

# 论农业结构调整中的金融支持问题

山东大学威海分校商学院 崔宇明

[摘要] 大力发展农村经济,加强农业和农村经济结构的战略性调整,积极推进农业产业化进程,是实现全面建设小康社会战略目标的重要内容。但从近年来农村经济发展的实践和发展趋势看,金融支持不足是阻滞这一进程的诸多因素之一。本文将从农村经济发展进程中金融需求、金融供给两方面的变化及金融对农村经济支持存在的问题进行深入分析,并提出改进对农村经济发展金融支持的对策性建议。

[关键词] 农村经济 农业产业化 结构调整 金融支持

调整农业结构、促进农村经济发展以增加农民收入是新一届政府提出全面建设小康社会宏伟战略目标的重要内容。但是,从近年来农村经济发展的实践和发展趋势看,金融支持不足是阻滞这一进程的诸多因素之一。本文着重从农村经济发展进程中金融需求、金融供给两方面的变化及金融对农村经济支持存在的问题进行深入分析,并提出改进对农村经济发展金融支持的对策性建议。

## 一、农业结构调整对金融服务需求的变化

1、金融需求的主体增加,需求规模扩大。农村经济这几年的发展突出表现在农业产业结构的调整。随着农业结构调整的深入推进,农业产业链的延长,参与其中的农户和企业数量在不断增加,这必然形成对结构调整启动资金和运行资金的大量需求。因为面向市场发展的集约型农业,从优良品种、耕作方式到田间管理,与传统农业相比,表现出更加科学、高效的特点,必然对资金的需求规模也较大。特别是对于各产业链上出现生产加工型企业和服务型企业,对机器设备购置等初始投入和运营资金的需求规模会更大。

2、从期限来看,对金融服务中长期性资金需求增长较快。由于在农业结构调整过程中,农户所需求的资金属于生产性资金,比如,种植经济林果、建造蔬菜大棚、鱼池、饲养奶牛等,这些资金投入额度由几万到几十万不等,两三年甚至三五年是不能全部收回的。对于农业产业链上的生产加工型企业来说,其固定资产和基础设施建设投入更大,经营周期更长,需要投入的资金必然要求期限更长。进一步,原来已有一定发展基础的龙头企业,随着农业产业化链条的不断延伸,其经营领域的拓展和规模的扩大,对第二轮、第三轮中长期金融需求依赖更强,而且往往会刺激农村金融需求的分化,导致农村金融服务需求品种的迅速增加,比如形成对债券、期货、保险、投资基金等相关金融服务需求不断增长的格局。

3、对金融服务的协调性要求进一步提高。随着农业结构调整的深入推进,特别是在农业产业日益国际化的背景下,农业竞争就不再是单个产品的竞争,而是集良种、生产、加工、储运、保鲜、包装、营销、科技等产前、产中、产后各环节在内的整个农业产业链的竞争。这就要求在农业结构调整过程中,提高农业产业链各个环节的协调配套程度,以增强农业产业链的整体功能,这也要求提高产业链各个环节金融服务的协调配套程度。如果在农业产业链的某一环节,出现资金供给中断或金融服务缺位,整个产业链的运行效率就会下降,甚至形成大量的沉没成本。

## 二、农村金融在支持农业结构调整中存在的问题

1、农村资金大量外流,支农贷款力度减弱。我国城乡经济的二元结构,表现在金融服务供给上也是城乡分离割裂,导致金融资源不能有效配置。邮政储蓄业务是只吸收存款而不放贷,其存款规模位于四大国有商业银行之后,排名第五。据统计,2003年底,全国邮政储蓄存款金额突破1万亿元。其中来自县域的高达65%,直接来自乡镇及其所辖农村的达33.9%。四大国有银行基本都在县城设有支行,而这些金融分支机构往往只有吸储权、收贷权,没有或仅有少量的贷款审批权。它们在一定意义上也是农村资金外流的主要渠道。按理讲,“农民自己的银行”——农村信用社系统,不会成为资金由农村向城市流出的渠道,但是,一直以来,全国农村信用社存大于贷,2003年扩大至8千亿元。存贷差占当年存款余额的比重一直高达30%左右,除了上缴人民银行的法定准备金以外,其余无疑是农村资金的净流出。由于农村资金的单向流出,导致农村信用社可贷资金规模缩小,这种萎缩的金融供给与农业结构调整形成的日益扩张的金融需求相背离。

2、农村信用社“一刀切”的组织结构改革,提高了农民贷款的进入门槛,实际上降低了金融需求的服务普遍性。如2002年下半年,陕西部分地区农村信用社改革,其中一条举措就是撤销所有村级信贷代办站点。小额度的信贷权也收归乡镇农村信用社营业所。农民要贷款得去营业所,这不仅使农民贷款不便,而且更加难贷;实际上也增加了信用社的交易成本,特别是信用状况方面的信息搜寻成本,降低了交易效率。小额信贷都笔笔如此,贷出三五千元的额度就相当困难了。这也促进了地下高利贷的死灰复燃。另一方面,减弱了信用社的储蓄竞争能力。农民过去在村站网点就可办理储蓄,现在要去镇上,其中一部分就会流到邮政储蓄等其他金融机构了。我认为,过去遍布村级的信贷网络代办点有着许多优点,由于为农民提供了存贷的便捷,代办员报酬又是由村集体承担,其经营费用很低,且同村邻里农民的信用状况信息充分。至于个别站点不良贷款的发生,说明上级机构在激励、约束制度设计和人员指导培训方面有许多工作要弥补,而不是因此撤掉这一基层网络。

3、农业结构调整金融支持的结构矛盾突出,尤其表现在期限结构、主体结构。农村基层的金融供给主

要以农村信用社为主体,农村信用社对农户和企业贷款以短期或流动性资金贷款为主,中长期的或设备投资贷款比重偏小,从而严重影响许多结构调整项目的顺利实施。如,因贷款额度不足,导致有的企业为了技术改造而挤占流动资金,严重限制技改项目的规模和进程;有的企业甚至因贷款期限与资金使用期限不匹配,只得通过民间金融的高利贷来解决按期还贷问题,从而加大了企业的融资成本。随着金融机构商业化改革的推进,农村信用社在信贷资金的投放中,倾向于集中资金支持优势项目、优势企业和优势农民,导致一般项目、企业和农户所能获得贷款的支持越来越少。由于资金支持得不到保证,许多农户和企业因缺乏资金而难以启动。尚在成长的企业,由于资金缺乏,本来附加值高、市场前景看好的农副产品加工项目无法实施,影响了企业可持续发展和对农户的辐射带动能力。

4、给予农业结构调整支持的金融服务品种单一,时效性和连续性缺乏有效保障。当前,全国各地的农村信用社提供的金融服务基本上仍然是存贷款服务,农户和农村企业在农业产业化实现中对分散风险、降低风险的需求,难以通过农业保险服务、基金投资等的及时供给来有效化解。另一方面,农村信用社有限的信贷资金供给能力,严格的贷款审批程序和贷款市场上的垄断地位,也导致其对农业经济主体的贷款供给往往存在时滞问题,要改善农业产业链各个环节信贷供给的协调性困难也就更大。

### 三、农业结构调整中金融支持问题的根源剖析

1、金融市场城乡分割,严重抑制了农村金融发展。中国城乡经济的二元结构在金融市场也有明显的表现,两个区域金融服务相对独立,资金运行不能实现良性互动。从二十世纪九十年代以来,随着市场化改革的深入进行,城市金融竞争日趋激烈,金融组织不断创新,金融服务领域迅速扩展,各类金融机构如新的商业性银行、证券公司、期货公司、金融信托机构、投资基金等异彩纷呈。而农村金融一方面由于对新的金融业务的需求规模小且较为分散,金融组织创新由于不能实现规模经济而难以出现。另一方面,适合农村地区发展的自我服务性金融组织,如农村合作基金会等,也由于金融监管加强的大背景和按正规金融运行规律要求的监管条件下,不得不了被清理、关闭的对象,这进一步加剧了农村金融抑制。对金融机构的合规性监管,一方面使农村信用社规模不大的资金信贷能力又趋于萎缩,另一方面对民间金融组织的清理,使大量潜在风险显性化,形成对农村金融风险的放大效应。因为许多企业失去后续金融贷款支持后,也变成了不良资产或银行的呆坏账。民间金融的运行特点就是靠农村正常的信用关系支撑的,合规性的监管措施关闭了民间金融组织,实际上也破坏了农村正常的信用关系。农村前几年有些地方确实乱集资,乱办金融业务,问题比较严重,但一刀切清理整顿使有的运转良好的农村合作基金也被关闭,导致民间金融发展在更大程度上受到限制。

2、金融体制改革严重滞后,农村正规金融市场缺乏竞争。虽然改革开放二十多年以来,金融机构所有制形式的多样性也得到迅速发展。但在金融资源分配和金融市场上,国有商业独资银行的垄断地位尚未扭转。2004年,在我国经济增长中,非国有经济对GDP的贡献超过70%;但非国有经济使用的国有银行贷款尚不足30%。在全国金融机构的资金运用总额中,国有银行占高达76.5%的比重。由于国有银行与国有企业的复杂产权关系,使金融资源分配向国有企业倾斜,农业所能获得的金融资源相对减少。而近几年来的国有商业银行改革强化了国有银行以比较优势和经营利益标准选择贷款对象的倾向,导致其加快退出农村金融领域,压缩县以下的机构网点,形成业务向大中城市和大企业集中的趋势,堵塞了农村乡镇企业和民营经济向国有银行获得资金的渠道,对农村经济发展形成较大的负面效应。作为农村正规金融的主力军,农村信用社与农业银行在业务范围各占一头,没有竞争,在面向农户、中小型产业化龙头企业贷款的市场上,实际上处于垄断地位。由于缺乏竞争,无论是从业人员素质的提高还是组织管理制度的规范方面进展缓慢,再加上撤并乡村甚至一部分乡镇的营业网点,导致业务覆盖面又有收缩,因此仅有的业务服务供给,无论是从服务类型、服务品种,还是从服务区域上看,都存在大量盲区,同农户之间的资金和信息联系尚待进一步加强。农村正规金融的覆盖面过小,导致其对农村经济发展的支撑能力很难有根本提高。

3、农村信用社体制改革滞后,政策定位模糊。目前,农村信用社是农村正规金融服务的主要供给者,但其体制和政策定位没有解决,严重限制了信用社对农村经济发展的支持能力。从政策定位来看,农村信用社属于“农村合作金融”,不用说,自然具有服务“三农”的行为倾向。而政府文件中反复强调其为“三农”服务的宗旨,等于将农村信用社变相定位为政策性金融机构,但却没有给予其政策性金融机构应有的权益。金融监管中也是经常将这个合作金融机构当作商业性金融机构予以监管。因此,农村信用社的发展经常面临多元化目标的冲突,包括支持“三农”的政策性目标、合作制主要为社员服务的目标、作为商业性金融机构的盈余目标和作为金融机构的可持续发展目标与追求规模经济目标等。多元目标的冲突造就了农村信用内部经营和外部管理中的机会主义,成为影响其运行绩效和可持续发展的重要因素,对信用社的大面积亏损的形成起到了推动的作用。从微观体制看,农村信用社和农民之间在所有制和产权关系上没有实质联系,农村信用社有“准国有金融机构”性质,内部人控制极为普遍。由于所有者缺位,产权不明晰,法人治理结构等问题,农村信用社转换经营机制、充实资本金,提高抗风险能力和规模经济水平等关系长远发展问题尚难解决。

### 四、加强金融对农业结构调整支持的对策性建议

1、适应农村经济产业化发展和结构性调整的要求,加快农村金融改革步伐,逐步建立和完善多种金融机

# 直接补贴政策的效应分析

湖南理工学院经济与管理系 梁世夫

[摘要] 从2004年实行的直接补贴政策是我国多年农业补贴政策的适应性调整。直接补贴政策对提高农户收入水平、促进农业结构调整、保证粮食有效供给和实现农业可持续发展意义重大。实现直接补贴政策上述预期目标的关键在于直接补贴范围的扩大、力度的增强以及其他与之有关的一系列补充性农业支持政策的完善性。

[关键词] 直接补贴 农户收入 结构调整 粮食安全 可持续发展

由于农业的产业特征以及农产品的公共产品性,无论是经济发达国家,还是发展中国家,均对农户收入实施补贴制度。收入补贴已经构成了政府农业保护政策中最经常和最基本的手段。就农户收入补贴实施机制而言,直接补贴是比较通行的做法。从2004年开始,我国的农业补贴政策也从以往的间接补贴转换到直接补贴轨道上来了。直接补贴政策的效果自然就构成了补贴制度转变中要深入研究的问题。

## 一、直接补贴政策实现机制和实现过程

我国的农业补贴政策开始于二十世纪五十年代的“机耕定额亏损补贴”,后来又发展到农业生产资料、农产品消费和流通补贴。从这些补贴对农户收入影响看,基本上属于间接补贴。经过个别地区的试点后,从

构分工协作、平等竞争的农村金融体系。在我国农村经济产业化发展和结构性调整中,虽然一些大型的龙头企业发挥的作用举足轻重,但相对而言,中小企业和农户在农业经济发展中所占比重更大。积极发展中小银行,借此改变金融结构调整严重滞后于经济结构调整的状况,对于促进经济结构,特别是农业结构调整,具有至关重要的作用。因为相对于大银行,中小银行经营灵活,具有服务于中小企业和农户的信息优势和成本优势。许多发达国家的中小银行,对于解决中小企业融资问题发挥了重要作用。当然,即使是中小银行也难以将金融服务覆盖分散的众多农户。因此,允许并有条件地支持民间合作金融的发展,对于增加农村金融服务供给,促进农村金融竞争具有积极意义。农村民间金融的存在基础是民间的乡土信用资源。它具有借贷手续简便的特点,与农村资金需求的主体之间有较强的亲和力。据有关专家学者的考察,农村民间金融的发展,可以减少地下金融活动,降低民间利率,促进农村金融市场的竞争,还会激发和推动正规金融组织的改革创新,可以更好地满足农村各方面对金融服务的需求。

2、改革农村金融市场准入制度,建立有效的农村资金回流机制。为了减少农村资金流失对农业结构调整和农村经济发展产生的负面影响,国家应制定相关政策,要求在县域设立的商业银行必须有一定的比例,将吸收的存款以一定比例向当地农户和农业企业贷出,通过市场准入制度来减少农村资金外流。对于农村资金通过邮政储蓄渠道流失的问题,中央人民银行可通过再贷款的形式,通过农村信用社或其他金融机构,使农村资金有效回流。这种资金回流机制的建立,必将有效缓解农村信贷资金紧张的问题。

3、全面深化农村信用社改革,鼓励其制度创新、服务创新,进一步发挥其农村金融的主力军作用。加快以产权制度为重点的农村信用社微观体制改革。在认真贯彻国务院《深化农村信用社改革试点方案》的基础上,结合各地经济发展水平和农村资金状况,积极搜索各种行之有效的股份合作制商业银行模式,使产权明晰、组织规范、法人治理结构科学。为此,甚至可吸收区域外资本参股农村信用社,提高其经营管理水平和竞争力。对于农村金融需求分散、单位需求规模小、交易成本高、需求的季节性和时效性强等特点,农村信用社因为点多面广,具有服务的比较优势和组织基础。因此在政策上,政府应通过免征利息税、降低营业税和所得税税率的优惠政策,支持和鼓励农村信用社的改革。考虑到农村金融需求的多样性、但规模较小的特点,新成立机构成本过高难以运转。在业务上,鼓励农村信用社将业务层面的改革与突破金融分业经营的体制结合起来,给予其拓展业务领域、开展混业经营的政策支持。如在传统的存贷款业务之外,允许其开展扶贫的政策性业务,代理农业保险等。

4、加快农村金融监管制度改革,逐步形成以省级政府为主导,鼓励适度竞争与防范风险有机结合的新型农村金融监管体系。《深化农村信用社改革方案》提出,将农村信用社的管理交由地方政府负责,中央政府对省级地方政府监管机构予以监管。这种新的监督管理体制正是由我国农村金融需求的多样性和地区差异的悬殊性所决定的。中央政府的金融监管部门将农村金融的市场准入和监管权限逐步移交省级部门,有利于发挥地方政府对农村金融,特别是农村民间金融的监管作用,增强其防范区域金融风险的责任和积极性,分散全国的金融风险。

[参考文献]

- [1] 吴晓灵,《调整农村金融政策 促进农业快速发展》,《光明日报》,北京,2003-9-26.
- [2] 国务院发展研究中心金融研究所:“邮政储蓄必须与邮政体制联动改革”,《中国经济时报》,2003-12-1.
- [3] 马晓河、姜长云:“加快农村金融体制改革的若干建议”,《中国宏观经济信息网》,2003-12-08.
- [4] 陆磊:“农信社改革模式需要改革”,《财经》2004-1-27.