

论新形势下财政支持商品粮基地建设的模式

霍学喜, 王秀娟, 王艳花

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100)

[摘要] 分析表明, 由于商品粮基地运行的市场环境、国际经济环境发生了转变, 因而在支持商品粮基地发展过程中, 中国再不能沿用传统的和以直接拨款为特征的财政投资模式, 而应该建立一种以提高投资导向效应为特征的“三位一体”财政投资目标模式。按照该目标模式的思路与要求, 今后财政支持商品粮基地发展的投资重点主要应集中在基础设施建设等 5 个方面。同时, 可以选择和运用政府投资—政府管理、政府投资—政策性金融机构介入—分类管理、政府补助—乡村组织和农户及其相关产业组织管理、政府补贴—商业银行介入—乡村组织和农户及其相关产业组织管理、政府补贴—保险公司介入—乡村组织和农户及其相关产业组织管理等 5 种财政投资运作模式。

[关键词] 财政; 商品粮基地; 建设模式

[中图分类号] F120.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-2782(2001)01-0025-05

商品粮基地是我国粮食产业体系中的基础性产业项目。因此, 商品粮基地建设, 一直是我国各级财政支持的重要方面和内容。但在新形势下, 中国商品粮基地运行的经济背景发生了 3 方面的转变^[1]: (1) 市场环境发生转变。1989 年以来, 由于中国粮食产量持续增长, 国内粮食市场趋于饱和, 导致商品粮基地运行的经济环境由“卖方市场”转变为“买方市场”。国内市场环境条件的转变决定了财政支持商品粮基地发展的过程中, 再不能沿用传统的“产品经济型”的数量增长模式, 而必须选择“市场经济型”的效益增长模式。(2) 国际经济环境发生转变。随着中国与美国、欧盟等国家和地区关于中国加入 WTO 协议的签署, 中国将在近期内加入 WTO。按照中国对相关签约国做出的承诺, 加入 WTO 之后, 中国将在非关税壁垒关税化及大幅度降低关税壁垒的条件下, 面向世界开放粮食市场。国际经济环境条件的转变决定了财政支持商品粮基地发展的过程中, 再不能沿用国内比较经济框架内的“封闭型”资源配置模式, 而必须选择国际比较经济框架内的“开放型”资源配置模式。(3) 财政支农投资机制发生转变。中国正在按照国际惯例改革现行财政体制, 并建立公共财政体制。财政运作机制的转变决定了财政支持商品粮基地发展的过程中, 再不能沿用过去那种“以

直接投资为主”的支持模式, 而必须选择“以直接投资与间接投资相结合”的支持模式。针对这种情况, 本文主要从投资目标定位、投资流向与项目结构、投资组织与管理构思等方面, 分析新形势下财政支持商品粮基地建设的模式。

1 财政支持商品粮基地建设投资的目标模式

根据国际上通行的做法与经验, 政府在支持商品粮基地建设中, 考虑的侧重点不在于财政投资数量的增长、支持项目的增加和支持范围的扩张等方面, 而在于充分发挥财政投资的导向效应方面^[2]。简而言之, 如何提高商品粮基地建设中的财政政策效应, 应该是政府进行财政投资目标模式设计和选择的基本出发点。这是因为在基地范围内, 对粮食生产体系进行现代化改造, 以及扶持建立关联效应显著和能够高效运作的粮食转化、加工、贮藏、包装、运输、贸易等相关产业的过程, 需要的投资实在太, 只有建立起包括政府、农户等相关产业组织、金融机构等投资主体在内的投资支撑体系, 所需资金才能得到满足。但在市场经济条件下, 由于农户自身的资金积累能力弱及农业要素非农化倾向明显存在, 金融业运作的趋利性及其对农业投资缺乏兴趣等原

[收稿日期] 2000-09-10

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目(79770074)

[作者简介] 霍学喜(1960-), 男, 陕西绥德人, 副教授, 博士, 主要从事粮食经济理论与政策、农业产业经济理论与政策、农业资源经济与环境等方面的研究。

因,如果财政投资不能有效地启动商品粮基地的农村资本市场,诱导源自农业的要素回流粮食生产,并吸引工商企业资本、金融业资本向粮食生产及其相关产业领域流动和集中,那么财政支持商品粮基地建设的政策目标就难以实现。

根据财政体制改革的趋向及商品粮基地运作环境转变的实际情况,中国应该选择和建立一种“三位一体”的财政投资目标模式。在该模式中,“财政投资目标”是指通过发挥财政投资政策的导向效应,设法将源自农业、工商业和金融业的资本及其他现代投入要素诱导和集中到商品粮基地领域;“三位”是指各级政府、农户及其相关产业组织、金融机构等 3 种基本类型的农业投资主体;“一体”是指商品粮基地的粮食生产及其相关产业,包括粮食生产、转化、加工、包装、贮藏、运输、贸易等产业,这些产业是 3 种投资主体进行投资的对象和客体。

2 财政支持商品粮基地建设投资的结 构模式

财政投资结构模式的选择,是由财政资金的性质、财政投资能力以及商品粮基地在中国的战略地位决定的。由于财政资金具有无偿性和低成本性,因而在政府筹资能力不足的条件下,财政投资的重点应集中在农户及其相关产业组织无力投资、商业银行等金融机构不愿意投资的粮食生产及其相关产业领域,即那些社会效益显著,但又缺乏开展公平竞争能力的项目和领域。按照这个原则,财政在支持商品粮基地发展中,其投资方向与结构应集中在以下几个方面:(1)基础设施类项目。主要包括农田水利等农业基础设施、电力供应等农村能源服务设施、道路等乡村交通运输设施、仓储和市场网点等粮食市场基础设施。强化这类项目建设,是增强商品粮基地发展后劲、改善粮食有效供给条件、提高粮食生产及其相关产业运作效率的基础。(2)科技推广类项目。主要包括农村基础教育、农业职业教育、农民技能培训以及农业科研、技术推广等项目。强化这类项目建设,是促进商品粮基地增长方式转变,增加粮食生产及其相关产业的科技含量和提高粮食及其加工产品的市场竞争力的关键。(3)社会化服务类项目。主要包括农业科技推广服务、农业保险服务、农村融资服务、粮食及其转化与加工产品质量检测服务、农产品市场信息服务等项目。在加入 WTO 背景下,强化这类项目建设,是提高商品粮基地的社会化程度及促进粮食生产过程商品化、交易过程市场化的前提。

(4)相关产业类项目。主要包括面粉、食品、淀粉、饲料等粮食加工业项目,粮食及其加工产品的包装、贮藏、运输等产业项目,以及粮食及其加工产品的营销项目。强化这类项目建设,对提高粮食生产、转化、加工、包装、贮藏、运输、贸易等产业间的关联效应,增加乡村就业机会及粮农的收入,以及增强粮食及其加工产品在国内外市场上的竞争力等具有重要意义。(5)干预市场类项目。主要包括国家粮食专向储备体系、保护价格体系、支持价格体系等粮食安全保障项目。强化这类项目建设,是稳定粮食市场、保护粮食生产者与消费者利益、维护国家粮食安全的基本手段。

3 财政支持商品粮基地建设投资的运 作模式

在财政支持商品粮基地发展中,从各投资主体、管理主体和受益主体之间的相互关系看,可供中央及省级财政选择和采用的财政投资模式主要有以下几种^[3]:

3.1 政府投资—政府管理模式

这是一种传统的和通行的财政支农投资模式。其基本思路与做法是,由政府投资于商品粮基地及其农业和相关产业领域,形成国有资产,并由政府组建的和能够体现政府政策目标的专门机构对这种国有资产进行管理。这种模式的基本特征是:

(1)项目投资主体主要是各级政府,即由各级财政负责筹措资金,并完成投资和形成国有资产。其中对于布局在松嫩平原、黄淮海平原、长江中下游平原等区域的国家级商品粮基地,其大中型基础设施项目建设投资来源主要应该是中央及省级财政,地方财政负责提供配套资金;对于布局在成都平原、汾河谷地、河套地区、关中灌区、河西走廊、银川平原、天山南北麓地区等区域的地方性商品粮基地,其基础设施项目建设投资来源主要应该是地方政府财政,中央及省级财政只提供部分补助或补贴性资金支持。

(2)项目实施过程中的组织与管理,主要由中央或各级地方政府及其业务主管部门负责。其中跨地区性的大中型项目建设,其实施过程主要应该由中央、省级政府及其业务主管部门负责组织与管理,或者由中央及省级政府授权和委托地方政府及其他相关组织负责组织和管理;地区性的中小型项目建设,其实施过程主要应该由各级地方政府及其相关业务部门负责组织与管理。

(3) 项目建成后, 其运作过程的管理也主要由各级政府及其业务主管部门负责, 还可由所属政府专门组建的事业型或企业型机构负责管理。

(4) 这种模式主要适用于投资规模大、建设周期长、具有服务共享特征、运作经济效益偏低的基础设施的建设与管理。具体包括: 一是农田水利等农业基础设施; 二是植树造林、水土保持、流域治理等生态环境恢复保护基础设施; 三是电力供应等乡村能源服务设施; 四是道路等乡村交通设施; 五是中等及高等农村基础教育、农业职业教育和农民培训等教育基础设施; 六是农业科学研究、技术创新和科技成果推广等科技基础设施; 七是期货市场、批发市场、集散市场等农产品市场基础设施; 八是信息收集、加工、转换、储存、发布、咨询等农产品市场信息服务系统。

3.2 政府投资—政策性金融机构介入—分类管理模式

这也是国际上通行的一种财政支农投资运作模式。由于历史及经济体制等方面的原因, 中国从 1990 年才开始规划组建农业政策性银行——农业发展银行, 并从 1993 年开始选择和运用这种模式。其基本思路是由政府及体现政府农业投资政策的政策性金融机构(包括农业发展银行和政府参与决策及管理的其他金融机构)筹资, 并投资于商品粮基地的粮食生产及其相关产业领域, 形成国有资产或非国有资产(如事业型、行政型机构资产和乡村组织资产等), 对这类项目的运作管理因资产类型不同而有所差别。其基本特征是:

(1) 项目投资主体主要是各级政府及政策性金融机构。其中建成后运作的经济效益及投资回收率较低的项目, 其资金来源主要应该是各级财政; 建成后运作的经济效益及投资回收率较高的项目, 其资金来源主要应该是政策性金融机构。政策性金融机构的资金来源渠道一般为中央银行贷款、财政直接拨款和以财政为担保的社会筹资等。

(2) 项目实施过程中的组织与管理, 可划分为 3 种类型: 一是大中型基础设施项目, 宜在政策性金融机构参与下, 由各级政府及其业务主管部门负责管理; 二是中小型基础设施项目和区域性产业开发项目, 宜在政策性金融机构参与下, 由相关政府及其业务主管部门和县乡政府负责管理; 三是有些小型基础设施项目(如机井)和小型产业开发项目(如粮食转化与加工), 宜在政策性金融机构参与下, 由乡村组织、农户及农业合作组织、其他相关工商企业组织

负责。

(3) 项目建成后, 其运作过程的管理方式选择, 取决于项目类型和资产性质。如果形成的是大中型的国有资产项目, 其运作过程管理主要应该由省级、地(市)级政府及其业务主管部门负责, 也可由所属政府专门组建的事业型或企业型经营机构代为管理; 如果形成的是中小型的国有资产项目, 其运作过程管理主要应该由县乡级政府负责, 也可由县乡级政府专门组建的事业型或企业型经营机构代为管理; 如果形成的是非国有资产, 其运作过程主要应该由乡村集体经济组织、农户及合作经济组织和相关工商企业组织负责。

(4) 这种模式的实用范围较广, 但对生态效益和社会效益显著, 而经济效益偏低的项目(如商品粮基地范围内的生态林和防护林网络建设等项目)不宜采用。即该模式应用的基本条件是投资项目建成并投入运营后, 必须具有一定的经济效益和必要的投资回收能力。具体包括: 一是具有一定的债务偿还能力的小型农田水利等农业基础设施; 二是电力供应等乡村能源服务设施; 三是知识产权明晰, 且易于垄断和控制的农业科技开发及成果转化项目; 四是具有服务共享特征和一定债务偿还能力的仓储设施、市场网点、信息网络等粮食及其相关产品的市场基础设施; 五是科技含量较多的粮食生产、转化、加工、储运、贸易等产业项目。

3.3 政府补助—乡村组织、农户及其相关产业组织管理模式

政府提供部分资助, 乡村集体经济组织、农业合作经济组织、农户及其相关产业组织投资, 并负责管理, 是国际上通行的一种极其重要的财政支农投资运作模式。1996 年以来, 中国政府在农村扶贫攻坚项目投资中(小额信贷项目管理中)开始选择和推广这种模式。从运作的机理及近年来的实践效果看, 在商品粮基地的小型基础设施项目投资与建设中, 可选择和运用这种模式。其基本思路是通过政府提供必要的财政补助, 来调动农村集体经济组织、乡村合作经济组织、农户及其相关产业组织增加对农业投资的积极性。基本特征如下:

(1) 项目投资主体是农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业微观组织, 政府只提供部分必须的投资性财政补助。

(2) 项目投资过程中的组织与管理, 宜在各级政府及其业务主管部门的统一规划与监督下, 由农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关

产业组织负责。

(3) 按照该模式投资形成的资产主要属非国有资产, 应该划归农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织所有。因此, 其运作过程的管理也主要应该由这些组织负责。其中属于乡村社区经济区域内, 且功能及服务范围较大的项目, 其运作过程管理宜由农村集体经济组织和乡村合作经济组织负责; 其他的服务功能较小的项目, 其运作过程管理宜由农户及其相关产业组织负责。

(4) 这种模式的适用范围也较广, 但首先要求农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织具有一定的投资能力; 其次要求这些组织具有一定的经营管理能力, 并能够按照市场化和商业化原则管理投资项目的运作过程。具体来说, 该模式的适用范围包括: 一是农田水利等小型农业基础设施; 二是乡村基础教育及农民职业教育项目; 三是农村小型科技服务项目; 四是小型植树造林、水土保持、环境保护等生态项目; 五是粮食生产、转化、加工、储存、贸易等产业项目; 六是其他小型乡村项目。

3.4 政府补贴—商业银行介入—乡村组织、农户及其相关产业组织管理模式

这是在市场经济背景下, 世界各国选择的一种重要的财政支农投资运作模式。中国从 90 年代中叶开始采用和实施这种模式, 但运作的效率不尽人意。然而从发展角度看, 该模式更适合于商品粮基地。这种模式的基本思路是通过政府为商业银行提供必要的信用担保或一定比例的利息率补贴, 为商业银行参与商品粮基地建设投资分散和转移部分风险, 鼓励其增加对粮食生产及其相关产业领域的投资, 以解决商品粮基地范围内农业内部资本积累能力弱和财政投资不足等问题。基本特征如下:

(1) 项目投资主体是农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织; 政府以第三者身份为商业银行经营农业贷款提供担保承诺和分利息率补贴; 商业银行作为投资中介组织, 为农户和这些经济组织提供短期和长期商业性贷款。

(2) 项目实施过程中的组织与管理, 宜在政府的监督及商业银行的参与下, 由农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织负责。

(3) 按照该模式投资形成的资产也属于非国有资产。因此, 项目建成并投入运行后, 其运作过程宜由农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织负责经营与管理。

(4) 这种模式应运的基本条件是: 项目建成后运

作的经济效益及资金偿还能力较高, 即项目运作的产业利润要达到或高于社会平均利润率水平; 项目的投资、经营和管理者要具有一定的投资能力。具体而言, 在商品粮基地建设宜采用该模式而加以扶持的项目包括: 一是经济效益较好的小型农业基础设施; 二是经济效益较好的粮食生产和粮食转化项目; 三是经济效益较好的粮食加工、储存、运输、贸易等产业项目; 四是商品粮基地的其他经济效益较好的服务业项目。

3.5 政府补贴—保险公司介入—乡村组织、农户及其相关产业组织管理模式

政府为农户(农场主)和保险公司提供部分财政补贴, 商业性保险公司介入农业保险业务, 并为农户及其相关产业组织提供商业化保险服务, 与此相对应, 农户及其相关产业组织遵循商业化经营原则投保, 这种模式也是世界主要经济发达国家通行的一种财政支农运作模式。农村改革以来, 中国政府曾经在山东等省区就这类模式实施及运作的环境与条件、体制与政策等方面, 进行了大面积的试验和示范工作, 但均以失败告终, 而且政府间行为缺乏协调性和财政支持乏力又是导致其失败的重要原因之一。经济发达国家的实践和经验表明, 在市场经济条件下要推进农业发展, 这种模式是必不可少的, 而且只要政府的政策配套和运作的的环境适宜, 也是具有效率的。在商品粮基地等重要农业经济区域开发过程中, 中国应该优先选择和运用这种模式。这种模式的基本思路是通过政府向保险公司和农户提供必要的财政补贴, 来扶持和建立政府支持下的商业性农业保险机制, 并通过这种机制的高效运作来为农户、涉农工商企业、保险公司等微观经济组织转移和分散部分风险, 进而刺激保险公司向农业及其相关产业领域拓展保险业务, 刺激农户及其相关产业组织积极投保, 最终达到保护农业的目的。其基本特征如下:

(1) 政府以财政转移支付制度为基础, 通过向农户提供部分保险费补贴和向保险公司提供部分赔偿损失费补贴, 为农户等微观组织从事粮食生产及其相关经营活动转移部分风险, 也为保险公司开展粮食生产及其相关产业项目的保险业务分散部分风险。

(2) 农户及其相关产业组织是粮食生产及其相关产业保险项目的投资主体, 除享受部分由财政提供的保险费补贴外, 其投保决策过程遵循的是商业化经济原则, 项目运作过程的经营管理及经营管理

的结果均由农户等产业组织负责。

(3) 保险公司是粮食生产及其相关产业保险服务供给的投资主体, 除享受部分由财政提供的保险赔偿损失费补贴外, 其投保决策过程遵循的也是商业化经济原则, 项目运作过程的经营管理及经营结果也由保险公司自负。

(4) 在支持商品粮基地发展过程中, 这种模式实用于粮食生产、转化、加工、储运、贸易等产业项目。但在具体运用中, 应该根据中国粮食生产及其各类相关产业项目的特征和商品粮基地所在区域的经济状况等因素, 具体确定政府补贴方式和标准。

[参考文献]

- [1] 霍学喜 推进我国农业产业转换与升级的理论探讨[J]. 经济问题, 1999, (8): 27- 30
- [2] 霍学喜 我国商品粮基地建设战略演变特征分析[J]. 经济问题, 1998(6): 13- 16
- [3] 霍学喜 论财政支持陕西农业产业化理论与政策[J]. 西北农业大学学报, 1999(3): 38- 43

On the model for construction of marketable grain base under the new situation in China

HUO Xue-xi, WANG Xin-juan, WANG Yan-hua

(College of Economics and Management, Northwest Science and Technology University of
Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: The analyses of this paper indicate that under the new background of Chinese entering to WTO and with the situation of supply surplus of grains, China should establish a new target model of government investment system and in this system the government investment should be concentrated in five important fields to enhance the guiding effects of the financial investment in supporting development of marketable grain base. Meanwhile the governments also need to establish five specific operating models of government investment in supporting the development of marketable grain base.

Key words: finance; marketable grain base; construction model

(上接第 24 页)

A preliminary study on the isolation and cloning mouse embryonic stem cells derived from primordial germ cells

HUA Jin-lian, DOU Zhong-ying, LI Song, LEI An-min, YANG Chun-rong

(Key Laboratory of Livestock Reproductive Endocrinology and Embryobiotechnology, Ministry of Agriculture,
Northwest Science and Technology University of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Embryonic germ cell lines were isolated and cloned from gonad, gonadal ridge, anabogue or the surrounding tissues of 9.5~13.5 days postcoitum (dpc) mouse fetuses. Primordial germ cells were co-cultured with mouse embryonic fibroblasts obtained from the same conceptus. These cells exhibit features similar to those of murine ES cells such as typical morphology (nest-like). These cells have the ability to be continuously passaged. They continue to be AP positive and have the capacity of forming embryoid bodies or differentiating into epithelia-like, fibroblast-like or neural-like cells when in vitro differentiation, delaying passage or growing beyond confluence on fibroblast feeder layers. ES cell-like colonies are observed at primary passage of 7.5~8.5 d and 14.5~15.5 d mouse fetus and disappeared at later passage. No ES cell-like colonies are observed at primary passage of 16.5~18.5 d mouse fetus.

Key words: primordial germ cells (PGCs); embryonic germ (EG) cell; ES cells; mouse