

农业政策性 金融理论与实践

2003

孔宪勇 主编

Nongye
Zhengcexing
Jinrong
Lilunyu
Shijian

农业政策性 金融理论与实践

2003

肖克明 主编

Nongye
Zhengcexing
Jinrong
Lilunyu
Shijian

农业政策性金融理论与实践

(2003 年)

孔宪勇 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策性金融理论与实践. 2003 年/孔宪勇主编.
—北京: 中国财政经济出版社, 2003.3

ISBN 7-5005-6379-5

I. 农… II. 孔… III. 农业银行—金融政策—中国—文集 IV. F832.33-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 006275 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

河北省财政厅印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 7.875 印张 198 000 字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月河北第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-6379-5/F·5572

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

很高兴看到，在党的十六大召开后不久，中国农业发展银行北京市分行组织编写的《农业政策性金融理论与实践（2003年）》一书即将出版了。该书凝聚了广大干部职工学习理论、钻研理论、实践理论的研讨成果；凝聚了广大干部职工勤奋工作、勇于开拓、大胆实践的经验结晶；也是全行干部职工加强管理，不断“上质量，上水平”的可喜见证！可以说，这本书从不同的侧面和不同的角度对农业政策性金融工作进行了总结与探索，必将对我们今后的工作具有重要的借鉴意义。

以理论指导实践，以实践验证理论，这两者是相辅相成，不可缺一的有机整体。正是充分认识到这一重要性，几年来，各级干部和职工大兴调查研究之风，大兴理论联系实际之风，从而形成了学习理论、研究理论、实践理论的新氛围，促进了以收购资金封闭管理为中心，各项工作年年获得新成绩，年年迈上新台阶。我们在加强农业政策性金融理论研究的同时，不断地运用理论指导实际工作，指导工作的理性化思维能力得到提高。应该说，组织编写这本书，即是对全书作者的肯定和鞭策，也是希望今后能够继续涌现出质量好、指导性强、水平高的理论与实践成果，开创我行政策性金融理论研究和收购资金封闭管理工作新局面。

当前，我国粮食流通体制改革进入深化阶段，粮棉购销企业战略性调整和改组的步伐明显加快，粮棉流通体制和购销格局出现许多新变化。所有这些都将对农发行的工作产生深刻影响，对我行干

部职工的素质提出了更高的要求。因此，我们北京分行广大干部职工要认真学习 and 贯彻落实党的十六大会议精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以加入世贸组织后粮棉流通体制改革新形势为契机，按照总行党委的各项要求，继续在全行大兴调研之风，大兴理论联系实际之风，深化封闭管理、风险管理、经营管理“三大管理”并重，工作质量提高和人员素质提高并举，努力实现业务规范、管理优良、手段一流的“窗口行”目标要求，为北京农业和农村经济的持续稳定健康发展作出新的贡献。

孔宪勇

2003 年元月

目 录

一、分行领导调查研究篇

从经济金融大视野看农业政策性金融改革 的紧迫性	孔宪勇 (1)
以行政手段组织经营政策性粮食现象剖析	蔡淑英 刘忆燕 吕亚翔 (12)
农发行会计业务全程规范化管理的实践和探索	左 志 (20)
21 世纪金融业国际发展的三大趋势	陈小强 (30)
深化储备粮贷款管理 确保国家粮食安全	邓建平 (40)
关于我行业务经营分析现状调研报告	管志强 王建荣 张智强 孙 平 (47)

二、粮改与收购资金封闭管理篇

浅谈粮食流通体制改革中的问题及对策	韩志强 (53)
农业可持续发展与农业政策性金融功能作用 探讨	何志雄 (61)
关于大兴区粮食企业清仓查库情况的调查报告	马长存 (73)

浅谈收购资金封闭运行下的会计监督职能作用

- 谭 伟 (79)
- 关于加强棉花贷款管理的调研报告 杨建军 (86)
- 关于加强合并人行存款账户若干问题的思考
- 张 勇 (92)
- 关于顺义支行加强收购资金封闭运行管理的
- 调查报告 王 学 (104)
- 从我县收购贷款下降看对农发行业务的影响和
- 对策 王继福 (114)
- 统计的根本出路在于信息化 蔺菊花 (118)

三、防范和化解金融风险篇

- 浅谈我行不良贷款的成因及对策 王建荣 (123)
- 加强信贷基础管理工作 防范和化解金融风险 冯建亭 (128)
- 加强计算机安全管理 防范金融科技风险 田新宇 (135)
- 对怀柔县粮贸中心业务经营情况的调查 刘忆燕 (140)
- 认真贯彻实施新《会计法》 增强会计人员
- 的责任 常崇祥 (145)
- 关于房山区支行新增财务挂账问题的调查报告
- 孟凡凯 (149)
- 关于加强粮食库存监管问题的调研报告 杨建华 (153)
- 廊坊华美粮油食品有限公司贷款的历史变迁
- 及清收症结剖析 周 燕 郑伟宏 (157)
- 浅谈粮食企业不合理占用贷款及清收措施
- 钱 耿 赵东来 张立强 (166)

四、党建与组织人事篇

“倒三角”的编制体制需要与之相适应的运行

机制 蔡志斌 (170)

推行竞争上岗是建立富有生机与活力的用人

机制的有效途径 韩祝捷 (176)

“三定”给基层行带来了什么 吕增永 (183)

关于对支行“三定”工作的几点看法 赵志明 (190)

实行六个监督 加强对领导干部的管理 白宝力 (194)

平谷支行关于加强党建工作和两个队伍建设

情况的报告 高明录 (199)

对“小金库”问题的一点思考 杨 健 (206)

关于进一步加强对干部监督管理工作的思考

..... 谷永宝 (209)

五、思想政治工作与精神文明建设篇

关于干部职工思想状况的调研报告

..... 阎银川 白 靖 (214)

切实做好思想政治工作是搞好收购资金封闭

管理的重要前提和条件

——浅谈现代行政管理工作中的思想政治工作

..... 蔡瑞更 (219)

关于“青年文明号”创建活动在封闭管理工

作中的作用的调查报告 郝素君 黄燕春 (224)

关于女职工情况调查报告 韩荫芬 (230)

农业发展银行基层行开展企业文化建设的思考

..... 郭 鑫 (236)

一、分行领导调查研究篇

从经济金融大视野 看农业政策性金融改革的紧迫性

孔宪勇

从经济和金融大视野看，我国经济金融体制改革已步入市场化轨道并正在深化之中，其重要标志是中国加入世贸组织。农业经济逐步由自给自足小农经济、半自给半商品化的经济形态，向国际化商品化的经济形态转变。金融体制改革自1984年开始，逐步由大一统的国家专业银行体制，转变为政策性银行、商业银行并立为主要特征的多种形式的银行体制。由于上述经济体制与金融体制以及国际与国内相关经济机制运行的深刻变化，带来了一系列需要研究和解决的重大问题。这里，仅从农业政策性金融深化改革紧迫性问题进行分析，提出对策建议，以供研究参考。

当前，弱质农业经济应对“入世”的发展，需要强有力的金融支持，特别是政策性金融支持。同时，我认为，政策性金融业务继续从商业银行剥离的紧迫性和农业政策性金融自身不断完善发展的紧迫性都现实地存在着。从一定意义上讲，这些紧迫性问题能否从战略全局解决好，直接影响“入世”后我国农业结构调整、农民增

收以及金融体制改革目标的顺利实现。

一、我国弱质农业及现代农业发展需要金融支持，其中包括政策性金融的有力支持

(一) 我国经济发展的新阶段决定了农业保护的现实性

随着现代化建设第二战略目标的实现，我国已经进入了全面建设小康社会的新阶段。农产品供给短缺的状况已得到初步改善，主要农产品产量实现了供给总量平衡，丰年有余。我国以占世界 10% 的耕地成功解决了占世界 22% 人口的吃饭问题。与此同时，谷类、棉花、花生、油菜籽、水果、猪牛羊肉等主要农业产品产量已跃居世界第一位。短缺经济的结束，经济总量的过剩，使我国经济运行中的结构性矛盾日益凸显。以粮食为主的农产品过剩，实质上是低消费水平下的过剩。从长远看，为了保证粮食安全，提供适应需求的农产品品种，提高农产品质量，还离不开保护。

同时，农产品产量的增加并没有带来农民收入的相应增加，相反农民收入增长缓慢甚至停滞，有的地方出现倒退。农业总产值在国民经济总产值中的比重持续下降，标志着农业为工业化积累资金的历史使命已经结束，农业发展已经进入了一个新的阶段，即农业与其他产业的关系应由奉献变为索取。但农业的基础性地位却丝毫不能动摇，如果放松对农业基础的保护，农业的萎缩和发展滞后将不可避免。由于农业的产业相关度较高，根据经济学中的“木桶原理”，最终影响其他产业的发展，制约整个国民经济的发展。

(二) 农业的国际化决定了农业保护的紧迫性

国际化是我国农业发展的一个基本趋势，而“入世”是我国农业走向国际化的重要步骤。“入世”使我国农业发展的环境发生了巨大的变化，从而使农业保护面临新的更大的挑战。根据乌拉圭回合《农业协议》规定，我国作为发展中国家必须在市场准入、国内支持等方面承担下列减让义务。在市场准入方面，关税以 1986—

1988 年为基期，平均降低 24%；取消所有非关税措施，按规定换算方法，实现关税化；保证关税化后最低市场准入不低于基期内国内消费水平量的 3%。所有减让在 6 年内完成。在国内支持方面，国内支持减让的对象是指除属于“绿箱”政策外的其他支持政策，其范围包括：价格支持、营销贷款、面积补贴、牲畜数量补贴、种子、化肥、灌溉等投入补贴，某些补贴的贷款计划等；国内支持总量不得超过基期农业生产总值的 10%，即 485 亿人民币。虽然我国在国内支持方面还不需要减让，但在 WTO 框架下我国农业的宏观调控空间有限，但就此而放松甚至放弃对农业的保护是因噎废食。“入世”对我国农业的另一个影响是国外农产品对国内农产品的冲击，这是我国农业在国际化过程中所面临的最大挑战。根据 WTO 规则和国内外市场的情况，“入世”后，面临公平竞争的原则，我国的一些大宗产品，如粮食、棉花、植物油、食糖、羊毛和奶制品等，均面临着进口冲击，我国农业生产将面临十分严峻的考验。在这种情况下，我国农业保护的紧迫性更加明显。由于我国农业的国际竞争力还较弱，对农业的保护和支持不仅不能放松，还要加强，当然是在符合 WTO 规则下的灵活运用，如充分利用 WTO 规则中许多的“例外条款”和“灰色地带”。

（三）农业政策性金融在我国农业支持保护体系中处于举足轻重的地位

金融是现代经济的核心，资金是经济发展的“血液”。任何产业的发展都离不开金融的支持。在经济金融全球化的今天，金融业的发展状况往往会影响到一国乃至全球经济的稳定与发展。

在传统农业向现代农业转变过程中，资金及资金的投入已成为现代农业发展最关键的条件之一。因此，加大农业资金，包括农业政策性资金投入，既是现代农业发展不可缺少的重要条件，也是促使弱质农业从落后走向比较发达，并最终实现现代化的客观要求。世界经验表明，农业政策性金融集财政与金融优势于一体，成为各

国扶持和保护农业的最佳选择。运用政策性金融手段对农业予以支持与保护是国际普遍采取的积极措施。凡是发达国家和新兴工业化国家及地区,其农业现代化的进程中都有国家的政策性金融扶持。

“入世”后,我国农业经济政策为适应 WTO 规则必须作出相应调整。其核心就是改善农业生产的物质条件,提高农业的劳动生产率,增强农业的国际竞争力。在这一过程中,将需要大量的资金支持,并需要权威机构统筹农业资金的运用。农业政策性金融机构的宗旨,就是要根据国家农业政策及意图,为农业发展提供政策性金融服务。由于“入世”后我国弱质农业及现代化农业发展更需高效率、低价格及融资期限长的政策性金融予以保护与支持,这使得农业政策性金融在我国农业支持保护体系中的地位举足轻重。

(四)目前我国农业政策性金融支持与入世后农业扶持保护的
需要不相适应

改革开放以来,农村经济的发展机遇为农村金融发展提供了广阔的天地。应当肯定,农村金融机构大力筹集和融通资金,为支持与促进农村经济发展做出了贡献。但农村金融服务还远未跟上农村经济发展的需要。主要表现在:一方面,农村信贷总量投入不足。农村信贷结构上,直接对生产环节投放的比重较低。受农村金融体制的制约,农村货币市场的金融工具和融资方式不能满足农村经济发展的需要。近五年来,据国家统计资料分析,国家信贷总量中,投入农业约占 $1/4$,低于 $1/3$ 的合理比重。地方政府支农财力盘子有限,农业自身经营不稳定,农业商业性金融机构信贷投放的趋利性也进一步显化,政策性信贷投放面窄、力弱。市场化中,农村资金外流现象明显,农业资金投放在一些地区呈现增长缓慢甚至停滞的困难态势。而另一方面,随着入世的到来,农业对信贷资金需求加大,这样就加剧了农村信贷资金的供需矛盾。这既有金融方面的因素,也有农村经济方面的因素;既有体制上的缺陷,也有行为上的偏差。

对金融而言，由于农业受自身及自然条件和经济发展水平的影响，农业信贷本身是高风险行业。在实践中，又缺少相应的信用保证机制和保险机制以及必要的政策保护。农业政策性金融发展滞后。由此，农村金融面临支农与自身利益难以两全的棘手问题。农村经济发展的金融支撑力在相对减弱。

二、商业银行体制改革的深化，突出了农业政策性金融业务继续从商业银行剥离的现实紧迫性

我国银行业应对“入世”，关键问题是银行机构自身的改革与发展。其重点之一是要不断完善以政策性与商业性为重要特征的银行体系正常运转的微观基础。

在这个关键问题上，目前我国商业银行的动作力度明显，除了在服务、产品、管理等重要方面尽快缩小与外国银行差距外，退出经济欠发达地区，集中优势资源进占大中城市和经济发达地区是四大国有商业银行整合资源的一致行动。在商业银行职能及经营目标定位已清晰的状况下，管理经营理念已彻底摆脱了原有计划体制下的国家专业银行模式。在走出信贷营销观念误区、实现资金流良性循环、追求经营利润等等理念下，目前仍属国有商业银行经营的低利，资金流不畅，但仍是国民经济发展需要扶持的贷款品种，难以发展，甚至出现萎缩。其中属农业政策性信贷品种尤为明显。属农业政策性的信贷品种被“冷落”，若不采取战略性改革措施加以解决，随着时间的延续，势必将对我国弱质产业的持续发展、弱质群体的增收乃至全面完善社会主义市场经济机制，带来严重损失。

除了这个问题外，因农业政策性金融缺乏战略性和全局性的职能定位，由此也带来“入世”后，缺乏相应的金融机构承担研发农业政策性金融品种的职能。农业要应对“入世”挑战，农民要增收，但农村金融作为农业产业机体的“血液”供应者，却难于发挥应有的重要作用。农业产业机体“贫血”，其结果可想而知。

由此可见, 农业政策性金融业务, 一方面需要继续从商业银行业务中予以剥离, 以有利于商业银行体制的顺利改革, 另一方面也需要赋予农业政策性金融机构研发金融品种的职能, 两者缺一不可。否则, 不仅影响国有商业银行改革目标的实现, 而且也会影响政策性金融支持与保护农业的力度。

三、农业政策性金融的自身发展也面临新问题

作为执行农业政策性金融职能的中国农业发展银行组建以来, 对促进农业经济的发展发挥了重要作用。随着“入世”, 我国粮棉流通体制改革进一步深化。近期随着市场化的总体要求, 国家在推出棉花购销市场化的政策举措后, 又推出了粮食流通主产区与主销区的分类政策。农业政策性银行, 正面临市场开放后的挑战。主要表现为:

(一) 信贷资产总量呈明显递减态势

收购值逐年递减明显, 贷款增量萎缩。财政挂账消化力度加大, 加之消化粮棉库存力度大, 贷款存量递减强劲。

(二) 储备性贷款业务占居首位的态势日趋明显

据统计分析, 全国除粮棉主产区收购贷款还占居一定比重外, 全国相当部分省区市, 特别是主销区已出现较为单一的“储备银行”。

(三) 经营困难将是今后难点

农业发展银行机构遍布全国省、地、县, 每年固定成本是要维持的, 但业务萎缩的现实, 造成营业收入的持续减少, 经营日趋困难, 这是一个值得关注的自身发展问题。

四、几点对策性建议

(一) 农业政策性金融改革需首先放在农村金融体系的大局中予以职能定位

自建国以来, 我国金融体系受计划体制的制约, 实际上长期处

于政策性金融与商业性金融混淆不清的状态下。金融改革以后到“入世”前，商业银行与政策性银行的职能定位摆上议事日程。几年来，由于长期困扰国家宏观调控的粮棉油收购问题亟待整顿解决，农业政策性金融的职能定位也随之予以调整，即农业综合开发等专项信贷业务，从政策性银行剥离给商业银行。实践证明，当时国家对农业政策性金融职能定位的决策是正确的。国家政策性信贷资金严重流失的局面被遏制，国家粮食安全体系进一步健全，农民粮棉种植积极性得到保护。但另一方面，随着我国农业、农村经济发展问题日益凸显后，国家对发展农业以及迎接“入世”挑战，农业政策性金融服务如何进一步发展，以及由此带来的政策性金融机构职能定位问题也日趋凸显。

解决上述问题，我认为应从农村金融体系乃至整个金融体系中审视农业政策性银行的职能和作用，以进一步从金融体制全局出发，更好地布局政策性金融与商业性金融的职能定位。要防止从局部眼光或短期眼光去审视、去定位。农业政策性银行的职能发展，不能仅是商业银行剥离职能的简单转移，而且其服务功能也应发展创新。剥离职能的转移应进行政策筛选和因地制宜地衔接。也就是说，不能简单地将商业银行现行的贷款项目经营性质判定后，按照传统作法进行商业银行与政策银行的业务划转移交。要在总结历史上业务划转经验的基础上，从有利于政策性金融和商业性金融共同健康发展的角度，做好剥离工作。同时，衔接得好坏也取决于商业银行的改革与政策性银行的改革能否保持同步。因为从职能定位角度来看，我国金融划为商业与政策两类性质是符合国情及“入世”后经济发展要求的。无论是进行业务剥离，还是业务发展创新，都应在明确两类性质金融定位的前提下进行。应当看到，当前政策性金融改革的问题实际上已影响到商业银行改革的深化。

（二）农业政策性银行职能定位的基本考虑

政策性银行是由国家创立并控制，不以营利为最终目的，根据

政策意图的需要和可能,在特定的业务领域专门从事政策性投融资活动的专业性金融机构。农业政策性银行的职能定位,应在遵循上述基本定性的基础上,根据我国农业“入世”后的新变化,依据农村金融体系的现状和发展要求,同时借鉴国外农业政策性金融的经验,予以综合研究。我认为,农业政策性银行职能定位,要根据国家财力和政策性银行自身管理状况,分步实施,逐步发展。其要点:

1. 赋予引导和扶持国家急需发展且宏观效益高于微观效益的落后产业和产品的融资职能。当今,我国已进入工业化中期阶段。根据国际经济发展经验,这一阶段的重要特征是从农业“抽血”转为向农业“输血”,即到了反哺农业的经济发展阶段。我国农业发展的现实,也痛切要求生产资金有效益地向农业倾斜。农业政策性金融要在体现国家扶持意向和扶持力度方面发挥商业金融不可替代的政策性功能。长期以来,我国农业处于自我封闭的农业经济结构和产品结构之中。“入世”后,对其不合理结构的冲击力十分强烈。国家行政式的直接性保护农业政策已经不能适应国际市场运作规律要求。直接后果是进口的大量涌入和农民生产收入的下降。这就严重冲击着农业持续稳定发展目标的落实。因此,赋予政策性银行对农业产业结构调整,发展科技含量高的起步性新产品,促进农业生产基本条件的改善以及政策性融资功能,填补商业性金融功能的空白,应是宏观政策的当务之急。

2. 借鉴国际成功经验,结合国情实际,拓展政策性金融的服务功能。从美国来讲,由于其政府在 20 世纪二三十年代工业化中期有效利用了农业政策性金融这个杠杆,不仅使美国快步进入工业化强国的行列,而且至今仍保持其农业大国的国际地位。尽管美国农业在国民生产总值中所占的份额逐步降低,但美国农业对其整个国民经济的影响却丝毫没有削弱。国家运用农业政策性金融手段,保护农业生产,维护其在国民经济中的基础地位,调节农业产品的