

# 完善新农村建设中的金融支持政策

□ 杨伟坤 苗 绘 景志英

建设社会主义新农村离不开金融的有效支持。目前我国农村金融机构数量不足、服务水平不高,支农力度不够,与“三农”发展的需求不相适应,农村金融的发展严重滞后于农村经济的发展,日益成为推进新农村建设的瓶颈。本文深入分析金融支持新农村建设存在的问题,并提出了重塑农村金融体系、支持社会主义新农村建设的政策性建议。

## 一、农村金融体系依然存在不足

(一) 政策性农村金融机构支农职能范围有限。农业发展银行作为专门的农业政策性金融机构,其支农职能主要限于国有粮棉流通环节信贷服务,而支持农业开发、农业产业化和农村基础设施建设等功能没有有效运作起来,对改善农业生产条件、调整农村产业结构和促进农民增收的作用乏力。国家开发银行主要侧重于国家重大基础设施建设,对农村基础设施建设和农村地区中小企业的支持尚未起步。

(二) 商业性农村金融机构网点数量不足。近年来,四大商业银行逐步退出农村,农村金融机构逐年减少,出现了农村“金融空洞”现象。目前工商银行、中国银行、建设银行在乡镇一级的网点全部被撤销,农业银行的农村网点也在大规模收缩。截至2008年,全国县域金融机构的网点数为12.4万个,比2004年减少9811个。县

域四家大型商业银行机构的网点数为2.6万个,比2004年减少6743个,其中农业银行县域网点数为1.31万个,比2004年减少3784个,占县域金融机构网点数的比重为10.6%,比2004年下降了2个百分点。此外,四大商业银行大幅度上收基层支行信贷权限,使得农村信贷业务极度萎缩;除农业银行对“三农”发放贷款外,其他几家商业银行贷款基本上是非农贷款。四大商业银行的基层支行还将资金上存,致使农村资金外流,降低了支农力度。

(三) 农村合作金融机构支农力度不足。长期困扰农村合作金融发展的风险、体制、机制和队伍建设等深层次矛盾和问题不可能在短期内得到根本性解决,改革后仍然有相当部分省联社职责边界不够清晰,人才储备不足,服务手段单一落后,致使不良贷款率居高不下,整体风险状况仍然十分突出,制约了农村信用社支农作用的发挥。

(四) 农村金融市场发育迟缓。保险市场严重“缺位”,目前只有中国人民保险公司一家开办农业保险业务,且其业务范围仅限于个别经济发达的农村地区。证券市场极端落后,广大农民对股票市场非常陌生,更不了解各种金融衍生产品交易,只有少数农民拥有少量国债;而农村企业几乎没有直接融资的渠道。农村金融工具品种单一、规模有限。现有农村金融机构只能提供储蓄、贷款等传统金融服

务,无法提供保管、委托、代理、网上银行等新兴金融业务,难以满足农村居民对金融服务的多样化需求。

(五) 民间金融发展亟待规范。近年来我国民间金融发展迅速。据央行调查,目前我国民间金融的规模大约在9500亿元左右。尤其在沿海地区的农村,民间金融甚至支撑起当地经济发展的半壁江山。民间金融有效缓解了农村资金紧张的局面,对正规金融形成了有益的补充,但目前我国尚未形成完善的民间金融法规及配套制度,致使民间金融发展很不规范。再加上民间金融自发性和隐蔽性强、游离于监管当局的监督管理之外,易引发道德风险、扰乱金融秩序并削弱宏观调控的实施效果。

## 二、加强农村金融体系建设的对策建议

(一) 重塑农村正规金融体系,强化金融服务功能

1. 建立多样化、多层次的农村金融体系。当前,应积极建立一个以政策性银行和商业银行为主、其它金融机构为辅的多样化、竞争性的农村金融体系,以更好地为新农村建设提供服务。可考虑按股份合作制改造农村信用社,组建农村合作银行;设立直接为县域经济发展服务的地方性股份制银行,如农村商业银行、村镇银行等;可以引导民间金融民营化,最终建立民间资本控股的民营银行;还可

成立民间投资公司、贷款公司等新的金融组织,解决小企业和自然人贷款难的问题。国家大型商业银行应充分考虑农村经济发展的客观需要,机构撤并不能“一刀切”,要保留必要的农村金融机构网点。还可借鉴其他国家农村金融组织的经验做法,如印度的“领头银行”,规定至少将30%的贷款贷给农业和棉花工业两个国家优先发展的行业,孟加拉国的乡村银行也是世界闻名的“穷人银行”,其每笔贷款额一般不超过100美元,成为全球第一家小额信贷组织。

2. 完善农村金融机构的服务功能。一是强化政策性金融在经济中的导向作用。要增加对农村中小金融机构的支农再贷款,增强中小金融机构资金实力。同时,强化农业发展银行的政策性金融服务功能,在确保政策性农副产品收购的同时,加大对农田水利基本建设、农产品加工龙头企业的资金投入,充分发挥其对县域经济的支持作用。此外,应成立中小企业政策性金融机构,对中小企业发放贴息和低利率贷款,解决中小企业在创业过程中和固定资产投资中对中长期贷款的需求。二是充分发挥商业性金融机构的信用主渠道作用。金融机构要在控制信贷风险的同时加大信贷投放力度,尽量满足有潜力、有效益企业合理的资金需求。还应适当下放贷款审批权限,扩大县支行及乡镇营业网点的自主权,增加对农村经济发展的支持。对农村中小企业的信贷需求,各银行应根据其融资特点,放宽贷款条件,执行专门的扶持政策,满足各类农村中小企业的信贷需求。三是继续发挥合作性金融机构的农村金融主力军作用。要继续按照合作制原则规范农村信用社,给具有独立法人资格的基层信用社充分的经营自主

权。进一步深化农村信用社改革,推广农户联保办法、扩大农户小额信用贷款、用好利率浮动政策,满足产业结构调整和专业户、专业村发展的资金需求,支持“三农”发展。四是扩大新兴邮政储蓄银行的服务功能。2007年3月成立的中国邮政储蓄银行,结束了只存不贷的历史,不再是农村资金的“抽水机”。今后应充分发挥邮政储蓄银行的信贷功能,为三农提供更多的资金支持。并利用其存款规模巨大、农村网点众多的优势,扩大其业务范围和综合职能,为新农村建设提供更广泛的服务。同时应设计更为可行的机制和渠道,将邮政储蓄以前抽离农村的资金重新返回有资金需求的农村地区。五是逐步推广、扩大小额贷款公司支持新农村建设的作用。银监会和中国人民银行2008年5月出台了《关于小额贷款公司试点的指导意见》,此后,小额贷款公司在全国各地迅速涌现。根据人民银行天津分行对河北廊坊、保定、唐山、张家口等10个城市的小额贷款公司的调查显示,小额贷款公司快速发展,在支持中小企业及种养业发展中发挥了重要作用,取得了明显效果。截至2008年11月,10市已注册开业的小额贷款公司105家,注册资金总额50.96亿元,资金总规模49.97亿元,累计发放贷款35964笔、共计66.81亿元。其中2909户中小企业、209户种植大户、10户养殖大户、6444户一般种植户、10225户一般养殖户均得到了小额贷款公司的支持。今后应进一步推广小额贷款公司成立和发展,发挥其对新农村建设的重要支持作用。

3. 加强农村金融市场体系建设。一是要完善各类间接融资市场。农村间接融资市场不应局限于传统的信贷市场,还应活跃中小企业的票据市

场、贴现市场等,为新农村建设提供多元化、多层次、多方位的金融服务。二是发展各类直接融资市场。股票市场应进一步丰富融资品种,降低入市门槛,改进融资方式。债券市场应进一步丰富企业债券品种,降低发债门槛,允许更多的企业进行债券融资。三是加快保险市场发展。应加快形成由商业性保险公司、专业性保险公司及外资保险公司等多种市场主体共同经营的局面,强化农业保险的补偿、保障作用。应不断增加农业保险品种,使其覆盖到种植业、养殖业、家庭财产、人身意外及合作医疗等农民生活的各个方面,让农业保险作为一种市场化的风险转移和应对机制,在分散农业风险、补偿农业损失、提高农业综合生产能力和促进农民增收方面发挥出更重要的作用。四是发展期货、期权等金融衍生品市场和信托、租赁等中介类市场。重点发展各类农产品期货市场以及各类远期生产性融资市场。期货市场中不同品种和质量的价格差异可以引导农户调整种植结构,农户也可以根据期货市场的价格安排生产,规避农产品价格波动的风险。此外,农产品期货市场还为订单农业提供了风险分散的场所,可推进农业产业化经营,为农业生产走向规模化创造条件。目前我国已开办豆类、玉米、小麦和棉花等大宗农产品期货,今后应择机开办大米、白糖、豆油、饲料等其他农产品期货。

4. 不断创新、丰富农村金融产品。农村金融机构应不断创新,开发新型金融产品,特别是储蓄替代型的低风险产品以满足公众需求,如债券、保本基金、货币市场基金等。此外,应尽快开办个人委托贷款业务,由银行根据委托人确定的对象、用途、利率、期限等代为发放,同时监

督贷款使用并协助将其收回。农村信用社、农业银行、邮政储蓄银行应贯彻落实关于金融服务空白乡镇增设金融网点的相关要求,加大县域网点建设力度,并通过推广银行卡、电话银行业务、增设ATM机和POS机等措施,有效改善农村支付结算环境,逐步实现农村金融服务的乡级全覆盖。

(二)加强政策引导,规范民间金融发展

1. 完善民间金融法律法规建设。一是加强民间金融法律建设。为防范金融风险、规范民间金融发展,有关部门应尽快制定相关法律法规,对民间金融主体双方的权力、义务、交易方式、契约条件、期限利率、税收征收、违约责任、权利保障等方面加以明确,以规范和保护正常的民间借贷行为,引导民间金融走上正常的运行轨道。可以适当放开民间金融的利率管制。利率的浮动能有效地吸引资金对农村的投入,引导“农转非”的资金回流到农村,解决一部分农村资金来源问题。二是加强行业自律。可由乡镇政府牵头,组织辖内中小企业、个体工商户及村民代表成立自律组织,人民银行、银监局以顾问的形式参与进来,通过行业自律促进民间金融活动规范发展。三是设立民间金融机构。通过当地政府牵头,加快组建民间融资机构,拓宽中小企业融资渠道,可成立民间投资公司、贷款公司等新的金融组织,解决小企业和自然人贷款难的问题。

2. 建立配套制度,加强对民间金融监控。一是建立民间金融登记制度。政府应联合金融机构设立专门办理“民间金融”手续的管理和登记咨询机构,对民间金融进行登记,加强对民间金融的管理。二是建立民间金融监测及风险预警制度。国家相关部门要

定期采集民间融资的有关数据,开展调查、统计,加强对民间融资主体、融资规模及利率水平的管理。要实时反映民间融资资金供求状况,分析其对宏观调控可能产生的影响,提出应对措施,以进一步疏通宏观货币政策的传导机制,促进宏观调控目标的实现。要将国家近期的宏观调控政策目标等予以披露,明确国家要限制的产业,引导民间资金流向国家支持产业,合理规避行业性风险。三是严厉打击非法民间金融。加大对高利贷、地下钱庄等非法融资行为的惩处力度,净化民间金融市场,降低民间金融引发社会不稳定的风险隐患。四是堵塞民间金融的税收漏洞,增加县域财政收入。健全民间金融登记制度,加大对民间金融获利后的税收征管力度。鼓励纳税人主动申报,对过期不申报的要严厉打击,堵塞税收漏洞。

3. 建立民间担保体系,为民间金融提供担保后盾。要建立健全农户和农村企业的担保机制,完善对担保机构的监管。允许多种所有制形式的担保机构并存,应发展以民营资本为主的民间担保基金,为民间金融提供担保后盾。政府应重视和支持民间信用担保机构拓展业务,积极为农村中小企业及农户融资创造条件,拓宽渠道。同时,农村中小企业自身应改善治理结构、保证信息真实,健全各项财务制度,赢得贷款方的支持。

(三)改善农村金融生态环境

1. 发展特色农业、科技农业和龙头企业,作为金融支持重点。一要支持特色农业。应支持那些从县情、乡情、村情、户情出发,能突出自身优势和区域特色的农业产品和特色产业的发展,逐步形成独具特色的农业主导产品和农业支持产业。二要支持科技农业。应选择那些经营规模较大,

产品科技含量高、品质好、效益佳的专业户和科技示范户予以支持;选择农村各种技术协会作为扶持对象;选择技术力量强、经营成绩突出、经济效益好的农业科研及新技术推广机构进行支持。三要支持“龙头”企业发展。选择那些辐射面广、带动力强、经营规模大、经济效益好、抗风险能力强,并与农产业基地以及相关企业建有稳定经济关系的龙头企业作为金融支持的重点对象,发挥其在农业产业化经营中的示范、带头作用。

2. 改善农村金融信用环境,建立资金支农的长效机制。农村地区的金融生态状况,不仅影响该地区货币政策传导、资源配置效率、金融稳定发展,而且决定着该地区对经济金融资源的吸引力,并最终决定该地区经济增长的可持续性。一是要加快农村信用体系建设,推动农村信用评级和信用村、信用户建设工作,健全社会信用制度,规范农村信用秩序。二是继续推进征信管理系统建设,力争经过几年努力将征信服务覆盖到所有从事小额信贷的机构和广大农村,并逐步把信用信息基础数据库运行范围扩大到全国农村地区。三是结合社会主义新农村建设,继续加大对广大农村地区的征信宣传,提高农民和企业的信用意识和风险防范意识,培育农村信用文化。如河北省扎实推进农村信用体系建设工作,目前全省已建立信用档案1149万户,已经评定信用档案312万户,基本完成建档任务。同时,通过开展“送政策、送产品、送服务”下乡等金融支农宣传推广活动,全面普及农村金融知识,农村地区金融意识得到了有效提升。

(作者单位:河北金融学院  
中国人民银行石家庄中心支行)

责任编辑 李 杰