

# 供给侧结构性改革中内蒙古农村牧区金融发展问题研究

包玉珍

**摘要：**农村金融是农业供给侧结构性改革的重要内容，内蒙古一直以来高度重视金融服务在“三农三牧”中的核心作用。近年来，金融部门加大了农村牧区金融资源投入，金融服务的覆盖面和便利性进一步改善。同时也存在农村牧区信用担保体系不健全、金融产品创新不足等问题，农村牧区金融仍然是内蒙古金融体系的薄弱环节，特别是对照推进农业供给侧结构性改革这一主线的要求，农村牧区金融服务还有较大差距，改革创新的任务仍然艰巨。

**关键词：**供给侧结构性改革 内蒙古 农村牧区金融

农业金融是我国农村牧区产业资本的主要供给者，不仅是农业供给侧结构性改革重要内容，同时也是推动农业供给侧结构性改革的重要手段。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力，提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展。”做好新时代农村牧区金融工作，要按照现代金融的理念和要求，坚持服务供给侧结构性改革。内蒙古一直以来高度重视金融服务在“三农三牧”中的核心作用，始终把深化农村牧区金融体制改革和推动金融产品创新作为主攻目标。近年来，金融部门加大了农村牧区金融资源投入，金融服务的覆盖面和便利性进一步改善。同时也应看到，农村牧区金融仍然是内蒙古金融体系的薄弱环节，特别是对照推进农业供给侧结构性改革这一主线的要求，农村牧区金融服务还有较大差距，改革创新的任务仍然艰巨。

## 一、内蒙古农村牧区金融发展现状分析

2014年以来，中央发布多个重要涉农文件，提出农村金融服务重点创新方向。中国人民银行

呼和浩特中心支行认真贯彻落实中央部署，引导金融机构不断创新产品和服务方式，加大对农牧业重点领域和薄弱环节的支持力度。首先是引导金融机构盘活农村牧区土地草牧场经营权和农牧民住房财产权，加强产品创新，拓宽抵押物范围，进一步满足农牧业生产经营主体的信贷需求。为了推进草牧场承包经营权抵押贷款，在鄂托克前旗进行了牧区草牧场“三权分置”试点改革。在鄂托克前旗建立了自治区首家旗县级数字草原信息中心，该平台为草原确权与数据采集、协调金融机构办理经营权抵押贷款提供了方便。在试点地区很多牧民抵押《草牧场经营权证》获得了金融贷款。目前，全区草牧场经营权抵押贷款在进一步推广当中。二是支持农牧业适度规模经营，改进和完善对专业大户、家庭农牧场、农牧民专业合作社等新型农牧业经营主体的金融服务。三是加大对新型城镇化和绿色生态等重点领域的支持。鼓励银行业金融机构创新面向新型城镇化的金融产品，做好与农业转移人口市民化相关的金融服务。涉农金融机构在做好农户小额信用贷款、农牧户联保贷款等传统信贷产品的同时，根据新时代农牧户融资需求特点，不断推出特色信贷产品和

**基金项目：**本文系内蒙古研究党的十九大精神社科规划重大项目《农业供给侧结构调整改革背景下内蒙古农牧业面临的主要问题与提质增效绿色发展研究》（批准号 2018ZGH003）阶段性成果。

融资模式,如包商银行围绕“农业产业链”推出的“设施农业链”“农副产品收购链”“生产资料销售链”“牛羊养殖链”“奶牛养殖链”及“果园种植链”等特色农业贷款业务。

## 二、内蒙古农村牧区金融服务面临的主要问题

(一)农村牧区信用担保体系不健全,农牧民产权融资面临诸多难题

目前在内蒙古专门为农牧户提供服务的信用担保机构不仅数量少,而且规模小。农牧户的信用担保方式主要包括信用、抵押和担保等,其中采用财产抵押的较普遍。农牧户生产经营资料种类繁多,这些生产资料面临着价值无法评估、没有抵押登记部门等问题。

内蒙古土地辽阔并且农村牧区的土地质量不均衡,银行第三方评估机构不能以最公平的办法去定价。目前,内蒙古还没有完全建立农村牧区综合产权交易中心,抵押物资产变现存在困难,抵押率和贷款额度低。调研中发现,通辽市农户抵押自有耕地经营权进行借贷时,提供农村土地承包经营权证抵押率非常低,个别土地质量好的贷款抵押率能达到70%—80%,一般抵押率不超过50%。另外,土地确权有一定的难度,例如,巴彦淖尔市因为第二轮土地承包经营权实施时间比较晚,受农村承包土地经营权30年不变政策的影响,随着当时(2000年)土地确权者年龄增加,儿女分户但不分土地,确权土地共有人数多,权属模糊等问题不断出现,增加了土地确权的难度,导致抵押担保物更加不足。

(二)金融产品创新不足,农村牧区金融服务缺乏补短板聚焦能力

关注金融发展总量增长,供给与需求没有完全精准匹配,尚未转向优化结构的“精准滴灌”是内蒙古农村牧区金融服务的现状。一直以来,政府和金融机构重视农牧业贷款总量和增长速度等

指标,而对农牧业贷款的具体使用方向、投入效益等方面的关注不足。

近年来,内蒙古农村牧区新型经营主体不断涌现,虽然随着生产经营需求的增加,金融产品不断创新,进一步满足其资金需求。但是还有部分新型生产经营主体和广大小农牧户的资金需求不能完全得到满足,针对小农牧户的金融产品创新相对不足。调研中发现,通辽市开鲁县几乎未对专业合作社发放过贷款,对家庭农场和养殖大户发放的贷款比例也相对较低,该县的支农主力军依然是农村信用社。农牧业供给侧结构性改革需要农牧业贷款方式由小额信用向资产抵押类转变,但是农村牧区金融服务还不能完全适应现代农牧业生产方式及农牧业新型经营主体的融资需求。农村信用社等支农金融机构一直在增加对农牧业生产领域的贷款投入,但由于城镇化和农牧业产业化进程的加快、扶贫开发和个人消费信贷需求持续增长的原因,金融机构新增贷款规模远不能满足农村牧区信贷资金需求,依然不能有效满足部分新型农牧业经营主体和多数小农户贷款需求。

(三)民间金融缺乏规范,农牧户因高利贷返贫现象比较普遍

民间借贷是民间金融的主要形式,是农牧业生产经营主体的融资需求无法得到满足时出现的金融行为。民间借贷的发展拓宽了农牧户的融资渠道,缓解资金供给不足状况。正规金融机构的利率是由国家统一制定,而民间借贷的利率则是借贷双方根据资金的市场供求关系而制定,利率水平通常远比银行同期利率高,有的已实属高利贷的水平。近年来,内蒙古农牧民因高利贷致贫、返贫现象比较普遍。随着农牧业产业结构的升级和市场化水平的提高,农牧民对资金的需求日益旺盛。农村牧区金融市场中过度缺少资本导致民间金融活跃并出现高利贷的现象。农牧户借高利贷的原因多种多样,主要集中在以下方面:首先是近年来干旱等自然灾害频繁发生,农牧户购买饲草料和浇水灌溉等农牧业生产经营成本增加。其次是牛羊市场价格不景气、玉

米等主要农畜产品连续几年价格下跌引起农牧民增收困难,导致农牧民种地越多、亏本越大、债务越多的现象。再次是农牧民家庭支出中医疗、教育、结婚彩礼支出日益增多,一般家庭都难以承担,由此导致返贫现象比较普遍。最后是农牧户互相攀比、过度超前消费所引起的负债多。

### 三、金融支持内蒙古农牧业供给侧结构性改革的对策建议

(一) 建立完善农村牧区信用担保风险防范体系,为农牧户产权融资提供保证

农村牧区信用担保是农村牧区金融服务的重要手段,对于提高农牧民信用意识和优化农村牧区信用环境有着非常重要的作用。一直以来农村牧区缺少信用担保是农牧民等生产经营主体融资需求长期得不到有效满足的主要原因。建立完善农村牧区信用担保体系可以从以下几个方面考虑。

首先是要建立农牧户征信评价体系。金融机构工作人员定期走访农牧户、专业大户、家庭农牧场等农村牧区生产经营主体,根据农牧户的信用记录和资产负债情况,以最公平的办法为他们计算出信用分数。在确定农村牧区生产经营主体信

用等级的基础上建立信用档案,随时观察其行为并定期评定信用等级,以防信贷风险的发生。农村牧区金融机构要加大信息采集力度,完善征信评价体系,以此来增强农牧民的诚信意识。

其次是健全农村牧区长期信用体系建设。多渠道汇集政府部门和金融机构的信息资源,降低金融机构对于农牧户的风险定价,提高金融服务的可获得性。加强信用村、信用乡、信用镇的评定,将评定结果运用到金融业务中,有效提高农村牧区金融服务的覆盖面。金融机构通过与信用担保机构的合作,减少农村牧区金融机构的贷款风险,引导信用担保机构支持农牧业,探索各种抵押担保方式,以此扩大农村牧区抵押担保贷款的规模。近年来,农村牧区土地草牧场逐渐拥有了使用、流转及承包经营权的抵押担保等金融功能。农村牧区金融机构积极配合土地草牧场经营权流转制度改革,进一步推动土地草牧场流转权、宅基地、林权、活畜抵押贷款。并建立土地草牧场流转权、宅基地使用权评估机构,政府成立交易中心,设立县、乡、村土地流转服务机构为农村牧区土地草牧场经营权流转提供配套服务。

(二) 建立完善金融支持体系,加大农村牧区金融产品创新力度



引导农村牧区金融机构在合理确定农牧业供给侧结构性改革中的角色地位,政策性金融利用资金融通功能为农牧业供给侧结构性改革中急需资金的行业提供资金,并根据要求对金融资源进行选择性的投放。非政策性金融应该协助政策性金融,加大对农牧业供给侧结构性改革的支持力度。农村商业银行和农村合作银行应侧重扶持种养大户和家庭农牧场等新型农牧业经营主体,在风险可控的前提下加大对新型农业经营主体发展的金融支持。

农村牧区金融机构加快创新出台符合农牧业生产经营主体融资需求特点的产品。首先是积极探索小额贷款、惠农卡综合授信等信贷模式。鼓励商业银行和小额贷款公司等金融机构多设立农村牧区营业网点,创新开发适合农牧户生产经营规律的小额信贷产品。目前内蒙古农村牧区金融市场中的产品比较单一,创新丰富农村牧区金融产品,尤其是丰富针对小农牧户的创新产品,不仅可以提高金融机构积极性,同时也对农村牧区金融发展有一定的推动作用。其次是把农牧业生产经营主体大型农用生产设备、宅基地、棚圈和土地草牧场经营权等纳入担保品的范围,丰富农村牧区金融产品种类。在小农牧户金融供给相对不足的情况下,多设立乡镇苏木营业网点,以此提高农牧户的贷款覆盖率。最后是适应新型城镇化的发展需要提供多样化的金融产品,逐步推进农村牧区金融服务信息化、电子化发展,通过手机银行、网上银行、POS机、信用卡等服务手段,加快推进农村金融服务现代化。

(三) 规范引导农村牧区民间金融,提高农牧民借贷风险防范意识

首先是为民间金融提供法律上的保障。一直以来民间金融为农村牧区经济发展提供了大量的资金支持,是农村牧区金融市场的重要组成部分。关于高利贷我国目前还没有详细的法律规定,在民间借贷的实际操作中很难区分农牧民借贷是否合法,也无法掌握具体情况。因此不能对民间金融采取简单的“否定”政策,而是适当引导使其

成为合理的金融机构,给予法律上的保障。高利贷具有加重农牧户借款利息负担和增加农牧户生产经营成本等不利影响。政府部门应完善民间借贷法律法规,并制定出民间借贷利率上限,不能将民间借贷与高利贷混为一谈,而应将民间借贷行为纳入规范化轨道。

其次是在农村牧区宣传法律知识并建立高利贷治理体系。农牧民应学习掌握关系到其切身利益的各种经济金融方面的法律法规,如《担保法》《合同法》等。应按着法律手续进行民间借贷活动,要保护好自身合法利益,提高贷款方的金融投资意识。内蒙古农村牧区因借高利贷返贫的现象比较多,要遏制破坏社会稳定的高利贷行为必须由国家立法制定“反高利贷法”。因此在农村牧区构建农牧民高利贷治理体系是非常有必要的。■

#### 参考文献:

- [1] 中国人民银行科左中旗支行课题组. 农村牧区普惠金融发展问题思考 [J]. 北方金融, 2018, (11).
- [2] 赵欣, 任军. 精准扶贫背景下民族地区农牧民高利贷致贫化解对策研究 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2018, (5).
- [3] 包思勤. 内蒙古发展报告 (2018) [M]. 呼和浩特: 远方出版社, 2019.
- [4] 包志鹏. 我国农村金融发展现状及问题研究 [J]. 农村经济与科技, 2018, (4).
- [5] 范维. 金融支持农业供给侧结构性改革的路径分析 [J]. 学术论坛, 2017, (6).
- [6] 谭晓闯. 着力做好新时代农村牧区金融工作 [N]. 内蒙古日报, 2018-2-26.
- [7] 中国人民银行通辽市中心支行课题组. 农业供给侧改革与金融支持问题研究—以内蒙古通辽市为例 [J]. 改革发展, 2017, (3).
- [8] 内蒙古自治区社科联课题组. 内蒙古普惠金融发展问题研究 [J]. 金融服务, 2017, (2).
- [9] 常兆春. 对金融支持农业供给侧结构性改革的调查与思考—以内蒙古自治区为例 [J]. 华北金融, 2017, (10).

(作者单位: 内蒙古社会科学院牧区发展研究所)

责任编辑: 代建明