

低收入国家的农村金融市场： 最近的争论和教训

[美] D·W 亚当斯 R·C 沃格尔

导 言

在过去的二十年中,许多低收入国家的金融中介机构的农村办事处和农业贷款额一样,都经历了迅速的扩张。在一些国家,例如巴西和泰国,都已把贷款作为刺激农业发展的主要工具,在另外一些国家,例如印度和菲律宾,农业银行分支机构的建立已成为农村发展的一个重要部分。当政府强调农业贷款时,它们相对来说几乎忽视了动员自愿性金融储蓄。在许多国家,绝大部分以农业为对象而贷出的资金都是由政府、本部在城市的银行和外国捐赠机构提供的。

政府通过实施信贷计划,鼓励农民使用现代化生产投入、进行更多农场投资和让农民获得低息贷款来补偿因政府其他阻碍生产的政策而遭受的损失,以企图提高农业产出。国家政策也注意使用信用,通过规定小额贷款比大额贷款的较低的利息来帮助农村贫穷的人。与绝大部分为发展而作的努力一样,有些信贷计划成功,另外一些失败了。例如,某些信贷努力遭到了严重的贷款回收问题,许多国家也发现扩大短期信用比提供中长期农村贷款容易。在一些情况下,贷款回收问题和比较高的贷款交易费用问题交织在一起影响金融中介机构的财务完整性并导致它垮台。

这篇文章分八个部分。第一部分简要讨论农村金融市场对发展的贡献。其余部分将涉及低收入国家最近有关农村金融市场的主要争论和从中可以吸取的经验教训。

在最近的农村金融市场研究中,提出了七个问题。它们是:

1. 什么样的机构形式是最佳的?
2. 农业经济活力如何影响农村金融市场?
3. 哪种政策对贷者行为的影响最有效?
4. 什么是农村金融市场中最合适的利率政策?
5. 农村金融市场中借者和贷者业务交易费用有什么重要性?

的基础上作出正确合理的决策,信用社的信贷收支计划应纳入国家金融机构总体信贷收支计划之内。因此,信用社在业务经营上应是“合理的灵活性”,这个“合理”,指的是合国家法律和大政方针政策之“理”;合宏观调节与微观搞活相统一之“理”;合执行政策与追求利润相统一之“理”。例如,在当前国家收紧信贷,控制需求,保持经济平衡和稳定发展过程中,信用社同样应从大局出发,自觉服从国家宏观控制的要求,贯彻国家收紧信贷的方针。当然,信用社的性质和国家银行并不相同,它在贯彻落实这个方针过程中,应与国家银行有所区别,但绝对不能借口“灵活经营”而不执行国家对信用社宏观控制的有关政策措施。

(责任编辑 郑文宣)

6. 什么是改进贷款偿还执行最好方法?

7. 农村金融储蓄是否重要?

在下面的各个部分将逐一讨论这些问题, 并且讨论从中吸取的教训。

机构的 形式

在过去三十年中, 低收入国家创建了不少提供农村金融服务的机构。组织机构的形式取决于本国占统治地位的经济宗旨、正式金融体系的其他部分的性质和当时国际捐赠者的目的。结果, 在不同的低收入国家中出现了大批种类繁多的农村金融中介机构。绝大多数这些机构可以划分为四种类型: 合作社、政府所有的农业开发银行、私人农村银行和致力于一个地区或一种商品的多目标开发机构。绝大多数国家试行不止一种形式的机构, 并且常常维持几种类型的农村信贷机构。

最初, 许多新的信贷机构都是照搬高收入国家的模式。例如, 台湾和南朝鲜的农民协会就是模仿日本的农民协会, 菲律宾私人农村银行基本上是美国同类银行的翻版, 非洲和拉丁美洲的信用联合会类似于北美洲的信用联合会, 而印度的合作信用体系创建则吸引于其在德国的发展。

在过去的三十多年里, 许多国家特别是在拉丁美洲, 为小农场主设立了监督的信用方案, 许多这些信用方案类似于美国的农场主家庭管理机构的的活动。在一些情况下, 这些方案建立在现存的金融中介机构里, 而另一些情况下, 监督的信用方案由为此目的而新设立的机构来提供。这些方案的目标是把技术援助和农场计划与贷款联系起来。然而, 在一些情况下, 借者很少将款项用于提供的技术援助上, 而在绝大多数情况下, 供给“监督”的开支费用是用于中间人的昂贵开销(哥伦比亚、牙买加、多米尼加共和国、萨尔瓦多)。甚至在最好的管理方案中, 行政性开支总计达到贷款金额的四分之一或更高一些, 恰好超过中间人的利润收入。在更绝大多数情况下, 信贷监督由于为监视借者的贷款所费昂贵而终止。

近来, 比较少地强调机构的移植, 而更重视发展低收入国家独特的金融中介机构和增强现有的金融中介机构。同样, 也较少强调用正式信用来取代非正式信用。不同国家的最新研究表明, 来自非正式信贷的垄断利润在备抵风险后, 远远低于人们普遍认为的数字, 而且非正式贷款人所提供的一些金融服务比正式信贷方案更有效。包括马来西亚在内的一些国家, 甚至已试用销售机构作为政府信贷机构提供信贷的零星业务窗口, 现在正越来越广泛地认识到, 当借款人使用正式贷款时, 其中一部分额外清偿力进入了非正式金融体系。结果, 正式信贷体系的扩张既引起了非正式金融的膨胀, 又导致了非正式贷款人之间更激烈的竞争和更低的利率。

吸取的教训

在农村地区提供金融服务的大多数类型的机构形式都遭遇了严重缺陷和失败。同时, 也有实际上每种机构形式至少获得一定成功的例子。某些形式的机构, 如合作社, 在一些社会中比在另一些社会中经营得更出色, 而如果金融中介机构所服务的部门要交纳重税或如果对金融中介机构实行限制性政策, 则它们将会摇摇欲坠。既动员储蓄又发放贷款的机构比仅仅发放贷款的机构具有更大活力。

农业的经济收益

金融市场的健全很大程度上依赖于它所服务的公司或家庭的经济活力。如果由于汇率的

歪曲、食品价格的控制、廉价食品的进口或市场的低效率，农民只能低价销售产品，则他们利用金融市场的能力将会减弱；他们会变得更不愿意借款和更无能力偿还贷款及参与储蓄。农业中低又不稳定的产量和公共投资的匮乏，加剧了农产品售价低廉的不利影响。当农业投资收益很高且稳定和农村收入增长时，发展一个健全的农村金融市场是非常容易的事。

国家通过提供条件优惠的贷款来弥补农民因其他经济政策造成的不利影响也是常见的。例如，政府可能察觉到由于控制食品价格造成的农产品价格低廉而使他们如负“赋税”，这种赋税减少了农场的生产。政府也许意识到不可能排除这种赋税而决定通过低息的信贷为农民提供一种补助来抵消赋税。它希望低息信贷将鼓励借款人把生产提高到预期没有赋税的水平，并且低利率补贴将抵消农民因赋税而蒙受的损失。

当论证低息信贷是弥补农民因其他经济政策造成不利影响的一个平等又有效的方法时，它就暴露出严重的缺陷。这是因为贷款的低利率诱使借款人和放款人都集中贷款。也就是说，贷款人具有强烈的最大限度降低贷款成本的要求，他们通过把低息贷款集中在相对少数的借款人手中，即集中在以前曾向他们借过款的人、有贷款抵押的人和接受大额贷款的人手中来实现这个要求。同时，这些有影响的借款人强烈要求占有尽可能多的低息信贷。这些强化的特殊兴趣结果只能使少量农民得到绝大部分低息信贷，而多数农民却不能获得任何低息贷款。

因为只有那些获得低息贷款的人才得到补贴，而所有生产需纳上述赋税的产品的人没有受益，所以在赋税的补贴之间没有产生有效的配对物。那些没有拿到贷款或只拿到少量贷款的人通过信贷补贴并没有或只得到极少的补偿。很明显，不能指望没有获得贷款的人因为别人得到了低息信贷而提高其由于政府政策而价格受限的产品的产量。甚至接受了低息贷款的人也不会被吸引去进行无利可图的投资。如果在没有贷款的情况下，农民投资进行诸如稻米这样低收益（因为稻米最高价格受限制）的产品的生产不能盈利，那么在获得低息贷款之后，生产稻米同样不能获利。由于互补性的缘故，生产者将会把额外清偿能力拨充能产生更高私人收益的用途。

因为低息贷款趋向于集中在相对少的人手中，用信贷补偿减少农民收入的措施也导致收入分配的更不平均。绝大部分农民得不到任何低息贷款，从而也享受不到任何补贴。因为信贷的机遇和贷款数额与收入和自有资产的水平密切相关，低息信贷的主要受益者是富裕的人。因而，企图用低息信贷弥补农民由于受低价的影响，在公平和效率这两方面都失败了。

吸取的教训

如果农村金融市场服务的部门在经济上既不健全又不发展，期望它们发挥有效作用是不现实的。同样，希望廉价而充足的信贷能抵偿低收入或农业投资中的低收益也是不现实的。低息信贷不能使无利可图的投资变为赢利性投资。主要为富裕人获得的低息信贷也不利于收入分配和资源利用的效率。

政策和法规

政府通常企图通过法规来影响放款人的行为。虽然所有政府都用一些法规来维护金融市场的有序活动，但是许多政策都针对于为某一批人或某些活动提供财力的金融体系：小农民，中、长期贷款，土地改革参加者，或一个特定地区的参加者。为贷款制定目标的意图可分五个主要类型：各种贷款业务量要求，再贴现工具，转移贷款风险，控制银行分支机构和银行国有化。

贷款业务量要求

政府通常企图通过贷款业务量协议要求来影响中介机构的行为。这些要求可能包括对某种类型的贷款规定最低或最高限额并限制每笔贷款总额。例如，在菲律宾和哥伦比亚，要求银行至少将总贷款额的一定百分比用于农业；在多米尼加共和国，政府规定了其所属农业银行所能发放的最高贷款额；在菲律宾，政府要求银行把一定比例的贷款发放给小农民或稻米生产者。

贷款业务量限制的主要问题是放贷者满足这个要求比较容易，但是违背了其宗旨。例如，放款人可能将多笔小额或中等数额贷款发放给某一个人以逃避最高限额的规定。或者，一个放款人可以重新规定一笔贷款的用途，例如将购买一辆卡车的贷款改为一笔农业运输贷款。

再贴现工具

另外一个流行的政策工具是再贴现工具，这是中央银行允许最后放款人以优惠利率向中央银行贴现其目标贷款。这种类型交易允许借款人以低成本从中央银行借入额外资金。大部分低收入国家都有大而又比较发达的广泛利用这些再贴现工具的金融市场。政府和捐赠机构在促进这些工具或为外部资金引入金融市场的途径上是非常积极的。特别是，允许最终放款人在从中央银行再贴现取得资金时支付的优惠利率和他们向最终借款人索取的利率之间有一个差额。大的利率差额被认为是吸引放款人重视目标贷款的一个有效措施。

这些再贴现策略有两个弱点。首先，再贴现资金的优惠利率通常导致低于中介机构必须为动员自愿性私人储蓄所支付的利率。这就大大鼓励中介机构忽视或甚至阻碍储蓄。其次，优惠贴现工具对放款人贷款决策的影响微小。就象最终借款人一样，当在经济上有利可图时，中介机构就会利用资金的互补性。例如，假设在政府规定了一个低的农民销售某作物时其价格的最高限度的情况下，政府仍可能感到有必要提高那种农作物的生产，以维持或扩大它的出口，并且政府或许在中央银行开辟一个再贴现工具为那种农作物提供低息贷款。然而，最终放款人因为那种农作物预期收益低而在扩大放款时很是犹豫不决。放款人可能把目前符合目标的贷款再贴现，扩大其他放款资金的总额。

贷款和农作物担保

一些国家广泛利用担保和保险来减少由于贷款违约而引起的放款者的风险；例如墨西哥、哥斯达黎加和印度。政府机构提供的贷款担保，可能使用于特定目的贷款遭受违约损失的银行得到一定比例的赔偿。这个比例的典型范围介于违约总额的20%—50%之间。在另外一些例子里，担保以作物保险的形式出现，并且常常可直接向中介机构支付（例如菲律宾、斯里兰卡和印度）。在这里，在允许的作物损失被验证后，承保人同意向放款人支付他们放给农民的贷款数额的一定比例。这些担保的主要目的是通过将贷款回收的部分风险转移给其他机构，而诱使放款人向一定的服务对象发放更多的贷款。

这些贷款和作物担保方案中的主要问题是，政府可能被迫为保险基金所不能抵偿的投保违约损失和管理费用提供大量的补贴。管理费用可能很大是因为承保人需要大批人员及时评定作物损失，而与此同时常常要影响许多生产者。

强制设置农村银行分支机构

一些国家热衷于发展新的农村银行和现有银行的农村分支机构。在印度和孟加拉国，银行获准增开盈利的城市分支机构以前必须先建立一定数量的农村分支机构，在菲律宾和加纳，捐赠者和政府的资金被用来鼓励建立私人农村银行。政府或捐赠者的资金可能按优惠条

件拨送或贷借给新的银行以援助其建成。

银行可能迫于政府的压力而在农村地区开设分支机构办事处。它们也许包括每周只营业几天或只提供极有限金融服务的办事处。极端情况是新的农村分支机构主要是调集农村储蓄并将它们用于城市地区。如果这些分支机构不是盈利的，它们就削减银行为规定顾客服务的实力或扩张于其他能获取更多盈利的活动。

银行国有化

有些国家部分地或全部地使它们的商业银行国有化了。一个国家由殖民地变为独立国家时会发生这种情况。在其他一些情况下，政府将银行收归国有是为了更好地控制它们的活动。例如，哥斯达黎加四十多年前就将绝大部分银行国有化了，而墨西哥只是近几年的事。印度、巴基斯坦和孟加拉国的银行体系也有相当大部分国有化了。

印度的国有化银行在扩大农村金融办事处方面特别有效，然而，不太清楚的是在扩大面向农村贫穷人口的金融服务方面，在增加以农民为对象的中、长期贷款数量方面，在提供广泛而又有吸引力的金融储蓄服务方面，在创立能降低与金融中介机构的交易成本的金融体系方面和在开设富有创造性并能自立的农村金融机构方面，国有化银行是否比其他类型的金融中介机构更为有效。例如，最近的研究表明，哥斯达黎加大量农村贫穷人口对政府所有的金融体系的贷款可望而不可及。这个国家在这方面的业绩远远不及其他银行没有国有化的国家。

吸取的教训

致力于改变放款者行为，而使之有利于某一批人或某一商品的各种政策措施的结果是混杂的。在一些情况下，结果与企图有相当多的不同，另一些情况下，会出现令人讨厌的副作用。在很多情况下，这些政策的最终结果是使金融中介机构偏离调集农村地区私人储蓄的方向，把取得贷款资金转向政府或捐赠者那里。同样，因为农村金融中介机构非常分散，当法规不是最符合它们的利益时就比较容易回避其实质意义。这些法规在金融中介机构企图顺应或逃避其实质意义时，势必使它们增加交易费用。

交 易 费 用

农村金融市场参加者的业务交易费用是农村金融市场业绩的一个重要考查尺度。就象一部油量充足且效率高的机器一样，经营时摩擦较小的金融市场中，参加者负担的交易费用也较低。运营效益不高的金融市场中，对放款者和借款者来说其交易费用都会相当高。

放款者的交易费用包括非盈利的调集资金用于转贷的开支，收集潜在借款者情况的费用和发放、维持及收回贷款的费用。这些费用中的一个重要部分可能是政策制订者对放款者提出的贷款目标要求造成的。

借款者和储蓄者在金融市场中也要负担交易费用——这一点常常被忽视。对小而“新”的借款者——储蓄者来说，这些交易费可能比较大。这些费用包括借款者——储蓄者进行储蓄或为贷款进行谈判所花费的时间、拜访中介机构的交通费、书面文件费、为取得贷款而可能使用的贿赂费和用放款者所能接受的形式提供的贷款抵押。对新而小的借款者来说，这些贷款交易费用是他们贷款代价中的重要部分，它们可能几倍于为贷款支付的利息。

金融中介机构的交易费用在借款者——储蓄者和中介机构分担不是成固定比例的，在某些环境中和对受赏识的顾客来说，放款者或许觉得承担通常由借款者——储蓄者负担的一些交易费用于己有利。同时，放款者可能迫使他们所不赏识的顾客承担通常由中介机构本身负担的交易费用，以此作为阻碍借款者申请贷款的手段。

当利率最高限额抑制金融市场时，金融机构在利率上对客户实行差别对待的能力就受到限制。他们经常用附加条件及交易费用再分摊等办法代替配给制。当这些金融中介机构渴望进行农村借贷业务时，他们就采用菲律宾和巴基斯坦的做法，将银行流动到村庄，以减少优先客户的费用。他们也可允许优先借款者有一次与银行电话或面谈的机会商议贷款。而无优先权的客户为商谈、取得和偿还贷款只得多次去银行。这是苏丹和巴西的情况。在海地、突尼斯、葡萄牙，为获得贷款，他们每次要在太阳底下排长队和填写无数个表格。为了得到照顾，他们还要送礼通融负责贷款的官员。

在许多国家，正规的贷款者往往将款项贷放给非正式的借款团体，以降低贷款费用，提高贷款的收益率。典型的做法是，一项贷款发放给5至20个农民的团体。贷款的商议及偿还均由一代表负责。这种做法的优点将会缩减金融机构和借款人的费用，提倡团体贷款往往基于这种假设，即集团对个人成员的压力和制裁将会导致比发放个人贷款更高的收益率。

在加纳、菲律宾、多米尼加共和国、马拉维、泰国和土耳其等国也发现团体放款的做法。最近在其中几个国家的调查说明，团体贷款往往较原先期望的效益低。团体贷款，一般来讲会降低借款人的交易费用，但对放款人的高昂费用及收益的影响甚小。当借款团体在其它领域也有集体协作的情况下，团体贷款的做法就会奏效。与此相比，单纯为了获得贷款的集团，往往在偿还贷款方面有不好的名声。

吸取的教训

交易费用的数额及分摊的方式说明金融市场运转的如何，也揭示了金融机构对规章制度如何做出反应。如果金融市场的运营是有效的，金融机构所掌握的每一货币单位的总成本对金融机构，借款者——储蓄者的费用应下降。这种缩减应来自于革新。当市场受到严格的控制和抑制时，金融市场的工作人员的创造性的能量绝大部分被引到削弱控制效力的革新上来。但这些革新往往增加，而不是削减金融机构的总成本。

当把贷款列入目标时，政府或捐赠机构常常要求金融机构采纳新的步骤以达到这些目标，并且要求他们定期提供有关目标的实现报告。该措施的结果通常是大大增加贷款者的费用。在某些情况下，这些附加的交易费用相当可观，以致削弱了这些机构的金融基础。另外，这些贷款计划，由于需要时间准备农业计划及为贷款机构准备报告，将附加的交易费用也强加于借款人，这些案例，根据文献记载，尤其发生在伯利兹、多米尼加共和国及法都拉斯等国。广泛地规定贷款指标会增加金融市场的摩擦，降低它们的全部效率。

(未完、下期续完)

(中央财金学院吴强、许青译自世界银行农业投资讲习班材料〔1985〕本刊有删节)

(责任编辑 周策群)

