



财政和金融手段协调支持“三农” 发展

中国社科院农村发展所 杜晓山


一、财政和金融手段的功能

新农村建设所需资金还有很大缺口，农村金融市场面临着较为严峻的资金流失和供需失衡状况，因此，如何更好地协调和强化财政和金融的统筹协调，发挥它们的支农功能，尤显重要。

财政具有公共服务、公共产品的性质。但是，受经济发展水平的限制和思想认识不足的影响，公共产品不仅供给量不足，而且供给结构也不合理，不适应基本公共服务均等化的新要求。现在，已到了工业反哺农业，城市带动农村的历史发展阶段，谋划城乡统筹一体化发展，贯彻财政的公共服务性质，真正开始得以体现。切实加大“三农”投入力度，首先是财政投入力度。

普惠金融体系的理念、理论和实践，已开始被更多的提及、关注和认同，越来越多的人在倡导和实践普惠金融。普惠金融强调的是金融服务的公平正义，服务对象的普适普惠和包容性，要求做到对一切需要金融服务的群体，无论是富人，一般人，还是穷人，都应得到公正的金融服务享用权 and 机会。农村，尤其是中西部农村是弱势地区，农业是弱势产业，农民，尤其是中低收入和贫困农户是弱势群体，弱势的“三农”理应得到均等化甚至更为优惠的金融服务。

财政和金融，都具有不同意义上的“公共服务”特性的一面，都具备服务均等化的要求。另一方面，财政与金融相比，一般说，财政服务的公共性和外部性更强，更多的是无偿服务。同时，财政手段还有撬动和引导金融服务的杠杆和政策指向功能。而金融服务则要求服务的有偿性，它还具有从“准公共性”到“非公共性”的更宽领域的性质。



因此，应该按照财政服务和金融服务的不同特性，以及不同金融服务的不同特性对“三农”的不同领域不同层面的不同需求，统筹兼顾、协调一致的分别提供相应适宜的供给服务，全面加强“三农”发展的资金支持力度。财政和金融两者之间不是相互排斥，替代的关系，而是相互补充、支持的关系。

中央投资带动地方和社会投资共4万亿元，要在从2008年第四季度开始到2010年底的两年零三个月内完成。在总共4万亿元的投资中，需要中央投资11800亿元。4万亿元投资的安排是：保障性安居工程2800亿元，农村民生工程 and 农村基础设施大约3700亿元，铁路、公路、机场、城乡电网18000亿元，医疗卫生、文化教育事业400亿元，生态环境投资3500亿元，自主创新、结构调整1600亿元，灾后恢复重建，重灾区1万亿元。

国务院还组织有关部门制定两大规划，一是扩大内需的10条规划，旨在将扩大内需的10条措施进一步丰富和具体化；二是10个重要产业的调整和振兴规划，旨在把扩大内需、振兴产业和科技支撑结合起来。

近期国家出台的进一步扩大内需的10条措施中，第1条、第4条、第7条、第8条等直接与民生相关；第2条中，加大农村沼气、饮水安全工程和农村公路建设，完善农村电网，加大扶贫开发力度等，也更多地体现了关注民生、关注农村的精神。其他各项措施与关注民生、关注农村也有直接或间接关系。如在加大金融对经济增长的支持力度中，突出了对“三农”、中小企业和服务业的支持。

二、发挥财政支农的效应


（一）财政直接支农

- ❖ 应充分发挥财政支农的职能。要充分利用世贸组织关于不受限制的“绿箱政策”和适量允许的“黄箱政策”的规定，进一步加大对农业基础设施、农村公共设施、农业科研与技术推广、农民培训、农产品质量检测、农业结构调整、环境保护、粮食安全储备、脱钩补贴和贫困农民补贴的投入力度。还要加大关注民生、改善农村生活设施、教育和医疗卫生、基本社会保障等方面的投入。以改善农民生产生活条件，降低生产经营成本、增加收入、提高农业综合生产力和国际竞争力、促进城乡经济社会协调发展和农村可持续发展。

- ❖ 加强对农村，特别是对中西部农村社会事业的财政支持倾斜。实施完全的义务教育和提高教育质量，尽快构建全覆盖的新型农村合作医疗体系并逐步提高水平，建立农村最低生活保障制度，逐步健全基本社会保障体系。
- ❖ 应更多帮助欠发达地区解决基本公共服务均等化问题。加大中央财政向中西部地区转移支付力度，提高具有扶贫济困性质的一般转移支付的规模和比例。
- ❖ 有了以上这些各级政府的财政的公共产品和服务的投入，就可能支持农村经济社会的健康运营和可持续发展，这也就为农村金融和社会资金投入奠定了坚实基础，也可能使农村金融具备可持续发展的良好条件。

（二）财政杠杆导向作用

- ❖ 公共财政的投入的另一作用是它的撬动金融机构和社会资金投入农村的杠杆和引导作用。当前我国财政支农投入渠道多（据统计多达十几个部门），资金使用分散，效率效益不高，也缺乏与信贷投入的有机结合。各级政府财政可整合资金，提高使用效益，还可设立政策性支农风险或担保基金或公司。政策性保险基金可提供政策性保险补贴。对从事支农金融机构应提供财税优惠政策等方法，调动机构支农的积极性，例如减免营业税、降低或返还所得税。

- 
- ❖ 目前，财政部和国务院扶贫办在贫困地区的贫困村试行由财政资金与农户资金结合的农民资金互助社试点，有些省也在进行类似的循环资金扶贫项目。总的说来取得了较好的成效，这也是财政扶贫资金有偿使用，使无偿资金增值，获取多赢局面的有益尝试。

三、发挥金融支农效应

（一）农村金融体系改革发展目标框架

- ❖ 应建立或满足农村多层次金融需求，功能齐备、分工合理、产权明晰、管理科学、服务高效、优势互补、竞争适度、监管有效、普惠性和可持续发展的完整农村金融体系。

- ❖ 目前农村金融体系现状是金融市场不完善，主要的只是银行市场，资本市场和保险市场严重缺乏；金融基础设施和机构覆盖率低，甚至有空白，资产质量不高，供给严重不足，竞争很不充分，金融服务效率差。而今后农村金融改革和发展的目标是形成完整的金融市场，使信贷市场、资本市场、保险市场逐步有机统一、均衡健全，并构建多元化的金融机构，实现多层次、广覆盖、可持续的发展。
- ❖ 完善农村金融机构体系，就需构建政策性、商业性、合作性金融机构的合理布局。既要分工合理、功能互补，又要鼓励适度竞争。

（二）增强政策金融机构功能

- ❖ 中国农业发展银行是中国目前主要的农村政策金融机构。需要大力扩大和增强其职能和业务范围，使其成为真正政策性的农业和农村信贷专业银行。注意发挥国家开发银行支持“三农”的功能作用。
- ❖ 可以考虑对一些政策性和开发性业务采用招投标的方式，择优选择各类合格的金融机构操作执行，以争取资金效益的最大化。

（三）鼓励商业金融机构支农

- ❖ 中国农业银行和农信社中的多数应是从事农村金融的商业银行，必须以支农为自己的主业，它们应成为金融支农的支柱和中坚力量。也要鼓励其他商业金融机构支持三农发展，例如，借鉴国外经验，规定各商业银行必须将存款的一定比例用于支农贷款，并有相应的激励处罚规定。除了支持基础设施、农业综合开发、产业化、龙头企业和中小企业发展外，还要特别注意坚持和完善农户小额信用贷款制度，改进和扩大农户联保贷款制度。

- ❖ 要解决农信社带有根本性意义的体制、机制问题。继续解决历史包袱，完善治理结构、内控管理，提高人员素质和资产质量。农信社可以县联社为一级法人，并长期保持和稳定其独立法人地位。也可以办成县乡二级法人，独立经营，自负盈亏。农村最缺少和最需要的是小而强的社区性金融机构。
- ❖ 推动邮政储蓄银行的规范健康发展。邮政储蓄银行应积极慎重的开展贷款业务，首先从做好小额信贷业务起步。当前最重要的工作之一是挑选和培养足够多的符合条件的业务和管理人才。它应办成一个能够向不发达地区和偏远的农村地区提供普遍性金融服务的金融机构。

（四）扶持合作金融组织发展

- ❖ 鼓励新生合作金融组织发展，也鼓励部分愿意坚持走合作金融道路的农信社转变为真正的合作金融组织。而且，凡是建立了合作金融组织的地方，可由其受中国农业发展银行的委托代办一些政策金融的具体业务，并给予适当的代办费。商业银行也可委托其对申请贷款的农户进行信用评级和信贷业务。国家对合作金融组织实行免营业税及所得税，少提存款准备金，在贷大于存时给予适量的再贷款等优惠政策。

（五）鼓励新型金融组织的规范发展

- ❖ 全面试行村镇银行、贷款公司和农村资金互助社，并注意适时调整和完善相关政策。当前，还应大力倡导和鼓励各种商业性和公益性小额信贷组织的发展，有关部门应尽快出台具体管理办法。对于只放贷不吸储的小额贷款机构应放手大力支持发展，因为它不存在可能损害存款人利益的问题，不会形成大的金融风险，不会影响社会稳定。

（六）建立和完善农业保险体系，发展农产品期货市场

- ❖ 建立和完善农业保险体系，发展农产品期货市场，也是农村金融体系一项重要的配套改革。发展各类农业生产保险，并注意保险与信贷业务的协调配合。种植及养殖大户可以其未来的收入投保，然后向银行申请抵押贷款用于生产过程中的支出。应在农村建立以政策性保险为主体的农村保险体系。今年年初南方大规模严重雪凝灾害就是最新的惨痛教训。发展大宗农产品期货以规避农产品价格波动的风险。
- ❖ 此外，应大力注意引导规范民间金融。注意扬长避短，优势互补，并尽快出台“借款人管理条例”类的政策法规。


四、值得探讨的问题




1. 财政和金融手段协调支持公益性（扶贫）小额信贷组织的发展

- ❖ 自1994年以来，一批扶贫小额信贷项目在我国已有十多年的实践经历，也积累了一定的经验教训。这里所说的民间或半政府机构是指那些从组织形态上看，属半政府性质或民间性质的机构。这类非金融的民间或半政府项目机构专向中低收入群体和贫困户（多数为妇女）提供小额信贷服务。它们利用社会筹资，其中主要是国（海）外机构和人士的捐助，开展只发放贷款不吸收社会存款的小额信贷扶贫活动。它们大体覆盖了二三百个国（省）定贫困县，资金总额约十多个亿。它们的共同和突出特点是扶贫的社会效益较为显著，它们中的多数也在探索可持续发展之路。

具体建议如下：

(1) 从国家财政或专项扶贫财政资金中拨出1-2亿元，作为扶贫小额信贷机构的垫底循环基金，以此吸引国内外各类其他资金，设立专门的扶贫小额信贷批发基金。可设立专门机构，也可委托国家政策性银行管理此基金，按照一定的标准，或运用招投标的方式，支持符合条件的公益性小额信贷机构的资金（甚至技术）需求，以彻底解决具有可持续发展潜力的扶贫小额信贷组织的资金瓶颈问题。而且，即使暂时没有其他资金的投入，仅这1-2亿元也够现有100多个公益性小额信贷机构中追求既扶贫又可持续发展的经营业绩良好者扩展规模的近期资金需求。

- 
- (2) 对于那些有一定规模和实力、经营历史达到一定年限（例如五年以上）并有优良业绩的机构，应给予一定金融业务的合法经营权，并在中央银行和银监会的指导下，通过行业自律的方式加以监管。
- (3) 给予这类扶贫小额信贷（例如所有单笔贷款不超过5万元人民币）的机构一些特殊的优惠政策。



谢谢！