

R UANKE XUEYAN JIU

吉林省软科学研究

主编 毛健

科技文献出版社

R

UANGXUEYANJIU

吉林省数科学研究

第 1 卷 第 1 期

吉林出版集团有限责任公司

吉林省软科学研究

主编：毛 健

科技文献出版社

内容简介

《吉林省软科学研究》一书是吉林省科学技术厅将 2006 - 2010 年的部分软科学优秀研究成果以著作体例编辑而成,旨在为各级领导和有关部门提出一些有价值的数据和决策参考建议,也为广大软科学研究工作者提供一些可供借鉴的资料、方法和思路。本书分为六个专题,分别为:“三农”问题研究、“三化”统筹研究、产业发展研究、创新吉林研究、国际合作研究、政府管理研究,这六个方面代表了吉林省软科学研究在各个领域取得的成绩,也是吉林省软科学研究成果的一个展示。希望大家在共享研究成果的同时,加深对软科学的了解,加强对软科学的重视和运用,以新的方法和研究成果为吉林省十二五规划提高决策水平起到推动作用。

图书在版编目 (CIP) 数据

吉林省软科学研究/毛健主编. ——北京:科学技术文献出版社, 2011. 10
ISBN 978 - 7 - 5023 - 7074 - 9

I. ①吉… II. ①毛… III. ①软科学 - 研究 - 吉林省
IV. ①G322. 734

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 222711 号

书 名: 吉林省软科学研究

主 编: 毛健

副 主 编: 王树贵 李云彪

责任编辑: 孙琳

总 发 行: 科技文献出版社 (北京市海淀区复兴路 5 号, 邮编 100038)

封面设计: 长春市恒源印务有限公司

印 刷: 长春市恒源印务有限公司

开 本: 720mm × 960mm 1/16 印张: 35.25 字数: 416 千字

版 次: 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 90.00 元

《吉林省软科学研究》编委会

主任委员：毛 健

副主任委员：王树贵 李云彪

编 委：欧海杰 戴 磊 陈 慧

 韩雪冰 孙 琳 吴学彦

 宋 微 李彩霞 高 霞

 刘丽红 李 颖 姜 丹

前 言

软科学是对科技、经济、社会发展战略和宏观控制进行研究、为决策提供科学依据的综合性科学。又称战略科学、政策科学、决策咨询科学等。软科学研究,主要是采用系统分析方法,为研究对象建立物理模型和数学模型,进行定性和定量分析。它综合运用系统理论、系统方法、决策科学与计算机技术等现代科学技术的知识和手段,对各种复杂社会问题和自然现象,从政治、经济、科学、技术、教育等各个社会环节之间的内在联系中,研究它们的客观规律,寻求解决问题的途径和方案,为有关发展战略、目标规划、政策制定及组织管理等提供科学的决策依据。

1978年,第一次全国科学大会迎来了科学的春天,很多科学家和领导同志都大力提倡自然科学和社会科学相结合,增强研究和提高解决综合复杂问题的能力。实现决策科学化、民主化、制度化的要求和呼声,为中国软科学的兴起提供了最佳的历史机遇。1986年7月,首届全国软科学工作座谈会召开,使我国软科学事业进入多角度、多层次、多内容的发展壮大阶段。1987年,国家科技进步奖“科技管理”奖项被“软科学”奖项替换,一系列重大软科学成果获得奖励。“若干重要领域技术政策”、“中国人口控制”等课题研究影响深远,成为软科学历史中的经典。25年来,软科学的蓬勃发展,是与党和政府的高度重视和正确领导绝对分不开的。中央在党的历次重要会议上,不断阐述和强调决策科学化和民主化,从制度建设到机制建设,从程序建设到机构建设,软科学研究范畴得到不断补充和完善。

当今,历史跨入了新世纪新时代,以胡锦涛为总书记的党中央更加强调,我们党要实行民主执政、科学执政,努力提高新时期党的建设水平,所有这些,无疑为软科学的蓬勃发展提供了良好的政治环境,也体现了时代对决策科学化、民主化的迫切要求,也是抓好新时期软科学研究工作的强大动力和保证。

软科学是一门立足实践,面向决策的新兴学科,是为决策提供支撑依据的系统学科。近年来,针对社会发展中日益复杂的决策问题,众多学者和研究人

员对软科学开展了大量行之有效的研究。吉林省从 80 年代中期开始就开展了较为系统的软科学研究,一批高校和科研单位的研究人员以极大的热情投入到软科学政策与实践问题的研究之中,通过分析研究取得的各项软科学研究成果为各级政府及有关部门提供了大量的决策咨询建议,也为吉林省的产业发展做出了重要的贡献。

《吉林省软科学研究》一书是吉林省科学技术厅将 2006 - 2010 年的部分软科学优秀研究成果以著作体例编辑而成,旨在为各级领导和有关部门提出一些有价值的数据和决策参考建议,也为广大软科学研究工作者提供一些可供借鉴的资料、方法和思路。本书分为六个专题,分别为:“三农”问题研究、“三化”统筹研究、产业发展研究、创新吉林研究、国际合作研究、政府管理研究,这六个方面代表了吉林省软科学研究在各个领域取得的成绩,也是吉林省软科学研究成果的一个展示。希望大家在共享研究成果的同时,加深对软科学的了解,加强对软科学的重视和运用,以新的方法和研究成果为吉林省十二五规划提高决策水平起到推动作用。

编者著

2011 年 10 月

目 录

●“三农”问题研究

- 吉林省以财政补贴担保建立农民基本信贷保障制度研究····· (3)
- 吉林省西部地区土地开发整理效益评价研究····· (14)
- 提高吉林省农村居民消费能力对策研究····· (30)
- 吉林省生猪市场波动及风险控制研究····· (44)
- 吉林省玉米产业链发展实证研究····· (63)

●“三化”统筹研究

- 吉林省农业产业化金融支持的实证研究····· (79)
- 吉林省“三化”统筹发展现状与发展思路····· (99)
- 关于吉林省“十二五”城市化发展的建议····· (117)
- 吉林省城市化与区域经济发展趋势研究····· (124)

●产业发展研究

- 长吉图先导区旅游产业发展战略及策略研究····· (139)
- 吉林省汽车物流发展现状及策略研究····· (154)
- 吉林省战略性新兴产业培育与发展研究····· (172)
- 吉林省医药产业集群科技创新环境优化对策研究····· (186)
- 循环经济模式下的我国汽车再制造产业政策研究····· (208)
- 新时期吉林省发展现代金融市场体系研究····· (222)

●创新吉林研究

- 吉林省科技与金融结合的路径研究····· (243)
- 吉林省科技企业金融支撑问题研究····· (256)
- 以专利分析促进企业技术创新战略推进策略研究····· (273)

九五、十五期间吉林省科技投入对经济发展贡献研究	(298)
吉林省科技成果转化提速对策研究	(312)
吉林省企业自主创新激励与约束法律机制研究	(330)
吉林省区域创新体系建设研究	(342)
吉林省科技企业发展中的金融瓶颈问题研究	(356)

● 国际合作研究

图们江区域多边合作开发推进战略研究	(371)
吉林省与欧洲国家科技合作研究	(391)
借鉴德国经验 促进吉林省中小企业发展研究报告	(405)
东北亚区域能源安全合作机制研究	(419)
吉林省有效利用外资提升中小企业可持续发展能力研究报告	(433)
吉林省招商引资的模式及其评价	(453)

● 政府管理研究

吉林省政府深化行政审批制度改革研究	(469)
基于科技计划的科技资源优化配置研究	(479)
吉林省经济发展软环境建设对策研究	(502)
推进公主岭、净月农业示范(科技)园区建设与发展的战略思考	(514)
财政转移支付的均等化效果评价及政策建议	(523)
吉林省国家公务人员健康管理信息系统的构建与实证研究	(534)

● 附件

关于印发《吉林省软科学研究计划管理办法》的通知	(548)
-------------------------------	-------

“三农”问题研究

吉林省以财政补贴担保 建立农民基本信贷保障制度研究

【简介】《吉林省财政支持农村金融创新政策体系研究》吉林财经大学承担,项目负责人为安明友副教授。本项目针对农民贷款过程中抵押物缺乏的现实,提出吉林省在粮食主产区农民以直补资金这一稳定的收入流担保向金融机构贷款;在非粮食主产区建议政府向每位农民每年发放600元信用补贴,为农民创造一个稳定的收入流,农民再以这一收入流担保向金融机构贷款;按期还款的农民,下次贷款可以获得更大的额度,享受更低的利率,形成对农民守信的激励,同时金融机构可以积累宝贵的信用记录;通过上述制度安排建立农民基本信贷保障制度,对农民的基本信贷需求作为一项权利给予保障。

本项目在广泛征求农民、金融机构、财政部门 and 地方政府意见的基础上,向吉林省政府递交了《吉林省以财政补贴担保建立农民基本信贷保障制度可行性研究报告》,其中“农民以直补资金担保贷款”的建议被吉林省政府采纳实施。该项政策建议报告得到了中共吉林省委书记孙政才、省长王儒林及其他主管领导的肯定性批示。

一、对当前农民贷款难的简单分析

本课题组认为农民贷不到款是由于农民受到了金融市场的信贷配给,是市场规律的正常反应,通过金融市场化改革解决不了农民贷款难的问题,只能由政策性金融来解决。

金融市场信贷配给的基本过程:由于银行和客户之间的信息不对称,也就是说,无论是贷前还是贷后银行对客户的信用和行为都不可能做到全面了解和掌握。这就导致了逆向选择和道德风险的存在。逆向选择就是银行贷款利率越高,低风险客户逐渐退出,剩下申请贷款的都是高风险客户,利率越高剩

下的项目风险越高。道德风险就是指由于花的不是自己的钱,客户的主观意识导致项目的风险增加,甚至干脆不还钱。银行贷款规模的确定不仅取决于利率的高低还取决于坏账率的高低。利率越高,由于逆向选择的存在敢于贷款的都是高风险客户,坏账率也会升高,利率和银行的收益不是单调递增的关系,也就是说不是利率越高,银行的利润越高。所以银行把利率定在非均衡利率以下,此时贷款的需求大于供给,银行通过非利率的手段对客户的风进行区分,把优质低风险的客户挑出来,给与贷款。非利率手段主要有财务评价、社会形象、信用记录等手段,为了克服道德风险,客户经常需要抵押,只有那些与银行有长期合作关系,信用记录良好的企业才会获得信用贷款。美国这样信用发达的国家,抵押贷款仍然占到贷款总额的70%。

中国统一的金融市场已经形成,中国农民的特殊状况必然是金融机构信贷配给的对象。农民是生产和生活单位合一的小农经济,经济规模小,现金交易普遍,经济行为的可核查性几乎没有,金融机构和农户之间存在着严重的信息不对称;长期的以支持工业和城市发展为初衷的收入安排使农民的资产少,可以用于抵押的物品缺乏;特殊国情使土地的承包经营权又不能抵押。金融机构面对农民的信贷需求,利率定的太高就会逆向选择,敢贷的基本就是不想还的;利率定的低些,需求大于供给,进行信贷配给,就得进行信用区分,怎么区分?没有信用记录、过去经营行为没有记载,想考核没有可以依据的材料,即使可以考核面对农民的贷款规模,成本也合不上。面对金融机构,连那些比农户经营规模大几十、几百倍的中小企业都受到信贷配给,更何况规模如此小的普通农户了。目前,有些地区试行对农户进行信用评价,笔者认为,以目前的农民经济发展状况来看,绝大多数农民的信用水平差不多,对他们进行信用分等没有意义,能贷到款的还是那些人,不能贷到款的还贷不到。

二、建立农民基本信贷保障制度的提出

纵观中国的金融市场,一方面资金非常充裕,另一方面是农民生产生活的信贷需求得不到满足。归根结底就是由于信息不对称导致的交易费用太高造成的。利率定的再高资金也不会流向农民。既然农民遭受的信贷配给是金融市场自身规律的结果,那么问题的解决就应采用非市场化的手段。上文说道对农民进行信用区分得不偿失,我们就不区分,建立农民基本信贷保障制度,每个农民我们保障他一定额度的贷款,额度内想贷多少就贷多少。对于土地承包经营权不能抵押、金融资产少导致抵押物缺乏的现实,我们就为农民创造

稳定的收入流用于抵押。为了尽可能不增加财政负担,我们建议在粮食主产区,人均粮食直补和农资综合直补多的地区,以粮食直补和农资综合直补抵押;在非粮食主产区,政府财政部门针对每个农民发放信用补贴,农民以信用补贴抵押。信用补贴是针对本计划提出的概念,就是直接补贴每个农民,为农民人为的创造一个稳定的收入流,提升农民的信用空间,使农民融入整个社会的信用体系。如果是就医或上学应转账支付的贷款期限可以长一些,如果是生产或日常生活需要现金支付的,贷款期限短一些。具体的政策建议如下:政府筹集低成本资金(2009年4月发行的15年期记账式国债利率3.86%),成立相应机构或是委托现有机构,以现在农民获得的种粮综合补贴或财政部门发放的信用补贴担保,按着还本付息率确定信贷额度(信贷额度=补贴额/还本付息率)。额度内农民想贷多少就带多少,按期还款农民享受低利率,农民的补贴照得。不能还款扣缴财政补贴用于还本付息。

激励机制是农民初次贷款确定贷款规模的还本付息率要高,规模就小;农民享受的贷款利息率相应高些。农民按期还款,下次再借的时候还本付息率定的低一些,规模就会大一些,农民享受的利息率相应也低一些。信用累计多次良好就可以规模再大些,利率再低些。以吉林一个获得600元粮食直补和农资综合直补的农民为例,(我省农民人均444元直补资金)以15.2%(改革开放以来三到五年期银行的最高贷款利率)的还本付息率确定贷款规模为3947元,三口之家可以贷11841元,农民贷款利率定为10%,低于现在农村民间借贷的利率。农民没有还款,就扣财政补贴1800元,政府以这1800元还债,以政府提供的资金成本6%计算,只需要9.5年政府就可以把本息还完。如果农民按期还款,下次贷款就可以按13%确定贷款规模,9%计息,一个农民的贷款规模会增加到4615元,三口之家就会是13845元。以此类推,按10%计算还本付息率就可以贷6000元,三口之家可以贷18000元,资金成本按6%计算,如果不还款,只需十五年就可以用扣缴的财政补贴还清本息。对信用记录长期良好的客户,就完全可以按资金成本6%计算规模,6%计算利息,政府只起到一个转贷的作用或者直接介绍给商业银行。

政府主要做三件事:1、承诺未来财政补贴的稳定性、长期性;2、保证发生坏账时,财政部门同意把农民补贴直接划到还款账户上;3、成立相应机构,筹集资金、发放贷款、催收贷款、发生坏账以财政补贴偿还资金的本金和利息,实际上就是流动性管理,起到一个桥梁和纽带的作用。

政府提供资金成本6%的说明。一方面是资金的筹集成本。2008年12

月 23 日金融机构贷款的基准利率是:1 到 3 年期 5.4%,3 到 5 年期是 5.76%,五年以上 5.94%,住房抵押贷款利率打七折,不到 5%。2009 年财政部发行的凭证式国债利率基本上是:1 年期 2.6%,3 年期 3.73%,5 年期 4%。记账式国债的利率更低,十五年期的 4.86%。吉林省政府筹集的资金实际上是农民以自己未来获得的财政补贴这一收入流抵押贷款。以确定额度的收入流抵押比房地产抵押贷款对资金供给者来说,风险更低。无论是居民储蓄资金、银行贷款、还是保险资金都会积极参与。发行国债程序复杂,我们省政府完全可以和资金提供者达成协议,筹集资金的利率水平定在国债利率水平和住房抵押贷款利率之间,综合考虑,我认为 5% 以下的利率水平是资金提供者能够接受的。另一方面,资金的管理费用。由于我们实行的是财政补贴担保的信贷保障制度,农民想贷款的时候,只需拿身份证和发放直补的存折向管理机构申请,管理机构核实身份之后就可以贷款,还不上款就以财政补贴还。贷前农户信用评价、项目的风险评估,贷后的监督检查、贷款催收等工作的强度大大减轻,降到最低。省去了大量繁琐、细微的工作,节约了大量管理成本。比住房公积金的管理难度还要低,参照住房公积金的管理费用比例,把资金管理成本定在一个百分点是可行的。5% 的筹资成本加上 1 个百分点的管理成本,6% 的资金总成本是有保证的。

三、建立农民基本信贷保障制度的重大意义

(一)该项制度的建立将根本解决广大普通农民的基本信贷需求,为农民发展营造信用空间。此项制度的设立,获得的信贷额度虽然不可能满足农民的所有信贷需求,但是可以满足农民的基本信贷需求。根据清华—汇丰的农村金融需求状况的调查结果,一万元以下的信贷需求占到农民信贷需求的 50%。通过点对点调查,结合现在实行的农村新型合作医疗农民的就医需求,农民的上学、春耕、发展养殖业的信贷需求基本会得到有效解决。为社会主义新农村建设提供强大的资金支持。

(二)该制度的建立将极大的刺激农村地区的消费和投资,为我省摆脱世界金融危机对经济的困扰,经济结构的调整,刺激内需,提供强大动力。以 2008 年吉林省农民获得的粮食直补和农资综合直补 62.2 亿元为基础,以 15.2% (改革开放以来三到五年期银行的最高贷款利率)确定贷款规模,至少可以向农民提供 409.2 亿元的信贷额度,如果农民获得的信贷额度,保守的估计使用 1/2,就会形成 204.6 亿的信贷,初步估算 GDP 当年增加 204.6 亿,以

2008年计算可以带动吉林省GDP增长3%。

(三)该制度建立之后,种粮农民有了贷款,在出售粮食的时机选择上就会有更大的自主权,不会由于生产、生活的需要被迫低价卖粮,农民有资金买粮材,储存粮食,整个市场粮价的定价机制就会更完善,更能反应多方的利益要求,农民就会得到更多实惠,粮食流通企业收购仓储的负担也会减轻。

(四)为国家增加一条调控经济的新渠道。经济高涨时可以调高还本付息率,缩减信贷规模;经济低迷时可以降低还本付息率,扩大信贷规模。和目前我们增加信贷投放的渠道不同,通过基本信贷保障制度投放的资金责权利明确。即使采用发放信用补贴的方式建立此项制度,经过计算,对农村消费和投资,进而对整体经济、财政收入的影响都优于目前通过基础设施建设、大型国有企业增加信贷投放的效果。

(五)基本信贷保障制度的设立大大降低了交易成本,减低了农民负担的利息费用,减轻了农民负担。信贷保障就和社会保障一样充分克服了逆向选择,大大降低了信贷配给程度;创造抵押物,遏制了道德风险。这两项创新把信贷过程的交易成本降到最低。从目前的情况看,大部分底层农民很少获得过利率低于10%的贷款,更谈不上6%的低利率了。

(六)基本信贷保障制度的运行会积累大量的信用记录,并对农民进行信用筛查。制度建立初期,不可避免会出现一些人图眼前利益,贷完款不还,他们正是我们要区分的对象。该项制度的设立为最终把农民引入到全民的信用体系中来,建立了一条切实可行的途径。

四、建立农民基本信贷保障制度需要解决的一些问题

(一)以农民获得的粮食直补和农资综合直补用于担保的可行性分析

我们主要分析这样做是否违反中央政策精神,财政补贴是否具有可持续性以及数量上的变化趋势。

首先分析粮食直补。2004年中央对粮食流通体制进行改革,中央财政改变过去间接补贴粮食流通环节的做法,改为直接补贴农民,同时放开粮食收购市场,允许多种经济成分进入粮食流通领域。改革的背景和初衷是,从建国到改革开放粮食市场一直实行国家征购,统购统销,改革开放以后在原有的基础上多生产的粮食实行加价收购。随着粮食生产增加,粮价开始下降,1993年国家开始实行粮食收购保护价制度,国有粮食企业按保护价敞开收购农民手中粮食,粮食收购企业按市场价格顺价销售粮食或者根据国家安排低于市价销

售粮食,平抑物价。粮食收购企业收粮占用资金的利息、仓储费用、低价销售粮食的损失由国家成立的粮食风险基金负责支付。根据国家安排成立了省、市、县粮食风险基金。国家财政拿一部分,各级政府按不同比例配套。上述费用由粮食风险基金列支,结余结转下年。随着时间的推移,粮食风险基金越来越捉襟见肘,粮食流通企业收储粮食占用资金的利息费用越来越大,各地财政配套资金越来越多,配套资金欠账问题突出,特别是粮食主产省份,产粮越多,收储越多,费用越大,财政负担越重,形成产粮大省,财政穷省。2004年财政部提出了新的改革思路:直补农民、企业扭亏、盘活存量。就是把粮食风险基金拿出一部分,现在是50%直接补贴农民,放开粮食收购市场,国有粮食企业转变经营机制直接参与粮食市场竞争,减少亏损。这样粮食风险基金就会被盘活,国家补贴农民,粮食流通企业通过市场竞争盈利,解决老粮、老人、老账的问题,国家把更多的粮食风险基金给农民补贴,粮食流通企业承担的政策性收购压力越小,活力越强,解决“三老”问题的资金越多,实现良性循环。从实践来看,2004年财政部的改革思路是正确的,不仅农民种粮积极性空前高涨,而且粮食流通企业也出现了盈利的良好迹象。直接补贴农民是正确的,从国家粮食安全角度看,粮食直补只会增加不会减少。另一方面,随着粮食流通企业的经济形势的好转,粮食风险基金可以更大比例的用于粮食直补。

其次分析农资综合直补。农资综合直补是为了应对化肥、柴油等主要农用生产资料涨价,保护种粮农民的利益由中央财政直接拨付的,不需要地方配套。农资综合补贴产生的背景和粮食补贴产生的背景类似。过去为了保护农民种粮的积极性,化肥销售实行限价,国家在电价、税收政策等方面对化肥生产企业实行补贴。这种间接补贴的方式实际运行过程中存在很多问题,化肥生产企业一面享受国家优惠政策,拿着国家的补贴,另一方面通过与中间商勾结,把国家的限价政策化解。2006年国家开始尝试直接补贴农民,放开化肥市场。尽管现在有些既得利益者反对这项政策,但从市场经济规律和几年的实践来看,扩大农资综合直补,彻底放开化肥市场是大势所趋。如果以农资综合直补担保建立农民基本信贷保障制度,农民获得更大的信用空间,即使化肥出现涨价,农民有更大的能力承受,同时化肥价格的上涨,投资必然增加,带来市场供给的增加。就会形成良性循环。对于农用柴油,我们一直也是以补贴石油公司为主,但一直以来也没有根本解决农用柴油供应紧张的问题,更为迫切的是国家逐渐开始成品油价格形成机制改革,价格将随国际油价进行调整。对农民进行直补,稳定农民收入,进行成品油价格形成的市场化改革,符合国