

# 我国乡村振兴政府引导基金设立的必要性、实践问题及对策

黄克强<sup>1</sup> 单继东<sup>2</sup> 李富平<sup>1</sup>

1. 中国供销集团新供销私募基金管理(北京)有限公司,北京 100010

2. 交通银行北京市分行,北京 100010

**摘要:**全面推进乡村振兴离不开国家财政的持续投入和金融、社会资本的有力支持。从完善现代财政支农金融体系、提高财政支农资金使用效率、矫正市场失灵和防范政府失灵、提高涉农金融服务能力等方面深入论述乡村振兴政府引导基金在助力农业农村现代化发展进程中的必要性,系统分析乡村振兴政府引导基金在实践发展过程中存在的问题,针对性地提出科学规划和顶层设计、整合财政支农资金、拓展资金筹措渠道、统筹政策与市场、完善综合考核体系等方面的发展策略。

**关键词:**乡村振兴;产业基金;政府引导基金

**中图分类号:**D422.6

**DOI:** 10.3969/j.issn.2097-065X.2023.03.002

## 0 引言

农业农村优先发展和乡村振兴离不开资金的大力支持,其中政府引导基金作为金融助推农业农村现代化的重要政策工具发挥着重要作用。乡村振兴政府引导基金是指政府通过预算安排由各级财政或国资出资发起设立,吸引金融机构和社会资本多方参与,遵循“政府引导、市场运作”的原则,以全面实施乡村振兴战略为核心,采用股权投资、产业基金、母基金等市场化方式投资乡村经济社会发展的重点领域,支持农业农村相关产业和领域发展的私募股权投资基金。

近年来,随着乡村振兴战略的落地实施,中央及其各级地方政府先后设立了若干乡村振兴为主题的政府引导基金,产业基金投资正逐步成为金融服务乡村振兴的重要方式<sup>[1]</sup>。乡村振兴政府引导基金在推动我国“三农”事业发展、实现乡村产业培育和壮大方面起到了重要作用,但在实践发展过程中不可避免地受到各方面因素的限制或影响,探讨这些问题及对策就显得格外重要。

## 1 设立乡村振兴政府引导基金的必要性

### 1.1 有助于完善现有的财政支农金融体系

乡村振兴是一项复杂的系统性整体工程,涉及维度广,需要全社会全方面的资源投入和资金支持。农村建设、农业生产等都具有极强的外部性和公共物品的特性,先天的弱质性使乡村的发展高度依赖政策和财政扶持。虽然从绝对数值上近年来财政对乡村振兴的支持力度在逐步加大,但随着经济下行压力增大和减费降税等政策的推出,地方财政收入增幅逐年放缓,建立稳步增长的财政支农投入机制仍面临严峻挑战。仅依靠财政扶持难以满足乡村振

兴战略的实施需求,迫切需要发挥财政资金的政策引导和杠杆作用,借此拓宽乡村振兴领域资金渠道,激发农业农村的投资活力和资源要素活力。

通过设立乡村振兴政府引导基金,能够有效发挥财政引导资金“四两拨千斤”的放大作用,弥补乡村振兴战略实施的投入资金缺口,创新财政支持经济发展方式,健全乡村振兴战略多元化投入保障机制。通过改变政府引导基金扶持方式,转变财政支农方式,实现政府作用与市场机制有效结合,逐步建立符合现代财政制度要求的乡村产业发展稳定长效投入和扶持机制。

### 1.2 有利于提高财政支农专项资金使用效率

传统财政支农资金普遍存在支出结构不合理、管理效率相对低下等问题:一是财政支农资金常规主要以无偿补助、贷款贴息、财政补贴形式,扶持效果不甚明显,存在较多负面作用;二是财政支农专项资金普遍存在点多面广、同质化、碎片化等现象,重点产业难以聚集;三是财政支农资金的管理和使用上存在“重资金争取、轻绩效管理”的观念,项目投资决策缺乏科学论证,投资效果未能达到预期目标<sup>[2]</sup>。

乡村振兴政府引导基金的设立能够对财政资金支农模式起到良好的示范引领作用,充分发挥财政的引导作用和社会资本的主导作用,使之逐步成为“三农”、乡村振兴、涉农产业发展资金投入的重要渠道和有益补充,有助于提高财政支农资金的绩效。

### 1.3 有利于矫正市场失灵和防范政府失灵

乡村振兴政府引导基金不以营利为主要目的,在运作中一方面坚持财政资金的政策性属性,将金融资源、社会资本有效引导到有资金需求而市场缺位的乡村产业,矫正和消除风险投资市场失灵,避免政府对民间资本投资的挤出效应;另一方面,引导基

金在运作过程中遵循市场化运作、专业化管理的投资原则,发挥市场在配资资源的作用。

乡村振兴政府引导基金将财政资金扶持与市场化的运作机制相结合,构成了财政支持乡村振兴战略中不可或缺的环节,是财政工具在“有为政府”与“有效市场”“有形之手”与“市场运作”紧密结合的体现。

#### 1.4 缓解农业经营主体融资难题的有效举措

由于乡村产业发展特点,长期以来,“三农”领域融资难、融资贵的困境持续存在,导致涉农金融产品供给不足,农村金融供需不平衡,涉农金融服务能力不强。涉农融资以银行信贷、民间借贷等债权性、间接融资为主,股票、私募股权、资产证券化等股权性、直接融资明显欠缺。从股权投资角度来看,涉农企业存在公司规模较小、财务不够规范、抗风险能力弱、资本市场难退出等客观问题,市场化财务性投资机构往往“嫌贫爱富”“重大轻小”,不愿投也不敢投向乡村产业<sup>[3]</sup>。

通过设立乡村振兴政府引导基金,创新金融资本“三农”直接投资方式,通过股权投资支持新型农业经营主体发展,可以有效缓解其融资困境,有效提升涉农经营主体竞争力,有助于提高乡村金融服务质量和水平。

### 2 乡村振兴政府引导基金在发展过程中存在的问题

#### 2.1 财政投资力度仍需加大

近年来国家各级财政对乡村振兴领域不断增加支持力度,在总体上财政支出规模有所加大。但与发达国家相比,我国财政支农投入占财政资金总投入的比重仍然较低,财政资金投入乡村振兴的规模依然不足。同时,乡村振兴的财政资金支出和拨付涉及多个部门,财政资金安排多头使用、链条冗长、环节众多,未能形成财政涉农资金的使用合力。

#### 2.2 投资主体较为单一,财政杠杆作用不明显

目前我国乡村振兴政府引导基金设立主体多为地方政府,尽管有部分央国企、金融机构、城投平台以及农业产业化龙头企业的加入,但从规模和比例上来看,吸引的社会资本较少。各地政府引导基金的出资比例一般不超过基金规模的30%,而对于乡村振兴投资方向,上述比例不足以吸引社会资本配套出资。由于缺乏合理的盈利预期和风险补偿机制,社会资本参与的积极性不高,尚未形成引导基金发展的良好氛围。

#### 2.3 区域发展极不均衡

乡村振兴政府引导基金发展分布区域很不均衡,主要集中在东部沿海地区以及部分财政实力相对雄厚的区域,东部沿海发达地区无论是在基金设

立数量、出资模式、运作机制等方面都有显著突破。主要原因是乡村振兴基金普遍依赖地方财政出资<sup>[4]</sup>,经济发达省份以及传统农业大省如河南、山东、安徽、四川等地,政府有能力有意愿探索和尝试乡村振兴产业基金投资的新形式;中西部省份等经济欠发达地区受限于经济发展水平,地方财政出资能力不足,因而乡村振兴基金普遍较为薄弱,基金数量和规模受限。

#### 2.4 引导基金管理模式有待完善

各地乡村振兴政府引导基金普遍存在政府和受托管理机构定位不明晰的问题,未能严格按照市场化契约原则运作;政府引导基金乡村产业引导诉求和私募基金行业资本逐利性的矛盾,资金性质的不同导致的风险偏好差异,难免造成政府过度干预、市场化运作程度不高的局面;涉农企业较难在资本市场退出,与基金追逐高收益的定位天然存在冲突;在引导基金中财政主管部门往往出于保障财政出资安全、国有资金保值增值的考虑设计部分特殊条款,在一定程度上影响私募基金的商业化、专业化运作,进一步弱化了引导基金的引导作用。

### 3 乡村振兴政府引导基金发展对策

#### 3.1 强化科学的规划和顶层设计,完善政策支持

一是健全财政优先投入保障机制,完善乡村振兴投入机制,确保财政投入与乡村振兴产业发展的目标任务相适应、相匹配,科学制定引导基金的重大政策,准确把握投资方向,完善政府引导基金政策设计,优化体制机制,建立健全市场化运行机制;二是完善引导基金的配套政策支持,完善财政、税收等优惠政策,对服务乡村振兴贡献突出、成效明显的参与方在财政奖励、税收优惠等多方面给予政策重点倾斜;三是进一步厘清政府与市场边界,充分发挥各类市场主体的主观能动性,加快形成“财政资金优先保障、金融机构重点倾斜、社会资本积极参与”的乡村振兴政府引导基金多元投入大格局;四是在实际操作中,放宽基金投资的地域和行业限制,合理约定返投比例,实现政策支持和基金投资的协同效应。

#### 3.2 加大财政支农资金整合范围和力度,发挥财政资金聚集作用

发挥财税体制改革牵引作用,探索建立涉农资金统筹整合的长效机制,加大专项资金的整合力度,进一步扩大统筹整合范围和基金基数<sup>[5-6]</sup>。在实操层面,各地可根据现有政策途径,通过本级财政新增预算、涉农专项资金“拨改投”加大对基金出资,或是上下级财政资金、政府投资基金开展联动、协同投资,形成财政出资合力。扩大统筹整合空间,把有关涉农的资金安排进行专项整合,集“零钱”为“整钱”,采取“资金变基金、无偿变有偿”等方式聚拢资金,聚

焦目标,突出重点产业项目、重点产业区域,集中投入和统筹使用各类资金,推动基金良性发展。

### 3.3 拓宽乡村振兴资金筹集渠道,发挥基金的引导和杠杆作用

进一步扩大金融机构、社会资本的出资来源,充分发挥政府引导基金在乡村振兴产业发展、基础设施建设等方面的财政引导、资金撬动作用,搭建多主体参与助力乡村振兴的发展平台。在基金的筹措和管理方面,进一步扩大基金规模。相关部门当从全局考虑,通过风险补偿、收益分配、降低门槛收益率、提高政府出资比例、让渡政府投资收益等多种方式,突出政策引导性和让利性,提高社会资本参与积极性,形成资本供给效应,深度发挥政府基金的杠杆和引导作用,扩大财政资金投资效用<sup>[7-8]</sup>。

### 3.4 推动基金政策性定位与市场化运作深度有机融合

相关部门应从顶层设计出发,以政策效果为首要目标,坚持政策导向,做好引导资金落实、投资方向确定、基金参与主体的选择、利益让渡、监督与评价、协调与服务等工作;坚持与社会资本原则上同股同权,对社会资本参与方给予同等法律保护,保障基金经营决策权不被行政干预,避免出现政府强制投资等不利于基金市场化运作的行政干预行为。

基金的具体运作应坚持市场化、专业化原则,强化基金管理人在基金运行中的核心地位,建立一套目标导向的引导基金绩效评价体系,强化投资管理制度和风险管理体系的核心作用;充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,按照“所有权、管理权、决策权、托管权”相分离原则,建立各参与主体分工明确、权责清晰、运转高效的工作机制。

### 3.5 强化资金绩效管理,构建 ESG 投资管理体系

在基金运作过程中,要强化财政资金的绩效导向,建立健全绩效考评体系、内部控制和外部监管制度,对引导基金的政策目标实现度、投研能力、投资效益、合规管理、风险控制等进行客观、公正地评价,以提高资金配置资源的效率,更好地服务乡村振兴。通过实施绩效评价和监督检查,强化对基金投资项目的绩效评价,引导和支持基金建立和完善投资决策、风险评价、投后监督、激励约束、信息披露等机制。同时,建立市场化激励约束机制,强化考核评估工作对基金管理人的激励约束作用,加强绩效考评,根据考核评价结果和投资运作方案的有关规定,对于评价较好的项目给予适当激励;对于运作绩效不及预期的项目加强惩戒。

此外,探索将企业可持续发展管理框架与乡村振兴的政策目标要求和政府引导基金的定位深度结合,构建 ESG 投资管理体系,把 ESG 价值驱动因素和理念融入到基金“募、投、管、退”的各个环节,坚持

用于乡村振兴领域和贯彻绿色发展理念,在促进被投企业绿色双碳发展、完善法人治理结构方面发挥指引作用,实现引导基金政治性、社会性、生态性和经济性的有机统一。

### 3.6 建立激励约束、容错机制,完善尽职免责机制

引导基金管理应建立和实行容错、纠错机制,完善尽职免责机制。在基金投资决策程序合规的基础上,在基金运行各阶段管理人勤勉尽责的前提下,按照基金投资一般规律以及市场化原则对管理人进行多方位综合评价,不应将正常投资风险作为追责依据。考核范围主要应以基金整体综合效益进行全面综合考核,而不能以单一项目对基金管理人实施单独考核,提高基金投资的容错率。对依照国家有关决策规定实施,没有实现预期效果或造成损失并主动追偿且并未谋取私利的情形,不对管理人做过度负面评价。

## 4 结论

乡村振兴政府引导基金是促进乡村振兴战略纵深发展的关键性金融保障举措,建议各地在探索乡村振兴政府引导基金的设立和运作过程中,以股权投资、产业基金等形式,以产业振兴为切入点,因地制宜帮助乡村产业发展壮大,促进乡村产业转型升级、弥补产业短板,汇聚形成推动乡村振兴高质量发展的合力。

### 参考文献:

- [1] 庞静泊,龙文军.乡村振兴基金的实践、问题和建议[J].农村工作通讯,2022(11):26-28.
- [2] 睢华蕾,刘小燕,闫维.政府引导基金绩效评价指标体系构建——基于新市场财政学的分析[J].陕西行政学院学报,2022,36(2):10-16.
- [3] 赵羚诣,彭海英.耕地“非粮化”的成因及对策研究[J].农村工作通讯,2022(11):24-26.
- [4] 乡村振兴战略:新时代“三农”工作的新旗帜和总抓手——中央农办主任、中央财办副主任韩俊解读 2018 年中央一号文件[J].黑龙江粮食,2018(2):21-24.
- [5] 常玉栋.乡村振兴产业基金发展策略研究[J].环渤海经济瞭望,2019(10):44-45.
- [6] 林愈君.乡村振兴发展基金建立之路探寻[J].科技经济市场,2021(9):114-115.
- [7] 倪冰莉.乡村振兴进程中产业投资基金运行的经济效应及政策建议——以河南为案例分析[J].河南社会科学,2019,27(10):57-63.
- [8] 刘明.建立乡村振兴发展基金的实践与思考[J].当代农村财经,2020(5):55-57.

作者简介:黄克强,男,1988年生,研究生、中级经济师。研究方向为产业经济学、金融学。