



您的位置：首页 - 文章选登

迫切需要加快农村金融体制改革(马晓河、姜长云；2004年1月6日)

文章作者：马晓河 姜长云

国务院发改委产业发展研究所研究员马晓河、姜长云不久前就农村金融体制改革撰文发表见解。他们认为，从解决“三农”问题的需要看，加快农村金融体制改革的紧迫意义，已经不亚于农村税费改革。当前，应该像重视推进农村税费改革那样，重视农村金融体制改革，推进农村金融体制改革。他们在文中就加快此项改革提出三项对策建议。

一、以扩大信用社浮动利率改革试点为契机，加快农村利率市场化进程

建议在近期内进一步扩大农村信用社浮动利率改革的试点范围，加大试点力度。2004年将试点面在2003年的基础上再扩大一倍。鼓励各试点县(市)因地制宜地探索推进利率市场化的模式，注意对不同试点模式的比较。将试点地区县城所在地的农村信用社统一纳入试点范围，以提高农村信用社的资金筹集能力。

鉴于农村贷款大多属零售业务，交易成本高、风险监控难，建议中国人民银行将其认可的试点信用社存贷款利率浮动幅度，在现有基础上适当扩大。原则上以现有的试点浮动幅度为基础，存款利率的浮动幅度再增加50%，贷款利率的浮动幅度再增加一倍，但具体浮动范围由农村信用社(联社)会同当地的金融监管部门因地制宜地决定。通过存贷款利率浮动幅度的扩大，适当缩小农村信用社存贷款利率与民间借贷利率的差距，增强信用社对民间金融的引导能力。

建议金融监管部门督促试点地区的农村信用社加强成本核算，关注利率变动对其资产负债及收益的影响，完善利率定价的决策程序和利率内外控制度，形成兼有灵活性和自我约束性的浮动利率定价机制，并及时总结推广这方面的经验。如鼓励农村信用社在加强约束机制建设的基础上，在政策允许的浮动利率范围内，根据市场资金供求，民间借贷利率、管理成本、贷款对象与风险因素等，灵活决定贷款利率水平。结合加强金融监管，严格实行农村信用社资产负债比例管理，规定其只有存贷比达到一定程度、新增贷款的不良率低于一定数量时，才能实行浮动利率。

二、全面深化农村信用社的体制改革，为发挥其农村金融主力军作用提供体制基础

2003年《中共中央、国务院关于做好农业和农村工作的意见》对农村信用社改革的要求，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。各地应根据这个要求，全面加快农村信用社的体制改革。

1. 加大力度分类推进农村信用社的微观体制改革。农村信用社的微观体制改革，任何一种思路都难以做到十全十美。只能选择次优方案，按照“模糊过去，清晰未来，因地制宜，借鉴经验，分类指导，多方案比较”的原则，分类推进改革。因此，他们提出以下四种备选改革方案：

第一、第二种方案分别为股份制商业银行模式和股份合作制的合作银行模式。目前，这两种改革的覆盖面都极其小，基本上处于星星之火状态，建议在经济发达地区加快推进这两种模式的改革。考虑到乡镇企业股份合作制改制的过渡性，建议在发达地区鼓励股份制商业银行模式，允许采取股份合作制的合作银行模式。

第三种方案实际上是跳出农村信用社的改革模式。结合金融准入政策的调整，允许城市商业银行、股份制商业银行甚至外资银行收购农村信用社。对被收购的农村信用社降低营业税和所得税税率，以此为基础，要求其保证存贷比达到一定水平，贷款的较高百分比用于支持农业、农村和农民。

第四种方案适用于在今后三年内不宜采取前两种改革模式的农村信用社。鉴于农村信用社在很大程度上具有“准国有银行”的性质，考虑到它主要服务于“三农”的特殊性，建议在清产核资的基础上，基于从严的原则，分离农村信用社因政策性因素形成的呆坏账，按照“锁定基数，省市为主，逐年核销”的原则，由财政分5年逐步核销。考虑到不同地区的财政现状，在不同类型地区中央、省、地市、县财政承担的核销比例可以有所不同。

与此同时，考虑到农村金融需求的多样性，为避免成立新机构的庞大初始投入，并减少农村金融机构的规模不经济问题，建议有关部门给予农村信用社拓展业务领域、开展金融混业服务的特殊政策支持。比如，允许其在传统的存贷款业务之外兼营扶贫贷款等部分政策性业务，甚至代理证券、保险业务等。

2. 适当调整农村信用社的宏观政策定位，加快其行业管理体制建设。

当前，我国农村信用社已处于加快分化的时期，在全国农村信用社系统中，合作金融、政策性金融和商业性金融的属性都不同程度地存在，因此，不宜笼统地将其定位为合作金融。对于农村信用社的政策定位问题，可依据“少说多看”的原则暂时搁置起来。农村信用社点多面广，具有服务“三农”的比较优势和组织基础，包括同农户的密切联系。因此，农村信用社以坚持为“三农”服务为宗旨有其必然性和合理性。但是，鉴于“三农”问题已成为影响经济社会发展全局的突出问题，对于以服务“三农”为宗旨的农村信用社，政府应该通过免征利息税、适当降低营业税和所得税税率等提供必要的支持。主要通过优惠政策的支持，引导农村信用社为“三农”服务。

从行业管理来看，农村信用社按照自下而上逐级入股、自上而下层层服务的方式，组建金字塔式的组织体系，不仅有利于其建立覆盖全国的资金清算系统和通存通兑系统，增加其行业竞争力和拓展业务的能力；也有利于信用社更好地在系统内部调剂资金头寸、参与银行间同业拆借市场，从而增加农村资金供给，增强农村信用社抵御风险和适应现代金融业务发展的能力。

三、全面推进农村金融体制改革，加快健全多种金融机构分工协作、平等竞争的农村金融体系

建议今后在加快农村金融体制改革的过程中，将鼓励分工协作与促进平等竞争、适度放松市场准入结合起来。

1. 将完善邮政储蓄制度，与通过再贷款等形式建立有效的农村资金回流机制统筹协调起来。最近几年来，通过吸收存款转存于人民银行，邮政储蓄成为农村资金向城市流失的重要通道。如何解决这一问题，成为广受各方关注的焦点。近期的邮政储蓄制度改革要注意解决好以下两个问题。一是改变由邮政储蓄的盈利来弥补邮政业务亏损的现有体制，在邮政储蓄与邮政、汇兑业务分开并独立核算的基础上，逐步

建立制度化的中央财政对邮政业务的补亏机制和对邮政减亏的激励机制。因为各国的邮政业务普遍面临经营亏损问题需要通过不同渠道补亏。二是建立规范化的中央银行对农村正规金融机构的再贷款支持制度，借此促进邮政储蓄存款回流农村。鉴于目前尚不宜取消邮政储蓄业务，建议将县以下邮政储蓄吸收的存款，通过人民银行全额用于增加对农村金融机构的再贷款，并将此作为一项制度稳定下来。同时，逐步取消邮政储蓄机构相对于其他金融机构的超国民待遇。在放开邮政储蓄自主运用资金渠道的同时，降低邮政储蓄在人民银行的转存款利率，使其等同于金融机构在人民银行的存款准备金利率。如果能够将此项政策调整与推进利率市场化改革结合起来，效果更佳。

最近几年来，中国人民银行连年增加对农村信用社的支农再贷款，这对农村信用社扩大信贷投放发挥了重要作用。但是，以前人民银行增加对农村信用社的再贷款，面临一个有利条件：人民银行同时承担对农村信用社的监管职能。从2003年起，随着对信用社监管职能向银监会的转移，人民银行能否继续增加对信用社的支农再贷款，不能不引起重视。因此，在邮政储蓄存款向人民银行对信用社的再贷款之间，建立制度化的转化机制，显得更为迫切。

2. 适应粮食流通体制改革和农业结构调整的需要，重新整合政策性金融业务，调整其业务载体。可以预料，在最近两三年内，粮食流通体制的市场化改革将会取得实质性的进展。与此相适应，当前农业发展银行的主要贷款对象——国有粮食企业将会加快改革进程；大量的非国有粮商进入农产品收购领域也是早晚的事。随着农业结构调整的深入推进，在缺乏足够担保抵押品的情况下，许多产业化龙头企业对农产品收购资金的季节性大量需求，也需要通过政策性银行来解决。因此，需要将重新整合政策性金融业务或调整政策性金融的载体，尽快摆上议事日程。具体思路可以有以下两种：一是健全农业发展银行的政策性金融功能，将目前由农业银行代理的政策性金融业务，如农村基础设施建设贷款、扶贫贷款等，重新划归农业发展银行，完善农业发展银行的政策性金融机构功能；建议中国人民银行适当放宽农业发展银行的职能范围，将产业化龙头企业的收购资金纳入农业发展银行的支持范围。二是取消农业发展银行，面向四大国有商业银行和网络覆盖全国的股份制商业银行，公开招标农业政策性金融服务。第二种思路应先行试点，通过试点总结其可行性。

3. 在加强和改善金融监管的同时，适度放松农村金融的市场准入条件，允许农村民间金融组织合法化，允许外资金融介入农村金融业务，重点支持农民自主参与的各种形式的合作金融，以增加农村金融的服务供给。许多经济学家通过对发展中国家的大量经验研究发现，正规金融组织对农户金融服务的覆盖面往往不足农户总数的20%，大量的农村金融服务需要农村非正规或民间金融来满足。我国也不能例外。有条件地允许民间金融的合法化，可以为发展农民自主参与的各种农村合作金融，提供良好的环境条件。农村民间金融借贷手续简便，又没有僵化的规章制度，与农村资金的需求主体之间亲和力较强。

在我国多数农户和农村企业普遍缺乏担保抵押品的情况下，发展民间金融可以有效利用民间的乡土信用资源，为解决农村融资难问题服务。农村民间金融的形式可以多种多样，如民营的小额信贷银行、合作银行、私人银行等。前世界银行首席经济学家斯蒂格里茨早就指出，将正规金融市场与非正规金融市场，按照公平竞争的原则合理整合起来，可以更好地满足农村各个阶层和部门对金融服务的需求，同时，也有利于金融部门自身提高效率并积累可持续发展能力。实际上，美国、日本等都曾通过使民间金融“合法化”的方式来规范民间金融，并取得成效。要随着民间金融的发展，积极探索改善其金融监管的方式。

文章出处：《经济参考报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所