



新农村建设中要发挥金融的作用

汤敏 ●

新农村建设成为“十一五”期间各级政府工作的重中之重。然而，在财政加大资金投入的同时，农村资金却在以每年数千亿元的规模大量流出，长此下去，工业反哺农业、城市支援农村的战略以及新农村建设的成果可能会大打折扣。最近，几个民间小额贷款试点公司的成立，标志着多元化农村金融的开放。如何使多元化农村金融做强，找出在新农村建设中适合的金融形式，是新农村建设中的当务之急。

农村金融形势不乐观

在过去的几年里，为减轻农民负担，中央与地方财政都加大了对农村的投入。仅取消农业税一项，2005年就减少了农民负担220亿元，人均28元。此外还对农民种粮进行补贴。这些措施都大大提高了农民的生产积极性，改善了农村生产生活条件。

然而，在财政增加投入的同时，农村资金却在通过金融机构流向城市。如1.2万亿元的邮政储蓄存款就有1/3来自农村，只存不贷的机构性质使这些存款都流到城市。而农村信用社则是通过多存少贷的方式，从农村抽出资金，其2005年11月的存款余额达3.2万亿元，存贷差高达上万亿元。粗略估算，一般认为农村每年的资金流出至少在2000—3000亿元之间，而2004年农民纯收入也仅为2.2万亿元，农村失血可见一斑。

同样令人担忧的是，随着以降低不良资产，提高商业化程度为主的农村信用社改革的深入，农村金融缺位的问题有可能会愈演愈烈。自2003年开始的农信社改革，在减少不良资产、扩大资本金投入、机构改革以及降低经营风险的同时，由于大部分农信社法人从乡一级上升到县一级，很可

能会导致资金更多地流向县城经济、工商业和城市。从银行管理的角度看，过多的网点、过小规模贷款都会增加银行的经营成本，农信社及农业商业银行可能会更多更快地从农村撤离，特别是从贫困地区的农村撤出，如20世纪90年代末商业银行网点大规模从县城和贫困地区撤离就是明证。

农村金融呼唤新机制

10多年来，很多国家打破以国有银行为主的农村金融中的低利率、低回报方式，以创新的模式，通过民间投资，成功地发展了一批商业上可持续的农村银行。

国际经验证明，在合适的机制下，农村金融完全可以以商业化的形式存在并发展壮大。如上世纪70年代末开始的农村小额贷款运动，就是新型农村金融最成功的典范。这一起源于孟加拉国、针对农村与城市低收入人群的新型贷款取得成功，又在印度、尼泊尔、菲律宾等国得到推广，现已遍及全世界，使好几亿人受益。与小额贷款类似的泰国农村和农业合作银行(BAAC)、印尼人民银行(BRI)等，都是亚洲国家成功地推行农村金融的典范。中南美以及东欧、中亚等国改革农村小额贷款方式，将其推广到城市贫困人口开办的微型企业中，也获得了巨大的成功。一些小贷银行不但需要国家的补贴，而且还能创造很高的利润。根据世界银行的研究，一些好的小额贷款银行资本回报率甚至高于全球最好的大商业银行。

在政府支持下，近年来亚洲一些比较贫困的国家如蒙古、柬埔寨、巴基斯坦等国也成立了一些以小额贷款为主要业务的农村银行，并在短短的几年里发展成为本国效益最好的银行。其中，蒙古的可汗银行把几近破产的一个国有农业银行改造成了一个有全新所有制结构、全新业务的可盈

利金融机构，成为蒙古国盈利最高的银行之一。2000年才从一个民间组织（NGO）转制成立的柬埔寨ACLEDA银行到2004年底，其财务实力被国际评级机构穆迪评为D级，为亚洲最好的国内银行之一，2005年，该行贷款增加52%，税后利润增加104%。

以上案例说明，农村金融需要有一个全新的机制、全新的理念、全新的操作方式。因此，农村金融要打破传统银行只对少数富裕的客户贷款的方式，把工作重点放到包括贫困人群在内的广大农民身上。“穷人也能用好贷款”是世界几百家小额贷款机构的实践得出的一个重要结论，这一结论不仅适用于十分贫困的国家，也同样适用于中等收入的国家甚至于发达国家。农村金融要取得成功，就要有一种与一般商业银行不同的贷款与还贷机制，即首先要打破以不动产抵押为核心的贷款抵押机制。如可通过投资项目的未来现金流甚至通过几户联保等方式替代不动产抵押。为广大农民服务，还要改变商业银行坐商式的经营方式，信贷员要到村子里去，把业务做到田间地头。

要使参与小额贷款金融机构能赚钱、可持续发展，国际经验证明，最关键的是利率的高低要合适。小额信贷具有额度小、成本高的特点，只有较高的存贷差才能弥补操作成本。因此不能用一般银行对工商业以及较大的农业项目的利率水平来套小额信贷的利率。在国际上，成功小额贷款的存贷差一般要高达10—20%左右。国内外各种调查都显示，对于农民来说，他们更关心的是能否借到钱，利率稍高一些是可以承受的。

农村金融需要不断创新

在国际机构、民间组织的支持下，中国曾经有过300多个小额贷款试点，几乎遍及全国各省市。然而，除了农信社开展的农户贷款之外，绝大部分的小额贷款试点都长不大。为什么农村小额贷款银行甚至能够在那些贫困的、低增长的亚洲国家成功，而在全球经济增长较快的中国就做不好、做不大呢？

主要原因就是中国大部分的小额贷款机构都是小规模试点，没有能升格为正规金融机构，也不能扩大运作范围，因没有正式的名份，人们都把它当成一个短期的扶贫项目来做，持续性不强。小额贷款是信用贷款，靠的是“有借有还，再借不难”的还款激励机制，一旦人们知道这一项目要结束了，就没人愿意还钱了。另外，小额贷款的培训、机构管理、自我监督的成本很高，如果没有较大的贷款规模来分担，也很难持续。另外，这些机构的工作目标从一开始就存在偏差，往往强调它的扶贫功能，以公益性的小额贷款为主，参与的组织也主要是妇联、慈善组织、研究机构等，而

不是以商业运作的方式来推动。

中国的小额贷款试点不成功的另一根本原因在于缺乏资金扩大机制。国际经验证明，小额贷款机构如果不能吸收存款，或是得到由商业银行或政策银行提供的批发贷款，就不可能成为真正可赢利的商业机构。只贷不存的金融机构要承担巨大的风险，付出很高的操作成本，但又不能像真正的投资公司一样按股本收取回报，而是像银行一样收到的仅是利息，没有可持续性。因此，当前的只贷不存的小额贷款试点应该只是一个过渡措施，条件成熟时要及时调整，给投资者一个长期发展的预期。

农村小额贷款机构的发展还需要有其它机制的配合。农村金融主要是为农户的种植、养殖业服务的，而这些行业受天气、市场的影响很大。除农村金融机构本身要建立风险储备金之外，还应该配合建立农业保险体系，以减少信贷机构的风险。经验证明，社区性的农村金融机构很难抵御大规模的气候异常、大面积的病虫草害等系统风险。只有通过更大规模的农业保险才能解决这类问题。中国的农业保险才刚刚起步，国家应该加快推广农业保险的步伐。

最近，亚行与北大经济研究中心设计的通过农业龙头企业成立担保公司，也是多元化农村金融的一个可行的模式。通过调查发现，龙头企业对生产基地内的农户的生产、经营状况了如指掌，通过收购农产品他们又掌握着农户的现金流。这些都是在金融上非常有价值的信息和控制手段。如果由龙头企业成立一家专业的担保公司来担保和其关系紧密的农户向信用社或农行的贷款，农行、信用社风险就会大幅降低，贷款意愿大大加强，农户就可以借到钱来发展生产。对龙头企业来说给这些农户提供担保风险非常小，而且，根据国家的规定，担保公司每一元的资本金可以给高达5至10元的贷款提供担保。通过收取担保费，担保公司还可以有一定的利润。推广这种龙头企业加担保公司加银行加农户的四位一体的金融创新方式，龙头企业就可以迅速扩大基地规模、做大做强。

借新农村建设的东风，中国的农村金融正处于一个大发展的关键时刻。经过多方努力，去年底今年初，经有关部门批准，在山西省平遥县成立了两个只贷不存的小额贷款公司，四川省广元市的小额贷款公司也获批准挂牌，标志着多元化农村金融改革终于拉开了序幕，农村金融大有可为。当前，政府的机构准入政策、税收政策、监管政策以及其它各种支持政策对未来农村金融的成败起着决定性的作用。在一个更开放的金融环境下，借力于民间资金，中国一定能在农村金融的发展上取得重大突破。●

（作者为亚洲开发银行驻中国代表处副代表 首席经济学家）