

我国农村正规金融机构改革探讨

刘 峥 (上海交通大学安泰经济与管理学院, 上海 200052)

摘要 分析了农村正规金融机构存在的问题, 提出了改革意见。

关键词 农村金融; 正规金融; 金融机构

中图分类号 F830.6 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)04-01214-02

Studies on Reform of the Formal Rural Financial Institutions in China

LIU Zheng (College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200052)

Abstract In the paper, the problems of the reform of the formal rural financial institutions were analyzed, and some proposals were put forward.

Key words Rural finance; Formal finance; Financial institution

党中央在十六届五中全会上明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。建设社会主义新农村, 当前迫切需要加大资金投入。而在农村非正规金融组织地位还未明确之前, 农村正规金融机构作为农村金融的主要力量, 应把握当前社会主义新农村建设的有利时机, 为社会主义新农村建设提供大力支持。

1 我国农村正规金融机构的组成与现状

我国农村正规金融机构包括中国农业银行、中国农业发展银行、农村信用社等农村合作金融组织、农村邮政储蓄机构和农业保险机构。

1.1 中国农业银行 中国农业银行是我国四大国有商业银行之一, 农业和农民的信贷业务一直是农业银行的业务重点, 其分支机构数量众多, 几乎遍布中国所有的乡镇。截至2004年底, 中国农业银行拥有资产40 137.69亿元, 雇佣了49万名职工。从20世纪80年代起, 中国农业银行开始进行商业化改革。在1994年中国农业发展银行建立之前, 农业银行的业务兼具商业性和政策性。农业发展银行建立后, 一部分的政策性业务被划转到农业发展银行。农业银行的经营也逐步向商业化发展。商业化改革削弱了农业银行在农村的作用和地位, 其发展目标开始定位于城市, 原来在农村的经营机构不断向城市收缩和撤并。

1.2 农村信用社 农村信用社是我国为农业和农村经济发展提供金融服务的主要力量。1996年后农村信用社脱离农业银行的领导, 由中国人民银行负责统一监管。截至2003年底, 农村信用社有法人机构33 965家, 其中省级联社7个, 地(市)级联社65个, 县(市)级联社2 445个, 农村信用社法人31 448个。各项存款23 850亿元, 占全部金融机构存款的10.8%左右; 各项贷款17 191.40亿元, 占全部金融机构贷款的10.1%左右, 其中农业贷款占84.1%, 是农业金融服务的主力军。此外, 农村商业银行均由原来的农村信用社改造而成。

1.3 中国农业发展银行 中国农业发展银行成立于1994年, 注册资金为200亿元人民币, 由国家财政全额拨付, 国内设分支机构2 276家。到2005年末, 中国农业发展银行贷款余额7 870.73亿元, 拥有资产8 502.10亿元。农业发展银行是一家为实现农村政策性金融与商业性金融相分离而成立的政策性银行。1998年, 国务院根据当时粮棉油购销

体制改革的需要和农业发展银行的自身经营状况, 对农业发展银行的业务经营范围做了重大调整。明确规定粮棉油收购资金全部由农业发展银行负责, 资金来源通过人民银行的再贷款。从此, 农业发展银行成为了专门服务于粮棉油流通领域的政策性银行。此外, 还办理中央和省级政府财政支农资金的代理拨付, 为各级政府设立的粮食风险基金开立专户代理拨付。

1.4 农村邮政储蓄 我国农村邮政储蓄机构只吸收储蓄存款, 再将存款资金转存入人民银行, 通过转存利率与吸储利率之间的差额作为其收入。自1986年开办以来, 邮政储蓄业务规模不断扩大, 目前已成为仅次于四大国有商业银行的吸储大户。

1.5 农业保险 从1982年农业保险恢复以来, 它已经历了20多年的发展历程。这期间, 中国人民保险公司累计为近2 000亿的农村财产提供了保险保障业务, 支付赔款近50亿元, 为农村经济的发展提供了保障, 使农民能及时得到灾害损失补偿。然而, 近年来农业保险业务始终处于徘徊状态, 已经不能满足现在农村经济发展的需要。

2 农村正规金融机构存在的主要问题

2.1 资产质量较差 我国还未形成农村金融资金的良性循环机制, 农村金融机构亏损严重。农业银行资产回报率多年低于0.1%, 不良贷款率始终保持在26%以上, 远高于8%~9%的全国商业银行平均不良贷款率; 根据银监会2003年12月公布的数字, 农村信用社的不良贷款率平均为30%; 2005年农业发展银行的不良贷款余额在798亿元以上。由此可见, 我国正规农村金融机构并未实现金融资金的良性循环, 同时还存在着发生金融危机的可能性。农业银行面临资产质量差、资本充足率严重不足的问题。其2001年的资本充足率仅为7.1%。政府通过发行特别国债和剥离不良贷款在内的一系列措施提高农业银行的资本充足率, 才使得农业银行的资本充足率在2004年达到8.03%, 刚刚满足银监会8%的资本充足率最低要求。我国的农村信用社普遍存在历史包袱沉重、信贷质量差的问题, 超过半数的农村信用社资不抵债。另外, 我国农村信用社普遍存在股本金不足、产权不明晰和内部管理责任不落实等问题, 隐藏着较大的风险。

2.2 农村资金外流严重 农业银行现在已成为农村资金外流的一个主要渠道。随着金融体制改革的不断深化, 国

作者简介 刘峥(1981-), 男, 上海人, 在读硕士, 从事银行金融方面的研究。

收稿日期 2006-11-02

有商业银行结构调整步伐加快,农业银行开始从县以下地区实行战略性撤离,县以下机构网点大幅减少。同时,其他国有商业银行也有类似特点。1998 年至今,工商银行、农业银行、中国银行和建设银行共撤并超过 311 万个县及县以下机构。银行的信贷业务重点也同时转向了城市,对农村的放款也仅限于大型基础设施、国债配套资金和生态建设等大型项目,对农业生产和中小企业的金融服务处于停滞萎缩状态。这造成农村资金通过商业银行大量外流。据统计,2002 年我国县级各类商业银行在农村地区吸收资金 6 000 多亿元,放贷 3 000 多亿元,转出资金 3 000 多亿元。

邮政储蓄利用其在农村网点多以及在电子汇兑方面的优势,大量吸收农村储蓄。但由于邮政储蓄存款必须上交,地方不得使用,使得这些储蓄很难回流到农村地区。另外,农村信用社的经营出现了许多非农化特征,使得大量资金流向城市。因此作为农村金融主力的农村信用社实际上也成了农村金融资金外流的一个渠道。

2.3 我国农业保险发展严重滞后 目前我国农业主要有 2 种传统的农业保障方式:行政性的灾害救济和商业保险公司的农业保险。对于民政部门的救济,一方面不利于提高农民参加农业保险的积极性;另一方面受到国家财力的限制,并非长久之计。而商业保险公司由于其经营活动得不到国家应有的政策支持,经营成本高,赔付率高,使得商业保险机构的农业保险业务极度萎缩。据统计,2002 年农业保险收入仅占中国人民保险公司保费总收入的 0.6%。

3 推进农村正规金融机构改革的措施

农村金融体制的改革创新,必须树立和落实科学发展观,坚持以政策性金融为基础,以农村合作金融为主力,以各种所有制形式的金融组织为补充,以农业保险为后盾,建立一个合理、完整、优势互补的农村金融服务体系,从而保障“三农”信贷资金的有效投入。

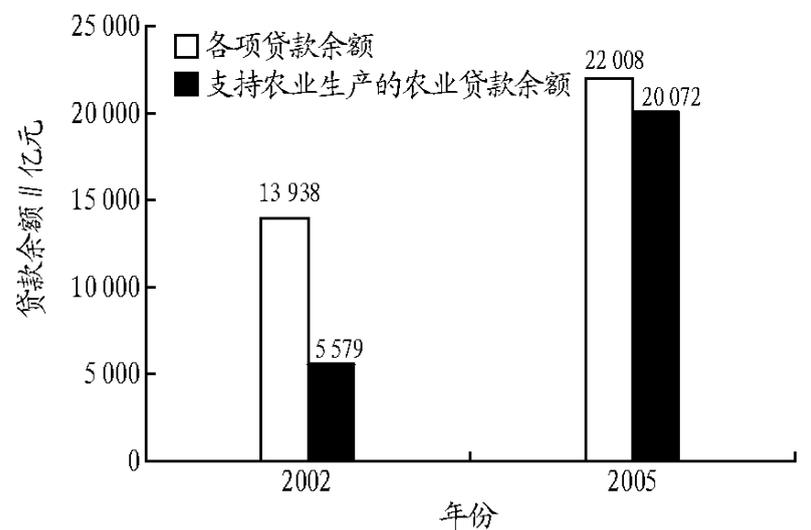
3.1 发挥农业银行的支农功能 农业银行应充分发挥国有商业银行的优势,通过其资金、网点和结算等方面的优势加强其支农功能。与其他国有商业银行相比,农业银行的的优势在于它拥有广大的农村市场,无论在网点机构方面,还是在管理经验上都具有明显优势。因此,农业银行在进行体制改革的同时,仍应依托培育多年的广大农村市场,继续服务农村经济的发展。在机构设置上,农业银行应结合农村乡镇撤并的实际,进行必要的合并。在保留一定量网点的基础上,加强公司治理改革,拓宽业务范围,提高服务质量和经营效益,并尝试与农村信用社等合作,为服务“三农”提供保障。

3.2 拓展农业发展银行的政策职能 我国农村金融市场在调节资源配置的过程中,由于市场不充分的竞争和金融机构本身的某些特性,导致资源不能得到有效配置。政府通过政策性金融机制的构建,能在一定程度上实现社会资源的有效配置。农业发展银行作为我国农业政策性银行,要转变其只承担国家粮棉油等农副产品收购的功能,将其改革与整个农村金融体制的改革相结合,建立一个完整的农村政策性银行支撑体系。

要准确定位农业发展银行政策性金融业务的范围。农

业发展银行可以逐步接管由其他银行经营的农业开发贷款、扶贫贴息贷款等政策性金融业务;承担农村水利、道路、电网、教育卫生等农村基础设施建设的贷款;支持农村种植业、养殖业和农副产品的加工业;支持贫困地区人口脱贫致富。对于资金来源问题,可以在国家财政支持下,拓宽资金筹集渠道,逐步通过发行金融债券等方式向金融市场筹集资金。此外,要强化农业发展银行的资产管理水平,加强贷款事前、事中、事后的监督管理工作,对贷款质量进行监管,提高其资金运用效率。

3.3 深化农村信用社的改革 2003 年我国正式开始了农村信用社的改革试点,目前已取得了阶段性成果。截至 2005 年底,全国农村合作金融机构(包括农村信用社、农村合作银行和农村商业银行)各项贷款余额 22 008 亿元,占全部金融机构的 10.9%;比改革前的 2002 年底增加 8 070 亿元,增长 57.9%。其中用于支持农业生产的农业贷款余额在 2005 年度达到 10 071 亿元,比 2002 年底增加 4 492 亿元,增长 80.5%,高于同期各项贷款余额平均增速(图 1)。



注:数据来源于文献[1]。

图1 全国农村合作金融机构贷款余额

但农村信用社改革是一个长期的、艰巨的过程,主要包括 3 个方面内容:要明晰农村信用社的产权关系,把农村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股,为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构;继续推进农户小额信用贷款、农户联保贷款、国家助学贷款、扶贫小额贷款等业务,体现农村信用社的互助特质,发挥农村信用社农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用;坚持审慎经营,树立风险为本和资本约束的理念。与商业银行相比,农村信用社的经营风险意识还比较薄弱,偏好存贷款规模的扩张而忽视风险的管理。因此农村信用社应逐步从粗放经营、外延式扩张转向集约经营、内涵式增长。

3.4 建立邮政储蓄资金回流机制 我国的邮政储蓄业务利用其网络资源优势,为广大农村地区的居民提供了快捷便利的金融服务,在农村金融体系中处于不可替代的地位。为了促进邮政储蓄规范健康发展,对其改革势在必行。

目前较可行的方法是逐步成立以批发为主的邮政储蓄银行。作为特殊的商业银行,邮政储蓄银行不做直接面对企业的贷款业务,而将资金批发给其他金融机构,并按一定比例批发给当地农村正规金融机构。一方面,邮政储蓄银行以批发给其他金融机构为主的模式可以避免不良贷

(下转第 1217 页)

(上接第1215页)

款出现。另一方面,成立以批发为主的邮政储蓄银行能有效抑制农村资金外流,发挥邮政储蓄资金的直接支农作用。

3.5 建立健全农业保险制度 要为农业保险的实施创造有利环境。逐步在农村建立存款保险制度,保障农民的存款安全;出台农业保险方面的法律条例和管理办法,明确农业保险的范围、财政补贴的形式等;同时积极引导农民参加农业保险; 建立政策性农业保险公司,形成农业保险

专业化经营。根据农民不同层次的保险需求,开发适合农民需要的保险种类,并且不断提高保险服务质量,尤其要改善理赔状况,提升农业保险的形象,加快农村保险业的发展; 为开展农业保险业务的商业性保险公司提供政策优惠。提高商业性保险公司开办农业保险的积极性。

参考文献

- [1] 唐双宁. 深化农村合作金融改革,完善监管,为社会主义新农村建设提供有效支持[J]. 中国金融,2006(5):6-8.
- [2] 李勇. 当前我国农村金融体系存在的问题[J]. 经济研究参考2006(7):29.