

当前我国农村金融组织体系存在的问题及对策

张震 (陕西理工学院经贸系, 陕西汉中 723000)

摘要 分析了我国农村金融组织体系的现状: 农业发展银行业务单一, 难以承担政策性金融重任; 农业银行的功能趋于弱化; 农村信用社功能异化、体制不顺; 农村金融市场不健全, 非银行金融组织发育缓慢。提出了新时期农村金融组织创新改革的思路。

关键词 农村; 金融组织体系; 问题对策

中图分类号 F832.35 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)11-03377-02

Current Problems and Countermeasures of Rural Financial Organization System in China

ZHANG Zhen (Department of Economics and Trade, Shaanxi University of Technology, Hanzhong, Shaanxi 723000)

Abstract After analyzing the present situation of rural financial organization system, problems were pointed out, such as weak function of agricultural bank in rural financial field, dissimilatory function of rural credit cooperatives, imperfect system of rural financial market and slow development of other financial organizations. Meanwhile, the business of agricultural development bank was too single to undertake the important duty of policy finance. Finally, a new view of rural financial organization reform in new times was put forward from the angle of overall situation.

Key words Rural area; Financial organization; Countermeasures

1 问题的提出

自改革开放以来, 农户家庭作为中国农村最基本的生产单元, 其生产活动中对资金的需求强化了农村金融供需平衡之间的矛盾, 主要表现在以下方面: 第一, 中国农户数量巨大。据统计, 2002年中国有2.44亿农户。每一个农户都是现实和潜在的资金需求对象, 这决定了中国农村对资金的需求总量是巨大的。第二, 中国农户平均经营规模小。2002年的数据表明, 中国的耕地面积为1.3亿hm², 平均每户经营0.53hm², 几乎是经营规模最小的单位, 表明单个农户对资金的需求是有限的。第三, 农户间差异显著。中国经济区域特征十分明显, 不同区域的资源禀赋和经济社会发展水平差异导致农户与农户间差异很大, 对资金也表现出多层次、多元化的需求特征, 这也是中国农村金融问题不仅相对于发达国家, 而且相对于大部分发展中国家表现出的资金运行流程更复杂, 绩效更不容易显现, 缺陷更容易放大, 实现制度创新的任务更艰巨的根本原因。换言之, 如何确保农村资金从有限的供给渠道和组织网络流向数以亿计的农户家庭, 并实现其供需平衡, 是富有挑战性的议题。从这个基点出发, 笔者对当前我国农村金融体系中存在的问题进行了分析, 并提出对策和建议。

2 我国农村金融组织体系中存在的问题

2.1 农业发展银行业务单一, 难以承担政策性金融重任 中国农业发展银行是国家政策性银行, 其主要任务是承担全部的农村政策性业务, 为农副产品收购、农业基本建设和农业综合开发等政策性业务提供贷款, 以推进农业和农村经济的发展。但自1998年5月以来, 由于政策调整, 农业发展银行的业务越来越窄, 仅在农产品收购方面发挥着政策性金融组织的作用, 只承担粮棉油收购资金的封闭供给和管理, 以确保收购资金持续稳定封闭运行。农业发展银行这种单一性的功能, 远远没有发挥其政策性银行应该发挥的作用, 并且逐渐退化成“粮食银行”。此外, 农业发展银行资金来源不稳定。其资金主要来源于财政无偿拨款和有偿贷款。但由于财政历年累计收支不平衡的压力, 致使拨补资金常常不能按时到位。农业发展银行实际上不得不通过向商业

银行发行金融债券和向中央银行借款来筹集资金, 筹资成本上升, 其结果是与发展农业银行的优惠贷款形成了巨大的利差缺口, 进而影响其发挥政策性银行的作用。

2.2 农业银行在农村金融领域的功能趋于弱化 农村金融市场需求的满足需要大量储蓄和贷款支撑。然而, 为了规避风险, 提高资金的运行效率, 最近几年, 各国商业金融机构大大弱化了农村的金融业务, 市场定位和经营战略都发生了重大变化, 纷纷以利润最大化为最终目标, 按照市场机制配置金融资源, 根据成本收益原则撤并了达不到保本点的县及县以下的营业网点。在农村金融领域发挥主导作用的农业银行也毫不例外。具体表现为: 机构设置上, 大量撤销、合并县(市)以下的农村营业机构, 努力在大中城市增设网点; 资源配置上, 将内部人才、资金、技术装备等重点向金融资源富集的城区分支机构倾斜; 管理机制上, 提升系统内经营重心, 上移核算单位, 上收基层营业所乃至县级支行的贷款审批权和财务权; 业务发展上, 不再直接面向一般农户和众多乡镇企业开展业务, 重点开发城市优良大客户、行业垄断性客户、城镇高收入群体客户等。由此看来, 农业银行要逐步脱离农村金融体系的趋势已经明朗化, 再从政策上要求其成为支持“三农”发展的农村金融主体和在农村金融领域发挥主导作用显然已不现实。

2.3 农村信用社功能异化、体制不顺 根据1996年国务院《关于农村金融体制改革的决定》的文件精神, 农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系, 由“官办”转为“民办”, 走上了合作制的道路。然而这种性质的转变异常艰难, 迄今为止没有实质性的进展。农村信用社的合作没有形成真正意义上的合作制度。其原因是吸收农民的股金数额较小, 农民没有真正意愿上的合作意识, 合作是靠政府强制力量实现的。目前农村信用社经营行为在很大程度上是以比较利益为原则的, 把资金更多地投向获利机会较大的乡镇企业、个体工商户, 甚至出现中西地区农村信用社把资金投向经济发达的东部和东南沿海地区, 致使农村信用社贷款中农户贷款的增长速度低于农户在农村信用社中存款的增长速度, 农村信用社贷款构成中农户贷款比重呈下降趋势。这种“存贷款剪刀差”的存在, 不可避免地造成农村资金流失, 呈现农村资金城市化现象。长期以来, 农村信用社实际上就是官办

的并带有行政色彩的“二农行”,其合作金融的“自愿、互助、互利、民主和低盈利性”的资金和金融服务的性质体现不多。至于它是否能真正转变为符合国际通行的合作金融机构,一段时期以来争论很大。

2.4 农村金融服务整体上不能满足“三农”的要求 我国农村金融市场不发达,直接融资落后,资金融通都是通过间接融资方式。农村企业很少通过发行股票债券来筹措资金;金融机构之间的同业拆借无法进行,农民个人的货币节余也只能选择储蓄存款,没有更多的投资渠道,购买证券、基金、保险都不方便。过去农村的融资渠道有4大商业银行、农村信用社等多个渠道,现在基本上只剩农村信用社了。农村资金仍有外流现象,影响农村资金的整体供应。邮政储蓄机构是分流农村资金的主要渠道。2001年该系统存款余额5 911亿元,其中在县及县以下吸收3 781亿元,并直接流出农村。有资料表明,河南、山东和浙江农区农村信用社的农业贷款只相当城市个人住房贷款的1/2。山东农业至少有4成左右信贷资金缺口。浙江农业贷款缺口约为125亿元,对宁波万户农户问卷调查显示,有59%的农户缺资金。

2.5 各类农村金融机构自身的资产质量和管理水平亟待提高 目前农村各类金融机构普遍存在资产质量不高、亏损严重,甚至资不抵债、运营效率低下、管理能力和素质较差等问题。将来还会在客户资源、人才、中间业务、传统存贷业务、新兴电子商务、个性化新兴零售业务和服务手段等方面面临中外各类金融机构间的竞争。要应对上述挑战,农村金融机构加强竞争意识,实施体制、机制方面的改革和能力素质方面的提高是当务之急。

2.6 农村金融机构或结构的功能定位需要进一步明确和调整 应真正实现政策性、商业性、合作性3种金融并存,但主要功能应定位为商业性金融。特别是现在农发行、农行、信用社三者的职能分工仍有混淆和冲突,因此产生了诸多难以协调的矛盾。农发行资金来源不足,业务单一,政策性金融作用有限;农行由于市场定位的变化,原来农村金融的主导地位不复存在;农村信用社组织形式单一、融资能力较差等弱点显著。譬如,农行现在还承担扶贫贷款等政策性银行的任务,这从职能分工上和农行在农村网点的收缩、战略方向的转移及商业银行的取向上都不相适应,也进一步导致了农行资产和扶贫贷款质量和效率不高的问题。

3 对策

3.1 深化农业发展银行改革,充分发挥其政策性支农功能 一是支持农田水利基本建设,改善农业生产条件,提高农业综合生产能力。二是支持农村开发和基础设施建设,促进地区平衡发展。三是支持农业产业化和土地适度规模经营,加快产业化进程。四是农业发展银行还应成为信贷扶贫的主力军,全力支持贫困地区人口尽快脱贫解困。总之,通过政策金融和商业金融的彻底分离,使农业发展银行真正从单纯的“粮食银行”转变为支持农业开发、农村基础设施建设、农业结构调整甚至是农产品进出口的综合型政策性银行。

3.2 农业银行应有选择地从农村市场撤离 农业银行的改革,要顺应时代潮流,逐步建立起现代企业制度。在产权上,要实现主体多元化,做到产权清晰、权责明确、政企分开。在管理制度上,要建立健全内部管理制度,做到管理科学。农业银行的商业经营不仅要受到法律约束,而且还要受

到出资人即所有者、中介组织、社会公众、新闻媒介的监督,使其在不损害社会整体利益的前提下,追求自身利益最大化。由于农户对资金的需求具有分散化、小额化、周期长、风险高及不易监督的特点,大型商业银行对其贷款费用较高利润较低。农业银行商业化改革的必然结果将使其经营领域由农村转向城市。

3.3 农村信用社的组织形式应多元化 一是农信社应继续发挥信贷导向作用,支持生态农业发展;二是积极拓展农村新社区的金融服务,支持农村城镇化建设;三是进一步完善农村金融服务功能,为农户提供更加全面的金融服务;四是巩固农户小额信用贷款品牌,试办大额农业信贷,为农村发展新兴产业提供长效金融服务;五是发展农村教育、创业类信贷,为培养新型农民提供金融服务;六是将信贷政策与新村镇规划相结合,拓宽信贷服务领域,为农村新村镇建设提供金融支持;七是进一步完善各种合作经济组织,形成各类信用共同体,为培育农村新组织提供金融服务;八是农信社应深入开展创评“文明信用农户”活动,为塑造农村新风貌提供金融支持。

3.4 规范农村金融市场秩序,发展新型金融主体 首先,撤并邮政储蓄机构。我国的邮政储蓄机构成立于1986年,1990年1月1日开始实行邮政储蓄存款转存办法,转存中央银行的利率高于其吸收存款利率,利率的严重倒挂使邮政储蓄机构坐享丰厚的利差收入,令其有能力采用高息揽存等不正当竞争手段,扰乱了农村金融秩序,促使邮政储蓄迅猛扩张,导致农村资金大量倒流,抑制了农信社的资金来源,影响了农村经济发展。目前迫切需要撤消邮政储蓄机构,将其改造成独立核算、自主经营、自负盈亏的商业银行,或是将其并入政策性银行,成为农发行的基层网点,解决农发行资金来源紧张问题。其次,建立与发展农村保险、证券、信托、租赁等非银行金融机构。农业保险是我国农村经济稳定发展的有效保证,可借鉴国外先进经验,组建专门的政策性农业保险机构,实行低费率、高补贴政策,专门办理农业种植业和养殖业保险。农村经济发展与农民生活水平提高后,对财产保险、人身保险、证券、信托等各项金融服务的需求增加,现有的各家保险公司、证券公司、信托公司应根据当地农村实际发展情况,逐步深入农村,设立分支机构营业网点,提供多样化的金融工具,丰富农村金融市场。最后,规范与发展民间金融组织。各种形式的农村民间金融组织的存在是农业产业化发展的必然需要,强行取缔将违背经济发展规律。

参考文献

- [1] 杜青林.中国农业和农村经济结构战略性调整[M].北京:中国农业出版社,2003.
- [2] 何广文.中国农村金融供求特征及其均衡供求的路径选择[J].中国农村经济,2001(10):40-75.
- [3] 吴晓灵.重构农村金融体系,支持县域经济发展[J].中国金融,2003(10):5-6.
- [4] 韩俊.中国政府支农资金使用与管理体制改革研究[R].国务院发展研究中心,2003-04-18.
- [5] 韩俊.推进全面的农村金融改革[N].中国经济时报,2003-06-09(7).
- [6] 柯炳生.关于我国农民收入问题的若干思考[J].农业经济问题,2005(1):26-31,80.
- [7] 张红宇.中国农村金融组织体系:绩效、缺陷与制度创新[J].中国农村观察,2004(2):3-12,81.