

Zhongguo Nongye



Zhengcexing Yinhang



Lilun Yu Shijian



中国农业政策性 银行理论与实践

(2000—2001)

中国农业发展银行研究室 编

西南财经大学出版社

Zhongguo Nongye



Zhengcexing Yinhang



Lilun Yu Shijian



中国农业政策性 银行理论与实践

(2000—2001)

中国农业发展银行研究室 编

西南财经大学出版社

中国农业政策性银行理论与实践(2000—2001)

中国农业发展银行研究室 编

责任编辑:王 利

封面设计:大涛视觉传播设计事务所

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.com/
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮 编:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
开 本:	850mm×1168mm1/16
印 张:	27
字 数:	757 千字
版 次:	2002 年 5 月第 1 版
印 次:	2002 年 5 月第 1 次印刷
书 号:	ISBN 7-81055-936-2/F·777
定 价:	48.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷,装订等差错,可向本社发行部调换。

论农业政策性银行体制创新与粮棉 收购资金供管机制的建立和完善 (代序)

农业、农村和农民问题是国民经济和社会发展的重要问题。当前，我国已经加入世界贸易组织，农业发展进入新的阶段，粮、棉流通体制改革和金融体制改革进一步深化，国家“十五”计划为我国农业和农村经济发展提出了新的目标。面对新的形势与任务，认真分析我国农产品供求关系变化，总结农业政策性银行的实践经验，完善农产品收购资金供应和管理的有效机制，对于充分发挥农业政策性金融的作用、进一步做好收购资金封闭管理工作、确保国家粮食安全、巩固农业基础地位、加速我国农业现代化建设都具有重要的现实意义。

一、农产品供求关系变化与收购资金供求矛盾的加剧

始于 20 世纪 70 年代末的农村经济体制改革，实现了粮食、棉花等农产品供给的快速增长，同时，由于农产品收购资金供应体制的制约，在粮、棉等农产品收购中出现了严重的资金供求矛盾，这一矛盾曾一度成为农业和农村经济发展与稳定的重要问题。

1978 年我国农村率先开始了以实行家庭联产承包经营责任制为主体的农村经济体制改革，长期受计划经济体制束缚的亿万农民挣脱了羁绊，迸发出了极大的生产热情，推动着农业生产快速发展，我国农产品供求关系发生了重大变化。回顾农村改革二十多年来我国粮食等主要农产品供求关系变化的历程，尽管呈现出波动性的特点，但总体上粮食等主要农产品的供给总量是在大幅度增长，并出现了 20 世纪 80 年代初期、90 年代初期、90 年代中后期三个增长高峰，我国粮食等主要农产品供求实现了由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变。粮食等主要农产品供给的大幅度增长，加上几次提价，导致对收购资金的需求量骤增。从 20 世纪 80 年代后期开始，收购资金的供应与需求之间出现缺口，供求矛盾形成，一些地方在粮食收购中开始出现给农民打“白条”的现象。到 90 年代初期，随着第二个粮食增长高峰的到来，收购资金供求之间的缺口越来越大，供需矛盾越来越突出，打“白条”现象越演越烈，在我国农村中已成为一种普遍现象。

打“白条”现象的出现，引起了广大农民群众的强烈不满，严重地挫伤了以粮食生产收入为主的亿万农民的生产积极性，严重制约了农业、农村经济的快速稳定发展，严重损害了我们党和政府在广大农民群众中的威信，成为 20 世纪 80 年代末到 90 年代初期影响农村社会稳定的最大隐患。对打“白条”问题，党中央、国务院给予了高度重视，社会各界也给予了强烈关注，如何解决收购资金供需矛盾、彻底消灭打“白条”现象就很自然地提到了党中央、国务院的重要议事日程上来。

形成打“白条”问题的原因十分复杂。除了农业生产快速发展，农产品大量增加，对资金需求提出了更高的要求，以及当时整个社会银根偏紧等客观原因外，从金融机制的角度来看，收购资金供应

和管理存在着严重的体制缺陷是一个不可忽视的重要原因。认真分析这些原因,对于建立正常有效的农产品收购资金供应和管理机制十分必要。

一是农产品购销资金供应主体分散。在中国农业发展银行成立之前,收购资金的供应分别由中国农业银行、中国工商银行、中国银行按各行专业分工来承担。中国农业银行主要承担农产品收购资金的供应,中国工商银行主要承担农产品调销资金的供应,中国银行主要承担农产品进出口资金的供应。由于金融秩序等原因,在农产品收购、调销、进出口等环节中,各行为了自身利益,相互间压汇、压票,占压资金,严重影响收购资金的使用效率,大量人为增加了对收购资金的需求。

二是中国农业银行“一身三任”,力不从心。作为农产品收购资金供应主体的中国农业银行,当时是一身三任:既要管理农村信用社,又要经营自身的主体商业性业务,还要经办农产品收购资金供应等政策性业务。由于业务管理的目标、要求、评价标准各不相同,由中国农业银行一家承担,容易造成资金运行机制的混乱,容易产生顾此失彼、厚此薄彼的现象。在实际工作中,作为非主流业务的农产品收购资金贷款业务自然而然地受到了忽视。

三是对农产品收购资金的定性不准确,合理资金供应没有保障。中国农业发展银行成立之前,各行把经办的农产品收购贷款定性为一般的商业性贷款,其贷款原则、要求、方式,以及考核评价与其他贷款一致。与此相适应,其资金来源也要求各行在全行的范围内,主要通过自求平衡来解决。如通过自求平衡难以解决,可向中国人民银行申请再贷款。而在当时银根紧缩的大环境下,中国人民银行不能确保及时、足额地供应再贷款。如果承办行自有资金来源不够,而中国人民银行又不能发放再贷款予以支持,就势必出现收购资金供应断档的问题,引起收购打“白条”。

四是政府领导下的收购资金分级、分部门供应责任制不落实。1998年粮改之前,收购资金实行的是政府领导下分级、分部门责任制,根据对某地区农副产品收购资金需求总量的预测,把资金供应任务分解到地方财政、收购企业和有关银行,由财政、企业和银行分别筹措。但由于农业大省往往是财政穷省,受财力限制,粮、棉主产区的财政难以完成资金筹措任务,粮、棉企业的筹措任务主要靠清理收回各种不合理资金占用和收购期间的销售货款来解决。而在收购期间,粮、棉企业不仅难以足额收回回收的不合理资金占用,而且由于受多种因素限制,销售回笼货款的数量也有限,收购企业也不能如期地完成筹措任务,于是留下了资金供应的缺口。如果银行不能及时填补资金缺口,就会出现收购给农民打“白条”的问题。

二、中国农业发展银行的成立与粮、棉收购资金封闭管理有效机制的建立

在党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制、重视和加强农业的大背景下,为切实加强对收购资金的供应和管理,解决收购给农民打“白条”问题,保护农民利益,促进农业特别是粮、棉生产的稳定发展;为实现农业政策性金融与商业性金融分离,促进中国农业银行向现代商业银行转轨;为满足农村经济发展对金融的多样性要求,迫切需要创新农村金融体制,建立独立的农业政策性银行,完善农村金融体系。为此,江泽民总书记在1993年中央农村工作会议提出:要积极推进农村金融体制改革,逐步形成政策性银行、商业性银行、合作金融组织密切结合的金融体系。根据这次会议精神,《国务院关于金融体制改革的决定》明确指出要组建中国农业发展银行。1994年4月19日,国务院发出了《关于组建中国农业发展银行的通知》,这标志着我国第一家农业政策性银行正式诞生。

中国农业发展银行成立后,粮、棉、油收购资金贷款集中由中国农业发展银行办理,并按照政策性原则发放管理;信贷资金来源由中国人民银行再贷款解决;中央财政提供经营利差补贴和费用补贴。这就从体制上根本解决了收购资金供应不到位,给农民打“白条”的问题,使收购资金供应管理责任制得到进一步落实。

从成立至1998年初,中国农业发展银行除履行收购资金供应和管理的基本职责外,还承担了信

贷扶贫、支持农业开发以及支持农业基本建设、技术改造的任务，在逐步完善组织机构体系、实现业务基本自营的基础上，及时、足额供应粮、棉、油收购资金，成功地解决了多年来困扰各级政府的打“白条”问题。但是，由于受多种主客观因素的限制，不仅没有有效地解决企业挤占、挪用收购资金的问题，而且从1994年到1997年连续几年中国农业发展银行发放粮、棉收购贷款的增长还大大超过了企业粮、棉库存值的增长，收购资金的流失呈加速蔓延的态势。为了解决收购企业严重挤占、挪用收购资金的问题，适应以“三项政策、一项改革”为重点的粮食流通体制改革的需要，使中国农业发展银行集中精力做好收购资金供应和管理工作，切实加强对国有粮食购销企业的监管，实现收购资金封闭运行，促进粮改的顺利进行，1998年3月，国务院做出了调整中国农业发展银行业务范围的决策，将农业开发、扶贫等专项贷款以及粮、棉企业加工和附营业务贷款划转有关商业银行。这是国务院根据当时的实际情况，突出农业政策性金融阶段性工作重点所做出的正确决策，充分体现了实事求是的精神。

1998年业务调整后，中国农业发展银行认真贯彻粮、棉改革的一系列政策措施和国务院领导同志关于加强收购资金管理的指示精神，统一思想，集中精力，全面加强收购资金封闭管理工作，建立、健全了一系列规章制度和管理办法，主要包括：粮、棉、油的收购、调销、储备贷款管理办法，以及收购贷款投放报账制，粮、棉、油出入库报告制，回笼贷款分解制，信贷员联库责任制，开户企业“一基三专”账户管理制，信贷台账月报管理及统计分析等管理办法。在全系统认真开展了贷款五级分类工作，建立、健全了信贷资产风险管理的制度办法。根据粮、棉流通体制改革的新情况，研究制定了非保护价粮、油和棉花贷款及简易建仓贷款等管理办法，使收购资金封闭管理走上了制度化、规范化的轨道。以“三定”工作为突破口，建立并完善以县支行为基础的集中垂直管理体制，推进劳动人事制度和收入分配制度改革，初步建立了有效的激励约束机制。通过这些工作，收购资金封闭管理工作取得了明显成效，基本实现了当期收购资金的封闭运行，有效地发挥了政策性银行的宏观调控作用。

(1) 及时、足额供应收购资金，认真贯彻落实了粮、棉购销政策，解决了多年来困扰各级政府和广大农民的打“白条”问题，保护了农民利益，促进了农业生产的发展和农村社会的稳定。1998年至2000年，中国农业发展银行累计发放粮、棉、油收购贷款4 917.5亿元，促进了按保护价敞开收购政策的落实。粮食顺价销售逐年增加，1998年、1999年、2000年分别为803亿斤（注：1斤=0.5千克，全书同）、1 171亿斤和1 967亿斤。同时，大力支持粮、棉储备体系建设，增强了国家对粮、棉市场的宏观调控能力。以粮食为例，1998年到2000年，中国农业发展银行累计发放粮食储备贷款1 030.42亿元，支持国家储备粮入库。

(2) 有效遏制了收购资金被挤占、挪用的势头，向中央银行借款逐年减少，促进了货币政策的顺利实施，在收购量逐年增加的情况下，做到了贷款增加与库存值增加相一致。1998年、1999年、2000年向中央银行借款分别为604亿元、121亿元和-48亿元，节省了国家大量的货币资金，为实施稳健的货币政策提供了较大的回旋余地。

(3) 初步实现保本微利，减轻了中央财政负担。2000年在中国农业发展银行自行消化逾期三年以上表内应收利息和业务划转遗留下来的未清算挂账利息共计40亿元的基础上，当年实现账面盈利22.78亿元，扭转了靠财政款补贴的局面。

(4) 推动了粮、棉企业体制改革的深化。改进结算方式，为企业提供市场供求信息等服务；支持和帮助企业实施下岗分流、减员增效，促进企业转换经营机制；2000年通过严格收购费用贷款管理，粮食入库成本同比减少1分/斤，棉花入库成本同比减少8元/担（注：1担=100斤=50千克，全书同）。粮食企业账面亏损逐年减少，1998年、1999年、2000年分别为490亿元、105亿元、97亿元。

三、粮、棉市场化取向改革与收购资金封闭管理机制的完善

党的十五届五中全会明确指出,粮食流通体制要坚持市场化取向的改革方向。2001年1月15日,朱镕基总理在《四省(市)粮食流通体制改革座谈情况简报》上,对粮食流通体制改革做了重要批示,其主要内容是:完善国家粮食储备调节体系,扩大中央储备粮规模,健全中央储备粮垂直管理体系,增强粮食宏观调控能力;完善粮食风险基金包干办法,把粮食储备费用和利息补贴包干给地方,真正实行粮食省长负责制和粮食企业盈亏自负;在浙江省等东南沿海有条件的粮食主销区,加快推进粮食购销市场化改革;在粮食主产区继续坚持“三项政策、一项改革”,重点是按保护价敞开收购农民余粮,完善粮食购销政策;加快国有粮食购销企业改革和政企分开。朱总理的重要批示精神为粮食购销市场化改革指明了方向。同时,棉花也将进一步放开,全面推向市场。

目前,粮、棉市场化改革已进入实施阶段,浙江省已全面放开粮食市场,其他沿海部分省(市)也已放开。从目前的情况看,粮食购销市场化改革呈现出以下几个特点:一是在浙江省等粮食主销区已取消粮食定购任务和按保护价敞开收购农民余粮政策,全方位放开粮食市场,政府通过储备体系实施对粮食的调控。二是粮食市场购销主体多元化,国有粮食购销企业被全面推向市场,成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场主体,并仍在一定程度上作为政府调控粮食市场的政策工具参与市场调控。同时,为了更好地参与市场竞争,企业改革步伐加快,改组、改制的力度加大,业务经营范围进一步拓宽。三是粮食购销的区域分割正在被打破,产区与销区之间逐步建立起较为稳定的粮食购销关系,推动具有比较优势的主产区走向规模化。四是在非粮食主销区,退出保护价收购的粮食品种和规模将进一步扩大。

中国农业发展银行的服务对象是国有粮食购销企业和供销社棉花收购企业。粮、棉购销市场化改革的推进,极大地改变了粮、棉企业的经营环境和经营行为,从而必然对中国农业发展银行收购资金封闭管理产生重大影响。突出表现在:

一是政策区分难度加大。粮、棉市场放开后,面临着保护价粮食和非保护价粮、棉收购并存,单纯的粮、棉购销企业与改制后由粮、棉购销企业控股的股份制企业并存的局面,在支持粮、棉企业从事粮、棉购销业务方面,中国农业发展银行在政策区分上难度明显加大。同时,粮、棉市场放开后,随着粮、棉企业改制和业务范围的拓宽,还将面临贷款对象和职能定位的重新选择。

二是信贷监管难度加大。为了应对市场放开后激烈的竞争,扩大市场份额,企业会采取委托收购、委托销售、代购代销等新的购销方式,这些购销方式增加了粮、棉购销环节的资金管理难度;市场放开后,如何防止企业擅自变卖贷款形成的粮、棉库存,监管难度相当大;企业被推向市场后,其业务经营范围逐步向深加工及综合经营转变,融资渠道增加,多头开户现象难以避免,防止收购资金体外循环难度增大;在目前国有粮食企业经营状况下,市场放开地区粮、棉贷款的贷款条件、贷款方式以及贷款职责界定问题都很难掌握。

三是银行信贷风险加大。从增量贷款来看,市场放开后,收购、调销贷款的发放在很大程度上依赖于对粮、棉经营效益的预测,一旦预测不准或市场出现变化,就会造成信贷资产损失。同时,抵押贷款落实难度很大,新增贷款风险防范缺乏有效的手段。总之,粮、棉市场放开后,粮、棉企业经营的市场风险加大,中国农业发展银行贷款的风险也必然加大。从存量贷款看,粮、棉企业为了提高市场竞争力,一方面,可能通过改制等途径悬空存量贷款债务;另一方面,将弱化对存量实物库存的监管,甚至产生挤占、挪用的倾向。企业消化新增财务挂账及其他不合理占用贷款也会受到影响。

中国农业发展银行现行的收购资金封闭管理各项政策制度,是以“三项政策、一项改革”为主要内容的现行粮食流通体制为依据建立的。面对粮、棉购销市场化改革的新形势,必须不断探索和完善收购资金封闭管理机制,进一步提高收购资金封闭管理水平。

一是搞好信贷政策区分，确保国家粮、棉购销政策贯彻与落实。①对保护价和非保护价两种不同性质的粮食购销实行不同的信贷政策。对保护价范围的粮食，及时、足额发放收购贷款，确保国家敞开收购政策的落实；对非保护价收购的粮、棉，实行“以销定贷、以效定贷”的信贷政策。大力支持粮、棉储备和具有调控性质的粮、棉调销业务，促进中央和地方粮、棉调控目标的实现。对开户企业自主调入粮、棉的经营，按照“以销定贷、以效定贷”的原则适度支持。②实行分类指导的区域信贷政策。在粮、棉主产区，继续坚持对保护价粮食收购资金供应管理的各项政策和制度，同时进一步完善支持非保护价粮、棉收购的信贷政策，促进主产区企业与主销区企业建立稳定的购销关系。在粮食主销区，大力支持国有粮食购销企业扩大购销业务，发挥主渠道作用；积极支持地方粮食储备调控体系的建立。

二是从严监管企业，改进金融服务。这是提高信贷管理水平、实现封闭管理的关键所在。①在强化原有监管措施的同时，积极探索并拓展监管范围、扩大监管视野、延伸监管链条，将信贷管理活动真正渗透到企业财务管理乃至整体经营管理之中。根据信贷资金运动与企业财务活动一致性原则，逐环节、全过程地对企业财务活动实施监控。②同时不断改进金融服务，寓监管于服务之中，实现监管与服务的有机统一。通过帮助企业诊断，分析经营，分析市场，有针对性地提出建议，积极为企业经营出谋献策；不断改进和完善结算办法，为企业积极提供信息服务，帮助企业控制成本，促进粮、棉顺价销售；充分运用信贷杠杆，促使企业深化内部改革、转换经营机制、参与市场竞争、提高经营效益。

三是强化风险管理，提高资产质量。①高度重视并切实做好非保护价粮食和棉花购销贷款的风险防范工作，以风险防范为核心，建立贷款授权审批制度，强化贷款责任，建立、健全贷款的风险防范和补偿机制。②进一步加强资产保全工作，坚决制止粮、棉企业以破产、兼并、转制等形式逃废银行债务、悬空收购资金贷款的行为，并积极采取有效的保全手段。在粮食市场放开的地方，妥善做好企业不合理占用贷款消化责任的落实和现有库存粮食占用贷款的管理工作。③推进新、老财务挂账的消化进度，在抓好政策性财务挂账消化的同时，帮助粮、棉购销企业认真落实自补性财务挂账的消化工作。④进一步做好贷款分类管理，加强对信贷资产质量及风险状况的监测分析工作。

四是全面加强基础管理，努力实现内部管理规范化。根据中国农业发展银行实际，建立、健全以基本制度、管理办法、操作规程为内容的制度体系，把资金计划、信贷、财务、会计、劳动人事、计算机、安全等各方面管理，全面纳入规范化管理的范围，努力实现制度建设系统化、岗位设置科学化、业务操作程序化、管理手段现代化、数据资料档案化、考核评价标准化的“六化”目标，切实把中国农业发展银行办成管理严谨、手段先进、效率一流的农业政策性银行。

四、对农业政策性银行改革发展实践的几点认识

回顾中国农业发展银行几年来的实践，借鉴国外农业政策性金融的成功经验，对农业政策性银行的改革发展有以下几点认识：

一是适应农业和农村经济发展的客观需要，必须充分发挥农业政策性银行的职能作用。农业是国民经济的基础，同时农业是国民经济各产业中的弱质产业，也是一个风险大、投资周期长、比较效益低而特别需要扶持的产业。因此，世界各国普遍采用成立农业政策性金融机构的办法对农业进行支持和保护。中国农业发展银行成立以来，在支持农业发展，强化国家对粮、棉市场的宏观调控，推动金融体制改革以及促进粮、棉流通体制改革，促进财政政策、货币政策实施等方面，发挥了不可替代的重要作用。实践充分证明，党中央、国务院决定组建中国农业发展银行的决策是完全正确的，符合市场经济条件下农业政策性金融发展的一般规律，符合国际上支持和保护农业的通行做法，符合我国经济体制改革和农村市场经济发展的方向。国家“十五”计划纲要把加强农业基础地位和增加农民收入

作为经济工作首要任务进行了战略部署。当前,我国农业和农村经济发展进入了新的历史阶段,面临着新的形势、新的矛盾和新的任务,特别是我国已经正式加入WTO。因此,必须进一步完善和发挥农业政策性银行的功能,加大对农业的支持和保护力度,保证农业在提高整体素质和效益的基础上持续、稳定发展,农民收入较快增长,推动我国农业现代化的实现。

二是作为国家宏观调控的重要手段,必须适时调整政策性银行的职能。农业政策性金融是伴随着农业生产和商品货币关系的发展而出现的。现代农业金融已经成为市场经济条件下,国家进行宏观调控、对农业进行保护和扶持的重要工具和手段。农业政策性金融服务于国民经济发展战略和农业及农村经济发展目标,必须根据国民经济不同时期、不同地区农业和农村经济的发展,对农业政策性金融的支持范围和业务重点及时进行调整。只有这样,才能达到既定的政策目标。从唯物辩证法的角度讲,政策性金融业务职能的调整是绝对的,不调整是相对的。现阶段中国农业发展银行的职能是以现行粮、棉购销体制为基础的。中国农业发展银行收购资金封闭管理取得的明显成效已经充分证明,1998年国务院决定调整中国农业发展银行职能的决策是完全正确的。不调整,就不能有效解决收购资金封闭管理工作中存在的问题,就没有现在收购资金封闭管理的良好局面。展望未来,随着我国社会主义市场经济,特别是粮、棉购销体制改革的进一步深化和第三步发展战略的实施,中国农业发展银行必将在调整中不断发展,发挥越来越重要的宏观调控作用。当前,中国农业发展银行的职能要相对稳定,适应粮食购销体制改革,实行区域性分类指导,同时探索有进有退的发展道路。

三是政策性银行有严格的政策目标和特定的服务对象,必须实行特殊的管理方式。这是由政策性银行的性质决定的。脱离了政策性目标,也就没有了特定的服务对象,政策性银行也就失去了独立存在的价值和意义。现阶段,中国农业发展银行的政策目标是实现收购资金封闭运行,服务对象是国有粮食企业和供销社系统的棉花企业,银行不能选择企业,企业也不能选择银行。为此,要达到既定的政策目标,一方面,必须适应粮、棉流通体制改革的需要,随着粮、棉流通体制改革的深入和购销政策的调整,及时调整信贷政策,规范内部管理;另一方面,必须深刻认识中国农业发展银行与粮、棉企业之间的特殊银企关系,不断探索并实施符合收购资金封闭管理规律的特殊的、管理方式,把信贷管理渗透到企业的经营活动当中去,强化对贷款企业收购、储备、调销和贷款回笼、财务收支全过程的监管,不断地推进企业自身的改革。只有这样,才能实现收购资金封闭运行,有效控制信贷风险。

四是农业政策性银行具有财政与银行的双重职能,必须坚持政策性与效益性的统一。政策性银行是财政职能的延伸,是一种特殊的银行。只要充分发挥政策性银行的优势,努力实现财政职能和银行职能的有效结合,努力实现社会效益和自身效益的有机统一,政策性银行就会在自身获得勃勃生机的同时,充分发挥其对经济的宏观调控和支持作用。这方面国外已经有了很好的成功例证。中国农业发展银行的经营实践也充分证明,在保持合理利差和粮、棉改革配套政策到位的情况下,只要加强经营管理,就可以实现政策性目标与效益性目标的统一,充分发挥政策性银行的优势,以较少的成本,实现较大的经济和社会效益。



2002年1月

目 录

一、职能完善与发展篇

论国外农业政策性金融运作特点及我国农业政策性银行的发展定位	胡朝建 刘伟 王秋凌 罗俊华 (3)
论市场经济条件下农业政策性信贷的功能定位问题	林德昌 (9)
对中国农业发展银行运行管理中的几个问题的调查与思考	孔宪勇 (13)
按照粮、棉市场发展取向,积极完善和发挥农业政策性信贷功能	陆俊国 吕铁 李奉彬 (17)
粮食市场化改革对中国农业发展银行现行信贷管理模式的挑战及 农业政策性银行职能的重新定位	王全来 宋洪荣 (21)
中国农业发展银行应对加入 WTO 的策略及选择	李敦仁 吴德轩 (26)
浅谈中国农业发展银行在确保国家粮食安全中的地位和作用	向中胜 (31)
把中国农业发展银行建成农业产业银行初探	邓建辉 唐斌 (35)

二、防范和化解金融风险篇

适应新形势,强化封闭管理,切实防范和化解信贷风险	朱英刚 (41)
对农业政策性银行信贷风险管理的思考	鲍建安 (48)
浅谈中国农业发展银行信贷资产风险构成	杨炳欣 (54)
量本利分析:防范棉花贷款风险的有效途径	冯鲁平 潘玉祥 马天桥 茅飞龙 (63)
论粮、棉调销贷款的有效管理和风险防范	肇玉奇 (67)
强化风险管理,提高信贷资产质量	翟渊博 (71)
关于防范和化解贷款风险的几点建议	张守宾 (74)
试论农业政策性信贷风险的防范与化解	吴吉英 (78)

三、收购资金封闭管理篇

关于北京市新增粮食财务挂账和其他不合理占用贷款消化情况的调查	管志强 陈雪丽 张志强 孙平 (87)
--------------------------------------	---------------------

利用企业现金流量分析加强信贷管理的几点思考	李万元 张法 (91)
边疆民族地区收购资金封闭管理的难点及对策	王明刚 (95)
科学设岗定责, 从严考核, 以完善、有效的考核机制	
确保收购资金封闭管理	汤学成 (100)
关于加强信贷管理基础工作的调查与思考	雷长宁 (105)
对委托代理业务管理模式的探索与实践	邱月生 (109)
研究新情况, 解决新问题, 切实做好退耕还林补助粮食	
结算资金封闭管理工作	李剑 彭迪安 (114)
当前收购资金封闭管理中存在的问题及建议	蔺秦生 (117)
对“三定”后县级行办公室工作的调查与思考	杨子科 (121)
关于粮食流通市场化改革与粮食收购贷款实行分账管理的思考	
.....	许波 王加营 邢波 刘华 (124)
切实加强内部管理, 努力提高经营效益	胡振源 (127)
关于中国农业发展银行北京市分行合并中国人民银行存款账户若干问题的思考	张勇 (129)
业务经营分析工作中存在的问题及对策	李树桓 邱慧杰 聂振海 (135)
对委托收购贷款管理的调查与探索	杨森 戴崇刚 徐宏图 (138)
关于加强非保护价粮食购销贷款管理的调查报告	殷展跃 杨杰 王忠诚 (142)
超储补贴计算和拨补中存在的问题及对策	许明 徐敏 邱中文 (146)
封闭管理, 科技先行	贺永刚 (149)
从清资核贷看封闭管理	慕逸仙 (152)

四、金融服务与企业监管篇

关于粮、棉企业改革对中国农业发展银行信贷管理的影响的调查	周农翻 (159)
关于甘肃省国有粮食收储企业粮食销售问题的调查与思考	张治钧 (164)
粮食企业清仓查库中存在的问题及信贷管理对策研究	卓然 (170)
关于丰城市银企实施“捆绑式”管理的调查报告	李小旭 (174)
对清远市国有粮食企业改革情况的调查与思考	黄进强 (180)
关于当前广东省基层粮食购销企业经营状况的综合调查报告	
.....	杨绿 许斌 陈德江 (185)
对粮食企业亏库、空库情况的调查与思考	黎春奇 (191)
量本利分析: 给国有粮食购销企业切脉配方	韩进德 牛效智 周金明 (195)
规范运作, 加强监管	姜大刚 周古泉 熊晓明 姜爱珍 (200)
强化库存监管, 确保封闭运行	张学光 杨亚春 何正祥 (204)
对粮食购销企业经营管理活动和财务活动的调查与思考	曲洪波 (208)
发展产业化、一体化经营是市场经济条件下国有粮食企业生存发展的必由之路	袁宏伟 (212)
支持国有粮食购销企业开展调销业务之我见	马玉栋 (217)
关于期货套期保值与促进大豆顺价销售的调研	李波 滕伟 徐海生 (220)
“番禺模式”的启示与思考	曾绍姿 (224)
对粮食购销企业单位经营成本的调查与思考	王春年 (228)

影响渗透管理的成因分析及对策	张扬方 张永宏 张根合 (232)
简析粮食企业普遍亏损的成因及对中国农业发展银行信贷资产质量的影响	纪国 (235)
对国有粮食购销公司面临市场化改革现状的调查	何贞云 (239)
对昭通地区国有粮食企业粮食购销情况的调查分析	
.....	周友立 曹庭融 李文明 陈杰 曾国牌 (244)

五、人力资源开发管理篇

关于现阶段中国农业发展银行企业文化建设的思考	高文杰 (253)
努力加强和改进新形势下的思想政治工作	李熙中 (258)
思想政治工作要坚持疏导的方针	任新华 (261)
实践的准绳、发展的动力	蔡宪成 (265)
关于粮食购销市场化改革后中国农业发展银行干部、职工思想状况的调查报告	张池鳌 (269)
对黑龙江省中国农业发展银行系统文明单位创建情况的调查	常力扬 (273)
对天津市中国农业发展银行系统干部、职工思想状况的调查与思考	于光 (279)
积极推进干部人事制度改革	卢纯才 (283)
围绕封闭管理去做才有生命力	王振 (286)
对基层党建工作的调查与思考	韩凤兴 (291)
为有源头活水来	王宝库 (295)
关于加强中国农业发展银行干部、职工队伍建设的调查与思考	王玉高 (299)
对创建新型管理体制以强化干部队伍建设的思考	于笋 (303)
当前职工教育培训中存在的问题与对策	王倚忠 (307)
与时俱进, 不断创新, 努力探索中国农业发展银行思想政治工作的新路子	蔡善元 (311)
强化“三岗”治理是中国农业发展银行源头治腐的基本途径	陈增朝 张从林 (315)
发展自己、奉献自己	董旭 (318)

六、粮棉流通体制改革篇

关于浙江省粮食购销市场化改革的调研报告	朱孝义 项永剑 朱国海 王胜斌 (323)
对加快粮食流通体制改革之管见	侯宗林 (328)
关于故城、东光两县棉花信贷资产质量状况的调查报告	王清 (335)
粮食流通体制改革还须进一步深化	李宏明 (339)
谷贱伤农, 基础动摇	周霆 (345)
非保护价粮食购销亟须规范服务与监管	彭钊慧 (348)
对贵州省粮食流通体制改革情况的调查与思考	陆辉君 (353)
都市型主销区粮食市场化改革对收购资金封闭管理的影响及对策	何志雄 (358)
粮食主产区非保护价粮食收购趋势及信贷策略研究	史德顺 鲍烽 (363)
上海市粮食购销市场化改革形势及影响、对策及建议	肖胜义 (368)
粮食购销市场化改革的影响及对策	苏靖 (376)

对大丰、兴化两市 2000 年度棉花收购贷款投放效果的调查与思考..... 方成 (381)

对棉花市场放开后中国农业发展银行信贷管理工作的思考 朱小冬 (386)

对中国农业发展银行信贷规模萎缩的思考 杨双奇 黄宏 (389)

以市场为导向，选准切入点，不断深化粮食流通体制改革 马生魁 (395)

非保护价粮食收购政策实施的影响及对策 陈雍 钟晓成 黄开宇 (399)

关于当前黑龙江省粮食生产、流通形势及对中国农业发展银行影响的
 调查报告 吕维彬 刁士新 (404)

海南省实行粮食市场化改革对信贷管理的影响与对策 冯志强 (413)

要尊重市场在调节粮食流通中的基础作用 张必重 (417)

一、职能完善与发展篇

论国外农业政策性金融运作特点 及我国农业政策性银行的发展定位

胡朝建 刘伟 王秋凌 罗俊华

借鉴国外农业政策性金融的运作经验,无疑有助于我国农业政策性金融功能的完善。中国农业发展银行作为国家三大政策性银行之一,专门承担粮、棉、油及重要农产品的收购、储备、调销、仓储建设等农业政策性金融职能,经过近八年的运作,基本达到了设立之初实现收购资金封闭运行的目标。随着社会主义市场经济的发展,国家“十五”计划提出了“深化金融改革,完善和发挥政策性银行功能”的要求。在基本实现收购资金封闭管理目标,粮、棉流通体制发生新的变革的条件下,围绕如何增强中国农业发展银行整体功能的作用,引发了一部分中国农业发展银行实际工作者对农业政策性银行发展的定位之议。一种观点认为,中国农业发展银行以前业务单一,要扩大业务,首先要回归到中国农业发展银行成立之初的业务发展定位上来,并根据国家经济建设要求,拓展新的业务领域,迫切希望壮大中国农业发展银行势力,扩张业务范围,由此而产生合并农村信用社、领导农村信用社、向混合型银行过渡等多种意见;另一种观点认为,中国农业发展银行干部队伍素质状况不能适应扩大业务范围的需要,所以中国农业发展银行必须守住阵地,确保收购资金持续、稳定地封闭运行才是立行之本。这些观点,都具有一定理论基础和实践意义。但是,农业政策性金融运作作为发展社会主义市场经济体制的产物,既有中国国情的客观需要,也有国际金融体制发展要求的深刻背景。因此,如何定位我国农业政策性银行的运作及发展模式,必须研究国际上农业政策性金融的运作经验,结合中国经济社会改革与发展的具体实践,确立适应中国国情的社会主义农业政策性银行发展定位。

一、外国农业政策性金融运作的主要特点

参考国外农业政策性银行和农业政策性贷款运行有关资料,可以看出其具有四个基本特点:一是政策性银行和政策性贷款项目是为着实现该国政府的宏观经济目标而针对某些特定的经济目标设立的;二是政策性银行和信贷是一国金融政策和财政政策高度配合的产物;三是对政策性银行和贷款实行低利补贴制度;四是各国政策性银行和贷款项目长期处于稳定的运行状态,很少因为市场变化和经济全球化的发展而打破运行格局。

(一) 政策性银行和贷款是针对某些特定经济目标设立的

各国农业政策性银行和农业政策性贷款的设立,第一个明显特点是突出了对农产品购销、储备,国土资源的保护与利用,农、牧、渔业可持续发展,农业机械化,土地改良等特定经济目标的支持。如法国农业信贷银行是由全国94个省级农业互助信贷银行和国家农业信贷金库联合组建而成,总部

属国家银行,承担支持重要农产品生产、购销、加工、品种改良等政策性信贷任务,是政策性和商业性混合经营型银行,政府对政策性信贷业务实行贴息。而通过补贴利息的方式资助农业,被认为比政府直接补助农业的效果好。巴基斯坦是个典型的农业国家,农业劳动力占 52%,农业产值占国内总产值的 25%,其中,粮、棉、油产值占农业总产值的 60% 以上。1961 年,巴基斯坦组建农业发展银行,该行贷款总额占全国农业贷款额的 30%。其中,贷款有短期、中期和长期三种类型。期限为 18 个月以内的短期贷款主要用于农作物的购销;期限为 5 年内的中期贷款主要用于农业改良和畜牧业;期限为 5 年以上的长期贷款主要用于购买农业机械和进行农业基本建设。该行三类贷款都讲求贷款效果,注意将发放贷款和新技术推广结合起来,例如粮、棉、油贷款注重推广优良品种,奶牛贷款讲求饲料配合技术,中长期贷款必须有黄金、债券或人寿保险单等做担保品。总的来看,国际上农业政策性银行和政策性贷款项目的设立,都是为了实现政府宏观经济目标,针对加强农业、稳定农业、发展农业、保护农产品生产者利益等特定目标而设立的。就连美、英、法、德、日等发达的资本主义国家,也都一直把农业作为立国之本,从来也不敢放松对农业,特别是粮、棉、油等关系国计民生的农产品的保护,对粮、棉、油等战略物资的生产、购销、储备贷款设立专门银行机构或专项贷款进行扶持,并给予巨额利息补贴。

(二) 政策性银行和政策性贷款是金融政策和财政政策高度配合的产物

任何一个国家,财政政策和金融政策都是重要的宏观经济政策,两者虽然政策内容和手段不同,但政策目标是一致的,都致力于控制经济总规模,调节总需求。要实现政府宏观经济目标,往往不可能由单一的政策来推动,而需要多种政策的组合运用和配合。这样就产生了政策性银行和政策性贷款这样一种财政政策与金融政策高度配合的宏观经济调节手段。从外国农业政策性银行和农业政策性贷款的运作来看,财政政策与金融政策的配合有四个方面:

一是政府(财政)出资金。日本农林渔业金融公库一半以上资本金由政府出资,形成政府金融或称制度金融,即根据国家的政策、法令,采用中央与地方财政拨款出资金、利息补贴等优惠措施,贯彻实施政府政策目标。美国政府为贯彻农业调整政策,于 1933 年依据行政命令建立了农业政策性金融机构——商品信贷公司,实施了提高收入、培育高效率、有秩序的农产品销售体系等一揽子农业计划,赋予商品信贷公司实施价格和收入支持计划,对粮、棉等农产品实行价格支持等职能。贷款资本金来源和利息补贴均由财政拨款。1948 年起,该公司由农业部管辖,升级为联邦政府的直属机构。其几十年的运作证明,利用财政和金融双重手段,对农产品销售和生产实行政府干预和调节,缓和了美国农产品过剩的危机,稳定了农业特别是粮、棉生产,保护了生产者收入和消费者利益。

二是对政策性贷款实行利息补贴。法国政府每年对农业信贷银行所发放的农业政策性贷款利息补贴达 50 亿~60 亿法国法郎,占该国政府农业财政预算的 22% 左右,其中 1982 年末贴息贷款高达 1 186 亿法国法郎,占农业信贷银行贷款总额的 31%。丹麦政府对农业政策性投资提供利息津贴,津贴的 75% 由政府支付,25% 由共同市场农业基金支付。西班牙对农、林、渔、种、养业的生产、购销、储备贷款执行 9% 的优惠利率,并由国家贴息。美国联邦储备银行规定,凡农业贷款占贷款总额 25% 以上的商业银行,可以在税收方面享受优惠待遇。同时,为贯彻农业调整政策,对低利率农业政策性贷款实行政府拨款贴息。

三是政策性银行资金来源多样化,有国家基础货币、政府和银行债券、股金、存款等。

四是财政干预具有重要地位。随着科学技术的进步和世界经济一体化的发展,要求建立在不同意识形态基础上的国家和地区的政府,通过各种渠道干预经济、发展经济,使各种政治、经济矛盾得到缓解,保持社会、经济的稳定。资本主义世界经历了 1929—1933 年空前的世界性经济危机和第二次世界大战、资本主义“过剩”危机以及 20 世纪 70 年代后期的经济“滞胀”后,凯恩斯主义作为资本主义国家从宏观上干预经济的理论基础应运而生,使出了金融政策和财政政策两大“锐利武器”。“由