华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

我国农业政策性金融发展中存在的问题与思考

姜 凌

(广东外语外贸大学 国际工商管理学院, 广东 广州 510420)

摘 要: 农业政策性金融是促进农业和农村经济发展的重要手段,文章着力于分析我国农业政策性金融发展中存在的问题,提出促进我国农业政策性金融发展的对策思路。

关键词: 农业政策性金融;农村经济;经济发展

中图分类号: F830 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2006)03-0037-04

农村、农业和农民问题是中国经济发展面临的重要问题。没有农村的稳定和繁荣,就不可能有整个社会的稳定和全面进步;没有农业的现代化,就不可能有整个国民经济的现代化;没有农民生活的小康和富裕,就不可能实现全面小康和富裕。由于中国长期实行工业化优先发展战略,通过工农业产品"剪刀差"和统购统销政策将农业部门的资金转移到工业部门,导致农业资金和资源长期超负荷外流,中国农业的基础地位异常脆弱。因而,致力构建适合农村经济发展需要、功能完备且运行良好的农业政策性金融机构,是确保对农业的信贷投入、促进农村和农业经济发展的关键措施。

一、农业政策性金融及其特殊作用

农业政策性金融,是以政府发起、组织为前提,以国家信用为基础,以配合、执行政府农业和农村产业政策、区域发展政策为主要目的,不以盈利为主要目标,在农业及相关领域从事资金融通,支持、保护农业生产,促进农业、农村经济发展和农民增收的一种特殊的金融活动和金融形式,农业政策性金融机构是特殊的金融企业。

在金融市场中,资本追逐利润最大化的结果使其获得行业的平均利润,低于平均利润的经营项目或产业将得不到足够的货币资本支持。农业作为基础产业,其产业特性决定了它会面临更多风险——自然风险、市场风险、技术风险和制度风险等。在市场机制的自发作用下,农业难以得到货币资本的支持,现实中农业的比较利益低下不仅使农业得不到发展所需的必要资金投入,而且还存在农业中稀缺的资金向非农产业流动的不利局面,农业政策性金融产生的原因就是农村金融市场失灵后政府的干预。政策性金融机构以贯彻政府政策意图、实现国家产业政策和区域发展战略等宏观经济政策为目的,在特定的业务领域内直接或间接从事政策性融资活动,充当政府发展经济、促进经济发展和社会进步以及宏观经济管理工具的金融机构。

农业政策性金融是一种特殊的金融活动,它是以政策性和金融性的双重特性促进农业经济协调发展的有力杠杆;也是保护、扶持和倡导农业生产的重要手段。因而,加强农业政策性金融的职能定位,完善我国的农业政策性金融是当前无法回避的重要议题。国内学者对农业政策性金融这一主题给予了热烈地讨论,白钦先出版的《各国政策性金融机构比较》一书,被视为中国政策性金

收稿日期:2006-06-03

作者简介:姜 凌(1974-),女,上海崇明人,广东外语外贸大学国际工商管理学院讲师,博士,主要研究方向为农村金融、产业经济.

融研究的开端[1];蒋震峰对政策性银行的发展道路予以研究[2],中国农业发展银行山东省分行课题组对我国加入WTO后农业政策性金融的发展战略予以研究[3];甘绍群讨论了农业政策性金融与商业金融的优势互补问题[4],白晓燕和李锋从实证的角度研究了我国农业政策性金融对农业经济增长贡献[5]。本文着力于分析我国农业政策性金融发展中存在的问题,并据以提出促进我国农业政策性金融发展的对策思路。

二、政策性金融发展中存在的主要问题

1994年,我国农村金融体制改革,成立了中国农业发展银行,它标志我国农业政策性金融机构的正式诞生。形成由农村商业金融(中国农业银行),农村合作金融(农村信用社),农业政策性金融(中国农业发展银行)构成的农村金融体系,作为支持农业和农村经济发展的金融制度保证。而政策性金融的实施重点主要有两个方面,一是粮食信贷资金封闭运行,以确保粮食安全,二是农业综合开发和扶贫资金,主要资助农业和农村经济项目的建设,项目建设涉及农田水利基础设施、农产品流通过程中的市场建设、农产品加工以及产业链条延伸的工程项目。旨在对农业和农村经济发展提供金融支持,促进农业和农村经济的发展。尽管取得了一定的效果,但也要看到农村金融体系及政策性金融在运行和发展中存在一些问题,主要表现在以下方面:

(一)农村商业性金融与政策性金融职能分工不明确

农业银行、农村信用社和农业发展银行在农业经济发展中分别承担着商业性支农职能和政策性支农职能。从实际情况看,三者间的职能分工存在错位的现象。农业银行1995年被界定为国有商业银行,市场定位发生了重大变化,业务范围已与其它国有商业银行无异,竞争的视角也从农村转向城市,从农业转向工商业,但仍肩负一定的政策性金融业务。农村信用社作为农村合作金融组织,也承担着一部分政策性金融业务。而农业发展银行作为国家唯一的农业政策性银行却成为"专司粮棉油收购资金封闭管理"的机构,业务单一。而且原来归属于农业发展银行其后又重新划转到农业银行、农村信用社的政策性金融业务,有些被选择性地执行,如农业产业化、农业基础设施建设,有利可图的就去做;有些被长期冻结,如专项贷款;有些业务成为转移呆坏账的工具。让提供私人金融产品的金融机构,中国农业银行和农村信用合作社,去承担较多的公共金融产品的供应,会带来很多问题。

(二)市场定位不清,越位和缺位问题并存

由于商业性金融追逐利润的固有属性,不愿涉足农业、公共设施、环境保护等投资期长、低利、风险大的项目。尤其是农业和农村经济结构的调整完全靠市场配置资源难以顺利进行,需要强有力的政策性金融予以支持、引导和推动。然而,一方面我国政策性金融机构也在追逐市场份额,力争将自己做大做强,纷纷向竞争性的商业金融业务渗透,业务超出了银行业监管机构核定的范围;另一方面,农业、基础产业等需要政策性金融发挥作用的领域又缺少相应的融资途经,制约了这些行业的发展。

(三)筹资方式单一,缺乏稳定的资金来源

从世界各国的情况看,农业政策性金融机构资金来源的显著特征是成本费用低、量大集中、相对稳定和可用期长。西方许多国家的政策性金融机构,除了国家拨付资本金数额大,还可享受免除偿付红利或股息的优惠,以及通过借款、发行债券和吸收特定存款、免交全部或部分税赋、享受政府利差补贴等方式筹集资金。我国政策性银行只能通过定向发行金融债券和向中央银行借款方式筹资,财政补贴资金难以及时足额到位,积累资金能力有限,没有形成稳定的筹资机制,影响政策性金融机构发挥作用的空间。

(四)农村金融支持力度不足,农民贷款难

一方面,商业性金融大量撤并网点,在农村的服务覆盖而减少;合作金融经营不规范,不良资产量大,没有完全发挥合作金融的功能;政策性金融业务单一,功能不全,限制了应有作用的发挥。另一方面,大量农村的储蓄资金流向城市或被用于非农业生产和经营。与此同时,即使是政策性金融,借贷程序复杂,借款成本高,农民贷款难。

(五)内控机制比较薄弱,不良贷款比重高

对政策性银行而言,项目贷款评审和财务评估是直接决定贷款风险和收益高低的主要因素。但目前政策性金融机构法人治理机构不健全,内部审计和监察力量薄弱,管理粗放,甚至有些政策性银行由于内部管理混乱、违法违规经营,不良贷款率高,面临很大的信贷风险。

三、农业政策性金融发展的政策建议

随着国有商业银行大量政策性业务的剥离,以及各商业银行在经济欠发达地区的网点压缩,信贷资金投放量减少,这就向以贯彻国家农业产业政策和区域发展战略的农业政策性金融提出巨大的资金需求,也为其发展从客观上提供了较大的空间。提高农业政策性金融效率,优化资源配置,促进农民收入的提高、农村经济增长和农业发展。

(一)理顺农村金融体系,构筑一个服务三农发展的金融体系

深化农业银行改革,停办政策性的金融业务,把农业银行真正办成农村联系城市的商业金融机构;对农业发展银行重新定位,真正办成政策性的银行,而不是单一的农产品收购机构;成立农村政策性的保险公司,为三农信贷提供担保等保障,疏通贷款渠道。它应不仅对农作物理赔,更要起到杠杆作用,引导商业金融以及其他各方面的资金流向农村,流向农民。承认和允许民间金融的力量发挥作用,可试行在一些地区由民间金融股份组成专门为指定区域提供金融服务的机构,如专门为县域城乡居民提供社区性小额贷款及服务的非储蓄类机构。

(二)资金筹措上,逐步拓宽融资渠道

通过发行农业金融债券,从金融市场上筹集资金,对筹资成本高于投资收益的差额,财政应予以补贴;积极寻找合作伙伴,建立农业发展基金、农民共同基金;充分利用邮政储蓄、社保基金以及民间储蓄,降低民营企业的资金进入门槛。在控制风险的前提下发行金融债并争取世行、粮农组织等的低息贷款提高资本充足率,拓展新业务;形成统一办理国际金融机构中与农业相关的转贷业务,特别是世界银行、国际开发协会和亚行对我国的农业项目贷款和扶贫开发贷款的转贷,应统一由国家政策性银行经营。此外,统一国家支农资金的管理,特别是国家预算拨款中用于农业的资金和其它用于农业发展的专项基金,应统一存入农业政策性银行,鼓励政府部门到农业政策性银行存款。从各种可能途经广辟资金来源,提高信贷投入能力,切实解决农民和农业部门贷款难的情况。

(三)农业发展银行的职能定位

新形势下,农业发展银行作为专门承担政策性业务的金融机构,如何办成真正的为农村和农业经济服务的政策性银行,关系到改善农村金融服务,建立与建设社会主义新农村相适应的农村金融体制。农发行的主要业务除了继续支持国家粮棉油储备体系建设,履行好粮棉油收购资金供应和管理等政策性业务。还应拓展新业务,适时开办农业综合开发,农村基本建设和扶贫等贷款业务,增加支持农业和农村发展的中长期贷款等开发性金融业务,并要严格预算管理和考核,改革外部监管,健全内部控制体系。

(四)建立合理的利益补偿机制,维护农业政策性金融权益

鉴于政策性金融的政策性,中央银行应对农业政策性金融再贷款实行低利率优惠政策以减少政策性亏损,减轻国家财政负担,实现政策性金融保本微利的经营目标。合理确定经营费用补贴,提高呆坏账准备率,保证政策性银行资金的良性循环。

(五)加快农业政策性银行法的立法进程

农业政策性银行是特殊的法人主体,商业法对它并不适用,有关部门应加紧制定农业政策性银行法,确立政策性银行的经营原则和业务范围,界定政策性亏损与经营性亏损,建立企业还贷约束机制,明确财政、政策性银行与承贷单位的责任,使国家提供和筹集政策性资金、企业使用政策性贷款、农业发展银行管理政策性贷款有法可依。规范农业政策性金融机构的经营行为,为农业政策性金融营造有利的外部环境,保证农业政策性金融的健康发展。

参考文献:

[1] 白钦先,曲昭光. 各国政策性金融机构比较[M]. 北京:中国金融出版社,1993:21-30.
[2] 蒋震峰. 试论我国政策性银行的发展道路[J]. 金融研究,1997,(3):56-61.
[3] 中国农业发展银行山东省分行课题组. 加入WTO后我国农业政策性金融发展战略研究[J]. 农业经济问题,2001,(7):43-47.
[4] 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):34-36.
[5] 白晓燕,李 锋. 我国农业政策性金融对农业经济增长贡献的实证研究[J]. 农业经济问题, 2005,(7):21-24.

An Analysis and Reflection on China's Agricultural Policy-based Finance

JIANG Ling

(*School of Management*, *Guangdong University of Foreign Studies*, *Guangzhou* 510420, *China*)

Abstract: Agricultural policy-based finance has been the key measure for protecting agriculture and rural economy. This paper attempts to analyze the questions of China's agricultural policy-based finance and then the author puts forward some policy suggestions.

Key Words: agricultural policy-based finance; rural economy; economic development