

福建省农村金融体制改革构想^①

□陈捷琼 郑 鸣

(厦门大学金融系, 福建 厦门 361005)

摘要:本文在充分考虑福建省地区经济发展的差异与特点的基础上,针对福建省现有农村金融体系中存在的突出问题,对包括农村信用社、政策性银行、商业银行、农村金融中介组织等重新进行功能定位和调整,对金融体系进行整合与重构,以建立起有效合理的运行机制,强化农村金融体系的整体功能,形成支持县域经济发展的强大推动力。

关键词:福建省; 农村金融体制; 农信社; 改革

中图分类号:F832.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2740(2004)06-0011-03

1994年以来,福建省农村金融机构进行了一系列的改革,在县一级初步形成了以合作金融为主体、商业金融与政策性金融分工协作,由农村信用社(下称农信社)、国有商业银行、政策性银行与保险公司共同支持县域经济发展的金融体系,为县域经济结构调整与经济发展作出了积极贡献。然而,近年来,随着我省农村经济的发展与农村产业结构的调整,农村资金在需求总量增长的同时,需求结构也发生了变化,资金需求主体和用途呈多元化趋势。与此同时,国有商业银行的战略调整,农发行职能由综合型向单一型的转变以及农信社体制改革的反复,使农村金融体系的整体功能受到削弱,资金供给严重不足,金融对县域经济发展支持弱化的问题比较突出。因而,如何整合与重构农村金融体系,以实现农村金融与县域经济的协调发展,成为一个重要的政策议题。本文拟针对我省现有农村金融体系中存在的突出问题,对我省农村金融体制改革的发展方向提出初步的构想。

一、福建省农村金融体制存在的问题与发展障碍

近年来,农村金融市场出现机构上以农信社为单一模式、业务上以存、贷款为单一内容的局面。从资金供求角度看,我省农村金融体制存在以下突出矛盾:

(一)农村资金需求总量大与部分农村金融组织功能缺失、信贷投放不足的矛盾。目前,我省农村金融体系构成仍呈现以间接融资为主体的传统金融占主导地位的局面。农村金融组织主要由农信社、邮政储蓄、国有商业银行以

及商业保险公司的县域分支机构构成。前三者吸收了大量存款,但基本只有农信社在本地区发放贷款,造成了农村资金的净流出。而商业保险公司提供的农业保险服务也远不能满足农户寻求风险保障的需要。

(二)作为农村金融市场主体的农信社承担的贷款任务日益加重与存款份额徘徊不前的矛盾。近年来,随着农行收缩分支机构,实行集权式的信贷管理模式,除发放部分农业开发和扶贫贷款外,农行对农业的资金投入大幅度下降,经营业务日益向城市和工业集中。从1997~2001年,我省农行发放的农业贷款占农行各项贷款余额的比重从17.68%下降到8.59%;占全部农贷的比重从54.29%下降到26.28%。与此同时,农信社承担了越来越大的农贷份额。

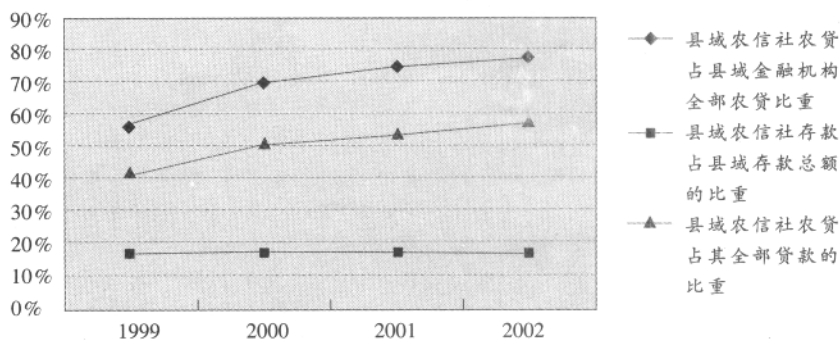
下图显示了1999~2002年间福建省县域农信社发放的农贷占其全部贷款的比重、占县域金融机构全部农贷的比重及其变化趋势和县域农信社在县域存款市场上的份额。从图中可以看出,近年来我省农信社所承担的农

贷份额大幅度扩张,而同时农信社存款占县域金融机构存款总额的比重却一直徘徊在16%~17%之间,与其发挥的作用极不相称。

(三)地区资金余缺的矛盾。由于我省沿海和山区之间发展不平衡,因而地区间金融资源存量差异较大。以农信社存款为例,我省8个设区市(厦门除外)下属的县与县级市的农信社存款占全省县级农信社存款的比例中,最高的是泉州,达42.34%,其次是福州,为13.54%,漳州为11.11%,其余比例皆低于10%,最低的是莆田,仅为1.57%。金融资源存量与资金需求投向结构上的不对称造成的供求矛盾,必须从融资制度上寻求解决之道。

(四)金融产品与金融服务供给的单一性与农村居民金融消费多样化的矛盾。当前农村金融机构的职能还只停留在资金融通的传统阶段,服务类型单一。现阶段农村居民资金需求的数额和期限趋于多样化,风险制度也各不相同,简单的金融安排不足以满足这些需求。随着我国农村经济发展,农民收入水平提高,城镇化程度上升,农村居民的价值观念、生活习惯、

福建省县域农信社农贷与存款比重分析



^①本文为福建省社会科学研究“十五”规划(第二期)项目(项目批准号:2003B0162)“福建省农村金融体制改革与县域经济发展研究”阶段性成果。

消费结构将逐步改变,其资产选择与金融消费的需求将更加丰富和强烈。

我省农村金融体系存在上述矛盾正是我国农村金融体制制度性供给不足与结构性失衡的结果。农村金融市场是个分散、小额和个性化的市场,商业银行集中化的机构和管理无法适应农户的需求,尤其是农村大量的小额贷款,对商业银行而言,其收益与所耗费的成本相比往往无利可图甚至亏本。这正是近年来国有商业银行纷纷撤离农村金融市场的原因所在。农信社的合作金融特征是适应农民分散、多样化的融资需求的,但农信社并没有较好地发挥支持农村经济发展的作用。我省农信社的问题主要表现在如下几个方面:

首先,在体制方面,合作金融作为国家控制农村资源设立的制度安排的产物,表现出非常强烈的“官办”色彩,为股东负责、为农民服务的合作金融宗旨和原则体现得很不充分。合作社社员不仅享受不到贷款的优先权和优惠权,以及股金分红权,反而还要接受比基准利率高得多的贷款;社员大会、董事会、监事会等民主管理制度根本起不到应有的作用,干部是任命制而非选举制,因此失去了农民的支持。

其次,在经营管理方面,由于农信社合作金融的特征并不明显,因而其业务工作一直盲目模仿国有商业银行,不愿意从事面对农户的农业贷款和小额信贷,把资金投放重点放在非农产业和城市,结果一方面加剧了农村本已稀缺的资金外流,农户贷款难问题长期得不到解决;另一方面由于其本身不具备健全的风险防范措施和手段而导致大量不良贷款产生。根据2002年底的统计,全省954个法人社中,风险社208个(占比21.8%),其中“两呆”贷款占比超过30%的有166个,账面资不抵债的有136个。全省农信社不良贷款为60.4亿元,不良贷款率达24.17%,主要集中在泉州、福州和厦门这些沿海经济发达地区。另外,农信社的特殊性决定其资金来源与资金运用严重不匹配,筹资成本高,生息能力弱,受利率政策的影响大。农信社

资金绝大部分来源于居民储蓄,而其中绝大部分又是定期存款,这种存款结构必然要比其他银行支付更多的利息。在资金运用上,由于过分追求资产的安全性和流动性,利率敏感的短期贷款占了绝大比重,在近几年利率不断下调的情况下,其收益也必然降低。同时,短期内利率多次下调又额外多支付了长期存款的刚性利息。同时,就农信社的贷款结构而言,由于一年以下的短期贷款占据了绝大比重,农贷期限不符合农业生产实际。按农户养殖的生产周期,若贷款一年到期归还本息,农户无法实现简单再生产,更不能进一步滚动发展。

再次,农信社在经营中还存在历史包袱沉重、政策扶持不力、管理体制多变以及服务设施建设滞后等问题,严重影响了其资金能力与经营绩效。

二、福建省农村金融体制改革构想

(一)福建省县域经济概况—金融营销的观点。农村金融组织作为金融产品与服务的提供者,需要树立金融营销的观点,即从明确的市场(农村市场)出发,以顾客(农户与农村经济组织)需要为中心,协调所有影响顾客的活动,并通过满足顾客的需求来获利。

首先,从我省县域经济的情况看,全省现有县级行政建制(剔除市辖区)共59个县和县级市(其中县级市14个),县域土地面积占全省的90.4%,人口占75.9%,GDP占59.5%,地方财政收入占36.2%。其县域经济状况表现出如下特点:一是全省县域经济总量偏小,经济实力不强,并且增长后劲乏力,竞争优势不明显;二是各县发展水平悬殊,地区差距拉大。因此,我省农村金融体制进一步改革的方案,应根据各个地区的具体情况,因地制宜,分别建立起与各地经济发展、管理水平相适应的组织形式和运行机制。

其次,从农村金融组织的市场定位看,农村金融组织的可持续发展,需要能从其所提供的金融产品与服务中获利。农业作为弱质产业,面临较高的自然风险与市场风险,并且农业风险表现出时间和空间上的高度相关性,使其提供信贷或保险等金融服务的金

融组织利润趋薄,甚至需要政府的补贴才能维持经营。从金融组织角度,关键在于如何通过金融服务的导向性功能,通过扶持具有规模经济效益的产业化龙头企业,来促进农村经济发展,同时为自己创造出比较稳定的收益流。

(二)改革构想

1.农村信用合作社—体制改革与经营创新。我省在经济相对发达的县域可先试行农信社改制为农村商业银行,应借鉴试点地区组建农村商业银行的经验,在设置股权结构时,一要适当提高股东的持股比例,至少提高到相对控股的限度,避免出现“所有者缺位”的现象;二要重视健全股权退出机制,以防止大股东侵犯小股东权益(如地方政府的行政干预),减少“内部人控制”的现象。但同时应适当兼顾农村商业银行资本金的稳定性。

由于区位、资源与历史等方面的原因,我省其他地区的县域经济发展水平与层次仍然不高,有些地区依然以传统的种植业为主,农民收入较低,县乡财政困难;有些地区处于产业结构的调整期,贷款需求主要集中于农户的生产经营领域,农信社的支农作用仍然不可或缺。这些县域的农信社应坚持合作制原则,在清产核资的基础上,逐步分离与核销因政策性因素形成的呆坏账,在此基础上,进行统一法人的改制。在体制改革的基础上,我省农信社要加强经营管理方式、金融产品与服务方面的创新,以实现扭亏增盈,增强自我发展的能力。

2.其他金融组织。农村金融体系应该是一个包括政策性银行、农村信用社、中小商业银行与商业保险公司在内的多层次机构网络。

首先,政策性银行应适应粮食流通体制改革与农业结构调整的需要,重新整合其政策性金融业务,调整其业务载体。一方面,随着粮食流通体制的市场化改革取得实质性进展,农发行在这一领域的功能与重要性将逐步削弱;另一方面,随着农业结构调整的深入推进,在缺乏足够担保抵押品的情况下,许多产业化龙头企业对农产品收购资金的季节性的大量需求,需要

政策性银行来解决。因此,可以考虑,第一,将目前由农行代理的政策性金融业务,如农村基础设施建设贷款、扶贫贷款等,重新划归农发行,完善其政策性金融机构功能;第二,适当放宽农发行的职能范围,将产业化龙头企业的收购资金纳入农发行的支持范围。

其次,结合金融准入政策的调整,可允许城市商业银行、股份制商业银行,甚至外资银行收购农信社。对被收购的农信社降低营业税与所得税税率。以此为基础,要求收购后的农信社保证存贷比达到一定水平,并承担一定量的农信业务,将较多的信贷资金用于支持农业、农村和农民。借助商业银行的管理资源提高农业信贷运营效率。

此外,在加强和改善金融监管的同时,适度放宽农村金融的市场准入条件,鼓励创新农村金融组织,允许外资金融介入农村金融业务,重点支持农民自主参与的各种形式的合作金融组织,以增加农村金融的服务供给。一方面,我省作为对外开放和民营经济发展较早的省份,沿海地区民间资金相对充裕,受历史、环境以及金融业发展滞后等因素的制约,“藏富于民”的现象突出。据了解,福州长乐市每年从境外汇入的外币高达3亿多美元,每年在体外循环的资金约有380亿人民币,平均每天资金流量达100多万元。充足的民间资金构成了民间金融兴旺的前提条件。加上民间金融市场具有的借贷手续简便、借贷形式灵活、资金供应及时的优势,适应了农业生产的季节性和农户生产规模小、经营兼业多的特点。另一方面,在多数农户和农村企业普遍缺乏担保抵押品的情况下,发展民间金融可以有效利用民间的乡土信用资源,为解决农村融资难问题服务。农村民间金融,可采取如民营的小额信贷银行、合作银行、私人银行等形式。加强农村金融市场的规范建设,增加市场参与者,使得市场更加完善。

3.金融中介组织。农村的信用工程建设,对于解决农户和农村企业普遍缺乏抵押担保品、农村贷款交易成本高昂的问题,最具深远而根本的意义。当前,主要是由农信社通过推广小额

信用贷款,创建“信用村镇”试点进行。从规模经济与专业化的角度考虑,建议通过建立农村信用中介组织,提供农户信用记录、企业信用评级的收费服务,建立一个标准化的、可比性强的考量体系,达到疏通农村金融体系资金金融通渠道的目的。

再者,可以通过农产品收购、加工、流通渠道建设,鼓励龙头企业与农户建立长期稳定的合作关系,并依托企业的平台,为农户提供信用担保,即以农户与企业之间发生的长期的收益流为农户当前的资金缺口提供担保。相应的,企业可以通过与农户的购销合同取得一定的风险补偿。这样,企业可以搜集和整合零散的农户信用,使之成为可为商业银行和其他金融组织接受的商业信用。在当前许多农产品处于买方市场的情况下,农户对一个稳定的收购方的需求足以成为其切实履行还贷合约的保证,因而,恶意违约带来的道德风险可以在一定程度上被克服,剩下的就是农业本身固有的自然风险了。农业面临的自然风险,一定程度上可以通过企业与农户的长期合约来平滑,即企业可在价格高的年份以较便宜的价格得到农产品,并在价格低或产量低的年份将差价补贴给农民。未来,在市场条件成熟的情况下,企业和农户可以运用期货、期权等金融工具对这种风险进行对冲。对自然风险的平滑与对冲,在企业这个层面是可以做到的,而单个农户则一般没有这个实力。就实质而言,这个思路是引导农户向农业产业工人转变。

4.完善农村金融体系的政策取向

首先,健全和完善从邮政储蓄—人民银行—对农信社的再贷款之间的制度化的资金流通渠道与返还机制,参考文献:

- [1]曾康霖.我国农村金融模式的选择[J].金融研究,2001,(10).
- [2]谢庆健,褚保金,应瑞瑶,张茹.改革中求发展:农村信用合作社股份制改革个案研究——以常熟市农村信用合作社改制为例[J].金融研究,2002,(10).
- [3]中国社会科学院农村发展研究所农村金融研究课题组.农民金融需求及金融服务供给[J].中国农村经济,2000,(7).
- [4]谢平.中国农村信用合作社体制改革的争论[J].金融研究,2001,(1).
- [5]张杰.中国农村金融制度:结构、变迁与政策[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [6]中国人民银行福州中心支行调统处.2003年福建金融统计年鉴[R].

变邮政储蓄的“抽血”功能为“输血”功能,增加对县域与广大农村地区的信贷资金供给。截至2002年底,我省邮政储蓄县级机构存款余额达154.12亿元,占县级金融机构存款余额的比例从1999年的8.33%提高到2002年的10.15%。邮政储蓄的发展不仅使资金来源的储蓄额锐减,还使农村本来紧张的资金外流。现在部分邮政储蓄通过央行再贷款给农信社,由农信社返还给农民,但返还量远低于邮政储蓄存款的新增量。

其次,应大力促进政府诱导型农业保险的发展,建立农业巨灾风险保障基金,推动我国农业走上良性发展之路。由于农业的弱质性,其承受着来自自然与市场的双重风险。因而农业保险天然带有政策性特征,属于特殊的准公共物品范畴。我国的农业保险业务一直由中国人民财产保险股份有限公司和中华联合财产保险股份有限公司两家商业性保险公司经营。但近年来,商业保险公司的经济效益目标与农民急需风险保障但又难于负担保费的矛盾日益突出。农业保险的高赔付率令商业保险公司却步。因而,发展政府诱导型的农业保险,通过相关立法、强制保险要求、再保险支持,以及政府提供的保费补贴和农业保险经营费用补贴等,建立积极有效的农业保险制度,一方面可以推动农业风险的分担与分散化,增强农业生产的稳定性;另一方面也有利于农村金融体系的正常运转,相对降低农村信贷风险,从而减缓农村资金外流的趋势,甚至在一定程度上扩大正规金融机构对农村地区的贷款规模。

(责任编辑:梁雪芳)

(责任校对:梁雪芳 王勉)