

中国社会科学院出版基金资助

张晓山 何安耐[Rainer Heufers]等著

Toward A Diversified
And Competitive
Rural Financial Market

走向多元化、竞争性的
农村金融市场

金融

出版社

中国社会科学院出版基金资助

张晓山 何安耐[Rainer Heufers]等著

走向多元化、竞争性的 农村金融市场

Toward A Diversified
And Competitive Rural Financial Market

课题组成员：

张晓山 何安耐 张元红 胡必亮
张 军 李 静 李人庆 冯兴元

执 笔：

张元红 张 军
李 静 李人庆

山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向多元化、竞争性的农村金融市场/张晓山, 何安耐等著. —太原: 山西经济出版社, 2006.9

ISBN 7-80686-843-4

I. 走… II. ①张… ②何… III. 农村金融—金融市场—研究—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第045580号

走向多元化、竞争性的农村金融市场

- | | |
|---|---|
| 著 者: 张晓山 何安耐等 | 网 址: www.sxskcb.com |
| 责任编辑: 樊 中 | 经 销 者: 新华书店 |
| 出 版 者: 山西经济出版社 | 承 印 者: 山西方略印业有限公司 |
| 地 址: 太原市建设南路15号 | 开 本: 787mm×1092mm 1/16 |
| 邮 编: 030012 | 印 张: 20.25 |
| 电 话: 0351-4922220(发行中心) | 字 数: 295千字 |
| 0351-4922085(综合办) | 印 数: 1-2000册 |
| E-mail: Fxzx@sxskcb.com (发行中心) | 版 次: 2006年9月第1版 |
| Web@sxskcb.com (信息室) | 印 次: 2006年9月第1次印刷 |
| jingjshb@sxskcb.com (综合办) | 定 价: 35.00元 |
-

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

前 言

农村金融改革的内容很多,但最为重要的内容是构建一个充满活力的竞争性的金融市场。世界各国的经验表明,虽然市场不是万能的,但没有市场是万万不能的。2005年中共中央一号文件在提到有关农村金融改革问题时,也明确指出,要针对农村金融需求的特点,加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系,要培育竞争性的农村金融市场。

中国社会科学院农村发展研究所“农村金融改革研究课题组”从1998年以来一直对农村金融改革给予极大的关注,并在国内外有关各方的支持下,从农村金融需求和供给两个方面,对农村金融发展存在的问题,进行了较为深入和全面的研究,相继出版了《农村金融与发展》和《农村金融转型与创新》等研究专著,以及大量有关农村金融改革方面的论文和研究报告。摆在各位读者面前的《走向多元化、竞争性的农村金融市场》一书,是该课题组关于农村金融改革研究的一部最新成果。

《农村金融与发展》从农户金融需求的角度研究了中国农村金融市场需求与供给之间的结构性矛盾,《农村金融转型与创新》则从供给的角度,以农村合作基金会为例对中国农村金融供给制度与体制进行了剖析,对导致农村合作基金会失败的相关政策与市场环境等因素进行了分析和研究。尽管这两部专著在研究、分析农村金融供给与需求矛盾,农村合作基金会失败等问题上较为全面和深刻,甚至也提出了竞争是改进农村金融市场主体结构,增强金融市场活力,提高金融服务质量,满足金融需求的观点。但是,还没有像现在摆放在各位读者面前的这部《走向多元化、竞争性的农村金融市场》那样,将解决中国农村金融发展的问题,鲜明地归结为要培育竞

争性的农村金融市场。因此,《走向多元化、竞争性的农村金融市场》一书,实际上是课题组在前两项课题研究成果基础上,对农村金融改革与发展研究的继续和深化。

正如我们在本书中指出的那样,改革开放以来,农村金融领域也进行了一些改革,但到目前为止,这些改革基本上都属于原有机构的分工与重组,在农村金融市场的建设和发育方面少有进步。可以说,中国农村金融领域现有的改革总体上还没有完全摆脱计划经济的发展理念,没有完全运用市场经济的框架和原则,因此,它很难适应新的市场经济形势,实践中也无法解决一些急需解决的重大问题,比如:不能调动金融机构的积极进取精神,促使其更好地为广大农民和中小企业服务,解决农村贷款难的问题;不能促使金融机构开展多样化的服务,适应不同客户的不同要求,缩小农村金融供给和需求之间的巨大缺口;不能在市场公平竞争的条件下,使金融机构通过更好地提供各种服务来改善经营效益、增强自身实力;不能使金融机构主动改进信贷质量、强化内部管理、防范金融风险;不能对民间金融进行适当诱导和规范,等等。近年来,政府出于防范金融风险的考虑,关闭了许多曾经十分活跃的农村准金融机构,而商业银行出于经济效率的考虑也大量撤出农村地区。在多数乡以下地区农村信用社成了唯一的金融机构,并且其经营行为带有浓重的计划经济和政策性金融特点。实际上,在中国农村地区,真正规范的竞争性金融市场还远没有形成。

2002年以来,以农村信用社改制为标志的农村金融改革进入到一个崭新的发展阶段。而且,随着农村金融改革的日益深化,竞争性金融市场的构建,已越来越明显的成为改革的一条主线贯穿于整个改革过程。《走向多元化、竞争性的农村金融市场》是中德合作课题“中国农村金融市场研究”的最终研究报告,从市场化的角度,特别是从农村金融市场的构建角度,分析了中国农村金融市场的现状,对改革开放以来的有关改革政策和具体措施进行了评价,提出了一些针对性的政策建议。全文共分7个部分,第一章介绍了有关农村金融发展的国际经验和中国农村金融改革方面的观点分歧,

提出中国农村金融改革与发展的基本方向是建立多元化的竞争性金融市场;第二章和第三章阐述了中国农村金融改革与发展的政府目标和市场原则,并与现实状况进行了对比,提出符合政府目标和市场原则的农村金融政策要点;第四章根据这些政策要点对中国农村金融改革的实践作法进行了评价;第五章进一步分析了中国农村金融政策出台的一些制度和政治经济环境,以便对相关的政策制定有更深入的了解;第六章分析了中国农村金融在不同地区的不同情况,指出了差别政策的原因所在;第七章是对全文的归纳和总结,并在此基础上提出了相应的改革政策建议。

张晓山教授、何安耐(Rainer Heufers)先生和胡必亮教授为本课题的研究和本书的写作设计了总体框架。课题组成员张元红、张军、李静、冯兴元、李人庆等分赴各地进行了实地调研,并撰写了相关的调研报告,鉴于篇幅原因,本书并没有将这些调研报告收集进来。本书各部分的撰写者是:第一部分,李人庆;第二和第三部分,张元红;第四和第五部分,张军;第六部分,李静;第七部分,李静、张元红。张元红对中文全文进行了修改和统编,胡必亮和冯兴元对英文全文进行了校对。

正如农村金融改革不可能在短短的几年里完成一样,我们对农村金融改革和发展的认识也需要不断的深化,对农村金融发展的研究,需要有一个不断跟踪和完善的过程,因此,摆在读者面前的这部研究成果,不可避免地存在这样和那样的缺陷。在本书出版之际,我们要对在调查研究过程中曾经给予我们大力支持的浙江省人民银行温州分行、苍南县政府和苍南县人民银行支行、苍南县信用联社;吉林省信用联社,德惠市和农安县信用联社;江西省信用联社,安义县和南昌县信用联社;重庆市信用联社,以及大足县、永川市、合川市、铜梁县信用联社等单位,表示最诚挚的感谢,没有他们的鼎力支持,我们很难完成相关的调查研究。同时,我们要感谢刘燕生和王蕊女士、Patrick. Lohlein 先生等对课题研究的支持和贡献。当然,我们还要感谢德国技术合作组织(GTZ)对报告英文翻译的资助,中国社会科学院农村发展研究所学术委员会的推荐,中国社会科学院出版基金的资助。没有

这些支持,我们不可能顺利的出版这项研究成果。最后,我们还要感谢山西经济出版社的赵建廷先生、樊中先生和李惠平女士,他们的支持和为出版此书付出的辛劳,是本书及时和高质量出版的可靠保证。

作 者

2006年5月23日

目 录

第一章 国际经验和观点评述	1
1.1 农村金融发展的国际经验	1
1.2 中国农村金融改革发展观点评述	6
1.3 建立多元化、竞争性的农村金融市场	11
第二章 农村金融改革与发展的政府目标	13
2.1 完善农村金融体系	14
2.2 推动改革与转型	20
2.3 促进地区与社会发展	25
2.4 符合政府目标的农村金融政策	29
第三章 农村金融改革与发展的市场原则	31
3.1 市场性质	32
3.2 市场主体	34
3.3 市场规范	38
3.4 遵守市场原则所需要的农村金融政策	49
3.5 政府目标、市场原则之间的冲突和协调	50
3.6 符合政府目标和市场原则的金融政策	52
第四章 改革实践及其评价	54

4.1	2003 年以前的农村金融改革	54
4.2	新一轮的农村金融改革	62
4.3	对当前农村金融改革的评价	66
第五章 改革政策制定的政治经济学分析		79
5.1	集团利益与改革路径依赖的必然性	79
5.2	为了控制金融资源的政府主导改革	81
5.3	支持“三农”、缓解贫困的政治压力	82
5.4	以行政控制弥补监管水平不足	84
5.5	缺乏运用市场机制的经验和信心	85
5.6	诚信缺失和法制建设滞后	86
第六章 地区特色与差别政策		87
6.1	不同地区经济发展水平及资金供求状况	87
6.2	农村金融市场结构的地区差别	92
6.3	农村信用社客户对象和贷款结构的地区差别	100
6.4	不同地区的农村信用社改革	105
6.5	关于地区差别的小结	112
第七章 结论与政策建议		115
7.1	农村金融改革与发展应符合政府目标和市场原则	115
7.2	已有的农村金融改革存在不足和缺陷	118
7.3	新一轮农村金融改革取得一定进展	119
7.4	现有改革政策仍有许多方面值得讨论	120
7.5	需要了解政策出台的特定背景	122
7.6	具体政策应充分照顾地区差异	123
7.7	当前的政策建议	124
参考文献		126

Contents

Chapter1 International Experience and Opinions	131
1.1 International experience with rural financial development	131
1.2 China's rural financial reform opinions review	138
1.3 Developing a diversified and competitive rural financial market	144
 Chapter2 Government Goals for Rural Financial Reform and	
Development	147
2.1 Improving rural financial system	148
2.2 Pushing forward reform and transformation	156
2.3 Promoting regional and social development	164
2.4 Rural financial policies in line with government objectives	170
 Chapter3 Market Principles of Rural Financial Reform and	
Development	172
3.1 Market nature	173
3.2 Market players	176
3.3 Market norms	182
3.4 Rural financial policies needed to comply with market principles ...	197

3.5	Confliction between government goals and market principles and dispute settlement	198
3.6	Financial policies in line with government goals and market principles	201
Chapter4	Reform Practices and Review	203
4.1	Rural financial reform before 2003	203
4.2	A new round of rural financial reform	216
4.3	Comments on the ongoing rural financial reform	223
Chapter5	Analysis of Political Economy of Reform Policy	
	Formulation	239
5.1	Inevitable path dependence on group's interest and reform strategie	239
5.2	Government-initiated reform aiming to control financial resources ...	242
5.3	Supporting agriculture-farmers-rural development and accelerating poverty alleviation	244
5.4	Insufficiency of supervision can be made up through administrative measures	246
5.5	Lacking experience and confidence in applying market mechanism ...	247
5.6	Credit failure and ineffective legal system	248
Chapter6	Regional Characters and Different Policies	250
6.1	Economic development and capital demand-supply in different regions	250
6.2	Regional differences of rural financial market structure	256
6.3	Regional differences of loan structure	267

6.4	Reforms of rural credit cooperatives in different regions	273
6.5	Summary of differences among various places	285
Chapter7	Conclusions and Policy Recommendations	289
7.1	Reform and development of financial system in rural area should be consistent with the goal of government and the market principle	289
7.2	Deficiencies and defects exist in the current financial reform in rural area	294
7.3	A new round of reform of rural financial system has made some progress	295
7.4	Some concerns in relation to current reform policies	297
7.5	The particular background of policies needs to be understood	301
7.6	Specific policy shall fully consider regional differences	303
7.7	Current policy recommendations	304
Reference		307

第一章 国际经验和观点评述

中国农村金融面临着发展与转型的双重难题。一方面是世界上发展中国家普遍存在的小农贷款难的问题;另一方面还面临着对原有计划体制下形成的金融体系进行改造的转型问题。这些问题的解决,需要通过学习和总结以往的经验教训,结合当前的实践进行必要的创新。他山之石,可以攻玉。在这方面,无论发达国家、发展中国家还是转型国家都有着丰富的历史经验可供借鉴。近几年来,三农问题受到全社会高度关注,农村金融改革渐成热点,国内外不少专家学者也纷纷对此献策献计,其中不乏真知灼见。因此,在我们展开自己的分析之前,有必要先回顾一下相关的国际经验和国内有关学者的研究成果。

1.1 农村金融发展的国际经验

1.1.1 发达国家农村金融发展的历史经验

金融制度是国家经济社会发展的命脉。现代金融市场的建立,政府曾经发挥了极大的推动作用。作为现代银行发源地的英国,政府在推动和监管金融市场方面就进行了大量的立法创新^①。然而,过于严厉的政府监管也可能妨碍竞争性金融市场的发展。实践表明,一个国家金融体制的形成受多种因素的影响,比如各国工业化初始条件、人为管制因素等,都是为了适应各自经济发展的需要。最终,不论美、英的“市场主导型”金融体制,还是德国、法国、

^①如 1720 年颁布《反行骗法》,推动了商业银行的迅猛发展;1844 年出台的《皮尔法》确立了银行监管的基本理念等(Richard Sylla, Richard Tilly, Gabriel Tortella 编,吕刚译,第 13 页,2002。)

日本的“银行主导型”金融体制,都是适应本国经济社会发展的特点而逐渐演变形成的^①。

作为发达国家农村金融一种主要形式的合作金融,在不同的国家具有不同的特色,发展过程中也经历了不断变化和转型。不过,总的来说,合作金融作为一种特殊的资金融通方式,有其内在的规定性,它的基本特性包括:(1)合作金融是经济上的弱小者以承认合作者个人财产所有权为基础,以自愿入股投资形式组织起来,采用合作组织形式的金融组织;(2)合作金融是相互金融,不以营利为唯一目的。信用社从本质上看只为社员服务,一般不为非社员提供服务;(3)合作金融是人的结合,而非资本的结合。信用社是社员的组织,个人的合作是其基础。信用社的联合组织,其成员虽是各基层信用社,但仍不改变这一特点。

德国是合作金融的发源地,在雷发巽和舒尔茨倡导合作金融运动之后,1932年成立了德意志中央合作银行(简称DG银行)。该体系自上而下共分三个层次,第一层次是基层合作银行,全国共有2500家,直接从事信用合作业务;第二层次是三家地区性合作银行,即GZB银行、SGZ银行和WSZ银行;第三层次是全国合作金融组织的中央协调机关——德意志中央合作银行。其特点是各层机构都是独立的企业法人。到1998年末,全系统总资产达16593亿马克,占德国银行总资产的20%以上,全系统的存款市场份额为26%,其中储蓄存款市场份额为30%。^②德国合作银行管理体制由以下几部分组成:自下而上逐级入股、自上而下提供服务;从下至上上存资金,自上而下融通资金;信用合作与其他合作社相互融合成立行业自律体系。

法国农业信贷互助银行是一种典型的半官半民的互助合作银行体制,是法国最大的银行。根据互助主义和权力分散原则,其体系由地方农业信贷互助银行、省农业信贷互助银行和中央农业信贷银行(法国农业信贷互助银行总行)三个层次组成,是在民间信用合作组织的基础上,在政府的支持下,由下而上逐步建立起来的。

^①瞿强:《金融体系:比较和演变》,见《货币金融评论》,2002年第9、10期。

^②资料来源:中国人民银行赴德国考察报告,1999年。

美国农业信用合作体系是一种多元复合式模式。它是由联邦土地银行及联邦土地银行合作社、联邦中期信用银行及生产信用合作社、合作银行系统等三家独立的三大系统组成,由联邦政府委托农业信用管理局(NCUA)领导,并与该局领导下的私营农村商业信贷银行、国家农业信贷银行共同承担着美国农村融通资金的任务。三大系统都有一套自主经营的体制,有明确的职责范围。美国农村合作金融组织是政府出资支持建立起来的,是一种松散的联合体制。随着国家资金的逐步退出,三个系统已变成真正意义上的由农场主所拥有的合作金融组织。到1998年末,美国有信用社11500多家,其中在联邦政府注册的7000多家,在各州政府注册的4000多家;参加信用社的社员7354万人;资产总额3886亿美元,其中贷款余额2457亿美元,存款余额3399亿美元。^①联邦土地银行是根据1916年《联邦农业贷款法案》组建的信用合作组织,专门办理农业长期贷款。1923年,为顺应农民在农村融通资金的要求,美国政府建立了12家联邦中期信用银行,专对农民及其下属组织农业生产信用合作社发放中短期贷款。该银行的股权开始为政府所有,以后逐步发售给农业生产信用合作社,从而形成又一个信用合作系统。另外,根据1933年国会通过的法案,建立了专门为农村生产合作社提供信贷服务的合作银行,其股权最初也为政府所有,1955年国会通过《农业信用法案》,使合作银行全部归属农业生产合作社。从这三个农业信用合作系统的成因可以看出,美国的农业信用合作体系不是由农业生产经营者自己组合而成,而是由政府根据农业发展的需要创办的,这是美国农村合作金融明显不同于欧洲农村合作金融之处。

合作金融在其漫长的历史发展过程中,也在不断变化和转型。早期的合作金融组织形态经过一个多世纪的变迁,已经发生很大的改变。合作金融组织起源于欧洲,按照传统的合作社定义,合作社主要是为社员提供服务,一般不参加市场的竞争,也不具备参与竞争的實力。因而国家对其实行扶持和支持的政策。但随着经济社会的发展,金融市场的竞争加强,合作社经营规模也在不断扩大,盈利性倾向日益加重,加上政府支持力度的减弱和经营管理

^①资料来源:中国人民银行赴美考察报告,1999年。

的专业化和职业化,合作金融机构的经济实力大大增强,竞争的意识也明显增强,甚至成为金融市场中的重要竞争力量。合作社的经营活动发生了明显的变化,组织形态逐渐向股份制企业转化,经营范围、经营宗旨、经营方式越来越接近于商业银行,管理方式则逐渐偏离传统的合作原则而日益呈现出专业化、规范化的现代企业特征。

合作金融的发展实践证明,发展合作金融必须因时制宜和因地制宜。合作制只是一种企业组织形式,其原则与商业化经营不是对立的,而是有机结合的。坚持合作制原则是对合作金融组织结构、管理方式和服务对象的要求,实行商业化经营是合作金融组织作为金融企业的基本要求。合作金融组织必须根据社员和其他客户的需要,不断拓宽业务领域、完善服务功能和手段,才能在激烈竞争的金融市场中不断发展壮大。

1.1.2 发展中国家农村金融发展的经验教训

在过去的 50 多年里,农村金融市场,尤其是国营农业金融机构参与的农村金融市场始终是多数发展中国家政府干预的重点。为农村人口提供可承受的金融服务一直是过去几十年来发展战略的主要组成部分。很多政府、发展机构、捐助者都支持了许多农村金融机构,目的是希望通过促进农村金融的发展来达到加速经济增长和减少贫困的目的。

农村金融之所以发展困难,就在于它有不同于一般商业金融的市场特点。具体来说农村金融市场的特征包括:贫穷、人口密度低、市场隔离、风险高、季节性因素导致的高交易成本、缺少传统的抵押品、收入波动较大、分散风险的机会有限等。

在传统的农村金融发展理论中,农村金融发展主要依赖于供给主导的国有农业信贷机构,通过大量补贴国有农村金融机构为农村提供廉价的信贷资金。但大量经验和实证研究证明原有的理论方法和发展方向是失败的。这一发展理念存在严重的认识错误:只考虑到农村金融机构不足的象征而没有了解其真正原因;认为穷人较少参与正式金融活动的原因是他们没有储蓄的潜力和无力支付市场利率。实际情况却并非如此。尽管政府主导和干预的农村金融供给措施起到了一些积极作用,但并没有实现增加收

人和减少贫困的目标,有些干预措施还造成了负面的影响,从而使农村社区的情况更加恶化。

过去 10 年间发展中国家新的农村金融发展实践证明:正确的制度设计和合适的政策不仅会带来更好的效果,而且还会在制度衍生和自我持续发展方面取得可能的成果。例如孟加拉国的小额贷款实践证明了农民有能力按照正常的贷款利率实现还款和发展,虽然在贷款制度上与纯粹的商业贷款有所差异,但是这并不影响其市场化的运作和正常商业利率的采用。实际上,从 1992 年开始,在农村金融发展领域逐步形成了一种新的思路和方法,新的思路侧重于创造一个有活力的可持续的农村金融市场,尤其是要创造一个适宜的政策环境,包括宏观经济、农业和金融政策,以及相应的法律与监管框架。

减少政府对农村金融的不当干预,并不是说不需要政府在农村金融市场建构方面发挥作用,而是要转变政府的行为方式和内容,强调政府为促进农村金融市场建立一个积极有效的环境。比如:保持宏观经济的稳定;消除偏向城市、歧视农业和农村的政策;促进统一的金融市场建设;确立合理的金融治理结构;通过商业化原则改造农村金融机构。

原世界银行农村金融问题专家 Jacob Yaron^①认为,评估农村金融的标准,应该包括金融市场覆盖率(包括农村金融的参与率、增长率、储蓄率等指标)和金融机构自我可持续能力两个方面。许多经济学家对泰国、印尼、孟加拉国等亚洲农村金融市场的发展经验进行总结以后,认为以下几点是对中国农村金融发展具有启发意义的:一是不能低估农民存贷款的能力和对资金的需求;二是垄断是低效率的根源;三是世界上其他国家农村金融机构的主要形式是商业银行;四是所有的较成功的农村金融组织实际都承担了相当多的财政职能,但要按商业化原则来运作;五是在充分竞争和治理结构良好的条件下,国有的金融组织也有可能获得成功;六是利率的放开是农村金融成功的必要条件;七是社区性的融资安排能够防止资金外流。

^①Jacob Yaron、McDonald P.Benjamin、Jr.Gerda L.Piprek,任常青等译,2001,《农村金融——问题、设计和成功经验》,世界银行。