

四川省农村投融体制改革研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年9月16日 王建平

[摘 要] 本文对四川省财政、金融支农现状与主要问题进行了分析,归纳了四川省农村金融存在功能性障碍以及农村金融改革的主要探索,并从积极推进财政支农改革和继续深化农村金融体制改革两个方面提出了相关的政策建议。

[关键词] 财政支农 农村金融

投融资体制改革资本稀缺是制约欠发达地区尤其是广大农村地区发展的最主要障碍,加大对农村地区的资金投入是实现城乡协调发展的必然要求。当前,我省对农村的投入主要是依靠财政资金和金融资金支持。但由于对农业农村的投资回报率低、风险较大,资本逐利的本性又决定了农村往往缺少资金的支持,单靠市场机制难以解决农村资金的投入瓶颈,必须发挥政府的引导作用,加快推进农村投融资体制改革,为农村发展提供更多的资金支持。

一、四川省财政、金融支农现状与主要问题

近年来,从中央到地方各级政府高度重视“三农”问题,我省在经济增长、财政收入稳步提高的基础上,也逐年加大了对农业和农村的投入,初步建立起农村金融服务网络,为省农业和农村的发展提供了可靠的物质基础和基本保证,促进了农业、农村的经济发展和社会进步。但是,现行的农村投融资体制还存在不少问题和弊端,难以满足农村经济发展带来的旺盛投资需求。

(一) 财政支农能力不断弱化

1、财政支农资金总量不足

财政支农是国际通行做法,是发挥政府职能,提高农业和农村发展水平的重要手段,譬如,日本在新农村建设的前20年,财政支农资金就占整个农村资金投入的2/3左右。近年来,我省财政支农资金保持了持续增长的势头,资金规模不断扩大,为推动农村经济发展的提供了财力保障。2000年至2006年,我省财政支农资金从7.76亿元快速增加至53.98亿元,增长近6倍。虽然绝对总量快速增加,但其占财政支出的比重与农业在我省国民经济发展中的地位 and 农村人口占全总人口的比重相比仍是低水平的。2000年至2006年,我省财政支农资金占财政总支出的比例仅1.2%—4%。而同期我省农业占国民经济的比重在18.5%—25.4%,农业人口占全省人口总数的比重在76.3%—81.4%,与《农业法》规定的“财政对农业的投入的增长幅度应当高于财政经常性收入的增长幅度”的要求差距过大。

2、财政支农资金支出结构不合理

我省财政支农力度不够，而且支出结构也不尽合理。一是支农资金的非农化特征明显。在财政支农资金中，用于带有社会福利性质的大中型水利建设和农村救济的投入比重大，直接用于农业基础设施建设和农业支出的比重少。二是农业科技三项费用比例偏低，农业科研投资严重不足。2000年-2006年，我省农业科技三项费用总共只占1.15%，对农业的科技投入重视不够，不利于我省农业的长期稳定发展。三是间接补贴比重过大，直接补贴太少。由于管理体制和财力有限的因素，财政支农资金的投入主要以间接支持为主，农民从中直接获得的利益很少，同时由于中间环节过多，导致大量的资金流失，难以起到支持农业、农民的作用。

3、财政支农资金使用管理混乱、效率低下

我国现行的财政支农管理体制是按政府机构的设置和职能划分，实行分块管理模式，在财政支农资金的使用上普遍存在“各炒一盘菜，共做一桌席”的现象，体制性消耗太大，致使财政支农资金的使用未形成合力，效率极低。2000年-2006年，我省财政支农资金的年均增长率达到38.2%，其中直接用于农业生产支出的年均增长率达到30%，而同期我省农业产值的年均增长率仅为9.1%，远低于财政支农资金的增长速度。

(二)农村金融存在功能性障碍

1、金融支农力度整体呈萎缩态势

农业产业比较效益低，农村金融交易成本高，导致农村对资金的吸引能力有限，金融对农村的支持力度正不断减小。一方面，金融机构对农信贷增长缓慢，比例逐年递减。近年来，金融机构将从农村吸收的资金更多的投向非农领域，致使农村资金需求严重不足。2000年-2006年，我省金融机构对农信贷资金增长仅为40%，低于同期农业存款增长率近60个百分点；对农信贷占金融机构贷款的比例也在逐步降低，由2000年的14.3%，下降到2006年的10.4%。另一方面，农村金融机构萎缩与日俱增，导致覆盖率大大降低，仅2000年-2005年，工、农、中、建四大国有商业银行从全省县及县以下地区撤出网点2146个，导致全省545个乡镇、99%的村目前没有任何金融机构，城乡金融服务的覆盖率差距进一步拉大。

2、农村金融组织体系不健全

一是商业银行对农支持急剧减弱。二是政策性银行功能不足。三是农村信用社“一农独大”且背离服务三农宗旨。四是民间金融缺乏制度保障。五是农业保险机构不愿涉足农业。

3、农村金融产品体系创新不足

农村金融组织体系不健全的同时，我省农村金融服务的种类又过于单一，主要以传统小额信贷为主，金融产品体系创新不足，难以满足多元化的金融服务需求。一是融资渠道单一，正规渠道只有间接融资方式，直接融资方式则主要以非正规甚至是非法的高利贷、地下钱庄等形式存在，农村企业很少通过发行股票债券来筹措资金；金融机构之间同业拆借无法进行，农民个人的货币结余也只能选择储蓄存款，没有更多的投资渠道购买证券、保险，从而更多地依赖间接融资。二是中间业务产品极少，仅局限于结算、汇兑等少量传统中间业务，抵押、担保、承兑、贴现、承诺、咨询服务、代收代付等业务还很少。三是金融投资理财产品缺乏，证券、信托、基金等投资银行业务在农村尚属空白。四是担保抵押制度不符合农村实际，农民最主要的财产住宅和土地承包经营权不能作为抵押物，致使农民难

以从金融机构获得贷款。

4、农村信用环境建设滞后

由于农村信用体系建设滞后,借贷双方信息不对称,金融机构难以对信贷交易对象做出准确的判断,致使农村金融机构不愿贷、也不敢贷款。一方面,银行对农村企业财务管理制度管理责任不明确,缺乏有效的管理和监督,很多农村企业没有完整的账表,使银行无法全面准确地评价贷款申请和发放贷款。另一方面,农村企业、个人信用信息还未纳入征信管理体系,农村企业信息分散在工商、税务、银监、公安等多个部门,且各自为政,封闭运行,缺乏必要的信用资源整合。

二、四川省农村投融资体制改革的主要探索

为促进新农村建设和统筹城乡综合配套改革,我省各地积极探索新形势下农村投融资的新模式和新途径,为我省进一步推进农村投融资体制改革积累了宝贵经验。

(一)成立政策性财政投融资平台

为改变政府财政支农资金数量有限,且使用分散、效益低的状况,成都市创新投入机制,改进投入方式,先后出资成立了农业发展投资公司、小城镇建设投资公司等政策性投资公司,成都各区县也在陆续成立类似的公司与之对接。采用“改拨为投”的方式,将政府的财政支农资金和政府其他涉农资金集中使用,以市场配置资源代替行政审批分配,统一对“三农”项目给予贷款贴息、委托贷款、信用担保、担保贷款、直接贷款、参股等多种方式,撬动金融和社会资金投入“三农”领域,同时,投资公司采用科学的资金管理模式和项目决策机制,有效规避了投资风险,较好解决了政府财政支农资金不足、使用效率低下的问题。

(二)农村信用社改革稳步推进

2004年,我省被列为全国第二批农村信用社改革试点省份之后,通过化解历史包袱、增资扩股、完善治理结构等全面改革和机制转换,使农村信用社重新焕发生机和活力,成为服务“三农”的关键力量。一是积极帮助农村信用社化解历史包袱,省政府及有关部门出台了帮助农村信用社清收不良贷款、打击逃废债、接收处置抵债资产税费减免等方面的扶持政策。二是完善内部管理体制,组建了省级联社,明确了省联社管理、指导、协调和服务职能;实行扁平化管理,在市州设立了派出机构,实行“管理决策在省、主要工作力量在县”的管理模式,真正实现了行业的垂直管理。三是积极推进信用社产权制度改革,在进行清产核资和规范原有股金的基础上,面向社会进行增资扩股,设立股份合作制地方银行金融机构,资阳雁江农村合作银行和成都龙泉驿农村合作银行相继挂牌成立,开展主要服务“三农”的业务。四是创新支农信贷方式,广泛推广“龙头企业+担保公司+信用社+农户”的金融创新方式,建立了有效的风险与收益共享机制。五是创新金融支农服务方式,普遍设立农贷专柜,建立主任包片、信贷员包村工作制度,广泛开展了送知识、送科技、送贷款、送信息的“四下乡”支农服务活动;结合开展评定信用户、创建信用村镇活动,对信用户、信用村镇农户实施贷款优先、利率优惠、信用放款额度适当扩大的鼓励政策。

(三)农村新型金融机构试点逐渐展开

为缓解农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题,中央决定率

先在包括四川在内的六省(区)进行放宽农村金融机构准入的试点,村镇银行、小额贷款公司、农村金融互助合作社等新型金融机构在省内纷纷试点。目前,我省分别在仪陇、北川、邛崃、大邑相继启动了村镇银行的试点,由民生银行发起的彭州村镇银行也正在筹备之中;在仪陇、广元、平武、阆中等地进行小额贷款公司试点;按照“政府推动、非政府管理、协会自治”运作的农村金融互助合作社也在仪陇等地试点。

新型农村金融机构的建立完善了农村金融体系,为农村金融市场增加了活力,也促进了农村金融竞争局面的出现。例如,仪陇惠民村镇银行的建立,引起了当地信用社的高度重视,使其服务态度大为改善,支农信贷也更加主动,仅2007年第一季度,仪陇的农信社新增贷款比去年同期翻了一番,而在仪陇惠民贷款公司注册的马鞍山,一季度信用社贷款余额就净增512万元。从试点的效果看,村镇银行、贷款公司确实对激活农村金融市场起到了积极推动作用,但其仍然按照商业银行的模式经营,不仅难以适应农村经济的特点,而且在与当地信用社的竞争中,品牌信誉、业务范围、筹资成本、风险控制、规模水平等都处于明显劣势,其发展的持续性将接受考验。

(四)积极开展农业保险试点

2007年,四川作为全国推广农业政策性保险的6个试点省区之一,获得国家10亿元的政策性农业保险保费补贴,主要用于母猪、生猪、奶牛、羊等保险。但从试点的情况看,这种政策性保险不论从保险机构数量、被保对象范围、险种类别看,还是从保险的程度看,都远远未能达到“应保尽保”水平。在商业保险领域,中国财产保险公司承担了全省范围的农村保险业务,但主要局限在财产保险、住房火灾保险、疾病保险等非生产性领域。成都市引进了法国安盟保险公司从事农村保险业务,业务范围覆盖了农民家庭财产、牲畜养殖等基本生产生活资料、对农民工和农村第三产业人员的医疗、安全生产以及意外伤害带来的直接和间接损失,对弥补政策性农业保险的不足起到了一定的作用。

三、完善四川省农村投融资体制的政策建议

(一)积极推进财政支农体制改革

1、确保财政支农资金稳步增长

各级财政保证对“三农”的投入增长要高于财政总收入的增长幅度,且每一年的财政支农资金增量要高于上年。同时,要认真落实新增教育、卫生、文化支出主要用于农村的政策和土地出让金一部分用于农业土地开发的政策。

2、调整优化财政支农资金的支出结构

一是优先保障灾后重建的资金投入。根据受灾农村灾后重建需要,编列灾后重建特别预算,设置重建基金,定向用于灾民安置、基础设施建设、公共服务设施、恢复生产等地震灾后重建领域。

二是强化对农业基础设施建设的投入。从增加公共性支出角度出发,加大对农业基础设施的财政支持力度。对主要体现社会效益的公益性和基础性的农业项目,原则上采取直接无偿投资的方式;对符合国家产业政策、经济效益显著的建设项目,可采取投资参股、资本金投入和担保、贴息等方式,吸引民间资金的投入。

三是加强对农业科技建设投入。据有关测算,对科技投入1元可增加农业GDP9.6元,对教育投入1元可增加农业GDP3.7元,农业科技投入的“乘数效应”明显。结合我省实际,加大财政对农业的科技投入应主要集中在基础性农业科研开发、农业优良品种的研究和繁育、农业科技成果试验示范区及农业科技推广、农业职业技术教育与培训等领域。

四是重点支持农业产业化项目。以财政贴息、设立现代农业投资基金等方式,支持一批能带动区域经济发展和农民增收的龙头企业。对农村专业合作经济组织的培训给予一定的资金支持。

五是加大财政扶贫开发力度。建立稳定的财政扶贫资金投入管理机制,持续增加资金投入金额,合理分配资金投向,重点支持农村劳务开发、优势产业建设、移民、医疗卫生、社会保障等方面的扶贫工作。

3、改善财政支农资金管理和使用方式

一是改革支农资金管理体制。建议省委、省政府出台具有可操作性的支农资金集中使用指导性意见,通过政策疏通支农资金下拨渠道,规范涉农部门项目投资,加强对不同渠道的农业投资的管理。凡是能够归并的支出事项,建议由一个职能部门统一管理和统筹安排。

二是实行支农资金集中使用制度。以机构改革为契机,尽量减少机构职能交叉,将预算的具体执行、项目的具体审批、项目的组织实施等职能划归相关职能部门,形成财政部门管资金、主管部门管项目的分工协调的财政支农投资管理体制。同时,对规模较大项目的投资,建议由省政府成立若干涉农的政策性投资公司,通过“改拨代投”或“改拨为股”的方式,“打捆”使用财政支农资金和政府其他涉农基金,以发挥资金的规模效益。

三是完善支农资金使用监管制度。健全支农项目的立项制度,建立科学的项目决策程序、评审机制和项目全程监督体系,强化检查验收和跟踪评估制度,以此降低支农项目的风险,提高支农资金的使用效益。

4、发挥财政支农资金的引导作用

一是改革财政对农业项目的直接投入,采取财政补助、贴息、投资参股、以物代资、担保、先建后补、奖补结合等激励方式,鼓励农民和企业充分利用市场机制进行融资扩张和发展,改变对财政依赖或财政包揽过宽的局面。

二是认真研究和制定吸引外资、工商资本、银行信贷资金投入“三农”的鼓励政策措施,引导更多的资金投入“三农”领域。

(二)继续深化农村金融体制改革

1、健全农村金融组织体系

深化农村金融体制改革的核心是要逐步构建多层次、广覆盖的农村金融组织体系,不断扩大农村金融的有效供给。

一是加快现有农村金融机构改革。对于农村信用社,要在先期改革的基础上,加强分类指导,在经

济发达地区,按照现代金融企业的要求,通过股份制改造,建立一批农村合作银行和农村商业银行;在经济发展落后地区,则按照合作制原则进行改造。对于商业银行,重点是通过制定优惠政策,鼓励其到区县和中心城镇设立服务网点,实现金融服务向农村延伸。对于农发行,要扩大其政策性业务范围,从粮食流通领域向农业生产领域转移,如加大对农业综合开发、农村基础设施建设等中长期项目的金融支持等;对于邮政金融,要继续增设乡镇邮政储蓄银行网点,鼓励其将吸收的农村存款更多地向农村放贷。

二是放宽农村金融的准入条件。充分利用我省作为调整放宽农村地区银行业金融机构市场准入政策试点省的机遇,引导境内外银行资本、产业资本、民营资本到农村投资;大力培育适合“三农”特点的村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等三类新型农村金融机构,允许符合条件的“只贷不存”小额贷款组织,改建为村镇银行,允许这些机构向银行业金融机构融资;鼓励金融租赁公司、证券公司、担保公司等非银行金融机构到县域设立机构和开展业务;在政策性农业保险试点的基础上,成立政策性农业保险法人机构,同时积极引导商业性保险公司到农村地区设立机构,开展农业保险业务。

三是规范引导民间金融健康发展。积极推动有关部门制定颁布《四川省民间借贷条例》,规范和引导农村地区民间借贷,发挥对农村金融服务的拾遗补阙作用。要切实加强对民间借贷行为的监管,依法打击和取缔“高利贷”、“地下钱庄”及各类非法集资活动,维护农村金融秩序稳定。

2、加强农村金融产品体系创新

一是要适应农村基础设施建设的需要,创新中长期贷款方式,优先满足小城镇建设、农产品物流设施建设、农村电网、路网、通讯网建设改造等信贷需求。

二是要适应现代农业发展的需要,完善行(社)团贷款制度,推进综合业务经营试点,加大对重点龙头企业、流通体系建设、特色农业的信贷投入。

三是要适应发展中小企业的需要,完善农户贷款联保制度,将联保机制延伸到中小企业、专业合作社等其他领域,大力扶持县域中小企业和小企业集群发展。

四是要适应农户融资需求的变化,放宽农户小额贷款对象、额度、利率和期限,将城市成熟的金融理财产品推广到农村,开发保障适度、保费低廉的农民财产、健康、意外等各种形式的保险产品。

五是要适应农村集体土地使用权流转的形势,试行土地金融制度,允许农户将土地承包经营权、宅基地等农村集体建设用地使用权作为抵押品到银行贷款,在条件许可情况下,还通过发行土地债券,聚集社会资金。

3、完善农村金融服务风险补偿机制

一是建立支农贷款优惠机制。对确实需要支持的“三农”贷款,完善配套政策措施,给予金融机构政策性支农优惠政策,引导信贷资金向“三农”领域配置。对经县级政府有关部门推荐,商业银行审查同意发放贷款的小企业,在出现不良贷款时,政府能出面协助商业银行依法进行清收;对确实形成坏账的,建议在商业银行尽职调查可免责的前提下,通过部分减免营业税的措施,减轻商业银行经营负担。

二是建立贷款补偿机制。通过组建农村信用担保机构,由政府、金融机构、农村经济组织、农户共同出资,合理分担农村金融机构支农贷款风险。由地方政府牵头,整合各区县的相关担保机构,设立实力较强、运作规范、信誉良好的担保机构,增强商业行对农村信贷支持的信心。

三是完善央行支农再贷款机制。对农村金融机构发放的“三农”贷款确因自然灾害受到损失的,建议人民银行可按一定比例给予再贷款支持。

4、加强农村信用环境建设

一是加快社会征信系统建设。在现有农村信用社建立的农村企业和个人的信用档案基础上,建立和完善农村企业和个人信用信息数据库,实现与工商、税务、公安等部门的数据共享,发挥信用记录对企业 and 个人的制约和引导作用。

二是维护金融机构合法权益。县乡政府要积极支持与协助金融机构做好金融债权的维护,联合打击恶意逃废银行债务的行为。

三是创造信用法制环境。加强立法,运用法律手段保障信贷资金的安全,依法收贷,有效解决金融案受理难、判决难、执行难的问题。

文章来源: 中共四川省委党校学报 (责任编辑: XL)