

运用财政和金融手段协调支持“三农”发展

杜晓山

内容提要：该文阐述了财政和金融手段的各自功能，强调了两者都具有的公共服务的特性，即对公众服务的公平正义要求，以及两者所具有的无偿与有偿服务等方面的基本区别，指出两者间相互补充和支持的关系。文章着重论述了财政直接支农和发挥杠杆导向作用撬动金融和其他资金支农的特性，分析了农村金融的支农效应，包括完善农村金融改革发展目标框架，以及如何促进政策金融、商业金融、合作金融、新型金融组织和农业保险、农产品期货市场等健康发展等内容。文章最后提出了财政和金融手段结合支持三农发展的几个问题。

关键词：财政手段 金融手段 协调支持 “三农”发展

中图分类号：F812.8

文献标识码：A

文章编号：1009-2382(2008)09-0009-04

社会主义新农村建设离不开资金的支持，而资金的主要来源，除了农民自己的投入（包括农民工打工挣回的资金），主要来自国家财政和金融部门的资金。中央财政支农资金 2006 年为 3397 亿元，2007 年为 4318 亿元，2008 年将为 5625 亿元，这是历史上总量和增量最多的 1 年。而且，在国务院 2008 年 3 月 27 日召开的全国农业和粮食生产工作电视电话会议上，温家宝总理强调，要充分认识进一步加强农业和粮食生产的极端重要性，进一步加大政策支持力度；在 2008 年预算安排“三农”投入 5625 亿元、比上年增加 1307 亿元的基础上，中央财政再增加 252.5 亿元投入，主要直接补贴给农民，采取 10 项重要措施，支持农业和粮食生产。金融部门，主要是银行的农业贷款余额近几年每年都在 2 万多亿元，农民贷款余额 1 万多亿元，农村贷款余额 4 万多亿元。不过必须指出的是农村地区从金融部门流失的资金量也以千亿元计。目前和今后一段时期，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。

一、财政和金融手段支农的功能

财政，人们现在越来越关注其“公共性”。财政已被越来越多的人称为公共财政，强调公共财政来自人民，服务于人民的特性。实质上，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，公共产品往往不仅供给量不足，

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。我国长期以来，形成了城乡二元结构的格局，过去，财政更多地关注和服务于城市，为支持国家工业化的发展，采取了农业支持工业、农村支持城市的政策，而现在，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，贯彻财政公共服务性质，真正开始得以体现。目前，我国农业仍是整个国民经济中最薄弱环节，加强农业基础，确保农产品供给和农民增收，是保持经济稳定与社会和谐面临的突出任务，要按照统筹城乡发展要求，推进城乡基本公共服务的均等化，提高农村公共产品的供给水平。切实加大“三农”投入力度，首先是财政投入力度。

农村金融是我国整个金融体系中最薄弱的环节。加快农村金融的改革和发展，强化金融的支农力度刻不容缓。现在，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和机会。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。

由此可见，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。而在现实中，长期以来，农业、农村和农民则是财政和金融

服务惠及少的弱者和“短板”。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、协调一致地分别提供相应适宜的供给服务,全面加强对“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、支持和协调关系。

二、发挥财政支农的效应

1. 充分发挥财政直接支农的职能

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。加大改善农村生活设施、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。财政要继续加大对农业基础设施的投入,支持农业和农村经济结构调整,加强对农业社会化服务体系的支持。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。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规模和比例。有了各级政府财政的公共产品和服务投入,就有可能支持农村经济社会的健康运营和可持续发展,这就为农村金融和社会资金投入奠定了基础,也可能使农村金融具备可持续发展的良好条件。

2. 财政杠杆导向作用

公共财政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(据统计多达数十个部门),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,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。对于这类资金支农扶贫项目,银行不愿做或不能做,当前可由政府或民间创造条件来弥补。但应注意建立在不破坏市场公平的基础上,同时有利于微观活动主体市场地位的强化,保证项目的可持续发展。

三、发挥金融支农效应

1. 农村金融体系改革发展目标框架

2004-2008年5个中央一号文件已对农村金融体系的改革和发展简要描绘了完整的目标框架。笔者对此的理解是:应建立能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。它们既要分工合理、功能互补,又要鼓励适度竞争,有些业务和项目可以招投标的方式,由各类不同机构经营。

2. 增强政策金融机构支农功能

中国农业发展银行是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”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。

3. 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。为了弥补小额贷款的交易成本及风险，建议对农信社及农村商业银行中这两类贷款的收入免征营业税。中国农业发展银行还可以将一些政策性金融的具体业务委托农信社和农村商业银行代办，并给予一定的代办费。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地开展贷款业务，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；应办成一个能够向不发达地区和边远的农村地区提供普遍性金融服务的金融机构。

4. 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。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。

5. 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。

6. 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配套改革。发展各类农业生产保险，并注意保险与信贷业务协调配合。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支出。在农村建立以政策性保险为主体的农村保险体系。2008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、值得探讨的几个问题

1. 是否应有一个相对独立的农村金融体系

财政与金融手段的相互融合协调，促进“三农”发展的思路是肯定的，但就农村金融改革发展模式而言，其目标、方向和手段的定位，在业内争论很大，基本上可概括为两或三类：一种意见是应形成城乡统一的金融模式。这种观点更多的强调要以市场经济的手段运用农村资金，对运用财政补贴金融运作的做法，要慎之又慎，切不可扭曲正常的农村金融市场运营秩序。因此，强调借鉴印尼、孟加拉、南非等国农村金融，包括小额信贷，商业化运作的经验，很少提及和强调财政对金融的支持作用。

另一种意见是区别于城市金融，应建立起相对独立的农村金融体系，并予以特别的优惠支持，包括更多地运用财政税收支持手段。这类观点强调应学习日本、韩国和我国台湾农协那套体系或经验，认为这种模式最大特点是它的农村金融和正规金融是完全独立的的不同金融体系，政府当局为农村金融体系提供了大量的优惠政策。笔者两年前三次在台湾考察时，也确实看到台湾学术界对台湾应实施何种金融模式，即应是“城乡统一”还是“城乡分离”两种金融模式的激烈争论。前者强调市场手段和高效率，反对保护落后和低效率。后者强调农业、农村和农民的特殊性和弱质性，要求有倾斜的保护政策。

当然，也可能考虑的第三种模式是上述两种模式的混合体，既讲城乡统筹的金融体系，又讲农村金融的特殊性，加大国家政策法规的支持。笔者从总体上还是支持这一种目标和政策选择，即一定要强调农村金融体系整体的商业可持续发展，但要认真研究和考虑其弱质性和特殊性，而予以更合理的财税、信用制度等政策保障。

2. 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

迄今为止，如何帮助解决中西部地区，尤其是贫困地区的贫困和弱势群体的金融服务问题尚无明显

进展。2006 年中央一号文件特别提出有关部门应尽快制定包括社团法人在内的
小额信贷机构的具体管理办法,2007 年和 2008 年一号文件也重申“积极培育
小额信贷组织”。温家宝总理近两年来也一直要求支持鼓励各种类型
小额信贷组织的发展。然而,至今有关政策法规,特别是对鼓励扶贫
小额信贷组织健康发展的政策仍未出台。笔者在此仅就民营半民营扶
贫(公益性)可持续发展的
小额信贷的政策谈些意见。

自 1994 年以来,一批扶贫小额信贷项目在我国已有 10 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 10 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。

小额信贷机构是否可持续发展,主要有两方面因素。一是小额信
贷机构自身业务水平和能力建设,另一个是宏观政策环境。而目前
这两方面都有程度不同的欠缺。当前妨碍民营公益性小额信贷健
康发展的政策环境主要是机构缺乏合法身份和适宜的地位,以及没
有资金来源和融资渠道,因此很难扩大规模和可持续发展。

无论从理论还是实践上看,对这类不吸收社会存款的民间或半政
府小额信贷机构,现在都已具备了给予适当定位和合法身份的条件
和时机。有了政府适当的鼓励政策,将肯定会吸引更多的国内外机
构、人士和资金投入这类扶贫小额信贷活动的行列中来。这将是
一项利国利民又无社会和金融风险的好政策。

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 5 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。

3. 认真研究发行支农特别债券建议的可行性

原银监会副主席、现光大银行集团董事长唐双宁 2006 年曾指出,
目前,在农村资金投入方面面临的突出矛盾是财政有意但财力不足,
银行有资金但手段不足,农村有需求但力量不足,为此可考虑通过
发行支农特别国债或特别政策性金融债的方式解决这一矛盾。可由
财政或政策性银行向商业银行发行(注:当时,银行业存差已经达到了
10 万亿元,流动性严重过剩),由农村信用社代理(笔者认为现在
由于新增农村金融机构已陆续出现,可用招投标方式,择优选择农
村零售金融机构代理),按商业原则运作,将筹集的资金运用到农村,
解决新农村建设资金投入不足问题。从以上思路可见,这也是一个
财政和金融手段相互配合协调,为三农提供资金服务的建议。有关
方面应认真研究该建议的可行性。

综上所述,在我国全面建设小康社会和社会主义新农村建设的过
程中,农村金融和财政以及两者间的协调配合,必然会在推动发展
农业生产、促使农民增收、维护农村稳定等方面起着重要的作用。
在改进并完善中国农村金融和财政制度的建设时,要注意阶段性与
连续性的统一,既不应超越现实,急躁冒进;又不迁就现实,回避矛
盾。要通过发展农村金融和财政,促进农业生产力及农村社会事业
的发展,为实现构建和谐社会和建设社会主义新农村的目标奠定坚
实的基础。

参考文献:

1. 北京思必特经济咨询中心:《农村金融与新农村建设研讨会观点综述》,《经济要参》2007 年第 61 期。
2. 唐双宁:《中国城乡金融发展的不平衡与加大农村投入的新思考》,《金融时报》2006 年 7 月 31 日。
3. 杜晓山:《小额信贷的发展与普惠金融体系框架》,《中国农村经济》2006 年第 8 期。

作者简介:杜晓山,中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员(北京 100732)。