

# 关于中国农业发展银行转型问题的思考

●林鹏轩

**摘要:**文章提出面向“三农”的综合型开发银行是中国农业发展银行转型的模式。在具体路径上,应该从立法保证、创新信贷模式、拓展业务范围和提高资产质量等方面入手,使农业发展银行成为资产质量优良、经营管理科学、注重风险控制 and 始终面向“三农”的具有开发性的新型金融机构,既实现经济发展和改革目标,又优化金融资源,增强金融业整体竞争力。

**关键词:**中国农业发展银行;转型;模式;路径

## 一、引言

作为农村金融体系中的主力军之一,中国农业发展银行存在的经营管理机制不健全,资金运用效率低,潜在风险大、资产负债不平衡等问题纷纷凸现出来,支农作用受到明显制约。政策性银行转型已成定论,但其能否增强其抗风险能力、政策性业务和商业性业务能否有效组合,从而实现自身的可持续发展呢?因此,深入探索中国农业发展银行转型问题,对于解决“三农”问题的资金问题和农业发展银行的可持续发展有重要意义,尤其是政策性银行在转型后如何才能避免西方商业银行面临危机时的覆辙,以维护国家金融安全和整个金融体系的稳定。

## 二、转型的目标与模式选择

政策性银行转型的目标是要实现其政策性目标和商业性目标的有机统一,即在实现政策性银行运作方式的市场化、商业化的基础上,为一定的国家政策和经济发展战略目标服务。结合中国农业发展银行存在的问题,笔者认为,农业发展银行向开发性金融机构转型符合主流趋势,也能够在提供国家财力许可的金融性服务的同时,更好地为产业结构调整、基础设施建设和实施“走出去”战略提供持久的金融服务。因此,中国农业发展银行应该转型为面向“三农”的综合型开发银行。

1. 面向“三农”的综合型开发银行的内涵。面向“三农”的综合型开发银行,指具有政府赋权法定国家信用的金融机构,以市场业绩为支柱,通过融资推动制度建设和市场建设以解决“三农”问题为目标的资金融通方式。它实际上是一种介于商业性金融机构和政策性金融机构之间的制度安排,更多地体现市场建设和市场融资,强调国家信用和市场业绩的统一,在机构自身可持续发展的基础上,为实现国家政策和战略导向服务。

2. 面向“三农”的综合型开发银行的适用性。面向“三农”的综合型开发银行在我国的适用性主要体现在以下几方面。首先,面向“三农”的综合型开发银行是具有政府赋权法定国家信用的金融机构,可利用准主权级的国家信用到资本市场、债券市场筹集资金,并将短期存款和社会资

金转化为长期资金,对国家和地区重点发展的产业和领域,提供信贷支持,发挥资金向导作用。其次,区别于传统政策性银行的保本微利观,开发银行以市场业绩为支柱,实现开发性资金的良性运行和金融机构的可持续发展,才能更有效地支持“三农”事业。再次,开发银行采用以融资推动制度建设和市场建设的运作模式,能够充分发挥国家信用的高能量和建设市场的优势,直接参与市场培育和制度建设,弥补制度缺损和市场失灵,以实现政府特定经济和社会发展目标,提高整个国民经济的竞争力。最后,开发银行以“三农”问题的解决为自身的经营目标。这恰恰满足中国农业发展银行是为贯彻、配合政府政策意图,在农业领域内充当政府宏观经济管理的工具,引导社会资金投向政府鼓励发展的“三农”领域,用制度建设和市场开发的方法实现政府的发展目标。

3. 面向“三农”的综合型开发银行的优越性。面向“三农”的综合型开发银行的优越性体现在四方面。首先,面向“三农”的综合型开发银行的市场建设优势。它不仅可以解决农村需求旺盛而投入不足的矛盾,也可以解决市场缺损和体制落后等深层次问题,使农村金融步入良性发展轨道。目前,从新农村建设的实践来看,对开发性金融需求强烈的领域和项目包括:公益性项目,如农村公路、农村教育、医疗、卫生以及能源建设等项目;准公益性项目,如城

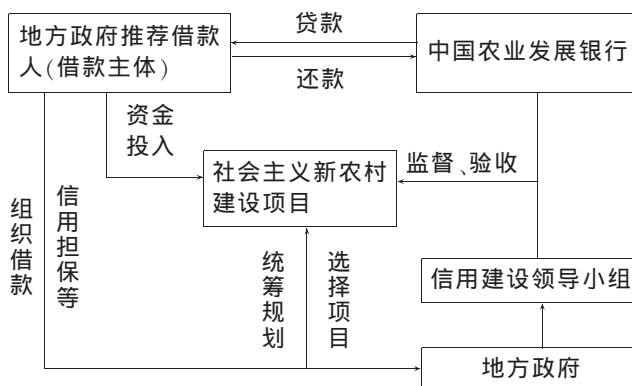


图1 中国农业发展银行开发性金融贷款模式

郊村的自来水建设、大中型泵站改造、小城镇建设等项目；经营性项目，主要是县域中小企业和农业产业化项目，重点支持农业特色产品生产、加工和特种养殖等产业化龙头企业；技术援助项目等。其次，面向“三农”的综合型开发银行的资金配置优势。开发银行可以充分利用其对资金进行宏观规划与统筹安排的优势，更合理地考察资金运用的全面性、重点性和层次性，以科学的规划为保障，建立农村经济发展的健康发展观。它提供的开发性贷款，更适应我国农业投资大额长期高风险的特点。再次，综合型开发银行能够基于全局角度充分考虑地方财政的承受力，并坚持“适度负债”的原则，建立其有效率的融资体制，实现财政和金融资金使用的高效益，也可以防止资金在“三农”建设各个环节的流失，保证资金充分发挥支农作用。再次，综合型开发银行具搭建平台的优势。它可以通过管理资产和示范效应引导各类资金支持“三农”建设，以市场的方式实现政策目的，改善农村金融深化程度低、正规金融供给不足和县域金融萎缩的问题。这也恰恰反映了综合型开发银行的双重优势，即一方面善于抓住政策的热点与经济发展的“瓶颈”问题，充当政府直接管理调控的工具；另一方面，商业化模式的融资机制和运作方式，能够促进“三农”领域市场主体的成熟和其现金流的持续增长，逐步达到商业性金融的投资标准。最后，综合型开发银行符合国际惯例，其内控治理机制也将逐步规范化，这对于实施有效监管和维护金融体系的健康发展大有裨益。

### 三、中国农业发展银行转型的路径设计

中国农业发展银行转型的目标在于，强化其在农村金融体系中的骨干力量，并蜕变为资产质量优良、经营管理科学、注重风险控制和始终面向“三农”的具有开发性的新型金融机构。同时，通过开展开发性金融业务，弥补农村金融的空白，并利用其政府背景、政策优惠和商业运作推动农村金融市场的发展，健全农村金融体系，全力支持“三农”。

1. 加快立法工作，营造良好的金融生态环境。尽快出台《中国农业发展银行条例》或者制定《农业政策性/开发性银行法》，从法律上明确发展银行的定位、宗旨、性质、任务和义务，资本构成及补充机制、资金来源与资金运用，赋税减免和其他优惠，内部治理机制、主要领导人的任免、董事会的组成与权力，与政府各相关部门的关系、外部监督等，给予明确且具体的规定，以厘清“政策性”与“商业性”的界定、国家信用、能否向财政或中央银行借款、透明度等问题。同时，制定《粮食法》，修订《企业破产法》和《刑法》等相关法律条款，明确对挤占、挪用农业政策信贷资金，悬空逃废农业发展银行债务的法律责任，保护农业发展银行的合法权益，为其营造良好的金融生态环境。

2. 实行“政府推荐——农业开发性金融运作——市场化出口”模式。农业发展银行转型为面向“三农”的综合型开发银行的过程中，应充分发挥开发性金融特点，积极与政府合作，结合自身的融资优势和政府的组织优势，以政府信用为依托共建融资平台，促进业务发展，建立“政府

推荐——农业开发性金融运作——市场化出口”的融资机制，对“三农”亟需支持的领域以资金投入和制度建设。在具体操作上，由政府按照国家农业产业政策和地区战略规划，确定支持项目，推荐申请开发性金融借款，突出支持“三农”领域中商业性金融难以介入，又具有明显经济效益和社会效应的项目。农业发展银行则依据地区经济发展水平、财政收入、借款主体资信情况等指标确定借款规模，然后进行开发性金融运作，在政府协调下以融资推动项目建设和市场建设，逐步完善治理结构、法人、现金流和信用等四大建设，加强支农功能。最后，实现市场出口，依据国有银行建设的进展情况，针对借款性质、用途和使用情况设计不同的偿还机制，在一定程度上保证农发行的盈利性和可持续发展性。各个环节的关系可用图 1 来表示。

村建设贷款模式可以设计为“政府银行搭建平台，农村土地收益为保证，机制建设为保障”，充分体现开发性金融“政府热点、雪中送炭、规划先行、信用建设、融资推动”的运营理论。通过这一贷款融资模式，可以有效地解决农村基础设施建设、农业产业化等项目融资难、风险大和回收难的顽疾。

3. 扩大业务领域，实现功能拓展。中国农业发展银行的转型，应在做好现有政策性粮棉收购业务、稳定农业流通的基础上，拓展业务范围，由单一向多元转变。农发行的开发性信贷业务应主要集中在商业性金融缺失、但社会效益高、政府积极扶持的农业和农村经济以及社会发展的“瓶颈”领域。按现阶段建设社会主义新农村的任务和要求，农发行的业务领域需要进行动态调整，应积极争取逐步扩大支农领域和渠道，加大对农村领域的信贷投入，把质量、效益寓于业务规模增长之中，根据农业、农村发展实际，把农村基础设施、农业综合开发、农村公共事业和农业中小企业等领域列入农发行重点支持的领域。同时，加快发展中间业务，努力争取转贷、农产品进出口信贷等新业务，积极探索介入农业保险领域，推进农发行业务发展多元化格局的形成，真正实现可持续发展。当然，这需要对政策性业务和商业性业务加以区分，防范混合经营带来的道德风险。

4. 完善不良资产处置方式，盘活存量资产。对存量信贷资产应进行分类管理，分别考核，充分运用国家粮棉改革政策，参与、督促地方政府和有关部门抓紧清理粮食财务挂账，分清性质，落实消化责任。对于政策性挂账，应寻求通过中央财政的补贴而逐步消化；对经营管理不善造成的贷款损失则应当由今后的经营利润转拨备的方式进行抵补；对国有粮食购销企业的赖账，督促企业制定切实可行的消化计划，通过销售利润、处置可支配资产等方式清理收回。另外，可以借鉴资产管理公司的资产管理模式和投资银行的手段，加快存量资产的处理。如支持企业间的重组并购，促进优势企业和劣势企业的整合，化解不良资产；探索资产证券化的方式，把未来能够产生稳定收益的国家财政承认的老的挂账分离出来，在市场上发行可以流通的证券，化解不良资产。

(下转第 113 页)

基础上,利用用复杂网络的动力学模型预测网络行为。目前已有复杂网络利用在各个领域的研究可为供应链的研究提供一定的借鉴,例如研究疾病、谣言在人群中的传播、信息传播以及病毒等在网络上的传播、不同网络上的渗流模型等问题以及如何控制问题。针对对供应链内外部的不确定性,基于复杂网络之上的搜索算法、动力系统、信号传播可提出了一定的新的理论见解。

五、结语

随着全球化程度加深,竞争的加剧,以及内外部环境的不确定性,供应链网络涉及的企业将越来越多,结构也越来越复杂。利用复杂网络理论可以揭示出供应链网络的整体宏观性质,研究供应链网络的动态生成演化过程机制,探索供应链内部成员之间的协调机制,分析各节点的脆弱性、不确定性在供应链网站中的扩散,以及整体网络的抗风险能力,鲁棒性和适应性,以此实现供应链网络的优化。复杂网络理论将有助于我们以全新的视角来深入研究供应链网络的“黑箱”及其复杂网络的内在机理。

参考文献:

1. D.J.Watts, et al. Collective Dynamics of

(上接第90页)

5. 强化内控能力,提升风险管理水平。农业发展银行应将转型为契机,建立严密、有效的治贷制度安排,强化财务规范操作与监督制约。首先,建立科学的风险评估体系和信贷资产质量评价制度,制定相关管理办法,明确责任分工,强化农业政策性信贷风险的监督、评估、预测和处理。其次,建立商品销售预警机制,逐步建立和完善贷款风险的信息系统数据库、分析资料库,结合国家政策和市场行情,正确分析价格走势,及时发现并预警信贷风险。第三,建立信贷风险责任追究机制,进一步完善贷款调查评估、审查审批和贷后管理责任制,将员工的岗位职责、工作成果与个人的经济利益挂钩。第四,建立内部制约机制,建立健全科学、严谨的审、贷、查三权分离的内控体系,强化对内部各岗位、各环节的检查监督,规范业务经营活动。在当前国际金融危机与国内经济的明显下滑的环境下,笔者认为,可以通过推进农业金融产品,如农村希望基金、农村成教基金、农村发展债券,特别是农业产品期权的市场化来增加风险管理的工具。

6. 创新银行经营管理模式。开发性金融在功能上具有完成政府政策目标和依赖市场开拓业务的双重特性。为避免因国家财政补贴商业成本而产生的不公平竞争,同时防止商业损失转嫁国家财政而产生的道德风险,开发性金融机构必须在实现政策性意图和市场化运作有机结合的基础上,实现政策业务和商业业务的制度性分离。要实现这一目标,有两种模式:母子公司模式和分账模式。考虑中国农业发展银行的实际情况和分账模式的低成本,显然,更适合在财务管理和考核上采取分账管理方式,即分别设立指令性账户和指导性账户。指令性账户用于记录反映完成国家的政策性任务目标的资金、财务状况;指导性账户则用来记录和反映配合国家产业政策、发展战略所从事的

Small World Networks.Nature,1998,(393):440-402.

2. 荣莉莉.复杂网络的演化模型研究.大连理工大学博士学位论文,2006.

3. 刘涛,陈忠,陈晓荣.复杂网络理论及其应用研究概述.系统工程,2005,(6).

4. perspective. Intelligent System s and Their Applications,2004,19(5):24-31.

5. Albert R, Jeong H, BarabasiA L. Error and attack tolerance of complex networks. Nature,2000,(406):378-382.

6. 张纪会,徐军芹.适应性供应链的复杂网络模型研究.中国管理科学.2009,(4).

7. 陈晓,张纪会.复杂供需网络的局域演化生长模型.复杂系统与复杂性科学,2008,5(1):54-60.

基金项目:福建省重大专项基金(项目号:2004HZ02)资助。

作者简介:叶笛,厦门大学管理学院管理科学系博士生。

收稿日期:2011-04-22。

各项自营性、开发性项目的资金和财务信息。

农业发展银行应强化自身的组织建设,提高整体的运作效率。中国农业发展银行目前应当改革多级的垂直体系,可以撤并市一级机构,减少中间环节以加强不同级别之间的纵向信息沟通,降低运营成本,提高资金使用。同时,应当考虑不同地区经济发展的非均衡,在经营管理过程中突出地方特色。

四、结论

中国农业发展银行转型势的最优模式是面向“三农”的综合型开发银行。在转型路径上,应该着重在立法、业务领域、资产管理、和内部控制管理等方面实现实质性的突破,其作为农村金融体系中的骨干力量,和资产质量优良、经营管理科学,注重风险控制和始终面向“三农”的具有开发性的新型金融机构,既实现经济发展和改革目标,又优化金融资源,增强金融业整体竞争力。

参考文献:

1. 李志辉,崔光华.基于开发性金融的政策性银行转型——论中国农业发展银行的改革.金融研究,2008(8).

2. 课题组.中国政策性银行改革:方向、思路及前景.金融研究,2006,(1).

3. 周小川.积极推进中国政策性银行的改革与发展.中国金融,2006,(10).

4. 潘再见.中国农业政策性银行转型问题研究.福建师范大学,2007.

基金项目:国家社会科学基金项目(项目号:07BJY157)。

作者简介:林鹏轩,厦门大学经济学院博士生。

收稿日期:2011-04-12。