

# Roundtable

■建设“现代农村金融制度”

## 构筑现代农村金融体系：商业原则 创新思维

随着十七届三中全会的召开,农村金融再度成为热门话题。十七届三中全会明确提出建立“现代农村金融制度”,而在此次会议上,农村土地承包经营权可以进行流转再次被强调,同时农村小型金融机构也将被允许从金融机构融入资金等,这些都将是农村金融发展带来全新的契机。

如何借此次中央全会“东风”在金融供给相对匮乏的农村地区开辟一片新的天地,是业界、学界以及政策决策者共同思考的命题。

本期金融圆桌就“如何建立现代农村金融服务体系”这一话题邀请了四位学界知名专家进行探讨。

◎本报记者 卢晓平 唐真龙

嘉宾

王国刚:中国社科院金融所副所长

张承惠:国务院发展研究中心金融所副所长

马九杰:中国人民大学中国农村金融研究所常务副所长

何广文:中国农业大学农村金融与投资研究中心主任



一些地方已经建立电子化的农户信用档案和信用评价系统,这为农村金融机构的贷款决策和风险控制、对农户的守信激励等

### 土地流转：间接意义重大

上海证券报:十七届三中全会明确提出农村土地承包经营权可以进行流转,这对于农村金融建设有何意义?目前的农村金融服务体系如何创新才能有效地服务于土地流转?

王国刚:从金融层面讲,土地流转至少涉及了三个问题,第一,土地是否可作为各种债务的抵押品。比如说,土地使用权是否可以作为抵押贷款或其他债务的抵押品?当土地可以作为各种债务抵押品时,就可以进行价值评定,农民的积累就可以得到承认。

第二,既然土地使用权归于农民,那么农民可以把土地使用权作为入股的根据。

第三,无论是债务还是入股,都有定价问题。既然流转中包含着有价交易,那么就会有一个市场可参照的定价根据。在制度的层面,市场机制在逐步形成。

张承惠:农村土地承包经营权流转的实现,有利于在农民资金融通活动中发挥重要作用。同时,对于金融机构来说,意味着债权的保障程度得到提高,市场空间得以拓展。

目前,正在建设中的我国农村金融体系仍存不足。首先是总量不足,金融工具单一,农业保险容量小。其次是从制度性缺陷看,准入过严。参照现代商业银行监管模式,监管要求偏高。还有就是,当前法律体系尚不健全;对商业性金融机构涉农没有系统规定;农业保险缺乏规范。最后就是,政策支持力度不够。

马九杰:实际上,《中华人民共和国农村土地承包法》已规定农村土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让等多种方式流转,十七届三中全会又再次强调了土地承包权的流转问题。

农村土地承包经营权的合理流转,有利于完善土地承包经营权

权能,充分实现农民对承包土地各项权益。虽然规定土地承包经营权可以通过多种形式的流转,但是不包括抵押。而即使法律上允许农地可以抵押,相当一部分农民是不愿抵押的,因为怕失去土地,而金融机构也要看抵押物能否处置、变现,由于农民承包土地只能用作农业,不能改变用途,目前还难以处置变现,金融机构也不愿接受农地作为抵押物。

所以,土地承包经营权流转市场的健全,可能会扩大土地流转规模,但目前来讲,对解决农民担保难问题还不可能有直接的、立竿见影的影响。但间接地看,随着土地流转市场的完善,多种形式的适度规模经营得以发展,一些有条件的地方发展起来的专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体,可能相对更容易获得贷款支持,因为金融机构为较大规模的客户提供服务的交易成本相对较低。

在维持现有土地承包关系稳定、长久不变前提下,可以通过适当流转方式将土地向专业种养大户集中、通过土地入股参与股份合作组织等方式发展适度规模经营,同时,还会有多种形式的农户联合和合作,比如,农民新型合作经济组织、龙头企业与农户的订单联结机制等,金融机构可以利用这些组织化的联合机制,创新金融产品和服务方式,降低农村金融服务的成本和风险,从而扩大农村金融覆盖面,也将促进土地进一步的流转、农户进一步合作、农业进一步组织化。

### 农村金融体系：基础建设先行

上海证券报:近年来,我国在农村金融基础设施建设方面做了大量的工作,您认为农村地区金融基础设施建设应如何推进?

张承惠:目前,需要用创新思维健全农村金融服务体系。

一是要继续放宽新型农村金融机构的市场准入和业务管制。调整现有法律法规,继续降低市场准入门槛,鼓励民间资金进入农业信贷领域。调整监管方式,建立三个层次的管理体制:包括非审慎监管层次,即满足一定的资本金要求,可到工商部门登记注册,从事有限范围的借贷活动。监管部门重点监控可能出现的违法行为,如高利贷、欺诈等;准金融机构层次是指仅有资质要求,可向正规金融机构申请资金支持,可进入银行间市场。监管部门的管理以资质审核为主,对正规金融机构向此类机构融出的资金规模,设置一定的比例和条件限制;审慎监管层次是指接受较严格监管,允许其吸

收公众存款,并参与银行间市场。监管部门比照一般银行实施审慎监管,适当降低部分监管要求。

二是推进现有包括农业银行在内的农村金融机构改革。对中小法人金融机构可以兼并重组和引进外部投资者。对于农信社,则可以作为改革重点继续改制和整合。更为重要的是,应推动农村金融机构上市。

三是加大对农村金融机构的政策支持力度。

马九杰:农村金融基础设施和基础服务体系是农村金融创新的基础和前提。农村金融基础设施的改善,推进了农村金融服务覆盖面和质量。比如:农村信用社在农户小额信用贷款业务的开展过程中,开展了信用村、信用村、信用乡(镇)创建与评定工作,特别



王国刚



张承惠



马九杰



何广文

### 商业原则与创新思维

上海证券报:目前包括农业银行、交通银行、民生银行等在内的金融机构通过开设村镇银行的方式再度“下乡”,村镇银行是否会大面积开设?农村地区是否会成为大型金融机构未来发展的重点区域?

王国刚:实际上村镇银行现在处于一个相对尴尬的局面。小额在各个地方含义不同,有的可能是一、两千元,有的可能是三、五千元。为什么小额贷款难?因为对于银行来讲,成本太高。解决这个问题,应该实施息改费,不能用利息去计价小额贷款,而应该用费用去计价。第二个关键就是要简化手续。贷款成本高的一个原因是银行贷款手续繁多。但是手续简化会引起另一个问题——风险的防范可能出现疏漏,可能会出现村镇银行经营不下去的局面。怎样做能使手续简化而不发生风险疏漏?这还需要认真讨论。

农村地区能否成为大型商业机构未来发展的重点区域,还需要随着新农村建设的逐步推进。这毕竟是一个渐变的过程,在某些地区这个过程也许需要十年,在有些地区可能还会更长。

张承惠:监管部门会根据情况推进村镇银行的批设,因此,目前村镇银行是否会进行大面积放行,还很难预测。并且,大型金融机构会根据实际情况,在部分有条件的农村地区积极铺设机构。这包括东部沿海地区、有大型基础设施或者是绿色农业项目涉及的农村地区、城乡结合部等涉农地区。

马九杰:近几年,一些大型金融机构参与到组建村镇银行之中,但是短期内村镇银行大面积开设的可能性不大。一是监管部门总体上会有数量上和布局上的考虑,要经过较为严格的审批程序,短期内不可能盲目扩大。二是大型金融机构会权衡设立村镇银行,提供金融服务的收益和成本,以及优势和劣势。大型金融机构参与组建、开设村镇银行是一种尝试,但是,对于大多数大型商业金融机构而言,可能并不会把农村地区作为未来发展的重点

区域。因为大型金融机构并没有直接提供零售型农村金融服务的优势,特别在信息获取、交易成本和风险控制方面。大银行可以利用适当的方式,如批发贷款,为农村的小型金融组织提供服务,通过大小金融机构直接的联结,扩大对农村金融服务供给,将是一种可供选择的途径。

何广文:目前政府正在试图通过推动建立一些新型的农村金融金融机构增大农村金融供给,这是很有必要的,也为大型银行提供了一种机遇。不过村镇银行不论是银行投资的还是私人资本投资的,它们都是商业导向的,都是以利润为目标的,这决定了它们要去的地方都是经济相对发达的地区,通过这种方式解决我国农村金融的问题还有一定的难度。村镇银行对那些分支机构较少的区域性的银行拓展市场空间提供了一种渠道,对大银行的吸引力相对小一些。我觉得随着城乡统筹发展、新农村建设的推进、以及农村的规模化、产业化、城镇化、农村信息化的推进,农村地区的金融需求会增加,农村地区为大型金融机构提供了更多开展

业务的机会,可以预见的是那些大银行也会逐渐向农村地区深入。

上海证券报:除了村镇银行之外,目前包括浙江、江苏、上海、山东等省市已经启动了小额贷款公司试点,小额贷款公司对激活农村金融体系有何意义?目前对小额贷款公司的发展前景存在很多争论,您认为小额贷款应如何发展?

张承惠:小额贷款公司对激活农村金融肯定是有益的。但是,由于小额贷款公司缺乏杠杆调配,发展受到了限制。根据相关规定,小额贷款公司可从商业银行融资,但不得超过其净资产的50%。按照国际惯例,一般融资额度为净资产的2-3倍。可以预期,今后此政策将有所放宽。

王国刚:总体来看,小额贷款无非两个走向,一个走向是随着新农村建设和发展、农业产业化发展,一些小额贷款公司逐步消解,消解方式包括合并、重组等。另一个走向是,在某些地区,由于农民分散居住、分散经营的状况仍然会在较长时期内存在,仍然需要小额贷款机构。总之,中国必须考虑各地方的差

异性,必须考虑多层次的需求问题,需要有多层次的金融机构来提供金融服务,不能一概而论。

马九杰:试点小额贷款公司是“只贷不存”的商业性小额贷款机构。设立小额贷款公司的目的也是增加对农户、个体经营者和微小企业提供小额贷款服务。金融服务组织增加了,对“三农”的金融服务也将增加。另外,由于这类机构主要靠自有资金发放贷款,不吸收存款,当然不会形成蔓延性的挤兑风险,对金融系统风险的影响小。同时,这类机构的贷款利率由借贷双方自由协商,为探索农村金融市场的利率市场化提供了一种途径。

由于小额贷款公司和村镇银行是目前民间资本参与金融组织的两种可供选择方式,但是两种机构的功能、经营范围、对发起人的要求等是有差别的。在村镇银行设立总体数量有一定限制、主发起人必须是一家银行类金融机构的情形下,小额贷款公司是有发展空间的。同时,银监会、人民银行关于小额贷款公司试点意见中,也明确指出,经营好的小

### 政策配套成关键

上海证券报:十七届三中全会允许农村小型金融机构从金融机构融入资金,这对于农村小型金融组织的发展有何意义?除了上述政策之外,对于农村金融机构尤其是小型金融组织的发展,货币政策和其他政策还可以从哪些方面给予扶持?

张承惠:允许农村小型金融机构从金融机构融入资金,将促进现代农村金融制度的建立,对于农村小型金融组织的发展十分有益。不过,要想大力发展,还需要相关配套政策积极支持。

此次《决定》明确提出,要加大对农村金融政策支持力度,拓宽融资渠道,综合运用财税杠杆和货币政策工具,定向实行税收减免和费用补贴,引导更多信贷资金和社会资金投向农村,这些都有助于农村金融改革获得实质性提速。

我认为相应的配套政策应包括:出台《小额贷款公司指导意见》,允许村镇银行、贷款公司和农村互助社在一定条件下向银行业金融机构融资;加大财政支持力度。对提供农村金融服务的机构提供税收支持;减免小额贷款公司、农业保险公司、小额贷款担保公司的营业税;扩大农业保险保费补贴面。推动金融基础设施建设,包括加大对农村建设统一实时信息电子化系统,结算系统、征信系统等方面的投入。

马九杰:由于农村小型金融组织与农村客户距离近,之间的信息不对称程度轻,同时农村小型金融可以利用农村存在的社区性组织的“守信激励”机制,控制成本和风险,而且,有些小型金融组织本身就是合作性质的机构,这些小型金融组织有对农村提供金融服务方面的信息和成本优势、灵活的抵押机制优势,但是,却往往受到筹资渠道、筹资规模的限制,难以发挥更大的作用。因此,允许小型金融组织从金融机构融入资金,将解决小型金融组织资金规模小的问题,也能将大金融机构和小型金融组织的优势互补。

比如对农村金融机构尤其是小型金融组织给予优惠的税收政策、灵活的准备金政策、适当的利率市场化空间等。

何广文:这一政策对农村小型金融组织产生的影响是深远的。之前中央政府对农村金融机构给予一定的优惠措施,我觉得今后在继续这些措施的同时还可以允许农村金融金融机构发行债券、甚至发行股票。其次,通过一定的措施和办法允许它们相互之间进行资本运作,相互购并、重组,进行存量结构的调整。另外,建立小额贷款担保体系,培养为小型信贷组织融资的金融中介机构,建立小额贷款投资基金等等,要有健全的小额信贷的法律、法规。

(本报实习记者陈曦对此文亦有贡献)