



# 代表委员热议五大热点 农村金融改革有望提速

温家宝总理日前在政府工作报告中提出,要加快农村金融改革,强化农行、农发行和邮储银行为“三农”服务的功能,同时继续深化农信社改革,积极推进新型农村金融机构发展。这标志着解决这项问题的步伐今年有望提速。围绕这一主题,两会期间,代表委员就如何提高资金回流农村力度,如何消化农信社的历史包袱、如何推动新型农村金融机构的快速发展等重要话题进行了热烈讨论,并建言献策。

◎本报两会报道组



农村金融改革步伐今年有望加快 资料图

## 经营范围 村镇银行可否跨区域经营

作为破解农村金融的创新之举,银监会2006年底放宽农村金融机构准入门槛,引入村镇银行、资金互助社、贷款公司三类新型组织,并在去年一年取得了良好的试点经验。截至2007年底,银监会共核准31家新型农村金融机构开业。由于上述工作在全国范围内取得了良好的示范作用,两会期间代表委员纷纷建言对此应大力支持。

对于村镇银行,全国政协委员、汇丰银行亚太区主席郑海泉表示,是否可考虑打破地域限制,拓展村镇银行的业务空间。这样一来,在统一法人条件下,可以实现规模效应。作为去年底首家在中国设立村镇银

行的外资银行,汇丰在短短几个月内,已将其所投资的村镇银行的资本金增加了4倍。

全国政协委员、新希望集团董事长刘永好也建议,可考虑以产业链为核心,成立由龙头企业、金融机构、合作组织共同参与的跨区域的村镇银行。“这样可为产业链建设提供更多更好的支持。”在他看来,仅仅由商业银行和政策性银行拿出较多的资金用于信贷农业产业发展专项贷款还不够,还须通过借助上述组织创新来为农业产业链的发展提供金融服务。

对于资金互助社,台盟中央则提出,应改革目前“向社员分配红利的比

例原则上不超过一年定期存款利率”的规定,鼓励社员参与的积极性,同时为其开启更多的融资渠道,扶持其做大做强。另一方面,台盟中央指出,资金互助社要以农民为主体,以村落为边界,切忌贪大,盲目发展,以保证社员之间的信任和息对等,严防一些企业以组织资金互助社为名,钻政策空子,阻碍其健康发展。

台盟中央还对资金互助社的审批程序提出意见,认为对其实行报备核准即可。在其向大会提交的提案中,还表示:“农村很多优秀人才的学历并不高,有的只有小学水平,但他们做民间放贷控制风险的能力很强,要相信农民的智慧。”

## 改革路径 农信社历史包袱如何解决

作为农村金融的主力军,农信社下一步的改革路径,尤其是历史包袱如何解决备受关注。此前,国家对农信社曾在2003年改革试点过程中,通过资金和财税政策给予了部分消化,但由于“四级分类”不能真实反映资产状况以及农村信用社财务不实等原因,相当部分的存量包袱未能获得相应的政策支持。

对此,全国人大代表、四川农信联社理事长王华建议在尊重历史、核实底数的前提下,对农信社的不

良贷款和未弥补历年亏损,参照国有商业银行剥离不良贷款的做法进行直接剥离。

全国人大代表、湖北省银监局局长李怀珍亦建议以2006年末农村信用社五级分类“五级分类”结果为基数,并考虑非信贷资产损失和历年挂账亏损因素,由人民银行以专项中央银行票据对农村信用社不良资产进行置换的方式,给予彻底的政策支持。

全国政协委员、荣丰集团董事长王征则建议,是否可考虑允许农信社

在改制为商业银行时,降低财务标准,以引入有实力的外部投资者,这样解决投资者不愿意接盘,政府难以消化的尴尬局面。王华也指出,监管部门可考虑先授牌,使农信社全部更名改制为农村合作银行或农村商业银行,赢得竞争空间,再限期达标。

除上述方面外,代表委员们还建议继续给予农村金融系统一定的政策支持,如保持减免农村信用社营业税、所得税政策,为“三农”贷款提供财政贴息等。

## 适应市场 农村贷款利率是否应放开

全国政协委员、江苏徐州市副市长段雄提出,目前农村利率市场的严格控制不符合市场经济规律。由于农村金融服务成本高、风险大,采用适当的高利率是符合经济规律的。同时他认为,目前大量的民间高利贷的存在和迅速扩张也充分证明了这一点。

段雄建议,政策性银行和国有商

业银行可按“利益共享、风险共担”的原则通过与地方政府、中介组织合作开展金融服务,也可通过委托农信社利用后者网络开展信贷服务。比如,邮储存款资金可按一定比例以较低利率贷给农发行或农信社。

钟起煌则建议,可以尝试建立贷款风险补偿机制,增加对农贷贷款的贴息率,使它能够有效补偿贷款风险溢价。

还需要积极探索下放贷款审批权限、减少审批环节的机制方法,以满足农村需要,提高贷款效率。

此外,台盟中央提出,目前资金互助社执行与当地农信社持平或略低的借款利率,没有显著优势。建议金融机构对资金互助社的贷款不应执行同业银行拆借贷款政策,而应是无息的。

## 机制完善 抵押担保机制该如何完善

在农村金融市场的抵押担保机制方面,段雄指出,农民的住房要明晰产权,逐步流转起来。对农村私人房屋也应实行房产制,培育农村的房地产市场,为农户贷款形成一种新的可供担保的抵押品。

民进中央委员赵光华等委员联合提交的提案也指出,推进农村地区金融改革,重点应解决农村的小额信贷问题。而解决这一问题的根本在于农村居民的抵押贷款问题,如果农民的宅基地和土地使用权可以进行抵押,那么农村的地下

金融问题(融资难问题)将得到良好的改善。

刘永好则建议,成立各方共同参与的农业担保公司,为农牧业生产方式转型中的农户提供贷款担保。同时,中央财政可以拿出一定资金为农牧业担保提供专项支持。

## 前景规划 农村金融市场应如何发展

在发展农村金融市场方面,不少代表委员提出具体的操作性建议。全国政协委员、江西省政协原主席钟起煌建议,农业银行可以考虑更关注和满足具有资源、产业优势的农产品产业带、主导产业生产基地、农产品专业市场建设的资金需求,以及确保区域和农村吸收的存款全部用于区域和农村,其中50%用于发放农业贷款。农发行则可以考虑尽早开办农业科技开发贷款、粮食生产专项贷款、农村基础设施建设贷款和扶贫贷款等业务。

在农村金融产品创新方面,钟起煌建议,可以重点推出农村建房、购买农机具、大宗耐用消费品、子女上学等贷款品种。还需要加快农村现代化支付系统建设,提高大额、小额支付覆盖面,疏通汇划渠道。此外,还可以鼓励私有资本进入农村金融市场,在保证资本金重组、严格金融监管和退出机制的前提下,还可以鼓励在区域内设立多种所有制的社区金融机构。还要积极引导规范民间借贷,发挥民间金融对农村金融的补充作用。

郑海泉也提出,可以考虑引入

民间资本重组,鼓励保险公司进入农村市场等措施,以推动农村金融市场的创新。台盟中央提案中建议,考虑研究发行支持农民资金互助社的金融债券。

全国政协委员、民革天津市副主任王玉佩在农业组发言时建议,鉴于猪的蓝耳病、养殖对虾的白斑病、近期的雪灾等情况,需要加快农业政策性保险公司的建立。可建立农业巨灾风险基金,保险公司还可实施“以险养险”,通过一些有效益险种来补贴种植业和养殖业保险可能产生的亏损。

## 代表委员声音

### 李怀珍: 涉农金融机构应多方扶持

全国人大代表、银监会湖北银监局局长李怀珍两会期间在接受记者采访时表示,为进一步推动农村金融改革,促进信贷资金对“三农”的支持力度,发展新型农村金融机构,应对涉农金融机构给予货币、财政、税收政策等方面的支持。

李怀珍建议,对农行的风险和包袱,应结合其改革工作,通过财务重组,注资股改的方式一次性解决。农发行作为政策性银行,其政策性业务应由财政兜底解决,对其支持“三农”的商业性业务也应考虑适当补贴。他建议对农村金融机构继续实行差别存款准备金政策。对农村金融机构在县域内吸收的存款,存款准备金比率在西部地区应按比商业银行存款准备金比率低2个百分点执行,其他地区按比商业银行存款准备金比率低1.5个百分点执行。而据记者了解,目前部分农信社的存款准备金率比商业银行实际上已低至3个百分点。

此外,李怀珍表示,人民银行应进一步完善现行的支农再贷款政策,延长再贷款使用期限,由现行1年延长至3年或更长时间;降低支农再贷款利率,支农再贷款利率不高于存款准备金利率0.6个百分点,更好发挥支农再贷款作用。

在财政政策方面,他认为应统一涉农贷款的统计口径,完善统计体系,在此基础上对农村金融机构发放的涉农贷款由中央和地方财政给予一定比例的信贷补贴,具体补贴由中央和地方财政按4:6的比例分摊。在税收政策方面,他建议对县域内的独立法人机构,包括农村合作金融机构、村镇银行、农村资金互助社、贷款公司及其他独立法人机构,以及对中西部地区和服务于国家确定的重点贫困县的农村金融机构,实行所得税全免政策,从今年起不再缴纳营业税。对县域其他非法人金融机构营业税全免,所得税减半执行。同时可考虑对非法人机构根据不同机构发放涉农贷款设定一定比例要求,达到比例要求的机构可以当年给予两税全免。



李怀珍

### 王征: 打出的投资款为何被退回

“我把钱打过去,没想到过几天他又给退了回来。”在目前正在召开的两会上,全国政协委员、荣丰集团董事长王征如是谈及他的一次投资经历。

王征所投资的是马鞍山农村合作银行。作为一个企业家,前年底银监会的农村金融新政使他开始仔细审视这个领域中的投资机会。去年一年,他先后考察了十多个省份,并参与设立了两家村镇银行。与此同时,农村金融机构开启的重组大幕也吸引了他,马鞍山农村合作银行进入了他的视野。

据王征介绍,去年5月,马鞍山农村合作银行创新推出了“个人微小额贷款”和“企业联保贷款”两类创新小额贷款产品。在截至当年底的7个月中,共放贷567笔,金额达2670万,成绩相当不错。据此趋势,该行今年可以将规模做到1亿元,盈利300余万元。

“我于是提出了入股的要求,他们也同意了。没想到钱过去,几天后又打了回来。他们说,据现有规定,农合行重组不允许异地入股。”王征说。

对此,他颇为困惑。在他看来,正是由于存在跨区域重组方面的诸多障碍,使一些可以通过重组卸掉历史包袱的农村金融机构不得不依然在缓慢中发展,甚至继续在步履维艰中经营。

对此,他提议说,是否可以适当降低农信社的重组门槛,即对不良率的要求不但不提高,还应降低,规定不良率在15%以下即可组建银行的标准,以加快改制步伐,扫除投资者进入的体制障碍。他还建议,要加快农信社体系内的并购重组,允许“先进”通过控股、参股的方式,向“后进”输出管理,争取较短时间内,改善“后进”运营状况。

据悉,此种期望有望在未来实现。在上月底召开的全国农村中小金融机构监管工作会议上,监管机构提出,今年要加大法人机构重组力度,稳步推进跨区域战略投资和兼并重组,适度放宽投资入股比例、资本地域限制和风险控制渠道。

## 上证专访

### 吴焰: 利用保险机制实现惠农

政府工作报告中关于今年保险工作,有三句话,其中两句涉及农业保险:积极扩大农业保险范围,做好政策性农业保险试点工作。这与今年中央一号文件提出要巩固、完善、强化强农惠农政策,明确了“按照适合国情、着眼长远、逐步增加、健全机制的原则,坚持和完善农业补贴政策,不断强化对农业的支持保护”的政策是一脉相承的。解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局。就此,本报记者专访了全国政协委员、中国人民保险集团公司党委书记、总裁吴焰。

费用支出。七是通过保险机制,财政以补贴险费方式间接支持国民经济的基础产业,将在整个国民经济中产生乘数效应,放大财政资金支持作用。

#### 加大林业保险政策扶持力度

记者:2008年中央一号文件提出了积极推进政策性森林保险的要求。通过建立政策性森林保险制度,将林业生产所面临的风险纳入保险保障体系,目前,保险业在此方面开拓的力度有多大?

吴焰:我国于1984年由中国人民保险公司在桂林首次开展林业保险试点。由于林业保险的复杂性、我国林业产权的不清晰以及缺乏对林业保险的扶持政策等原因,作为农业重要组成部分的林业,其保险保障制度的建立与完善却明显滞后于农业保险,林业保险覆盖面很低。自1984年至2007年的这24年间,中国人保承保林木8.2亿亩,承担保险责任限额2258亿元,保费收入仅5.8亿元。公司平均每年承保林木1300万亩,投保比例很小,仅占我国森林面积1.75亿公顷(2005年林业普查数据)的0.5%,占人工林保存面积5325.7万公顷(2005年林业普查数据)的1.6%。

记者:需要采取什么样的措施才能真正使保险服务于林业?

吴焰:为贯彻落实文件精神,构建符合我国国情的林业风险防范体系,有必要尽快建立并完善与我国林业制度改革相配套的政策性林业保险保障体系。建议明确政策性林业保险的运行机制,将林业保险纳入国家政策性保险保费补贴范围。加大中央及地方政府政策扶持力度,由中央财政在地方财政提供配套保费补贴的前提下,对各地政策性林业保险业务给予一定比例的保费补贴,降低林农缴费比例,增强林农投保积极性,扩大保险覆盖面。

在实施步骤上,首先从人工林入手,给予扶持;从林业保险入手,培养和培育林农和林业企业的风险意识和责任意识。在政策性林业保险补贴制度中,林农和林业企业要承担部分保险费用,以保费补贴带动保险意识的提高,放大财政资金的使用效率。在保险制度的操作层面上,科学设计企业自免赔率,使林农和林业企业的快速增长。农业保险对农业发展和农民增收可以起到杠杆式的撬动作用。五是通过保险机制,提供农业保险补贴,可以有效规避WTO“农业协议”中关于反补贴的限制,保护和提高我国农业的国际竞争力。六是通过保险机制,可以提高风险补偿性财政支出的效率,降低政府的行政管理

#### 农业保险立法需配套政策支持

记者:我看看您提交的提案中有关于推进农业保险立法的,您是怎样看的?

吴焰:在我国农业保险快速发展的形势下,通过推进农业保险立法,有利于农业保险的长期稳定发展,有利于保障我国农业持续稳定发展,有利于加快构建强化农业基础的长效机制。

农业保险法应主要涵盖农业保险的运营主体、政府在农业保险中的职责、农业保险补贴政策、强制性保险与商业性保险领域划分、农业保险的风险状况、保障风险和保障水平、保险费及其分担机制等基本内容。另外,农业保险立法需要配套政策的支持。基于农业保险的外部性特征,应在农业保险立法的同时提供财政、再保等各项配套支持措施。包括制定配套的保险费和管理费分担机制、异常灾害条件下超过总准备金的赔款和处理方式、税收优惠规定、资金运用规范、农业保险再保险机构扶持等相关配套政策和措施,保障农业保险顺利运转,共同形成农业保险的立法基础。



吴焰 资料图