

## 农村新型金融组织双重目标的冲突与协调

杨亦民, 肖金桂

(湖南农业大学 商学院, 湖南 长沙 410128)

**摘 要:** 政府期待农村新型金融组织服务“三农”、改善社会整体福利, 而农村新型金融组织有追求自身利益最大化的商业性目标, 新型金融组织必须在政策性目标和商业性目标的“双重目标”下行动, 这使得其在客户定位、业务经营、风险控制等方面似乎有点无所适从, 导致“目标偏移”, 在追求自身经济利益时排斥贫困农户的金融需求。但已有理论和实践表明, 农村新型金融组织双重目标是共存的, 也是相容的。要在双重目标下促进农村新型金融组织可持续发展, 需要农村新型金融组织立足“三农”, 改善自身管理, 优化服务, 提高经营绩效; 同时, 需要政府加大扶持力度, 加强金融监管, 帮助农村新型金融组织改善业务经营, 控制金融风险。

**关 键 词:** 农村新型金融组织; 商业性目标; 政策性目标; 组织行为

中图分类号: F832.39

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)02-0023-04

### Conflict and coordination between the double objectives of new-type rural financial institutions

YANG Yi-min, XIAO Jin-gui

(College of Business, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** The new-type rural financial institutions have their own commercial objectives and pursuit maximization of interests, while they are supposed to serve for “agriculture, countryside and farmers” and improve social welfare. Hence the new financial institutions must act under the guidance of “double objectives”, that is, the policy objectives and commercial objectives, which makes them confront a dilemma in customers orientation, business management and risk control, and pursuit their own economic interests instead of meeting the poor famers' financial demands. But theories and practice indicate that the double objectives of new-type rural financial institutions can compatibly coexist. To promote the sustainable development of new financial institutions, new rural financial institutions should improve their own management, optimize service and improve the performance based on the issue of “agriculture, countryside and farmers”, while the government should increase support, strengthen financial supervision and help the new rural financial institutions to improve their business management so as to control financial risks.

**Key words:** new-type rural financial institutions; commercial objective; policy objective; institutions' behavior

农村金融体系不发达, 农村地区信贷资金外流、农村信贷供给不足, 造成了农村和农民生产经营所需资本投入严重不足, 阻碍了我国“三农”的发展。解决农村融资难问题是我国农村金融体系改革最重要的目标, 2006 年末银监会实施了农村金融“新政”, 按照“低门槛、严监管”原则启动了新一轮农村金融体制改革, 其显著特点是放宽农村金融市场的资本准入限制, 积极支持和引导境内外银行资本、产业资本和民间资本到农村地区投资、收购、新设各类农村新型金融组织, 主要包括村镇银

行、小额贷款组织(公司)和农村资金互助组织等, 开展农村金融服务, 经试点后在全国范围内推广。据统计, 截至 2010 年底, 全国共组建农村新型金融组织 425 家, 其中开业 319 家, 资本总额 150 亿元, 吸收存款 607 亿元, 发放贷款 536 亿元, 其中农户贷款 185 亿元, 占比 35%, 中小企业贷款 277 亿元, 占比 52%, 当年实现利润 8.6 亿元。<sup>[1]</sup>

农村新型金融组织的快速发展, 激活了我国农村金融市场, 缓解了大型金融组织进城发展后农村面临的困局, 有效地解决了部分农村中小企业和农户贷款难的难题。但人们对农村新型金融组织的发展仍心存疑虑: 农村新型金融组织是否能肩负起农村“草根层”金融需求的社会责任, 特别是赤贫人的金融需求; 追求可持续性的商业化演进, 是否会

收稿日期: 2012-03-09

基金项目: 国家社会科学基金项目(11CJY047)

作者简介: 杨亦民(1973—), 男, 湖南邵阳人, 博士, 副教授, 主要从事财务与金融方向的教学与研究工作。

导致农村新型金融组织偏离其服务“三农”的初衷?

20世纪80年代以来,在政府的主导下,我国围绕更好地服务“三农”这一主题在农村金融体系改革从未停止过,但原有的改革都是在既有体制框架之内进行的存量改革。本次农村金融新政虽然有所突破,但是在建立合乎政策性目标的内生性农村金融体系的过程中,伴有农村新型金融组织过度追求商业性目标的潜在风险。为有效协调双重目标,确保我国农村新型金融组织的可持续发展,笔者认为需要分析双重目标对农村新型金融组织行为的影响,并从理论上厘清两个目标之间的冲突,以期探索促进农村新型金融组织协调发展的措施。

### 一、双重目标及其对组织行为的影响

政府期待农村新型金融组织服务“三农”、改善社会整体福利,而农村新型金融组织有追求自身利益最大化的商业性目标,这样,新型金融组织必须在政策性目标和商业性目标的“双重目标”下行动。一般说来,提高金融组织对农户金融需求服务的深度和广度,能获得规模效应,因此有利于其可持续发展,但是金融组织在服务贫困农户时会增加其服务成本,从而又不利于其可持续发展。Lapenu and Zeller、McIntosh等证实,商业化趋势下竞争压力的加大促使金融组织减少了对穷人的金融服务,覆盖深度和广度都会下降,因此二者间存在替代关系。<sup>[2,3]</sup>当前,处在双重目标下的我国农村新型金融组织似乎不知所措。

(1) 客户定位。服务“三农”是国家对于农村新型金融组织提出的政策性要求,但由于农村商品经济不发达,基础设施投入不足,农户分布地域广,信息传递不便,农户与农村新型金融组织之间存在严重的信息不对称,农村新型金融组织难以判断农村客户所从事项目的风险程度,以及能否按照合同规定用途使用贷款、会否实行策略性赖账和破产性赖账等,使得农村新型金融组织涉农贷款服务面临着高交易成本、高经营风险。同时,涉农贷款大多要求以较为优惠的条件发放,使得农村新型金融组织盈利相对减少。这与农村新型金融组织“自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束”的市场主体身份产生冲突。作为一个市场主体,农村新型金融组织出于盈利动机,倾向于将信贷资金主要投向有还贷保证、贷款金额较大的中小企业、富裕农户以

及信用较好的中等收入农户,而忽视贫困农户和特困农户的金融需求,这就造成了农村新型金融组织的客户定位与政策性要求存在一定矛盾。

(2) 业务经营。农村新型金融组织作为一个自负盈亏的商业性金融机构,“盈利性、安全性、流动性”是其业务经营的重要原则,但这与农业生产的“高风险性、波动性、分散性”不相容。从存款业务方面来看,由于成立的时间比较短,品牌效应缺乏,社会知名度和公信度欠缺,我国农村新型金融组织吸储困难。而从信贷方面考虑,由于农村、农业和农户对自然条件的依赖程度较强,抵御自然灾害的能力较弱,从而使得信贷资金的投入极易形成不良贷款,为了保障资金的安全性,农村新型金融组织自然不愿意将信贷资金投入到低质的农业生产中。面对涉农贷款的高风险、高成本,在资金来源受到限制的情况下,农村新型金融组织为了商业利益最大化,实现可持续发展,不但对贷款申报严格、审批权十分集中、手续繁杂、时间长,导致贷款与农业生产周期严重脱节,而且要么通过高贷款利率来覆盖风险,要么以抵押担保等贷款方式为高端农村客户以及非农企业提供金融服务,以期获得较大的收益。农民由于自身的资本少、可供抵押和担保的财产缺少,因而很难从金融机构获得商业信贷资金;农民由于支付能力弱,难以承担高贷款利率。因此,农村新型金融组织的行为与农民的期望存在着较大的反差,这无疑偏离了其设立的初衷。

(3) 风险控制。资本充足率是提高金融机构信用的重要保证,也是抵御各种金融风险的重要条件,新《巴塞尔协议》要求,银行金融机构资本充足率应不低于8%,核心资本充足率应不低于4%。而为了推进农村金融市场的快速发展,我国对农村新型金融组织法定注册资本的要求普遍过低,村镇银行最低注册资本限额为100-300万元,小额贷款组织(公司)最低注册资本限额为50万元,农村资金互助组织最低注册资本限额为10-30万元,较低的市场资本准入制度使得农村新型金融组织在面对较高风险的涉农贷款时难以补偿意外的损失,风险抵御能力也较弱,从而难以保障其可持续性发展。法人治理结构是金融机构正常经营与风险控制的基础性制度保证,通常由股东大会、董事会和监事会等机构组成。由于我国农村新型金融组织的规

模有限,为了降低运营成本,多数金融机构未设立董事会、监事会等部门。法人治理结构的不完善导致一股独大,大股东把金融机构转变成其个人的小金库,形成内部人控制的现象。这样势必会产生大量的内部关系人贷款、关联方贷款、人情贷款以及公款消费等问题,因内部人为追求自身利益的最大化而偏离服务“三农”的基本宗旨。

## 二、双重目标的对立与统一

农村新型金融组织设立的目标是服务“三农”,即在满足农民的金融需求下带动农村经济的发展,然而由于农村信息的传递成本高、农民缺乏合规的抵押和担保财产且其收入受外部的自然环境影响大,使得农村新型金融组织的贷款成本和风险大大增加,从而导致其自身的财务状况出现危机。作为一个商业性的金融机构,其目标是利润最大化,现实中农村经济作为“弱质经济”很难为金融机构提供获利的保证,新型农村金融机构为了实现利润最大化目标必然会采取服务对象非农化、资金逃离等机会主义行为“逃离”农村。<sup>[4]</sup>最终,为规避风险,农村新型金融组织常常将信贷资金投向富裕农户甚至非农企业,导致“目标偏移”,在追求自身经济利益时排斥贫困农户的金融需求。

双重目标下的农村新型金融组织似乎有点无所适从。虽然根据新古典经济理论,企业的本质是投入与产出的生产函数,通过市场这只“看不见的手”来实现企业利益与社会资源的优化配置、企业利益与社会福利的一致,即在市场的自动调节下,企业追求经济利益的最大化能自动实现社会福利的最大化。农村新型金融组织作为一个商业企业,其本身也是厌恶风险的,并且农村经济和农业的弱质性加大了农村贷款的风险,为了自身的可持续发展,农村新型金融组织最为理性的目标就是充分利用资源从事经营活动实现其经济利益的最大化,而不需要承担贫困农户金融需求的社会责任,但事实上金融企业只追求财务可持续性发展对社会福利的弊大于利。福利主义者认为,金融企业服务“三农”、改进社会福利的社会责任目标比追求自身利益最大化的商业目标更为重要,一味追求利益最大化将会迫使农村新型金融组织抛弃农村地区的穷人,尤其是那些信贷成本和风险很高或难以覆盖的穷人,这将导致农村新型金融组织违背其设立的初

衷,无法有效实现为农民服务的目标。Dichter研究指出,追求财务可持续性发展将会使农村金融组织的注意力和精力偏离“满足贫困农户金融需求,减少农村贫困”等社会与政治目标。<sup>[5]</sup>Johnson和Rogaly甚至认为,利率较高的商业化信贷增加了穷人的负债和脆弱性。<sup>[6]</sup>而制度主义者认为,可持续发展的金融机构是服务“三农”、提升整体社会的福利水平的前提和基本保障,金融机构的政策性目标和商业性目标并不矛盾。Christen等较早提出社会扶贫与财务可持续性兼容的,他们发现小额信贷的商业化能吸引更多的社会资本投入,从而为更大规模服务穷人创造条件。<sup>[7]</sup>Conning、Lapenu和Zeller等研究认为,社会扶贫与财务可持续性发展的目标可以同时实现。由于每笔贷款的成本相对固定,若不提高贷款利率,贷款额度较小的贷款单位成本相对较高。要降低单位贷款的成本需要提高每笔贷款的额度,而实践证明小组信贷技术可以实现这一目标,既能提高贷款额度又能将资金渗透到穷人手。还有,为了降低较高的贷款成本,可以通过规模经济对额度较小的贷款进行交叉补贴。<sup>[8]</sup>Hartarska提出建立与农村金融组织经营特性相适应的公司治理机制是其社会扶贫功能和财务可持续发展的重要保障机制,而董事会是一种非常有效的内部治理机制,董事会的独立性越强,即独立董事占董事会的比例越高,金融企业的扶贫功能越强,财务的可持续性也越强。<sup>[9]</sup>James Cpesetake认为,社会绩效管理能有效改善社会扶贫与财务可持续性之间的冲突,可以从两方面加强社会绩效管理:一是改进目标设定和战略规划(确定是关注短期的还是长期的社会扶贫目标),并定期监测其现有客户及前期客户的贫困状况;二是提高对引起金融企业的偏好(社会扶贫和财务可持续性)发生变化的因素进行进一步研究的能力,并对这些因素进行有效的、系统的审查,加速创新的步伐并增强对贫困性的认识。<sup>[10]</sup>Perera研究发现,虽然农村金融组织商业化会导致财务的可持续性与社会扶贫之间出现替代关系,但通过改善基础设施、扩大资金来源、加强监管等方法可以有效地缓解二者的冲突并提高对穷人的覆盖。<sup>[11]</sup>

以上分析表明,农村新型金融组织双重目标是共存的,也是相容的。这一理念为美国国际开发署(USAID)、世界银行扶贫协商小组(CGAP)等权威机

构所遵循和采用。<sup>[12]</sup>那么,农村新型金融组织应如何在服务“三农”的基础上确保自身的可持续发展?

### 三、双重目标的协调路径

1. 农村新型金融组织应立足“三农”,改善管理,优化服务,提高经营绩效

改善自身的经营机制是农村新型金融组织获取竞争优势的关键,也是其实现双重目标的前提。首先是改善经营管理。农村新型金融组织应引入现代企业制度运作方式,设立股东大会、董事会、监事会。股东大会由入股农民共同选举产生,是最高决策机构,股东大会再选举产生董事会、监事会,董事会任命主要组织机构成员,实行民主决策、民主管理和民主监督。同时,农村新型金融组织应建立内部信用评级系统和健全信用风险管理机制,用完善的制度规避道德风险和信用风险。其次是优化服务。农村新型金融组织的金融服务对象大多是分散农村客户,其金融需求具有贷款金额小、贷款期限短、借贷频繁的特点,这就决定了农村新型金融组织不能像商业银行那样“等客上门”,而应该转变被动的经营理念和服务意识,要“出门办存贷”,主动让农村客户接受各种金融产品。同时,农村新型金融组织应简化贷款服务程序,借用“一站式”或“窗口化”服务模式,更好地为农村客户提供“短、频、快”的贷款服务,从而有效地满足农业生产的周期性贷款要求。<sup>[13]</sup>三是提高经营绩效,农村新型金融组织应创新产品服务,为满足农村客户多样化的金融需求,通过开展结算、保险、理财、代理、咨询等其他服务,扩大服务范围,获取规模效益,从而提高整体经营绩效,实现商业目标和政策性目标的“双赢”。

2. 加大政府扶持力度,帮助农村新型金融组织改善业务经营

农村新型金融组织大多刚成立不久,又要肩负政策性目标,其所面临的金融风险较高,抗风险能力不强。为保障农村新型金融组织稳健的发展,政府应通过税收减免以及降低存款准备金率、政策性贷款补贴和奖励、申请央行支农再贷款、提供征信服务等优惠政策。这样农村新型金融组织才会提高其发放支农贷款的积极性,降低涉农贷款的利率,使农户能以优惠的贷款利率获得信贷资金,满足农户的金融需求。为提高农户对自然风险的抵御能

力,从而减少农村新型金融组织涉农贷款的风险,正确引导信贷资金向“三农”倾斜,政府应设立由中央财政出资的农业保险基金,或通过适度的补贴和优惠政策,积极支持和引导社会资本投资设立农业保险机构,并鼓励地方政府、农业大企业、社区集体经济组织、农民个人按一定比例出资办理农业保险。加快建立存款保险制度,采用自愿的投保方式,必须由国家存款保险企业审查批准后才能取得投保资格,从而增强存款人对农村新型金融组织的信心,调动存款人的积极性,扩大资金的来源,同时可以减少由于出现经营风险对农村新型金融组织产生的冲击,保护存款人的利益,从而维护金融体系的稳定。

3. 加强金融监管,控制农村新型金融组织的金融风险

为巩固农村新型金融组织的市场地位,政府必须要建立有效的监管机制,以有效控制农村新型金融组织的金融风险。首先,银监会应严格农村新型金融组织市场准入制度,包括其设立条件、注册资本、经营范围、治理结构、组织机构、日常监管,以及市场退出标准,把风险控制最初环节。其次,银监部门要加强监管力度,通过严格的非现场监管手段,实现对农村新型金融组织资本充足率、资产质量、风险管理、关联交易等指标的持续、动态监管。再次,根据农村新型金融组织网点分散、管理多元化以及区域发展的不同,银监部门应实施差别监管,在风险预警、过程控制等方面给予其更多的指导和帮助,引导农村新型金融组织建立完善的法人治理结构和组织体系,建立健全内部控制制度和风险防范机制,切实帮助农村新型金融组织提高抗风险的能力,严防金融风险。通过有效地防范金融风险,可以减少农村新型金融组织的运营成本,提高其获利能力,从而为农村新型金融组织可持续性发展提供保障,也为其更好地服务“三农”提供保证,以实现农村新型金融组织经济利益和社会责任双重目标的平衡。

#### 参考文献:

- [1] 李明贤,刘娟.中国新型农村资金互助社发展成效与问题评析[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2011(5):1-5.

(下转第31页)