

# 财政支农资金股权投资改革的效果、问题与建议

## ——以供销合作社“新网工程”专项资金改革为例

崔红志<sup>1</sup>, 王 军<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2. 北京商业管理干部学院, 北京 100028)

**摘要:** 财政资金探索实行股权投资, 是新形势下政府创新财政资金投入方式、进一步提高财政资金使用效率的有意义的尝试。供销合作社“新网工程”专项资金股权投资模式, 具有提高财政资金的产业引领和放大作用、提升供销合作社的为农服务能力、促进不同层级供销合作社企业之间的产权联结等方面的正向积极作用, 但也存在着资金规模小和到账慢、投资范围受限、资产评估办法不完善等方面的问题。今后的改革中, 有必要将“新网工程”专项资金股权投资改革作为一项长期的政策从制度层面稳定下来, 并不断完善相关的政策和制度, 以便形成长效机制。

**关键词:** “新网工程”; 财政资金股权投资; 财政专项资金管理; 供销合作社; 强农惠农财政政策

**中图分类号:** F812.8    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-462X(2018)05-0108-05

### 一、引言

近年来, 党中央、国务院陆续出台一系列强农惠农财政政策, 财政支农资金规模不断扩大。但是, 财政支农资金基本都是采取直接无偿补助和补贴的方式。具体操作过程中, 项目单位根据补助方向和要求, 自主申报项目, 经相关部门审核通过后, 以财政资助、贷款贴息、税收返还等方式拨付。从目前理论界对财政支农的规模<sup>[1]</sup>、结构<sup>[2]</sup>和效率<sup>[3][4]</sup>等的研究看, 这种方式存在以下几个方面的问题: 一是财政支农资金具有较强的公益性, 资金分配通常是普惠制的, 在不同地区和不同层级之间进行均衡, 在支农资金总量控制的情况下, 容易出现“撒胡椒面”的方式对项目进行扶持, 导致支农资金投入不同程度地存在面广量小、资金不集中、重点不突出的现象, 不能真正做到集中财力办大事, 也无法充分发挥财政资金的引导

放大功能<sup>[5]</sup>。二是由于难以甄别数量庞大的项目单位的真实需求, 难以区分财政资金本身是否发挥了增量作用和杠杆效应, 存在一部分财政资金可能只是部分替代了项目单位既定的自主投资的问题。尤其是, 财政资金无须偿还, 从而导致一些项目单位巧立名目、拼凑项目、多报冒领。三是小额、分散的财政资金, 往往倾向于达到一些短期社会效果, 其长效性难以保证, 并且对财政资金怎么用、效果如何的评估成本过高, 很大程度上影响到财政资金的使用效率。四是掌握财政资金的部门对资金分配拥有较大的自由裁量权, 容易引发“寻租”, 并且项目单位对无偿补助存在着“不要白不要”的冲动, 甚至存在“逆向选择”和“劣币驱逐良币”问题。

2016年, 中央财政将过去分散下达到各级财政用于支持供销合作社开展“新农村现代流通服务网络工程”(以下简称“新网工程”)的专项资金上划到中央本级, 相应增加全国供销合作总社部门预算, 注资中国供销集团, 资金规模19亿元, 以股权形式重点支持供销合作社开展农村电商、土地流转及农业社会化服务工作。但是, 财政资金

作者简介: 崔红志, 1964年生, 中国社会科学院农村发展研究所研究员; 王军, 1982年生, 北京商业管理干部学院副研究员。

采取股权投资的模式是否能够实现改革的预期目标,这种改革存在着哪些问题和潜在风险,如何解决这些问题,具有现实紧迫性。本文依据对全国供销合作总社、省级供销社、地市级和县(市)级供销社的座谈与访谈,以及对江苏、河北、湖北、陕西、新疆5个省区18个股权投资企业的实地调研,试图回答这些问题。

## 二、“新网工程”专项资金股权投资主要做法

2007年,中央财政设立“新网工程”专项资金,以项目的方式扶持供销合作社流通网络建设。为了提高财政资金的使用效率,2016年,全国供销合作总社、财政部对“新网工程”专项资金使用方式进行了新的探索和尝试,将过去采取的财政补助方式改为股权投资方式,具体的做法如下。

### (一) 股权投资路径

2016年“新网工程”股权投资专项资金上划至全国供销合作总社部门预算,注资到中国供销集团,再由其两个全资子公司电商公司和惠农公司作为投资平台,专门承接“新网工程”资金的投资管理,以股权的方式(部分资金以委托贷款的方式)将专项资金投入省级供销社企业,再由省级供销社企业投入到具体项目企业中,通过逐级投资形成了上下层级社有企业之间的产权联系。

### (二) 股权投资方式

“新网工程”专项资金股权投资相对比较灵活,可以采用控股、相对控股、参股、委托贷款等多种形式投资,以增资重组为主,项目新建为辅。在操作过程中,采取“股权+项目”的投资方式,确保财政资金落实到具体项目内容。与社会资本股权投资不同,专项资金投资必须符合中央财政专项资金管理办法的有关规定,如专项资金不得用于征地拆迁、人员经费等经常性开支以及提取工作经费等。在股权投资过程中也沿袭了项目制的方式,由各地供销合作社企业进行项目申报,电商公司和惠农公司进行审核。但与一般的项目补贴不同,股权投资则由电商公司和惠农公司利用专业优势和投资经验对项目的政策合规性进行审核并深入现场调研考察、拍照建档,确保项目情况清楚、信息准确、符合投资标准和要求,在初步筛选

出符合要求的项目后,聘请会计师事务所、评估公司、律师事务所等中介机构开展审核工作,逐个项目出具投资建议方案。在中国供销集团董事会做出投资决策后,财政专项资金再以股权投资的方式投入到项目企业。

### (三) 股权投资方向

全国供销合作总社坚持为农服务宗旨,坚持有所为有所不为的原则,将“新网工程”专项资金投资由原有的农资、日用品、农产品和再生资源“四大网络”建设调整为电子商务和土地流转及后续农业社会化服务两个方向,集中力量打造农村电子商务“国家队”和农业社会化服务“国家队”,改变以往专项资金支持方向相对分散的局面。

### (四) 股权投资管理

为了管好用好专项资金,确保财政资金专款专用和保值增值,全国供销合作总社制定了专项资金实施方案和管理办法,中国供销集团制订了专项资金使用管理实施细则、投资申报指引、项目申报细则等一系列制度,明确了专项资金投资方向和范围、项目申报程序、项目验收和绩效评价等内容,推动专项资金投资行为规范化。在资金使用方面,中国供销集团要求省级平台公司和项目单位在集团财务公司开立专项资金账户,落实专户管理、专款专用,并对资金支付情况进行合规审核。例如,中棉控股新棉集团技术改造项目中,项目单位通过财务管理软件能够看见专项资金账户余额,但并不实际经手资金,在进行生产线改造购买设备设施时,只有经过正规招投标程序并经中棉控股新棉集团公司审批合规后,中国供销集团才将资金从专项账户直接划拨至项目单位。

### (五) 股权管理、收益及退出机制

在《公司法》框架内,由电商公司和惠农公司与省级平台公司原股东共同签订《增资协议》或《目标责任书》,通过协商谈判的方式确定专项资金形成股权的管理权、分红权。在管理权方面,电商公司投入的项目较多,主要委托省级平台公司参与项目单位管理,定期收集、分析企业的经营和财务信息,控制投资风险。惠农公司则成立董、监事管理部,采取委托管理、委派董、监事等方式加

强对项目的投后监管。在分红权方面,专项资金投资设定最低投资回报率,按照投资额的1.5%收取固定投资回报,如果省级平台公司每年支付的投资回报高于1.5%,则高出部分的50%归平台公司原股东所有,如果低于1.5%,则差额部分由平台公司原股东负责支付。在退出权方面,专项资金没有明确投资期限,但在协议中明确了如果项目单位连续发生重大经营亏损、主营业务发生重大偏离等情况时,只能由平台公司原股东以赎回的方式退出,按照赎回股权相对应的投资额加上每年12%的年化收益率扣除已分派的现金分红的价格计算赎回价格。

### 三、“新网工程”专项资金股权投资效果

2016年,“新网工程”专项资金股权投资项目254个,带动了30个省级和250家市县级供销合作社企业参与项目建设,单个项目平均获得股权投资748万元,单个项目最少获得股权投资200万元,最多获得2.1亿元。“新网工程”专项资金股权投资改革具有以下几个方面的积极意义。

#### (一) 提高财政资金的产业引领和放大作用

2016年19亿元“新网工程”专项资金带动了各类资本近100亿元,资金的放大作用为1:5,真正发挥了财政资金的产业引领作用,吸纳更多的社会优质资源开展全产业链服务。如新棉集团2006—2015年十年间获得的财政资金累计9800万元,分散到各个项目点,效果甚微。2016年一次性获得股权8000万元后,项目投资理念从寻求短期利益向追求长期回报转变。过去财政资金可以作为补贴性收入直接计入公司利润,花掉的资金可以计入固定资产损益,而以股权方式投入的财政资金则是作为所有者权益增加企业资本金。因此,新棉集团利用8000万股权资金,大力开展技改项目和产业化综合服务项目建设,建立了对棉农的二次返利机制,强化了集团与棉农的利益联结纽带,由此带动了新疆棉花产业的发展,提升了集团对棉花原料的控制力和市场话语权。

(二) 实现优势资源共享以提升供销合作社的为农服务能力

在股权投资过程中,电商公司按照“前台多

样化、后台一体化”的原则,发挥全国平台做服务、地方平台做生意的两个优势和两个积极性,推进项目所在地供销合作社系统内部资源的纵向整合,更好地应对电商对供销合作社传统流通业务的市场冲击。借助财政专项资金,“供销e家”全国平台网络和品牌加快形成,入驻商家达4200多家,注册会员280余万,实现销售额11亿元,有4万多个优质农产品上线销售。建成了211个县级电子商务运营服务中心和3万多个基层综合服务网点,6个区域大宗农产品或特色产品电子交易中心。实现土地流转超过20万亩,生产托管服务面积超过80万亩,直接带动农户超过2万户。据湖北东方伟达电商公司反映,作为地方性电商小平台,资源和受众面都有限,维护成本高,存在规模不经济问题,财政专项资金股权投资后,自有电商平台逐步融入“供销e家”全国平台中,并由其提供相应的技术支撑,这有效降低了公司在网络平台方面的建设、运营成本。

(三) 促进不同层级供销合作社企业之间的产权联结

在前期“新网工程”专项资金的支持带动下,各地供销合作社打造了数量众多的基层网点。但这些网点没有通过股权的形式串起来,没有形成全国“一张网”,横向业务联系也比较少,供销合作社系统“有网点无网络、有组织无体系”问题比较突出。通过股权投资,形成了从全国供销合作总社到省社、从省社到地市县社贯穿各层级社有企业间的产权纽带,一定程度上破解了供销合作组织体系内部“上下不联合、相互不合作”的顽疾,促进上下层级社有企业之间互联互通,对于打造以社有企业为支撑的经营服务体系具有积极作用。

(四) 实现各类资源充分整合以提升项目单位服务能力和水平

财政专项资金的规模不大,但在项目建设过程中能够带动社会资源参与,起到引领带动作用。例如盐城新合作粮食仓储物流及土地流转项目中,盐城新合作粮食物流有限公司将当地众多的农机服务队、农机手组织起来,组建了射阳艳阳天为农服务合作联合社,为当地农户提供农机服务。

一些地方政府也愿意将有限的资源投入到供销合作社,如滦南丰安农业社会化服务项目得到了滦南县农业局的大力支持,帮助修建田间道路 3000 米、新打机井 18 眼,为 1000 亩农田安装了灌溉设施,并提供化肥 420 吨、农膜 10 吨、小麦良种 18 万斤,有效推动了项目的顺利进行。

四、“新网工程”专项资金股权投资改革中值得注意的几个问题

“新网工程”专项资金股权投资模式具有多方面的积极作用。但经调研发现,这种投资模式在操作过程中还存在着一些问题和潜在风险。

#### (一) 专项资金规模小、到账慢

2016 年各地各级供销合作社共申报项目 1322 个,项目总投资 1040.6 亿元。实地调研发现,地方对股权投资方式非常欢迎,但普遍反映资金规模偏小。项目资金需要从中国供销集团—集团投资平台—省级平台—项目单位等逐级往下落实,比以往增加了层次,加之需要进行尽职调查、资产评估等工作,专项资金实际拨到项目单位的速度较慢。同时,由于政策一年一定,地方难以形成稳定预期,不利于地方统筹规划,提前做出安排。

#### (二) 专项资金投资范围缺乏灵活性

《中华全国供销合作社 2016 年度中央财政支持供销合作社综合改革专项资金管理办法》规定:专项资金的投向为农村电子商务惠农工程和土地流转及后续农业社会化服务;专项资金的投范围包括“供销 e 家”农村电子商务平台建设,县级电子商务运营服务中心及基层网点建设,仓储物流、农产品加工、质检认证等设施建设,线上交易中心建设,土地流转交易服务网点建设,土地托管、代耕代种等服务模式下的农业社会化服务网点建设改造及开展服务等。该管理办法还明确规定,“专项资金不得用于征地拆迁、人员经费等经常性开支及提取工作经费,严禁用于非实体经济的金融投资等领域”。这种投资范围上的限制性规定,保障了专项资金不被滥用。但不可回避的问题是,缺乏弹性和灵活性的资金投资范围与资金的股权属性不符,对资金的使用效益有不利影响。其一,一些优质企业(项目单位)被无

形中排除在股权投资的覆盖范围外。中央财政支持供销合作社综合改革专项资金实施方案要求专项资金以股权形式投入地方各级供销合作社,发展前景、经营有效益、服务有保障的优质企业和项目。但从总体情况看,这些优质企业和项目的基础设施等硬件条件较好,没有必要进行改建、扩建。按照中央财政专项资金使用范围的要求,这些优质企业和项目就不可能得到专项资金的支持。其二,参股企业(项目单位)的急切需求得不到满足。一些参股企业(项目单位)的基础设施已经较为完备,但在运营思路、精英团队和运营网络等软件提升方面有强烈的需求,却无法由专项资金来解决这一需求。其三,项目建设的间接支出不能使用财政专项资金,参股企业(项目单位)的压力较大。在工程建设中除了直接支出,还存在着诸如设计、监理、环评、咨询等第三类费用以及土地购置等费用的支出。有的参股企业(项目单位)反映,这些支出大约占项目投资额的 10%,都需要由它们自筹资金支付。

#### (三) 资产评估办法有待完善

把中央财政专项资金以股权形式投入地方各级供销合作社的企业和项目,要求对这些企业和项目的现有资产的市场价值进行评估,从而确定各方在企业或项目中所占股权的份额。目前,各地主要采取资产基础法对参股企业(项目单位)资产进行评估,没有考虑企业(项目单位)的无形资产。这种从操作便利性出发的资产评估办法存在着不合理和不公正。有的企业反映,对无形资产一律不进行的做法缺乏科学依据,某种角度看,是对参股企业净资产的一种侵犯,不符合股东之间平等合作的基本原则。特别是对中央财政专项资金重点投入领域的电子商务而言,由于前期布点和积累消费客户需要投入大量资金,企业的价值更多地体现在流量和持续盈利能力方面,而在资产评估中不考虑这些因素。实地调查发现,有一些企业对其资产的市场价值以及与之相关联的股权比例和分配方案关心程度较低,它们更看重的是中央专项财政资金对企业发展的重要性、更看重全国供销一张网的无形资产和进入这一网络系统所带来的潜在收益,但多数企业对其

资产的市场价值以及与之相关联的股权比例和分配方案比较关心。相应地,完善资产评估办法,形成相关利益方都能接受的评估方法,是未来“股权+项目”改革中值得注意的问题。

#### (四) 股权的权责不对等

目前确立的1.5%的回报率虽然很低,但是由于要求省级供销合作社担保,从股权的收益权属性看,具有了债权性质,不承担经营风险;但是从股权的控制权看,上级投入的股权要求与项目实施单位的股权同股同权,并且在农业社会化服务项目上直接派驻董事、监事履行股东职责。这样一来,产生了股权投资模式的权责不对等、收益风险不对称问题。

按照股权投资协议约定,中国供销集团不介入项目的直接管理,但项目单位每年需要向中国供销集团缴纳1.5%的股权资金费用。一旦项目连续三年有重大亏损,则项目单位要优先向中国供销集团偿还股本和利息,利息为每年12%。目前来看,项目投资的风险主要由其他股东承担,尚未在更大范围内形成风险分担机制。

(五) 对参股企业(项目单位)的监管工作仍需加强

从目前的情况看,省级供销合作社电商公司对财政资金投资负有监管责任,但是不委派董事和监事,对项目按照传统的项目验收、财务审计等监管,并委托地方供销合作社进行企业运营监管,而地方供销合作社作为参公管理单位,企业运营好坏对其没有直接的利益,监管积极性不强,这就容易造成“政府出钱、我说了算”的内部人控制。如果企业特别是农产品电商企业经营失败,会给各级供销合作社带来严重的损失。

### 五、相关政策建议

“新网工程”专项资金股权投资模式是对财政资金分配和使用方式的一次创新和变革。这种投资方式优于过去对项目的财政补贴方式,得到了供销系统的高度认可和接受,其经济和社会效益正在显现。为进一步完善专项资金股权投资模式,提出以下四点建议。

第一,建立股权投资的长效机制,确保投资规

模稳步增长。财政资金股权投资方向应该具有一定的灵活性,在一个弹性的范围内由供销社系统企业自行选择,确保资金朝着回报率更高的方向流动,提高经济效率。

第二,逐步强化专项资金股权投资的股权资本属性。专项资金股权投资改革应坚持市场化、专业化运作模式,减少行政干预,更大程度地放权于基层项目运营方。推行按照企业化方式进行投资管理的做法,充分调动、激励受托机构和资金管理人的积极性。以股权投资收益作为项目考核的主要标准,兼顾考虑项目的社会效益,如对农户创收的带动效应、保障食品安全的效应,等等。要适当放宽专项资金在项目内的使用约束。

第三,进一步完善项目遴选投资机制。加快建立专项资金股权投资“项目库”,储备待投资项目,促进股权投资的前瞻性和连续性。一些股权投资项目建设周期长、投资额度大,但潜在经济效益和社会效益突出,可以将其纳入“项目库”,自动纳入下一年的股权投资项目而不需要再次筛选。对于这类重点项目,也可设定最高投资额,在一定期限内对其连续投资。

第四,加强专项资金股权投资的监管。制定专项资金股权投资规则指南,包括负面清单和禁止事项;完善相关资金管理的法律依据,明确奖惩机制,尤其是追偿责任机制;建立项目第三方咨询和评估机制,及时发现问题、改正问题,多种方式提高项目立项、管理与实施的质量。

#### 参考文献:

- [1] 何振国《中国财政支农支出的最优规模及其实现》,《中国农村经济》2006年第8期。
- [2] 谭晶晶、向萍《中国财政支农资金结构效率研究——基于数据包络分析法》,《湖南农业大学学报》(社会科学版)2008年第8期。
- [3] 罗东、矫健《国家财政支农资金对农民收入影响实证研究》,《农业经济问题》2014年第12期。
- [4] 李燕凌、欧阳万福《县乡政府财政支农支出效率的实证分析》,《经济研究》2011年10期。
- [5] 王芬《推进财政专项资金实施股权投资基金运作》,《中国财政》2015年第22期。

[责任编辑:曾博]