

金苑文库 第五辑

NONGCUN JINRONG GAIGE YU FAZHAN WENTI YANJIU

农村金融改革与发展 问题研究

◆ 郭福春 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

农村金融改革与发展 问题研究

郭福春 著

浙江大學出版社

内 容 提 要

本书从中国农村金融改革与发展现实出发,通过对美国、日本、印度等国家金融改革与发展的实践考察和金融支持经济发展的理论分析,探寻我国金融改革与发展路径。对农业产业化与金融支农、小额信贷与农村金融改革、民间金融与农村金融发展、农业保险与农村金融改革等问题进行了理论与实证研究。在上述分析基础上,从农村金融需求和供给角度,给出了社会主义新农村建设金融支撑体系的总体框架。最后,通过对农村金融风险的总体考察,提出了防范农村金融风险的政策建议。

本书可供金融部门、大专院校和对农村金融问题感兴趣的社会公众使用和参考。

农村金融改革与发展问题研究

郭福春 著

责任编辑 王大根

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

<http://www.press.zju.edu.cn>)

排 版 杭州好友排版工作室

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 10

字 数 185 千

版 印 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-89490-412-6

定 价 20.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88072522

目 录

第一章 农村金融改革——历史与现状

第一节 我国农村金融制度的变迁	1
第二节 当前农村金融发展存在的主要问题	8
第三节 农村金融改革的基本经验与启示	11

第二章 农村金融改革——国际经验借鉴

第一节 美国的农村金融组织制度	14
第二节 日本的农村金融组织制度	16
第三节 印度的农村金融组织制度	18
第四节 国外农村金融组织制度借鉴与启示	19

第三章 金融支持经济发展——理论基础

第一节 金融发展与经济增长关系的理论演化	22
第二节 金融发展与经济增长关系的五种观点	29
第三节 金融发展促进经济增长的机理分析	31
第四节 金融深化、金融约束、金融发展	33

第四章 农业产业化与金融支农

第一节 农业产业化与金融支农关系的理论分析	36
第二节 指标选取、数据来源与实证方法	38
第三节 实证检验结果与分析	41
第四节 实证结论及政策建议	46

第五章 小额信贷与农村金融改革

第一节 小额信贷的内涵与特点	48
----------------------	----

第二节 我国小额信贷发展现状与政策回顾	53
第三节 我国小额信贷发展亟须关注的问题	61
第四节 我国发展小额信贷的政策建议	63
第六章 民间金融与农村金融发展	
第一节 民间金融一般含义	68
第二节 民间金融的效应分析	70
第三节 规范发展民间金融的政策建议	73
第七章 农业保险与农村金融改革	
第一节 农业保险的发展现状	78
第二节 国外农业保险发展模式和经验借鉴	86
第三节 建立和完善农业保险体系	94
第八章 新农村建设金融支撑体系构建	
第一节 新农村建设的农村金融供给状况	100
第二节 新农村建设的资金需求分析	104
第三节 新农村建设金融支撑体系构建	107
第九章 农村金融风险与防范机制	
第一节 农村金融风险内涵及表现	112
第二节 我国农村金融风险特征考察	116
第三节 政策建议	118
附录一 《国务院关于农村金融体制改革的决定》	122
附录二 《深化农村信用社改革试点方案》	128
附录三 《中国银行业监督管理委员会关于农村信用社以县(市)为单位统一法人工作的指导意见》	133
附录四 《国务院办公厅关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》	137
附录五 《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》	142
参考文献	148
后 记	153

第一章

农村金融改革——历史与现状

我国农村金融改革经历了计划经济体制和市场经济体制下两个不同的发展阶段。每一发展阶段与经济发展相适应,又体现出不同的特点。我国的农村金融组织体系由正规金融和非正规金融构成。在农村金融发展过程中面临着信用风险突出、经营风险严重、公司治理结构不完善等一系列问题。总结我国农村金融改革经验与教训,对农村金融改革的历史与现状进行思考,是农村金融改革的基础,使农村金融发展更加理性与科学。

第一节 我国农村金融制度的变迁

新中国成立以来,我国农村金融体制发生了深刻的变革,在“服务三农”方面发挥了重要作用。但是,随着农村经济体制改革的不断深入,农村经济形势发生了深刻变化,目前农村金融体系不适应农村经济发展的问题逐步显现出来。总结农村金融改革的历史经验,适应农村经济发展的要求,进一步深化农村金融改革,是当前需要迫切解决的一个重要问题。

一、计划经济体制下的农村金融制度

在计划经济体制下,与中央高度集权的经济管理体制相适应,我国的农村金融发展经历了以下两个阶段:

1. 以农村信用合作社为主体的农村金融兴起时期(1949—1957年)

这一阶段主要的改革措施包括:第一,在农村广泛试办农村信用合作社。到1957年底,全国80%的乡都设立了农村信用合作社,共有农村信用合作社88368个。而在1949年底,全国仅有800多家农村信用合作社。尽管这一时期农村信用合作社的规模小,管理也不够完善,但其合作性质还是得到了充分的体

现,总体上发展比较健康。第二,1951年成立农业合作银行,负责办理农业、林业、水利等方面的投资拨款业务,并领导农村信用合作社。但1952年农业合作银行就被撤销,由中国人民银行农村金融管理局负责领导和管理农村金融工作。第三,1955年正式成立中国农业银行,其主要任务是指导农村信用合作社、广泛动员农村资金、合理使用国家农业贷款、辅助农业生产发展、促进对小农经济的社会主义改造。但由于县以下的基层农业银行与人民银行之间职责划分不清,1957年国务院又决定撤销中国农业银行,并入中国人民银行管理。这一阶段的银行撤并带有很强的随意性,比较注重政治因素,农村经济发展对金融组织的要求则经常被忽略。

2. 农村金融发展的停滞时期(1958—1978年)

这一阶段主要的改革措施包括:第一,1958年农村信用合作社被下放给人民公社管理,1959年进一步下放给生产大队管理,在“极左”路线的影响下,合作制被严重扭曲。农村信用合作社的财务管理和业务经营主要受生产大队领导,盈亏由生产大队核算,丧失了独立自主经营的地位。第二,1962年恢复了农村信用合作社的独立地位,业务上受中国人民银行领导,并在1963年重建了中国农业银行,统一管理支农资金及农业贷款,并统一领导农村信用合作社的工作。第三,1965年中国农业银行第三次被撤销,1966年农村信用合作社再次下放给人民公社、生产大队管理。由于正常的信用关系被破坏,资金被大量挪用,存款也迅速减少。

这一时期农村金融制度模式的典型特点是:①农村金融市场上的金融工具种类单一,仅有存款和贷款两种金融工具。除了银行信贷市场以外,严格意义上的货币市场和资本市场根本不存在。②利率管制严格,利率不能根据农村经济金融实际情况进行灵活的调整。③农村金融机构组织制度一元化。从组织制度看,表面上是国家银行(时而是人民银行,时而是农业银行)与农村信用合作社同时共存的二元格局,但是在高度集权经济体制的环境中,农村信用社已经由创办时的合作金融性质蜕变为国家金融性质,成为地地道道的国家银行的附属物,所以组织制度实际上是一元特征。

二、改革开放以来的农村金融改革

自1979年开始市场化改革以来,为了配合整个经济体制改革的推进,推动农村经济的发展,农村金融体制也进行了一系列的改革,迄今为止,基本上经历了以下三个阶段:

1. 农村金融市场组织的多元化和竞争状态的初步形成阶段(1979—1993年)

这一阶段的主要改革措施是恢复和成立新的金融机构,一是在1979年恢复

中国农业银行,并改变了传统的运作目标,明确提出大力支持农村商品经济,提高资金使用效益。二是随着人民公社体制的瓦解,农村信用合作社也重新恢复了名义上的合作金融组织地位。农村信用合作社虽不是农业银行的基层机构,但它接受中国农业银行的管理。三是放开了对民间信用的管制,允许民间自由借贷,允许成立民间合作金融组织,如上世纪80年代末首先在四川省成立的农村信用合作基金会。同时允许成立的还有一些农业企业的财务公司,企业集资异常活跃。四是允许多种融资方式并存,包括存款、贷款、债券、股票、基金、票据贴现、信托、租赁等多种信用手段。

2. 农村金融体系框架的构筑阶段(1994—1996年)

这一阶段进一步明确了改革的目标和思路,提出了要建立和完善以合作金融为基础,商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系。更具体地说,这一农村金融体系包括以工商企业为主要服务对象的商业性金融机构(中国农业银行),主要为农户服务的合作金融机构(农村信用合作社),支持整个农业开发和农业技术进步、保证国家农副产品收购以及体现并实施其他国家政策的政策性金融机构(中国农业发展银行)。为此,1994年成立中国农业发展银行,试图通过该银行的建立将政策性金融业务从中国农业银行和农村信用合作社业务中剥离出来;同时,加快了中国农业银行商业化的步伐,包括全面推行经营目标责任制,对信贷资金进行规模经营,集中管理贷款的审批权限,等等;另外,继续强调农村信用社商业化改革。根据1993年《国务院关于金融体制改革的决定》,计划在1994年基本完成县联社的组建工作,1995年大量组建农村信用合作银行。但是,实际进度大大落后于这一阶段所设计的目标。另外一个重要的政策变化就是规定农村信用合作社不再受中国农业银行管理,农村信用社的业务管理改由县联社负责,对农村信用社的金融监督管理职责由中国人民银行直接承担。

3. 农村信用社主体地位的形成及农村金融改革的逐步深化阶段(1997—2004年)

在经历了亚洲金融危机和1997年开始的通货紧缩后,在强调继续深化金融体制改革的同时,对金融风险的控制也开始受到重视,客观上强化了农村信用合作社对农村金融市场的垄断。在这一阶段,一是开始在国有专业银行中推行贷款责任制;二是收缩国有专业银行战线,1997年中央金融工作会议确定了“各国商业银行收缩县(及以下)机构,发展中小金融机构,支持地方经济发展”的基本策略,包括中国农业银行在内的国有商业银行开始日渐收缩县及县以下机构;三是打击各种非正规金融活动,对民间金融行为进行压制。1999年在全国范围内撤销农村信用合作基金会,并对其进行清算;四是将农村金融体制改革的重点确定到对农村信用合作社的改革上,进入2003年以来这一政策趋势日益明显且

力度不断加大,主要包括放宽对农村信用合作社贷款利率浮动范围的限制,加大国家财政投入以解决农村信用合作社的不良资产问题,推动并深化信用合作社改革试点工作等等。2003年11月底,国务院批准了8省(市)(浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏)农村信用社改革实施方案,这标志着深化农村信用社改革试点工作已进入全面实施阶段。2004年8月国务院又批准了北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、上海、安徽、福建、河南、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、甘肃、宁夏、青海、新疆等21个省(区、市)作为进一步深化农村信用社改革的试点地区。

4. 农村金融改革持续加快深化阶段(2005年至今)

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大课题,建设社会主义新农村,必须坚持以发展农村经济为中心,而发展农村经济离不开农村金融的支持。农村金融作为农村经济发展中最为重要的资本要素配置制度,其作用越来越明显,农村金融改革也受到了前所未有的重视,国家频繁出台农村金融的重大政策。2007年1月19日至20日第三次全国金融工作会议在北京举行,会议决定从多方面采取有效措施,加强对农村的金融服务,为建设社会主义新农村提供有力的金融支持。第一,加快建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系;第二,健全农村金融组织体系,充分发挥商业性金融、政策性金融、合作性金融和其他金融组织的作用;第三,推进农村金融组织创新,适度调整和放宽农村地区金融机构准入政策,降低准入门槛,鼓励和支持发展适合农村需求特点的多种所有制金融组织,积极培育多种形式的小额信贷组织;第四,加强和改进监管,防范风险隐患;第五,大力推进农村金融产品和服务创新,积极发展农业保险;第六,加大对农村金融的政策支持。

第三次全国金融工作会议指明了农村金融改革的方向,为我国农村金融改革搭建了一个整体框架,国家将在信贷、建立农村保险市场、大宗农产品期货市场三个方向推进农村金融服务。在坚持农业银行和农业发展银行作为农村金融支柱和骨干作用的同时,大力培育以县级法人为单位的农信社联社。与此同时,大力发展乡镇银行、专业贷款组织、信用合作组织,构建多层次的金融服务机构。

三、我国农村金融体系的组成

我们把金融机构划分为正规、非(准)正规金融机构。沿用亚当斯和费奇特的界定方法,可以把受到中央货币当局或者金融市场当局监管的那部分金融组织或者活动称为正规金融组织或活动,把所有处于中央货币当局或者金融市场当局监管之外发生的金融交易、贷款和存款称为非正规金融组织或活动,把介于正规金融和非正规金融之间的形式称为准正规金融(Adams & Fitchett,

1992)。中国的特殊性在于,有些监管虽然来自政府部门,只是部分受制于中央货币当局或者金融市场当局监管,例如,农村合作基金会产生后,虽然其借贷活动受到中央银行的禁止,但在中国农业部合作经济指导司的指导下,农村合作基金会一度发展规模可观,此类金融可看作准正规金融。经过近 20 多年的农村金融体制改革,迄今为止形成了包括商业性、政策性、合作性金融机构在内的,以正规金融机构为主导、以农村信用合作社为核心的农村金融体系。这一金融体系的组织结构如图 1.1 所示。

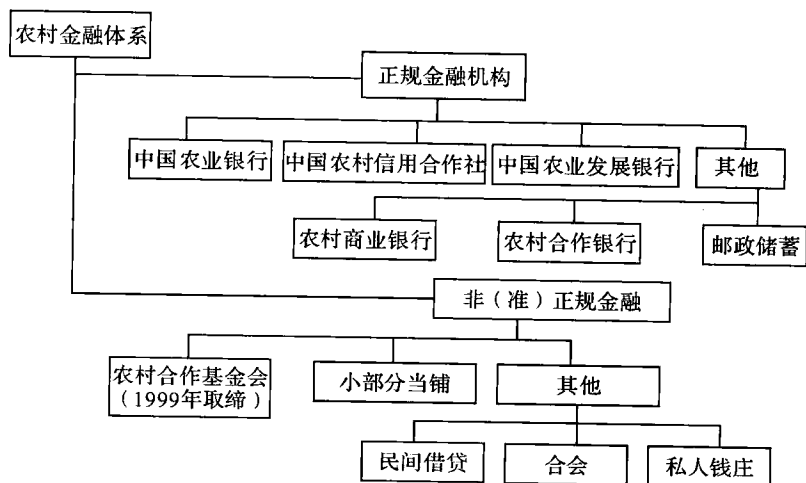


图 1.1 中国农村金融体系的组织结构

1. 正规金融

中国农村正规金融体系中主要包括以下几种形式：

(1) 中国农业发展银行

中国农业发展银行是 1994 年成立的一家政策性银行,其成立是农村金融体制改革中为实现农村政策性金融与商业性相分离的重大措施。中国农业发展银行的业务不直接涉及农户,它的主要任务是承担国家规定的政策性金融业务并代理财政性支农资金的拨付。它的业务主要包括:主要农副产品国家专项储备贴息贷款;农副产品收购、调销、批发贷款;加工企业贷款;扶贫贷款、老少边穷地区发展经济贷款、贫困县县办工业贷款、农业综合开发贷款及其他财政贴息的农业方面的贷款;基本建设和技术改造贷款。随着农村市场化改革的不断深入,目前中国农业发展银行主要承担对粮棉油收购的信贷支持工作,它的作用是十分有限的。

(2) 中国农业银行

中国农业银行于 1979 年重建,是中国四大国有商业银行之一,也是四大行中分支机构数量最多的一个银行,其分支机构几乎遍布中国所有的乡镇。但其国际化程度很低,海外机构方面,仅在新加坡、中国香港设有分行,伦敦、东京及纽约设有代表处。农业银行重建的初衷是为农村经济发展提供服务与资金支持,被定位为国家政策性银行。但从上世纪 80 年代起,中国农业银行就一直进行着商业化改革,业务兼具商业性和政策性。1994 年,中国农业发展银行建立之后,中国农业银行的一部分政策性贷款业务,例如主要农副产品收购贷款、扶贫贷款、农业综合开发贷款等政策性贷款被划转到中国农业发展银行。这样,中国农业银行的发展目标被确定为主要为城乡经济发展服务的、现代化的国有独资商业银行。但是,从 1998 年开始,中国农业银行又从中国农业发展银行手中接回了原来承担的农业综合开发、扶贫以及粮棉加工企业和附营业务贷款等政策性贷款。而且中国农业银行的日常经营也无法完全避免地方当局的干预,这是农行资产质量在四大国有商业银行中相对较低的主要原因。

(3) 中国农村信用合作社

中国农村信用合作社是分支机构最多的农村正规金融机构,分支机构遍及几乎所有的乡镇甚至农村,也是农村正规金融机构中唯一与农业农户具有直接业务往来的金融机构,是农村正规金融机构中向农村和农业经济提供金融服务的核心力量。从 1979 年到 1995 年,农村信用合作社都是中国农业银行的农村基层组织,大部分存款必须转存到中国农业银行,从而使农村信用合作社事实上成为将农户存款引导到国家所支持的集体农业和乡镇企业的一个主渠道。1996 年后农村信用合作社脱离了中国农业银行的领导,而由中国人民银行负责统一监管。1999 年农村信用合作社被允许向农户发放消费型贷款,主要用于房屋建造、教育和医疗。迄今为止,农村信用合作社的经营范围并没有受到限制,可以涉及包括生产、消费以及商业的各个环节,可以向农户、私营企业以及乡镇企业提供贷款。2003 年启动深化农村信用合作社改革的试点,主要包括:一是以法人为单位,改革信用社产权制度,明晰产权关系,完善法人治理结构,区别各类情况,确定不同的产权关系;二是改革信用社管理体制,将信用社的管理交由地方政府负责。在管理体制上进行积极探索,把农村信用社管理和风险责任移交省级政府。到 2005 年末,全国农村信用合作社共组建银行类机构 72 家,其中农村商业银行 12 家,农村合作银行 60 家,另有 9 家农村合作银行机构批准筹建;组建以县(市)为单位统一法人机构 519 家。目前,农村信用合作社是全国法人机构最多、从业人员最多和城乡分布最为广泛的农村金融机构。

(4) 农村商业银行和农村合作银行

农村商业银行是在发达地区的农村信用合作社基础上改制组建的股份制商业银行。它突破了原有农村合作金融组织的经营模式,经营机制更加灵活,有利于业务的拓展和更好地为辖区内“三农”提供优质服务。农村合作银行是在遵循合作制原则的基础上,吸收股份制的原则和做法而构建的一种新的银行组织形式,是实行股份合作制的社区性地方金融机构。它有利于金融机构的规模经营,节约管理成本,提高整体的抗风险能力;有利于构建新的明晰的产权关系;有利于体现众多分散农户、个体经济户的权益,又能兼顾其他大股东的利益。

(5)农村邮政储蓄

农村邮政储蓄机构只吸收储蓄资金,再把储蓄资金转存入中央银行,以转存利率与吸储利率差额作为其收益来源。在上世纪80年代末和90年代初国内通货膨胀较高的情况下,中央银行需要通过邮政储蓄吸收社会资金,回笼货币,而中央银行承担邮政储蓄吸收储蓄的存款利息,有一定的合理性。但1997年宏观经济形势变化以后,国家未能及时调整邮政储蓄的定位。邮政储蓄的吸储规模不断上升,加重了中央银行的负担。2003年8月,中国人民银行调整了邮政储蓄转存款政策,邮政储蓄新增存款转存人民银行部分利率从4.131%下调到1.89%;新增存款由邮政储蓄机构自主运用。目的是让邮政储蓄把吸收的资金投放到市场上去,而不是坐吃中央银行的利息。

2. 非(准)正规金融

由于正规金融机构的供应远远难以满足农村金融的需求,苛刻的贷款条件和繁琐的贷款手续也常使农户望而却步,各种非(准)正规金融便应运而生,其主要形式包括:

(1)准正规金融

准正规金融包括当铺和农村合作基金会。当铺本属于金融企业,其主要业务是办理以动产、不动产、权利质(抵)押为基础的“短期贷款”。但一些当铺,只是借典当业的名义存在,却进行民间借贷,规避法律的约束。农村合作基金会是上世纪80年代中期兴起的准正规金融组织,其经营资本主要依赖于农户的资金注入,其经营活动归农业部而不是归中国人民银行管辖。到中央正式提出整顿关闭农村合作基金会之前的1996年底,全国已有2.1万个乡级和2.4万个村级农村合作基金会,融资规模大约为1500亿元。农村合作基金会对农村经济的融资需求提供了极大的支持。同时,也有相当多的农村合作基金会脱离原有的经营轨道,以招股名义大量吸收居民存款,贷款随意性强,缺乏有效的内部审计、稽核制度,隐藏着巨大的金融风险。1996年8月,国务院做出了清理整顿、关闭合并农村合作基金会的决定。1999年1月,国务院正式宣布全国统一取缔农村合作基金会。

(2) 非正规金融

非正规金融主要由民间借贷、各种合会、私人钱庄等组成。民间借贷按贷款利率的高低可以划分为三种形式：一是农村各经济主体之间互助性无息民间借贷；二是中等利率水平的民间借贷；三是高利贷。合会（国外称轮转基金）是各种金融会的统称，通常建立在亲情、乡情等血缘、地缘关系基础上，集储蓄与信贷为一体。一般由若干人组成，相互约定每隔一段时间开会一次，每次聚集一定的资金，轮流交给会员中的一人使用，基本上不以盈利为目的。其中，事先固定使用次序的属于“轮会”，按抽签方式确定使用次序的称为“摇会”，以投标方式决定使用次序的叫做“标会”。私人钱庄通常是由借贷中介人开始发展起来的，主要经营存贷业务、赚取存贷利率差。由于其存款利率较高，有利于吸收农民手中的闲置货币，其贷款利率虽然较高，但手续简便，因此借贷双方都需要私人钱庄的存在并支持其发展。非正规金融中除了部分小额信贷、不计息的亲友借款和企业团体间借款之外，根据国务院1998年7月颁布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》，其他金融组织或者活动均属于非法。

第二节 当前农村金融发展存在的主要问题

我国农村金融由于发展时间和历史相对较短，在发展过程中，由于认识上的局限性，对于金融业在农村的发展在重视程度上和城市相比还存在着很大的差距，发展过程中存在着许多问题。

一、信用风险十分突出

目前，信用风险仍然是农村合作金融机构面临的主要风险，突出表现在不良贷款实际占比高，风险暴露不充分，反弹压力大。虽然通过多方努力，农村合作金融机构账面不良贷款占比降幅较大，但仍然大大高于全国金融机构的平均水平。同时，由于反映不真实和分类不准确等原因，并综合考虑非信贷资产损失情况，其实际风险状况远远高于账面水平。近期，国家不断加大宏观调控力度，行业过剩等风险也有向中小金融机构特别是农村合作金融机构转移的倾向，在农村合作金融机构现有风险管理水平下，如不进行有效控制，不良贷款将面临很大的反弹压力。

二、经营风险十分严重

与其他金融机构相比，农村合作金融机构的内部控制非常薄弱，有章不循、

违规操作问题比较普遍,导致案件数量一直居高不下。2006年以来,在案件专项治理工作中,检查、发现了大量未暴露案件,充分表明农村合作金融机构的操作风险的严峻性和加强内控制度建设的重要性与紧迫性。

由于经营不善和长期亏损,农村合作金融机构在风险拨备提取上欠账很多,目前,仅按四级分类计提标准计算,拨备覆盖率及充足率都很低,如以五级分类标准计算,缺口则更为巨大。资本充足程度严重不足。从账面看,农村信用社及农村合作银行资本充足率虽然已达到了监管要求,但若以商业银行资本充足率口径计算,其资本充足程度差距很大。另外,受股权结构以及增资扩股期间不规范因素影响,农村合作金融机构股金的真实性和稳定性都较差,容易受外部或农村合作金融机构经营情况的影响而发生波动。

三、省联社职责边界不够清晰

经过3年多的努力,以省联社为平台的农村信用社的管理体制框架已经基本建立,各省联社作出积极努力,在整顿队伍、清收不良、案件治理、内部制度建设等方面取得了一定成效。但从总体效果看,由于制度设计等方面的原因,这种体制本身存在着一些缺陷和问题,突出表现在省联社“三位一体”的职责定位,政企不分,履职边界模糊。受多种因素影响,省联社管理上“越位、缺位和串位”现象时有发生。

四、人才队伍素质差距很大

相比其他金融机构,农村信用社人力资源结构性矛盾和队伍素质低下的问题突出,主要表现在数量庞大、素质较差、年龄老化、效率低下。根本原因在于尚未建立符合现代金融企业要求的人事制度与激励约束机制,导致员工能进不能出,职务能上不能下,收入能增不能减,难以适应市场竞争的需要。

当前,农村合作金融机构在金融服务方面面临的主要问题是,服务层次低,手段不足,服务方式单一,服务质量不高,支农服务水平有待提高。难以满足多元化的金融服务需求。另外,由于缺乏有效的政策支持,还没有建立起长效的激励机制,正向引导不足,目前仍有不少限制其业务发展的歧视性政策规定,影响业务发展。

五、农村金融组织产权不清,治理结构不完善

1996年农信社从农业银行“脱钩”后,恢复了合作金融组织地位,农民可以通过入股成为社员,产权归社员所有,这里产权关系应是明晰的。但我国绝大多数农村信用社不是新建的,而是以几经历史变迁的原有农村信用社为基础。那

么原有农村信用社的所有者权益——历年积累或亏损该由谁享受或承担,很难加以界定。此外,许多地区农村信用社在实际运作中,不仅规定了社员户均股金额,而且规定了保息分红和可以退股,这样“入股”实际上与原来的存款差别不大,社员并没有形成独立的产权,也没有与农信社建立起稳定的利益制约机制。因此,全体社员对他们出资组建的信用合作社只有名义上的产权归属关系,而实际上的产权关系是模糊的,事实上是由国家控制的。由于所有权不清晰,导致农村信用社指望政府会对一切不良贷款负最终责任。信用社“三会”制度只徒有虚名,治理结构残缺不全,“内部人控制”问题十分严重。这些问题的积累最终导致了目前农信社不良资产比例甚高。中国农业银行作为国家独资银行,突出问题是产权主体虚化,法人地位残缺。在现行的委托代理制度下,国家与银行的财产权益缺乏真正的利益关联,银行经营者缺乏追逐利润的内在动机,政府对经营者缺乏有效的监督和激励机制。这成为农业银行低效率运行的一个重要原因。

六、农村金融市场缺乏竞争主体和竞争机制

目前,我国农村金融市场虽然存在着多种形式的金融组织,但这些金融组织之间并没有形成有效竞争机制。中国农业银行作为国有商业银行,市场定位发生了重大变化,业务范围已与其他国有商业银行无异,竞争的视角也从农村转向城市,从农业转向工商业;各种形式的民间借贷属非正规金融部门,不受政策上的鼓励与保护,且具有较高的金融交易成本。在这种情况下,农村信用社几乎成了农村金融市场上唯一的正规金融组织,其他金融组织在农村金融业务方面并不对农村信用社产生竞争威胁,农村信用社之间也缺乏竞争的空间和条件。农村信用社作为合作金融组织,经营活动有着明显的地域限制,其经营绩效也主要取决于区位优势。在经济相对落后地区,少有经营效果好的农信社,在经济较为发达地区,即便经营不善的农信社也有较大的盈利可能。

七、政府对农村金融组织管理较为混乱

虽然中国农业银行 1995 年就被界定为商业银行,但至今仍肩负着一定的政策性业务,政府对中国农业银行的人事、财务、业务等方面仍有许多行政干预,地方政府的干预贷款也仍然占有一定比例。农村信用社虽然按合作金融要求建立了社员代表大会、理事会和监事会制度,但是在不少场合下形同虚设。政府在农村信用社管理中仍居主导地位,而且农村信用社的“婆婆”越来越多,目前要同时接受中国人民银行、地方政府、省农村信用社协会、县农信联社的领导。省农村信用社协会形式上是农信社行业自律组织,但负责人和工作人员均由中国人民银行委派,并采用中国人民银行的管理方式。县农信联社虽然不具有法人地位,

但从多数县的实际来看,其职能也远远超出了行业管理范围,对农信社具有撤并、任免法人代表、调度资金、审批财务开支等权力,许多基层农村信用社的独立法人地位已名存实亡。

八、农村金融生态环境较差

由于缺乏支持一个有效的农村金融体系所必需的基础条件,农村信用社没有发挥应有的支农作用。农业发展银行的业务范围又过窄,而且随着粮食购销体制改革的完成,贷款业务又进一步萎缩;商业银行出于自身经济效益考虑,将部分分支机构从县乡退出;农业的保险制度落后,农业商业保险规模小,险种单一。由于没有土地使用权市场,我国农民无法像其他国家通常的做法用土地作担保来获得贷款。完善的信贷信息系统有助于减少信息不对称对农村金融机构合理决策的不良影响和降低不良贷款率,实行贷款评级分类也有助于提高审查借款人资质时的效率,但是这些机制在我国还不健全。金融基础设施和良好金融环境的缺失,制约了我国农村金融体系的健康发展。

第三节 农村金融改革的基本经验与启示

在农村金融改革的进程中,我们走了许多的弯路,付出了许多的代价,同时在我国农村金融改革与发展过程中,也积累了宝贵的经验。主要表现在:

一、有力的农村信贷资金支持

1978年,中国人民银行和农村信用社对农业只发放生产费用贷款,用于购买种子、化肥、农药等生产资料,同时发放少量的生产设备贷款。当时的贷款种类极其简单,数量极其微薄。1979年恢复中国农业银行,逐渐开办了开发性贷款、商品粮棉基地贷款、林业贷款、丰收计划贷款、星火计划贷款、扶贫贷款、农业综合开发贷款、山区综合开发贷款、节水灌溉贷款等大量的专项贷款。通过这些贷款,支持了家庭承包经营的发展,支持了乡镇企业的发展,支持了国有农业企业的发展。1994年成立的中国农业发展银行,承担了国家粮棉油等主要收购、调销和储备的贷款任务,确保了粮棉流通体制改革和农民收入增加。同时,进一步加大了对农业生产建设项目的贷款投入,承办了农业基本建设和技术改造贷款、扶贫贷款、农业综合开发贷款、节水灌溉贷款等十几种专项贷款,为农业提供了强有力的支持。与此同时,中国农业银行和农村信用社加大了对乡镇企业特别是农业产业化项目的支持。1997年末,中国农业银行的贷款存量达9809亿

元,中国农业发展银行的贷款存量达 8153 亿元,农村信用社的贷款存量达 7273 亿元,三家金融机构贷款总计达 25234 亿元,比 1979 年增长 54 倍。1997 年以后,农村信用社成为农村金融市场的主力军,2003 年 6 月末农村信用社的农业贷款余额为 6966 亿元,比 1996 年末增加 5483 亿元(章奇,2004),成为农业和农村经济发展的强大动力和坚固支柱。

二、多元化的农村金融组织体系

坚持金融组织多元化的改革思路,不断规范和完善农村金融组织体系。改革开放以来,以家庭联产承包责任制为基础的农村经济体制改革,极大促进了农业和农村经济的发展,在广大农村形成了多层次贸、工、农综合发展的格局。同农业的基础性地位及其农村经济发展的多层次性相适应,农村必须发展多元化的金融组织体系。适应这一要求,在改革的进程中中国农业银行的政策性业务被逐步剥离,中国农业银行的商业化改革不断加快,在城乡一体化程度较高的地区,把已经商业化经营的农村信用社整顿后合并建成农村合作银行,使其与中国农业银行一起成为以工商企业为主要服务对象的商业性金融机构;不断深化改革农村信用社,逐步恢复农村信用社的合作性质,使农村信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展和自担风险的市场主体,真正成为服务农民、农业和农村经济的社区性地方金融企业;不断强化农村政策性金融,使农业发展银行逐步成为支持整个农业开发和农业技术进步、保证国家农副产品收购的政策性金融机构。经过一系列改革措施的稳妥推进,以合作金融为基础、商业性金融和政策性金融分工协作的农村金融组织体系框架基本形成。

三、农村合作金融组织主体地位更加突出

坚持把农村信用社改革作为农村金融体制改革的核心和重点,不断强化合作金融在农村金融体系中的基础地位。在以家庭联产承包为基础的双层经营体制下,农村生产领域的主体是分散的单家农户,经营规模小、经营风险大,加上我国人地矛盾越来越突出,农业生产投资的比较收益呈明显的递减趋势,商业银行的“离农”倾向短时间内难以扭转。在这一背景下,农村社区内的合作金融必须成为支持农业和农村经济社会发展的关键主体。改革开放以来,恢复农村信用社的合作金融性质一直是农村金融改革的一个重点,新一轮农村金融体制改革更是把农村信用社的改革作为核心,不断地加以深化。

四、农业保险业务得到了加强

适应农业生产的特点,不断探索开办农业保险业务。农业生产的特点决定