超出标准数倍,造成土地资源的极大浪费。

二是耕地资源。耕地资源是国家粮食安全的保障和基础,但由于我国长期城乡二元经济结构,城乡经济发展不平衡,城市薪酬高、社会保障完善,加上农民人均耕地面积少,农业基础设施薄弱,农地产出效益较低且不稳定,导致农民不再务农而是选择外出务工,从而造成耕地撂荒严重。

三是其他土地资源,包括园地、林地、草地等资源。与耕地相似,园林地也同样存在大面积闲置撂荒的现象,而且由于园林地在种植作物、种植方式等方面的不同,还会对耕作层造成不同程度的影响,造成土地质量下降。

5.2 农村土地资源利用低效

一是规模化不足。我国在20世纪70年代末开始实行“家庭联产承包责任制”,加上自然地形条件的限制、耕种方式的不同等原因,农地人均分配面积小,分布较为零碎,水利交通等设施各自为政,缺乏整体规划与统一建设,农业生产保障差,导致土地利用规模化不足,经济收益低下。

二是专业化不足。个体农业经济在我国的农业生产占据主导地位,农民知识水平低,生产种植技术以传统农耕技术为主,生产技术未及时更新迭代,专业化水平低,落后于发达国家大规模机械化的农业生产水平,严重制约了农业产品的利润空间。

三是创新性不足。创新科技、创新生产模式等创新成果得不到推广和实践,农业生产模式单一,生产科技落后,导致农业产业缺乏竞争力。其中创新科技包括新品种、新农业机械设备、新智能技术等,创新生产模式包括循环农业模式、农光互补模式、林下套种模式等。

综上所述,农村土地资源是农民集体最大的财富,农村长期存在的土地资源闲置浪费及利用低效现象是乡村振兴发展的主要瓶颈,在当前政府财力不足、农村人口持续流出、农村经济自我“造血”能力差、农业融资贷款困难的背景下,通过创新投融资模式,强化土地流

转的有效性, 实现更大规模的土地流转, 实现农业生产的规模化、专业化以及创新利用; 通过农地资产的资本化、金融化, 在资源、资产、资金的充分支持下, 盘活农村土地资源, 实现农村土地资源的多重效益和价值转化, 是突破瓶颈的重要路径。

6. 实现多赢的投融资模式

“资源统筹+企业平台+农民合作”模式是以政府提供支持和协调, 以企业作为实施和融资主体, 以统筹盘活农村土地资源为抓手, 以优质产业项目为依据进行融资贷款, 以项目运营后的经营活动现金流作为还款来源, 借以金融贷款的支撑力量, 联合农民和村集体等受益方, 科学高效运营产业项目, 激发农村经济内生动力, 实现多方共赢的模式。

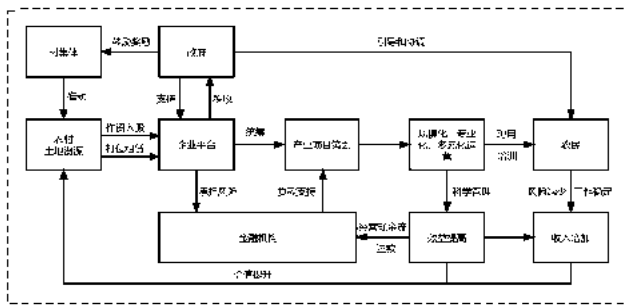


图6 “资源统筹+企业平台+农民合作”模式关系图

6.1 资源统筹整合, 推动土地成片化规模化

首先, 村集体将零碎的、闲置浪费的、挪作他用的以及低效利用的土地资源进行收回整合, 实现“小块并大块、多块变一块”的转变, 促进土地的规模化、连片化, 解决土地细碎化问题。其次, 收集整理后的土地作为资源包整体租赁予企业收取租金, 或者作为资本金入股产业项目, 一方面减轻企业的前期投入成本, 另一方面农民和村集体每年可以获得企业利润的分红, 并且有利于形成农民、集体和企业同一直线的利益共同体, 便于企业后续开展项目。土地资源统筹整合工作需要由村集体主导开展, 因为村集体对农村土地权属关系较为清晰, 与农民之间的交流更为通畅, 需发挥村集体的沟通协调和推动作用。

6.2 谋划优质项目, 引入金融贷款支持

企业对村集体整合的土地资源进行收编后, 谋划开展规模化、专业化、多元创新的优质产业项目, 并以项目运营后的经营现金流作为还款来源, 引入政策性金融或商业性金融的融资贷款支持。优质的产业项目是获得金融支持的前提和基础, 因此企业对土地资源的盘活利用是核心关键。企业要结合土地资源的特征、当地的气候环境、种植条件、特产特色等方面对土地进行开发利用, 实现土地的多重效益和资源价值。

如: 赣州地处中亚热带南缘, 具有四季分明, 热量丰

富, 雨量充足, 土壤富硒等适宜油茶生长的自然条件, 油茶产业占用劳力较少, 丰产期较长。当地企业通过将荒山和荒地改造用于种植油茶树, 获得低息金融贷款, 同时聘请一批了农民参与生产, 企业和农民均获得长期稳定收益。

6.3 带动农民参与, 提升农民职业技能

农民是乡村振兴的主体, 是“资源统筹+企业平台+农民合作”模式的重要人才支撑, 要调动农民的积极性参与进来。一是通过向农民和村集体支付租金或者年度利润分红, 共享土地资源增值收益; 二是通过聘用农民参与产业项目生产活动, 支付相对稳定的报酬, 带动农民就地就业增收; 三是通过技术培训和职业教育, 提升农民职业技能, 培养技术能力强、经营水平高的职业农民, 强化乡村振兴认同感。

6.4 发挥政府职能, 协调支持模式实践

在模式的全局设计中, 协调政府、企业与农民的关系是最核心的问题, 因此要发挥政府部门的职能作用。一是政府作为企业与村集体沟通的桥梁, 要构建起政府与企业、企业与农民村集体之间的良好关系, 协调推进土地资源统筹整合; 二是农村产业项目风险高、成本高、收益不确定性大, 政府应针对性出台降税减息、补助奖励等支持发展的相关政策; 三是土地资源整合过程中涉及的农民人口多、土地面积广, 政府应严格监管, 加强风险防范, 维护好农民利益。

7. 结束语

本文基于当前的经济形势以及农村金融的发展现状, 对财政及农村金融支撑乡村振兴战略的问题进行了分析, 并提出多方共赢的“资源统筹+企业平台+农民合作”模式, 模式解决了农民融资难的问题, 有利于促进农民增收致富和企业做优做强, 有利于促进农村土地资源的高效利用, 研究可作为政府、企业、农民、金融机构开展和参与农村土地资源价值实现促进乡村振兴的规划建设提供参考与借鉴。但如何构建多层次金融服务体系支持乡村振兴, 探索农村土地资源集约高效利用的创新模式, 仍是未来值得探讨的方向。

参考文献:

[1]何广文, 刘甜.基于乡村振兴视角的农村金融困境与创新选择[J].学术界, 2018(10): 46-55.
[2]唐晓旺, 张翼飞.乡村振兴战略下农村金融创新的思路与对策[J].中州学刊, 2018(12): 47-52.
[3]马九杰, 崔恒瑜.农村自然资源价值实现和乡村振兴投融资创新[J].农村金融研究, 2018(12): 7-13.
[4]赵国玲.农村土地资源价值提升机制探究[J].内蒙古财经大学学报, 2019, 17(01): 8-12.
[5]吕振江.金融发展支持乡村振兴战略的路径选择研究[D].西安电子科技大学, 2020.