

完善农业发展银行经营管理机制的构思

Thoughts on Improving the Mechanism of Operation and Management of Agricultural Development Bank of China

朱元樑

(中国农业发展银行, 行长、研究员 北京 100006)

完善政策性银行经营机制,是《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出的一项重要改革任务,也是政策性银行自身发展的内在要求。中国农业发展银行(下称“农发行”)是在我国经济体制和金融制度转轨过程中产生的,在实际运营中还面临行为目标、经营机制、资金来源等诸多根本性的制约因素,抑制了农发行职能作用的充分发挥,困扰着农发行的改革与发展。因此,进一步完善农发行经营管理机制,既关系到它自身的持续运行,更关系到农业和农村经济的健康发展。

一、对农发行经营管理机制内涵与特征的理论界定

银行是经营货币商品的特殊企业,其经营管理机制实际上就是运用其资产的过程,其目标是保证银行资产运用的安全性、流动性和效益性,尽量减少贷款的风险。具体说,就是要达到自主经营、自负盈亏、自担风险、自求平衡、自我约束、自我发展。

我国政策性银行是金融体系中与商业银行并存、互补,又与之对应的一种金融机构,它具有自己的运行规律和内在特性。政策性银行与商业银行在经营目标、经营原则、资金的来源与筹措、资金的计划管理与调控、项目的评审与选择、贷款的风险管理与防范、银行的财务核算与利益补偿以及实现目标所运用的手段等诸方面都有所不同,其经营管理机制也呈现出质的区别。商业银行的一切经营活动都遵循市场原则并根据市场变化调整资金价格,以信贷资产安全性、流动性和盈利性为最大目标。因此,其经营管理机制是一种经济利益自我约束和市场价格自动“调节型”机制。政策性银行的经营必须执行国家的特定经济政策,同时还要兼顾市场和经济的效率原则;其经营目标主要以宏观经济效益乃至社会效益为重点,同时还要兼顾自身的经济效益与信贷资产安全,力求做到政策性与效益性的有机统一;其业务经营和财务核算体制既要体现出政策性的优惠与扶植,同时又要具有弥补政策性经

营风险大、经济效益低的功能。因此,其经营管理机制是一种国家政策和市场需要双重引导、经济利益和行政手段双重约束、政策性优惠与政策性补偿有机结合的“复合型”机制。

农发行作为政策性银行,其经营管理机制就是在资产配置过程中为了实现政策性和效益性有机统一的各种管理系统和业务运作行为。其经营管理机制的特殊性表现在经营决策上,以国家宏观调控政策、产业政策、区域经济发展政策为指导,同时兼顾项目选择和资金配置的效率原则;表现在经营运作上,以政府对资金筹措、贷款运用的支持为基础,坚持自律经营原则。根据上述分析,农发行经营管理机制的特征体现在以下几个方面:

(1) **执行政策。**执行国家的什么政策,国家给了农发行什么政策,农发行给企业什么样的政策性信贷支持,这是农发行经营管理中的首要问题。各项业务活动的出发点和归宿都是更好地贯彻落实国家的农村产业政策和经济政策。

(2) **自主经营。**自主经营是农发行赖以存在的前提。因此,农发行必须进行职权范围内的自主决策和具体业务经营上的独立运作。

(3) **保本微利。**农发行的经营方针是不以盈利为目的的,但并不等于不讲经济核算,不讲经济效益,可以无限制地亏损下去。相反,它既为“银行”,就应按照银行的经营原则来运行。而且,从长期来看,对它应当提出盈利目标。

(4) **风险自担。**农发行是信用中介,经营的是信贷资金,要以信用中介人的资格来实现资金的融通,并实现其运动、回流和增值,要求遵循安全性、流动性和效益性的原则。在执行政策性时,要讲求微观效益,实现社会效益和自身效益的统一。不仅要有风险意识,还要有规避风险的有效机制。

(5) **利益补偿。**农发行为体现政策的导向作用,客观上要求执行优惠的信贷利率政策,而且农发行的贷款对象,大都社会效益较好,而自身效益较差,因而贷款的各种风险较大。这就要求建立必须的利益补偿机制,确保农发行有效贯彻落实各项

政策。

(6) **稳健发展。**农发行虽不与商业银行搞业务竞争,但这并不意味着它可以不发展,可以不追求工作的高效率。恰恰相反,它坚持把社会效益放在第一位,更要注重自身的发展和工作效率的提高。

二、农发行经营管理机制的现状与问题

1. **企业改革不到位,收购资金封闭运行困难大,银企关系难以理顺。**一方面,由于现行农产品流通体制不适应社会主义市场经济发展的需要,尤其是粮食流通体制改革滞后,粮棉油收购企业的附营业务没有相应的资金来源,政策性收购信贷资金被挤占挪用问题仍无法从根本上得到解决,封闭运行困难重重。另一方面,由于农发行服务对象的特定性和融资原则的弥补性、专业性,加之金融市场不发达,政策性收购农副产品的企业和扶贫开发企业对农发行的资金依存度过强;同时农发行仍承担着向开户企业提供资金的任务,与企业保持着很深的资金供给关系。这种非经济关系的存在,对国家、企业、银行都将产生负面影响,难以建立起银企平等、规范的正常信用交往关系,与市场经济条件下的资金运行规律背道而驰。

2. **农发行面临两难选择。**如果说商业银行与市场配置资源和竞争部门相联系的话,那么政策性银行则与资源配置中的政府职能和公共部门相联系。我国政策性银行是具有财政金融双重职能的新型金融机构。作为执行国家政策的重要宏观调控工具,农发行在经济发展中充当农业宏观调控主体的角色,如果在运行中过度依赖政府,偏重执行财政职能,就容易演变为政府的“第二财政”。根据国务院有关文件规定,农发行是“独立法人”、“实行独立核算,自主、保本经营,企业化管理”。这说明农发行既是一种特殊的金融企业,又具有一般银行的职能,它必须以市场主体的身份执行政府的农业政策。在运行中由于享有特殊的权力,受利益的驱动,容易出现盈利冲动和信用扩张行为,不仅可能演变为商业银行,而且会破坏整个银行体系的竞争。农发行在运行中是以宏观调控主体的角色执行国家宏观调控职能,还是以市场主体的身份按照银行的特性执行国家的产业政策?这关系到政策性银行的发展方向,不容回避。

3. **农发行与商业银行之间具有共生性,农副产品收购资金倒逼机制依然存在。**三家政策性银行的成立并没有消除专业银行所有的政策性贷款。一方面,专业银行原来许多带有计划性质的资金运用一时无法转化为市场性质;另一方面,即使专业银行改组为商业银行以后仍然是国家全资银行,难以

真正摆脱政策性贷款任务。无论过去,还是现在,他们在运行中,有关政策性业务与商业性业务一直难以划分清楚。实际上,政策性银行与商业银行的职能和业务均难以避免必要的渗透和交叉,这些又与各自的经营目标和政策目标相悖。与此同时,从政策性银行看,也难以摆脱必要的商业性业务。例如,农副产品收购企业的主体业务和附营业务是其再生产过程中有机统一的整体,由于议价收购、加工等经营性业务没有相应的信贷资金来源渠道,为了自身的生存与发展,不得不挤占挪用政策性收购资金,而收购资金大多是由中央银行基础货币转化而来,形成硬缺口效应,最终倒逼中央银行增发票子,影响宏观调控和通货稳定。

4. **农发行的资金来源渠道单一,自主筹资功能弱化。**按照国际惯例,政策性银行的资金来源应主要是财政拨款,其补充资金来源应通过市场发行的有价证券来筹措,政策性银行应与中央银行基础货币割断供给关系。而农发行的现实状况是,资金来源渠道单一,自主筹资功能弱化。1996年底,农发行向人民银行借款占资金来源的比例高达88%。与此同时,农发行的资本金至今仍未到位。农发行注册资本金为200亿元,1996年末实有资本金仅126亿元。且其中由农业银行、工商银行划转的100亿元资本金在1994年划转业务时即作为资产与负债的平衡项目,全部被信贷资产占用。这种名义资本金显然并非真正意义上的注册资本,不是《巴塞尔协议》规定的“核心资本”。农发行铺底资金的严重不足给实际业务运作带来一系列困难。

5. **资产负债约束失衡。**农发行的负债与资产约束非常不同于商业银行。商业银行是以负债来约束资产,而农发行则相反,信贷资产的形成具有极强的政策界定性,故导致对信贷资金产生了刚性需求。但就其负债较资产而言,则又是弹性的,从而往往导致资产与负债在配置和流动中的严重失衡。这主要表现在以下4个方面:

一是总量失衡,即稳定的资金需求缺乏稳定的资金供给。农发行的筹资功能不健全,而且总量有限,难以支撑农业快速发展对政策性信贷资金的需求。据估算,“九五”期间,我国农业发展的年平均资金需求约为2710亿元,单就粮食上台阶的资金需求,年平均就在330亿元以上。而农发行用于农村政策性开发的资金增量只有200亿元左右,其中用于与粮食上台阶直接相关的土地治理等方面的贷款年增量约为50亿元,分别约为资金需求量的7.5%、15.2%。

二是期限结构失衡,即将短期负债用于长期资产,而长期资产却没有相应的资金来源。1996年末,农发行中长期贷款余额为260亿元(扣除扶贫贷款),占各项贷款的4.2%,而1996年农发行首次发

行的5年期债券为100亿元,分别仅占资金来源和中长期贷款的1.7%、38.4%,与资金运用结构不协调。中央银行借款属于短期负债,但其中有一半以上却用于填补中长期贷款缺口。更为严重的是,短期资产也部分演变为中长期资产。农发行贷款资产的主体是农副产品的收购贷款,从整体上看均应属于短期性资产,即期限在1年以内或贷款周转次数不得低于1次。而在资产的实际运营中,短期贷款资金经常被收购农副产品的企业长期占用。

三是利率失衡。向中央银行贷款和发行金融债券都属于高成本负债,资金高进低出,利率倒挂,财政贴息难以全部到位,影响农发行各项业务的持续开展。

四是质量失衡,即所谓的“硬负债,软资产”。从负债角度看,在农发行的资金来源中,无论是发行债券还是向中央银行举债,都必须到期偿还本息;从资产角度看,农发行所扶植的产业一般都是社会效益较高而经济效益较差的政策性项目,有的甚至是亏损行业,贷款风险难以逃避。

6. 政策性银行容易引发信用风险。就农发行而言,目前已暴露出以下风险征兆:一是财务状况恶化,亏损呈上升趋势,潜伏着经营风险;二是收购农副产品资金不足,以致倒逼中央银行投放基础货币,潜伏着通胀风险;三是贷款资产回收率低,不良资产不断增加,潜伏着债务风险;四是利率倒挂,财政部每年补贴农发行利息亏损均达90亿元左右,潜伏着利率风险。

7. 农发行的运行和管理缺乏独立的法律支持系统。农发行条例尚未出台,自身权益没有保障,政策、企业、银行等诸方行为主体均缺乏法律约束。

三、进一步完善农发行经营管理机制的思路

要把农发行办成真正的农业政策性银行,更好地发挥政策性金融的支农作用,必须深化体制改革和调整政策,进一步完善经营管理机制,促使农发行尽快走上良性发展的道路。

1. 坚持银行本应固有的运行机制,努力实现政策性与效益性的有机统一

政策性银行首先要贯彻国家产业政策和政府政策意图,否则就不成其为政策性银行。农发行的政策性,不仅体现在向农业产业提供长期、固定、低息的资金,更在于以此引导其他商业金融机构和资金流向这些产业。与此同时,农发行本身又是银行,而一切银行的基础是信用。决不能把农发行办成一个亏损的银行或变相第二财政的预算机构,否则就无法继续生存和发展。农发行执行政策是前提,实现效益是基础。只有做到自主经营、保本微利,才能

发挥其特有的职能,完成其特殊任务。因此,农发行必须在坚决执行政府产业政策和区域发展政策的前提下,按照银行的运行机制把农发行办成真正的农业政策性银行。

2. 优化自主筹资机制,保证农业政策性信贷资金的有效供给

农发行承担着繁重的支农任务,其职能和特点决定了它必须有长期、稳定和低成本的资金来源。资金来源既要多元化,又要有主渠道。在目前的情况下,农发行在依靠中央银行资金援助的同时,应重点开辟财政性资金来源渠道和市场融资渠道,改善和优化农发行的资金结构。一是财政在200亿元资本金到位后,更应逐年增加农业开发投资,由农发行统一经营管理;二是要力争稳定地从邮政储蓄系统和农村保障体系筹措长期和低成本资金;三是要保持金融债券的稳定发行,增强市场融资能力;四是要积极争取从国际金融组织和外国政府获得低息优惠贷款,把农发行作为一个对外窗口到国外发行债券和筹措国际商业贷款。

3. 健全独立营运的业务经营体系,确保各项业务有序健康地运行

首先,要完善信贷管理机制,逐步建立一套适应农业政策性银行特点的信贷管理体制和运行机制,促进农业政策性信贷管理向规范化、制度化和科学化方向发展。

其次,要完善农发行资金计划管理体制。“九五”时期,农发行资金计划管理要继续严格实行统一计划、分级管理、专款专用和封闭运行的原则,资金与计划实行配套管理,以计划制约资金,确保信贷计划的实现。资金运行的基本要求是,资金配套、专款专用、统筹统还和限额调控,从而建立起比较完善、稳定、科学的资金运行和管理体系。

第三,完善财务、会计和联行制度,实行“统一领导、分级核算、指标管理、自计盈亏、集中清算”的财务管理体制。一是建立健全适应农发行经营特点的财会核算制度体系。二是逐步实行经营目标责任制,试行财务成果、工作质量考核同各行切身利益挂钩的办法,建立和完善内部激励机制和制约机制,实现业务核算规范化。三是实行“三级管理、分级经营”的管理体制,调动县级支行改善经营、加强管理和提高效益的积极性,增强自我发展能力。

第四,加快电子化建设步伐,提高服务水平。“九五”时期,农发行要建立起涵盖全国的计算机管理信息系统和生产营运系统,力争到本世纪末,实现全行所有分支机构办公自动化、营业电脑化、信息反馈网络化和决策科学化。

4. 建立政策性金融风险防范机制,提高信贷资产质量

(下转第39页)

节国际收支的作用,促进出口产品的升级换代;第四,汇率波动幅度增大,可抑制短期套利外汇的流入,减少套利资金对国民经济的冲击。

4. 加快企业改革的步伐。基本方向是对企业进行公司化改造,建立、健全企业的治理结构,形成有效的内部监控和外部监控机制,硬化企业的预算约束,使其成为独立的风险承担者。企业约束硬化和风险意识增强了,才可能在意愿结汇的情况下合理安排人民币、外汇资金,而不是热衷于外汇投机。

5. 加快银行的商业化改革。关键是国家要改变将商业银行作为宏观调控的政策工具的做法,使商业银行独立地承担经营风险,银行管理人员有可能因经营不善而受到惩罚。这样,银行便有动力对贷款企业实施监控,而不是在利益驱动下无视风险的存在,乱拆借、乱贷款,助长市场上的投机行为。

6. 积极稳妥地推进利率市场化。可从发展货币市场入手,先放开银行短期拆借利率、票据贴现率

等,再加大银行存放款利率的弹性,最终实现利率自由化。只有利率自由化,外汇指定银行才能灵活调整本外币头寸,应付外汇市场的冲击;中央银行也才能通过调整利率影响外汇指定银行在外汇市场上的行为。

7. 加强人民银行宏观调控的能力。首先要加大公开市场业务的力度,公开市场业务具有操作灵活、见效快的特点,适于中央银行在干预外汇市场后进行中和操作。为此要大力发展债券市场和票据市场,发行更多的国库券、银行承兑票据、中央银行融资券等,加快人民银行资产的债券化、票据化。其次要综合运用准备金率、利率、再贴现等货币政策工具调整银根,使货币政策和汇率政策相协调。人民银行宏观调控的能力增强了,可适当放宽汇率波动幅度,使汇率更好地反映市场供求,调节国际收支。

(责任编辑 孙立明)

(上接第 18 页)

探寻出适合我国的农业 现代化道路和模式

当然,制约我国农业发展的因素还有许多,需要长期探索解决,但需要特别强调的是,为了尽快改变农业增长方式,实现可持续发展的现代化农业,让亿万农民早日进入小康生活,我们在制定农业政策时,要摆脱长期来忽略国情、急于求成的传统思维定势。这方面的教训太多了。50 年代,有人提出 7 年超英国,15 年超美国;70 年代,有人提出 10 年实现我国农业机械化;80 年代,有人提出赶超亚洲四小龙有七八年左右的时间足够了,等等。岁月悠悠,历史无情,那些“豪言壮语”已成为令人深思的笑柄。但是现在,我们在劳力多、耕地少、资源资金短缺及地区经济发展严重失衡仍将几十年长期存在的情况下,又一次听到不分地区、不分阶段地过分强调“农业产业化”、“农业机械化”的急切号召。回顾往昔,面对今朝,不能不令人再次自省:经济有其自身发展的客观规律,顺之者昌,逆之者亡,总结历史,展望未来,我们是否可以得出这样一种观点:对中国农业经济发展之路的探索,是一个不断认识、不断实践,需长期不懈努力的历史进程,既停不得,也更急不得;历史的经验一再告诫我们,对中国农业经济发展,仅靠一个口号、一种思路、一种模式、一剂药方是很难获得良好预期的,重要的是探寻出一条适合我国国情的农业现代化道路和多种适应性模式。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第 35 页)

在农发行的业务中,划转资产质量低,政府行为强,贷款的承载主体效益普遍不好,贷款投向的弹性弱,自主经营权比一般商业银行小得多。因此,其资产管理比商业银行更为复杂,其潜在风险比商业银行更大。“九五”时期要把强化政策性金融风险管理工作列入各级农发行的重要议事日程,做好信贷资产保全工作。一是要强化贷款风险意识,成立风险防范机构,健全风险防范管理制度,加大稽核力度,健全内部监控机制,极力控制不良资产的发生并积极盘活不良资产,减少不良资产在贷款总额中的比重;二是要准确界定政策性贷款和项目的范围。对那些没有还贷能力的项目和企业,应从政策性贷款项目中剥离出去,其资金应由财政拨款解决;三是要协同有关部门逐步建立政策性贷款补偿机制,以解决农发行硬负债与软资产的矛盾。

5. 健全法律保障机制和监督保障机制,规范各行为主体的行为,理顺各方关系

一是要尽快出台《中国农业发展银行条例》,明确各行为主体的权力、利益和责任,从而规范农发行的业务经营活动,调整有关方面的行为,促进政策性银行依法运营、有序运转和健康发展。二是要建立和完善一套独立于业务运行的监督、保障体系,使之按照一定规律运行。当前要使系统监督部门独立于业务运作部门,使之成为更具权威的信息来源渠道和监督执行、保障实施的部门。一方面各级农发行要继续接受当地人民银行的监管、财政专员的监督和审计局的审计;另一方面要建立农发行监事会,形成自我约束机制,这是监督保障机制的关键环节。

(责任编辑 肖庆山)