

[文章编号] 1000-2782(2000)05-0109-05

中国农业银行运行机制的探讨

周 芳, 霍学喜

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100)

[摘 要] 根据农业银行运行机制的特征, 分析了中国农业银行运行中面临的主要问题, 即政企不分、产权不明、行政干预、规模不经济、法规制度不健全等。认为应实行股份制改造, 健全产权约束机制; 实行集约化布局, 完善区际协调机制; 实行配套改革, 优化外部环境机制等措施来完善中国农业银行运行机制。

[关键词] 农业银行; 运行机制; 金融管理

[中图分类号] F830.33 **[文献标识码]** A

农业银行的运行机制, 不仅直接影响到农业银行自身的经营效益, 而且也影响到农业和农村经济的发展乃至整个国民经济的发展。笔者在界定农业银行运行机制的基础上, 就现行机制中存在的问题及进一步改革和完善该机制等方面作以探讨。

1 农业银行运行机制界定

在进行农业银行运行机制探讨之前, 有必要对农业银行运行机制这一经济名词给予定义, 进而了解农业银行运行机制的特征。这是本文分析的起点和基础。

1.1 农业银行运行机制的定义

农业银行运行机制是指农业银行各构成要素为实现其统一目的, 以某种方式在时间、空间中相互连接并与其特定功能耦合而形成的整个系统的行为机理和运行方式。农业银行的运行机制, 不仅取决于农业银行产权制度、经营规模、组织结构、经营管理等内部各要素的相互作用, 而且与金融政策、金融监管、同业竞争、金融市场等外部环境因素有着密切的联系。故农业银行运行机制可分为农业银行运行的内部机制和农业银行运行的外部机制(环境机制)。其中, 内部机制是指农业银行与其内部各构成要素之间的相互制约、相互合作、相互激励的有机联系, 外部机制是指农业银行在其运行中与外部环境如中央银行、政府、其他商业银行、企业等相关因素之间的相互作用、相互影响的行为关系。

探讨农业银行运行机制的重要意义, 在于提高农业银行的运作效率。农业银行运行中各要素匹配合理、协调程度高, 就会产生农业银行的高效运作。如果各种要素之间的关系不协调、不统一, 甚至相互摩擦、相互阻碍, 则会导致农业银行运行的低效率。要提高农业银行的运作效率, 必须实现农业银行的有效相关联系, 调整农业银行内部各要素的功能结构和运作方式, 协调规范农业银行与外部环境的行为关系, 使它们的相互作用能够提高

[收稿日期] 1999-11-26

[基金项目] 新疆自治区财政厅横向合作研究项目

[作者简介] 周 芳 (1965-), 女, 讲师, 硕士。

农业银行的运作效率

1.2 农业银行运行机制的特征

农业银行是以货币为经营对象,以实现利润最大化为经营目标,面向和服务农业的金融企业。其运行机制主要有三大特征:第一,企业特征。农业银行作为企业,具有一般企业的共同特征。表现为,具有真正独立的法人资格,有自主经营权和自我约束机制,并以实现利润最大化为其经营目标。第二,金融特征。农业银行作为金融企业,又具有与一般工商企业不同的特征。农业银行经营货币、信用等金融商品,从事货币的收付、借贷以及各种与货币运动有关的金融服务,并主要通过负债经营展开其业务活动。第三,产业特征。尽管农业银行是以盈利为目的的商业银行,但它又与一般商业银行有所不同。农业银行作为农村金融体系的主体,主要面向农村,为农业和农村经济的发展提供信贷资金和金融服务。国家通过金融政策、金融法规和宏观调控措施来保障农业信贷资金的投入,实现发展农业产业的目的。

2 运行中面临的主要问题

中国农业银行从专业银行向商业银行转轨已有 5 年时间,其运行机制中存在问题很多,主要表现在以下几个方面。

政企不分,目标弱化 按照《商业银行法》的规定,商业银行是按照中国公司法设立的企业法人,以“效益性、安全性、流动性”为经营原则,实行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束。”《商业银行法》虽然以法律的形式明确了中国农业银行作为国家商业银行的企业性质,但在实际中农业银行在一定程度上仍然被当作政府机关,仍然承担着许多作为金融企业不应承担的政府职能。1994 年农业政策性银行成立之后,农业银行仍然承担大量地方政策性业务,其新增存款的 45% 左右要用于政策性业务的资金需要^[1],使得农业银行难以实行利润最大化的经营目标。同时,中国农业银行分支机构的设置没有根据企业生成的一般原理,即以降低市场交易成本和企业营运成本为原则有效地设置分支机构,而仍沿用的是传统的计划经济体制下的按照行政区划和行政级别来设置。这种农业银行机构体系的设置,不符合商业银行原则,不能有效地满足实现盈利和提高服务质量的目标。

产权不明晰,约束软化 中国农业银行作为国家独资商业银行,其资本全部归代表社会公众的国家政府所有,即全民所有。银行不具有真正的法人资格。其所有权、经营和管理权均集中于国家政府之手。银行的盈亏和经营风险由国家承担。而作为银行的产权主体,国家政府只是一个集合性或区域性概念,不履行具体的经济管理职能,也不能对银行资产经营管理真正负责,银行的产权处于虚置状态。产权主体的虚置,一方面,使银行的经营活动不可避免受到政府有关部门的干预。按行政区划设置分支机构也正好提供了这种便利。另一方面,使银行的经营者缺乏有效的监督和制约,这必然导致国有资产的流失。寻租现象大量存在的一个主要原因就在于国有银行现行的所有权、管理权和经营权合一的国有产权制度。

行政干预,经营缺乏自主权 金融体制改革以来,中国农业银行的自主权虽然有所扩大,但还没有完全的自主权。作为银行资金的价格,利率制定行政化,不能反映资金供求关系。银行资金的配置也不是完全由市场配置,仍然受到地方政府的干预。尽管《商业银行

法》规定:“商业银行依法开展业务,不受任何单位和个人的干涉。”一些地方政府基于财政实力薄弱,筹资渠道狭窄,法律意识淡薄,把国有商业银行作为第二财政使用^[2],为了政绩直接干预银行的经营活动,强令银行支持效益差甚至亏损企业,将企业经营风险转嫁于银行,造成银行不良资产比重高,致使银行经营困难。据估计,1997年国有商业银行的不良贷款(逾期、呆滞和呆帐)占银行总贷款的 24%^[3]。行政干预无疑是造成银行不良资产比重高的一个重要原因。

规模不经济,经营效益低。按照行政区划和行政级别设置分支机构,导致中国农业银行机构庞大,人员众多,管理层次多,但经济效益低。据统计,1998年底,中国农业银行分支机构总数为 58 466个,分别是中、工、建行的 3.48、1.46、1.92倍,而农业银行机构平均存款业务量仅为 2 336.85万元,比四大国有商业银行平均水平低 2 594.81万元。同年,中国农业银行员工数是 52.45万人,仅次于工行 56.72万人,远远高于中行 19.75万人和建行 37.85万人。农业银行的人均资产和人均税前利润分别是 385.60和 0.17万元,而工行为 570.97和 0.61万元,建行为 508.20和 0.43万元,中行为 1 235.07和 1.78万元,农业银行在四大国有商业银行中则为最低^[4]。与法国农业信贷银行相比,法国农业信贷银行员工数为 7.30万人,而人均资产和人均税前利润分别为 386.23和 2.10万美元,中国农业银行则相差甚远^[5]。

无序竞争,金融风险高。随着中国银行业的迅速发展,银行同业竞争日趋激烈。竞争促进了银行业务多元化发展,提高了业务技术水平和服务质量。但由于转轨时期的竞争规则不完备,中央银行监管措施不完善,监管力度不足,银行内控机制不健全,同业竞争也导致了一些违法经营行为,如变相提高利率,违章拆借,帐外经营,降低贷款条件,互挖墙脚,投机冒险等等。这些不计经营成本,损害自身利益,不顾长远发展,削弱自身发展后劲的非理性行为,不仅使银行自身经营成本和风险加大,也导致金融秩序混乱。

3 完善中国农业银行运行机制的主要措施

完善中国农业银行运行机制,促进农业银行高效运作,必须改革农业银行内部各构成要素,协调规范农业银行与外部环境的行为关系。针对农业银行运行中面临的问题,主要应采取以下措施。

实行股份制改造,健全产权约束机制。股份制改造的核心是实行产权主体多元化。对农业银行实行股份制改造,就是要打破只有国家的单一产权主体结构,实现包括国家、法人、个人以及外商等多元化的产权主体结构。并且不必限制股权的比重,国家可通过金融调控、金融政策及法规引导或限制银行资金流向。实行股份制改造的优点在于:第一,落实银行经营自主权。按照股份制建立的企业,一般都实行所有权与经营权分离。这种分离,不仅能使银行经营者获得经营自主权,以盈利为目标进行商业化经营,而且能通过多元化产权主体的有效监督来维护银行所有者的利益。第二,阻止产权关系行政化。股份制使国家资本转变为股权,将银行上缴利润改变为按股分红,从而能弱化财政对银行的控制,阻止行政权力对银行业务的干预。第三,分散银行风险。股份制使股东以其投资对银行的负债负责,将银行风险社会化。第四,扩充银行资本金,提高资本充足率。银行通过资本市场向社会发行股票筹集资本,既能充实银行资本金,又能减轻国家财政负担,还能达到《巴塞

尔协议》规定的 8% 的最低资本充足率要求

农业银行实行股份制改造,首先,要全面清产核资。在清产核资中,凡是因政策性或行政干预而使银行信贷资金财政化形成的不良资产,或交政策性银行经营,或债权转股权,即根据不良资产的风险程度确定权数,折价核算政府的相应股权,构成农业银行的国有资本。而因银行经营不善而造成的不良资产则可加大力度核销,以便银行经营者的日后考核和银行股东的权益不受损害。第二,实现多元化的产权主体结构。农业银行在国有股权的基础上,应通过发行股票从社会募集法人资本和个人资本或外国资本,充实银行资本金,改变资本结构,实现包括国家、企业、个人和外商的多元化产权主体结构。并且,为增加产权的流动性,规定股东在认购股权后,不能退股,但可在资本市场转让。第三,建立有效的银行法人治理结构。实行股份制并不能保证农业银行有效运作。如,1998年6月,作为股份制商业银行的海南发展银行被行政关闭。这表明股份制改造离不开银行内部管理体制的改革。农业银行在实行产权多元化的同时,还必须按股份制的机制运行,建立有效的银行法人治理结构,按照“三权分立,权力制衡”的原则设立股东大会、董事会、监事会和经理(或行长)阶层组成的银行内部治理结构。其中,董事会由股东大会选出的产权代表组成,制定银行经营的目标及策略;经理由董事会任用,执行董事会的决议,对银行资产进行经营管理,并代表执行机构接受监事会的监督;监事会作为监督机构,受股东大会控制,对银行资产质量、资产保值增值情况以及各级管理人员的行为进行监督和考核。建立银行法人治理结构的目的在于形成产权约束,因此,必须明确各机构的责任、权利和义务,规范其行为。在建立银行法人治理结构的基础上,还必须完善内部管理制度。在财务管理上,按照国际标准规范财务制度,增加财务管理的透明度;在资金管理上,实行资产负债比例管理,以资金来源制约资金运用,保持资产与负债总量平衡,期限、结构对称,实现银行资产的流动性、安全性与盈利性的有机统一和最佳组合;在人事管理上,取消政府办银行的行政级别制度,建立严格科学的人员任用评价考核体系,实行人员选拔优胜劣汰,工资待遇与效益挂钩,使人事管理走向市场化。

实行集约化布局,完善区际协调机制。目前,中国区域经济发展很不平衡,东部沿海地区经济、技术、文化发达,而中、西部地区经济、技术水平低。按照行政区划设置分支机构,导致各地区农业银行发展不平衡。许多不发达或欠发达地区的农业银行往往因业务量不足而亏损,不能形成规模效益,也难以促进这些地区的经济发展。根据经济学的基本理论,经济决定金融,金融又服务于经济。农业银行应打破行政区划布局,实行集约化布局,即按照集约化原则根据商业性业务量、经营效益和市场发展潜力调整分支机构,以实现整个系统效益的最优化和最大化。实行集约化布局的目的在于,实现资源的有效配置和银行的高效运作,促进农业和农村经济发展。农业银行实行集约化布局,首先,要评估分支机构。按照存款规模、资产质量和经营效益等指标对分支机构进行评估,划分等级。其次,调整分支机构。按照精简、合理、高效的原则,撤消一些业务量小、经营亏损、地区经济状况差的机构和网点,减少管理层次,提高管理效率;保留一些业务量大、经营效益好、发展潜力大的机构和网点,扩大业务范围,实现规模经营。在东部经济发达地区,可扩大机构网点,拓宽金融业务;在中部经济欠发达地区,适当缩减机构网点,减少管理环节,降低管理费用;在西部经济不发达地区,为降低改革成本,可将县以下的分支机构和网点并入政策性

金融机构。对于商业性业务量小,比较贫困的县或市,也可将分支机构并入政策性金融机构。而当这些地方经济发展到一定程度,需要设立农业银行时,则可再设。与此同时,农业银行还可大力发展境外分支机构,开拓海外金融服务,向国际化、规范化发展,以增强国际竞争力。

实行配套改革,优化外部环境机制。中国农业银行运行机制的完善,除了对农业银行内部各要素实行改造外,还需要进行与之相关的配套改革,创造良好的外部环境。第一,完善中央银行职能。一要健全金融法规,制定银行市场准入和退出法则,以规范银行行为,维护金融秩序,提高金融效率;建立存款保险制度,以保护存款人利益,维持金融业稳定;建立金融刑法,以增强金融法治,减少金融风险。二要放松资金价格管制和业务范围管制,推进利率市场化和经营多元化,以加快银行向国际化和规范化发展。三要加强金融监管,增强监管力度,严惩金融犯罪和违法违规行为,以创造良好的金融环境。四要运用经济手段实行间接调控,通过货币政策调控和引导银行经营行为。第二,规范政府行为,避免政府特别是地方政府对农业银行业务经营的干预,让政策性银行承担政策性业务。农业银行代办政策性业务,政府必须提供担保并补偿利息差额,以保证银行利益不受损害。第三,加快企业改革,推行股份制改造,建立适应市场经济的科学管理制度,增强企业自我发展能力,以改善信用环境。

[参考文献]

- [1] 李开德. 中国农村金融学会经营管理研究会首次研讨会综述 [J]. 农村金融研究, 1997, (1): 55- 57.
- [2] 魏 卿, 王学宇, 王一先, 等. 防范与化解农业银行信贷风险策略研究 [J]. 农村金融研究, 1999, (12): 26- 29.
- [3] 于良春, 鞠 源. 垄断与竞争: 中国银行业的改革与发展 [J]. 经济研究, 1999, (8): 48- 57.
- [4] 中国金融学会. 中国金融年鉴. 北京: 中国金融出版社, 1999.
- [5] 田晓林. 制度先于效率——论商业银行制度化改革 [J]. 农村金融研究, 1997, (3): 25- 28.

Discussion on the operation mechanism of Agricultural Bank of China

ZHOU Fang, HUO Xue-xi

(College of Economy and Management, Northwest Science and Technology University
of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract Based on features of the operation mechanism of agricultural bank, the major problems related to the operation of the Agricultural Bank of China were put forward—no distinction between administration and enterprise; vagueness of property rights; inefficient scale; incomplete laws and regulations and so on. Some measures to improve the operation mechanism of the Agricultural Bank of China were also suggested^① to carry out stock system to better property rights monitoring system;^② to properly layout profit-oriented branch offices to coordinate the operation of branches;^③ to conduct related banking reforms to improve the external environment mechanism of the Agricultural Bank of China.

Key words Agricultural Bank of China; operation mechanism; financial management