

# 我国财政支农惠农支出政策存在的问题与改革思路

区晓颖, 王丽娅\* (广东外语外贸大学, 广东广州 510006)

**摘要** “三农”问题一直是我国经济发展中的一大难题,为了更广泛地保障和改善农民的生产和生活,改革开放以来,我国政府推出一系列支农惠农政策,总体上分为5大类:税改性政策、农业生产补贴性政策、生活保障性政策、社会建设政策及基础设施政策。该研究在分析各项政策执行的现状和存在主要问题的基础上,对进一步改进和完善我国财政支农惠农政策提出了一些建议,以期不断提高我国支农惠农政策的政策效果,切实推动农村经济的发展。

**关键词** 支农惠农政策;“三农”问题;改革思路

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)15-04841-04

## Existing Problems and Reform Ideas of the Fiscal Policies to Support and Benefit Agriculture in China

OU Xiao-ying WANG Li-ya (Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, Guangdong 510006)

**Abstract** The problems on rural area, agriculture and peasantry are significant for the economic development in China. In order to protect and improve the production and life of peasantry, a series of policies to support and benefit agriculture has been implemented since reform and opening, including five categories: tax policy reform, agricultural production subsidies policies, welfare policies, social policies and the construction of infrastructure policies. Based on the analysis on the status and problems on the policy, the article raise some recommendations, in order to continuously improve the effectiveness of policies to support and benefit agriculture, effectively promote the development of rural economic.

**Key words** Fiscal policies to support and benefit agriculture; Three rural problems; Reform ideas

## 1 我国财政支农惠农支出政策的构成与发展历程

### 1.1 我国财政支农惠农支出政策的概念与构成

支农惠农政策,是指政府为了支持农业的发展,提高农民的经济收入和生活水平,推动农村的可持续发展而对农业、农民和农村给予的政策倾斜和优惠<sup>[1]</sup>。惠农政策划分的标准有很多种,该研究主要是从农民角度出发对支农惠农政策进行分类<sup>[2]</sup>:

一是税改性政策,包括2006年以来全面取消农业税,取消的税种包括农业税、农业特产税、牧业税、耕地占用税和屠宰税等;实行粮食最低收购价,玉米、大豆、油菜籽等临时收储政策,产粮大县奖励等;农业产业化专项资金,所得税减免、出口退税、增值税抵扣,投融资和国际贸易支持等。

二是补贴性政策,主要是指种粮农民生产补贴,包括粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机等的购置补贴等。

三是生活保障性政策,其包括新型农村合作医疗政策、新型农村合作医疗制度、新型农村社会养老保险、被征地农民养老保险、农村五保户供养政策、农村最低生活保障政策;家电下乡政策、汽车下乡补贴政策、“万村千乡市场工程”等。

四是社会建设政策,包括义务教育“两免一补”政策、中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学杂费、开展农民培训和农村实用人才培养和农民科技培训政策;广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站和村文化室建设、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程;加强农民就业创业培训、多渠道促进农民就业、扶持农民工返乡创业、切实维护农民工合法权益;良种培育、转基因生物新品种培育、现代农业产业技术体系、乡镇农技推广服务

机构建设等。

五是基础设施改善政策,包括农村基础设施建设,耕地保护制度、建设高标准农田、土壤改良、农业机械化等;天然林保护、退耕还林等重点生态工程,森林、草原和水土保持生态效益补偿制度;病险水库除险加固、小型农田水利工程建设专项补助、节水灌溉改造;饮水安全工程、乡村公路、支持农民建房等。

### 1.2 我国财政支农惠农支出政策发展历程回顾

我国支农惠农政策的产生和发展可以追溯到1978年改革开放,以中国加入WTO为分界点,大致分为2个阶段:一是1978~2001年,二是2002年至今。

第一阶段(1978~2001年)主要涉及的是粮食收购价格提高及农业生产资料购入补贴两项政策的演变。1979年中央启动了以家庭联产承包责任制为核心的农村土地制度改革,刺激了人们生产自主权,保障了其收益权,同时中央从当年夏粮上市起,提高粮食收购价,从而结束了自1966年粮食调价后,粮食统购价格12年未变的局面。1993年起,中央正式以法律形式确立了农产品最低保护价收购的政策,并于1998年得以真正贯彻实施。

第二阶段(2002年至今)主要涉及的政策包括直接补贴的发放、农村税费改革和相应配套设施的完善。伴随着中国加入世界贸易组织,支农惠农政策也为融入世界经济、适应统一规则而做出了相应的变化和调整。2002年中共中央提出了“多予、少取、放活”的基本方针,在加大对农业和农村的投入的同时,推进农村税费改革,实现城乡税制统一,放活农村信贷。2005年全国农业税就已经基本取消,这时,以粮食直接补贴为核心的农业补贴政策已经惠及全国。同年,政府提出了要坚持“工业反哺农业”,出现新型工农关系和城乡关系,促使工业发展的同时带动农业的发展。2008年国家财政加大了农机购置补贴力度,重点补贴水稻生产全程机械化,兼顾油料作物、经济作物、林果业、畜牧渔业的生产机械化。

**基金项目** 广东省社科规划项目“从增长方式转变的视角看广东省财政收支结构存在问题及改革趋势”(GD11CYJ07)。

**作者简介** 区晓颖(1989-),女,广东佛山人,硕士研究生,研究方向:地方政府投资与融资。\*通讯作者,教授,博士,硕士生导师,从事公共投资、国际金融、企业融资等研究。

**收稿日期** 2014-04-30

同年,农村义务教育阶段学生也开始实行全免费政策。2010年新型农村合作医疗逐步实现基本覆盖全国农村居民。

支农惠农政策发展至今,取得了阶段性的成功,农民生活水平得以大大提高,但是“三农”问题不是一朝一夕就能解决的,各种部门仍需针对政策的不完善,结合不断变化的市场环境,持续改进政策,不断缩小城乡差别,全面提高人民的生活水平。

## 2 我国当前支农惠农支出政策存在问题分析

### 2.1 补贴性政策执行中存在的问题

**2.1.1 补贴结构失衡,缺乏稳定长期机制。**我国的补贴制度是随着2006年农业税全面取消产生的,但发展至今仍有不完善的地方。首先,临时性补贴多,只是为了应对个别农产品的短缺而生,缺乏稳定的长期补贴。其次,“黄箱补贴”多而“绿箱补贴”少。“黄箱补贴”以直接价格干预和补贴为主,一方面使得补贴效率有所损耗,在“僧多粥少”的情况下,补贴对于提高农民生活水平作用不明显;另一方面,“黄箱补贴”挤占了部分“绿色补贴”的资金,不利于农村公共服务建设的发展。

**2.1.2 补贴资金渠道长且分散,地方资金管理不完善,收支模糊。**补贴工作一般要经过调查、核实、复查、公榜、汇总、上机、上报、审批、填卡、开票、上折、发放、登记、签字、清算及最后结算等16个程序,对于农民来说,等待这16项程序的完成需时较长,且具有一定的复杂性,不利于农民的理解和配合;另一方面也需要投入一定的形成费用,造成耗损。零散的补贴标准,多则400~500元,少的不足100元,且一年中分几个批次发放,零星的补贴对于一个农村家庭来讲,这个数目对促进粮食生产和改善农业发展的作用明显不足。

再者,中央拨款到地方的补贴资金,一层一层下拨,到了基层部门,则会出现收支模糊的现象。如湖北省十堰市竹溪县财政局干部朱磊等检查发现个别财政所将收到的惠农粮食补贴资金通过往来科目“暂存款——补贴项目明细”核算,这样很容易与其他补贴混在一起,无法区分粮食补贴的收支,还出现账户管理不统一的现象,即惠农粮食补贴没有专户核算<sup>[3]</sup>。这种补贴资金管理混乱的情况出现,不利于补贴的专款专用,不利于补贴的及时发放及补贴收支的公示。

### 2.2 生活保障政策执行中存在的问题

**2.2.1 新型农村合作医疗制度在参保模式、筹资水平、补偿模式、支付模式上各有不足,削弱了政策的保障性。**一是参保模式的不足。顾昕等<sup>[4-5]</sup>、张广科等<sup>[6]</sup>国内学者都认同新型农村合作医疗制度由原来的“强制参与”回归到“自愿参与”,某种程度上是退步的表现,“自愿参与”会带来“逆向选择”的问题。颜媛媛等对中国5省101个村的实证研究结论可知,截至2004年,自愿参保的农民达约80%，“逆向选择”的问题是存在的<sup>[7]</sup>。根据2012年统计年鉴,截至2012年底,农村参保比例已经达到了98.3%,虽然从数据上看,新农合参与度较高,仍无法满足农民的医疗需要。

二是筹资水平的不足。以2012年广东省参保情况为例,广东省2012年农民参保人数为200万,人均筹资额为

271.70元,该年度总筹资额为5.43亿元,而农民医疗保健每年人均支出为约450元,因此参保人员的总医疗支出约为9亿元,补偿率为60.33%,距离国际标准70%以上相比,还是存在一定的差距。

三是补偿模式的不足。新型农村合作医疗制度以大病统筹为主,门诊兼顾,注重“大病”,忽略“小病”。注重“大病”,影响医疗效率,由于“大病”才能得到补贴,就可能使得农民小病小痛就不去就诊,自己随便用药,有些时候就拖成了大病,这样一来,基金发挥不出最佳作用,也使得忽略农民日常保健,不利于农民的身体健。

四是支付模式的不足。问题之一是报销手续繁杂,涉及到的部门不限于乡镇医院、合管站、市合管办审核中心、市财政结算中心等,一层层的审核考察,并且对报销规定了出院后3个月的期限,给农民带来极大不便。问题之二是垫付的形式不合理,对于特殊病种,比如恶性肿瘤、结核病等,必须先由参保人垫付一切费用,医疗结束之后才能报销。但通常这些费用都是高昂的,农民无法支付所有的费用,有时甚至因为医药费原因延误了治疗时间。

**2.2.2 “家电下乡”等政策优惠“一刀切”,没有考虑全国各地地方贫穷级别的划分。**如2008年开始试行的“家电下乡”政策,对农民纳入补贴范围的家电统一给予13%的财政补贴,这种全国“一刀切”的补贴政策,导致政策实施效应很小,只是激活了小部分的农村消费,主要是较富裕的农村家庭享受了这个优惠,确实贫困的农村家庭考虑到后续费用的支出而放弃优惠。另外,一些家电大企业将次好的货品列入“家电下乡目录”中,以销售滞销产品,间接损害了农民的利益。另外,补贴的领取的过程也比较复杂,先是按照原价支付货款,再通过一系列审批程序,等待商家通知领取补贴款,且必须要返回户籍所在地领取,一些到外地打工的农民就打消了购买新家电的打算。其次,家电下乡政策受益外溢严重,落实过程中“惠及”到非农民身上,是否享受优惠是以顾客是否拥有农村户口为准,这个漏洞就使得一些非农村户口的人借用他人的农村户口购买家电,损害了国家的利益,也间接损害了农民的利益。

**2.2.3 农村最低生活保障政策尚处于低层次水平,标准制定欠规范且低。**毕红霞等利用农村低保救助力度系数、农村生活救助系数、农村低保覆盖率3项指标评价全国及各省份2010农村低保救助情况,得出结论是:低保群体的温饱得到基本解决,全国农村低保覆盖率超过国际参考值,基本能够保证将贫困人口纳入保障范围,但对农村低保对象的实际救助力度明显不足;除此之外,制度的标准设定欠规范,补助模式容易使农民陷入贫困陷阱<sup>[8]</sup>。该制度的标准是家庭人均纯收入低于当地最低生活保障标准,因此准确核算家庭人均纯收入很关键,但中西部经济欠发达地区,农民收入渠道较多,尤其是农业自给自足地区的收入具有季节性,增加核算困难<sup>[9-10]</sup>。而补助模式是差额补助,取决于家庭人均纯收入与当地最低生活保障标准的差额,这样就形成多劳动少得补助的情况,尤其是处于低保标准的边缘户,不利于农村经

济的发展,使低保人群陷入贫困陷阱。

**2.3 社会建设政策执行中存在的问题** 一是农村义务教育受助范围和额度有限,制约农村教育发展。各贫困县受助学生有人数指标,需要对申请人进行严格的审查、筛选,但是各地方贫困家庭的数量、程度不平均,即使有按照实际情况分配名额,但仍会造成一些家庭贫困学生较多的地区,部分贫困家庭学生享受不到政策的资助<sup>[11]</sup>。补助额度也不足,2012年全国财政性教育经费支出达2.2万亿元,其中农村义务教育补助1356.04亿元,仅约占教育经费支出的6.16%。从支出的具体类别看,主要是“两免一补”的学杂费和住宿费补助及教师待遇。现行的“两免一补”的补助标准主要是:书费按实际减免,免约80元杂费,补助贫困寄宿生生活费,基本免除教育费用。但对于民办学校的贫困生,其住宿费一般较高,家庭还需要负担一部分的教育费用,这样“一刀切”的补助标准稍欠公平。教师待遇等支出近几年也不断增加,但是农村教师的待遇仍低于城镇教师的待遇,根据范先佐对一些艰苦地区农村学校的抽样调查表明,近半数的校长反映近年来教师流失的主要是骨干教师和35岁以下的青年教师,农村教师的待遇问题严重影响了农村的教育质量<sup>[12]</sup>。

二是农村民生科技投入力度不足,推广体系不完善。而如今化肥使用总量在增加的同时生产的边际效益递减,制约了粮食的增长,只有通过加大科技创新的投入,才能突破边际效益递减的规律。另外,机械化水平较低。2011年我国主要农作物耕种收综合机械化水平已达到54.5%,但仍明显低于发达国家水平。同时,我国农机农艺技术融合尚不紧密,农机工业在精密成型、智能控制等关键核心领域的开发应用不足,部分大型设备仍需要进口。而且,农机产品结构失衡,高端产品不多,低端产品过剩。

## 2.4 基础设施政策执行中存在的问题

**2.4.1 农村基础建设支出仍较低,缺乏建设资金。**首先农村建设资金来源较单一<sup>[13]</sup>。现阶段,农村基础设施建设的资金多数是由农村集体及农户自主承担,虽然近年来随着金融机构贷款制度的完善发展,推出各种优惠的小额贷款计划,但由于农民对贷款制度的不了解、金融机构贷款热情不高,农村建设资金仍然存在较大缺口。再是城乡发展不平衡,农村基础设施投资总量上短缺,但供给过剩和部分短缺现象并存<sup>[14]</sup>。我国农村多且分散,各地农村经济发展水平不一,投入的基础设施建设资金也各不相同,虽然政府每年投入大量的资金支持,但仍然僵持在“心有余力不足”的局面。另外,政府资金管理不佳,利用效率低。在投入方面,政府重大设施,轻小设施,忽略了各地农村切身的需要;在管理方面,政府、金融机构等职能不明确,运营上存在执行力不足等问题,导致建设基础设施经济效益较低。

**2.4.2 农村基础设施建设缺乏规划。**由于各地建设资金的总额不足,政府在投入的时候往往缺乏长远规划,仍存在“形式主义”倾向,考虑更多的是投入多少资金,修了多少公路,电视、网络普及率等,投资的农村大多是临近城市,或者是城中村(因为见效比较快),一些偏远山区的农村的基础设施供

给不足,无法满足其生产生活需求。而投入的基础设施建设只重视前期投入,忽略了后期的使用效率和管理效率,公共产品无人管理,容易陷入“公地悲剧”。政府仅在前期投入资金建设,而后期维护资金的投入基本上是由农村集体承担,对于许多农村来讲是有一定难度的,先是集体收入不高,无法支付高额维护费用;再是农民公共意识不足,不愿意掏钱维护公共品的提供。

## 3 进一步完善我国支农惠农政策的对策建议

### 3.1 提高补贴性政策支出的稳定性和持续性

**3.1.1 促进支农惠农补贴立法,构建弹性补贴机制。**我国支农惠农政策发展至今,仍然没有一套完整的法律制度作为规范,导致在具体操作层面出现混乱,无法做到真正惠及农民。补贴性政策的初衷就是直接让利于农民,只有在法律框架下,明确补贴数量、程度、方式、程序等,才能做到管理的规范。这点可以参考美国的做法,将支持农业的补贴资金公众化、固定化并写入农业法中,适度提高补贴的标准,扩大补贴的范围及明确补贴对象,考虑将多项零散补贴合并,保证支农惠农补贴的稳定性、持续性、科学性 & 权威性。另外,在法律法规中,应当制定弹性补贴机制,而不应是完全固化的补贴资金和方式,根据市场价格的变化,考虑通胀等的影响,形成联动机制,实行弹性补贴,减少直至消除农资价格上涨对农民的影响。

**3.1.2 将“黄箱补贴”转为“绿箱补贴”,调整补贴结构。**从2005年开始,英国不再对农业和农民的生产进行直接补贴,转变为与生产脱钩的“单一农场补贴”,不再根据农村家庭购买的农资或者进行农务生产进行补贴,而是一次性给予一定的资金补贴,这种直接资金补贴政策比较适用于现阶段的中国农村,在保证农民补贴的基础上,简化管理和监督,更有利于农业法的出台。正如理查德·诺斯所说:“农业政策中,保护是关键”。那么政府应当做的是对农民最有效的保护方法,因此应当适度将原有的“黄箱补贴”转为“绿箱补贴”,优化政府补贴的结构,充分利用有限的财政资源,同时考虑利用私人部门的投资,以弥补公共投资的不足。

### 3.2 加强生活保障政策的强制性与透明性

**3.2.1 推行强制性农村医疗制度,调整基本保障内容,率先试行按人头或家庭预付制度。**结合前文分析的“自愿性参保”的“逆向选择”的问题,参考日、韩等国家做法,适时在农村推行强制性农村医疗制度不失为上策。随着农民收入的提高,农村生活水平在不断提高,农民完全有能力负担一定的医疗保险费用,但是,要想全面推广农村医疗制度,政府应当恰当运用其政治权力,强制实行参保。当然,强制执行的前提是政府在农村医疗保险制度的运作上,必须做到公平、公正和公开,提高农民对医疗制度的满意度。

再者,现行的“以大病统筹为主”的医保制度不适应农村的实际情况,政府应当做出一定调整。针对我国的实际情况,应该考虑以“小病”为主的医疗制度,拓展受益面,在基本普及基本医疗保险的基础上,加强“大病”补偿的统筹。福建省新农合便是“大小兼顾”新模式的成功试点,可以将此成功

经验推广至全国。支付模式方面,针对报销医药费过程较复杂的情况,政府可以率先试行按人头或家庭预付制度,每年按照农村家庭或者人头给与一定的定额补贴,鼓励农民参保,有利于农村医保的普及,保障农民的切身利益。

**3.2.2 建立多元化的农村低保筹资机制,合理确定农村最低生活保障线标准。**造成现阶段全国农村最低生活保障总额不足的关键原因在于财政资金总体水平和支持能力较差,为改变这种局面,增加低保制度的财政资金投入、增加资金来源是必须的。一是充分运用慈善团体的社会捐助资金并设立农村低保基金,参考社保基金的运作模式,实现低保资金保值增值,并定期公示基金运作情况等;二是发行专项资金的国债或基金,专款专用;三是适时开征社会保障税,将原来上缴的“社保费”改为“社保税”,赋予社保税强制性、固定性和无偿性,利于资金的管理和运用,且统一的社保税也可以成为农村低保资金的稳定来源之一。而保障线标准应当形式多样化,较富裕的农村地区以家庭收入为标准,相对落后地区以实物标准为主,并结合考虑家庭人数、致贫原因等,避免低保补贴“一刀切”。

### 3.3 加快社会建设政策的多样性和专业性

**3.3.1 实行农村义务教育投入多样化,包括筹资来源的多样化及采用教育券方式。**筹资来源可以依赖社会的正式或非正式的捐赠以及政府债券,建立专管基金,专项管理。而教育券可以参考香港地区的教育券方式,政府发行教育券可以用于购买教科书、校服等用品,鼓励学生努力学习的同时,以实物代替金钱,减少资金的支出。该种方式在浙江、山东、湖北等省部分县市得到试行,效果良好,政府应当将其推广至全国范围应用。师资方面,增加农村学校教师的编制,其中增设专业教师(如音乐、美术、计算机等)编制也很有必要。其次,改变农村教师招聘模式,实行“定向招聘”,每位大学生老师到农村学校任教需要签订5年或以上的服务合同,期间学校需要提供住宿等基本生活条件,并实行年薪制,薪酬稍比城镇老师高,各地政府根据各村情况,给予教师一定的补贴。

**3.3.2 实行农业专业化生产,延伸农业产业链,大力发展副业。**法国和我国在农业方面有很多相似的地方,法国农业现代化的进程中,最突出的矛盾便是人多地少,可以参考其对农业生产进行“加法”,即鼓励家族式的农民进行“联合生产”,扩大规模,在此基础上推行“专业化”,中央根据各地自然条件、技术水平和历史习惯,统一规划全国的农业分布,给与符合规划的农村一定的补贴,鼓励各地按照规划生产,形成规模经济。除了“正业”,应当延伸农业产业链,鼓励地区发展副业,增加现代技术的投入。这里的副业主要是指种植业、林业、畜牧业、渔业以外的生产事业,如饲养猪、鸡等畜禽,采集野生植物和从事家庭手工业等,可以结合自身农产品的生产特点,选择相适应的副业生产。

### 3.4 提升基础设施政策的外部性和可行性

**3.4.1 建立以政府为主导,引入多层次融资渠道的制度。**按照基础设施的类别、性质等,科学合理划分政府与金融

资本、个人资本和其他社会资本投入在提供基础设施方面的职能范围,结合公、私资金,形成良性互动,构建多层次、多主体的融资体系。一些外部性明显的基础设施,如公路、桥梁、网络等,主要以政府投入为主,结合补贴、优惠政策、零息贷款政策等金融机构支持为辅;而一些私人承办代价较小的,一般能收回成本的投入,如教育、生产技术支持等,可以考虑以民间投入为主,尤其是生产技术支持,政府可推行产学研结合,联系高校进行“技术下乡”活动,高校学生得到社会实践的同时,也可给农村生产带来技术。在这一过程中,政府起“资金引擎”的作用,更多的是引入社会资金,引导全社会积极投身社会主义农村建设的工作中,真正走上“工业反哺农业”的城乡结合发展路径。

**3.4.2 构建以农民需求为导向的“自下而上”决策机制,加强设施运营的管理监督。**将基础设施建设的主动权和决定权下方到农村,让农民参与到决策中。机制改革的过程中,高素质人才的进入是关键,因此需大力引入更多“大学生村官”等人才,参与农村基础设施建设决策,使得决策更具有实际性、科学性和可行性。加强了前提的建设,也不能忽视后期的管理和监督,加强对农村基础设施建设资金的监督,保证政府拨款及时、足额到位,防止挪用;在工程建设的过程需要加强监督,提高设施的质量,以减少后期的维护费用;事后做到“日常管理,维护有度,不断更新”,提高农村基础设施的使用效率,减少不必要的翻新工程。

## 4 结语

该研究通过对4大惠农支农政策的分析和探讨,明显体现出各项政策并不是孤立存在的,4者之间是相辅相成的,如各大政策都存在资金缺乏的问题,那么政府如何将仅有的“粥”合理、科学地分配给4个“僧”,都涉及到引入资金的问题;如农村基础设施建设及生产力提高都需要人才和科技的引入,就涉及到农村义务教育制度的发展和完善等,我国在优化惠农支农政策过程中,需要综合考虑,形成长远的规划,农村经济才能得到真正发展。

## 参考文献

- [1] 邵青. 我国惠农政策的框架体系及政策执行影响因素分析[J]. 甘肃理论学刊, 2012(2): 131-134.
- [2] 张莉莉. 农民视角下惠农政策的分类探析[J]. 内蒙古农业大学学报, 2011(4): 48-50.
- [3] 朱磊, 吴峥嵘. 关于惠农粮食补贴资金管理的思考[J]. 农村财政与财务, 2012(11): 26-27.
- [4] 顾昕, 方黎明. 自愿性和强制性之间: 中国农村合作医疗的制度嵌入性和可持续性发展分析[J]. 社会学研究, 2004(5): 1-18.
- [5] 顾昕, 高梦滔, 姚洋. 诊断与处方: 直面中国医疗体制改革[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [6] 张广科. 新型农村合作医疗研究现状及展望[J]. 农村经济问题, 2010(1): 67-73.
- [7] 颜媛媛, 张林秀, 罗斯高, 等. 新型农村合作医疗的实施效果分析——来自中国5省101个村的实证研究[J]. 中国农村经济, 2006(5): 64-71.
- [8] 毕红霞, 薛兴利, 李升. 论农村最低生活保障财政支持的适度性与政策优化[J]. 农业经济问题, 2012(1): 29-36.
- [9] 龚文君, 周健宇. 建立我国农村最低生活保障制度的思考[J]. 前沿, 2009(10): 155-157.
- [10] 符华平, 顾海. 我国农村最低生活保障制度的现状、问题及对策[J]. 南京社会科学, 2009(1): 101-104.

农村信用社改造成真正意义上的合作金融组织。另外,我们还可以把它改革成股份合作制金融组织的形式。在保持合作机制的基础上,参照股份制的模式和相关做法,组成一种新的银行机构形式。这样既能发挥合作制金融的优势,又能保证股份制金融机构的规模经营,从而使得产权关系更加明晰,法人治理结构更加完善。

其次,要建立营利性合作金融组织。借鉴国外和地区农村合作金融组织的成功经验,我们要建立营利性的农村合作金融组织。随着整个国家经济的发展、社会整体的进步、农村合作金融组织盈利水平的不断提高、效力对象层级的不断变化,我们可以适当地建立起营利性合作金融组织,以适应市场的需要。与此同时,根据我国的国情和广大农村地区的实际情况,可以考虑在经济比较发达的地区,通过全面深化改革产权制度,使得传统农村信用社的产权更加明晰,把传统的农村信用合作社改造成有别于以前的、有着不同经济成分及不同的经济组织参与的并实行独立经营、独立管理、独立发展、风险自担的地区性股份制金融机构,比方说村镇银行、城市商业银行、民营银行等。主要方式可采取不同地区的农村信用社的合并形式,或直接从商业银行、股份制银行、外资银行入股收购农村信用合作社等。

**3.2 通过立法程序,引导民间金融,使它们从“暗处”走到“阳光下”** 借鉴国外和地区的农村合作金融组织利用有关的法律法规的成功经验,通过制定和完善我国的相关的法律法规制度,按照各种金融层次的需求的不同类型及特点改组农村民间金融机构,使得那些与有关法律法规条文相符的金融机构能够成为合法的金融组织。比如像日本在改组农村合作金融机构时通过制定《农业协同组合法》等各种法律法规条文来规范民间金融组织的做法那样,制定出适合我国的农村合作金融机构的法律法规来规范我国的农村合作金融组织,让法律法规来说事,而不是一味地靠“严打”民间金融机构的信贷活动,采取“一刀切”的禁止措施来压制这种有需求的市场,要因地制宜,正确规范和疏导,并且通过政府立法等方式,使这些民间金融机构合法化。具体办法如下:  
①要把政府制定的《民间融资法》等各种法规体系尽快地完善和改进,从而真正达到保护民间金融的目的。这样一来,既可以降低农村金融居高不下的借贷利率,又可以降低他们的道德风险及逆向选择的发生可能性,让农村地区金融市场的“二元”结构得到真正的改善。②整个国家的金融监管体

系要涵盖着农村民间金融,确保农村民间金融得到有效的监管。让那些规模较大且管理制度良好的农村民间金融组织真正合法化,并且走上良性循环的发展之路;对那些顽固不化、不遵守秩序且破坏农村金融市场正常运行的民间金融组织,要坚决果断地停止且取缔他们的机构。③监督农村民间金融的监管体系应本着多种层级、不能模糊不清、不带偏见、合理的原则构建,并且按市场化方式运作,准入及退出市场都应及时有效。

**3.3 培育新的新型农村合作金融组织<sup>[3]</sup>** 我们要借鉴加拿大、美国、日本政府帮助各自国家农村合作金融组织的成功经验,在组建农村合作金融组织的初期适当地给予必要的资金支持,待其运行一段时期,各方面走上正轨后再撤出当初的扶持资金。实际上,国家和这种形式的农村合作金融组织只是一种不复杂的经济关系,一般都是由本地农民自己发起设立并遵照合作制的方式重新组建的不同种类的新型农村合作金融组织,实际上就是一种区域性的合作金融组织。以存款的模式储蓄分散在社会上的闲散资金,保证给有资金需求的人提供支持。要使这样的农村合作金融机构健康稳定的运行,一方面必须建立起合理的内部治理结构。这是因为原来的传统的农村信用社合作制改革具有诸多不确定因素,要满足农村地区金融服务的全方位的需求,应建立真正适合农村地区的合作金融组织,并且其内部要有完善治理结构,通常一般形式有资金互助社、专业合作社等。由全体成员中的代表召开的会员代表大会选举产生其理事会和监事会,共同决定合作金融组织的有关重大事项和发展方向,使之真正成为农民自己的合作金融组织。另一方面,一定要建立完善的市场准入制度。合作金融组织的注册登记地要选在本地域范围内,并把其具体经营范围和方式要通过法律的形式明确下来,尤其是地域范围和参与人数更应按要求的披露相关信息,让加入者明确其交易流程及其具体权利和义务,了解自己所承担的风险<sup>[4]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 鲍静海,吴丽华.德、法、美、日合作金融组织制度比较及借鉴[J].国际金融研究,2010(4):48-53.
- [2] 李颖.我国农村合作金融发展模式研究[D].厦门:厦门大学,2008.
- [3] 吴爱华.农村合作金融组织发展问题研究[D].长沙:湖南农业大学,2013.
- [4] 沈惠钦.国外农村合作金融模式比较分析及对我国的启示[EB/OL].(2011-09-16) <http://www.zgjrjw.com/news/fxsk/2011916/1621458666.html>.
- [13] 张开华,万敏.加大农村基础设施建设投入力度研究[J].科技进步与对策,2010(16):53-57.
- [14] 唐建新,黄霞,郑春美.农村基础设施供给体制:现状、形成原因与重构[J].武汉理工大学学报:社会科学版,2009(5):49-55.

(上接第 4844 页)

- [11] 王贤.“两免一补”教育政策实施的困境与建议[J].教育探索,2008(9):79-80.
- [12] 范先佐.义务教育均衡发展农村教育难点问题的破解[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2013(3):148-157.