

中国农业经济学博士论丛

中国农村金融发展 问题研究

● 宋宏谋 著

NJ

NJ

NJ NJ

山西经济出版社

中国农业经济学博士论丛

中国农村金融发展 问题研究

宋宏谋 著

山西经济出版社

责 编:李慧平

复 审:张慧君

终 审:赵建廷

图书在版编目(CIP)数据

中国农村金融发展问题研究/宋宏谋著. —太原:山西经济出版社, 2003.6

ISBN 7-80636-660-1

I. 中... II. 宋... III. 农村金融—研究—中国
IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 025223 号

中国农村金融发展问题研究

宋宏谋 著

*

山西经济出版社出版发行

030012 太原市建设南路 15 号 0351-4922102

<http://www.sxep.com.cn> E-mail: sxep@sx.cei.gov.cn

新华书店经销 山西科林印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.875 字数: 243 千字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月太原第 1 次印刷

印数: 1-2000 册

*

ISBN 7-80636-660-1

F·612 定价: 18.00 元

序

自上世纪90年代末以来,中国农村人口的收入增长率开始下降,城镇和农村收入差距逐年扩大。目前,中国仍有1亿多农村人口日人均生活费低于1美元,属于贫困阶层。中国的新一代领导人已经明确提出要进一步促进农村的发展、加快农民收入增长以及削减贫困,从而实现建立小康社会的长期目标。这些目标的实现都离不开一个有效运转的农村金融体系,而这个体系的建立首先需要对现有金融体系进行重大的改革。

农村金融体制存在的突出问题首先是农村信用社产权不清晰、治理结构不完善。农村信用社的产权在一开始就没有得到清晰的界定,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,事实上产权是由国家控制的。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,“一人说了算”的“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村信用社不良资产比例甚高。

贷款利率机制不够活。就目前有限范围内的试点来看,贷款利率的边际浮动已达到 100%。这也就是说,在目前的贷款利率上限 5.14% 的基础上,实际年利率已扩大到 10.3%。由于农村贷款金额小、风险大,相应的贷款成本也高,因此这个浮动范围还不足以使商业性机构获得合理的资产和资本金回报来弥补其成本。对贷款利率的严格限制,给贷款人造成的损失越来越大,并且也最终给政府带来了或有负债。

非正规信贷相当普遍,但没有获得应有地位。从借款来源看,农户取得借款的主要渠道是民间私人借贷。据估计有 50% ~ 65% 的农户获得了非正规贷款,农户借款中民间借款所占比例超过 70%。相当一部分乡镇企业通过民间渠道寻求高利贷融资。正常的民间借贷可以弥补正规金融机构的服务不足,但非正规金融领域的贷款利率远远超过了正规的贷款利率上限,必然增加了农民和乡镇企业的融资成本。

对农村金融市场的监管存在缺陷。中国人民银行一直以来都肩负着双重身份:一方面它行使金融监管职能,对中国的农村金融机构进行监管;另一方面自农村信用社脱离农行后,人民银行便成了农村信用社的管理者。这种双重身份常常会互相冲突,也被广泛视为导致目前农村信用社诸多问题的根源之一。目前对农村信用社采用的是同其他金融机构基本相同的监管模式。到现在为止,尚没有建立对农村金融市场的一套单独的监管框架。为避免人民银行既为农村信用社监管者,又是实质上的管理者的职责模糊,人民银行的金融监管职能已移交给新成立的专职银行监管的

中国银监会。但即便有了这些组织上的调整,究竟能否有效而实际地解决目前的问题,仍是个未知数。

缺乏支持一个有效的农村金融体系所必需的基础条件。近年来,相当多的供销、粮食和乡镇企业拖欠、逃废、悬空银行和信用社债务。扶贫贷款中被挤占、挪用和“视贷款为救济”的情况相当普遍。不良的履约制度严重影响了信贷资金安全,也限制了银行和信用社对这部分农村地区和企业的信贷投入。由于没有土地使用权市场,导致农民无法用土地作担保来获得贷款,而在其他国家通常都是用土地作担保物的。引进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。同样地,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。这些金融基础设施的缺失导致当前农村金融机构诸如所有权、法人治理、管理技能、员工激励等方面的内在矛盾进一步恶化。

从根本上解决当前我国农村金融中的突出问题,不能局限于对当前农村金融体系的小修小补,必须从农村金融体系的整体着眼,重新对农业银行、农业发展银行和农村信用社进行功能定位和调整,以建立一个更完善、更有活力的真正为“三农”服务的农村金融体系为目标,推行全面的农村金融改革。

首先要彻底解决农村信用社普遍存在的所有权不清晰、法人治理不善、管理水平较低以及缺乏有效的激励机制和内部人控制等问题。中央对农村信用社改革提出的总体要求是:明晰产权关系,强化约束机制,增强服务功能,国家适当扶持,地方政府负责。产权制度改革是农村信用社改革的核心内容。农村信用社产权制度改革的首要问题是历年积累的产权如何界定。农村信用社历年积累产权的形成因素十分复杂,既有国家政策扶持,又有国家银行

(主要是人民银行和农业银行)支持;农村信用社历年积累不只是现有在职职工的劳动积累,还有几代职工的劳动积累;信用社停止社员股金分红后,形成的积累也有社员股金的贡献。事实上,农村信用社经过几十年的变迁,其历年积累产权关系已变得十分模糊。从政策和操作角度讲,明晰农村信用社的历年积累产权,存在着许多无法解决的难题。可以考虑将大量产权不明的农村信用社积累资本明确为国有,这部分国有产权可以委托经营,也可以出售。

农村信用社改革的另一个难点是选择什么样的改革模式。由于全国地区的差异,强调农村信用社必须按统一的模式改革,显然是不合适的。改组后的农村信用社最终应同当地的实际情况、经济发展水平以及各个农村信用社自身的经营状况相适应。目前这方面有两种改革思路值得探讨。第一种思路是在发达地区,经营较好、更适合商业化运作的信用社,应该转变为地方性股份制商业银行。第二种思路是借鉴国外合作银行发展的成功经验,将信用社改造成真正的合作金融组织;或者将现有的农村信用社改为中国农业发展银行的基层网点,主要经营政策性贷款。第二种思路主要适用于经济发展水平较低、缺乏必要的风险管理和其他金融操作知识技能的地区。无论采取哪种组织形式,都必须解决所有权不清晰、法人治理不善的问题,只有这样才能真正解决政府实际上总是对信用社不良贷款最终负总责的问题。

其次,要解决利率管制、缺乏有效的监管框架问题。利率管制带来的负面影响不仅是资金使用价格的扭曲和金融资源配置上的不合理,而且还直接影响到商业性金融机构在农村金融市场上的赢利水平。要根据市场需要,实行更大范围的利率浮动,逐步放开利率管制,以适应商业性金融机构在农村金融市场上从事金融活

动的需要。建立有效的监管框架,不仅要充实监管人员的力量,更主要的是应改进监管理念、完善监管技术、提升监管质量和效率。要尽快出台有关农村金融法律法规,确保包括农业银行、农业发展银行、农村信用社和按照合作原则建立的新的合作金融组织、民间金融共同为农村经济提供服务。

再次,要形成合理的农村金融机构体系。近年来,农村资金严重外流;农业银行支农力度减弱,农业发展银行支农作用弱化,农村信用社独木难支,农户和农村中小企业获得贷款非常困难;农村金融机构不良贷款占比较大,农村存在较高的金融风险。就目前农村发展的金融需求来看,仅仅是信用社还难以独立支撑。商业金融、政策性金融和合作金融同时并存才有可能满足农村经济发展所必需的多样化的金融需求。增强农业银行为“三农”服务的功能,恢复农业发展银行的政策性功能,允许非国有资本进入银行业及发展中小型商业银行,提供其他的激励政策鼓励其他商业银行为农村发展服务,已经成为重构农村金融体系的紧迫任务。

要加大商业金融的支农力度。必须扭转中国农业银行近年来出现的“离农”倾向,切实加大中国农业银行对农业和农村经济的支持力度。中国农业银行要办成全面支持农业和农村经济的综合性银行,主要使其为农业和农村经济发展提供综合性金融服务。农业银行在农村吸收的存款必须拿出一定的比例用于农业信贷。国家应通过税收等政策引导商业银行把一定比例的资金用于农业。

要强化政策性金融的支农作用。政策性金融是世界各国普遍运用的基本符合 WTO 协议要求的重要支持手段,其本质是准财政,是财政与金融手段的有效结合。农业发展银行应该重新定位,

真正发挥政策性银行的作用。国家应整合对农村的资金投入,区分国家必需的财政投入和国家予以补偿的财政投入。对农村的公共道路、重大的生态环境建设工程、农业的基础科学研究建设等可以由中央和地方财政无偿投入,除此之外,中央财政和省级财政应列出一部分预算用于补偿性财政支出,即向有政策性金融业务的机构提供贴息资金和呆账损失的弥补,用少量的财政补贴引导社会资金流向农业和农村。农发行要突破单纯依靠央行再贷款的路径,通过发行债券,向资本市场直接融资。

要解除信用社沉重的包袱,增强农村信用社的支农能力。解决当前信用社近4000亿元的累积亏损和呆坏账,是增强其支农能力的一个前提条件。对农村信用社因各个改革时期国家政策导向所形成的沉淀资金,应比照国有商业银行的政策,对此类不良贷款予以剥离。对于已经扭亏无望、难以为继的农村信用社,必须要坚决予以关闭。国家可借鉴国外合作金融经验,对农业贷款利息收入免收营业税,降低所得税率,减轻农村信用社的负担。

要发展农村小额信贷。借鉴孟加拉等国家的模式,我国小额信贷试点已经有快10年了。2001年农村信用社开始推广小额信贷,到2001年年底已经有32000家农村信用社开展小额信贷服务,几乎占到了整个农村信用社的80%,约有25%的农耕地获得了这种贷款。但小额信贷项目大多数是依靠人民银行再贷款支持维持下去的,没有达到一定程度的覆盖率。要把发展小额信贷作为信用社的业务重点,采取措施逐步扩大无抵押贷款和联保贷款业务。要使小额信贷向制度化、机构化和可持续方向发展。

要理顺邮储转存款利率,建立农村资金良性循环机制。为了体现公平竞争的原则,应在开放邮储自主运用资金渠道的同时,把

邮储在人民币银行的存款利率降到与其他金融机构相同的水平。邮政储蓄自主运用的资金可以购买国债,也可以购买政策金融债。特别是可以购买农业发展银行的债券,做到取之于农、用之于农。

《中国农村金融发展问题研究》是宋宏谋在攻读博士期间潜心完成的一项成果。在这本专著中,作者以农村金融发展为主题,对我国农村金融问题做了全景式的分析。这本专著是近年来农村金融研究领域一项有价值的成果。农村金融发展问题是一个包括广泛内容的大题目,既要对这一问题进行全面和系统的分析,又不能泛泛而谈,是非常困难的。这本专著既突出了我国农村金融发展这个主题,又将广泛的内容有机结合起来,逻辑缜密。作者以农村金融发展为主题,沿着这个思路建立起了对农村金融进行分析的框架,作者将农村金融改革中的一些重大问题有条不紊地纳入到这个分析框架之中。本书既可以帮助读者对我国当前农村金融现状有一个比较详细的了解,又可以帮助读者思考我国农村金融的出路问题。当然,我国农村金融问题是一个大问题,涉及到的问题非常多,要在一本书里面解决这些问题是不可能的。我期待作者在这一研究领域有更多的成果问世。

韩俊

2003年夏于北京

内容提要

中国作为一个农业大国,农业、农村和农民问题始终是关系国民经济社会发展和现代化建设的重大问题。金融是现代经济的核心,而农村金融是现代金融的重要组成部分,因此,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,在农村经济发展中的作用越来越明显。研究中国农村金融发展问题具有重大理论和现实意义。本书研究范围较广,在前人研究的基础上,运用现代金融发展理论,全面回顾分析了中国农村正规金融机构体系变迁和农村民间金融,实证分析了农村金融发展程度,深入研究了农村资金外流、农村金融风险、农民贷款难、农村中小企业融资难、中国加入 WTO 背景下农村政策性金融需求以及发展的总体制度框架等问题,并力争有所创新。

金融体系和经济发展之间存在相互促进、相互影响的关系。健全的金融体系可有效地动员社会储蓄,并使其迅速转化为投资从而投入到生产中去,因此对经济发展有促进作用;反过来,随着

经济的发展,人民收入增加,对金融服务的需求增长,从而对金融业的发展起着刺激作用。这种良性循环对经济发展和金融发展都是至关重要的。但发展中国家存在的金融抑制造成了金融欠发展与经济待发展之间的恶性循环。实物资本短缺和贫困的恶性循环是低收入国家经济发展停滞不前的主要原因,农村金融的主要任务是解决农村经济恶性循环和支持农村经济发展问题。从世界范围来看,无论是发达国家,还是发展中国家,都十分重视运用农村政策性金融、合作金融、农村保险等手段支持和保护农业和农村经济,各国农村金融制度对中国农村金融发展具有重要的借鉴意义。

新中国成立 50 多年来,中国农村金融大致经历了四个发展阶段,具有市场发育渐进性、经营高风险性等特征。改革开放以前,中国农村金融存在严重的金融抑制。改革开放以来,农村金融改革不断深化,形成了农村合作金融、商业性金融、政策性金融和民间金融并存、共同发挥作用的农村金融体系,农村金融规模不断扩大,成为农村经济持续增长的重要动力。但由于农村金融机构相互间的关系没有理顺,没有建立起合理的管理体制和良好的运行机构,农村居民迅速壮大的金融需求得不到满足,农村金融体制仍不适应农村经济发展的需要。

本书实证分析表明,改革开放 20 多年来,农村金融机构存款和储蓄存款绝对量增长非常快。储蓄资金是中国农村金融机构存款的主要来源,农村储蓄存款变化影响农村存款总量。农村存款和储蓄存款增长率年际间变化较大,1994 年后农村金融机构存款和农村金融机构储蓄存款增长率均呈下降趋势。中国农村金融机构贷款总量增长也非常快。从结构来看,近年来农村信用社在农村贷款总量,特别是在农业贷款和乡镇企业贷款中占很大比重。中国农村金融相关率(RFIR)和农村金融深化程度(农村 M_2 /农村 GDP)有很大程度提高,上升较快的主要原因是中国农村金融资产和农村 M_2 增长明显快于同期农村经济增长率,但与中国金融相

关率 FIR 和中国金融深化程度指标 M_2/GDP 相比,中国农村金融发展程度仍然很低。对应于中国东部、中部和西部农业和农村经济发展水平,中国东部、中部和西部的农村金融发展呈现出巨大的区域差距。

本书认为,现阶段中国农村经济发展和金融体制改革的一个突出问题是,农业和农村以及县域资金外流问题严重,农村经济发展中的资金要素日益稀缺,农业和农村经济发展以及农村金融机构自身进一步发展受到严重制约,县及县以下农村金融体系长期积累的矛盾没有很好地得到解决,县域金融萎缩。本书从农民、农村、县域三个层面研究分析金融渠道的农村资金净流出问题。从农民层面看,1979~2000年中国农民通过农村信用社和邮政储蓄机构的资金净流出量高达10 334亿元。从农村层面看,1978~2000年通过农村信用社和邮政储蓄机构的农村资金净流出总量为6131.2亿元。农村信用社和农村邮政储蓄机构成为我国农村资金外流的重要渠道,其在现实中必然集中体现为农民“贷款难”问题和农村资金短缺问题,加剧了农村资金要素的稀缺程度。从县域层面看,近年来县域金融领域普遍存在的“高存差”问题,直接导致县域资金的巨额外流,间接造成农村资金的进一步外流,使得我国农业和农村经济结构调整受到严重的资金制约,还成为导致农民负担问题加重、农民实际收入水平难以真正提高、影响农村市场开拓、国内有效需求难以扩大等一系列问题的重要原因,从而对县域经济发展和农村经济发展造成较大的不良影响。

本书认为,中国农村金融领域存在着严重的金融风险问题。农村金融风险种类繁多,成因复杂,危害深重,严重影响着中国农村金融乃至整个中国金融体系的健康发展与安全运行,严重制约着中国农业和农村经济发展。农村金融风险可以分为农村个体性金融风险、区域性金融风险和系统性金融风险。当前我国农村金融风险突出表现为:农村金融机构不良贷款占比较大,信贷资产质

量低下,部分农村信用社不良贷款上升势头较为严重,信用风险加剧;相当一部分农村金融机构严重违规经营,隐藏着巨大的金融风险“黑洞”;相当一部分农村金融机构特别是农村信用社经营管理薄弱,业务经营已经陷入严重困境;农村民间金融中农村合作基金会、供销社股金服务部、金融“三乱”等各类非法金融活动导致了严重的农村金融风险。

本书认为,改革开放以来,农村金融市场和金融机构的发展与繁荣都与农户金融需求紧密相关。总体来看,农户对资金的需求特别是存款需求基本得到满足。近年来中国农户借款大致有以下特点:从借款额度来看,借款额度普遍较小,但借款额度总体与各地农村经济发展水平正相关;从借款来源看,农户借款中正规金融机构贷款比重较低,民间金融特别是民间借贷的比重很大;从借款用途来看,主要分为生活性借款、生产性借款和非正常借款,在大多数地区,农户生活性借款比重超过了生产性借款比重,此外非正常借款比重也有所上升。各地普遍存在农户贷款难问题,其成因较为复杂,不但有客观原因,而且更主要的是农村正规金融机构方面的主观原因。农村正规金融机构特别是农村信用社不能满足农户贷款需求的主要原因并不是资金问题,而是与农村正规金融机构特别是农村信用社管理体制和运行机制、信贷制度和服务、经济金融状况、信用环境和市场等各方面的因素均有很大关系。

本书认为,由于受到国际国内经济形势、宏观经济政策的影响,特别是受来自间接融资和直接融资渠道双重缺损的制约,我国乡镇企业难以通过各种外部渠道获得低成本资金,尤其是难以获得国有商业银行贷款。农村信用社对其贷款支持力度也因种种原因日趋减弱,资金要素日益成为制约乡镇企业发展的“瓶颈”,加剧了其经营难以为继的困难程度,这种状况的后果是相当一部分乡镇企业除通过民间渠道寻求高利贷融资外,只能靠缓慢的内部积累,进行内源融资型发展,这就必然导致乡镇企业融资成本上升,

难以通过增加技术改造、引进新技术提升产业级次水平,进一步限制乡镇企业整体素质提高,无论是对乡镇企业还是对农村经济乃至整个国民经济来说,这都是非常严峻的课题。

加入 WTO 对中国特别是中国农业和农村经济的冲击较大,加入 WTO 所带来的负面影响使得中国农业和农村经济新阶段各种矛盾和问题更加复杂化。现阶段,必须按照“调整”与“加强”两大思路,切实转变国内支持方式。关键是如何充分利用有限的财政资金,使其发挥更大的效益。在诸多选择中,政策性金融成为必然选择,政策性金融是世界各国普遍运用的基本符合 WTO 协议要求的重要支持手段,其本质是准财政,是财政与金融手段的有效结合,最大优势是能够尽可能发挥有限财政资金的作用。必须按照“调整”与“加强”两大思路,相应地调整和加强中国农村政策性金融。

本书认为,要尽快建立一套稳定的机制和渠道,一方面使农村金融机构吸收的农民储蓄等农村资金能够用于农村经济发展而不致流失,另一方面要从外部增加对农业和农村经济的资金注入。要进一步增强农村金融机构特别是农村信用社的储蓄动员能力。农村信用社吸收的农民储蓄资金必须首先用于满足农民贷款需求,同时要以人民银行支农再贷款形式将农村邮政储蓄存款全额反哺农村。要高度重视县域金融萎缩问题,建立科学的商业银行信贷管理体制,充分发挥县域商业银行的放贷积极性,在建立贷款责任追究制的同时,应逐步建立更为科学的贷款激励机制,增加对县域经济的金融支持,从而减少农村资金的间接外流。要加大符合 WTO 规则要求的农村政策性贷款投入,通过国家对支农贷款进行财政贴息,引导资金进入农村,服务于“三农”。要从中国是一个发展中农业人口大国的实际国情出发,建立真正为“三农”服务的农村金融服务体系。中国农业银行要办成全面支持中国农业和农村经济的综合性银行,主要为农业产业化、乡镇企业发展和小城镇建设等方面提供信贷支持,同时应经办除粮棉油收购储备贷款以

外的符合 WTO“绿箱”政策和“黄箱”政策的所有农村政策性金融业务,加大农业综合开发、农业基础设施建设、林业治沙、环境保护等方面的政策性资金投入,其负责发放的扶贫贷款等可以委托农村信用社经办。从国家粮食安全、保护农民种粮积极性的角度出发,中国农业发展银行应专门从事粮棉等大宗农产品的国家储备、收购资金供应等农村政策性金融业务,同时为大宗农产品出口提供信贷支持和结算等服务。农村信用社应成为最基层的直接面向农民和农业的金融服务组织,应深入乡村动员和吸收储蓄存款,以发放“小额信用贷款”为主,并不断改进信贷方式,如逐步建立“信用村”、“信用镇”等,减少农民贷款的手续,提高贷款办理效率。应建立财政补贴型的国家政策性农业保险体系,从而为农业和农民提供一定的风险保障,也为农村信用社支农贷款提供保险保障。要充分利用资本市场,消除政策歧视,为农业产业化和农村中小企业开辟宽广的融资渠道。要转变观念,正视现实,引导、规范民间金融的改革和创新,使其更好地支持农村经济发展。要加强农村金融风险的防范与化解,特别是要加强县级人民银行的监管。要高度重视农村金融风险的危害,特别是应尽快解决农村信用社经营亏损包袱。对于已经扭亏无望、难以为继的农村信用社,必须坚决予以关闭。必须强化对农村金融机构(不仅仅是对农村信用社)的监管,金融监管机构不仅要充实监管人员力量,更主要的是应改进监管理念、完善监管技术、提升监管质量和效率;要督促农村信用社加强内部治理,健全法人治理结构,合法合规经营。要尽快出台《农村合作金融法》、《农业保险法》等农村金融法律法规,确保包括农业银行、农业发展银行、农村信用社和按照合作原则建立新的合作金融组织、民间金融共同为农村经济提供服务,为农村金融机构免于不合理行政干预提供法律保护,同时也对农村金融机构进行法律约束,避免农村金融机构出现偏离支持农业和农村经济的问题。

Abstract

The book analyses the rural finance development of China by using the finance development theory. The book reviews the history of rural finance development of China, including the rural institutional and outinstitutional financial organizations. The book empirically analyses the development degree of China rural finance in 1978 ~ 2000. The book mainly studies the outflows of capital from rural sectors through financial channel, the rural financial risks, the financial demands of farmers, the financial demands of the Township and Village Enterprises (TVEs), the rural policy financial demands as China has entered the WTO. The book tries to raise the institution frame of the rural finance of China.

The development of economy limits and determines the development of finance, while the latter has an accelerating effect on the former. The sound financial system can effectively absorb the rural savings and can put the capital into the production sectors. The good cycle is so important to the development of economy and finance. But the financial inhibitions lead to the lack of development of economy and finance in the developing countries. The main task of the rural finance is to solve the vicious cycle problem between rural economy and rural finance. In the world, both developed countries and developing countries, all attach importance to rural finance. China can learn from the foreign rural financial institutions.

The China's rural finance goes through four stages since 1949. The