



# 以基础设施建设为主要内容的农业 供给侧结构性改革

何军,王越

(南京农业大学 中国粮食安全研究中心/经济管理学院,江苏 南京 210095)

**摘要:**2015年中央农村会议首次明确提出要进行农业供给侧结构性改革,强调从供给角度实施结构优化,增加长期有效供给。本文在新结构经济学的理论框架下提出,我国的农业产业发展正面临着“升级换代”的关键时刻,要素禀赋由劳动密集型向资本密集型转变,同时,农业生产活动面临着资源要素、制度环境等方面的约束。因此,政府不仅要过硬的基础设施,还必须对制度环境、法律法规等软的基础设施进行投资建设,使之与新的要素禀赋结构相适应。并提出通过整合乡村文化价值观,重建新时期农业发展制度,建设基础设施多元投入机制等着力点,推动农业供给侧结构性改革。

**关键词:**基础设施投资;新结构经济学;农业供给侧结构性改革

**中图分类号:**F320

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-7465(2016)06-0006-08

## 一、引言

2015年12月,中央农村会议首次提出“农业供给侧结构性改革”,着力强调提高农业供给体系的质量和效率,使农产品供给数量充足,品种和质量契合消费者需要,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。我国农业生产在持续稳定发展、乡村建设进入快车道的“黄金时期”,也遭遇了一系列前所未有的问题。农产品结构供求错位,尤其是大豆生产短缺,玉米生产过剩。从品质上来看,农产品优质高端品牌稀缺,难以满足消费者日益增长的需求。同时,我国农产品生产成本过高,尤其是近年来由于城镇化导致的人力成本和土地租金的上升使我国原有的低生产成本优势发生逆转,大宗农产品价格出现“倒挂”,农业生产的国际比较优势下降,因此,农业供给侧改革迫在眉睫。

目前,农业供给侧结构性改革已成为农业经济与政策研究的热点问题。无论在理论层面还是在政策层面,学界和政界更多地关注农业供给侧改革的具体内容,实施的具体方案。如程国强<sup>[1]</sup>认为,农业供给侧改革的政策调整需要将定向施策、价补分离、创新调控、综合配套结合起来,通过“三位一体”,即“退出价格支持+收益补贴+创新市场”,达到重塑农业竞争力基础的目标。孔祥智<sup>[2]</sup>认为,农业领域的供给侧问题主要体现在三个方面:一是土地制度改革。通过落实农村土地承包经营权的权属、改革农村集体经营性建设用地、改革农村宅基地制度,促进农村土地流转。二是调整结构。通过结构调整,促进国际国内两个市场的联动,缓解经济发展与资源环境之间的矛盾,促进农业生产由以数量为主转向数量质量并重,注重市场导向,更加满足消

收稿日期:2016-09-12

基金项目:国家社会科学重大基金项目“现代农业导向的农业结构战略性调整研究”(11&ZD010);国家自然科学基金国际(地区)合作与交流项目“人口变化、城乡人口流动和中国的农业与农村发展”(71361140370)

作者简介:何军,男,南京农业大学经济管理学院教授,博士生导师,E-mail:hejunnj@163.com;王越,女,南京农业大学经济管理学院博士生。

费者需求。三是确保谷物基本自给,口粮绝对安全。

但是,作为一项重大的理论创新,农业供给侧结构性改革应该有着更广泛和更深入的含义,正如陈锡文<sup>[3]</sup>所指出的,农业的供给侧结构性改革不完全是结构调整的问题,农业供给侧结构性改革,必须对农业生产体系注入两大要素:一是科技,要靠科技创新来促进农业的效益提高、质量提升;二是制度因素,要推进制度创新,才能使得生产组织更加有效。

为此,本文试图从林毅夫教授的新结构经济学解释农业基础设施投资是供给侧结构性改革的重要内容之一,在此基础上,探寻通过农业基础设施建设来促进农业供给侧结构性改革的问题及相关政策建议。

## 二、新结构经济学视域下的农业供给侧结构改革

2009 年,在剑桥大学的马歇尔讲座上,林毅夫阐述了新结构经济学的基本框架,此后其在工作银行的研究中进一步完善了“资源禀赋—比较优势—企业自生能力—比较优势产业发展战略—经济发展”的理论框架,并在一些发展中国家以及我国的产业政策中得到运用<sup>[4]</sup>。林毅夫<sup>[5]</sup>的新结构经济学理论指出,一个经济体的要素禀赋结构会随着发展阶段的不同而变化。因此,一个经济体的产业结构也会随着发展阶段的不同而改变。每一种产业结构都需要相应的基础设施(包括有形的和无形的)促进其运行和交易。经济发展阶段并非仅有“穷”与“富”两种极端分化的情况,而是一条从低收入的农业经济一直到高收入的后工业经济的连续谱,经济发展的每一水平都是这条连续谱上的一点。因此,发展中国家产业升级和基础设施改善的目标并非简单复制发达国家的现状。在经济发展的每一个水平上,市场都是资源得以有效配置的基本机制。然而,作为一个动态的过程,经济发展必然伴随着以产业升级以及“硬件”和“软件”(有形的无形的)基础设施的相应改善为主要内容的结构调整。这种升级和改善需要一个内在的协调机制,对企业的交易成本和资本投资回报具有很大的外部性。这样,在市场起核心作用之外,政府需要在结构调整过程中发挥积极作用。硬件的基础设施包括高速公路、港口、机场、电信系统和其他公共设施,软件的基础设施包括制度、条例、社会资本、价值体系以及其他社会和经济安排,即制度存在的环境。

当前,我国的农业产业发展正面临着“升级换代”的关键时刻,要素禀赋由劳动密集型向资本密集型转变。但同时,农业生产活动面临着资源环境的约束。因此,政府需要对硬的基础设施(交通、水利灌溉等)和软的基础设施(制度环境、法律法规等)进行新的投资,使之与新的要素禀赋结构相适应。

农业基础设施作为基础设施的一个子类,其内涵是基础设施更为细化的表现。基于已有的研究观点<sup>①</sup>,本文中的基础设施包括三个方面:一是硬件基础设施及服务,如农村交通运输设施、

① Greenwald<sup>[6]</sup>最早对基础设施进行了系统的阐述,认为基础设施是能够直接或者间接地提高产出水平和经济效率的要素,包括交通运输、能源、教育、卫生、通讯等方面的设施以及有序政府治理结构。艾伯特·赫希曼<sup>[7]</sup>在此基础上认为,基础设施是社会间接资本的一部分,狭义的基础设施包含公路、港口、发电、水力发电等项目,广义的基础设施包含法律、教育、公共卫生、交通、通讯、农村灌溉、排水等公共服务。Theodore Schulze 和 Gary Becker<sup>[8]</sup>则认为,基础设施有两方面,一是核心基础设施,其目的是使物质资本与土地的生产力提升,二是人文基础设施,其目的在于提升劳动力的生产力。世界银行在 1994 年的发展报告中将基础设施定义为包含三种经济基础的设施:公共设施(电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理、管道煤气)、公共工程(公路、大坝、灌溉及排水用的渠道工程)和其他交通部门(城市和城市间铁路、城市交通、港口和水路、机场)以及以科教文卫、医疗保健为主的社会基础设施。这一概念此后也被学术界广泛采纳。石爱虎<sup>[9]</sup>认为农业基础设施是指在农业生产过程中必须投入的物质和社会条件的总和,包括农田基础设施、城乡运输设施、农业生产服务体系和农业信息服务体系四个方面。陈文科、林后春<sup>[10]</sup>认为,除了从事农业再生产所必需的物质条件外,农业基础设施还应包含农业教育、农业推广、农业科研等方面的社会条件。章磷、姜丽<sup>[11]</sup>指出,农业基础设施应分为基本基础设施和技术基础设施两大类。其中,基本基础设施包括水利设施、发电设施、农用工业(化肥、农药等)和农用机械,技术基础设施包括农业信息、互联网线路、信息员队伍建设。

农田水利灌溉设施、农业能源供给设施、农业仓储设施和农业产前、产中、产后的各种社会化服务;二是制度环境,即乡村的文化价值观念、农业法律法规,其他社会经济安排等;三是农业系统的制度安排,如农业经营制度、农村金融制度、农业保险制度等。

基础设施建设作为公共投资对于弥补私人投资不足,拉动经济增长具有重要意义。基础设施建设对经济发展的拉动作用主要体现在增加技术性资本投入以提高生产率、刺激私人投资、挤出效应、影响健康和教育水平。世界银行<sup>[12]</sup>的研究报告指出,基础设施能力与经济产出具有同步增长的趋势,基础设施存量增长 1%,GDP 也会相应增长 1%。生产性基础设施能够减少交易成本,增加进入市场和延伸产业链的机会,提高国家竞争力<sup>[13]</sup>。基础设施对于促进农业经济增长已经成为学界共识。交通设施和通讯设施的建设不足是限制农村地区农产品市场发展的关键因素。20 世纪 60 年代的“绿色革命”后,基础设施与农业技术相结合,对提高农业产出具有重要意义。20 世纪 80 年代中期以后,铁路和公路的发展促进了农产品流通,为中国农产品的市场化奠定了基础。

国际实践经验表明,基础设施建设在农业产业升级、结构调整方面发挥了重要作用。1970 年开始的韩国“新村运动”首先通过政府对农村进行基础设施建设和升级,包括改善屋顶、安装自来水、改造排污系统、设置公共电话、扩张农村电网和通讯网,改善农村的居住环境。其次,通过政府组织修建桥梁、公路、农田水利,全面提升农业生产环境。同时,政府也提供了技能培训、技术推广等软的基础设施,使得韩国走上了农业现代化和农村城市化的道路<sup>[14]</sup>。今村奈良臣<sup>[15]</sup>提出“六次产业”的概念,推进了日本一二三产业的融合发展。以基层政府为主导,通过投资农产品加工、流通设施,建立了农产品“前店后厂”“地产地销”的模式,延伸了农产品价值链,使日本农业实现了产业升级。我国自 2013 年来提出“一带一路”发展战略,通过主导沿线地区公共基础设施的投资,形成了区域间公共产品供给新格局。2016 年,我国农业补贴的方向发生了转变,通过由直补变为向农业基础设施、农业科技研发与推广、农技人员培训转变,实现了在 WTO 规则下由“黄箱政策”向“绿箱政策”的过渡。

### 三、我国农业基础设施投资结构调整的背景

我国农村社会、经济在过去的三十年中发生了深刻的变革,一方面城镇化进程的加快加速了乡村社会的瓦解,乡村治理结构混乱,文化价值及社会资本缺失严重,乡村的制度文化环境分崩离析;另一方面,城镇化提高了非农工资水平,影响了农业生产的机会成本,大量劳动力流向非农部门,导致农业生产成本逐年攀升。同时,由于国内生产经营尚未形成规模化,我国大宗农产品缺乏国际竞争力,部分农产品甚至出现“地板”高于“天花板”的价格倒挂现象。在此背景下,通过以政府为主导对农业基础设施进行投资,降低农户生产成本,建立农户与市场的有效联系,增强我国农产品的比较优势和国际竞争力具有迫切的现实意义。

#### (一)农村社会经济发生深刻的变革

##### 1. 农村社会解体加剧

城镇化是当前中国发展的一大重点战略,我国城镇化的发展速度惊人,但是也存在一定的问题,一味追求城镇化人口及城镇数量的增加而忽略了其内涵的发展。目前我国仍有 2.3 亿农民,农村作为一个巨大的生产、生活生态系统,包含了“生态方面、行业方面和社会文化方面的意义”。农村作为整个社会的“稳定器”,是人文传统、伦理道德传播的有效场所。然而,随着中国现代社会的转型,农村的社会环境也正在经历巨大的变迁。在现实的发展过程中,“以城带乡”的统筹发展战略使得对农村的文化基础设施投资不足。在政绩的驱动下出现了形式主义、“面子工程”等问题。城乡差距大致使农村人才流失、基础设施薄弱,农村基层权利缺失引发了公信



力和乡村治理危机<sup>[16]</sup>。农民文化需求不明确,传统的基层社会关系结构逐步瓦解,农村社区文化认同日益弱化,农村公共文化在中国社会急剧转型的背景下逐渐步入类型分化、分途发展的道路<sup>[17]</sup>。曾经作为农业生产、生活共同体的村庄逐渐走向解体,村庄内以“地缘”和“熟人社会”为基础形成的信任机制以及文化基础逐渐消亡,难以为合作社等新型农业组织提供合适的生存土壤。

## 2. 农业生产结构改变

城镇化建设的过程中吸收了大量农村剩余劳动力,青壮年劳动力的外流使得农村“空心化”现象日益普遍,农业生产有向“老龄化”发展的趋势,且缺乏有效的人力资本投入。舒尔茨<sup>[18]</sup>提出,促进农业生产发展的重要因素不是自然资源、劳动或资本存量的增加,而是人力资本存量。农村优质劳动力的转移使得农村留守群体变成了以老人、妇孺为主的弱势群体,“农民荒”问题逐渐凸显<sup>[19]</sup>。劳动力机会成本和收入水平是决定农业种植结构的重要因素。在城镇化进程中,随着农业劳动力的转移,劳动力机会成本不断上升,农民选择增加机械化程度较高的粮食作物种植比例,劳动密集型农业种植面积减少,土地密集型农产品种植增加<sup>[20]</sup>。城镇化导致的非农工资上涨也加剧了农业生产的人工费用和土地成本的上升,使得我国的农产品价格普遍高于国际市场价格,缺乏竞争优势。农产品基础设施建设,尤其是水利灌溉、道路等设施可以有效降低农业生产成本,改变农业生产结构<sup>[21]</sup>。

## 3. 消费者需求结构改变

城镇化的过程中非农经济的发展带来了居民收入的快速增加,食品消费结构的变化将导致农业生产结构的转型,带来“隐形的革命”<sup>[22]</sup>。居民人均可支配收入的增加使得各类农产品的消费均有所增长。同时,粮食消费量增加的幅度小于收入的增长幅度,人们对于选择膳食营养平衡重要性的需求日益提高,越来越重视营养的均衡<sup>[23]</sup>。此外,消费者对有机农产品、绿色农产品等高质量农产品的消费需求日益增加,这对农业基础设施的建设提出了新的挑战和要求。当前,我国农产品市场分级包装水平较低,仓储运输设施以及相应的技术较为落后,能够进入冷链系统的生鲜农产品比例不高,导致生鲜产品腐烂变质损失较大。农产品的零售市场中,绝大多数依然是简陋的大棚式市场,缺少检测、储存设施,水电系统、场地、污染处理系统等基础性硬件设施落后<sup>[24]</sup>。农产品基础设施尤其是流通设施和仓储设施的不足制约着消费者对高品质农产品的消费需求。

## (二) 国际农产品市场竞争加剧

随着中国加入 WTO 和农业国际化进程的加快,中国的农产品面临着前所未有的压力和挑战。小规模分散经营的传统农业与国外大规模现代化农业难以竞争的局面在短期内不会得到根本改变,贸易逆差成为常态。近年来,中国农业国际竞争力有下降的趋势,国际市场份额低于美国、法国、澳大利亚。资源密集型农产品不再具有核心竞争力。2015 年大豆进口 8169 万吨,大豆自给率下降至 15% 以下。农产品生产成本持续攀升,2006 年以来粮棉油生产成本年均增长 10% 以上,导致我国农业原有的低生产成本优势在“十二五”时期发生逆转。2014 年,稻谷、小麦、玉米、棉花、大豆每吨生产成本比美国分别高出 39%、14.8%、112%、35.6% 和 103.3%。入世以后,中国农产品的整体竞争力进一步下降,劳动密集型农产品处于竞争优势、土地密集型农产品处于劣势<sup>[25-26]</sup>。随着城镇化的进一步推进,我国农产品成本持续攀升,由种子、化肥、农药等物质成本向人力、土地成本转变,生产成本的刚性上升以及现行的关税政策致使我国农产品出现国内外价格“倒挂”。在加入 WTO 之初,对一些重要农产品承诺进口关税的配额,这为我国农业在入世之后保持稳定发展提供了重要保障。但随着国内农产品价格不断上涨并突破国际市场农产品价格,配额以外的高关税壁垒就可能被逐步打破,一旦国内农产品价格突破高关税的“天花板”,国际农产品将更大规模地进入国内市场。世界银行的相关测算指出,2013 年

我国农业劳动力人均增加值仅为世界平均水平的64%,但农产品进口的平均关税只有15.2%,世界农产品平均关税水平为62%。

#### 四、当前我国农业基础设施供给存在的主要问题

新世纪以来,我国快速的经济增长为农业基础设施建设打下了坚实的基础。2007—2014年,农业支出占国家财政支出的比重从6.84%上升到9.23%。2006年,国家发改委文件提出要真抓好农村基础设施建设规划工作,加大农村基础设施建设投入。2007年开始,国家每年投入超过50亿元对病险水库进行加固。2011年,中央一号文件重点突出加快农村水利改革发展,全面解决农村饮水问题,强化农田水利基础设施,推广现代节水灌溉技术,提高农业生产力。“十一五”期间,我国累计投资1053亿元,解决了2.1亿农村人口的饮水安全问题,全国农村公路通车里程达到378.48万公里,99.97%的乡镇和建制村通了水泥路。经过多次农村电网改造和新农村电气化建设,农民基本生产生活用电问题得到解决。全国适宜地区县级沼气技术服务覆盖率达到70%以上。农村基础设施的不断完善使农业生产条件得到了改善,农业生态环境逐步改进,农田有效灌溉面积增加,抵御旱涝等自然灾害的能力增强,提高了农业生产效率,降低了生产成本,为农业生产、流通、消费及贸易创造了良好的条件,促进了农民生产、生活水平的提高。尽管我国农业基础设施建设发展水平较快,但当前还面临着许多问题。

##### (一) 农业基础设施供需不均衡

由于我国长期以来的二元经济结构和户籍制度,公共品提供也呈现出二元分割的局面。近年来,虽然国家从政策及资金上一直加大了对农业基础设施的投资,特别是公路和水利设施建设,但还是远远未能满足农业农村的发展需要。从供给面来看,农业基础设施的供给结构不合理。财政投资主要集中在全社会普遍受益的大型水利基础设施和林业生态建设,而对于小型基础设施,特别是现代新型农业基础设施的建设投资比重过小。据统计,财政资金中支农资金60%用于江河的治理和气象事业的发展,直接用于农业生产性支出仅占40%,其中用于小型农田水利建设的资金微乎其微。现有对农业生产基础设施的投资还局限于传统农业基础设施,新型农业基础设施项目难以获得财政的支持,部分新型基础设施投资并未进入财政支持范围,因为很难获得财政资金,建设速度缓慢<sup>[27]</sup>。此外,农业基础设施供给在区域上差距也较大。在我国东部沿海地区和大型城镇郊区,城乡一体化程度较高,基础设施建设基本实现了一体化。而在西部边远地区,农业基础设施仍然非常落后,水利水电设施基础薄弱,交通道路状况不良。从农业基础设施的需求来看,农民对道路设施、农村饮水设施、农业灌溉设施有更强的偏好,这些基础设施直接改善了农民的生活条件,能有效降低农业生产成本。

##### (二) 农业基础设施建设投资供给主体单一

目前,我国农业基础设施市场化程度相对较低,其建设资金来源单一,财政资金是主要的资金来源,难以形成有效的机制来调动农户及其他社会主体积极参与其中。投资方式单一、筹资渠道狭窄,也在一定程度上影响了农业基础设施的供给效率。中央财政主要通过财政支出直接投资农业基础设施建设,国家参与控股、资本金担保投入等方式没有有效地得到发挥和利用,影响了社会资本的进入。同时,由于财政激励机制不完善,存在对社会资金的排挤效应,2005—2010年期间,我国水利设施的建设中,政府投资比例一直在80%以上且有升高的趋势。税收优惠政策不科学也导致了社会投资和金融信贷无法参与其中。从税收优惠手段来看,农业基础设施建设中大多采用减免税政策,而较少采用投资抵免、再投资退税、加速折旧等措施,不利于个人和企业的投资。从税收优惠对象上来看,农村信用社等农村金融机构没有享受到相应的税收优惠,不利于调动商业银行和农业金融机构开展农贷业务的积极性<sup>[28]</sup>。除此之外,农业本身投

资风险大、回报率低等特点也使得资本因其趋利性而不愿将资金投入农业基础设施当中。当前的农业基础设施建设中虽然也有民间资本,但比例较小。

### (三) 农业基础设施供给管理亟待加强

参与农业基础设施管理的部门众多,难以进行统筹协调。从中央政府来看涉及到发改委、财政部、水利部、农业部、林业局、国土资源部等十多个部门,这种多头分配管理的格局同时也影响了地方各级政府。各级部门责任难以厘清,投资过程中缺乏综合协调,政出多门,职能交叉重叠。同时,由于农业基础设施管理体制不配套,管护机制不完善,一部分基础设施建成以后由于管护措施不到位、管护责任人缺位、管护资金无法落实等原因难以发挥应有的作用,出现了“重建轻管”“有人建、无人管”等问题。这种问题在农田水利设施上尤为突出,由于供水、排水、治污环节实行分治,难以建立有效的规范管理措施,使得重建轻管问题长期存在,基础设施难以充分发挥作用,影响了农田水利设施的有效配置。此外,由于我国的财政支农资金管理体制尚未完善,农业基础设施投资决策、管理问题一直未能得到有效解决。多头决策的管理模式使得资金浪费和资金利用效率低下问题突出。由于预算不完整、监督手段不足、资金到位率低,致使总体上农村公共资源使用过程缺乏有效监督,资金使用成本高,使用效率低下。审计署2011年对辽宁、安徽、河南等九省的农业基础设施项目资金使用情况的审计结果表明,资金使用存在违规招标、地方配套不到位、资金安排协调匹配性不强等问题。<sup>①</sup>

## 五、通过基础设施建设推动农业供给侧结构改革的着力点

### (一) 整合乡村社会基础

中国乡村社会结构和社会阶层不断发生变化,开启了现代乡村的建设历程,乡村文化也随之发生了历史性、深层次的变迁和转型。农民的价值观念和信仰体系,乡村文化的表现形式、机构设置、载体都发生了巨大变化。农民对乡村文化的认同感日益疏离,村民的个体价值取向日益复杂多变,传统乡村道德呈现出碎片化和边缘化的状态。尤其是近年来,由于社会流动速度加快,个人流动的范围超出了生活的村庄,个人的社会关系网络不断扩大,选择性的出现大大降低了失信的成本,社会流动的加快也使个人可以避开村庄舆论的压力,传统的制度、规范在防止机会主义行为上显得约束力不足,因此整个农村社会的信任度降低。信任是发展农村合作组织的重要前提,因此重建乡村文化环境具有重要意义。制度信任的出现降低了人们交往的不确定性,对另一方的信任建立在以制度为保障的前提下,如果失信,将会受到惩罚。制度为人们之间的合作创造了条件,当有人违反时将会付出一定的代价。正式制度这种隐含的规范意义使得其对于制度内的所有人具有相同的合理性。

### (二) 建立农业基础设施建设多元投入机制

当前,农业经营生产出现了家庭农场、农业大户、农业生产企业等新型农业经营主体,对农业的基础设施尤其是社会化服务提出了新的要求。因此,建立政府购买农业公益性服务机制、改善服务的供给结构和质量对于助力农业供给侧结构性改革具有重要意义。农业部为此提出,“按照县域试点、省级统筹、行业指导、稳步推进的思路,选择部分具备条件的地区,针对公益性较强、覆盖面广、农民亟需、收益相对较低的农业生产性服务关键领域和关键环节,以统防统治、农机作业、粮食烘干、集中育秧、统一供种、动物防疫、畜禽粪便及废弃物处理等普惠性服务为重点,围绕购买服务内容、承接服务主体资质、购买服务程序、服务绩效评价和监督管理机制等,引入市场机制,开展试点试验,创新农业公益性服务供给机制和实现方式,着力构建多层次、多形

<sup>①</sup> 参见审计署33号公告《388个农业基础设施项目审计》,2011年。



式、多元化的服务供给体系,提升社会化服务的整体水平和效率。”<sup>[29]</sup>在深入总结第一批试点经验的基础上,启动实施第二批试点,完善工作机制,加强指导服务,进一步探索实践,为推动在全国面上实施政府购买农业公益性服务积累经验。

### (三)完善农村合作制度

中国的农村金融体系虽已形成了政策性金融、合作性金融、商业金融及新型金融机构共同组成的格局,在一定程度上扶持了农民专业合作社的发展。但现实情况是政策性金融支持有限,商业性金融趋利经营明显,而合作金融实力较弱,还难以成为支撑合作社金融的主体。因此,中国的政策性和商业性农村金融机构应该积极承担支农重任,实施对合作社的政策倾斜。增加对农民专业合作社的放款比例,形成多家金融机构共同支持的格局,以此来增加对农民专业合作社的资金供给。一方面,建立以政策性银行为主体,以农村商业银行、信用社、农业银行为依托,以小额信贷为补充的正规金融体系;另一方面,应发挥专业合作社的优势,鼓励具有经济实力的农民专业合作社自办或者采用联社共同兴办资金互助合作社的形式,为合作社实行内部输血。为此,政府部门应为合作金融改善政策环境、加大资金扶持等保障制度建设,同时加强中国人民银行的监管职能,进行风险防范。此外,还要加强为农民专业合作社服务的金融制度建设。韩长赋<sup>[30]</sup>提出要不断推动农业金融保险创新,确保农业信贷担保“姓农为农”。2016年,国家继续支持农民合作社和供销合作社发展农村合作金融,进一步扩大在农民合作社内部开展信用合作试点的范围,不断丰富农村地区金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则,在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下,以具备条件的农民合作社为依托,稳妥开展农民合作社内部资金互助试点,引导其向“生产经营合作+信用合作”的延伸。进一步完善对新型农村合作金融组织的管理监督机制。金融监管部门负责制定农村信用合作组织业务经营规则和监管规则,地方政府切实承担监管职责和风险处置责任。

### (四)重建乡村金融制度

农民合作社作为新型农业生产经营主体,集生产主体和服务主体为一体,融合了普通农户和新型经营主体的特点,具有联系农民、服务自我的独特功能。在农业供给侧结构性改革中,农民合作社既能够根据市场需求作出反应,也能充分发挥传递市场信息、统一组织生产的作用,把分散的农户组织起来,按照市场需求生产优质产品,同时降低了农户的生产成本,有效弥补了分散农户经营能力的不足。新型合作社要在不改变土地所有制形式和权属关系的前提下,以土地经营权入股,对土地进行集中管理,发挥其从农业基础设施到产品质量控制的比较优势。适度规模化经营的农民专业合作社在品种选择、耕作方式、产品质量控制方面具有先天优势,也为农产品品牌化发展提供了品质控制和数量保证。合作社要在农业供给侧结构性改革中大显身手,在产业链的基础上大力发展合作社的联合社,以改善供给结构、提升农产品品质、促进三产融合<sup>[2]</sup>。

### 参考文献:

- [1]程国强.农业供给侧改革的问题与思路[J].中国棉麻产业经济研究,2016(4):10-13.
- [2]孔祥智.农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议[J].改革,2016(2):104-115.
- [3]陈锡文.农业供给侧结构性改革的几个重大问题[N].中国经济时报(2016-07-05).[http://www.p5w.net/news/xwpl/201607/t20160715\\_1519102.htm](http://www.p5w.net/news/xwpl/201607/t20160715_1519102.htm).
- [4]韦森.探寻人类社会经济增长的内在机理与未来道路——评林毅夫教授的新结构经济学理论框架[J].经济学(季刊),2013,12(3):1051-1074.
- [5]林毅夫.新结构经济学——反思经济发展与政策的理论框架[M].苏剑,译.北京:北京大学出版社,2014.
- [6]Greenwald D. *Encyclopedia of Economics* [M]. New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1982.
- [7]艾伯特 赫希曼.经济发展战略[M].北京:经济科技出版社,1991.

- [8] 邓淑莲.中国基础设施的公共政策[M].上海:上海财经大学出版社,2003.
- [9] 石爱虎.国外农业基础设施建设的经验与启示[J].中国软科学,1997(6):106-108.
- [10] 陈文科,林后春.农业基础设施与可持续发展[J].中国农村观察,2000(1):9-21.
- [11] 章磷,姜丽.黑龙江省农业基础设施竞争力研究[J].农场经济管理,2004(4):23-24.
- [12] World Bank. World Development Report 1994: Infrastructure for Development[R].New York: Oxford University Press,1994.
- [13] 亚洲开发银行研究院.亚洲基础设施建设[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [14] 徐洁,韩莉.加大农村公共产品供给 促进二元经济结构转化——韩国新村运动对我国农村经济发展的启示[J].北京联合大学学报,2003,17(2):44-48.
- [15] 姜长云.日本的“六次产业化”与我国推进农村一二三产业融合发展[J].农业经济与管理,2015(3):5-10.
- [16] 卢婷婷,翟坤周.城乡二元结构下的农村文化建设:现实逻辑与动力机制[J].新疆社会科学,2012(5):105-112.
- [17] 陈波,耿达.城镇化加速期我国农村文化建设:空心化、格式化与动力机制——来自27省(市、区)147个行政村的调查[J].中国软科学,2014(7):77-91.
- [18] 西奥多 W 舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,2006.
- [19] 杨曙辉,宋天庆,陈怀军,欧阳作富.工业化与城镇化对农业现代化建设的影响[J].中国人口·资源与环境,2012,22(5):398-403.
- [20] 蔡昉,王德文,都阳.中国农村改革与变迁:30年历程和经验分析[M].上海:格致出版社,2008.
- [21] 董晓霞,黄季焜,Scott Rozelle,王红林.地理区位、交通基础设施与种植业结构调整研究[J].管理世界,2006(9):59-63.
- [22] 黄宗智.中国的隐性农业革命[M].北京:法律出版社,2010.
- [23] 王静怡,陈珏颖,刘合光.城镇化对中国农产品消费结构的影响[J].农业展望,2014(2):64-70.
- [24] 张贵友.农产品流通基础设施对农业生产影响的机理[J].中国农学通报,2008,24(11):530-532.
- [25] 李岳云,吴滢滢,赵明.入世5周年对我国农产品贸易的回顾及国际竞争力变化的研究[J].国际贸易问题,2007(8):67-72.
- [26] 谢汶莉,李强.中国与 TPP 核心国农产品国际竞争力的比较[J].国际贸易问题,2015(7):35-42.
- [27] 许静波.我国农业基础设施建设的现状问题及对策[J].东北农业大学学报:社会科学版,2011,9(2):9-13.
- [28] 何平均,李明贤.制度变迁视角下农业基础设施有效供给研究[J].商业研究,2012(3):188-192.
- [29] 中华人民共和国农业部产业政策与法规司.2016年国家落实发展新理念加快农业现代化 促进农民持续增收政策措施[N/OL].农业部网站. [http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zcfg/qnhnzc/201603/t20160330\\_5076285.htm](http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zcfg/qnhnzc/201603/t20160330_5076285.htm).
- [30] 韩长赋.农业部韩长赋在全国农业工作会议上的讲话[N/OL]. <http://www.btagri.gov.cn/Article/Disp.asp?id=14390>.

(责任编辑:宋雪飞)