

银政合作融资模式在设施农业发展中的应用——以天津市为例

李艳萍 (天津农学院经济管理系, 天津 300384)

摘要 基于我国合作金融发展现状, 论述了银政合作对设施农业发展的机遇与挑战; 借鉴天津市蓟县、宝坻利用银政合作融资模式发展设施农业的相关经验, 分析了利用银政合作融资模式发展设施农业存在的问题, 从各方利益分歧的弥合、设施农业保险的制度性安排、资源整合与农村金融机构布局 3 个方面提出了完善银政合作融资模式发展设施农业的对策。

关键词 融资; 银政合作; 设施农业

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)04-01765-03

合作金融在农村经济发展中起着重要的作用, 当政府参与农村合作金融中来, 对拓展合作金融的发展空间和服务能力可起到促进的作用; 而当政府、金融机构一起参与到农村合作金融中来, 银政合作的力度就得到强化。利用银政合作融资模式能较大地推动设施农业发展。笔者论述了银政合作对设施农业发展的机遇与挑战, 借鉴天津市利用银政合作融资模式发展设施农业的经验, 分析了其中存在的问题, 并提出了完善银政合作融资模式发展设施农业的对策。

1 银政合作对设施农业发展的影响分析

1.1 相关概念

1.1.1 合作金融。 广义的合作金融, 是在自愿和互利的基础上, 由理性的经济人按照合作的原则组成的互助性的、非赢利性的金融机构。在向市场经济过渡的条件下, 合作金融的规制与约束, 使得合作金融制度明显不同于由合作经济向集体经济过渡的时候(用来改善或改变私有财产制度和市场竞争的情形)。第一家合作金融组织是 1847 年产生于德国的储金社和信贷所。当前合作金融的发展模式, 主要是有限责任的企业化组织形式。有限责任合作金融企业, 是参加合作组织的社员等, 仅以出资额或合作社章程规定的承担责任的金额为限, 对合作金融企业的债务承担清偿责任。中国合作金融组织的承载主体, 有合作社、合作基金会、保险互助社等^[1]。

1.1.2 政府参与的合作金融。 我国政府在对待合作金融的发展上, 经历从对立、中立、扶持, 到参与和调控的变化过程, 目前是“一手参与、一手调控”的双重策略; 政府参与合作金融的主要手段是财政支持、税收优惠、法律保护、政策调控、直接投资和政府信用担保。

1.1.3 设施农业 又叫设施型农作制度, 是通过人工构造的设施, 采用农业工程和机械技术, 改造自然的微环境, 为动、植物等农业生产提供相对可控制甚至最适宜的温度、湿度、光照、水肥和气等环境条件, 在一定程度上摆脱对自然环境的依赖, 实现高产、高效生产的现代化农业生产方式。设施农业生产初始投入的基本要素包括土地供给、资金供给、技术供给和劳动力供给。在市场化条件下, 这些要素供给最终

都归结为资金的供给。发展设施农业, 投入是关键, 资金是难题。

1.2 银政合作对设施农业发展的机遇与挑战 银政合作的“银”, 其主体过去主要是合作金融组织, 1998 年后的新一轮经济发展周期中, 在政府强力介入下, 政策性银行如国家开发银行、农业发展银行和商业银行如中国农业银行等, 不同程度地参与进来。

银政合作产生的背景显示了其发展机遇。长期困扰我国农村金融领域的一个问题是借款方(个人和企业)的信用缺失, 在国家信用和私人信用之间, 银行等金融组织首先选择国家信用。与此同时, 我国长期以来的中央集权制历史传统, 使私人组织也习惯于服从国家。这样, 以国家信用为担保, 建立银行与私人组织之间的间接信用纽带, 有效地解除了金融和信贷发展的信用瓶颈。这为尚在起步阶段的我国设施农业的发展带来了很好的机遇。

设施农业银政合作的主要内容包括: 为设施农业提供信贷支持, 全过程参与设施农业项目的评价、测算与生产方案的设计、实施等前期准备工作, 为设施农业项目提供融资咨询服务, 为设施农业项目的基础设施建设提供工程造价咨询和工程项目监理方面的服务, 为设施农业生产提供管理、技术、咨询服务, 为财政投入资金的运用提供基本的金融和管理服务, 为设施农业提供园区规划、产业化、集群化发展提供设计、运营、管理等多项服务。

但是银政合作本身有着先天的不足: 一是政府对金融市场的介入程度加深, 使政府决策在不适当的时候, 会替代商业银行等金融组织的职业判断, 不利于市场经济的发展; 二是银政合作目标与商业性金融目标之间存在着利益分歧, 会带来较多的管理困扰; 三是我国政府管理的既有机制, 容易使银政合作的动机短期化, 实质上不利于银政合作的健康发展; 四是银政合作的发展存在法律瓶颈, 政府实施商业性的担保本身没有法律依据。

2 天津市利用银政合作融资模式发展设施农业的经验

2.1 银政合作模式上的创新

2.1.1 蓟县模式及其机理。 蓟县创立的“3+2+1”的设施农业融资机制, 简称蓟县模式。“3”是指建立 3 个县级融资服务平台, 即管理服务平台、担保服务平台、承贷服务平台。将县人民政府银政合作办公室作为管理服务平台, 主要职能是组织、协调、推动、监督。与新农村建设担保服务平台和贷

作者简介 李艳萍(1965-), 女, 天津人, 教授, 从事农业会计、财务管理和农业经济管理研究, E-mail: 28235580@163.com。

收稿日期 2012-12-17

款支持服务平台一起,组成了适应银行贷款需要的设施农业融资保证机制。“2”是指建立2个乡级融资服务机构,即乡镇银政办和小型担保组织。乡镇一级银政合作办由乡镇主要领导、财政、农经等人员组成,主要职能是项目的调查汇总和贷款的进度监督以及贷款的回收;小型担保组织由乡镇银政合作办成员、贷款村两委会成员组成,共同为本乡镇、本村贷款进行贷款管理和担保保证。在农村建立专业合作社或由村委会组建贷款贷后管理组织,提供用款农户的基本情况、贷款使用情况、本金和利息的催收、反担保抵押物的处置。“1”是指每个贷款户都要参加1个专业合作社或1个信用联保小组。蓟县模式以国家开发银行的贷款业务为基础,为设施农业提供了组织、管理、担保、服务等环节的融资便利。

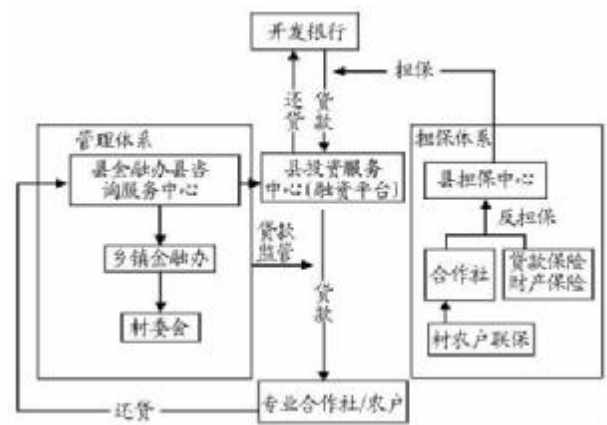
蓟县银政合作小额贷款的基本程序是:乡镇银政合作办公室根据贷款农户的家庭收入状况、贷款意向、总投资规模等组织初选,并报县银政合作办公室,由新农村建设投资服务中心进一步审查筛选后交担保审查决定是否予以担保;审查评定委员会2/3以上成员通过的,将相关资料报开发银行天津分行审查;开发银行天津分行审查通过的,由新农村建设投资服务中心按统贷统还模式办理相关手续;由新农村建设担保服务中心办理担保和反担保^[2]。

2.1.2 宝坻模式及其成效。宝坻创立的“四台一会”设施农业融资机制,简称“四台一会”融资模式。即利用一个管理平台、一个融资平台、一个担保平台、一个公示平台和一个信用协会,为国家开发银行的贷款业务提供管理和服务支撑,发展设施农业。

宝坻创立的“四台一会”模式的基本做法是:宝坻区成立金融合作领导小组,以新开口镇为试点,率先建立金融合作办公室镇级组织平台和借款平台,按照镇政府的意图,搞好当地整个区域经济的规划,根据镇里设施农业建设发展的步伐和要求,向国家开发银行推荐一些项目并组织借款,并组织当地的农民和比较好的企业进入投资领域;注册一个独立的企业,为设施农业和乡镇经济发展提供担保,建立信用担保平台;成立贷款民主审议委员会,建立公示监督平台,对每个项目进行论证,并进行公布,接受当地群众的监督,确保信贷资金的安全;对发展设施农业有需求的农民,组成不同的农民专业合作社,农民之间形成一个治理的机制,建立信用协会^[3]。“四台一会”模式形成了完整的借、用、管、还机制,为破解资金瓶颈提供了有效途径,为设施农业的发展提供了融资便利。

2.1.3 小额信贷流程建设。在蓟县、宝坻2大模式的基础上,天津市还成功地实施了一套具有标准流程性质的银政合作小额贷款运作模式,充分利用了小额信贷具有门槛低、易获取、见效快等特点。具体流程参见图1。

2.2 天津市利用银政合作融资模式发展设施农业的成就在银政合作的资金支持下,天津市设施农业建设进入了前所未有的快速发展阶段,一年的时间达成了过去十几年的建设规模,同时为设施农业管理、技术和人才培养等方面提



注:资料来源于宁河县政府网。

图1 天津市银政合作小额贷款模式示意

供了基本的支持方向和资金保障,使设施农业步入又快又好的良性发展轨道。实践证明,加强银政合作是发展设施农业的有效途径。

3 利用银政合作融资模式发展设施农业存在的问题分析

3.1 利用银政合作融资模式发展设施农业的制约因素

3.1.1 合作金融(包括银政合作)的固有缺陷。当银政合作对正常的商业性融资活动产生威胁时,就会严重背离市场竞争原则,会损害市场经济的发展。这个时候,合作金融产生的初衷(自愿合作、互助精神),就被严重淡化了。表现在:一是合作金融服务的对象超出合作范围;二是对新进入的合作者的要求放宽,让一般商业竞争者加入进来;三是合作金融服务的区域扩大化。由此产生的风险,都将破坏基于合作的金融模式的正常运作。

3.1.2 设施农业自身的融资障碍,从根本上不可能完全靠银政合作方式得到解决。一是设施农业融资的有效需求不足。这主要是由设施农业的固有风险所决定的。与工业化生产相比,设施农业生产分散,信息不透明;自然灾害、市场形成机制、政策的稳定性所带来的较强的不确定性;尽管设施农业的生产效率高于传统农业,但与其他产业相比,比较利益还是不高的,吸纳资金的能力有限。二是设施农业所需的资金供给也存在刚性约束。银政合作只能在较低的程度保障设施农业的基本生产资金需求,而设施农业要实现利润最大化,需要的是规模效应和集群效应,以降低单位产品的固定成本(包括基础设施投入、重大技术性投入、市场开发投入和保障环境的投入等)。这些巨额资金,不可能依靠银政合作来解决。三是制度环境(前文有所述及)对银政合作的约束,限制了其在设施农业方面的运用水平。我国的存贷款利率管制政策、社会信用环境、产业政策、农业保险机制、贷款保证机制、法律法规健全性等,都不能从根本上保障银政合作的高水平发展。实际上,2008年上半年,我国的宏观调控政策一度对银政合作亮起了红灯^[4]。

3.1.3 银政合作在设施农业中运用的理论制约因素。一是信息不对称问题短期内无法根本解决。市场经济发展的核心问题是价格,而价格的影响因素非常复杂,人们正确判断价格必须依赖有效的信息生成机制。而在设施农业领域,信

息不对称的现象十分明显。政府、银行和农业生产者 3 方之间,缺乏有效的信息生成与传导机制。政府因“眼皮朝上”的特性,其所关注的信息,并非都是银行和农业生产者所需要的,但在银政合作方面,政府却起着主导性的作用。二是分工理论。由于社会分工的深化,在银政合作的实现过程中,过细的分工使交易成本大大增加,提高了设施农业的融资成本;而不正确的政府政绩观,加剧了这一成本的上升。有时,设施农业通过银政合作渠道筹集资金,是不经济的。三是制度问题。一个是道德、文化等非强制性的规制力量,另一个是以法律为基础的政治、经济、契约等强制性规制力量。我国落后的金融意识(不正确的风险收益观、比较差的投资把握能力)、受传统文化影响的信用逻辑,对银政合作的开展都有一定程度的制约作用。而我国农村真正的以市场机制为导向的契约型政治、经济、社会,起步得非常晚,对银政合作也有一定的制约。

3.2 设施农业银政合作参与各方存在问题

3.2.1 政府的服务职能有待加强。政府在银政合作中的角色定位问题,无论是从理论上,还是从实践中,都是存在歧义的。在公共管理取代行政管理成为新一代中国人的共识之前,这个歧义一直会存在。政府在何种情形下应该干预市场,以何种方式干预市场,是受市场经济规律约束的。在银政合作上,政府的本位应该是“搭台唱戏”,而非“上台唱戏”。

政府在防范设施农业风险的服务职能还很滞后,而防范风险是银政合作健康可持续发展的重要保障,是避免政府被动涉入以财政偿付贷款的根本之路。农业保险一方面受限于承保、定损和理赔过程中投入的人力和物力,另一方面也受制于强制性规制(法律和法规)和非强制性规制(价值观、道德),商业性保险在设施农业领域的参与程度不高。政府需要在这方面提出切实可行的解决方案,并加以落实。

3.2.2 合作金融组织和政策性银行、商业性银行存在利益分歧。银政合作是无边界企业、无边界行为理论,在政策性银行,乃至商业银行、合作金融经营管理实践中的具体体现。但是,这并不意味着银行的目标与政府的目标可以无缝对接。

3.2.2.1 安全性与信贷风险问题。由设施农业的较长的生产周期、在产品定价上没有足够的主导权和生产的相对回报率较低决定,设施农业的贷款应以中、长期贷款为宜。但是,在实际运作中,设施农业小额信贷,多是短期的。如此,银政合作 3 方的银方、政方利益因安全性得到提高,信贷风险有效降低,但是作为弱势一方的设施农业生产者,因资金来源期限结构不合理,实际财务风险增加。因此最终,其他两方的资金安全性和风险,还是会受到威胁。

3.2.2.2 流动性与持续发展问题。受初始投入较大、生产周期较长决定,设施农业投资周期较长,规模以上设施农业项目资金需求量巨大;尽管银方采用短期借款方式,但在投资期间,经济实质重于借款形式,设施农业实际上必然大量占用银方的流动资金,使银政合作的流动资金在投资期间大

规模减少。如果银政合作的政策出现不连续的情况,设施农业将无法实现可持续发展。

3.2.2.3 收益率与各方利益的整合问题。在银政合作平台下,设施农业贷款的收益率,低于一般商业贷款的收益率。因此,就效益性而言,在银政合作上,国家开发银行、商业银行和合作金融组织的追求和目标定位是不同的。有的注重社会、经济效果,有的注重资金的投资回报效果,有的则注重对当地发展的推动力效果。社会效益注重的则是实施该项目所能产生的生态效益、创造的就业机会及事业的公益等,不直接产生经济效益,这就不符合商业银行的盈利目标的实现。从收益率来看,银方追求的经济效益,与政方追求的社会效益存在分歧。

3.2.3 设施农业生产者有效控制风险有待改进。银政合作各方的利益,最终如何实现,关键取决于设施农业生产者的经营成果。资金供需矛盾、生产周期、季节性与自然灾害等问题所带来的设施农业生产经营风险,与银政合作的资金风险之间,会形成一种技术性的关联。只有主动研究这种关联关系,才有可能解决相关领域产生的问题。

4 完善银政合作融资模式发展设施农业的对策

4.1 各方利益分歧的弥合如前所述,银政合作各方之间存在着利益分歧。笔者认为,应该本着“桥归桥,路归路”的原则,按照市场经济规律办事,从根本上进行政策设计,化解利益分歧。首先是重视设施农业的立项调研工作,将有限的信贷资源投入到高效设施农业中。立项工作中,各级政府应摒弃狭隘的政绩观,以“合理布局,科学生产”为根本出发点,以市场为基本导向和利益依归。其次是各类银行和金融机构、组织,应科学决策,开展银政合作信贷项目的调研和审批工作,讲究成本和效益原则,按市场规律制定优惠措施。由此,市场与政府目标之间的偏差,私营部门不应买单,而应由政府概括承受,其中包括市场利率与政府引导利率之间的差额、市场决定的设施农业信贷规模与政府期望的信贷规模之间的差额、各项银政合作的政策性优惠措施的成本、对设施农业生产者超过商业弥补机制的损失承担的救助成本等。

4.2 设施农业保险的制度性安排农业保险是农村金融服务的重要组成部分,也是以风险分散为已任的保险事业不可缺少的一环。设施农业的经营地域分散,农业保险在承保、定损和理赔过程中,成本和管理费用较高。与此同时,也应关注在设施农业领域,商业性的保险公司自身的“效益优先”的企业目标,与设施农业的“生产周期长、自然灾害多等不确定性,带来的风险高”之间,存在着较大的利益分歧。利益分歧导致农业险的收益低,完全的商业保险,无法根本解决设施农业的风险分散要求。另外,农业再保险体系不健全,设施农业生产者收入在较低的水平上且存在着不均衡(生产周期不均衡、投入产出不均衡、利润水平不均衡),交纳保费的能力也不均衡,制约了农业保险发展。此时,需要政府这双看得见的手,对农业保险进行调节,从政策性的农业保险和商业性农业保险相结合上寻求解决思路。政府要对设施农业在内的农业保险进行必要的资金投入和政策支持,

(下转第 1770 页)

3.7 加强旅游基础设施建设,打造农业观光精品旅游线路

资中县境内有国家级文物保护单位1处(文庙和武庙,文、武庙同城为全国仅有),省级风景名胜2处(重龙山、白云湖风景区),省级历史文化古镇2个(铁佛古镇、罗泉古镇),省级文物保护单位6处等。油菜不仅是油料作物,油菜花更是旅游观光农业的重要组成部分^[3]。通过举办油菜花旅游节,将油菜产业、旅游产业、养蜂业和文化产业有机融合,提高资中县在成渝经济区的知名度,以此带动乡村旅游经济的发展。为了让更多的游客顺利、便捷地观赏到“资中油菜赏花节”核心景区的特色美景,在今后油菜产业化建设示范发展中,逐步加大基础设施建设的有效投入,建成一条省级历史文化名城与油菜花赏摄影的成渝精品旅游线路。

3.8 加大对养蜂业的引导,促进农民增收 油菜花期较长,在资中可达60天左右,是很好的蜜源作物,在其他植物开花淡季,大面积油菜花恰好弥补了养蜂蜜源淡季空白,对推动养蜂业的发展起了巨大作用。加大培养养蜂专业合作社,为农户增收提供了一条稳定增收路径^[4]。

4 结语

4.1 加强优质高产多抗新品种(组合)的引试和推广,完善相关配套技术 种子部门要继续积极从省内外各科研院校、育种单位和有关种子引进优质、高产、多抗的新品种(品系、组合),特别是优质杂交油菜新组合,切实做好区域试验、品比观察等鉴定试验,提高试验质量,及时、正确地筛选出适合资中县种植的优良新品种,并组织品种审定。对于表现优秀的品种,要积极做好示范、推广工作,及时做好良种繁育工作,示范与繁育相结合,使优良新品种尽快地在生产上得到推广应用,并要搞好品种储备工作,加速品种更新,以促进优质油菜生产的全面发展,同时加大新技术的推广力度^[5]。

4.2 因地制宜加大建设优质油菜专业化生产基地,积极探索和加速优质油菜的产业化 要多方面争取政策,争取资金,真正落实几个标准化的“双低”油菜生产基地,基地建设

可采用高产竞赛、以奖代补等多种方式给予激励。做到品种布局由普通、“单低”向“双低”转变;种植方式由插花种植向集中连片、区域化种植转变;生产服务向产前、产中、产后全方位服务转变。

政府和有关部门要发挥宏观指导作用,在舆论和政策上引导优质油菜的发展,适当提高优质油菜籽的收购价格,积极开发绿色、优质食用油新产品。积极拓展“公司+基地”、“公司+农户”等产业组织形式,提高油菜的产业化程度,从而大力支持和培植订单生产、加工与销售为一体的农业龙头企业,实施标准化生产,树立地产名牌。同时,要加强合作,实现“加工企业+种植农户”的订单农业,形成优势互补,相互促进,从而加速资中市优质油菜生产的产业化^[6]。

4.3 大力开发油菜产后加工增值途径,建立信息服务体系

据研究,油菜产品加工增值可达10倍以上。资中县要加强引导龙头企业发展循环经济,加大产业结构调整力度,着力打造从原料基地到粮油精深加工,再到资源综合利用的产业链。围绕油菜籽深加工和副产品综合利用,油脂加工企业依托科研院所,积极研发和引进新技术、新产品,转化科研成果,着力开发脱毒饼粕、饲用蛋白、高档保健食用油等深加工产品,不断提高产品附加值和市场竞争能力,推进油菜产业集群化、集约化^[7]。

参考文献

- [1] 刘大川,童波.油菜籽加工业面临的挑战及其对策[J].中国油脂,2011,36(8):6-8.
- [2] 孙彩虹.鄂东双低油菜产业化的现状及其发展思路探析[J].中国集体经济,2009(16):31-32.
- [3] 卢志国.宏村旅游观光农业背景下油菜产业发展实践与思考[J].现代农业科技,2012(8):382,384.
- [4] 柳萌,王勇,何薇莉.浅谈中国养蜂业的低碳发展之路[J].高科技与产业化,2010(4):114-116.
- [5] 付玲.高产油菜新品种的鉴定、筛选[D].武汉:华中农业大学,2008.
- [6] 余波.油菜“五化”生产示范给力产业发展[J].现代农业装备,2011(5):36.
- [7] 董红兵.中国油菜产业发展的优势与劣势基于SWOT分析[J].经济研究导刊,2009(9):157-159.

(上接第1767页)

包括法规建设和制度扶持、财政投入和政策支持。

总的来说,从根本上解决农民“贷款难”问题,必须在农村担保抵押、政策扶持和农业保险上实现重大突破。在农业保险方面,要研究建立国家政策性保险制度,特别是巨灾政策性保险制度,进一步拓展农村保险的深度和广度,加强实现商业保险与政策保险的对接,用分保方法分散农业风险。此外,应重视农业保险的再保险制度的研究和设计,加强实施有针对性的保险补贴,促进银政合作的良性发展。

4.3 资源整合与农村金融机构布局 农业生产资源整合的一个前提条件,是资金布局的理性调整。而资金布局的调整,与农村金融机构的布局关系密切。有研究显示,农村经济组织融资的效果,与融资便利之间的关联度超过20个百分点,远高于城市融资^[5]。事实上,在城乡资金流向上,我国农村延续了近60年来的通过城乡定价剪刀差来牺牲农村的现象,农村一直为城市的发展提供资金积累。应该采取措

施,调整农村金融机构布局,降低设施农业融资成本。一方面,挖掘现有农村合作金融组织的潜力,使其在成为城市在农村的“提款机”的同时,重视对农村设施农业的信贷投入,缩小资金回流城市的规模,在资金面上实现“反哺农村”。另一方面,以农业银行、邮政储蓄银行为主体,调整布局,适度增加农村金融服务网点;这些网点,不应该只是吸储性的,更应该提供全面的金融服务,增加面向农村的信贷投入。

参考文献

- [1] 何广文.合作金融发展模式及运行机制研究[M].北京:中国金融出版社,2001.
- [2] 天津师范大学经济学院.蓟县银政合作富民调研报告[R].2008.
- [3] 宝坻区创新融资模式助推现代农业发展[N].天津日报,2008-07-10.
- [4] 曹张伟.银政合作红灯乍闪[J].经济,2006(7):62-63.
- [5] 谭小芳.农村经济组织融资问题研究[M].北京:中国财政经济出版社,2007.
- [6] LI Y. Alienation of Rural Cooperative Finance and the Innovation of Financial Organization in China[J]. Asian Agricultural Research, 2011,3(1):68-71.
- [7] 霍芬.基于民间金融发展的乡镇企业融资对策研究[J].宁夏农林科技,2012,53(3):66-67.