

■金融圆桌

# “望闻问切”中国农村金融改革前景

在不久前结束的全国两会上,温家宝总理代表国务院在十一届全国人大一次会议上所作的《政府工作报告》中指出,“加快农村金融改革,强化中国农业银行、中国农业发展银行和中国邮政储蓄银行为“三农”服务的功能,继续深化农村信用社改革,积极推进新型农村金融机构发展”。

2004年至2008年,中央一号文件连续五次将“三农”问题列为工作指导重点,“一号文件”几乎成为农村改革的代名词。然而,作为发展“三农”重要支撑的农村金融改革进展仍较缓慢。随着农业银行、农发行、农信社、邮储等一系列机构改革的推进,农村金融的问题症结逐渐浮出水面。如何应对政策指导与实际情况的矛盾?如何在成本收益不平衡的情况下满足农村金融的需求?如何寻找适合农村金融的可复制的运营模式?

本次金融圆桌邀请长期关注这一领域的专家进行深入探讨。

## 望 政策导向和事实的矛盾

中央政府长期呼吁并出台系列政策支持“三农”建设与发展,然而广大农村地区缺乏长期资金支持的困境鲜有起色。部分大型金融机构退出农村市场,农村资金流出情况严重。是怎样的深层次原因导致了政策导向与事实情况的矛盾?

汤敏:造成这种矛盾的最根本问题,是由于开展农村金融成本高、回报低、风险大,且政策层面的影响比较大。政府与机构各有各的考虑,政府希望发展“三农”,发展农村金融,鼓励机构进入农村;银行方面被限制提高利率,无法达到成本收益的平衡。

以传统方式做农村金融,加上地方政府干预等外力因素,无法达到发展农村金融的目标。而真正愿意做农村金融的力量受政策限制却暂时无法进入市场。

杜晓山:从金融机构角度来说,需要考虑成本核算,即是否有利可图。大型金融机构不愿意如政策希望的那样开展农村业务,并不是说农村业务肯定赔钱或是大银行做农村业务肯定赔钱,这在国外都可以举出例证。是否开展农村业务以及如何做到盈利,要看银行定位。印尼人民银行农村信贷部 BRI-UD 的例子一直被广泛运用来证明这一点。

BRI-UD 类似中国的农业银行,上世纪80年代改制之后成立了三大部门,农村信贷部、企业信贷部(城市信贷部)、海外信贷部。其中农村信贷部资产最少,但是盈利能力却比其他两个部门要强。1997年金融危机期间,企业信贷部和海外信贷部几乎崩溃,而农村信贷部的还贷率只降了1-2个百分点,依然赚钱。BRI-UD 就是靠农村信

贷部保住了银行,农村业务和中小企业信贷业务成了 BRI-UD 的当家品牌。

中国的农村金融改革同样要考虑定位问题,农行这类大机构可以做大型项目、优质大额的中小企业贷款,农信社偏重中小企业中的规模小的进行,邮储银行可以做小额信贷。

高伟:形形色色的金融机构要想在农村长期坚持下去,必须实现自身经营和财务上的可持续发展,要在既定风险水平下争取收益最大化。脱离这个前提,是不切实际的。

造成这种状况的深层次原因很多,最主要的原因是由农村金融的服务对象农业生产的特点决定的。我国农业生产的资本有机成本高、收益低,自然风险大的特点;加入 WTO 后,弱小分散的小农户面临国际市场的冲击,增大了市场风险。为“三农”服务的农村金融成本高、风险大而收益低,系统性风险严重。由于风险和收益不匹配,造成农村信贷资金大量外流。

要降低农村金融的系统性风险,靠单个金融机构是不行的,这需要政府发挥必要的作用。从宏观层面上来说,需要大力发展农业保险降低农业生产的自然风险;发展农产品期货市场,分散农业生产的生产风险;创新和探索新担保机制等。



汤敏



杜晓山



高伟



焦瑞莲

## 闻 是什么导致政策效果不明显

为鼓励工业反哺农业、城市反哺农村,政府多采取税收优惠、财政补贴等方式引导金融机构支持“三农”信贷,开展“三农”业务,然而政策效果不尽如人意。是政策力度不够还是其他的原因导致了政策效果不明显,应当采取怎样的措施改善现状,鼓励机构发展农村金融?

高伟:采取税收、财政补贴等补贴性利率政策的初衷是好的,希望农村的弱势群体也能享受到必要的金融服务,但在具体执行过程中出现了偏差。当补贴性贷款被部分农民视为一种补贴和拨款时,必然出现较高的违约率和较低的还款率。部分低利率的优惠贷款被少数人利用,产生寻租和腐败。享受补贴性利率政策的金融机构主要是农行和农信社,这些政策必然排斥了商业性金融进入农村。

在农村金融市场,政府的作用主要是制定公平竞争的游戏规则,并维护公平竞争,营造一个良好的市场环境。低利率政策也是必要的,但不能指定由哪家金融机构专享,应该公开招标,公平竞争。为保证优惠政策的有效落实,政府应该制定和执行具体的量化考核指标,加强监督,对违规者严惩不怠。

焦瑞莲:财政支农或是金融促农一直是农业发展问题的主要争论之一。国际经验证明,农业的发展需要政府有所为、有所不为,关键是要设计可行可控的财政资金拨付标准和拨付方式。但长期以来,我国财政支农的资金运用和投资分散在多个部门,使用效率较低,运作机制不完善,基本上没有发挥财政资金撬动金融资金流入农村地区的作用。

政府财政资金的使用也要借鉴商业运作模式,建立良好可行的激励约束机制。农村商业性金融并非不可生存,国有商业银行也可以经营农村金融业务,关键在于如何实现农村金融服务的市场化定价和建立有效

率的激励机制,根据不同区域的现实情况进行产品和服务的创新,同时尽可能降低监管和运营成本。

由于我国总体财力有限,农村金融中财政发挥肯定有一定的局限性,只能在特定的区域或者特定的时间内发挥作用。在农村金融市场中,商业性金融的资金量和可以发挥作用的余地肯定比财政作用大,关键是如何引导其发挥职能作用,维持机构的可持续性。所以在农村金融改革方面的发展思路方面,更重要的是如何探索一条商业化的,以市场机制为基础的可持续发展道路。

杜晓山:鼓励机构发展农村金融,绝对不是一个办法、一个措施能解决的,必须通过一个全面的综合性的规划进行。有了战略指导思想,还要有具体战术。

2004年-2008年的中央1号文件都支持“三农”发展,把几年的思路拼成框架,可以概括为,农村金融体系的目标框架,是要建立一个满足多层次金融需求、功能完备、分工合理、产权明晰、管理科学、服务高效、优势互补、竞争适度、监管有效、多元化的完整的、普惠性可持续发展的农村金融体系。

其中最关键的是要建立一个多层次的农村金融体系,除了银行业还要有证券、保险、银行体系内部要有商业性的、政策性的,还有民间金融。目前农村金融机构的存量包括农发行、农信社、农行等,增量方面有央行推出的小额贷款公司,银监会推出的村镇银行、贷款公司、农村合作金融机构。此外还有公益性的小额信贷机构加入,目前这方面还没有政策规定。

## 问 创新金融机构对改善农村金融环境的作用

多年来,央行、银监会持续推动农业银行、邮储银行、农信社等机构改革,并在2005年放开允许创新金融机构进入农村市场。现有机构改革以及机构类型的丰富对改善农村金融环境有着怎样的作用?如何评价创新金融机构在不同经济区域的可复制性?

汤敏:以前是大量银行撤出农村市场,为什么现在又愿意在农村开设创新金融机构,不同的机构有不同的目的。无论是作为实验、作为帮助或是作为政绩表现,都没有问题。但是几十家新型金融机构对中国农村市场来说仍是杯水车薪,关键是要找到一种可复制的模式。

从理论上来说现在的创新金融机构是可以复制的,但是机制很不清楚。商业银行有成本效益的考核,完全依赖商业银行并不可取。有商业银行参与并不等于就上了保险,反而硬性规定商业银行必须占20%以上股权,会大大制约民营力量参与村镇银行的可能性。再比如贷款公司,小额贷款公司风险很大,目前股东承担的投资风险和回报不相称。独资贷款公司对国家来说根本没有风险,因为只要不吸收存款,等于是投资者自己把钱贷给农民。政策需要一定的灵活性。

焦瑞莲:中国不缺大银行和中型银行,我国改善

农村金融服务的迫切性和服务“三农”的重要性,都要求农村信用社(县级市)为法人单位的产权组织格局要保持长期稳定,不宜通过行政手段推动以省为法人单位的农村信用社产权制度改革。

我国应鼓励真正意义上的市场并购或者市场退出,而不应该是行政主导的产权统一上收。农村信用社的产权改革要特别重视这个问题。产权制度改革不仅涉及到机构的业务范围的变动,最重要的还是关系到金融机构的可持续性发展问题。何种机构以什么样的产权组织形式存在,应该是其按照市场化原则自主选择的结果。

高伟:完善农村金融体系是必要的,农村金融机构主体的多元化有利于加强竞争,打破农信社的垄断。但农村金融机构只是个载体,虽然名目繁多,但本质差别不大。建立和完善农村金融体系,只是农村金融改革迈出的一小步。

随着城市市场竞争的加剧,农村金融环境的优化,会有更多的金融机构主动走向农村。管理是灵魂,金融机构要建立科学严密的管理体制,提高自身的风险防范和控制能力,并根据农村金融的需求不断开发适应农村各类市场主体需要的、具有差异性、多样化的系列金融产品。惟有如此,各个机构才能实现自身经营和财务的可持续发展,才能主动为新农村建设提供优质的金融服务。

### 村镇银行

2007年2月至9月首批6省区试点

发起方式: 1家以上(含1家)境内银行业金融机构为发起人

持股比例: 不低于20% (发起人), 合计不超过10% (其他), 5% (自然人)

注册资本: 不低于300万元 (在县(市)设立), 不低于100万元 (在乡(镇)设立)

准入条件: 单一境内银行业金融机构; 单一自然人、单一其他非银行企业法人及其关联方; 单位或个人持有股份超过5%应事先经监管机构批准

\*2008年试点扩大15个省(区)左右

## 切 如何推动“三农”发展新举措

除了政策层面和机构层面的参与与推动,涉及现有制度、相关政策及社会力量等方面还能有何措施可以改善农村金融,推动“三农”发展?

汤敏:这方面我有三点建议。第一,是参与创新金融机构的民营部分的股权比例要放宽一些;二是在资格审查方面一定要严格,比如考核资本的真实性;三是要严格退市机制的处理。

在股权方面有两类形式,一是控股公司形式,最好以民营为主,多种所有制参与。二是小额贷款公司,目前规定的由商业银行全资投资大可不必。

此外从国外经验来看,在贫困地区完全靠商业机构无法达到政策效果。国际上有一些非盈利的或是不以盈利为目的的组织,但是本身是以商业化的形式运作的。中国也有 NGO,在贫困的农村有资金的需求,也有民营力量的供给,缺的只是一个制度。

最后还有一条,就是制定社区投资法或者农村贷款法。目前商业银行不愿意做农村金融的,也没有足够的压力机制迫使它做农村金融。但在泰国、印度甚至美国都通过社区投资法或者农村金融投资法作出规定,所有的商业银行要把贷款的一定比例投到农村去,至于是自己投入、委托机构还是合资投入并没有关系,但总的原则是一定要有一定比例的投入。

杜晓山:非常完整的多元化、可持续发展的、普惠性的制度,要为弱势群体获得公平的金融服务权和平等的机会。应当把模式的复制性考虑进去,即政策本身需要一定的灵活性。

现在大的政策思路已经明确方向,在具体措施上还需要协调改善。对于存量机构,要解决内部治

理、机构定位、人员素质、激励机制、管理质量等问题,新增机构要注意内部管理、操作风险、信贷风险、流动性风险等。

制度上,要允许民营资本介入小额贷款公司,用实践来验证其是否能控制风险,能做到的可以允许其成为银行,同时要注意完善退出机制。另一个,民间扶贫小额信贷机构也要尽快明确其合法性,还有农业保险、农产品期货等相关金融产品及产品的完善。

还有一点,对于现有商业银行可以用强制性政策保证资金回流农村。达到政策要求的可以给予存款准备金优惠、税收优惠等等,达不到的可以处罚。这在国外已经有成功经验,可资借鉴。

焦瑞莲:今年1月份召开的全国金融工作会议上提出,我国农村金融改革的总体目标,是要建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。这主要集中体现在以下几个方面。

首先是要充分发挥商业性金融、政策性金融、合作金融和其他金融组织的作用,鼓励和促进一部分资金回流到农村,支持农村建设。

其次是通过适度调整和放宽农村金融机构的准入政策,降低准入门槛,鼓励和支持发展适合农村需求特点的多种所有制的金融组织,大力培训多种形式的农村金融组织,引导农户发展资金互助组织,规范和引导民间金融。

再者,是要着重开发一些适合农民需要的、适合农产品需要的、适合农业生产发展需要的金融产品,适应农村经济特点和农业产业化、规模化经营发展的需要。

此外,在发展农业保险、加大农村金融政策扶持、完善农村金融基础服务体系等方面都应加大力度。