

新时期中国农村金融

改革与发展研究及路径探析

XINSHIQI ZHONGGUO NONGCUN JINRONG
GAIGE YU FAZHAN YANJIU JI LUJING TANXI

李宇◎著



非
外
借



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

新时期中国农村金融 改革与发展研究及路径探析

李宇◎著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新时期中国农村金融改革与发展研究及路径探析/

李宇著. —北京:中国商务出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5103-1987-7

I. ①新… II. ①李… III. ①农村金融改革—研究—

中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 178848 号

新时期中国农村金融改革与发展研究及路径探析

XINSHIQI ZHONGGUO NONGCUN JINRONG GAIGE YU FAZHAN YANJIU JI
LUJING TANXI

李 宇 著

出 版: 中国商务出版社

发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮 编: 100710

电 话: 010-64515141 (编辑三室)

010-64283818 (发行部)

网 址: www.cctpress.com

邮 箱: cctp@cctpress.com

照 排: 北京厚诚则铭印刷科技有限公司

印 刷: 廊坊市国彩印刷有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 16.25 字 数: 211 千字

版 次: 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5103-1987-7

定 价: 56.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: (010)64515142

如所购图书发现有印、装质量问题,请及时与出版部联系。电话: 010-64248236

前 言

农村金融是现代农村经济的核心,现代农业的发展、社会主义新农村的建设和农民收入的增加,都离不开农村金融的支持。当前我国农村金融还存在着许多问题,需要进一步加强与完善农村金融服务体系的构建,提高农村金融的服务水平,拓宽农村融资渠道。从现有的融资渠道来看,我国农村金融之中主要存在着传统型正规农村金融机构、新型正规农村金融机构、非正规金融机构和互联网金融机构。这些不同类型的金融机构有着不同类型的问题,需要从不同的方面进行改革。

最近几年来,我国农村金融改革有了明显的成绩,对“三农”工作的开展起到了一定的支撑作用。但是从客观上说,我国农村金融的体系和“三农”工作的实际需求相比,还存在着一定的差距。要解决好这个问题,就必须加快对农村金融组织以及制度的改革。当前,我国农村金融体系存在着明显的缺陷,这个缺陷已经严重影响到了我国社会主义新农村建设。我国农村迫切需要一个覆盖层次多、完善的金融体系。

本书站在上述角度对我国农村金融的发展做了研究。从内容上看,本书逻辑清晰,首先对农村金融进行了概述,其次阐明了其中的问题,接下来对农村金融中的主要供给主体:传统型农村金融机构、新型农村金融机构、农村非正规金融组织、农业保险、农村互联网金融进行了研究,最后在以上论述的基础上说明了我国农村金融制度创新的方向。

基于我国农村目前发展的现状,在短时间内解决好农村金融改革与发展问题,存在着很大的难度,需要克服很多的困难,这就

需要各方面理论工作者和金融机构的专业人士,群策群力,共同努力,探索出适合我国农村发展的农村金融服务体系和有中国特色的农村金融发展模式,从而更好地促进我国“三农”的快速发展以及小康社会的全面建成。

本书在写作过程中参阅借鉴了大量文献资料,在此谨向这些论著的作者表示感谢。由于作者水平有限,书中难免有不妥之处,恳请专家与读者批评指正。

作 者

2017.5

目 录

第一章 农村金融概论	1
第一节 农村金融概述	1
第二节 农村金融与农村经济的关系	10
第三节 中国农村金融的历史沿革	21
第四节 农村金融改革发展评析	30
第二章 农村金融发展面临的问题	38
第一节 农村金融服务体系的现状分析	38
第二节 农村金融服务体系的缺陷分析	41
第三节 农村金融服务体系缺陷的原因分析	60
第三章 传统型农村金融机构改革与发展	64
第一节 中国农业银行	64
第二节 农村商业银行	73
第三节 农村信用社	83
第四节 中国农业发展银行	89
第五节 中国邮政储蓄银行	103
第四章 新型农村金融机构改革与发展	110
第一节 村镇银行	110
第二节 农村资金互助合作组织	125
第三节 贷款公司	136
第五章 农村非正规金融支持体系建设	143
第一节 农村非正规金融概述	143
第二节 农村非正规金融存在的根源浅析	153
第三节 非正规金融的问题与监管	156

第四节 规范非正规金融的路径选择	166
第六章 农业保险的发展模式与体系构建	173
第一节 农业风险与农业保险	173
第二节 农业保险的经营	185
第三节 农业保险的发展及制约因素分析	191
第四节 新时期我国农业保险体系完善的路径	198
第七章 加快推进农村互联网金融发展	204
第一节 农村互联网金融发展的现实意义及制约因素 ...	204
第二节 农村互联网金融发展的模式及路径探索	211
第三节 农村互联网金融发展的保障措施	219
第八章 农村金融体系创新路径探析	226
第一节 完善金融市场基础功能的农村金融供给机制 ...	226
第二节 探索新型农村金融机构可持续发展机制	228
第三节 激发农村合作金融内生性潜能	237
第四节 区域差异条件下农村金融供给模式的选择 ...	246
参考文献	250

第一章 农村金融概论

农村金融对于农业经济来说,作用是明显的。我国农村金融发展历程十分曲折,起起落落,虽然经过几次改革,但却没有从根本上以更加积极地形态推动农业经济的发展。农村金融发展道路漫长。

第一节 农村金融概述

一、中国农村金融概念及内涵

“农村金融作为一个概念被广泛运用,是十一届三中全会以后的事。”通常认为农村金融是指农村货币资金的融通或者农村的金融。这个定义所指在学术上看有点望文生义、指向不明。根据国家统计局《关于统计上划分城乡的暂行规定》的界定,乡村是指规定划分的城镇以外的其他区域,城镇包括城区和镇区。中国人民银行于2008年出版的《中国农村金融服务报告》把农村金融定义为:“一般是指在县及县以下地区提供的存款、贷款、汇兑、保险、期货、证券等各种金融服务,包括正规金融和非正规金融(即民间金融)。”但是,县域作为一个地域的概念,其内部涉及多种经济组织形式,中小企业、个体工商和农户以及其他住户等都是农村经济的重要参与者。农村作为一个地域的概念,是与城市相对的概念,正如没有城市金融这种学科语言一样,地域概念能否作

为一种经济形式的定义是值得商榷的。

首先,金融是一个产业,通常会有一些产业作为限定词对金融形式进行限定,但是很少用地域限定词作为定义。在农村,也可能存在工商经济,存在中小企业和个体工商等经济主体,还存在按照城镇户口统计的居民家庭,当然主要还是规模庞大的农户。这就使得农村金融作为一种研究对象显得十分混乱。例如:在研究中小企业融资问题时,是不是要分为城市中小企业融资难和农村中小企业融资难等主题呢?从现实情况看,在农村社会的融资难题中,农村地区处于乡镇的居民户和农村中非农行业职工,如教师、公务员等,由于他们有稳定的收入来源和可供抵押担保的资产,通常不存在融资难问题。从数量和规模上看,农户既是农村金融需求的主要对象,又是农村经济中最为特殊的部分。由于我国农户具有小农经济的独特性,以及现有农村产权制度的特殊限制,使得农户实际上是农村经济发展中最为关键、最值得关注的经济主体。

其次,农户和农业比农村更适合界定农村地区金融业务的业务特征。我们通常把农民、农村和农业概括为“三农”,在这三者之中农民是主体,农村是地域限定概念,农业是一个产业经济概念。在农村、农民、农户和农业这些概念之中,“农业”和“农户”更具本质性的意义,反映着农村经济的生产方式和生活方式。尽管当前我国农业正处于向现代农业转型的过程之中,农民生产合作社等新型农村经济主体日益增多,但家庭生产经营的小农经济特征仍十分突出。农业产业风险与自然风险密切相关,农业严重依赖土地资源的投入,相对于工商经济而言,在规模经济、新技术应用等方面存在差异,这使得对农业发展的金融支持形式具有特殊性,国际上对农业的金融服务和政策扶持都具有特定的针对性。因此,相对农村金融这个较为宽泛的概念而言,农业和农户更为适合作为农村地区金融业务的限定词。

最后,农村金融突出的交易金额小、服务成本高和风险高等特征实际上是与农户这个主体特征和农业产业特征密切相关的。

在自然经济条件下,由于农村的人口密度依赖于土地资源的供养能力,导致农户是相对均匀地分散在耕地上,这是导致农村金融服务特殊性的主要原因。从农户借贷风险看,通常农业产业风险是导致信贷违约的主要原因。

人们常说的“贷款难”“贷款贵”等农村金融问题实质是指农户金融和现代农业金融的问题。

二、农村金融的微观基础

(一) 农户决定了农村金融的特殊性

当前,农村经济中的农户与其他经济主体具有本质不同。

第一,农户是一种特殊的经济主体。我国农户是在长期小农经济社会条件下产生和发展的,并不是市场催生的结果。我国当前的农户家庭经济在本质上是小农家庭自然经济的延续,传统小农是以自给自足的家庭需求为中心配置资源,使得农户经济行为主要受家庭自身需求偏好的约束,而不是以市场价格为导向、以利润最大化为目标约束。关于农户作为经济主体,其行为与经济学的理性人假设存在重大差异已成共识,理论界分别提出了“舒尔一波普金理性小农假说”,A. V. 察亚诺夫和J. 斯科特的“道义小农假说”,以及华裔学者黄宗智关于我国小农经济“半无产化”刻画及其“拐杖逻辑”假说等,都说明农户是一种特定经济主体。尽管目前农户也部分参与市场交易,传统农村经济社会也正在解体,但小农家庭自给自足的生产行为以及在此基础上的特定社会关系仍然牢固,农户家庭经济行为的特殊性仍突出。

第二,我国农户经济行为具有特定东方小农特征。不同于西欧和美洲国家农庄或农场主经济的特征,东方小农经济具有单位土地面积的人口密度高、生产技术应用能力弱和劳动力投入高等特征,小农家庭长期满足于自给自足的封闭状态,使得农户在适应市场配置资源的能力方面存在严重不足。在农户金融行为方

面,农户储蓄和借贷的动机和行为在不同收入水平方面存在显著差异。实证研究表明:低收入农户家庭储蓄和借贷都更倾向于保守性,多数农户都倾向于内源性融资,而不愿借贷;农户信贷主要以消费信贷为主,生产性信贷占比较低。

第三,农户在市场参与方面存在制度性差异。农户是农村最基本的单元,既是生产主体,又是消费主体,农村经济的发展和市场化客观上不可能回避农户制度的特殊性。农户家庭具有“无限责任制”特征,缺乏家庭或个人的破产保护机制,使得其信用风险主要通过代际传承分摊,这些都和现代市场经济的公司类市场主体有着本质的区别(公司通常是以投资人出资额为限承担有限责任)。现代银行起源于商业,是商业信用发展到一定阶段的产物。而我国小农经济是长期自给自足的自然经济发展的结果,没有形成商品流通和商业信用,因此要在缺乏商业信用的基础上开展信贷服务,无论是风险定价,还是风险管控都存在难度。

第四,农户家庭的主要资产要素流通性弱,可抵押性和担保性差,信息不对称程度大。农村土地作为农户最大的生产资源,其法律上仍然属于集体财产,农户只有经营权没有所有权,土地、宅基地及房产等提供抵押担保能力方面又受到极大的限制。农户家庭本身不具有清晰的资产负债结构和相关信息,也不具有稳定的现金收入流,这些都使得农户信贷评估和管理难,信用风险高,服务成本高,而且农户从银行获得的信贷资源最终是用于消费还是生产,难以确定,这加大了信息不对称程度。

第五,农户家庭经济收入波动与农业经济特定产业风险密切相关。自然灾害等不可抗力风险对农户家庭影响十分大,在农业保险普遍匮乏的条件下,自然灾害风险必然转化为农户家庭风险。古代政府对小农经济采取一定的金融扶持政策,主要是赈贷制度和救济措施,从这个角度看,农户金融具有很强的政策性。

上述因素表明,农户经济行为的特殊性决定了农户金融需求和金融服务方式都具有特殊性,客观上也要求为农户提供金融服务的金融机构在生产经营活动方式、业务模式、风险管理等方面

都应具有特殊性,可以把围绕我国农户的金融需求、相应金融服务模式、组织形式以及有效的金融支持政策等统称为农户金融。由于农户经济的行为和制度约束等的特殊性,所以客观上要认识到“量身定做”的农户金融供给体系和政策体系是满足农户金融需求的逻辑起点。

(二)现代农业金融

现代农业金融是指服务于现代农业产业的金融服务,具有产业链式金融服务特征。相对其他工商经济而言,现代农业经济更多地依赖于土地资源,更多地受到自然灾害风险的影响,这两个方面对整个农业产业链都有显著的影响。因此,现代农业在金融服务的组织模式、风险控制机制以及风险的政策补贴措施等方面与其他工商金融服务也存在一定的差异。欧美发达国家积极利用合作金融、政策性农业保险、农产品期货和对农产品价格补贴等政策措施来发展现代农业,根本上是由现代农业的经营特点和风险特征决定的。

现代农业金融与小农经济在金融需求和服务形式上存在重大差异。小农经济是传统自然经济下的产物,与小农经济相适应的金融形态主要是具有政策性金融性质的国家赈贷:高利贷和熟人社会的互助金融。比较而言,现代农业是以城市需求为中心,形成以大城市为中心的农业产业分层布局(杜能圈层),通常距离中心城市不同的距离分布着不同的农业产业,这种产业布局又使得现代农业具有工业经济类似的规模经济和范围经济的特征,其金融需求和服务形式也与其他工商业产业相似。

不过,现代农业金融的特殊性主要来源于其经营组织的特殊性。相对于其他工商业而言,农业更多依赖于土地资源,农业生产涉及的经营半径大,技术和资本积聚效应较弱,从而在与城市工商资本竞争过程中常处于弱势。城市工商易于通过股份有限责任公司来实现资本联合,农业由于与自然灾害风险相关联,难以通过股份有限责任公司来实现联合,而更多的是通过(农场)家庭无

限责任制组织生产经营。在传统农业社会,对自然灾害等重大风险通常都是通过小范围的互助或者“父债子还”的代际补偿来分散风险,现代农业主要依靠农业保险、农产品期货等方式分散风险。因此,现代农业金融是信贷、保险与期货等多种金融服务形式的结合。

现代农业金融还严重依赖于土地资本提供的信用能力。由于现代农业中,土地资本在农业生产要素中占比较高的地位,具有和其他固定资产及流动资产不同的资产属性。国际上,土地信贷在农村信贷业务规模(特别是中长期信贷)中占了很大比重,而且土地信贷在促进合作金融发展中发挥了重要作用。在现代农业产业中,发达国家的农业合作金融很好地发挥了土地资本对农场主的锁定效应,大力发展合作金融。由于农场主或农民相对稳定地居住在生产经营的土地上,容易形成相对稳定的熟人社会,在这种情况下按照合作制原则发挥“人合”治理作用更为有效,加上现代农业生产者产销方面需要联合,易于促进合作金融的发展。

从总体上看,现代农业金融通常是通过市场化方式进行解决,其特殊性更多是在金融组织方式和金融服务模式上与其他工商金融存在不同。现代农业金融是综合性金融服务,不仅有农业信贷、农业保险和农产品期货等多种金融服务形式,也存在部分农田水利等政策性金融需求,不过现代农业金融的特点在于价格始终在配置资金资源中发挥着核心作用。

三、我国农村金融的宏观逻辑

我国农村金融基本面临这样一种宏观基础:小农经济的金融从历史上看就具有很强的政策金融性质,需要政府对农户承担一定的赈贷职责,而在现代世界体系下,后发展国家在后发赶超战略下,农村的优质资源都向城镇工商领域集中,客观上必然会导致农村资金外流和农村金融供给难,加重了农村金融的脆弱性。

因此,政府既要继续承担赈贷职责,又要采取一定的干预和扶持政策措施,缓解农村资金持续外流的态势。

城乡经济是一种互动的关系,农村金融还需要放在改革开放以来城乡资源交换的大背景下看待。以城乡收入差距为标准,农村金融发展特征大致可以分为四个阶段。第一阶段是 1978—1984 年,改革从农村开始,农村经济持续增长和农民收入持续增加;相对而言,受到计划经济体制约束,城镇工商业发展相对缓慢,这一阶段城乡居民收入比由 1978 年的 2.57 倍下降至 1984 年的 1.54 倍。这一时期,在“大一统”的金融体系下,农村地区的金融网点分布广,农村金融问题还不突出。第二阶段是 1985—1998 年,随着城市经济体制改革的全面展开,乡镇企业异军突起,农村经济体制改革没实质性变化,导致城乡收入差距急剧扩大,由 1985 年的 1.86 倍上升至 1994 年的 2.86 倍。这一时期的农村金融问题主要是各地发展乡镇企业资金需求较大,各地大力发展农村基金会引致农村金融的混乱。1994 年后,我国对外开放进程加快,东部沿海地区代工产业迅速发展,农村劳动力资源向东部沿海流动,部分增加了农村居民货币工资收入。随着国有商业银行市场化改革的推进,开展大量大撤并农村地区网点,加剧了农村资金外流,这阶段贷款难问题主要还表现为传统农户借贷难。第三阶段是 1999—2009 年,这一阶段是我国城镇化快速推进的阶段,1999 年后我国全面深化了城镇住房制度改革,受到住房因素的影响,财产性收入在扩大城乡收入差距中的影响逐年提高,城乡居民收入比由 1999 年的 2.65 倍上升至 2009 年的 3.33 倍。这一阶段,中西部农村地区大量的劳动力和资金要素都持续流向城市,农村家庭工资性收入比重逐年提高,传统农户生产经营日益困难,小农户家庭消费信贷和生产经营信贷的需求降低。由于农村大量劳动力外出务工,部分农村土地经营权流转,农业产业化发展的金融需求不断增强。在 2003 年农村信用社改革后,部分适应了这种金融需求的变化,特别是在 2007 年农信社改革基本完成后,涉农贷款高速增长。第四阶段是 2010 年至今,2010 年农村

居民纯收入增长率超过城镇居民可支配收入,城乡经济呈现新的发展态势。随着我国农村地区劳动力转移已经基本完成,城乡主要要素资源倾向均衡,劳动力要素价格持续上涨,农村居民非农收入成为主要收入来源,城乡资源交换特别是对现代农业资源需求进入新的历史阶段。目前,农村贷款难主要是农业产业化金融的需求得不到有效满足,但由于农村信用社的贷款利率较高,农村贷款贵的问题也凸显出来。

不过,无论是2003年前国家对农村金融机构及其业务的干预措施,还是近十年来围绕农村金融市场化的改革行动,决策者始终被这样一种逻辑所困扰:农村金融机构商业可持续发展、农村金融服务广覆盖和国家承担的农村金融风险责任或政策负担最小化之间,存在一种难以同时实现的不可能性或者“三角悖论”,即若要实现农村金融机构商业可持续发展,又要达到农村金融服务广覆盖,较好地解决农民贷款难问题,那么国家必须对农村金融提供足够的政策支持;或者若要农村金融机构实现商业可持续发展和国家负担农村金融风险及政策负担最小化,必然导致农村金融机构收缩农村业务,加剧农民贷款难的情形;若既要实现农民金融服务的广覆盖,缓解农民贷款难问题,又要减少国家对农村金融的政策负担或风险责任,必然使得农村金融机构难以可持续发展。

当前,我国已构建成的农村金融组织体系,与其说是政策性金融、商业性金融和合作性金融为一体,不如说是以商业性金融为主。作为政策性金融的农业发展银行,其业务范围和“支农”作用十分有限。作为合作性金融的农村信用社,改革后实际上已经成为商业性金融,合作性质所剩无几。目前我国这种以商业性金融为主的农村金融改革发展,取得了两大成效:一方面,对于农民而言,增强了农民信用意识,树立了农村地区的信贷资金不同于财政资金的基本理念;另一方面,对于农村金融机构而言,增强了农村金融机构讲成本、讲盈利、讲效率、可持续发展的基本理念,建立了较强的风险防范和风险责任机制。

目前,以商业化金融为主导的农村金融供给存在诸多问题。

一是农村金融市场化发展基础条件还欠缺。农地金融在主要市场经济国家农村金融中都占据较大的市场份额,土地是支撑农户生产经营者资信的关键因素之一。例如,美国农业贷款中,土地信贷占比为 30%~40%,农业信贷系统长期占据土地抵押贷款最大份额,2009 年为 43.4%。在我国台湾,台湾土地银行专门办理农村不动产及农业信用,执行“当局”的土地政策,促进农业发展,办理农民土地贷款、整建住宅贷款、农田水利建设贷款等。但是,我国农村产权不完全,耕地、农户房产等抵押担保受限,无疑是造成农村金融供需无法有效衔接的重要原因。

二是政策层面针对农户与现代农业的金融政策存在指向性混乱。近年来,国家围绕农村金融问题出台了许多支持性政策,例如,对农户小额贷款的税收减免,对薄弱地区农村金融网点的补贴,对农村金融机构发放“支农”再贷款等。但是,这些政策到底是为了扶持农村金融机构可持续发展,还是扶持农村金融服务对象获得金融服务,其定位是不清晰的,而且扶持政策与扶持目标之间缺乏系统性的评估,对是否达到扶持引导效果,事后政策部门也缺乏相应的评估。这种指向性混乱影响了我们对农村金融问题的判断,以农村金融领域的统计政策为例,在 2007 年以前,中国人民银行重点统计“农业贷款、农业存款”等指标,后来发现这项指标不能准确地反映农村金融服务“三农”的实效,于是又开发了“涉农贷款”这项指标,不过这一指标过于宽泛,也存在很多争议。实际上,这些问题根源上都是对我国农村金融实际包含两个部分——农户金融和现代农业的金融区分不清楚造成的。

三是农村金融市场化发展的管理体制机制还很不完善。近十年来,农村金融改革实现了农信社的商业化改造,部分放宽了农村金融市场准入的限制,设立了一批村镇银行等新型农村金融机构。但是,新型农村金融机构准入还不够充分,受到必须由银行金融投资发起设立、投资者持股比例较低等限制,设立资金互助社等进展较为缓慢。农村信用社在农村市场处于垄断地位是

不争的事实,垄断必然造成农民贷款难、贷款贵问题。2003年开始的农信社改革推动了绝大多数农信社成为产权清晰的法人主体,并改造设立了部分股权清晰的农村商业银行,但多数经济欠发达地区选择了股份合作制,依靠股权进行公司治理的实现程度有限,多数农信社机构仍依靠省联社这个管理平台实施行政管理。目前部分农村信用社资产质量出现反复,机构风险逐渐暴露。

四是以商业化金融为主导,合作金融的缺失,政策金融业务范围有限,难以适应现代农业的金融需求。从主要发达国家看,现代农业发展都离不开合作金融和政策金融的支持,合作金融不以盈利为目标,较为适应现代农业的生产经营方式,能够使部分产业收益保留在现代农业生产经营者手中,利于加速促进农业现代化。政策性农业金融在农田水利、农机和农技等长期性资金需求方面都发挥着重要作用。

第二节 农村金融与农村经济的关系

改革开放至今,中国发生了翻天覆地的变化,农村经济也实现了快速发展,这其中也离不开国家对农村金融的支持,但是这两者在发展中还存在一定的问题,如何进一步的发展还需要我们对其进行更加深入的分析。

一、我国农村金融和经济的关系

(一)农村金融发展与农村经济发展的相互影响

采用 JRSH(农村信贷/农村经济总产值)作为农村金融深化指标,反映农村正规金融发展的程度。由于 JRSH 包含了农村经济总产值这一变量,所以利用 JRSH 与农民收入(FR)之间的弹