

# 重构县域金融体系

## 防止金融资源外流

●陶永诚

**摘要:**我国县域金融资源长期处于净流出状态,且外流问题日益严重。造成县域金融资源外流的根源在于我国当前金融的组织体制与管理体制,要解决外流问题必须从体制上入手,通过构建一个能实现资源横向共享的金融体系,可实现县域金融自我循环。

**关键词:**县域金融 循环 制度建设

**中图分类号:**F830.6 **文献标识码:**A

**文章编号:**1004-4914(2005)07-236-02

### 一、县域金融资源的外流情况分析

我国县域经济与城市经济之间存在严重的不平衡性,或者说是存在严重的二元性,但是我国县域经济的发展对于国民经济的发展而言极其重要。我国有2073个县域单位,共有人口9.4亿多,占全国总人口的73%,但全国县域经济总量在2004年中期不足6万亿元,约占全国GDP的50%。分析经济就不得不考虑金融因素,现代金融对现代经济的促进(或制约)作用早已得到广泛的证实或认同。实际上,在分析县域经济相对落后这个问题中,县域金融外流问题已被重视。

马小宁(2004)认为,单是通过正规金融机构目前我国每年从农村流向城市的资金就有7000亿元。周立、王子明(2002)以存贷差和存贷比这两个指标来分析金融资源的流动情况,将存贷差看成是当期金融资源的外流量,将存贷比看成是当期金融资源的外流程度。参考这种方法,对相关数据整理后得出我国县域金融1998年至2002年的存贷差及存贷比发展情况。笔者分析了浙江省县域金融的存贷差与存贷比情况,得出以下数据(表1):

表1 浙江省县域金融存贷差与存贷比情况表

(单位:亿元)

项目	2000.12	2002.12	2004.12
存贷差(亿元)	362.2	607.2	883
存贷比(%)	72.2	68.8	69.4

注:数据来自《中国金融年鉴》(2001—2003)和浙江省银监局。

### 二、县域金融资源的外流渠道与深层次原因剖析

通过上述分析可以看出,我国县域金融资源外流是一个普遍且严重的问题,对此我们首先通过分析县域金融资源的流动情况来判断资源外流的主要渠道。县域金融组织体系主要由国有(或股份制)商业银行的县支行、城市商业银行的县支行、农村商业(合作)银行、信用社、邮政储蓄县级机构和民间金融共同组成。在县域金融组织体系中,金融资源外流的主要渠道是国有(或股份制)商业银行的县支行、城市商业银行的县支行向上级行转移资金,以及邮政储蓄机构向中央银行缴存资金(转存款)和向上级机构转移资金。

为什么会促使县域金融资源向城市转移?许多人会说,是因为县域金融活动的成本高,信息不对称情况更为严重。但是县域金融活动的收益也相对高些,若进行有效的业务创新与风险控制,超额收益也基本上能补偿超额风险。实际上,县域金融资源外流的深层次原因在于我国金融的组织体制与管理体制,主要表现在以下三个方面:

1. 商业银行、邮政储蓄机构采用层层纵向的机构设置和业务管理,成为县域金融资源外流的最根本的体制原因。虽然我国国有商业银行部分地撤并县级机构,但大多数机构仍保留着,特别是农业银行网点最多,一些较发达的乡镇也有股份制商业银行的网点。我国商业银行大多仍沿用垂直的“条条”管理体制,邮政储蓄更是严格的垂直管理体制。在这种管理体制下,一方面是基层行的业务自主权降低,横向业务合作与资金流动的阻力大;另一方面是基层行的信贷权上收,信贷资金向上

级净流动。邮政储蓄的资金主要来自最基层,全国邮政储蓄中平均有35%(2000—2002年)的存款来自农村,但在当前的体制安排下,无论是资金转存人民银行,还是新增(2003年8月1日后)资金自主运用,都不能将来自农村的资金直接按级回流到农村,直接造成县域金融资源的外流。金融机构的组织体制与管理体制与当前县域金融制度的需求不相一致,并在很大程度上降低了县域金融资源为“三农”经济服务的

能力。  
2. 县域法人金融的相对不足,法人金融未能在县域金融组织中占据绝对优势地位。一般而言,在促进本地经济发展中,法人组织所发挥的作用要比非法人组织大,金融也一样,县域法人金融的发展可以更多地留住金融资源。在县域金融组织中,法人金融组织只有农村商业(合作)银行与信用社,民间金融是民间自下而上自发组织形成的“为民间经济融通资金的所有非公有经济成份的资金运动”(姜旭朝,1996)。在我国的县域金融组织体系中,民间金融是一支很强大的力量。钮明、张欣、邹淮(2004)调查发现城乡个体工商户、私营企业参与民间借贷的比例都在80%以上。要留住金融资源,民间金融就需要规范,其地位需要得到合理的认同。

3. 县域金融组织没有能形成整体,各金融组织之间还不能在资金上形成横向流动机制。这是县域金融本身的管理体制问题,主要表现在:县域金融组织之间同质、低层次竞争激烈,相互合作很少;县域金融体系内未形成固定的资金交易市场;体系内没有产生一个组织机构,专门来进行横向联系、协调与合作,即使有些地方存在(如银行同业公会),也不能在该地方具备广泛的代表性,不能发挥该有的作用。

### 三、防止县域金融资源外流的对策研究

1. 进一步放松管制,大力发展县域法人金融。县域金融所服务的经济是城乡相结合的经济,是农村、工业、服务业交叉在一起的经济体。因此县域金融所面临的环境要复杂得多,金融活动效果既要受宏观调控、经济周期等影响,又要受地理、气候等自然条件的影响。因此县域金融的发展应以自然发展、适度引导为主,减少行政管制。另外,法人金融相比非法人金融具有更强的环境适应性,应积极创造条件促进法人金融的产生与发展。对此,一是对合作制的发展要放松管制,要适当放开合作制的市场准入,鼓励合作金融产生;要适当减少已有正规合作金融的业务及其发展管制;引导加快建立农村中小金融机构,特别是放松对农村合作银行的市场准入管制。在农村合作银行的发展中,除了当前在农村信用社基础上组建农村合作银行的发展模式外,还要促进从无到有,直接组建农村合作银行的发展模式。二是现实而理性地对待民间金融,促进民间金融发展为(合法的)法人金融。民间金融在发达国家、地区仍存在,在我国,超短期(1.2天)资金需求、灵活(市场化)的定价(利率)、低的运作成本与信息优势等的存在,民间金融在较长的时期内不可能消失,并对民营经济的发展起到较强的推动作用。民间金融的发展要根据实际情况区分成三种类型:对一些条件好、实力强的民间金融,鼓励参股进入民营银行;对条件较好,业务较规范,利率较合理的民间金融,采用登记制形式保留,引导组建民间金融协会进行自我管理,并建立定期信息公开制度。登记的民间金融需要经营者(核心经营人员)的无限责任承诺与资产担保,其它民间金融应限制或予以取消。

2. 改革国有商业银行、邮政储蓄的管理体制,使这些金融组织的县级机构成立相对独立的准法人组织。一方面,现有国有商业银行的县级机构要加大重组力度,可考虑将其它国有商业银行的县级机构并入农业银行,或所有国有商业银行县级机构与农村信用社一起组建农村商业银行;另一方面,国有商业银行对其县级机构的管理要进行改革,要赋予县级机构的准法人地位,或直接将县级机构改组为法人组织,由上级行(或省级行)对其控股。中国人民银行研究局课题组(2004)指出:将国有商业银行的分支机构改造成具有独立法人的地方中小银行,是“对目前国有商业银行从县域经济中简单性撤离的一种扬弃,更有利于中小企业在县域经济中的发展;同时,这种改革又是防止地方(主要是县域)资金通过国有商业银行体系向大城市净流出有效措施。”

邮政储蓄外流县域金融资源的根源在于其经营模式与管理体制,

# 国家大学生助学贷款违约现象分析及对策研究

● 俞 骏

**摘要:**助学贷款是国家通过商业银行向高校生活困难学生发放助学补助金的个人信用贷款,然而在近几年的实施过程中违约率一直居高不下。文章认为导致助学贷款高违约率问题的主要原因是我国个人信用制度不健全,无法对个人信用风险进行评估。要从根本上解决该问题,必须建立健全个人信用制度,对个人信用进行科学评估,从源头上控制信用风险;同时应采取有效的奖惩制度和风险分担机制,减少违约行为的发生。

**关键词:**助学贷款 个人信用 奖惩机制 风险分担

中图分类号:G467.8 文献标识码:A  
文章编号:1004-4914(2005)07-237-

02

## 一、引言

所谓助学贷款,是指由国家财政贴息、商业银行承办,旨在帮助高校中经济困难学生完成学业的无担保的信用贷款。2004年春,几大商业银行几乎全面停止了大部分助学贷款业务,原因之一便是学生还款违约情况严重。国家助学贷款1999年试点实施,2003年下半年,助学贷款还款期来临。据统计,不少高校毕业生的贷款违约率超过了20%。某高校在2003年9月20日有341名借款毕业生进入还款期,然而,当时未足额、按时还款的毕业生人数达154人;截至2004年3月20日,全校进入还款期的贷款毕业生为745人,未足额、按时还贷的毕业生达到190人,违约率达26%。广西一家商业银行办理助学贷

款3年来,共资助过400多名学生,现应还款的有200人,但是,至今只有6人已还清贷款,违约学生高达80人。

国家助学贷款的性质决定了它是一个集政策、福利、教育和金融的复杂综合体,有明显的政策性特征,但是承办助学贷款的商业银行却是追求利润最大化、风险最小化的商业性企业。贷款高违约率的后果是银行贷款风险增大,贷款损失增多,直接导致银行消极应对甚至停止对助学贷款的发放。因此,要使商业银行在助学贷款业务上减少损失,获取利润,使助学贷款健康发展,降低违约率是惟一途径。

基于国家助学贷款上述现状,本文首先从个人信用角度对我国助学贷款存在的高违约率现象进行分析;其次,针对违约行为产生的原因,进行对策研究。

## 二、对助学贷款高违约率现象的分析

助学贷款之所以存在如此之高的违约率的原因是多方面的,有一部分原因是大学生就业初期收入低,还款能力弱,但其中最本质的原因是个人信用制度不健全及助学贷款实施过程中自身存在的缺陷,主要表现在以下几个方面:

1. 个人信用制度不健全。个人信用制度的不健全表现在以下两点:第一,能反映个人信用的相关资料的缺乏。目前大学生在助学贷款申请时能提供的仅为身份证明,学籍证明等一些最基本的个人资料,这些资料只能体现个人身份信息,不能反映个人资信状况。第二,我国缺乏对现有个人信用资料进行科

学评估和查询的系统,而在西方发达国家有专门机构对个人信用记录进行联网查询、分析、评估。

在经济发达、法制健全的国家,信用贷款的发放是以个人信用制度的建立和完善为前提的,个人信用在银行的地位甚至比其他实物资产更加重要,然而,我国到目前为止,还没有建立起健全的个人信用体系和完善的个人信用数据库系统。由于个人信用制度的不健全,导致银行和借款学生间信息不对称,银行无法在贷款发放前了解大学生的资信状况,借款人的还款意愿只有借款人自己知道。由于没有信用记录的保护,缺乏对个人信用完整的评价,银行在贷款发放时就存在较大的违约隐患。

2. 风险分担机制不合理。理论上来看,教育部门、大学生、商业银行三者助学贷款的问题上应该是多赢的。对于政府和高等学校,助学贷款可保证没有人因为经济贫困上不起大学;对于贫困大学生,助学贷款为其提供了受高等教育的机会;对于商业银行,利用助学贷款可以推动个人消费信贷发展,同时提供新的业务增长点。但是,在具体实施中,商业银行在发放贷款时必须承担信息收集并接受借款人取得贷款后跟踪难度大等不利因素,而商业银行最终必然要承担绝大部分的违约风险损失。按照2004年9月之前实施的助学贷款政策,政府和高校不承担或者极少承担违约风险,不需要对取得贷款的大学生进行跟踪,因此追债、跟踪的责任全部落到商业银行的身上。这种不合理的风险分担制度

只有转变邮政储蓄的经营模式,将单一转存转变为多元化经营,才是解决问题的根本选择。因此要将邮政储蓄办成储蓄银行,要逐步拓展邮政储蓄机构的资金运用渠道,将资金使用权下放到县级机构,明确县级机构吸收的存款按比例用在本地,县级机构应在县域金融体系中充当资金提供角色。

3. 县域各金融组织应积极创新金融产品与服务,增强信用管理能力,加强体系内部的信息沟通。目前我国县域金融需求得不到很好的满足,其主要原因在于两个方面:一是县域金融的产品、服务单一,供需存在严重的错位;二是县域金融活动中的严重信用不对称。针对前一个原因,各金融组织需要主动创新产品,创新服务。针对第二个原因,需要进行金融媒介(渠道)的创新,可考虑引入新一层的银(社)企(个人、农户)中介。引入的中介组织或个人一般具有两种优势:信息优势与约束力优势。在银企关系中引入行业协会、社会信息优势与约束力优势群体,可以形成更为稳定的信用关系,能促进金融产品与服务的营销、创新与金融稳定。

4. 组建县域金融协会,赋予协会对辖区内金融组织的考核权,并完善相应的考核制度。以县为单位,组建金融协会,协会把本县内各商业银行县级机构、邮政储蓄县级机构、农村商业(合作)银行、信用联社、民间金融协会、邮政储蓄县级机构等全部联合起来,提供业务与资金横向

合作的平台,并具有对这些金融组织进行考核的权利。在组建县域金融协会中,政府与银行监管部门应发挥主导作用,要从政策上支持金融协会的产生及其作用的发挥。要从法律上确定金融协会的地位,赋予金融协会在金融组织申请机构设置上的“第一道门槛”(市场准入)的权利。县域金融协会有要求辖内金融组织将吸收的存款在当地使用的权利,这可以借鉴美国《社区再投资法》的经验,考核地方金融组织用于当地融资的比例,并将考核结果与申请开设机构、机构兼并重组、机构迁址等的同意与否相结合,如美国还将考核结果与存款保险的审批相结合。

5. 建立存款保险制度,并通过存款保险机构实现对县域各金融组织业务运行的多头监督,为县域金融的发展提供坚实的保障。

## 参考文献:

- 戴根有. 对农村金融体制的通盘考虑. 经济研究参考, 2002(7)
- 周立, 王子明. 中国各地区金融发展与经济增长实证分析: (1979-2000) 金融研究, 2002(10)
- 马小宁. 县域经济发展与金融支持. 经济师, 2004(9)  
(作者单位: 浙江金融职业学院投资理财教研室, 厦门大学)

(责编: 贾伟)