

农业政策性银行金融功能与财政功能的耦合分析

高彦彬^{1,2}, 罗剑朝¹

(1. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100; 2. 山东工商学院 经济学院, 山东 烟台 264005)

摘要: 在农业政策性银行的运作过程中, 由于没有正确处理财政性与金融性的相互关系, 导致了农业政策性银行的机制缺损: 资金来源渠道单一、信贷资产质量较差、资金运营风险加剧、业务范围日益萎缩、经营效益低下等。在对中国农业政策银行运营机制进行实证分析和规范分析的基础上, 提出了实现其财政功能与金融功能耦合的建议: 农业政策性银行在遵循银行经营一般规律的同时, 注重金融性; 农业政策性银行是非竞争性的银行, 还应该体现财政性的一面, 做到二者的有机统一。

关键词: 应用经济学; 金融学; 农业政策性银行; 金融功能; 财政功能

中图分类号: F832

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2006)01-0060-04

Coupling Analysis of Financial and Public Financial Functions on Agricultural Policy Bank

GAO Yan bin^{1,2}, LUO Jian chao¹

(1. School of Economics and Management, Northwest Sci Tech University of Agriculture and Forestry, Yangling 712100, Shaanxi, China; 2. School of Economics, Shandong Institute of Business and Technology, Yantai 264005, Shandong, China)

Abstract: The mechanism of agricultural policy bank has defects caused by its financial and public financial nature that can not be dealt properly with in the course of its operation. These defects include single fund source, low credit funds quality, high funds risks, narrow scope of business and inferior economic result etc. This paper, on the basis of the positive and normative analysis of its operation mechanism, brings forward certain suggestions on how to couple the financial functions of agricultural policy bank. It suggests that agricultural policy bank should follow the common laws of bank management and pay attention to its finance nature, meanwhile, and it should not be a competitive bank and embodies its public finance in order to organically unify its dual nature.

Key words: applied economics; financial science; agricultural policy bank; financial function; financial function

0 引言

作为农业政策银行的中国农业发展银行, 是由政府创立的农村金融机构, 它不以盈利为主要目的, 而是为实现国家的一定政策目标, 直接或间接地从事政策性融资活动, 旨在促进农村和农业发展。它

具有政策性和金融性双重特性, 是特殊的农村金融企业。

由于没有正确处理财政性与金融性功能关系, 农业政策性银行存在着机制上的缺陷。在对其运营机制进行实证分析和规范分析的基础上, 提出其财政功能和金融功能耦合的建议。

1 农业政策银行的机制缺损

在农业政策银行的运作过程中,由于没有正确处理政策性与金融性的相互关系,导致了农业政策银行的制度、功能和机制缺损。其主要表现有以下6个方面。

1.1 资金来源渠道单一

中国农业发展银行是履行农业政策性职能的金融机构,它的资本金来自于原中国农业银行和中国工商银行划转、中国人民银行实拨、财政退税等方面。由于中国农业银行和中国工商银行划转资金是贷款占用,财政退税转赠又迟迟不能到位,中国农业发展银行正常的资金来源主要依靠中国人民银行的再贷款。1997年~2000年中国农业发展银行向中央银行借款分别占资金来源的91%、88.7%、87.9%和92.90%。同时由于中国农业发展银行不能吸储,实质上又不能对外融资,加上没有大量直接面向社会发行债券融资,中国农业发展银行的资金多元化难以实现。截止到2000年末,国家开发银行与中国进出口银行这两家政策性银行发行的金融债券占其总负债的比例分别为85.8%和90.8%,而中国农业发展银行7524亿元负债中,发行金融债券只占总负债的4.90%。2002年中国发行了3075亿元政策性金融债券,其中2500亿元为开发银行债券,575亿元为进出口银行债券,中国农业发展银行却为0^[1]。

1.2 信贷资产质量较差

早在1994年末,全国粮棉油政策性收购资金不合理占用就高达1200亿元,之后虽然国务院采取了停息挂账措施,但是原有不合理占用贷款不但长期无法消化,而且又出现了一些新的政策性亏损挂账占用贷款^[2]。为了配合1998年粮食体制改革,中国农业发展银行累计发放粮棉油贷款达9187亿元,而粮食流通企业因为无法顺价带来的挂账就有3000多亿元。此外,多年传统的农副产品购销政策所造成的后遗症积重难返,老的库存粮棉质次价高,无法顺价销售,各级财政负担沉重,国有粮棉购销企业也深受其害,经营状况普遍较差,进而造成中国农业发展银行存量贷款周转困难,不良贷款率过高。到2001年底,中国农业发展银行贷款余额7432.38亿元,而粮食流通企业的不合理占用资金余额达到4000亿元左右。

1.3 资金运营风险加剧

中国农业发展银行曾经动用了4次发行金融债券机遇:1996年1次发行了5年期金融债券,规模100亿元,已于2001年到期。1997年分3次发行了

5年期金融债券,规模总额160亿元,于2002年到期。这部分短期负债用于长期资产造成了期限结构失衡。1996年底中国农业发展银行中长期贷款余额(不包括扶贫贷款)为260亿元,占贷款的4.2%;而1996年的发行债券筹集的100亿元,占资金来源的1.7%,却为中长期贷款的38.4%。资金来源的短期性与贷款的长期性之间的矛盾,加大了农业政策性银行的经营难度,其结果是一方面中国农业发展银行被迫不断地“借新债还旧债”,使其负债规模越来越大,负债总成本越来越高;另一方面很容易造成银行支付困难,增大了银行的经营风险系数。市场低迷导致的国有粮棉流通企业销售困难、粮棉等农副产品保管期限延长、企业粮棉库存陈化问题日益严重,加上企业保管费用、财务费用等,单位粮棉平均成本越来越高,而实际市场销售价很低,最终造成粮棉库存实物实际损失^[3]。这些企业经营风险加剧,突出表现为资产负债率过高。河南某市粮食系统截止2000年6月底总资产为235207万元,总负债为272576万元,负债率为115.9%;流动资产为192161万元,流动负债为249754万元,流动负债率高达130.0%。江西全省粮食企业至2001年5月底资产负债率为102.4%,棉麻企业资产负债率为152.7%,流动资产负债率为116.8%。由于缺乏弥补损失的来源,市场风险和企业经营风险就转嫁和集中到中国农业发展银行,加之粮棉体制不顺,粮棉流通企业的违规经营时有发生,进一步加剧了中国农业发展银行的经营风险^[4]。

1.4 业务范围日益萎缩

1998年,国务院将原属于中国农业发展银行的农业开发与扶贫等政策性贷款划给中国农业银行管理。目前中国农业发展银行业务基本不涉及到农业生产结构的调整,而仅限于为粮棉油等农副产品收购提供贷款,实行收购资金的封闭管理,中国农业发展银行的职能变成了单一的粮棉油收购资金管理,成为事实上的粮食收购银行^[5]。随着棉花购销市场化和粮食市场的全面开放,国有粮棉购销企业独家经营的格局被打破,中国农业发展银行独家供应收购资金的格局也逐渐被打破,其他经济主体也参与市场收购,政府定价收购的农副产品逐年减少。浙江省宁波市1997年~2000年投放的粮食收购款分别为7.05亿元、5.2亿元、3.68亿元和2.12亿元,粮食收购款投放量年均下降23.31%,2000年的投放量仅为1997年的30.07%。四川省内江市1997年~2000年发放的粮棉油政策性收购款分别为28.3亿元、12.9亿元、

16 亿元和 8.3 亿元, 政策性收购大大减少。这样对中国农业发展银行的经营和管理产生的后果一是收购贷款规模萎缩, 原来稳定收息来源的补贴贷款下降; 二是政策性贷款的减少, 中国农业发展银行作为政策性银行的支农作用日益弱化。

1.5 经营效益低下

由于中国农业发展银行对贷款监管不力, 大量资金被挤占挪用。例如, 1999 年~2000 年东北某工业油脂总厂总共购买大豆 1.08×10^4 t, 贷款 8 000 多万元, 加之其他贷款 3 400 多万元, 在 3 年时间资产流失得无影无踪。中国农业发展银行业务被严格限定在特定范围之内、缺乏拓展业务的积极性、内部管理水平低下、服务手段落后等是造成中国农业发展银行营业利润出现巨额赤字的原因^[9]。

1.6 农村政策性金融供需矛盾加剧

中国农业发展银行由于连年亏损, 就提高了效益观念, 加强了风险管理。然而, 每年向中央银行的再贷款逐年减少, 1995 年~1997 年平均每年收购资金为 1 500 亿元, 而 1998 年~2001 年平均收购资金仅为 180.3 亿元。2002 年不仅没有借款, 反而净还贷款 108 亿元。因为讲求效益, 中央财政对中国农业发展银行的亏损补贴从 1997 年、1998 年的 160 亿元和 157 亿元降至 1999 年的 31 亿元, 而在 2000 年~2002 年分别实现账面盈利 22.78 亿元、10.44 亿元和 11.17 亿元。中国农业发展银行强调经营盈利性的同时, 信贷支农的规模却不断减小, 致使农村金融产品的供需矛盾更加突出。由于农村经济持续发展, 1999 年~2003 年中国农林牧渔业总产值分别为 24 519.1 亿元、24 915.8 亿元、26 179.6 亿元、27 390.8 亿元和 29 691.8 亿元, 其总产值指数分别为 104.7、103.6、104.2、104.9 和 103.9, 因此农村对政策性金融产品的需求也相应增加, 如果政策性金融的供给量保持不变甚至不断下降, 那么农村政策性金融的供求矛盾将会加剧, 供求缺口不断扩大^[7]。事实上, 2001 年山东全省存在 4 成左右的信贷资金缺口; 河南省 18 个地市 2001 年上报的农业结构调整项目贷款共计 100 亿元以上, 但实际到位不过 1 亿元; 浙江省每年农业贷款缺口约 125 亿元。

2 农业政策性银行功能的规范分析

农业政策性银行的经营可以通过政策导向和市场导向来运作, 由此形成了财政功能和金融功能, 分别用图 1 中的 OG 坐标和 OP 坐标来表示。纯粹的政策导向使银行被动地执行财政性功能, 忽略了金

融性和商业性的一面, 银行无法关心利率和贷款的风险程度, 按照政治决定和兴趣提供贷款, 这种纯粹财政功能与 OG 坐标完全重合, 如图 1 中的 AB 所示。而纯粹的市场导向使银行以效益和利润为根本, 追逐竞争赢利性项目, 不愿从事较差项目的财政性贷款, 这种金融功能与 OP 坐标重合, 如图 1 中的 CD 所示。

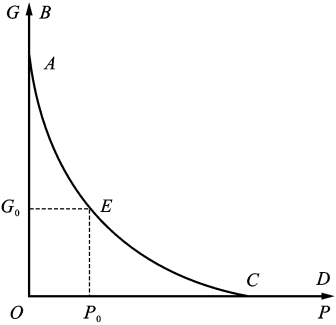


图 1 农业政策性银行的财政功能和金融功能示意

然而, 农业政策性银行是国家调控农村经济的重要手段, 兼有财政和金融的双重职能, 在运行过程中应同时体现其财政性和金融性。中国农业发展银行在运作过程中, 既不能办成政府的附属机构, 只强调财政性的一面; 又不能办成纯粹的商业金融机构, 只注重金融性, 应当正确处理财政功能与金融功能的相互关系。图 1 中曲线 AC 之间表明银行运行过程中金融性与财政性的结合。从 A 点到 C 点表示政策力度依次减弱, 市场力度依次增强。农业政策性银行应当二者兼顾, 如图 1 中的 E 点。

根据上述分析可知, 政策性银行本质上也是银行, 也应该遵循银行经营的一般规律, 在执行政策的前提下, 应该注重金融性。同时, 农业政策性银行应该不是竞争性的银行, 不能只片面追求商业化, 忽略了政策性的一面, 应该做到二者的有机统一。

3 实现农业政策性银行两大功能统一

针对农业政策银行存在的机制缺损和发展障碍, 应当重新整合农村金融资源。农业政策银行应以优化农业产业结构和增强农业发展后劲为目标, 在基本保障“三农”短期性、个体性资金需求的基础上, 突出自身的开发性职能, 以长期、大额资金重点支持农业产业化和农村基础设施建设, 提高农业发展的科技含量和农业综合开发生产能力, 把中国农业发展银行真正办成开发和发展农业产业化的政策性银行; 同时, 应当明确农业政策银行在执行相关政策的前提下, 应该注重金融性, 需要讲风险防范, 讲

成本核算,讲经营效益,把中国农业发展银行办成“真正的银行”。

3.1 扩充资本金

银行的资本金是银行最基本的资金来源,是核心资本的重要组成部分。中国农业发展银行组建成立时,国务院规定其注册资本为200亿元人民币。应当提高国家财政拨给农业政策性银行的资本金在其信贷资产的比重,以增强中国农业发展银行可持续发展的基础。

3.2 多元化筹资

通过多元化的筹资渠道,实现中国农业发展银行融资渠道多样化和融资方式市场化。这包括向商业性金融机构或社会发行农业金融债券,及时、合理地在金融市场筹措资金,增强自主筹资功能;借鉴国外经验,将邮政储蓄、社会保险和社会保障基金等低成本、稳定性好的资金纳入中国农业发展银行的融资范围,广辟资金来源;寻求合作伙伴,建立农业发展基金、农业保险基金和农民共同基金,面向农业、农民筹资;统一国家支农资金的管理,特别是国家预算拨款用于农业的资金和其他用于发展农业的专项基金,都应当存入中国农业发展银行;面向国际社会筹资,承揽境外国际金融机构和国际转贷业务,特别是世界银行、国际开发协会和亚洲银行对中国的农业项目贷款和扶贫开发贷款的转贷。为优化负债结构,提高信贷投放能力,可以积极争取外国政府的低息优惠贷款,也可尝试在国外发行债券,筹集低成本资金。

3.3 拓宽业务范围

农业政策性金融业务不应局限于目前的农副产品收购贷款上,中国农业发展银行除了办理粮棉油等主要农副产品的国家专项储备和收购贷款,办理国务院规定的国家扶贫专项储备和收购贷款外,还应办理农业综合开发、小型农林水利建设和技术改造等贷款,全面承担起农业政策性银行的重任。将农业银行代理的政策性金融业务划归中国农业发展银行,把农村信用社承担的农业开发性贷款等政策性较强的贷款,也应划转中国农业发展银行,统一纳入农业政策性金融范围,全面体现国家对农业的支持和保护政策。把信贷业务应与项目开发结合,发放经济结构调整贷款、产业化经营项目政策性信贷等;利用政府财政资金,鼓励商业银行发放涉农贷款,对商业银行发放的政策性涉农贷款给予利息补贴;对政策扶持主体向商业银行申请的贷款给予担保。在进行信贷业务的同时,还积极开拓金融咨询顾问业务、投资银行业务,发展项目融资、企业并购、债务重组、承销债券和

风险投资业务,以增强市场应变能力,为农业、农村和农民提供综合性的金融服务。

3.4 完善风险管理机制

首先,应增强风险意识。强化中国农业发展银行的金融功能,讲究资金的有偿性、安全性、流动性和效益性,不断防范和化解农业政策性信贷风险。其次,应提高资金使用效益。在增加政策性信贷投入的同时,必须加强信贷资金的风险管理,对所有使用农业政策性贷款的借款人,都要进行资信评估,确定其信用等级,并严格审查贷款项目,确保各项资金的安全性。再次,应完善风险补偿机制。明确中国农业发展银行的财政责任,使财政贴息制度化、科学化;适当提高农业政策性银行呆账和坏账准备金比例,增强农业政策性信贷资金抵御风险的能力;选择有效的方式预防、分散和转移风险,比如在贷款方式上,采取中国农业发展银行直接发放与委托其他金融机构实行转贷相结合;对项目较大、贷款集中、风险较小的贷款,中国农业发展银行可直接发放;对贷款分散、管理难度较大的贷款,可委托商业银行或信用社实行转贷,当地人民银行担保;贷款到期不能收回,由人民银行直接从转贷行在人民银行存款账户上划转给中国农业发展银行等。

4 结 语

中国农业发展银行应该定位服务于“三农”,根据国家政策要求,充分发挥农业政策性银行的双重职能作用,加大对农业的支持和保护力度,在促进农业和农村经济持续、稳定、健康发展的过程中,实现自身的发展和壮大。

参考文献:

- [1] 李文哲.新形势下中国农业发展银行改革的几点建议[J].农业经济,2003,22(10):42-43.
- [2] 蒋卫.对农业发展银行生存与发展问题的思考[J].河南金融管理干部学院学报,2004,21(2):41-42.
- [3] 钟小平.新时期农发行面临的信贷风险及对策[J].广西金融研究,2005,26(6):17-20.
- [4] 朱奎.对农业发展银行业信贷风险的分析[J].沿海企业与科技,2005,10(5):111-112.
- [5] 张朝霞.农业发展银行业务经营面临的困境及对策建议[J].济南金融,2002,6(9):35-36.
- [6] 王群林.论我国农业发展银行的发展[J].湖南财经高等专科学校学报,2003,19(2):35-36.
- [7] 黎红梅.对农村政策性金融的分析与思考[J].湖南行政学院学报,2005,6(3):76-77.