

关于农业政策性银行职能定位的思考

刘 颖

(华中农业大学 经贸学院, 湖北 武汉 430070)

[作者简介] 刘 颖(1971-), 女, 河北保定人, 华中农业大学经贸学院经济学系博士生, 副教授, 主要从事农业经济管理、区域经济研究。

[摘 要] 农业政策性金融, 其主要是农业发展银行肩负着政策性支农的重任, 在国家的宏观调控中发挥着重要作用。农业政策性银行(简称农发行)要在构建农业特别是粮棉油产业投入稳定增长的机制的同时, 使“三农”特别是粮食增产和农民增收以及粮棉油产业化经营得到更稳定的资金支持。农业发展银行应围绕大粮食大产业, 努力办成支持粮棉油产业发展的银行。要实现这种定位, 农发行必须在着力经营有效资产的基础上, 创新信贷管理方式, 把营销的出发点和归宿放在逐步建立优质稳定的客户群体上, 强化与中央银行和国家财政的关系, 构建完善的业务发展支撑体系。

[关键词] 农业投入机制; 农业政策性金融; 粮棉油产业

[中图分类号] F830 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0835-05

一、实施双翼发展战略, 努力把农发行办成支持粮棉油产业发展的银行

农业政策性金融肩负着政策性支农的重任, 在国家的宏观调控中发挥着重要作用, 但是, 单一的粮棉收购职能又限制了政策性支农作用的发挥。为了解决新形势下农业和农村经济发展面临的新矛盾和新问题, 必须在国家农业支持体系和农村金融体系框架内, 探索新的农业政策性金融的发展目标, 充分发挥其重要功能和作用。根据国务院的要求, 农业政策性银行(简称农发行)应围绕大粮食大产业做文章, 努力办成粮棉油产业银行, 在业务发展上实行“双翼战略”, 一是继续经营管理好收购资金贷款, 确保农民生产的粮棉油等重要农副产品能够以合适的价格卖出去, 二是逐步把粮棉油产业化龙头企业贷款业务开展起来, 推动粮棉油产业化经营。

首先, 在经营管理收购资金贷款上, 农发行积累了丰富的经验, 创造了行之有效的管理办法, 而且在可预见的时期内收购资金贷款业务的统治地位不会动摇。经营管理收购资金贷款应是当前和今后相当长的时期内农发行的根本任务。其次, 农业产业化代表了农村先进生产力的发展方向, 把粮棉油产业化龙头企业贷款业务办成知名度高、影响力大、社会效益好、贷款质量优的业务品牌, 是农发行实现可持续发展的理性选择。农发行应积极争取将已成规模、有影响的大型粮棉油产业化龙头企业逐步纳入支持范围, 同时积极培育和壮大一批经营效益好、市场潜力大、管理能力强的中小型地方龙头企业。既可以支持加工型龙头企业, 也可以支持流通型、批发型等龙头企业; 既可以支持粮棉油等大宗品种, 也可以支持山区特色粮食品种。应通过信贷支持, 培育一批上档次、上等级的龙头企业, 打响一批名、特、优品牌, 确立农发行在支持粮棉油产业化上的重要地位。

实行双翼战略,发展业务品牌,是贯彻中央经济、农村工作会议和国务院第 57 次常务会议精神的需要,是适应农村金融市场发展的需要。随着农村金融体制改革的不断深化,各家金融机构都在研究农村市场,并力争把握主动。农发行作为国有农业政策性银行和农村金融体系的重要组成部分,应在支持、配合、服务好这个大局上找准自己的位置,占有应有的市场份额,这是建设有中国特色的农业政策性银行的需要。农发行要实现可持续发展,就必须要按照国务院的要求把自己办出特色,把服务粮棉油产业的发展、服务农民增收、服务粮棉油价格稳定和国家粮食安全作为自己的主要目标。

二、运用现代银行理念,培植科学的业务发展观

业务的发展是农发行可持续发展的重要组成部分。农发行必须用科学的发展观来指导业务的发展,把工作重点真正转移到提高业务的质量和效益上来,着力经营好有效资产。有效资产是资产中能够实现价值增值的那部分资产,是银行核心竞争力的主要要素。有效资产可用生息资产与利息收回率的乘积来表示。一个银行有效资产的经营情况可从两方面进行评价:一是有效资产总规模及其变动情况;二是有效资产占总资产的比重。现代银行必须在经营管理好有效资产的过程中,运用现代银行理念,培植科学的业务发展观,这是现代银行发展的客观要求。具体应从以下方面着手。

(一)牢固树立和落实政策观

贯彻落实好国家支持“三农”发展的政策特别是粮棉油产业政策,是农发行业务发展的前提和基础。最重要的是应支持政府建立既安全又经济的粮食调控机制,以最小的成本实现国家粮食安全目标。农发行应该在以下三个方面履行好职能:(1)支持建立粮食增产、粮农增收的保障机制,落实最低收购价格制度,既避免谷贱伤农,又不过多增加财政负担。(2)支持建立灵活高效的中央和地方储备吞吐调节机制,实现顺向调节。(3)支持粮棉油产业化经营。

同时,应准确把握农发行业务的性质。从总体上讲,农发行业务都具有政策性。主要体现在以下几个方面:(1)从支持的品种看,早、中、晚稻纳入了最低收购价政策范围,其它主要品种如小麦也与稻谷有公认的比价。(2)从支持的数量看,与最低收购价政策直接和间接相关的品种,在粮食总产和农发行支持收购的粮食总量中都占绝大部分。(3)从收购每单位粮棉油投放的贷款看,政府在收购价格的决定上起着主导作用。(4)从参与收购的资金看,虽然国务院要求商业银行信贷资金、各类社会资金积极进入粮棉油收购市场,由于上述资金以利润最大化为目标,因此上述资金在农产品收购方面不可能起主导作用。农发行信贷资金在收购中的主导地位 and 兜底作用(政策要求不能出现区域性的空白点)无可争辩,在促进粮食生产、农民增收、国家粮食安全和统筹城乡经济发展上发挥着无可替代的作用。(5)从信贷风险看,信贷风险的主要来源一是市场波动带来的价差亏损占用,二是为执行国家购销政策的必要成本支出垫付性占用。信贷风险的责任主体应该是政府包括中央政府,这是因为:价差亏损占用是平衡粮农利益和粮食消费者利益的必要代价,农发行在支持企业收购时,价格高不得,也低不得;而为执行国家购销政策的必要成本支出占用,属垫付性质,应该先占后补。上述风险属政策风险,不是农发行所能左右的。

按照政策的性质,农发行信贷业务可分为两方面:一是按计划管理的政策性信贷业务,包括储备信贷业务、政府调控信贷业务等;二是弥补粮棉油收购和产业化经营资金市场空缺的政策性信贷业务,包括解决各类借款人自主购进粮棉油的资金需要等。

(二)牢固树立和落实质量观

要实现科学的发展,必须处理好业务发展的规模与质量、业务发展与风险控制的关系。业务的发展不是简单的业务量的增加,而是整体资产质量的提高,要防止出现没有质量做保障的业务规模的扩张,确保实现量和质的统一。业务发展与风险控制是信贷管理的两个方面,必须兼顾,不可偏废。业务发展必须建立在风险控制的基础上,风险控制必须贯穿于业务发展的始终。

应建立稳定的风险分散机制。一是应推行客户多元化,从国有及国有控股粮棉油购销企业、粮棉油加工及产业化龙头企业、粮棉油储备企业以及其它经营粮棉油的企业中培育优质客户群;二是应推行业务类型多元化,包括储备贷款业务、调控贷款业务、短期流动资金贷款业务、中长期贷款业务、中间业务以及相关的负债业务;三是应拓展粮源分流渠道,按照购销市场化、市场主体多元化的要求,除了支持各类贷款对象搞好购销外,包括储备粮轮换、加工龙头企业转化、国有控股企业购进等,还应督促政府有关部门搞好主产区与主销区的产销衔接,并营造多元市场主体公平竞争的环境。

应推行项目管理方法和技术,完善决策审批程序,实行主责任人制度。一是凡是能够按项目进行管理贷款,包括固定资产贷款(基本建设贷款与技术改造贷款)、中长期的流动资金贷款(主要是农业项目贷款),在对其管理中应严格按照贷款项目计划、启动、实施、控制和收尾五个过程进行,并应充分应用综合管理、范围管理、时间管理、成本管理、质量管理、人力资源管理、沟通管理、风险管理和采购管理等知识、技能、工具和技术,来完成贷款项目任务,以满足贷款人、借款人以及政府和有关部门等项目干系人的要求。二是应逐步实行主责任制度,切实把各级分行、各部门和各环节的责任落到实处。三是应缩短决策链。原则上应把决策权、审批权集中到总行、省级分行,二级分行、县支行主要负责日常管理。鉴于农发行的服务对象主要在县及县以下的实际情况,应强化省级分行的管理职能和县支行的经营职能,并进一步充实这两级行的力量。四是应按照前后台分开的要求完善组织结构。横向上总行、省分行可建立前后台部门,并成立风险管理部门,纵向上可视二级分行、县支行为前台。

应加强对粮棉油市场特别是价格与供求分析研究的力度。分析和把握粮棉油市场和价格,是建立以风险控制为核心的信贷资金管理体系的重要组成部分。在粮食全面市场化形势下,市场风险主要是价格风险,价格风险的大小直接决定着信贷风险的高低。从企业收购的情况来看,流转粮是主要种类。从农发行贷款结构来看,流转贷款是主要贷款种类。准确把握价格是防范现有客户风险最现实最有效的措施。因为,由价格风险所形成的企业经营风险,在企业第二还款来源(信用支持,如担保和抵押等)缺乏的情况下,很容易转嫁为银行贷款风险。因此,应加强对粮棉油市场特别是价格与供求分析研究的力度,尽力避免价格波动造成贷款损失。

(三)牢固树立和落实效益观

增收节支,保本微利,是农发行业务发展中应落实的基本要求。既要防止出现政策性银行不讲成本、效益的观念,更要避免追求利润最大化的倾向,切实把效益的实现建立在执行政策的基础上。农发行支持的产业、经营的业务,比较而言都是低利性质的,但实现保本微利的目标应是切实可行的。

(四)牢固树立改革观、扬弃观

业务的发展应依靠机制来推动。应继续进行体制和机制改革,建立合理的业务量化评价机制,重点衡量有效资产、业务量、业务效益、宏观调控和风险控制等,实行综合评价,挂钩管理。同时,在业务发展中应继承被实践证明行之有效的办法和措施,准确把握相关政策的完善和调整。

三、创新信贷管理方式,逐步建立优质稳定的客户群体

当今银行业高度重视营销观念。在营销观念中,最重要的一点就是建立优质稳定的客户群体,它包括向顾客承诺高价值的服务和效益来吸引新顾客,以及让顾客满意来留住现有顾客^[1](第18页)。为了建立优质客户群体,各家银行都在研究和推行适合自身特点的营销策略和措施。

农发行在业务发展中强化营销意识,加大营销力度,势在必行。一是客户范围空前广泛,具备了营销的客户基础。按照国家有关部门界定的客户范围,农发行营销的对象包括了所有从事粮棉油生产和经营的单位和企业。二是信贷政策进一步丰富,具备了相应的政策支撑。除了资金能保障企业购进粮棉油所需的大量季节性流动资金需要外,在资金运用上可以提供固定资产性质的中长期贷款,在利率上可以浮动,在期限上有较大弹性等。三是传统的主要客户——国有及国有控股粮食购销企业的“三老”

问题已经或正在得到解决,基本具备了建立进退有序的客户动态管理机制的现实条件。在营销中对原客户可以实行支持一批、限制一批、淘汰一批,而对新客户则应严格准入,稳定发展。

农发行应把营销的出发点和归宿放在逐步建立优质稳定的客户群体上,特别应注重培育和发展效益客户、品牌客户。一是应把握客户的差异性、优势性特点。农发行的业务性质决定了其客户城乡兼有,以乡村客户为主;新老兼有,以老客户为主;主产区与非主产区兼有,以主产区为主。各类客户各有特点。老客户点多面广,仓储设施完善,专业人员齐全,但机制僵化,包袱重,存量贷款多;新客户机制活,但普遍处于发育期,规模小,带动能力弱,仓储条件有限,专业人员匮乏。二是应从政策、质量和效益三位一体的角度优化客户区域分布结构。每个经营机构都应培育和发展一批黄金客户,逐步扩大优质客户在新放贷款中所占份额和创效中的比重。应加大对中心乡镇、县城、大中城市及城乡结合部所在地客户的营销力度。主产区的经营机构还应特别注意防止出现收购空白点问题,即如果一个县范围内没有符合贷款资格的企业,应会同粮食主管部门及时向当地政府汇报,确定几个作为承贷主体,承担当地收购任务。三是应以中高端客户群体作为营销重点,加大支持重点客户做强做大的力度。主要是三类:(1)仓储设施完备或改革改制到位的国有粮食购销企业;(2)承担储备任务的企业;(3)经营量大、调控能力强、资产负债率低、效益好的粮棉油产业化龙头企业、加工骨干企业,以及符合农发行贷款支持范围的其它企业。

在营销中应注重创新信贷管理方式。一是应成立专司营销的客户管理部门和岗位,主要职责是宣传信贷政策、服务客户和吸引、留住客户,以及贷款本息收回等。省级分行以上可设客户管理部门和客户经理岗,二级分行和县支行可设客户经理岗。对优质客户原则上应派驻客户经理。二是可探索除直贷以外的转贷、委托和打包等其它贷款方式。鉴于集团型企业经营范围广泛、关联交易性强,而农发行重点支持的是其中购进、加工转化和销售粮棉油的经营环节或子公司,对于这部分可采取转贷的贷款方式。由于处于发育期的主产区新型粮棉油经营企业数量多、规模小,可从中选择若干较好的企业制成一个“企业包”,依靠政府信用采取转贷或委托(使用方承贷,第三方协助管理)的方式进行支持,由政府平衡使用方和第三方的权利和义务,并在必要的时候兜底。在现有的政策框架内,转贷中的第三方原则上应在国家规定的客户范围内进行选择,委托中的第三方则可不受此限。三是突破所有制、产业链和交叉误区等。各种所有制的企业都应纳入营销的视野,从生产到销售的整个产业链条都可以支持,与其它银行支持的企业可以交叉。

四、强化与中央银行、国家财政的关系,构建完善的业务发展支撑体系

从某种程度上讲,把农发行定位为财政与金融的混合体,同时又具有银行特点政府机构更为合理。因为在资金流向上,它不具有一般信贷资金向效益高的方向流动的特点,因而带有明显的政府干预性。农发行有严格的作用边界,是信贷资金的一种非市场配置,它体现着政府的意图、国家的意志。与此同时,它又坚持有偿性,要付息还本。农发行的上述特性决定了其在业务发展过程中必须强化与国家权力部门特别是中央银行、国家财政的关系。

在资金来源上,农发行应强化与中央行的紧密关系。中央行的再贷款应始终是农发行资金来源的可靠保障,只能强化,不能削弱,因为,这是粮棉油收购、转化和销售对资金的季节性需求及其在国民经济中的特殊地位所决定的,这也是农发行独特的优势所在。与此同时,农发行应继续推行和完善资金来源的多元化政策,着重把握好两个方面:一是应坚持资产和负债期限结构的一致性,原则上中长期贷款应主要通过市场运作的方式筹集中长期资金;二是应考虑资金成本,尽可能多地吸纳低成本资金,一般在利率走低时可多从市场上筹集资金。

在与财政的关系上,农发行应着力建立科学的政策性财务挂账贷款的管理机制。一是应该认识到我国政策性挂账贷款的形成具有长期性、客观性。目前按国家要求,粮食已全面市场化,部分粮食主产

省的稻谷实行最低收购价,但销售价仍由市场决定,因此仍有产生政策性挂账贷款的可能。在实行最低收购价的区域,企业收购的粮食已经出现价格风险。这类风险由企业、银行承担都是不合理的。二是应建立定期的政策性挂账贷款清理认定机制。在执行国家粮棉油产业政策的过程中,国家应及时委托权威部门评估是否存在政策性挂账贷款的因素(市场波动、成本垫付性占用等),并定期(以一个年度为宜)组织中介机构进行清理认定,改变过去清理时间跨度长、利益相关方直接参与的做法。三是应强化国家财政主管部门管理政策性挂账贷款的职能。中央经济工作会议明确指出:“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势,更加自觉地调整国民收入分配格局,更加积极地支持‘三农’发展。”由于政策性挂账贷款是实施国家粮棉油产业政策的必要代价,因此中央财政应对这部分贷款进行监督管理,并承担经济损失,即利息由中央财政全额负担,本金以中央财政消化为主,对应由地方财政消化的部分,也应强化中央财政的纵向督导职责或逐步分批予以核销,改变目前粮食主产区财政消化任务重,农发行承担实际督导职责的不合理局面。

对重要粮棉油品种或企业,政府应整合相关支持政策^[2](第8页)。一是政府应出台财政、税收和金融等一揽子综合支持政策,把一些政策捆绑起来形成合力,如贴息政策等。二是政府可在一定范围内实施政府调控贷款政策,使农发行可对特定的企业和品种进一步加大支持力度。

对农发行经营成果应建立科学合理的考核评价机制。可从微观和宏观两个层面考虑。微观层面主要考评贷款本息收回情况,考虑到贷款风险形成中的政策因素以及相应贷款本息收回取决于财政状况,不宜以商业银行作为参照系,与财政资金的运营效果进行比较较为合理,把保本微利作为争取目标。宏观层面重点评估在支持“三农”特别是粮棉油产业发展和农民增收中的作用。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 菲利普·科特勒,等. 市场营销学[M]. 俞利军译. 北京: 华夏出版社, 2003.
[2] 马山水, 高功彪. 新形势下农业投入创新机制研究[J]. 经济问题探索, 2003, (3).

(责任编辑 邹惠卿)

On the Re-positioning of Agricultural Policy-oriented Finance

LIU Ying

(School of Economics & Trade, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, Hubei, China)

Biography: LIU Ying (1971-), female, Doctoral candidate, Associate professor, School of Economics & Trade, Huazhong Agricultural University, majoring in management.

Abstract: The main idea in this paper focuses on fund support on agriculture, farmer and countryside, including increases in corn and farmer income, as well as special operation of industries of corn, cotton and edible oil through setting up the mechanism of investment in agriculture, specially in the industries of corn and edible oil. According to the main idea above, the following topic of steady development of business in agriculture policy banks is also discussed: making ADBC (agricultural development bank of china) become bank in industries of corn, cotton and edible oil, managing efficient assets, cultivating fine clients, linking up external relationship.

Key words: investing mechanism of agriculture; agriculture policy finance; industries of corn; cotton and edible oil