

# 农村金融改革风险分析及对策研究——以浙江省丽水市为例

陈 鸥 (浙江师范大学经济与管理学院, 浙江金华 321004)

**摘要** 以浙江省丽水市为例,分析了农村金融改革风险形成的内在因素,包括农业先天风险、滞后的制度和法规建设、农村金融机构自身的经营管理缺陷、乡镇企业效率低下、监管缺失、政策性风险等。进而从风险分散和补偿机制的建立、相关法律法规的建设、农村金融机构自身建设的完善和外部监管的加强等方面提出了相应的政策建议。

**关键词** 农村金融改革; 风险; 对策; 丽水

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)23-09813-04

## The Risk Analysis and Countermeasure Study of Rural Financial Reform—Taking Lishui City, Zhejiang Province as an Example

CHEN Ou (School of Economics and Management, Zhejiang Normal University, Jinhua, Zhejiang 321004)

**Abstract** With Lishui City, Zhejiang Province as example, the internal factors of rural financial reform risk were analyzed, including agricultural inherent risk, delay of the construction of system and regulation, the management defects of rural financial institutions, the low efficiency of township enterprises, lack of supervision, policy risks etc. Then the corresponding policy recommendations were put forward from aspects of establishment of risk dispersion and compensation mechanism, construction of relevant laws and regulations, improvement of rural financial institution, strengthen the external supervision and etc.

**Key words** Rural financial reform; Risk; Countermeasure; Lishui

目前,农村金融改革问题已成为热点,国家发改委《全国农村经济发展“十二五”规划》提出,将创新金融支农体制机制。而中国人民银行、浙江省人民政府联合印发通知,决定在丽水市开展农村金融改革试点工作,丽水市成为全国首个经央行批准的农村金融改革试点地区。但金融创新改革措施的实施往往会带来潜在的风险,阻碍改革的开展,使改革的效果大打折扣,并影响改革在全国范围内的可复制性和推广性。目前国内学者主要是根据农村金融机构的不同类型分析风险成因,以及对农村金融体系风险成因展开研究的,而对于农村金融风险的防范和化解,学者们认为要转变政府职能,设计风险预警体系,进而针对不同农村金融机构提出政策建议。然而,现有的研究却仅仅针对某一类机构研究,不具备全局性,往往忽视了农村金融机构作为一个整体而面临的风险;再者,对农村金融改革的风险研究较少,没有考虑这一动态过程的潜在风险。基于此,笔者以我国十大典型地方金融改革之一——浙江省丽水市农村金融改革为例,对农村金融改革的风险展开研究,解析风险生成的内在因素,并探索风险防范和化解的途径。

### 1 丽水市农村金融改革现状

自2006年以来,丽水市就结合“九山半水半分田”的实际,推进林权抵押贷款业务,截至2012年8月末,全市累计发放林权抵押贷款余额28.31亿元,惠及林农20万人以上,不良贷款率仅为0.2%,取得了“叶子变票子、青山变金山、资源变资本”的成效,走出了一条“全国林改看丽水”的创新发展之路。从2009年开始,由农户信用等级评价入手,在全市开展农户信用信息采集工作,推进农村信用体系建设。截至2012年第二季度,全市共创建信用村758个、信用乡(镇)28个、信用社区13个、信用县1个;全市共有32.2万信用农户

获得金融机构授信95.26亿元,其中已有15.97万个信用农户累计获得贷款133.54亿元,真正实现了“信用很珍贵、证件(信用证)不浪费、农民得实惠”的目的。2010年7月率先开展“银行卡助农取款服务”创新工作,截至2012年8月末,全市累计办理小额取现39.7万笔,金额8024.75万元,有效实现了农村居民小额提现“不出村、零成本、无风险”。此外,大力推动金融产品和服务方式创新,包括信贷产品创新,拓展贷款抵押物范围,保障特殊群体贷款需求,推进农村保险业务发展等。在接下来的3年中,改革重点将致力于推进“六大体系”,即农村金融组织体系、农村抵押担保体系、农村支付结算体系、城乡一体化的社会信用体系、保险服务民生体系和农村金融政策扶持体系。

农村金融改革在惠农的同时也存在着潜在的风险。针对林权抵押贷款这种创新模式,按照法律规定,通过家庭承包获得的林权流转需要征得发包方的同意,因而当农民无力偿还贷款时,银行在处置作为抵押物的林权时还是会非常棘手,最终风险还是会向银行转移。一系列的信贷产品创新,虽然在一定程度上解决了抵押品问题,但是由于相关制度和法规建设的相对落后,一旦借款人违约,对农村住房等的后续处理仍然受约束,呆账、坏账等还是只能往农村金融机构转嫁。

### 2 农村金融改革风险生成的内在因素

**2.1 农村经济活动的先天风险** 农村金融机构的服务对象主要面向“三农”,致力于解决农户和中小企业的资金需求,而农村经济活动的先天风险导致农村金融机构成本高、收益低、风险大。具体体现在:农产品生产组织化程度低,难以实现规模化和机械化,银行要与大量散户谈判,这需要付出很高的交易成本,并且这些客户对金融服务的需求单一而集中,银行无法分散经营风险,面临着“将鸡蛋放在同一个篮子里”的状况,且无法通过客户的多样化而得到范围经济的收益。并且,诸如房屋、土地承包经营权、农机具、牲畜等抵押品,后期处理成本过高或者与法律相悖,这就导致农村金融

机构面临较高的信用风险。此外,农产品的生产周期较长,从产品的种植到收获期间,商机可能已经过去,农产品的价格面临着剧烈波动的风险,种植时商品供不应求,而上市时供过于求,这将造成商品的价格贬值困境,农产品的这种市场风险也会转嫁给农村金融机构<sup>[1]</sup>。

**2.2 制度和法规建设滞后** 《物权法》规定“土地所有权、耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权”等都不能作为抵押品,因而对于大部分农民来说,仍然难以把土地和住房等农民拥有的资产作为抵押品来获得贷款,这和我国的法律制度建设是息息相关的,在一定程度上制约了农村抵押贷款的投放,减小了惠农力度。抵押品的问题得不到彻底解决,信用担保使农村金融机构面临更大的风险。即便在小部分范围内试点,最后农民难以归还贷款时,农村金融机构也不能把农民从住房中赶出去,或者处置农户作为基本生产资料的土地。因为一旦如此,农民基本的生产基础就没有了,这必将影响社会的稳定。到最后,风险还是只能往农村金融机构转嫁。

此外,按照有关现已有法律规定,合法的民间借贷受法律保护,而对于民间借贷具体操作方面,法律没有明确规定,因此种种纠纷时有发生,秩序比较紊乱,缺乏监督保障机制,容易引起农村经济的不稳定,诱发社会矛盾<sup>[2]</sup>。而农业保险和再保险政策的不完善,农村金融机构存贷款保险制度的缺失等都带来了潜在的风险,亟待进一步改革和完善。

**2.3 农村金融机构自身的经营管理缺陷** 首先,农村金融机构面临经营目标多样化,指导思想混乱的风险。既有支持“三农”的政策性目标,又有盈利性目标,这带来了的结果是机构的超负荷经营和违规性经营,即依政策性要求背负着沉重的历史包袱或是滥用权力追求仕途升迁,导致风险与日俱增。其次,内部控制不甚完善。金融机构内部控制是金融机构为完成即定的工作目标和防范风险,对内部各职能部门及其工作人员从事的业务活动进行风险控制、制度管理和相互制约的方法、措施和程序的总称<sup>[3]</sup>。金融机构内部控制是有效防范金融风险的第一道屏障,但目前为止,农村金融机构内部控制机制并不健全,难以发挥作用。对暴露出的问题重视度不高,对违规违纪现象处理力度不够,有章不循、违章不究的现象时有发生,内部控制机制形同虚设,这大大增强了农村金融风险。并且该制度的制定与完善落后于风险漏洞,一般是在发现问题的情况下逐渐完善的,缺乏前瞻性的预防控制,且没有覆盖全部业务活动和操作环节<sup>[4]</sup>。第三,人才短缺。高端人才的短缺制约了中国金融业的发展,在农村金融市场,这种人才短缺局面更甚。员工的文化水平较低,业务技能和学习新知识的能力较差,难以满足金融改革中,对领导人才管理人才创新人才的需求。并且农村大量存在用人唯亲现象,难以形成良好的人才竞争机制,这给金融机构带来了巨大的隐患和管理风险。

**2.4 乡镇企业效率低下** 乡镇企业兴起于20世纪80年代,曾对我国经济的发展做出巨大贡献,农村金融机构也在政策的指引下对乡镇企业给予了大量的信贷支持。但是随着改

革开放的深入和经济环境的变化,除东部沿海地区以外,其他地区的乡镇企业效益日益下降。资产质量差,存货和应收款项所占比重较大;资产负债表较高,长期偿债能力弱;经营效益差,没有稳定的还贷能力。企业的这些经营风险必然演化为金融机构的风险,大量应收利息的拖欠或者违约给金融机构带来了巨大的损失,这成为农村金融改革风险生成的一个重要因素。

**2.5 监管不到位** “当缺乏透明度时,难以使董事会和高层管理人员恰如其分地对他们自己的行为 and 业绩负责”<sup>[5]</sup>,由巴塞尔委员的这个报告可以看出,有效的信息披露制度有助于防范和化解金融风险。然而,金融机构信息披露制度长期不健全,监管当局无法及时了解农村金融机构的经营状况,这阻碍监管的有效实施,难以对金融风险迅速做出判断并制定度方针政策从而抑制风险的扩散和转移。并且,我国金融监管的内容也不全面,并没有形成发达国家那种包括从金融机构准入到市场退出,即从以预防性为主的事前监管、金融检查到维护性的事后监管等完善的监管内容和体系,无法全面动态地对金融机构进行监管。我国的金融监管体系主要采取行政手段进行机构审批、合规性检查等,对金融风险的监管还不成熟,缺乏有效的风险预警系统,监管效果不佳,难以排除风险隐患。此外,监管的方式单一、落后,信息来源主要为现场收集和银行报表,这使得监管失去了事前预防的作用,而只能通过滞后的信息,对已经发生的问题进行解决。同时,作为监管当局对农村金融机构的主要监管方式,现场检查侧重于合规性与否,非现场检查力度不够,完善的现场监督体系尚未形成,难以进行持续性跟踪监管,因而无法发挥监管的风险防范作用。

对于村镇银行、社区银行和农村资金互助社等创新性金融机构,目前尚处于摸索实验阶段,对其发展主要从业务内容操作方式等方面进行研究,而并未把重心放在金融风险的监管上,因而其监管的难度更大,监管方式也需要新的探索。也许在此次金融改革的试点中,会针对出现的相关问题整理出相关经验和制度,但是与严格的规范相当大的距离,金融监管的风险还将长期存在。

**2.6 政策性风险** 我国的农村金融机构必须积极响应中央的战略意图,因而政府总是能够通过金融政策来抑制或扶植某一产业的发展,直接或间接影响银行的贷款决策;而其发展又必须依仗地方政府的支持,因而行政干预严重。政府考虑的是宏观政策的调整和实施,对具体某个企业或农户的经营状况和信用等级并不甚了解,因而通过政策施压而制定的贷款决策经实践证明大多是错误的,乡镇企业的经营失败、用户的违约会给金融机构带来大量的呆账坏账,导致其不良资产急剧上升,影响他们的正常经营。而一些为破解“三农”资金紧缺难题,在政策引导下成立起来的新型农村金融机构,却背离了政府部门的政策意图,将企业和控股机构作为主要服务对象,扩张动机和吸储意愿强烈,容易走上“一放就活,一活就乱,一乱就管,一管就死”的恶性循环。并且我国的宏观经济政策具有不连续性,一旦财政支持与政府支持撤

离,金融机构的持续健康经营必定大受影响,进而导致风险失控。

### 3 农村金融改革的风险防范和化解措施

#### 3.1 建立风险分散和补偿机制

**3.1.1 改革抵押担保制度,扩大有效抵押品的范围,积极探索担保方式的创新。**除了实物资产外,还可以增加动产抵押和权益质押,如存货、应收账款、土地使用权和专利权等。而农房是农民最大的资产,可以在改革试点中,考虑东西部差异,在较发达的东部东区,在适当范围内允许农房抵押<sup>[6]</sup>。另外,相关部门应加快对房产、林权、大型农用器具、土地等的登记和估价工作,方便农户进行贷款抵押。

**3.1.2 逐步建立公开的存款保险制度,成立存款保险公司,完善农村金融市场的退出机制。**存款保险制度是金融业之间的一种风险转移和补偿机制,体现了金融机构之间共担风险的一种努力,这种公开的存款保险制度比目前我国以国家信用为担保的含蓄的存款保险制度更能相对有效地解决道德风险问题<sup>[7]</sup>。存款保险制度应在政府部门支持的前提下,由财政、央行和各大金融机构共同出资组建。按风险的高低逐步将所有金融机构纳入投保范围,存款保险费率实行差别制,按照金融机构的资产流动性、收益性和安全性指标来确定费率的高低,这可以将保险费率与金融机构的风险挂钩,有效降低单一费率可能带来的道德风险问题。并且,可设定可变保费以减轻固定保费的弊端,即保费随着风险资产的增加而增加,从而降低逆向选择的风险<sup>[8]</sup>。我国从1997年开始在试点中逐步推广,改革中新成立的村镇银行没有历史包袱,影响面小,不受条条框框的约束,可称为存款保险制的首批试点单位<sup>[9]</sup>。

**3.1.3 促进农业产业化机制和农村合作组织的发展。**农业产业化一方面可以将农户和企业结合起来,形成“龙头企业+基地+农户”的农工贸一体化经营方式,有效降低农户小规模生产的风险,提高了农业生产中抵御自然灾害和市场风险的能力,从而也就降低了农村金融机构的信贷风险,改善了信贷质量;另一方面,一体化经营方式能改变银行与小客户分散谈判的情况,降低包括谈判成本、合同制定成本、监督管理成本等在内的交易成本,优化金融机构的外部环境,有利于农村金融机构的持续经营。

**3.1.4 对于农产品期货制度,积极发展农产品期货。**期货作为一种套期保值的衍生产品,有很好的风险转移的功能,还在相当程度上承担着规避现货市场的信用风险、质量风险、流动性风险等作用。

#### 3.2 健全金融法律法规体系

**3.2.1 建立农业保险制度,加快《农业保险法》的制定,尽快出台相应的农业保险条例。**一方面,将商业保险的领域扩大到农村,加强保险业金融机构农村网点的设立,积极与涉农类金融机构配合,在农村建立起医疗、失业、养老等整套的商业保险体系,加大农村保险的覆盖程度,并加大向农民宣传保险知识的力度,健全营销机制,提高保险服务质量,改善理赔状况,加大对保险机构的监督和管理。另一方面,由国家

组建专业的政策性农业保险公司,贯彻国家的农业保护政策,经营管理国家农业风险基金,为农业信贷机构提供风险保障,完善农业灾害风险转移分摊机制,监督和管理众多农业保险基层机构。在投保方式上采取强制政策保险和自愿投保相结合的方式,针对农民的不同需要开发适合农民需求的险种。商业保险和政策性保险相结合,真正实现保险“经济助推器”和“社会稳定器”的功能。

**3.2.2 制定《合作金融法》,大力发展合作金融。**当前农村信用社的改革正进行得如火如荼,然而并没有相关法律来规范它的治理和发展,这使得其经常兼顾“商业银行”和“政策性银行”的角色,目标定位不清,历史包袱重。发展合作金融,将农民联合起来,使他们掌握合作金融的资金和信贷的控制权,健全管理机制、运行机制、激励和监督机制,这样可以提高农民抵御自然风险和市场风险的能力,提高其市场谈判地位。合作金融的发展急需法律法规的规范作用。

**3.2.3 健全政策性金融法律法规体系。**目前,农业作为弱势产业,农村的发展在很长一段时期内仍离不开政策性金融的支持。政策性银行不完全以营利为目的,政策性金融的模式相比农村直接的财政投资更有效率。然而,政策性金融的没有形成立法,目前农业银行和农村信用合作社承担了大量的政策性业务,这给这些金融机构带来了沉重的负担。应尽快出台相关法律,使商业性金融和政策性金融分家,各司其职,提高机构的运转效率,改善机构因承担政策性目标而陷入困境的局面。

#### 3.3 完善农村金融机构的自身建设

**3.3.1 加强内部控制,完善风险管理。**要加强农村金融的内部控制,使业务流程、操作环节和决策权等都处于严密的内部控制之下,覆盖业务活动的方方面面。并且严格贯彻和实施制度规定内的相关内容,当出现问题时不能“大事化小,小事化了”,而应按照法规规则严肃处理,树立高度的权威性。

**3.3.2 改革用人机制,避免权力机关的相互勾结。**可引入独立董事制,即由与金融机构没有切身利益关系的董事来监督管理人员。并适时加强技术指导和人工培训,这一方面可以提高员工的业务素质、操作能力和管理能力,从而改善机构的经营状况,培养一些具有金融、法律、计算机知识的高级人才,解决改革中人才短缺的问题;另一方面,可以通过这种培训增加本企业员工的吸引力,留住企业的人才,减少人员流动,并吸引大量优秀人才的加盟。

**3.3.3 完善员工激励和约束机制。**以往以职位和工龄为基础来决定的薪酬水平限制了员工的积极性,无法形成有效激励,也没有相关约束,必须有所改变。需要建立一套公开透明与业务考核相挂钩的薪酬激励机制。绩效薪酬要与贷款质量、还贷率、不良贷款的规模等挂钩,在机构内部形成“资产质量风险一票否决”机制,把员工的加薪升迁与面临的风险和机构的命运与风险结合起来,营造一种“自觉维护信贷质量”的氛围。

**3.4 加强外部监管,设立风险预警机制** 外部监管可以弥

补农村金融机构自身建设管理的不完善和市场运作机制的失灵。应以风险管理为核心,建立央行监督、社会监督、行业自律三位一体的监管体系。以人民银行和自律性组织银监会为主体,社会会计审计部门评估监督为辅助,联合农村金融机构自身的内部控制,内外结合共同防范金融风险。监管内容应覆盖业务的各个方面,贯穿农村金融机构从建立到退出市场的全过程。转变以往只重视业务审批和合规性检查的片面做法,完善监管手段,采用非现场监管和现场监管相结合的模式,相互协调,非现场监管为现场监管提供指导,现场监管为非现场监管提供反馈。在农村设立监测点,搜集各类金融信息,如农村金融的整体环境,农村金融机构的运行状态等,根据检测和收集到的数据建立风险预警信息系统。该系统能提高发现问题的及时性,实现动态监管,监管当局可以随时通过该系统对农村金融风险检测和评估,对潜在风险能及早预防,对已经发生的风险问题可以迅速反应予以解决。另外,还应将新型的农村金融机构如小额信贷公司等纳入监管体系,防范风险在机构间扩散感染,不能“一刀切”,而是针对不同的金融机构实行差别监管,根据不同金融机构的风险特征选择不同的审慎性监管工具。最后,提高监管的现代化水平,配置电子化监管工具,形成电子监控网络,对金融运行过程实现动态、实时、持续、全过程的监管。加强对监管

(上接第 9812 页)

福生活,感到了党和政府的关怀,当前农民十分相信政府。广大农村农业劳动力不足的现状,使得农民愿意把土地返包给政府,只要政府提供最低生活保障。当然,县级财政可能没有能力一次性买下全县的土地经营权,可以先少量的、一次一个乡(镇),分期分批地进行。

**3.2 统一规划** 政府拿到土地后<sup>[5]</sup>,进行科学的、长远的、环保的、生态的、符合当地实际情况的规划,如水稻种植区、小麦种植区、还是蔬菜种植区、经济果林种植区等,以及种植区内公路、桥梁、林带、水渠、排水沟的规划,然后将基础设施建好,像经营城市房地产一样经营农村。

**3.3 招标承包** 将规划好的土地规模性地承包给有资质的公司去经营,政府只收承包费,不参与任何经营活动。这里,“规模性”是指一次将 666.67 hm<sup>2</sup> 以上的土地承包给一个种植公司;“资质”是指承包土地的农业公司要拥有具备先进种植技术的专业人才,并具有与之相适应的经济能力和一定研发创新能力,运营情况良好。政府拿到承包费后,支付给农民相应的土地承包费,“以农养农”,良性互动,依次发展,逐步实现农业的产业化。

#### 4 结语

农村问题始终是我们国家的基本问题。农村人口的大量转移,使得农村劳动力资源不断枯竭。少而小的土地经营

人员的培训,提高他们金融、会计、审计、计算机等方面的技能水平,保证监管人员的素质,确保监管的顺利进行,有效预防和控制农村金融风险。

#### 参考文献

- [1] 沈悦,叶梦诗.金融生态视角下农村金融风险的控制分析[J].贵州农村金融,2012(5):22-23.
- [2] 蔡玲.农村金融改革中的金融风险防范[J].商品储运与养护,2008(9):85-86.
- [3] 赵其宏.商业银行风险管理[M].北京:经济管理出版社,2001:204.
- [4] 陈林波.中国农村金融风险问题研究[D].北京:中共中央党校,2010.
- [5] 巴塞尔银行监管委员会.加强银行机构的公司治理[J].经济导刊,2002(1):12.
- [6] 郭延安,陶永成.现代农村金融[M].北京:中国金融出版社,2004.
- [7] 王月金,谷力.丽水农村金融改革难在哪[N].中国经济时报,2012-07-23(08).
- [8] 陆前进.开放经济下宏观金融风险管理—银行风险的防范及银行重组[M].上海:上海财经大学出版社,2002:407.
- [9] 黎昌贵.我国农村金融风险的防范和化解研究[D].长沙:湖南农业大学,2003.
- [10] 高伟.对我国农村金融的风险分析[J].中国集体经济,2009(7):17-19.
- [10] ZHANG X F, QI Y B. The Grey Correlation Analysis on the Relationship between the Rural Finance and the Rural Economical Growth in Sichuan Province[J]. Asian Agricultural Research, 2011, 3(1): 77-79, 84.
- [11] 祁应军.对我国新型农村金融结构的思考与分析——基于制度变迁理论的视角[J].宁夏农林科技,2012, 53(3): 64-65, 79.

权制约着机械化的发展,使得生产力低下,经济效益得不到提高,严重影响着农民种田的积极性,必将影响到农业发展以及粮食安全。因此,对农村逐步实行农业的产业化改革势在必行。农村改革的关键是土地经营权的转移。近几年有中介公司介入的土地自由流转,农民的积极性不高,主要原因是:①不能保障农民的利益;②不能进行大规模的科学规划,③没有行政干预能力,对出现的矛盾,纠纷无力解决。通过调查,笔者发现农民更多的是相信县级以上的人民政府,这是因为政府有财力、有能力保障农民的利益,且能组织农业专家对土地进行大规模的科学规划和开发,有行政干预能力,对出现的矛盾、纠纷能及时解决。由此可见,政府领衔农村土地“返包”、统一规划并通过招标进行再承包,具有一定的可行性,可以保障农业产业化发展。

#### 参考文献

- [1] 殷本华.测土配方施肥项目中县级土壤基本肥力评价研究[J].安徽农业科学,2008(15):25-29.
- [2] 朱明哲.田间试验及统计分析[M].北京:中国农业出版社,1992:155-185.
- [3] 杜青林.农业产业化是农村经济发展大战略[N].农民日报,2003-09-26.
- [4] 杨德才.论我国农村土地流转模式及其选择[J].当代经济研究,2005(12):49-52.
- [5] 易晓燕,陈印军,孙俊立,等.现行农地流转的模式比较及效应评价[J].农业管理,2009,28(4):52-56.