

我国农业 基础设施融资研究

WOGUO NONGYE JICHU SHESHI RONGZI YANJIU

费振国 \ 著



电子科技大学出版社

我国农业 基础设施融资研究

WOGUO NONGYE JICHU SHESHI RONGZI YANJIU

费振国 \ 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农业基础设施融资研究 / 费振国著. —成都:
电子科技大学出版社, 2010. 9
ISBN 978-7-5647-0625-8

I. ①我… II. ①费… III. ①农村—基础设施—基本
建设—融资—研究—中国 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 184181 号

我国农业基础设施融资研究

费振国 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大
厦 邮编: 610051)
策划编辑: 汤云辉 朱 丹
责任编辑: 汤云辉
主 页: www.uestcp.com.cn
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 郫县犀浦印刷厂
成品尺寸: 140mm×203mm 印张 6.375 字数 166 千字
版 次: 2010 年 9 月第一版
印 次: 2010 年 9 月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-5647-0625-8
定 价: 28.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

农业基础设施是农业生产的物质载体,是提高农业综合生产力,建立现代农业的基础。滞后的农业基础设施已成为我国农业和农村经济发展的“瓶颈”,而造成农业基础设施发展滞后的关键是融资困境。因此探求农业基础设施融资困境的成因,针对原因探寻有效的农业基础设施融资渠道、融资方式和项目融资模式,创新融资制度,对于加强农业基础设施建设和管理,增进农业基础设施的供给效率,具有较强的理论和现实意义,本书将对上述问题进行系统研究。

本书的研究思路是:以农业基础设施融资的相关理论为指导,从我国农业基础设施发展和融资现状出发,在借鉴国外农业基础设施融资的经验和做法的基础上,提出了对农业基础设施实行分类融资的策略,针对不同类型的农业基础设施选择不同的融资渠道和融资方式。在分析项目融资模式在农业基础设施中运用的优势和所需外部环境条件的基础上,对不同类型农业基础设施采用何种项目融资模式进行了选择设计,最后提出了能够有力促进农业基础设施融资的制度保障体系。本书运用了实证分析和规范分析相结合、微观分析和宏观分析相结合、案例分析和整体分析相结合、比较分析等研究方法。

按照逻辑关系与结构,将本书规划为八章。

第一章 导论。介绍了研究的背景、目的和意义,对国内外研究动态作了较为全面、客观的综述,提出了本书的研究思路、研究方法以及创新之处。

第二章 农业基础设施及其融资的基本理论。对农业基础设施的含义、分类和特性进行了阐述，界定了本书研究的范围。综述了农业基础设施融资的相关理论，形成了对农业基础设施融资分析和制度研究的重要依据和逻辑起点。

第三章 我国农业基础设施发展及融资现状。本章指出了资金短缺是造成我国农业基础设施建设和管理落后的根本原因，在对农业基础设施融资困境进行分析的基础上，指出造成我国农业基础设施融资困境的主要成因包括：制度外筹资方式、投资主体缺位、乡镇财政收入的减少、信贷投入渠道不畅、社会资本存在进入障碍等。

第四章 农业基础设施融资的国际比较。借助有关文献资料，研究了美国、日本、法国、韩国、印度等国家在农业基础设施融资方面的一些做法，指出了我国应该借鉴这些国家的经验，通过财政、政策性金融、市场等多渠道筹集农业基础设施建设和管理资金。

第五章 农业基础设施分类融资渠道和方式。首先借用项目区分理论，将农业基础设施划分为非经营性农业基础设施、准经营性农业基础设施和经营性农业基础设施，并对每一类所包含的具体设施进行了界定。分析认为对于非经营性农业基础设施，应由政府投资和提供；对准经营性农业基础设施，政策性金融是最佳资金来源，针对中国农业发展银行未能给予农业基础设施融资支持的现状，构建了双层合作模式的农业政策性金融体系；对经营性农业基础设施提出通过多种方式进行市场化融资。

第六章 农业基础设施项目融资模式的选择。首先对基础设施项目融资的几种典型模式的简要介绍的基础上，然后分析了农业基础设施运用几种项目融资模式各自具有的优势，以及几种项目融资模式在农业基础设施中运用所需的外部环境条件，在此基础上优化选择了各类农业基础设施项目融资的具体模式，阐释了这几种项目

融资模式的运作流程，并对若干案例进行了分析。

第七章 农业基础设施融资制度创新。对农业基础设施融资的相关配套制度进行了设计和安排。提出了从宏观方面改革与创新城乡二元基础设施供给制度、完善农村金融体制，从微观方面创新农业基础设施投融资激励机制、完善农业基础设施的项目管理制度，以及健全相关法律制度等系列制度保障体系。

第八章为本书的结论和展望部分。对整个研究工作进行总结，得出本书的基本结论，并针对本书的不足，展望了未来的研究方向。



目 录

第一章 导论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的和意义.....	3
1.2.1 研究目的.....	3
1.2.2 研究意义.....	4
1.3 国内外研究动态综述.....	5
1.3.1 国外研究动态综述.....	5
1.3.2 国内研究动态综述.....	7
1.4 研究思路和方法.....	12
1.4.1 研究思路.....	12
1.4.2 研究方法.....	14
1.5 关于创新.....	15
第二章 农业基础设施及其融资的基本理论.....	17
2.1 基础设施建设与管理的基本理论.....	17
2.1.1 基础设施的性质与分类.....	17
2.1.2 基础设施的相关理论.....	21
2.2 农业基础设施的概念及特性、功能.....	24
2.2.1 农业基础设施的概念.....	24
2.2.2 农业基础设施的特性.....	26
2.2.3 农业基础设施的功能.....	27
2.3 农业基础设施融资的相关理论基础.....	29
2.3.1 基础设施的资本形成理论.....	29



2.3.2	关于融资的基本理论	34
2.3.3	公共财政理论	36
2.3.4	农村金融领域的三种代表性理论	40
2.3.5	项目融资理论	42
第三章	我国农业基础设施发展及融资现状	46
3.1	我国农业基础设施发展现状	46
3.1.1	我国农业基础设施发展现状	46
3.1.2	我国农业基础设施建设和管理中存在的问题	50
3.2	我国农业基础设施的融资现状	54
3.2.1	我国农业基础设施融资现状	54
3.2.2	我国农业基础设施的融资困境	58
3.3	我国农业基础设施融资困境的成因分析	62
3.3.1	制度外筹资方式	62
3.3.2	投资主体缺位	63
3.3.3	乡镇财政不足	64
3.3.4	信贷投入渠道不畅	66
3.3.5	民间资本存在进入障碍	67
3.3.6	主观认识上的原因	69
第四章	农业基础设施融资的国际比较	70
4.1	美国农业基础设施融资	70
4.1.1	以积极的财政政策支持农业基础设施发展	70
4.1.2	利用政策性信贷体系和资本市场筹集资金	71
4.2	日本农业基础设施融资	73
4.2.1	日本政府通过投资和财政补贴支持农业基础设施建设	73
4.2.2	通过农业政策性金融机构提供信贷资金	74
4.3	法国的农业基础设施融资	74



目 录

4.3.1	多元化融资渠道.....	74
4.3.2	采用多种补贴方式诱导对农业基础设施投资	76
4.4	韩国农业基础设施融资	76
4.4.1	政府加大对农业基础设施投资	77
4.4.2	调动广大农民的积极性	77
4.5	印度农业基础设施融资	78
4.5.1	依靠运转有力的各级行政组织负责提供	78
4.5.2	设立支持农业基础设施的政策性金融机构	79
4.6	小结	79
4.6.1	政府财政投入力度较大	79
4.6.2	具备完善高效的政策性信贷体系	80
4.6.3	通过各种优惠措施吸引民间资金投入	81
4.6.4	健全的法律法规	82
第五章	农业基础设施分类融资渠道和方式	83
5.1	农业基础设施的分类及融资渠道的选择	83
5.2	非经营性农业基础设施的财政融资	86
5.2.1	政府介入农业基础设施的理论基础	86
5.2.2	财政供给方式创新	90
5.2.3	财政融资渠道的选择	94
5.3	准经营性农业基础设施的政策性融资	99
5.3.1	农业政策性金融是准经营性农业基础设施的 最佳资金来源	99
5.3.2	双层合作模式农业政策性金融体系的创建	100
5.3.3	农业政策性金融支持农业基础设施的功能	103
5.3.4	农业政策性金融的运行机制	105
5.3.5	完善农业政策性金融体系的保障措施	108
5.4	经营性农业基础设施的市场化融资	110



5.4.1	经营性农业基础设施市场化融资的可行性 分析.....	110
5.4.2	间接融资方式.....	114
5.4.3	直接融资方式.....	116
第六章	农业基础设施项目融资模式的选择.....	125
6.1	基础设施项目融资模式概述.....	125
6.1.1	BOT 融资模式.....	125
6.1.2	PFI 融资模式.....	127
6.1.3	PPP 融资模式.....	129
6.1.4	ABS 融资模式.....	134
6.2	农业基础设施中应用几种项目融资模式的优势比较.....	135
6.2.1	几种项目融资模式的共同特征.....	135
6.2.2	农业基础设施建设中应用各种项目融资模式 的优势比较.....	139
6.3	农业基础设施运用各种项目融资模式所需的外部 环境条件.....	142
6.3.1	农业基础设施运用各种模式所需的共同环境 条件分析.....	142
6.3.2	农业基础设施运用各种模式所需的特殊环境 条件分析.....	144
6.4	农业基础设施项目融资模式的选择与运作.....	149
6.4.1	有效选择项目融资模式的基本原则.....	149
6.4.2	各类农业基础设施项目融资的具体模式选择.....	150
6.4.3	各类农业基础设施项目融资模式的运作流程.....	151
6.5	农业基础设施融资模式的案例分析.....	158
6.5.1	案例一：德州市铁西农产品批发市场建设项目 BOT 融资模式.....	158



6.5.2 案例二：沈阳市于洪区沙岭镇秸秆气化站 PPP 融资模式.....	161
第七章 农业基础设施融资制度创新.....	163
7.1 城乡二元基础设施供给制度的改革与创新.....	163
7.1.1 建立健全城乡统筹的公共财政体制.....	163
7.1.2 明确政府间供给责任.....	164
7.1.3 完善财税体制.....	165
7.1.4 强化转移支付制度.....	166
7.1.5 创新农业基础设施供给决策制度.....	168
7.2 农村金融体制的完善.....	169
7.3 农业基础设施投融资激励机制创新.....	170
7.3.1 加快农业基础设施产权制度改革.....	171
7.3.2 政府补贴制度.....	171
7.3.3 市场分类准入制度创新.....	172
7.3.4 合理定价制度.....	172
7.3.5 公共收费制度.....	173
7.4 农业基础设施项目管理制度的创新.....	173
7.4.1 做好项目可行性论证和计划编制.....	174
7.4.2 成立专门农业基础设施项目管理局.....	174
7.4.3 加强农业基础设施项目的资金管理.....	175
7.4.4 建立项目管理的风险控制机制.....	175
7.4.5 加强项目后评价.....	176
7.4.6 重视项目的交接和后续管理.....	176
7.5 相关法律制度创新.....	177
第八章 结论和展望.....	179
参考文献.....	182



第一章 导 论

1.1 研究背景

我国自古以来以农立国，农业、农村和农民问题始终是我国的大问题，即使经过二十多年改革开放的大发展，我国（至 2008 年）仍然有 75 135 万人生活在乡村，占全部人口的 54.32%^①，农业大国是一个不争的事实。为此，对农业、农村、农民问题即“三农”问题的研究可以说是中国的热门话题。没有农村的稳定和繁荣，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化；没有农民生活的小康和富裕，就不可能实现全面小康和富裕。近年来随着农民收入增速减缓，国家对农村和农业问题也给予了充分的关注，特别是在十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中，将建设社会主义新农村作为现代化进程中的重大历史任务，对建设社会主义新农村给予了前所未有的重视。而发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，是以科学发展观统领农村工作的必然要求。农业基础设施作为农业生产的物质载体，是提高农业综合生产力、建立现代农业的基础，其发展具有非常重要的意义。

第一，加强农业基础设施建设是发展现代农业的重要内容。农业基础设施的状况直接制约着农业生产力的综合水平，因为生产力是由劳动者、劳动对象、劳动手段和劳动条件等因素共同形成的有机统一体，其中劳动条件的核心内容是基础设施，如果公共基础设

① 数据来源：2009 年中国统计年鉴。



施不足,建设水平落后,生产力的“骨骼系统”就不完善,无论多先进的劳动手段和聪颖的劳动者也难以充分发挥作用。同时,农业基础设施还直接制约着农业生产的发展程度。没有交通运输设施,农民生产出来的产品运不出去,产品就不能成为商品,其价值就无法实现;没有水利排灌设施,农民只能靠天吃饭,无法摆脱大自然的束缚;没有通信设施,农民无法与外界联系,无法获得市场信息,农业和农村经济的商品化和市场化程度就不会提高。总之,农业基础设施对于建设现代农业,提高农业综合生产力具有非常重要的作用。

第二,加强农业基础设施建设,有利于启动消费市场,提高农民收入。农业基础设施建设如修筑乡村公路、架设乡村电网,建立水利灌溉系统等,投资规模一般不大,投资比较分散,与主要为城市服务的基础设施项目相比,具有投资少、工期短、见效快、经济效益和社会效益好的特点,使用的物资投入以国内为主,对国内需求的直接刺激作用更为明显^[1]。同时,农业基础设施项目建设是高度劳动密集型,以使用农村廉价劳动力为主。所以,加强农业基础设施建设,还能够在农村地区创造出许多的就业机会,直接增加农民收入。另外,农业基础设施的改善也有利于缩小城乡之间的差距。

第三,加强农业基础设施建设,有利于吸引外部投资。通过建设农业基础设施项目可以改变投资环境,增强农业部门和农村地区对外部资金的吸引力,将社会其他部门的资源动员和转移到农村中来,促进外向型农业和创汇农业的发展。

然而,当前我国农业基础设施无论从布局、数量,还是规模、效益上还远远不能满足发展现代化农业的需要,制约了农业综合生产能力的提高和农村经济的持续稳定发展。由于对农业基础设施的性质和作用认识不清,没有明确的目标要求,缺乏统一科学的规划以及足够的资金投入,没有在经济发展的同时保持农业基础设施建设的同步发展,致使农业基础设施建设远远落后于经济发展水平。



从存量上看,由于投入不足,我国农业基础设施普遍存在着年久失修、功能老化、更新改造缓慢等问题,并且由于基础组织管理功能薄弱,资金投入不足,使得许多农业基础设施处于无人管理的状态,导致大量的设施损坏严重。例如,很多农村地区乡间道路缺乏有效的专人管理,使农业机械作用的发挥受到限制,导致农业耕作成本增加;从增量上看,长期以来我国农业基础建设的固定资产交付使用率呈现出不断下降趋势^[2]。农业基础设施建设和管理的滞后已成为制约我国农业和农村经济发展的“瓶颈”。

造成我国农业基础设施发展滞后的关键是资金的不足。根据罗森斯坦·罗丹的大推进理论,农业基础设施投入不足将陷入投资低、劳动生产率低、收入低、储蓄低、投资低的恶性循环。要打破这种恶性循环,投资增长是农业基础设施发展的重要突破口。虽然改革开放以来,农业基础设施领域的投入不断加大,但与农业基础设施资金需求还有较大的差距,并且建立现代农业也对农业基础设施提出了更高的要求。在未来一段时期内,资金不足仍将制约我国农业基础发展。由于制度外筹资方式、投资主体缺位、乡镇财政收入的不足、信贷投入渠道不畅、社会资本存在进入障碍以及主观认识等方面的原因,造成了当前我国农业基础设施的融资困境,如何破解农业基础设施融资困境,是加强农业基础设施建设和管理的关键。为此,本书选择了我国农业基础设施融资问题进行研究。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

资金作为稀缺性要素,对农业基础设施的建设和管理具有非常重要的作用,而融资困境在很大程度上制约了其健康发展。本书立足于这一现实,对农业基础设施融资问题进行了研究,其目的是通



过借鉴国内外的重要理论研究成果,系统研究农业基础设施融资活动,构建农业基础设施融资的理论框架。其目的主要体现在以下几个方面:

(1) 由于农业基础设施融资涉及财政、金融、法律和国家政策等诸多领域,通过本书的研究,唤起对农业基础设施的理性认识,并找出当前农业基础设施融资中存在的问题,探寻这些问题产生的根源并提出相应的解决措施。

(2) 希望通过本书讨论、分析和研究,能够帮助人们进一步认识和掌握不同类型农业基础设施的融资渠道和融资方式,更好地利用项目融资模式吸引社会资本,通过融资制度创新,使农业基础设施融资走上法制化、规范化的轨道,为农业基础设施建设和管理服务。

1.2.2 研究意义

通过本书的研究,系统阐述农业基础设施融资理论体系,探索农业基础设施分类融资渠道和方式,构建农业基础设施的融资模式,创新农业基础设施的融资制度,既有利于农业基础设施融资理论的进一步完善,又对农业基础设施的建设发展有一定的实践指导意义。

1.2.2.1 理论意义

(1) 本书的研究对在市场经济条件下,政府如何加大对农业基础设施的财政扶持力度,从体制上解决农业基础设施供给中的职责不清的现象,具有重要的理论参考价值。

(2) 通过分类拓展农业基础设施的融资渠道和方式,优化设计农业基础设施项目融资模式,为各类农业基础设施选择融资渠道、融资方式和项目融资模式,改善融资环境,提供了一定的理论指导。

(3) 弥补了国内对农业基础设施融资研究的不足,填补了农业基础设施分类融资研究的空白。



1.2.2.2 实践意义

可以预见,如果农业基础设施融资问题不能从根本上解决,农业经济发展就不能形成真正意义上的良性循环。因此,探寻农业基础设施发展融资对策,并使之建立在制度规范的基础上,具有标本兼治的现实意义。通过本书的研究旨在为我国农业基础设施融资实践提供指导性的建议。

(1) 对研究如何借鉴国际农业基础设施融资经验,在 WTO 的规则下,将市场资源配置和政府有效结合,多渠道、多方位地筹集农业基础设施建设和管理资金具有重要的指导意义。

(2) 通过分类拓展农业基础设施的融资渠道和方式,将项目融资与农业基础设施相结合,利用项目融资模式加强农业基础设施建设和管理,为有效地推进农业基础设施的发展,提供了可以借鉴的经验。

1.3 国内外研究动态综述

1.3.1 国外研究动态综述

对基础设施投融资问题的研究在西方从很早就开始了,并且一直是西方学者研究的重要内容之一。综观其发展历史,国外关于基础设施融资问题的研究,包括三个阶段:

第一阶段:20 世纪 40 年代以前关于基础设施投资的思想。重农学派代表魁奈把基础设施与固定资产等同对待,视为生产资本。亚当·斯密认为国家应有三项职能,其第三项职能就是“建设并维持某些公共事业及其他公共工程”^[3]。20 世纪 30 年代初,在经济危机背景下诞生了凯恩斯的需求理论,他认为:整个社会的生产和就业取决于消费倾向和投资需求,在消费倾向相对稳定的情况下,就业量取决于投资量。为了避免政府投资生产事业给私人资本带来的挤



出效应，政府应投资公共设施与公共工程，在私人投资不足时，政府要加大对实现社会福利的基础设施投资，而不必要求这种投资的预期收益率至少等于现行利率^[4]。

早期经济学家关于基础设施融资的思考可以归纳为：基础设施是促进经济增长的一种成本、手段，对经济发展具有重要的辅助作用，投资建设和维持基础设施是政府职能。政府投资建设基础设施对缓和失业、扩大社会总需求具有一定的作用。

第二阶段：20 世纪 40 年代至 70 年代，发展经济学家对基础设施投融资的阐释。二次世界大战后，发展经济学家从基础设施的作用以及基础设施投资与经济增长的关系角度分析基础设施投融资。罗森斯坦·罗丹认为，在消费品工业建立以前，必须大规模地筹集不可分割的社会分摊成本，建立起基础设施部门。纳克斯在其“贫困恶性循环”理论中指出，摆脱贫困恶性循环的途径是全面、大规模的在国民经济各个部门（包括基础设施部门）进行投资，实现平衡增长战略。罗斯托非常重视基础设施投资，在《经济成长阶段》一书中，对基础设施的重要意义做了特别的强调，把基础设施作为经济起飞的一个重要前提条件，他认为基础设施是社会生产力发展、经济增长的前提条件，强调随着投资率的不断提高，对基础设施的投资应不断增加^[6]。

这一时期的发展经济学家强调了基础设施及其外在经济性对经济增长的重要作用，强调政府在基础设施投资中的重要作用，指出了国家干预经济与经济计划的重要性。

第三阶段：20 世纪 80 年代以后的研究。这一时期对基础设施投融资的研究逐步细化、走向微观并利用计量经济学方法进行分析，取得丰硕的成果。在基础设施与经济发展的关系方面，众多经济学家进行实证分析研究。伊斯特里和雷波罗通过分析 28 个发达国家的时间序列数据，发现交通和通信投资对增长的作用显著，基础设施通过增加私人投资的社会报酬率促进经济增长，而不是通过私人投