

推进“十二五”期间农村金融改革

■ 赵俊臣

改革开放30余年来,我国农村金融体制几经调整,特别是“十一五”期间新农村金融机构政策出台,村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社蓬勃发展,为我国农村金融市场注入了活力。但总体上看,我国始终未能建立起一套适合农村经济发展的金融体系,农村金融改革步履维艰、发展长期滞后,农村资金大量外流,农民和小企业贷款难,早已成为“三农”发展中的短腿,严重地影响着农村经济繁荣、农业产业结构调整 and 农民增收。

一是农村金融产品稀缺。经过多年来的发展,我国城市金融已基本达到世界平均水平,但农村金融产品稀缺的状况并无大的改善。约占全国乡镇总数7%的乡镇至今没有任何金融机构,当然更没有任何金融产品和金融服务。乡镇已有农村信用合作机构的,也设置在乡镇政府所在地,远离各个村庄,且金融服务和产品单一,除了存储、债券、基金、股票、按揭贷款等基本空缺。

二是农村资金外流严重。《中国农村金融报告》显示,近年来,在国家资金供应非常充裕的情况下,国家银行对农村信贷总规模和资金投入却呈现逐年减少的趋势。在各项贷

款总额中,农业和乡镇企业所占的比重偏低,并且自20世纪90年代中期以来持续下降,造成农村贷存比例下降,农村信贷资金外流。1994年以来,金融资源平均每年从农村的净流出量高达568.2亿元。2002年我国贷款余额11.2万亿元,给农业的贷款仅5700亿元,占5.1%;乡镇企业贷款6400亿元,占5.8%。加上农业发展银行为收购粮棉油的转移贷款,所有与农业有关的贷款也只占总数的17%。

三是农户特别是贫困户贷款难。据银监会统计,2007年末,我国约2.3亿农户,有贷款需求的约有1.2亿户,其中,获得农村合作金融机构农户小额信用贷款和农户联保贷款的农户数超过7800万户,占全国农户总数的33.2%。这就是说,我国的农民至今仍然有64.8%的农户没有或不能获得贷款。如果剔除农村大户、富裕户们在一年内的重复贷款,这个比例还要下降。

四是农村担保体系有待建立。我国农村担保体系发展严重滞后,在很大程度上制约了农村金融的发展。例如,至今在云南省的多数地区尚未发现专业的担保公司出现。在总体落后的状况下,也有一些农业产业化发展相对较好的地方,农民进

入市场的组织化程度相应提高,这时出现的一些实力较强的农业龙头企业、专业协会、产业协会,相互承担起贷款担保的职能。此外,以盈利为目的的专业担保公司也初露端倪,但是却遭遇政策不明、不能得到扶持等问题。

农村金融之所以长期存在上述问题而迟迟不得解决,人们往往归结为“农村金融复杂”、“农业贷款风险大”、“农民金融意识和信用差”等,其实,真正的原因在于农村金融改革偏离了为“三农”服务的轨道。根据我国“三农”发展要求,我国农村金融改革的目标是建立以政策性金融为主导、合作金融和商业性金融为主体,民间金融和外资金融为补充,资本充足、功能健全、产品众多、服务完善、运行安全、适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。为尽快实现这一目标,在“十二五”期间,我国必须要下大力气推进农村金融改革,放开县以下农村金融市场,逐步实现农业保险全覆盖。

(一) 构建布局合理、服务完善的农村金融机构体系

一是使农业银行在“非农化”的同时分出力量为农户和小企业服务。农业银行开始走商业化道路

后,将农业资金从以农业为主转为以工商业并举,竞争视角从农村转向城市,以获取足够的资金来源及高额回报,使得农村金融市场本来就很少的国有资本变得更为稀缺。特别是在商业化竞争的大背景下也从事非农贷款,而且非农贷款比例逐年增大,以至于有时超过了涉农贷款。对此,应该探索使农业银行分出力量为农户和小企业服务的办法,发挥国有商业银行在农村的骨干力量作用,以确立其为农村服务的定位,不但不减少网点,还要适当增加在农村服务的网点;不但不把资金过多地投向非农产业,而且还要逐年增加对“三农”的投入。此外,还应使其经营决策和金融服务更加贴进基层、贴近农村,切实提高对农业产业化、农村基础设施和农村城镇化建设的信贷支持质量和效益,支持农民增收。如继续推行服务“三农”的金穗“惠农卡”,农户可通过银行网点或自助渠道进行小额贷款的放款、使用、还款等服务功能,在3000元到30万元的核定额度内一次授信、随借随还,同时还可作为财政补贴发放的通道,成为新型农村合作医疗服务和代理农村公用事业收付的工具等。

二是进一步发挥农业发展银行政策性金融功能。农业发展银行作为我国最重要的政策性金融机构,除了要加强向农村开发性的项目和基础性项目的长期信贷投入之外,还应该更多地起到政策金融对民间金融和对商业金融的引导作用。为此,建议继续完善农业发展银行农产品收购融资功能,在积极参与农业扶贫贷款业务、农业综合开发贷款、农村基本建设和技术改造贷款等开发性金融业务的同时,成为在

农村发放小额信贷或者农业信贷的发放机构,以弥补那些贴近农民的金融机构的本金不足。

三是发展农村信用社、邮政储蓄银行、资金互助社等其他农村金融组织。促进农村信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展和自担风险的市场主体,真正成为服务“三农”的社区性地方金融机构。同时,推进邮政储蓄银行与农信社展开有益竞争,为农村建设、农业结构调整和农民增收提供良好的金融服务。而农村资金互助社应定位成为商业性银行和政策性银行在农村对广大农户贷款的“零售商”。只有这样,商业银行才能有市场基础回归农村;政策性银行才能通过农民资金互助组织将国家扶持“三农”的资金转贷给农民而不被截留。大力发展农村资金互助社的一条有效途径,是借鉴日本、韩国、台湾等国家和地区农民协会兼办农村金融的成功经验,允许、鼓励有条件的农村专业经济合作社开办信用合作业务。

(二)发展小额信贷组织,创建面向农户和小企业的担保机制

组建多层次贷款担保基金和担保机构、落实对中小企业融资担保、贴息等扶持政策,鼓励地方政府通过资本注入、风险补偿等多种方式增加对信用担保公司的支持,对符合条件的中小企业信用担保机构免征营业税,提高金融机构给农户和小企业融资的积极性。同时,建立健全涉农金融风险补偿机制。农村金融业务风险主要表现在农业生产周期长、灾祸打击大、农民收入低、还款能力弱等方面,因此,应尽快建立存款保险制度,运用存款保险机制对有问题的农村金融机构采取及时监测和早期纠正措施,促进农村金融

机构规范健康发展;积极探索和发展农业保险和农产品期货市场,发挥农产品期货市场和农业保险在稳定粮食价格、保护农民利益方面的功能和作用;进一步加快信用环境建设,增强彼此之间的信息沟通,减少信息成本或者降低交易费用,减少金融机构的风险。

(三)建立以中央银行与金融监管部门为主导、以县一级政府为主体的监管体系

金融监管及其体系建设,一直是我国的一个薄弱环节,其中农村金融监管更是薄弱。农村金融监管要建立以中央银行与金融监管部门为主导、以县一级地方政府为主体的监管新体系。县一级政府要进一步加强与中央银行、金融监管部门的沟通协调,进一步加强功能监管、审慎监管,强化资本金约束和流动性管理,完善市场信息披露制度,努力防范各种金融风险。此外,加快农村金融立法保护,把现代农村金融发展纳入法治化轨道。农村金融立法保护,首先要保护贫困户、中低收入户和小企业等弱势群体获得贷款的权利;其次对于借款申请人不能因其民族、年龄、性别、身份、政治面貌等的不同而区别对待,消除或减轻农村中存在的信贷歧视;其三是应强制规定农村金融机构必须将吸收的存款贷向本地。为了促使各类金融机构“关怀”弱势群体,立法机构可考虑对现行的税法进行修订,如设置一定的标准对个人和企业进行分类,在金融机构对低标准的个人和企业开展业务(特别是信贷业务)时,减免其一定的营业税和所得税。^[1]

(作者单位:云南省社会科学院)

责任编辑 李 燕