



» 农业政策性

JINRONGGAIGEFAZHANTANSUO

金融改革发展探索

主编 / 蔺秦生

副主编 / 刘峰林 管立新 王达祖 张岩



甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业政策性金融改革发展探索 / 蔺秦生主编. -- 兰州 : 甘肃人民出版社, 2014. 1  
ISBN 978-7-226-04556-5

I. ①农… II. ①蔺… III. ①农村金融改革—研究—中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 016249 号

出 版 人 : 吉西平

责任编辑 : 王建华

封面设计 : 韩国伟

农业政策性金融改革发展探索

蔺秦生 主编

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

甘肃发展印刷公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 13 插页:1 字数 340 千

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

印数:1~2100

ISBN 978-7-226-04556-5 定价:49.00 元

# 目 录

## 业务发展篇

- 农发行信贷资金与财政资金配套问题研究/蔺秦生/003
- 农发行甘肃省分行投资业务发展思路初探/刘峰林/010
- 以土地整治和城乡一体化建设为重点 推动中长期  
政策性信贷业务又好又快发展/王达祖/018
- 对农业发展银行改革问题的几点看法/罗思锋/025
- 农发行中间业务发展战略抉择  
之我见/农发行甘肃省分行资金计划处课题组/030
- 关于对农发行甘肃省分行粮油类客户他行间接融资  
情况的调查报告/张 雄/付 平/035
- 政策性金融支持甘肃农业科技发展问题浅析/罗永涛/040
- 关于农发行信贷支持农村流通体系建设与发展的思考/杨建议/045
- 关于非粮棉油产业化龙头企业贷款业务发展的  
调查与思考/杨晓明/姚春侠/050
- 关于对静宁县苹果产业信贷支持的思考/姚春侠/055

农发行农业小企业贷款业务发展浅析/宋芝仙/060

关于支持棉花产业持续健康发展的几点思考/李亚兰/065

甘肃农发行支持水利建设研究/景晓光/丁永平/070

农发行甘肃省分行地方政府融资平台贷款调研

/景晓光/车五强/王文武/075

农发行甘肃省分行代理保险业务发展策略初探 /张淑拉/080

对支持农业小微企业的调查与思考 /完颜鹏/086

对农发行会宁县支行客户营销及管理工作的一点思考 /马继平/091

关于支持非粮棉油产业化龙头企业存在问题及对策建议

/管海宁/刘新文/杨 博/王惠玲/095

平凉市粮情状况调查及农发行粮油信贷策略选择

/农发行平凉市分行课题组/100

围绕平凉市“十二五”规划目标 加快支持地方经济社会发展

/张 功/万凌汉/朱宇宙/105

农发行支持“平凉金果”产业做大做强及县域经济

快速发展的成效和建议/玉振龙/110

陇南水电产业发展现状与农发行信贷支持建议/张全明/裴俊鸿/115

对小水电项目贷款进行信贷监测分析的调研报告/桑义军/黄 凯/刘 平/120

农发行银企关系的发展趋势及对策建议/张鹏君 张满明/125

如何构建农发行特色的客户营销体系/李宝生/130

关于商业性流动资金贷款信贷退出的思考/杨文旗/134

- 张掖市农发行信贷支持粮油全产业链发展思路/王自斌/139
- 抓改革转机制 活经营增效益——对高台县粮食企业改制后  
经营情况的调查/王自斌/方春明/赵长生/145
- 对农业政策性金融支持农业科技创新问题的思考  
/王振平/王宏丽/李玉龙/文 静/150
- 关于进一步加强贷款营销工作的几点建议/王峪刚/157
- 民族贫困地区农发行经营发展对策/翟红义/白 波/162
- 中长期政策性贷款营销与管理思考/张 飞/167
- 关于信贷支持甘南藏区龙头企业发展的调研/张学友/康 临/李 立/172
- 对欠发达地区发展地方政府融资平台贷款的探索/康 临/杨振宇/张 兵/176

## 经营管理篇

- 农发行信贷基础管理的现状、问题和对策/蔺秦生/183
- 用科学发展观统领农发行业务经营与管理/管立新/191
- 关于农发行基层行会计基础管理的思考/丁亚萍/197
- 银行合规文化浅议/雷建国/202
- 对信贷计划管理有关问题的几点思考 /汪玉贵/慕逸仙/雷大琛/207
- 信贷审查中应重点分析的几个问题/白文耀/213
- 关于中长期贷款贷后评价指标体系的调研报告/徐守库/巨 津/朱兴平/218

创新信贷管理模式 促进业务又好又快发展/徐守库/朱兴平/225

关于农发行现行信贷制度问题的调研报告/朱兴平/230

关于加强押品风险管理的调查与思考/肖春兰/周金明/235

关于对信贷风险防控工作的几点思考/肖春兰/汤晓越/张彦武/韩雪扬/240

关于农发行风险管理政策制度建设的几点思考  
/肖春兰/胡红梅/周金明/张 弛/245

农发行合规管理现状及政策建议/胡红梅/魏昌万/张 弛/250

宏观经济趋势下对农发行经营战略的几点思考/王天军/255

对加强农发行财会文化的几点认识和思考/韩臻昀/260

基层农发行会计合规管理进程中员工队伍面临的问题及建/李 钰/265

对提高基层农发行信贷合规经营的认识与思考/张向民/269

最高额抵押担保贷款应注意的问题及风险防范对策/贾卓轩/273

浅谈提高农发行业务经营综合分析水平的主要途径/王英军/史轩臣/278

关于强化贷后管理的调研与思考/邵旺荣/283

关于开展反洗钱工作的思考与建议/张 宁/288

新形势下加强农发行声誉风险管理问题浅析/邢天德/293

农发行贷款贷后管理问题研究 /袁晓蓉/298

基层行贷后管理工作中存在的问题及对策 /马永忠/303

会计基础、内控制度落实操作风险防控情况专题调研报告  
/王玉莲/敏燕云/308

关于进一步加强公路贷款管理的探讨 /孙建成/康 临/李 立/313

## 内控建设篇

- 国外商业银行内部审计制度借鉴与启示/赵澎湃/吴生智/321
- 对内部审计工作的思考与建议/章路/密海/任劼/326
- 对农发行县级支行主要经营指标的非现场监测分析  
/章路/密海/任劼/330
- 信息科技打造现代银行核心竞争力/王宁平/335
- 实现三个转变 凸显引领地位/鲁小虎/340
- 关于对加强案件防控工作的几点思考/孙建平/赵永宁/344
- 浅谈农发行信贷风险防控/郭江/349
- 制约农业发展银行内部审计工作的因素及对策/黄红卫/353
- 关注信贷审计风险 努力提高信贷资产质量/贾明/357

## 队伍建设篇

- 关于进一步推进组织和人力资源工作的思考 /张岩/365



农发行企业文化建设的实践与思考

/朱四军/徐大元/肖延琴/371

以人为本加强基层农发行员工队伍建设/赵传勇/376

农业发展银行构建学习型组织研究/张建宏/381

浅议基层农发行企业文化与经营管理/杜小光/386

对加强基层农发行思想文化建设的思考/俞树朝/390

基层行提高执行力的着力点/刘万军/395

农发行张掖市分行人力资源建设现状分析及建议/王世博/400

对农发行甘南州分行思想政治工作的调查/张学友/王立新/405



# 业务发展篇



## 农发行信贷资金与财政资金配套问题研究

简秦生

目前,我国对“三农”的投入主要依靠财政和信贷,如何把两者有机配套起来,形成合力,集中资金解决“三农”投入不足问题,是实践中迫切需要深入探索的课题之一。本文从阐述财政资金与农发行信贷资金配套使用的可行性入手,以甘肃“十一五”期间农业政策性信贷资金与财政资金结合状况为实证,初步提出了一些财政资金与农发行信贷资金结合的建议。

### 一、财政资金与农发行信贷资金配套使用的必要性和可行性

(一) 我国现行政策为农发行信贷资金与财政资金配套使用提供了依据。2004年以来,中央出台多个一号文件,把加大对“三农”投入作为重要的政策措施,提出了财政资金与信贷资金配套使用的要求。2004年中央一号文件提出:“积极运用税收、贴息、补助等多种经济杠杆,鼓励和引导各种社会资本投向农业和农村。”2005年中央一号文件提出:“采取贴息、补助、税收等措施,发挥国家农业资金投入的导向作用,鼓励社会资本积极投资开发农业和建设农村基础设施。”2006年中央一号文件提出:“进一步加大支农资金整合力度,提高资金使用效率。”2010年中央一号文件提出:“加强财税政策与农村金融政策的有效衔接,引导更多信贷资金投向‘三农’,切实解决农村融资难问题”;“落实和完善涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策”。2011年中央一号文件提出:“综合运用财政

和货币政策，引导金融机构增加水利信贷资金”；“在风险可控的前提下，支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务”。

（二）国外的实践为农业政策性信贷资金与财政资金配套使用提供了可供借鉴的经验。一是政府向政策性银行注入资本金。如日本政策投资银行资本充足率为 11%；韩国产业银行资本充足率为 17.59%。二是以法律的形式规定政府对政策性银行给予亏损补偿。《日本政策投资银行法》规定：在按照规定比例提取准备金后，经营中出现的亏损，由政府出资弥补。三是政府主要采取对政策性银行债券进行担保或向其借款的方式支持筹措信贷资金。如《韩国产业银行法》规定：“政府对韩国产业银行产业金融债券的本金和利息偿还给予保证。”四是政府给予政策性银行税收减免优惠。德国复兴信贷银行、西班牙官方信贷协会、德国复兴开发银行和欧洲投资银行都减免所得税，且政府作为主要发起股东，不在利润中分红。五是政府对政策性信贷业务给予利息补贴。法国农业信贷银行是政策性和经营性混合经营型银行，政府对政策性信贷业务实行贴息。六是政策性银行紧紧围绕政府特定的政策目标开展业务，具有明显的非营利性。在加入关贸总协定后，日本和韩国政府依靠政策性金融的调控、补充和导向作用，利用国际市场克服了资源贫乏和市场狭窄的问题，成功推进了工业化进程；韩国产业银行配合政府推出的“重化学工业计划”，通过发行国民投资债券和从韩国银行及其他金融机构筹资等方式，为重化工业发展提供了 50% 的设备资金。

## 二、“十一五”甘肃财政资金与农发行信贷资金配套支农实践

（一）“十一五”甘肃财政资金及农发行信贷资金投入情况。“十一五”期间，甘肃财政对“三农”的投入力度不断加大。五年累计投入资金 610 亿元，比“十五”期间增加 407 亿元，年均增长 30%；财

政支农资金占财政总支出的比重由 2006 年的 12.01% 上升到 2010 年的 13.36%。重点支持了农业和水利。五年累计向农业支出 243 亿元,占比由 2006 年的 29.73% 上升到 2010 年的 41.36%。累计向水利支出 145 亿元,占比由 2006 年的 11.42% 上升到 2010 年的 25.68%。这两部分支出占到支农总支出的 60% 以上。与此相适应,农发行甘肃省分行也不断拓宽支农领域,加大支农力度,贷款累放额和余额都创造了历史最好水平。五年累计发放贷款 574 亿元,比“十五”期间多放 378 亿元,增长 1.9 倍;贷款余额从 2005 年末的 130 亿元增加到 2010 年末的 317 亿元,年均增长 20%。其中累放中长期贷款 150 亿元,占贷款累放额的 26%,中长期贷款余额由 2005 年末的 4 亿元增加到 2010 年末的 143 亿元,占比达到 45.22%。

(二) 甘肃财政支农资金与农发行信贷资金配套使用情况。“十一五”期间,农发行甘肃省分行累放贷款中有 186 亿元与财政资金配套使用,占累放贷款总额的 32.36%。甘肃财政投入 135 亿元支农资金与农发行信贷资金配套,占财政支农资金总量的 22.19%。一是在粮食储备业务方面,农发行按照国家及地方政府下达的承储计划和收储价格向粮食储备企业发放贷款,财政部门按照规定的标准对承储企业给予利费补贴。“十一五”期间,农发行甘肃省分行共发放储备贷款 26 亿元。财政给予储备贷款利费补贴 18 亿元。对维护国家及地方粮食安全、稳定粮油市场和应对重大自然灾害起到了重要作用。二是在农业产业化龙头企业和农业小企业方面,中央和地方各级政府采取财政补贴、财政贴息、以奖代补和专项补助等方式对这些企业给予财政支持,扶持、引导信贷资金投向这些薄弱领域,形成财政资金与信贷资金的优化组合。“十一五”期间,农发行甘肃省分行重点围绕特色优势农业产业,累计投放贷款 78 亿元,财政配套投入贴息资金 3 亿元;共支持产业化龙头企业和农业小企业 435 户,其中在全省 263 个省级以上重点龙头企业中,农发行支持的占

到 45%。在农发行的大力支持下,马铃薯、中药材、苜蓿草、玉米制种、啤酒大麦、苹果 6 个区域性优势产业和产品已跻身全国前列。三是在农业农村基础设施建设方面,农发行信贷资金与财政支农配套的途径主要通过财政出资、项目提供资本金、财政预算承诺到期还本付息、项目收入作为还本付息来源等途径进行配套。“十一五”期间,农发行甘肃省分行累计投放贷款 120 亿元,财政配套投入项目资本金 231 亿元。共支持农村公路建设、土地整理、农村能源、农田水利、节水灌溉、水土保持等建设项目 68 个。通过这些项目的实施,推动了全省农业农村基础设施建设,改善了农村生产生活条件。

### 三、农发行信贷资金与财政资金配套使用面临的困难和问题

(一)农发行信贷资金与财政资金配套使用的模式单一。近年来,我国财政资金与信贷资金配套使用比较广泛,可行的模式有:国债投资项目配套银行贷款;财政注入银行资本金与银行债权转股权;财政支持信用担保与促进中小企业贷款;财政贴息、财政补助项目配套银行贷款;财政投资项目配套政策性贷款;财政投资基金与银行贷款相结合;土地财政与信贷资金结合等。农发行作为农业政策性银行,在支持农业农村经济发展上,理应和财政广泛结合,但由于政策配套不够到位,实践中真正有效结合的只有中央和地方储备粮油,而农业产业化经营、水利建设等方面,结合的深度和广度远远不够,与农业农村经济发展的实际需求极不适应。

(二)农发行信贷资金与财政资金配套使用的规模较小。“十一五”期间,农发行甘肃省分行与财政资金结合支持农业产业化龙头企业和农业小企业的为 78 亿元,占全部累放贷款的 13.65%,而财政资金配套投入仅有 3 亿元,占财政支农资金的比例很小。农发行甘肃省分行与财政资金结合以平台形式支持农村基础设施建设的贷款为 120 亿元,占全部累放贷款的 20.82%,而财政资金虽然投入



231 亿元,但绝大部分是作为项目资本金投入的。由于财政资金直接投入比较少,导致农发行对一些重点支农项目因条件不具备而无法正常介入。因此,如何整合农发行信贷资金与财政支农资金,集中投向农村改革发展重点领域和薄弱环节,将是当前和今后需要研究解决的突出问题。

(三) 农发行信贷资金与财政支农资金配套使用的体制机制不健全。一是协同配合机制不健全。财政和银行在支农政策、项目确定、计划安排、资金投向等方面还没有建立起正常的协调制度和相应的约束机制,资金分散使用,降低了支农效果。二是承贷主体缺失。以水利建设为例,大型水利建设项目全部由各级政府主导,借款人只能是规范的融资平台公司。而甘肃目前还没有符合国发[2010]19号文件要求的水利项目融资平台。三是风险补偿机制不健全。农发行资本充足率长期达不到监管要求,呆账准备金计提标准低,中长期政策性贷款补偿措施不明确,加之粮改方面的历史遗留问题比较多,严重影响了农发行的可持续发展。四是税收和货币优惠政策不健全。在国际上,各国都对农业政策性银行在财税和货币政策方面给予扶持。目前我国对农信社和农行涉农贷款也有相应的财税和货币扶持政策。而对农发行的税收和货币政策基本上与商业银行没有区别。五是外部监管标准系统没有建立,激励约束机制不健全。

#### 四、农发行信贷资金与财政支农资金配套使用的途径和方法

(一) 农发行信贷资金与财政支农资金配套使用应坚持的原则。一是体现政府意图原则。“三农”是党和国家各项事业的重中之重,在经济社会发展大局中具有战略性、基础性地位。农业政策性金融和财政作为扶持“三农”的重要工具,必须紧紧围绕党和国家发展“三农”的大政方针,把有限的信贷资金和财政资金结合起来,共同支持“三农”重点领域,确保党和国家政策目标的实现。二是财政信



贷统一平衡原则。不论财政支农资金还是农发行信贷资金,在投入上应统一安排,在总量上要有具体标准,在具体项目上要有比例约束,在管理上要分口管理,在考核评价上要综合平衡,努力实现资金使用效益最大化。三是政策指导与市场化运作原则。要根据具体的支农项目,分别进行政策指导和市场化配置。对关系国计民生的粮棉油收储业务,可按现行的政策指导原则进行配套。对粮棉油产业链业务及农业农村基础设施建设等中长期业务,可按市场化原则进行配置。四是信贷资产保值增值原则。为确保农发行信贷资金的周转使用和循环投入,必须建立完善资本金补充、风险补偿、税收优惠、监管标准、激励约束等机制。

(二) 农发行信贷资金与财政支农资金配套使用应采取的模式。一是全额贴息并配套相关费用补贴模式。中央储备粮贷款,国家棉花、化肥、肉、糖储备贷款,地方储备粮贷款,以国家和地方政府下达的储备计划为依据,农发行足额供应信贷资金,中央财政和地方财政全额贴息,同时向储备企业拨补相关储备费用。二是足额筹集注册资本和项目资本金模式。政府融资平台贷款,由组建融资平台的各级政府财政部门出资,足额筹集注册资本,保证在工商部门登记注册资本金真实合法有效。同时按照融资平台承建的具体项目,按照国家规定比例,由财政和借款人足额筹集项目资本金,确保项目资本金为非债务性资金。在此基础上,由农发行根据借款人实际经营情况和项目发展前景,在落实贷款担保的前提下,提供相应的信贷资金。三是按比例贴息和配套项目补助金模式。农业产业化龙头企业贷款,由中央、省、市、县四级财政根据项目带动作用 and 辐射范围等,分别给予适当的贷款贴息,同时配套相应的项目补助资金,有效降低项目建设风险和农发行贷款风险。农发行根据借款人偿债能力,在科学评估的基础上,合理确定和提供信贷资金。四是专业担保公司为贷款提供担保模式。对落实担保困难的农业中小企业,由

财政出资成立的专业担保公司提供保证担保,解决农业中小企业贷款担保难问题。农发行根据企业落实担保情况发放贷款。五是专项基金配套农发行贷款模式。对于新农村建设、生态环境治理、农业综合开发等涉及农业农村长远发展的重大项目,可由政府发起设立专项基金,农发行按照基金的一定比例配套贷款进行支持。

(三) 农发行信贷资金与财政支农资金配套使用应完善的措施。一是建立财政资金和农发行资金配套使用的协调机制。成立由政府主导,发改委、工信、财政、农牧、水利、交通等政府部门及人民银行、银监局、农发行参与的协调小组,定期就农业农村经济发展规划、项目对接、资金配套等问题进行协商。二是建立完善规范的政府融资平台。由各级政府牵头,以中央确定的土地出让金比例为基础,成立承担水利建设等重大支农任务的政府融资平台,解决农发行新农村建设及水利建设等贷款承贷主体缺失的问题。三是大力发展农业专业担保公司和农业政策性保险公司。由各级财政出资,发挥行业协会的作用,引导社会资金成立农业小企业以及各类特色优势产业担保公司,并在具备条件的农业领域开办农业政策性保险业务,为农发行贷款支持创造条件。四是设立农业农村发展专项基金。对纳入国家战略布局的西部大开发和区域发展战略的水源地保护、防沙治沙以及重大水利项目,分别由中央和地方财政出资设立专项基金,鼓励和引导农发行信贷资金投向这些领域。五是理顺财政资金拨付渠道。按照国务院批准设立农发行的通知要求,对于各种财政支农资金统一归口农发行监督拨付,解决农发行资金来源不足的问题。六是加快农发行外部配套改革步伐,为农发行进一步做好信贷支农工作创造政策和法律环境。