

促进新型农村金融机构发展的建议

□ 侯琰霖 安起雷

近年来,我国农村金融改革不断深化,新型农村金融组织快速发展,已经成为农村金融体系的重要组成部分。但是在发展中,它们面临更高的经营风险,同时,还存在“进入难、发展难、退出难”、“缺政策、缺资金、缺管理”等问题,制约着新型农村金融组织完善农村金融体系作用的有效发挥。

1. 农村金融面临更高的经营风险。农村金融除了要面临不确定的自然风险外,还要面临较高的市场风险。农产品市场供求经常大起大落,农产品买难卖难交替出现,农产品价格的不确定性增加了农户和农业企业的经营风险。同时调整农业生产结构的难度大,生产决策的失误很可能造成无法挽回的损失。由于面临较大的市场风险,农户和农业企业经营收益的稳定性相对较低,涉农贷款违约的概率相对较高,使得农村金融信贷资产可能遭受的安全性风险较大。农村金融还面临较多的信用风险。相对于城市工商业而言,我国农村地区仍是信用缺失的集中领域,个人信用档案尚不健全,记录系统尚不完善,部分农户、涉农企业缺乏诚信意识,仍然存在故意逃废贷款债务的现象。

2. 相关金融政策依然缺失。村镇银行尽管是由银行监管部门批准成立的正规金融机构,但是由于准入批准进程缓慢,极其有限的小型银行业金融机构很难体现丰富农村金融体系的作用;农村互助资金组织的法律地位尚不明确,缺乏相关配套的法规政策和制度安排,大部分都只在当地民政部门登记;

小额贷款公司也无法拿到银行监管部门颁发的金融许可证,只能在工商管理部门注册。由于主管部门不同,人民银行和银行监管部门难以有效依法开展相应的监管和业务指导。鉴于金融业务专业性较强,政府扶贫部门与财政部门对资金互助组织的监管也有待加强。当前各地小额贷款公司的审批部门是地方金融办,金融办在推进小额贷款公司发展方面做了大量工作,但随着小额贷款公司数量的不断增加,金融办由于人员少、缺少专业知识等原因,监管和服务水平也逐渐暴露出一些不足。

3. 农村金融资金来源不足。农村资金互助组织自有资金规模小、业务量有限,与农民及农户的实际需求间存在较大差距。而各地村镇银行成立时间短,信誉积累薄弱,客户认同度低,吸收存款难度大,存款的稳定性也较差。而小额贷款公司资金来源主要依赖于注册资本金,一旦投放完毕,后续资金不足的问题十分突出。尽管各地也有一些大的小额贷款公司从银行机构融入资金,但毕竟是极少数,相当一部分小额贷款公司面临无钱可贷局面,可持续发展受到制约。

4. 农村金融组织内部管理有待提高。目前各地农村金融组织人员的业务水平和金融“正规军”相比差异较大,因此急需提高相应的金融政策水平和业务操作技能。村镇银行属于农村社区小型商业银行,规模小,应对市场风险、坏账风险及操作风险的能力相对薄弱。小额贷款公司在追求利润的过程中,还具有“支农扶小”的社会效应。但是缺乏风

险管理方面的专业人员,担保机制不健全及抵御不可预测的市场变化能力弱等原因,加大了公司风险控制难度。

5. 涉农金融机构市场退出机制还不完善。从我国农村合作基金会和农村信用社的发展历程看,缺乏机构退出机制是主要教训。由于退出机制缺位,一些长期经营不善、严重资不抵债、扭亏增盈无望的高风险农村信用社不能实现正常市场退出,制约着国家“花钱买机制”作用的有效发挥。和农村信用社一样,农村合作基金会在其存在的十多年里,一直没有建立退出机制。退出机制的缺位使得部分地区农基会危机爆发时,迫使政府采取了在全国范围内统一对其取缔的“一刀切”措施。因此随着新型农村金融组织发展的逐步加快,建立市场化的机构退出机制的要求也更为迫切。

要促进新型农村金融机构长足发展,必须根据不同农村金融风险的性质和特点,制定和完善相应的风险分散和补偿机制,破除制约新型农村金融机构发展的体制、机制障碍。

1. 加大中央和地方财政资金支持,加快农业保险体系建设,分散和补偿自然风险。加大对农业公共设施体系建设的财政投入,提高农业抵御自然灾害的能力。鼓励和资助农户和农业企业进行农业基础设施建设和固定资产投资,改善农业生产条件。通过财政资金支持和保障,建立完善的农业保险体系。确立农业保险强制性与自愿性相结合的原则,对一些关系国计民生的大宗农产品,如水稻、小麦、大豆、玉米和棉花

等粮食作物采取强制保险政策,同时鼓励农户和农业企业提高自愿性保险参保率;建立政策性农业保险制度,通过提供保费补贴、费用补贴和其他方面的支持,引导商业性保险机构进入农业保险市场或设立单独的政策性农业保险机构提供政策性农业保险服务。

2. 大力推进农业中介服务体系建设,不断增强农产品价格保护和市场调控能力,分散和补偿市场风险。搭建农产品供求信息平台,引导农产品生产,避免市场过度波动;完善农产品价格保护和储备制度,增强政府平抑农产品市场价格波动的能力;扩大农产品期货市场的规模和参加期货市场交易的品种数目,不断推动条件成熟的农产品品种在期货市场交易,通过期货市场——农业产业化企业——农户这一纽带,把农产品期货价格信息传递到农业生产中,指导农业生产,同时采取套期保值的方法把农户和农业企业面临的市场风险通过期货市场分散给更多的市场参与者。

3. 扎实开展农村信用体系建设,建立健全涉农贷款担保和保险制度,分散和补偿信用风险。一是建立健全农户和农业中小企业信用档案,加快农村信贷征信系统建设,营造良好的农村金融生态环境。二是以信用征信系统为基础,完善农村信用担保体系建设。由政府牵头,设立由中央、地方财政按比例出资,吸收农户和农业企业参与的涉农贷款担保基金和担保机构,以信用征信系统提供的信用报告为依据,为守信者提供优惠费率担保服务,对失信者给予惩罚性高额担保费率或不予担保。三是设立贷款风险补偿基金,引导建立涉农贷款保险机制。由中央财政出资建立覆盖全国的涉农贷款风险补偿基金,并以此为基础引导地方政府、商业银行和保险公司共同参与,按照风险共担、合作共赢的原



则建立农业贷款保险机制。鼓励农户、农业企业贷款时向保险公司投保,银行对投保的贷款给予优惠利率和贷款便利,保险公司根据客户信用状况确定保费费率。一旦发生信贷风险,将根据风险类型不同由中央风险补偿基金、地方财政、银行和保险公司承担不同比例损失。

4. 明确农村金融法律地位,加大国家的政策扶持力度。要制定我国农村金融体系发展的整体规划,完善相关法制和制度环境,确立新型农村金融组织的法律地位,并在资金和税收等方面做出适当的制度安排,以便于其发展。一是降低准入门槛,在农村金融服务欠缺的中西部地区农村加快设立村镇银行。二是在税收方面予以优惠,所得税和营业税的征收标准应低于其他金融机构。农民资金互助社作为非赢利性组织,应采取更优惠的财税政策。三是建立新型农村金融组织风险担保与损失的财政补偿机制,充分发挥财政政策对新型农村金融组织信贷投放的杠杆作用。

5. 拓宽资金来源渠道。大力拓宽目前村镇银行主要业务内容、范围和领域,提高社会认知程度,增强农村金融自身的吸储能力。根据村镇银行发展实际和农村信贷需求实际,人民银行进一步加大对村镇银行支农再贷款的支持力度。鉴于当前村级互助资金组织受到农民欢迎,并在试点过程中已

经积累了一定的经验,因此建议国家进一步扩大试点范围,增加试点县和试点村,由贫困村扩大到普通村。同时建议国家适当增加财政扶贫资金补助。对小额贷款公司应在规范管理的基础上,放宽一些经营情况良好、内部控制水平高的小额贷款公司从银行业金融机构融入资金的比例,并能根据资金头寸开展市场拆借,以增强其放贷能力。

6. 强化内控管理,提高服务水平。进一步完善操作规程、资金管理制度、财务制度与账务等内部管理制度。加大力度引人金融专业人才,切实提高农村金融组织的“软实力”。充分利用规模小、审批环节少的优势,不断创新,推出特色化、差异化的金融产品和服务。为分散贷款风险,村镇银行和小额贷款公司还应探索与银行同业、保险公司机构合作开展贷款业务的方式。

7. 建立市场化的退出机制。农村资金互助组织、村镇银行、小额贷款公司作为新型的农村金融组织,发展中存在着制度设计和自身机理上的缺陷,只有建立起市场化的退出机制,在出现问题时,才有利于国家采取区别对待的分类处置方法,在不断完善中促使其持续健康发展。^[8]

(作者单位:中国传媒大学 中国人民银行总行)

责任编辑 刘慧娟