
基于村委会视角的 政策性金融服务乡村振兴路径探析

马尽悦

中国农业发展银行江苏省分行

在我国当前“村民自治”的政治制度构架中，村委会作为连接政府与村民、政治国家与农村社会、治权与财权的枢纽，无疑是最为重要的农村基层组织。以村委会为切入点，结合农业政策性银行服务路径选择及信贷产品创新，探析金融资源配置到乡村振兴的重点领域和薄弱环节的路径和效能。

村委会是服务乡村振兴的基础平台

乡村振兴“最基础”平台应该是村委会。村委会一头连着乡镇，一头连着农民，在农村乃至整个国家中发挥着基础性作用，它是党和政府联系人民群众的纽带，在带动经济发展、推进要素聚集、搭建发展平台等方面发挥着重要作用。

乡村振兴“人地钱”集聚离不开村委会。在“人”的方面，大力培育新型职业农民、实现农村人才聚集必不可少；在“地”的方面，土地承包经营权延长30年不变、巩固完善农村基本经营制度和“三权分置”制度改革是土地聚集的基本保障；在“钱”的方面，开拓融资渠道、强化投入保障是发展的动能。村委会作为农民的归聚地、集体财产的管理者、招商引资的实施者，服务乡村振兴责无旁贷。

乡村振兴“可持续”发展最需要村委会。可持续发展，首先是归属村委会的外在资源环境可承受能力的发展，使农村成为人们向往的地方，使农民成为有吸引力的职业；其次是依托村委会等提升内在动力，以发展特色产业作为提升乡村内在动力的主要抓手，有利于激活乡村要素活力；关键因素是民众的主观能动性、新型经营主体的构建，而乡村社会良好的价值观及农村经济的可持续经营必须发挥村委会的凝聚力与协同力。

政策性金融服务村委会的可能路径

从法律法规来看，村委会可以界定为集体经济组织。但在实际操作中，由于现行制度的不完善，村委会并不是一个真正意义上的企业法人。因此，目前村委会并未列入农发行贷款支持范围。但由于其在乡村振兴中的特殊地位，农发行在业务发展中有效地依托了村委会，更好地服务了乡村振兴。

围绕村委会统筹开展业务。以土地为核心，以全面落实村集体发展规划为主要抓手，以村委会或村民大会决议为依据，以争取各级财政扶持资金为必要补充，通过发现、设计、创造现金流，加大对产业聚集和资源开发的支持力度。一是支持资源经营。整合村集体所有的土地要素资源，包括耕地、园地、林草湿等农用地，城镇村、工矿用地等建设用地，未利用地，土地流转产生的指标等等。经过对土地及附着固定资产整理和基建，对外公开租赁、发包，使集体资源发挥效益。二是支持产业发展。围绕旅游休闲产业、设施农业，结合本地资源和优势，支持一二三产融合发展和全域综合整治。如发展特色种植业、规模农业等“一村一品”产业；支持通过建立特色产业和种植业基地，提供技术、销售服务等，发展村集体经济组织，促进农民增收。三

是支持资本运作。对资源匮乏的村，支持在发展区位较好的地方安排建设项目，招商引资；对预留地进行开发规划，支持兴建农贸市场、村级工业厂房或是农产品加工等二三产物业用房，进行出租经营等。

围绕农村集体财产开展业务营销和对接。一是支持加快土地流转的规模经营。充分发挥村委会协调作用，支持扩大土地流转连片面积，利用土地流转、出租进行规模化、集约化经营。支持农业综合开发、林业改造等，支持村委会领办、创办高效农业、设施农业、生态农业、观光农业示范项目。在符合国家产业政策和法律法规的前提下，支持各村结合本地山水资源、矿产资源、生态资源等优势，挖掘资源潜力，使资源优势转化为经济优势。二是支持完善土地整域的规划利用。加强整域规划，支持一二三产业用地，开展村庄整治、生态村创建、河道整治、和美乡村建设等项目；对接土地复垦政策，支持村级组织大力推进农房改造，在农房改造过程中，结合农村土地综合整治的开展，加大宅基地复垦力度，宅基地整理获得的建设用地指标用于发展乡村产业和项目。三是支持发展技术服务型经济。结合产业优势，通过村-企合作、村-社合作、互联网+、大众创业等模式，支持合作社、收购公司等，开展社会服务、技术指导、物资供应、产品加工、市场营销等服务，以及科技研发、百货微商、医疗教育、康居养老等业务。



从实际出发看政策性金融如何依托村委会开展业务

农发行江苏分行以村委会为切入点，按照“政府主导、市场运作、系统推进、一体支持”的思路，通过农地、一二三产融合、基础设施等信贷产品的合理组合、综合运用，设计了支持农地为主的营销产品，为支持农民生产、生活、生态进行了积极探索。

实施背景。城乡二元制结构尚未完全破除，城乡发展差距依然较大，农村人口流失问题严峻，农村资产急需盘活，农民生活亟需改善。加强农村规划指导、统筹支持农民生产、生活和生态，是解决“三农”问题的有效途径，是落实乡村振兴战略的重要举措。

贷款设计。村委会根据农民意愿，与承贷的建设主体签订代建代支付协议，农发行对迁村（农户、房产等）腾地、土地复垦、高标准农田建设、产业融合发展、基础设施建设等资金需求，提供全方位信贷支持。一是尊重农民主体，支持路径创新。根据项目特点，坚持产品下沉，充分发挥村委会的主体作用，充分尊重农民意愿，使土地资源变资产，增加了农村发展活力，创新了支持农村改革发展的新路径。二是覆盖需求广泛，一体服务创新。统筹农村生产生活生态，同步配套建设基础设施和公共服务设施，同步谋划产业发展，能够满足农田连片、农户建设、环境改善、产业融合等多元资金需求。三是产品适用灵活，模块设计创新。根据各地区农村实际，采取灵活支持模式。对农民产业发展、迁村腾地，配套安置房等多种模式的资金需求，因地制宜提供差异化的金融服务。

发展成效。一是改革效益彰显。顺应了全面深化农村和土地制度改革方向，将产品与农业、土地、金融政策有机结合，在解决农村低收入人口住房改善问题的同时，释放了农村土地资源潜力，激发了乡村发展活力，为推动乡村振兴提供了源头活水，为实现强农富民提供了有力支撑。二是民生效益突出。通过统筹支持农地项目，整合优化了农村空间布局，提高了土地资源集约化利用水平，提升了农民生活设施和公共服务水平，推动了城乡融合发展和农村产业发展。三是经济效益增长。按照当前同业平均利率计算，企业可节约成本 5800 万元。如贷款 6 亿元支持的淮安市渔沟镇农村综合整治提升工程，在改善淮阴区渔沟镇西河村等 9 个村庄 1560 户农民住房条件的同时，进行改良土壤，农田提质增效 2500 亩，为当地高效农业发展、农民增收创造条件。四是示范效益显著。得到各级政府高度重视，引起金融同业的高度关注。体现农业政策性银行服务乡村振兴的引领作用，发挥了引导信贷资金回流农村的示范效应。

相关政策建议

完善法律法规，明确村委会经济主体地位。许多地方村委会虽然已经在事实上替代了村集体经济组织，但仍需法律法规进一步明确，给村委会一个合法的“身份”。一是根据有关法律和政策在主管部门注册登记、取得组织登记证书或营业执照。二是鼓励支持村委会采取直接经营、发包、租赁、合资、合作等多种经营方式，建立健全集体资产产权登记、运营管理、财务会计、收益分配、责任考核和风险控制等各项制度，促进集体资产保值增值。三是加强村委会财务管理，从票据规范、账户管理、会计档案、委托代理以及民主决策、财务公开等方面进行规制，特别是提出通过信息化手段，落实村民的知情权、参与权、监督权。

发挥政府作用，确保村委会工作顺利开展。在支持村委会工作上，充分发挥政府“引领、推动、监督”作用。引领作用。一是政策指引，深入宣传贯彻中央文件精神，结合本省实践，重点推进“三权分置”改革，推进乡村土地利用混合化、农村土地资产化、乡村资源资本化和证券化；二是规划引导，全面推进乡村振兴的生态规划、空间规划、产业规划、社会发展规划“五规合一”，在政府规划管理部门的指导下制定好每个乡村规划。推动作用。一是保障公共产品供给，如推动水、电、路、气、讯、文、教、卫、养、保等，包括建设、运营维护；二是整合涉农补贴资金项目，集中投放乡村振兴事业；三是主动配合乡村积极争取上级政府部门获得各类支持政策和资金，促进地方乡村振兴建设。监督作用。一是对各类乡村振兴项目的投资、建设、运营及其收益分配进行审计、监督；二是围绕乡村涉法涉诉开展各类调解服务，维护乡村稳定。

彰显农业政策性金融职能，有效服务乡村振兴。一是打破发展瓶颈，回归“信贷本源”。以村委会为切入点，从村民的实际需要出发，打破传统思维惯性，实现流动资金贷款与中长期项目贷款的有机结合，既为“三农”事业提供了全方位的贷款服务，又推进了业务的多元化发展。二是创新服务手段，彰显“农发特色”。可根据各地区农村实际，灵活选择产品，统筹农村生产生活生态，同步配套建设基础设施和公共服务设施，同步谋划产业发展，满足与集体资产相关的农村土地流转、改善人居环境改善、产业融合等多元资金需求，满足多种农民生活需求。提炼“全域综合整治”“现代园区”等各具风格的模式，按渐进或梯度式分类推进，因地制宜提供差异化、一体化金融服务。三是增强战略融合，逐步“做大蛋糕”。发挥政策性金融优势，以支持美丽田园乡村为抓手，深入实施乡村振兴战略，坚持“四化”同步发展，找准与长江大保护、长三角区域一体化、大运河文化带、江苏沿海开发等其他国家区域战略联动的关键点和着力点，既立足当下，打造宜居宜业和美乡村，满足农民群众基本需求，又着眼未来发展，统筹推动土地复垦整治、人居环境综合改善和产业基础配套，赋予乡村文化旅游康养等功能。