

在中国农村创造良好的投资环境：现状和前景

韩俊(HANJUN)

(国务院发展研究中心农村经济研究部部长)

(DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL)

内容摘要：自上世纪 90 年代末以来，中国农村人口的收入增长率开始下降，城镇和农村收入差距逐年扩大。目前，中国仍有 1 亿多农村人口日人均生活费低于 1 美元，属于贫困阶层。中国的新一代领导人已经明确提出要进一步促进农村的发展以及削减贫困，从而实现建立小康社会的长期目标。这些目标的实现都离不开农村投资的支持。目前中国农村投资的渠道有：农民个人的投资、政府财政渠道的投入、来自金融渠道的投入、农业利用外资和利用证券市场的直接融资等。本报告将对中国农村投资的来源和使用情况做一个扼要的介绍，重点讨论当前存在的主要问题和今后政策的演变方向。研究表明，中国政府对农业和农村的财政资金支持总量仍是低水平的，政府财政支农资金投入结构存在诸多不合理之处。农村信贷支持总量不足，农村金融机构内部信贷结构失衡，农户从金融机构获得贷款非常困难。农业保险萎缩，远远不能适应农业发展的需要。在中国农村创造良好的投资环境，必须进一步增加政府财政支农资金投入总量，形成支农资金的稳定投入渠道。要按照建立公共财政体制的要求，调整财政支农资金的使用方向。推进农村金融改革与创新，改进对农户和农村中小企业的金融服务。发挥政府投入的导向作用，逐步建立起多元化的农业投资体制。

一、中国农村投资的主要来源

1、财政渠道的农村投资

政府财政渠道用于农村的投资主要包括对农业生产、农业科研、技术推广、农业生态和环境保护等方面的投资，以及水利、气象和林业等相关方面的投资。按 WTO 农业协议口径统计，2000 年中国农业综合支持总量 (Total AMS) 为 2200 亿元，占当年农业总产值的 8.8%。按照相同的口径，发达国家的支持水平约为 30%~50%，巴基斯坦、泰国、印度、巴西等发展中国家约为 10%~20%。在 WTO 规则允许的 12 种“绿箱”政策措施中，中国使用了 6 种（政府的一般服务支出、食物安全储备、国内食物援助、自然灾害救助、生态环境保护和地区发展援助）。“黄箱”支出在 1996 年~1998 年计算基期内年均 297 亿元，占农业总产值的 1.23%，与谈判允许的 8.5%（1740 亿元）相比，中国“黄箱”政策的支持空间还有 1443 亿元。

近年来中国政府支农资金的重要来源是国债资金。1998~2001 年，国家共新增农业国债资金 1445.93 亿元，占同期新增国债总规模 5100 亿元的 28.35%。农业国债资金优先安排了水利、林业、农业、气象等方面的重大基础设施建设项目，以及重点地区生态和环境建设项目。在项目布局和资金安排上，注意向中西部地区倾斜。分行业安排情况是：1998~2001 年，国家共安排水利行业国债投资 1041 亿元，占农口国债计划的 72%。4 年共安排 270 亿元资金用于林业建设，总规模超过了改革开放前 20 年林业建设投资的总和。

政府财政渠道支持农村发展的资金，也包括政府用于教育、医疗卫生等方面的投。总体来看，中国农村义务教育的投入是不断增加的，从 1994 年的 485.5 亿元增加到 2000 年的 919.97 亿元，其中预算内农村义务教育经费支出从 1994 年的 286.8 亿元增加到了 2000 年的 597.66 亿元（见表 1）。但是，中国财政预算内农村义务教育投入严重不足。1994-2000 年，预算内农村义务教育经费占农村义务教育经费总额的比重为 57.7%。农村预算内义务教育经费主要由乡级政府承担。在全国义务教育投入中，乡镇政府负担 78%左右，县财政负担约 9%，省地负担约 11%，而中央财政只负担 2%左右。2001 年 6 月国务院公布《关于基础教育改革与发展的决定》，明确了县级政府对本地农村义务教育负有主要责任，要求教师工资由县级政府负责统一发放。2002 年 4 月中央政府又强调指出，农村义务教育要实现从主要由农民承担转到主要由政府承担、政府的责任从以乡镇为主转到以县为主两个重大转变。

政府农村卫生投入，主要指各级政府部门对县及县以下农村医疗卫生机构的拨款和补助。一般而言，随着经济的发展，政府在健康保障方面的作用也逐步加强，表现为政府卫生支出占卫生总费用的比例增加。然而，在中国，政府卫生支出在农村卫生总费用中的比例却不断下降。1991~2000 年中国农村卫生总费用中政府投入比重由 12.54%下降到 6.59%，社会卫生投入从 6.73%下降到 3.26%，而同期农民个人支出从 80.73%上升到 90.15%。从支出结构上看，中央政府仅占卫生预算支出的 2%，其他均为地方政府支出。在过去的 10 年

中一直保持着这样的支出结构。现有数据表明，在地方政府，县和乡/镇总共占预算支出的 55—60%。1991-2000 年，政府农村卫生预算支出累计只有 690 亿元，仅占政府卫生总预算支出的 15.9%。1991-2000 年期间，中国政府卫生预算支出增加了 506.71 亿元，而用于农村的卫生支出只增加了 63.08 亿元，仅占 12.4%。

2、金融渠道对农业和农村的投入

中国农业发展银行、中国农业银行、农村信用合作社是为中国农业、农村服务的三大金融机构。政府对农业的信贷支持政策，主要是通过这三个金融机构实施的。中国农村金融机构贷款总量增长非常快，1979 年贷款总量为 454 亿元，到 2000 年增长为 32387 亿元，2000 年比 1979 年增长了 70 倍。其中：农行贷款 1979 年为 411 亿元，2000 年为 14497 亿元，2000 年是 1979 年的 35.3 倍；农发行 1994 年为 2982 亿元，2000 年为 7401 亿元，增长了 1.5 倍；农村信用社 1979 年为 48 亿元，2000 年为 10489 亿元，2000 年是 1979 年的 218.5 倍。

农村信用合作社在支持农业和农村经济发展中占据着举足轻重的地位。2001 年底，全国 4 万多家农村信用社，各项存款余额为 1.7 万亿元，各项贷款余额为 1.2 万亿元，其中农业贷款余额为 4417 亿元，农村信用社农业贷款比重占金融机构农业贷款的比重由 1979 年的 26% 上升为 77.7%。农村信用社目前已经成为农业贷款的主要金融机构。农村信用社发放农业贷款主要以农户为载体，重点支持农户的种植业、养殖业、加工、运输、助学和消费。农村信用社农业贷款的 60% 以上是农户贷款，即主要投向是农户。

中国农业银行专门行使商业银行职能。1980~2001 年间，农业银行累计发放各类贷款 142827 亿元，其中，涉农贷款 94489 亿元，占 66%。截止 2001 年底，各类贷款余额 16046 亿元，其中，涉农贷款 8661 亿元，占 54%。

中国农业发展银行作为政策性银行，办理国家规定农业政策性金融业务。与此相适应，资金来源也与商业银行有很大的不同，除国家财政核拨注册资本金外，主要靠向中央银行借款。农业发展银行 90% 以上的贷款是粮棉油等国家重要农副产品的收购资金贷款。

中国人民保险公司为唯一的在全国范围内开展农业保险业务的公司。自 1982 年到 2001 年，人保农业保险费累计收入 70.4 亿元，支付赔款 61.9 亿元。若加上同期支出费用，累计亏损约 6 亿元。2000 年，中国农业保险收入占农业增加值的比重仅为 0.043%，平均每个农户缴纳的农业保险费仅为 2.6 元左右，获得的农险赔款约为 1.8 元。

3、证券市场直接融资成为解决农业投入不足的有效途径

中国目前农业投资除了财政和信贷这两个主要渠道外，利用证券市场的直接融资已成为一条重要的补充途径。到 2001 年底，沪深两市上市公司中，主营业务涉及种植业、林业、畜牧饲料业、渔业、农产品加工业、农产品流通业和良种培育产业的农业上市公司已达 54 家，同时有三家农业企业在香港上市，募集资金总计约 400 亿元。截止 2001 年底，就农业上市公司而言，数量占上市公司家数的 4.47%，募集资金占证券市场募集资金的 4.46%。

4、利用外资为农业发展筹集了一定的资金

目前，中国农业利用外资的形式主要有四种：国外贷款、国外援助、外商直接投资和以补偿贸易等方式进行的投资。“八五”以前，农业利用外资主要是国外贷款和援助，用于农业基础设施建设和扶贫项目比较多。近年来，软贷款数额在逐年减少（1992、1994、1995财年，软贷款占的比重分别为 38%、30%、21%），随着中国经济实力和人均收入水平的不断提高，获得优惠贷款及无偿援助的难度日趋增大。近年来，外商直接投资已经成为中国农业利用外资的主要方式。据农业部统计，1999 外商直接投资已占农业领域吸引外资的 50%。截至 2001 年底，中国农业吸收外商投资项目共计 11260 个，合同外商投资金额 139.4 亿美元。1997 到 2001 年，外商实际投资农业分别为 6.28 亿美元、6.24 亿美元、7.10 亿美元、6.76 亿美元和 8.99 亿美元。

二、中国农村投资存在的突出问题

1、中国对农业和农村的财政资金支持总量仍是低水平的，投入结构和存在诸多不合理之处，政府财政支农资金管理体制不完善

一是政府财政农业支出用于人员供养及行政开支部分大体维持在 60%左右，而用于建设性的支出比重不高。

二是在财政农业建设性资金中，用于大中型水利建设比重较大，而农民可以直接受益的中小型基础设施建设的比重较小。1996~2000 年，中央财政累计安排水利基础设施建设投入达 1100 多亿元，约占中央农业基本建设投入总量的 70%。1996~2000 年，中央财政共安排林业建设投资 230 亿元，占同期中央农业基本建设投资的 14.3%。

水利、林业生态等社会效益显著、受益对象不仅仅局限于农业，其投入长期以来一直统计在农业投入中，一定程度上夸大了政府农业投入的规模。

三是在政府农业投入中，直接用于流通环节的补贴过高。1998年以来，政府支农业投入中，每年用于粮、棉、油、糖流通的补贴在500~700亿元之间，占政府农业支持总量的30%以上。

四是农业研究和推广缺乏足够的投入保障。据有关资料，中国目前每年对农业的科研投入为60多亿元，约占农业总产值的0.25%左右，而发达国家平均为2.37%，发展中国家平均为0.7~1%。

五是中央政府和地方政府之间农业投入职责划分不清。农业和农村经济发展既是中央政府的事权，也是地方政府的事权。什么项目应由中央政府投资，什么项目应由地方政府投资，对此没有明确的界定。这种体制增加了资金安排使用过程中的随意性，地方政府想方设法把支农职责压在中央一级。

六是政府对农村社会发展方面的投入远远不够，农村教育、卫生等社会事业的发展严重滞后。从政府间财力分配格局看，经过1994年的分税制改革，已经初步改变了过去长时期中央财政收入比重过低的状况，中央财政收入占财政总收入的比重已经上升到50%以上，标志着中央宏观调控能力正在不断提高。在当前中国的财力分配格局中，中央和省级政府掌握了主要财力，但基本摆脱了负担义务教育经费的责任，中央和省级政府的教育事业费大部分用于高等教育，对义务教育只承担补助贫困地区和少数民族地区的责任；县乡政府财力薄

弱，却承担了绝大部分义务教育经费。而且，改革以来，中国各个地方的财政经济都发生了深刻变化，不同区域之间财力状况极不平衡，这进一步加剧了欠发达地区农村基础教育经费的紧张程度。

地方政府对农村卫生的支持完全取决于其财政能力和自主决策。由于税源有限，中西部地区县乡政府难以保证对乡镇卫生院的投入，根本无力满足农村居民对最基本的公共卫生服务的需要。近年来，中国农民健康状况的改善以及健康水平的提高均有趋缓的现象。农村中某些已经得到控制的地方病、传染病的发病率出现了反弹甚至死灰复燃。

2、农村信贷支持总量不足，农村金融机构内部信贷结构失衡，农户从金融机构获得贷款非常困难

2001年，中国贷款余额为11.2万亿元，其中农业贷款仅为5700亿元，占5.1%。乡镇企业贷款为6400亿元，占5.8%。即使加上农业发展银行收购农产品的贷款，金融机构支持农业和农村的贷款余额也仅占全国贷款余额的17%。

农业银行支农力度减弱。80年代中期以前，农业银行全部贷款的98%以上集中投向了农村。80年代中期至90年代初，为解决农产品“卖难”和扶持迅猛崛起的乡镇企业，农业银行对信贷结构进行了重大调整，将每年涉农信贷计划的60%用于支持农副产品收购和乡镇企业发展。90年代中期以后，随着农业银行商业化改革进程的加快，农业银行金融资源的配置不再局限于农业和农村，加大了对农村电网、交通、通信等的支持力度。90年代以来，其机构网点正逐步从

农村收缩，农贷款的增幅趋缓，占比开始下降，营业务也日益向城市和工业靠拢。目前，农业贷款仅占农业银行各项贷款余额的 10%。

农村信用社独木难支。由于农业银行大幅收缩农村基层业务，从而使农村信用社成为农业贷款的主要金融机构。虽然农村信用社是直接覆盖广大农村、网点众多的正规金融机构，但为农户提供的贷款非常有限。据统计，全国农户贷款面为 25%。农业贷款占农村信用社贷款的比重 1990 年为 46.2%，2000 年降低到 34.2%。在各大商业银行纷纷撤出农村以后，仅靠农村信用社系统的信贷实力，根本无力解决农民贷款难的问题。

农业发展银行支农作用弱化。作为专营农副产品收购资金的供应和管理的农业政策性金融机构，随着粮棉购销市场化进程加快，粮棉流通领域政策性经营空间缩小，农业发展银行粮棉收购贷款业务量出现大幅下降。

中国农村金融机构不良贷款占比较大，信贷资产质量低下。到 2002 年底，全国农村信用社不良贷款 5147 亿元 占贷款总额的 37%。相当一部分农村信用资本金严重不足，经营已经陷入严重困境。目前，在四大国有商业银行中，农业银行的不良资产比率最高。

政府对利率的管制影响了金融机构提供贷款的积极性。就目前有限范围内的试点来看，贷款利率的边际浮动已达到 100%。这也就是说，在目前的贷款利率上限 5.14%的基础上，实际年利率已扩大到 10.3%。由于农村贷款金额小、风险大，相应的贷款成本也高，因此这个浮动范围还不足以使商业性机构获得合理的资产和资本金回报

来弥补其成本。对贷款利率的严格限制，给贷款人造成的损失越来越大，并且也最终给政府带来了或有负债。

小额信贷覆盖率低。借鉴了孟加拉等国家的模式，中国小额信贷试点已经有快 10 年了。2001 年人民银行发起了一个鼓励农村信用社开展小额信贷的项目。这个项目覆盖的范围相当广，到 2001 年底已经有 32,000 家农村信用社开展小额信贷服务，几乎占到了整个农村信用社的 80%，约有 25% 的农耕户获得了这种贷款。但小额信贷项目大多数是依靠人民银行再贷款支持维持下去的，没有达到一定程度的覆盖率，也不具有可持续性。

非正规信贷相当普遍。从借款来源看，农户取得借款的主要渠道是民间私人借贷。据估计有 50% 到 65% 的农户获得了非正规贷款，农户借款中民间借款所占比例超过 70%。相当一部分乡镇企业通过民间渠道寻求高利贷融资。但非正规信贷没有获得合法地位。

3、农业保险萎缩，远远不能适应农业发展的需要

在 20 世纪 90 年代初，中国农业保险的规模曾一度有过较大的发展，后来，随着金融改革的深化，人保公司由政策性保险公司变为商业性保险公司，无力承担过多农业保险的亏损。因此从 1994 年起，农业保险的规模逐年下降，保费收入已经从 1993 年的 8 亿多元下降到 2001 年的不足 4 亿元。所以，它在分散农业风险、为农业提供经济补偿的作用已经非常有限。自 20 世纪 90 年代以来，当中国自然灾害异常严重、农作物受灾率经常保持在 30% 以上，成灾率经常保持在 50% 以上、最高达 60.9% 的情况下，农业保险中的种植业保险的供给不增反降，农业

保险对农业的经济补偿职能不能得到充分发挥。

4、农业外商投资所占比重很低。

截至 2000 年底,中国农业吸收外商投资项目数只占外商投资项目总数的 2.85%,合同外商投资金只占全国外商投资的 1.82 %。1997 年以后,外商实际投资农业占全部外商投资的比重分别只有 1.39 %、1.37%、1.76%、1.66%和 1.84%,与农业在国民经济中的地位远不相称。外商投资农业单项平均规模小,投资领域单一,资金实际到位率低,区域分布不平衡。目前中国农业吸收外商投资项目 70%集中在广东、福建、山东等沿海地区,而亟需资金的中西部地区却很少可以引进外资。当前,农行按照世行的硬贷款利率向下转贷,层层转贷,层层加利率,转到下面的基层银行时,利率已经相当高了。另外,世行贷款通常为中长期贷款,但在转贷过程中,却要求项目实施单位提前还款,又加重了项目单位的负担。贷款记帐单位如果是美元,利率风险由项目实施单位承担。

5、利用证券市场为农业筹集的资金有限,改变募集资金投向的现象较为严重,影响农业公司主业的成长和经营业绩。

三、今后政策的演变方向

1、形成农业基础设施投资稳定增长的渠道

目前支撑农业基础设施投资的主要是国债资金。1998 年以来,国债资金一直占年度间中央预算内基建投资的 70%以上。今后一旦停发国债,农业投入就将大幅度下降。近几年,中国经济仍保持较快增长,中央财政收入有较多增加,必须调整国民收入分配格局,形成

农业基础设施投资稳定增长的机制。政府新增财力要向农业基础设施投资倾斜。

2、按照建立公共财政体制的要求，调整财政支农资金的使用方向

一是充分利用 WTO 的“绿箱”政策，增加农业科研和推广、质量安全和检验检测、农产品流通设施、农民培训等方面的投入。

二是逐步减少对流通环节的补贴，建立对农民收入的直接补贴制度。近年来国家财政投入巨资用于粮棉等农产品流通环节的补贴，实践证明，这种做法效益低下，农业和农民受益不大，必须进行改革。改革的方向和措施是：改进财政补贴方式，逐步采取对农民直接补贴的办法。如将主要农产品市场风险基金（如粮食风险基金）转为对农民的收入直接补贴。建立对农民使用先进技术的直接补贴制度。将一部分农产品出口补贴转为对农民的直接收入补贴。中国政府已作出了不使用农产品出口补贴的承诺。2001 年中国粮食、棉花出口补贴 26.7 亿元，加入 WTO 以后，中国承诺不对农产品出口实行补贴政策，可以考虑将这一部分补贴转为对产粮、产棉地区农民的直接收入补贴。增加对农民的生态环境补贴。抓住粮食仍供大于求的有利时机，增加对农民退耕还林还草的补助。

三是强化中央政府支持农村基础教育和农村公共卫生的职责。基础教育是最为典型的公共产品，如果缺乏中央政府的必要财力支持，势必会造成基础教育发展严重失衡的状况。中央的基础教育投入要向中西部地区及其它困难地区的农村基础教育倾斜，以促使不同地区的

农村基础教育能够大致均衡发展。实践证明，目前主要由县乡两级负责农村公共卫生服务，根本不能保证资金投入。农村公共卫生服务是政府的职能，应该通过建立专项农村卫生工作专项转移支付制度，保证对于农村卫生服务的投入。农村卫生资金要重点支持乡镇卫生院发挥公共卫生服务职能。

四是进一步增加财政扶贫投入，调整扶贫资金的使用结构。从扶贫开发的角度看，中国面临的任务依然艰巨。根据国家统计局对全国农村贫困状况的监测调查，2002 年底全国农村绝对贫困人口为 2820 万，比上年末减少 107 万，贫困发生率为 3.0%。初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口为 5825 万，比上年减少 277 万，低收入人口占农村人口的比重为 6.2%。据世界银行统计，中国国有 1.06 亿人，相当于农村人口的 11.5%，日生活费不足 1 美元。在扶贫资金投入力度最大的 1994-2000 年，中央政府每年投入的扶贫资金从 76.7 亿元增加 248.15 亿元，7 年累计投入达到 1127 亿元，年人均投入仅为 200 元。中国的贫困人口大部分集中在经济社会极不发达、自然条件非常恶劣的中西部少数民族地区，不仅需要直接投入生产性资金，而且需要投入大量资金改善其基础设施和基本生活条件，如电力、交通、通讯、教育、卫生、人畜饮水等。相对于这样的需求，200 元的投入力度是远远不够的。根据世界银行贷款中国扶贫项目的经验，稳定解决温饱的人均投入为人民币 5000 元。中国过去扶贫资源重点投放在生产项目或与经济发展有关的基础设施项目建设上，对长期性的社会发展和人力资本建设项目投资不足。对 1991—1995 年的国家

扶贫资金支出分配的调查显示，60%的扶贫资金都分配在直接生产上，其中农业为29%，工业为31%。基础设施占扶贫支出总量的35%，教育和公共卫生支出则不足2%。中国贫困人口的教育、卫生和营养水平依然很低。要实现扶贫目标，就要对贫困人口加大扶持力度，在社会发展方面提供更多的支持，改善他们获得基本教育、卫生和营养服务的条件。

3、从整体上推进农村金融体系的全面改革

从根本上解决当前中国农村金融中的突出问题，不能局限于对当前农村金融体系的小修小补，必须从农村金融体系的整体着眼，重新对农业银行、农业发展银行和农村信用社进行功能定位和调整，以建立一个更完善、更有活力的真正为“三农”服务的农村金融体系为目标，推行全面的农村金融改革。农村金融改革的重点：

一是彻底解决农村信用社普遍存在的所有权不清晰、法人治理不完善、管理水平较低以及缺乏有效的激励机制和内部人控制等问题。中央政府对农村信用社改革提出的总体要求是：明晰产权关系，强化约束机制，增强服务功能，国家适当扶持，地方政府负责。由于全国地区的差异，强调农村信用社必须按统一的模式改革，显然是不合适的。目前这方面有两个改革思路。第一种思路是将农信社改组为机构式的结构。如在发达地区，经营较好、更适合商业化运作的信用社，应该转变为地方性股份制商业银行。这种结构是以所有权本地化和自主的独立管理为基础的。第二种思路是把农信社改组为层级制的机构。如借鉴国外合作银行发展的成功经验，将信用社改造成真正的合

作金融组织；或在将现有的农村信用社改为中国农业发展银行的基层网点，主要经营政策性贷款。第二种思路主要适用于经济发展水平较低、缺乏必要的风险管理和其它金融操作知识技能的地区。无论采取哪种组织形式，都必须解决所有权不清晰、法人治理不善的问题，只有这样才能真正解决政府实际上总是对信用社不良贷款最终负总责的问题。

二是解决利率管制、缺乏有效的监管框架问题。利率管制带来的负面影响不仅是资金使用价格的扭曲和金融资源配置上的不合理，而且还直接影响到商业性金融机构在农村金融市场上的赢利水平。要根据市场需要，实行更大范围的利率浮动，逐步放开利率管制，以适应商业性金融机构在农村金融市场上从事金融活动的需要。建立有效的监管框架，不仅要充实监管人员力量，更主要的是应改进监管理念，完善监管技术，提升监管质量和效率。

三是形成合理的农村金融机构体系。要解除信用社沉重的包袱，增强农村信用社支农能力。解决当前信用社近 4000 亿元的累积亏损和呆坏帐，是增强其支农能力的一个前提条件。对农村信用社因各个改革时期国家政策导向所形成的沉淀资金，应比照国有商业银行的政策，对此类不良贷款予以剥离。对于已经扭亏无望、难以为继的农村信用社，必须要坚决予以关闭。国家可借鉴国外合作金融经验，对农业贷款利息收入免收营业税，降低所得税率，减轻农村信用社的负担。中国农业银行要主要为农业和农村经济发展提供综合性金融服务。农业银行在农村吸收的存款必须拿出一定的比例用于农村信贷。国家应

通过税收等政策引导商业银行把一定比例的资金用于农业。政策性金融是世界各国普遍运用的基本符合 WTO 协议要求的重要支持手段。农业发展银行应该重新定位，真正发挥政策性银行的作用。要允许非国有资本进入银行业及发展中小型商业银行，要提供其他的激励政策鼓励其他商业银行为农村发展服务。要使小额信贷向制度化、机构化和可持续方向发展。

4、建立政策性农业保险组织体系

建立一个自上而下的政府主办、政府经营的政策性保险体系，运行监督成本高。政府支持下的合作社经营模式和政府支持下的相互保险公司经营模式，在一些国家比较成功，在中国有条件的一些地区也可以鼓励试办，但由于中国农民缺乏合作传统和保险意识，这两种经营模式难以成为中国农业保险的主要模式。由于股东投资是为了取得收益，农业保险风险高，政府支持下的农业保险股份有限公司模式恐怕不会由吸引力。因此，应以建立政府主导下的、政府与商业保险公司混合经营模式作为中国农业保险的主导形式。

5、拓宽支农资金来源渠道，建立多元化的投融资体制

据有关研究，2000 年中国全社会农业总投入是 1.2 万亿元人民币，其中：农业信贷投入占 40%，农民自筹投入占 37%，各级政府投入占 17%，其它投入（包括上市公司、外资等）仅占 6%。这说明，工商企业、资本市场、外商投入农业的资金非常少。从发展趋势来看，中国通过鼓励社会投资者投资、发展证券市场、利用外资筹集资金还大有潜力可挖。逐步建立以农民个人投资为主体，国家财政性投资为

引导，信贷、外资等各类资金为补充的多渠道、多元化的农业投资格局。为了提高社会农业投资的吸引力，需要通过发挥农业财政支持和导向功能，进一步建立农业投入的激励机制。国家要在税收、补贴、贴息等方面对农业投资给予优惠和奖励，以吸引社会资金投向农业。要改变财政投入方式，减少政府直接办项目，加大对农民和社会办项目的补助。还要通过税收优惠等政策措施鼓励农业利润用于农业再投资。完善投资环境，挖掘利用外资的潜力。