



2022 年中央一号文部署农业重点工作，债市有望持续发挥助力作用

高畅 | 技术研究部（研究院） | 010-67413349 | research@dagongcredit.com

2022 年 2 月 28 日

2022 年 2 月 22 日，《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》（即“2022 年中央一号文”）正式发布，这是自 2004 年以来中央一号文连续第 19 年聚焦“三农”工作。

2022 年中央一号文在延续以往工作部署的基础上更加突出短期任务，强调保障粮食安全、坚决守住不发生规模性返贫的两个底线思维。作为指导全年农业工作的纲领性文件，2022 年中央一号文提出了八个方面的重点工作，一是全力抓好粮食生产和重要农产品供给，二是强化现代农业基础支撑，三是坚决守住不发生规模性返贫底线，四是聚焦产业促进乡村发展，五是扎实稳妥推进乡村建设，六是突出实效改进乡村治理，七是加大政策保障和体制机制创新力度，八是坚持和加强党对“三农”工作的全面领导。从内容上来看，2022 年中央一号文的部署延续了之前中央一号文的大方向。在 2021 年中央一号文中，中央已为十四五规划和二〇三五年远景目标的重点工作指明方向，2022 年中央一号文在此基础上更加突出短期的年度性任务，具有较强的针对性和导向性。同时，2022 年中央一号文重点突出强调了两个底线思维，一个是牢牢守住保障国家粮食安全的底线，坚持粮食生产的自主性，确保“中国人的饭碗任何时候都牢牢端在自己手中”，严守 18 亿亩耕地红线、确保粮食产量在 1.3 万亿斤以上；另一个是不发生规模性返贫的底线，精准监测返贫风险，开展巩固脱贫成果后评估工作，强调依靠发展改善脱贫群众生活以巩固脱贫攻坚成果。

在投入保障上仍将继续保持较强的财政和金融支持力度，引导资金流向乡村振兴领域。对于乡村振兴的配套支持政策，2022 年中央一号文强调加大政策保障和机制体制的创新力度，提出了扩大乡村振兴投入、强化乡村振兴金融服务、加强乡村振兴人才队伍建设、抓好农村改革重点任务落实的四点措施，基本延续了以往财政支持政策和金融支持政策的指导方向。

财政支持方面，政府部门将继续发挥财政投入的引领作用，扩大一般公共预算对于乡村振兴的资金支持，优先保障农业农村领域，中央预算内投资向农业农村领域倾斜。同时进一步强化地方政府的投入力度，压实地方政府投入责任，提出利用土地出让收入、地方政府债两种方式拓展开源渠道，通过考核督促地方政府提高土地出让收入用于农业农村的比例，并支持地方政府发行募集资金用于乡村振兴项目的地方政府债，要求地方政府加强乡村振兴领域的优质项目储备。其中，针对地方政府债的部署，2021 年中央一号文对用于乡村振兴的支出安排进

行了详细阐述,明确要求地方政府一般债安排部分资金投向易地扶贫搬迁和乡村振兴项目建设、地方政府专项债有序扩大用于乡村振兴的发行规模。而 2022 年中央一号文中关于地方政府债的表述相对精炼,重点强调了优质项目的储备问题,并在此基础上提出要强化预算绩效管理和监督问题。

表 1 近五年中央一号文关于财政支持乡村振兴的相关部署	
年份	相关表述
2018	建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度, 公共财政更大力度向“三农”倾斜,确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。 优化财政供给结构,推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合,增加地方自主统筹空间,加快建立涉农资金统筹整合长效机制。 充分发挥财政资金的引导作用,撬动金融和社会资本更多投向乡村振兴。支持地方政府发行一般债券用于支持乡村振兴、脱贫攻坚领域的公益性项目。 稳步推进地方政府专项债券管理改革,鼓励地方政府试点发行项目融资和收益自平衡的专项债券,支持符合条件、有一定收益的乡村公益性项目建设。规范地方政府举债融资行为,不得借乡村振兴之名违法违规变相举债。
2019	优先保障“三农”资金投入,坚持把农业农村作为财政优先保障领域和金融优先服务领域,公共财政更大力度向“三农”倾斜。 地方政府债券资金要安排一定比例用于支持农村人居环境整治、村庄基础设施建设等重点领域。
2020	加大中央和地方财政“三农”投入力度, 中央预算内投资继续向农业农村倾斜, 确保财政投入与补上全面小康“三农”领域突出短板相适应。 地方政府要在一般债券支出中安排一定规模支持符合条件的易地扶贫搬迁和乡村振兴项目建设。各地应有序扩大用于支持乡村振兴的专项债券发行规模。 中央和省级各部门要根据补短板的需要优化涉农资金使用结构。按照“取之于农、主要用之于农”要求,抓紧出台调整完善土地出让收入使用范围进一步提高农业农村投入比例的意见。
2021	继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域。中央预算内投资进一步向农业农村倾斜。 制定落实提高土地出让收益用于农业农村比例考核办法,确保按规定提高用于农业农村的比例。各地区各部门要进一步完善涉农资金统筹整合长效机制。 支持地方政府发行一般债券和专项债券用于现代农业设施建设和乡村建设行动,制定出台操作指引,做好高质量项目储备工作。发挥财政投入引领作用,支持以市场化方式设立乡村振兴基金,撬动金融资本、社会力量参与,重点支持乡村产业发展。
2022	继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域, 中央预算内投资进一步向农业农村倾斜, 压实地方政府投入责任。加强考核监督,稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例。 支持地方政府发行政府债券用于符合条件的乡村振兴公益性项目。提高乡村振兴领域项目储备质量。强化预算绩效管理和监督。
数据来源: 2018年-2022年中央一号文, 大公国际整理	

金融支持方面, 2022 年中央一号文提出要强化乡村振兴金融服务, 整体上延续之前对于金融领域支持乡村振兴的安排部署, 重点强调了金融供给的激励和考核机制, 对于涉及乡村振兴业务的金融机构加大支农支小再贷款、再贴现支持力度, 实施更加优惠的存款准备金政策, 通过对金融机构服务乡村振兴进行考核评估, 督促金融机构探索并积极开展乡村振兴领域的相关业务。2022 年中央一号文加强了对乡村金融基础设施建设的部署, 针对性地提出了要完善乡村振兴金融服务统计制度、加强农村金融知识普及教育和金融消费者权益保护。作为金融进入乡村的基本保障, 基础设施建设的发展程度将决定金融进入乡村的深度, 近年来日益受到重视, 相关改革举措逐步落地, 为金融资源下沉走进乡村创造了有利条件。深入开展农村信用体系建设也再次被提及, 对 2021 年中央一号文“用 3 年时间基本建成比较完善的新型农业经营主体信用体系”部署进一步落实。此外,

2022 年中央一号文亦提出要加快农村信用社改革、稳妥化解风险相关风险、强化涉农信贷风险市场化分担和补偿、发挥好农业信贷担保作用，充分考虑到乡村金融体系建设仍在持续完善中，具有信用风险相对较高的特征，在加大金融服务乡村振兴支持力度的同时仍需关注风险的防范与处置。

表 2 近五年中央一号文关于金融支持乡村振兴的相关部署	
年份	相关表述
2018	健全适合农业农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足乡村振兴多样化金融需求。 要强化金融服务方式创新 ，防止脱实向虚倾向，严格管控风险，提高金融服务乡村振兴能力和水平。抓紧出台金融服务乡村振兴的指导意见。加大中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部对乡村振兴支持力度。明确国家开发银行、中国农业发展银行在乡村振兴中的职责定位， 强化金融服务方式创新，加大对乡村振兴中长期信贷支持。推动农村信用社省联社改革 ，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定，完善村镇银行准入条件，地方法人金融机构要服务好乡村振兴。 普惠金融重点要放在乡村 。推动出台非存款类放贷组织条例。制定金融机构服务乡村振兴考核评估办法。支持符合条件的涉农企业发行上市、新三板挂牌和融资、并购重组，深入推进农产品期货期权市场建设， 稳步扩大“保险+期货”试点，探索“订单农业+保险+期货（权）”试点 。改进农村金融差异化监管体系，强化地方政府金融风险防范处置责任。
2019	打通金融服务“三农”各个环节，建立县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制，实现普惠性涉农贷款增速总体高于各项贷款平均增速。 推动农村商业银行、农村合作银行、农村信用社逐步回归本源，为本地“三农”服务 。研究制定商业银行“三农”事业部绩效考核和激励的具体办法。 用好差别化准备金率和差异化监管等政策 ，切实降低“三农”信贷担保服务门槛， 鼓励银行业金融机构加大对乡村振兴和脱贫攻坚中长期信贷支持力度 。支持重点领域特色农产品期货期权品种上市。
2020	强化对“三农”信贷的货币、财税、监管政策正向激励 ，给予低成本资金支持，提高风险容忍度，优化精准奖补措施。对机构法人在县域、业务在县域的金融机构，适度扩大支农支小再贷款额度。 深化农村信用社改革 ，坚持县域法人地位。加强考核引导，合理提升资金外流严重县的存贷比。 鼓励商业银行发行“三农”、小微企业等专项金融债券 。落实农户小额贷款税收优惠政策。符合条件的家庭农场等新型农业经营主体可按规享受现行小微企业相关贷款税收减免政策。合理设置农业贷款期限，使其与农业生产周期相匹配。发挥全国农业信贷担保体系作用，做大面向新型农业经营主体的担保业务。推动温室大棚、养殖圈舍、大型农机、土地经营权依法合规抵押融资。稳妥扩大农村普惠金融改革试点， 鼓励地方政府开展县域农户、中小企业信用等级评价 ，加快构建线上线下相结合、“银担担”风险共担的普惠金融服务体系，推出更多免抵押、免担保、低利率、可持续的普惠金融产品。 抓好农业保险保费补贴政策落实 ，督促保险机构及时足额理赔。 优化“保险+期货”试点模式，继续推进农产品期货期权品种上市 。
2021	坚持为农服务宗旨，持续深化农村金融改革。 运用支农支小再贷款、再贴现等政策工具，实施最优惠的存款准备金率 ，加大对机构法人在县域、业务在县域的金融机构的支持力度，推动农村金融机构回归本源。鼓励银行业金融机构建立服务乡村振兴的内设机构。明确地方政府监管和风险处置责任，稳妥规范开展农民合作社内部信用合作试点。 保持农村信用合作社等县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定 ，做好监督管理、风险化解、深化改革工作。完善涉农金融机构治理结构和内控机制，强化金融监管部门的监管责任。支持市县构建域内共享的涉农信用信息数据库，用 3 年时间基本建成比较完善的新型农业经营主体信用体系。发展农村数字普惠金融。 大力开展农户小额贷款、保单质押贷款、农机具和大棚设施抵押贷款业务 。鼓励开发专属金融产品支持新型农业经营主体和农村新产业新业态，增加首贷、信用贷。加大对农业农村基础设施投融资的中长期信贷支持。 加强对农业信贷担保放大倍数的量化考核，提高农业信贷担保规模 。将地方优势特色农产品保险以奖代补做法逐步扩大到全国。健全农业再保险制度。 发挥“保险+期货”在服务乡村产业发展中的作用 。
2022	强化乡村振兴金融服务。对机构法人在县域、业务在县域、资金主要用于乡村振兴的地方法人金融机构， 加大支农支小再贷款、再贴现支持力度，实施更加优惠的存款准备金政策 。支持各类金融机构探索农业农村基础设施中长期信贷模式。 加快农村信用社改革 ，完善省（自治区）农村信用社联合社治理机制，稳妥化解风险。完善乡村振兴金融服务统计制度，开展金融机构服务乡村振兴考核评估。 深入开展农村信用体系建设，发展农户信用贷款 。加强农村金融知识普及教育和金融消费权益保护。积极发展农业保险和再保

表 2 近五年中央一号文关于金融支持乡村振兴的相关部署

年份	相关表述
	险。优化完善“保险+期货”模式。强化涉农信贷风险市场化分担和补偿，发挥好农业信贷担保作用。
数据来源：2018年-2022年中央一号文，大公国际整理	

债券市场顺应乡村振兴战略积极布局，持续发力帮助农业农村发展拓宽融资渠道。近年来，债市持续发挥直接融资的配置作用服务乡村振兴战略，监管部门不断引导债市完善相关政策及制度、丰富支持乡村振兴发展的债券供给体系，通过市场化手段引导社会资本更多投向乡村振兴、聚焦“三农”发展。2021年，乡村振兴债的发行规则体系进一步细化落地，目前债务融资工具、公司债、地方政府债均结合乡村振兴战略进行了品类扩充，企业债和金融债也推出了募集资金投向“三农”领域的支持乡村振兴相关债券。2021年2月，中央一号文《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确提出支持地方政府发行一般债券和专项债券用于现代农业设施建设和乡村建设行动，首次将募集资金用于乡村振兴的地方政府债由专项债进一步拓宽至一般债。2021年3月，交易商协会发布题为《巩固拓展脱贫攻坚成果 乡村振兴票据助力农业农村优先发展》的公告，以扶贫票据政策和标准为基础，正式推出乡村振兴票据，重点支持乡村产业发展、农民就业增收、农业现代化、乡村建设等项目。2021年5月，农业农村部、国家乡村振兴局印发《社会资本投资农业农村指引（2021年）》，强调增加地方政府一般债、专项债用于现代农业设施和乡村建设行动的规模与比例，并鼓励符合条件的主体发行乡村振兴票据。2021年7月13日，上交所修订《上海证券交易所公司债券发行上市审核规则适用指引第2号——特定品种公司债券》，新增乡村振兴公司债券相关安排，深交所亦同时将原《公司债券创新品种业务指引第3号——扶贫专项公司债券》修订为《公司债券创新品种业务指引第3号——乡村振兴专项公司债券（2021年修订）》，以引导资金投向乡村振兴领域。2021年，我国乡村振兴债券共发行176只，共募集资金1,537.76亿元。其中，地方政府债发行19只，交易所主管乡村振兴专项公司债券发行22只，交易商协会主管乡村振兴票据发行135只，三个券种发行只数分别占比10.80%、12.50%和76.70%。

展望后市，我们认为债券市场作为实体经济直接融资的重要渠道，在中央持续聚焦“三农”、推行乡村振兴战略的背景下有望持续发挥助力作用。一方面，交易所主管的乡村振兴专项公司债券和交易商协会主管的乡村振兴票据仍处于从扶贫债券升级拓展至乡村振兴用途的过渡期，目前不同券种对于乡村振兴债的认定存在一定差异，募集资金投向和募集资金用于乡村振兴的比例要求也不尽相同。在中央全面推进乡村振兴的战略布局下，债券市场亦将不断提升服务国家战

略的能力，在乡村振兴领域进一步发力，引导社会资本支持农村农业发展，预计后续相关规则体系将持续细化完善，市场认可度或进一步提升，乡村振兴债发行量有望持续扩容。另一方面，目前地方政府债的发行主体涵盖地方国有企业、中央国有企业和民营企业，但仍以国有企业为主力，后续在国有资本的带动下进一步撬动社会资本，带动更多民营企业加入乡村振兴领域，将拓宽乡村振兴建设参与主体的范围。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。