



发达国家支持农村合作金融可持续发展的财政政策经验及启示

谢妍 | 胡秀群

农村合作金融体系的建设对于推动农业和农村经济发展、提高农民收入有着重要意义。我国农村合作金融机构组织一直发挥着农村金融主力军的作用，但由于农村合作金融发展滞后，“三农”融资需求还远未获得充分满足，因此，迫切需要财政政策的大力支持和积极引导，促进农村合作金融

可持续发展。

发达国家支持农村合作金融可持续发展的财政政策

(一) 财政投入政策

1. 美国在农村合作金融的发展过程中，财政投入的方式主要有：财政预算拨款、政府入股的资本金、贷款周转金以

及发行政府债券等方式筹集的借款。农村合作金融组织(以下简称合作金融组织)的资金来源中财政拨款占80%，并且每年财政拨款支持新的合作金融组织的创建和发展。美国通过《联邦农业贷款法案》、《农业信用法案》和《联邦信用社法》等法律体系，把合作金融的运作和财政政策的支持融合到相关法律体系中，从

而使政策的实施有法可依。

2. 日本财政投入 20 亿日元支持成立农林中央金库, 通过逆向置换方式向农协和农民提供资金, 以此解决合作金融组织的融资困境。

3. 法国政府把对农村合作金融的投入列入到国家财政预算中, 合作金融组织的启动资金由财政拨款, 对农村基础设施建设、农民福利(包括医疗、教育等)投入, 并通过《土地银行法》等法律制度规范财政扶持措施, 为农村合作金融的发展营造良好的政策环境。

(二) 财政补贴政策

1. 美国为了促进合作金融组织的发展, 对农户生产经营贷款的利差、农机具贷款利差、农村贫困地区开发贷款利差等进行补贴。财政对合作金融组织的贷款提供担保, 最高担保额占贷款的 80%。鼓励合作金融机构发行农贷债券, 对债券利息进行补贴。此外, 对合作金融组织的教育培训支出和基础设施建设进行长期性补贴。

2. 法国推出财政补贴利率机制, 凡是农村合作金融的信贷项目, 财政政策优先支持并予以贴息。随着合作金融机构的成熟和资金积累的增加, 财政补贴利率机制逐步转向市场化。即贴息方式由全额贴息向部分贴息转变, 实行贴息贷款利率的招标制度。

3. 德国合作金融组织农业贷款的贴息金额占到财政预算的很大比重, 补贴资金来自欧盟、德国联邦政府和州政府, 补贴范围涉及种养业、农村生产资料及农产品加工、农田水利建设、土地改良、农业产业结构调整 and 生态农业等。规定涉农贷款的最高利率, 对农业渔业贷款、农业改良贷款、农业现代化贷款的补贴力度较大。同时, 对合作金融组织的利差损失和经营亏损也给予财政资金补贴。

(三) 税收优惠政策

1. 美国对于合作金融的税收优惠

主要表现为延期纳税、减税和免税。例如, 在《联邦信用法案》中明确规定合作金融组织收入不计入纳税依据, 免征联邦收入所得税; 允许合作金融机构不缴纳存款准备金, 对于社员存放在信用社的资金免征个人利息所得税等。

2. 德国在合作金融组织的设立、经营等方面普遍实行税收优惠。例如, 合作金融组织自成立之日 10 年内, 每年可享受 15339 欧元的法人税免税额度; 合作金融组织在经营过程中享有在营业税和机动车辆税等方面税收减免优惠; 为农业企业提供咨询等服务的合作金融组织可免交 25% 税率的法人税等。

3. 日本对新设立的合作金融组织给予免征营业税、所得税和固定资产税的优惠, 允许分红计入成本。通过《农业灾害补偿法》等法律把对于合作金融组织的税收优惠措施法制化, 例如, 规定免征农业共济组合所得税、法人税及营业税, 对农业灾害补偿之有关文书类, 免征印花税等。

(四) 农业保险政策

农业保险政策是农业保护政策和农民社会福利政策的组成部分, 也是财政政策发挥效用的保障和政策支持方式创新的突破口。

1. 美国的农业保险制度经历了政府直接成立保险机构、政府引入私人商业保险公司共同经营、政府提供补贴并完全交由私营商业保险公司独家经营等三个阶段。财政承担启动农业保险业务的全部行政费用和运营费用, 并逐步提高保费补贴率, 补贴私人保险公司的经营管理费用, 向保险公司提供比例再保险和超额损失再保险保障, 并对农业巨灾实行再保险政策。2014 年的新农业法案扩大了农业保险项目覆盖范围和补贴额度。增加农作物的保险项目, 增大保费补贴比例。通过设立反市场补偿基金, 对农民的损失给予补偿。

2. 法国对农业保险实行低费率、高

补贴政策, 保费补贴高达 50%—80%。政府采取补助和补贴的方式支持政策性农业保险机构的建立, 其行政经费、农险基金赤字等都由财政直接补贴。同时, 财政资金支持从事农业风险的科学研究, 从而有力地保障了农业保险机构业务的开展。

3. 日本通过《农业协同组合法》、《农业信用担保保险法》和《农业灾害补偿法》等法律规范政策有序实施。保费补贴的比例按费率高低而不同, 费率越高, 补贴金额越大。对农业保险机构的经营管理费给予全额或部分贴息。并对这些机构提供再保险所发生的业务费用额外予以一定比例的补贴。当遇到特大农业灾害时, 政府承担百分之八十甚至全部的保险赔款。

我国农村合作金融财政政策支持存在的问题

对比发达国家的经验, 我国财政政策在支持农村合作金融发展过程中主要存在以下问题:

(一) 财政投入力度不足。我国对合作金融组织的财政投入偏少, 往往仅在初期一次性投入, 后期缺乏持续投入。财政缺乏对于农村金融基础设施建设的投入, 不利于合作金融组织加入央行的支付系统。财政政策与金融政策缺乏有效的衔接, 两者的合力没有充分发挥, 弱化了财政政策效果和财政资金的使用效率。

(二) 财政补贴政策不完善。目前, 财政对于合作金融组织所有的涉农贷款都给予同等的补贴, 且以直接现金补贴为主, 未能根据各地区的经济发展状况以及农村金融发展现状制定具体的补贴政策。补贴额度小且可持续性差, 贴息贷款规模小, 特别是对于新型农村金融机构定向费用补贴政策落实不到位, 导致财政政策引导作用难以发挥。

(三) 税收政策缺乏长效机制。税收政策措施形式较单一, 主要体现在营

业税和所得税的减免。政策措施缺乏针对性,没有细化。如向农村资金互助社捐赠的资金没有免征企业所得税和个人所得税的优惠;金融机构向合作金融组织的拆借资金利息收入没有免征企业所得税和营业税的优惠;对农村资金互助社社员入股分红没有免征红利税的优惠等。税收政策主要表现为部门法规等形式,缺乏稳定性和制度化。

(四)合作金融立法落后。我国农村合作金融法律的层级较低,主要通过内部政策及行政规章来规范,缺乏系统性、稳定性和权威性。目前,我国没有颁布《农村合作金融法》、《农业保险法》等法律,对财政政策措施欠缺明确、具体的规定,造成财政政策的实施无法可依,不利于农村合作金融组织的规范经营和风险控制。

(五)农业保险政策扶持不健全。目前,对农业保险的财政补贴仅有保费补贴,缺少对保险公司经营管理费用的补贴,未给予保险公司免征所得税的优惠,仅限于免征营业税和印花税。巨灾风险基金积累时间短、规模小,农业保险再保险制度缺失。

我国财政政策支持农村合作金融可持续发展的对策建议

(一)加大财政投入。建立各级财政对农村合作金融投入稳定增长机制,通过财政资金注入、补助和补贴等方式加大对合作金融组织的扶持。通过开办费补助、经营费用补贴和税收优惠等支持措施,鼓励和引导合作金融组织设立和发展,保证其可持续经营。在合作金融组织建立初期给予基础设施和开办费的资金扶持,并根据经营成本制定人员工资等补助金额和标准。加大无偿的财政补贴,提高合作金融组织按贷款余额的一定比例进行补贴的数额。设立财政专项担保基金,为合作金融组织融资提供增信支持。

(二)建立税收优惠政策长效机制。优化农村合作金融税收政策,扩大政策支持面,将税收优惠政策保持基本不变并落到实处。适当提高农户小额贷款减免税的额度标准,对农户小额贷款所征收的所得税实行返还奖励。对合作金融组织成员入股分红免征个人所得税,向合作金融组织捐赠的资金抵扣企业所得税和个人所得税。金融机构向合作金融组织进行融资的利息收入免征企业所得税。对保险公司为种植业、养殖业提供保险的保费收入减免企业所得税,延长税收优惠的时间,有效降低保险公司纳税负担,引导保险公司加大对农村金融市场关注与培育的力度。建议将农村合作金融纳入“营改增”的范围,采取渐进式的方式推进“营改增”改革。在延续原有税收优惠措施的基础上,针对农村合作金融的特点设定“营改增”的征税范围,确定优惠税率,创新征收管理方式。

(三)创新财政资金支持方式。发挥财政资金四两拨千斤的引导作用,通过财政贴息、基础设施投入、抗风险基金、合作组织推广和培训等方式提高财政资金使用效率。将财政资金在合作金融组织的存放比例与涉农信贷投放量挂钩,发挥财政性存款的激励作用。健全新增涉农贷款增量奖励机制和落实定向费用补贴政策,激励和引导合作金融组织信贷投放。用财政政策的激励措施鼓励大中型金融机构建立与合作金融组织的资金对接,构建政策扶持与商业性可持续发展相结合的机制。

(四)积极推进相关配套改革。一是加大财政政策对农业保险的支持力度,完善农业保险体系。由财政出资建立农业保险基金,引导和支持合作金融组织与农业保险公司建立互助保险连接机制。完善农业保险与财政补助相结合的农业风险防范和转移机制。提高保费补贴比例,增加保费补贴品种,扩大政策覆盖面和风险保障水平,充分发挥财政资

金的引导和杠杆作用。探索建立农业再保险和财政支持的巨灾风险分担机制,鼓励地方开展特色产品、农业设施等方面的保险,鼓励开展多种形式的互助合作保险。完善财政奖补政策,增强保险机构涉农保险能力。二是加强农业信贷担保体系建设,完善农业信贷担保资金补偿和风险分担机制,优化农村金融生态。按照“财政扶持、多方参与、市场运作”的原则,由财政引导,广泛吸收金融资本和民间资本参与,积极探索农业担保方式的创新。财政对担保机构的成本费用实行优惠和减免。担保机构以提取风险准备金的方式建立担保风险基金,通过财政补贴方式,防范和化解贷款担保风险。探索建立政策性再担保基金,逐步构建农业贷款担保风险分担的长效机制。强化政府为主导的金融生态环境建设机制。综合运用财政政策和金融政策,发挥财政政策的撬动作用,为合作金融组织的发展创造宽松环境。改善农村的信用环境,加大合作金融的宣传,提高农民的合作金融意识。三是完善合作金融法律体系。制定《农业保险法》、《合作金融法》和《农村资金互助社法》等层级更高的法律法规,用法律手段规范和指导合作金融组织的健康运行和财政政策的实施,以法律形式明确政府的主导责任和财政政策的引导作用。推动合作金融法律体系的完善,规范和整合现有的法规和措施,赋予地方政府一定的立法权;明确财政支持农业保险体系建设的任务和目标,并依法规定政府通过财政、税收和再保险等手段推动和保障农村合作金融和农业保险可持续发展。□

【本文系海南省哲学社会科学规划课题《海南省农村资金互助社可持续发展的政策支持体系研究》(项目号:HNSK(Z)12—13)的阶段性成果。本文受中西部综合实力提升计划(海南大学)资助。】

(作者单位:海南大学经济与管理学院)

责任编辑 雷艳