

完善乡村振兴资金投入机制的深层认识与实践方略

杨 骞^{1,2}, 白鲁佳^{1,2}

(1. 山东财经大学经济学院, 山东 济南 250014;

2. 山东财经大学高质量发展研究中心, 山东 济南 250014)

摘要:完善乡村振兴资金投入机制是深化农业农村改革的重要举措,也是实现乡村全面振兴的重要保障。在阐明完善乡村振兴资金投入机制底层逻辑的基础上,全面总结党的十九大以来中国在完善乡村振兴资金投入机制方面的实践进展,通过深化对完善乡村振兴资金投入机制的理论认识,构建完善乡村振兴资金投入机制的实践路径框架。实现乡村振兴的价值良性循环、处理好政府与市场的关系、深度嵌入城乡融合发展进程是完善乡村振兴资金投入机制的核心要义。在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,完善乡村振兴资金投入机制,要以产业化发展夯实资金投入的基础支撑、以公司化运作强化资金投入的主体建设、以金融创新放大资金投入的杠杆效应、以项目化推进强化资金投入的质量效益,最终为实现乡村全面振兴提供持续的资金投入保障。

关键词:乡村全面振兴;资金投入机制;体制机制改革

中图分类号:F320.2

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2025)07-0086-11

Deep understanding and practical strategies to improve the funding investment mechanisms for rural revitalization

YANG Qian^{1,2}, BAI Lujia^{1,2}

(1. School of Economics, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China;

2. Center for High Quality Development, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: Improving the funding investment mechanisms for rural revitalization is not only an important measure to deepen the reform of agriculture and rural areas, but also an important guarantee to realize the comprehensive revitalization of rural areas. This study expounds the underlying logic of improving the rural revitalization funding investment mechanisms, comprehensively summarizes the practical advancements in refining the mechanisms since the 19th National Congress of the Communist Party of China. Through deepening theoretical understanding of improving the rural revitalization funding investment mechanisms, the study constructs a practical framework for its optimization. Achieving a virtuous cycle of rural revitalization value, managing the relationship between government and market, and deeply embedding the process of urban-rural integrated development constitute the core essence of improving the rural revitalization funding investment mechanisms. At this critical juncture of advancing national strength and national rejuvenation through Chinese-style modernization, improving the funding investment mechanisms requires establishing

收稿日期:2025-04-08 修回日期:2025-07-09

基金项目:国家社会科学基金重点项目“‘双碳’背景下农业减排固碳与粮食安全协同推进研究”(22AJY008);泰山学者工程专项。

作者简介:杨骞(1983—),女,山东济宁人,博士,山东财经大学经济学院教授,研究方向为乡村振兴、创新发展。

foundational support through industrialization development, strengthening the main body construction through corporate operation, amplifying the leverage effect through financial innovation, and enhancing the quality and efficiency of funding investment through project-driven approaches. Ultimately, these strategies aim to provide sustained funding investment guarantees for achieving comprehensive rural revitalization.

Key words: comprehensive rural revitalization; funding investment mechanisms; institutional and mechanism reform

党的二十届三中全会对进一步深化农业农村改革作出了全面部署,明确提出要完善乡村振兴投入机制。乡村振兴上升为国家战略以来,我国持续强化乡村振兴的资金投入保障,有力支撑了乡村振兴战略深入推进。全面推进乡村振兴,资金投入是重要保障。然而,实现乡村全面振兴的资金需求量巨大,有效供给依旧相对不足^[1]。为此,从2018年开始,历年的中央一号文件都强调要加强农业农村优先发展的资金投入保障,并在财政、金融、社会资本等方面对完善乡村振兴资金投入机制提出了具体要求,以确保投入力度不断增强、总量持续增加。在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,乡村振兴任务的艰巨性、时间的持久性对资金投入的规模与质量提出了更高要求。在此背景下,如何确保充足有效的乡村振兴资金投入成为全面推进乡村振兴的重要挑战,如何完善乡村振兴资金投入机制更是亟待解决的重大理论和实践问题。

党的十九大以来,中国扎实推进乡村振兴战略落实落地,乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴均取得阶段性重大成就^[2],这离不开大量人力、物力、财力的持续性投入。已有研究围绕资金^[3]、人才^[4]、土地^[5]、科技^[6-7]等,对乡村振兴多方面的投入开展了深入且富有启发性的理论探讨。如何完善乡村振兴资金投入机制、如何在国家战略愿景与乡村资金投入现实难题之间寻求突破,成为学界关注的重要议题。在乡村振兴资金投入政策演进方面,已有文献围绕财政支农政策、金融支农政策等考察了乡村振兴资金投入机制的阶段性特征及发展趋势^[8-9]。在乡村振兴资金投入面临的现实挑战方面,有文献指出当前主要存在着资金投入的供给和需求不匹配、投融资体制机制不健全等现实问题^[10-11],提出投资下滑是国内外宏观经济形势下行、突发事件冲击、农业农村政策不稳等因素共同作用的结果^[12],

并且投融资机制的建设受到农村要素市场发育不充分、土地流转市场不完善、建设用地供给不足等现实情况制约^[13]。还有文献从乡村振兴资金投入主体间协作视角出发,揭示了政府和社会资本合作过程中普遍存在认知障碍、操作混乱、边界不清等问题,指出财政金融协同支农面临着合规性、“三农”固有风险与可持续性挑战^[14-15]。在乡村振兴资金投入的机制方面,已有研究普遍认为创新财政支持机制、金融服务机制以及社会资本参与机制对于拓宽资金来源至关重要^[16-17],并提出建立一般公共预算支出稳定增长机制、设立乡村振兴专项资金、提高土地出让收入用于乡村振兴的比例等举措,不断提升乡村振兴资金投入机制的科学性与协同性^[18]。

面向中国式现代化新征程,以扎实推进乡村全面振兴战略目标为导向,本文聚焦乡村振兴资金投入问题开展了以下3个方面的工作。第一,系统阐明完善乡村振兴资金投入机制的底层逻辑,围绕顶层设计、投入格局、投入模式、投入方向与保障体系,全面梳理并总结完善乡村振兴资金投入机制的实践进展。党和国家始终对“三农”工作高度重视,保障乡村振兴资金投入的政策措施也不断丰富。但当前研究主要集中于对财政、金融领域政策与制度的总结和归纳,较少从完善乡村振兴资金投入机制的整体层面展开。阐明完善乡村振兴资金投入机制的底层逻辑并总结其实践进展,既有利于明晰我国乡村振兴资金投入机制现状,又为进一步完善乡村振兴资金投入机制提供重要依据。第二,从可持续、有效率和全局性出发,深化对完善乡村振兴资金投入机制的理论认识。本文通过对乡村振兴资金投入的现实问题开展深层次探讨,从价值良性循环、政府和市场的关系、城乡融合发展3个维度构建理论分析框架,将研究从碎片化分析提升到系统化的理论层次,增强对乡村振兴资金投入机制核心要义的把握。第

三,遵循“投什么—投给谁—怎么投—投得好”的逻辑主线,提出完善乡村振兴资金投入机制的实践路径。本文在借鉴已有研究成果和深化理论认识的基础上,立足当前乡村振兴资金投入已初具规模的现实情况,从以产业化发展夯实资金基础、以公司化运作强化主体建设、以金融创新放大杠杆效应、以项目化推进提升质量效益 4 个方面提出切实可行的对策建议,由现有研究的单点突破转向系统优化,为完善乡村振兴资金投入机制、激发乡村振兴活力提供理论借鉴和决策参考。

一、完善乡村振兴资金投入机制的底层逻辑与实践进展

完善乡村振兴资金投入机制是深化农业农村改革的重要举措,也是实现乡村全面振兴的重要保障。2018 年中央一号文件提出要健全投入保障制度,创新投融资机制,加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局,标志着我国开始系统性地考虑和设计乡村振兴的资金投入机制。机制是指“有机体的构造、功能和相互关系”,“一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式”^[19]。虽然关于机制的内涵还存在一定的争辩^[20],但通常理解为事物运动中各相关因素一定向度的、相互衔接的作用联系^[21]。基于此,乡村振兴资金投入机制是为实现乡村振兴战略目标,各类资金来源、筹集渠道、分配使用、监督管理等环节之间相互衔接、协同运作的制度安排和运行方式,资金投入流程以及组织协调均构成了乡村振兴资金投入机制的重要内容。

(一)完善乡村振兴资金投入机制的底层逻辑

就理论逻辑而言,完善乡村振兴资金投入机制根植于要素资源禀赋理论、要素流动理论与城乡二元结构理论。由于要素禀赋差异,乡村虽在土地、生态、文化等方面具有独特优势,但普遍面临资金短缺,从而制约了乡村经济的内生发展动力。根据要素流动理论,资金是具有较高流动性

的生产要素,但现实中受制于制度、信息和收益等多重障碍,资金“逆城市化”流动明显不足。城乡二元结构理论进一步解释了资金流动障碍存在的深层次原因,城市凭借优越的基础设施与制度环境,对资金形成强大的吸引力,导致资金“有意”规避乡村的投资风险而在城市集聚^[22-23]。正是基于上述理论,保障乡村振兴资金投入、为乡村振兴战略实施提供持续动力,需要完善乡村振兴资金投入机制,补齐要素禀赋短板,提升资金要素流向乡村的意愿和效率。

从历史逻辑来看,完善乡村振兴资金投入机制是中国农业农村可持续发展探索与实践的历史延续。党的十一届三中全会开启了农村改革的新篇章,这一时期国家通过调整农产品收购价格、减免税收等措施提高农业生产积极性,但扶持力度有限,农村仍处于“剪刀差”导致的利益失衡和发展受制的状态。2004 年中央一号文件提出了“多予、少取、放活”方针,此后相继出台的农业“四补贴”、粮食最低收购价、全面取消农业税等支农政策为农业农村发展注入了新的活力。进入新时代,习近平总书记提出了“精准扶贫”的施政理念。在脱贫攻坚重大决策部署的推动下,政府专项资金、金融信贷、企业投资等多元资金大规模投向贫困地区^①。

就现实逻辑来讲,完善乡村振兴资金投入机制是破解乡村振兴资金瓶颈的现实需要。乡村振兴涉及农业基础设施建设、农村产业发展与生态环境保护等多个领域,这些领域均具有资金需求量大、持续周期长的特点。在当前新型城镇化和乡村数字化建设加速推进的背景下,农村基础设施改造升级、现代农业产业体系构建、农村人居环境整治等重点工程对资金的需求更加迫切,传统的财政投入和银行信贷规模难以满足全面推进乡村振兴的资金需求。完善多主体参与、多层次覆盖、可持续发展的乡村振兴资金投入机制,对于保

^① 脱贫攻坚以来,中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近 1.6 万亿元,土地增减挂钩指标跨省域调剂和省域内流转资金 4 400 多亿元,扶贫小额信贷和扶贫再贷款累计发放总额分别高达 7 100 多亿元和 6 688 亿元,金融精准扶贫贷款发放 9.2 万亿元。东部 9 省市共向扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金超 1 005 亿元,东部地区企业赴扶贫协作地区累计投资 1 万多亿元。参见:《〈人类减贫的中国实践〉白皮书》[EB/OL]. (2021-04-06) [2025-07-07]. https://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm.

障资金稳定高效流向乡村振兴重点领域和薄弱环节具有重要意义,既是农业农村领域全面深化改革的重要突破口,也是实现乡村全面振兴、推进农业农村现代化的基础性制度安排。

(二)完善乡村振兴资金投入机制的实践进展

第一,全局性的顶层设计基本确立。中国始终坚持以党的领导统揽乡村振兴战略全局,并围绕规划部署、政策制定、治理结构强化乡村振兴资金投入机制的顶层设计,推动激励与约束并举,着力促进资金优化配置与有效管理。在规划部署上,中央相继出台《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《“十四五”推进农业农村现代化规划》等文件,明确了乡村振兴的总体思路、任务要求和发展方向,为各级政府和相关部门提供了政策指引和行动指南,确保资金投入目标清晰、方向一致。在政策制定上,《关于扩大农业农村有效投资、加快补上“三农”领域突出短板的意见》《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》等相继发布,围绕预算管理、动员参与、考核评估等细化了资金投入保障的政策安排。在治理结构上,2022年《乡村振兴责任制实施办法》颁布,规定了从中央到乡村各级组织的责任与任务,着力构建涵盖责任落实、组织推动、社会动员等内容的长效机制。2023年国务院机构改革,将乡村振兴局的职责整合划入农业农村部,由其统筹提出资金分配建议方案,并指导、监督资金使用。

第二,多元的资金投入格局初步形成。乡村振兴已形成财政、金融、社会资本与农民共同参与的多元投入格局。财政发挥作用的主要方式是通过政府采购、专项补助等直接投入资金,或通过贷款贴息、担保补贴、以奖代补等间接撬动更多资金流向乡村。其中,2023年国家财政农林水事务支出2.40亿元,较2017年上涨26.65%^②。金融部门则以加大涉农信贷投入、开展信贷担保业务、推动农业保险扩面增品等为乡村振兴提供有力支

持。截至2023年年底,全国县域实现银行机构全覆盖,乡镇银行机构覆盖率达97.93%,行政村基本实现金融服务全覆盖^③。同时,通过产业投资、公益捐赠、资源共享、项目合作等方式,来源于企业、社会机构及个人的社会资本也已成为保障乡村振兴资金投入的重要力量^④。此外,在农民参与层面,农民依靠家庭积累或经营收益进行生产性投资,涵盖农业基础设施建设、农业机械购置、良种引进以及农资采购等领域。

第三,多样化的资金投入模式持续优化。由于各地资源禀赋、发展阶段和现实需求有所不同,乡村振兴资金投入模式也日益多样化。实践过程中,财政资金引导型的多元投入模式得到广泛应用,通过设立乡村振兴专项基金、实施财政奖补机制等方式发挥财政杠杆作用,撬动金融机构与社会资本加大对乡村的资金投入。面对融资难、融资贵、融资慢难题,不少地区也在积极探索金融创新路径。如河南探索推行高标准农田示范区“投融建运管”一体化推进机制、山东搭建了全国首个县级综合性金融服务平台“冠县乡村振兴金融服务平台”等,推动金融赋能乡村振兴取得明显成效。同时,国有企业帮扶下的市场化投融资模式在乡村振兴中发挥了重要作用。根据《中央企业助力乡村振兴蓝皮书(2023)》,全年共有95家中央企业定点帮扶256个县,累计投入帮扶资金185亿元,引进75.6亿元。此外,以示范片区为平台的资金集聚模式也在蓬勃发展。2019年,全国开展了“百乡千村”乡村治理示范村镇创建,以示范创建为抓手集中财政资金和社会资源,有力解决资金分散、使用效率低下的问题,带动更大范围的乡村发展。

第四,五大振兴的资金投入导向基本明确。乡村振兴是涉及产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的巨大系统工程。《关于促进乡村产业振兴的指导意见》《关于加快推进乡村人

^② 数据来源:《中国统计年鉴》。

^③ 参见:近三年银行机构向脱贫地区累计发放贷款19.7万亿元[EB/OL]. (2024-01-24) [2025-07-07]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202401/content_6927860.htm。

^④ 自2020年起,中央连续三年颁布《社会资本投资农业农村指引》,要求因地制宜创新投融资模式,在全产业链开发、区域整体开发、政府和社会资本合作模式创新、乡村振兴资金设立等作出部署,稳妥有序推动社会资本参与乡村振兴。

才振兴的意见》等文件相继颁布,资金投入的方向及重点日益清晰。在产业振兴方面,资金主要用于推动农业产业结构优化升级和现代农业全产业链发展,重点支持优势特色产业集群建设、农产品加工流通、农业科技创新推广等项目。在人才振兴方面,资金投入聚焦“引、育、留、用”全链条,通过吸引高素质人才返乡创业、提升职业技术培训质量、构建人才激励机制,厚植乡村振兴人才力量。在生态振兴方面,随着农村人居环境整治提升五年行动的深入推进,以厕所革命、垃圾治理、污水整治、村容提升为主攻方向,资金支持力度持续加大。此外,文化振兴和组织振兴方面也分别获得了专项资金投入,用于推动乡村文化繁荣、提升农民精神风貌以及强化基层组织建设能力。各领域的资金投入各有侧重,但又相互衔接、统筹联动,共同为实现乡村全面振兴提供坚实保障。

第五,常态化的投入保障体系有序建立。近年来,针对涉农资金存在的多头管理、交叉重复、使用分散等问题,全国上下积极探索有效做法,深入推进涉农资金统筹整合,统筹整合资金规模持续增长。例如,山东 2021 年统筹整合涉农资金 948 亿元^⑤,广东财政每年度统筹涉农资金规模超 300 亿元^⑥。随着涉农资金统筹整合的持续推进,国家对涉农资金管理的规范和监督力度也不断加强。2021 年《“十四五”国家审计工作发展规划》发布,将“三农”资金管理作为审计重点,强调要重点关注惠农政策落实情况,加强对农业农村领域的专项资金使用、项目实施以及政策落实执行的审计。与此同时,《乡村振兴促进法》《粮食安全保障法》的颁布,从法律层面明确了“三农”投入领域的国家职能,并围绕财政支持、金融服务等作出了相对全面的明确规定,将诸多具有正向激励的乡村振兴政策加以延续和发展,实现了乡村振兴资金保障的法制化和常态化。

二、完善乡村振兴资金投入机制的深层认识

完善乡村振兴资金投入机制,要坚持以目标导向和问题导向相结合,从可持续、有效率、全局性的高度出发,围绕价值良性循环、政府和市场的关系、城乡融合发展 3 个维度,深化对乡村振兴资金投入机制的认识,找准完善乡村振兴资金投入机制的关键问题,从而有力保障乡村全面振兴不断取得实质性进展,见图 1。

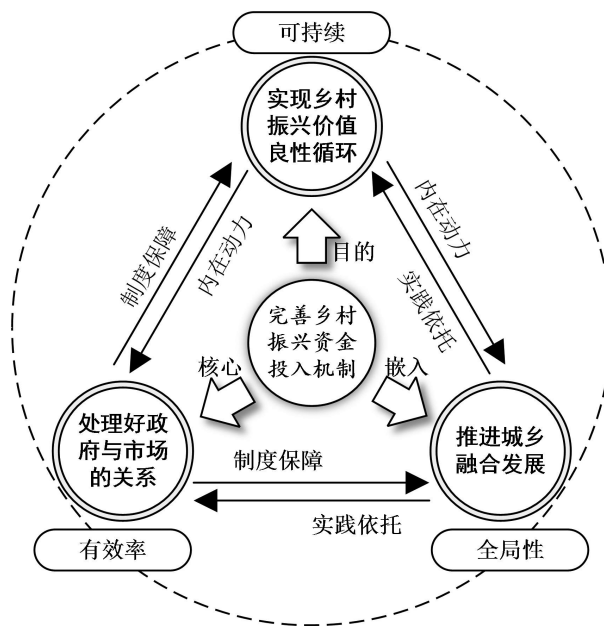


图1 完善乡村振兴资金投入机制的核心要义

(一) 完善乡村振兴资金投入机制必须以实现乡村振兴的价值良性循环为目的

乡村振兴的价值良性循环,是以乡村全面振兴为目标,通过财政、金融、社会资本、农民自有资金等多元投入,推动产业发展,促进农民增收,实现乡村经济不断增长,进而吸引更多资金持续性投入乡村的动态发展过程。

第一,价值创造是资金投向乡村的重要驱动力。农业本身是一个规模小、风险大的弱质产业,难以通过传统经营模式创造足够的价值吸引资本投入。数据显示,我国农林牧渔业销售利润

^⑤ 参见:2021 年涉农资金统筹整合综合绩效评价报告[EB/OL]. (2022-12-30) [2025-07-07]. http://czt.shandong.gov.cn/art/2022/12/30/art_10604_10311855.html.

^⑥ 参见:广东大力推进涉农资金统筹整合改革 每年度超 300 亿元支持乡村全面振兴[EB/OL]. (2022-05-19) [2025-07-07]. http://czt.gd.gov.cn/mtgz/content/post_3932897.html.

率从2017年的7.6%下滑到2023年的0.7%，下降幅度为90.79%^⑦。同期，无论大型农业企业还是小型农业企业，平均净资产收益率均呈现持续下降趋势，全行业整体价值创造能力和盈利水平正在降低^⑧。在当前全球经济低迷和生产成本上升的双重挤压下，社会流动性偏好明显增强。根据中国人民银行数据，截至2024年12月，我国广义货币即M2的余额为313.53万亿元，狭义货币即M1的余额为67.10万亿元，狭义货币占广义货币的比重为21.4%，月末人民币存款余额达到302.25万亿元，同比增长6.33%，有大量资金以存款形式沉淀在银行体系，尚未找到合适的投资目标和投资渠道。农业农村是大有可为的广阔天地，这种“大有可为”体现在乡村蕴含的丰富价值上，但乡村的生态价值、文化价值及社会价值不是天然显现的，需要通过机制创新和市场途径挖掘并转化，将潜在价值转变为实际收益，才能真正形成对资本的吸引力。因此，如何发掘乡村发展潜力，培育乡村发展的根本优势和核心竞争力，是加快完善乡村振兴资金投入机制必须解决的关键问题。

第二，价值良性循环是资金持续流入乡村的关键所在。乡村振兴资金投入的可持续性建立在价值创造与再投入的良性循环基础之上。初始资金投入乡村后，通过产业发展和基础设施建设创造经济价值，实现资金增值，这部分增值转化为新的资本积累，为后续发展提供内生动力，并且当乡村展现出良好的发展势头和投资回报，对外部资金的吸引力会进一步增强，最终形成内生发展与外部支持相互促进的可持续发展模式。但现实中受地方政府政绩导向或政策效果扭曲等多重因素影响，“重投入轻循环”的现象普遍存在，造成了严重的资金浪费。根据《2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，在重点审计的16省46县的乡村建设行动实施情况中，投入69.29亿元建设的2761个项目因配套缺失、重建轻管等闲置，27县415个项目烂尾或建成后即拆除，造成

6.13亿元损失浪费，24县投入11.23亿元给公路沿线民房刷墙加顶搞形象工程。乡村振兴资金投入应被视为一个动态循环，而非静态的单向投放过程。若仅仅侧重于资金投入的规模和速度，而忽视了建立价值反馈和循环机制，便无法实现乡村经济规模的扩大和乡村的自我增值与发展，只会使乡村陷入“短期繁荣、长期衰退”的发展困境。

（二）处理好政府与市场的关系是完善乡村振兴资金投入机制的核心问题

如何正确处理政府和市场的关系，是我国社会主义市场经济体制改革的核心问题。完善乡村振兴资金投入机制需放置在农村经济体制改革的背景之中去审视，理顺政府和市场的关系，实现市场的“有效性”和政府的“有为性”有机结合。

一是保障乡村振兴资金投入离不开政府积极有为的因势利导。更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情。乡村振兴项目往往涉及面广、工程量大，在土地利用方式变更、产业结构调整、环境保护措施实施等方面容易产生矛盾，并且受乡村社会结构变迁和价值观念多元化的影响，乡村振兴参与主体间的利益协调难度加大，需要政府发挥好统筹协调作用。同时，乡村投资市场比较收益较低，存在着交易费用过大、信息不对称和高风险等现实挑战。资本的逐利性决定了其倾向于流向能够获得高回报率的领域或地区，这便导致乡村往往无法获得外部资金的青睐，而且仅凭乡村自身力量也很难在短期内打破发展瓶颈，因此必须充分发挥政府的作用，依托财政支持和政策引导，撬动金融和社会资本有序流入。

二是保障乡村振兴资金投入需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。发挥市场在资源配置中的决定性作用是高水平社会主义市场经济体制的核心。虽然政府干预在短期内能迅速推动

^⑦ 数据来源：国务院国有资产监督管理委员会。

^⑧ 国务院国有资产监督管理委员会的数据显示，2017年大型农业企业的平均净资产收益率为5.6%，2023年下降为2.2%；2017年小型农业企业的平均净资产收益率为1.2%，2023年下降为0.2%；2017—2023年全行业平均净资产收益率下降80.96%。

乡村发展,但若“大包大揽”,长此以往,却容易带来市场机制的扭曲以及资源配置效率的下降。具体而言,当市场主体发现迎合政府意志比满足市场需求更易获取资源时,其经营行为便容易转为以政策寻租为导向,扭曲正常的市场竞争。近年来,在宏观政策对金融支农越来越系统和深入的要求下,大型商业银行进一步向“三农”领域下沉,为完成考核任务,部分银行凭借其规模经济带来的价格优势和产品服务优势,不断“收割”资产质量较好的农村金融客户资源,挤压中小银行生存空间。自 2021 年第一季度开始,农村商业银行、农村合作银行等农村中小金融机构的总资产和总负债的增速出现下滑,到 2024 年第四季度已经从 11.9% 下降到了 6%,且总资产和总负债占银行业金融机构的比例相比于大型商业银行也处于波动下滑态势^⑨。更进一步而言,扭曲的市场环境还会吸引更多投机型市场主体的进入。在短期政策红利驱使下,若并无长期发展意图的市场主体大量涌入农业农村领域,当政策支持力度减弱或调整方向时,这些下沉到农业农村的市场主体将面临损失风险,甚至退出市场^[24]。大规模的亏本“跑路”,造成的是资源浪费和更加严重的社会问题。如此,本应用于激活农村经济、推动产业发展的涉农资金被不断转化成为地方政府的政治收益和少数主体的经济收益,未能发挥投资农村、服务乡村振兴战略的作用,而会加重地方政府债务负担。因此,更好地统筹有为政府和有效市场的关系是优化乡村资金配置和提升投入价值必须面对的关键命题,也是完善乡村振兴资金投入机制过程中的基本遵循原则。

(三)完善乡村振兴资金投入机制必须深度嵌入城乡融合发展进程

做好乡村振兴战略这篇大文章,必须走城乡融合发展之路。城与乡是社会经济活动的两大空间载体,振兴乡村,不能就乡村论乡村,完善乡村振兴资金投入机制也需要从全局性视角出发,在推进城乡融合发展的进程中去深入思考和整体

谋划。

首先,缩小城乡发展差距是引导资金有效流向乡村的关键所在。长期以来的“重城轻乡”导致城乡经济社会发展产生巨大差距。城市因规模效应和集聚效应,形成了较高的资金回报预期,造成资金在城市高度集聚而不愿向乡村流动。同时大量乡村资金随着人口迁移而持续外流,或通过金融机构从农村转移到城镇。2013 年以来,农村信用社、农村商业银行和邮储银行三大涉农金融机构年均资金净流出规模达到 528 亿元、6 003 亿元、286 亿元^[25]。相当规模的农村储蓄资金被金融机构用于支持城市大型企业发展,甚至是地区外投资项目,导致农村金融逆向流至城市。这种资金要素配置的失衡在一定程度上制约了乡村发展活力。破解这一发展困境,需要逐步改善乡村基础设施条件,优化产业结构和布局,推动乡村经济发展质量逐步提升,实现城乡发展统筹推进。

其次,推进城乡融合发展为资金投入提供长期稳定的制度环境。简单以工业反哺农业、以城市统筹乡村、从外部助力“三农”,乡村作为各种政策和补贴的接受者,依然处于从属地位,缺乏发展的平等性、自主性和内生性。推动城乡要素一体化建设、消除城乡制度性壁垒等成为改善这一局面的关键。近年来,从乡村旅游到生态产业实践,城乡融合发展在推进资金向乡村流动方面发挥积极作用。2024 年第一季度,农村地区接待游客近 8 亿人次,创同期历史新高^⑩,乡村旅游已成为城市资金流向乡村的重要渠道。与此同时,随着对生态保护的越发重视与生态产品价值实现机制探索的深入推进,碳汇、水土保持等生态产品价值实现机制也正在逐步建立,这将推动乡村地区生态价值的经济转化,促进资金在城乡之间转移。截至 2024 年 11 月,全国已有 24 个省(自治区、直辖市)建立了 28 个跨省流域生态保护补偿机制,50% 左右的森林、草原已纳入补偿范围,近三分之一的县纳入重点生态功能区转移支付范围,2 亿多

^⑨ 数据来源:国家金融监督管理总局。

^⑩ 参见:《中国乡村旅游发展白皮书 2024》。

农牧民享受到补偿政策^①。完善乡村振兴资金投入机制,离不开城乡融合发展的大背景。深入推进城乡融合发展,推动乡村资源优势向经济优势转化,乡村便不必再单纯依赖外部“输血”,而是可以凭借自身优势吸引更多发展资源。

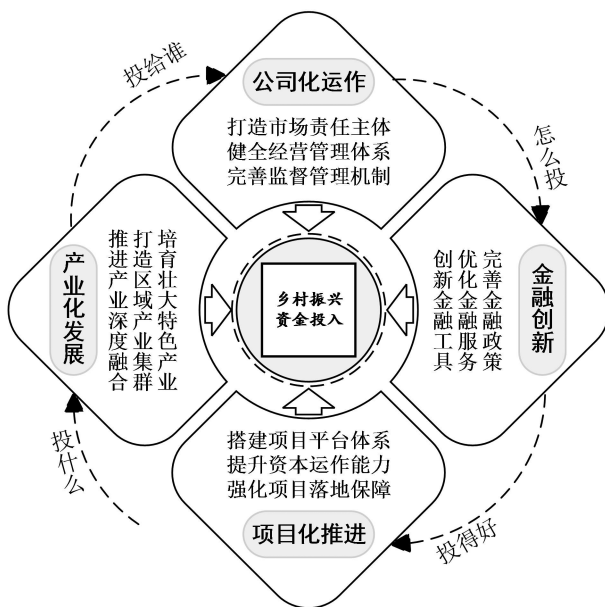
(四)深刻把握乡村振兴资金投入机制三个维度之间的关系

实现乡村振兴价值良性循环、处理好政府和市场的关系、推进城乡融合发展之间具有紧密逻辑关联,三者相互支撑、相互促进,共同构建起完善乡村振兴资金投入机制的核心要义。首先,实现乡村振兴价值良性循环是处理好政府和市场的关系、推进城乡融合发展的内在动力。乡村振兴价值良性循环的实现过程是涵盖价值发现、价值创造、价值实现和价值分配的动态过程,通过全面挖掘和释放乡村蕴含的多元价值,可为城与乡创造供需对接的有效窗口,促进城乡之间互联互通、互补互融。在这一循环过程中,乡村发展会接连产生实践反馈和新的发展诉求,形成对治理结构的重构压力,促使政府与市场在功能定位、边界划分及作用发挥上不断调整。其次,处理好政府和市场的关系是实现价值良性循环、推进城乡融合的制度保障。作为配置资源的重要手段,政府是“看得见的手”,过度干预会抑制市场活力,使乡村陷入单纯靠外部资源机械输入的被动发展状态;市场是“看不见的手”,在缺乏政府有效调控的情况下,其运行机制往往导致资金配置偏向经济效益最大化的区域,乡村会因基础设施薄弱、人才缺乏等先天劣势被逐渐边缘化,违背城乡融合发展的时代要求。最后,推进城乡融合发展为实现乡村振兴价值良性循环、处理好政府和市场的关系提供了实践依托。一方面,城乡融合发展过程本质上是乡村价值不断被发掘与实现的过程,破除城乡二元结构,改变乡村要素单向流出格局,可有效激活农村资源,有序聚合城乡要素,为乡村带来更多的发展机会;另一方面,推进城乡融合发展强调要发挥政府的统筹作用,但政府统筹只是重要手段之一,关键还需要依靠体制机制创新,充分发挥

市场在城乡资源配置中的决定性作用^[26],政府引导和市场调节是否有效终会在城乡融合发展的进程中得到检验和体现。

三、完善乡村振兴资金投入机制的实践方略

实施乡村振兴战略既要真刀真枪地干,也要真金白银地投。本部分在深入把握乡村振兴资金投入机制三大核心要义基础上,立足当前乡村振兴资金投入已初具规模的现实情况,遵循“投什么—投给谁—怎么投—投得好”的逻辑主线,从产业化发展、公司化运作、金融创新、项目化推进四个方面,构建完善乡村振兴资金投入机制的实践路径框架(见图2)。



(一)以产业化发展夯实乡村振兴资金投入的基础支撑

发展是第一要务,乡村振兴首先要靠产业。产业化发展不仅可以促进农民增收、增强农业农村内生发展动力,还可以吸引外部资金投入、拓宽资金投入渠道,从而明确了“投什么”的问题。因此,要坚持以特色产业为基础、以产业集群为支撑、以产业融合为方向,全面提升乡村产业发展质效,不断增强对资金的吸引力和承载力。

第一,培育壮大特色产业,提升乡村产业的资

^① 参见:我国生态保护补偿制度不断健全[EB/OL]. (2024-11-27) [2025-07-07]. https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202411/content_6989654.htm.

金吸引能力。为推动乡村全面振兴,各地纷纷加强“一村一品、一镇一特、一县一业”建设,但产业同质化和附加值较低仍制约着资金流入^[27]。对此,必须在“特”字上下功夫,明确地域特色与文化特色,对接市场需求,完善产品质量标准并加强品牌体系建设,以“做精做强”取代一味地“做大做强”,形成产业与资金的良性互动。第二,打造农业产业集群,提高乡村产业的资金造血能力。2023年,全国新建、续建91个优势特色产业集群,培育139个产值超100亿元、14个超500亿元、3个超1000亿元的全产业链集群,带动从业农民人均可支配收入增加4000多元,并且培育的4068个乡村特色产业专业村镇实现了总产值超9000亿元^②。农业产业集群的打造不仅可以优化资金投入结构,还能创造持续性资金回报。因此,要因地制宜建设现代产业园和农产品加工技术集成基地,吸引优质企业和重点项目向县城、县城重点乡镇集中,科学推动特色种植养殖向前端种业研发和后端精深加工、冷链物流、市场营销等环节延伸,切实提升农产品附加值,最大限度地将产业发展带来的综合效益留在乡村。第三,推进产业深度融合,增强乡村产业的资金承载能力。打破传统产业边界,促进不同产业渗透与重组,能够创造新的投资空间和资本增值点。一方面,要在构建现代农业生产体系、夯实农业产业基础上,拓展农业非生产功能,秉持“宜融则融”原则促进农文旅深度融合,推动观光经济向研学教育、定制农业等体验经济转型升级,打破“一次性消费困境”;另一方面,要把握数字化发展新机遇,创新运用短视频、直播等新媒体形式,形成以信息化驱动的产业融合,如推动电商直播与乡村特色产业结合,发展“直播+生产”“直播+体验”等新业态,利用大数据、人工智能为引擎推动农业生产、农产品流通和农村服务的智能化升级。

(二)以公司化运作强化乡村振兴资金投入的主体建设

市场主体是经济的力量载体,保市场主体就是保社会生产力。从新农村建设到乡村振兴,国

家各部门向乡村的大规模投资已经形成了几百亿的设施性资产^[28]。在经济增速放缓的背景下,盘活乡村大量沉淀资产、提振外部资本投资信心的任务无法依靠个体完成,需要发挥政府引导作用,推动现代化企业建设,回答好“投给谁”的问题,实现市场对接有主体、资金投入有收益、投资安全有保障。

首先,打造市场责任主体,增强资金投资信心。公司化的运作方式要求明确市场主体责任定位,有利于提升资金使用的规范性和透明度,确保资金流转高效、资金风险可控,增强投资方对项目可持续运营和资金回报的信心。建议结合国有企业主责主业、投资方向和发展意愿,继续发挥国有企业引领作用,同时要因地制宜引入高附加值“农土特”种养加工、休闲文旅等民营企业扎根乡村,探索“单村独资”“联村合作”“整乡组团”等多种集体经济公司化改革模式,并着力培育一批“懂经营、善管理”的农民企业家,以规范化经营增强外部资金投资信心。

其次,健全经营管理体系,优化资本收益分配。资本下乡可弥补生产要素短板,但也可能产生“以大挤小”的挤出效应。涉农企业活动常涉及农民土地承包权、集体资产股权等特殊权益,一旦经营不善或退出不当,不仅会削弱外部资金投资信心,还会损害农民切身利益。为发挥公司化运作优势,一方面,可支持村民以土地、资金、闲置房屋等资源资产形式入股,引导家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业等经营主体参与产业发展,在契约式、分红式、股权式利益联结形式上持续创新,推动收益反哺乡村、分红惠及村民;另一方面,要综合考虑涉农公司在组织成员、产权关系、股权设置等领域的特殊性,建立健全适应其经营模式与经营特点的退出机制、破产法规,明确清算流程和责任划分,确保退出过程的公平性和透明度,最大限度降低退出成本和社会影响。

最后,完善监督管理机制,防范各类资产流失。伴随着农村集体产权制度改革不断推进,乡村各类资产的清产核资工作也取得了积极进展,但集体资产流失、侵占和农民权益受损等现象仍

^② 参见:中央一号文件鼓励各地发展特色产业、打造乡土特色品牌——让乡村“土”味香飘更远[EB/OL]. (2024-02-27) [2025-07-07]. https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6934395.htm。

不时出现^[29],使资金的安全性和效益受到考验。因此要依托既有的改革成果,由相关部门持续动态监管农村集体经济组织的资产和资金流向,并建立健全村级集体资产处置公告、征询、决策、执行和监督机制,保障村集体及村民的参与权、知情权和监督权,切实保障村集体资源资产保值增值,营造公开透明、资金安全、运行高效的乡村振兴环境,让各类资金都能用得稳、见得效。

(三)以金融创新放大乡村振兴资金投入的杠杆效应

金融活,经济活;金融稳,经济稳。创新金融手段是推动城乡资金流动的重要媒介,回答了“怎么投”的问题。农村金融市场因农业生产周期长、季节性强、资产评估和变现难度大、信用信息体系不完善等带来的高经营风险而具有显著特殊性。这些特征使得在纯市场化运作模式下,传统金融机构和金融产品难以有效满足农村融资需求,造成金融资源在城乡间配置的结构失衡。破解农村金融难题,需要充分发挥政府在金融资源配置中的引导作用,推动金融工具健全、金融服务优化、金融政策完善,放大乡村振兴资金投入。

第一,创新金融工具,优化乡村投融资的杠杆传导效应。近年来,金融支持乡村振兴的力度不断加大,但农村金融市场产品和服务供给单一,农村中小金融机构业务发展滞后等问题较为突出,制约了金融资源对乡村振兴的带动作用^[30]。为破解这一困境,要重点拓展实物资产抵押范围,支持动产、仓单、应收账款质押和农业保单融资等信贷业务。推动乡村保险“扩面、增品、提标”,通过市场化竞争优化费率定价,推动保险经营从“承保+理赔”向“承保+减损+赋能+赔付”转变,提升县域机构在人员、网点、技术与应急等方面的服务能力。创新发行乡村振兴项目的专项债券,基于资金回流实际情况灵活设置债券期限与还本利息,确保债务结构与项目收益相匹配,探索专项债券与市场化融资工具结合模式。

第二,优化金融服务,提升乡村金融的资源配置效能。尽管乡村金融环境不断改善,但“惧贷”“避

贷”的传统观念仍广泛存在,且农村地区的信用意识相对薄弱,违约处置难度大、成本高。2022年农村商业银行不良贷款率为3.22%,较上一年下降0.41%,但仍高于商业银行平均水平^③。推动农村金融服务高质量发展,要加强金融知识普及和风险管理教育,完善守信激励和失信惩戒机制,运用大数据、人工智能持续推进金融服务数字化转型,围绕主体、产业、抵押物等核心特征精准开展业务,全面拓展农业生产、加工、销售、休闲农业等各具特色的全产业链金融服务场景,打造“信息汇合”“供需撮合”的线上数字平台,构建线上线下有机融合的综合金融服务体系。

第三,完善金融政策,构建乡村金融发展的长效保障机制。建立健全层层负责的标准化业务监督和履职尽责制度,构建以服务乡村振兴为核心的金融机构差异化绩效评价体系,坚决避免“换汤不换药”式的表面创新和“套娃式”的产品设计,防止为完成指标要求而进行的盲目放贷和诱导借贷行为,实现金融监管全覆盖。

(四)以项目化推进强化乡村振兴资金投入的质量效益

以项目化方式推进乡村振兴是实现各方资金加速汇聚和高效利用的有效策略,解决如何“投得好”的问题。项目化推进能够通过明确投资方向、细化实施路径、量化预期效益,降低信息不对称,提高资金供需双方匹配效率,并通过标准化管理实现多元主体协同和资金优化配置,提升资金使用的质量和效益。

首先,搭建项目平台体系,提高资金配置效率。在乡村振兴项目推进过程中,部分地区存在着盲目照搬其他地区经验、忽视本地资源禀赋和发展基础等问题,导致项目“建而不成、成而不用”;或存在着重短期效应、轻长远发展的倾向,造成项目管理粗放、监管不到位。对此,在初始的功能布局规划之时便要立足乡村特色资源和区位优势,按照“功能互补、联动发展”原则,统筹布局现代农业聚集区、农产品精深加工区、乡村文旅示范区等功能板块,形成协同发展的空间布局。坚持

^③ 参见:全国农村中小银行机构行业发展报告(2023)[EB/OL].(2023-11-06)[2025-07-07].<https://www.china-cba.net/Index/showcatid/14/id/42621.html>.

以群众为主体,严格评估并优先筛选群众需求迫切、兼顾生产效率提升和生活条件改善的项目,分类分层打造具有长远影响、增强发展后劲的项目。

其次,提升资本运作能力,做大项目资金规模。依托当地企业组建专业化团队对接投融资机构,及时掌握产业政策、投资导向和市场需求等关键信息,前瞻性地策划包装一批具有吸引力、可行性及市场竞争力的乡村振兴资本运作项目。一方面,充分用好天使投资、风险投资、私募股权投资和政府投资基金等多元资本,积极引入耐心资本,确保项目在各发展阶段都能获得匹配的资金支持;另一方面,根据项目发展各阶段特点,优化项目运营模式,统筹运用股权融资、资产证券化等融资工具,挖掘项目收益权、特许经营权等创新型融资价值,取得合理的乡村振兴项目溢价。

最后,健全项目落地保障,强化资金绩效监督。制定出台乡村振兴项目及项目平台的长期管理办法,对于重大项目实施“绿色通道”和“容缺受理”。建立项目推进督查督办制度,定期调查项目进展,完善多方参与的意见征集渠道,及时研判解决项目实施中的问题,确保快速响应和有效处置,切实保障乡村振兴资金的精准投放和高效运行。

参考文献:

- [1]贺力平,魏后凯,何平等. “金融助力高质量发展”编委笔谈[J]. 金融评论, 2023(3): 1-18, 125.
- [2]杨骞,祝辰辉. 乡村振兴的中国道路:特征、历程与展望[J]. 农业经济问题, 2024(2): 4-17.
- [3]余春苗,任常青. 农村金融支持产业发展:脱贫攻坚经验和乡村振兴启示[J]. 经济学家, 2021(2): 112-119.
- [4]罗建章,周立. 强人强村:选优配强促进强村富民的实践逻辑:来自浙江“千万工程”乡村人才队伍建设的案例分析[J]. 中国农村经济, 2024(6): 94-116, 189-190.
- [5]姜棣峰,龙花楼,唐郁婷. 土地整治与乡村振兴:土地利用多功能性视角[J]. 地理科学进展, 2021(3): 487-497.
- [6]张亚平. 科技引领脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接[J]. 中国科学院院刊, 2020(10): 1211-1217.
- [7]张玉成,吴威,代锋,等. 关于科技助力南方乡村振兴智慧农业发展模式的思考[J]. 中国科学院院刊, 2024(3): 563-571.
- [8]公茂刚,李汉瑾. 百年探索:中国共产党财政支农政策演进逻辑与趋势[J]. 地方财政研究, 2021(8): 47-57, 85.
- [9]王修华,余琳慧,彭德荣. 党的十八大以来我国金融支农政策的演进特征与发展趋势[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2024(1): 5-21, 205.

[10]李军国. 着力破解财政、金融支持乡村振兴的瓶颈问题[J]. 中国发展观察, 2021(22): 58-61.

[11]张志元,吕海霞. 乡村振兴中的投融资困境及突破方向[J]. 理论学刊, 2022(5): 104-111.

[12]毛世平,张琳,何龙娟,等. 我国农业农村投资状况及未来投资重点领域分析[J]. 农业经济问题, 2021(7): 47-56.

[13]杜志雄,高鸣. 新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择[J]. 农业经济问题, 2023(9): 4-18.

[14]曹慧. 农业领域推进政府和社会资本合作的态势与取向观察[J]. 改革, 2019(2): 64-73.

[15]杜志雄,张红宇,朱晶,等. 进一步深化农村改革,完善强农惠农富农支持制度:权威专家研究阐释2024年中央经济工作会议和中央农村工作会议精神[J]. 中国农村经济, 2025(2): 3-19.

[16]叶兴庆. 解决钱从哪里来:创新乡村振兴投入机制[N]. 经济日报, 2018-10-09(15).

[17]申学锋. 创新乡村振兴投融资机制[N]. 学习时报, 2025-01-15(2)

[18]刘振伟. 建立稳定的乡村振兴投入增长机制[J]. 农业经济问题, 2019(5): 4-8.

[19]夏征农,陈至立. 《辞海(典藏本第六版)》[M]. 上海:上海辞书出版社, 2011: 1972.

[20]赵鼎新. 论机制解释在社会学中的地位及其局限[J]. 社会学研究, 2020(2): 1-24, 242.

[21]张明军,李天云. 中国协商民主机制的内容体系与健全路径[J]. 政治学研究, 2025(1): 13-27, 185-186.

[22]于法稳. “十四五”时期农村生态环境治理:困境与对策[J]. 中国特色社会主义研究, 2021(1): 44-51, 2.

[23]慕良泽,赵勇. 中国共产党“三农”战略:百年回溯与展望[J]. 中国农村观察, 2021(3): 2-14.

[24]周振. 工商资本参与乡村振兴“跑路烂尾”之谜:基于要素配置的研究视角[J]. 中国农村观察, 2020(2): 34-46.

[25]贾晋. 乡村振兴战略的金融供给[J]. 财经科学, 2024(4): 7-10.

[26]魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J]. 中国农村经济, 2020(6): 5-8.

[27]黄季焜,廖文梅. 特色产业助力乡村全面振兴:特征、挑战与对策[J]. 人民论坛, 2024(20): 64-68.

[28]温铁军,陈高威. 破局乡村振兴:中国式农业农村现代化的11个思考[M]. 重庆:重庆出版社, 2023: 232-235.

[29]张晴羽,周密. 农村集体经营性资产入市发展的机理与困境:基于欠发达地区D县的案例调查[J]. 农业经济问题, 2024(11): 20-32.

[30]温涛,何茜. 全面推进乡村振兴与深化农村金融改革创新:逻辑转换、难点突破与路径选择[J]. 中国农村经济, 2023(1): 93-114.

(本文责编:默 黎)