

发挥政策性银行作用 促进农村合作金融组织发展

罗斌

34

农业是弱势产业，农业生产具有季节性、周期性，资金投入回报率低、风险大，并且农户缺乏有效的担保抵押物、贷款需求规模小、农户居住分散等特点，因而商业性金融往往远离“三农”领域。农户无法从商业性金融借贷，即便有的金融机构可以提供贷款，但也需要提供更多的信息，办理更为复杂的手续，等待更长的审核时间。农民在生产生活中出现了季节性和临时性的资金需求时，往往通过本村落的亲戚朋友、邻居等借贷。这类农村民间融资无繁琐的交易手续，交易过程快捷，可以使借款人迅速、方便地筹集到所需资金。然而，民间借贷也存在高利贷、借贷方式不规范等弊端。为规范发展民间借贷，充分利用我国农村以亲缘、地缘关系为主所维系的信任、规范以及网络等社会组织特征，把立足于熟人社会，具有强烈的地缘、血缘、亲缘关系的农民组织起来成立农村合作金融组织，服务对象限于入股的社员，使农民自身成为主体，既是所有者，又是被服务者，不以利润最大化为目标，强调彼此之间的互助合作是非常可行的。由于彼此之间熟识，监督成本低，有利于克服信息不对称所带来的问题，使存贷款方便、迅速，更加适应农民的金融需求特征。目前，全国各地农村合作金融组织发展速度很

快，已经具备了一定的规模。

农村合作金融组织发展现状与存在问题

农村信用社是支农主力军。据统计，2014年农村信用社共有机构数1596家，营业网点数42201个。农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）发放的涉农贷款占全国各银行业金融机构的1/3，发放的农户贷款占全国近七成。农村信用社在农村具有事实上的垄断地位，但从目前的发展来看，信用社已经出现异化，合作性渐失，赢利性目标明显，离“三农”领域渐行渐远。

农村资金互助社属于新兴农村合作金融组织，由银监会监管，但按规定其设立的门槛太高。根据《农村资金互助社管理暂行规定》的规定，“在乡（镇）设立的，注册资本不低于30万元人民币，在行政村设立的，注册资本不低于10万元人民币，注册资本应为实缴资本”。这对于处在贫困村落的村民来讲难度很大，从而把最需要开展资金互助的贫困地区阻挡在外了。同时，农村资金互助社理事、经理任职资格需经属地银行业监督管理机构核准。农村资金互助社理事长、经理应具备高中或中专及以上学历，上岗前应通过相应的从业资格考试。事实上目前在中西部贫困

地区的农村中具有高中或中专及以上学历的人并不多，愿意参与管理资金互助社的更是寥寥无几。此外，严格的经营风险管理规定使资金互助社资金利用效率受到一定的影响。用商业银行风险管理的办法来要求农村资金互助合作社，一方面使农村资金互助社的资金无法充分发挥其作用；另一方面监管成本太高，若农村资金互助社全面开花，银监会以现有的人员配备连例行检查都做不到。据统计，2014年全国共有49家农村资金互助社，而行政村共有60多万个，远远不能满足农民的金融需求。

对于自我发展的社区型农村合作金融组织，由于政府对其发起人人数、注册资本、从业人员及管理制度都没有规定，法律地位与管理职责尚不明确。各社区型农村合作金融组织在存贷利息、盈余分配标准和形式上各异，在具体操作上甚至很多还处于打借条、按手印阶段。此外，目前社区型农村合作金融组织绝大多数是以乡镇、行政村地域为界，各资金互助社之间没有业务往来，实行的都是单一的经营方式，没有形成合作规模。虽然存在诸多问题，但却没有对应的监管部门，金融监管缺失问题严重。

对于有地方政府扶持发展的合作金

融组织,由于享受到税收减免、金融授信、贷款支持、产权入股、资金补助、简化手续注册登记等扶持政策,发展较为迅速。但在其发展过程中,由于合作金融组织规模普遍较小,贷款额度有限,也面临着资金困境。

对于社会组织扶持发展的合作金融组织,如河南濮阳市农村贷款互助合作社,挂靠在濮阳供销社下,在民政局注册,通过孵化村互助中心,组建城镇居民互助中心,把城镇居民的資金引入到农村地区。村互助中心是由村民按照合作制原则组建的合作金融组织。城镇居民互助中心也是一个合作金融组织,但城镇居民互助中心的资金一般不是为了取得贷款,而是通过濮阳市农村贷款互助合作社流入村互助中心,股金回报比同期银行存款利率高,村互助中心的贷款利息也比同期银行贷款利息高。高额的贷款利息无疑加重了农民的负担。这类型的农村合作金融组织也面临着法律地位和监管职责不明确的问题,发展前景不明朗。

此外,对于国务院扶贫办和财政部推进的贫困村村级发展互助资金,其首先选择有一定的资源条件和市场条件、有产业带动的贫困村,使其覆盖面有限;其次,由于互助资金内部管理人员报酬过低,不仅吸引不到人才,连已有管理人员对工作也渐失热情。

以上几种农村合作金融组织普遍存在的问题包括:人员素质较低,工作人员大多数由当地农民构成,对于金融知识十分欠缺,财务管理不健全、会计核算不规范等问题突出,风险防范意识淡薄;除个别社会组织帮扶的合作金融组织外,大都缺乏资金,尤其缺乏商业性、政策性信贷资金支持;管理人员报酬太低,无法吸引人才,管理人员工作积极性不高;除自发成立的农村合作金融组织外,其他几种类型都需大量的组织发动工作,具体涉及到指导、培训和适

当的外部监督,仅仅依靠政府去做这方面的工作,很容易导致政府职能边界不清,出现越位、缺位的情况。因此,需要有懂金融、能代表政府意图的组织去帮扶建立农村合作金融组织,目前这方面的组织支持十分欠缺。

充分发挥政策性银行的作用 引导农村合作金融组织发展

根据以上对农村合作金融组织存在问题的分析,本文认为作为政策性银行的农业发展银行可以承担起引导农村合作金融组织发展的任务,以更主动、更直接的方式介入农村合作金融组织,促进其规范良性发展。

农业发展银行在“三农”金融领域优势明显。农业发展银行作为专业型的政策性银行,既有财政的优势,又有银行的优势,既遵循了市场经济的一般规律,又弥补了市场自身的某些不足。农业发展银行实行总分行制,在全国县级支行有1000多个,在“三农”领域经验丰富。目前,农业发展银行从贷款总量上看,仍以粮棉油收购贷款为主,以支持农业产业化经营、农业农村基础设施建设为辅,对农户没有直接的信贷关系。

农业发展银行参与发起、培训农村合作金融组织更具专业性。通过农业发展银行的参与,对农村合作金融组织的人员进行金融知识方面的专业性培训,对组织的规章制度建设进行指导,将更专业、更有针对性。对还没有农村合作金融组织的地区,可由所在的农业发展银行县级支行联合当地政府有关职能部门承担起组织动员工作。政府与银行相结合发挥各自优势,中央政府及地方政府的财政扶持资金由各地农业发展银行统一管理,可以增强扶持资金的使用效率,保证组织动员工作的成功率。

农业发展银行可有效解决农村合作

金融组织资金瓶颈问题。农业发展银行可利用国家财政资金,或发行专项债券以很低的利率向农村合作金融组织批发贷款,解决其资金量不足的问题,同时还可减轻农民的利息负担。

农业发展银行能够对农村合作金融组织进行专业性监管。对于组织起来的农村合作金融组织可由农业发展银行县级支行联合乡镇有关管理部门进行必要的外部监督。农业发展银行虽然是政策性银行,但其政策性业务在商业上也要具有可持续性。为保证贷款的安全性和资金的流动性,农业发展银行势必会对农村合作金融组织加强调查监督。由农业发展银行会同乡镇有关管理部门对农村合作金融组织的管理人员进行考核,根据考核结果可由农业发展银行给予其适当的奖励以吸引人才投入到这项事业中,这也将会促进农村合作金融组织的健康发展。

农业发展银行参与介入到农村合作金融组织信贷、监督等工作,可以有效降低农村合作金融组织的金融风险。农村合作金融组织可以吸收内部成员的存款进而发放贷款,具备一家小型银行的功能。虽然农村合作金融组织的建立是以农民为主体,具有自愿加入、民主管理以及非赢利性原则,并且是以村落社区为范围的小规模组织,对当地金融市场一般不会产生严重影响。但随着该类组织的发展壮大,那些没有经过专业金融训练的缺乏金融知识的当地农民,在金融产品创新及应对金融风险能力上的问题会越来越突出。近几年来,正是由于金融风险管控不力,南方沿海地区已经发生过局部危机事件。农业发展银行作为政策性银行,人才济济,管理规范,对金融风险的管控能力强。由农业发展银行帮扶的农村合作金融组织,其风险可控性必将大大加强。■

(作者单位:北京农业职业学院)

责任编辑 李艳芝