

# 我国农业政策性金融存在的问题及其对策

刘大青 (上海交通大学安泰经济与管理学院, 上海200030)

**摘要** 通过对国外农业政策金融机构特点、运行条件的分析, 指出了我国农业政策性金融机构的发展策略。

**关键词** 农业; 政策性金融机构; 农业发展银行

中图分类号 F30 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)22-6026-02

## Problems of Chinese Agricultural Governmental Finance and the Countermeasures

LIU Daqing (Antai College of Economy and Administration, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030)

**Abstract** By analyzing the characteristic, running environment of foreign agricultural governmental financial institution, this paper pointed out the development policy of agricultural governmental financial institution of China.

**Key words** Agriculture; Governmental financial institution; Agricultural development bank

### 1 国内农业政策性金融存在的问题

1994年我国银行体制改革, 成立了目前国内唯一的农业政策性金融机构——中国农业发展银行, 然而在实际的运作过程中, 由于没有正确处理政策性与金融性的相互关系, 农业发展银行的制度和功能存在诸多问题。

**1.1 市场定位不清** 目前, 我国政策性金融机构追逐市场份额, 力争将自己做大、做强, 向竞争性的商业金融业务渗透, 其业务往往超出依法核定的范围, 使得需要政策性金融发挥作用的领域缺少相应的融资机制, 一定程度上制约了我国农业政策性金融的发展。

**1.2 资金来源匮乏** 中国农业发展银行是履行农业政策性职能的金融机构, 它的资本金来自于原中国农业银行和中国工商银行划转、中国人民银行实拨、财政退税等方面。由于中国农业银行和中国工商银行划转资金是贷款占用, 财政退税转赠又迟迟不能到位, 中国农业发展银行正常的资金来源主要依靠中国人民银行的再贷款。同时, 由于中国农业发展银行不能吸储, 实质上不能对外融资, 加上没有大量直接面向社会发行债券融资, 因此其资金匮乏、来源渠道单一。

**1.3 业务萎缩** 随着国家金融政策的调整, 农业发展银行原有的部分政策性贷款划给中国农业银行管理。目前中国农业发展银行业务基本不涉及到农业生产结构的调整, 而仅限于为粮、棉、油等农副产品收购提供贷款, 实行收购资金的封闭管理, 中国农业发展银行的职能变成了单一的粮、棉、油收购资金管理, 成为事实上的粮食收购银行。随着棉花购销市场化和粮食市场的全面开放, 其他经济主体也参与市场收购, 国有粮、棉购销企业独家经营的格局被打破, 中国农业发展银行独家供应收购资金的格局也逐渐被打破, 政府定价收购的农副产品逐年减少。这使得中国农业发展银行收购贷款规模萎缩, 原来稳定收息来源的补贴贷款下降; 同时, 政策性贷款减少, 中国农业发展银行作为政策性银行的支农作用日益弱化。

**1.4 资金使用效率低** 由于农业本身利润率低于社会平均水平, 客观上决定了农业发展银行的信贷资产质量较差, 农业发展银行贷款的周转次数远远低于商业银行的水平。

目前, 在农业发展银行不良贷款中, 按贷款承担主体划分, 由中央和地方财政消化的各类粮、棉政策性贷款挂帐贷款余额占70%以上, 而真正由农业发展银行管理原因和企业原因形成的不到30%。财政历年拨补不到位而积累的历史包袱, 在农业发展银行帐面形成了大量风险资产。

### 2 国外农业政策性金融的特点

(1) 农业政策性金融及项目的设立服务于为实现国家的宏观经济目标而制定的某些特定目标, 如支持重要农产品的生产、购销、品种改良等。印度的农业与农村发展银行为达生产、购销目标, 提出以短期资金为主的生产性贷款, 为达产品改良等中长期目标, 又提出以中长期资金为主的投资性贷款; 法国农业信贷银行由全国94个省级农业互助信贷银行和国家农业信贷金库联合组成, 支持农产品从生产到加工、改良的整个流程; 巴基斯坦则将农业发展银行的贷款分层, 短期(18个月内)贷款用于农作物购销, 中期(5年内)贷款用于农业和畜牧业改良, 长期(5年以上)贷款主要用于农业基本建设及购买农业机械。

(2) 农业政策性金融经营范围及项目长期稳定。日本在1953年成立农、林、渔业金融公库, 专办长期低息贷款, 该公库政府每年拨出资金约800亿日元; 澳大利亚联邦储备银行下属的乡村信贷部因农产品购销、储备、加工的需要, 几十年来一直向农村企业与信用社发放贷款, 有效促进了该国经济发展; 韩国、突尼斯、科特迪瓦等国通过农业政策性金融保护了农民利益, 实现了食品供应安全的长期目标。

(3) 农业政策性金融是财政与货币政策高度结合的产物。财政对政策性金融提供利息补贴。丹麦政府对农业政策性投资提供的利息津贴占其总额的75%; 美联储规定, 凡农业贷款占贷款总额25%以上的商业银行, 可获税收的优惠待遇, 并同时为低利率农业政策性贷款实行政府拨款贴息; 法国政府每年对农业信贷银行发放的政策性贷款利息补贴达50~60亿法郎, 占该国农业预算的22%左右; 西班牙对农、林、渔业的生产、购销、储备贷款执行9%的优惠利率, 同时由国家贴息。

(4) 农业政策性金融中资金来源呈现多样化。从印度农业发展银行2001年3月末资产负债表中可以看出, 现金存款、通知存款、政府债券、银行债券、股本金等应有尽有, 并各占相当比例。

(5) 法律制度建设完善。国外基本上都制定了农业政策

**作者简介** 刘大青(1979-), 男, 河南南阳人, 硕士研究生, 研究方向: 金融机构发展及公司治理。

收稿日期 2006-07-10

性金融机构的专门法律法规,对其组织领导体制、业务范围、资金来源及运用、财政税收等作了具体规定。在法律的保障下,农业政策性金融机构依法经营,规范管理。如美国的《联邦农业信贷法》、日本的《农业渔业金融公库法》、泰国的《农业和农业合作化银行法》、印度的《国家农业和农村发展银行法》等。

### 3 国外农业政策性银行成功运行的基本条件

国外政策性银行的良好经营,主要是其具备了以下几个基本条件:

(1) 兼顾市场规律。一方面,凡是市场可以解决的问题,即商业银行能够而且愿意进入的领域,政策性银行就不必支持,避免对商业银行产生“挤出效应”,使政策性银行与商业银行成为互补关系而非竞争关系;另一方面,在政策性银行的业务范围内,也应该尽量依据市场原理来经营,避免政治因素的任意干扰,提高投资效率,确保政策性资金良性循环。

(2) 明确政策目标。政策性银行的政策目标,其内容与导入应该与整个国家的社会、经济开发计划相一致,而且政策目标和政策对象都应该十分明确。

(3) 完善管理机制。首先是灵活多样的资金筹集机制和部门间有效的利益协调机制。政策性银行既然是贯彻实现国家政策的工具,其资金来源就必须通过一种国家的制度安排得到保证。其次,通过建立一套有效的制度,确保在国家各项政策的制订、实施、评价和修正过程中,国家宏观经济部门能够相互协调、配合,同时要建立严格的监管制度。

## 4 国内农业政策性金融的发展策略

**4.1 强化法律法规保障** 农业发展银行主要是依靠商业银行法律、法规国家相关政策规定的支持,如《粮食流通条例》、《中国农业发展银行章程》等。农业发展银行的经营管理以及相关财政税收政策在具体的执行中缺乏必要的法律规范和支持,因而在信贷资产保全、维护合法权益等方面得不到有效的保障。

我国国家立法机关应尽快制定《政策性银行法》、《中国农业发展银行法》,对农业发展银行的法律地位、性质、运营机制、组织机构、贷款和其他法律的基本规则、财务会计、监督管理、法律责任等方面做出明确的规定,以保护农业发展银行、贷款人、存款人和其他客户合法权益,规范经营管理,提高信贷资产质量,加强监督管理,维护金融秩序,确保执法部门有法可依、违法必究。

**4.2 加大国家政策倾斜力度** 国外农业政策性金融机构经营的外部政策宽松,国家支持力度大,多表现在政府政策的特许和优惠性。

**4.2.1 注重资本金的充实。**美国的联邦土地银行、联邦中期信用银行和合作社银行等3家农村合作社银行创建之初都由政府拨付款项;日本农、林、渔业金融公库由财政投资创建而成,50%以上的资金由政府出资;法国农业信贷银行在长达50多年的时间里,国家资助几乎为其全部中长期贷款来源;泰农行的从成立时的40亿泰铢增长到326亿泰铢,资本金增长的主要来源是中央银行利润和财政部的注资;科特迪瓦国家财政在农业发展银行有60%的参股,但不在该行分红,也不要求上交利润。

**4.2.2 实行利息补贴和债务担保。**美国、法国农业贷款普遍实行贴息制度;日本政府不仅在各中长期贷款投入巨大的财政资金,而且通过各种方式积极调动民间资本,每年只用3%~4%的财政资金就能获得100%的贷款效果。

**4.2.3 税收优惠。**法国政府对法国农业信贷银行实行减免政策;印度农业农村发展银行免缴所得税、附加税和其他所有关于收入、利润和收益方面的税收;在科特迪瓦农业发展银行存款的企业和个人利息收入实行免交所得税,而在其他银行存款的利息收入要交8%的所得税,增强了农业发展银行的存款吸引力。

由于农业政策性金融机构不以营利为目的,同时又面临着巨大的经营风险,因此必须给予税收、利息补贴等方面的政策优惠与保护。改变目前农业发展银行利润、税收管理办法,区分政策性业务和商业性业务征税。对政策性业务实施减免税或降低税率,逐步免除营业税和所得税,实行利润返还,增强其自我发展能力;对商业性业务实行与商业银行同等的征税政策。

**4.3 积极拓宽筹资渠道** 尽管各国国情不同,农业政策性资金来源渠道也各不相同,但保证农业政策性金融机构的资金来源,是其正常运作的基础条件。日本、韩国政策性银行均可以向国内储蓄系统借款;法国农业信贷银行既可以从信托储蓄银行借入资金、发行债券筹资资金,又可以开展活期存款、定期存款和储蓄存款业务来扩充资金来源。向央行贷款、借款是我国农业发展银行的主要资金来源,历年来该项资金来源一直占90%左右;同时因不能开展存款业务使得金融债券发行量极少。

为实现农业发展银行融资渠道多样化和融资方式市场化,必须开拓多元化筹资渠道。主要包括:加大面向金融机构或社会发行债券力度;借鉴国外经验,适度将低成本、稳定性好的资金纳入农业发展银行的融资范围;加强与国际金融机构,特别是世界银行、国际开发协会及亚洲银行等金融机构的合作,争取对中国农业项目贷款和扶贫开发贷款的转贷。

**4.4 拓宽业务范围** 农业政策性金融业务不应局限于目前的农副产品收购贷款上。中国农业发展银行除了办理粮、棉、油等主要农副产品的国家专项储备和收购贷款及国务院规定的国家扶贫专项储备和收购贷款外,还应办理农业综合开发、小型农、林、水利建设和技术改造等贷款,全面承担起农业政策性银行的重任。将农业银行代理的政策性金融业务、农村信用社承担的农业开发性贷款等政策性较强的贷款划转中国农业发展银行,统一纳入农业政策性金融范围,全面体现国家对农业的支持和保护政策。信贷业务应与项目开发结合,发放经济结构调整贷款、产业化经营项目政策性信贷等;利用政府财政资金,鼓励商业银行发放涉农贷款,对商业银行发放的政策性涉农贷款给予利息补贴;对政策扶持主体向商业银行申请的贷款给予担保。

**4.5 完善管理体制和经营体制** 在执行国家产业政策的同时,强化风险管理。实施全面的资产负债比率管理。既要根据国家需求总量和结构的要求积极组织负债,又要严格遵循

(上接第6027页)

负债规模制约资产规模的资产配置极限值,防止资金配置比例失衡。同时应加强风险管理。增强风险意识。强化中国农业发展银行的金融功能,讲究资金的有偿性、安全性、流动性和效益性,不断防范和化解农业政策性信贷风险。提高资金使用效益。在增加政策性信贷投入的同时,必须加强信贷资金的风险管理,对所有使用农业政策性贷款的借款人,都要进行资信评估,确定其信用等级,并严格审查贷款项目,确保各项资金的安全性。完善风险补偿机制。明确中国农业发展银行的财政责任,使财政贴息制度化、科学化;适当提高农业政策性银行呆账和坏账准备金比例,增强农业政策性信贷资金抵御风险的能力;选择有效的方式预防、分散和转移风险。如在贷款方式上,采取中国农业发展银行直接发放与委托其他金融机构实行转贷相

结合:对项目较大、贷款集中、风险较小的贷款,中国农业发展银行可直接发放;对贷款分散、管理难度较大的贷款,可委托商拥银行或信用社实行转贷,当地人民银行担保;贷款到期不能收回,由人民银行直接从转贷行在人民银行存款账户上划转给中国农业发展银行等。

#### 参考文献

- [1] 丁振京. 印度和泰国农业政策性金融概况[J]. 中国农业发展与金融, 2005(1): 5-6.
- [2] 于海. 中外农业金融制度比较研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2003: 75-140.
- [3] 钟小平. 新时期农发行面临的信贷风险及对策[J]. 广西农业金融研究, 2005, 26(6): 17-20.
- [4] 李文哲. 新形势下中国农业发展银行改革的几点建议[J]. 农业经济, 2003, 22(10): 42-43.
- [5] 张朝霞. 农业发展银行业务经营面临的困紧及对策建议[J]. 济南金融, 2002, 6(9): 35-36.