

# 政府借助投资基金推动家庭农场发展刍议

王志敏, 游智颖, 郑鑫

(河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038)

**[摘要]**近年来,我国各地政府纷纷把扶持家庭农场发展作为推动本地农业现代化的重要工作,出台了多项扶持其发展的金融政策,农业产业投资基金作为其中一种,与其他措施相比,具有独特优势,能够将引导与扶持结合起来推动家庭农场的发展,因此,应成为发展家庭农场的一大助力,但是,许多地方对农业产业投资基金的作用认识不足,没有能充分发挥其作用。

**[关键词]**农业现代化;家庭农场;金融;扶持政策;投资基金

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.01.002

**[中图分类号]** F830.59 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2016)01-004-03

我国最早在十七届三中全会的文件中出现了家庭农场概念。2013年农业部专门对全国家庭农场发展情况开展了统计调查,调查显示,截至2012年底,全国共有符合调查条件的家庭农场87.7万个家庭农场已经成为农业发展的重要主体。

众所周知,家庭农场发展离不开两个重要条件,土地和资金。近年来,伴随着国家和地方土地流转政策的出台与实施,土地集中越来越容易,家庭农场规模扩张迅速。据中国农业部部长韩长赋所说,2013年流转比例提高了4.8个百分点,2014年上半年又提高了2.8个百分点,占承包耕地总面积的比例达到28.8%与此同时,越来越多的调研表明,家庭农场融资难问题迟迟未得到有效缓解,已经成为制约家庭农场发展的重要障碍。2014年8月农业部印发的首个金融支农的指导性文件《关于推动金融支持和服务现代农业发展的通知》(以下简称《通知》)中指出:“农业规模化、标准化、组织化、集约化水平持续提高,先进科学技术和农业装备应用快速推广,农业进入了高投入、高成本的发展阶段,农业农村经济对金融支持和服务的需求越来越旺盛,依赖程度显著增强。”

农业生产投入大、受天气影响大、周期长、收益低等特点,使其难以如工业般获得商业贷款的支持。数据显示,2007—2011年行业贷款占比最高的制造业是最低的农林牧渔业的近500倍<sup>①</sup>。虽然,近几年在中央及地方的大力呼吁下,农业贷款数量不断攀升,但是多数金融企业的贷款重心仍然放在工业领域。与其他农业经营主体相比,家庭农场主体法律身份不明,缺乏传统意义的担保物,即使允许土地承包经营权等做担保物,其估价及变现仍较困难。农业部财务司司长李健华去年8月曾指出“目前农户小额信贷制度还比较健全,比较大的农业产业化龙头企业融资渠道也比较畅通,问题最突出的

是现在发展比较快的新型农业经营主体”<sup>②</sup>。显然,融资难问题已成为制约家庭农场发展最重要的因素。

从发达国家农业现代化的发展历程来看,政府资金扶持在缓解融资难问题上起了重要作用。《通知》中也指出财政和金融支农政策具有显著的协同效应。目前,我国各地方政府对农业投入主要是通过财政直接补贴、政府与银行合作发放政策性贷款、农业保险等方式。而政府扶持产业投资基金投资农业的方式未能得到有效重视。

政府引导基金是许多国家和地区普遍采用的引导、扶持产业发展的重要政策。与其他政府投资方式不同,引导基金是一种创新政府投资方式。它改变了传统的政府直接投资产业的方式,由政府出资先设立引导基金,再通过其选择合适的投资对象进行扶持。这样,既达到用财政资金做杠杆,撬动更多社会资金投入相关产业领域的目的,又有助于利用有经验的产业投资者帮助政府选评项目、投资项目和管理项目,从而提高政府投资质量和效率。我国引导基金投资对象多为高科技企业,专门投资农业的并不多,其中又以国家级农业引导基金为主,地方政府在设立农业引导基金上积极性不高。

## 一、农业产业投资基金优势

### (一) 有利于提高投资效率,同时削弱投资的商业性

传统的财政直接补贴农业的形式存在资金监管不利、投资效率不高、易被挤占挪用等弊端。而且,随着世界经济一体化和国际竞争的加剧,政府直接对农业进行投入越来越受到诟病。新兴的政府与银行合作发放政策性贷款、农业保险等方式虽然投资效率有一定的保障,但是易于偏向商业性,在家庭农场法律主体资格难以明确,缺乏有效担保物的情况下,利率高、期限短等问题普遍存在,难以有效

**[投稿日期]** 2015-12-27

**[基金项目]** 2014年度河北省“三化”协同发展研究基地研究课题

**[作者简介]** 王志敏(1973-),女,副教授,硕士,研究方向:商法、经济法。

缓解其融资难问题。专业合作社等农民互助性组织规模小的只能解决小额融资需求，规模大的又极易走上非法集资道路。如去年河北、山东频发的农村非法集资案，基本都是由大规模的合作社所引发。因此，各国政府都在积极探索支持农业发展的新途径、新办法。政府与其他商业主体合作设立农业产业投资基金从事农业投资，具有两方面优势：一方面商业投资主体的介入有助于提高投资效率；另一方面政府在投资项目选择和资金投入上将拥有更大的话语权，能够在一定程度上制约投资的商业性。因此，政府参股入股设立农业产业投资基金成为新兴的一种重要政府扶持农业发展的手段。

## （二）符合我国家庭农场发展国情，能够提供综合性服务，有利于加快家庭农场规范化、规模化发展步伐

农业生产与国家的农业政策紧密相关，从而要求农业投资者对农业政策及其走向有较为深入的理解，同时现代化农业生产在运营管理的专业化程度上要求也较高。我国家庭农场数量和规模都发展较快，但是家庭农场的管理者、劳动者的素质却没有能同时提高，多数家庭农场的内部管理比较粗放，商品化、市场化程度偏低<sup>⑥</sup>，与此同时，政府服务和引导方面的制度不健全，对家庭农场资金和专业化服务方面的综合性扶持体系尚未建立起来。由此导致家庭农场普遍抗风险能力、竞争力较弱。而农业产业投资基金是专业性的农业产业投资者，其管理者具有丰富的农业产业管理知识和经验，既能适时提供资金支持，还能为投资对象提供多方面的指导和培训，从而弥补政府在专业化服务方面的不足。

## （三）有利于吸引社会闲散资金投入农业

近些年来，随着我国经济建设的发展，已经在民间积累了数额惊人的财富，民间资本对于投资的热情日渐高涨，越来越多的民间资本涌向了产业投资领域，包括农业。尤其是近些年来，随着农业现代化发展步伐的加快，社会资本对农业产业的兴趣正在日益提高。但是，与此同时，近些年来，农村也成为非法集资的高发地。江苏、山东、河北等地相继爆发了涉及上万农民，资金上亿的非法集资案。如近期查处的河北邢台隆尧县三地农民专业合作社非法集资案，该案涉及全国 16 个省市，涉嫌非法集资 80 多亿元。这些非法集资案的爆发，从侧面说明富裕起来的农民已经积累起巨额的社会财富，并且存在迫切的投资需求，如果不能有效的引导，将造成社会资源的浪费。由政府出面设立产业投资基金将为社会资金进入农业投资市场起到很好的示范作用。一方面政府通过参股、跟进投资及融资担保等

方式进入农业投资市场，选择符合政府农业发展规划的对象进行扶持，可以很好起到对社会资本的引导和监管作用；另一方面政府直接参与投资可以有效提高农业投资收益的稳定性，降低投资的风险性，将增强民间资本对于相关农业子行业及农业经营主体的信心，吸引更多社会资本投入农业，进而缓解农业产业风险投资领域中投资不足的问题。

由于，农业产业投资基金具有上述优势，所以，《关于金融服务“三农”发展的若干意见》中，将丰富农村金融服务主体，鼓励建立农业产业投资基金作为金融服务“三农”的首要发展措施。

## 二、政府扶持农业产业投资基金制度建设的注意事项

### （一）政府扶持发展的投资基金必须坚持引导为主，收益为辅的经营策略

相对普通商业投资主体，政府拥有雄厚的投资资源，无论在对政策的把握度上、对当地农业发展的熟识度上都拥有不可比拟的优势，不可能与当地普通投资者同等竞争，如果对政府参股入股设立的农业产业投资基金在投资项目选择不加以规制，也以获得经济效益多少为评判选择投资对象的标准，虽然，丰富了农业生产融资渠道，融资秩序却可能因此被破坏，普通商业投资主体的投资积极性将受到挫败，农业产业投资基金的引导作用也未能充分发挥出来。因此，政府不应与民夺利，政府参股入股设立的农业产业投资基金不应当将收益作为其主要功能，其主要功能应设定为引导，包括产业引导和资金流向引导两个方面的功能，通过投某一产业表明政府态度，宣示政府扶持方向，从而起到示范和引导效果，吸引更多的社会资金的投入，来确保农业产业发展规划或目标的实现。当然，为保证农业产业投资基金的生存和持续发展，不能不考虑其营利问题，我们只是反对忽视引导，一味追逐营利偏离了设立初衷的做法，这样政府资本就会被商业资本所裹胁，丧失其存在的特殊意义。

### （二）政府扶持发展的投资基金应委托专业风险管理机构实施管理

政府在保留控制权的前提下以监督其运行为主，一般不宜直接介入项目的选择和管理。为保证基金引导作用的发挥，政府在投资基金中的投资份额应占多数，以确保其在基金运作上拥有充分的发言权。但是，在具体投资项目的选择和管理上，政府却不宜干涉过多，应充分信赖和依靠专业管理机构，给足够空间以发挥其专业管理技术和经验优势。

现代化农业投资与管理是专业性、职业性较强的活动,需要由专业人员进行。政府并无足够的也没有必要储备这样的专业人员从事此项活动,因此,政府不应对专业化操作活动过多干涉,影响专业化决策的做出和实施。但是,为保障引导作用的发挥,政府必须在基金中保有较大的监督权限,以确保基金不会完全商业化。要做到这一点,必须对基金管理模式进行很好的设计<sup>④</sup>。

### (三) 政府扶持发展的投资基金的投资对象应以中等规模的家庭农场为主

以资金来源划分,对农业产业领域的投资包含政府财政投入、农户(含个人和集体)自有资金投入、金融机构农业信贷投入和其他组织对农业的投入。从有关调研来看,小农户和小型家庭农场所需资金有限,财政补贴、自筹和互助合作等支农融资渠道基本可以满足其生产需要;大型的实现规模化、规范化生产的家庭农场、专业大户往往资产雄厚,其拥有的设备等资产及雄厚的经济实力使其基本不存在难以提供抵押物情况,并且他们多数已经纳入当地信贷体系,在国家多次发文要求加大支农力度的情况下,其信贷请求多数能得到满足。唯有中等规模的,正在迅速发展壮大中的家庭农场,其所需资金量并不见得比大规模农场少,财政补贴、自筹和互助合作等支农融资渠道难以满足其生产需要;又由于规范化、规模化程度较低,抗风险能力、竞争力较弱、可供抵押的财产有限等劣势,成为其获取商业贷款的巨大障碍。因此,中等规模的家庭农场最难从现有的融资渠道中获得足够资金,但是,他们却是未来农业现代化发展的重要力量。所以,由政府参资入股设立的农业产业投资基金应以满足这部分家庭农场的融资需求为己任,通过提供生产

所需资金和帮助加强专业化管理来提高其抗风险能力、竞争力,促其早日实现规模化、规范化生产。

### 三、结束语

综上所述,政府通过出资参股设立农业产业投资基金,实现了政策导向与市场经营的有机结合,创新了金融支农的新机制,有利于弥补目前农业金融领域的投资空白,因此,各地政府应及早着手扶持设立符合本地区农业发展规划的农业产业投资基金,以期更快推进本地农业现代化。

#### 注释:

- ① 娄飞鹏. 我国商业银行贷款行业分布不均及效应[J]. 金融教学与研究, 2013(1).
- ② 孙喜保. 财政直补难以解决规模化生产的巨大资金需求, 新型农业经营者“贷款难”问题突出[N]. 工人日报, 2014-8-13(007).
- ③ 中国农业银行战略规划部课题组. 关于金融服务家庭农场的调查与思考[J]. 农村金融研究, 2013(12).
- ④ 王志敏, 游智颖, 谢艳华. 论地方政府引导基金内部治理制度的完善[J]. 地方财政研究, 2012(11)

#### 参考文献:

- [1] 李超民. 20世纪美国农场经营制度的演化与农场支持政策轨迹[J]. 世界农业, 2006(2):12-14.
- [2] 高微. 家庭农场发展: 问题与策略[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2014(2):21-23.
- [3] 郭奇斌, 王耀, 高翠玲. 中国农业现代化资金来源多元化[J]. 生产力研究, 2011(11):17-19.
- [4] 黄惠春. 我国农村金融市场改革路径选择——基于“机构”和“功能”的综合视角[J]. 经济体制改革, 2012(5):25-27.

[责任编辑 陶爱新]

## On the development issues of agricultural industrialization investment fund to support the family farm

WANG Zhi-min, YOU Zhi-ying, ZHENG Xin

(College of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

**Abstract:** in recent years, China's local governments take to supporting the development of family farms as the important work of the local agricultural modernization drive. They work out a number of financial policies to support agricultural development. Building agricultural industry investment fund is one of the policies. Compared with other measures, it has a unique advantage that can combine guiding with supporting to pull the promotion of family farm. Thus it should become a drive in developing the family farm. But some local governments have not realized the role of investment funds in the development of family farms.

**Key words:** agricultural modernization; family farm; finance; support policy; investment fund