

# 政策性银行的可持续性发展问题研究 ——以中国农业发展银行为例

佟 硕<sup>1</sup>, 张庆君<sup>2</sup>

(1. 辽宁大学 经济学院 辽宁 沈阳 110013; 2. 渤海大学 金融系 辽宁 锦州 121013)

**摘要:**在近20年的发展时间里,中国农业发展银行(以下简称“农发行”)较好地完成了中央规定的各项支农政策目标,有效履行了政策性金融职能,自身也由小到大、由弱到强实现了内生性发展。但是,在中国经济增长方式转型和经济结构调整的大背景下,农发行未来的职能定位及发展方向,需要随着金融体制改革的进一步深化,做出有针对性的规划和适应性转变,才能实现可持续发展的目标。以金融可持续发展理论为切入点,提出要突出政策性金融职能;强化市场化运作管理;继续深化各项配套改革。

**关键词:**可持续发展;农发行;政策性银行

**中图分类号:** F832.32      **文献标识码:** A      **文章编号:** 2095-0098(2013)05-0012-04

## 一、农发行可持续发展的理论内涵

以金融资源学说为基础的金融可持续发展理论,对金融的本质属性进行了深刻揭示,在此基础上,通过对金融结构、金融功能、金融效率、金融生态等问题的研究,形成了理论基础扎实、逻辑体系严密的分析框架,不仅对金融发展问题具有较强的解释力,同时还赋予金融研究以哲学思考和人文关怀,推动了金融理论及金融发展理论的发展。<sup>[1]</sup>根据金融可持续发展理论,农发行作为中国金融生态环境中的一个特殊主体,是我国金融体系中重要的金融资源。相对于整个社会对政策性金融资源的巨大需求,农发行所拥有金融资源是稀缺的,具有重要的战略意义。农发行在按照国家政策进行资源分配的同时,还应该合理配置自身的内部资源,具有内在的金融二重性。因此,农发行既要避免资源的过度投入,造成资源浪费,也要注意资源投入的不足,不能产生足够的资源配置外溢效应。<sup>[2]</sup>在金融功能方面,农发行应该通过发挥补充与辅助、专业服务与协调、逆市场选择、直接扶植与推进、虹吸与扩展等金融正功能,配合中央相关“三农”政策的实施,同时要抑制资产负债结构不合理、资产过度虚拟化、信贷资金投放领域不合规等金融负功能,避免引发中国金融市场及实体经济波动。<sup>[3]</sup>在中国的金融生态环境中,农发行的可持续发展是中国金融体系保持稳定的重要基础。而农发行可持续发展的基础,就是要准确定位,明确发展战略,把握自身金融资源的配置规律,通过金融功能的有效发挥,逐步成为具有比较优势的金融主体。

## 二、农发行可持续发展具备的现实基础

农发行成立于1994年4月,是中国唯一的农业政策性银行。在近20年的发展过程中,在国家政策支持和自身建设下,农发行实现了内生性发展,具备了一定可持续发展基础,具体体现在以下几个方面。

收稿日期: 2013-09-10

基金项目: 辽宁省教育厅项目(zw2013004)

作者简介: 佟硕(1982-),男,辽宁沈阳人,辽宁大学经济学院金融学博士研究生在读;张庆君(1974-),男,辽宁大连人,渤海大学金融系教授。

### (一) 政策支持具有持续性

中央对农发行政策支持的持续性与其对“三农”问题的高度关注相伴而生。受客观条件约束和历史原因影响,虽然“三农”问题始终受到从中央到地方的高度关注,但是始终面临内生发展动力不足的困扰。相对于城市地区的快速发展,“三农”面临的“瓶颈”制约越来越多,与城市之间的差距越来越大。单独依靠“三农”自身,实现良性循环发展的难度很大,必需依靠财政、科技、金融等方面政策的倾斜和支持。在这种背景下,从2004年开始中央连续10年下发1号文件,部署“三农”有关工作,并且在每年的1号文件中,都明确了农发行的职能定位和工作重点,为农发行的业务发展指明方向。这样,农发行的发展上升到与“三农”发展同等重要的战略高度,农发行职能的发挥具有了持续性的政策支撑。

### (二) 战略定位具有持续性

自成立以来,随着中央“三农”政策的调整,农发行自身的发展战略也在相应的调整,战略定位的调整体现出较好的衔接性和持续性。农发行的战略调整大致经历了三个发展阶段。2011年,根据中央关于推进城镇化建设,实现“三化同步”的总体要求,农发行将“一体两翼”<sup>①</sup>微调为“两轮驱动”<sup>②</sup>,进一步突出了农发行支持社会主义新农村建设的发展重点,明确了传统粮棉油业务与中长期信贷业务齐头并进、共同发展的战略格局。从农发行战略定位的调整过程可以看到,农发行始终坚持农业政策性银行的办行方向,既不断巩固核心业务,始终没有偏离业务发展导向,又积极稳妥拓展新业务,没有冒进发展,从而建立了明确的战略定位。

2004—2013年中央1号文件对农发行职能的具体要求

| 年度   | 对农发行职能的要求   |
|------|---|
| 2004 | 农业发展银行等政策性银行要调整职能,合理分工,扩大对农业、农村的服务范围。   |
| 2005 | 加大政策性金融支农力度,增加支持农业和农村发展的中长期贷款,在完善运行机制基础上强化农业发展银行的支农作用,拓宽业务范围。农业发展银行对符合条件的以粮棉油生产、流通或加工转化为主业的龙头企业,可以提供贷款。 |
| 2006 | 调整农业发展银行职能定位,拓宽业务范围和资金来源。   |
| 2007 | 进一步发挥中国农业银行、中国农业发展银行在农村金融中的骨干和支柱作用。   |
| 2008 | 加大农业发展银行支持“三农”的力度。  |
| 2009 | 抓紧出台对涉农贷款定向实行税收减免和费用补贴、政策性金融对农业中长期信贷支持、农民专业合作社开展信用合作试点的具体办法。  |
| 2010 | 加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节支持力度,拓展农业发展银行支农领域,大力开展农业开发和农村基础设施建设中长期政策性信贷业务。                                   |
| 2011 | 在风险可控的前提下,支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务。   |
| 2012 | 支持农业发展银行加大对农业科技的贷款力度。   |
| 2013 | 强化农业发展银行政策性职能定位。  |

### (三) 资金来源具有持续性

农发行履行政策性银行职能的重要手段之一,就是将稀缺的“三农”金融资源合理配置到“三农”需要的领域,实现“三农”信贷资源的有效回流。2004年以前,农发行资金90%以上来源于人民银行再贷款。由于再贷款是人民银行投放基础货币的重要渠道之一,其规模和水平要服从于国家货币政策调控目标的需要。因此,农发行的金融资源配置受到了较大的制约。为了解决这一制约农发行自身发展和支持“三农”发展的关键问题,自2004年起,农发行开展了多元化市场筹资的探索。经过近20年的发展,农发行不仅实现了这一职能目标,同时还实现了从外部“输血”到自身“造血”的转变。目前,农发行资金自筹比率大幅提高,由2004年的16.03%,上升到2012年的87.60%,逐步形成了以中央银行再贷款为依托,市场发债融资为主体,组织存款为补充的多元化资金筹措机制。

<sup>①</sup> “一体两翼”是指以支持粮棉油收支资金贷款业务为主体,以支持农副产品生产和加工为一翼,以支持农业和农村发展的中长期贷款为另一翼。

<sup>②</sup> “两轮驱动”是指发展以粮棉油收储、加工、流通为重点的全产业链信贷业务为一轮,以支持新农村建设和水利建设为重点的农村农业基础设施中长期信贷业务为另一轮。

农发行资金来源多元化情况

| 时间         | 拓展渠道                                       |
|------------|--|
| 2004 年 7 月 | 在银行间市场发行了首期金融债券,打破了长期以来以人民银行再贷款作为单一资金来源的局面 |
| 2005 年 5 月 | 进入银行间市场开展同业拆借业务                            |
| 2007 年     | 在 3 家政策性银行中率先开办票据业务                        |
| 2008 年末    | 成立上海票据中心,开展区域票据交易结算业务。                     |

#### (四) 业务发展具有持续性

金融产品和服务是反映一家银行核心竞争力的重要方面。从成立之初到现在,在稳健经营思路的指导下,农发行在立足为粮棉油储购销提供金融服务的基础上,实现了金融产品和服务范围的拓展。经银监会批准,在信贷业务方面,农发行先后推出了农村基础设施建设贷款、农业综合开发贷款、新农村建设贷款等中长期金融信贷产品。在中间业务方面,农发行开办了代理保险、代理结算、代收代付、银行承兑汇票、保函、委托贷款、贸易融资、国际结算和外汇汇兑等多项业务,形成了完善的金融服务功能。在传统金融服务的基础上,农发行还积极探索具有自身特色的投资业务,从 2011 年起,农发行先后与有关政府和企业合作,设立了中国农业产业发展基金、现代种业发展基金,开办了资产证券化业务。在业务有效拓展的支持下,农发行的信贷资产水平和各项经营绩效指标逐年提升。2004 年至 2012 年,农发行经营利润由 24 亿元上升到 484.8 亿元,人均利润由 4.7 亿元上升到 93.7 亿元。

#### (五) 内部改革具有持续性

农发行发展的可持续性还来自于不断深化的内部改革。特别是 2004 年以来,农发行以打造现代政策性银行为企业愿景,着力深化组织机构和三项制度改革,建立起现代人力资源管理体制机制。设立了五个专门委员会,<sup>①</sup>分别负责重要事项的审议和协调。调整各级行内设机构,形成分工合理、有效制衡、精简效能的组织部门构架。推进基层行改革,建立了二级分行经营管理平台。实行竞聘上岗制度,优化了人才资源。建立了完善了业务岗位管理体系,拓宽了员工职业发展通道。推进市场化用工制度,实现员工能进能出。推行岗位绩效考核,提高了内部管理的整体效能水平。目前,农发行每年实施一至两项制度改革,实现了内部改革的持续、平稳、有效推进。

### 三、影响农发行可持续发展的问题及改进方向

#### (一) 影响农发行可持续发展的问题

1. 职能定位不够突出。虽然现阶段粮棉油和新农村建设两个领域是农发行的主体业务,但是农发行还承担着对农业小企业和产业化龙头企业的流动资金信贷支持的任务。前者事关国家粮食安全和战略发展,具有准公共物品的性质,因此需要政策性金融支持;后者则属于市场化主体,应该按照市场规律进行经营运作,是商业性金融的服务对象。政策性业务与商业性业务并存,会分散原本稀缺的政策性金融资源,影响农发行的资金使用效率,增加信用风险。

2. 风控水平有待提升。信贷资产质量问题始终是制约农发行发展的一个重要方面。在粮油信贷业务方面,受农业弱质性和国际粮价波动双重影响,农产品价格风险容易转化为由农发行承担的信用风险。在新农村建设贷款业务方面,由于农发行信贷资金来源期限较短,而贷款期限较长,形成期限错配。如果作为地方政府财政收入重要来源的土地出让金大幅缩水,导致地方政府债务问题,地方政府的信用风险会转换为农发行的信贷风险。尽管这些风险短期内还不够明显,但是一旦突发变为现实损失,农发行并没有足够的手段进行缓释和化解。

3. 内外机制不够配套。政策性银行立法始终是困扰农发行职能发挥的重要问题。尽管我国商业银行已经完成了总体性改革,政策性银行也经过了近 20 年的发展,但立法问题仍然没有实质性的进展,这成为影响农发行可持续性发展的关键问题。在组织机构方面,农发行以建设现代农业政策性银行为目标,但是,还没有建立起与现代银行相匹配的公司治理结构,行政化干预色彩较重。在激励机制方面,盈利水平、绩效考核与收入分配不能够有机结合,没有形成内生性的激励约束机制。

<sup>①</sup> 分别是内部监督委员会、贷款审查委员会、财务审查委员会、风险管理委员会、政策制度委员会。

## (二) 改进方向

目前,在农村金融资源持续外流,金融功能不健全的情况下,农发行要想实现可持续发展目标,关键是要充分发挥政策性银行的引导作用,通过对涉及“三农”领域政策性领域的大力支持,增强自身在农村金融中的影响力和推动力,发挥农村金融中骨干和支柱的作用。

1. 突出政策性金融职能。农发行应该巩固和深化“两轮驱动”的战略定位,采取有保有压的发展策略,逐步退出商业性业务,创新拓展政策性业务。在巩固好传统政策性粮棉油业务的同时,继续加大对新农村建设的信贷支持力度,在配合国家推动城镇化建设的发展战略中发挥作用。要为农村“三化”同步发展提供全方位的金融服务,不仅要在基础设施方面投入信贷资源,同时还可以参股组建农业保险、资产投资、金融租赁等政策性金融机构,逐步构建具有政策性性质的金融控股集团,对政策性金融资源进行集中管理,合理配置,实现金融资源的规模效应和风险分担效应。

2. 强化市场化运作管理。为了有效支持“三农”发展,农发行首先要实现自身财务的可持续,在最小化自身风险的前提下,达到政策性金融功能最大化的目标。所以,农发行应该将业务发展模式定位于政策性资金的市场化运作,既区别于商业性金融,又区别于财政性支出。在资金来源、信贷投放、呆账核销、外部监管等方面应当有特殊、专门的规定。此外,还可以通过将现有的财政支农资金、扶贫开发资金、项目配套资金纳入到政策性金融运作中,将无偿拨付转变为委托农发行贴息或低息投放。一方面,提高财政资金的运作效率,硬化财政预算约束,另一方面,可以对冲农发行承担的信用风险,降低农发面临的潜在损失。

3. 继续深化各项配套改革。为了实现建设现代农业政策性银行的目标。首先,农发行要完善法人治理结构,建立现代企业管理必须的股东大会、董事会、监事会等机构,弱化内部的行政管理模式。其次,改革现有的薪酬分配机制。改变由财政部核算工资总额和由人社部核定人员总额的体制,根据业务经营实际,增加农发行自身对经营利润的留成比例和分配权限,并在内部形成绩效与激励相匹配的考核机制。再次,改革监管手段。按照农发行的政策性特点,通过立法、采取有针对性的监管措施,对农发行的业务发展进行支持和约束,实现农发行自身发展与“三农”发展相统一,增强农发行的可持续发展能力和竞争力。

## 参考文献:

- [1]白钦先,姚勇等.金融可持续按发展理论研究导论[M].北京:中国金融出版社,2001.
- [2]白钦先.政策性金融论[J].经济学家,1998(3).
- [3]白钦先,谭庆华.政策性金融功能研究[M].北京:中国金融出版社,2008.

## Research on the Sustainable Development of Policy – Related Banks

——Take ADBC for Example

TONG Shuo<sup>1</sup>, ZHANG Qingjun<sup>2</sup>

( Department of Economics ,Liaoning University ,Shenyang ,Liaoning 110013;  
Department of Finance ,Bohai University ,Jinzhou ,Liaoning 121013 ,China)

**Abstract:** Agricultural Development Bank of China was founded in Apr. 1994 ,which is the only one agricultural policy bank in China. During the twenty years development ,ADBC has completed the various kinds of targets on supporting the development of agriculture which was stetted by the central government. ADBC has succeeded to perform its policy financial function effectively as well ,and realized the endogenous development. However ,under the background of the transformation of the economic growth pattern and the readjustment of economic structure in China ,the function and development orientation should be adapted to the deepenth of the further financial reform. Based on the theory of financial sustainable development ,the article make a research on its policy financial function ,strength market operating management and deepen different mating reforms.

**Key words:** sustainable development; ADBC; policy banks

(责任编辑:张秋虹)