【信息经济与管理】

服务乡村振兴战略的农村金融供给保障研究

傅兆君,张文杰
(东南大学 经济管理学院,江苏 南京 211189)

摘 要:传统金融体制导致农村金融有效供给不足,制约了乡村振兴的步伐。从制度设计、机构发展、业务操作三方面对制约我国农村金融供给的因素进行考察发现:现有农村金融体系并未契合农业生产与农民收入的特点,形成借贷需求缺口;不同类型的农村金融机构发展差异较大,新型农村金融机构的成长受多种因素制约;农村抵押物与担保机制缺乏,导致涉农贷款受到信贷歧视。应当建立健全农村金融体系,增强对新型金融机构的法律保障、行政监管与财政扶持力度,拓宽抵押渠道,创新担保机制,促进供需平衡。

关键词:农村金融;乡村振兴战略;金融体制改革
中图分类号:F830 **文章编号**:1673-5420(2020)04-0023-09

实施乡村振兴战略,是党的十九大做出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会的重大历史任务。推进乡村振兴的惠民工程需要大量资金,2019年中央一号文件指出,要优先保障“三农”资金投入,坚持把农业农村作为金融优先服务领域,县域新增贷款主要用于支持乡村振兴。因此,推进农村金融改革已经成为落实乡村振兴战略、打开农村经济发展新局面的必由之路。

一、农村金融供给的现状分析

乡村振兴是一个系统性工程,包含产业振兴、旧村改造、环境整治等众多项目,需要规模大、放款快、持续性强的融资支持,农村金融机构在这一市场本应大有可为,然而长

收稿日期:2020-06-10 **本刊网址**:http://nysk.njupt.edu.cn
作者简介:傅兆君,教授,博士,研究方向:区域经济。
基金项目:东南大学社科重大引导立项项目“城乡融合发展视野下乡村振兴战略研究”(3214008109)

期以来,我国农村金融供需极不均衡,农村金融实际供给水平远远不能满足农村居民与乡镇企业的借贷需求。根据《中国"三农"互联网金融发展报告(2017)》,中国"三农"领域的金融缺口达3万亿元,约40%的农村居民的信贷需求不能得到满足。

当前我国农村金融市场的供给方包括传统金融机构和新型农村金融机构。传统金融机构包括以农业发展银行为代表的政策性金融机构,以商业银行、邮政储蓄银行为代表的商业性金融机构和以农村信用合作社为代表的合作性金融机构。新型金融机构主要包括村镇银行、小额贷款公司、资金互助社等[1]。但目前两种类型的金融机构都不能充分满足当前农村的金融需求。

金融机构的信贷支持是乡村振兴中产业发展和各项设施建设的基础,也是促进农户创业增收和提高农民生活水平的重要保障。然而目前,我国各类传统农村金融机构在涉农信贷方面的金融供给显著不足,难以满足农村居民与小微企业的融资需求。截至2014年末,中国农村家庭正常信贷获批率仅为27.6%,远低于全国平均40.5%的水平[2]。此外,根据2015年上海财经大学组织的"千村调查"结果,农村金融供给水平普遍偏低,各类金融机构在农村设立的网点数量较少甚至为零,业务多由金融业务代办员完成,一个代办员的平均服务对象数量超过1 600人,金融供给的数量和质量都难以得到保障。即便是有网点的金融机构,其业务种类也十分单一,超过半数的农村金融机构仅经营存贷款业务,有部分机构甚至不办理贷款业务[3]。

传统金融机构的供给不足催生了一系列以合作金融性质为主的新型农村金融机构,但它们无论是在合法性还是资金量上,相比于传统农村金融机构都具有天然的弱质性,因此多年来发展缓慢,支农效果十分有限。同时,还存在地区分布与类型发展不平衡的问题。在地区分布上,截至2017年末,东部地区村镇银行主要集中于山东、河北、江苏、浙江4省,在青海、西藏等偏远西部地区仅分别设有4家和1家,小额贷款公司仅覆盖了7个省份。在类型占比上,村镇银行在新型农村金融机构中占有绝对优势,而本就占比较小的小额贷款公司和资金互助社近几年的占比还在不断下降。由表1中的数据计算可得,小额贷款公司和农村资金互助社在新型农村金融机构中的占比从2011年的15%下降到2017年的5%,市场份额的萎缩使其在农村地区金融业务的开展越来越困难。

由此可见,中国农村金融市场有效供给不足,难以满足农村居民与企业快速增长的融资需求,制约了农村优势项目的规模扩张与创新项目的孵化成长,成为掣肘农村产业结构优化、实现乡村振兴的短板。这也使得部分具有融资需求的经济主体不得不放弃投资或铤而走险通过非正规渠道融资,影响了农村经济的稳定性。

表 1　2011 年、2014 年、2017 年中国新型农村金融机构数量

单位/家

时间	村镇银行	小额贷款公司	资金互助社	总数量
2011 年	100	7	11	118
2014 年	726	10	46	782
2017 年	1 233	14	49	1 296

数据来源:中国银行监督管理委员会《银行业金融机构法人名单》

二、农村金融有效供给不足的原因

(一)传统农村金融机构支农力度不够

商业银行、农业发展银行和农村信用合作社三种类型的金融机构在服务“三农”、支持农村建设方面都存在某些个性和共性问题,这是导致农村金融需求出现缺口的主要原因。

第一,商业性金融机构管理制度混乱,且对涉农贷款存在信贷歧视。邮政储蓄银行作为支持“三农”事业发展的重要金融机构,存在管理模式复杂、业务流程冗长的弊病。目前我国邮储银行的管理实施的是省一级分行——市二级分行——县支行的三级传导制度,各级网点都受到信贷额度限制,在信贷审批等业务的办理上,按照额度分层管理的方法进行传导。如果在县支行申请贷款的额度超过本级标准,则需要上报至市二级分行进行初审,通过后还需至省一级分行进行终审,流程复杂、手续繁多、时间和效率耗损严重,影响了业务开展效果和支农支小效率[4]。

商业银行对于涉农贷款的信贷歧视严重。农村种植业、养殖业与农产品加工业受天气状况、经营环境等较难预期的因素影响显著,导致农产品价格波动频率较高且幅度较大,使得涉农贷款的违约与坏账风险高于城市工业和商业企业贷款。此外,许多农村企业规模较小,没有规范的财务稽核制度,信息公开程度较低,使得放贷机构很难获得企业的经营水平、负债状况、信用评级等信息,借贷双方信息不对称。因此,金融机构用于搜寻和筛选农村中小借款企业的信息成本与监督成本很高。

抵押担保制度的匮乏也是造成信贷歧视的主要原因之一。为了减少贷款风险,绝大部分信贷需要提供抵押,但目前我国农村具备抵押条件的资产种类十分有限。对于农民而言,房屋和土地是价值较高的生活资料,但是由于我国对农村宅基地与土地流转严格限制,大大削弱了房屋和土地作为抵押物的变现能力,银行存单由此成为了当前农

民的主要贷款抵押品之一。但是许多有贷款需求的农户都缺乏自有储蓄,所抵押的存单多是借用他人的,这种间接贷款也暗藏着较大的信用风险[5]。农村有效抵押品种类不足和担保方式有限,增加了融资的交易成本与坏账风险,因此,放贷机构出于风险性的考虑,往往对涉农贷款持有较强的信贷歧视,不愿意为其提供融资支持。

第二,政策性金融机构业务范围狭窄、调节手段单一。自1998年改制以来,农业发展银行一直是以扶持粮棉油的收购、调销为主,业务范围十分有限,没有充分发挥其资金体量的优势,对农村基础设施、公共事业等贡献不足,对农村金融市场的引导作用亦不明显,尤其在当前乡村振兴战略对农村的基础设施建设、产业升级、村容村貌、公共事业等都提出了更高要求的情况下,仅依赖传统业务的农业发展银行已经越来越难以稳固其市场地位,体现其战略价值。

第三,农村合作金融机构偏离服务初衷。自从与农业银行分离以来,农村信用合作社一直承担着维系农村客户、提供支农支小的金融服务的职责,但迫于长期以来的高不良贷款率与坏账压力,一些农村信用合作社为了谋求盈利而逐渐偏离支农定位。此外,农村信用合作社现代化程度较低,网络办事渠道匮乏,难以拓展优质客户。管理效率低且缺乏成熟的内控机制,导致员工违规操作等事件频发。某些机构甚至将信贷资金挪用至房地产等领域,致使资金外流严重,从而难以支持乡村振兴的项目融资需求。

(二)新型农村金融机构业务开展困难

首先,相比于传统金融机构,目前我国农村金融机构网点数量仍然较少、市场份额极低,因此,在农村居民中的信任度较低,吸储能力较弱;其次,相当比例的新型农村金融机构,尤其是农村资金互助社分布在经济欠发达地区,这些地区的居民收入水平较低,新型农村金融机构的储蓄额也十分有限,导致其资金规模很小,业务开展受到较大限制;再次,资金体量较小,导致放贷的平均成本较高,贷款利率只能维持在较高水平,难以达到惠农利农的效果。具体表现在以下几个方面:

1.经营合法性存疑。以农村资金互助社为例,目前我国农村的资金互助社主要有四种存在形式:一是少数获得银保监会批准挂牌成立的正规非银行金融机构。二是大量非正规农村资金互助社。这类资金互助社往往注册为商业法人,虽然具备营业执照,但并未取得金融许可证,因此不属于银行或非银行金融机构,没有依法开展金融相关业务的权限。三是在政府民政部门以民间社团的身份登记的农村资金互助社,既不具备营业执照,又不具备金融业务许可。四是农民自发组织、不在政府监管体系内的“黑户”[6]。除第一类外,目前国内大多数农村资金互助社都处于法律灰色地带,法律地位模糊。即使是第一类合法的资金互助社,其法人性质也存在着难以回避的矛盾。按照

银保监会发布的《农村资金互助社管理暂行规定》,农村资金互助社属于独立企业法人,但企业法人的营利性特征与资金互助社“合作”“公益”“扶贫”的初衷相矛盾。在试点阶段,作为农村扶贫资金的一种新型使用方式,有当地政府部门的支持,产生的负面影响尚小。但如果维持原状,一旦进入大规模推广时期,农村资金互助社法律定位模糊的问题会愈加凸显。

2. 经营管理制度不规范。资金互助社尽管在成立之初具备完整的工作流程,但由于农村的熟人社会传统,在实际贷款资质审核与贷款发放时,受交情与家族关系的影响,往往会出现违规操作,甚至发生资金社的实际控制权被股金比例较大的股东所控制的现象,衍生腐败问题。同时,非正规农村合作金融组织通常不具备规范的会计和审计制度,也没有存款准备金和坏账准备金,给其经营管理带来了巨大的隐患,蕴藏着非法集资与金融诈骗的风险。

3. 资金与社会资源匮乏。例如,按法律规定,小额贷款公司属于非银行金融机构,不具备向公众吸储的资格,其融资仅有两种方式:一是向商业银行贷款,但其融资杠杆率受到严格限制。根据银监会会同人民银行于 2008 年发布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》(银监发〔2008〕23 号),民间小额贷款公司融入资金总额不得超过其资本净额的 50%,可知,小额贷款公司的杠杆率最高仅为 1.5 倍,而相比之下,银行融资杠杆上限平均可达 12.4 倍[7]。融资杠杆率的瓶颈使得小额贷款公司的可贷资金规模受到较大限制,平均资金成本较高,难以产生规模收益。二是通过向股东定向增资扩股的方式进行融资,但囿于股东资金实力较弱、政策波动性大、小额贷款公司生命周期较短等因素,股东往往对定向增发的购买意愿较低,实际成功的案例也很少。

综上所述,农村金融有效供给不足主要缘于农村社会传统与金融体制,改革农村金融体制刻不容缓。

三、农村金融的改革路径与发展建议

针对目前农村金融市场有效供给不足、需求缺口较大的严峻事实,应当认识到农村融资需求体量小、次数频繁、季节波动性大等特点,充分发挥不同种类的金融机构在风险承受能力、资金体量、体制灵活性、信息成本等方面的比较优势,从制度设计、机构管理、业务操作等层面推进金融改革,建立与农村融资特点及农民还贷能力相适应的新型农村金融体系,为发展乡村振兴建设事业、扩大小微企业发展规模、提高农户生活水平打下坚实的物质基础。具体而言,在制度层面,应推进传统金融机构涉农信贷改革;在机构层面,应积

极引导新型农村金融机构规范发展;在业务层面,应促进农村抵押担保体制创新。

第一,在制度设计层面,深化农村传统金融机构涉农信贷改革,提高支农效率。构建以政策金融和商业金融为主,以合作金融为补充的农村金融体系。

政策性金融机构应当积极拓宽信贷领域,结合政策目标与市场需求,发掘新型信贷业务与金融产品,联合地方政府建立创新型企业孵化期成长基金和国家融资担保基金,以扶持乡镇创新企业为着力点带动生产与就业,促进产业兴旺。此外,可针对农村贫困学龄儿童、低保户与困难家庭、农村扶贫与公益项目等推出定向低息或免息贷款,确保乡村振兴与脱贫攻坚、共同富裕的步伐相协调。

邮政储蓄银行一方面应明确自身职责,切实保障农村基本金融需求,缩短业务流程和反馈链条,提高信贷审批与发放的效率。另一方面,要精简内部机构、合并功能重叠的机构,优化管理和运营模式,做到管理扁平化和权责专人化,提高内部管理和监督效率。此外,应积极应用"政-银-企"发展模式,与地方政府和具有资质的企业进行合作,共同创建并完善针对农户和小微企业的互联网信用档案,提高信贷双方的信息对称度,从根源上降低不良贷款率,增强乡村金融产业链的通达性和稳定性[8]。

农村商业银行应积极探索新型金融产品,如发行农产品回购票据,推动农产品跨期交易,通过民间资本扩大资金供给,盘活农村资金池。此外,还可通过银企合作挖掘潜在利润空间,如入股乡镇龙头企业,通过债转股、优先股、定向增发等方式实现合作共赢,从而丰富农民投资渠道,提高乡村居民的生活水平。

农村信用合作社、农村资金互助社等合作金融机构应充分发挥其业务链条较短、放款速度较快、信息成本较低、客户黏度较高等优势,大力开拓创新业务与产品类型,着重发展适应农时的农业经营贷款与生活消费、救急救灾等关系民生的零售贷款,如果园贷、大棚贷、小微企业贷、个体户经营贷等,并根据市场行情适当调整还贷期限与金额。此外,农民的弱势地位和农业生产的脆弱性意味着需要构建健全的农业保险制度,以减少金融机构的贷款风险。因此,应建立涵盖种植、养殖、生产销售领域的自然风险和市场风险的农业保险制度,将生产、供应、销售纳入农业保险范围,为乡村的产业发展提供坚实后盾。

第二,在机构管理层面,引导新型农村金融机构规范发展,填补市场空缺。农村金融机构的发展有其弱质性,并不适合完全市场自由化政策。尤其在发展初期,农村金融体制的建立与产品服务的创新离不开政府的政策倾斜与财政支持。

适当放宽对农村金融市场准入资格的审核门槛,引导民间资本有序进入农村金融市场,为农村居民与小微企业提供信贷支持。对于那些因融资需要而自发设立的小额

贷款公司和农村资金互助社团,监管部门应该创新监管方式,引入优惠政策,结合经营制度、会计报告、惠农效果等对这些机构作出评价,为合格的机构颁发金融业经营许可证,将其正式纳入监管体系,从而有效激励农村金融机构的规范化发展,降低民间借贷风险。此外,应该大力鼓励和支持村镇银行发展中间业务与表外业务,如代办新农保、医保,提供投资理财咨询服务等,以拓宽其业务范围、增加盈利渠道。

坚持监督管理和指导服务相结合。新型农村金融机构对填补农村小微金融需求缺口有重要作用,但其普遍规模较小,资金与人才力量薄弱,抗风险能力较差。因此,监管部门应当采取监管与指导并重的方针,一方面,应根据农村金融机构及其业务的特点,实行差别化监管[9];另一方面,要注重对新型农村金融机构的指导服务,加强资金与人才支持,逐步提高其经营规范性与发展协调性。

出台优惠性的财政政策和货币政策。在财政政策方面,制定减免增值税等税率优惠政策,鼓励农村金融机构推出专为农村客户定制的更具创新性、普惠性与扶贫性的新型金融产品与服务;建立涉农贷款发放激励制度,给予涉农贷款比重较大的农村金融机构一定的贷款补贴;适度降低农村金融机构的所得税率或推行返税政策。在货币政策方面,适度放宽农村金融机构的存贷款利率浮动区间,鼓励良性竞争;适度调低农村储蓄机构的存款准备金率标准,从而利用货币传导机制增加资金总供给,扩大农村资金池的操作空间,提高其流动能力与收益能力;提供再贴现与再贷款支持,促使大中型金融机构转变投资倾向,逐步增加对农业项目的放贷比重;政府可以在新型农村金融机构的起步时期参与持股,待其经营规模、盈利水平、抗风险能力达到合理水平后再逐步撤出,以帮助其较迅速地实现规模效益。

第三,在业务操作层面,促进抵押物与担保机制创新,降低坏账风险与信息成本。目前,国内已经有多地结合地方实际在拓宽农村抵押品的种类上做出了有益尝试。例如,浙江江山农商银行推出了粮食订单抵押贷款,农户可以以粮食预订单为抵押向江山农商银行申请贷款。贵州省册亨县联社推出了林权抵押贷款试点,并明确了林权抵押贷款的具体操作办法及流程[10]。尽管各地自下而上的对于农村抵押物拓展的探索有所收获,但是依然存在许多共性问题,例如,法律空白导致抵押物的合法性存疑、抵押物的评价与分级指标不统一、流转交易平台缺乏、抵押回购制度缺乏等。因此,国家应及时出台关于农村抵押物种类与流转制度的相关法律,地方政府应根据当地农村资源与经济发展水平出台切实可行的农村抵押物认定、价值评估与流转变现办法,促进金融部门与耕地、林业、渔业等农业部门的协调合作,尽快搭建起通畅的农村新型抵押物抵押、流转、回购平台。

对于农村信贷担保机制缺乏的问题,笔者建议借鉴由孟加拉格莱珉银行创立的“五人小组模式”来解决:若一人想申请贷款,必须找到四个有贷款需求者成立五人小组。小组在接受银行专业培训且通过专业考试后,一位组员可申请首笔贷款。若小组成员都能及时还款,经过信用考评,放贷机构会提升该组的信用评级,给予更高的借款额度。若小组中一人出现无法按时足额还贷的情况,则全组人员都需要承担连带责任,共同偿还贷款。一旦因无法清偿而有坏账记录,则该组所有成员都会失去几年内提升贷款额度的资格[11]。借此,银行把信息搜集成本、监督成本与违约成本都转嫁给村民小组,既大幅度降低了放贷成本,提高了资金安全性,又增加了潜在客户。

我国农村多是熟人社会,借款人因较为亲近的地缘关系、频繁的人情往来等形成了较为紧密的社交网络。利用农村社会内部的信誉关系,可以形成天然的人际监督网络,从而替代金钱或实物抵押机制,降低借贷的信息成本和监督成本,因此,这种农户集体联保模式在我国具有很大的适用空间。

除此以外,农村当地的龙头企业凭借自身的信息优势,也可以作为信贷担保人,以降低金融机构的信息成本与坏账风险。农村的龙头企业通常是在当地成立并逐步成长起来的,通过要素与产品市场与农村居民产生频繁交互,从而掌握农村居民的资信状况、收入情况、经营能力、风险偏好等。相对于金融机构,龙头企业评价与甄选借款人资质的成本更低。同时,由于产品订单、投入品等关联性,企业可以通过开展使用培训、提供维修保养、提供保险续期服务等方式定期了解农户的贷款使用去向,确保涉农贷款用于农业生产而非个人消费或其他投资活动,从而防范道德风险,降低不良贷款率。

总而言之,应在国家法律法规的基础上构建健全的农村金融体系,提高资金供给能力与放贷效率,填补金融需求缺口,保障农村金融市场的供需平衡。同时,促进各类农村金融组织的互利合作,推动机构改革与产品创新,发挥多种性质金融组织的支农合力,助推新农村建设与乡村振兴战略。

参考文献:

[1] 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村中小金融机构案件责任追究指导意见》的通知[EB/OL].[2020-04-15]. https://wenku.baidu.com/view/8791fc4469eae009581beca4.html.

[2] 蔡凯,张喜才. 互联网+背景下现代农业产业链整合管理[M]. 北京:中国商业出版社,2016.

[3] 粟芳,方蕾. 中国农村金融排斥的区域差异:供给不足还是需求不足?——银行、保险和互联网金融的比较分析[J]. 管理世界,2016(9):70-83.

[4] 胥雅男,张勇,邢晓丹. 小微企业融资难问题研究:以邮储银行为例[J]. 商业文化,2020(9):78 - 79.
[5] 韩俊. 中国农村金融调查[M]. 上海:上海远东出版社,2009.
[6] 王信. 我国新型农村金融机构的发展特征及政策效果研究[D]. 成都:西南财经大学,2014.
[7] 王卫国. 金融法学家:第 8 辑[M]. 北京:中国政法大学出版社,2017.
[8] 乔阿霞. 邮储银行支持小微企业融资策略与实现路径研究[J]. 北方经济,2020(3):78 - 80.
[9] 胡国晖. 金融排斥与普惠金融体系构建理论与中国实践[M]. 北京:中国金融出版社,2015.
[10] 刘攀. 册亨县林业贴息贷款影响因素分析及对策研究[J]. 林业经济,2016(4):84 - 85.
[11] 孙健. 金融支持、新型农村金融机构创新与三农发展[D]. 济南:山东大学,2012.

(责任编辑:楼启炜)

On the rural financial supply serving the rural revitalization strategy in China

FU Zhaojun, ZHANG Wenjie
(School of Economy and Management, Southeast University, Nanjing 211189, China)

Abstract: Due to the credit discrimination of traditional financial institutions, the rural financial supply in China was not abundant for a long time, restricting the development of rural revitalization. Factors restricting the supply were from three sides: system, institutions and business. The existing rural financial system does not fit the characteristics of agricultural production and farmers' income, causing the loan demand void. The development of different types of rural financial institutions is unbalanced and the new rural financial institutions are restricted by multiple factors. And the lack of collateral and guarantee mechanism results in the agricultural loan credit discrimination. To balance the loan supply and demand, a sound rural financial system should be in place. The legal protection of new financial institutions, administrative supervision and financial support should be improved. Meanwhile, it is essential to widen the types of collateral and reform guarantee mechanism.

Key words: rural finance; rural revitalization strategy; financial system reform