华南农业大学学报(社会科学版)
2005年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.1 2005
(第4卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.4)

农村金融体系存在问题及对策

黄小彪

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:国有商业银行从农村的退出、农村政策性金融的收缩及职能的弱化、农村信用社体制改革的滞后,使得我国农村正式金融安排的整体功能受到削弱,而非正式的农村民间金融又由于自身固有的缺陷以及政府的打压而难以有所作为,农村金融体系呈现萎缩状态,不能适应"三农"发展的需要。农村金融体系的重建,一方面必须调整正式金融安排的结构,对政策性金融、商业性金融、农村合作金融重新进行功能定位和调整,建立合理有效的运行机制;另一方面要根据实际情况,引导和发展民间金融,使非正式的金融安排能够有效发挥补充和辅助作用。

关键词:农村金融;体系
中图分类号:F830.6 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2005)01-0022-06

发展农村经济、促进农业生产、提高农民收入是我国当前经济工作面临的一项重大任务,关系到我国社会经济的可持续发展和全面现代化的实现。农村经济发展离不开一个发达的农村金融体系的支持。然而,我国现有的农村金融体系由于国有商业银行的退出、农村政策性金融职能的弱化以及农村合作社改革的滞后等而处于萎缩状态,不能适应农村社会经济发展的需要。我国农村金融体系的重建,需要我们进行大胆探索和深入研究,本文拟对此进行探讨。

一、农村金融体系现状及存在问题分析

(一)国有商业银行从农村撤离导致农村地区商业性金融供给缺口加大

国有商业银行从农村的撤离是银行商业化改革的自然选择,但却打破了原有农村商业金融供求的均衡。银行作为经营货币和金融资产的特殊企业,追求盈利性是其经营的主要目标,而农村经济的"弱质性"以及农业收入的不稳定性使得农村地区的盈利性投资变得稀缺,现阶段商业银行在农村的经营缺乏应有的盈利基础。

一是农村金融业务成本较高。(1)农业是一个受自然条件和气候条件影响很大的产业,农业收入的不确定性使得银行在向农户提供贷款时需要承担很大的风险成本。(2)农村居民缺乏有效的融资担保手段。在土地公有的条件下,农村土地作为抵押品缺乏制度基础和法律保障;农村的自然经济性质实质上使农民的房产不具备流转和升值的功能,因而也就难以成为有效的抵押品[1]。担保手段的缺乏使银行在向农户提供贷款时必须承担较大的风险成本。(3)农村居民居住的分散性也使得商业银行在搜寻农民贷款有关信息上要付出更大的成本。

二是国有商业银行自身经营机制的缺陷迫使商业银行收缩其在农村的战线。我国商业银行与真正意义上的商业银行相比仍然存在较大的差距,这突出表现在国有商业银行普遍缺乏有效的

收稿日期:2004-10-28
基金项目:华南农业大学农业经济管理国家重点学科资助项目"我国农村土地证券化发展研究"
作者简介:黄小彪(1968-),男,华南农业大学经济管理学院副教授,主要研究方向为不动产金融与金融体系.

激励和约束机制上。激励机制的缺乏一方面使得银行对主动获取农户信用状况等信贷信息的积极性不强;另一方面作为一种理性选择,信贷员也往往更偏向于向国有单位提供贷款而尽可能避免向农户发放贷款。而约束机制的缺乏可能造成大量的‘三农’贷款变成信贷员寻租的工具,国有商业银行的农村金融业务不可避免地将因承担大量的不良资产而被迫萎缩。

(二)农村信用社作为农村合作金融组织,本身就是一个弱势组织,支农后劲明显不足

随着国有银行信贷支农功能和业务的萎缩,信贷支农的重任落在了农村信用社身上。而农村信用社作为合作金融组织本身就是弱势组织,并且由于长期的超负荷经营,积累的困难和问题较多,加上农村信贷经营边际业务成本高,使农村信用社发展受到很大制约,支农后劲明显不足,主要表现在以下几个方面。

一是农村信用社历史包袱沉重,抗风险能力较差。这几年农信社承担了我国农村经济金融变迁的部分经济成本、政治成本和社会稳定成本。如承担余额高达4417亿元的支持农户、农业和农村经济发展的政策性贷款;143 亿的农村保值储蓄贴补挂帐[2];清理整顿信托公司、农村基金会、农村储金会以及城市信用社过程中并入的巨额风险资产;行社脱钩时转入的不良资产;对国有银行实施资产剥离和债转股所引发的新一轮逃废债的改革成本;以及由于地方政府长期行政干预造成的资产损失等等。沉重的历史包袱严重削弱了农信社的抗风险能力。

二是以合作制为基础的农信社在市场竞争中明显存在体制上的劣势。主要表现在:(1)资本实力和经营规模难以扩大。在合作制下,社员分散且资本实力弱小,社员可自由入社和退社,这就使得农信社增资扩股困难,资本实力和经营规模不能扩大。(2)服务对象受制约。按照我国政策规定,农信社对本社社员的贷款不得低于贷款总额的 50 %,其贷款应优先满足种养业和农户生产资金需要,资金有余,再支持非社员和农村其他产业。这样就把各类经营机制灵活、经营业绩良好的非农工商企业排除在贷款范围之外。(3)服务功能有限。农村信用社业务范围和业务品种受到限制,不具有现代银行的全部功能,尤其不能适应规模较大的工商企业、外资企业对融资、结算等金融服务的需要。

三是信贷管理体制僵化,筹资能力较差,市场创新能力不足。信贷管理体制僵化以及信贷资金长期供不应求,加之职工素质普遍偏低,金融经济理论知识缺乏,使得农村信用社缺乏主动开发市场的压力、动力和能力。在吸收存款方面,农村信用社由于一直未能建立起自身的联行清算系统,电子化建设滞后,资金汇兑与结算迟缓,使得存款业务发展受到很大影响。在发放贷款方面,农村信用社创新能力不足的问题更是暴露无遗,不少贷款方式、种类已明显不能满足农村市场发展的需要。如贷款担保、抵押难的问题,农信社至今未能通过有效的金融创新办法予以解决。

(三)农业政策性金融职能弱化、业务收缩,政策性资金投入能力下降

农业发展银行是我国专门从事农业政策性金融业务的机构,一般地,政策性金融并不以赢利为目标,主要是对商业性金融起引导和补充作用,其资金投放领域主要是那些符合国家农业产业政策和区域农村经济发展政策,具有较好社会效益和宏观经济效益的项目。1998 年以来,农业发展银行根据国务院的决策,主要从事粮、棉、油收购资金封闭管理业务,在有效保护农民利益、确保农民增收、确保国家粮食安全方面做出重要贡献的同时,也为农业银行、农村信用社改革创造了有利条件[3]。但是,随着粮棉购销市场化进程加快,粮棉流通领域政策性经营空间缩小,农业发展银行粮棉收购贷款业务量出现大幅下降。并且由于政策性以及自身体制性原因,农发行不良贷款比例较高,信贷资产质量问题比较突出,这些都直接影响农发行继续向农业投入政策性资金的能力。

首先,农发行成立初期,全部信贷资产是由商业银行划转过来的,一开始就承接了一块不良资产。加上在相当长的一段时间里,农发行的业务由商业银行代理,由于道德风险的存在,使农发行

不良资产继续增加。

其次,长期以来,粮棉企业执行国家按保护价敞开收购农民余粮(棉)政策,由于各级政府确定的保护价一般都高于市场价,致使粮食企业形成了大量的高价位粮食库存,贷款无法从物质形态转为货币形态,资金无法实现良性循环和增值。

再次,农发行自身经营机制不完善,部分干部员工对政策性银行的立行宗旨、职能认识不清,对加强收购资金管理和实现封闭运行任务不够重视,未能真正建立保本微利的经营机制,也没有建立健全完备的贷款质量监控和风险防范制度。

(四)非正式的民间金融一定程度上弥补了正式金融安排的不足,但民间金融的固有缺陷以及政府的压制决定其难以有多大作为

在商业银行、农村信用社、政策性银行等正式金融安排没有能够有效解决农村金融需求的背景下,传统的民间非正式金融安排就有了其继续存在和发展的空间。非正式金融安排区别于正式金融安排的一个重要特点是其本身并非以纯粹的信用关系为基础,而是广泛建立在血缘、亲缘、地缘为基础的社会关系上。其主要方式有:

(1)私人借贷。借贷利率高低一般与借贷双方的了解程度和亲疏程度成反比。

(2)私人钱庄。从经济学看,钱庄对克服农村借贷双方的信息不对称以及减少交易成本发挥出重要作用,使得农村金融交易的范围和规模得到扩大。

(3)合会。合会一般由会头组织若干人组成,会头定期召集会议以约定方式决定本期所聚集资金的使用者。其中,事先约定使用次序的称为"轮会",按照抽签方式确定使用次序的叫"摇会",以投标方式确定使用次序的叫"标会"。合会开始时是一种互助性民间融资组织,但随着会员人数的增加和相互之间了解程度的减少,盈利性功能逐渐突出。

据有关资料显示,从1986年开始,农村民间借贷规模已经超过正规信贷规模,而且每年以19%的速度增长。但是,由于单纯依靠社会关系约束的民间金融在抗风险能力上的脆弱性以及其自身固有的高利贷性质,使得其发展具有很大的局限性。另一方面民间融资的非正式性也往往导致政府对其采取打压政策。内在的缺陷以及外在的压制使民间金融的生存和发展空间受到极大限制。

二、我国农村金融体系重建的对策与思考

农村金融体系的重建,一方面必须调整正式金融安排的结构,对政策性金融、商业性金融、农村合作金融重新进行功能定位和调整,建立合理有效的运行机制;另一方面要根据实际情况,引导和发展民间金融,使非正式的金融安排能够有效发挥补充和辅助作用。

(一)强化政策性金融的支农作用

在我国农村商业性金融收缩的背景下,现阶段适当强化农业政策性金融的支农作用,加大政策性贷款的力度具有现实意义。经济学的原理告诉我们,政策性金融的发展状况与市场机制发育程度、地区经济发展的均衡性负相关。我国农村市场机制还不十分完善,地区间发展很不平衡,特别是当前农村和农民的收入增长缓慢,消费增长乏力,单靠市场调节难以奏效,需要政策性金融的强有力介入。此外,WTO框架下政府对农业的支持方式被限制于财政转移支付和农业政策性金融的信贷投入,这意味着政策性金融在我国政府对农业发展的支持上将发挥更加重要的作用。

首先,要建立市场化的农村经济运行体制。市场经济下,农村资金的配置主要应该依靠市场来解决,建立市场化的运作机制有利于吸引各方资金投入到农业发展中,也只有在发挥市场对资金的基础性配置前提下,政策性资金才能真正起到带动和引导的作用。如对于农村基础设施及生

态环境的建设,可以贯彻谁投资谁收益,按有偿服务的原则进行经营;对于一些成熟的科学技术的推广也可以与收益挂钩。

其次,必须严格界定政策性银行的职能范围。农业政策性金融必须体现政府农业经济政策取向,其一方面充当政府管理、调控农村经济运行的工具和手段,推动政府农村社会经济政策目标的实现;另一方面对商业金融进行引导、补充,以实现资金在农村的优化配置。因此,农业政策性金融不能与商业金融进行市场竞争,凡商业金融愿意并且能够进入的领域,农业政策性金融都应该及时退出;凡商业金融不愿意做,但能符合国家产业政策又能收回本金的项目,政策性金融必须去做。从我国当前的具体情况看,农业政策性金融的资金投放领域主要应该限制在如下范围:(1)符合国家农业产业政策和区域农村经济发展政策,并列入优先发展目录;(2)社会效益好,但自身效益低,不能承担正常商业贷款利息;(3)投资周期长、数额较大、资金回笼慢,宏观经济效益好,商业金融又不能给予有效支持等项目。

再次,必须更好地发挥政策性金融对商业性金融的引导功能。政策性金融可以通过以下方式实现其对商业性金融业务的引导:一是为符合规定的商业性贷款提供信用担保;二是为符合政策的产业和项目提供部分营运资本金,使之符合商业性金融机构的贷款条件;三是与商业性金融机构组成银团贷款,共同对符合产业政策的项目提供信贷资金;四是对商业性机构所从事的符合政策的贷款项目给予利息补贴或再融资。

最后,要建立政策性金融风险化解和防范机制。一是要根据存量不良资产形成原因的不同,采取不同措施予以化解。对于执行国家政策而出现的亏损,要争取纳入各级财政预算,按期消化;对于粮棉企业经营不善而造成的不良资产,要以积极的态度,主动参与粮棉企业改革方案的制订和实施,帮助企业通过内部改制、健全机制,在搞活或者盘活现有存量资产的基础上争取收回本息;对于政策性金融机构自身经营问题导致的不良资产,要在完善自身经营机制,加强监管的基础上,采取积极主动态度努力化解风险。二要认真研究防范新增信贷资产风险的对策,并建立相应的风险防范机制。要依法规范粮食购销市场运作,严厉查处非法收购粮食的行为,稳定粮食市场秩序;要完善贷款管理制度,建立健全风险预警机制,完善“三查”制度;要积极推行抵押、担保贷款制度,并加强抵押资产的管理;要推行企业信用评估制度,并相应制定切实可行的粮棉购销企业资信等级评定标准;要完善呆坏帐准备金及核销制度,建立健全信贷资金风险损失补偿制度。

(二)鼓励商业性金融,加强农村金融业务的建设

一是对商业银行从事农业金融业务实行优惠政策。从农业的“弱质性”和“三农”问题对于国家安全的重要性来看,国有商业银行从农村的撤离显然是不符合我国国家战略和大局稳定的。因此,作为一项过渡性安排,当前还有必要对中国农业银行实行一些优惠政策,以鼓励其继续发展农村金融业务。比如可以通过降低中国农业银行的盈利性指标,或者是实行税收优惠政策等,以弥补其从事“三农”业务而可能带来的损失。

二是加强商业银行的自身建设,建立健全有效的激励和约束机制,加大对农村贷款市场的开发力度。农村信贷市场开发不足相当程度上是与银行缺乏激励和约束机制有关的,要在深化银行体制改革的基础上,根据农村经济主体一般规模较小的特点,改革信贷风险管理评价体系,大力开发适合农村市场的贷款品种。此外,可以根据农村贷款的特点,将商业银行的县级机构改组成社区银行,以发挥社区银行贴近客户,适合从事小额贷款的优势[4]。

(三)深化农村信用社改革,发挥农村信用社支农的主体地位

目前农村信用社已经成为农村贷款供应的主渠道,相当部分地区农村信用社所提供的贷款已经占到县域农业贷款的 80 %[4]。但由于农村信用社长期存在的产权不明晰、历史包袱重、资金来

源渠道窄、服务方式和手段落后、自律体系和监管体系不健全、人员素质偏低等问题,农信社在支农服务的广度和深度上都受到较大的制约。考虑到合作金融制度将成为我国今后农村金融体系的基础,必须加快农村信用社体制改革的步伐,因地制宜改革农村信用社的组织形式和管理方式,明晰信用社产权关系,强化约束机制,增强服务功能,加强金融监管,并为农村信用社发展提供良好的外部环境和条件。

首先,深化农村信用社的产权改革。要明晰农信社的产权关系,建立"决策、经营、管理三权分离"的法人治理结构,实行自主经营、自我发展、自我约束、自负盈亏、自担风险,把农信社真正办成由农民、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。农村信用社的产权改革模式大体上可以分为四类:在城乡一体化程度比较高的地区,可以对农村信用社实行股份制改造,组建市场化的区域性商业银行;在人口相对稠密,信用社资产规模较大、经营管理基础较好的地区,可考虑在区域内实行信用社统一法人、采取股份制和合作制结合的模式,合作制所持股份作为一个整体加入信用社;在大部分农村地区,要继续巩固和发展乡镇信用社,要在清理社员股东权益的基础上,扩大农信社社员的入股数量和入社群众范围,大幅度增加农信社的资本金。

其次,要给农信社提供必要的支持,为农信社改革创造良好的外部环境。按照制度经济学的观点,农信社改革可以认为是一种制度变迁,而制度环境对制度变迁会产生重大影响,良好的政策环境是农信社走出困境、稳健发展的重要条件。我们认为,支持农村信用社的发展,当前最重要的是建立一种补偿性和支持性的制度安排。一是要给予财政支持,以解决农信社的历史包袱问题;二是要给予税收支持,以解决农信社经营过程中的政策性亏损问题;三是要给予资金支持,以提高农信社的贷款能力;四是要给予信誉支持,以解决农信社社会形象问题;五是要给予行政支持,以解决农信社长期以来承受的乱收费、乱检查和乱罚款问题。

最后,要加强农信社的监管并大力推进有关配套改革。一方面要建立健全农村信用社行业协会作为自律、自治性组织,另一方面要尽快设立专门的国家信用社监管机构,并制定相应的合作金融监管法规,以加强对农村信用社的监管和引导,维护农村金融秩序。农信社的改革和发展还有赖于有关配套改革的到位,这除了政策性金融以及商业性金融体制和职能的必要调整以外,还必须建立和完善农业保险体系;同时,针对近年来邮政储蓄从农村大量抽走资金的事实,有必要建立农村邮政储蓄返还机制,即由中央银行将邮政储蓄吸收的存款中的一定比例以再贷款的形式贷给当地的农村信用社。

(四)引导和发展民间金融,发挥民间金融对农村正式金融安排的补充和辅助作用

从经济学的角度看,建立在血缘、亲缘、地缘等社会关系基础上的农村民间非正式金融安排具有相当程度的有效性和合理性,可以在加强引导、监督并纳入法制管理的前提下,适当给予发展空间,以发挥其在农村金融体系中的补充和辅助作用。传统西方经济学一般把社会关系看成交换的障碍,认为受到社会关系影响的"经济人"不能作出最优的经济决策,非理性的社会和感情关系将妨碍经济行为人及其资产向最有效率的方向转移。但是,现代经济学研究表明,在经济交易中,社会关系既可以是自由交换的障碍,也可以是经济活动的媒介和催化剂。事实上,如果贷款方对借款方的道德有信心,或者相信社会和制度压力的有效性,那么这种社会关系就可以起到抵押品的作用,可认为是一种抵押品化的社会关系,它相当程度上克服了经济交易中的不确定性,并节约信息搜寻成本和有关监督成本,从而增加借贷交易成功的可能性。一般地,社会关系在促进经济交换中的作用,是与商品经济发达的程度成反比的,社会关系作为抵押品的内在价值大小取决于社会关系的亲疏程度。根据上述理论,在商品经济尚不发达的我国广大农村,社会关系不仅不是经

济交换的障碍,而是促进经济交换的推动力量。建立在社会关系基础上的我国农村民间金融其实是一项有效的制度安排,具有生存的合理性,应该在加强引导和监管的前提下允许其发展,以弥补农村正式金融安排的不足。

参考文献:
[1] 张余文.国有商业银行从农村的退出与农村金融体系的重构[J].财贸经济, 2003,(6).
[2] 纪琼骁.我国农村信用社制度变迁中制度环境的重构[J].武汉金融, 2003,(6).
[3] 甘绍群.农业政策性金融与商业金融的优势互补[J].武汉金融, 2003,(6).
[4] 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).

Study on the Existing Problems of Rural Finance System and the Countermeasures

HUANG Xiao-biao

(*College of Economics and Management*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: As the withdrawing of the state-owned commercial banks from the rural, the contracting of rural policy finance services, and the delaying of the rural credit cooperative reformation, rural formal finance arrangements have been weakened greatly. Meanwhile, due to suppressed by the government as well as its intrinsic defects, the nongovernmental, informal finance arrangement in the rural also can not brought into properly play too. In a word, the present rural finance system could not fully satisfy the demands of the economic development in the rural. Therefore, to reconstruct the rural finance system is necessary. Firstly, we need to modify the rural formal finance structure and properly fix the functions among the commercial finance, the policy finance and the cooperative finance, in order to establish a rational and effective rural formal finance system. Secondly, we should guide and encourage the development of the rural nongovernmental finance, to ensure the rural informal finance arrangements play a supplementary and complementary role to the formal.

Key Words: Rural finance; System