

网上投稿

网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

- 经济研究
- 西部大开发
- 改革探索
- 新观察
- 理论经纬
- 三农问题
- 热门话题
- 企业论坛
- 区域经济
- 财经论坛
- 对外开放和贸易
- 综合论坛
- 经济全球化
- 产业集群研究
- 社会主义劳动理论探讨
- 面向21世纪的中国经济学

论文正文

新农村建设中投融资体制存在的问题与对策

上传日期: 2008年1月10日 编辑: 现代经济编辑部 点击:423次

彭万力

(湖南省委党校研究中心, 湖南长沙410006)

摘要: 新农村建设的需要大量的资金投入, 投融资体制必须起到提供财力支持的重要保障作用, 但是, 目前的主要问题是, 一方面存在着财政“多予”欠力度、支农效果不明显; 另一方面农村资金外流严重、金融服务整体上不能满足新农村建设要求。因此, 必须创新财政对新农村建设的投入结构与优先次序, 调整财政政策, 改革投入体制, 形成多元化的农村金融体系, 实行多渠道融资, 以满足新农村建设投融资需求。

建设社会主义新农村已成为新时期我国现代化进程中的重大历史任务。当前, 农村经济社会发展明显滞后, 重要原因之一在于我国财政和金融对农村的支持不足。为了形成新农村建设稳定的资金来源, 投融资体制必须起到提供财力支持的重要保障作用, 但是, 我国目前的新农村建设投融资体制还远不能满足这一要求。因此, 深化改革, 扩大公共财政覆盖农村的范围, 改善农村金融服务, 加快形成促进新农村建设的投融资体制, 是推进社会主义新农村建设的重要条件。

一、农村投融资体制存在的主要问题

目前, 农村投融资体制难以满足新农村建设的投融资需求。从财政投入体制上看, 近年来, 中央政府明显加大了支农力度, 2006年中央财政安排支农预算资金3397亿元, 2007年达到3917亿元, 比2006年增加520亿元, 增长15.3%。可见, 国家财政用于农业的支出保持了一个较高的增长比例, 但是, 对于农村的投入在总量上仍然不足, 显而易见, 单靠国家财政难以满足新农村建设旺盛的投资需求。从融资体制上看, 我国农村融资机制尚未建立, 农村金融机构还不能为农村经济发展提供高效的金融服务, 成为制约农村经济发展的瓶颈, 与此同时, 农村资金外流严重, 加剧了资金供求矛盾。

1、财政“多予”欠力度, 支农效果不明显。“多予”是财政支持新农村建设的重要措施, 是工业反哺农业、城市支持农村的重要体现, 是以工促农、以城带乡的关键环节。从根本上说, 建设社会主义新农村就是要调整国民收入分配格局, 加大财政对农村的资金支持, 改变农业和农村经济在资源配置和国民收入分配中的不利地位, 让公共服务更多地向农村倾斜, 惠及广大农民。虽然近年财政支农力度明显加大, 但是, 由于长期以来财政对农业欠账太多, 财政用于支农支出占财政支出的比重还是较低, 相对于农业需求来说远远不足。同时, 由于财政支农结构不合理、支农方式不完善、支农资金过于分散等原因, 导致财政支农效果不明显, 财政没有充分发挥自身应有的主渠道作用。2006年, 财政资金按照“三个高于”要求加大了对农业的投入力度, 即国家财政支农资金增量要高于上年, 国债和预算内资金用于农村建设的比重要高于上年, 其中直接用于改善农村生产生活条件的资金要高于上年。但是, 由于财政支农资金比重一直较低, 即使财政收入增幅加大, 在去年支农的基数上落实了“三个高于”, 仍然不能改变财政支农支出在整个财政支出中比重下降的趋势。改革开放以来, 国家各级财政用于农业的支出占财政支出的比重, 1978年为13.43%, 1980年为12.20%; 1989—1994年在9.2%—10.26%之间; 1995—1999年, 除1998年由于增发国债达到10.69%外, 其余年份在8.23—8.82%之间; 2000—2003年则从7.75%降至7.12%, 2004年上升到8.28%。1978年与2000年相比, 国家财政收入增长了10.8倍, 而财政农业投入只增长了7.2倍, 财政收入增幅是财政农业投入增幅的1.5倍。2005年, 全国财政支出33708亿元, 其中用于农业的总支出2975亿元, 比上年增加349亿元, 但占全国财政支出的比例降为8.8%。2006年, 中央财政用于农业的支出达到3397亿元, 比上年增加422亿元, 2007年达到3917亿元, 比2006年增加520亿元, 增长15.3%。但是, 如果不加强“多予”力度, 财政总支出增长的幅度加大, 农业支出的比重还将进一步下降。

由于财政支农支出的力度不够, 造成了农村公共产品和公共服务供给严重不足, 财政对新农村建设的支持效果不明显。在政府间支农职责的划分上, 县乡基层政府职责较大, 在各级政府当中, 县乡政府承担了最大部分的支农支出责任, 中央占比很小, 省级和地市级占比也远不及县乡基层财政。在县乡财政困难, 吃饭财政难以以为继, 要饭财政屡见不鲜的情况下, 县乡财政很难优先考虑提供公共产品和服务。尤其是取消农业税后, 乡级财政收入大减, 村级组织已无收入来源, 基本上无力组织农业基础建设投资。

2、农村资金外流严重, 金融服务整体上不能满足新农村建设要求。从我国农村的融资情况来看, 存在的问题主要表现在: 农村金融服务整体上不能满足“三农”的要求。农村资金大量外流, 影响农村资金的整体供应。我国农业占国民经济的比重接近15%, 但1995—2004年十年间农业贷款占各项贷款余额年均仅为4.7%, 乡镇企业贷款也仅占5.7%, 近几年也未见明显增长; 农村除信用社外, 基本上没有为农户提供金融服务的机构。过去农村的融资渠道有四大商业银行、农村信用社、合作基金会等多个渠道, 现在多数地区基本上只剩农村信用社了。

农村资金外流的主要通道包括: 邮政储蓄只存不贷, 成为农村资金流失的主渠道; 农、工、建、中以及其它商业银行吸收的农村资金通过系统内上存, 转移到城市或经济发达地区; 农村信用社通过存放同业存款, 将吸收的农村存款存放商业银行或上缴央行, 形成大额资金分流; 即便少量部分用于农村贷款, 也主要贷给乡镇个体工商户等非农领域。农业资金外流严重, 加剧了农村资金供求矛盾。按照纳克斯的“贫困恶性循环”理论, “农村资源生产率较低→农民收入水平较低→农民和农村地区的储蓄能力低→资本短缺→农村资源生产率”由此进入恶性循环。因此, 实物资本短缺是导致贫困恶性循环的根源。

二、创新财政对新农村建设的投入结构与优先次序, 调整财政政策, 改革投入体制

1、财政对新农村建设的投入结构与优先次序需要创新。在有限的财力约束下, 建设新农村必须分轻重缓

急，有步骤、分阶段地进行。首先，在投入方向上，主要解决以下问题：支持巩固农村税费改革成果；农村义务教育；农村合作医疗；包括农村饮水安全工程建设、农村公路等在内的农村基础设施建设等。农村基础设施建设和农村社会事业，是目前农村和农民最迫切需要解决的问题。

其次，在投入次序上，要按照“生存→发展→提高”的次序，首先应着眼于解决农民的基本生存和发展需要。这方面的支出主要有：“六通、五改、两建设”和义务教育、公共卫生、贫困救助、社会保障，以及农田水利建设、防洪排涝工程、抗旱节水设施等。在此基础上，切实解决“提高”的问题，包括提高农民收入、提高农民的思想文化素质以及提高农村和农民的经济自我发展活力等问题。这方面的支出主要有：培育支柱产业、加强法制建设、推进合作经济组织、专业协会等农民自制组织的建设以及对农民的教育和培训等。

再次，在投入效果上，要采取切实措施提高投资效益。这样一方面保证了财政投资真正起到惠农支农的效果，另一方面使财政资金形成对社会资金的示范效应。必须注意的是，应防止政府投资对民间投资产生的“挤出效应”。

2、进一步调整财政政策，适应新农村建设要求。首先，要加大支农力度和调整支农资金结构。加大国家对农业、农村的支持，彻底改变对农村“取大于予”的局面。需要引起重视的是，现在支农的对象多是农业基础设施、农村公用设施、纯农业的开发项目等，而对农村中的能直接生钱、创造效益的二、三产业的支持还微乎其微。实际上，现在许多农村的资源开发、农产品转化项目因资金制约无法起步，或无法迅速扩大的问题比基础设施建设的问题更突出、更迫切，财政支农资金应加大对它们的扶持力度，切实促进各地农村的整体发展。

其次，改进财政支农资金的使用方式。现有的各类财政支农资金主要是拿给县、乡、村去直接投资搞项目建设，或直接给农户去搞生产开发。这种方式往往效果差、风险大、资金流失严重。其实，其中许多项目可以由县、乡、村出面组织或农民合作组成各类开发性实体或经营性企业，财政支农资金以补助、配股、担保、贴息、项目保险或奖励等形式去支持这些事业的发展，投资农业投资项目，以等量的财政资金“四两拨千斤”，撬动各类民间资金和银行资金投入“三农”项目。这样做的实质，是以财政资金作补贴，使社会资金投入农业能获得与投资工业大致相当的平均利润，弥补价值规律在调节“三农”发展方面的缺陷。同时，项目的企业化运作，还会因产权清晰、主体明确而大大提高运营质量和效果，通过财政对农业开发的支持而加速农村市场化的步伐。

再次，要注意扶优扶强，扶持重点。按照“抓龙头就是抓农业、扶持龙头企业就是扶持农民”的指导思想，尽量改变现有许多扶持农业结构调整、扶持农村搞开发的资金撒胡椒面，直接用于支持所有农户或零星小户的做法，把有限财力重点用于支持各地的各类龙头企业的发展，以加快龙头企业的发展壮大，带动农民增收和农业结构调整。有些支农资金因没有好项目或农民不愿干而用不出去，同时又有好多龙头企业因资金困难不能迅速壮大，充分说明了调整的必要性。切实贯彻落实中央“一号文件”的要求，就必须真正将政府的各项支农惠农政策落到实处，逐步形成新农村建设稳定的资金来源

3、构建以政府投入为先导的全社会共同参与的农村投入体系。首先，对于多头管理、名目众多的财政支农资金应进行统一管理，提高资金使用效率。目前，中央财政涉农资金的支出项目包括很多大项，涉及的政府部门有国家发改委、财政部、农业部、扶贫办、教育部、水利部、林业局、卫生部、民政部等，难以进行统一的协调管理。应逐步改变这种支农资金渠道多、分类不合理的状况，适当归并设置支农资金，突出财政支农资金的公共性。中央支农资金效率不高的原因在于支农资金是通过各个部门，分口垂直往下走，在这个过程中难免会有“跑、冒、滴、漏”和交叉重复。很多专项资金具有随意性、不透明性，存在暗箱操作，有必要对此进行制度化设计，以确保透明、公开。关键在于从实际需要出发，对需要进行量化，按需投资。

其次，改革中央对地方的转移支付方式。目前，中央对地方的转移支付包括财力性转移支付、专项转移支付、税收返还及原体制补助三种方式六种项目。可以考虑对存在问题较多、范围广、种类繁杂的专项转移支付进行清理，明确地将财力性转移支付明确分为一般性转移支付和专项转移支付两类，并持续扩大一般性转移支付规模，最终形成在总转移支付中以一般性转移支付为主，配合专项转移支付的转移支付制度。

第三，建立多渠道、多途径筹措新农村建设资金的农村投资体系。除政府投入外，采取鼓励和优惠措施，吸引企业资金、私人资本、外资等以多种形式投入到农业、农村建设事业上来。在新农村建设中，政府尤其要加强民间投资的产业引导，向民间投资开放全部的农村市场。

第四，充分调动农民建设社会主义新农村的积极性和创造性。新农村建设要充分发挥政府投入先导作用，同时，还要注重调动农民参与建设新农村的积极性，切忌政府包办代替，应充分尊重农民的意愿。新农村建设的规划、基础设施的改造、村居环境的改善等等，都应当从农民的生产生活需要出发，不能按照城市小区的模式去套。

三、完善农村金融体系，满足新农村建设投融资需求

1、建立适合农村特点的、多元化的农村金融体系。当前，以农村信用社为主体的正规金融机构远远满足不了农民的信贷需求，私人关系借贷是农村资金融通的主要渠道。调查结果表明，农户从农村信用社获得小额借款困难不大，但5000元以上的借款，信用社能够满足的就比较少，而农户5000元以上的借款需求还很大。经测算，自1995年起，我国农村金融缺口每年都在5000亿元以上；从1996年起，这一缺口还出现了逐年扩大的趋势。因此，当前必须抓紧建立和完善农村金融服务体系，注重发挥农业发展银行这个政策性银行的应有作用，完善农村信用社的服务功能和服务体系。

目前农业综合开发实行的是“国家引导、配套投入、民办公助、滚动发展”的投入政策。但从实际情况看，各地对财政投入特别是对中央财政投入的依赖性较大。面对巨大的农业开发任务和新农村发展要求，仅靠有限的国家财政投入是不够的，必须调动地方、企业、社会各方面力量的积极性，多渠道多方式筹集资金，增加农业综合开发投入。尤其是在进行农业产业化项目和农村基础设施建设中，要充分发挥财政资金对民间资本的引导作用，形成高效的农业综合开发投融资体制，充分利用市场机制，探索商业性开发、股份制合作开发、BOT等不同投融资方式，以更好地发挥农业综合开发在新农村建设中的作用。

2、鼓励社会资本参与社会主义新农村建设，形成多渠道融资局面。新农村建设是一个系统工程，不管是现代农业建设，还是基础设施建设、公共事业建设、增加农民的收入以及城镇化等系列问题都需要资金的投入，一方面，新农村建设资金需求是巨大的，另一方面，各级财政投入是有限的，新农村建设的投入很大程度上要依靠金融渠道。

金融渠道有正规和非正规两大类。正规和非正规的区分，就是看是否纳入政府的监管。正规渠道有农业商业银行等，由于农业的贷款甚至整个业务中全部贷款业务的比例大大下降，国家应进行硬性干涉，即对各金融机构整个业务量中贷款业务应达到多大比例，贷款业务中涉农贷款应达到多大比例等应作出硬性规定。对于非正规金融渠道，可以允许、鼓励国内资本到农村地区设立村镇银行。农村可以自愿成立合作组织，比如在乡镇

建立信用合作组织，农民自愿入股。建立专业贷款的子公司和分支机构，从而满足农村市场的金融需求，使农村金融的供给状况得到明显缓解。这种非正规金融领域的创新，应该是民间自发的一种创新，应该加以鼓励。

3、重视发挥农业发展银行的政策性作用。农业发展银行要做到名符其实，成为与国家“三农”政策相对应的、全面支持农业发展的政策性银行，切实对农业和农村基础设施建设、农业产业化经营、农村非农产业发展各方面进行全方位支持，当然，政策性银行也要按照市场原则开展经营，做到可持续经营。

总之，完善新农村建设投融资体制，主要从两大方面着手。一方面，就是要加大公共财政投入总量，创新投入结构和优先秩序，调整财政政策，充分发挥政府投入的先导作用，形成全社会共同参与的农村投入体系。另一方面，要深化农村金融体制改革，形成多元化的金融支持体系结构，调整政策性银行的职能，按照市场原则实现可持续经营，建立多元化的竞争性农村金融市场和秩序，为新农村建设提供稳定的资金来源。

作者介绍：彭万力，湖南省委党校研究中心，副研究员

版权所有：《现代经济》编辑部

E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话：0898---68928581 传真：0898---68919810

地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105