

# 破解

## 县域金融萎缩难题

○ 韩凤芹

近几年国有商业银行为加强内控,降低不良贷款比例,加强了统一法人管理,上收了县域金融机构的贷款权,一些地方撤并了县级国有商业银行的分支机构,结果减少了县域经济的贷款份额,使县域经济变成了单纯资金输出地区。据统计,1998年以来,中国工商银行撤消了8700个分支机构,中国银行撤消2722家,中国建设银行撤消3601家,中国农业银行撤消1万多家。撤并的分支机构主要集中在各商业银行县及县以下的机构。到目前,除农行外,其它三家国有商业银行已基本退出落后地区的金融市场。从全国范围看,县级商业银行的撤并大多发生在落后地区,而从资金地域间的流动方向看,县域金融萎缩意味着更多的农村资金流向非农产业、县域金融资金流向大中城市。从资金外流的渠道看,主要媒介是邮政储蓄和国有金融机构。

近些年来我国邮政储蓄发展很快,在全国1700多个县、市实现了通存通兑,有营业网点2万多个,到2001年10月底,全国邮政储蓄余额已达到5631亿元,仅次于四大国有商业银行而位居第五。从地域上看,依靠邮政机构的网点优势和邮递员的流动作业方式,2001年邮政储蓄从农村吸纳了1300亿元资金。在一些县邮政储蓄存款增长幅度已大大超过四大商业银行。由于邮政储蓄资金只存不贷,其快速增长的速度也就是资金从落后地区流出的速度,已演变成了落后地区一个庞大的资金“漏斗”。另外国有商业银行县以下营业网点在县域经济中多存少贷甚至不贷,也是资金外流的重要渠道。由于国有商业银行的贷款审批发放权限普遍上收,集中投向优势行业和黄金客户,县域以下贷款急剧减少。浙江省某县四家国有商业银行今年发放的贷款仅占新增存款的10%左右,绝大多数存款都被大城市“抽”走。县域金融萎缩问题在中西部贫困地区更为明显。

资金外流扩大了落后地区的资金缺口,2001年,全国9亿农民来自农村信用社的农业贷款仅相当于城市个人住房贷款的1/2左右。县域经济仅有的贷款份额中,中小企业的贷款也是微乎其微。2001年上半年,某县级市2.2万家中小企业产值占全市工业总产值的91.4%。但国有商业银行对中小企业新增加贷款只有2500万元,远远不能满足中小企业的发展需要。在农户和中小企业的贷款需求无法通过正常渠道满足的条件下,地下金融找到了市场空间,高利贷现象重新抬头。地下金融提供的资金借贷由于没有相关法律的支持和约束,引发的经济纠纷逐年增多,扰乱了金融市场秩序,成为影响县域经济不稳定的重要因素。

县域资金外流及县域经济贷款份额的萎缩,除了国有商业银行对县级分支机构撤并的因素外,更多的是现行金融制度造成的。从国有商业银行的角度看,以下几个因素制约了国有银行为县域经济提供资金支持:

**一是过于严格、统一的信贷管理体制。**从国有银行的信贷体制看,多年来一直实行粗放式的经营方式。20世纪90年代初基层国有商业银行一度奉行扩张性的信贷政策,贷款增量急剧膨胀,形成了大量的不良资产。随着国有银行商业化改革的深化,经营机制也发生了转变。各行普遍注重集约化经营管理,实行一级法人制度下的授权授信管理,取消了县支行固定资产贷款及一年以上期限的贷款

审批权，短期贷款审批权按各县情况实行限额管理、严格控制。按照资产负债比例管理的要求，实行了严惩汇差资金占用的管理政策，以惩罚性利息约束基层行发放贷款，并普遍强化贷款责任，实行贷款终身责任制。但严格的信贷责任制的约束却没有相对应的激励机制来配套，使得信贷员一怕负法律责任，二怕扣工资，三怕开除。多种制度的束缚以及责任的刚性约束，影响了基层银行放贷的积极性。

**二是较高的上存资金利率具有诱惑力。**各商业银行总行在限制基层行贷款的同时，还在各自系统内对各分行制定了上缴二级存款准备金的制度。为诱导基层行上存资金，不断提高上存资金利率。如2001年某行的上存资金利率达到了定期4.74%，活期利率4.53%的高水平。这些举措强化了各商业银行系统内调剂资金的力度，有利于总行统一调度资金支持大中城市的重点企业，但无疑缩减了县域经济的贷款份额，加速了落后地区的资金外流。

**三是由于严重的信息不对称，对县域经济贷款成本高、风险大。**为促进中小企业发展，1998年以来我国政府一直鼓励国有大银行为中小企业提供贷款，但现实中难以施行，其原因主要就是大银行获得中小企业信息的成本较高，利率机制缺乏弹性，利率低了银行亏损，无法贷款，高了小企业又难以接受。县域经济的贷款需求者多为中小企业和农户，普遍存在贷款额度小、客户分散的特点，而且不能提供完整的、合法的财务资料和经营信息资料，与国有商业银行之间存在严重的信息不对称。如果国有大银行要对这些客户进行贷款，获得信息的成本非常高，审批程序较长，而且比大企业客户风险较大。

在现行体制背景下，解决县域

金融萎缩问题，政府不能袖手旁观，应积极引入市场竞争机制，打破国有金融的垄断地位，成立符合各地经济发展需要的地方性中小商业银行，建立多元化的金融组织体系，为县域经济的发展提供资金支持。

**一是引入民间投资，成立地方中小商业银行，打破国有金融的垄断局面。**国有商业银行从县域经济撤出后，县域经济的金融服务只有依赖农村信用社和一些地下金融。由于一些体制上的原因，农村信用社历史包袱重，资产质量不容乐观，地下金融虽然能进行资金融通，但没有有效的法律监督，不能稳定地提供资金支持。为从制度上满足县域金融的资金需求，一方面需要完善现行的农村信用社，卸掉历史包袱，并提供相关的政策支持。另一方面，组建地方性的中小商业银行。在地方政府的支持下，吸收私人、企业等多方面力量参股，建立真正意义的股份制商业银行。地方性的中小金融机构，在执行国家相关的金融法规基础上，与本地的中小民营企业共同成长，能较充分地利用地区性优势，低成本、高效率地了解地方上中小企业真实的经营状况、项目前景和信用水平，从而克服“信息不对称”和因信息不完全而导致的交易成本较高、风险大的障碍。新成立的地方中小商业银行可以摆脱国有银行体系死板的、程序化的贷款决策方式，信贷决策机制将更为灵活，更能满足地区中小企业的需要。应该承认地方中小型银行的成立的确对央行的金融监管水平提出了巨大的挑战，但是市场经济条件下如果没有正常渠道满足有效需求，一些非正规的经营组织就能找到其市场空间，很多地区地下金融的迅速发展就是例子。那么，如果政府真正从制度上引入正规的金融机构满足县域经济的发展，不论

从风险程度还是监管难度看，都应远远小于地下金融。所以，建立地方中小商业银行可以使风险显性化，监管相对容易。

**二是建立适合县域经济特点的信用机制。**从一些较好解决了农民贷款难地区的经验看，大都建立了适合本地特点的信用体系，如通过农民信用户、信用村的评定，制订联户担保和小额贷款证制度，突破了农村的信用瓶颈，使农户与银行之间由“双怕”变为“双赢”。如山东省平阴县2000年以来推行了联户担保的小额贷款制度，2001年县农信社累计向农户发放小额贷款3亿元，并一举扭亏为盈。由此可见，根据各地区的客观实际，建立适宜本地区经济发展需要的信用担保机制，可以较好地解决银行与客户之间的信贷关系。

**三是运用小额信贷方式解决县域经济中贫困人口的金融服务。**贫困人口主要分布在县域经济体系中，这一人群的信贷服务不是一般商业性金融机构能满足的。小额信贷扶贫计划是一种新型的扶贫到户方式，主要目的是向最贫困农村的贫困人口提供小额、低息的信贷援助，向他们提供经济机会以启动其自主发展生产的能力。从理论上说，小额信贷是金融机构的市场行为，不是政府行为，但是在发展初期，非常需要政府的支持、引导，提供一些政策上的优惠。值得注意的是政府不能直接介入金融交易，并且随着市场的成熟和民间协调能力的增强，能交给市场、交给民间组织的一定要交给市场和民间组织。小额信贷扶贫计划运作特点是越往上，离金融交易越远，市场化、民间化程度越低，官办化程度越高；越往下，离金融交易越近，市场化、民间化程度越高，官办化程度越低。

(作者单位：财政部科研所研究生院)