城郊经济信贷配原因及解决方法研究

陈雪洁

(西南财经大学中国金融研究中心, 成都, 610074)

摘要: 尽管城郊农村对农村经济发展作出了巨大贡献, 但是相对落后的农村金融体系, 仍然制约着其发展。本文对城郊经济中农户受到信贷配给的原因进行了详尽的分析, 并就解决信贷配给问题和发展城郊经济方面提出建议。

关键词: 城郊经济; 信贷配给; 信息不对称; 农业保险体系

引言

城郊经济是介于城市经济与农村经济之间的一种复合型经济, 随着经济发展城市规模日益扩大, 邻近城市的农村首先受到影响, 形成了一个特殊的发展区域, 即城郊经济圈, 这一区域处于从农村地区到城市地区的过渡阶段, 混合着一二三产业, 经济活动范围比一般农村广阔, 与城市经济联系也比较紧密, 并且在我国城郊地带还在随着城市的扩展和辐射不断发展壮大。

党的十七届三中全会从中国特色社会主义事业和全面建设小康社会战略全局出发, 描绘了我国农村全面小康建设的宏伟蓝图, 制订了新形势下推进农村改革发展的行动纲领。而城郊地带因为靠近城市这个特殊的地理位置, 在获取信息和资源方面比较有优势, 同时城郊经济体能利用这一优势迅速发展, 并且辐射到周围的农村地区, 所以城郊经济在带动和促进社会主义新农村建设中起着积极作用, 在发展农村经济方面起着桥梁纽带和领头雁作用, 研究和发好城郊经济, 特别是城郊农村经济, 对于加快新农村建设步伐、统筹城乡经济一体发展有着十分重要的意义。

一、信贷配给的定义

关于信贷配给的定义, 不同时期的经济学家从不同侧面有过比较细致的阐述。

埃利斯 (Ellis, 1951) 认为: 由于风险的存在, 无论经济处于繁荣时期还是经济处于萧条时期, 所有贷款者都必须规定信贷标准。市场上的部分借款者能够并愿意支付贷款者所要求的利率, 但是却因为无法满足贷款者规定的信贷标准而被拒绝, 这部分借款者被称作未被满足的边缘部分 (Keynes, 1930), 从而和那些因为资金价格太高而放弃借款的借款者相区别。信贷配给就是贷款者运用信贷标准配给信贷资金的过程, 信贷配给在贷款总供给上的效应被称为信贷的可获性, 以此来区分利率限制对可贷资金供给的影响。“信贷可获性”和“信贷配给”这两个概念第一次由埃利斯清楚地提出它们的定义, 阐明了它们之间的关系, 而且还将凯恩斯对信贷配给现象的描述和二十世纪四五十年代在美国盛行的信贷可获性学说很好地连接起来。

古腾塔格 (Guttentag, 1960) 和哈里斯 (Harris, 1974) 认为信贷配给是银行与客户之间信贷合同中非价格条款的改变; 对此哈里斯作出了进一步说明, 如果银行提高借款的非价格条款标准, 将会产生“正”的信贷配给 (信贷配给程度加强), 而如果银行放松对贷款的非价格条款标准, 将会产生“负”的信贷配给 (信贷配给程度减弱)。这一定义强调的是信贷合同中非价格条款对信贷市场松紧状况的影响。

斯蒂格利茨 (Stiglitz, 1997) 对配给给出了如下定义: 对于某种物品, 当按照给定的条件, 个人得到的数量少于他想要的数量的时候, 这种物品就是配给的; 所以他认为信贷配给是当个人或厂商愿意支付现行利率, 但是按照现行利率个人或厂商无法获得所需资金时, 就称个人或厂商受到了信贷配给的限制。克雷西 (Cressy, 2002) 认为信贷配给定义是一种

特殊状况，即市场上存在过量的资金需求，但是信贷市场却无法出清。克雷西的定义强调信贷配给是市场上经济主体理性行为的均衡结果，借款资金的供给小于需求。目前经济学家中多数认为，由于贷款者运用信贷标准配给信贷资金，使部分借款人愿意支付现行利率，但是不能按照这种利率获得贷款时，就称其受到了信贷配给的限制。本文的研究中所指的信贷配给也采用该定义。

二、城郊农户受到信贷配给的原因分析

（一）直接原因——信息不对称

信贷配给现象产生于信贷市场上的信息不对称性，在银行和农户之间，这种不对称性尤其明显——农户对自身的了解远远多于金融机构的信贷员能掌握到的信息，这样导致农户很容易出现道德风险，而金融机构由于信息不充分，在向农户发放贷款的时候容易出现逆向选择，最终金融机构蒙受呆账坏账损失，整体农户的信誉度受到严重影响，导致除了政策性的贷款，金融机构不愿意向农户提供其它贷款服务，而农民也转向民间借贷市场。

从金融机构角度看，为了尽可能全面掌握信息，防范出现逆向选择，金融机构采取了一定的措施，比如它们的信贷员大部分都是当地的长住居民，对于左邻右舍的情况，了解程度也比较高，不过在大部分地区，尤其是小有积蓄的城郊农户中，具体财务状况是极为隐私和敏感的话题，信贷员能获得的也只是一种大致的印象，并且这种私人方面的了解，带有主体偏好，不能成为贷款时作判断的依据。因此，在金融机构发放单笔贷款的时候，对借款农户当时的财务状况和还款意愿通常还是心存疑虑。

在金融机构看来，农户的消费性需求贷款基本上等于沉没成本，当然得不到任何贷款支持，不过从国家政策和整体经济考虑，它们还是比较支持生产性贷款。但是农业生产收益不高，部分农户由于知识水平有限，可能贸然进入自己不熟悉的领域，导致血本无归，或者农业受到自然灾害影响，农户资金周转困难，极容易出现呆坏账。这些因素，又让金融机构倾向于提高贷款利率，而利率处于高水平时，从事农业生产项目基本无法获得收益，在这种情况下，农民要么放弃向金融机构贷款，要么贷款从事别的项目，造成极高的道德风险，道德风险更加剧了金融机构的逆向选择，让它们更倾向于企业、城镇居民，而不是既无抵押又有高风险的农户，基本上，这就是一个恶性循环。

（二）城郊农户信用意识薄弱

在1980年实行严厉的计划生育政策后，尽管政府一直宣传，表达重视教育和科技，提出“再穷不能穷教育”、“科学技术是第一生产力”、“科教兴国”等一系列口号，实际上却同时降低了对教育和科技的投入。1981年的初中入学人数是1770万人，较1979年减少了360万，小学的入学人数则只有2749万，比两年前少了1030万人，当年的《红旗》杂志还刊文称，有60%的小学生未等毕业即辍学，高中教育更是剧然滑坡，突然撤并大量高中，每个县只留几所高中。

1986年通过的《义务教育法》规定：国家用于义务教育的财政拨款的增长比例，应当高于财政经常性收入的增长比例。然而，事实上国家财政教育经费支出增长长期低于财政收入的增长。国家财政教育经费只占国民生产总值的2-3%，比非洲穷国都少，低于联合国要求的6%；在全世界191个国家中，有170多个国家都做到了免费义务教育，包括人均GDP只有我国1/3的老挝、柬埔寨、孟加拉国、尼泊尔等国，而偏偏我们没有做到。根据联合国教科文组织的调查数据，我国的人均教育公共支出为发展中国家平均水平的1/4，在世界153个国家和地区中名列第145位。

在这样的大背景下，处于弱势地位的农业不能够吸引和留住高知识、高技术的劳动者，聚集其中的大部分是其他社会生产部门所淘汰下来的劳动者，这部分劳动者要不就是年纪比较大，要不就是受教育程度不够高，比如知识技能不够无法外出打工的青壮年、由于中小企

业受到冲击倒闭后返乡的农民工，而劳动者素质不高带来的影响是非常严重的。中国每个农业劳动者与每公顷农业用地所创造的农业附加值分别为193美元与184美元，韩国则为5302美元与6961美元，日本分别为16712美元与12445美元，连泰国都分别达到了554美元与488美元。产业附加值如此之低，对投资没有吸引力，从业人员收入不高是自然的事情。

教育不够的另一重坏处就是农民法律意识淡薄或者畸形，在面临关系自己切身利益问题的时候不能用理性人的眼光来看待问题，于是他们在处理经济事务的时候具有短视性，而且爱跟风，会出现不理智的集体违约行为。城郊农户尽管受到外来思想影响，宗族观念相对淡薄，但是与城市居民相比，家族和熟人的影响力仍然比较高，在行为上倾向于亲朋好友之间遵守规则，以维持自己在熟人圈内的信誉度，对于陌生人则比较警惕，同时他们对于法律一知半解，外部也没有亲友圈内那样的信用惩罚机制，所以很多农民不在乎自己在陌生人眼中的信用好坏。

除了这么部分信用意识还没觉醒的农民，还是有相当部分的农民认为违约信用的成本大于借钱的成本，哪怕投资失败，他们也愿意通过打工或者做小买卖还清这笔钱。但是在金融机构那里，面对一大群没有信贷记录的农民，基本没办法区别他们的信用度，绝大部分农民没有信用卡，哪怕他们去申请信用卡，银行也不会审核通过，这样农民就成了一群没有信用记录的人，在这种情况下，金融机构更倾向与通过提高利率、要求担保、缩小每笔贷款的本金额度来保障自己的资金安全，反而更容易发生逆向选择，拒绝掉信誉好、能保证资金安全的农民。

（三）风险的分担、补偿机制不完善

如果信贷配给是由于信贷信息不对称及低收益、高风险而产生的，可以考虑建立存在第三方的风险转移或者分担机制来进行部分程度上的解决。比如让银行在向城郊农户发放贷款的时候，通过第三方担保将信贷风险部分转移到担保人身上，除此之外还可以利用财政资金，通过政策性金融的方式承担部分信贷风险，弥补借贷双方意愿借款利息的差额。

风险分担和风险补偿的机制包括：以优惠条件向城郊农户提供发展生产所需的中长期贷款，对能够起到改善农业生产条件、扩大农业生产规模等作用的低回报项目提供低息贷款，对农村信用社等金融机构的支农贷款适当提供利息补贴；设立面向农户的信用担保机构，与金融机构共同分担信用风险；通过农业保险，将涉农贷款的风险部分转移到社会保险机构身上。可以看到，风险分担和风险补偿的机制多种多样，乐山市目前的农村金融体系中也有政策性贷款、信用担保机构、农业保险等方式，但是它们都没有能够充分发挥作用，解决城郊农户面临的信贷配给问题，显然广大农村地区更严重的问题也得不到解决。

1、政策性贷款的支农作用不明显

政策性贷款有两种情况，一种是政府专门设立政策性金融机构，向由于市场失灵而不能得到贷款的企业或个人提供的贷款，另外一种是由商业银行按照一定的政策和原则发放、由政府提供相应的成本补贴及风险补贴的贷款。

（1）政策性贷款的开展情况在1994年农业发展银行成立前，农业银行开展的农村政策性贷款业务包括农副产品收购贷款、扶贫贷款、农业开发贷款等，1993年末，这部分贷款占农业银行全部贷款业务的40%左右。1994年后，农业发展银行发放的政策性贷款范围扩展为：粮食收储类、扶贫类、开发类和人民银行专项贷款类4大类。1998年后为适应粮食流通体制改革的需要，将农业发展银行承担的农业综合开发、扶贫等专项贷款和人民银行自营的贷款划归农业银行管理。此后针对部分专项贷款行政干预多、贷款设置重复、以及项目选择局限性大、部门间协调困难、资金使用效益差、与市场经济经营的矛盾比较突出等多方面的问题，从2001年1月1日起，农业银行停办了除扶贫贷款外的其他专项贷款业务。

扶贫贴息贷款是我国在特定时期开办的贷款，它具有较强的政策导向性，扶贫贴息贷款在规定的贴息期内执行优惠利率，利息差额由财政给予补贴。信贷扶贫工作具有社会效益与

经济效益双重效果，扶贫贴息贷款的目的是根据国家扶贫开发政策，帮助农村中少数还没有解决温饱问题的贫困人口解决温饱问题，与此同时重点帮助初步解决温饱问题的低收入贫困人口增加收入，巩固和提高脱贫成果，为贫困家庭达到小康水平创造条件。金融机构要保证国家用于扶贫开发的信贷资金安全，并在此基础之上实现信贷扶贫资金的良性循环和可持续发展；按照安全性、流动性、收益性原则，自主选择项目、评估项目可行性、审批贷款、发放和管理信贷资金，实现信贷扶贫资金的安全性、收益性、良性循环和可持续发展；并且按照工作到户和效益到户的要求，促进贫困农户增收。

（2）政策性贷款的支农作用不明显

政策性贷款的缺点也不少，覆盖范围窄、贷款规模小、增长慢，实际操作过程中发放不规范、贷款质量和持续性差，都严重影响了政策性贷款的支农作用。

政策性贷款的覆盖范围狭窄：农业发展银行是中国唯一的一家发放政策性贷款农村政策性金融机构，它的政策性贷款业务范围受到严格的限制，只能负责提供粮棉油收购、储运等项目的资金，基本不对农户和乡镇企业发放贷款；另外一家银行——农业银行在接受原来属于农业发展银行和中国人民银行的政策性贷款业务之后，由于种种原因，逐渐停办了绝大部分政策性贷款，目前只有扶贫贴息贷款业务。这样造成的结果就是，政策性贷款的覆盖范围十分狭窄，农村经济发展所急需的农业基础设施建设、农业技术改造、农业综合开发、节水灌溉、山区开发、科技开发等方面的资金，政策性贷款都完全不考虑提供。

政策性贷款的规模小、增长慢、贷款效果差：政策性贷款的质量差，不良率高，还会挤占商业贷款的市场；而严重的亏损，也影响到政策性贷款的持续经营。中国农业银行在1998～2002年政策性贷款47.73、65.83、80.84、

73.05和 68.06亿元，合计 335.31亿元。严重的亏损使政策性贷款无法持续经营，这也是农业银行全面停止政策性贷款，仅仅保留扶贫贴息贷款的原因之一。

2、先天不足的农业保险

农业保险可以为农户的生产经营提供保障，减轻自然风险对农业经营收入的冲击产生的不利影响，从而平滑农户收入，较好地维持农业再生产，提高农户偿还贷款的能力，降低农户被动违约的概率，提高农户的信用水平。随着贷款回收率的提高，农村信贷机构的可持续性增强，进一步发放农户农业贷款的积极性和能力也会增强。

但是乐山市农业保险的现状并不乐观，整个农业经济仍然暴露在自然灾害和市场风险的威胁之下，保障农业经济发展的风险保障机制并不健全，严重影响了城郊农户收入的稳定和增长，造成城郊农户的履约还款能力还是得不到提高，这样大部分风险就转移到了为城郊农户提供信贷支持的金融机构上。

农业保险先天不足的原因多种多样，其中，政府支持力度不够，没有专门的法律法规支持和缺乏政策性农业保险的组织体系是主要原因：

（1）政府支持力度不够。农业保险具有“三高三低”的特征，即高风险、高损失、高赔付、低保额、低保费、低保障。所以农业保险的经营成本很高，如果靠纯粹的商业化经营，非常容易发生市场失灵，出现供给有限、需求不足的局面。正是由于这个原因，在农业保险发展过程中，世界各国的农业保险一般都采取政策性保险的方式，政府运用行政、法律、经济多种手段给予大力支持，从财政上给与补贴，让农业保险享受免税优惠，并且给农业保险机构和参保农户大量的财政补贴和资助，来调动保险机构和农户的积极性。但是在中国农业保险发展的过程中，政府并没有给予足够的关注和支持。在我国，农村经济发展的总体规划中没有考虑到农业保险，对于商业保险公司开展农业保险业务，除了享受免交营业税的优惠之外，没有其他的优惠政策，根本不足以鼓励保险机构和参保农户进入农业保险。

（2）没有专门的法律法规。世界上其他实行政策性农业保险的国家都有专门针对农业保险的法律法规，来明确政府、政策性保险机构、参保农户的权利、义务和责任。中国 1995

年制定的《保险法》第 150 条和 2003 年新修订实施的《保险法》第 155 条都明确规定“国支持发展为农业生产服务的保险事业，农业保险由法律、行政法规另行规定。”但中国的农业保险法律法规一直缺位。乐山当地也没有相应的农业保险地方性法规，结果就是农业保险无法可依。

3. 缺乏政策性农业保险组织体系。乐山市现有农业保险机构是商业性的，随着股份制改造逐渐深入，这一机构的政策性业务日益减少，慢慢准备退出难以盈利的农业保险领域。高风险低利润甚至还面临亏损的农业保险，实在不能吸引商业保险公司，但是目前又没有建立政策性农业保险机构。当地政府只能在大规模农业灾害或者自然灾害发生的时候，通过临时性财政拨款对城郊地区和广大农村地区的农户提供有限的救济，而对于普遍的、局部的、小型的甚至个别的农业灾害，缺乏常设机制提供补贴。

三、如何缓解城郊信贷配给

教育、医疗、土地、人口、养老……各方面问题相互交织、相互推进，最终缠成了一个巨大的死结，那就是衰弱的、落后的、萧瑟的农村。农村地区占全国大约 60% 的面积，而农民人数大约有 9 亿，而只有很少一部分农民住在城郊，并且仍然坚持从事传统产业。尽管住在城郊，然而从根本上他们依然是农民，与广大农民一样面临着很多问题，所不同的是，城郊农户所掌握的综合资源更好，他们的信息更灵通，更容易享受到政策试点改革等等优惠，他们的子女也在城里接受教育，并且有相当部分的人留在城里，所以相比城市家庭，城郊农户家庭的各种负担问题比较严重，但是相比一般农户家庭，城郊农户家庭情况要好的多，他们处在农村地区中上层，比一般农户家庭收入高，更容易获得从城市中获得信息和帮助，部分家庭甚至能够抓住机遇富裕起来。我国三农问题由来已久，绝非一朝一夕能够解决，本文试图从形势相对乐观的城郊农村开始分析，希望能够找到解决信贷问题的办法，抛砖引玉，为新农村建设做出一点点贡献。

（一）解决信贷配给问题的建议

完善的金融基础设施可以增强债权人对违约的控制力度，在债务人违约时保护金融机构尽量避免或者减少其所遭受的损失；除此之外，健康的金融基础设施还可以增强信息的透明度与流动性，最大程度上消除信息不对称所带来的不利影响，提高金融机构的信贷供给能力。所以，健全和完善金融基础设施，可以提高资源配置的效率，保证农村金融体系更好地发挥融通资金的基本功能。

完善信贷信息共享机制，可以通过共享企业和个人的信用信息，减轻信贷市场中的信息不对称状况，达到降低交易成本、防范信贷风险、维护经济金融安全运行的目的。针对目前信贷信息共享机制中存在的问题，可以考虑从以下几个方面采取措施来完善信贷信息共享机制：

1、完善信贷信息共享的法律体系：要共享个人和企业的信息，就会涉及到公民个人隐私和企业商业秘密等方面的问题，所以这是一项法律性很强的工作。健全的法律框架能够为信息共享机制的建立和运作提供有力的保障。一套完善的法律体系应对信息共享的数据征集、现场核实、统计处理、分析加工、电子存储和商业传播等全过程作出规定，至少应包括以下四个方面的内容：一是通过法律将涉及隐私权或者需要保密的数据与合理的征信数据进行区分，保护隐私权和企业的商业秘密不受侵犯，又让征信机构从业人员在信用调查与管理工作中有法可依。二是法律应强制规定掌握征信数据的部门必须向社会开放其基础数据，部门拒绝开放时，申请人可以向法院请求司法救济。三是法律要对基础数据的传播范围和使用目的作出规定。四是对不按法律规定提供基础数据或提供虚假信息的部门应明确其法律责任。

2、采用新的组织模式：归纳总结世界各国在信贷信息共享方面的经验，结合中国国情，我国适合采用以公共征信机构为主、私人征信机构为辅，两种机构相互补充的形式。在具体

实施方面，可以由公共征信机构负责建立一个中央数据库来统一集中全国的信贷信息，而私人征信机构可以根据自身特点，在某一领域或某几个领域内提供和补充特定的群体或行业的信息进行共享服务。这样设计的原因是：

第一，中国全国统一的信息共享数据库只有中国人民银行的信贷登记系统和个人信用信息基础数据库，其他的中小信息服务机构也大部分由政府主导建立，且规模较小、范围较窄。如果放任不管、让市场自由自发的形成，在短时间内很难建立和发展信息共享机制。从信息的征集过程来看，由于除了金融机构所掌握的信息外，其他大量基于企业、个人基本特征及其信用行为的原材料都掌握在政府的相关部门手里，如公安、法院等部门，而且信息的分布非常分散，只有公共征信机构才有能力全面完整的取得上述的信息数据。

第二，公共征信机构的目的是主要是银行监管，所收集的信息也主要是与企业贷款相关的信用信息、与防范金融风险有关的个人信用信息，对于企业和个人基本情况等方面的正面信息，公共征信机构收集得相对较少，这方面的不足恰恰可以依靠私人征信机构有针对性的及时提供信息加以弥补。

3、完善信贷信息数据：要完善信贷信息数据，可以采用下列几种方法：

首先可以考虑扩大信息收集渠道，通过多种渠道收集相关信息。目前人民银行信贷登记系统的信息和个人信用信息基础数据库来源主要为商业银行，社会机构信息共享机构的信息来源主要是通过调查或收集已经公开的信息，信息来源有限，而且信息的准确性得不到保证。所以，在法律法规的有效保护下，征信机构可以充分利用多种渠道，从工商注册、税收、统计、法院、商务活动等政府机关获得多方面的信息，同时加强公用事业、行业组织、企业和消费者个人信息的征集工作。

其次可以考虑增加正面信息。目前中国人民银行的信贷登记系统和个人信用信息基础数据库提供的基本上是信用信息，可以帮助金融机构防范多头贷款和策略性赖账的道德风险，但是仍然不能够解决因为信息不对称产生的信贷配给。要充分发挥信贷信息系统信息共享的作用，应当在系统中增加更多的正面信息，例如城乡居民的个人财产、收入、日常交易、纳税、以及法院民事判决情况等等。

本文前面提到可以通过法律处罚提供虚假信息的行为，还可以扩大信息来源、通过不同信息渠道的相互校验、保证信息的准确性，除此之外，还可以允许征信主体通过一定程序对其信息进行检查和纠错，这样可以最大程度的保证信息的准确性。

(1) 建立稳定金融体系和提高资源配置效率并重的监管目标：为了实现金融市场的资源配置效率，保持金融体系的真正稳定，应该确立金融稳定基础上的效率监管目标，保持有利于金融机构公平竞争、稳定发展的环境。

(2) 完善信贷市场的准入和退出机制：完善信贷市场的准入和退出机制，不仅有利于保持金融稳定，而且有利于提高金融机构的效率。良好的准入标准应当能够保证进入市场的金融机构具有良好的品质，预防资质不够的机构进入信贷市场，保证市场的稳定。完善的进入和退出机制还可以，限制恶性竞争，维护市场秩序，防止损害资金使用效率，减少利润，恶化经营环境；但是要避免准入监管机制过于严格，这会在市场上产生垄断，让金融机构依靠政策租金轻松生存，导致金融机构缺乏足够的动力改善自身的经营，结果会降低产业的竞争程度，导致信贷市场缺乏效率，最终受到损害的是整个金融体系。建立有效的市场退出机制，可以敦促债务人及时清偿债务，保护债权人的权益，防止信用风险的积累；还可以通过市场的优胜劣汰，促进金融机构积极自律提高自身的经营水准，从而提高金融运行的质量。为此，必须建立一个以市场原则为基础的存款保险制度。

(3) 把握好监管与金融机构内部控制和市场约束之间的关系：监管者可以通过外部监管，引导和敦促金融机构完善法人治理、整合组织结构和业务流程、实时监测和控制金融风险。在监管过程中，应当充分发挥金融机构的自身管理作用，将外部的风险监管要求转化成

金融机构自身的风险管理要求，帮助和督促金融机构完善自身法人治理结构，强化内控机制和自律管理。

另外，要让市场机制在资源配置中起基础性作用，监管者又不能管死，必须赋予银行机构更多的自由和选择的余地，从而实现监管的效率。要强化市场约束的作用，除了提高金融机构信息披露的深度和广度，还要提高公众的金融风险意识，让个人也具备选择金融机构能力，从而让金融机构能从这种选择中感受到生存压力，从而将自身经营行为置于市场约束之下。

（二）完善法律制度

对我国法律目前在支持信贷方面存在的问题，参考当前国际上的一般做法和先进经验，可以考虑从以下几方面改进和完善农村信贷市场的法律基础设施：

1、加大债权保护力度。市场经济的基础之一是高度发达的信用制度，信用制度的核心内容是信用，就是以债权能得到完整有效保护为主要内容的借贷授信关系。债权人由于首先让渡了资金的使用权、处置权和受益权，在市场经济的信用关系中相对债务人处于较为劣势的地位，需要法律对债权人的权利加以保护。

2、打击逃废银行债务。对企业和个人利用各种理由逃废银行债务的问题，应当采取严厉措施，加强惩罚逃废债行为，加大对于债权的保护力度，可以考虑应引入“法人人格否定制度”和“穷籍制度”。中国目前在经济生活中利用法人人格逃废债务的情况非常严重，应当通过法律明确规定采用“法人人格否定制度”的具体条件，帮助债权人找出隐藏在法人背后的真正债务人，并且直接追究他的民事责任。还可以考虑增设故意逃废债务罪，打击经济活动中故意欠债不还的风气，遏制逃废债务行为的蔓延。或者考虑仿照发达的市场经济国家，引入“穷籍制度”，从衣食住行等诸多方面限制恶意逃废债者的生活，例如美国规定债权人在银行延长的还款期间内，可以提出要求，让企业主降低个人的生活费用。

3、减少行政干预，提高不良资产收回和处置效率。由于风险的存在，金融机构无法避免不良贷款的产生，所以影响金融机构贷款行为的关键是对已经形成的不良贷款的回收和处置办法。在金融机构依法回收和处置不良贷款的过程中，不论是公开还是私下干预法院的独立审判，或者默许、协助、纵容与自己有利益关系的企业或个人逃废银行债务，或者干预司法机关执行公务，不良贷款回收和处置率低下的主要原因之一就是政府的行政干预造成的。所以在转变政府职能、实现政企分离的同时，必须采用法律来约束政府的权利，让政府不能任意干预经济活动，增强司法的独立性。

（四）改革城郊地区的政策性金融

在城郊农村的信贷市场上，市场信息的不对称使得金融机构的信贷配给成为一种长期的市场均衡。中国二元经济造成的城乡信贷市场分化让城郊农户成为了被信贷配给的对象。因此，无论通过哪种方式来促使商业性金融增加对农户的信贷供给，总会有一部分信用评级较低、可抵押资产较少或经营效益较差的城郊农户不能从获得借款满足资金需求。虽然农村信用社可以通过发放小额贷款来解决部分农户的借款需求，但是农村信用社也受到自身规模和可持续经营要求等因素的约束，对贫穷且不能承受较高利率的城郊农户的借款要求、产业化经营规模扩大的城郊农户的融资要求基本不能满足。所以，设立政策性金融是必须的，可以采取直接发放政策性贷款、提供信用担保或者农业保险的形式，来有效弥补国家财政支农、合作金融和商业性金融的融资需求缺口，促进农村信贷供给的增加和有效资源的再配置。

1. 政策性金融的定位和原则

毋庸置疑，政策性金融在城郊经济和金融中扮演着非常重要的作用，但是理论界一直在争论如何利用政策性金融来增加农村信贷供给，还有政策金融要成功应该具备什么条件，不论如何，政策性金融都应当坚持一定的定位和原则。

(1) 尊重市场。政策性金融是政府干预市场的典型代表手段，政策性金融的根本目的是

为了弥补市场的不足，而不是粗暴干预市场扰乱市场规律，所以政策性金融必须要尊重市场经济。政策性金融应当受到严格限定，被限制在商业性金融和合作金融不愿或者难以进入的领域；而凡是商业性金融和合作金融愿意且能够进入的领域，政策性金融都要及时退出，避免挤出商业性金融。尊重市场的另一层含义是政策性金融本身也应该尽量根据市场规律来经营。政策性金融的投融资决策，应根据一定的经济原则，公平、合理地进行，尽量避免政治因素的任意干扰，通过严格的审查、监督和评价机制来防止道德风险、寻租活动和贪污现象，提高投融资效率，确保资金回收的良性循环。

(2)适当的范围和方式。政策性金融的需要国家的财政投入，然而政府的过渡介入会增加财政的负担，也会导致政策性金融难以持续，因此政策性金融的范围和程度必须受到限制。在有限的人力、物力下，应当充分考虑各种政策性金融方式的利害得失，确定重点。对于不同的市场问题，可以采取不同的政策性金融的方式：在垄断性的市场结构下，金融部门往往获取超额垄断利润，对于这种情况，可以通过限制垄断、放宽市场准入来提高市场竞争程度，政策性金融的发展思路可以是发展新的金融机构来与原来的垄断性金融机构抗衡；在有些市场上，存在具有正的外部性的企业或个人信贷有效需求不足的状况，这种情况下，政策性金融可以通过直接贷款、给放款机构补贴及税收优惠、风险分担或者转移方式增加有效需求；对于长期缺乏资金的市场，可以由政府金融机构出面承担市场基础设施建设与信息积累成本，在财政上予以补贴；还有市场由于信息不对称导致资金不足，可以通过信用担保或者补贴等方式，对信息积累所需的成本予以补助。当然很多时候问题会互相缠绕、互相影响，市场并不会仅仅存在单一问题，需要认真研究、仔细衡量、谨慎介入。

(3)政策性金融阶段性。政策性金融体现的是政府对当地农村经济发展的扶持与保护相结合的战略意图。随着国家宏观三农政策的不断调整和当地城郊农村经济发展进程，城郊农村的政策性金融支持的对象、范围和方式等，都应该随之调整。

2. 改进城郊地区政策性贷款的支农作用

(1)扩大政策性贷款的范围。在城郊地区政策性金融业务商业化经营的前提下，可以充分发挥财政资金的杠杆作用，扩大政策性贷款的范围。根据城郊经济发展的融资需求和农村政策性金融的功能，城郊地区政策性贷款的范围可以定位于：粮棉油等大宗农副产品的收购、调销、储备贷款的管理；扶持贫困农户发展生产；投入农业高新技术开发，提升农业产业化水平；增强农产品国际竞争力；改善城郊区域基础设施建设等方面。所以城郊区域的农业政策性贷款不能够局限于粮棉油资金的收购贷款和扶贫贴息贷款，还应包括城郊区域基础设施（如道路、通讯、电网等等）建设及社会发展项目（如卫生院、文化馆等等）提供长期低息或无息贷款、对改善农业生产条件及扩大生产规模的低回报项目提供长期低息贷款等。需要注意的是，这种贷款内容的扩大不能是在原有贷款管理模式下的简单扩大，要吸取1998年以前农业发展银行发放政策性贷款中形成大量不良贷款的经验教训。在坚持政策的同时，在微观层面的经营管理上，城郊区域的政策性贷款要坚持市场原理，按照商业化管理要求，加强经营管理，完善经营机制，完善指标考核体系，把资产质量、经营绩效作为重要考核对象，建立有效激励机制和风险防范机制，还要建立有效的财务管理机制，以收定支，根据经营绩效确定开支数量。

(2)实现政策性信贷业务和商业性信贷业务的分离。如果同一个金融机构同时提供政策性信贷业务和商业性信贷业务，又不能将严格隔离两种业务，会非常容易出现将经营风险通过政策性业务外部化的现象，比如中国农业银行在其商业性经营活动中受到损失或风险，就有可能将其转嫁到所经营的政策性业务中；还有可能出现政策性金融对商业性金融的排挤，比如扶贫贴息贷款在某些地区变成了“扶富不扶贫”，或者农业银行将扶贫贷款作为大型项目贷款的拼盘，以此来争取水电优质项目贷款。

为了避免上述问题，应该严格分离金融机构的政策性业务与商业性业务，并且实行分

类管理和单独考核。金融机构的商业性业务应当建立银行账户，而政策性业务应当建立国家账；在银行账户下，按国家有关规定，金融机构承担自身的经营风险和盈利，在国家账户下，则实行项目专项管理，单独核算政策性业务，并且按照按特定业务逐项建立风险补偿机制，确立对政策性金融业务进行补贴方式、补贴的利差、允许的呆坏账比例、维持政策性业务运转的正常费用；除此之外，允许商业性金融机构以委托、代理、投标等方式承担政策性金融业务，让承担城郊地区政策性业务的金融机构自主经营、风险自担。

(3) 加强对扶贫贴息贷款的管理。按照“因地制宜、方式多样、加强管理、讲求效益”的原则，坚持走开发式、产业化、商业性扶贫道路，重点扶持能够改变城郊地区经济面貌、能带动城郊农户奔小康的龙头企业、优势行业和基础设施项目，进一步提高扶贫资金的使用效益。还要做好扶贫贷款的发放与管理工作，城郊地区社会信用环境相对一般农村较好、党政有关部门会有具体的帮扶措施，对有生产经营能力、遵纪守法有信用的贫困城郊农户，可以在落实联保等担保措施后，积极稳妥地发放扶贫到户贷款。

除了稳妥发放扶贫贷款之外，还可以创新信贷扶贫的方式。一种方法是引入竞争机制，通过市场化方式确定扶贫贷款的经办金融机构；也可以将财政扶贫贴息资金的一部分用于建立扶贫贷款担保基金，用于为发放扶贫贷款的金融机构提供风险补偿。另外的方法是将中央财政扶贫贴息资金直接补贴到发放扶贫贷款的金融机构身上，充分发挥扶贫贴息贷款的引导作用，吸引更多的社会资金参与城郊地区中贫困区域的建设，探索扶贫贴息贷款与其他贷款相结合等方式，加大对贫困农户的帮扶力度。

3. 以政策性保险为主建立信贷风险的转移机制

实践证明，成功的农业保险会促进城郊农村金融的发展和城郊农村信贷机构对城郊农户信贷供给的广度和深度的增加。

(1) 农业保险可以减轻信贷配给。农业这个产业具有弱质性和高风险，自然灾害和市场风险的发生影响农业收入，导致农户收入波动。某些借款农户以农业收入为主、而且收入较低，一旦收入波动就可能造成偿还贷款困难，借款农户只能被动违约，而由于困难农户还款能力的不稳定，债权人会担心资金的安全，不愿意向困难农户发放贷款。这就导致一方面困难农户因为借款难、缺乏资金而发展缓慢，另一方面即使困难农户获得贷款，却由于自然灾害等原因可能发生被动违约，对他们的信誉度和进一步借款的可能性产生负面的影响，农村金融机构也会因为贷款回收率低而难以为继。结果就是，自然灾害等因素导致农村信贷市场的恶性循环，自然灾害影响困难农户收入，让他们的收入降低并且波动大，导致困难农户的还款能力和还款率低，进而信用度降低，信用度低使困难农户借款更加困难，没有资金又减少困难农户对付风险的手段，让他们难以通过获取信贷资金改善生产经营条件和人力资本状态，导致困难农户获取收入的能力和抵御风险的能力越来越低。农业保险则可以起到风险分担作用，平滑农户收入，降低风险对农户的影响，减少农户和金融机构所承担的风险，增加金融机构给发放贷款的积极性和农户的信贷获取能力。

(2) 必须农业保险进行政策扶持。商业性保险公司一般不愿意办理农业保险业务，因为农业保险的风险大、农户之间风险发生的相关性强难以分散、赔付率高、对投保人的信息获取和监督费用及相相关运营费用高。但是乐山市农业灾害发生范围广、发生频率高，几乎年年都有程度不等的大小灾害，造成不同程度的经济损失，农业灾害成为影响城郊经济发展和抑制城郊农户收入增加的重要因素，所以农业生产对农业保险具有相当大的需求，迫切需要得到保险的保障。另一方面，城郊农户收入仍然不够高，农业保险费率过高抑制了农户参与农业保险的需求，加上保险业存在的逆向选择效应，很少有农户会自愿购买农业保险。而农业保险的有效需求不足，必然导致农业保险范围过窄，规模狭小，很难满足保险经营所依赖的大数法则理论，导致经营农业保险的公司风险过于集中，赔付率较高。

(3) 建立以政策性为主的农业保险体系

第一，建立健全农业保险法律法规。在实践中，农业保险需要建立政策性的农业保险制度，借助于财政税收优惠和补贴来支持其发展，这些必然要求农业保险立法的健全和完备，用法律形式明确农业保险为政策性法定保险，确立农业保险的地位和作用，明确农业保险的指导思想、基本原则、组织形式、保险金额、保险费率、保险条款、税收减免政策、财政补贴方式等。可以通过建立农业保险风险基金和相关法律法规，以法律手段约束各方行为，通过宣传教育，提高城郊农户农业保险意识。

第二，建立政策性农业保险制度。政府支持的政策性农业保险制度，但并不意味着必须直接由政府进行经营和管理，而是强调政府通过建立各级政府在财政、税收、金融政策等各方面的支持体系来支持农业保险。对参加农业保险的城郊农户和保险经营机构进行补贴，让农户接受保险的费率从而参加保险，让保险机构接受经营农业保险的利润率水平、愿意承担农业风险，这样同时调动了保险人和被保险人的积极性，增加了农业保险的有效供求。

第三，构建农业再保险体系。通过再保险机制分散农业风险，或者补贴经营农业保险的直接保险人的亏损，减少农业保险直接保险人的风险责任，提高直接保险人的承保能力，增加农业保险供给。

第四，法定保险和自愿保险相结合。根据城郊地区发展的经济社会目标，对于关系国计民生和社会发展目标的农业产品的生产可以实行法定保险，其他则让城郊农户根据需要自愿购买保险；还可以将农业保险与农业信贷相结合，比如关系到农业生产借贷的农业保险标的，即使属自愿保险范畴，也可以规定强制投保，但是政府至少要对法定保险提供保费补贴。

第五，鼓励商业性保险公司经营农业保险。从其他国家的经验看来，只要政府对农业保险给予足够的支持，商业保险公司还是愿意开拓和从事农业保险项目的。为了吸引商业保险公司加入经营农业保险，达到风险分散、经营成本降低的目的，政府可以补贴部分经营管理费用，或者给予一些税收上的优惠，还可以让政策性保险公司向商业保险公司提供再保险服务，总之，采取各种优惠办法鼓励商业性保险公司经营农业保险。

四、发展城郊农村经济

城郊农村经济的发展是农村城市化的客观要求。实质是城郊经济、社会、生态协调发展，逐步消融城乡差别的过程。要坚持发挥城郊的区位、交通、市场、资金的优势，扬长避短，突出重点，形成特色经济，坚持可持续发展战略，协调好资源利用和环境保护的关系，做到经济效益、社会效益、生态效益相统一。在解决信贷问题的基础上，我们可以考虑这样发展城郊经济：

（一）培育特色产品和支柱产业

在产业发展上，要坚定不移地发展壮大传统的机械、机电、服装产业，抓好龙头，完善体系，创立品牌，提高档次，巩固主导产业地位；重点扶持一批新型建材企业和骨干建筑企业，促进建筑企业向内外装修、房地产及其他领域拓展；大力开发高新技术产品依托生物技术、电子技术、新材料、新能源技术的发展加快高新技术产业的形成，加速乡镇企业的产业升级。并且以工业园区建设为载体，为城郊经济发展提供拓展平台。通过建设工业园区，实现有限资源的科学整合，有效促进企业的纵向延伸和横向联合，也为外地客商前来投资提供融资平台。

（二）规划和引导农业产业化

在农业发展方面，建议围绕农业产业化经营，以市场为导向，突出优质鲜活产品生产特色基地建设。重点培育蔬菜、水果、花卉、水产、畜禽等主导产业。种植业基地应逐渐推广采用喷灌、滴灌、钢架大棚、农机具等先进适用技术和设施设备；养殖基地应突出集约化、工厂化养殖。通过基地建设，促进农业生产朝区域化、专业化、规模化发展，形成产品规模和市场规模。

发展农副产品加工业，加大农产品加工转化力度，充分利用城市郊区的地理优势，积极培育市场开拓能力强和带动农民发展商品生产的龙头企业或组织。在重点推出一批食品加工、农产品运销、蔬菜脱水加工、净菜加工速冻保鲜、果品储藏加工、批发市场运销组织建设等项目的同时，加大招商力度，培养一批农业企业家，形成产加销、农工商为一体的产业化经营。

探索一、二、三产业的融合及内部利益补偿机制，发展中介组织、产销组织、专业协会为主的新型服务体系。优化资源配置，调整农业产业结构和农村经济结构，应重点建设农产品专业批发市场、综合交易市场和生产要素市场，大力发展农产品流通组织和中介组织，拓展市场空间，扩大流通规模，围绕农业产前、产中、产后服务，发展农资供应、信息咨询、仓储运销产业，提供充足的农业生产资料，满足城市产业发展需要，塑造产业品牌，使城郊特色的农村成为中心城市的“后花园”。依托国有大中型企业，发展一批配套加工业，积极参与国有小型企业改革，通过改制重组，重建一批混合经济实体，提高资源开发深度和产品附加值。

（三）注重生态环境建设，发展城郊旅游业

在保护环境的前提下，开发利用森林植被、田园风光、果树花木、古镇寺庙、渔场等各种自然、社会资源，发展各种形式的农家乐、观光农业和休闲农业，建成一批具有农村自然风光特色的旅游带和观光休闲园区，全方位、多方面拓展经济发展领域。实施山、水、田、村、路综合治理，创造良好的生态环境和优美的山水园林生活环境，开发观光农业、休闲农业及新型的乡村房地产业，将城郊建成城乡居民的休闲观光区、旅游度假区和居住生活区。坚持在发展上有特色，在特色上有差别，在差别上创优势，结合当地特色，可考虑发展生态农业、精品农业、旅游农业、观光农业、花卉农业、农业度假村，让城郊农村成为城市的绿化带、景观带和大花园，成为中心城市一道亮丽的风景。

城郊农村经济虽然是一个新生事物，没有典型的历史范例，但经过勤劳奋进的城郊农民的大胆探索和创新，城郊农村经济展现出良好的发展势头，这将有力地推动我国社会主义新农村的建设步伐，不仅城郊农民早日受益，也会帮助全体农民更快的奔赴小康。

参考文献：

- [1]白晓燕，李峰：农村金融体系的重构：从金融抑制理论的视角观察，生产力研究，2004年5月。
- [2]蔡则祥：县域经济发展与农村金融服务体系重塑，江苏社会科学，2004年第5期。
- [3]陈彦，杨夏：市场选择下的农村金融机构的构建，福建金融管理干部学院学报，2005年5月。
- [4]程谦：农村金融发展问题探讨，农业经济，2005年7月。
- [5]程昆，潘朝顺，黄亚雄：农村社会资本的特征、变化及其对农村非正规金融运行的影响，农业经济问题，2006年6月。
- [6]成思危主编：改进与中国：推进中国的农村金融，经济科学出版社2005年版。
- [7]方文豪：农户资金借贷特征及其影响因素分析，浙江大学，2005年。
- [8]冯兴元：温州市苍南县农村中小企业融资调查报告，管理世界，2004年9月。
- [9]韩坚：农村金融组织的比较与重构，贵州社会科学，2006年1月。
- [10]何军，宁满秀，史清华：农户民间借贷需求及影响因素实证研究——基于江苏省390户农户调查数据分析，南京农业大学学报，2005年5月。
- [11]胡艳华，万江红：鄂西土家族地区农民借贷行为的实证分析——来自T村农民家庭借贷行为的调查，理论月刊，2005年10月。
- [12]胡燕京，张娜：对中国农村正规金融低效问题的实证分析，云南经贸学院学报，2006年2月。

- [13]胡颖森：中美农业金融体系的对比分析，经济论坛，2005年8月。
- [14]姜永穆，纪志耿：农户借贷过程中的非正式制度研究，福建论坛，2006年 1月。
- [15]姜旭朝、丁昌锋：民间金融理论分析：范畴、比较与制度变迁，金融研究，2004年第 8期。
- [16]李俊丽，王家传：山东省农户融资行为的实证分析，山东经济，2006年 3月。
- [17]刘滨，彭友香，汤小平：关于完善我国农村融资形式问题的一些看法，农村经济与科技，2004年7月。

The Study of the reason and solutions of credit rationing in peri-urban economy

Chen Xuejie

(Chinese Financial Research Centre of Southwestern University of Finance and
Economics, Chengdu, 610074)

Abstract: Although the peri-urban make enormous contribution to the development of rural economic. The relatively backward of rural financial system is still restrict its development. In this paper, we make a detailed analysis of the reasons that cause credit rationing in peri-urban economy . And then the provide the solutions for the credit rationing in peri-urban economy as well proposals for the development of peri-urban economy.

Key words: suburban economy; credit rationing; information asymmetry; agricultural insurance system

收稿日期：2012—09—23

作者简介：陈雪洁，西南财经大学中国金融研究中心金融学硕士生，研究方向：资本市场