
围绕涉农资金整合 信贷助力乡村振兴

徐睿 范建芳 汪建国 张卓异

中国农业发展银行泰州市分行

整合涉农资金是改革发展大趋势

整合涉农资金是问题导向的必然结果。长期以来,财政对“三农”领域的投入大,每年都保持了一定的增幅。当前涉农资金多头管理、交叉重复、使用分散等问题依然非常突出,迫切需要改变“撒胡椒面”的涉农资金使用方式,不让资金投向与实际需求脱节,确保支农成效。

整合涉农资金具有非常明确的顶层设计。2015 年,国务院印发了《推进财政资金统筹使用方案》,提出推进财政资金统筹使用,避免资金使用“碎片化”,盘活各领域“沉睡”的财政资金,把“零钱”化为“整钱”,统筹用于发展急需的重点领域和优先保障民生支出,增加资金有效供给。党的十九大之后,国务院印发了《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》排出了时间表、路线图。

整合涉农资金已有成功实践。2015 年以来国家先后开展了贫困县涉农资金统筹整合试点、黑龙江省“两大平原”涉农资金整合试点、市县涉农资金整合优化试点、省级涉农资金管理改革试点及湖南省以高标准农田建设为平台开展涉农资金整合试点等相关试点,各省都出台了配套的涉农资金整合政策,取得了显著成效。江苏省新沂市被列入全国 4 个涉农资金整合优化试点县之一,深入探索整合涉农资金、优化涉农政策体系的新模式。江苏省在丰县等 12 个省重点帮扶县区开展统筹整合使用财政涉农资金管理改革,以农业全程社会化服务试点、农村一二三产融合试点、秸秆综合利用试点等各项试点为契机,进一步整合涉农资金。

围绕涉农资金整合授信是农发行支农的务实良策

从政策性银行履职的维度来看,必须聚焦农业供给侧结构性改革的重点任务、难点问题、关键环节,把有限的资金投入“三农”最需要的领域,而财政涉农资金也是以“三农”最突出的矛盾和最薄弱的环节为依据设立、拨付的,紧跟财政涉农资金投入政策性金融资金,发挥双重杠杆作用,就是把准了方向,精准履行了政策性银行职能。

从风险防控的维度来看,财政涉农资金的金额、期限、实现方式都有非常确定的客观标准,是一种最为可靠的现金流,评估难度低,最利于风险防控。

从业务拓展的维度来看,当前农发行大部分中长期业务的还款来源无非两大块:借款人综合收益和项目运营收益。可靠的借款人综合收益往往只有优质的高等级平台才能实现;项目运营收益主要来自项目的补贴收入、土地增减挂钩指标转让收入、新增土地的上市收入和销售性收入、服务性收入。农发行中长期业务的首选模式就是围绕财政涉农资金整合,服务乡村振兴。

围绕涉农资金整合授信需循序渐进

作为全国唯一一家农业政策性银行,要积极适应中央财政涉农资金“大专项+任务清单”的管理模式,循序渐进、由易到难,

分三个层次尝试通过整合涉农资金为乡村振兴提供中长期信贷支持。

以项目为平台。

项目主要对应中央财政“大专项”涉农补贴,包括涉农专项转移支付和涉农基建投资两大类,其中涉农专项转移支付以农业生产发展、农业资源及生态保护、农村土地承包经营权确权登记颁证、动物防疫、农业综合开发、土地整治、林业生态保护恢复、林业改革发展、水利发展等大专项为主体,涉农基建投资以重大水利工程、水生态及中小河流治理等其他水利工程、农村饮水安全巩固提升、重大水利项目勘察设计等前期工作、农业生产发展、农业可持续发展、现代农业支撑体系、森林资源培育、重点区域生态保护与修复、生态保护支撑体系、农村民生工程等大专项为主体。此类项目最典型的就是高标准农田建设。如,泰州市分行 2016 年以“债贷投”模式支持姜堰 10 万亩高标准农田建设;2017 年利用兴化农业大市各类农补多的特点,会同财政部门对发改委新增千亿粮食产能补贴、农开部门国家农业综合开发资金、水利部门小型农田水利补贴、国土部门占补平衡指标转让收入等分散的农补资源进行整合,投放贷款支持兴化 50 万亩高标准农田建设。

以任务为平台。

这样的项目主要对应中央财政“任务清单”涉农补贴,任务清单区分约束性任务和指导性任务,约束性任务主要包括党中央、国务院明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点任务以及农业生产救灾、对农牧民直接补贴等,其他任务为指导性任务。允许地方在完成约束性任务的前提下,根据当地产业发展需要,在同一大专项内调剂使用资金。任务清单按照专项转移支付、基建投资两大类,分别由财政部、发改委衔接平衡。对农发行来说,以项目为平台整合涉农资金对应的是一个具体的项目,而一项具体的“任务”对应的就是“具有特定功能的一批项目”,可视作一个“项目库”。扶贫就是典型的以任务为平台整合涉农资金的样本。江苏虽没有国定扶贫任务,但在 12 个脱贫致富奔小康重点县开展财政涉农资金统筹整合试点,在灌南、滨海等地都取得了显著的成效。

以区域为平台。

以区域为平台整合涉农资金需要打破的体制机制壁垒是最多的。如果实现了以区域为平台整合涉农资金,农发行就可以根据地区涉农补贴的总数,结合当地的“乡村振兴项目库”,直接对一个区域进行授信,例如兴化地区每年的农补大约在 35 亿元左右,那么就可以直接对兴化地区给予不超过此规模的“乡村振兴年度专项授信”,只要项目库内的项目需要资金,就可按照相关条件给予相应的授信。可以将这 35 亿资金单独隔出来抽象为一个“小财政”的模型,只要总体额度不超,就相当于还款来源都纳入了“小财政”的预算,贷款的期限可按照项目的需求制定,不用考虑其中单独一项财补的期限问题,期限不匹配的问题也得到了解决。实现了以区域为平台,就可以充分发挥涉农资金专户的作用,吸收大量低成本财政资金,以便农发行更好地服务乡村振兴,实现良性循环。

围绕涉农资金整合,信贷服务乡村振兴并不是一蹴而就的,需要多方协作、积极探索、大胆尝试、持续用劲、久久为功。整合涉农资金支持乡村振兴,与地方党政联系紧密,与财政、发改委等部门的沟通协调是核心。2017 年,农发行泰州分行探索三方共建机制,机关三个党小组分别结合省内扶贫与黄桥革命老区、结合支持里下河生态经济与兴化地区、结合助力现代农业发展与姜堰地区的党政部门,以及县支行党支部,结成共建单位,成功通过整合涉农资金的方式支持兴化 50 万亩高标准农田建设。基层农发行可对三方共建进行升级、改良,结合具体的项目和任务,进一步和乡村党组织结成共建单位,更好地服务乡村振兴。