

农发行： 如何兼顾政策职能和经营转型

胡学好 杜江龙 薛 军 ●

粮食流通体制改革后，粮食购销市场收购主体和购销渠道多元化的格局基本形成，粮食流通的市场化程度逐步提高，中国农业发展银行如何适应新的外部经营环境、加快业务经营转型、更好地为“三农”提供政策性金融服务，是目前需要认真研究的问题。

粮食流通体制改革初见成效

粮食流通体制改革给吉林、江苏两省都带来了积极的变化：一是粮食企业改革取得一定成效，企业明显消肿，人员结构优化，经营意识和效益观念有所增强。自2001年粮食流通体制改革以来，吉林、江苏解决“老人、老粮、老账”问题取得了初步的成效。吉林省国有粮食购销企业老人分流工作基本完成，职工从16.7万人减至2.5万人，老账清理基本结束；江苏省国有粮食购销企业职工人数由11.3万人减至2.98万人，老粮基本处理完毕。二是粮食流通市场化程度提高，由供求关系形成的市场价格机制正在形成。粮食市场放开后，打破了国有粮食购销企业买方垄断的局面，形成了国有粮食购销企业、粮食加工厂、个体粮商等多种所有制收购主体的买方市场。吉林作为主产省，还有不少外地粮食企业参与收购。从卖方看，农民对粮食价格的变动更加敏感，取消农业税、增加种粮直补等因素使农民售粮方式由集中售粮向常年售粮方式转变，粮食价格逐步由供求关系形成，市场机制在粮食资源配置中的基础性作用日益增强。

但是，改革过程中还存在一些问题：

（一）政府职能转变不到位，政企

不分现象依然存在。地方粮食行政主管部门以保护国有粮食企业利益为主，无法兼顾其他竞争主体的利益，与其“裁判员”的身份不符。同时地方行政主管部门直接干预粮食企业经营的现象还普遍存在，经营机制没有得到根本转变。

（二）粮食购销企业历史包袱消化难度大，产权制度改革相对滞后。随着粮食市场化程度的提高，个别机制灵活、善于抓住市场机遇的粮食企业已可实现盈利，但大多数粮食企业因历史包袱消化难度大，仍面临着较大经营压力。产权改革更是普遍滞后。虽然江苏省在这方面有些突破，但没有进行“产权置换”的国有粮食购销企业还有1224家，占全部国有粮食企业的70%。这些未转制粮食企业的经营形式主要为国有直接经营和内部承包租赁，短期经营行为较为普遍。

（三）粮食风险基金规模相对不足，地方配套资金到位困难。主要表现为地方粮食风险基金规模与粮食生产规模不匹配，与我国加入WTO承诺的财政支持单个粮食品种可占该品种总产值的8.5%的上限还有一定差距，同时直补、免征农业税、良种补贴等项惠农政策所占比重较大，而用于粮食企业储存费用、利息及价差亏损补贴的资金相对减少；粮食主产区对粮食风险基金地方配套部分到位不足，累计缺口较大，只能靠借款解决。

粮食流通体制改革给农发行带来深刻影响

粮食流通体制改革减轻了粮食企

业的历史负担，提高了粮食企业的经营意识，客观上改善了农发行的经营环境，为农发行的发展带来了新的机遇。

（一）国家采取各项措施减轻粮食企业负担，改善了农发行的经营环境。如清理政策性挂账并进行剥离、明确政府还款责任、促进企业人员分流、推进产权制度改革等，这些措施提高了企业的市场适应能力，改善了农发行的经营环境。在这种情况下，农发行的经营管理也进行了部分调整，吉林、江苏分行均按总行要求实施了绩效考核制度，贷款管理方面实施了企业缴纳风险准备金制度。农发行业务经营管理水平和职工的工作积极性有所提高。

（二）粮食企业经营意识提高，促使农发行相应转变经营理念。随着粮食企业市场经营意识逐渐提高，农发行也在积极转变经营理念，注重市场调查和科学决策。农发行无锡支行先后向华西村、三房巷等6家涉农企业贷款4.96亿元，既支持企业抓住了商机，又为建立良好的信贷关系打下了基础，实现了银企双赢。

（三）各级政府与农发行的协作加强。目前地方政府扶持农业和农村经济发展的意识增强，在增加农民收入、加强市场调控、建设现代农业等方面采取了诸多措施，加大了与农发行的协作。吉林长春市政府与农发行长春营业部共同策划区域农业产业信贷政策，签订了200亿元贷款合作框架协议。

（四）粮食流通体制改革为农发行的发展提供了机遇。粮食流通体制改革后，政策性粮食购销贷款业务呈逐步下降趋势，而在农村经济发展的其

他领域中,金融服务缺位现象突出,农业政策性金融的发展空间和潜力很大,为农发行的发展提供了机遇。由于经济发达程度存在一定差异,在粮食生产大省,未来一定时间内农发行的业务将仍以支持粮食收购为主,而在江苏等经济发达地区,农发行则更有条件为新型农业发展提供服务。如在粮食生产、流通、加工、高附加值转化等环节,在农业基础设施和技术体系的中长期资金投入方面;在粮食生产及农村经济结构调整等领域有很大的发展空间。

同时,粮食流通体制市场化环境的变化,对农发行贷款管理和风险防范提出了更高的要求。

首先,执行政策与防控贷款风险的矛盾比较突出。由于粮食购销市场还不健全,农发行始终承担着防止出现“农民卖粮难”的责任,在一些情况下,农发行不得不在最低收购价以上发放粮食企业贷款,而在风险防范措施不到位时,粮食企业的风险将转移到农发行,致使农发行面临着执行政策与防范风险的矛盾。

其次,信贷风险由政策性风险逐渐向经营性风险转变。粮食市场放开后,农行政策性业务相对减少,自主评审业务增加,信贷风险由政策性风险向经营性风险转变。另一方面,农发行以库存为中心的实物风险管理理念依然存在,贷款审批约束机制尚不健全,面临的经营性风险较大。

第三,部分粮食企业借改制之机逃废债权。国有粮食企业长期以来缺乏信用意识、农发行贷款后期管理漏洞是粮食企业逃废农发行债权的主观原因。国有粮食企业法人治理结构不合理,粮食企业经营效益差、改制资金尤其是人员分流补偿金存在欠账缺口是粮食企业逃废债权的客观原因。

政策建议

作为完善和健全农村金融体系的重要环节,应逐步调整农发行的职能和业务范围,从单纯的粮食购销业务

转变为在更广泛的范围内为“三农”提供服务,在合理配置金融资源、提高农业综合生产能力等方面,充分发挥农发行的政策导向、政府调控和示范引导作用。

(一)继续强化农行政策性职能,确保完成国家储备、收购任务。粮食产品是关系国计民生、社会稳定的特殊产品,对粮食价格的调控在我国宏观调控政策中具有基础性作用。粮食收购贷款时效性强、监管难度高、市场风险大,只有政策性银行能担此重任。同时,股份制和民营的粮食收购主体实力弱,国有大型粮食企业仍将发挥收购主渠道作用,因此,农发行仍需继续做好粮棉油收购资金供应与管理的工作。在粮食流通体制市场化改革后,一方面,农发行要从根本上转变经营管理理念和服务方式;另一方面,贯彻国家政策、确保粮食安全、保护农民利益的宗旨不可动摇。

(二)抓住历史机遇,加快业务转型,为提高农业综合生产能力提供更广泛的金融服务。当前,大力发展农村经济、健全农村金融体系、加强政府调控和促进粮食企业市场化改革等,都需要农发行提供政策性金融支持。农发行应抓住这一机遇,为全面提高农业综合生产能力提供更广泛的金融服务,充分发挥政策性银行在农村资金投入中的调控、支持和引导作用,从而逐步形成公共财政、政策性金融和商业性金融互补的农村资金供应体系。具体来说,农发行要在贷款期限上逐步开办并加大中长期贷款业务;在贷款对象上要面向粮棉油购销企业、农渔产品加工及深加工企业等;在业务领域上要逐步面向农村基础设施建设、农村水利水电、林业治沙、节水灌溉、扶贫开发和农业科技项目等。同时,农发行在不同地区业务发展应有所侧重,在经济发达地区,重点支持农业结构调整,发展新型农业和现代农业,提高农业综合效益;在经济欠发达地区和主产区,重点支持农业产业链的发展,

改善农业自然条件和生态条件。

(三)健全内部制度,完善外部监管机制,加强风险防范。粮食流通体制改革后,农发行既要防范粮食企业改革改制所产生的风险,又要防范新的业务领域中产生的风险。在内部控制方面,要树立贷款营销意识,建立贷款操作风险约束机制,加强财务和固定资产的管理,完善岗位责任追究制度;在外部监管机制方面,分设指导性账户和指令性账户,分别管理。国家财政只对指令性账户中的政策性业务亏损进行补贴,对指导性账户中经营不善形成的业务损失不予补贴。同时建立适合农发行特点的业绩、贷款质量、资本保值增值以及费用支出等方面的考核评价和激励机制。

(四)为农发行进一步支持“三农”提供必要的政策支持。一是加大对粮食主产地区的支持。吉林省粮食商品率为80%,大部分运往销区,粮食生产储备所需补贴给当地财政带来了较大的负担。因此,可适当增加中央财政对这些财政困难地区粮食生产流通的支持,以便更好地协调和平衡产区和销区的利益关系。二是适当增加农发行资本金,以降低资金成本,提高抗风险能力。三是将部分涉农业务交给农发行办理,比如涉农国债项目的评审、部分财政涉农资金的运用或财务结算代理等。

(五)充分发挥农发行优势,促进全国粮食流通市场的形成。农发行组织机构比较健全,全行共有1908个营业网点,37个信贷组,覆盖全国90%的县域,并建成了全国联网的综合业务电子系统,具有一定的粮食市场信息分析研究能力和地区间粮食流通的协调能力。农发行可以充分利用这一优势,发挥信贷杠杆的调节作用,支持产销区互建基地、联办市场,发展订单农业,支持跨区域大型股份制粮食企业的发展,建立长期稳定的产销区合作机制,促进在全国范围内逐步形成完整统一的粮食流通市场。●

(作者单位:财政部金融司)