

财政支农对家庭农场经济的影响及政策建议

——以安徽省为例¹

王 璞 谭世杰 杨 帅

（安徽财经大学财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233000）

【摘 要】 家庭农场首次在 2013 年中央文件中提及，代表着一种新的农业规模经营主体，作为一种新的农业规模经营主体，家庭农场经济不断备受各级政府关注，鉴于其在经济发展的重要作用，各级政府都通过财政手段，积极推动其发展壮大，尽管如此，在经验匮乏和制度缺失的现实背景下，我国在财政支农以促进家庭农场经济发展方面仍旧面临各种困难。从资金方面对家庭农场的困境进行考察，透析其在资金来源以及供给层面的制度约束，据此提出相关建议。

【关键词】 家庭农场经济；财政支农；政策扶持

【中图分类号】 :D9

【文献标识码】 : A

【doi】 : 10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.32.063

1 引言

在中国，农业是国民经济发展部门中一个组成部分、属于第一产业，是国民经济的根本来源，与国家经济的发展息息相关。自 2004 年以来，我国农业在中央和地方各级政府的重视和支持下迅猛发展，实现了农民收入的稳定增加，从此农村进入了一个新的时代。而农业的快速发展也为建设国家现代化的伟大目标起到了重要的保障作用。2013 年，安徽省政府办公厅出台了文件：《关于培育发展家庭农场的意见》，明确指出政府具体扶持举措有：增加财政、金融和税收对家庭农场的支持力度；改善农业保险服务；依法对家庭农场合法权益进行维护等，同时明确建议：要加强农业社区化服务。同时要把家庭农场作为重点服务的对象，指出家庭农场应选用优质高产品种以及标准化生产技术。并强调应该强化家庭农场扶持政策的基层落实，创新金融产品是《意见》中的关键。

本文结合安徽省家庭农场发展现状，分析其存在的问题，从相关政府政策存在的问题分析并提出改进建议。

2 安徽省家庭农场经济发展现状分析

在 2008 年召开的中共 17 届三中全会对此也有提及：允许并提倡农民以多种形式依法、自愿有偿地流转其合法的土地承包经营权，与此同时，在一些条件允许的地方适度发展规模经营主体，比如家庭农场等经营模式等。同时在 2013 年召开的中共十八届三中全会以及中央一号文件中明确提出：支持和鼓励承包土地向家庭农场等规模经营主体流转。自国家政策提出并实施以来，

¹基金项目：安徽省大学生创新创业训练计划（项目编号：201610378487）。

作者简介：王璞（1995-），男，汉族，安徽阜阳人，安徽财经大学本科生。

安徽省也积极响应国家政策,制定了一系列相关政策促进家庭农场发展,家庭农场发展势头强劲,发展成果显著,2014年11月底,全省家庭农场总计约1.6万家,其中包括170个国家级示范社,200家省级家庭农场。全省家庭农场经营占据土地面积近300万亩,其中种植业占据近五分之三,畜牧业占据近五分之一,渔业、种养结合等其他产业占据五分之一。截至2016年年初,安徽省在工商部门注册的家庭农场高达33592个,较上年增长了近80%。据农业部公布,安徽省家庭农场发展数量全国领先,约占全国总数的十分之一。根据调研结果显示(安徽省农发局数据),安徽省家庭农场特点主要有成本结构复杂,农场经济效益差别大,经营种类繁多等特点。

3 目前家庭农场经济发展面对的困难

目前安徽省家庭农场经济发展过程中主要面对着生产成本提高、政策性扶持不到位以及从主流金融机构获取资金困难等难题。

3.1 生产成本逐渐加大

在建设家庭农场的过程中,作物选择、农场相关设施搭建、机械种植收割等,都需要农场主提供大量资金,由于大规模土地流转造成的地租和人力成本的增加是家庭农场发展过程中必须面对的,大量的资金需求降低了大部分农民发展家庭农场的积极性,如大规模的土地流转直接导致了单位面积土地租金的上涨,导致租用土地的成本占到农户生产总成本的三分之一以上,极大地增加了农户的生产成本,给农场的发展壮大造成很大的困难。

3.2 政策性扶持不到位

“家庭农场”在我国还是一个新的经营模式,政策性银行在金融扶持方面存在着缺位;同时政策性银行目前处在改革转型阶段,目前对家庭农场发展的扶持力度不足以全面支持家庭农场的发展需求。而农村的主要金融服务机构,农村信用合作社由于其资产规模较小、经济效益相对较差、发展后劲不足等问题,无法满足家庭经常日益增加的资金需求。同时家庭农场发展也缺乏长期稳定的政府政策支持,农业补贴和惠民政策相当一部分存在设计问题,如对家庭农产发展过程中遇到的困难针对性不强、资金使用效率不高,而且现有的家庭农场扶持政策往往在基层难以有效的落实。农业本身自然风险较其他产业相比风险较大,农村金融体系不完善且农业保险覆盖面窄。

3.3 主流金融机构贷款困难

家庭农场农场主面临的主要困难是资金的不足,目前经济发展不平和状况在我国城乡地区仍然存在,而国家控制的大型商业银行持续向城市转移服务重心,与农村相关的业务较少,同时银行等相关金融机构评估认为农户贷款风险难以控制,极可能出现不能按时归还贷款的现象,这些导致了农户前期发展农场的贷款困难。而且由于农业生产的特殊性,家庭农场的对资金主要是季节性需求,而且农场主一般没有有效的抵押物,难以在银行得到及时贷款。

4 安徽省家庭农场资金来源以及供给

安徽省家庭农场资金来源分为民间借贷、金融机构借款(银行贷款、合作社贷款等)、自有资金以及政府财政投入等模式。

4.1 政府财政投入

我国的政府资金投入项目具体包括四项,分别是:中央专项资金;省财政专项资金;县、市、区设立的地方财政专项资金以及财政专项扶持资金带动的其他支持家庭农场发展的专项资金。

安徽省财政在 2014 年安排专项资金共计 4000 万元,用以扶持合作社和家庭农场的发展,各地也不断加大投入。安徽省财政厅安徽省农业委员会关于印发《开展设立融资风险补偿基金支持农民合作社、家庭农场发展试点指导意见》的通知中提到:为贯彻 2015 年省委一号文件关于转变财政投入方式,支持新型农业经营主体发展的精神,集中力量解决当前农民合作社以及家庭农场融资等难题,经省政府批准,决定在全省范围内开展设立融资风险补偿基金以支持农民合作社、家庭农场发展试点。试点内容中提出:

一是省财政统筹整合的中央财政合作社创新试点资金共计 5000 万元、省农委新型农业经营主体专项资金共计 1200 万元、省财政合作社发展配套资金共计 1800 万元,总计 8000 万元。二是市县安排的支持农民合作社、家庭农场发展资金。本级试点县(市)财政安排的用于支持农民合作社、家庭农场发展的专项资金在原则上不低于 200 万元。三是银行存款形成的利息收入。省以上及市县安排的支持农民合作社、家庭农场发展资金注入融资风险补偿基金后,存放银行形成的利息收入,滚存计入基金总量。四是鼓励县(市)利用粮食规模经营补助资金扩大风险补偿基金规模。这种设立风险补偿基金的方法是一种新的财政投入的方式。

目前政府财政资金投入在家庭农场融资方面有很大的作用,风险远远小于民间借贷,但是现有的基金投入还是无法满足全省大部分家庭农产对资金的需求。

4.2 民间借贷

民间借贷指私人之间借用财务,而非通过金融监管部门批准设立的专门从事贷款业务的相关金融机构及其分支机构进行资金融通的行为。其具有及时灵活的特点,所以民间借贷是农场主经常选择的融资途径,也是家庭农场获取资金最重要的来源。近年来安徽省农行和农村信用社加大的对农村的信贷投入,农户通过正规途径贷款的意愿也在增强,但是出于资金需求灵活性及效率的考虑,即使增加了信贷投入,农场信贷比例仍然不高。在《中国农村金融发展报告 2014》中发布的数据准确指出农村正规贷款的家庭占全部农村家庭比例为 14.1%,明显低于全国平均水平。然而农村有民间借款的家庭比例却接近 50%,高于全国 34.7% 的平均水平。数据显示,农村家庭正规信贷的比例为 27.6%,低于全国平均水平。可以看出,在中国农村家庭中,参与民间借贷市场的比例相对较高。同时农村家庭债务总额中近 65%来自民间借款,显著高于全国 32.0%的比例。尤其在民间借贷中借款的主要对象是亲友,风险较小,利息农村家庭可以承受,但是由于民间借贷的局限,其借款金额有限,同时民间高利贷的借款利息较高,农民一般难以承受。

4.3 金融机构贷款

农户联保进行贷款是目前家庭农场贷款的主要方式。为破解农民合作社、家庭农场融资难,2015 年起安徽省试点设立融资风险补偿基金。安徽省农委数据表明,截至 2016 年底,全省头两批共计 22 个县(市、区)开展此项试点,已经发放贷款近 6.7 亿元,用以支持家庭农场和合作社 1529 家。近期安徽省又新增临泉县、岳西县开展试点,试点县总数达到 24 个。由于缺乏抵押物,融资风险难以分担,农业新型经营融资难问题突出。安徽省创新财政支农方式,统筹整合中央和省资金,地方配套,2015 年,首次在界首市等 15 个县(市、区)开展并设立融资风险补偿基金试点。同时,银行按照高于 4 倍的比例放大对农民合作社、家庭农场信贷资金投入,以改善财政资金扶持效果。2015 年底,又支持泗县等 7 个县开展第二批融资风险补偿基金试点。2016 年底,第一批 15 个试点县(市、区)共落实配套资金 7700 万元,融资风险补偿基金总规模 1.66 亿元,已落实支持农民合作社 341 家、家庭农场 1025 家,发放贷款 5.89 亿元;第二批 7 个试点县(市、区)已落实配套资金 2790 万元,融资风险补偿基金总规模 6610 万元,已落实支持农民合作社 73 家、家庭农场 90 家,发放贷款 8076 万元。但是这种贷款方式目前仍处于区域试点状态,还没有进入大规模的推广,因此金融服务相对较单一,难以满足农场日益增加的资金需求。

4.4 自有资金

前期家庭农场缺乏抵押物及抵押品,从正规渠道获取银行贷款相对十分困难。因此家庭农场的首要资金来源是自有资金,通常前期家庭农场投入总资金上农户自有资金占据 50%以上。但是农民资本积累薄弱,自有资金有限,难以维持长期的日常农业生产活动。

5 财政支农对家庭农场经济的影响

家庭农场得到的农业补贴越高,相应的农业支出就会越高,从而最终的农业收入也会越高。对于农业的财政补贴,是影响农业支出与农业收入的直接因素,家庭农场的经营成本直接受到其影响,可以直接用来购买生产资料、租用土地以及留作流动资金,可以有效缓解农场主的资金困难,同时有效激励农场主的生产积极性。随着经济的日益发展和人民生活水平的提高,人民的消费需求开始向优质农产品倾斜。市场对农产品需要趋势的改变影响着农产品的生产质量。与传统生产相比,生产高品质的农产品生产成本相对较高,农业生产前期也就相应的需要更多的资金投入。财政支农补贴则可以通过对农业生产活动进行补贴的方式,增加农场主生产高品质农产品的积极性,既可以提高农民的生产收入,也可以不断满足消费者的需求。

6 政策建议的提出

为了加快我省家庭农场经济的发展,提高其各方面的发展水平,本文从财政政策的落实、对财政资金的使用效率、家庭农场贷款机制,金融产品的创新以及完善政策内容等方面提出以下建议。

6.1 落实财政政策对家庭农场的扶持补贴

严格按照 2013 年中央一号文件精神,制定详细的对家庭农场扶持的准则,同时全方位加大政策扶持范围,壮大家庭农场的规模和数量。同时开设家庭农场财政专项发展基金,在市场流通,资金流转,税收等方面对家庭农场给予鼓励和扶持,为其发展提供良好的政策条件。

6.2 对政府资金进行整合,加强资金使用效果

对家庭农场的扶持也是对农业的直接扶持之一,但是当前农业资金投入对象多元,各个部门都有农业资金的投入,但是相对分散,容易造成资金的严重浪费,资金投入见效低。各级政府各级财政部门应该对当前的支农资金项目进行整合分类,确保在最需要的地方投入足量的资金。

6.3 改善家庭农场贷款机制

目前实行的土地产权制度依旧存在较多缺陷,特别是在大部分家庭农场缺乏抵押物的情况下,政府以及金融机构应着力于解决抵押和质押的方式,推进各种土地承包经营权等家庭农场应有权利的抵押方式。同时为给家庭农场进行贷款提供有效担保,政府还应引导担保组织向农村积极发展业务。

6.4 创新金融产品

为了改善目前家庭农场在资金方面面临的困境,应基于安徽省家庭农场融资困难所面临的问题,构建创新环境和创新动力,引导相关机构根据相关需求制定并推出合适的贷款管理办法,加大金融产品的创新力度。已有的创新贷款金融服务应大范围推广。

6.5 加强完善政府支持政策

政策效果提升不仅需要政策的落实才能, 还需要更加完善相关法律制度, 并且加大政策扶持力度, 完善融资政策。现行的扶持政策内容相对模糊, 宏观层面政策居多, 缺少有效的执行措施。政策需要结合家庭农场发展过程中的现实情况来制定, 将家庭农场的实际问题予以解决, 制定更有针对性的配套文件。