

## 发达国家农业现代化资金来源多元化对我国的启示\*

申秀清<sup>1,2</sup>, 修长柏<sup>1</sup>

(1. 内蒙古农业大学, 内蒙古 呼和浩特 010018; 2. 内蒙古财经学院, 内蒙古 呼和浩特, 010070)

**摘要:**当前,我国农业正经历着深刻转变,农业现代化资金来源呈现多元化发展趋势;但资金供给不足,市场资金比重小、动力弱,财政资金总量有限、支持引导效益低,制约着农业现代化发展。本文在总结美国、法国和日本三大主要发达国家农业现代化资金来源多元化经验基础上,从政府和市场两大视角出发,提出当前我国应努力加大公共产品和公共服务农业投资的总量,逐渐建立引导性专项资金的投资机制;明确和重点增加政府对农民转移、土地流转及合作经济组织发展的政策支持;积极发展农业产业投资基金;积极推动农业类企业发行股票上市融资和发行农业各类债券;引导农业资本市场投入农业,扩大金融市场投资规模。

**关键词:**农业现代化;资金来源;多元化;政府;市场

中图分类号:F320.1

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2012)01-0046-04

### Inspiration of Diversification of Funding Source on Agricultural Modernization in Developed Countries to China

SHEN Xiu-qing<sup>1,2</sup>, XIU Chang-bai<sup>1</sup>

(1.Inner Mongolia Agricultural University, Huhhot, Inner Mongolia 010018, China;

2.Inner Mongolia Finance and Economics College, Huhhot, Inner Mongolia 010070, China)

**Abstract:** At present, China's agriculture is changing profoundly; agricultural diversification of funding source is getting into the tendency to agricultural modernization. But insufficient funding, small market share, weak power, and limited total financial capital, low supported guiding effectiveness, are limited by the development of agricultural modernization. This article is on the basis of the experience of diversification of funding source in United States, France and Japan these developed countries, from two aspects of government and market, suggests that China should make efforts to increase the total amount of agricultural investment in public goods and public services; gradually establish a leading special funding investment policy; Clearly focused on increasing the supports on the development of policies that Government as to farmers' transferring, land transferring and cooperative economic organizations; Actively develop funding investment in agricultural industry and promote the listing stock financing of agricultural enterprises and issue all kinds of bonds; guide agricultural capital market investment in agriculture, and expand the scale of investment in the financial markets.

**Key words:** agricultural modernization; funding sources; diversification; The Government; market

随着我国社会主义市场经济体制的逐渐深入,中国农业正经历着深刻的转变。农业现代化的资金来源呈现多元化的发展趋势,政府、农户、涉农企业、资本市场成为农业现代化资金来源多元化的投资主体,农业现代化资金来源多元化的格局基本形成。但据统计,2010年我国农业的投资总量达到10716.70亿元。其中农业财政资金总量2989.33亿元;农户投资总量2202.14亿元;农业贷款总量5525.23亿元,我国农业现代化建设的资金供给与需求之间差距非常悬殊。从根本上来看,农业资金来源支持体系滞后,国家对农业投入总量增加,但相对量没有增加,甚至呈下降趋势,农村投资占总投资比重呈逐年下降趋势<sup>[1]</sup>;农户投资总量增加,但无法满足农业生产需求;农户融资仍然较难,很难从正规金融机构中获

得贷款,大部分资金仍然来源于农户自筹;涉农企业逐渐渗透到农业领域,但资金动力不足;金融机构对农业贷款虽总量增加,但农业贷款占金融机构各项贷款比重基本呈现平稳态势,存在相互矛盾的悖逆现象;农村信用社作为农户最主要的正规融资机构,作用并不明显,资金外流现象严重,不良贷款比例较高,信贷资产质量下降;而农业保险在我国尚属起步阶段,规模小,覆盖面窄,渗透度不强,自我发展程度低。因此,本文选取典型农业发达国家美国、法国、日本进行研究,总结和借鉴国外资金来源多元化经验,对我国农业现代化资金来源多元化有着重要的参考和借鉴意义。

### 1 发达国家农业现代化资金来源化发展主要

\* 2011年内蒙古自治区统计学会课题“内蒙古农牧业和农牧区经济发展研究”(编号:TJLX201111)。

作者简介:申秀清(1975-),女,内蒙古呼和浩特人,内蒙古农业大学博士研究生,内蒙古财经学院副教授,从事农业综合管理方面的研究;通讯作者:修长柏,教授,博士生导师。

收稿日期:2011-11-08,修回日期:2011-11-28

## 措施

### 1.1 美国农业现代化资金来源多元化发展

美国农业人口虽然不足世界农村人口的3%,但却是世界上农业最发达的国家之一。这一成就直接得益于美国完备的农村投融资机制。在法律保护和政策引导下,美国建立了以政府为主导,以市场为基础,政府、企业和民间相互配合,多种协调手段综合运用,不同协调主体分工明确、功能完善、行为规范的农村投融资机制。①政府在财政上大力支持农业发展。财政预算逐年增加,其总量仅次于国防开支;②建立了完善的农村信贷体系为美国农业的发展提供了大量的资金;③立法保障农业投资。农业投资中的许多计划是以法律的形式提出的,这样能够保证投资计划顺利的实施;④对农村投资实行补贴优惠。在税收上对农业投资给予了特殊的优惠政策。美国目前农业资金的来源主要有四种:一是政府农业支出;二是农业信贷,包括政府提供的农业信贷、商业银行和其他金融组织、人寿保险公司;三是农场主自身投入;四是社会组织投入。美国政府用于农业的支出主要体现在政府农业预算上,自60年代以来政府财政对农业的投入占农业总投入的30%左右。美国农业资金投入在不同的阶段,农业资金的投入渠道及各渠道所占的比重不尽相同。随着美国经济的高度发达,信贷金融成为美国经济运转的大动脉和纽带,金融市场的发展完备为美国农业提供了更多的资金来源。

### 1.2 法国农业现代化资金来源多元化发展

二战前,法国是一个农业生产水平较为落后的国家。虽然全国经济在二战中遭受重创,但是从1950年到1970年的20年间,法国从农产品进口国一跃成为农产品净出口国,实现了农业现代化。法国先后采取了一系列的政策措施建立并完善农村投融资体制实现了农业现代化。法国农村投融资机制的主要特点有:政府投入力度大。从政府对农业的财政投入看,财政对农业投资占当年农业投资总额的50%以上。财政投入主要用于农业发展和农业保护,大力发展政策性金融。法国的政策性金融机构由官方和半官方组织组成,法国的农业信贷银行是法国的农业政策性金融机构。国家农业信贷金库为最高官方领导机构,接受经济与财政部和农业部的双重领导,并且参与制定国家的农业信贷政策,为政府农村经济发展政策和计划提出建议,地方和地区金库属于合作性质,其业务活动受国家农业信贷金库的管理和控制。同时,法国政策性金融机构对符合政策要求及国家发展规划的贷款项目都实行低息、贴息

的贷款政策;农村投资实行税收、补贴等优惠政策。对购进土地的大户给予免税登记等优惠政策。实行补贴政策,政府对农民实施的水利、道路、电气化和土地整治等农村基础设施建设给予补贴。

### 1.3 日本农业现代化资金来源多元化发展

二战后,日本为了恢复农业生产,建立了以政府为主导的农村投融资机制,由强有力的农业财政投资做支撑,即国家将财政资金和通过金融手段筹措的农村资金提供给政府,由大藏省统一计划,由通产省、农林水产省等组织实施,用以统一支持国家政策的实施。这种农村投融资机制的实施,使得日本的农业得到极大的进步。日本农村投融资机制的主要特点是以政府财政农业投资为主导。二战后,日本政府大量的农业财政投资弥补了农业资源的匮乏和不足,促进了农村经济的发展,政府投资加快了日本由传统农业向现代农业的转变,农业基础设施完备,新技术、新设备得以推广和应用,农业劳动生产率和土地生产率远远高于同等资源条件国家,位于世界先进水平;日本政府在产业政策中始终把支持基础产业和基础设施建设作为财政投资的一项重要任务。在具体手段上,日本重视利用利息和价格等经济手段调控农业投资。日本政府重视利用法律手段保障农业的投资,自二战后日本政府颁布了很多与农业有关的政策法规,如1949年制定了《土地改良法》,1961年颁布了《农业基本法》,后来制定《农业协同组合法》、《林业改善资金法》等,以法律规范管理农村投融资活动,调整国家对农业的投资政策;在管理农业资金的流向方面,日本政府制定了明确的宏观调控政策,用经济手段调控农村投资方向,可以说日本的投融资机制与宏观调控管理机制相辅相成。

## 2 发达国家农业现代化资金来源多元化的主要经验

### 2.1 加强宏观调控,根据不同的农业发展阶段确定不同的投资重点及方式

各国都十分重视以财政投资扶持农业发展,针对本国国情,通过宏观调控加强对农业的资金支持。各国政府根据本国的农业发展情况制定不同的发展目标,并根据这些农业发展阶段确定了不同的投资重点、采用了不同的投资方式。例如20世纪30年代以前,美国以增加农产品供给为主要目标,改善农业生产条件,大力增加对农业基础设施的投入,尤其是农村道路、农田水利和农业科研教育体系的建设;30年代以后,由于农产品过剩、价格下降,美国政府开始实施价格和收入支持为主的农业投资政策,同时,



财政对农业投资的重点逐步转向了控制农业生产和生态环境保护。法国和日本在对农业投入的初期着重于农村基础设施的改造方面。各国投资方式也根据项目的不同而有所区别。如有中央政府直接投资、地方政府参与投资、各种形式的公共团体、企业、私人以及国外投资者联合投资等,使有限的政府投资充分发挥示范作用,带动和引导充足的社会资金投入国家重点发展的农村基础设施建设中。

## 2.2 采取各种方式补偿农业

各国政府对农业进行的投入不能都以直接投资的方式进入农村,因此,各国政府以农村金融为渠道,把财政补偿输导给农村经济。通常采取的方法有税收优惠、利差补贴、提供低息和无息贷款资金、提供担保等。在实行财政贴息后,银行普遍执行低利率政策,其目的是降低农业发展的融资成本,坚持合作金融组织基本特点和性质的国家仍然维持对合作金融组织的优惠扶持政策,为了增加金融机构对农业的投入,各国政府还对那些向农民提供优惠贷款服务的银行直接给予财政资助和补贴,并且随着贷款的增加,补贴的金额也在增加。

## 2.3 健全信贷金融体系

农村资金的一个重要来源是信贷资金。美国的农场每年投资的40%来源于信贷资金;日本对农村贷款规模1955年到1985年增加了18倍;法国农业信贷银行的农村贷款1960年至1974年间增长了7倍;各国对农村发放的信贷资金大都是政策性资金。在市场经济体制下,由于价值规律的作用依靠市场机制调节,资金易于流向效益高的部门,农业风险较大,农村难以得到大量的资本投入,甚至出现资本外流。因此,各国政府有意识的对农村领域加强了干预,建立了完善的信贷机制。虽然信贷支持的范围有所区别,但是各国都大力发展政策性金融和保险业务,弥补商业银行金融业务对农村领域投资的不足<sup>[9]</sup>。

## 2.4 完善农村投融资宏观调控机制

由于农业在一国经济发展中所占的基础性地位,各国政府对农村投融资活动的宏观调控在不断得到加强,并且在管理中职责分明,决策上进行干预。例如,美国农业部是政府农村投资的主要运行者和管理者,建立了健全的投融资管理和运行体系,对农村投资具有较强的调控和监管能力;日本的农村投融资机制不仅重视市场的基础性调节作用,而且利用发展规划、产业政策和政府掌握的财政投融资积极进行干预,形成了独特的政府主导型投融资制度,使得农村的整个投融资活动符合国家战略发展。同时,美国和日本等国建立了完善的农村投融资法

律法规体系,以法律手段明确规范和保证农业投资政策的落实。同时,各国还建立了相应的农村投融资的保险与担保机制,对农业生产中所产生的风险进行监管与调控,将风险降至最低。

## 3 我国农业现代化资金来源多元化的政策建议

### 3.1 加大公共产品和公共服务农业投资的总量,逐渐建立引导性专项资金的投资机制

在社会主义市场经济的总体框架下,政府要制定优惠政策,调动各方面的积极性,努力增加农业投资的总量,逐渐增加支农支出占财政支出总量的比重;同时,充分发挥市场的配置作用,进行结构调整,确立不同阶段的资金投放重点,不断提高农业投资的效益。同时,深化农业投融资体制改革,建立起政府主导的市场化的多元投资体制,充分调动各投资主体投资农业的积极性,形成农业投资总量不断增加内在的动力机制<sup>[9]</sup>。

### 3.2 明确和重点增加政府对农民转移、土地流转及合作经济组织发展的政策支持

首先是财政政策倾斜,加大财政转移支付力度。统筹城乡发展,加快农村劳动力转移,加大农民工培训,转变农民观念,营造农民外出务工、集中居住、转移进城的良好环境;坚持农村土地承包经营权不变的基础上,积极、稳妥、有序地搞活农村土地流转,建立规范化的土地流转市场,促进土地的规模化、集约化经营,这是转移农民的必经之路<sup>[9]</sup>。既缓解人地矛盾,增加人均耕地等农业资源,又推动土地流转,促进分工分业及合作经济组织的发展,有利于提高农业效益,促进农民收入增加;另外要加大信贷来源与金融措施,也要向农业农民转移、土地流转和合作经济组织倾斜,如对农业贷款利率的优惠和考虑国家对农业资源环境保护的可行政策制定,将部分财政支农资金以利息补偿和风险补偿的形式,用于对农村金融机构在支农信贷经营中的损失补贴,以支持农村金融组织扩大支农资金投放规模,发挥财政支农资金使用的乘数效用。国家应鼓励企业或私人开发荒滩荒地,除实行减免税政策的同时还应该给与基金扶持,以提高投资者的积极性,加大转移力度。

市场主体要遵循价值规律和经济发展的客观规律,优化资源配置,自觉按照国家农村产业政策、农业投资法律和农业资金内在运行规律的要求,关注政府资金支持的导向和重点,责权明确,积极组织、合理安排和有效管理资金,不断满足农业现代化发展的资金需要。

### 3.3 积极发展农民专业合作社经济组织,提高市场参

## 与程度

农户在政府的政策引导下,要自觉进行劳动力转移和土地流转,分化为小规模经营的农户和规模化经营的农户,还有一部分农户直接过渡到企业化经营的农业企业。

农民合作经济组织要坚持“民办、民管、民受益”的原则,鼓励和支持多种形式的农民专业合作社组织发展,做好示范项目工作,总结成功经验,逐步加以推广<sup>[6]</sup>。积极稳妥地探索和支持以龙头企业为主体,在自愿互助的基础上建立的各种行业协会等中介组织,把转变政府职能同加强行业协会自身建设结合起来,充分发挥行业协会在市场准入、信息咨询、价格协调、行业自律、调解纠纷、损害调查等方面的作用,切实维护和保障农户和企业的合法权益。抓紧研究制定促进中介组织发展的具体政策措施,支持他们开展信息、培训、营销、维权等方面的服务。加强监督管理,使各类中介组织真正成为连接农户与龙头企业、农户与市场的桥梁和纽带,不断提高农民参与产业化经营和进入市场的组织化程度。

### 3.4 采取措施促进涉农企业的发展

发展农业投资基金,可以较大规模地引进社会闲散资金转化为农业生产建设资金,满足农民对自有资产进行保值、增值的需要。将募集的资金用于解决现代农业新技术、新产业发展的资金需求问题,促进农业高科技化和传统农业升级,优化产业结构<sup>[6]</sup>。

在财政投入有限、信贷扶持不足的情况下,通过股票市场直接融资是增加农业资金投入的一条有效途径。要积极创造条件组建农业企业集团,扩大企业实力,积极争取上市。我国居民储蓄量大,这相对农业资金缺乏是一种很大的资源浪费,所以可适当扩大农业建设债券的发行规模。发行农业专项(重点)债券有助于减轻中央政府的财政负担,缓解我国当前农业经济发展中资金严重短缺的困难。

### 3.5 引导农业资本市场投入农业,扩大金融市场投资规模

通过政府的政策优惠引导各类金融机构增加对农业资金来源的金融服务,扩大金融市场,更好的推动农业现代化的进程。重点对银行信贷业资金和农业保险资金进行说明。

(1)银行信贷业资金。鼓励各商业银行和其他金融机构开设专项农业贷款资金,由政府给予贷款贴息,由银监会实施监管。贷款机构的市场准入应实行政府核准制,该农业专项资金只可开展贷款业务,但

不得吸收任何形式的存款,不得搞变相集资。资金运用应主要限定在对农民、个体经营者、农村合作组织和涉农企业发放贷款,但应给予更充分的利率浮动权,同时享受涉农贷款的税收优惠;要推进农村金融立法工作,大力加强农村社会信用环境建设,在农村设立存款保险制度,形成有效的市场退出机制,促使存款人增强风险意识,促进农村金融机构健康持续发展<sup>[6]</sup>。建立存款保险制度这一金融“安全网”,可以有效降低储户、农村金融机构和各级政府的焦虑和担忧,这是实现农村金融和谐的重要制度保障。

(2)农业保险资金。①加大宣传力度,让农民认识保险的重要性。目前我国农户对农业保险认识欠缺。因此,涉农组织应采取各种宣传手段,加大农民对农业保险的认识力度。通过政策性农业保险等各种保险模式,减少自然灾害、意外事故等对农业生产的影响。②构建多层次、可操作性强的农业保险补贴体系,并完善农业保险补贴的配套措施<sup>[7]</sup>。补贴标准制定则应综合考虑农业保险区域保险费率和不同地区农户的支付能力及地方财政情况,合理规划各险种的补贴标准,循序渐进,逐步加大补贴资金的投入力度。补贴资金可以通过调整财政支出结构和财政支农支出结构及缩减政策性补贴支出等多渠道筹集。应完善农业保险补贴的配套措施,制定相关法律法规,健全国家的农业保险监管机构。③实行政府主导下的政策性定位、多元化经营主体共存的农业保险模式。政府应完善农业保险的法律法规;要建立全国性的政策性农业保险机构;对经营农业保险业务的保险公司给予保费补贴、经营管理费用补贴、税收优惠,设立农业巨灾风险管理专项基金,支持农业再保险。

#### 参考文献:

- [1] 李燕凌.我国现代农业发展现状及其战略对策研究[J].农业现代化研究,2009,30(6):642-654.
- [2] 浙江省发改委课题组.发达国家工商企业投资农业研究[J].浙江经济,2005(19):32-34.
- [3] 辛岭,蒋和平.农业现代化发展水平评估指标体系的构建和测算[J].农业现代化研究,2010,31(6):647-650.
- [4] 张迎春.我国政府农业投资对其他农业投资的带动效应分析[J].农村经济,2008(10):73-76.
- [5] 李明贤,罗荷花,杨迪航.我国农户融资与农业增长、减贫的实证分析[J].农业现代化研究,2010,31(5):589-591.
- [6] 石成华,赵记涛.农村信贷与农户收入关系的实证分析[J].安徽农业科学,2007(7):35-36.
- [7] 王川,张峭,杜彦坤.我国农业发展的资金需求[J].农村经济研究,2007(8):29-34.