

我国县域金融结构的缺陷与优化

付刘红, 谢元态

(江西农业大学 经济管理学院 江西 南昌 330045)

摘要:我国县域金融供需矛盾导致县域资金供需矛盾突出。从信贷、直接融资、担保、金融体系、保险业内部等几方面看,我国县域金融结构的缺陷均表现为县域金融需求结构与供给结构的严重不对称,主要原因是目前县域金融制度过分抑制与过度市场化并存,既制约了县域经济发展,也制约了县域金融本身的发展进程。优化我国县域金融结构应加快县域金融制度改革,克服过分抑制与过度市场化,同时应改善县域农村金融结构,以满足县域多元化金融需求。

关键词:县域金融;供需失衡;市场化;融资;金融抑制;金融结构;农业保险

中图分类号: F830.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2013)01-0053-06

一、我国县域金融结构的缺陷分析

(一)表现:县域金融需求结构与供给结构严重不对称

在商业化改革导向的影响下,各金融主体追求自身利益最大化的特征日益明显。^[1]正规金融组织为农业和县域经济发展提供的金融服务的能力正在不断减弱,中国县域经济发展依然面临严重的金融抑制。同时,县域资金通过正规金融组织不断向外部流动的规模还在扩大,由此导致当前县域金融供需失衡的矛盾十分严重。

1. 从信贷、直接融资、担保看,县域的金融供需严重不对称

(1)县域信贷投入不足,难以满足县域信贷资金需求。现实大量情况表明,县域经济发展对融资方面的需求相当强烈,但近年来县域金融机构存贷差距持续扩大,至2011年末,农信社、工行、建行、农行、中行、邮政储蓄存贷比分别是65.52%、47.53%、12.01%、16.64%、29.87%、5.69%。^[2]造成相当比例的可用资金不能顺利转变为县域经济社会发展急需的信贷资金,并且信贷资金低效运行的问题依然存在,导致信贷供给在县域表现出明显短缺。

(2)县域直接融资困难,无法满足县域直接融资需求。所谓直接融资主要渠道包括证券公司以及民间借贷,而在县域投资成本不低,风险较高,投资回报很难确定,不是证券公司的理想客户。因此,当前在我国县域金融中证券公司基本空白。在现有直接融资覆盖面狭隘、信贷紧张、融资困难的条件下,绝大部分居民转向了民间借贷市场。然而民间借贷追逐高息,到期不还,部分通过暴力收回借款,融资双方人身安全受到严重威胁,从而影响社会稳定。

(3)担保体系不健全,农户和小微企业贷款困难重重。担保体系不健全,主要表现在制度不规范和担保公司紧缺。《信贷管理条例》规定,正规金融机构只能发放抵押贷款和担保贷款,不能发放信用贷款,而农民的住宅和耕地又不能做贷款抵押资产。多数县域小微企业,也因没有抵押资产,而无法获得企业所需借贷资金。担保公司又刚刚起步,数量少,实力弱,并且是以盈利为目的,但在实际运作过程中,因为农户以及小微

收稿日期:2012-11-20

作者简介:谢元态(1955-),男,江西上犹人,教授,主要研究方向《资本论》与现代市场经济、农村财政金融与社会保障;

付刘红(1990-),女,江西上饶人,江西农业大学2012级农村与区域发展专业硕士研究生。

企业经营具有不稳定性明显导致利润空间小,风险大,而相应的监管又空位的问题,致使担保公司的融资作用受到严重制约。同时,在担保责任法律约束刚性,以及社会信用担保机构的缺失条件下,其他企业不愿意提供担保,这大大增加了农村居民和乡镇企业获得贷款的难度。据调查,贷款未满足的农户和企业中,分别有 68.8% 的农户和 62.3% 企业认为缺乏担保抵押是最主要的原因。

2. 从金融体系看,县域金融机构支持力度与经济发展的金融需求不对称

县域居民及企业的借贷需求具有以下特征:借贷额度普遍偏小;借贷主要用于生活和生产,并且随着人均收入水平的提高,生产性借款呈现递增趋势,生活性借款呈现递减态势;借贷时希望采用较少或无抵押贷款方式;借贷手续简便、灵活;融资成本不高。但是在正规金融机构资金供给与居民借贷需求的特征存在着极不相适应的矛盾。^[3]

(1) 商业银行减少了对县域经济的信贷支持,企业资金的旺盛需求受到抑制。受县域经济和信用环境的影响,商业银行在县级城市的生存土壤恶化,为改善生存条件及谋取更大的利益,历年来国有商业银行逐渐减少了在县级及县以下设立的金融机构网点,调整经营战略,主要将信贷资金投放于大城市、大企业和重点项目。而对中小企业、农民贷款施行了更加严格的限制条件,在很大程度上已经弱化了对县域经济的信贷支持。此外,现行商业银行信贷审批的程序比较复杂,审批条件苛刻、周期长,与民营企业的信贷资金需求特点不相适应。

(2) 政策性金融业务范围狭窄、功能单一,县域发展性项目的金融需求得不到满足。政策性金融主要是由政府组织或担保,配合政府产业政策和区域政策,不以盈利为目标,在农业及农业相关领域从事资金融通,支持、保护农业生产和农民收入稳定增加,促进国民经济协调发展的一种特殊的金融活动。它的职能是扶持弱质产业、倡导投资方向、辅导产业经营、调控国民经济。但是,1994 年国务院同意组建的中国农业发展银行当前业务范围狭窄、功能单一;信贷业务增长受到严格制约,信贷资产流动性差;财务状况比较脆弱,高度依赖财政补贴以及银行内部管理薄弱。导致需要政策扶持的农业开发、农业技术进步及农村基础设施建设得不到应有的金融扶持。^[1]

(3) 邮政储蓄从县域抽走大量资金,加剧了县域资金的供求矛盾。来自县域的存款是县域经济发展的重要资金来源。随着农民收入的增长和乡镇企业的稳步发展,县域存款显著增加。虽然说近两年来,金融系统也在不断追加县域贷款,国家也通过金融渠道向县域注入各种信贷资金,但其增长幅度远低于县域存款增长幅度,仍然是县域资金净流出。而县域资金的大量流出,则加剧了资金的供求矛盾。县域资金的外流主要是通过邮政储蓄进行。除少部分支农贷款外,邮政储蓄银行基本只吸收存款而不放贷。然后,邮政储蓄银行将所吸收的存款以较高的利息存进人民银行,使得邮政储蓄银行拥有较大的利益驱动力量,结果是存款量大幅增长,从而加剧了县域资金外流的规模和速度。

(4) 农村信用社融资能力差,对县域经济的支持力度远低于需求水平。根据相关资料,截至 2010 年 5 月底,农村信用社贷款额度占农村金融机构贷款总额的 34.57%^[4],由此可见,现有农村信用社网点设置面很广,对于农村经济,乃至县域经济影响力极大。但是当前农村信用社网点非常松散,对地域广阔、发展又不平衡的农村来说资金成本高,结算渠道不畅、资金总量不足,经营困难。同时,由于县域居民受教育程度不高,信用意识偏低,加上农村信用社贷款风险识别和筛选机制不健全,贷款管理机制设置不合理,造成农村信用社大量不良贷款,也因此导致农村信用社至今仍受历史包袱的影响而发展缓慢,对县域经济的支持力度远低于需求水平。

3. 从保险业内部看,县域保险业供给与需要存在极大矛盾

(1) 从人身保险看,农民的风险意识在逐渐增强,因而人身保险在县域具有十分巨大的潜在需求市场。但是,目前保险公司与国家政策性保险提供的保险产品条款复杂、保费不低、报销程序复杂,这与消息不灵通、收入低下的县域居民现实情况存在矛盾。由于县域金融多层次发展并未实现,保险机构为追求利益而不重视县域保险的发展,使得强大的潜在需求难以转化成现实的保险购买力。

(2) 从财产保险看,县域财产保险供求矛盾明显主要体现在农业保险上。保险公司在开展政策性农业保险业务过程中,种植业保险利润低、养殖业保险风险高等问题较为突出,农业保险成了“不赚钱的买卖”,

保险公司积极性受挫。目前只有中国人保、中华联合保险公司、上海安信农业保险股份有限公司等少数保险公司进入农业保险领域。同时由于农业保险险种非常少,受保面有限,绝大多数农民在种植和养殖上面临的风险必须全部自身承担,致使农民的种养积极性下降,广大青壮年劳动力选择外出打工,致使农村只剩下“留守儿童”、“空巢老人”、“留守妇女”,农村经济发展面临着严峻挑战。

(二)成因:县域金融制度过分抑制与过度市场化并存

笔者认为,导致县域金融需求结构与供给结构严重不对称的根本原因,是目前县域金融制度过分抑制与过度市场化并存。一方面,由于县域金融制度过分抑制,政府管制过严,使得金融机构在县域发展受到严重抑制,融资、信贷出现“瓶颈”;另一方面,由于在市场化改革的大背景下,县域正规金融机构的盈利性动机过强,其某些方面的市场化程度已经超过了县域经济能承受的水平,从而导致县域金融资金长期巨额外流等问题,资金供给与企业和居民的需求严重不对称。

1. 县域金融制度过分抑制

根据金融学家麦金农和爱德华的观点,发展中国家不同程度地存在着金融抑制现象。^{[5][6]}正是政府对金融业控制过多,束缚了金融业的手脚,致使县域金融无法正常发展,最终导致金融供给无法满足县域企业和农民的融资需求,在一定程度上阻碍了县域经济的发展和县域居民收入的较快增长。笔者认为,县域金融制度过分抑制主要表现在以下几个方面。

(1) 县域国有商业银行分支机构放贷权限过小。国有商业银行按照法人统一管理的经营模式,上收了县域基层商业银行的绝大部分贷款权限,改为实行以集中省分行为主、授信额度管理和比例管理为辅的集权式审批制度。使贷款手续更繁琐,审批效率降低,不能适应县域居民与企业对资金需求的迫切环境。

(2) 对县域金融机构放贷监管过严。由于在县域放贷存在较大风险,银行投入积极性不高,对内部员工提供贷款业务,制定了严厉的考核问责制度,关系到信贷人员的“饭碗”问题,甚至与“乌纱帽”挂钩,致使县域信贷人员普遍存在畏贷现象。

(3) 县域非正规金融机构和金融活动不断受到严厉打压。由于正规金融组织从县域市场体系不断收缩和退出,导致县域金融机构提供的支持满足不了居民和企业的金融需求,贷款难的矛盾全面加剧。因此,各种所谓“地下钱庄”等非正规金融组织和“非法集资”“违法违规”的非正规金融机构在市场上涌现是必然的。但是因为少部分非正规金融机构信用不高,存在利用企业对资金急切需求心理抬高利率和手续费的行为。在市场贷款压力急需缓和的情况下,政府并未采取严格监管措施改善不良违规违法行为,而是直接轻视非正规金融机构存在的必要性和其作用,严厉打压县域非正规金融机构和金融活动。使其无法得到合法的经营地位,从而不能充分发挥支持经济发展提供贷款的作用,也使县域正规金融机构处于垄断地位,无法形成符合市场经济要求的宽紧有度的金融制度环境和多主体有序竞争的金融秩序。

(4) 农村信用产权主体过于“国有化”。农村信用社在县域中起到至关重要的作用,然而,信用社的产权主体名义上是入股的社员,事实上的产权主体却变异成国家,这造成了信用社的产权虚置,真正的产权主体被架空,社员对信用社所应拥有的权利被严重削弱,致使农村信用社内部社员缺乏积极性。

2. 县域金融制度过度市场化

(1) 商业化改革使金融机构过度注重利益。1995年《商业银行法》出台后,各家正规金融机构不断强化“商业化”经营动机,随着金融监管的日益严格,使包括农业银行在内的县域金融机构越来越“爱富嫌贫”,为追求自身利益最大化而选择性贷款。导致一般居民获得贷款的可能性不断下降,为县域居民提供金融服务的覆盖面越来越有限。

(2) 县域金融机构存贷款利率过度市场化。进入2012年,中国的利率市场化改革突然再次提速——6月7日与7月5日,中国人民银行在不到一个月的时间内接连推出利率市场化改革举措。随着改革的不断深入,银行间竞争与日剧增,一方面县域小型中小银行在竞争中不占优势,甚至因此被淘汰出局,使县域金融多元化难以实现;另一方面,对县域金融机构(如农村信用社)的利率政策过度自由化,一旦与利率和市场准入相对较低的市场化交织在一起,通常会引发农村信用社面向农户的贷款出现惜贷的情况,并且历年来信用社利率远高于给定的基准利率,使需要资金的居民和企业难以负担贷款的利息,从而导致县域金融资金对县

域内供给不足,县域资金通过金融渠道长期大量外流等问题。

(三) 后果:制约了县域经济和县域金融发展

1. 制约了县域经济发展,并导致县域经济发展严重不平衡

县域经济的发展必须依靠县域金融的大力支持。但由于县域金融制度过分抑制与过度市场化并存,使得县域经济发展对金融的支持得不到满足,县域金融需求结构与供给结构矛盾加剧,同时导致各县域间经济发展存在严重不平衡。^[7]一方面,各省县域间经济发展严重不平衡,我国东、中、西部地区经济发展的差距及趋势日益明显,中西部贫困地区金融机构少、产品单一、服务覆盖面窄,导致金融发展滞后于东部地区;另一方面,同省各县域间经济发展出现严重的不协调现象,以四川为例,2010年,四川经济发达县(市、区)GDP总量超过300亿元的达6个,分别是双流县、龙泉驿区、涪城区、翠屏区、新都区、郫县,而GDP总量不到10亿元的县(市、区)多达25个,其中不到5亿元的有13个,最少的仅有2.92亿元。^[8]

2. 制约了县域金融本身的发展,促使县域金融体系不完善

在金融制度过分抑制与过度市场化的状况下,导致各地竞争不充分,发展不平衡,使部分金融机构功能逐渐萎缩。^[9]虽然现行县域金融体系一直强调深化改革,但目前仍然无法适应市场经济发展的需要,存在以下问题:县域金融市场结构失衡,县域金融机构主要是背负沉重历史包袱的农村信用社和所谓县域最大“输血筒”的邮政储蓄,商业银行占比很小,租赁、期货、证券业与保险业、基本空白,这与城市金融结构存在很大差距;已存在的县域金融机构内部融资工具单一,可供选择的金融产品缺乏多样性,满足不了居民与企业的需求,大量外流的资金用不到地方经济建设上,县域经济处于严重“失血”状态。严重影响县域经济的发展,企业盈利和居民收入难以提升,使县域金融能从其身上获得的存款减少,使自身发展受到限制。

二、优化我国县域金融结构的对策建议

(一) 加快县域金融制度改革:克服过分抑制与过度市场化

历年来国家一直重视金融制度改革,出台了一系列政策,但是不少政策只是“字面功夫”,并未完全落实。笔者认为,进一步深化县域金融制度改革需要从以下两个角度着手。

从政府角度看,首先应该建立以财政出资为主体,商业性担保机构和企业互助担保机构为补充的多样化的担保机构,同时必须加强社会信用体系,规范和调整社会的市场经济行为,严厉打击逃废金融债务,以改善县域中小企业贷款难问题;其次必须规范和引导非正规金融机构的发展,以弥补县域金融缺口;最后为了逐步适应利率市场化,对各商业银行的贷款浮动权也要逐步扩大,增强其贷款过程中的灵活性。总之,一切围绕克服县域金融过度抑制与过度市场化,改善县域金融供求关系,充实县域经济发展资金需求着手,加快改革县域金融制度。

从金融本身看,首先必须完善县域金融服务保障机制,鼓励县支行主动开展信贷营销,积极发放贷款,充实县域资金;其次金融机构加强内部管理措施,提高信用体系,建立风险评估系统,制定鼓励放贷政策。

(二) 优化县域金融体系,满足县域多元化金融需求

1. 优化县域金融体系的基本原则

(1) 立足县域经济社会发展原则。县域经济的发展不仅是整个国民经济发展的基础,同时也是国家政权组织得以稳固的基石。为使我国经济较快发展,无疑从县域经济发展着手是可持续发展的战略。在优化县域金融体系、改善市场过度自由化和抑制化现象、弱化县域金融供求不平衡中,必须坚持立足县域经济发展原则。

(2) 适应多样化金融需求原则。当前县域金融机构单一,商业银行撤资外移,证券业、租赁与期货基本空白,保险基本依赖政府政策,发展绿色金融,填补金融空缺,成了县域金融支持经济发展必要的路径。因此,必须建立在适应多样化金融需求的原则上优化金融体系。

(3) 县域金融内部结构协调原则。中国县域普遍存在银行业占比远高于其他金融机构,其他金融机构数量少、实力弱,发展相对滞后。当前县域金融体系表现出结构单一且不平衡,金融市场融资能力差、金融体系建设落后的现象。只有注重金融内部结构改善,促进县域金融内部机构协调,加快证券业和保险业的发展。

展,建立多层次资本市场体系,完善资本市场结构,丰富资本市场产品,加快发展和做大做强保险业,使金融业真正均衡协调发展,才能够实现真正意义上的多元化金融市场。

2. 优化县域金融体系的基本目标

继续深化县域金融改革,以完善县域金融服务体系为优化起点,以实现金融需求多元化发展为优化总原则,以实现县域资金供求平衡为最终目标。不断重视县域金融体系改革,在解决“三农”问题全面建设小康社会方面提供更加有力的金融支持。

3. 优化县域金融体系的具体措施建议

(1) 适量引进商业银行进驻,并对现有商业银行实行适度监管。在不让县域资本外流,且能够维护县域金融市场有效竞争的条件下,县域商业银行的存在是必要的。是否鼓励大量商业银行进驻县域地区,就有助于实现县域多元化、多层次的金融服务机构。笔者认为,适量金融主体存在可以有效防止部分金融机构利用垄断地位谋取利益,但是过度的引进金融机构,不但不适应县域经济发展,还会造成金融市场不良性竞争,使得金融机构在同一县域无利可图而最终选择其它不利于县域经济发展的路径。因此,在网点进驻前,政府必须由专家进行风险识别和筛选,批准适量的商业银行进驻。并且在现有与引进的商业银行贷款方面实行政策监管,如要求商业银行适当扩大下放贷款审批权限,以缩短贷款审批时间,内部建立贷款激励机制。^[10]

(2) 加大财政对农村信用合作社的支持,强化其主力军作用。政府部门必须消化农村信用社的历史包袱,使其能够更快更好投入到县域经济发展当中,建议国家加大财政对农村信用合作社的支持,强化其主力军作用,尽快在税收政策和财政政策上给农村信用合作社提供良好的宽松环境,对于发放农户贷款低于存款成本利率的部分,政府本应当及时给予补贴,将资金支持政策落实到位。同时地方政府部门要主动为信用社提供政策支持,为信用社化解信贷风险、清收不良贷款、对农信社筹资要给予更多的支持,帮助其壮大资金实力,为农信社发展提供坚强有力的支持,从而更有力地调动农信社支持县域经济发展的积极性和创造性。

(3) 扩展农业发展银行的业务项目,提高资本运营水平。作为国家政策性银行之一,农村发展银行的主要目的是实现政府金融机构的职能,在粮食收购中充分发挥政策性金融作用,保护农民利益,稳定粮食生产。但是由于政府补贴的资本量少、业务项目狭隘,严重制约了它的政策导向作用。因此,充实资本、扩展业务,成为充分发挥农业发展银行职能的重中之重。所以,“十二五”期间要进一步强化农业发展银行对农业中长期发展项目的支持力度,强化政策性金融服务的坚实后盾,继续支持现有农产品生产,加大对农产品生产规模扩大、品种改良等方面的资金投入,为县域经济长期发展和繁荣提供强有力的信贷资金支持。

(4) 大幅度提高邮政储蓄返还县域贷款比例,减少县域资金外流。邮政储蓄点面广,揽储能力强,在整个金融体系中影响很大,是造成县域巨额资金流失最主要的机构。一方面,银监会必须严格控制邮政储蓄网点在县域范围内的准入政策,降低其与其他金融机构争抢存款资源的能力;另一方面,最重要的是政府必须严格规定邮政储蓄返还县域贷款比例,强制要求邮政储蓄提高用于支农再贷款的额度,以减少县域资金外流,缓解县域经济资金供求紧张的矛盾。

(5) 加快建立政府主导的、依法规范的农业保险体系。世界上大多数国家都已经建立了农业保险制度,笔者以美国为例说明。号称“农业世界冠军”的美国政府很早前就重视农业保险体系发展,不断向县域农业保险提供财政补贴和税收支持,从而逐步形成了当前以私营或民营为主的单轨保险制度,美国联邦保险公司转而经营对私营或民营保险机构的再保险业务。近年来,美国的农产品出口额不断增加,2008年农产品出口额达1010亿美元,2011年达到了1130亿美元。^[11]而我国农业保险方面的法律法规尚未建立,农村种植业与畜牧业收入得不到稳定保障。因此,有必要加快《农业风险保障法》立法,对农业保险的性质定位、政府在农业保险中的责任、国家对农业保险的支持原则、政策扶持的投放力度等问题作出明确的法律界定,并规定对逐步农业保险的某些项目实行强制性保险试点,以促进农业保险体系的规范化发展。^[12]同时,可以通过在县域成立政策性农业保险公司,国家和省两级政府建立农业保险基金,鼓励商业性农业保险公司进驻县域,使农业保障除了有财政补贴做后盾,还能得到保险公司再保险的补贴。

参考文献:

- [1] 谢元态. 中国特色的农村金融改革与发展之路 [M]. 南昌: 江西科学技术出版社 2007.
- [2] 张绍基. 县域信贷资金回流难问题调查与政策建议 [D]. 武汉金融 2012(6).
- [3] 谢元态, 池泽新. 货币金融学原理 [M]. 南昌: 江西科学技术出版社 2007.
- [4] 李 涛. 浅论农村信用社的风险防范 [J]. 时代金融 2012(4) 下旬.
- [5] [美] 爱德华·肖. 经济发展中的金融深化 [M]. 上海: 上海三联书店, 1988.
- [6] 罗纳德·L 麦金农. 经济自由化的顺序——向市场经济过渡中的金融控制 [M]. 北京: 中国金融出版社, 1993.
- [7] 济南金融课题组. 金融资源配置与县域经济发展的实证研究 [J]. 金融研究 2002(6): 79 – 86.
- [8] 四川“十强县”发布, 县域经济发展不平衡 [EB/OL]. 中国县域经济网, [http://county. aweb. com. cn/2011/8/5/48021108050911410. html](http://county.aweb.com.cn/2011/8/5/48021108050911410.html) – 2011 – 08 – 05.
- [9] 杜 刚. 县域金融抑制问题研究 [N]. 山西财经大学学报 2007(11).
- [10] 杨俊英. 金融支持县域经济发展的对策 [N]. 金融时报 2012 – 02 – 06.
- [11] 彭成娅, 谢元态. 美国财政金融对农业合作社发展的支持及启示 [D]. 2011.
- [12] 浅谈美国财政金融对农业合作社发展的支持及启示 [EB/OL]. [http://www. exam8. com/lunwen/zhengquan/jinrongyanjiu/201108/2271476_2. html](http://www.exam8.com/lunwen/zhengquan/jinrongyanjiu/201108/2271476_2.html) – 2012 – 04 – 24

The Defects and Optimization of Country Financial Structure in China

FU Liuhong , XIE Yuantai

(Economic Management Academy ,Jiangxi Agricultural University ,Nanchang ,Jiangxi 330045 ,China)

Abstract: The contradiction between supply and demand of country finance leads to the contradiction between supply and demand of country funds in China. From the perspective of credit ,direct financing ,guarantee ,financial system ,the insurance industry several aspects ,the defects of country financial structure in China were shown to be serious asymmetry between the country finance demand structure and supply structure ,whose main reason is the county financial system's for its coexistence excessive inhibition and excessive marketization. It has restricted the development of county economy ,also has restricted the development process of county finance itself. The optimization of China's county financial structure should accelerate county financial system reform ,overcome the excessive inhibition and excessive marketization ,and improve rural financial structure in counties ,in order to meet the diversified financial needs in counties.

Key words: county finance ,unbalance between supply and demand; marketization; financing; financial inhibition; financial structure; agricultural insurance.

(责任编辑: 黎 芳)