
现代农业资本投入机制调查与探讨

——以宿州市“两区”建设为例

李斌

（宿州职业技术学院，安徽 宿州 234000）

[摘要]宿州市自被农业部批准为第一批“国家现代农业示范区”和“全国农村改革试验区”以来，围绕四大主导产业发展，创新现代农业经营体系，在构建新型农业服务体系、提升农村金融服务体系、推动城市带动乡村以及完善农业投入机制方面积极进行改革试验。实践证明，高效的农业投入机制是发展现代农业的有力保障，需要理顺财政引导与市场化的关系，建立“市场运作、一资带三资”投入模式，加强农业基础建设，建立加强农业科技投入机制，建立合理的投入保障长效机制，才能更好地加快宿州市“两区”建设和现代农业发展的进程。

[关键词] 现代农业；投入机制；农村经济

[中图分类号]F327

[文献标识码]A

坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路是党中央在十八大报告中提出的强国之路，农业现代化是城乡统筹发展的主要着力点，对新型城镇化形成强有力的支撑。2010 和2011 年，宿州市埇桥区和宿州市分别被农业部批准为第一批“国家现代农业示范区”和“全国农村改革试验区”。现代农业“两区”建设标志着宿州市加快现代农业发展进入了一个全面超越、加速发展的关键时期，同时对现代农业资本投入的需求迅速增长。现代农业的投入主要看政府的发展理念、财政基础和投入机制，而投入机制的建立与完善更具现实意义和针对性。宿州市自实施现代农业“两区”建设以来，在开展现代农业资本多元投入机制方面进行了积极的超前探索和改革试验，取得了许多好的做法和成效，总结宿州市的现代农业投入机制的成功经验，对推动全省乃至全国现代农业的发展具有十分重要的意义。

1 宿州市及“两区”建设概况

宿州市位于安徽省东北部，地处皖苏鲁豫四省交汇地带，襟连沿海，背倚中原，承东启西，1999 年撤地建市，现辖四县一区，面积9787km²，651.66 万人。

宿州资源丰富，特色鲜明。所辖四县一区均为全国著名粮棉大县，素有“果海粮仓”之称，小麦、玉米、花生产量居全省第一，萧砀百里黄河故道是全国最大的连片水果产区，灵璧、泗县均为全省畜牧十强县，砀山酥梨、萧县葡萄、符离集烧鸡、夹沟香稻米等名优特产久负盛名。2014 年，全市地区生产总值1126 亿元，社会消费品零售总额344 亿元，三次产业结构调至24.0：42.1：33.9，财政收入114.3 亿元。

[收稿日期]2016-11-17

[基金项目]1、宿州市现代农业两区建设课题项目“宿州市农业产业发展的投入机制问题研究”（13SZXDNY019）；2、安徽省高校省级质量工程校企合作实践教育基地项目“宿州市工厂化育苗农科教合作人才培养基地”（2014sjjd043）。

[作者简介] 李斌（1975—），男，安徽濉溪人，硕士，副教授，研究方向：投资数学和农科教理论。

宿州市按照“两区一体化、基地化、项目化、工程化”的要求，以高标准粮田示范基地等十二大基地建设为保障，大力发展粮食、果蔬、畜牧、林木四大支柱产业，抓好“一区多园”建设，培育“家庭农场、农民专业合作社、农业企业”三大经营主体，开展七项改革试验和构建现代农业八大支撑体系。

2 宿州市现代农业投入机制的主要做法和成效

2.1 建立加大财政整合涉农资金的农业投入机制

2.1.1 2010 年宿州市出台《关于加快发展现代农业的意见》，明确提出建立以政府投入为引导，信贷资本为依托，企业（农民）投入为主体、市场化运作的多元投融资机制，为社会资本投入宿州市现代农业提供了很好的指南。建立政府统一组织领导、部门密切配合的协调机制，逐步形成项目安排科学、使用高效、运行规范安全的管理机制，通过整合各类涉农项目资金，集中用于现代农业建设。

2.1.2 加大政府投入力度，认真落实土地出让收入按比例用于农业等各项政策。2011 年起，市政府安排发展现代农业专项资金2000 万元，农业产业化龙头企业贷款贴息资金1500 万元，对联合体内的经营主体给予财政奖补，以后将随着财政收入的增长逐步提高，形成财政投入现代农业的稳定增长机制。2014 年全市市级以上农业产业化龙头企业发展到438 家，其中，国家级3家，省级62 家。2014 年规模以上农产品企业完成农产品加工产值791.5 亿元，增幅19.3%，农业产业化综合排名位居全省第一。

2.1.3 完善市场投入机制。鼓励企业、农民等建设主体参与现代农业开发，拓宽融资渠道，吸引工商资本、民间资本和外资投向现代农业，探索“市场运作、一资带三资”的路子，仅2015年1～8 月份，全市现代农业“两区”建设共开工重点项目共137 个，完成投资67.8 亿元。

2.1.4 为进一步发挥财政支农资金效益。2012 年制定《2012 年宿州市财政支持现代农业两区建设资金整合的实施方案》，明确目标任务，整合范围、方式和工作安排，确保了政府投入资金科学、规范使用，提高了农业投入的效能。2012 年财政整合支农资金4.5 亿元，以建设现代农业十二大基地为重点，围绕“4168”工程，培育三大经营主体，开展农村七项试验，取得了良好的经济效益和社会效益。2013、2014 年全市整合涉农资金规模分别达到12 亿元和30 亿元以上，重点支持农业经营主体培育发展、基地及示范园区建设。2015 年市委、市政府出台《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的实施意见》，进一步明确统筹加大资源要素对“三农”的投入，加强涉农资金的统筹整合，扩大对新型农业经营主体和社会化服务组织的资金扶持规模，加大农村基础设施建设投入。

2.2 创新农村金融服务，加大金融对现代农业的支持力度

按照“两区”建设中提出的“农村土地承包经营权流转和创新现代农村金融制度”试验要求，积极探索和创新农村金融产品和服务方式，多措并举，着力构建助推联合体发展的农村金融服务网络。

2.2.1 开展农村土地承包经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作。探索破解现代农业产业联合体建设中的资金瓶颈难题，提升农业的组织化水平和农业综合生产能力。建立农村土地承包经营权抵押贷款的具体流程和运作机制，设立农村土地承包经营权抵押贷款风险补偿专项资金，降低农业风险，促进农民增收，统筹城乡经济发展。

2.2.2 2015 年市政府出台了《关于金融支持“三农”发展若干措施》文件，确保涉农贷款实现“三个不低于”（涉农贷款不低于各项贷款平均增速、涉农贷款户数不低于上年同期户数、涉农企业申贷获得率不低于上年同期水平），并积极开展农村金融服务创新试点。

2.2.3 健全现代农业担保服务体系。积极开展小企业、农户联保贷款，实行企业或个人申请、多户联保、周转使用、责任连带、分期还款的管理办法。大力推行“公司+农户”信贷模式，由龙头企业领衔担保，向金融机构推荐担保农户（家庭农场）名单及最高保证金额，并承诺在总体授信额度内对农户（家庭农场）提供连带责任担保。有效发挥中小企业融资担保公司作用，扩大涉农贷款担保业务范围，市中小企业融资担保公司每年安排不低于2亿元的贷款担保授信额度，各县（区）财政出资的融资性担保公司每年也安排不低于5000万元贷款担保授信额度。

2.2.4 扩大农业保险范围，增强农业保障能力。本着“政府引导、自主自愿、市场运作”的原则，在做好政策性农业保险广覆盖的同时，进一步发挥农业保险功能，积极开办特色农产品保险，分散农业风险，完善农业保障体系。

2.2.5 建立科学的风险防范机制。现代农业产业联合体内的政策性农业保险产品覆盖率，由各级财政比照国家有关政策给予保费补贴，逐步扩大特色农产品保险范围。对于现代农业产业联合体内的三大借款主体，通过土地承包经营权办理抵押贷款的，由财政给予贴息，缓解借款主体的资金压力。

2.2.6 推进农业企业挂牌上市，积极培育鼓励龙头企业上市融资。目前，全市已有5家农业企业在安徽省股权托管交易中心挂牌或托管，1家农业企业在新三板上市。

2.3 加强公共服务平台支撑体系建设，保障现代农业发展顺利实施

围绕“4168”工程，加强农村金融服务体系、农机装备服务体系、农资服务体系、农产品质量安全服务体系、农产品加工流通服务体系、农业信息化服务体系、农业科技服务体系、农民教育培训服务体系等“八大服务支撑体系”建设，确保现代农业“两区”建设顺利实施。按照“主体创新为核心，基地和园区建设为载体，支撑服务体系建设为保障”的工作思路，进一步优化农业生产关系，加快推进农业经营模式转变，激发农业生产的内在活力，促进农业组织化、专业化、集约化、社会化发展。2014年全市农业总产值达到482.3亿元，农村常住居民人均可支配收入8332元，农业农村发展持续向好，呈现出增收多元、增长加快的良好态势。

2.4 建立政策扶持机制，落实督查考核制度

市委、市政府先后出台了《关于加快发展现代农业的意见》、《关于现代农业“两区”建设的实施意见》、《关于扶持农业产业化龙头企业转型升级的意见》、《关于扶持现代农业产业化联合体发展若干政策的意见》、《关于金融支持“三农”发展的若干措施》等一系列文件，从土地流转、财政资金整合、金融服务、项目支持、人才培养等方面加强扶持，并率先在基地、园区及产业化联合体中落实。成立市现代农业“两区”建设工作领导小组，领导小组下设办公室，抽调专人集中办公，负责具体推进与协调等工作，加强现代农业“两区”建设的督查调度考核，特别是对十二大基地建设工作的督查考核，严格兑现奖惩，推动工作落实。“两区”建设四年以来，全市现代农业产业联合体已发展到156个，联合体内有农民专业合作社562个、家庭农场1023个，联合体成员之间利益联结机制日趋紧密，联合经营优势愈发明显。2014年全市规模以上农业产业化龙头企业发展到438家，其中，国家级3家，省级62家。2014年规模以上农产品企业完成农产品加工产值791.5亿元，全市土地流转总面积21.34万hm²，土地流转率达到43.08%，规模养殖比重达到62%，全市农民人均纯收入年增长14%以上。

3 宿州市现代农业投入机制建设中存在的不足

“两区”建设在现代农业投入的机制上勇于创新，超前探索，三年来无论整体投入的资金规模和取得的成效上都取得了实质性的迅猛进展，形式多样生机盎然的现代农业面貌日益凸显。但也出现了农业投入市场化关系不清晰，项目论证不充分，政策不合理造成建设资金总量不足以及缺乏客观的投资目标等问题。

3.1 农业投入的市场化没理顺

现代农业“两区”建设虽然初步建立起政府投入带动社会投入的市场化运作机制，但依然没有改变过去由部门代表政府直接投入。由于缺少市场化运作的平台，撬动和吸引宿州市及外地庞大的民间和社会资金投入农业积极性的作用没能凸显出来，农业市场中政府、集体、农民与投入者的权责利以及收益与风险的关系尚待进一步理顺，农业投入的不可预期巨大风险依然严重影响农业投入者的积极性。

3.2 基础设施投入薄弱

农业基础设施投入具有投入大、周期长，见效慢的特点，由于认识不到位，受急于求成思想的驱动，决策者往往只注重实现短期的经济利益和社会目标，资金投入缺乏先见，造成地方政府随意安排农业项目投入预算。“两区”建设农业基础设施项目出现投入与需求的缺口巨大，投入不稳定，投入滞后的现象，基本靠省以上的投入来解决问题，远远不能满足现代农业建设的需要。加大农业基础设施建设投入，特别是推进农田水利基本建设和农村电网改造工程迫在眉睫。

3.3 农业科技投入资金不足

科技是第一生产力，现代农业超越发展的重要助推器归根结底是农业科学技术。虽然“两区”建设加强了农业科技创新体系和农民教育培训体系建设，实施整合农业、教育、人社部门及社会培训资源，建立以宿州职业技术学院为龙头，以职业学校、技工学校、民办培训学校为基础，以乡镇成人文化技术学校为依托的现代农业职业教育培训体系。但从现实来看，无论是资金规模还是投入比例，现代农业对农业科技研究的需求缺口依然很大。另外，农业科技队伍的科技推广能力普遍较弱，农业大企业中对科技投入的认识不够、积极性不高，不能满足现代农业向高端产业发展的现实要求。

4 现代农业资本投入机制的几点建议

资本投入是实施推动现代农业发展的重要保证和必要条件，应建立和完善现代农业投入机制，改善投资环境，不断拓展投资渠道，加大投资力度，优化投资结构，提高投资效益，促进现代农业建设更快更好发展。

4.1 完善农业投入机制首先要理顺财政引导与市场化的关系

资本投入本质上是市场行为，投入的主体应是公司型投入，承担市场的风险并享有资本投入带来的收益。因此完善农业投入机制应放在改善农业投资环境、理顺市场责权利的关系、创新投入模式、提高投资效益上来。

4.1.1 要转变政府职能，适时成立现代农业投资公司，由参与向服务转变，积极参与各项农业基础设施建设，发挥投资主体和融资平台作用。

4.1.2 引导农业权益在不同权益主体之间的合理分配，探索制定农业权益在国有、集体、农民和民营资本之间流通转化的制度，逐步实现农业投入由政府主导转向市场决定。

4.1.3 加大财政扶持力度，对符合条件的经营主体进行奖补；强化金融服务，拓展农业保险担保范围；加强项目扶持，在农业产业项目开发投入中，优先协调落实用地指标等，多渠道多形式吸引社会资本进入现代农业领域，促使农业投入向市场化方向转变。

4.2 加大农业基础设施建设投入

基础设施建设是现代农业发展的先决条件，因此，政府应当承担起农业基础设施建设的主要任务，建立加强农业基础建设投入机制，立足当前，长远谋划。农业基础设施投入是品质经济的支撑投入，具有一资多利的特点，不仅事关“三农”发展，而且事关国计民生、社会管理和生态文明。农业基础设施投入不仅是对资源的开发与利用，更是在农业自然灾害频繁，生态环境日趋恶化的情况下对已有财富的保障性投入。当前，现代农业建设更需要站在时代和战略高度，重点做好农村生产生活基础设施建设、环境保护和农村社会事业发展建设，从而有效地支撑现代农业的品质经济的大发展，更好地保障人民生命与财富的安全。

4.3 建立和强化农业科技投入机制

农业科技是提高农业综合生产能力和竞争力的重要支撑，加大政府对农业科技公共投入的力度，建立并完善农业科技服务与推广机制，是提高农村生产力和实现农民生活富裕、加快现代农业建设的重要保证。

4.3.1 创新农业科技企业孵化器运行新机制，增强农业科技的软实力和対农业产业化的支撑作用，重点打造农业科技创新公共服务平台和科技示范园区，加快科技成果的转化，有效推进农业科技资源的共享与服务，提高农业科技创新资源的利用率。

4.3.2 建立农科教一体化的实训、研发和生产基地，培育农业科技人才和新型农民，发挥专家、专业技术人员对现代农业发展的引领支撑作用，为创新现代农业经营模式，提升农业产业化水平奠定人才基础。

4.3.3 推进农业信息化技术和物联网技术应用，促进农业信息化平台的融合，提升产学研合作水平，完善农村技术推广体系，保证现代农业持续发展。

4.4 建立合理的投入保障长效机制

4.4.1 建立严格的绩效目标考核和奖惩制度，调动涉农部门和各级政府工作的积极性。

4.4.2 建立完善的法律、法规保障体系。通过立法稳定农业的投入机制，使对农业的投入有法律保障。健全和规范农业决策程序，充分体现决策的民主化、科学化，最大限度地减少决策失误。

4.4.3 完善监督检查机制。强化各级人大对政府的农业投资资金使用监督检查，加强社会舆论监督，督促农业投入及时到位。

[参考文献]

[1] 张华. 都市现代农业投入机制的发展现状、问题及建议—以成都市为例[J]. 学术交流, 2012 (3): 84.

[2] 何凤霞. 建立现代农业政府投入机制的基本思路和政策取向[J]. 特区经济, 2010 (4): 80.

[3] 陈丽芹, 等. 河北省农业现代化资本投入机制研究[J]. 河北学刊, 2011 (9): 207.