# "十四五"時期澳門推動鄉村振興專項債券市場發展支持鄉村振興戰略研究\*

# 楊立孚

中國政法大學民商經濟法學院經濟法專業博士研究生

鄉村振興是黨的十九大提出的戰略目標之一。實施鄉村振興戰略,是全面建設社會主義現代化國家的重大歷史任務,是新時代"三農"工作的總抓手,也是新時代社會主要矛盾轉化背景下推進城鄉融合發展的重要路徑。新時代我國社會主要矛盾已經轉化為人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾。從城鄉關係來看,農業農村發展之後是發展不平衡不充分最突出的表現。近年來,國家先後出台各項惠農政策,三農問題得到了一定的緩解,然而城鄉發展不平衡始終存在,對此,中央關於"十四五"規劃中明確提出縮小區域及城鄉差距將是未來五年的工作重點之一。在國家政策的支持下,農業農村領域存在巨大的投融資需求,鄉村振興債也繼政府財政支持後,為鄉村振興戰略提供強而有力的資金來源。澳門先以鄉村振興地方政府專項債為切入點,推動鄉村振興專項債券市場發展,不但促進澳門經濟朝多元可持續發展的方向推進,更是擴闊澳門債券市場發展,不但促進澳門經濟朝多元可持續發展的方向推進,更是擴闊澳門債券市場廣度和深度,提升本地金融產品在粤港澳大灣區及國際市場的競爭力和吸引力,為投資者提供更多投資選擇的同時,進一步活躍澳門離岸人民幣市場,助力人民幣國際化進程,融入國家發展大局。

2020年11月16日,行政長官在立法會發表題為"強基固本,迎難而進" 的《2021年財政年度施政報告》對推動金融業務多元化提出了新的要求,將債 券市場確定為主要發展方向;加快發展現代金融業,包括加快建設債券市場, 推動金融業務多元發展。國家在"十四五"規劃中提出"支持澳門豐富世界旅

<sup>\*</sup>本文系教育部人文社會科學研究項目 "糧食安全的農田保障制度構建研究" (項目編號:20YJA820010)的階段性成果。

遊休閒中心內涵,支持粵澳合作共建橫琴,擴展中國與葡語國家商貿合作服務平台功能,打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地,支持澳門發展中醫藥製造、特色金融和高新技術產業,促進經濟適度多元發展。"2021年施政報告其中一項主要任務是主動對接國家"十四五"規劃,融入國家發展大局;鼓勵大灣區企業來澳發行債券,助力人民幣的跨境流動和使用。澳門加快建設債券市場,正是主動對接國家"十四五"發展戰略,發展特色金融的舉措,但是加快建設債券市場如何服務國家的"十四五"發展戰略,如何活躍債券市場以吸引更多內地尤其是粤港澳大灣區企業來澳門發行債券是研究關注的重點。

## 一、鄉村振興戰略和鄉村振興專項債概述

實施鄉村振興戰略,是黨的十九大作出的重大決策部署,是決勝全面建成小康社會、全面建設社會主義現代化國家的重大歷史任務,是新時代"三農"工作的總目標。推出"鄉村振興專項債",加大社會資本資源投入,通過金融"輸血"增強"造血"功能,打通鄉村振興融資的阻礙,加快農業農村現代化,鼓勵、助推培育壯大新型農業經營主體及產業發展,推動金融與農村特色產業的融合發展,更加有助於鄉村振興戰略。

# 1. 鄉村振興戰略的内涵

鄉村振興戰略是總書記習近平於2017年10月18日在黨的十九大報告中首次 提出的戰略,並將其作為七大戰略<sup>1</sup>之一寫入黨章。

十九大報告指出,農業農村農民問題是關係國計民生的根本性問題,要求

黨的十九大報告把鄉村振興戰略與科教興國戰略、人才強國戰略、創新驅動發展戰略、區域協調發展戰略、可持續發展 戰略、軍民融合發展戰略並列為黨和國家未來發展的"七大戰略"。

"堅持農業農村優先發展",必須始終把解決好"三農"問題作為全黨工作的重中之重,提出了"產業興旺、生態宜居、鄉風文明、治理有效、生活富裕"的五大要求,作為黨的十九大提出的鄉村振興發展總體要求。鄉村振興戰略"既適應我國社會主要矛盾的轉化,充分反映了"三農"發展的實際;又能有效解決"三農"發展中的根本問題,即農業農村發展不平衡不充分問題"<sup>2</sup>。

2018年1月2日,國務院制定了《國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》, 2018年9月,中共中央、國務院印發《鄉村振興戰略規劃(2018-2022年)》, 確定了鄉村振興的3個時間節點:2020年前,鄉村振興的制度框架和政策體系 基本形成;2035年前,農業、農村基本實現現代化;2050年前,農業強、農村 美、農民富全面實現,要求各地區各部門結合實際認真貫徹落實。

今年2月21日發佈的中央一號文件《中共中央、國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》提出全面推進鄉村振興,加快農業農村現代化,凸顯了新發展階段黨中央對農業農村工作的高度重視。同年2月25日,國務院直屬機構國家鄉村振興局正式掛牌,標誌著2015年脫貧攻堅取得勝利解決了9899萬貧困人口的脫貧問題後,"三農"工作重心歷史性轉移到全面推進鄉村振興上。在兩會期間,總理李克強在政府工作報告中對2021年乃至"十四五"期間三農工作明確提出全面實施鄉村振興戰略,促進農業穩定發展和農民增收,做好鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接,提高糧食和重要農產品供給保障能力,扎實推進農村改革和鄉村建設的發展要求和發展方向。可以見到,鄉村振興已上升為國家戰略,是當前乃至"十四五"時期一個重要的任務。然而在推進2035年取得決定性的進展——基本實現農業農村現代化過程中出現的一些障礙問題,例如:基礎設施不完善、鄉鎮產業發展缺乏有力支撐等,要實現鄉村振興戰略中所提出的2050年前全面實現"農業強、農村美、農民富"的目標,面對一些障礙與困難,"然而,在鄉村振興戰略實施過程中,

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 蔣永穆:《基於社會主要矛盾變化的鄉村振興戰略:內涵及路徑》,載於《社會科學輯刊》,2018(2), pp. 15-21。

優化調整產業結構、提高農業綜合生產能力改善村容村貌以及推動新農村建設都離不開資金的支持,顯然資金缺口已經成為制約鄉村振興發展的桎梏。" 3

## 2. 鄉村振興專項債簡介

鄉村振興是國家戰略,是"十四五"時期重點工作內容。黨中央、國務院 多次會議提出要堅持把解決好"三農"問題作為全黨工作重中之重,把全面推 進鄉村振興作為實現中華民族偉大復興的一項重大任務,舉全黨全社會之力加 快農業農村現代化。債券市場为支持鄉村振興戰略相繼創新推出鄉村振興債品 種,鄉村振興專項債因此是資本市場聚焦國家重大戰略——鄉村振興戰略的金 融產品。

鄉村振興專項債是把資金投向鄉村振興領域的融資工具,能為投資者提供固定收益的債券。2021年中央一號文件發佈前,鄉村振興債的發行主體為企業與地方政府。2021年中央一號文件發佈後,金融體系也通過多種方式支持鄉村振興。在債券市場上,根據發行的主體不同,可以分為鄉村振興專項金融債、鄉村振興專項公司債和鄉村振興專項地方政府債三種。"根據Wind數據統計,截至2021年6月14日,各主體發行鄉村振興債64隻,合計規模512億元。其中,信用債共發行48隻,規模425億元;地方政府鄉村振興專項債發行6隻,規模87億元。目前48隻企業發行主體中,發行人涵蓋央企、地方國企、民營企業等各類主體,以地方國企和央企居多。其中,41個為地方國有企業,2個為中央企業——國有企業發行主體佔比高達91%。從發債主體評級來看,評級為AAA的有31家,主體評級為AA+的有5家,高評級發債主體佔比達77%。"4

鄉村振興專項金融債是我國商業銀行按照《全國銀行間債券市場金融債券發行管理辦法》等制度發行,募集資金專項用於發放涉農貸款的金融債券,確

<sup>3</sup> 劉驊:《鄉村振興專項債券發行中政府決策行為分析》,載於《南京審計大學學報》,2021(5),pp.92-101。

<sup>\*</sup> 施懿宸:鄉村振興債券發行情況分析與綠色鄉村振興債券展望,http://finance.sina.com.cn/zl/china/2021-09-02/zl-iktzqtyt3589417.shtml,引用日期:2021年9月30日。

定用於相關項目的金額應不低於募集資金總額的30%。

鄉村振興專項公司債,是指發行人公開或非公開發行的募集資金用於鞏固 脫貧攻堅成果、推動脫貧地區發展和鄉村全面振興的公司債券,包括以下兩種 情形:

(1)企業註冊地在脫貧摘帽不滿五年的地區,且募集資金主要用於支持鄉村振興相關領域的公司債券;(2)募集資金主要用於鄉村振興領域相關專案的建設、運營、收購,或者償還專案貸款的公司債券。

鄉村振興專項公司債券,是在扶貧專項債基礎上,支持發行人將募集資金 投向鄉村振興相關領域,將募集資金用途聚焦"三農"發展,用於鄉村振興項 目的建設、運營、收購等,可引導帶動更多社會資本投向鄉村振興領域。截至 2021年7月13日,各企業共發行鄉村振興信用債67隻,規模達455.10億元,券種 主要為中票、短融、PPN等(見表1)。

表1:銀行間市場和交易所發行的鄉村振興債券類產品

債券品種	發行規模(億元)	發行數量	平均規模(億元)
中期票据	266.90	28	9.53
短期融資券、超短期融資券	156.50	28	5.59
定向工具	21.70	9	2.41
公司債券	10.00	2	5.00
合計	455.10	67	6.79

截至2021年7月13日。

鄉村振興專項地方債是由財政部推出的一類項目收益專項債,把募集的 資金投向鄉村振興領域的直接融資工具,發行主體為省級政府,為有一定收益 的公益性事業項目支出發行的、約定一定期限內以公益性項目對應的政府性基 金或項目收入還本付息的政府債券。根據《預算法》第35條規定,發行地方債 券,是地方政府舉借債務的唯一合法形式。2018年2月《國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》(以下簡稱"《意見》")發佈,在"確保財政投入持續增長"方面,《意見》指出支持地方政府發行一般債券用於支持鄉村振興、脫貧攻堅領域的公益性項目……鼓勵地方政府試點發行項目融資和收益自平衡的項目債券,支持符合條件、有一定收益的鄉村公益性項目建設。2018年3月26日,財政部公佈《關於做好2018年地方政府債務管理工作的通知》,指出合理擴大專項債券使用範圍,鼓勵地方按照《財政部關於試點發展項目收益與融資自求平衡的地方政府專項債券品種的通知》(財預〔2017〕89號)要求,創新和豐富債券品種,按照中央經濟工作會議確定的重點工作,優先在重大區域發展以及鄉村振興、生態環保、保障性住房、公立醫院、公立高校、交通、水利、市政基礎設施等領域選擇符合條件的項目,積極探索試點發行專案收益項目債券。

2021年中央一號文件也提出,支持地方政府發行一般債券和專項債券用於現代農業設施建設和鄉村建設行動,制定出台操作指引,做好高品質項目儲備工作。因此,鄉村振興專項地方債和地方政府一般債形成互補,為金融支持鄉村振興提供有力的支持。2021年4月29日《鄉村振興促進法》頒佈,自2021年6月1日實施,明確"省、自治區、直轄市人民政府可以依法發行政府債券,用於現代農業設施建設和鄉村建設""國家健全多層次資本市場,多管道推動涉農企業股權融資,發展並規範債券市場,促進涉農企業利用多種方式融資"。《鄉村振興促進法》的實施為實施鄉村振興專項債券的發行提供了法治保障。

表2:鄉村振興專項債發展歷程

日期	鄉村振興專項債發展重要事件
2017年10月18日	十九大報告中首次提出鄉村振興戰略
2018年1月2日	2018年中央1號文件《中共中央、國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》明確指出,要充分發揮財政資金的引導作用,撬動金融和社會資本更多投向鄉村振興
2020年12月16日	《中共中央、國務院關於實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接的意見》提出做好金融服務政策銜接
2021年2月21日	中央一號文件《中共中央、國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》提出:支持地方政府發行一般債券和專項債券用於現代農業設施建設和鄉村建設行動,制定出台操作指引,做好高質量專案儲備工作
2021年2月25日	我國順利完成脫貧攻堅工作,由此,鄉村振興成為"三農"工作重心
2021年3月15日	銀行間交易商協會鄉村振興票據正式上線
2021年3月19日	銀行間市場交易商協會通過官方微信公眾號發佈了《債務融資工具註冊發行業務問答(第8期)》,對鄉村振興票據的實施細則進行了明確
2021年4月9日	國內首單 "鄉村振興" 主題小微金融債在銀行間市場順利完成簿記
2021年4月29日	《鄉村振興促進法》頒佈,6月1日實施
2021年6月16日	深交所首單鄉村振興公司債發行
2021年6月24日	上交所首單鄉村振興公司債發行國家開發銀行成功發行首期鄉村振興專題 人民幣金融債券
2021年7月13日	滬深交易所分別發佈《上海證券交易所公司債券發行上市審核規則適用指引第2號——特定品種公司債券(2021年修訂)》、《公司債券創新品種業務指引第3號——鄉村振興專項公司債券(2021年修訂)》

資料來源:從公開渠道收集

與其他一般債券相比,鄉村振興專項債的特色是附有"鄉村振興"標識。 內地金融管理部門對於鄉村振興債募集的資金用途有明確要求,包括是否符合 2021年中央一號文件,是否符合《鄉村振興戰略規劃(2018-2022年)》,是 否符合國家鄉村振興局相關政策檔及發行人所在省市政府或鄉村振興主管部門 政策文件等,確保資金用於支持"三農"發展,同時還會核實當期債項募集資 金中鄉村振興用途比例不低於70%。債券募集的資金主要流向糧食收儲保障、 農村智慧能源設施、農村公路項目建設、企業向農戶採購原材料、農產品基地 運營、現代農業物流產業園建設、農村污水管網和美麗鄉村建設等屬於鄉村振 興類項目。

## 二、鄉村振興地方政府專項債在助推鄉村振興戰略中的作用

澳門以鄉村振興地方政府專項債為切入點,推動鄉村振興專項債券市場發 展,因此有必要加深對鄉村振興地方政府專項債的理解。

"在當前經濟下行壓力不斷加大背景下,地方政府專項債逐步成為實施積極財政政策的重要工具,推動補短板與穩投資的重要力量。" <sup>5</sup>鄉村振興地方政府專項債不但是創新金融產品與工具,更是創新財政資金投入模式,通過拓展社會資本進入管道,以金融支持鄉村振興。鄉村振興地方政府專項債募集資金主要投放到脫貧致富攻堅成果以及實施鄉村振興戰略的專項中,其涉及多方面建設,包括重點保障特困地區的安置補償、毀損土地的重新開墾、基礎農田設施建設、異地搬遷後的扶貧、水電設施的建設、生態保護、高配置農田水利基本建設等增加農民、改善鄉村貧困戶福利項目。

# 1. 鄉村振興地方政府專項債在推進鄉村振興戰略的重要性

隨著鄉村振興戰略的深入實施,鄉村振興項目對社會資本的需求日益迫切,鄉村振興地方政府專項債的推出有助於引導、帶動更多社會資本通過不同 渠道投向鄉村振興領域,破解資金制約瓶頸。

## (1) 全面推進鄉村振興投融資資金需求巨大

2020年是我國經過八年持續奮鬥後全面打贏脫貧攻堅戰收官之年。在脫 貧攻堅取得勝利後,下一步工作是鄉村振興。2020年黨的十九屆五中全會審議 通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五 年遠景目標的建議》提出"優先發展農村,全面實施鄉村振興,走中國特色社

<sup>5</sup> 探索發行鄉村振興專項債 撬動社會資本加大投入, http://journal.crnews.net/ncpsczk/2020n/d14q/nytz/137863\_20200728024716.html,引用日期:2021年10月2日。

會主義鄉村振興道路"的規劃與目標,明確了"十四五"時期接續推進脫貧攻 堅邁向鄉村振興的路線圖:優先發展農業農村,全面推進鄉村振興。習近平總 書記在黨的十九大報告中指出:農業農村農民問題是關係國計民生的根本性問 題,必須始終把解決好'三農'問題作為全黨工作重中之重。要堅持農業農村 優先發展,按照產業興旺、生態官居、鄉風文明、治理有效、生活富裕的總要 求,建立健全城鄉融合發展體制機制和政策體系,加快推進農業農村現代化。 因此,鄉村振興是堅持把解決好"三農"問題作為全黨工作重中之重,走中國 特色社會主義鄉村振興道路,全面實施鄉村振興戰略,強化以工補農、以城帶 鄉,推動形成工農互促、城鄉互補、協調發展、共同繁榮的新型工農城鄉關 係,加快農業農村現代化。因此,今年的中央一號文件為推進鄉村全面振興 謀劃了嶄新圖景,提出構建現代鄉村產業體系。依託鄉村特色優勢資源,打 告農業全產業鏈,把產業鏈主體留在縣城,讓農民更多分享產業增值收益; "十四万"規劃綱要也堅持對農業農村優先發展、全面推進鄉村振興做出全面 部署。從一定程度上說,"十四五"期間我國農村工作的重點是鞏固脫貧成果 與全面實施鄉村振興、促進農村全面發展相銜接。由於鄉村振興既是安全的發 展方式,同時也是鞏固脫貧攻堅最好的方式,因此無論是今年的中央一號文件 還是"十四五"規劃,都將"農業農村現代化"明確為我國未來一個發展階段 的關鍵字, "農業農村投資是鄉村產業發展的重要驅動力量,擴大農業農村有 效投資和推進專案建設是做好穩產保供、全面推進鄉村振興的重要抓手"。6

全面推進鄉村振興是今年的重點任務之一。各地紛紛掛牌設立鄉村振興局,出台實施方案和配套政策,以更有力的舉措全面推進鄉村振興。農業農村部組織開展的"十四五"鄉村振興投資測算初步結果顯示,資金需求將比"十三五"有較大幅度增加。從打贏脫貧攻堅戰情況看,各類資金投入超過12萬億元,略高於2021年上半年全國财政收入。巨大的投資量,需加快形成財政優先支持、金融重點傾斜、社會積極參與的多元投入格局。

<sup>6</sup> 路遠:《擴大農業農村投資需化解風險》,載於《農經》,2021(4),pp. 64-67。

#### (2) 政府政策支持鄉村振興地方政府專項債的發行

當前,我國經濟進入高質量發展階段,助力鄉村振興成為金融支持實體經濟的重要著力點,政策引導鄉村振興專項債的發行令鄉村振興地方政府專項債的發展漸入佳境。

鄉村振興地方政府專項債正在成為地方專項債的重要組成部分。2021年2月21日發佈的中央一號文件《國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》指出,隨著扶貧攻堅目標完成,"鄉村振興"替代"脫貧攻堅"成為農村改革新的戰略方針,相應地,債券市場上逐步推出鄉村振興專項債券來承繼原扶貧類債券。2021年中央一號文件明確提出:支持地方政府發行一般債券和專項債券用於現代農業設施建設和鄉村建設行動,做好高質量項目儲備工作。中央一號文件預示著地方政府的發行腳步有望繼續加快,今年前8個月,四川、安徽、江西等地區已共計發行41隻鄉村振興地方政府專項債,規模合計263.25億元。

從政策層面看,除了2021年中央一號文件明確提出"全面推進鄉村振興,加快農業農村現代化"以外,《國務院關於實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接的意見》落地、《鄉村振興促進法》正式實施,滬深交易所近日也發佈公司債券特定品種、創新品種相關指引,將碳中和專項債、鄉村振興專項債、藍色債券等納入現有公司債券創新品種。政府政策支持鄉村振興專項債的發展,目的是引導金融機構加大對"三農"發展重點領域的支持力度,加快形成財政優先支持、金融重點傾斜、社會積極參與的多元投入格局,推進鄉村全面振興。

# 2. 鄉村振興地方政府專項債發行的必要性

## (1)缓解地方財政收支矛盾

習近平總書記強調,脫貧攻堅取得勝利後,要全面推進鄉村振興,這是 "三農"工作重心的歷史性轉移。而接續推進鄉村全面振興,離不開財政政策 的支撐和保障作用。2018年9月21日,習近平總書記主持十九屆中共中央政治 局第八次集體學習時強調:"堅持農業農村優先發展的總方針,就是要始終把解決好"三農"問題作為全黨工作重中之重。我們一直強調,對"三農"要多予少取放活,但實際工作中"三農"工作"說起來重要、干起來次要、忙起來不要"的問題還比較突出。我們要扭轉這種傾向,在資金投入、要素配置、公共服務、干部配備等方面采取有力舉措,加快補齊農業農村發展短板,不斷縮小城鄉差距,讓農業成為有奔頭的產業,讓農民成為有吸引力的職業,讓農村成為安居樂業的家園。"因此,"鄉村振興戰略是我國為了農業昌盛、農村繁榮、農民增收提出的一個宏大構想,要落實好這一戰略,需要各路資金源源不斷地投入到這一規劃中。"

在財政資金方面,脫貧攻堅目標的順利完成,和財政政策發揮的積極作用密不可分。在脫貧攻堅的8年來,中央、省、市縣財政專項扶貧資金累計投入近1.6萬億元,其中中央財政累計投入6601億元。2021年中央一號文件是鄉村振興戰略的指導綱領,在鄉村振興投入保障方面,提出了要形成"財政優先保障、金融重點傾斜、社會積極參與"的農業農村多元投入格局。

全面推進鄉村振興是"十四五"時期的重點任務之一,財政金融作為"主渠道",各級政府、財政部門為資金投入主體,成為鄉村振興主要資金來源。今年中央財政專門設立銜接推進鄉村振興補助資金,規模達1561億元,比去年原中央財政專項扶貧資金增加100億元,重點支持鞏固拓展脫貧攻堅成果,培育和壯大欠發達地區特色優勢產業發展,補齊必要的農村人居環境整治和小型公益性基礎設施建設短板,銜接推進鄉村振興。除了中央的財政支持外,各地也加大鄉村振興財政支持力度,各項財政資金投入進一步加大。全面推進鄉村振興,涉及面更廣、涉及範圍更大、時間更長,需要的資源也更多,在加大財政投入的同時,對完善財政涉農資金管理的體制機制提出了更迫切的要求。

然而,政府財政資金在目前全球經濟整體下行的態勢顯現,中美經貿摩擦影響開始加劇的背景下,雖然國內經濟運行總體平穩,但還存在著許多不確定因素。加上為了應對國外複雜的政治和經濟形勢,政府仍然實施積極的財政政策,為實體經濟減稅降費;又要保持財政收支在合理區間,千方百計確保合理有效投資,通過以獎代補、先建後補、保費補貼等方式加大產業扶持力度,在

這看似不可調和的矛盾中,鄉村振興地方政府專項債將起到吸引社會資本支撐鄉村振興的作用。發行鄉村振興地方政府專項債,就是要借助財政金融政策的搭配,金融助力鄉村振興地方政府專項債,以促進鄉村振興有关基建的投資增長,避免政策在執行當中打折扣。同時,各級政府、財政部門除了承擔著從資金上保障鄉村振興戰略實施的重任,在財政上更加有力投入,國家更加高度重視控制政府債務成本,切實提高債務資金使用效率。以省級政府擔保,以公益性項目對應的政府性基金或專項收入還本付息的鄉村振興地方政府專項債的發行,使財政資金也能够有效發揮對金融、社會資本等的撬動作用,為鄉村振興引來更多資金活水,建立了健全實施鄉村振興戰略財政投入保障制度,以進一步增加財政涉鄉村振興支出規模。

## (2) 融資管道狹窄社會民間資本成為必要的補充

鄉村振興難在資金。鄉村振興需要巨量資金投入農村現代化和基礎設施的建設,一方面要靠各級財政一般公共預算持續加大支農投入力度,另一方面要開拓新的資金募集管道。"農業農村的發展離不開財政、資金的支持,擴大農業農村有效投資需要解決有效資金不足問題,不僅需要各級財政加大投入,也離不開社會資本的參與。""完成"十四五"農業農村發展目標任務,需要巨量的資金投入。單單以河南省轄縣級市長垣為例,補齊一個村的基礎設施,一般需要投資1000萬元。以長垣594個建制村為例,僅補齊短板這項投資就需數十億元。照此粗略推算,河南省4.5萬多個建制村,補短板需資金數千億元。廣東省財政廳堅持把農業農村作為財政支出的優先保障領域,省財政僅安排用於鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接的資金就達123.2億元,較去年投入脫貧攻堅的資金進一步增加。8

全面推進鄉村振興,不僅需要財政優先支持,而且需要金融和社會資本的 積極參與。"。因此,推進鄉村振興和農業農村現代化,需要加快形成社會民間 資本積極參與的多元投入格局,為此需明晰全面實施鄉村振興的資金來源與保

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 路遠:《擴大農業農村投資需化解風險》,載於《農經》,2021(4),pp. 64-67。

<sup>\*</sup> 財政組合拳加碼 點燃鄉村振興新 "引擎", http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/jjckb/202106/t20210617 3720720.htm,引用日期: 2021年10月5日。

<sup>9</sup> 為鄉村振興注入金融活水,http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/10/content 5605542.htm,引用日期:2021年10月5日。

障問題。當前,鄉村振興地方政府專項債的發行是破解財政資金制約瓶頸問題 的重要途徑。

發行鄉村振興地方政府專項債是撬動社會資本,拓展鄉村振興財政資金和金融資本來源的重要途徑之一。2018年,財政部明確將鄉村振興地方政府專項債列入發行支持範圍;2019年中央1號文件明確指出"地方政府債券資金要安排一定比例用於支援農村人居環境整治、村莊基礎設施建設等重點領域",為發行鄉村振興地方政府專項債創造了更加有利的政策條件。目前,我國已有部分省份試點發行了鄉村振興地方政府專項債。截至2021年8月末,全國已發行41隻以"鄉村振興"為主題的新增專項債,發行規模合計489.24億元,其中,四川發行27隻,發行規模達152.67億元,發行數量及規模均高居第一。此外,鄉村振興專項債的發行亦在提速,2018-2020年及2021年1-8月,發行規模分別為5.00億元、97.76億元、123.23億元,佔當期新增專項債的比例分別為0.04%、0.45%、0.34%。而今年前8個月,發行規模就已經達到263.25億元,佔當期新增專項債的比例為1.46%。

表3:鄉村振興地方政府專項債發行情況

地區	發行隻數	發行規模(億元)	規模佔比
四川	27	152.67	31.21%
江蘇	2	151.67	31.02%
江西	3	124.06	25.36%
山東	4	36.93	7.55%
河南	2	15.55	3.18%
河北	1	4.13	0.84%
遼寧	1	2.74	0.56%
西藏	1	1.40	0.29%
合計	41	489.24	100.00%

資料來源: 銀政融合系列專題2: 鄉村振興專項債投資策略探討,https://app.cibresearch.com/shareUrl?name=000000007ae2490e017c17752e1d0f8d&from=cib,引用日期: 2021年10月5日。

地方政府發行鄉村振興專項債著力發揮財政資金的撬動作用,吸引更多金融和社會資本,為鄉村振興開闢更多"源頭活水"。鄉村振興地方政府專項債券拓寬了鄉村振興戰略融資管道,破解了財政資金制約瓶頸問題,可在較短時期內募集到大量社會資本作為用於鄉村振興項目的資金,有利於盡快補齊農業農村發展短板,完善農業農村基礎設施,盤活農業農村各類資源,加快農業農村現代化進程,為實施鄉村振興戰略提供了有力的資金保障。

# 三、澳門參與鄉村振興戰略的意義

## 1. 澳門參與鄉村振興戰略體現融入國家發展大局

回顧過去40年,國家改革開放取得舉世矚目的成就,綜合國力顯著提升, 人民生活水準不斷改善,澳門在國家改革開放和現代化建設中從不缺位,為國 家作出歷史性貢獻,同時國家改革開放亦促進了澳門的發展。特別是回歸後, 得益於"一國兩制"政策的支持,澳門已經發展為國際自由港和世界旅遊中 心,也是世界知名的博彩之城。

今年全國兩會期間表決通過了關於國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要(簡稱"十四五"規劃綱要)的決議。作為我國開啟全面建設社會主義現代化國家新征程的宏偉藍圖,規劃綱要將"保持香港、澳門長期繁榮穩定"列為專門一章,體現中央對澳門的堅定支持。澳門行政長官賀一誠在2020年4月20日發表《2020年財政年度施政報告》時強調,融入國家發展大局是澳門實現經濟適度多元可持續發展,以及提升自身在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能的重大機遇,也是破解空間局限難題、探索發展新路向的根本途徑。《2021年財政年度施政報告》同時強調加快發展現代金融業。包括加快建設債券市場,積極發展財富管理業務,推進跨境人民幣結算中心建設,推動金融業務多元發展。此外,2021年施政的其中一項主要任務是主動對接國家"十四五"規劃,積極參與粵港澳大灣區和"一帶一路"建設,加快推進橫琴粵澳深度合作區建設,融入國家發展大局。我國是世界第二大經濟體,

澳門要加快建設債券市場,自然離不開國家的支持。"十四五"是澳門融入國家發展大局、謀劃實現新一輪發展的重要時期。澳門參與鄉村振興戰略,推動澳門鄉村振興債券市場發展,正是主動對接國家"十四五"規劃,抓住國家發展機遇,積極回應國家鄉村振興戰略號召。另一方面,近年港澳台投資在我國農林牧漁業固定資產投資分註冊佔比有所减少,外商投資佔比在低位的低迷時期(見表4),借着澳門正在加快建設債券市場的機會,引導境內外金融資源向國家鄉村振興重點領域和薄弱環節傾斜,發揮金融服務鄉村振興的重要作用,助力鄉村實現共同富裕和財富增長,把澳門的發展與國家的發展緊密聯繫,加强與內地合作,正是融入國家發展大局的體現。

表4:我國農林牧漁業固定資產投資分註冊類型情況

年份	國有投資佔比	民間投資佔比	港澳台投資佔比	外商投資佔比
2011	42.48%	55.90%	0.79%	0.83%
2012	37.57%	61.11%	0.56%	0.76%
2013	33.61%	65.26%	0.48%	0.65%
2014	31.23%	67.76%	0.43%	0.58%
2015	28.33%	70.66%	0.42%	0.59%
2016	28.73%	70.67%	0.40%	0.20%
2017	25.95%	73.56%	0.30%	0.19%
2018	23.62%	75.74%	0.46%	0.18%
2019	22.94%	76.66%	0.20%	0.20%

資料來源: 鮑曙光: 《"十四五"時期農業農村現代化投融資形勢與財金協同機制建設》,載於《學術界》(月刊),總第276期,2021(5),P.24-34。

# 2. 按"國家所需、澳門所長"助力鄉村振興戰略

澳門融入國家發展大局的另外一個方面,體現在"十三五"時期,澳門 主動參與國家脫貧攻堅;在"十四五"時期鄉村振興的過程中,澳門應該憑著 "一國兩制"的優勢,按"國家所需、澳門所長"在推動農業農村現代化和基礎設施的建設方面,助力鄉村振興戰略。

2018年5月,澳門把黔東南州從江縣作為澳門參與脫貧攻堅的聯繫點,啟動幫扶貴州省從江縣脫貧攻堅工作,找準了"從江所需"與"澳門所長"的結合點,聚焦"扶產業、促旅遊、推文化、支教育、助醫療、育人才、輸勞務、齊捐助"等八個方面,先後簽署27項幫扶協議,涉及教育、醫療、旅遊、勞務、產業、人才等領域幫扶項目72個,幫扶資金9400餘萬元(含物資折算)。2020年6月5日,澳門社會各界又啟動消費扶貧行動,通過澳門社會自願購買特產的方式助力從江縣打贏脫貧攻堅戰。

在"十四五"時期,推進農業農村現代化成為全面建設社會主義現代化國家的重大任務。2019年6月1日出版的第11期《求是》雜誌發表中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平的重要文章《把鄉村振興戰略作為新時代"三農"工作總抓手》,文章指出,"沒有農業農村現代化,就沒有整個國家現代化。"澳門應該助力國家鞏固脫貧成果和鄉村振興。

2021年2月21日發佈的中央一號文件,提出全面推進鄉村振興,加快農業農村現代化。文件提出,"舉全黨全社會之力加快農業農村現代化""到2025年,農業農村現代化取得重要進展"。我國當前已開啟全面建設社會主義現代化國家新征程,"三農"工作轉入全面推進鄉村振興、加快農業農村現代化新階段。習近平總書記指出,"中國要強,農業必須強;中國要美,農村必須美;中國要富,農民必須富。""在向第二個百年奮鬥目標邁進的歷史關口,鞏固和拓展脫貧攻堅成果,全面推進鄉村振興,加快農業農村現代化,是需要全黨高度重視的一個關係大局的重大問題。"實施鄉村振興戰略的時間表和目標任務,是根據"兩個一百年"奮鬥目標的進程設計的。

2019年2月出台的《粤港澳大灣區發展規劃綱要》,一方面要求澳門地區發展為以人民幣計價結算的證券市場、綠色金融平台、中葡金融服務平台;另一方面提出支持澳門地區打造中國—葡語國家金融服務平台,承接中國與葡語國家金融合作服務,體現中央政府對澳門發展的大力支持。澳門應利用"一國兩制"的制度優勢,加上實行自由港與低稅政策,設立單獨關稅區,資金進出自

由,沒有外匯管制的"澳門所長",加上債券市場作為特區政府發展現代金融的重點,推動鄉村振興專項債券市場,是開展本地金融服務"三農"的新方式新方法;另一方面,發揮澳門"精準聯繫人"作用,利用澳門"一平台""一基地"的定位,加强我國與葡語國家在農產品貿易、產業發展、農產文化、教育、農產金融、職業技能培訓的交往,助力推進"鄉村振興"的"國家所需",更是澳門應盡的義務和擔當。

# 3. 鄉村振興戰略為澳門經濟適度多元發展提供了廣闊空間

澳門推動鄉村振興專項債券市場的發展,不但是積極主動融入國家發展 大局的舉措,更是體現"國家所需、澳門所長",也是切實提升了自身發展實力,推動經濟適度多元發展,努力優化產業結構,有效實現長期繁榮穩定。

在2021年5月7日舉行的全國金融服務 "三農"工作視頻會議上,農業農村部副部長劉煥鑫指出: "全面推進鄉村振興,幾億農民同步邁向現代化,能夠釋放出巨量的消費和投資需求。在雙循環新格局下,鄉村振興和新型城鎮化'雙輪驅動',農村可騰挪的空間、可投資的領域、可激發的動能巨大。這是未來我國金融發展的潛力所在,是一片巨大藍海。" <sup>10</sup>

債券市場作為澳門發展現代金融的重要路徑之一,澳門發展鄉村振興專項債券市場,有助於塑造澳門經濟疫後復蘇的韌性、包容性及普惠性。澳門是一個開放程度較高的微型經濟體系。澳門作為國際自由港,可以運用其沒有資本管制的國際資金自由港的優勢,服務於國家發展的鄉村振興戰略,為農業農村現代化籌資活動提供持續不斷的支持。澳門以鄉村振興地方政府專項債為切入點,通過加大鄉村振興專項債券運用,逐步發展鄉村振興專項金融、公司債,完善債券發行制度等多方面,進一步鼓勵金融產品創新,以豐富澳門債券市場的品種,與此前發行的綠色債券、"熊貓債"、"蓮花券"、"粤港澳大灣區"、"一帶一路"主題債等一起,成為推動澳門經濟轉型和高質量發展及助

<sup>10</sup> 為鄉村振興注入金融活水,http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/10/content 5605542.htm,引用日期:2021年10月7日。

力國家鄉村振興戰略的重要融資工具,形成多層次債券金融產品和市場體系,漸進構建多層次農業金融產品體系,推進更多金融產品和服務模式的創新,為國家及澳門提供了更好的發展空間。

# 四、澳門推動鄉村振興債券市場發展的的基礎、優勢和障礙

債券市場被確定為澳門金融業和特色金融主要發展方向之一。雖然澳門債券市場的發展取得了一定的成就,從成立起到現在短短的三年間,債券的發行金額達到2000億元,但是"本地債券市場在區域和全球範圍內所佔的比重仍微不足道。根據美國證券業與金融市場協會(SIFMA)的數據,全球債券市場的最新規模估計價值119萬億美元(折合約952萬億澳門元)。中國財政部的數據顯示,中國內地作為僅次於美國的全球第二大債券市場,僅在2020年就發行了4.55萬億元人民幣(折合約7,030億美元)的新增地方政府債券,不包括公司債券及其他債券。""即使澳門債券市場在區域和全球範圍內所佔的比重不大,但是澳門債券市場依然具有諸多優勢,包括中央及特區政府政策的支持和自由開放的經濟運行模式,加上澳門現代金融業相對成熟發達,澳門債券市場已成為區域內具有自身發展特點的現代化開放型的交易市場。

# 1. 澳門債券市場發展現狀

債券市場是澳門發展現代金融業重點推進的領域。中華(澳門)金融資產交易股份有限公司(MOX)於2018年10月正式成立,成為澳門首家提供金融資產登記、託管、結算及交易等服務的金融機構,搭建起債券發行的金融交易平台,填補了澳門直接融資管道和金融基礎建設的空白。特區政府高度關注澳門現代金融業的發展,努力打造澳門債券市場,作為一個促進經濟多元發展的方

<sup>11 【</sup>封面故事】新手市場,https://www.macaubusiness.com/%E3%80%90%E5%B0%81%E9%9D%A2%E6%95%85%E4%BA%8B%E3%80%91%E6%96%B0%E6%89%8B%E5%B8%82%E5%A0%B4/?\_\_cf\_chl\_jschl\_tk\_\_=pmd\_kqQqk5y-wJqNrnNiq1M29D9txoZqnUcvfFr9wbGIdsnM-1633911504-0-gqNtZGzNAqWjcnBszQgR,引用日期:2021年10月7日。

向。2019年10月,特區政府委託國際諮詢公司對在澳建立証券市場進行可行性研究,經綜合對法律制度、基建系統及澳門的客觀因素等多方面考慮,所得出的初步結果表明,"澳門可優先發展債券市場"<sup>12</sup>。2018年12月12日,澳門國際銀行股份有限公司首筆港元一級資本補充債券在MOX公開發行及上市、中國銀行股份有限公司澳門分行首筆粵港澳大灣區澳門元債券在MOX上市、於2019年5月30日,國內農業政策性銀行中國農業發展銀行境外人民幣債券在MOX上市。2019年7月4日,財政部首次在澳門成功發行20億元人民幣國債,這是財政部首次在澳門發行國債,也是首筆在澳門本地簿記發行、登記託管並上市交易的主權債券。MOX從正式設立至今年7月底時MOX共發行1,800億澳門元債券。澳門行政長官賀一誠就《2021年財政年度施政報告》回答議員提問時指,政府已加緊債券市場的法制建設,希望明年可逐步落實。未來澳門不只發展綠色債券市場,亦希望能夠發行國債、地方債、企業債等不同債券。此外,澳門雖然有債券發行的一級市場,卻沒有二級市場,因此要進行有關軟硬件建設。

# 2. 澳門發展鄉村振興專項債市場的優勢

不論是中央還是特區政府都認識澳門的產業比較單一,博彩業獨大,博彩業令澳門經濟存在著風險和不確定性,這就需要經濟多元發展。澳門發展離岸人民幣債券市場,與周邊地區的證券市場錯位發展,既符合澳門特色金融的發展的內涵,也符合發展現代金融業的方向。

## (1) 政府政策的大力支持

無論是中央政府,還是澳門特區政府,在政策上都大力支持澳門特色金融的發展,推動經濟適度多元是澳門的長遠戰略選擇。

澳門特區政府於2015年11月17日發佈的《2016年財政年度施政報告》中, 首次提出"結合澳門優勢,發展特色金融產業",推動澳門特色金融產業發展;並在2016年9月8日《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》中,

<sup>12</sup> 顧問公司建議澳可優先發展債券市場,http://www.chengpou.com.mo/dailynews/203636.html,引用日期:2021年10月7日。

提出了發展特色金融的具體內容,涵蓋融資租賃、中葡人民幣結算、財富管理業務以及其它的一系列金融服務。

為支持澳門發展特色金融,中央政府也出台了一系列的重要政策。國務院總理李克強在2016年10月訪澳期間明確指出,支持澳門打造成為"中葡金融服務平台"、"葡語國家人民幣結算中心",以及"支持澳門發展金融租賃"等,這些惠澳政策為澳門發展特色金融業打下了堅實的基礎。2019年2月18日頒佈的《粤港澳大灣區規劃綱要》明確"建設國際金融樞紐"、"大力發展特色金融產業"、"有序推進深港金融市場互聯互通和深澳特色金融合作"等目標任務,提出支持澳門打造中葡國家金融服務平台,加速融入"一帶一路"戰略。推進珠澳跨境金融合作有利於承接和開拓對葡語國家的金融服務業務,將珠澳跨境金融服務範圍擴大到葡語國家以及"一帶一路"沿線國家,利用珠澳特色金融優勢,提升珠澳跨境服務水準,支持澳門發展租賃等特色金融業務,探索與鄰近地區錯位發展,研究在澳門建立以人民幣計價結算的證券市場、綠色金融平台、因此,融資租賃、以人民幣計價結算的證券市場、綠色金融平台、中葡金融服務平台以及澳門與深圳的金融合作等,均應屬於澳門特色金融發展範圍之列。

2020年5月,中國人民銀行、保監會、證監會、國家外匯局聯合發佈《關於金融支持粤港澳大灣區建設的意見》,旨在進一步貫徹落實《綱要》要求,推進金融開放創新,深化內地與港澳金融合作,加大金融支持粵港澳大灣區建設力度,提升粵港澳大灣區在國家經濟發展和對外開放中的引領作用。同年七月頒佈的《關於貫徹落實金融支持粵港澳大灣區建設意見的實施方案》,在促進粵港澳大灣區跨境貿易和投融資便利化、擴大金融業對外開放、促進金融市場和金融基礎設施互聯互通,以及提升粵港澳大灣區金融服務創新水平方面,制訂八十條金融舉措支持大灣區發展。也為澳門加強大灣區金融合作、創新發展現代特色金融業,致力提升金融業在本地產業結構中的地位,真正實現澳門經濟適度多元發展創造新條件和新機遇。

國家"十四五"規劃賦予澳門立足"雙循環交匯地"區位優勢,體現在:一是支持澳門拓寬發展空間,支持粵澳合作共建橫琴;二是支持澳門推動產業

多元,明確提出支持澳門發展特色金融業;三是支持完善澳門同內地優勢互補、協同發展的機制,深化並擴大澳門與內地金融市場互聯互通;四是支持澳門提升平台功能、參與共建"一帶一路"功能平台。

中央政府在2021年9月5日公佈的《橫琴粵澳深度合作區建設的總體方案》,給予深合區"先行先試"的優勢,為澳門發展現代金融業,推進經濟適度多元帶來多方面的重大機遇。《總體方案》標誌着深合區建設全面開啟。其中,關於金融的條文內容主要有第9條"發展現代金融產業"和第17條"創新跨境金融管理",涉及基金投資、跨境人民幣業務、機構互設、跨境保險、跨境貿易結算、跨境融資及跨境證券投融資等多方面的政策。首先,深合區金融改革開放的特殊政策,將推動兩地業界開展例如跨境貸款、跨境雙向資金池、跨境資產轉讓等跨境金融創新業務,有序推進深合區與澳門的跨境資本自由流動,支持粵澳跨境投融資便利化。

國家金融監管部門也出台了一系列政策來推動珠澳特色金融發展,比如央 行推出了支付便利化政策,推動澳門跨境支付發展:2018年5月,澳門人民幣 清算行獲中國人民銀行批准成為人民幣跨境支付系統(CIPS)的間接參與行 強化澳門特區的中葡人民幣清算中心建設,將澳門居民個人每人每天向內地人 民幣同名帳戶匯款限額由5萬元提高至8萬元,推動澳門本地電子錢包在內地使 用。組織開展澳門代理見證開戶試點,鼓勵和支持澳門銀行在內地設立機構開 展業務,將澳門納入內地保險資金境外可投資地區,支持內地保險資金在依法 合規、風險可控前提下投資澳門地區,支持內地融資租賃企業落戶澳門,助力 澳門特色金融發展。2021年9月10日"跨境理財通"業務試點正式啟動,大灣區 居民將可通過銀行體系跨境購買理財產品,是推進大灣區民生金融、金融市場 互聯互通的舉措與安排。2021年9月24日廣東省財政廳發佈公告,廣東省政府計 劃10月在澳門發行離岸人民幣地方政府債券"粵港澳大灣區債券"在中華(澳 門)金融資產交易股份有限公司登記託管及掛牌上市交易。"粵港澳大灣區債 券"發行規模22億元,全部為一般債券,發行期限3年,目的為推進粵港澳大灣 區建設。對此,澳門特別行政區政府在官網表示, "特區政府高度重視廣東省 在澳門首次發行境外地方政府債券,表示這是繼2019年國家財政部在澳門發行 國債後,另一推動澳門債券市場發展的重要支持舉措,對中央政府的支持表示 衷心感謝,亦歡迎和支持廣東省人民政府在澳門市場發行離岸人民幣地方政府 債券。"<sup>13</sup>

## (2) 自由開放的經濟體系

澳門一直奉行自由市場的經濟規則,早於1845年11月開始實行自由港制度、享有單獨關稅區地位,被世界貿易組織(WTO)評為全球最開放的貿易和投資體系之一。澳門具有開放的制度環境,奉行自由市場經濟制度,在澳門開辦和經營企業高度自由。根據美國傳統基金會發表2017年度《全球經濟自由度指數報告》,澳門作為全球180個經濟體中,排名第32個最自由的經濟體,在亞太地區排名第8,僅次於香港、新加坡、新西蘭、澳大利亞、台灣、韓國和馬來西亞,是在亞洲建立和開展業務的理想中心。澳門具有開放的制度環境,是中國僅有的兩個國際貿易自由港之一,有獨立的法律和貨幣政策,没有外匯管制、資金可自由進出。澳門可發揮自由港、高度開放金融體系的優勢,加快債券市場的發展,逐步發展成為引入國際資本的跨境投融資服務平台,這是澳門發展金融業的優勢。

# 3. 澳門發展鄉村振興專項地方政府債市場的障礙

# (1) 缺乏充足的金融專業人才

根據澳門統計暨普查局公佈的數據,2018年澳門金融業的就業人數接近一萬人,佔總體就業人口的百分之三點五,2018年金融業對整個澳門GDP為百分之六點六,換句話說,不足萬人而貢獻了接近三百億澳門元的經濟效益,凸顯人才對金融業發展的重要性。<sup>14</sup> 在另一方面,澳門金融業同時面臨著人資短缺和擁有農業金融專業知識人才不足的兩個問題。

<sup>13</sup> 特區政府歡迎和支持廣東省將首次在澳門 發行境外地方政府債券、https://www.gov.mo/zh-hans/news/558037/、引用日期:2021年10月7日。

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> 淺談 澳門金融業人才需求, http://www.macaodaily.com/html/2020-12/30/content\_1485316.htm,引用日期: 2021年10月7日。

在人資不足方面,一方面,澳門人口總量本來就小,2021年4月至6月只有38.70萬名就業人口,加上出生率一向較低,人口老化嚴重,截至2020年12月底,老化指數升至97.1%,使得人力資源明顯不足;另一方面,澳門經濟在高速發展,各行各業都需要大量的人力資源,人力資源不足問題更趨嚴峻。加上在博彩專營權開放後,美資和港資的娛樂場和酒店進駐澳門,在高薪攻勢及良好福利的吸引下,澳門的人力資源不斷被吸納到博彩旅遊業,高薪的博彩業職位不但成為年青一代求職和轉職的首選,更有多年經驗的金融業管理層甚至基層員工被挖角。

在專業人才不足方面,澳門發展鄉村振興專項債市場必須擁有債券產品 開發和農業金融及農業經濟交叉學科專門知識的人才。然而在澳門金融業,一 直存在着專業人才不足的難題,部分原因可以歸因於"博彩業佔據主導地位的 局面直接導致澳門人才層次不夠豐富、人力資源結構失衡。"15。另一方面, 金融相關人才不足是澳門金融業普遍存在的的問題。根據人才發展委員會公佈 的需求預測數據,銀行業界對未來緊缺人才需求目錄的崗位預測,除了金融產 品開發、銀行卡業務及其他跨職能的崗位外,最緊缺的正是特色金融業務中的 融資租賃及對葡語國家人民幣清算的崗位;加快債券市場發展,可以預計人才 缺口只會越來越大。再加上鄉村振興債作為農業經濟及農業金融的一種結構性 農業金融產品,在評估和融資農業項目時需要農業相關學系知識及債券的專業 人才。由於澳門經濟屬於微型經濟體系,其經濟產業結構較為特殊。第一產業 在澳門微乎其微;澳門第二產業中主要是出口加工製造業,2018年產業比重為 4.2%,工業結構較為單一;第三產業是澳門的龍頭產業,2018年產業比重為 95.8%,佔據重要的比重。因此,澳門經濟結構相對單一的情況下,澳門高等院 校主要以開辦二、三產業相關科系,沒有開辦第一產業的農林漁牧相關科系, 本地沒有培養出農業生產經營人才、農村二、三產業發展人才和農業農村科技 專業人才。另一方面,澳門金融業務相對單一、傳統,還沒有完全跳出傳統銀 行、保險業務的經營模式,金融業的從業人員在短時間內難以通過培訓轉變崗

<sup>15 &</sup>quot;十四五"規劃解讀⑩ | 劉雪菲:完善澳門人才政策,為產業多元化和可持續發展提供支撐,http://www.cdi.org.cn/ Article/Detail/17386,引用日期:2021年10月8日。

位為鄉村振興專項債市場的發展作出貢獻。因此,澳門金融業發展鄉村振興專項債市場在人力資源方面可能面臨一些能力和專門知識的局限。

### (2) 金融領域法律基礎設施不够完善

發展金融業首先要確保配套制度的完善,滯後的法律建設已經成為了澳 門金融發展的阻礙。澳門債券的發行和上市受一九九三年七月五日頒佈實施的 第32/93/M號法令《金融體系法律制度》和澳門金融管理局(AMCM)編制的 《銷售國債的簡化程式》、《公司債券發行及交易轉讓管理指引》和《公司債 券承銷及託管業務指引》兩項指引的約束。 除此之外,《澳門商法典》、《澳 門民法典》和《商業登記法典》為調整債券市場之補充。"總體上,澳門現行 金融法律構成仍相對簡單,尚不足以為其金融市場的多元發展提供法律制度支 撐,與立法較為完善的國家或地區相對較為理想的金融法律體系相比存在較大 差異,與內地以銀行、保險、證券、信託四大金融支柱為基礎所建構且日益完 善的金融法律體系相比亦有較大差距。"16 這些現行金融法律包括以債券市場 為主的法規。"澳門發展金融業的最大障礙是來自沒有一套完善的、支撐金融 業發展的法律法規。" 17 澳門作為實行成文法的地區,以20世紀90年代的金融 環境以在1993年制定的第32/93/M號法令《金融體系法律制度》的前瞻性規管 2021年的現代金融業,就已經很不適應,難以引導、促進和保障金融業的健康 有序發展,加上《金融體系法律制度》作為"金融基本法"下調整規範信用機 構、保險機構、貨幣和匯兌金融機構及金融活動的不同類型金融機構和金融活 動的特別法規,內容過於繁雜,與按行業制定單獨法律規範監管的趨勢有明顯 的不同以外,這些特別法規也是上世紀90年代所訂立----第54/95/M號法令《核 准風險資本公司之設立及活動之新制度》、第25/99/M號法令《核准財產管理公 司之設立及運作》和第83/99/M號法令《規範投資基金及投資基金管理公司之設 立及運作》或者在80年代所訂立----第15/83/M號法令《管制財務公司活動》, 加上與債券市場發展關係密切《債券法》、《信託法》、《票據法》、《基金

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> 澳門特色金融發展與信託立法前瞻,http://www.macaodaily.com/html/2021-01/20/content\_1490071.htm,引用日期: 2021年10月8日。

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> 林德欽,梁松聲:《澳門構建金融中心的基本要素分析》,載於《行政》,總第126期,2019(4),pp. 77-95。

法》和有關反壟斷、債券投資者保護,債券投資爭議的處理制度、公司治理、 破產及投資爭端法律衝突的法律制度的建設依然處於研究的階段,仲裁的角 色、司法財務及人力資源如何應付突增的債券爭議案件還需要研究及處理,短 期內不能有效解決的話,難以有效推動澳門債券市場的發展。

# 五、澳門推動鄉村振興債券市場發展的建議

在澳門推動鄉村振興專項債券市場發展,對於進一步推動人民幣國際化、加強粵港澳大灣區融合發展、加快中國地方政府債券與國際市場接軌等均具有重要意義。不但是支持澳門經濟朝多元及可持續發展的方向推進,提升本地金融產品在粵港澳大灣區及國際市場的競爭力和吸引力,為澳門金融市場發展注入強大動力,是粵澳金融深入合作的有力實踐和重大創新,助力澳門融入國家"十四五"時期鄉村振興戰略的規劃。為了澳門推動鄉村振興專項債券市場發展,提出以下的對策建議:

一是完善金融領域法律基礎設施。近年來,澳門金融產業發展步伐加快。 2018年12月,澳門成立了自己的債券發行平台,提供債券發行、上市、掛牌、轉讓以及託管等一系列服務,填補了澳門直接融資管道的空白。金融業的發展離不開健全的法律制度,為了繁榮澳門債券市場,澳門債券相關金融法制建設還需要加强。 "當前澳門金融的主要法例僅有8項,與鄰近金融法律體系成熟的城市相比依然有較大差距。" <sup>18</sup> 要加快對金融體系現有的法律法規進行檢視、審議或修訂工作,推進《信託法》等領域的立法工作,開展修訂《金融體系法律制度》和制定《基金法》《債券法》《信託法》等的金融體系法律的立法研究工作,訂立投資者保護的法律制度,並制定不同的具體法則加强投資者的保護和權利救濟的方式和途徑,奠定發展基礎。

二是發揮政府引導作用積極對接鄉村振興項目需求,吸引內地發債主體 在澳門發債。澳門作為小微經濟體,博彩業是龍頭產業,第一產業在澳門微乎

<sup>18</sup> 特色金融,正在路上,https://www.waou.com.mo/2021/08/12/%E7%89%B9%E8%89%B2%E9%87%91%E8%9E%8D%E F%BC%8C%E6%AD%A3%E5%9C%A8%E8%B7%AF%E4%B8%8A/,引用日期:2021年10月8日。

其微,本地農業融資需求有限。在此背景下,澳門推動鄉村振興專項債券市場發展,應積極對接內地需求,"目前,中央企業、地方國企是"鄉村振興債"的發行主體,也包含部分民營企業。值得注意的是,地方政府的身影正逐步出現,四川、安徽、江西已共計發行6隻鄉村振興地方政府專項債,規模合計87億元。" "這為澳門開拓鄉村振興專項債券市場提供了參考。特區政府應該發揮引導作用,提高市場主體參與度。可以預期廣東省將於10月在澳門發行首隻離岸人民幣地方政府一般債後,未來或有更多地方政府在離岸市場發行人民幣債券,澳門應該積極對这些潜在發債主體的需求,重點向有鄉村振興戰略專項項目資金需要的地方政府多加宣傳推廣,争取地方政府把鄉村振興專項債在澳門發行,以加速澳門債券市場發行主體多元化,提升澳門市場各類主體的參與度,為債券市場提供一個增長的平台,向金融中心的方向發展。

三是擴大發行债券的稅務優惠覆蓋面。現時國債、地方債及中央企業債券在澳門發行,所涉及印花稅和所得補充稅已獲政府豁免。特區政府已分別透過第22/2019號法律《2020年財政年度預算案》第15條、第19/2018號法律《2019年財政年度預算案》第15條、第27/2020號法律《2021年財政年度預算案》第16條,以年度預算案的形式豁免在澳門發行的中華人民共和國債券、地方政府債券及中央企業債券的發行、買賣或有償讓與行為的印花稅。2021年3月31日,第24/2020号法律"修改《印花稅規章》及《印花稅繳稅總表》"在第13条及第14条中,直接明確豁免徵收國家債券、地方政府債券及中央企業債券在澳門發行及轉讓債券的稅項,取代以往以每年政府的財政預算作為基礎,豁免在該一年度徵收的特定稅項,把稅務優惠措施恆常化,增加了稅務優惠政策的確定性和可預期性,使澳門具備更好的稅務條件,以提高本澳發展特色金融產業的競爭力和吸引力。根據第21/2019號法律《修改《所得補充稅規章》》第九條第一項i款豁免國債、地方債及中央企業債券在澳門發行所取得的利息,以及因買賣、被贖回或作其他處置所取得的收益涉及的所得補充稅。"在此基礎上,政府正研究擴大稅務優惠適用範圍,延伸至澳門政府、澳門公共事業機構、內地

<sup>19</sup> 鄉村振興債發行漸入佳境,http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0704/c1004-32147996.html,引用日期:2021年 10月8日。

及海外具資質發行人在澳門發行的債券,如政府、國際組織、金融機構或企業等。"特區政府可以考慮除了特定主體在澳門發行債券得到印花稅和所得補充稅稅務優惠外,也可以考慮一般主體在澳門發行鄉村振興主題債券也享受相同的稅務優惠。

四是積極培育和引進專業人才,為開拓鄉村振興專項債券市場的發展提供 人力培養和支援。鄉村振興專項債券市場的發展離不開對農業和金融產品有專 業認識的人才,要解決專業人才不足的問題,需要在培養和引進著力解決。在 培養方面,可以在教育層面加大教育資源投入。在高等教育方面,建議高校逐 步開設農業金融相關的科目和專業,例如農業經濟管理和農林經濟管理專業, 供有興趣的學生修讀,培育農業金融專業人才。同時特區政府和高校可以為有 興趣的學生促成與農業金融相關企業的實習、就業合作模式,全面、系統地佈 局培養農業金融領域專業人才。在這方面,台灣地區的經驗可供澳門借鑒。台 灣地區為了鼓勵農業相關系所學生從事農業金融業務,培養未來農業金融人 才,提供農林漁牧科系優秀學生獎學金,獲獎學生須參加農業金庫7、8兩個月 之全薪暑期實習,以月薪新台幣32,750元以上短期任用,另外自2021年9月起, 到2022年 6月止共計10個月,每個月可領取新台幣5,000元獎學金,畢業後通 過甄選者,還可以優先錄用任職農業金庫服務。另一方面,提升在職的金融從 業人員素質也是培育農業金融專業人才的可行方式。鼓勵第三方培訓機構開展 各類農業金融相關課程,加強從業人員培訓,令其提高水準適應和推動鄉村振 興專項債券市場的發展。此外,加強區域及國際間的交流合作,把農業金融列 入"人才培養考證激勵計劃"的"現代金融人才專業認證"獎勵目錄也是可以 考慮的可行方式。除了培育專業人才,引進專業人才解決澳門專業人才短缺的 問題也是另一個可以考慮的可行方式。可是,澳門人才引進政策滯後,特區政 府應重新審視相關政策,完善現行的政策對人才引進相關的配套措施不足的問 題,包括人才落戶、子女教育、住房、生活環境、語言適應等問題。

## 結語

澳門債券市場應該以助力國家"十四五"規劃農業農村發展目標任務,推動鄉村振興專項債在澳門發行,為國內從事鄉村振興項目的不同主體提供了一個新的融資管道和業務平台,服務國家的"十四五"發展戰略,以鄉村振興專項債為切入點,吸引更多內地尤其是粵港澳大灣區有資金需求主體的來澳門發債,促進澳門債券市場的發展,繼而漸進構建多層次農業金融產品體系,繁榮澳門的金融業,促進澳門經濟朝多元可持續發展的方向推進,更是提升澳門債券市場廣度和深度,加强本地金融產品在粵港澳大灣區及國際市場的競爭力和吸引力,為投資者提供更多投資選擇的同時,進一步活躍澳門離岸人民幣市場,助力人民幣國際化進程,融入國家發展大局。