

【财政与金融问题】

财政支农与金融支农整合论^{*}

彭克强 陈池波

(中南财经政法大学工商管理学院, 湖北武汉 430064)

摘 要: 改革开放以来, 中国扶持“三农”的财政与金融手段均陷入困境且难以自拔; 财政方面的问题主要是支农效率低下的问题, 金融方面的问题主要是商业性金融大幅撤离农村问题。基于财政支农、金融支农双重困境的现实, 应超越财政支农或金融支农的单一视角, 着眼于二者的整合, 探索使二者优势互补并同时增强二者支农绩效的可行路径。

关键词: 财政支农; 金融支农; 二重困境; 整合论

中图分类号: F812.0

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2008)01—0078—05

引言: 走出财政、金融支农二重困境急需另辟蹊径

财政与金融是当今世界各国支持农业发展的两大政策工具, 其效率决定着各国农业发展的速度与质量。中国是农业大国, 农业、农村与农民(以下简称“三农”)在经济社会发展中十分重要, 而“三农”的弱质性决定了必须进行持续有效的扶持, 其基本手段主要是财政与金融。从总体上讲, 财政支农与金融支农的成效是显著的, 但国家扶持“三农”的财政与金融手段在新的发展环境下也陷入困境。财政方面主要是支农效率低下且支农规模增长乏力问题; 金融方面主要是农村金融因农村市场特质性导致其收益与成本不对称而大幅撤离农村问题。

关于财政支农, 现有学术观点大致分为三类: 一是规模论, 呼吁政府应增加财政支农投入, 尤其是增加农村公共品投入, 以改善农村居民的生产、生活条件和农村的投资环境(陈阿兴, 2002; 廉桂萍, 2003); 二是效率论, 强调应加强财政支农资金的使用管理以提高其效率(张悦玲, 2001); 三是整合论,

提出应通过整合分散于政府各部门的财政支农资金以提高其使用效率(姜长云, 2004)。政府的财政支农政策受国家目标函数决定^①, 也受到学界主流观点的影响。近两年, 财政部出台整合财政支农资金的政策措施即是二者综合影响的产物。由于商业性金融纷纷撤离农村, 而政策性金融功能弱化, 农村金融市场基本上只剩下合作金融。在合作金融支农问题上, 目前学术观点大体有三种: 一是存量^②论, 主张通过存量改革来增强其支农能力(谢平, 2001; 张雪春, 2006); 二是增量^③论, 强调应将民间金融合作化以增加支农投入(张乐柱, 2006); 三是增量渐进发展论, 主张农村合作金融应走增量渐进发展道路以突破“存量改革难”与“增量发展受阻”的双重困境, 并实现在增加金融支农力量的同时力促存量改革之目的(陈池波, 彭克强, 2007)。同时, 学术界关于设法阻止或减少农村资金外流并吸引外部资金回流农村的观点已被中央采纳。

但是, 整合财政支农资金的难度大, 成本高, 在经济上未必合理, 即使形式上实现了整合, 也会由于

收稿日期: 2007—11—20

^{*} 基金项目: 国家社会科学基金项目《加大“三农”投入力度 整合财政支农资金问题研究》(07BJY107)的阶段性成果。

作者简介: 彭克强, 男, 中南财经政法大学工商管理学院副教授, 博士研究生。

陈池波, 男, 博士, 教授, 博士生导师, 中南财经政法大学工商管理学院副院长, 农村发展研究所所长。

整合成本大于整合收益使得整合的实效大打折扣;而在市场经济条件下,硬性阻止商业性金融及已异化的农村信用社(以下简称农信社)“脱农”未必可行,因农村市场特性决定了商业性金融在农村发展不太理性。可见,两大支农主体和两股支农力量分别改革以增强各自的支农能力效果并不明显,为此,需要转换思路,探寻新的改革路径。本文试图超越财政支农或金融支农的单一视角,着眼于二者的整合,使二者同在“支农”目标约束下扬长避短、优势互补,提高支农绩效,并最终从困境中走出来。

财政支农与金融支农整合的客观必然性

在现行投融资体制下,金融支农的作用难以发挥,因农业的弱质性,金融不宜按商业化模式“支农”,政策性金融若支农方式不当也难有效果;而整合财政、金融支农则是同时发挥财政、金融支农作用的关键。财政支农与金融支农政策的根本目标一致,但因二者执行主体不同,支农原则、方式各异,加上部门协作意识不强、政策沟通不够及“三农”问题本身的复杂性等,导致二者各自为政。一是金融部门在制订信贷政策及组织信贷投放时,很少考虑财政支农政策;二是财政部门在安排支农支出时也很少寻求与金融资金的配合,未将两者统筹安排以发挥其杠杆效应。财政、金融支农的这种“单干”局面,大大弱化了支农资金的政策功能和使用效率。因此,迫切需要对财政支农与金融支农进行整合。

1 财政支农与金融支农整合的必要性: (1)财政支农与金融支农分则两伤、合则两利。一是分则两伤,因财政很难克服自身的支农弱点,而金融亦难以改善其所处的外部支农环境,若二者分别独立运作,即便各自开展改革以试图解决自身的矛盾与问题,最终仍将导致二者均陷入支农困境的局面;二是合则两利,若把财政与金融整合起来形成支农合力,二者扬长避短,发挥各自的支农比较优势,最终将带来提升两者支农绩效的合作共赢局面。(2)整合财政支农与金融支农,可以提高财政资金使用效率,放大支农资金总量,且由金融机构操作支农资金可以有效解决财政支农渠道多、项目杂、投入散、管理乱等问题。(3)在整合财政支农与金融支农并提高财政资金使用效率且放大支农资金总量的基础上,可以适当削减县级财政配套资金的数量以减轻县级财政压力,财政亦可能拿出更多资金投入农业科研,并

带动更多的金融资本进入农业科研领域,以促进农业科技创新开发。(4)当前,“三农”发展出现劳动、土地、资金“三缺一”的局面,即“三农”发展遭遇资金短缺的制约。从更大范围讲,目前“三农”问题、金融问题乃至反腐倡廉工作(笔者姑且称之为中国“三大难题”)举步维艰,其实都与当前的资金支农困境不无关系,因为“三农”问题牵一发而动全身。当前,政府正在财政支农与金融支农两个“战场”奋力突围,但效果均不理想。如果能将财政支农与金融支农整合起来,并确立金融机构的核心地位,则很可能盘活财政与金融两股支农力量。

2 财政支农与金融支农整合的可行性。(1)正在试点的整合财政支农资金的政策与实践表明,政府已认识到“整合”相关支农资源的重要性,既然必须整合分散于政府各部门的财政支农资金,那么为何不能适时整合财政、金融两股支农力量?因为分散的财政支农资金也好,金融支农资金也罢,其共性是支农资金,其政策本质在于“支农”,在“支农”大前提下,整合财政支农与金融支农不仅是必要的,而且是可行的。(2)整合财政支农资金是整合财政支农与金融支农的必要准备,而整合财政支农与金融支农则是整合财政支农资金的必然趋势。虽然财政支农资金整合已经取得一定成效,但提高财政支农资金效率还需要金融支农政策的配套跟进。财政支农资金整合的成功须同时满足三项条件:一是整合后,财政支农资金的使用效率得以大幅提升;二是整合后,财政支农资金的规模急剧扩张,能基本满足“三农”发展对资金的需要;三是国家开展配套的行政机构改革,大幅精简涉农机构、人员,建立一支精干高效、务实负责、廉洁奉公的涉农公务员队伍。笔者认为,这三个条件均难以满足,原因有三:一是在现行行政管理体制下,部门间的利益关系盘根错节,整合就意味着利益关系的调整,而这正是改革的难点所在。二是在目前财政状况下,大幅增加支农财政投入并不现实。改革以来,财政支农系数^④在波动中以较快的速度从1978年的0.48上升至2005年的0.61,升幅达27.1%;若从1984—2005年看,财政支农系数从0.26快速升至0.61,上升134.6%。这说明,改革以来,国家对“三农”问题是高度重视的,近几年来政府在支农投入上保持了持续稳定增长态势,然而,农业是一个劳动密集型产业,作为一个各项事业均急需财政投入的发展中大

国,不可能使财政支农系数达到 1 以上;且政府支农的缺陷主要不在于财政支农的规模而在于财政支农资金的使用效率。三是现阶段彻底改革行政体制并不可行,因为在构建和谐社会的环境下,大幅精简涉农部门、人员只能是一种美好愿望,难以成为解决现实问题的依托。可见,整合财政支农资金只是达到整合财政支农目标的必要条件而非充分条件。(3) 农业综合开发实践为整合财政支农与金融支农提供了宝贵的经验与教训。1988 年以来,国家实施农业综合开发的实践为财政支农与金融支农的整合提供了可资借鉴的经验与应当吸取的教训。总结近 20 年农业综合开发实践,其经验主要是中央财政支农资金初步发挥了“杠杆资金”功能,较好地吸引了地方财政资金的配套、项目建设单位自筹资金的配合和金融资金的跟进;其教训主要是在农业综合开发实践中,财政部门 and 综合开发部门操控主导,金融机构信贷投入的积极性没有充分发挥。如果在农业综合开发中发挥财政资金的先导作用、金融资金的主体作用,并确立金融机构的支农核心地位,则开发绩效一定会更好。推而广之,在更大范围内将财政支农资金与金融支农资金予以整合,发挥各自的支农比较优势,将进一步提升整体支农绩效。

财政支农与金融支农整合的基本原则

1 立足创新,着眼前瞻。政府要增强自身的学习能力,进一步解放思想、求实创新,扎实推进支农资金整合工程,在有利于扶持“三农”、建设新农村和小康社会的大前提下,着眼战略全局和前瞻性,勇于开拓,实现财政、金融支农双重困境的突破。

2 试点先行,立法保障。由于“三农”问题的敏感性以及整合支农资金的宏观性、复杂性,应积极开展整合试点,在试点中积累经验、纠正偏误,尽快使整合方案更具操作性,并及时将经实践检验证明是可行的整合方案上升为国家意志,以便于成功经验能在更大范围内得以有效推广,同时,考虑尽快出台《支农资金整合法》或类似法律。

3 整合财政支农资金与财政、金融支农整合两步走。一方面,应以整合财政支农资金为基础,因为整合财政支农资金是财政、金融支农整合的必要准备;另一方面,应将整合财政支农与金融支农作为战略重点,因为整合财政、金融支农是财政支农整合的必然趋势。实践中,既坚持两步走的整合战略,又分

清整合的优先序。

4 以财政支农资金为先导,以金融支农资金为主力。一方面,财政支农资金具有公益性,在满足社会、经济效益的前提下,率先进入需要资金支持的涉农领域或项目,引导商业性金融资金进入农村市场。另一方面,财政资金总是有限的,往往不足以支撑一个社会经济效益良好的较大项目,所以必须有商业性金融资金的配合才能把支农项目做起来。考虑到财政支农资金的规模有限性尤其是无偿性,在整合财政支农资金与金融支农资金时,应以金融机构为主角、政府部门为配角,确保金融机构在支农整合中的核心地位,使金融机构在政府部门的配合、监督下放手开展支农项目的审查、资金发放和回收等日常管理工作;政府部门应搞好项目初选,并与金融机构商定具体的支农项目、投资预算、财政扶持的额度与方式(补贴、担保或补偿)。

5 财政支农与金融支农多层次整合。一是开发性财政支农资金应深度整合到支农金融机构之中,以有限的财政资金为先导,吸引盈利性的金融资金跟进,从而顺利开展支农、惠农的盈利性项目,同时,由财政资金充当金融信贷资金的利息甚至本金的补贴、担保或补偿资金,发挥财政资金的乘数效应,从而尽量放大财政资金的支农作用;二是非开发性财政支农资金应与支农金融机构进行浅层整合,由金融机构提供中间结算服务,如代发支农补贴、救济款、涉农部门人员工资及承担涉农部门的资金清算业务,这样既可保证涉农补贴、救济资金的及时、足额发放到位,又可通过开展结算业务加强对涉农部门支农资金使用的监控,为后续的审计活动提供可靠的原始资料。

6 以支农项目为平台,实现财政支农与金融支农的整合。整合财政、金融支农资金须以具体的支农项目为平台。一是项目资金使用目标明确,便于核算成本收益,提高支农资金的使用效率;二是可发挥金融机构在管理具体贷款项目方面的优势。以支农项目为平台,引入市场竞争机制,通过招投标竞争出支农贷款的机构、规模、期限和利率的最佳组合,即政府应定期或不定期组织商业性金融参与支农贷款项目投标,报价最低、实力与信誉较强者优先中标,中标金融机构按定标的贷款规模、期限、利率和投向开展支农业务,由财政视具体情况给予差额贴息或以担保基金予以担保或由补偿基金给予补偿。

财政支农与金融支农整合的主要方式

1 财政支农与农民金融培训的整合。由于中国广大农村的金融难题是供求双方扭曲的结果,且以农民的有效金融需求不足为主要矛盾,所以,提升广大农民的金融意识和利用金融资源的能力刻不容缓,而金融培训是达此目的的必要途径。笔者认为,具体金融培训事宜应由金融机构进行,但若没有财政专项资金予以扶持,则金融机构很难有开展培训业务的积极性,尽管培训对其今后的展业具有重要现实意义。因此,金融支农的基础工程应是让农民长智,增强其现代金融意识和运用金融资源发展经济的能力,在此基础上,金融支农或整合财政支农与金融支农才可能具有较理想的效果。在具体实施上,由金融机构负责具体培训,由财政投入培训专项资金予以扶持,并进行监督、检查、考核。

2 财政支农与商业性金融支农的整合。财政支农与金融支农是增加农业投入的两翼,但二者的运作理念、原则、机制不同。须知,国有商业性银行撤离农村的主因是农村市场特质性决定了若在农村市场经营则不符合其商业性目标,即作为以批发业务为比较优势的国有商业银行,在信息不对称性严重、交易费用高、风险大的农村市场展业,其比较优势难以发挥,极易出现信贷风险增大、经营亏损的局面;若没有外力扶持,则其“脱农”必然势不可挡。而若将公益性的财政支农资金与趋利性的商业金融资金整合起来,以财政资金为补贴资金、担保资金或补偿资金,诱导逐利性的金融资本支农,则既可提高财政支农资金的使用效率,又可增强商业性金融机构的盈利能力从而不断消化存量金融风险,还可有效增加对“三农”的资金投入,最终达成政府财政、商业性金融、“三农”发展上的“三赢”局面。

3 财政支农与农信社改革、政策性金融支农的整合。既然农信社改革的前途既不是合作制,也不是商业化,就应该是政策性,且政策性金融因其资金短缺而无力支农,加之财政支农的效率不高,那么,若将农信社改革目标调整为农村政策性金融,并辅以财政支农资金予以贴息、担保或补偿,则既可搞活农信社,又可增强政策金融的支农能力,还可提高财政支农效率,从而达到“一石三鸟”的改革绩效。

4 财政支农与农村增量金融支农的整合。若将财政支农与农村金融增量整合起来,则可以较小成

本扶持农村金融增量的发展。应将一部分财政支农资金用于支持新型农村金融机构的发展,可考虑把一部分财政支农资金以奖励形式向新型农村金融机构注入,实现财政将其“扶上马、送一程”的目的,从而使更多的农村增量金融组织能顺利诞生并健康成长,以增强金融支农力量,同时也提高财政支农资金的利用效率。

财政支农与金融支农整合的配套政策

1 对涉农金融机构实行税收优惠政策。税收优惠意味着财政收入的减少,亦相当于财政支出的增加。对支农金融机构实施减免税优惠相当于给予其贷款风险补偿,具有很大的乘数效应,国家应明确县域内金融机构享受税收优惠政策要与其支农贷款挂钩,对其支农贷款业务实行长期免征营业税和所得税的优惠政策。

2 实行差别存款准备金率政策^⑤。为刺激各金融机构增加支农信贷投放,央行应将金融机构的存款准备金率与其发放支农贷款的情况挂钩,即金融机构发放支农贷款占其全部贷款的比例越高,则其适用的存款准备金率就越低,反之亦然。

3 央行支农再贷款。央行应动用支农再贷款这个政策工具,对发放支农贷款积极性高、额度大的商业性金融机构发放低息或零息的支农再贷款,并对其实行动态连续考察和管理,若取得支农再贷款后其发放支农贷款的力度减弱,则央行在下一期间应削减甚至暂停向其发放支农再贷款;相反,若某金融机构的当期支农实绩突出,则央行在下一期应增加对其发放支农再贷款。

4 公允市场利率的确定。央行应动态测算出不同时期农村金融市场的公允利率水准,并合理确定金融机构支农贷款的利率,二者的差额即是财政资金对涉农金融机构的利息补贴率,或以此差额确定担保或补偿的力度。

5 深化邮政储蓄改革,合理定位新生的邮政储蓄银行。应把邮储银行的角色定位于农村批发性银行,把其资金批发给农村合作金融等农村其他金融机构,用以支农,以促进资金回流农村。这一方面利于邮政储蓄扬长避短(其长在资金较充足,其短在缺乏零售业务人才、网点等条件,若硬性推进零售贷款业务会加剧金融风险),另一方面可为农村其他金融机构支农营造较为宽松的环境。当前,邮储银

行开展定期存单小额质押贷款试点值得商榷。

6 调整农信社改革的目标定位。研究表明,现有农信社已经变异,基本丧失了合作制性质,向合作制回归已无可能或难度极大,其可能的前途不外乎商业化与政策化两条道路。若没有财政支农资金的支持,则农信社商业化改革前景暗淡;但若有了财政支农资金的大力扶持,则部分经济较发达地区的农信社走商业化道路亦未尝不可行。在整合财政支农与金融支农的前提下,农信社(至少是经济发达地区的农信社)可适时向农村商业银行转变,并在财政支农资金的支持下不断增强其支农能力。

7 农业银行支农功能的复归。因商业化改革而脱农的农行,应在整合财政、金融支农的背景下积极向农村市场复归,切实增大对农业产业化、农村基础设施和农村城镇化建设的信贷支持力度。其原因:一是农信社的资金实力相对较弱,不足以担当支农重任,“三农”发展需要农行积极参与支农;二是农行在农村拥有传统的金融品牌、熟悉业务及网点优势;三是由于农行在城市业务方面没有明显优势,故农行复归农贷业务是规避或分散其城市业务风险的合理选择。

8 健全农业保险体系。农业生产的高风险特性决定了有必要建立有效的风险分担机制,而现有农业保险险种少、操作复杂、保费较高、理赔较难,加之农民的保险意识淡薄,农业保险的广度和深度都非常有限。农业保险体系不完善大大降低了金融机构支农积极性的发挥。可考虑将一部分财政支农资金用于重点扶持农村适应性保险组织的发育、建立与完善,通过保险功能的发挥来间接激发金融机构支农积极性,这属于整合财政支农与金融支农的间接模式。探索由财政注资建立政策性的农业保险公司,构建面向农业生产和农民生活的农业保险制度。一是建立农业保险基金。资金来源从建农基金、扶贫基金、救灾基金中安排。对种、养业保险的保费给予财政补贴,以解决农民承受力弱的问题。二是积极鼓励商业性保险公司经营农业险。对经营农业险的商业性保险公司,可考虑通过农业保险基金对其巨灾损失赔付给予补贴、补偿;同时免征营业税、所得税。三是发育农村保险合作组织并给予政策扶持。应积极引导农民和农村经济组织组建保险合作社,对管理严格、运作规范的,财政对其给予扶持。

9 培育、发展农村担保机构。一是由政府牵头,由财政、农发行注入资金,并吸收其他资金,组建一批支农担保机构;二是设法增加现有担保公司的资金来源,形成政府资金、法人资金和自然人资金的多元资本结构,提高其资金实力和担保能力;三是开展农民创业担保基金试点,培育农民的企业家精神,鼓励农民创业;四是财政对涉农担保公司予以贴息、补偿,对其担保损失给予适当贴补,以增强其抗风险能力;五是按“财政资金力争保本、农发行资金保本、微利、其他资金获取合理收益”原则运作担保机构,实现在减轻农民担保费负担的前提下可持续运作。这既可降低金融支农信贷风险从而鼓励其支农,又可提高财政资金和政策性金融资金的支农效率,还可吸引足够的民间资本进入支农领域。

注释

①国家支农的目标函数主要是稳定并发展“三农”,为国家整体经济提供基本的环境条件和有力的要素支撑。②按目前官方口径,现有正规农村合作金融机构包括农村信用社、农村合作银行和农村商业银行;但笔者认为此划分比较混乱,因农村商业银行应属于商业性金融范畴而不应当因为要求其履行支农义务就将其归入合作金融口径;故笔者将农村合作金融存量界定为农村信用社与农村合作银行两部分,且以农村信用社为绝对主体。③增量指自发产生的农村合作金融组织与形式,包括农村合作基金会(已被取缔),民间金融中的互助借贷、合会、合作担保等有形、无形的合作金融形式等。④财政支农系数,系本文界定的一个新概念,指财政支农支出占财政总支出的比例与农业产值占 GDP 的比例之比。它定量地描述了财政支农支出占比与农业产值占比之间的动态变化关系,反映了财政支出对农业的相对倾斜程度,其值越大,表明政府对农业越重视。⑤差别存款准备金率政策可抑制资本充足率不足且资产质量不高的金融机构的贷款扩张。本文尝试将该政策与发放支农贷款挂钩。

参考文献

- [1]陈阿兴.论增加国家投入与增加农民收入[J].农业经济问题,2002,(2):33—34.
- [2]廉桂萍.加大财政对农业支持力度 不断提高农业竞争力[J].农业经济问题,2003,(11):51—53.
- [3]张悦玲,张晓光.我国现阶段财政支持农业发展的政策取向[J].农业经济问题,2001,(10):57.
- [4]姜长云.县乡财政困难及其对财政支农能力的影响[J].经济研究参考,2004,(74):25—35.
- [5]张雪春.政府定位与农村信用社改革[J].金融研究,2006,(6):109—116.
- [6]陈池波,彭克强.农村信用社改革的困惑与出路[J].理论月刊,2007,(9):5—9.

责任编辑:晓 立