

中国农村金融性资金供给的创新路径研究

FUND SUPPLY

□ 王遥

农村资金供给现状及迫切性

随着新农村建设和农村经济的迅猛发展，农村金融性资金需求量逐年增加，但作为正规金融资金供给者的中国农业

银行、农信社等金融机构在农村金融改革过程中的贡献度却逐年减少，这直接导致“十五”期间我国农村金融机构资金存在严重的净流出现象，并且这种净流出现象呈逐年递增趋势，2001-2005年，各年贷款增长率均比存款增长率低，5年来平均存款增长率为16.23%，而平均贷款增长率仅有12.56%，这说明信贷支持农村经济的力度越来越差，改革的推进与资金供给现实相互矛盾。

在农村金融市场上，正规金融的不作为所造成的巨大资金缺口部分从借贷灵活的民间金融得到了弥补。

增加值的47%、农村社会增加值的2/3都来自于乡镇企业，乡镇企业每增长2个百分点，将带动全国工业增加值增长1个百分点。因此，乡镇企业对农村经济乃至国民经济增长的拉动作用日益增强。既然乡镇企业为国民经济做出了巨大贡献，理应获得充分的资金支持。然而历年来，乡镇企业贷款只占金融机构短期贷款总额的9%左右，甚至2005年达到最低值9.03%。根据农业部有关乡镇企业融资状况调查结果显示，乡镇企业表示融资比较困难的占68.75%；乡镇企业破产主要原因中，由于资金短缺的占46.44%；最希望解决的问题中，拓宽融资渠道占44.02%。

农村金融机构资金大量逆流，农户和乡镇企业融资困难，其直接原因为：第一，中国农业银行在进行国有商业银行改革深化的过程中，收缩了经营范围，撤并大量的基层分支机构，进行信贷结构调整，同时将经营核心向长三角、珠三角、环渤海地区以及其他地区的省会城市和区域中心城市集中；第二，邮政储蓄利用网点多、深入乡村的特点，大量吸收农村储蓄并转存人民银行，导致农村资金大量逆流；第三，在政府金融体制改革的推动下，农村信用社商业化趋势

我国乡镇企业增加值对GDP的贡献率一直维持在27%左右。此外，目前国家财政收入的1/3、出口创汇的38%、工业

Research 72
Rural Finance

明显,经营趋于以利润为导向,资金运用出现了非农化特征,许多资金流向城市,有的甚至通过证券公司国债委托理财投向股市。

正规金融的不作为所造成的巨大资金缺口部分从借贷灵活的民间金融得到了弥补。根据中国人民银行推算,我国民间融资规模为9,500亿元。虽然民间借贷因其投向自由、借贷期限灵活和手续简便等优点而充满生命力,但其同时具有的松散性、盲目性和不规范性,会对国民宏观经济运行及其调控造成冲击,甚至可能酿成相当大的金融危机,因此,有必要寻找一条农村资金供给创新路径,一方面改革传统农村金融机构体制和运作机制,使其业务发展适应农村资金需求规律,另一方面使民间金融“浮出水面”,繁荣农村金融市场。

构建不同金融模式下的组织机构及业务定位

基于上述分析,笔者构建了农村资金供给创新路径图(见图1),基本思路是农村金融的模式应是政策金融、商业金融和合作金融三管齐下,各金融组织机构在不同的金融模式下,确定好自己的业务定位。

(一) 政策金融模式下的组织结构和业务定位

在我国,政策金融主要是农业发展银行来负责。目前,农发行为“三农”服务的范围狭窄,主要限于粮棉油收购和储备贷款。2006年,农发行全年累计发放粮棉油收购、调销、储备贷款4,102.73亿元(数据来源:《中国农业发展银行统计年鉴2007》);在粮食购销体制改革基本完成后,又将面临业务严重萎缩的问题,没有真正起到支持农业开发的作用。

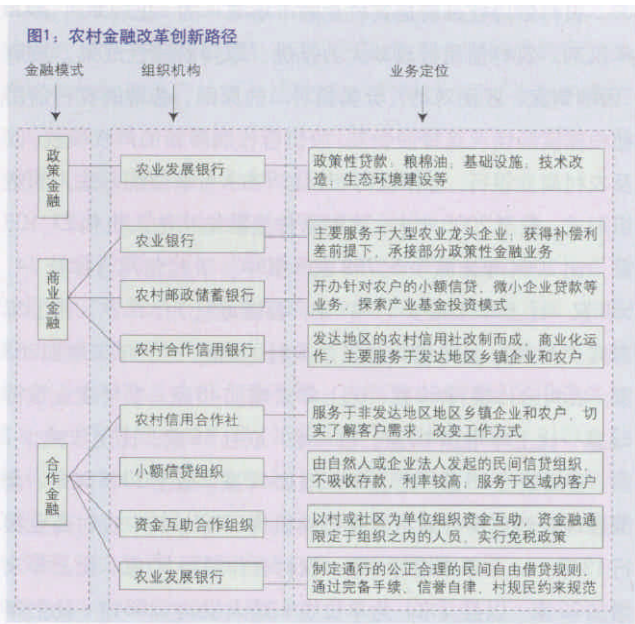
因此,应充分发挥农行政策性银行的作用,拓宽其在农村的政策性贷款范围,为农业发展提供更多的资金支持。建议积极开办粮油产业化经营贷款,并逐步在农村基础设施建设、科教卫生设施建设、生态环境保护、扶贫开发项目、技术改造项目等方面提供低息或者免息贷款。在贷款的发放方面,为保证“钱尽其用”,把贷款用到最需要的地方,应建立更透明的信贷审批制度,可考虑采取公开招标竞标方式,谨防道德风险。或者可以引入市场机制,允许商业性金融机构以委托、代理、投标等方式来承担政策性金融业务。

(二) 商业金融模式下的组织结构和业务定位

农业银行可将大型农业龙头企业作为其重点关注业务对象。如果国家委托商业金融做些政策金融方面的事情,则应由政策金融给予利息方面的补贴。

2007年3月6日,中国邮政储蓄银行成立,邮储银行具有网点多、结算通畅、深入农村的特点,有近60%的储蓄网点和近70%的汇兑网点分布在农村地区,成为沟通城乡居民个人结算的主渠道,特别是在一些边远地区,邮政储蓄是当地居民唯一可获得的金融服务。因此,应充分依托和发挥邮政的网络优势,按照建设社会主义新农村的总体要求,面向“三农”开展业务,逐步改善农村的金融服务环境。如设立专门的农村金融服务部门,进一步加强与农发行、农信社等农村金融机构的合作,并积极完善条件,抓紧开办针对农户的小额信贷、微小企业贷款等业务,探索产业基金投资模式,全方位地向“三农”提供资金支持。

农村合作信用银行是由农村信用社改革而成,也可称农村商业银行,既要在改革中实现自负盈亏、自担风险,又不能脱离对“三农”的服务;既要为股东负责,改善财务状况,又要考虑对农业的支持,如果不能有效稳妥地解决这个问题,支农功能难以长期有效发挥,可能又会成为有“农村”之名而无“服务于农村”之实。因此,建议仅仅在发达农村地区进行农





村信用社改制,如浙江等农村经济发达的地区,民间融资十分发达,违约率低,有通行的借贷潜规则,并形成良好的资金循环机制,完全具备了将农村信用社改革成为农村合作信用银行的条件,以利润最大化为目标,面向农村实行商业化运作。

(三) 合作金融模式下的组织机构和业务定位

农村信用社目前是农村金融市场唯一的“正规军”,2005年以来,农村信用社改革大力推进,取得阶段性成果。按照“因地制宜、区别对待、分类指导”的原则,各地的农村信用社根据实际情况选择股份制、股份合作制等新的产权模式,以及农村商业银行、合作银行和以县(市)为单位统一法人的组织形式。截至2005年末,农村合作金融结构法人机构27,106家,比2004年末减少5,768家;其中,农村信用合作社24,596家,比上年末减少5,748家;县级联社1,832家,比上年末减少437家;县市信用社及法人社528家,比上年末增加363家;农村合作银行58家,比上年末增加46家;农村商业银行12家,比上年增加12家。市(地)联社55家,比上年减少7家;省级联社25家,比上年末增加12家。截至2006年末,全国各地农村信用社共组建银行类机构93家,其中农村商业银行13家,比上年末增加1家;农村合作银行80家,比上年末增加22家,以县(市)为单位统一法人机构1205家,比上年

末增加677家。虽然农村信用社有商业化趋势,但其始终是发展农村经济的金融支柱。

由于垄断特性以及农信社多年沿袭下来的痼疾,虽然经历了多次改革,农信社矛盾依旧突出,主要表现在产权不清、管理混乱、内部人控制、信贷人员素质差等方面的问题,究其原因,是没有充分考虑农村金融需求者的愿望。因此,农信社首先要了解农户及乡镇企业的切身需要,并熟悉其资金需求特点,开发出适合需求者的产品,制定适应现实情况的信贷审批制度,才有可能激活农信社的发展。

引进竞争者也是促进农信社发展的动力之一,农村小额信贷组织已成为将民间融资推向前台的新尝试。小额信贷组织由自然人或企业法人发起,资金来源主要是自有资金、捐赠资金等,该组织不吸收存款,因而贷款利率可以很高,由借贷双方按有关法律法规自由协商,上限为银行基准利率的4倍;其资金运用限定在区域内农户和小企业发放小额贷款。目前成立起来的山西两家以及四川等四省陆续建立起来的小额信贷组织尚处于探索阶段,但无疑它的产生对于农村合作金融的发展是一大进步。

小额信贷组织因为只贷不存,风险集中,必然导致其发放贷款会非常谨慎,我们建议支持发展以村或农民专业合作组织为主体的资金互助合作组织。这类资金互助合作组织的资金融通限定在村民和合作组织成员之间进行。可从借贷利息中提取部分收益设立风险基金,国家对其实行免税优惠政策。

以家庭为核心,逐渐向外辐射延伸的“圈层结构”是中国农村经济的基本社会文化基础,这决定了每个人向其身边的亲戚朋友提供帮助的义务,因而民间自由借贷不仅是农村融通资金的传统方式,现阶段仍是农户之间资金互助的主要手段。因此,要积极引导民间自由资金的流向,制定公正合理的民间自由借贷规则,通过在借贷双方采取完备的手续、村规民约、个人信誉等方式规范民间借贷行为。

以上我们力图构建一个三种金融模式下、不同金融组织形式之间的互相补充、公平竞争的氛围,需要说明的是,在这一氛围中,应是由市场而非政府或监管部门决定什么地方适合什么样的金融组织形式,只有这样,各地区才能因地制宜,

在制度创新的基础上使不同的金融机构能够依托不同的运作平台发挥自身优势,满足农村不同层次的资金需求。

创建良好的农村金融生态环境

农村金融改革不仅需要内生路径的创新,还需要创建良好的生态环境,包括政府有益的扶持、市场机制的充分发挥、信用环境的建设、市场准入机制的完善以及法律制度的跟进等方面。

(一) 加大政府扶持力度

农村金融生态环境的创建,首先离不开政府的支持。农业经营风险大、周期长、季节波动性强、盈利水平低,很难获得以利润最大化为目标的商业银行的资金支持。因此,政府的介入扶持是十分必要的。

第一,政府的支持除了表现在政策性金融方面,还应对农业贷款提供各种优惠政策,以鼓励金融机构为农村提供贷款。为调动商业银行、农信社等金融机构放农业贷款的积极性,政府可针对不同地区采取差别税率政策,将减免税与存贷比例挂钩,并对具有政策性的贷款适当采取利息补贴,引导资金流向农村。

第二,由政府主导建立农业保险制度。目前我国对农业灾害损失主要依靠两种传统的农业风险保障途径,即民政部门主管的灾害救济和中国人民保险公司以商业方式推进的农业保险,在实践中表现出对农户援助力度不够、财政资金使用效率低的问题。由于农业季节性强,受自然灾害影响大,农业发展波动较大,而农业保险又严重滞后,这使得农业投资项目缺乏高效的风险转移机制和风险分散渠道,一旦遇到自然灾害或突发事件,农户或乡镇企业就无力归还贷款,这也严重影响了金融机构开展农业贷款的积极性。为此,应建立以政府为主导、各种金融机构参与的农业保险体系。可以在最初以国家资金为主创办农业保险,并鼓励商业保险公司自办、代办或与政府联办农业保险,允许农业发展银行和外资保险公司参与农业保险,对农业保险业务给予税收优惠,并适当减免所得税。在业务开展过程中,加强农业保险与农业信贷合作,对已投保的农业项目与农户优先发放贷款。此外,还可将受灾农户财政补贴改为生产自救性的保险补贴,增强农户的保险意识,激发

创办农业保险的积极性。

(二) 减少行政干预,发挥市场机制作用

政府干预是对“市场失灵”状态下的有益举措,但并不能替代市场的作用,因此,要界定好政府的职能边界,减少行政干预,充分发挥市场的作用,运用利益诱导机制引导资金流入农村,建立农村资金良性循环机制。同时,应加大道德风险的成本,对违约经营、侵害国家利益的政府行为进行惩戒。

(三) 加强农村信用环境建设

加强农村信用环境建设,首先应培养政府、乡镇企业和农户的信用意识。各级县、镇、乡、村政府要充分认识到信用环境的重要性,从自身做起,并出台相关信用环境建设的地方性法规,鼓励表扬守信企业和农户,惩治失信行为;同时,建立企业和农民征信系统,将农户贷款与信用记录结合,使企业和农户注意自身的信用形象建设,用实际行动提升自身的信用等级。还应在全国农村范围内积极推进信用村、信用乡镇、信用企业的建设。

(四) 完善金融机构的市场准入机制

目前我国民间融资十分盛行,但绝大多数都处于“灰色地带”,没有走上正规舞台,虽然近期在山西等地试行了“小额贷款组织”,但数量毕竟有限,影响力度和作用也未完全体现出来。因此,应该在加大对非规范的民间融资活动的监管力度的同时,对一些条件成熟、运行规范、制度合理的农村民间金融机构的发展进行扶持,比如适当放宽农村民间金融机构的市场准入,减少行政许可审批,允许多种形式兴办金融业,且为民间金融提供统一的金融服务待遇等等。

(五) 推进农村金融法律制度的建设

目前我国农村的法制环境可以说存在许多疏漏,且存在法规意识不足、执法随意的缺点,表现在农村金融方面,相关的法规制度非常不完善,比如与社区投资和农业投资相关的地方法规零散且执行力度不够,应制定出台《社区投资法》、《农业投资奖励办法》等,运用经济和法律的手段,引导金融机构增加对农村的资金投入;同时,要制定信用建设方面的管理办法,加大失信成本;并进而制定有关金融案件执行规范操作规程和办法等,做到违法必究,执法必严。■

作者单位为中央财经大学财经研究室