

以金融支农促乡村振兴的政策思考

丁治平

一直以来,“三农”是党和政府关注和重点,新中国成立70年来,农业农村得到了巨大发展,农民群众即将整体进入小康。“三农”站在了新时代新的历史起点上,在落实乡村振兴战略过程中如何发挥金融支农作用,是一个亟需研究解决的重大课题。

“三农”发展需要强大的资金支持

我国拥有广大的农村,众多的农村人口,农业生产条件改善、农村基础设施建设、农村各项公益事业发展、农民住房条件改善等都存在巨大的投入需求。不同时期“三农”发展的投入来源和方式是不一样的。

从新中国成立到改革开放前,“三农”发展的投入主要靠“三农”自身,投入方式主要是农民的劳动积累。新中国成立之初,国家要在“一穷二白”的基础上搞工业化,需要依靠农业积累和农民贡献,国家只能以少量财政金融资金支援“三农”发展。

改革开放以来,农业农村率先改革,农业劳动生产率大幅度提高,农业收益增加,加上乡镇企业等非农产业发展,农民收入得到较快增长,农民自身的筹资能力和“三农”资金需求都在持续增强,国家财政和金融机构也逐步加大了对“三农”的投入和

支持力度。特别是进入本世纪以来,国家一方面取消了农业税费,另一方面还对农业生产建设、农村义务教育、村级组织运转、乡村道路建设、农民医疗和养老、脱贫攻坚等给予了多方面、大规模的财政投入,国家与农民的分配关系得到了史无前例的改善。农民小额信用贷款、政策性农业保险等农村金融支持也有很大的改善。经过农民自身努力和国家大力支持,城乡差距逐步缩小,农民群众整体上脱贫致富,进入全面小康。

进入新时代,贯彻落实以人民为中心的执政理念、“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和新发展理念,“三农”仍是重中之重。实现乡村振兴,建设美丽乡村,需要加大农村污染防治、山水林田湖草等环境整治投入,需要加大农业机械化和农村信息化投入,需要加大农村养老、医疗、教育、文化、公共卫生、灾害防治等公益事业投入,需要加大农村道路、水利、交通、电力、通讯、广电等基础设施建设维护和改造升级投入,需要加大农村城镇化和住房建设改造投入,等等。通过这些投入,建成农村生产、生活、生态良性发展、人民群众和谐宜居、城乡特点不同和功能互补的美丽乡村、美丽中国。我国地域广大,农村具有山多路远分散和建设管理成本

高等特点,加上各地农村发展不平衡,实现乡村振兴需要巨大的资金投入。这既要靠农民投入、财政投入,还要靠现代金融投入,只有多方共同努力,相互支持,才能完成乡村振兴所需的巨大资金筹集和投入任务。

金融支农面临的困难

国家一直倡导金融支农。多年来,金融支农也取得了积极成效。农业生产贷款、农业保险、农产品加工储藏流通贷款、农村基础设施建设贷款、农民住房和生活消费贷款、涉农金融服务的便利化等都取得了长足的进步。但相对于金融机构和金融资金在城市聚集的高密度和大规模,相对于“三农”对金融支持的巨大需求,两者之间还存在很大的不匹配和不对称。一方面,一些金融资金在城市找不到合适的投资项目和支持对象而成为游资,热炒少数行业或产品,或者脱实向虚,形成自我内部循环。另一方面,很多涉农项目渴望得到金融支持,但因缺少抵押条件或达不到贷款标准而得不到贷款支持,很多好项目办不起来,很多好企业不能做大做强。金融资金的供求脱节,是影响“三农”发展的重大障碍。造成这种障碍的主要原因有以下方面。

一是管理体制的原因。主要是城

乡二元体制的影响,城市的土地、房屋具有商品属性和金融属性,可以市场交易和抵押贷款。农民住房、承包地和一般集体土地不具备商品属性和金融属性,不能进入市场交易和作为贷款抵押物。而金融机构及其相关管理制度办法又特别强调贷款抵押条件的重要性。农民缺少有效抵押物,是金融资金进入“三农”的主要障碍,也是影响“三农”发展的重要因素。

二是“三农”自身的原因。除市场风险外,农业比工业等产业面临的风险更多,病虫害和自然灾害多,发生风险的概率大,投资回收期长,加上农民收入相对较低、还贷能力比较弱、居住分散、信息不对称、贷款管理成本比较高等特点,金融机构为规避风险,都不愿意或不敢轻易发放涉农贷款。

三是财政与金融协同创新不足的原因。涉农金融的复杂性需要加强政策协同和创新。近年来,农业保险推进比较快,得益于财政支持与农业保险的结合,没有财政支持,农业保险很难大规模开展起来。但目前还有不少涉农领域和项目没有形成财政政策与金融支持的有效协同,财政与金融等协同支持的政策和制度创新还不够,需要加快这方面的政策制度创新和试验。

加大金融支持是推进乡村振兴的战略选择

乡村振兴是实现“中国梦”的重要组成部分。实现乡村振兴,就是让人民群众有更多的选择,更丰富多彩的生活,既享有城市的便利,又具有农村独特的景观、更好的空气和自然环境。如何更好发挥金融支农在乡村振兴中的作用,应加强以下工作探索。

一是加快推进农村经济要素的市场化改革,逐步赋予并落实其金融功能。集体林权通过改革已赋予了抵押贷款功能,应督促金融机构落实到位。部分地方进行了集体建设用地市场化改革,应同时赋予其贷款抵押物功能并扩大试点。农村承包地“三权”分置后,适应土地流转和规模化经营需要,应赋予农村土地经营权金融功能。探索农民宅基地有偿使用和自愿退出机制,同时赋予农民住房财产权抵押、担保和转让的有效途径。总之,通过深化改革扩大农村经济要素的商品属性和交换功能,就能为金融支农创造条件,促进各种资源优化配置,进一步调动农民积极性,激发农村经济活力,增加农业农村效益和农民收入,为乡村振兴打下坚实的产业和经济基础。

二是加大金融改革创新力度,为金融支农提供必要的支持和宽容。金融支农是世界各国共同的难题,这是由“三农”自身的特点决定的。国家政策性银行应发挥主力作用,国家开发银行要加大对农业农村基础设施建设投入,中国农业发展银行要扩大支农的范围和规模。要通过完善立法要求商业银行支农,规定其存款的一定比例必须用于支农贷款,并加强监控和考核;同时对商业银行的支农贷款条件和结果也要适当给予宽容和容错,抵押条件应适当放宽,并结合改革及时把相关农村经济要素纳入抵押范围,对涉农贷款发生的坏账比例应当允许适当高于城市贷款和其他产业贷款的坏账比例。应当延长对农业农村基础设施的贷款期限,使之基本符合建设期和回收期比较长的实际。国外“三农”贷款的重要来源是农民互助金融组织,借鉴国际经验,应当允许

和支持有条件的新型农民互助合作金融组织试点和发展。要借助信息网络手段和市场力量,探索支农方式方法创新,支持适合地区、行业特点的“三农”金融工具创新。

三是加强财政与金融政策的配合,为金融支农创造必要的条件和环境。政策性金融本质上是政府与市场的结合、财政与金融的配合。适应乡村振兴的需要,以及城市金融资金充裕而农村金融资金严重短缺的实际,应进一步加强政策性金融机构的能力,并监督其充分发挥金融支农的重要作用。地方政府应当运用财政投入、收费定价等政策工具,参与和支持涉农PPP项目,引导金融资金支持涉农投入。对于商业性和合作性金融机构的支农项目,应当给予财政贴息、支持成立担保机构、涉农金融机构费用补贴等财政支持,帮助其降低贷款风险和成本费用,使金融机构支持“三农”项目风险可控、保本经营、有利可图,实现可持续经营和发展。

四是改善政府服务,为金融机构支农提供便利和服务。涉农项目分散、贷款规模较小、信息不对称、管理成本高,造成金融机构望而却步。我国各级政府层级比较多、部门齐全、深入乡村、功能强大,村“两委”虽不属于政府序列,但作用十分关键。不论是政府支持项目,还是金融支持项目,上级党委政府应要求各级政府部门和村“两委”给予积极支持和大力协助,为金融支农提供信息等各种便利,这样能大大降低相关涉农金融风险 and 成本费用,提高金融支持项目的成功率和效率,促进农业农村的发展。■

(作者单位:中国农业银行)

责任编辑 韩璐