

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中 国 农 业 发 展 战 略 研 究 院

第 86 期

2023 年 1 月 18 日

扩大中长期信贷支持农业农村基础设施建设的 对策建议

摘要：改变农业农村基础设施薄弱状况，离不开中长期信贷资金的支持。当前农业农村基础设施建设（以下简称“乡村基建”）中长期信贷供需缺口巨大，信贷增长制约因素多。建议重点做好以下三方面工作：一是农业农村部确定并发布乡村基建中长期信贷重点支持领域、优先序及项目清单，加快建立乡村基建项目数据库及对接管理平台；二是人民银行和银保监会出台指导文件，优化政策性和商业性金融机构中长期信贷投放领域和比例，规定商业性金融机构拿出一定比例资金参股或购买政策性金融机构债券；三是由中央财政牵头，地方财政参与设立全国层面的乡村基础设施建设融资担保基金，由中央财政、地方财政、商业银行、融资担保机构按照一定比例出资设立省级层面的乡村基建风险补偿基金。

乡村振兴战略全面推进、农业产业结构加快升级以及乡村建设行动大力实施，乡村基建中长期信贷需求全面激发。然而，乡村基建项目资金需求规模大、贷款期限长，且回报慢、回报低、风险高，供给严重不足，无法满足新阶段乡村基建的资金需求。创新乡村基建中长期信贷模式、调动金融机构投入积极性，实现中长期信贷稳定增长，尤为重要迫切，对扩大农业农村有效投资、加快补上“三农”领域突出短板、有效推进乡村建设行动意义重大。

一、乡村基建中长期信贷供需缺口大，制约因素明显

（一）中长期信贷需求旺盛，但供给总量不足、结构不合理问题突出

一是与信贷需求增长相比，供给明显不足。我国农田水利、农产品仓储保鲜冷链物流、防灾减灾和动植物疫病防控等现代农业基础设施，以及乡村道路交通、物流通信、供水供电、教育卫生、清洁能源、人居环境改造等农村现代化重点领域的短板突出，扩大了中长期信贷需求总量和领域范围。2021年农业农村部初步测算，实现乡村振兴战略五年规划目标，至少要投资7万亿。但我国中长期信贷供给增长有限，尤其是自2014年国务院对地方政府发行债券方式及政府融资平台公司债务进行整改以来，中长期贷款增速放缓。以农发行为例，2015—2020年，年均增速仅4.6%，相比2010—2014年24.2%的增速大幅下降。

二是信贷投入结构不合理，主体参与度不均衡。我国中长期信贷以政策性为主，主要资金来源是各级财政补贴、国家开发银行和农发行的中长期贷款投放。而商业性金融机构更愿意选择风险相对较低、有一定现金流的城市基础设施建设，对乡村基建参

与度不高，发放的中长期贷款相对有限。而且，随着央行不再提供抵押补充贷款，加上开发性金融机构产品单一、投资路径单一，业务领域及范围界定不清晰，开展中长期业务优势减弱，政策性中长期业务可持续发展难度加大。

(二) 乡村基建中长期信贷增长受多种因素制约

第一，中长期信贷承接载体少，贷款需求难以有效释放。财政投资为主的非经营性乡村基建，项目主管部门大多不愿意承担中长期贷款带来的还本付息责任。原因有二：地方财力不足，无法提供足够的项目资金和利息补贴；乡村基建贷款主要由政府投资公司承贷，但由于政府投资公司建立时间晚、注册资本额度小、承贷风险较大，制约了有效融资需求。

第二，供需对接渠道不畅通，难以促成项目落地。乡村基建涉及农业农村部、发改委、财政部、交通运输部、商务部等多个部门，项目往往由各地发起，没有形成全国层面的、各部门共享的、上下贯通的乡村基建项目数据库，无法摸清全国中长期信贷需求总体情况，难以实现与信贷供给方的有效对接，较大程度上影响了项目落地。

第三，还款来源渠道单一，且难得到有效保障。多数乡村基建项目现金流不多甚至没有，有经营收益预期的项目普遍面临发展后劲不足、现金流不稳等问题，还款来源存在较大不确定性，综合性收益获取能力弱、自身盈利能力缺乏企业面临较大风险。同时，财政拨款受任内政绩考核、投资回报、财政收支状况等进一步加剧还款的不确定性。

第四，贷款缺少有效抵押物，担保难以落实。承贷主体可供抵押的资源资产较少，尤其是在地方债务严格控制背景下，地方

政府不得违规作为担保主体，再加上项目期限长、规模大等性质，很难找到合适的担保人。另外，存在抵押权的法律悬空风险，如《金融机构服务乡村振兴考核评估办法》将林权抵押贷款纳入考核范围，但实际中部分地区林业部门并不受理林权抵押。

二、扩大中长期信贷支持乡村基建的对策建议

(一) 确定主攻方向，瞄准重点区域，搭建对接平台，提升中长期信贷投资效率

一是确定乡村基建中长期信贷重点支持领域、优先序及项目清单。将高标准农田建设、农产品仓储保鲜冷链物流设施建设、智慧农业和数字乡村建设等列为中长期信贷支持的主攻方向，综合考虑项目轻重缓急、地方建设需求、风险承受强度等，确定优先序及项目清单。**二是加快建立全国乡村基建项目数据库及对接管理平台。**建议由农业农村部牵头，联合发改委、财政部、交通运输部、商务部等部门，建立全国乡村基建项目数据库，并搭建由政府与相关部门、金融机构及项目承贷主体组成的信贷供需对接平台，促进精准对接。

(二) 明确政策性和商业性金融机构中长期信贷业务支持范围，推动形成优势互补的服务体系

一是优化政策性和商业性金融机构中长期信贷投放领域和投放比例。发挥人民银行和银保监会在优化乡村基建中长期信贷顶层设计中的作用，压实政策性金融机构非经营项目的中长期贷款责任。**二是建立乡村基础设施建设融资担保基金。**由中央财政牵头，地方财政参与设立，为商业银行经营性乡村基建项目贷款提供一定担保，鼓励商业性金融机构为经营性乡村基建项目提供中长期贷款。**三是借鉴国外经验，规定商业性金融机构拿出一定比**

例资金参股或购买政策性金融机构债券，解决好政策性与商业性金融机构的协调问题。

(三) 创新中长期信贷产品与模式，提升承贷能力

一是创新金融产品和服务方式。鼓励金融机构开展农田整理及土地流转贷款、农业园区建设贷款、智慧农业和数字乡村建设等新型信贷业务；创新担保抵押手段，研究林权、承包经营权抵押的具体操作办法，有效扩大抵质押物范围。**二是探索全产业链和区域整体的基础设施建设中长期信贷模式。**支持包括农业研发、生产、加工、储运、销售、品牌、体验、消费、服务等环节的基础设施建设，统筹乡村基础设施和公共服务建设、高标准农田建设、集中连片水产健康养殖示范建设、产业融合发展等进行整体化中长期信贷支持。构建乡村建设领域综合平衡融资模式，探索无收益项目与有收益项目捆绑支持。**三是盘活存量资产，探索地方承贷主体股权融资模式。**引入资产证券化手段，对已建成的存量经营性乡村基础设施项目进行打包销售。探索地方承贷主体混改等模式，引入权益资本，提高承贷主体债务举借能力。

(四) 加强体制机制建设，加大财政支持并完善保障措施

一是建立健全金融机构中长期信贷业务考核制度。提高基础设施建设贷款中用于农业农村的比例，对乡村基建支持力度较大的金融机构，在降低经济资本风险权重等政策方面加大倾斜力度。**二是加大对中长期信贷财政支持。**对于公益性项目，实行中央及地方财政贴息政策。对承贷经营性项目企业，特别是民营企业给予政策优惠。降低非经营性项目准入门槛和经营性项目贷款利息。明确对用于基础设施建设项目的财政补贴和政府返还专项资金。**三是从省级层面建立乡村基建风险补偿基金**，由中央

财政、地方财政、商业银行、融资担保机构按照一定比例出资设立。

供稿人：谢玲红 吕开宇

单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所

中国农业科学院乡村振兴学院

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发