

农村银行发展的政策性取向与路径选择

刘洪银(博士)

(天津农学院人文社会科学系 天津 300384)

【摘要】 本文研究认为,鉴于农业信贷具有正外部性,国家对农村银行涉农业务承担扶持义务,农村银行应该走商业性、合作性和政策性三位一体的规模化发展道路。建议国家除通过再贷款和财政贴息扶持农村银行涉农信贷外,还要将非正规金融机构引入农村金融市场,提高农村银行的市场活力。

【关键词】 农村银行 政策性取向 路径选择 正外部性

一、引言

现代农业和农村经济发展离不开金融服务的支持。由于农业的弱质性和农村处于弱势地位,农村生产要素不断向城市集中,形成城市发展的马太效应,而农村和农业发展停滞不前。大型国有商业银行不青睐农村,尤其是1997年东南亚金融危机后,国有商业银行纷纷撤并县及县以下分支机构,只剩下农业银行一家,并且商业银行贷款权力上收,农业银行对农村只存不贷。农村合作基金会也被撤销,农村信用社成为农村主要的金融机构。

2003年以后,部分地区农村信用社改制为农村合作银行和农村商业银行,合作性和商业性成为农村银行发展的基础。农村多元经济发展对农村金融服务提出了多层次要求。在农村非农领域,基于竞争与合作的商业银行发展也许能够产生市场效率,而在农业信贷方面,农村金融的正外部性使商业银行的融资业务既不能实现效率增进也不能产生规模收益,农村金融服务供给不足,农村商业银行健康发展需要财政政策性补偿,国家对农村银行发展负有责任。本文从农业信贷特性入手研究农村政策性金融,试图确定农村银行发展取向和发展路径。

二、农业现代化对农村金融需求的变化

农业机械化、设施化、科技化和产业化的不断发展对农村金融服务提出了较高需求。农业机械化,如播种机、收割机、浇灌设施和农业运输工具等单靠农民自己积累难以购置,需要农村银行信贷支持;农业设施化,如温室大棚、全自动浇灌设施等需要较大的资金投入;农业科技推广,如新品种的培育、新技术的推广应用等需要资金支持;农业产业化,如农产品的储藏、加工等企业化生产离不开银行信贷和融资服务。农业现代化发展使农业资本深化,农业资本深化要求农村金融服务同步深化。

从图1所示相关数据可以看到,从1990年至2009年间,农业资本深化指数呈持续上升趋势,说明农业固定资产投资在不断增加,农业的资本密集度在增加,相应地要求农村银行等金融服务规模和水平同步提高。

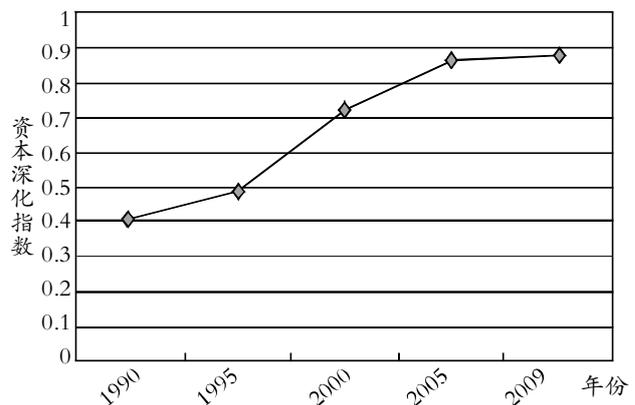


图1 我国农业资本深化趋势

注:①资本深化指数用农业(包括农林牧渔业)人均固定资产原值与农业人均纯收入之比表示,农业人均纯收入可以看成是农业工资。②资料来源于《中国统计年鉴》2010。

三、农村银行商业性发展面临的困境

1. 农村银行类金融机构发展现状。传统银行类金融机构主要有农村信用社、农业银行、农业发展银行和邮政储蓄银行等。新型的农村金融机构如村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社等。其中,部分地区农村信用社改制为统一法人的农村信用社联社、农村商业银行或农村合作银行。例如北京、上海、天津、深圳等大城市,都先后成立了全市统一法人的农村商业银行与二级法人的农村合作银行。农村信用社及其改制银行仍是目前农村银行的主力。

(1)农村银行经营困难,不良贷款占比高。农村信贷的高风险性使农村信用社不良贷款占比高,不良资产的存在影响农村信用社的可持续发展。如下表所示,农村信用社不良贷款比率高达36.9%。由于2004年中国人民银行对8个首批改革试点省(市)农村信用社发行专项票据置换不良资产和历年挂账亏损,2004年以后,农村信用社不良资产比率有所下降,但截至2008年底,全国农村信用社不良贷款比率仍高达7.9%,远远高于同期其他国有商业银行的水平。

2002~2008年全国农村信用社不良贷款情况表

金额单位:亿元

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
贷款总额	13 938	16 977	19 238	22 354	26 236	31 321	37 229
不良贷款	5 147	5 020	4 444	3 308	3 033	2 913	2 941
比例(%)	36.93	29.57	23.10	14.80	11.56	9.3	7.9

注:表中资料根据2002~2008年《中国金融年鉴》、《中国货币政策执行报告》有关数据计算整理而成。2002~2006年不良贷款按照“一逾二呆”口径统计,2007~2008年不良贷款按照“五级分类”口径统计;除2003年是11月底的数据外,其余的都是12月底的数据。

(2)农村银行规模小,抗风险能力弱。金融机构抗风险能力的一个重要指标是资本充足率。资本充足率是指资本总额与加权风险资产总额的比例。该指标反映商业银行在存款人和债权人的资产遭到损失之后,该银行能以自有资本承担损失的程度。2007年底,农村信用社的资本充足率达到11.2%,相对于国有商业银行12%~14%的资本充足率而言,农村信用社处于一个较低水平。

(3)政府扶持力度不够,农村银行势单力薄。改制后农村合作银行股权分散,股东参与银行治理的动力和能力不足。农村商业银行主要从事存贷款业务,较少经营中间业务,银行盈利水平低,截至2008年底,农村信用社净利润率仅达到1.46%。农村银行亟须中央银行再贷款支持和政府财政性补贴。

2. 农村银行商业性发展困局。农村银行发展受到多重约束(如图2所示):其一,农村银行经营风险大。由于农业积累缓慢,农业自有资本少,农民储蓄能力低但贷款需求大,农村银行难以吸纳存款;农业经营的高风险性给农村银行信贷资金带来风险;农民担保能力弱增加了农村银行的担保风险。其二,农村银行交易成本高。信贷需求农户众多但信贷需求量少推高了农村银行的交易成本。其三,农村银行规模收益低。农村银行自有资金少,业务规模受到限制,难以形成规模收益。其四,来自非正规金融机构的竞争压力。由于小额贷款公司、农村资金互助社等非正规金融机构交易成本低,经营灵活,这些新型金融机构对正规农村金融机构形成竞争威胁。

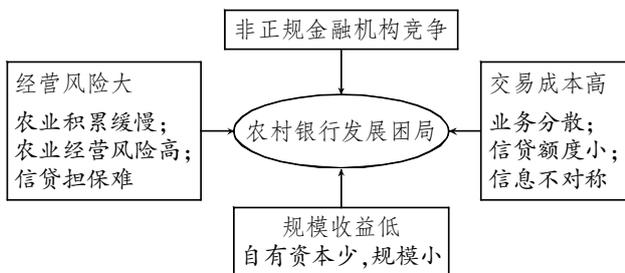


图2 农村银行商业性发展的困局

四、农村银行发展的政策性取向

1. 农业信贷的外部性。农业信贷具有正向外部性,表现在农业银行承担了农业信贷风险。一方面,其他银行因农业信贷高风险性不愿意承担农业金融业务,农业银行承担风险也就是减轻了社会风险。社会获得了农业银行的外溢收益。另一

方面,农业发展本身具有外部性,农业银行通过信贷支持促进了农业现代化、农业技术进步和农业结构优化,促进了农业高水平发展,这是农业银行金融服务的结果,可以看成是农业信贷的溢出收益。农业具有生态涵养功能和景观绿化功能,农业发展让社会获得了溢出收益,这与农业信贷支持是不可分割的。农业的外部性源于农业信贷的外部性。

2. 外国政府支持农村金融发展的实践。由于农业生产风险大、收益低,私人金融机构一般不愿意向农民提供贷款,各国政府通常都直接对农场主提供广泛的农业信贷支持,或者对农业金融机构进行财政补贴。如美国政府成立了规模庞大的农业信贷体系,向农场主提供不动产抵押贷款、生产和销售的中短期贷款、生产贷款,以及向各种农业合作社提供贷款;欧盟运用银行信贷手段,向农民提供大量优惠贷款,银行的利息差额由财政负责补贴。印度规定,国有商业银行必须在没有银行的农村地区开设四家分支机构以后才能在城市开设一家分支机构,迫使其将贷款的一定比例投向农业。

3. 我国农村银行发展的政策性取向。农业信贷的外部经济导致市场失灵,市场失灵的地方需要发挥政府行政调节职能。政府主要采用金融手段和财政手段进行管理。其中,中央银行专项贷款和财政利差补贴等是国家干预农村金融市场的可行手段。

为了扩大农业金融服务有效需求,加大国家对农业金融支持力度,农村金融机构对农业的贷款利率必须低于非农产业,此利差由政府给予补贴。政府干预下的农村金融可称为政策性金融。日本学者将政策性金融定义为:“为了实现产业政策等特定的政策目标而采取的金融手段,也即为了培养特定的战略性的产业,在利率、贷款期限、担保条件等方面予以优惠,并有选择地提供资金。”我国农业金融也应该走政策性金融的路子,即在政府支持下建立农村政策性金融体系,以国家信用为基础,通过财政政策和货币政策扶持农村银行涉农信贷发展。

五、政策性取向的农村银行发展路径选择

1. 采取差别化政策,扶持农村银行涉农信贷发展。例如对农村银行的涉农贷款和非农贷款采取差别化补贴政策,国家只给予涉农贷款一定比例的财政贴息和风险补偿,而非农贷款不享受财政补贴。政府可以设立专项基金,根据农村银行涉农贷款总额度实行阶梯式利差补贴,鼓励农村银行大力开展涉农融资业务。同时,财政对农户小额信贷实行利息补贴,减轻农户的还款压力,以拉动农村金融的有效需求,改善农村金融经营不善的问题。

2. 改革管理体制,增强农村银行风险抵御能力。鉴于农村信用社自有资金量少、规模收益低、抵御风险能力差的特点,农村信用社应根据条件适时推行产权制度和组织制度的体制改革。例如建立统一法人的农村信用社县级联社,建立省或市统一法人的农村商业银行和二级法人的农村合作银行,扩大规模,提高农村银行风险抵御能力。改制后银行的组织形式可以根据情况采用股份制、股份合作制和合作制,并通过股权结构的合理配置防止股权过于分散或一股独大的内部人

上海公租房政策及建设融资方式探讨

宋晓满 姜黄慧

(同济大学经济与管理学院 上海 200000)

【摘要】我国当前的公租房建设普遍存在进展缓慢、供不应求和成本高昂的问题,究其根本还是因为资金不足以及政策的不完善。本文主要通过研究当前上海市公租房建设的现状,进而对其政策和投融资模式进行概括和分析,并对公租房建设的投融资模式和管理模式提出了若干建议。

【关键词】公租房政策 投融资模式 管理模式

我国在“十二五”规划纲要中提出,将重点发展公共租赁住房,逐步使其成为保障性住房的主体。上海在2012年住房保障工作会议上明确了今年的目标为新开工建设和筹措保障性住房17.08万套(1100万平方米),其中公租房4万套、经济适用房5.3万套、廉租房3.5万套、动迁安置房4.28万套。根据相关数据,目前上海中心城区的土地动拆迁成本加上建设成本每平方米已超过1万元。假设按照1万元计算,“十二五”期间上海公租房建设资金共需约1100亿元,除去30%来自中央以及地方财政的资本金,还需约770亿元建设资金通过市场融资来筹措。面对如此巨大的资金缺口,优化和拓展融资渠道就成了当务之急。

本文将通过研究上海公租房建设的现状,对我国公租房

建设的投融资模式和管理模式提出若干建议。

一、公租房建设现状及相关政策

近年来,政府已经将公租房作为一二线城市保障性住房的重点。相比于经济适用房的高价和廉租房的高门槛,公租房的特性使之成为广大夹心层们的希望。与廉租房不同,公租房设立之初就树立了保本微利的原则,供应对象是买不起经济适用房同时又不符合廉租房条件的夹心层,主要包括中等偏下收入的住房困难户,外来务工人员以及刚毕业的大学生。然而上海市公租房的实施现状并不乐观。

2011年11月份起,上海的首批公租房开始招租,每平方米约50元的高租金使原本对公租房盼望已久的需求者望而却步。徐家汇的馨宁公寓此次推出2900套公租房公寓,其中

控制现象,完善银行的产业结构和法人治理结构。

3. 实行涉农业务税收优惠政策,降低农村银行的经营成本。目前我国农村银行业税负过重,营业税税率达到5%,就农业银行而言,营业税税收平均约占税前利润总额的71.52%。鉴于农村银行经营的脆弱性和高风险性,政府应该对农村银行涉农业务实行税收优惠政策以提高农村银行风险抵御能力。例如国家可以对农村银行的农业贷款给予减免营业税与所得税,扶持农户小额信贷发展;对农业发展银行等非盈利的政策性金融机构免除营业税和所得税;对国有商业银行的涉农金融业务实行差别税率政策,吸引资金流向农村。

4. 发展非正规金融机构,提高农村金融市场竞争效率。目前我国农村银行机构中,农村信用社几乎垄断了大部分的农村金融业务。农村银行间的市场竞争不足,而民间自发形成的非正规金融机构因交易成本低、经营灵活而颇具市场活力。如果政府合理引导非正规金融机构参与农村金融市场,将有利于增强农村银行体系的市场活力。市场竞争压力有助于农村正规银行挖掘自身潜力,提高经营管理水平,改善金融服务。对于小额贷款公司、农村资金互助社等非正规金融机构,国家可以降低入市门槛,合理调控涉农贷款利率,给予其更灵活自由的发展空间,帮助其实现风险性与稳定性的平衡。

5. 建立“双轨”利率体系,合理监控农村金融市场风险。在正规银行市场仍实行管制利率,对非正规银行市场实行有管制的市场化利率。民间银行市场可以在银行基准利率下在一定范围内自主决定利率的高低,货币管理当局只设立一个地区性的利率限价。民间银行市场实行市场化主导的利率有利于扩大民间金融贷款利率浮动区间和自主定价权,提高稀缺的民间资金配置效率和使用效率。此外,政府对正规农村银行和非正规农村银行的涉农信贷业务给予差别化的利差补助,如对正规农村银行的利差补助要大于非正规农村银行,以降低正规农村银行的交易成本。

【注】本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“农地权益视阈的新生代农民工渐进性市民化可行性与路径选择”(项目编号:12YJA790085)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 聂勇,陈文晴.我国农村金融发展的财政补偿政策研究.金融与经济,2009;10
2. 周家龙.农村银行机构的改制与发展.中国金融,2006;20
3. 周振海.基于垄断和价格管制条件下的中国农村小额信贷市场分析.金融研究,2007;8
4. 何广文等.农村金融学.北京:中国金融出版社,2008