

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字113期

2002年6月16日

理顺我国西部地区农产品流通渠道的政策建议^[1]

清华大学经济管理学院 徐瑜青 张云静

随着我国农业市场化进程的加快,农产品“买难”和“卖难”交替出现,特别是在近年来农业连年丰收,市场供应充裕,改变了农产品短缺状况,农产品买方市场初步形成的情况下,西部地区农产品流通不畅的问题日益突出,严重制约了西部地区生产的稳定发展,也直接影响着农业的市场化和现代化进程。导致西部地区农产品流通不畅的原因主要有以下几个:(1)农村合作经济组织还处在刚刚起步的阶段,不能有效地将分散的农户集中起来,实现与大市场的对接;(2)西部地区农产品加工业落后,技术水平低,龙头企业实力不强,带领农民实现农业产业化经营的能力弱;(3)农业基础设施建设投入不足,农产品批发市场功能不健全;(4)与农产品流通相配套的法律法规体系不完善等。

加快西部地区农业和农村经济发展是我国西部大开发战略的一项主要任务。而农产品流通不畅已经成为制约我国西部地区农村经济发展和农民收入提高的重要原因。而且西部地区的省、市、区“老、少、边、穷、山”区多,与东部地区相比,农业基础相对薄弱。在我国目前计划经济体制向市场经济体制转轨的时期,为了理顺西部地区的农产品流通渠道,必须依靠强有力的政府宏观调控政策。政府的宏观调控主要是通过财政、信贷、法律、行政等几种手段实现的。本文就试图从这四个方面对如何理顺西部地区的农产品流通提出政策建议。

一、财政手段

财政手段是一种由政府直接掌握,灵敏高效的调控手段。财政政策手段主要包括农业税收和农业财政支出两个方面。

(一) 税收。税收政策主要通过税目的增减、税率的变动、税收的附加、加成、减免加以实施。为了搞活我国的农产品流通,政府在流通的各个环节都可以通过税收政策实现宏观调控的目的。

为了加快西部地区的农业产业化经营,可以对各类农业产业化的龙头企业实行减免税的优惠政策,可以让进入农业领域的工商企业享受比一般工商企业更为优惠的税收政策,对与农户有较为紧密的联系、从事农产品初级加工的企业可实行增值税低税率或先征后退的办法,促进农产品加工业的发展;为了解决西部农产品加工业资金短缺的问题,吸引海外资金,可以对外商投资兴办的农产品加工企业实行优惠的税收政策;为了鼓励农产品加工企业积极引进外国的先进技术,提高西部的农产品加工水平,可以采取允许企业将引进高新技术的投资在计算所得税之前抵扣的优惠政策;对与农业产业化经营相关的金融业务减免税。

为了鼓励西部农村合作经济组织的发展,政府可以采取对农村合作经济组织实行减免税的政策,对农村合作经济组织兴办的各类企业免征企业所得税的优惠措施。

为了鼓励无污染、无危害的绿色产品在西部的发展,可以对这类企业在税收上给予一定的优惠,促进无公害食品、绿色食品生产基地、加工企业和批发市场的发展;为了发展优质高产高效农业,鼓励科研院所、大中专院校、企业和农业技术人员促进农业先进技术的推广,可以对技术开发所得免征所得税,对各类机构提供的技术服务所得免税等。

(二) 财政直接投资。为搞活农产品流通,我国目前的财政直接投资重点应该放在如下几个方面:

1、建立健全西部地区农产品储备体系及与之相适应的风险基金和吞吐调节制度。通过对政府专项储备农产品的吞进与吐出,调节农产品的供求,稳定市场价格,这是国家对农产品流通活动进行宏观调控的有效手段之一。而这一手段的有效实施必须依靠政府财政的直接投资。因而我国财政直接投资对西部地区农产品流通进行宏观调控的一个重要手段就是,以财政出资为主,加强仓储设施建设,建立风险储备制度,包括中央储备和地方储备,设立风险基金,为农产品的吞吐调节创造良好的条件,真正发挥有效的调控作用。

2、加强西部地区农业科技基础设施建设,促进农业科技进步。以财政出资为主,重点加强农业部重点实验室的改造和建设,加快国家重大科学工程和育种中心、分中心的建设;发展优质高产高效技术,农产品精深加工及综合利用技术,农产品贮藏、保鲜、包装技术,以节水灌溉为重点的降耗增效技术,以生物技术为重点的生态环境建设技术;同时以现有乡镇技术推广机构为基础,有计划、有重点地创办一批农业科技示范场,使之成为农业新技术试验示范基地、优良种苗繁育基地、实用技术培训基地。

3、加大对西部地区农产品流通基础设施的投入。一方面是要加大对西部农产品批发市场基础设施建设的投

入,包括农产品加工、储藏、保鲜、运输、分级检验等流通基础设施建设。另一方面就是要加大投入建立一个高效、准确的农产品经济信息系统。立足为西部地区农业和农村经济发展、农业结构战略性调整和农民增收提供及时、准确的信息服务,加快建立以农业部门为主体,覆盖整个西部地区乃至全国各省、市、县,并延伸到绝大多数乡镇、农业产业化龙头企业、农产品批发市场、中介组织、经营大户的农业综合信息网络,进一步扩大和完善农产品市场信息系统,基本形成手段先进、制度规范、队伍健全、集信息采集、分析、预测、发布于一体,及时、准确、系统、权威的农村经济信息体系,力争使西部地区农村市场信息服务相对滞后的状况得到根本性改变。

二、金融手段

农业金融政策是国家利用货币、利率、信贷等金融手段对农业经济活动进行调节与控制的规则,主要包括农业金融体系方面的政策措施、利率优惠政策措施及优惠利率条件下信贷规模与信贷结构方面的政策措施。

(一) 农业金融体系方面的政策措施。在市场经济体制下,由于农业的高风险性和低盈利性,很难吸引商业性信贷资金流向农业部门,且农业部门存在严重的资金外流现象。从西方发达国家保护农业的成功经验看,解决问题的办法,一是政府建立农业信贷机构,二是大力扶持农业信贷合作社。因此,要解决我国西部地区农产品流通中的资金问题,一要扩大农业发展银行的信贷规模,依靠农业发展银行,筹集和提供国家专项储备资金,包括专储收购资金、仓储设施建设资金、储备体系运行费用,筹集与提供资金,支持农产品的最低保护价收购工作;二要通过制定法律、政策,大力支持农村合作金融的发展,使农村信贷合作社成为西部农业金融的主导,并对当前唯一的合作金融组织农村信用社进行改革,使其真正具有合作金融的性质。

(二) 利率优惠政策。运用利率及贷款条件等金融杠杆,调节资金在流通各环节、各方面的分配,可以优化我国的农产品流通。政府农业利率优惠政策的主要内容有低利贴息、提供担保和豁免债务等。

比如:对在农业产业化经营中与农民建立紧密联系,带动农民一起发展的龙头企业,可以给予利率上的优惠;为促进农产品加工业的发展,对这类企业也可以实行信贷优惠;为促进绿色食品产业的发展,对此类产品的生产、加工、销售企业给予信贷优惠。为了给西部农村合作经济组织的发展营造良好的外部环境,在信贷方面,政府可以通过贴息、担保等方式鼓励各行各业,尤其是鼓励农业产前、产后企业直接和农村合作经济组织签订信贷合同,以贷款、补贴等方式把资本投向农业。

(三) 农业信贷规模与信贷结构方面的措施。农业信贷规模政策的基本内容包括扩张性政策、紧缩性政策和稳定性政策。采用何种形式的农业信贷政策,不仅取决于农业本身发展状况和国家的产业政策,而且取决于整个国民经济的形势和国家信贷规模和信贷结构的总政策。农业信贷结构政策是国家为了保证农业信贷资金在农业生产各部门和各种生产之间实现合理配置而制定的原则。

农业现代化和农业商品化的发展都需要投入大量的资金,所以从长远看,我国农业信贷规模政策应当选择扩张性政策,对西部地区农产品流通环节的信贷规模也应该相应加大。在信贷结构上应该对西部地区农产品流通基础设施建设、农产品加工业、绿色产品和优产优质高效农产品的流通方面倾斜。

三、法律手段

法律手段就是通过市场法律、法规和制度的完善理顺我国的农产品流通。市场经济的重要特征就是法制经济,在流通领域,法律手段的作用目标是保护经济主体的合法产权和合法利益,创造和保护公平竞争的市场环境。我国的法律体系还很不完善,为了理顺我国以及西部地区的农产品流通渠道,还需要制订一系列的法律规范,这是一个循序渐进的过程。

比如,为了促进农村合作经济组织的发展,要制定类似《农协法》这样的农村合作经济组织规章制度,规范其运行行为,保障其合法权益;为了完善农产品市场体系建设,制定一系列的批发市场和期货市场法律法规,指导批发市场和期货市场的运作和管理,做到有法可依;为了规范政府的调控行为,制定《农业保护法》、《农产品储备法》等;为了规范农产品的国际贸易,制定《农产品进出口法》、《反倾销法》等法律;为了鼓励和规范绿色农业和绿色食品工业的发展,建立绿色产品法律法规。

值得强调的一点是,加入世界贸易组织之前,关税,数量限制等是影响我国农产品出口的主要壁垒,而现在,严格的技术标准,复杂的质量认证,以及名目繁多的在包装、标志和卫生及环保等方面的要求构成了新的技术壁垒,称为“绿色壁垒”。这些“绿色壁垒”对我国农产品出口的影响正日益显露出来。因此,在污染相对较轻的西部地区大力发展绿色农业、绿色食品加工业,建立农产品质量标准体系,制定农产品品种、生产、加工、质量安全、包装、贮运方面的国家标准和行业标准,完善农产品质量认证体系,加强农产品质量认证工作,加快制定农产品质量安全方面的法律法规,已经成为西部地区目前迫切需要解决的一个问题。

四、行政手段

鉴于我国西部地区目前市场体系尚不健全,市场机制尚不完善、法律体系尚不完整,国家的调控实力弱,方法不够完善,加之市场自律组织尚未发育成熟,因而仍然要依靠行政的力量来规范市场运行。行政手段是指国家行政机构,采取强制性的命令、指示、规定和下达指令性的任务等行政方式来调节和管理经济活动。行政权威的强制力,按照下级服从上级的组织原则,直接肯定或否定、支持或制约经济活动,指挥和控制经济运行。

当前行政手段应该做到:(1)有法可依,照章行事,如严格遵守《行政诉讼法》。应当以说明、教育、引导为主,再辅以必要的强制手段。(2)行政手段的使用不能伤害市场机制的发育,而且要积极促进市场发育,

配合法律手段，维护公平竞争。(3) 应避免以罚代法，如对一些违法乱纪，严重扰乱市场的经营者，触犯法律的，一定要绳之以法，不能以工商处罚或其他行政处罚代替；对应该停止经营的，一定要吊销执照，清除出市，而不能以培植税源、培育罚款源为由，允许其继续经营。(4) 应采取有效措施，防止和打击地区封锁、行业垄断和部门割据，如设关卡、搞禁运，姑息、纵容本地区、本行业、本部门的违法乱纪行为，为西部地区农产品流通的顺畅创造良好的外部环境，维护流通秩序。

在对西部地区农产品流通的宏观调控手段上，应以经济手段为主，法律手段应逐步加强和完善，行政手段应逐步减少并不断规范。经济手段主要是保护价收购、敞开或限量收购，在中央批发市场吞吐、进出口调节、财政支持与扼制、税收支持与扼制，直接进入市场参与经营、投资建立农产品基地，壮大搞活蓄水池——储备体系，建立健全风险基金等。鉴于西部市场机制不健全、不灵活的现状，单靠经济手段尚不能有力、有效的调控农产品流通体系，还必须配合必要的行政手段。目前，行政手段还是一种重要的调控手段，尤其在某些短缺或关系国计民生的产品（如粮食）及事关全局的经营环节（如批发、收购环节）还有必要使用行政管制手段。但是随着我国的法制建设的不断完善，对西部地区农产品流通的调控应该从行政手段逐步过渡到法制手段。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695
邮 编：100084

[返回](#)

^[1] 本文是清华大学3E研究院中日国际合作项目《中国内陆地区振兴政策研究》中“西部开发中农村问题研究”课题的一部分。