

金融支持农村水利建设的调查与思考

——以江西为例

■ 中国人民银行南昌中心支行课题组

水利是现代农业建设不可或缺的首要条件,是经济社会发展不可替代的基础支撑。然而,我国农村水利设施建设普遍落后,不能满足农村发展的需要。本文以江西为例,客观总结了辖内农村水利建设基本状况,深入分析了金融在支持农村水利建设中存在的问题及原因,并有针对性地提出了促进金融支持农村水利建设的若干对策建议。

[关键词]农村水利;金融支持;障碍因素;政策建议

[中图分类号]F830

[文献标识码]A

[文章编号]1006-169X(2011)06-0071-04

中国人民银行南昌中心支行课题组组长:张鉴君,课题组成员:颜凌,贾健,徐展峰,葛正灿。

(江西南昌 330008)

江西省由于特定的地理和气候条件,赣北洪涝、赣中易旱、赣南水土流失是基本水情。近年来,虽然江西省不断加大投资力度,农村水利建设取得了重要进展,但由于历史欠账太多、资金投入不足、极端气候多发并且切变快等原因,全省防洪抗旱任务繁重、水资源短缺、农村水利设施薄弱、水环境保护压力大等矛盾依然十分突出。

一、江西省农村水利建设总体情况

“十一五”时期,江西省累计水利投资 282.9 亿元,全省共新建及加固堤防 626 公里,河道整治与疏浚河段长 116 公里,新增有效灌溉面积 100 万亩,新增水土流失治理面积 1.0 万多平方公里,实施水土保持生态修复 0.42 万平方公里。九江长江大堤、赣抚大堤、鄱阳湖区一批重点圩堤和全省 3488 座病险水库得到加固整治,一批大中型灌区和机电泵站得到改造,解决了 766 万农村群众的饮水困难和饮水不安全问题。尽管如此,目前江西省农田水利建设滞后仍然是影响农业稳定发展的硬伤,水资源供需矛盾突出仍然是可持续发展的主要瓶颈,水利设施薄弱仍然是制约农村经济发展的短板。

(一)农村水利建设历史欠账严重。水利是农田

的命脉,但目前江西省农田水利设施老化、抵御自然灾害能力差、防洪减灾任务严峻的问题十分突出。境内五大河流中,除修河与抚河建有水库外,另三大河流均无控制性防洪工程,全省还有 141 座大中型病险水闸和大量病险水库亟待除险加固,有约 1479 万亩农田没有灌溉设施或配套设施不全,抗旱能力不足。国家和地方政府有限的投入主要是在大江、大河和大型水库的治理上,对配套沟渠、排灌站、山塘水库等设施的建设基本上无暇顾及,农村分散的经营模式,也缺乏有效的组织和管理机制来对农业基础设施进行维修和建设。广大丘陵山区主要还是依靠 20 世纪六七十年代建设的水利设施,蓄水量降低、渗漏加重、防洪抗旱能力下降,近年来江西省频繁发生严重的水旱灾害和严重山洪泥石流,使得每年平均受灾面积占耕地面积超 25%,严重影响了粮食生产,进一步加大江西省农村水利建设投入十分迫切。

(二)农村供水饮水安全保障程度低,水生态问题恶化。江西省水资源虽然较为丰富,但由于降水时空分布不均、三峡工程运行和五河来水减少、水资源工程建设滞后、水资源利用方式粗放等原因,

全省农村供水饮水安全保障程度仍旧偏低,水生态问题持续恶化。“十一五”期间,江西省虽然基本解决了规划内 766 万农村人口饮水安全问题,但全省还有约 1179 万农村居民和 228 万农村学校师生的饮水安全未得到解决,萍乡、东乡等部分地区缺水严重,缺少应有的应急备用水源,难以应对持续干旱和水污染等引发的供水危机。在水生态保护方面,近年来鄱阳湖水量大幅减少,水质从上世纪 80 年代Ⅰ类水占 85%,下降至目前不足 50%,部分地区钉螺面积和血吸虫病人回升。鄱阳湖持续低水位,给湖区工农业生产用水、生活用水和经济社会发展等都带来严重影响,使全省现有水土流失面积达到 3.35 万平方公里,崩岗有 4.81 万处,崩岗面积 2.07 万公顷。

(三)农村水利建设过于依赖财政资金投入,地方配套资金缺口较大。2007 年以来,江西省农村水利投资总额前后累计达到 263.16 亿元,其中中央、省、市(县)三级财政投入合计达到 182.07 亿元,占比接近 70%,全省农村水利建设资金对财政投入依赖性较高。在财政资金投入中,中央财政在江西农村水利投资 137.38 亿元,占 2007 年以来江西农村水利总投资的 52%。省级与市(县)级财政 2007 年以来分别累计投入 28.07 亿元和 16.61 亿元,分别占全部投入的 11%和 6%。一般中央财政投入要求有大约占其投入额 80%的地方财政投入作为配套,而江西省实际配套资金只占中央投入的 35%左右,资金投入存在一定缺口,这与江西省经济相对落后、地方财力薄弱有关。除财政资金外,其余投入主要来自企业投资与私人自筹资金,占比约 30%,主要投入到小微型病险水库防险加固、中小河流治理、小型农村水利工程、农村饮水工程和泵站维护等具有收费权、收益相对较好的项目。

二、金融支持江西农村水利建设的主要特点

近年来,江西省辖内金融机构积极跟进,创新信贷服务方式与手段,加大了金融支持农村水利建设的力度,全省农村水利建设取得了重要进展。从全省金融支持农村水利建设的调查情况看,其主要特点是:

(一)从贷款供给主体看,政策性银行对农村水利建设贷款占比较高,而农村合作金融机构支持的项目数量较多。调查发现,政策性银行是农村水利建设贷款发放的主力机构,其 2007 年以来的农村水

利项目贷款数额占全部贷款数额的 70%,其次分别是国有银行和农村合作金融机构各占 12%的比重,城市商业银行占比为 6%。对于政策性银行而言,其贷款发放紧贴政策导向,更多投放于防洪工程、农田护堤建设、水利枢纽灌区工程等公益性强、投资规模大的水利项目。国有商业银行也更多关注大型的水利项目,但相比政策性银行其更加注重项目的商业收益,因此其贷款投向更多流入一些规模较大的水电站项目。农村合作金融机构支持的农村水利项目数量最多,但由于其资本实力一般相对较小,其支持的项目大多是中小型水利项目。城市商业银行支持的贷款数量和项目个数相对较少,主要集中在一些收益良好的水电建设项目,其支持力度仍有较大拓展空间。

(二)从信贷支持项目看,其数量稳步增长,但信贷总投资比重呈下降趋势。据调查统计,2007 年至 2011 前 5 个月,江西省内相关金融机构信贷支持的农村水利项目数量分别为 90 个、74 个、116 个、121 个和 96 个,总体呈现出递增态势。然而,虽然信贷支持项目逐年增多,但贷款发放数量及其占当年农村水利投资额比重却没有增长,甚至在 2009 年以后一直是下降趋势。2007 年以来,江西省农村水利总投资 263.16 亿元,信贷总融资额 92.14 亿元,占总投资额的 35.01%。农村水利信贷融资额在 2007 年最高为 24.05 亿元,之后几年包括水利投资额大幅上升的 2010 年均未超过该数值。信贷融资额占总投资的比重在 2007 年至 2011 年 5 月末分别为 63.05%、32.41%、78.3%、17.98%和 26.8%。

(三)从贷款期限与利率看,多以中长期为主,利率大多执行人民银行基准贷款利率。农村水利建设项目具有投资金额大、建设周期长的特点,对此 2008 年中国人民银行印发的《关于进一步做好农田水利基本建设金融服务工作的意见》中即要求“适当延长农田水利等农业基础设施贷款期限”。从江西省实际情况看,2007 年以来,省内相关金融机构发放的农村水利建设贷款多为中长期贷款,并且年度占比平均高达 97.09%。在贷款执行利率方面,2007 年以来,江西省农村水利项目贷款执行基准利率上浮余额合计 3.1 亿元,占比 23%;执行基准利率余额合计 65.58 亿元,占比 72%;执行 2 倍基准利率以上余额为 0.3 亿元,占比极小。

(四)从贷款方式看,多以传统抵押贷款为主,不

良贷款占比由升转降,总体贷款质量较高。据调查统计,2007年以来,江西省农村水利项目建设间接融资以抵押贷款方式获取贷款的农村水利项目数量合计为351个,占比71%;以担保方式获得贷款的项目数量合计为81个,占比16%;以信用方式贷款项目数为37个,占比7%;以其他方式贷款的项目数为28个,占比6%。在贷款质量方面,2007年以来,江西省农村水利建设贷款余额从2007年的27.14亿元上升至2011年5月的69.57亿元,增长了1.56倍。其中,不良贷款余额在2007年至2009年期间逐年上升,不良贷款率从0.29%上升至最高1.72%;2010年开始实现了不良贷款余额和不良率的双降,至2011年5月末,全省农村水利建设的不良贷款余额0.14亿元,不良贷款率仅为0.20%。由此可见,金融机构对全省农村水利建设贷款支持的可持续性发展空间较大。

三、制约金融机构支持农村水利建设的主要因素

(一)农村水利设施产权不明晰是制约金融支持水利建设的制度性障碍。农村水利在管理上涉及的部门广、头绪多,从而导致水利设施经管主体、运行机制、经营模式、产权归属等界定模糊。特别是实行农村土地承包制改革后,散布在广大农村地区的中小型水利设施没有跟进改革,修建于大跃进和人民公社时期的水渠、水坝、水井和小型水库等水利工程,因产权不明晰和运营体制落后,金融机构对其信贷服务缺乏主体资格;即便是由国家投资兴建的大中型农田水利设施,产权也并不明晰,因此这些设施不能作为经营性资产产生稳定的现金流,使农田水利建设贷款缺乏技术上的可行性,成为影响双方建立借贷关系的突出障碍。

(二)收益保障缺乏和配套政策不到位是制约金融支持水利建设的机制性障碍。首先,许多农村水利建设项目投入大、工期长、资金回笼慢,且收益较低,使商业性金融机构介入意愿不强烈。具有公益性质的项目,其还款来源主要取决于当地政府财政状况,在当前地方政府融资平台杠杆率已经较高的情况下,金融机构面临还款能力不足的潜在风险加大。一些乡(镇)级或村级小型农村水利建设项目,其承贷主体多为县乡(镇)级的投资公司或项目承包人,由于缺少有效的贷款抵押资质或资质较低、抗风险能力不强,难以获得商业金融机构支持。其次,对

于金融机构发放的水利建设贷款,政府部门没有相应的税费减免以及专项奖励等优惠政策,也缺乏特定的贷款保全政策和风险补偿政策,一旦贷款出现风险,银行将遭受巨额经济损失,影响了金融机构参与的积极性。

(三)信贷产品创新不足是制约金融支持水利建设的短板。调查发现,目前各金融机构均未开发专门支持水利建设的信贷产品,也未出台相关的管理办法,贷款流程、审批条件也是参照基础设施建设和固定资产贷款的相关规定,而未考虑水利建设项目的诸多特殊性和政策性要求。如对申请贷款项目的资本金要求、现金流量要求、抵押担保规定,使农村水利建设项目很难达到信贷条件,事实上提高了农村水利建设贷款的准入门槛。

(四)水利设施建设的公益性制约了其融资市场的培育和发展。由于农村水利设施具有公共产品性质,其建设高度依赖国家投资,通常由行政部门负责组织建设。调查发现,作为水利建设直接受益者的村集体和农户,由于集体收入少、农民增收缓慢,无力也无心通过贷款来修建水利设施;农业龙头企业考虑到投资水利建设经济效益低、资金回收慢等因素,也无意贷款建设;而市县级地方政府除对中央和省级财政全额拨款或本级财政配套较少的项目保持高度的建设热情外,对地方配套比例较高的水利建设项目则兴致不高,更不愿用银行贷款来弥补农村水利建设资金的不足,这种各方主体自下而上寻求资金建水利的惯性思维阻断了农村水利建设与金融市场的有效对接,束缚了农村水利建设投融资市场的培育和发展。

(五)金融服务手段单一是制约金融支持水利建设的不和谐因素。调查表明,江西省当前金融支持农村水利建设的手段基本限定在信贷支持方面,不仅在资本市场融资仍是空白,而且在中期债券、集合债券、产业投资基金等方面也未曾涉足。这种融资渠道单一化的现状,不仅使金融机构信贷支持水利建设压力不减,也是造成水利建设的资金瓶颈的重要因素。此外,由于水利设施面临洪灾、地震等自然灾害,人为破坏,甚至一次性毁损等极大的潜在风险,使商业保险难以介入这一领域,同时政策性保险的缺失,使得信贷资金还款风险得不到相应保障,也在一定程度上影响信贷资金的进一步投入。

四、加大农村水利建设金融支持力度的政策建议

为进一步加大金融对农村水利建设的支持力度,本文提出以下几点建议:

(一)以财政资金撬动信贷资金,形成财政与金融支持农村水利建设的合力。要落实公共财政投入政策,建立健全水利投入稳定增长机制,中央财政要加大对农村水利建设投入力度,充分考虑地区经济发展水平、财政实力差异等因素,对欠发达地区水利建设的财政资金投入给予倾斜。地方各级政府要加快建立农村水利建设专项资金制度,严格执行“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”政策,确保足额提取、定向使用。大力推行农村水利设施贷款贴息政策,对农村水利基础设施建设贷款由各级财政给予贴息或承担全部利息。对金融机构新发放的农村水利设施贷款考虑免征营业税、印花税等税种,按一定比例减收所得税。

(二)培育合格承贷主体,破解农村水利融资瓶颈。要进一步明晰产权关系,国家投资水利工程明确所有权归水利部门,集体或个人投资兴建的水利工程实行“自建、自有、自管、自用”的体制,逐步解决农村水利建设项目信贷资金缺乏承贷主体的问题。推动中小型农村水利设施产权制度改革,本着因地制宜的原则,对一些中小型水利设施进行拍卖、租赁、股份制改造等,逐步实现农村水利项目的市场化经营。可考虑成立专门的农村水利建设投资公司,打造农村水利建设项目统贷统还的平台,为银行信贷的介入提供合格承贷主体。

(三)积极推进金融创新,加大对农村水利建设的信贷支持力度。要加大金融创新力度,借鉴土地流转、林权质押贷款的经验,创新信贷管理模式,提高金融服务水利建设的活力。创新水利建设项目融资机制,鼓励和支持符合条件的金融机构为中小型农村水利设施设计特色贷款,积极开发以农村水利收益权或收费权为抵(质)押的贷款业务。积极拓宽农村水利融资担保方式,大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款,为农户开展节水灌溉、塘渠疏浚、饮用水安全等农村水利建设项目提供有力支持。

(四)发挥保险的风险补偿功能,建立农村水利建设的风险屏障。大力发展农业保险,积极引入政策性农业保险业务,支持农业保险公司与金融机构

建立“信贷+保险”合作,并由地方政府承担一定比例的保费。设立农村水利贷款风险补偿专项基金,建立专业担保公司,提高对农村水利贷款的担保能力,实现保险资金和信贷资金的有机结合。强化保险对水利建设的促进功能,除发展洪灾保险、电站设备财产险等传统险种外,保险公司应根据水利工程特点和水利建设主体需求,大力开发与水利建设发展密切相关的新险种。

(五)拓宽多元化融资渠道,满足农村水利建设资金需求。鼓励和引导民间资本采取联合、入股等多种形式对农村水利建设进行投资,逐步形成政府投入为主、农民自愿投入为辅、其他经济组织投入为补充的多元化资金投入格局。允许地方政府发行农村水利建设债券,或者由中央政府直接发行期限10年以上专项长期国债,金融机构通过购买地方债券的形式支持地方政府兴修农村水利。支持水利企业利用股票、债券等直接融资方式融资,拓宽融资渠道。

(六)大力发挥人民银行政策引导作用,促进金融机构积极支持农村水利建设。人民银行要加强支持农村水利建设的政策指导,灵活运用再贷款、差别存款准备金率、窗口指导等多种货币信贷政策手段,对金融机构支持水利建设提供有效的正向激励。扩大人民银行支农再贷款使用范围,允许用于支持小型、微型农田水利建设,其贷款利率上浮不应超过一定比例。积极配合地方政府,为水利企业和金融机构搭建对接平台,联合水利部门定期向金融机构发布水利建设项目名录,组织重点水利项目融资推介会。

(七)打造良好金融生态环境,为金融支持农村水利建设创造有利条件。各级政府要不断优化金融生态环境建设,积极搭建金融支持农村水利建设抵质押确权、登记、评估、转让、融资等平台,为金融机构介入农村水利建设创造条件。应给予农村水利建设项目承贷主体宽松的外部环境,尤其是抓紧规范完善各类融资平台,使其真正成为符合贷款条件的公司类实体。培养贷款企业诚信意识,落实建设项目资本金和自有资金,确保与信贷资金匹配使用。